

Brüssel, 4. veebruar 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	4. veebruar 2022
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 34 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Kaheksanda ühtekuuluvusaruande kohta: ühtekuuluvus Euroopas teel 2050. aasta poole

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 34 final.

Lisatud: COM(2022) 34 final



Brüssel, 4.2.2022
COM(2022) 34 final

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

Kaheksanda ühtekuuluvusaruande kohta: ühtekuuluvus Euroopas teel 2050. aasta poole

{SWD(2022) 24 final}

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

Kaheksanda ühtekuuluvusaruande kohta: ühtekuuluvus Euroopas teel 2050. aasta poole

1. SISSEJUHATUS

Tuginedes kaheksandas ühtekuuluvusaruandes esitatud analüüsile, tutvustatakse käesolevas teatises peamisi muutusi, mis on toimunud viimasel kümnendil piirkondlikes erinevustes, ning seda, kuidas võetud poliitikameetmed on mõjutanud neid erinevusi. Selles tõstetakse esile rohe- ja digiülemineku kui uute ELi majanduskasvu hoogustajate potentsiaali, kuid näidatakse, et ilma asjakohaste poliitikameetmeteta võivad tekkida uued majanduslikud, sotsiaalsed ja piirkondlikud erinevused. Lõpetuseks arutletakse teatises selle üle, kuidas ühtekuuluvuspoliitika peaks nende probleemidega tegelemiseks arenema, ning eelkõige selle üle, kuidas tagada, et kohapõhised, mitmetasandilised ja partnerlusel põhinevad lähenemisviisid aitaksid ka edaspidi suurendada ühtekuuluvust, tuginedes koostoimele ning lõimides ühtekuuluvuse eesmäärke muudesse poliitikavaldkondadesse ja vahenditesse.

2. ÜHTEKUULUVUS EUROOPA LIIDUS ON SUURENENUD, KUID ENDISELT ESINEB PUUDUJÄÄKE

Ühtekuuluvusaruandes hinnatakse piirkondlike erinevuste pikaajalist arengut, ent käsitletakse põgusalt ka COVID-19 pandeemia lühiajalist ränka mõju. Mõju ELi piirkondadele on olnud asümmeetriline, kajastades erinevusi piirkondade tervishoiualase suutlikkuse, piirangute ja majandusstruktuuride vahel. COVID-19 on suurendanud suremust ELis 13 % võrra (1. peatükk¹), kusjuures mõju on seni olnud suurem vähem arenenud piirkondades,² kus suremus on kasvanud 17 %. Pandeemia on kaasa toonud suurima majanduslanguse alates 1945. aastast. See on mõjutanud eeskätt neid sektoreid, mis sõltuvad inimestevahelisest läbikäimisest, nagu turism, ja muutnud radikaalselt meie töökohti, koole ja sotsiaalset suhtlust, ning reisipiirangud on avaldanud ebaproportsionaalset mõju piirialadele.

Suur majanduskasv vähem arenenud piirkondades on edendanud lähenemist, kuid väikestest kuludest tulenevad eelised ja taristuinvesteeringute tasuvus võivad neis piirkondades aja jooksul väheneda.

¹ Käesolevas teatises osutatakse teatisele lisatud komisjoni talituste töödokumendi peatükkidele.

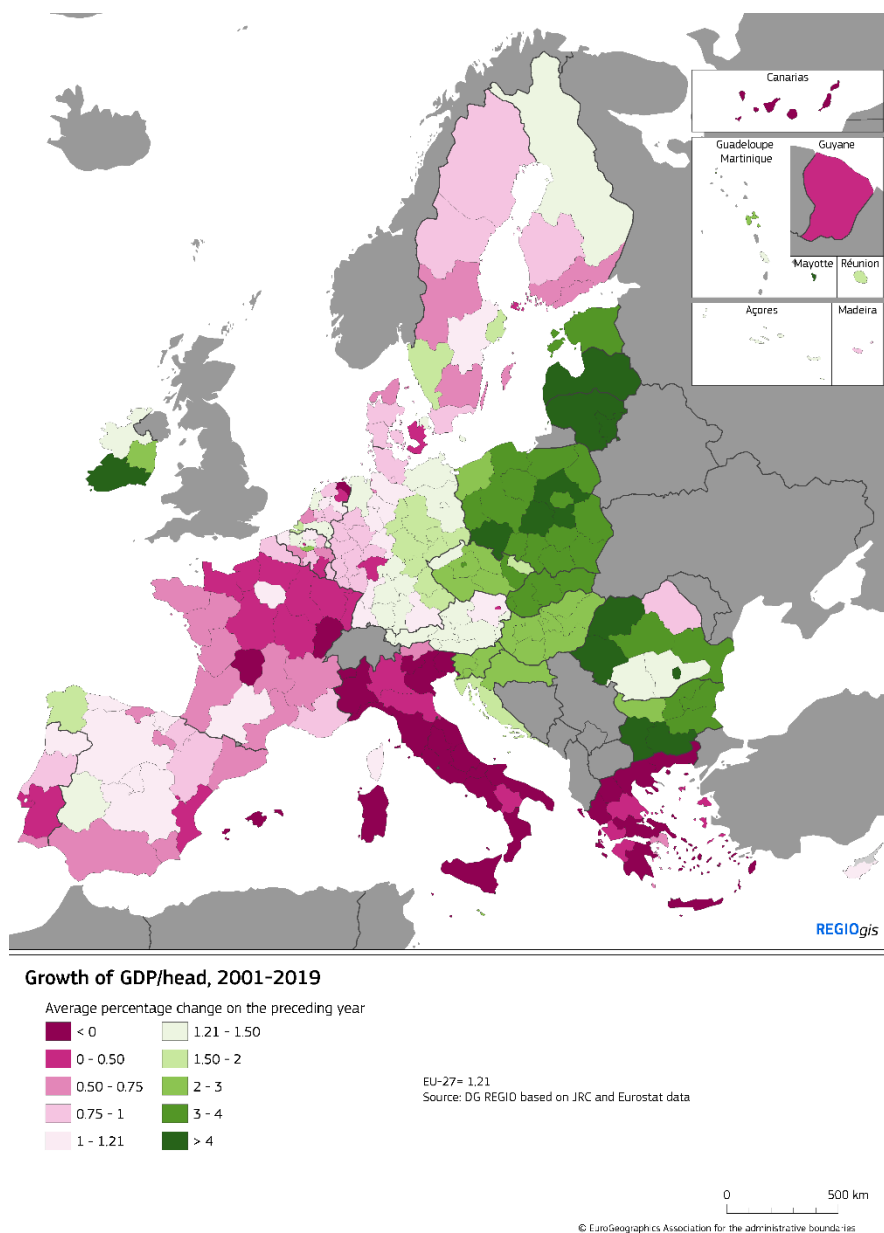
² Vähem arenenud piirkondade SKP on alla 75 % ELi keskmisest, üleminekupiirkondade oma 75–100 % sellest ja enam arenenud piirkondade SKP on üle 100 % ELi keskmisest.

ELi vähem arenenud idapoolsed piirkonnad on alates 2001. aastast ülejäänud ELile üha lähemale jõudnud, mille tulemusel on märkimisväärselt vähenenud erinevused SKPs elaniku kohta (kaart 1). Nende piirkondade suurte kasvumäärade taga on struktuursed muutused, eeskätt tööjõu liikumine põllumajandusest suurema lisaväärtusega sektoritesse. Mõni neist piirkondadest on tuginenud majanduskasvu edendamisel taristuinvesteeringutele ja väikestele kuludele. Paraku taristuinvesteeringute tasuvus väheneb ja väikestest kuludest tulenevad eelised kahanevad, kui tegelikud palgad kasvavad kiiremini kui tootlikkus, eriti kaubeldavate kaupade sektoris. Vältimaks tulevikus arengulõksu sattumist, peavad vähem arenenud piirkonnad edendama haridust ja koolitust, suurendama investeeringuid teadusuuringutesse ja innovatsiooni ning parandama oma institutsioonide kvaliteeti.

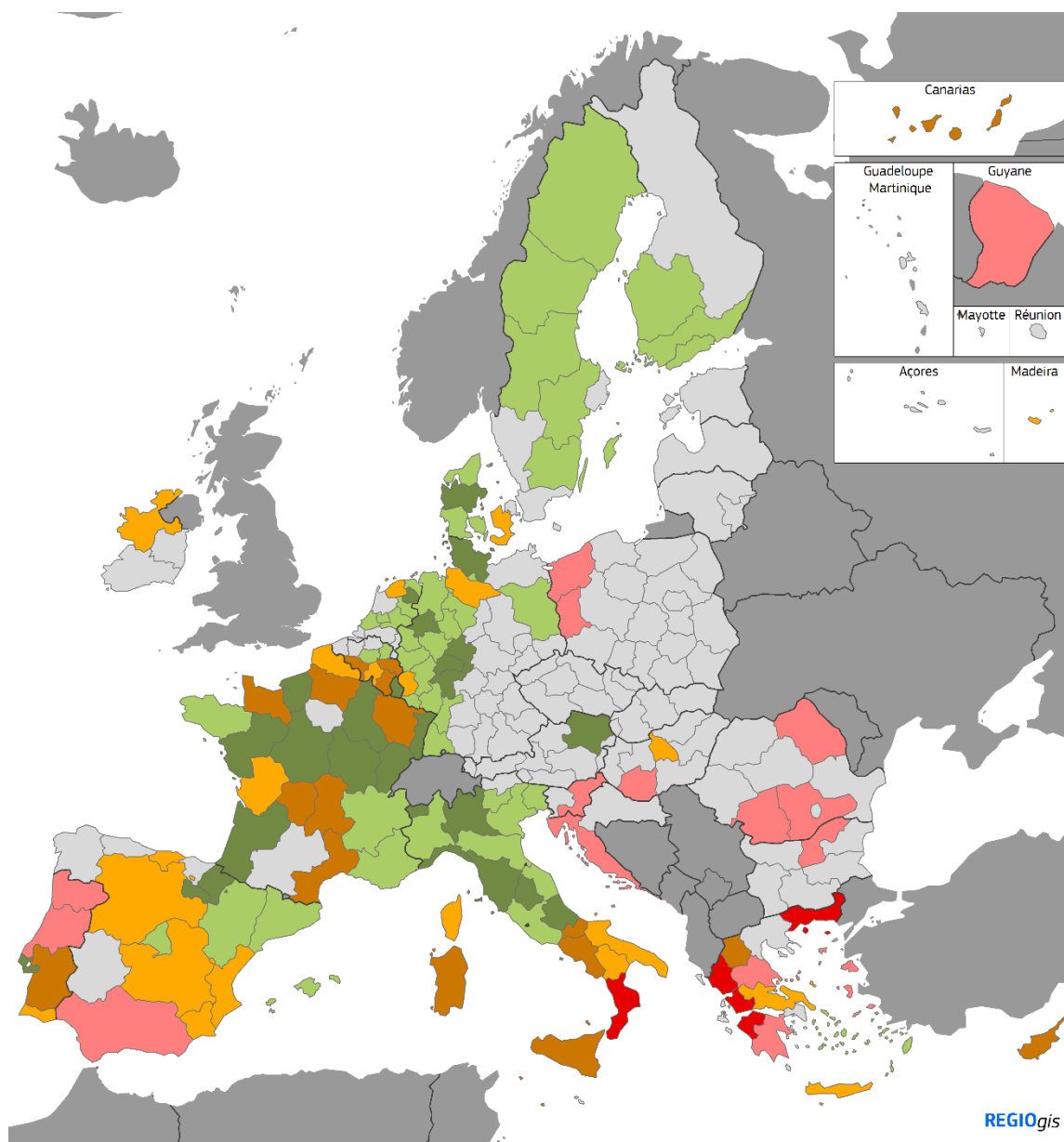
Mitu keskmise sissetulekuga ja vähem arenenud piirkonda, eelkõige ELi lõunaosas, on vaevelnud majandusliku seisaku või majanduslanguse käes (kaart 1), mis osutab sellele, et nad juba on arengulõksus³ (kaart 2). Paljusid neist tabas 2008. aastal majandus- ja finantskriis ning nad on sellest ajast saati taastumisega vaeva pidanud nägema. Pikaajaline majanduskasv eeldab avaliku sektori reforme, täiendatud oskustega töötajaskonda ja suuremat innovatsioonisuutlikkust.

³ Piirkond on sattunud lõksu, kui sealne majanduskasv on aeglustunud ning on väiksem kui ELi ja/või asjaomase riigi majanduskasv. Kaardil 2 on näidatud piirkonnad, mis olid aastatel 2000–2019 enamasti või pidevalt lõksus. Halliga tähistatud piirkonnad enamasti ei olnud lõksus.

Kaart 1



Kaart 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years 75 - 100%, 10-14 years > 100%, 10-14 years
 < 75%, 15-19 years 75 - 100%, 15-19 years > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
 Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Tulemused pealinna- ja suurlinnapiirkondades on paremad kui teistes piirkondades. Aastatel 2001–2019 kasvas reaalne SKP elaniku kohta suurlinnapiirkondades kiiremini kui teistes ELi piirkondades (2. peatükk). ELi lõuna- ja idaosas kasvas SKP ja tööhõive elaniku kohta nii pealinnapiirkondades kui ka muudes suurlinnapiirkondades rohkem, mille tulemusel koondus majandustegevus ja

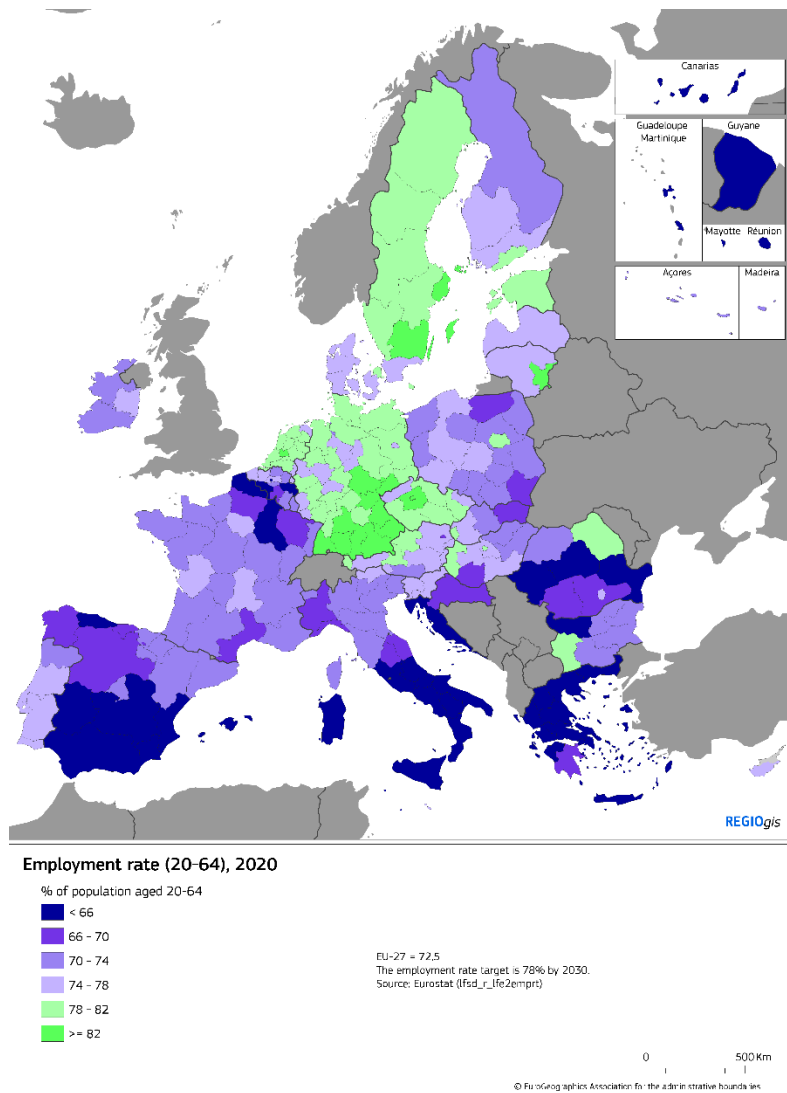
töötajaskond üha enam neisse piirkondadesse. ELi loodeosas oli kasvutempo suurlinnapiirkondades ja muudes piirkondades siiski sama, pisut kiirem oli kasv vaid pealinnapiirkondades.

Tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse edendamisel on tehtud märkimisväärsed edusamme,⁴ kuid endiselt esineb olulisi struktuurseid probleeme.

Tööhõive on kasvanud, kuid piirkondlikud erinevused on suuremad kui enne 2008. aastat (5. peatükk). 2008. aasta majanduskriisi tulemusel suurenesid järsult piirkondlikud erinevused nii tööhõive kui ka tööpuuduse määras. ELi tasandil on tööhõive määr pärast kriisi täielikult taastunud; see oli suurim 2019. aastal, mil 73 % inimesi vanuses 20–64 aastat oli tööga hõivatud. Piirkondlikud erinevused on 2008. aastast saati vähenenud, kuid on endiselt suuremad kui enne majanduskriisi. Tööhõive määr vähem arenenud piirkondades jääb tublisti alla sellele määrale enam arenenud piirkondades (kaart 3).

⁴ Vt sotsiaalvaldkonna tulemustabeli piirkondlik mõõde: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>.

Kaart 3

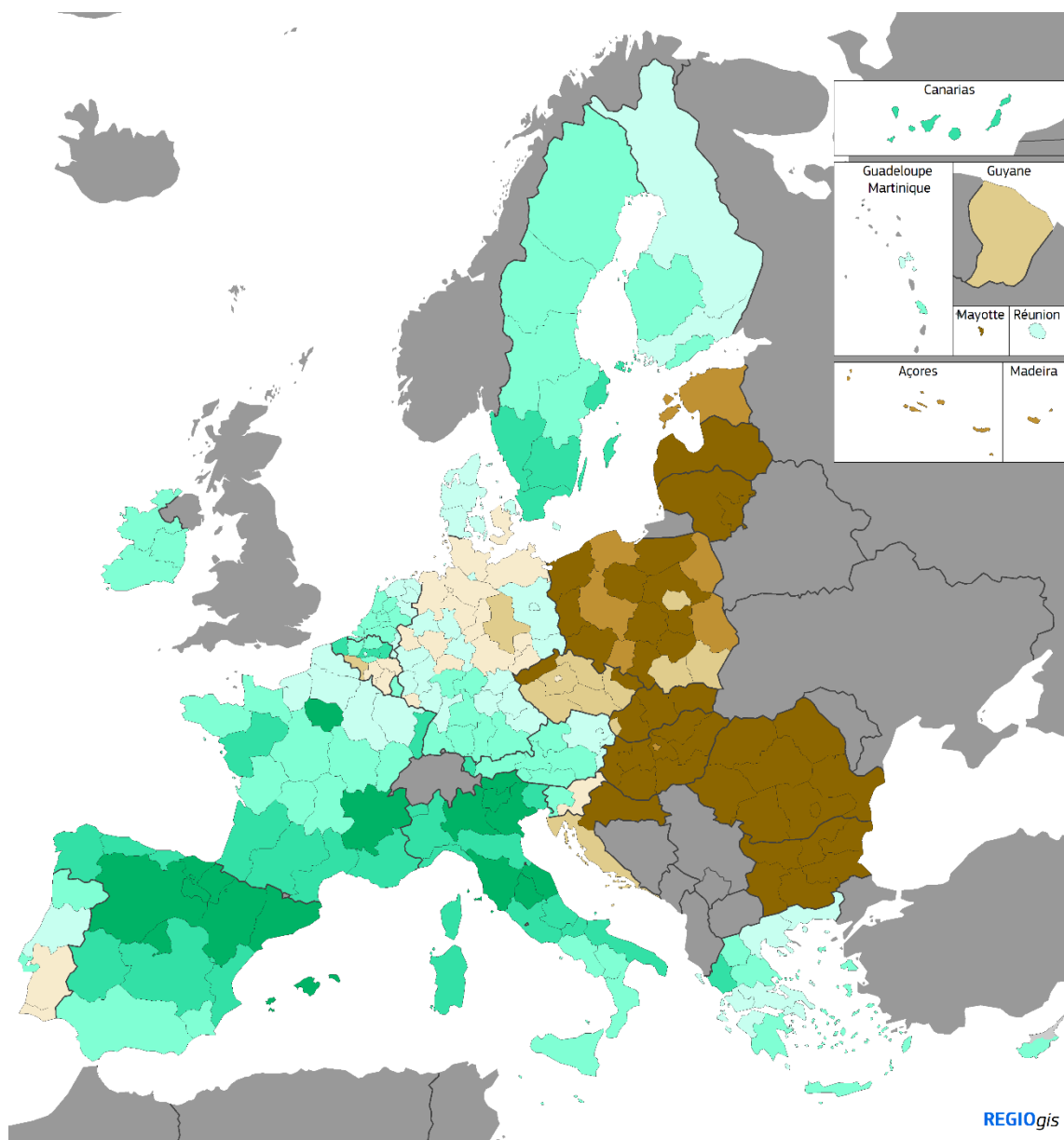


Piirkondlike erinevuste vähendamiseks tööhõives on vaja, et tööhõive kasvaks rohkem ja kahaneksid soolised erinevused. Vähem arenenud piirkondades on sooline tööhõivelõhe peaaegu kaks korda suurem kui enam arenenud piirkondades (17 protsenti vs. 9 protsenti). Üldjuhul on vähem arenenud piirkondade naised suurema tõenäosusega ebasoodsamas olukorras kui sama piirkonna mehed ning kõrge saavutuste tase on nende puhul vähem tõenäoline kui teiste piirkondade naiste puhul.

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arv kahanes 2012.–2019. aastal 17 miljoni võrra, peamiselt tänu sellele, et idapoolsetes liikmesriikides vähenes suure materiaalse puuduse käes vaevlevate inimeste arv. Selleks et saavutada ELi 2030. aasta eesmärk vähendada vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu vähemalt 15 miljoni võrra, tuleb järgmisel kümnendil säilitada praegune vaesuse vähendamise tempo. Paraku suurendas pandeemia 2020. aastal vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu 5 miljoni võrra.

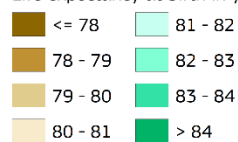
Erinevused tervise osas on vähenenud. Oodatav eluiga on pikenenud viimasel kümnendil vähem arenenud piirkondades kiiremini kui muudes piirkondades. Sellele vaatamata on see mitmes idapoolses piirkonnas ELi keskmisega võrreldes endiselt lühike (kaart 4). Pandeemia lühendas 2020. aastal oodatavat eluiga peaaegu kõigis liikmesriikides, kuid tõenäoliselt ajutiselt (1. peatükk). Pandeemia tõi esile ka piirkondlikud erinevused tervishoiualases suutlikkuses.

Kaart 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

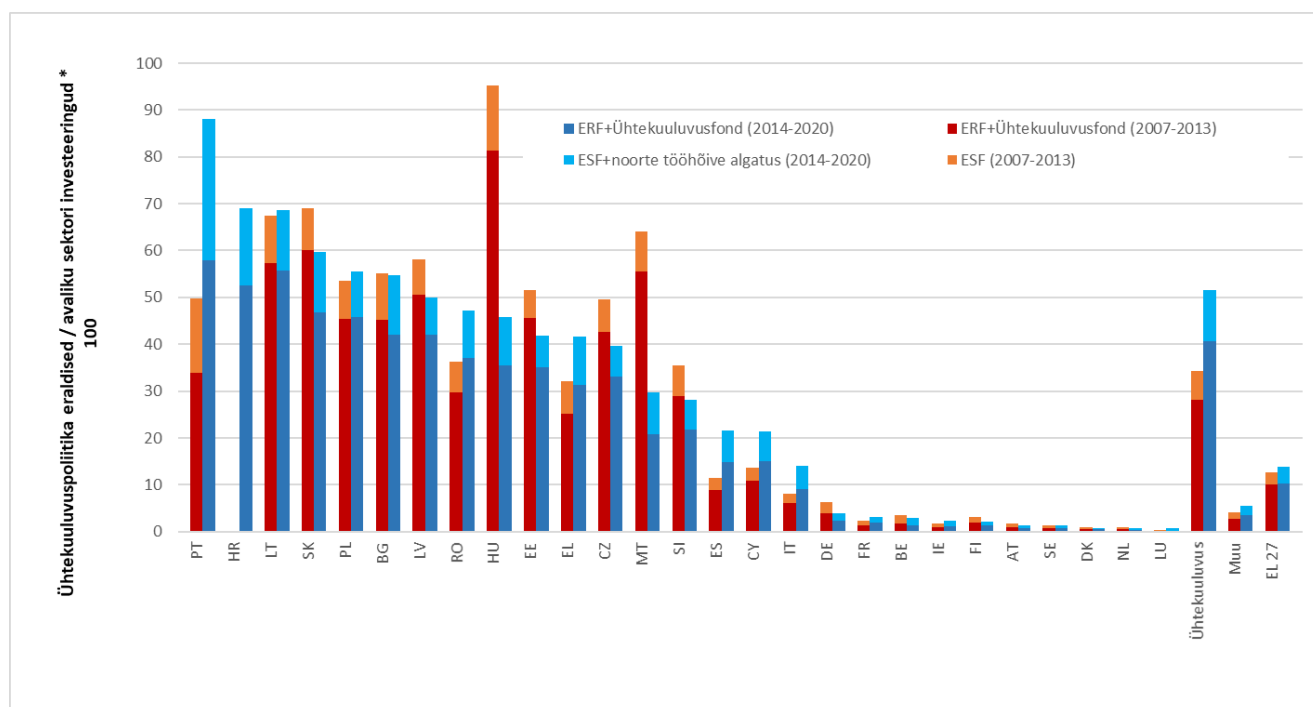
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Ühtekuuluvuspoliitika on aidanud vähendada erinevusi.

Majandusliku mudeli põhjal on näha, et tänu aastatel 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika raames eraldatud toetustele on SKP elaniku kohta vähem arenenud piirkondades 2023. aastal 2,6 % suurem. Sellest mudelist on näha ka seda, et ülemist ja alumist detsiili esindavate piirkondade vaheline erinevus SKPs elaniku kohta väheneb 3,5 % (9. peatükk).

Pärast seda, kui riikide avaliku sektori investeeringud majandus- ja finantskriisi tõttu vähenesid, sai ühtekuuluvuspoliitikast olulisem investeerimistoetuse allikas (8. peatükk). Ühtekuuluvusfondist rahastatavates riikides kasvas ühtekuuluvusvahendite osakaal avaliku sektori investeeringutes programmitöö perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 võrdluses 34 %-lt 52 %-le (joonis 1). Ilma ühtekuuluvuspoliitikata oleksid avaliku sektori investeeringud neis riikides veelgi enam kahanenud.

Joonis 1. Ühtekuuluvuspoliitika eraldiste osakaal avaliku sektori investeeringutes, 2007–2013 ja 2014–2020



Ühtekuuluvuspoliitika võimaldas reageerida kiiresti **COVID-19 kriisile, eraldades lisavahendeid, muutes rahastamiskõlblikuks kriisile reageerimisega seotud kulutused ja lubades suuremaid kaasrahastamismäärasid.** See aitas liikmesriikidel ja piirkondadel kriisile reageerida. Nüüd tuleks ühtekuuluvuspoliitikas siiski keskenduda taas põhiülesandele – vähendada piirkondlikke erinevusi ja edendada pikaajalist regionaalarengut.

3. PIIRKONNA MAJANDUSKASVU HOOGUSTAJAD SUURENDAVAD ÜLDJUHUL KA ÜHTEKUULUVUST.

Investeeringud taristusse, oskustesse, innovatsiooni ja juhtimisse on viimastel aastatel jätkuvalt edendanud lähenemist. Sellegipoolest esineb endiselt erinevusi ja paljud majanduskasvu hoogustajad on koondunud enam arenenud piirkondadesse ja linnapiirkondadesse. Viimastest uuringutest on näha, et investeeringute tulemuslikkus sõltub asjakohasest piirkonnapõhisest investeeringute kogumist ning heast institutsioonilisest ja makromajanduslikust raamistikust.

Programmitöö perioodil 2014–2020 läks peaaegu pool ühtekuuluvuspoliitika investeeringutest taristu toetamiseks, peamiselt ELi idaosas esinenud vajaduste tõttu. Need on aidanud vähendada mahajäämust maanteedtranspordi valdkonnas ELi idaosas ja **kaotada selle ELi lõunaosas** (4. peatükk). Samuti on need investeeringud aidanud parandada raudteetransporti ELi lõuna- ja idaosas. Sellest hoolimata on ELi idaosas endiselt rohkem investeeringuid vaja, eriti selleks, et toetada üleminekut CO₂-neutraalsele majandusele.

Tavaline lairibaühendus on kättesaadav peaaegu kõikjal ELis, kuid väga kiire ühendus on kättesaadav vaid kahele kolmest linnaelanikust ja ühele kuuest maaelanikust (4. peatükk). Transpordi- ja IT-taristusse tehtavad investeeringud üksi ei too automaatselt kaasa suuremaid kasvumäärasid. Nende investeeringutega peavad kaasnema poliitikameetmed, millega luuakse ettevõtjatele soodne keskkond kasvamiseks ja aidatakse töötajatel pääseda kõigis piirkondades ligi uutele töövõimalustele.

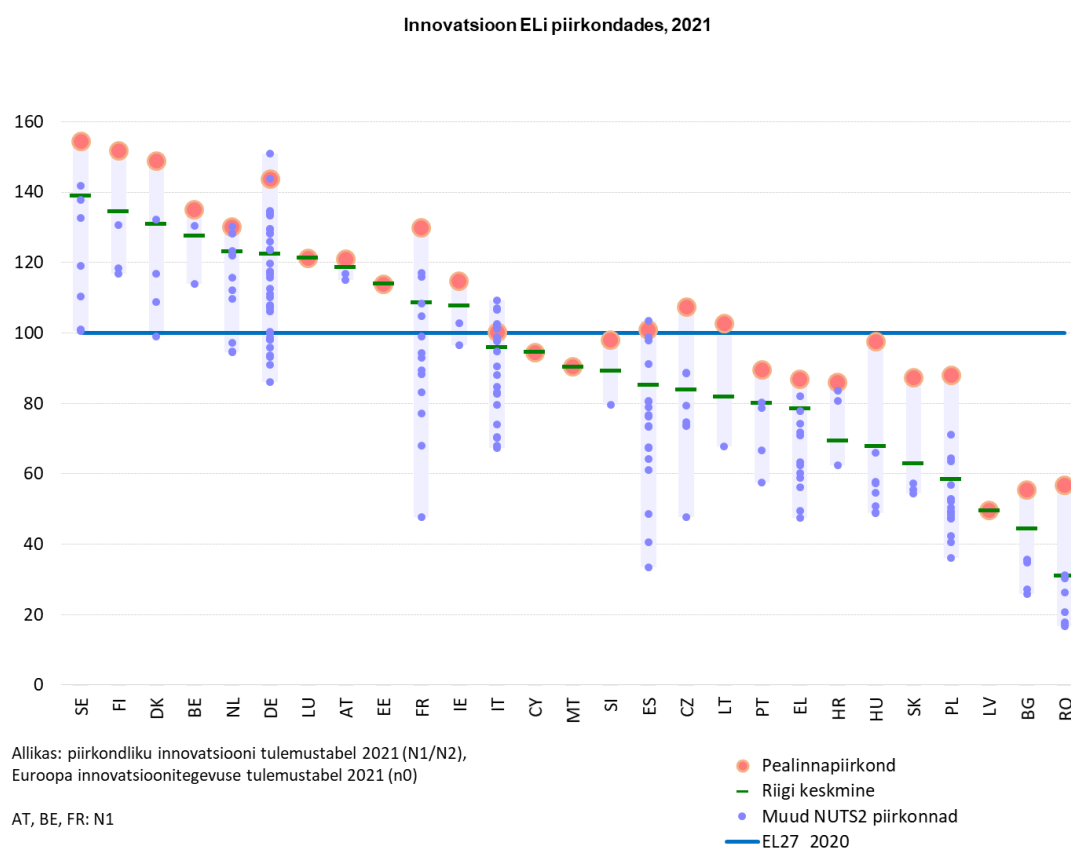
Oluline on investeerida piisavalt keskkonnakaitse, puhtasse energiasse ja seonduvate teenuste osutamisse, et tagada pikaajaline kestlikkus, konkurentsivõime ja elukvaliteet. **Õhusaastet ja veereostust on vähendatud, kuid mitmes vähem arenenud piirkonnas on need endiselt liiga suured.** Mitmes idapoolses piirkonnas on suur tahkete peenosakeste põhjustatud õhusaaste. Hinnangute kohaselt toob see ELis aastas kaasa 400 000 enneaegset surma. Paljudes lõunapoolsetes piirkondades on endiselt liiga suur osooni kontsentratsioon. Reovee käitlemine on paranenud kogu ELis, kuid paljudes vähem arenenud piirkondades ja üleminekupiirkondades on endiselt vaja rohkem investeeringuid, et kaitsta ja parandada vee kvaliteeti (3. peatükk).

Oskused on jagunenud ebaühtlaselt ja on koondunud enam arenenud piirkondadesse, eriti pealinnapiirkondadesse. Vähem arenenud piirkonnad jäävad kolmanda taseme hariduse, elukestva õppe ja digioskuste osas üleminekupiirkondadest ja enam arenenud piirkondadest kaugele maha. Ehkki ELi tasandil on tehtud edusamme, on piirkondade vahelised erinevused endiselt suured. Olukorras, kus paljudel töötajatel puudub keskharidus, on keerulisem kaotada erinevusi tootlikkuses. Hariduse omandamise ja oskuste osas on suur lõhe ka linna- ja maapiirkondade vahel. Linnaelanikud on saanud ülikoolikraadi, osalevad koolitustel ja omavad häid digioskusi suurema tõenäosusega kui maapiirkondade elanikud.

Majanduskasvu jaoks on väga tähtis ettevõtlus, mis aga on üldjuhul koondunud suurematesse linnadesse. Uued ettevõtted on eriti olulised selleks, et muuta majandustegevus mitmekesisemaks ja luua töökohti väikese majanduskasvuga piirkondades. Komisjoni soovitusel toimivate tööhõive aktiivse toetamise meetmete (EASE) kohta pärast COVID-19 kriisi⁵ on välja toodud, kuidas oskuste täiendamine, ümberõpe ja ettevõtluse toetamine võivad aidata edendada kaasavat töökohavahetust, võttes arvesse piirkondlikku konteksti.

Pikaajalise piirkondliku majanduskasvu puhul on määrav innovatsioon, kuid **Euroopa piirkondadevaheline innovatsioonilõhe on suurenenud**. Kui teatavad liikmesriigid on teinud teistele järele jõudmisel suuri edusamme, siis paljud piirkonnad, sealhulgas enam arenenud liikmesriikides, on maha jäänud (joonis 2). Selle põhjus ei ole üksnes vähene investeerimine teadus- ja arendustegevusse, vaid ka piirkondlike innovatsiooni ökosüsteemide nõrgad kohad. Innovatsiooni parem levitamine riigi ja piirkonna tasandil võib aidata vähem arenenud ja üleminekupiirkondadel teistele järele jõuda. Aruka spetsialiseerumise strateegiad, mis võeti kasutusele 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitikas, võivad aidata seda lõhet vähendada, kuid neis tuleb keskenduda rohkem piirkondlikule potentsiaalile.

Joonis 2. Piirkondadevaheline innovatsioonilõhe Euroopas 2021. aastal



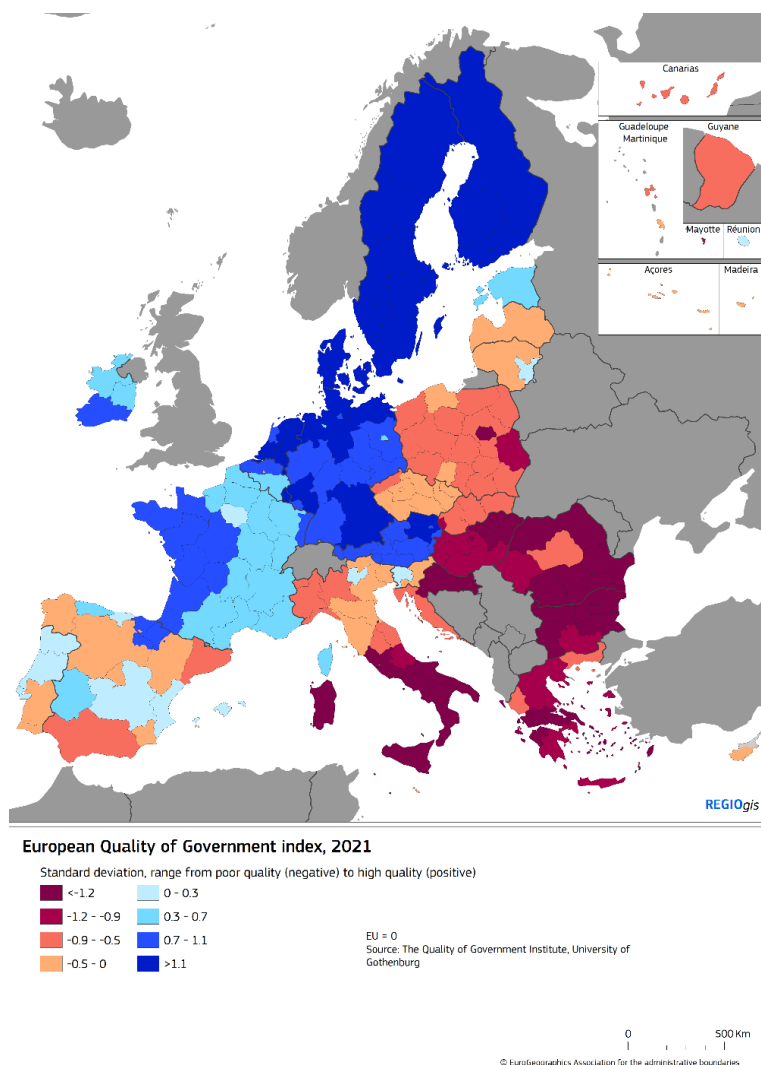
⁵ Komisjoni 4. märtsi 2021. aasta soovitus toimivate tööhõive aktiivse toetamise meetmete (EASE) kohta pärast COVID-19 kriisi (C(2021) 1372).

Innovatsioonilõhet süvendab **vähene innovatsioon ning kaubandussidemete ja rahvusvaheliste väärtusahelate nõrk mõju inimkapitalile** paljudes vähem arenenud ja üleminekupiirkondades. Hoolimata sageli märkimisväärtetest välismaistest otseinvesteeringutest ja ekspordist ei suuda paljud piirkonnad kasutada ära kohalike ettevõtete ja töötajatega seotud kasu. Digitehnoloogia, juhtimistavade ja tööstus 4.0 tehnoloogia vähene rakendamine ettevõtetes ja avalikus sektoris tähendab seda, et paljud piirkonnad ei ole väärtusahelate arenedes valmis ära kasutama uusi võimalusi ning on haavatavad võimalikule ümberpaigutamisele.

Juhtimine ELis enamasti paraneb, kuid liikmesriikide vahel ja sees esineb endiselt erinevusi (kaart 5⁶) (7. peatükk). Institutsioonide arendamine võib aidata tõhustada investeeringuid ning suurendada innovatsiooni ja ettevõtlust, mis on pikaajalise majanduskasvu jaoks väga olulised. Kõik liikmesriigid on parandanud oma ettevõtluskeskkonda, kuid erinevused on jätkuvalt suured. Erinev on ka liikmesriikide kohtusüsteemide tulemuslikkus ning mõnes liikmesriigis on õigusriigi põhimõtte kohaldamine aja jooksul halvenenud.

⁶ Indeks põhineb piirkondade uuringul, mille raames mõõdetakse kohalike politsei-, haridus- ja tervishoiuteenuste kvaliteeti ning korruptsiooni, onupojapoliitikat ja diskrimineerimist nende teenuste osutamisel.

Kaart 5



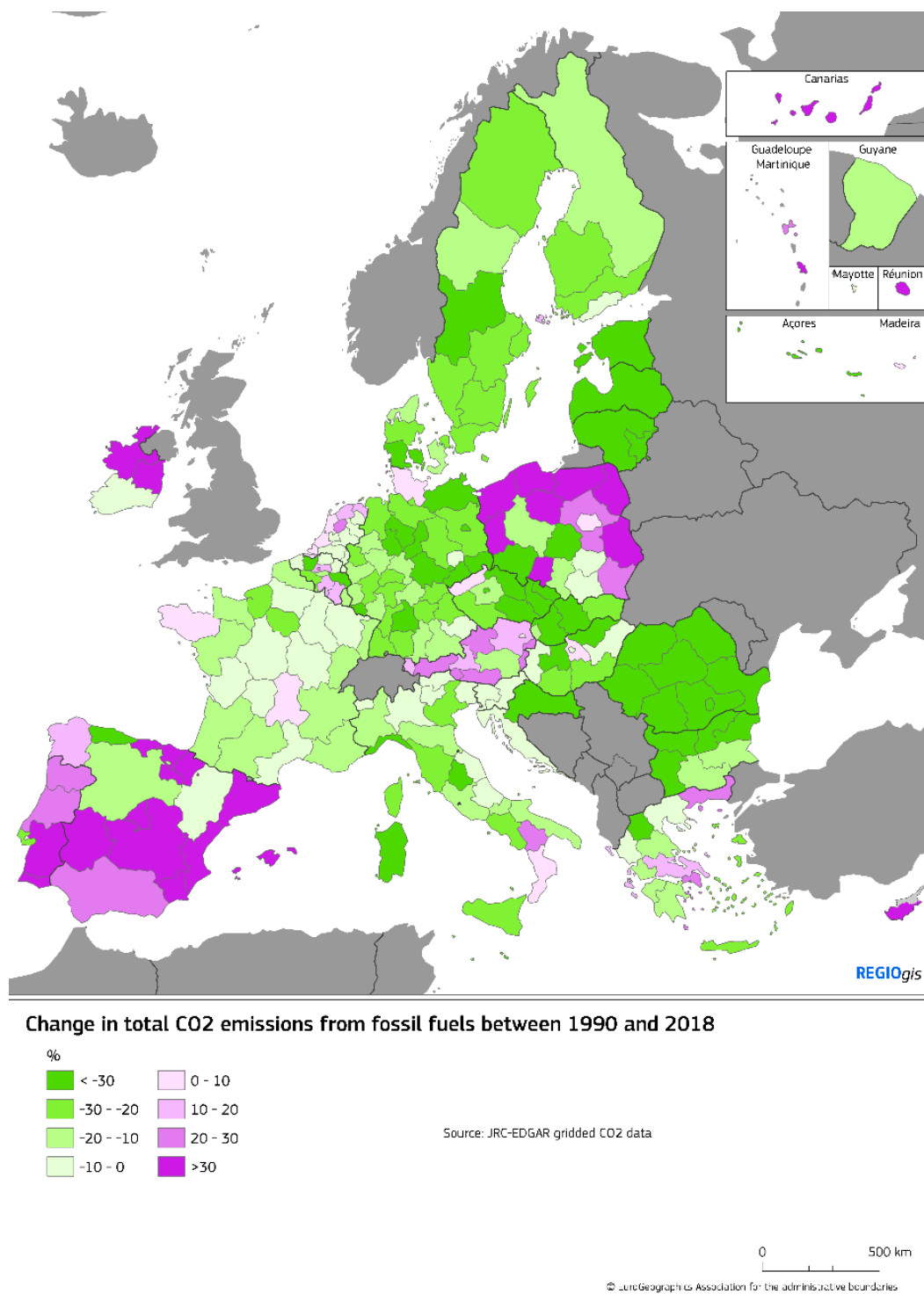
Piirkondlike omavalitsuste roll majandusarengus ja nende suutlikkus on endiselt ebaühtlane, ehkki just nemad teevad enamiku avaliku sektori investeeringutest, eeskätt energiasüsteemi ümberkujundamisel ja kliimamuutustega kohanemisel (8. peatükk). Kohapõhine poliitika on eriti tähtis riikides, kus on märkimisväärsed riigisisese majanduslikud erinevused. Kohalik ja piirkondlik autonoomia on Ühtekuuluvusfondist rahastatavates riikides viimastel kümnenditel tasapisi suurenenud, kuid on endiselt väiksem kui ülejäänud ELis. Kuna piirkondadel, kellel on vähe autonoomiat ja vähem kogemusi avaliku sektori investeeringute tegemisel, on keeruline hallata ühtekuuluvuspoliitika programme, on ühtekuuluvuspoliitika raames aidatud suurendada haldussuutlikkust ja viia ellu piirkondlikke arengustrateegiaid, eelkõige rakendades territoriaalseid vahendeid ja tehes koostööd funktsionaalsete piirkondadega.

4. UUED VÕIMALUSED MAJANDUSKASVUKS, KUID RISKID UUTE ERINEVUSTE TEKKEKS

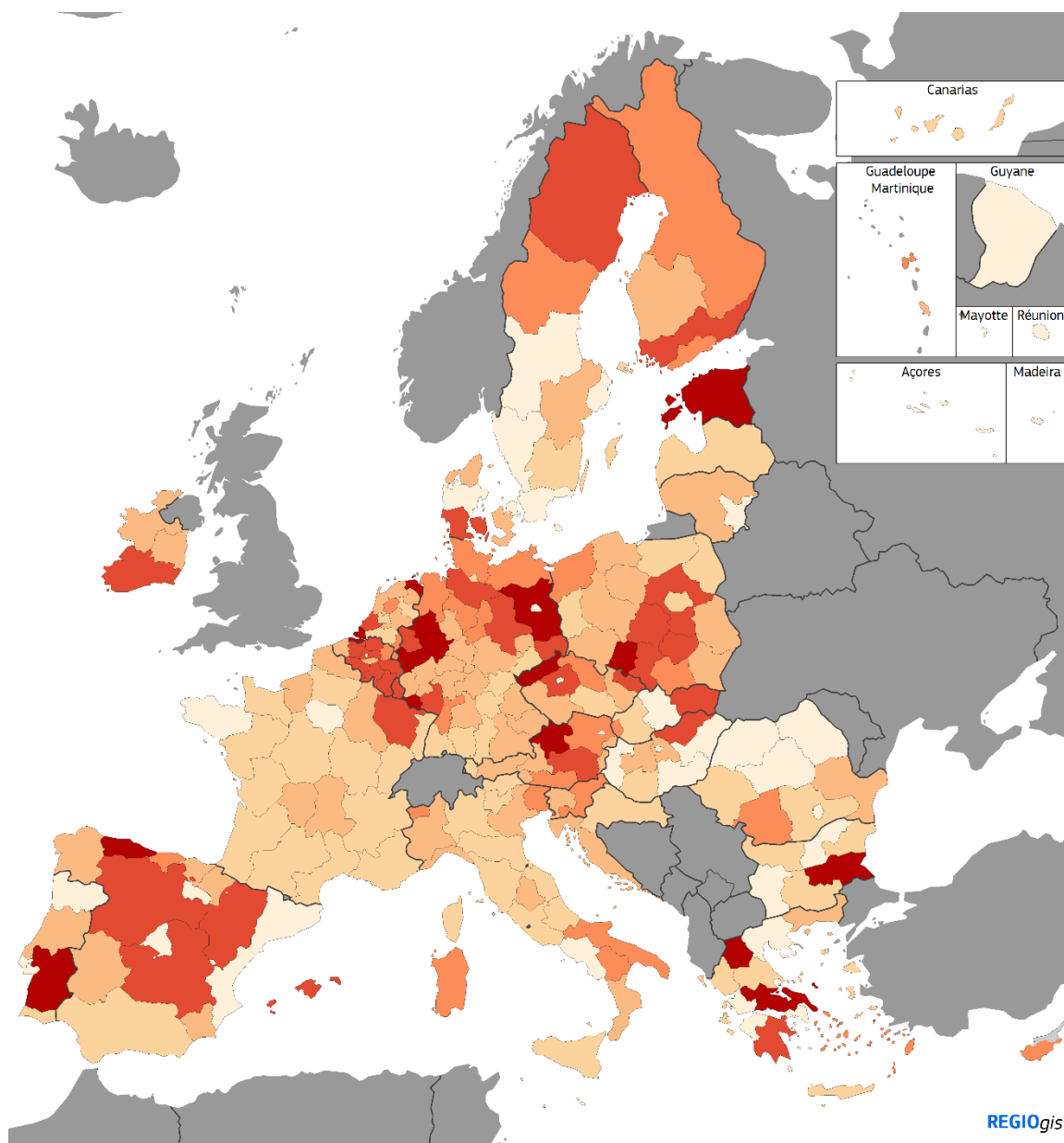
Järgmise 30 aasta jooksul suunavad ELi majanduskasvu rohe- ja digiüleminek. Need toovad uusi võimalusi, kuid nõuavad märkimisväärsed struktuursete muutusi, mis tõenäoliselt tekitavad uusi piirkondlikke erinevusi. Kui neid erinevusi eirata, võivad demograafilised muutused kahjustada nii ühtekuuluvust kui ka majanduskasvu. See, kuidas seda üleminekut hallatakse, määrab, kas kõik piirkonnad ja kodanikud, olenemata oma elukohast, saavad üleminekust kasu. Ilma selge piirkondliku nägemuseta sellest, kuidas kõnealuseid protsesse hallata, ja Euroopa sotsiaalõiguste samba ulatusliku rakendamiseta võib üha suuremale arvule inimestele tunduda, et nende häält ei võeta kuulda ja mõju nende kogukonnale ei võeta arvesse, mis võib suurendada rahulolematust demokraatiaga. Selleks, et valmistada Euroopat ette nende katsumustega tegelemiseks, on oluline edendada töökohavahetust suunaga rohe- ja digisektorisse ning sellega seotud oskuste nappuse probleemi lahendamist, nagu on ette nähtud toimivaid tööhõive aktiivse toetamise meetmeid käsitlevas soovitus.

Roheüleminek ning eriti CO₂-neutraalse ja ringmajanduse eesmärgid muudavad meie riikide majandust. Need edendavad tööhõivet sellistes sektorites nagu taastuvenergia, ringlussevõtt, disain, renoveerimine ja ökosüsteemi teenused, kuid võivad avaldada kahjulikku mõju sektoritele, mis peavad vähendama oma heidet, ja piirkondadele, kus sellised sektorid tegutsevad (kaardid 6 ja 7). Maapiirkondade looduskapital võib tekitada töökohti ökosüsteemi teenuste haldamise ja taastuvenergia valdkonnas. Seega avaldab ELi eesmärk saada 2050. aastaks kliimaneutraalseks eri piirkondades erinevat sotsiaalset mõju, mis võib olla suurem piirkondades, kus vaesuse määr on suur. Seepärast on vaja poliitikavahendite, näiteks õiglase ülemineku fondi toetust.

Kaart 6



Kaart 7



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018

tCO2 per head

- <= 4.5
- 4.5 - 6.0
- 6.0 - 8.0
- 8.0 - 10.0
- 10.0 - 15.0
- > 15.0

EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Digiüleminek edeneb Euroopas erinevas tempos. Selle lõpuleviimiseks on vaja laiendada väga kiiret internetiühendust, parandada digioskusi ja investeerida IT-seadmetesse. See toob kasu maapiirkondadele, kuna internetiühendus on seal üldjuhul aeglane ja digioskused keskmisest tagasihoidlikumad. Kiirem internetiühendus võimaldab arvukamatel inimestel töötada kodust ning parandab juurdepääsu internetipõhiste teenustele, sealhulgas koolitusele, tervishoiuteenustele ja e-kaubandusele. Samuti võib see soodustada arvukamate teenuste liikumist eemale peamistest linnakeskustest. Sellest üleminekust saavad rohkem kasu vähem arenenud liikmesriigid, kuna nende ettevõtted on digitehnoloogia, e-kaubanduse ja e-ettevõtluse tavade rakendamisel teistest maha jäänud.

Demograafilised muutused, eelkõige vananemine, mõjutavad kõiki piirkondi, kuid ennekõike maapiirkondi. Prognoositakse, et järgmisel kümnendil kasvab 65aastaste ja vanemate elanike arv igas viiendas piirkonnas rohkem kui 25 %. Tööealine elanikkond kahaneb prognooside kohaselt igas neljandas piirkonnas rohkem kui 10 %. Alla 20aastaste elanike arv väheneb igas kolmandas piirkonnas eeldatavasti enam kui 10 %. Kokkuvõttes kasvab väheneva elanike arvuga piirkonnas elava elanikkonna osakaal 2020.–2040. aastal prognooside kohaselt 34 %-lt 51 %-le (6. peatükk). Eriti puudutab see maapiirkondi, kus elanike arv juba väheneb (joonis 3). Need suundumused võivad mõjutada kasvupotentsiaali, oskuste arendamist ja juurdepääsu teenustele.

Joonis 3. Loomulik iive, rändesaldo ja rahvaarvu kogumuutus linna ja maa piirkondliku tüpoloogia järgi ja eri tüüpi linnapiirkondade lõikes, aastatel 2010-2019

Keskmine aastane muutus 1 000 elaniku kohta	Loomulik iive	Rändesaldo	Rahvaarvu kogumuutus		Keskmine aastane muutus 1 000 elaniku kohta	Loomulik iive	Rändesaldo	Rahvaarvu kogumuutus
Loode-Euroopa					Loode-Euroopa			
Linn	2,5	4,1	6,6		Pealinnapiirkond	5,1	3,3	8,4
Vahepealne	0,1	3,8	3,9		Suurlinnapiirkond	0,5	4,5	5,0
Maa	-1,3	2,5	1,2		Muu linnapiirkond	-0,8	2,7	1,8
Lõuna-Euroopa					Lõuna-Euroopa			
Linn	0,0	2,5	2,6		Pealinnapiirkond	1,0	2,7	3,7
Vahepealne	-1,7	1,9	0,2		Suurlinnapiirkond	-0,5	2,5	2,0
Maa	-4,7	1,0	-3,7		Muu linnapiirkond	-2,5	1,5	-1,0
Ida-Euroopa					Ida-Euroopa			
Linn	-0,5	2,7	2,2		Pealinnapiirkond	-0,3	4,7	4,5
Vahepealne	-1,9	-0,4	-2,3		Suurlinnapiirkond	-1,0	0,2	-0,7
Maa	-1,9	-2,3	-4,2		Muu linnapiirkond	-2,4	-2,3	-4,7
EL					EL			
Linn	1,2	3,3	4,5		Pealinnapiirkond	2,7	3,5	6,2
Vahepealne	-0,9	2,1	1,2		Suurlinnapiirkond	0,0	3,2	3,2
Maa	-2,0	0,4	-1,6		Muu linnapiirkond	-1,8	0,8	-1,0

Viimastel aastatel on majanduslikud võimalused, sotsiaalne liikuvus ja elukvaliteet arenenud mõnes Euroopa paigas loiult või lausa halvenenud. Pikaajaline majanduslangus on suurendanud rahulolematust kodanike seas. Eurobaromeetri uuringutest on näha, et maaelanikud leiavad suurema tõenäosusega, et nende arvamus ei lähe arvesse, ja on suurema tõenäosusega ELi suhtes umbusklikud. Kodanikel on piirkondlikesse ja kohalikesse omavalitsustesse rohkem usku kui riigi või ELi tasandi ametiasutustesse. Nende mureküsimuste lahendamiseks peaksid rohe- ja digiüleminek olema õiglased,

samuti tuleks neid hallata kaasaval viisil ning arendada partnerluses piirkondlike ja kohalike omavalitsustega.

5. PROOVIKIVID ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA ELLUVIIMISEL

Aruandes tulevikusuundade strateegilise analüüsi kohta⁷ on peamiste suundumustena välja toodud kliima- ja muud keskkonnaprobleemid, digitaalne hüperühendatus ja tehnoloogilised muutused, surve demokraatiale ning muutused maailmakorras ja demograafias. Kahel viimasel kümnendil on ühtekuuluvuspoliitika abil vähendatud majanduslikke, sotsiaalseid ja piirkondlikke erinevusi. Rohe- ja digiüleminek ning suured demograafilised muutused võivad aga tekitada uusi erinevusi, suurendada riigi ja kohalikele ametiasutustele esitatavaid nõudmisi, põhjustada rahva rahulolematust ja avaldada survet demokraatiale. Nende probleemidega seisavad silmitsi ka teised arenenud riigid. Mõttevahetus teiste huvitatud riikidega võib veelgi rikastada meie poliitilist arutelu.

Kuidas saab ühtekuuluvuspoliitika koos ELi muude poliitikameetmetega aidata nende uute probleemidega toime tulla? Euroopa kodanikel peab olema kindlustunne tuleviku suhtes, olenemata sellest, kus nad elavad. Ühtekuuluvuspoliitikaga saab anda eurooplastele selle kindlustunde kolmel viisil: esiteks pakkudes piirkonna jaoks, kus nad elavad, positiivseid majanduslikke väljavaateid, teiseks tegeledes kodanike muredega, mis on seotud elukvaliteedi, töövõimaluste ja sotsiaalse kaasatusega, ning kolmandaks tagades, et kulud ja kasu, mis kaasnevad uute raskuste ületamisega, jagatakse õiglaselt. Selleks võib välja selgitada parimad viisid nendele uutele erinevustele tekitajatele reageerimiseks, tugevdada piirkondade rolli ja võtta arvesse ELi horisontaalsete poliitikameetmete territoriaalset mõju. Kooskõlas Euroopa sotsiaalõiguste samba eesmärgiga saavutada ülespoole suunatud sotsiaalne lähenemine tuleks alatatada neis küsimustes ulatuslik poliitiline arutelu, et toetada 2027. aasta järgse poliitika väljakujundamist.

Uute erinevuste tekitajatega tegelemine

- **Õiglase ülemineku tagamine.** Üleminek kliimaneutraalsele ringmajandusele, keskkonna kaitsmine, looduse taastamine ja saaste vähendamine toob mitmesugust kasu, kuid sellega kaasnevad kulud tuleks jagada õiglaselt. Õiglase ülemineku mehhanismi võiks laiendada, et tegeleda kliimamuutuste leevendamise ja kliimamuutustega kohanemise sotsiaalsete kuludega ja muude keskkonnaprobleemidega, sealhulgas prognoosides paremini struktuurseid muutusi, võideldes vaesuse vastu, investeerides oskustesse ning tehes tihedat koostööd sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna osalejatega kõigil piirkondlikel tasanditel.
- **Asümmeetrilistele vapustustele vastupanemise ja reageerimise võime suurendamine.** Pandeemia tõi esile vajaduse selle järele, et ühtekuuluvuspoliitika

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_et.

abil oleks võimalik reageerida ootamatutele vapustustele, eelkõige neile, mis on seotud üleilmastumise ja tehnoloogiliste muutustega. Eriti haavatavad on piirkonnad, mis on suures sõltuvuses mõnest üksikust kitsast kaubeldavate kaupade tootmise sektorist või teenusesektorist. Majandustegevuse mitmekesistamine, eriti seoses digiüleminekuga, koos kohapõhiste poliitikameetmetega, nagu aruka spetsialiseerumise strateegiad, võivad aidata piirkondadel suurendada tootlikkust ja vähendada haavatavust vapustuste suhtes.

- **Piirkondade abistamine reageerimisel demograafilistele muutustele.** Ettevõtjad peavad kohanema kahaneva töötajaskonnaga, värvates rohkem töötajaid rühmadest, kus tööhõive määr on madalam, näiteks noorte, naiste ja kolmandatest riikidest pärit rändajate seast, ning investeerides rohkem innovatsiooni, tööjõudu kokku hoidvasse ja tootlikkust suurendavasse tehnoloogiasse ning täiskasvanuharidusse, eriti vanemaealiste ja madala kvalifikatsiooniga töötajate harimisse, mis aitab saavutada Porto tippkohtumise eesmärke⁸. Põhi- ja keskkoolid peavad kohanema väiksema õpilaste arvuga, samal ajal kui muude avalike teenuste ja tervishoiuteenuste osutajad peavad teenindama üha suuremat arvu eakamaid elanikke.
- **Demokraatiale ja selle väärtustele avaldatava surve vähendamine.** Territoriaalsed vahendid kohalike osalejate kaasamiseks linnades, maapiirkondades, rannikupiirkondades ja saartel ning partnerluse põhimõtte ühtekuuluvuspoliitikas võivad aidata vähendada survet demokraatiale, suurendades Euroopa poliitika omaksvõttu. Territoriaalset koostööd tehes luuakse uusi ühiste huvidega kogukondi ning toetatakse avalike hüvede nähtavat pakkumist erinevatel territoriaalsetel tasanditel.

Piirkondade rolli tugevdamine Euroopa tuleviku kujundamisel

- **Uute majanduslike väljavaadete loomine vähem arenenud piirkondadele ja äärealadele.** Vähem arenenud piirkonnad ja äärealad võivad vajada uut arenguparadigmat. Selles tuleks arvesse võtta tekkivaid võimalusi, rahvusvahelisi sidemeid, konkreetsete vajaduste ja eraldiste territoriaalset jaotust ning selliste avalike hüvede pakkumist nagu strateegilised ressursid, elurikkus, taastuvad energiaallikad ja mugavused.
- **Innovatsiooni juurutamine kõigis piirkondades.** Uute ideede ja tehnoloogialahenduste levitamises ja rakendamises esinevate puuduste kõrvaldamise ja laiapõhjalise innovatsiooni soodustamise teel kantakse hoolt selle eest, et kõik piirkonnad saavad kasu üha rohkem teadmispõhiseks muutuvast majandusest.
- **Piiriülese ja piirkondadevahelise koostöö tugevdamine.** Pandeemia tõi esile raskused, mida tekitab vajadus ületada töö või õppimise eesmärgil või tervishoiuteenuse või mõne muu teenuse saamiseks riigipiir. Piirialadel toimib

⁸ Sealhulgas eesmärki, mille kohaselt peab saama igal aastal koolitust vähemalt 60 % täiskasvanutest. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbg/porto-social-commitment.pdf>.

maantee- ja raudteetransport halvemini. Selle probleemi lahendamiseks on vaja funktsionaalseid piirialasid paremini hallata, koordineerida jõulisemalt teenuseid, taristut ja investeeringuid ning vahetada üleeuroopaliste uuringute toel kogemusi.

- **Linna- ja maapiirkondade vaheliste sidemete ning väiksemate linnade rolli tugevdamine maapiirkondade toetamisel.** Majandusarengut juhivad sageli suurlinnad ja suurlinnapiirkonnad. Mõned väiksemad linnad ja külad pakuvad juurdepääsu mitmesugustele avalikele ja erateenustele. Nende roll piirkonnakeskustena tähendab seda, et laiemal piirkonnal elu keerleb nende ümber. Selle rolli tugevdamine võib aidata edendada majandusarengut ja parandada elukvaliteeti. Kuigi linnapiirkondades esineb omaette probleeme, võib funktsionaalsete piirkondadega loodud sidemete veelgi tugevamaks muutmine tuua kasu nii linna- kui ka maapiirkondade elanikele. Maapiirkondade arengu pikaajalise visiooniga⁹ on ette nähtud raamistik maapiirkondade probleemide lahendamiseks.
- **Tegelemine mahajäänud paikade vajadustega.** Mõnes piirkonnas on toimunud hulk struktuurset muutusi, mille tulemusel on kokku kuivanud tavapärased tööhõiveallikad. See on kaasa toonud oskuste mittevastavuse ja keskkonnaseisundi halvenemise ning tekitanud arengulõkse. Sellised paigad asuvad sageli keskmise sissetulekuga riikides või piirkondades. Vaja on sihipäraseid poliitikameetmeid, et lõimida sellised kogukonnad laiemasse piirkonna ja riigi majandusse kooskõlas Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtetega.

Vahendite arendamine, et saavutada 2050. aastaks ühtekuuluvus

- **Kohapõhiste poliitikameetmete tõhususe parandamine.** Üha enam tunnistatakse vajadust täiendada üleriigilist struktuuripoliitikat kohapõhiste poliitikameetmetega. Arukas spetsialiseerumine näitab, kuidas kasutada kohalikke väärtusi konkurentsivõime ja innovatsiooni ökosüsteemi tugevdamiseks. Kohaliku suunitlusega õiglase ülemineku territoriaalsete kavade alusel suunatakse Euroopa toetus ettevõtetele, töötajatele ja kogukondadele, keda kliimast tingitud struktuursed muutused kõige enam mõjutavad. Seda lähenemisviisi tuleks tugevdada teiste ühtekuuluvuspoliitika peamiste poliitikaeesmärkide jaoks, eelkõige rohe- ja digiülemineku tarbeks. Peale selle tuleks täiel määral rakendada integreeritud territoriaalse arengu lähenemisviisi ja konkreetset poliitikaeesmärki – tuua Euroopa kodanikele lähemale.
- **Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise edasine lihtsustamine sellest poliitikast kasu saajate jaoks.** Võttes arvesse programmitöö perioodil 2021–2027 nii ühtekuuluvuspoliitika kui ka muude asjakohaste investeerimisega seotud fondide raames juba toimunud lihtsustamist ja paindlikkuse suurendamist, tuleks uurida lisavõimalusi, täiustamaks ühtekuuluvuspoliitika elluviimist sellest poliitikast kasu

⁹ COM(2021) 345 final, 30.6.2021.

saajate huvides. Samal ajal tuleks tugevdada poliitika koha- ja osaluspõhise elluviimise aluspõhimõtteid, nagu mitmetasandiline juhtimine ja partnerlus.

- **Ühtekuuluvuspoliitika rolli tugevdamine rohe- ja digiülemineku ning demograafiliste muutustega seotud avaliku ja erasektori investeeringute edendamisel.** Ühtekuuluvuspoliitika saab täita olulisemat osa selliste piirkonna, linna ja kohaliku tasandi investeeringute soodustamisel, millega võimendatakse erasektori vahendeid ja toetatakse vajalikke institutsioonilisi kohandusi. See tähendab selle tagamist, et asjakohase tasandi avaliku ja erasektori osalejatel on vajalik suutlikkus, et säilitada sellised investeeringud pikemas perspektiivis maksutulu, kasutusmaksude ja muude sissetulekuallikate kaudu. Sellised jõupingused peaksid olema seotud toetusega, mida saadakse komisjonilt kestliku rahanduse raamtingimuste tugevdamiseks.
- **Inimestesse kogu nende elu jooksul tehtavate investeeringute suurendamine.** Selleks et Euroopa oleks tulevikus konkurentsivõimeline ja ühtekuuluv, tuleb investeerida rohkem ja paremini inimeste haridusse ja koolitusse, sealhulgas nende oskustesse, loovusesse ning väljavaadetes luua ettevõtteid ja tegeleda innovatsiooniga. See on oluline selleks, et edukalt toime tulla ees seisva tehnoloogilise, rohe- ja digiüleminekuga. Selleks et suurendada sotsiaalset ühtekuuluvust ja tegeleda mahajäänud elanikkonnarühmade vajadustega, tuleb Euroopas investeerida suunatud aktiveerimis- ja sotsiaalse kaasamise meetmetesse, jätkates samal ajal kaasava arengu tagamiseks mõeldud poliitikareformide toetamist.
- **Vastastikuse täiendavuse suurendamine muude ELi poliitikameetmetega.** Taotledes koostööd ELi eelarvevahendite kasutamisel, tuleks praeguse sisendite ja finantsvoogudele keskendumise asemel pöörata rohkem tähelepanu poliitikameetmete tegelikule vastastikusele täiendavusele. Uutel poliitikavaldkondadel, nagu vastastikune strateegiline sõltuvus, sotsiaalne kliimapolitiitika ja Euroopa tööstusliidud, mille puhul ühtekuuluvuspoliitika võib olla eriti asjakohane, peaks olema konkreetne piirkondlik suunitlus. Tuleks tugevdada territoriaalse mõju ning maapiirkondadele avalduva mõju hindamist, et võtta paremini arvesse ELi eri piirkondade vajadusi ja eripärasid. Tuleks arendada edasi ühtekuuluvuse mittekahjustamise põhimõtet, mille kohaselt ei tohiks ükski meede takistada lähenemisprotsessi ega suurendada piirkondlikke erinevusi, ning lõimida see põhimõte poliitikakujundamisse.
- Euroopa taaste- ja vastupidavusraha eraldab liikmesriikidele kuni 724 miljardit eurot. Sellest 37 % läheb kliimameetmete toetamiseks ja 20 % digiülemineku jaoks. Tähtis on tagada, et need vahendid aitavad koordineeritud viisil **suurendada ühtekuuluvust**.

2022. aasta ühtekuuluvusfoorumil algatatakse sidusrühmade seas arutelu selle üle, mida õppida hiljutisest kriisist, ning mõtiskletakse ühtekuuluvuspoliitika rakendamisel ees seisvate tulevaste ülesannete üle, kandes hoolt selle eest, et ühtki piirkonda ei jäeta kõrvale.