

EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

Regionaalarengukomisjon

11.1.2007

TÖÖDOKUMENT

Ühtekuuluvuspoliitika roll ja tõhusus erinevuste vähendamisel vaeseimate ELi piirkondade vahel

Regionaalarengukomisjon

Raportöör: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

ELi ühtekuuluvuspoliitika eesmärk on edendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust liidu piirkondade vahel. Arengus mahajäänud, ümberkorraldusi läbivatele või teatud geograafiliselt, majanduslikult või sotsiaalselt ebasoodsate tingimuste poolt mõjutatud piirkondadele tuleb anda abi nende probleemide lahendamisel ja raskustega toimetulemisel. Nagu näitavad mitmed näited, on mitmetes endistes liidu vaestes piirkondades saavutatud edukas areng. Tõukefondide abiga on neli eelnevalt ühtekuuluvusalast abi saanud riiki – Iirimaa, Kreeka, Portugal ja Hispaania – teinud läbi märkimisväärse arengu.

Siiski on piirkondlikud arengutaseme erinevused ELi 27 liikmesriigi puhul palju suuremad kui ELi 15 liikmesriigi puhul ning seetõttu on vaja tõsisemaid meetmeid, et nimetatud erinevusi vähendada. Vaatamata 2004. aastal ELiga ühinenud liikmesriikides juba saavutatud olulisele majandusedule on mahajäämused arengus tihti tingitud haldusalastest puudustest. Majanduskasvul on kalduvus koonduda teatud piirkondade ümber. Tõendeid sellise koondumise kohta leiab eriti Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, kus kiiresti kasvavad pealinna ümber asuvad piirkonnad. Linnade kasv, millega kaasneb kasvav konkurents, võib ümberkaudsete maakogukondade arengut mitmel viisil edendada. Teatud piirkondades siiski edasiminekut ei toimu. Eurostati poolt hiljuti avaldatud arvud näitavad suurt arengulõhet rikkaimate ja vaeseimate ELi piirkondade vahel ning et Kesk- ja Ida-Euroopa uued liikmesriigid on viimastel kohtadel.

Tabel 1

SKT piirkonniti ühe elaniku kohta ELi 25 liikmesriigis – 2003. aasta arvandmed
(*ostujõu standardi alusel, EL 25=100*)

Kümme esimest			Kümme viimast		
1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarország (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabel 2

SKT piirkonniti ühe elaniku kohta ELi 27 liikmesriigis – 2006. aasta arvandmed
(ostujõu standardi alusel, EL 25=100)

Piirkond	SKT (ostujõu standardi alusel) inimese kohta % EL-25 keskmisest (EL-25 = 100)
Inner London (UK)	277,6
Bruxelles-Brussels (BE)	237,6
Luxembourg (LU)	233,9
Hamburg (DE)	184,0
Île de France (FR)	173,3
Wien (AT)	170,9
Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165,1
Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160,0
Oberbayern (DE)	157,9
Stockholm (SE)	157,9
Åland (FI)	154,3
Utrecht (NL)	152,5
North Eastern Scotland (UK)	150,3
Southern and Eastern (IE)	149,2
Darmstadt (DE)	148,3
.....	
Vest (RO)	34,0
Podkarpackie (PL)	33,2
Lubelskie (PL)	33,2
Centru (RO)	32,3
Istocna Hrvatska (HR)	31,0
Nord-Vest (RO)	29,1
Severozapaden (BG)	26,1
Sud-Est (RO)	25,6
Sud-Vest (RO)	25,5
Severoiztochen (BG)	25,3
Yugoiztochen (BG)	24,9
Yuzhen tsentralen (BG)	24,6
Sud (RO)	24,4
Severen tsentralen (BG)	24,2
Nord-Est (RO)	21,7

Piirkonnad suurima ja väikseima SKTga inimese kohta (ostujõu standardi alusel) (EL 25=100)

Käesoleva omaalgatusliku raporti projekti eesmärk on rõhutada teatud põhimõtteid selle kohta, kuidas liikmesriigid ja EL saaksid suurendada ELi ühtekuuluvuspoliitika tõhusust kõige vaesemates piirkondades. Ajavahemiku 2007–2013 finantsperspektiivis on kõige vaesemate riikide arenguks eraldatud rahalised vahendid. Kõnealuseid vahendeid tuleb nüüd tõhusalt kasutada.

Vaeseimate piirkondade majanduskasvu kiirendamine on oluline eeltingimus kõrge ja pikaajaliselt püsiva elatustaseme edendamisel liidus. ELi piirkondade lähenemine on äärmiselt oluline, kui liit soovib tulevikus olla tugev ja konkurentsivõimeline kogu maailmas. Kui arenguraskustega silmitsi seisvate piirkondade mahajäämus püsib, tekib oht, et poliitilised mõjud ei täida tulevikus kasvavate kulude tõttu oma eesmärki.

- ELi ühtekuuluvuspoliitika peab **tegema kindlaks** vaeseimate piirkondade **erivajadused** ja leidma nende arengu edendamiseks sobivad vahendid.

Oluline on teha kindlaks iga üksiku piirkonna peamised vajadused ja koondada rahastamine

õigele tasandile. Ühtekuuluvusalast abi saavates riikides tuleb luua „infrastruktuuritaust” muude investeeringute jaoks. Konkurentsivõime ja ühtekuuluvuse eesmärgi vahel ei ole tegelikku vastandumist; siiski on oluline aru saada, kus võimendav mõju suurendab kasvu. Selleks, et jõuda konkurentsivõime teatud tasemele, peavad vaestes piirkondades olema välja arendatud asjakohane põhiline infrastruktuur ja inimressursid.

- **Raskused, mida vaeseimad piirkonnad kogevad rahaliste vahendite vastuvõtmisel**, on asjakohane probleem. Ametiasutustel puuduvad tihti oskused ja kogemus või sobivad vahendid ühtekuuluvuspoliitika keeruliste nõuetega tegelemiseks ning seega ei suuda nad taotleda vahendeid, millele neil põhimõtteliselt õigus on.

See on pakiline probleem eriti uute liikmesriikide ja läbirääkijariikide jaoks.

Tabel 3

Reaalse SKT kasvumäär

SKT kasvumäär – muutus protsentides võrreldes eelmise aastaga (2006., 2007. ja 2008. aasta prognoosid)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgaaria	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Rumeenia			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
EL 25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
EL 15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Nagu ilmneb tabelist 3, on 2007. aastal ELiga ühinenud Bulgaaria ja Rumeenia majanduskasvu potentsiaal eriti tähelepanuväärne. Et nimetatud arengupotentsiaali täiel määral ära kasutada, peavad asjaomased haldusorganid tõhusalt toimima. Rõhutatakse vajadust institutsioonilise suutlikkuse järgi, mis on koos inimressursside arendamisega eeltingimus programmide ja projektide edukaks elluviimiseks. Ühinemiseelse abi perioodi ajal on seoses mitmete programmidega abi saava poole puhul ilmnenu palju institutsioonilisi, juhtimis- ja haldusalaseid puudusi, mida ei ole veel jõutud täielikult kõrvaldada, kuid millega tuleb lähitulevikus tegeleda, kui soovitakse rahalisi vahendeid täpselt investeerida ja kulutada.

Tõukefondide usaldusväärne haldamine nõuab **erinevate tasandite (poliitiline, tehniline ja haldustasand) koordineerimist**. See on pakiline probleem uutes liikmesriikides ja vajalik on palju enamate tõhusate meetmete võtmine. ELi, liikmesriikide ja piirkondade vahelise ühtekuuluvuse tagamist käsitlevad arutelud on väga olulised ja sellisest struktureeritud dialoogist ei tohi kõrvale jätta ühtegi juhtimissfääri. Ühtekuuluvuspoliitika ei tähenda ainult majanduslikke vahendeid, vaid ka **erinevate sidusrühmade vahelist partnerlust**. Selleks, et parandada võimendavat mõju, ei piisa ainult ühe tasandi tegutsemisest ja koostööst; eriti vajalikud on seega nõuetekohane teabevahetus ja partnerlused.

- Tuleb kehtestada vastastoiimet praktikas rakendav raamistik ja korraldada kogemuste vahetus; kõnealune jõupingutus võib pakkuda võimalust kehtestada normid ja standardid, mis suurendavad haldussuutlikkust määruste ja eeskirjade rakendamisega toimetulemiseks.

Rahaliste vahendite eelarvestamiseks ja kapitali kättesaadavuse parandamiseks on oluline kasutada enam **avaliku ja erasektori partnerlust**. Avaliku ja erasektori partnerluste rakendamiseks tuleb kehtestada eeskirjad ja nende takistusi tuleb vähendada. Uutes liikmesriikides puuduvad head tavad.

- **Täiendavuse** olulisust tuleb jätkuvalt rõhutada. Erakapitali kaasamine on tähtis aspekt, millel on potentsiaali edendada täiendavaid investeeringuid. Rahalist toetust tuleks kasutada läbipaistvalt, et tagada seatud eesmärkide saavutamine.
- **Programmid Jaspers, Jeremie ja Jessica** on suurepärased abivahendid muuhulgas VKEde jaoks piirkondlikul tasandil, kuid liikmesriigid ja komisjon peavad palju enam ära tegema selleks, et neid edendada ja tagada nende täielik ja tõhus kasutamine eelkõige vaeseimates piirkondades.
- Majandusareng on tihedalt seotud **innovatsiooniga**, mis on lisaks regionaalarengu põhielement. ELi ühtekuuluvuspoliitika peab Lissaboni strateegia kohaselt olema suunatud ELi innovatsioonialase suutlikkuse suurendamisele ning seetõttu on oluline, et kõnealune eesmärk ei jätaks tähelepanuta kõige vaesemaid piirkondi.
- Ettevõtlust tuleks aktiivselt toetada ja see peab kaasama kõiki sidusrühmi. Ettevõtlust tuleks edendada eelkõige tööturule sisenevate naiste ja noorte ning sotsiaalselt tõrjutud rühmade seas. Oluline tegur innovatsiooni edendamisel on ka eeskirjade ja õigusaktide kvaliteedi parandamine ELi riikides tagamaks, et need pigem soodustavad kui pidurdavad innovatsiooniprotsessi olulistes majandussektorites. Selles osas on vaeseimad piirkonnad tõenäoliselt haavatavamad.

Arvukate näidete varal võib täheldada, et uued liikmesriigid ei suuda vahendeid kasutada. **Parandada tuleb seega halduskvaliteeti**, et piirkonnad, millele on eraldatud vahendid, suudaksid neid vastu võtta ja abi tõhusalt kasutada. Oluline on tehniline abi, seda eriti uute projektide elluviimise ettevalmistamisel. Kvaliteet tuleb tagada nii väliselt erialaste teadmiste näol kui ka sisemiselt – olla teadlik sellest, mida tõesti on vaja, et viia läbi asjakohased kvaliteedikontrollid projektide ja vahendite kulutamise üle. Samuti tuleb juba elluviidud jätkusuutliku projekti kohta viia läbi ajakohastatud hindamine.

- Rahalistes vahendites võiks ette näha eraldi summa, mida kasutatakse ettevalmistamiseks, järelevalveks, hindamiseks ja ekspertide jaoks. Kui nimetatud toetust kasutatakse asjakohaselt, võib see eelkõige keerukama haldussüsteemiga riikide jaoks osutada ülioluliseks.

Oluline on, et **rahalised vahendid jõuaksid abikõlblike piirkondadeni kiiresti**. Mõnikord võtab vahendite jõudmine toetuse saajateni kaua aega ning nende täpse ringlemise tagamine on kõikide asjaomaste poolte ülesanne.

Tõukefondide kasutamise süsteemis on raske vältida keerukust, mida mõjutavad kolme erineva tasandi regulatsioonid: ühenduse eeskirjad, riiklikud raamistikud ja piirkondlikud tavad. Seega on kõigi kolme tasandi jaoks väljakutse **menetluste lihtsustamine**, et vältida tõlgendamist ja lihtsustada ning kiirendada programmide elluviimist.

Vajadus on sünergia järele nii Euroopa kui ka liikmesriikide **poliitikavaldkondade vahel**. Poliitikavaldkonnad peaksid üksteist täiendama ja mitte üksteise vastu töötama. Teistest Euroopa poliitikavaldkondadest saadava kasu territoriaalne kontsentreerumine üksikutesse riikidesse ja piirkondadesse võib näiteks vähendada arengupoliitika mõju. Regionaalarengul peavad olema ka sotsiaalsed ja keskkonnaalased mõõtmed.

- Poliitikavaldkondade vahelise võimaliku moonutava mõju toimet tuleks arvestada ja analüüsida 2009. aastal toimuva ühenduse eelarve vaheläbivaatamise raames ning majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust käsitlevas neljandas aruandes.

Selleks, et tugevdada vaeseimates piirkondades ühtekuuluvust ja tõhusat arengut, on vaja **mobiliseerida kõik sidusrühmad**, kaasata ja tagada kõikide asjaomaste poolte täielik osavõtt.

Võidelda tuleb töötuse vastu, mis tabab kõige rängemalt kõige vaesemaid piirkondi. Pikaajalise töötuse olemasolu teatud sotsiaalsete rühmade puhul on eriti murettekitav. **Et saavutada sotsiaalset ühtekuuluvust, tuleb teha jõupingutusi puuetega inimeste parima võimaliku integreerimise tagamiseks**. See on eeldus selleks, et saavutada kogu ELi ühiskonnas õige elatustase. Lisaks aitavad ühtekuuluvuse saavutamisele ELis kaasa **meeste ja naiste võrdsed võimalused tööturul**. Valdavalt esineb ikka veel erinevusi naiste ja meeste palgataseme vahel ning see takistab majanduskasvu. Soolistele erinevustele tähelepanu pööramine tõstab ühtekuuluvuspoliitika tõhusa rakendamise kvaliteeti. Tööandjad ja töötajad kõikidel protsessi tasanditel peavad olema sellest teadlikud ja kõnealuses valdkonnas tuleb võtta asjakohased meetmed.

- Programmide ja projektide elluviimisel ja hindamisel soolise võrddiguslikkuse aspekti arvestava lähenemisviisi rakendamise vajaduse ja vahendite kohta tuleb anda teavet ning kasutada paremini juba läbiviidud uurimusi ja analüüse. Selliseid küsimusi, nagu soolist aspekti arvestava eelarvestamise tagamine (näiteks kas eelarve on piisav võrdseid võimalusi taotleivate meetmete elluviimiseks), soolisest aspektist teadlike sotsiaalsete partnerite ja asjaomaste osalejate leidmine ning soolise aspektiga seotud erialaste teadmiste kättesaadavuse kindlustamine, on võimalik praktikas rakendada. Arukas lähenemine soolisele aspektile ühiskondlikus ja majanduslikus elus, mis väldib stereotüüpseid arvamusi meeste ja naiste sotsiaalsete rollide kohta, on ühtekuuluvuspoliitika tõhusamaks muutmisel oluline element.

Piirkonna konkreetseid omadusi ja probleeme silmas pidades koostatud tasakaalustatud arengukontseptsioon on kõige vaesemates riikides elulise tähtsusega, kui Euroopa poliitikavaldkonnad, mille eesmärk on arenguerinevuste vähendamine, peavad saama

tõelisteks jätkusuutlikeks ELi arengu- ja ühtekuuluvusstrateegiateks.