



Brüssel, 10. november 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Ühtekuuluvuspoliitika pikaajaline mõju ELi piirkondadele = Arvamuste vahetus

Ühtekuuluvuspoliitikale pühendatud üldasjade nõukogu 22. novembri istungil palutakse ühtekuuluvuspoliitika eest vastutavatel ministritel käesoleva märkuse lisas esitatud eesistujariigi dokumendi alusel arutada ühtekuuluvuspoliitika peamisi tulevikueesmärgesid ja -põhimõtteid, väljakutseid, millega asjaomane poliitika tulevikus silmitsi seisab, ja seda, kuidas neid kõige paremini käsitleda, samuti ühtekuuluvuspoliitika lisaväärtust võrreldes muude ELi poliitikavaldkondade ja vahenditega ning riiklike raamistikega, pidades silmas selle võimalikku kohandatavust nendega.

Taustdokument

Ühtekuuluvuspoliitikale pühendatud üldasjade nõukogu istungile

Ühtekuuluvuspoliitika on peamine vahend pikaajalise lähenemise edendamiseks Euroopa Liidus (EL). Nagu on rõhutatud kaheksandas ühtekuuluvusaruandes, on ühtekuuluvuspoliitika aidanud tõhusalt vähendada majanduslikku lõhet vähem ja rohkem arenenud piirkondade ja liikmesriikide vahel, mis on kooskõlas ELi toimimise lepingus sätestatud ELi ülesandega ühtlustada eri piirkondade arengutaset ja vähendada mahajäämust kõige ebasoodsamates piirkondades.

Programmitöö periood 2007–2013¹²³⁴

Programmitöö perioodil 2007–2013 investeeriti 346,5 miljardit eurot, et vähendada piirkondadevahelisi erinevusi, edendada tasakaalustatud ja kestlikku arengut ning suurendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust. Nendest investeeringutest oli märkimisväärselt kasu finants- ja majanduskriisi ajal, mil avaliku sektori rahastamine oli piiratud, sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) jaoks, ning kui oli raske leida erasektori poolset rahastamist ja luua töökohti. Investeeringud olid suunatud piirkondadevahelistele erinevustele ning need suurendasid sisemajanduse koguprodukti (SKP).

-
- ¹ Esitlus „Ühtekuuluvuspoliitika toob kasu kodanikele – 2007–2013 põhitulemused“ (21.12.2016); Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat.
 - ² „Üheksa viisi, kuidas Ühtekuuluvuspoliitika Euroopale kasu toob: põhitulemused aastatel 2007–2013“ (07.10.2016); Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat.
 - ³ WP1: Synthesis report „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)“ (Ühtekuuluvuspoliitika 2007.–2013. aasta programmide järelhindamine, milles keskendutakse Euroopa Regionaalarengu Fondile (ERF) ja Ühtekuuluvusfondile, tööpakett 1, kokkuvõttev aruanne); Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, direktoraat B – poliitika, üksus B.2 Hindamine ja Euroopa poolaasta; 2016.
 - ⁴ „Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model“ (Kus ELi ühtekuuluvuspoliitika mõju avaldab? Simulatsioonid piirkondliku dünaamilise üldtasakaalu mudeliga); Philippe Monfort, Simone Salotti; Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat. Euroopa Komisjon, Teadusuuringute Ühiskeskus, tööpakett 2/2021.

Investeeringud andsid tulemusi kõigis liikmesriikides ja piirkondades. Ajavahemikul 2007–2013 tehtud ühe euro suurune ühtekuuluvuspoliitika investeering peaks 2023. aastaks suurendama SKPd 2,74 võrra. Ajavahemiku 2007–2013 kogueraldise hinnanguline investeerimistulu suurendab 2023. aastaks SKPd 1 triljoni euro võrra ja pikas perspektiivis annab see ELis tervikuna hinnanguliselt ligikaudu 4 % positiivset tootlust aastas. Loodud on miljon töökohta, mis vastab kolmandikule selle perioodi jooksul loodud töökohtade netoarvust. Aastatel 2007–2013 tehtud ühtekuuluvuspoliitika investeeringud olid paljude liikmesriikide jaoks väga olulised avaliku sektori rahastamisallikad, moodustades mõnes liikmesriigis kuni 57 % valitsemissektori kapitaliinvesteeringutest. Eelkõige tänu ühtekuuluvuspoliitikale oli võimalik säilitada avaliku sektori investeeringute järjepidevus, eriti majanduskriisi aastatel, tuues esile ühtekuuluvuspoliitika mitmeaastase programmitöö pikaajalise stabiliseeriva mõju investeeringutele.

Euroopa Komisjon avaldas 2021. aasta oktoobris töödokumendi, milles uuriti 2007.–2013. aasta ühtekuuluvuspoliitika programmide makromajanduslikku mõju. Ühtekuuluvuspoliitika mõju on suurem peamistes toetatavates liikmesriikides; pikas perspektiivis on see positiivne ka rohkem arenenud liikmesriikides ja piirkondades, hoolimata asjaolust, et nad on poliitika netorahastajad. Kokkuvõttes moodustab ligikaudu 15 % ELi SKP-le avalduvast mõjust rahvusvaheline ülekanduv mõju, mis viitab sellele, et ühtekuuluvuspoliitika on tulutoov ja loob positiivseid seoseid liikmesriikide majanduste vahel. Ülekanduv mõju on eriti oluline ühtekuuluvuspoliitika peamiste rahastajate jaoks ja moodustab märkimisväärse osa poliitika kogumõjust.

Pikemas perspektiivis tuleb rohkem kui 45 % positiivsest mõjust riikides, mis ei vasta Ühtekuuluvusfondist toetuse saamise tingimustele, fondist toetust saavates liikmesriikides tehtud investeeringutest. Mõnes liikmesriigis on ülekanduv mõju ühtekuuluvuspoliitika peamine kasuallikas. Need järeldused annavad kindlaid tõendeid selle kohta, et ühtekuuluvuspoliitika toob kasu kogu ELis kooskõlas aluslepingu eesmärkidega.

Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi peamised tulemused on järgmised⁵⁶:

-
- ⁵ [Komisjoni talituste töödokument „Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13“](#) (2007.–2013. aasta Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi järeelhindamine); Brüssel, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final.
- ⁶ [„The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions“](#) (RHOMOLO mõjuhindang 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika kohta ELi piirkondades); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat. Euroopa Komisjon, Teadusuuringute Ühiskeskus, töopakett 4/2022, 1. väljaanne.

- ligikaudu 940 000 otseselt loodud töökohta, millest 41 600 on teadus- ja arendustegevuse valdkonnas;
- 400 000 otseselt toetatud VKEd ja 322 000 VKEdes loodud töökohta;
- taastuvenergia tootmise võimsuse suurendamine 3900 megavati võrra;
- keskkond: ühendus puhta joogivee varustussüsteemiga veel 5,9 miljonile inimesele ja ühendus uute või ajakohastatud reoveepuhastusjaamadega veel 6,9 miljonile inimesele;
- taristu (uued või ajakohastatud teed/raudteed (km), internetiühendus jne):
 - o lairibaühendus veel 8 400 000 inimesele;
 - o 4900 km juurde rajatud maanteid (enamasti kiirteed), peaaegu pool üleeuroopalisest TEN-T võrgust;
 - o ligi 28 600 km ajakohastatud maanteid, millest kaks kolmandikku asub EL12 hulka kuuluvates liikmesriikides;
 - o 3900 km ajakohastatud raudteid, millest ligi 1600 km asub EL12 hulka kuuluvates liikmesriikides.

Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) peamised kvantitatiivsed saavutused⁷:

- 98,7 miljonit ESFi rahastatud koolituses ja muus toetatavas tegevuses osalejat, kes jagunesid võrdselt mitteaktiivsete isikute (36 %), tööga hõivatute (33 %) ja töötute (30 %) vahel;
- soodsa mõju avaldamine rohkem kui 30 miljonil puhul, aidates inimestel teha positiivseid muutusi:
 - o 9,4 miljonit osalejat leidsid töö ja vähemalt 300 000 nendest on iseenda tööandjad;
 - o 8,7 miljonit inimest omandasid kvalifikatsiooni / said tunnistuse;
 - o 13,7 miljonit inimest parandasid oskusi ja pädevusi, suurendasid võimalusi tööturul, jätkasid haridusteed jne.

⁷ [Komisjoni talituste töödokument „Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes“](#) (2007.–2013. aasta Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) programmide järelhindamine); Brüssel, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final, lk 4.

Programmitöö periood 2014–2020⁸

Ühtekuuluvuspoliitikale eraldati aastatel 2014–2020 ligikaudu 355 miljardi euro ulatuses vahendeid, mis moodustab umbes 0,3 % ELi SKPst. Euroopa Komisjon avaldas 2022. aasta juulis töödokumendi, milles hinnati 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika programmide makromajanduslikku mõju. RHOMOLO mudelil põhinev simulatsioon näitas, et 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika meetmed avaldasid ELi majandusele üldist positiivset mõju, mis rahastamisperioodi jooksul suurenes, jõudes haripunkti 2021. aastal, mil ELi SKP oli peaaegu 0,4 % suurem kui poliitika puudumisel.

Piirkondlikul tasandil avaldub kõige suurem mõju peamistele toetatavatele liikmesriikidele. Rohkem arenenud liikmesriikides ja piirkondades on poliitika mõju lühikeses perspektiivis üldiselt väiksem. Paljude nende piirkondade puhul on poliitika toetus nende majanduse suurusega võrreldes väike. Pikas perspektiivis aga poliitika mõju suureneb, sest kui programmid on lõppenud, ei tekita need enam kulusid, kuid toovad endiselt märkimisväärset kasu. Lõppkokkuvõttes on mõju SKP-le positiivne kõigis piirkondades. Sellise tulemuse, et kõik ELi piirkonnad saavad kokkuvõttes poliitikast kasu, tingib osaliselt selle tugev ruumiline ülekanduv mõju, mille kaudu konkreetsetes piirkonnas rakendatavad programmid toovad kasu ka teistele piirkondadele, eelkõige neile, kellel on tugevad kaubandussidemed peamiste toetusesaajatega.

Analüüs näitab, et poliitika on märkimisväärselt aidanud vähendada või piirata piirkondadevaheliste erinevuste suurenemist nii ELi tasandil kui ka liikmesriikides.

⁸ [„The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions“](#) (RHOMOLO mõjuhinnang 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika kohta ELi piirkondades); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat. Euroopa Komisjon, Teadusuuringute Ühiskeskus, töopakett 4/2022, 1. väljaanne.

Lisaks otsestele tulemustele ESFi tegevustes osalejate jaoks kajastab Teadusuuringute Ühiskeskuse ESFi käsitlev makromajanduslik modelleerimine (RHOMOLO mudel) positiivset mõju ka majandusele tervikuna.⁹ Kuni 2018. aastani tehtud investeeringud tööhõivesse ja liikuvusse toovad pikas perspektiivis kaasa 47 000 töökoha loomise ja SKP suurenemise 0,06 % võrra võrreldes lähtetasemega (2014). See on tingitud inimkapitali tehtud investeeringutest tulenevast lõplikust makromajanduslikust mõjust ja tööviljakuse paranemisest, samuti kaasnevatest struktuurimuutustest. ESFi toetus sotsiaalsele kaasamisele peaks ELi SKPd 2023. aastaks suurendama 0,037 % (mis on 4 miljardit eurot) ja looma 127 000 lisatöökohta, samal ajal kui haridus- ja koolitustegevused peaksid 2023. aastaks suurendama SKPd 0,16 % (18 miljardit eurot) võrreldes lähtetasemega ning looma ligikaudu 170 000 lisatöökohta. Eeldatakse, et kõik suurenemised on pikaajalised (kuni 2033. aastani), kuna SKP ja tööhõive on lähtetasemega võrreldes eeldatavasti endiselt suuremad.

Pikas perspektiivis annavad poliitika investeeringud märkimisväärset positiivset tootlust, kusjuures 25 aasta SKP kordaja on 2,7 või samaväärne ligikaudu 4 % suuruse aastase tulumääraga.

Ühtekuuluvuspoliitika peamised tulemused:

- tänu ESFi ja noorte tööhõive algatuse toetusele leidis 5,4 miljonit inimest töö;
- ERFi toetusel loodi 236 500 uut töökohta;
- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetuse saamiseks valitud projektidest saab kasu 3,6 miljonit ettevõtet, millest 3 miljonit juba toetati;
- parandati rohkem kui 359 000 kodumajapidamise energiatõhusust;
- 45,5 miljonit osalejat said kasu ESFi ja noorte tööhõive algatuse toetatud projektidest;
- alates 2014. aastast kuni 2020. aasta lõpuni rajati või ajakohastati 1544 kilomeetrit raudteid.

See kinnitab, et ühtekuuluvuspoliitika annab kohapeal tulemusi.

⁹ [Komisjoni talituste tödokument „Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training“](#) (Tööhõivele ja tööjõu liikuvusele, sotsiaalsele kaasamisele ning haridusele ja koolitusele 2014–2018. aastal antud ESFi toetuse hindamine); lk 35, {SWD(2021) 11 final}. Sotsiaalsele kaasamisele antud ESFi toetuse hindamine. Arvesse tuleb võtta, et teave põhineb 2014.–2018. aasta andmetel, mistõttu annab 2014.–2020. aasta ESFi järelhindamine pärast selle lõpuleviimist ajakohasemaid andmeid. NB! Need arvutused tehti 2019. aastal, st enne praeguseid kriise.

Lisaks sellele, et poliitika on aidanud edendada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ELis, on see näidanud ka oma kohandatavust, eelkõige suunates olemasolevate programmide raames ümber 23 miljardit eurot, et tulla toime pandeemiast tingitud väljakutsetega, ning lisades REACT-EU kaudu 50 miljardit eurot uusi vahendeid, et aidata kaasa ELi piirkondade taastumise protsessile, mis rajab aluse nende suuremale vastupanuvõimele.

Viimastel aastakümnetel on ühtekuuluvuspoliitika arenenud ka programmide juhtimiskorra kujundamise seisukohast: mitmeaastane programmitöö, korrapärane hindamine, tugevdatud sekkumisloogika koos tulemustele suunatud parandustega ning partnerlusi ja mitmetasandilist valitsemist käsitlevad paremad töömeetodid suurendasid programmide ja projektide rakendamise tõhusust. Samuti täiendati ühtekuuluvuspoliitika raamistikku nõuetega luua meetmete jaoks asjakohane strateegiline alus ja raamtingimused ning tugevdati seoseid ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa poolaasta raamistiku vahel.

Võimalik tulevikuväljavaade

Mis puudutab tulevikusuundumusi, siis on selge, et EL seisab silmitsi mitmete väljakutsetega, mis tulenevad demograafilistest ja tehnoloogilistest muutustest ning digi- ja rohepöördest, mis tõusevad esiplaanile. Need toovad tõenäoliselt kaasa uusi erinevusi, mis omakorda võivad kahjustada ELi arengumudeli kestlikkust ja stabiilsust. Ainuüksi poliitikaga ei ole võimalik tagada, et ühtki territooriumi ega inimest ei jäeta kõrvale, kuid see saab kindlasti tugevalt kaasa aidata majanduslikule, sotsiaalsele ja territoriaalsele ühtekuuluvusele, sealhulgas tagades ruumilised ja territoriaalsed kaalutlused riiklikus ja valdkondlikus poliitikas. Ühtekuuluvuspoliitika kavandamine ja rakendamine peaks põhinema tugeval ja tõhusal riiklike ja ELi poliitikameetmete ja vahendite kombinatsioonil.

Küsimused ministrite arutelu jaoks:

- 1. Millised on poliitika peamised eesmärgid ja põhimõtted, mille suhtes ei tohiks tulevikus teha kompromisse?**
 - 2. Milline on ühtekuuluvuspoliitika lisaväärtus võrreldes muude ELi poliitikavaldkondade ja vahenditega ning riiklike raamistikega? Kas poliitikat tuleks kohandada teiste poliitikavaldkondade ja vahenditega, et veelgi tõhustada selle peamiste eesmärkide saavutamist?**
 - 3. Millised on tulevikus ühtekuuluvuspoliitika ees seisvad eeldatavad väljakutsed ja kuidas saab seda nendega toimetulekuks kohandada?**
-