



Brüssel, 23.7.2014
COM(2014) 473 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Majanduslikku, sotsiaalseid ja territoriaalseid ühtekuuluvust käsitlev kuues aruanne:
investeeringud töökohadesse ja majanduskasvu**

{SWD(2014) 242 final}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

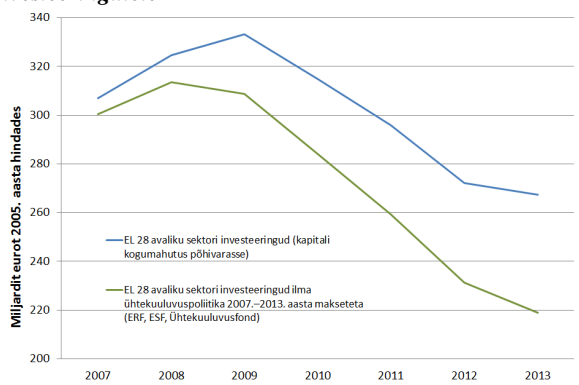
Majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust käsitlev kuues aruanne: investeerimine töökohtadesse ja majanduskasvu

1. SISSEJUHATUS

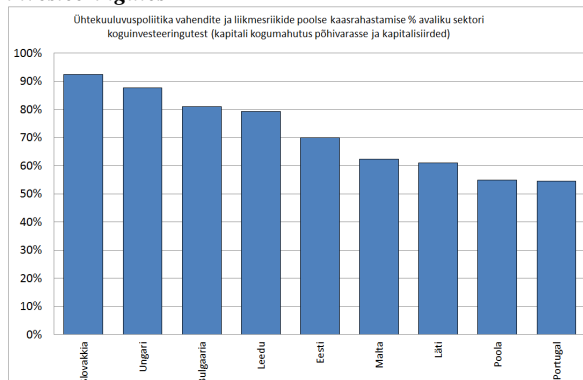
Ehkki liikmesriikide valitsused pidid karpima viimastel aastatel oma eelarve tasakaalustamiseks kulusid ning erasektorist pärit summad kuivasid finants- ja majanduskriisi tõttu kokku, ei katkenud liikmesriikidesse ja piirkondadesse suunatud ühtekuuluvuspoliitika vahendite vood, millega toetati majanduskasvu ja tööhõivesse tehtavaid olulisi investeeringuid.

Kriisil, mis on piiranud rahastamisvõimalusi kõikides investeerimisvaldkondades, on olnud riikide ja piirkondade eelarvetele sügav mõju. Ajavahemikus 2008–2013 vähenesid avaliku sektori investeeringud ELis tervikuna realselt 20 %. Kreekas, Hispaanias ja Iirimaal oli see langus umbes 60 %. Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, kus ühtekuuluvuspoliitika vahendid on eriti olulised, vähenesid avaliku sektori investeeringud (kapitali kogumahutus põhivarasse) kolmandiku võrra. Ilma ühtekuuluvuspoliitikata oleksid investeeringud kriisis enim kannatanud liikmesriikides vähenenud täiendavalt 50 %. Ühtekuuluvusvahendid moodustavad nendes riikides investeerimiseelarvest enam kui 60 %.

Joonis 1. Ühtekuuluvuspoliitika mõju avaliku sektori investeeringutele



Joonis 2. Ühtekuuluvuspoliitika osatähtsus avaliku sektori investeeringutes



Majanduskriis andis vastupidise suuna pikaajalisele SKP ja tööpuuduse näitajate lähenemisele, mõjutades eelkõige piirkondi Lõuna-Euroopas. Kriis tõi kaasa ka vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse suurenemise. See on omakorda raskendanud mitme strateegia „Euroopa 2020” eesmärgi saavutamist.

Näiteks 277st ELi piirkonnast 210s suurenes ajavahemikus 2007–2012 tööpuudus. Neist piirkondadest 50s suurenes töötuse määr enam kui kaks korda. Olukord on eriti murettekitav noorte jaoks, kuivõrd 2012. aastal oli umbes pooltes piirkondades noorte töötuse määr üle 20 %. Seetõttu ei ole paljud piirkonnad veel suutnud anda oma panust seoses strateegia „Euroopa 2020” peamise eesmärgiga saavutada 2020. aastaks 20–64aastaste inimeste 75 %-line tööhõive.

Lisaks jätkuvalle keskendumisele arengut tõkestavate pikaajaliste struktuuriliste takistuste kõrvaldamisele suunasid komisjon ja liikmesriigid kriisile reageerides mõned ühtekuuluvusinvesteeringud ümber piirkondadesse, kus mõju majandustegevusele ja

tööhõivele oleks otsene ja viivitamatu. Selle tulemusel oli 2013. aasta lõpuks ümber jaotatud üle 45 miljardi euro ehk 13 % kõikidest vahenditest. Selle vahendite ümberpaigutamisega toetati meetmeid, mille eesmärk oli leevendada üha suurenevat töötuse ja sotsiaalse tõrjutuse probleemi ning säilitada investeeringud teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni, ettevõtete toetamise, säästvasse energiasse ning sotsiaal- ja haridusinfrastruktuuri.

Komisjon kavandas ka meetmeid, et parandada kriisis kõige enam kannatanud liikmesriikide likviidsust. Nende meetmete vastuvõtmine Euroopa Parlamendis ja nõukogus võimaldas vähendada liikmesriikide makseid ning tõi kaasa enam kui 7 miljardi euro väärtuses täiendavaid ettemakseid. Kiideti heaks liikmesriikidelt nõutava kaasrahastamise täiendav vähendamine ligi 2,1 miljardi euro ulatuses.

Tõenditest nähtub, et ühtekuuluvuspoliitika investeeringutel on olnud märkimisväärne mõju.

Ajavahemikus 2007–2012 lõi Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ligi 600 000 töökohta. See moodustab ligi 20 % samal ajavahemikul ehk alates finantskriisi puhkemisest hinnangute kohaselt kaotatud töökohtadest. ERF investeeris 200 000 väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) projekti ja 80 000 alustavasse ettevõttesse, rahastas 22 000 teadusvaldkonna ja ettevõtlusvaldkonna koostööprojekti, tagas 5 miljonile inimesele lairibaühenduse ja ühendas 5,5 miljonit inimest reovee puhastamise süsteemidega. ELi ühtekuuluvuspoliitika kohaste investeeringutega ehitati lisaks 3 000 km olulisi Euroopa transpordivõrke (15 % üleeuroopalisest transpordivõrgust) ning samuti kahekordistati nende vahendite mahtu, mida valitsused eraldavad vähem arenenud liikmeriikides teadus- ja arendustegevuse rahastamiseks.

Euroopa Sotsiaalfond (ESF) toetas 2007–2012. aastal 68 miljonil korral individuaalset projektis osalemist. Pärast ESFi toetuse saamist sisenes 5,7 miljonit töötut või tööturult eemale jäänud isikut tööturule ja ESFi toel omandati ligi 8,6 miljonit kvalifikatsiooni. Enam kui 400 000 korral anti teada uutest alustavatest ettevõtetest ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise alustamisest. See kõik on aidanud paljudes riikides kas pidurdada SKP langust või ära hoida tööpuuduse edasise suurenemise.

Nende investeeringute mõju lähiaastail suureneb, sest liikmesriikidel on 2007.–2013. aasta programmide vahendite kasutamiseks aega 2015. aasta lõpuni ning kuna investeeringu tegemise hetke ja selle mõõdetava mõju avaldumise hetke vahel on ajaline vahe.

Programmiperioodiks 2014–2020 ette nähtud enam kui 450 miljardi euro suuruse eelarvega (koos liikmesriikidelt nõutava kaasrahastamisega) on ühtekuuluvuspoliitika ELi peamine investeerimisvahend. Selle poliitikaga antakse suurim panus VKEde, teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni, hariduse, vähese CO₂-heitega majanduse, keskkonna, tööpuuduse ja sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse, ELi kodanikke ühendava infrastruktuuri väljaarendamise ja haldusametuste ajakohastamise toetamise. Ühtekuuluvuspoliitika investeeringutel koos struktuurireformidega on väga oluline roll majanduskasvu ja töökohtade loomise soodustamisel ning strateegia „Euroopa 2020” aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärkide saavutamisel.

Tuleb tagada nende vahendite kasutamine kõige tõhusamal ja tulemuslikumal viisil, maksimeerides nende mõju, toetades taastumist ning aidates ELil olla kriisist välja tulles tugevam ja konkurentsivõimelisem kui varem.

Uus ühtekuuluvuspoliitika on viidud täielikult kooskõlla strateegiaga „Euroopa 2020” ning selle peamiste tööhõivete, teadus- ja arendustegevust, kliimat ja energiat, haridust, vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastast võitlust käsitlevate eesmärkidega ning on seotud Euroopa poolaasta ja ELi majanduse juhtimise protsessiga. Seepärast kasutatakse ühtekuuluvuspoliitika kohaseid investeeringuid ka selleks, et toetada poliitikat, mida

liikmesriigid viivad ellu koondsuuniste ja riiklike reformikavade alusel, nagu ka selleks, et järgida nõukogu esitatud asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi. Riigipõhistes soovitustes nimetatud uute probleemide lahendamiseks võib komisjon paluda ka seda, et liikmesriigid muudaksid oma partnerluslepinguid ja rakenduskavu.

Käesolevas teatises võetakse kokku ühtekuuluvusvahendite abil eelmisel programmiperioodil saavutatud. Selles kirjeldatakse aastateks 2014–2020 ette nähtud ühtekuuluvusprogrammi reformi põhielemente¹ ning suundumusi, mis ilmnevad komisjoni ja liikmesriikide käimasolevate programmiteemaliste läbirääkimiste käigus. Teatisele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles analüüsitakse liikmesriikide ja piirkondade ees seisvaid sotsiaal-majanduslikke ja juhtimisalaseid ülesandeid ning hinnatakse ühtekuuluvuspoliitika ja avaliku sektori investeeringute mõju majanduslikele ja sotsiaalsetele erinevustele.

2. ARENEV POLIITIKA: INVESTEERIMINE PIIRKONDADE KONKURENTSIVÕIMESSE, ET PARANDADA INIMESTE ELU

ELi lepingus on sätestatud ühtekuuluvuspoliitika eesmärk vähendada majanduslikke, sotsiaalseid ja territoriaalseid erinevusi, pakkudes eelkõige toetust vähem arenenud piirkondadele.

Poliitika on aja jooksul aidanud parandada ELi piirkondades elatustaset ja majanduslikke võimalusi, parandades oskusi ja tööalast konkurentsivõimet, suurendades juurdepääsu piirkondadele, toetades haldussuutlikkuse suurendamist, luues sidemeid teadusasutuste, ülikoolide ja äriühingute vahel ning pakkudes teenuseid väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele. Peamiste majanduskasvu edendajate toetamisega aitab ühtekuuluvuspoliitika ELi piirkondadel kiiremini kasvada.

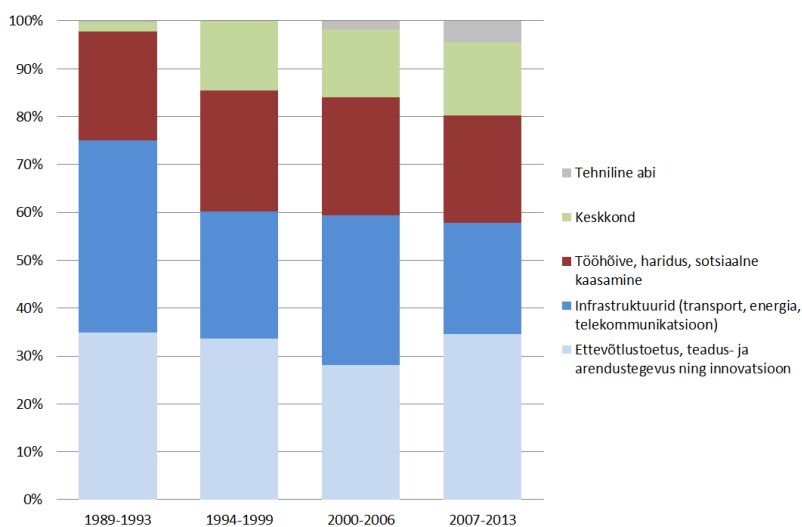
Ühtekuuluvuspoliitika on arenenud ja edenenud, jäädes siiski truuks oma aluspõhimõtetele. Algusaastatel oli ühtekuuluvuspoliitika puhtalt riikliku suunitlusega – selle raames rahastati liikmesriikides eelnevalt kindlaks määratud projekte ja mõju Euroopale kui tervikule oli väike. Aja jooksul pandi paika sellised olulised põhimõtted nagu mitmeaastaste programmide koostamine, strateegilisem investeerimine ning piirkondlike ja kohalike partnerite suurem kaasamine.

Lõviosa ühtekuuluvuspoliitika kohasest rahalisest toetusest on olnud pidevalt suunatud vähem arenenud piirkondadele ja liikmesriikidele. Investeeringute puhul on rõhuasetus siiski kandunud infrastruktuurilt üle VKEde toetamisele, innovatsioonile, innovaatilisemale tööhõivele ja sotsiaalpoliitikale. Seda ülekandumist võimaldas liikmesriikides (nii pärast 2004. aastat ühinenud kui ka n-ö vanemates liikmesriikides) toimunud infrastruktuuri areng, mida on toetatud ühtekuuluvuspoliitika alusel eelmistel perioodidel.

Joonisel 3 on näidatud investeeringute ülesehituse areng alates 1989. aastast.

¹ Vt ELT L 347, 20. detsember 2013.

Joonis 3. Ühtekuuluvuspoliitika investeeringute areng valdkondade lõikes vähem arenenud piirkondades (1989–2013)



Kaalukatesse infrastruktuuriprojektidesse (eeskätt transpordivaldkonnas) investeerimise osatähtsus oli suur poliitika elluviimise algaastatel ja pärast 2004. aasta laienemist, mil ELiga ühinesid riigid, mille infrastruktuur oli selgelt mahajäänud. Ühtekuuluvusfondi loomisega 1990. aastatel muutusid üha olulisemaks keskkonnaalased investeeringud, millega aidati liikmesriikidel ja piirkondadel järgida selles valdkonnas ELi direktiive ja eeskirju. Investeerimine tootmissektorisse ja eelkõige VKEdesse on jäänud suhteliselt stabiilseks.

Investeerimine inimestesse (haridus, tööhõive ja sotsiaalne kaasamine) on siiski suhteliselt vähe kahanenud. ESFi roll inimkapitali investeerimise vahendina on sellegipoolest märkimisväärselt suurenenud – viimati seoses majanduskriisi ränga mõjuga liikmesriikide tööturgudele. Uue meetmena selle olukorra lahendamiseks eraldatakse 2014.–2020. aasta õigusraamistiku alusel kindlaksmääratud minimaalne osa (23,1%) ühtekuuluvuspoliitika eelarvest sihtotstarbeliselt ESFile. See on oluline selleks, et tagada investeerimine inimkapitali, tööhõivesse, sotsiaalsesse kaasamisse, avaliku halduse reformi ja institutsioonilise suutlikkuse suurendamisse mahus, mis on vajalik liikumiseks strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide poole.

Aastatel 2007–2013 anti esmakordselt ühtekuuluvuspoliitika raames – eeskätt ESFi kaudu – toetust lähenemisetapis olevate riikide haldusasutuste ja õigussüsteemide ajakohastamiseks ja reformimiseks. Selle toetuse eesmärk on parandada avalike teenuste toimimist, kättesaadavust ja kvaliteeti, hõlbustada faktipõhist poliitikakujundamist ning luua poliitikat koos sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonnaga.

Ajavahemikust 2000–2006 saati on märkimisväärselt suurenenud tehnilise abi jaoks eraldatud vahendite osakaal, kajastades hästi toimivate asutuste suurt tähtsust ühtekuuluvusprogrammide tõhusa juhtimise seisukohast.

Kohandades investeeringuid vastavalt majandusarengu tasemele, on ühtekuuluvuspoliitika suutnud aja jooksul kohaneda iga piirkonna muutuvate vajadustega. Ometi ei ole poliitika areng olnud nii määrava tähtsusega, kui võidi oodata. Näiteks selgub tõendite põhjal, et aastatel 2007–2013 kehtestatud kohustus eraldada osa vahenditest ELi prioriteetidele oli samm edasi, ent selle tulemused on olnud ebahühtlased ja vahendeid eraldatakse ikka veel liiga vähe.

Üha selgemaks on saanud ka see, et ühtekuuluvuspoliitika tõhusus sõltub usaldusväärsetest makromajanduslikest strateegiatest, soodsast ettevõtluskeskkonnast ja tugevatest asutustest.

Mõnel juhul on sobimatu poliitika ning halduslikud ja institutsioonilised vajakajäämised piiranud rahastamise tõhusust. Endiselt on lünklik ka ELi õigusaktide ülevõtmine liikmesriigi õigusesse valdkondades, mis on seotud otseselt ühtekuuluvuspoliitikaga. Hoolimata püüdlustest määratleda paika pandud strateegilisi ja institutsioonilisi raamistikke ning haldusraamistikke, on nende kohaldamine jäänud suvaliseks ja ebasüsteemiliseks.

Ja veel – vahendite kasutamisel on keskendutud rohkem kulutustele ja halduseeskirjade järgimisele kui eesmärkide saavutamisele. Programmide eesmärgid on olnud teinekord ebamäärased, muutes nende täitmise kontrollimise ja hindamise keeruliseks. Sihtide seadmine on keeruline ja mõned liikmesriigid on võtnud endale sihid, mis ei ole piisavalt kõrgelennulised. See on piiranud võimalust hinnata võetud meetmete mõju ja mõista, millised neist olid kõige tõhusamad ja miks.

3. UUE ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA KESKMES ON TULEMUSTE SAAVUTAMINE

2013. aasta detsembris lõppenud ühtekuuluvuspoliitika reformi teemaliste läbirääkimiste tulemustega püütakse nimetatud vajakajäämisi kõrvaldada.

Reformiga keskendutakse investeerimispoliitika väljakujundamisele. Ühtekuuluvuspoliitika eesmärgid on viidud vastavusse strateegiaga „Euroopa 2020” ja investeringute kavandamisel võetakse süstemaatiliselt arvesse asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi. Ümber on kujundatud ka ühtekuuluvuspoliitika toimumispõhimõte, lähtudes viiest põhiideest.

3.1. Ühtekuuluvuspoliitika programmide elluviimiseks on vaja soodsat keskkonda

Uus ühtekuuluvuspoliitika on seotud ELi majanduse juhtimise protsessi ja Euroopa poolaastaga, kuivõrd ühtekuuluvuspoliitika kohaseid investeringuid ei saa kaaluda, võtmata arvesse majanduskonteksti, milles neid tehakse.

Selleks et vältida jätkusuutmatut fiskaal- või majanduspoliitikat, mis kahjustab ELi toetuse tõhusust ajavahemikus 2014–2020, võib vahendite eraldamise peatada, kui liikmesriik ei järgi talle ELi majanduse juhtimise protsessi raames esitatud soovitusi.

Investeerimise tõhusust ei tohi kahjustada läbimõtlemata poliitika ega regulatiivsed, halduslikud või institutsioonilised kitsaskohad. Seepärast peavad liikmesriigid ja piirkonnad täitma hulga eeltingimusi. Need tingimused on kavandatud selle tagamiseks, et investeringud suunataks selgesse strateegilisse poliitikaraamistikku, mis kindlustab nende ELi õigusaktide kiire ülevõtmise, mis mõjutavad ühtekuuluvusvahendite rakendamist, piisavat haldussuutlikkust ning näiteks diskrimineerimise vastast võitlust, soolist võrdõiguslikkust, puuet, riigihankeid ja riigiabi käsitlevate miinimumnõuete täitmist.

Eeskätt peab iga investeerimisvaldkond tuginema hästi määratletud strateegiale. Näiteks ei saa investeerida transporti enne, kui on paika pandud ulatuslik riiklik või piirkondlik transpordistrateegia. Samamoodi peavad teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna investeringud olema kavandatud aruka spetsialiseerumise raamistikus, mis eeldab nägemuse väljatöötamist, konkurentsieelise kindlakstegemist, strateegiliste prioriteetide paikapanekut ja arukate strateegiate kasutamist, et tagada ükskõik millise piirkonna võimalikult suur teadmispõhine areng. Lühidalt öeldes peaksid projektid lähtuma strateegiatest, mitte vastupidi.

3.2. Ühtekuuluvuspoliitika programmides tuleb keskendada vahendid väikesele arvule prioriteetidele ning maksimeerida nende vahendite lisaväärtust

Liikmesriigid ja piirkonnad peaksid keskenduma piiratud arvu ELile oluliste valdkondade rahastamisele. Suur osa ERFi vahenditest eraldatakse neljale strateegia „Euroopa 2020”

keskmes asuvale prioriteedile: innovatsioon ja teadustegevus, digitaalarengu tegevuskava, VKEde toetamine ja vähese CO₂-heitega majandus.

ESFi vahendite koondamine kuni viiele investeerimisprioriteedile aitab tugevdada väljundeid ja tulemusi Euroopa tasandil. See tagab ka selgema seose Euroopa tööhõivestrategiaga ja tööhõivealaste koonsuunistega. Vähemalt 20 % ESFi eelarvest eraldatakse sihtotstarbeliselt sotsiaalse kaasamise toetuseks ning vaesuse ja diskrimineerimise vastaseks võitluseks.

Võttes arvesse pakulist vajadust lahendada noorte tööpuuduse probleem, on käivitatud 6 miljardi euro suuruse eelarvega noorte tööhõive algatus, mille raames eraldatakse vahendeid, et aidata rakendada kõikjal ELis noortegarantiid. Sellega tagatakse, et igale noorele pakutakse nelja kuu jooksul pärast koolist lahkumist või töötuks jäämist asjakohast tööd või koolitust. Noorte tööhõive algatuse vahendid suunatakse piirkondadesse, kus noorte töötuse määr on eriti kõrge.

Piirkonnad ja liikmesriigid peavad tegema oma eesmärkide seas selge valiku. See võimaldab saavutada vahendite kriitilise massi, mis tagab tuntava mõju ja investeeringute tegemise neis valdkondades, millel on majanduskasvule ja töökohtadele otsene ja viivitamatu mõju.

3.3. Ühtekuuluvusprogrammide eesmärgid ja tulemused peavad olema selgelt kindlaks määratud

Ühtekuuluvuspoliitikas tehtud edusamme mõõdetakse selle poliitika tulemuste ja mõju põhjal. Seepärast püütakse reformidega tagada paremate tulemusnäitajate ning parema aruandluse ja hindamise kaudu suurem keskendumine tulemustele.

Programme kavandades peavad liikmesriigid ja piirkonnad kindlaks määrama tulemused, mida nad kavatsesid programmiperioodi lõpuks saavutada. Programmides tuleb kirjeldada seda, kuidas kavandatud meetmed aitavad neid eesmarke saavutada, ning kehtestada edusammude mõõtmiseks selgete alg- ja sihttasemetega tulemusnäitajad. Igal programmil peab olema tulemusraamistik, et suurendada läbipaistvust ja vastutust.

Täiendavaks stimuleerimiseks on kõrvale pandud umbes 20 miljardit eurot (ehk 6 % ühtekuuluvuspoliitika eelarvest), mis eraldatakse 2019. aastal nendele programmidele, mille puhul on näha, et nad on oma eesmärkide saavutamisel õigel teel.

3.4. Ühtekuuluvusprogrammides tuleb anda laiem kõlapind linnadele

Linnad võivad mängida ühtekuuluvuspoliitikas ja strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisel olulist rolli. Enam kui kaks kolmandikku eurooplastest elab linnades. Linnad on tootlikud ja innovaatilised ning võivad haarata aruka majanduskasvu saavutamisel juhtohjad. Nad võivad olla ressursitõhusamad (nt viies miinimumini maa hõivamise, mulla katmise ja energiakasutuse) ja osaleda jätkusuutliku kasvu tagamises (nt keskkonnahoidlike infrastruktuuride kaudu). Võttes arvesse erinevusi jõukuses ning sotsiaalselt tõrjutud isikute ja vaesuse koondumist linnadesse, on linnad olulised kaasava majanduskasvu tagamise seisukohalt.

Seepärast on oodata, et umbes pool ERFi vahenditest kulutatakse 2014–2020. aastal linnades. Uue ühtekuuluvuspoliitikaga on seatud samuti sihiks anda linnadele volitused kujundada ja ellu viia poliitikat, mis aitab saavutada strateegia „Euroopa 2020” eesmarke, eraldades kindlaksmääratud minimaalse summa (5 % ERFi vahenditest) ühendinvesteeringuteks säästvasse linnaarendusse ja tagades, et linnadel on projektide väljavalimisel põhiroll.

Komisjon kuulutab uue uuenduslike linnameetmete programmi alusel välja ka projektikonkurse, et toetada linnu, kes soovivad katsetada linnaarengus uusi ideid.

3.5. Ühtekuuluvusprogrammidega tuleb kaasata paremini kõikide tasandite partnereid

2014.–2020. aasta poliitikaraamistik põhineb eeldusel, et kõik mitmetasandilise valitsemise põhimõtetest kinni pidavad riigi, piirkonna ja kohaliku tasandi partnerid, sealhulgas sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid, kaasatakse programmi koostamise kõikidesse etappidesse. Euroopa partnerluse käitumisjuhendis² nähakse liikmesriikidele esmakordselt ELi tasandil ette juhised selle kohta, kuidas jõuda partneriteni ja kaasata neid programmide väljatöötamisse, kogu programmi elluviimisesse ning järelevalvesse ja hindamisse. Partnerlused võivad olla iseäranis tõhusad ka kogukondlikult juhitavate kohalike arengustrateegiatega väljatöötamisel. Uutesse eeskirjadesse on loimitud ka meetmed sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna partnerite suutlikkuse suurendamiseks.

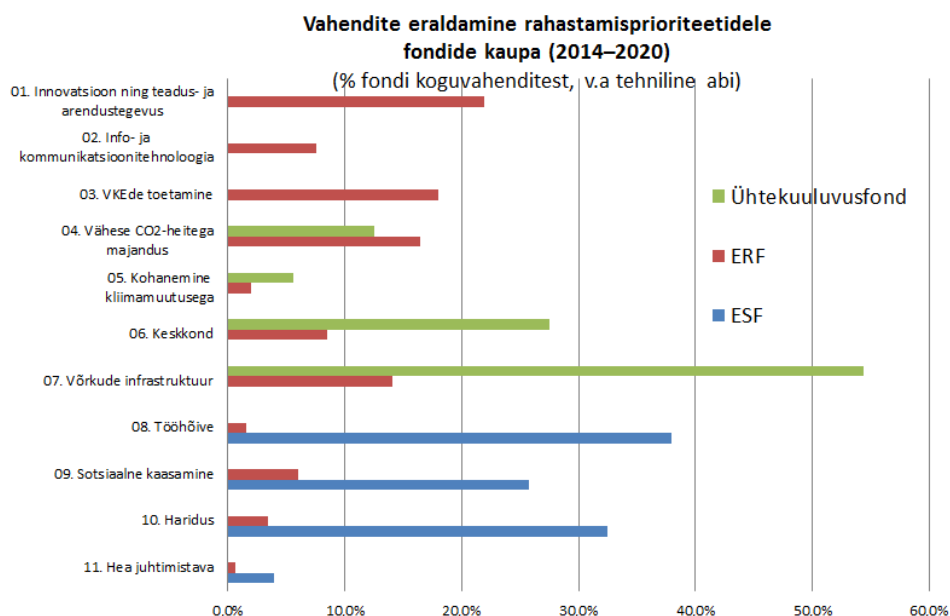
4. TEOORIAST PRAKTIKASSE: LÄBIRÄÄKIMISTE KÄIGUS ILMNEVAD TÕENDID

Käesoleva teatise vastuvõtmise ajaks oli komisjon saanud kõik 28 partnerluslepingut ja umbes 150 rakenduskava³. Läbirääkimised liikmesriikide ja piirkondadega jätkuvad. Seepärast annab järgnev üksnes aimu sellest, mil määral on reformi peamisi elemente loimitud uutesse strateegiatesse ja programmidesse.

Olemasolevast teabest nähtuvad mõned väga julgustavad suundumused ja mõned probleemid.

Majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi raames on eraldatud riiklikele ja piirkondlikele programmidele ühtekokku umbes 336 miljardit eurot. Vahendid on jaotatud järgmiselt: 187,5 miljardit eurot ERFile, 63 miljardit eurot Ühtekuuluvusfondile ja 85 miljardit eurot ESFile, mida on rohkem kui seadusega ERFile ette nähtud miinimumeraldis 80 miljardit eurot⁴.

Joonis 4. Vahendite eraldamine rahastamisprioriteetidele fondide kaupa (2014–2020, % koguvahenditest)



² Vt komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määrus, C(2013) 9651 (final).

³ Komisjon on neli rakenduskava juba vastu võtnud.

⁴ Majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi jaoks ette nähtud rahalised vahendid on pärit ERFile (v.a Euroopa territoriaalse koostöö jaoks ette nähtud toetus), ESFile ja Ühtekuuluvusfondist. Näitajad kajastavad olukorda 1. juuni seisuga ja võivad programmi teemal peetavate läbirääkimiste käigus veel muutuda.

Umbes 124 miljardit eurot eraldatakse teadus- ja arendustegevusele ja innovatsioonile, IKT-le, VKEdele ning vähese CO₂-heitega majandusele. See tähendab võrreldes ajavahemikuga 2007–2013 ligi 22%-list kasvu. Enamik sellest summast on pärit ERFist (116,5 miljardit eurot) ja ülejäänud Ühtekuuluvusfondist.

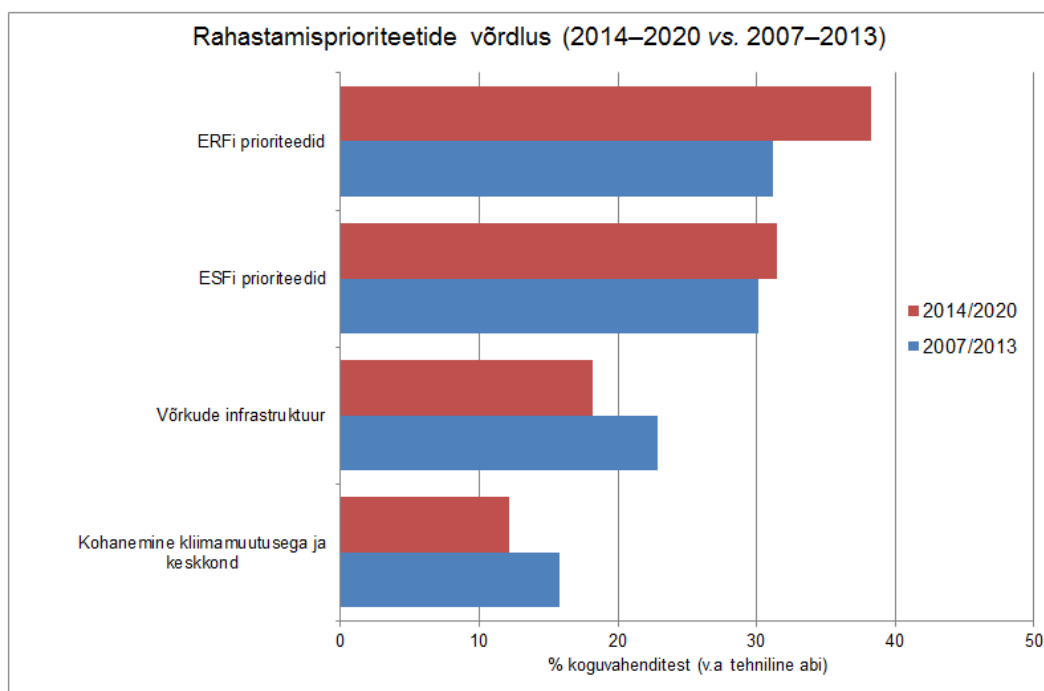
98 miljardit eurot investeeritakse tööhõive-, sotsiaalse kaasamise ja haridusmeetmetesse. Enamik sellest summast on pärit ESFist: tööhõive (30,7 miljardit eurot), sotsiaalne kaasamine (20,9 miljardit eurot) ja haridus (26,3 miljardit eurot).

59 miljardit eurot eraldatakse transpordi ja energiavõrkude infrastruktuurile, mis võrreldes ajavahemikuga 2007–2013 tähendab summa vähenemist 21 % võrra.

Ligi 4,3 miljardit eurot investeeritakse riigiasutuste institutsioonilise suutlikkuse suurendamiseks ning haldusasutuste ja avalike teenuste tõhususse (hea juhtimistava). See tähendab võrreldes viimase perioodiga 72%-list kasvu.

Seega toimuvad uuel programmiperioodil võrreldes ajavahemikuga 2007–2013 rahastamisprioriteetides selged muutused. Liikmesriigid ja piirkonnad investeerivad rohkem ERFi prioriteetidesse (teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon, IKT, VKEd ja vähese CO₂-heitega majandus) ning ESFi prioriteetidesse (tööhõive, sotsiaalne kaasamine, haridus ja juhtimine). Võrkude infrastruktuuri ja keskkonnainfrastruktuuri investeeritakse omakorda vähem raha. Infrastruktuuri tehtavate investeeringute vähenemine on eriti märgatav enam arenenud liikmesriikides.

Joonis 5. Vahendite eraldamine rahastamisprioriteetidele (2014–2020 vs. 2007–2013, % koguvahenditest)



Eriline tähelepanu, mida komisjon on pööranud vähese CO₂-heitega majandusele, on kaasa toonud seda liiki investeeringute märgatava kasvu: üleminekut vähese CO₂-heitega ja kliimamuutusele vastupanuvõimelisele majandusele toetatakse enam kui 38 miljardi euroga. Mitmed riigid on pannud erilist rõhku energiatõhususele või taastuvenergia arendamisele. Mõnel juhul tuleb investeeringute ja kliimamuutuse eesmärkide vallas oodatavate tulemuste seos muuta siiski selgemaks.

Suurt tööpuudust ja üha suurenevat vaesust arvesse võttes võiks mõnes partnerluslepingus keskenduda rohkem kaasavale majanduskasvule. Samuti on komisjon seisukohal, et

haridusele eraldatud vahendid ei ole kindlaks määratud prioriteetide saavutamiseks praegu piisavad. Mõnes partnerluslepingus pööratakse vähe tähelepanu aktiivsetele sotsiaalse kaasamise meetmetele. Selleks et tagada paremad sotsiaalsed tulemused ja investeringud, millega reageeritakse tõhusamalt sotsiaalsetele muutustele, tuleb programmidesse lõimida paremini sotsiaalpoliitika reformid.

Peale selle on noorte tööhõive algatust käsitlev teave mõnes partnerluslepingus ja rakenduskavas võrdlemisi üldine – ei ole täpsustatud seda, kuidas see uus algatus käima lükatakse, ega ka seda, kas ja kuidas toetatakse sellega noortegarantii rakendamist. Mõnes programmis tuleb keskenduda noorte tööhõive algatuse raames toetatavate meetmetega rohkem töökohtade loomise soodustamisele.

Olenemata roma vähemust käsitlevate riigipõhiste soovitude olemasolust, ei ole mõned liikmesriigid näinud tõrjutud kogukondade jaoks ette spetsiaalset prioriteeti, raskendades niiviisi veelgi selle poliitikavaldkonna jaoks eraldatavate vahendite hulga hindamist. Mõned liikmesriigid ei käsitle selle sihtrühma vajadusi piisavalt või peavad täiendavalt täpsustama oma strateegiat ja sekkumisloogikat.

Haldussüsteemide ajakohastamist ja õigussüsteemide kvaliteeti peetakse konkurentsivõime ja kaasava kasvu seisukohast väga olulisteks teguriteks. Paljud liikmesriigid kavandavad meetmeid eesmärgiga muuta oma riigiasutused tugevamaks ja parandada nende suutlikkust, et töötada välja tõhusamad strateegiad, paremad haldusteenused ja kiiremad kohtumenetlused, suurendada riigiasutuste läbipaistvust ja usaldusväarsust ning parandada avalikkuse osalemist poliitikakujundamise eri etappides. Ometi pole paljudes liikmesriikides, kus avaliku halduse reformi peetakse keeruliseks ülesandeks, selget strateegiat ning eesmärgid on ebatäielikud ja ebaselged, ehkki selline reform on töökohtade, majanduskasvu ja konkurentsivõime toetamiseks mõeldav. Lisaks puudub mõnes neist liikmesriikidest sellise reformi elluviimiseks selge poliitiline tahe.

On selge, et vajadust täita investeringuteks ettevalmistumise käigus enne programmi elluviimist teatavad tingimused on võetud tõsiselt. See protsess ei ole olnud lihtne. Paljudel juhtudel on komisjon pidanud leppima kokku tegevuskavades, et tagada nõuete täielik täitmine selgelt kindlaks määratud tähtaegadeks. Tingimused, mille täitmine on olnud liikmesriikide meelest eriti keeruline, on seotud valdkondadega, kus tuleb üle võtta ELi direktiivid või kus tuleb kohaldada tõhusalt ELi eeskirju.

Riigi ja piirkonna tasandil on kavandatud aruka spetsialiseerumise strateegiad, et kiirendada majanduse ümberkujundamist ja täita teadmistes esinevaid lünki. Tuleks panna rohkem rõhku leebematele toetuse vormidele, turukesksete teadusuuringute toetamisele ja koostööle ettevõtjatega. On oht, et VKEdele antakse tavapärasest toetust, selle asemel et kohandada seda vastavalt VKEde vajadustele ja kasvupotentsiaalile eesmärgiga tagada suur võimendav mõju ja kiire kasutuselevõtt.

Mõned liikmesriigid on kavandanud ka programme, millega luuakse selged seosed digitaalrajanduse ja innovatsiooni vahel. See on oluline, sest konkreetsete kitsaskohtade kaotamiseks ja turukesksete lahenduste edendamiseks on vaja investeringuid kiirese lairibaühendusse ja IKTsse. Väga tähtis on näiteks keskenduda lairibaühendusse tehtavad investeringud järgmise põlvkonna võrkudele kandmaks hoolt selle eest, vähem arenenud piirkonnad ei jääks veelgi rohkem maha. Seoses riigi ja piirkonna tasandi aruka spetsialiseerumise strateegiatega on ülioluline ka ühtekuuluvuspoliitika, raamprogrammi „Horisont 2020” ja teiste ELi programmide koostoime.

Ajavahemikus 2014–2020 rahastatakse 16 riigis umbes 88 programmi mitmest fondist, ühendades ERFi, Ühtekuuluvusfondi ja ESFi vahendid. See peaks soodustama tervikliku lähenemisviisi rakendamist, millega koondatakse eri strateegiad, vahendid ja prioriteedid.

Selleks et muuta see poliitika tõhusamaks ja tulemuspõhiseks, peavad liikmesriigid ja piirkonnad kehtestama üksikasjalikud eesmärgid. On oluline, et programmides ei sõnastataks eesmärgi liiga üldiselt, mis puudutab ka arvukaid võimalikke meetmeid, et säilitada projektide hilisemal väljavalimisel võimalikult suur paindlikkus. Kui eesmärgid ei ole piisavalt kaugeleulatuvad ja üksikasjalikud, on väga keeruline poliitikat hinnata ja pidada selle üle sisukat avalikku arutelu. Komisjon keskendub läbirääkimiste käigus nendele ohtudele.

Partnerluslepingud on üldjuhul koostatud partneritega peetud mõistliku dialoogi tulemusel, ehkki leidub märke ka sellest, et mõnel juhul ei olnud see dialoog piisav, et sellesse ei kaasatud olulisi sidusrühmi või et dokumentide hilisemates versioonides ei kajastatud esitatud märkusi. Komisjon uurib väga hoolikalt, kuidas liikmesriigid on kohaldanud partnerluse käitumisjuhendit, et tagada sidusrühmade tõeline osalemine.

Ja veel – uuel perioodil on vaja riigi ja piirkonna tasandil tugevaid juhtimis- ja koordineerimismehhanisme, et tagada programmide vaheline sidusus ning strateegia „Euroopa 2020” ja riigipõhiste soovitude toetamine ning vältida kattumisi ja lünki. See on eriti tähtis silmas pidades piirkondlike programmide arvu üleüldist kasvu (ESFi programmide arv on kasvanud võrreldes ajavahemikuga 2007–2013 ligi 60 %).

5. JÄRELDUS

Ajavahemikus 2014–2020 investeeritakse kolmandik ELi eelarvest ühtekuuluvuspoliitika raames, et aidata saavutada kogu ELi hõlmavaid majanduskasvu ja töökohtadega seotud eesmärgi ning vähendada majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi. Ühtekuuluvuspoliitika on ka suurim ELi tasandi investeerimisvahend, millega püüeda strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamise poole. Selle panus on suurim paljudes valdkondades, mille hulka kuuluvad muu hulgas VKEde toetamine, teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon, investeerimine oskuslikku ja konkurentsivõimelisse tööjõudu, võitlus tööpuuduse ja sotsiaalse tõrjutusega, kohanemine kliimamuutustega ja keskkond.

Makromajanduslikust mõjust annavad aimu majandusmudelid. Näiteks on oodata, et SKP võib olla peamistes abisaajates riikides tänu ühtekuuluvuspoliitikal programmide rakendamise perioodil keskmiselt 2 % ja tööhõive umbes 1 % suurem.

Ent ühtekuuluvuspoliitika tootlikkust suurendav mõju kasvab edasi ka pärast programmide lõppemist. Hinnangute kohaselt ületab nende riikide SKP 2030. aastaks enam kui 3 % võrra taset, mis oleks eeldatavasti saavutatud ühtekuuluvuspoliitika puudumise korral. See tähendab, et ajavahemikus 2014–2030 on SKP iga peamistes abisaajates riikides kulutatava euro puhul eeldatavasti enam kui kolm eurot suurem.

Selleks et selline mõju ka avalduks, on aga oluline, et liikmesriigid ja piirkonnad viiksid ellu reforme ja kasutaksid ühtekuuluvuspoliitikat tõhusa investeerimisvahendina. Seepärast on väga tähtis see, milliste tulemusteni jõutakse käimasolevatel läbirääkimistel, mille eesmärk on töötada välja jõulised strateegiad, teha kindlaks väike arv peamisi investeerimisprioriteete, kehtestada kaugeleulatuvad sihid ning tagada, et mikro- ja makrotingimused muudavad ühtekuuluvuspoliitika raames kaasrahastatavate investeeringute mõju võimalikult suureks.

Komisjon esitab programmide kohta Euroopa Parlamendile ja nõukogule esialgse eduaruande 2017. aastal. Selles antakse ülevaade liikmesriikide ja piirkondade edusammudest

programmides kindlaks määratud eesmärkide saavutamisel, märkides ära selle, kas eesmärkidega on jõutud kavandatud tulemusteni.