



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 27. märts 2024
(OR. en)

8369/24

COH 20
SOC 243

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	27. märts 2024
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2024) 149 final
Teema:	Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele üheksanda ühtekuuluvusaruande kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2024) 149 final.

Lisatud: COM(2024) 149 final



Brüssel, 27.3.2024
COM(2024) 149 final

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

ühheidsanda ühtekuuluvusaruande kohta

{SWD(2024) 79 final}

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

üheksanda ühtekuuluvusaruande kohta

„Selleks et edendada oma igakülgset harmoonilist arengut, töötab liit välja ja rakendab meetmeid majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks.“

(Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 174)

I. Sissejuhatus

Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus on Euroopa avalik hüve

EL rajaneb sellistel väärtustel nagu solidaarsus, võrdsed võimalused ja ühtekuuluvus. Algusest peale on Euroopa Liidu toimimise lepingus seatud eesmärk „vähendada regioonidevahelisi erinevusi ja ebasoodsate tingimustega piirkondade mahajäämust“. Sellist majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ning riigisiseste erinevuste vähendamist, on peetud õigustatult kasulikuks kogu Euroopale ja see kehtib endiselt ka praegu.

Sellest ajast alates on ühtekuuluvuspoliitika olnud Euroopa projekti üks tugisambaid. Alates ühtse turu loomisest, majandus- ja rahaliidust kuni mitme laienemiseni on ühtekuuluvuspoliitika toetanud Euroopa integratsiooni kõiki etappe, sealhulgas viimastel aastatel rohe- ja digipööret. Turujõud üksi ei suuda tagada, et nendest integratsiooni põhietappidest saadav kasu oleks kogu Euroopas ühtlaselt jaotunud. Seetõttu on vaja ühtekuuluvuspoliitikat, et aidata liikmesriikidel ja piirkondadel anda oma panus, sellest kasu saada ja selle potentsiaali täielikult ära kasutada. Aja jooksul on ühtekuuluvuspoliitika toiminud ka majandusliku stabilisaatorina, usaldusväärse toetus- ja investeerimisallikana finantskriisi ajal ning nüüd pandeemia ja Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja ajal koos muude vahenditega (näiteks taaste- ja vastupidavusrahastrategiaga). Piirkondliku suunitluse ja kohapõhise lähenemisviisiga on ühtekuuluvuspoliitika üks Euroopa solidaarsuse kõige nähtavamatest väljendustest, Euroopa majanduskasvu mudeli lahutamatu osa ja meie Euroopa maja nurgakivi.

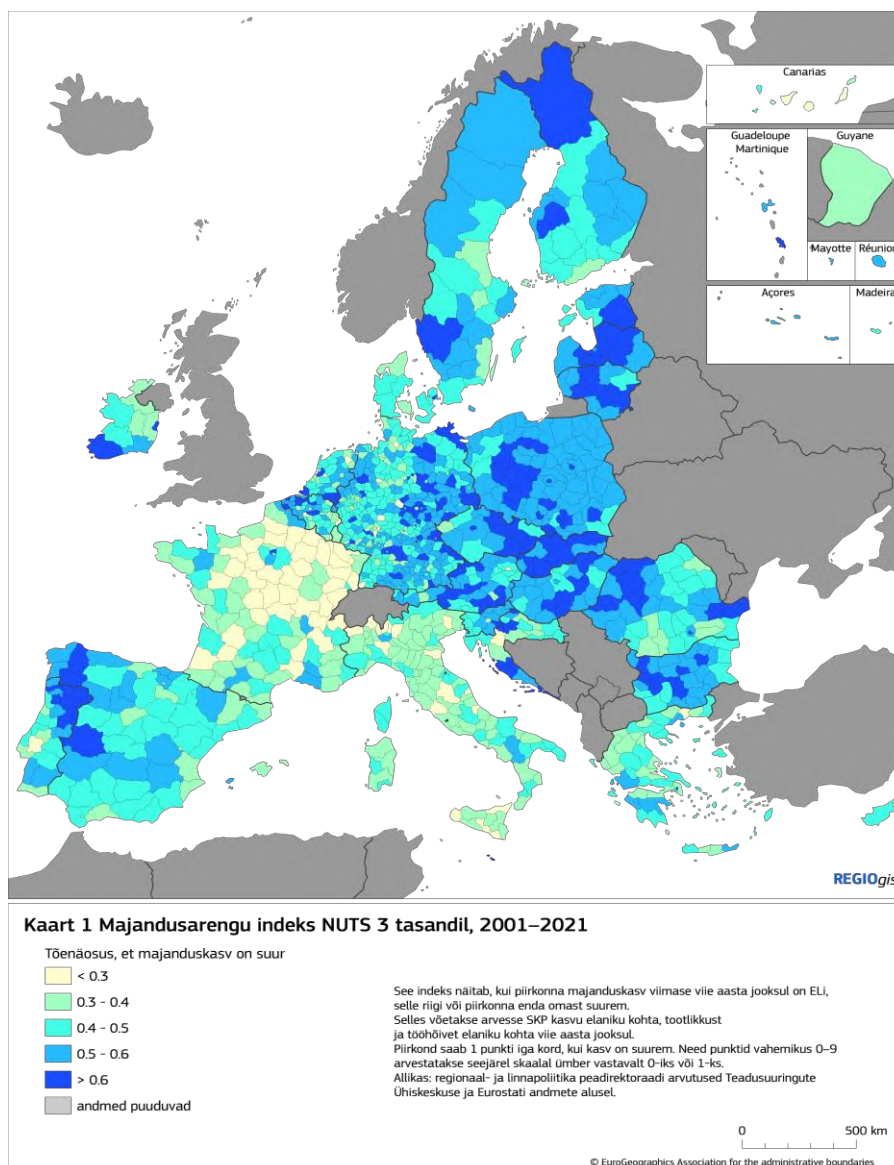
Sidusrühmad kinnitavad ühtekuuluvuspoliitika keskset rolli ja tähtsust. Nad on seda poliitika tulevikku käsitlevates aruteludes selgelt väljendanud. Viimase aasta jooksul on piirkondlikud omavalitsused ja muud sidusrühmad andnud oma panuse ning 20 liikmesriiki on korraldanud arutelusid. Kõrgetasemeline spetsialistide rühm avaldas veebruaris tulevase poliitika põhisuunad¹. Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee on vastu võtnud arvamusi ja järeldusi ühtekuuluvuspoliitika tuleviku põhielementide kohta. Kokkuvõttes kinnitavad need

¹ [Ühise kestliku tuleviku kujundamine – ühtekuuluvus konkurentsivõimelise ja kaasava Euroopa nimel: ühtekuuluvuspoliitika tulevikku käsitleva kõrgetasemelise töörühma aruanne](#)

arvamused poliitika keskset rolli, annavad ülevaate esilekerkivatest probleemidest ning saadud kogemustest ja võimalikest lahendustest.

Kolmkümmend aastat pärast Euroopa ühtse turu ja tugevdatud ühtekuuluvuspoliitika paralleelset algatamist ning kakskümmend aastat pärast 2004. aasta laienemist on pikaajaline suundumus selge: paljudes Euroopa piirkondades on toimunud märkimisväärne ülespoole suunatud majanduslik ja sotsiaalne lähenemine. Sotsiaal-majanduslikud erinevused siiski püsivad ja üha rohkematel piirkondadel võib olla raskusi uute probleemidega. Sellega seoses on vaja teha kokkuvõtte: mitte ainult ühtekuuluvuspoliitika saavutustest, vaid ka sellest, kuidas seda saab kohandada. Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärk on endiselt sama oluline kui kunagi varem, kuid meetodid peaksid arenema.

Kaart 1. Majandusarengu indeks NUTS 3 tasandil, 2001–2021



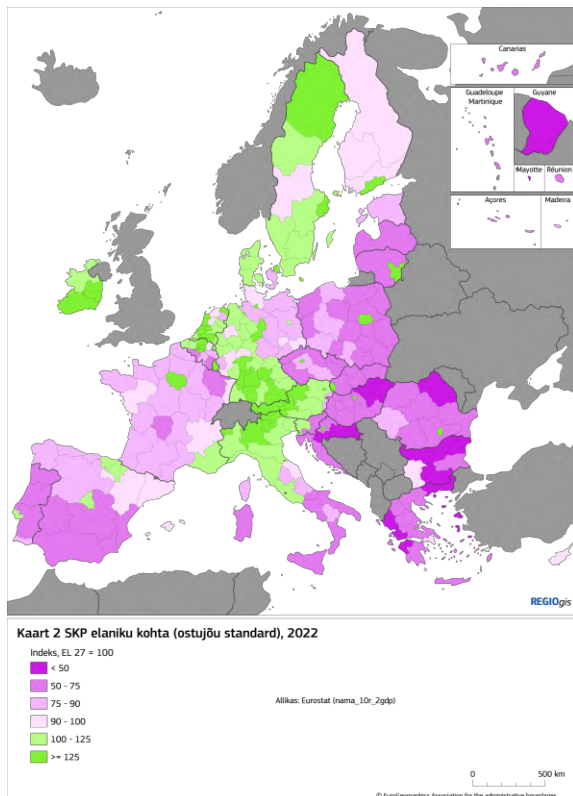
II. Ühtekuuluvuspoliitika: pikaajaline majanduskasv ja konkurentsivõime, kvaliteetsed töökohad

ELi ajalooline laienemine 2004. aastal on selge näide ühtekuuluvuspoliitika positiivsest mõjust. 20 aastat hiljem on alates 2004. aastast ühinenud liikmesriikide keskmine SKP elaniku kohta kasvanud ligikaudu 52 %-lt ELi keskmisest 2004. aastal peaaegu 80 %-le 2023. aastal. Nende liikmesriikide töötuse määr on selle perioodi jooksul langenud keskmiselt 13 %-lt 4 %-le.

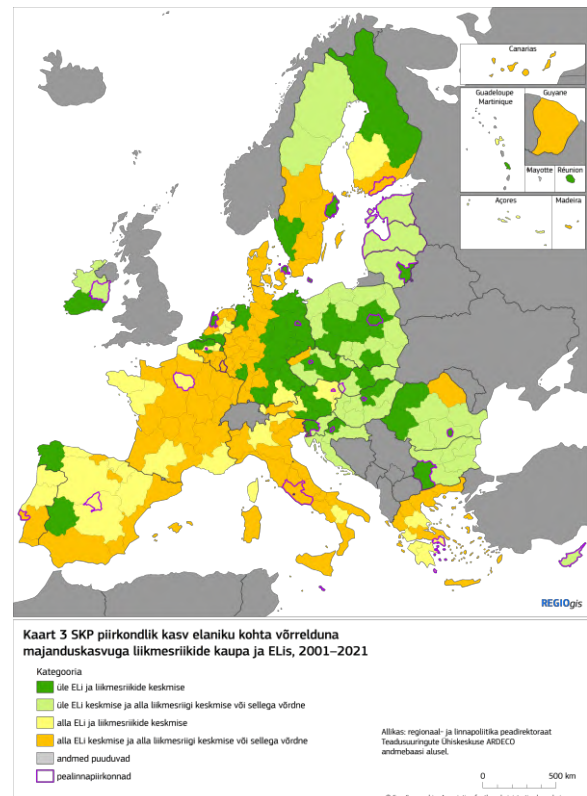
See ülespoole suunatud majanduslik ja sotsiaalne lähenemine on tingitud tootlikkuse suurenemisest (SKP töötaja kohta) vähem arenenud piirkondades. See annab tunnistust nende piirkondade konkurentsivõime ja ettevõtluskeskkonna pikaajalisest paranemisest. See järelejäudmine võimaldas ka käegakatsutavat sotsiaalset progressi, näiteks paremaid tervisenäitajaid ning töötuse ja vaesuse määra vähendamist peaaegu kõigis piirkondades viimase kümne aasta jooksul.

Lähenemine on ELis siiski olnud ebaühtlane. See kajastab tootlikkuse ja konkurentsivõime erinevusi. Kuigi mitmes idapoolses piirkonnas on alates 2004. aastast toimunud muljetavaldav järelejäudmine, saades kasu laienemisjärgsest majanduslikust kasvust, on paljudes teistes piirkondades toimunud järkjärguline lahknemine, mis tähendab, et nad ei suuda ELi keskmisele järele jõuda. See kehtib eelkõige lõunapoolsete liikmesriikide piirkondade kohta, eriti alates 2008. aasta finantskriisist, aga ka üleminekupiirkondade rühma kohta enam arenenud liikmesriikides. Tegelikult ei ole umbes kolmandikus ELi piirkondades veel SKP elaniku kohta taastunud 2008. aasta tasemel. Need piirkonnad hõlmavad kõiki arenguetappe ja neid leidub isegi enam arenenud liikmesriikides.

Reaalne SKP elaniku kohta on lõunapoolsete liikmesriikide mitmes piirkonnas sajandivahetusest saadik isegi vähenenud, kajastades majandusšokkide mõju ja püsivaid struktuurseid probleeme järgmistes valdkondades: tootlikkuse kasv, institutsioonide kvaliteet ja tööturgude sujuv toimimine. Samas peaks enamik idapoolseid piirkondi säilitama lähenemise tempo ja laiendama oma majanduskasvu tõukejõude ka väljaspool suurlinnapiirkondi, et leevendada süvenevaid piirkondlikke erinevusi.



Kaart 2. SKP elaniku kohta (ostujõu standard), 2022



Kaart 3. SKP piirkondlik kasv elaniku kohta võrrelduna majanduskasvuga liikmesriikide kaupa ja ELis, 2001–2021

Märkus. Kaardil 3 on näidatud piirkondlik SKP elaniku kohta alates 2001. aastast. Kõigis hele- ja tumehelistes piirkondades oli majanduskasv üle ELi keskmise, kollastes ja oranžides piirkondades jäi see alla ELi keskmise. Värvus (heleroheline, tumeheline, kollane või oranž) näitab piirkondlikku majanduskasvu võrreldes riigi keskmisega.

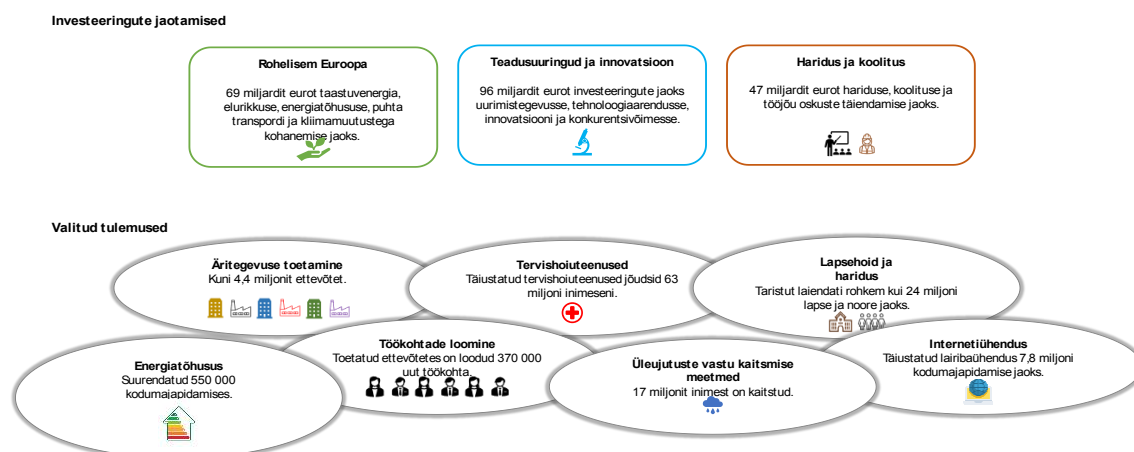
Ühtekuuluvuspoliitika on aidanud kaasa ühtse turu paremale toimimisele, stimuleerides pikaajalist majanduskasvu ja konkurentsivõimet. See on parandanud juurdepääsu kaupadele ja teenustele füüsilise ja digitaalse taristu kaudu, suurendades ühendatust. Peale selle on ühtekuuluvuspoliitika stimuleerinud kohalikku majandust ja atraktiivsust, parandades VKEde toetamise kaudu innovatsiooni ja ettevõtlust ning tugevdades inimkapitali koolituse ja hariduse abil. Ühtekuuluvuspoliitika on toetanud ka head valitsemistava, koostööd ja haldustõhusust.

Ühtekuuluvuspoliitikal on olnud oluline roll avaliku sektori investeeringute toetamisel. Näiteks moodustab ühtekuuluvuspoliitika peaaegu 13 % valitsemissektori koguinvesteeringutest² ELis ja 51 % vähem arenenud liikmesriikides³. Need investeeringud on tugevdanud Euroopa majanduskasvu mudelit, ergutades majanduskasvu kooskõlas peamiste poliitiliste prioriteetidega alates kaksiküleminekust innovatsiooni, ettevõtluse ja oskusteni, lapsehoiust, haridusest ja tervishoiust kuni kaitseni loodusõnnetuste eest.

² Valitsemissektori kapitali kogumahutus põhivarasse.

³ Liikmesriigid, mille kogurahvatulu elaniku kohta on alla 90 % ELi keskmisest.

Joonis 1. Ühtekuuluvuspoliitika programmide saavutused, 2014–2020



Peale otsese sotsiaalse ja majandusliku mõju on ühtekuuluvuspoliitika aidanud parandada ka haldussuutlikkust ja juhtimise kvaliteeti liikmesriikides. Ühtekuuluvuspoliitika investeeringutega kaasnevad tingimused, mida nimetatakse eeltingimusteks. Need toetavad ELi põhiprioriteete ning investeeringute kvaliteeti ja kestlikkust. Eeltingimuste horisontaalset mõju täiendab Euroopa poolaasta raames edendatavate riigipõhiste reformide rakendamine.

Peale selle on ühtekuuluvuspoliitika kavandamise ja rakendamise aluspõhimõtetele hindamise, partnerluse, läbipaistvuse või auditi- ja kontrollinõuete kaudu positiivne ülekanduv mõju liikmesriikide tavadele.

Ühtekuuluvuspoliitika tugevdab ühtset turgu ja tagab võrdsed võimalused

Lähenedamine võimaldab igal piirkonnal ühtsel turul täiel määral osaleda. Kaupade, teenuste, kapitali ja töötajate vaba liikumist takistavate tõkete kõrvaldamine on edendanud ressursside paremat jaotamist kogu ELis ning soodustanud mõttevahetust ja innovatsiooni. ELi piirkondade kasvav mitmekesisus on andnud liidule ja selle ettevõtetele suurema hulga konkurentsivõimeliseid. Taristusse, innovatsiooni, haridusse ja muudesse olulistesse valdkondadesse investeerimisega aitab ühtekuuluvuspoliitika kõigil piirkondadel osaleda ja saada kasu mastaabisäästust, mille on loonud ühtne turg ja rahvusvaheline konkurents. Suurem, hästi arenenud, uuenduslik ja ühendatud ühtne turg on väga oluline tugevate ELi siseste väärtusahelate arendamiseks, mis on olulised ELi avatud strateegilise autonoomia jaoks.

Ühtekuuluvuspoliitikal on märkimisväärne ja positiivne mõju kogu Euroopale. Makromajanduslik modelleerimine⁴ näitab, et 2014.–2020. ja 2021.–2027. aasta programmid koos võivad suurendada ELi SKPd 2030. aasta lõpuks 0,9 %. See mõju on pikaajaline: 2043. aastaks 0,6 %. Loomulikult on mõju palju suurem Ühtekuuluvusfondist rahastatavates riikides,⁵ kuhu toetus on koondunud: 2030. aastal on SKP Horvaatias kuni 8 % suurem, Poolas ja Slovakkias 6 % suurem ning Leedus 5 % suurem kui ühtekuuluvustoetuse puudumisel. Enam arenenud piirkonnad, mis saavad ühtekuuluvuspoliitikast väiksemat toetust elaniku kohta, saavad samuti kasu teiste programmide tugevast positiivsest ülekanduvast mõjust. Arenenud piirkonnad saavad oma tarneahelates juurde partnereid ning investeeringute ja eksporditurge.

Ühtekuuluvuspoliitika investeeringute positiivset tasuvust ühtsel turul võib näitlikustada kordajaga. Iga 2014.–2020. ja 2021.–2027. aasta programmidesse investeeritud euro annab 2030. aastaks liidus 1,3 eurot täiendavast SKPst ja 2043. aastal peaaegu kolmekordistub, mis tähendab, et aastane tulumäär on ligikaudu 4 %. Modelleerimisel prognoositakse 2027. aastaks ELis tervikuna ligikaudu 1,3 miljonit täiendavat töökohta, millest suur osa on rohe- ja digipöördega seotud sektorites.

Ühtekuuluvuspoliitika toetuse sihipärane laad vähendab suurel määral erasektori investeeringute väljatõrjumise ohtu. Ühtekuuluvuspoliitika keskendub peamiselt valdkondadele, kus erasektori investeeringud on ebapiisavad kas turutõrgete tõttu (näiteks idufirmade, mikro- ja väikeettevõtjate juurdepääs rahastamisele) või selleks et toetada avalikke hüvesid (näiteks haridus, lapsehoid). Üheksanda ühtekuuluvusaruande⁶ aluseks olevad kvantitatiivsed analüüsid näitavad järjepidevalt positiivset lõppmõju, mis kinnitab, et poliitika soodustab märkimisväärsed erasektori investeeringuid programmide kestuse jooksul ja pärast seda. Rahastamisvahendite laialdasem kasutamine võib aidata võimendada täiendavaid erasektori investeeringuid.

Tulevased laienemised nõuavad uute liikmesriikide integreerimist ühtsele turule. ELi ühtekuuluvuspoliitika eesmärgid jäävad kehtima laiemas liidus nii praegustes kui ka tulevastes liikmesriikides⁷. Sotsiaal-majanduslik lähenemine ELiga peaks aga algama juba ühinemiseelses etapis. Uuel Ukraina rahastul, Lääne-Balkani riikide majanduskasvu kaval ning Lääne-Balkani reformi- ja majanduskasvurahastul on kolm eesmärki: parem juurdepääs ELi ühtsele turule, suurem rahaline abi ja kiirendatud reformide rakendamine.

Ühtekuuluvuspoliitika on aidanud vähendada hiljutiste kriiside asümmeetrilist mõju

Enneolematute kriiside mõju on olnud ebaühtlane kogu liidus. Alates COVID-19 pandeemiast kuni Venemaa agressioonisõjani Ukraina vastu on nende kriiside mõju eri

⁴ 2014.–2020. ja 2021.–2027. aasta programmide mõju hinnati Euroopa Komisjoni ruumilise arvutusliku üldtasakaalu mudeli RHOMOLO abil. Üksikasjalikum analüüs on esitatud üheksanda ühtekuuluvusaruande 9. peatükis.

⁵ Tšehhi, Poola, Slovakkia, Horvaatia, Bulgaaria, Rumeenia, Eesti, Kreeka, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta ja Sloveenia.

⁶ Vt üheksanda ühtekuuluvusaruande 9. peatükk.

⁷ COM(2024) 146 final, 20.3.2024.

piirkondadele ja sotsiaalsetele rühmadele olnud väga erinev. Pandeemia mõju oli suurem piirkondades, mis sõltuvad turismist, kultuurimajandusest või muudest tööjõumahukatest teenustest, samuti tööstusharudest, mis on tihedalt lõimitud üleilmsetesse väärtusahelatesse. Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja puhul oli negatiivne mõju eriti tuntav piirialadel ja piirkondades, kus tööstus on kõrgete energiahindade või tarneahela häirete suhtes haavatav. Üldiselt olid äärealad ja vähem arenenud piirkonnad kõigi kriiside korral rohkem haavatavad. Asümmeetrilist mõju suurendas probleemide lahendamiseks vajalik eri tasandite erinev institutsiooniline suutlikkus.

EL on reageerinud kiiresti, et vähendada kriiside mõju ja sillutada teed majanduse jõulisele taastumisele. Ühtekuuluvuspoliitika on kiiresti kasutusele võtnud toetuse haavatavatele piirkondadele, vähendades erinevuste edasise suurenemise ohtu. Meetmed hõlmasid uue likviidsuse lisamist investeringute toetamiseks, paindlikkust projektide jätkamise toetamisel, töökohtade säilitamise kavasid ning täiendavaid sihipäraseid paindlikkusmeetmeid programmitöös ja rakendamisel, eelkõige koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatuse (CRII) pakettide kaudu. Peale selle on taasterahastu „NextGenerationEU“ raames antud liikmesriikidele igakülgset toetust, et edendada nende majanduse elavdamise protsessi ja pikaajalist vastupanuvõimet reformide ja investeringute rakendamise kaudu taaste- ja vastupidavusrahastu ning ühtekuuluvust ja Euroopa territooriume toetava taasteabi (REACT-EU) raames. Koos kavaga „REPowerEU“, mis käivitati tingituna Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu, on ühtekuuluvuspoliitika raames taskukohase energia toetamise algatuse (SAFE) raames pakutavad paindlikkusmeetmed olnud väga olulised, et toetada kõige haavatavamaid, eelkõige energiaostuvõimetuse ohus olevaid inimesi ja kõrgete energiahindade suhtes haavatavaid VKEsid. Samal ajal anti ühtekuuluvusmeetmetega pagulaste toetamiseks Euroopas (CARE) rahalist toetust kohalikele omavalitsustele ja valitsusvälistele organisatsioonidele, kes võtavad vastu Venemaa agressioonisõja tõttu Ukrainast põgenevaid inimesi.

Koos eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava toetuse Euroopa rahastu (TERA) ja taasterahastuga „NextGenerationEU“, eelkõige koos taaste- ja vastupidavusrahastuga, aitasid ühtekuuluvuspoliitika sekkumised kaasa **majanduse kiirele taastumisele 2021. ja 2022. aastal, eelkõige vähem arenenud piirkondades**, ning madalale töötuse määrale. Kuigi COVID-19 kriis oli põhjustanud SKP 5,7 % vähenemise, oli sissetulek kõigis piirkonnakategooriates kahe aasta jooksul peaaegu taastunud 2019. aasta tasemele. Seevastu 2008. aasta kriisi põhjustatud majanduslangus oli väiksem (4,3 % SKPst), kuid kaks aastat hiljem, 2010. aastal, oli vähem arenenud piirkondade majandus veel enam kokku tõmbunud ning üleminekupiirkonnad ja enam arenenud piirkonnad olid vaevu taastunud. ELi tööturul on näidanud üles märkimisväärset vastupanuvõimet, mida toetavad eespool nimetatud leevendusmeetmed ja riiklikud toetusmeetmed. Enamikus ELi piirkondades kulus 2019. aasta tööhõive tasemele naasmiseks või selle ületamiseks vaid üks aasta. Seevastu 2008. aasta finantskriisi ajal kestis tööhõive vähenemine kuni 2013. aastani ning jõudis kriisieelsele tasemele 2016. aastaks ja ELi lõunapoolsetes liikmesriikides alles 2019. aastaks.

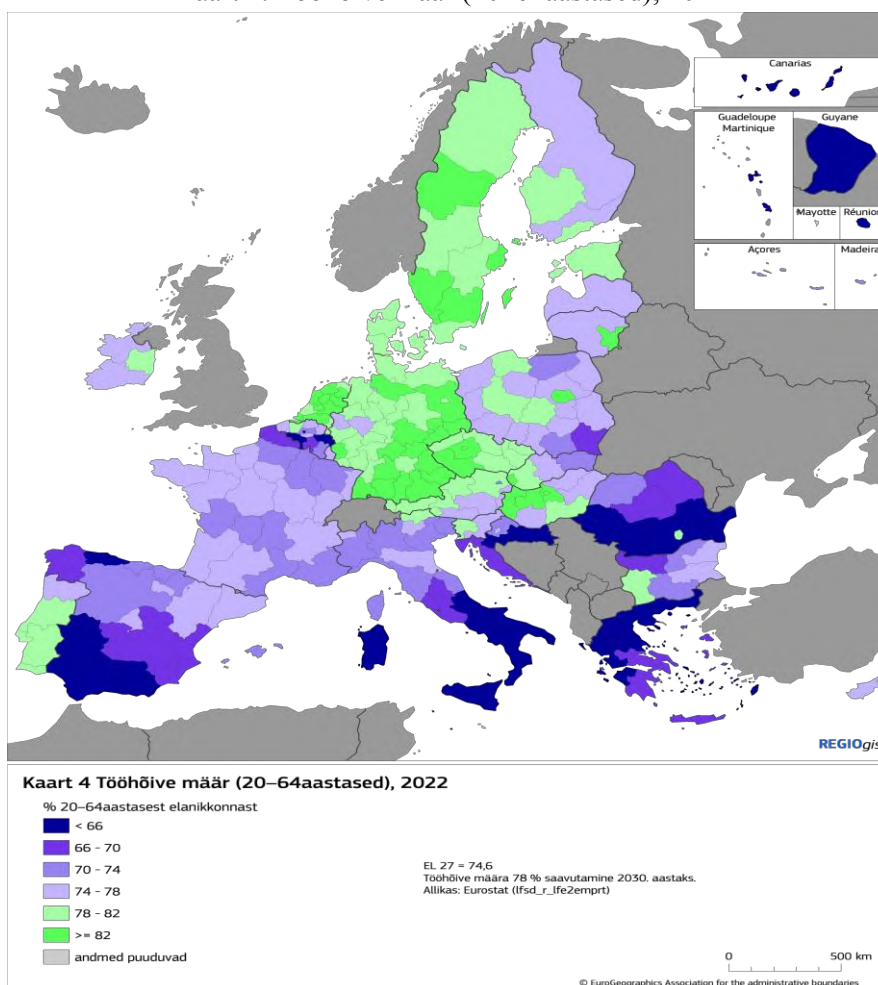
Hiljutised kriisid on siiski toonud esile paljude piirkondade haavatavuse ning vajaduse suurendada nende majanduse ja tööturgude vastupanuvõimet. Selleks tuleks ergutada tulevikukindlate Euroopa väärtusahelate edendamist eelkõige kriitilise tähtsusega ja kujunemisjärgus tehnoloogiate kasutuselevõtu ja laiendamise kaudu strateegilistes sektorites, mida toetab Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm (STEP)⁸.

Sotsiaalne lähenemine on edenenu, kuigi endiselt on palju probleeme

Sotsiaalset lähenemist toetab ELi institutsioonide, liikmesriikide ja sotsiaalpartnerite Porto sotsiaaltippkohtumisel väljendatud kindel tahe saavutada Euroopa sotsiaaloiguste samba eesmärgid:

- vähemalt 78 % 20–64aastastest peaks olema tööga hõivatud;
- igal aastal peaks koolitusel osalema vähemalt 60 % kõigist täiskasvanutest;
- vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevate inimeste arvu tuleks vähendada vähemalt 15 miljoni võrra, sealhulgas vähemalt 5 miljoni lapse võrra.

Kaart 4. Tööhõive määr (20–64aastased), 2022



⁸ [Määrus \(EL\) 2024/795, millega luuakse Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm \(STEP\).](#)

ELi ühtekuuluvuspoliitikal on viimasel kümnendil olnud keskne roll tööhõive ja sotsiaalnäitajate üldisel parandamisel ELis. ELi idapoolsed liikmesriigid on teinud märkimisväärsed edusamme sotsiaalse kaasatuse edendamisel ja vaesuse vähendamisel, lähenedes ELi keskmisele (vaesuse määr 21 %). ELi lõunapoolsetes liikmesriikides on see määr aga alates 2019. aastast püsinud muutumatuna (ligikaudu 25 %). Lõhe enam arenenud ja vähem arenenud piirkondade vahel on samuti vähenenud ligikaudu 14 protsendipunktilt 2016. aastal 9 protsendipunkti 2022. aastal.

Kuid inflatsioon ja kõrged energiahinnad ning ebaühtlased edusammud elanikkonnarühmade seas võivad ohustada sotsiaalse kaasatuse ja vaesuse vähendamise positiivseid suundumusi. Energiaostuvõimetus mõjutab kõige otsesemalt ELi ida- ja lõunapoolseid maapiirkondi. Kuid igas piirkonnas, sealhulgas arenenud linnapiirkondades, leidub vaesusekoldeid. Mõned elanikkonnarühmad, näiteks tõrjutud kogukonnad, elavad püsivas vaesuses, mille tunnuseks on eluasemega seotud segregatsioon, ebapiisavad haridus- ja töövõimalused ning piiratud juurdepääs põhiteenustele.

Tööhõive erinevused piirkondade vahel on ühtekuuluvuspoliitika aktiivsel toetusel vähenenud. Kuigi vähem arenenud piirkondades on tööhõive määr 2022. aastal endiselt madalam (68 %) võrreldes 78 %-ga enam arenenud piirkondades, on erinevus alates 2013. aastast vähenenud 5 protsendipunkti võrra.

Töötuse määr on samuti ühtlustunud. Paranemine on muljet avaldav vähem arenenud piirkondades, kus see määr on vähenenud peaaegu poole võrra, 15,8 %-lt 2013. aastal 8 %-le 2022. aastal, märkimisväärsed edusamme on tehtud ka enam arenenud piirkondades – töötuse määr on langenud 8,3 %-lt 5 %-le.

Kuigi viimastel aastatel on tehtud edusamme, on noorte töötus ning mittetöötavate ja mitteõppivate noorte (NEET-noorte) määr ELis siiski endiselt suur probleem, nagu ka puudega inimeste püsivalt madalam tööhõive määr. Alates 2014. aastast täheldatud noorte töötuse ning NEET-noorte määra vähenemine jätkus 2021. ja 2022. aastal pärast ajutist kasvu 2020. aastal COVID-19 pandeemia ajal. 15–24aastaste töötuse määr on alates 2013. aastast järsult langenud rohkem kui 10 protsendipunkti, jõudes 2022. aastal 14 %-ni. Noorte töötus on siiski enam kui kaks korda suurem kui üldine töötus, mis on langenud 6,2 %-le. NEET-noorte määr on alates 2013. aastast vähenenud rohkem kui 4 protsendipunkti võrra, jõudes 2022. aastal 12 %-ni. Euroopa sotsiaalõiguste samba 9 % eesmärgi saavutamiseks on vaja teha täiendavaid edusamme.

Noorte töötuse erinevused vähem arenenud piirkondade ja muude piirkondade vahel vähenesid aastatel 2013–2022 tänu suuremale vähenemisele vähem arenenud piirkondades ja ELi lõunapoolsetes liikmesriikides. Sellest hoolimata on need erinevused suured – vähem arenenud piirkondades on noorte töötuse määr 22 %, mis on peaaegu kaks korda suurem kui enam arenenud piirkondades. Aastatel 2013–2022 vähenesid ka NEET-noorte määra erinevused vähem arenenud piirkondade ja muude piirkondade vahel. Siiski on NEET-noorte määr vähem arenenud piirkondades endiselt 16 %, mis on peaaegu kaks korda suurem kui enam arenenud piirkondades.

Väike tööpuuduse määr ja suur tööjõunõudlus avaldavad üha enam survet tööturgudele. Tööjõupuudus ja oskuste nappus on tõusuteel ning sellest on saanud suur probleem mitmel kutsealal ja sektoris kõigil oskuste tasemetel, eriti mõnes piirkonnas. Nappust süvendavad sellega kaasnevad probleemid seoses nõudlusega erioskuste järele, et vastata rohe- ja digipöörde nõuetele, struktuursed tööstuslikud üleminekud ja tööealise elanikkonna arvu järsk vähenemine (2050. aastaks eeldatavasti 50 miljoni võrra). Sellega seoses on alaesindatud rühmade kaasaval tööturul osalemisel keskne roll lähenemise saavutamisel ja tööjõupuudusega tegelemisel ELis, koos elukestva õppe, hariduspoliitika tugevdamise ja tööturureformidega. Naiste osalemine tööturul suureneb jätkuvalt tänu kõrgele haridustasemele, paremale juurdepääsule lapsehoiuteenustele ja paindlikumale töökorraldusele. Kolmandate riikide kodanike tööhõive määr taastus pärast 2020. aasta langust.

Hoolimata erinevuste märgatavast vähenemisest tööturu toimimises ei suuda mõned piirkonnad piisavalt areneda – ELi kesk- ja põhjapoolsetes piirkondades on tööturul tugevamad (ja üldiselt parem sotsiaalne olukord) kui lõuna- ja kagupoolsetes piirkondades. Edusammud soolise ebavõrdsuse vähendamisel tööturul osalemisel on viimastel aastatel aeglustunud või seiskunud: ELis tervikuna on sooline ebavõrdsus endiselt 11 protsendipunkti, mis on jätkuvalt tööturu erinevusi soodustav tegur.

Haridustase on üldiselt suurenenud. Koolist väljalangenute osakaal on kogu ELis vähenenud, eriti vähem arenenud piirkondades. Kolmanda taseme hariduse omandamise positiivne suundumus on jätkunud kõigis piirkondades, ulatudes 2022. aastal 34 %-ni. Seevastu täiskasvanute osalemine hariduses ja koolituses vähenes COVID-19 puhangu ajal, kuid taastus just vähem arenenud piirkondades ja ELi idapoolsetes liikmesriikides.

Pikaajalise tootlikkuse kasvu ja konkurentsivõime edendamisel on keskne roll oskuste tasemel ja innovatsioonil. Kvalifitseeritumad ja loovamad töötajad on innovatsiooni ning uute ja konkurentsivõimeliste toodete ja teenuste loomise võti. 2022. aastal suurenes oluliselt täiskasvanute osalemine hariduses ja koolituses, mis ületas COVID-19-eelset tempot. Siiski on vaja teha märkimisväärsed edusamme, et saavutada Euroopa sotsiaalõiguste samba eesmärk, mille kohaselt 60 % täiskasvanutest osaleks igal aastal hariduses ja koolituses. Mõnes liikmesriigis isiklike õppekontodega⁹ saadud kogemused näitavad selget edasiminekut.

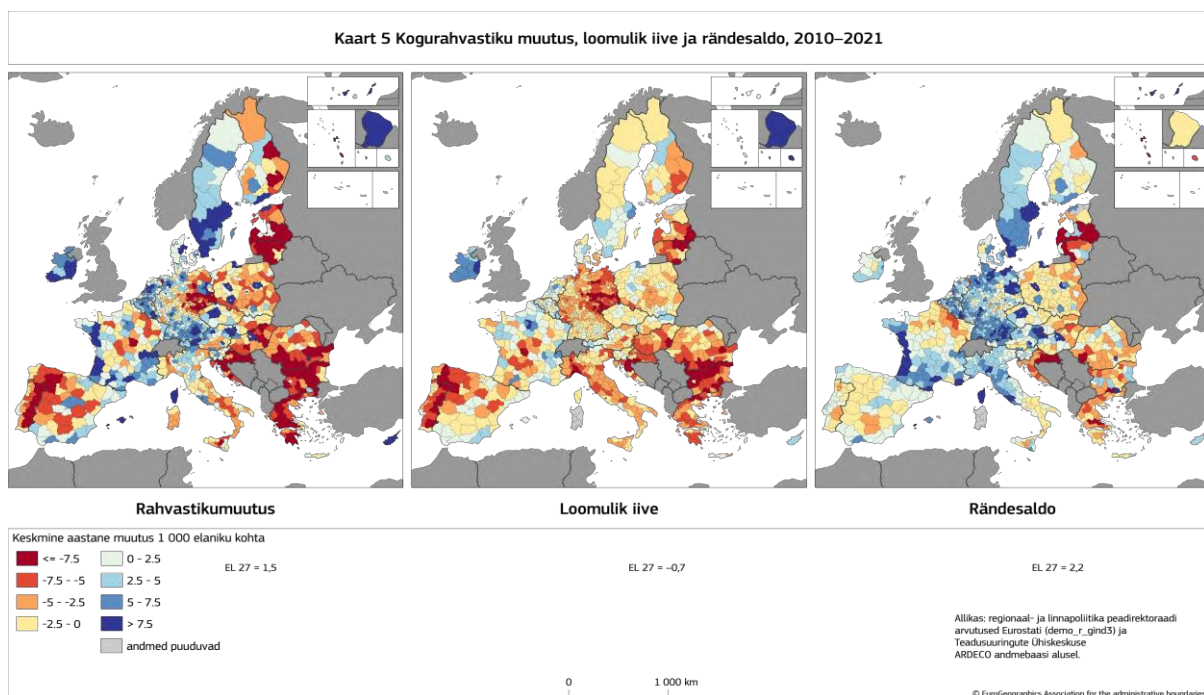
Erinevused hariduses ja koolituses püsivad eelkõige kolmanda taseme hariduse omandanute suure kontsentratsiooni tõttu linnades (kuhu on koondunud enamik kolmanda taseme hariduse omandamise võimalusi). See põhjustab tasakaalustamatust, mida mõnikord suurendab veelgi kolmanda taseme haridusega inimeste väljaränne piirkondadest, kus nad on kõrgkooli lõpetanud. Selline „ajude äravool“ kujutab endast olulist probleemi piirkondliku majanduse ja sotsiaalse struktuuri tulevase jätkusuutlikkuse jaoks. Selline tasakaalustamatus talentide kättesaadavuses piirkonniti on tingitud ebapiisavatest kvaliteetsetest töövõimalustest

⁹ Isiklike õppekontode loomisega antakse tööealistele inimestele võimalus kasutada teatavat summat kvaliteetseks koolituseks, et parandada oma oskusi ja tööalast konkurentsivõimet.

ja muudest teguritest, nagu taristutoetuse madalam tase, juurdepääs lapsehoiule, haridusele ja koolitusele, tervishoiuteenustele ja -rajatistele ning muudele teenustele.

Demograafilised muutused süvendavad eeldatavasti tööjõupuudust veelgi ja suurendavad survet riigieelarvele. Pärast aastakümneid kestnud majanduskasvu on ELi elanikkond alates 2020. aastast vähenenud, sest rändesaldo ei kompenseeri enam negatiivset loomulikku iivet. ELi 27 liikmesriigi tasandil on loomulik iive ja rändesaldo suurim linnapiirkondades ning kõige väiksem (ja sageli negatiivne) maapiirkondades. Peale selle on äärepoolsetes piirkondades üldine negatiivne rändesaldo, mis on seotud majanduslike ja tööhõivevõimaluste puudumisega ning juurdepääsu puudumisega põhiteenustele (sealhulgas haridusele, lapsehoiule ja tervishoiule), mis muudab need piirkonnad vähem atraktiivseks ja võib sundida inimesi lahkuma.

Kaart 5. Kogurahvastiku muutus, loomulik iive ja rändesaldo, 2010–2021



Tööealise elanikkonna vähenemine nõuab kiiremat tootlikkuse kasvu, et säilitada elatustase ja suurendada tööhõive määra eelkõige tööturul veel mitteaktiivsete inimeste puhul. Sellega seoses on piirkondadel ebaühtlane varustus. Piirkonnad, kus on ühendatud kõrge kvalifikatsiooniga inimeste väike osakaal ning noorte ja haritute väljaränne, võivad sattuda talentide puudusest tulenevasse arengulõksu, mis piirab nende suutlikkust luua kestlikku, konkurentsivõimelist ja teadmispõhist majandust. Nagu on üksikasjalikult kirjeldatud teatistes „Talentide rakendamine Euroopa piirkondades“¹⁰ ja „Demograafilised muutused Euroopas: poliitikavahendid“,¹¹ on selle reaalsuse taastamiseks või sellega kohanemiseks vaja strateegilist poliitikameetmete kombinatsiooni, milles on ühendatud reformid ja investeeringud.

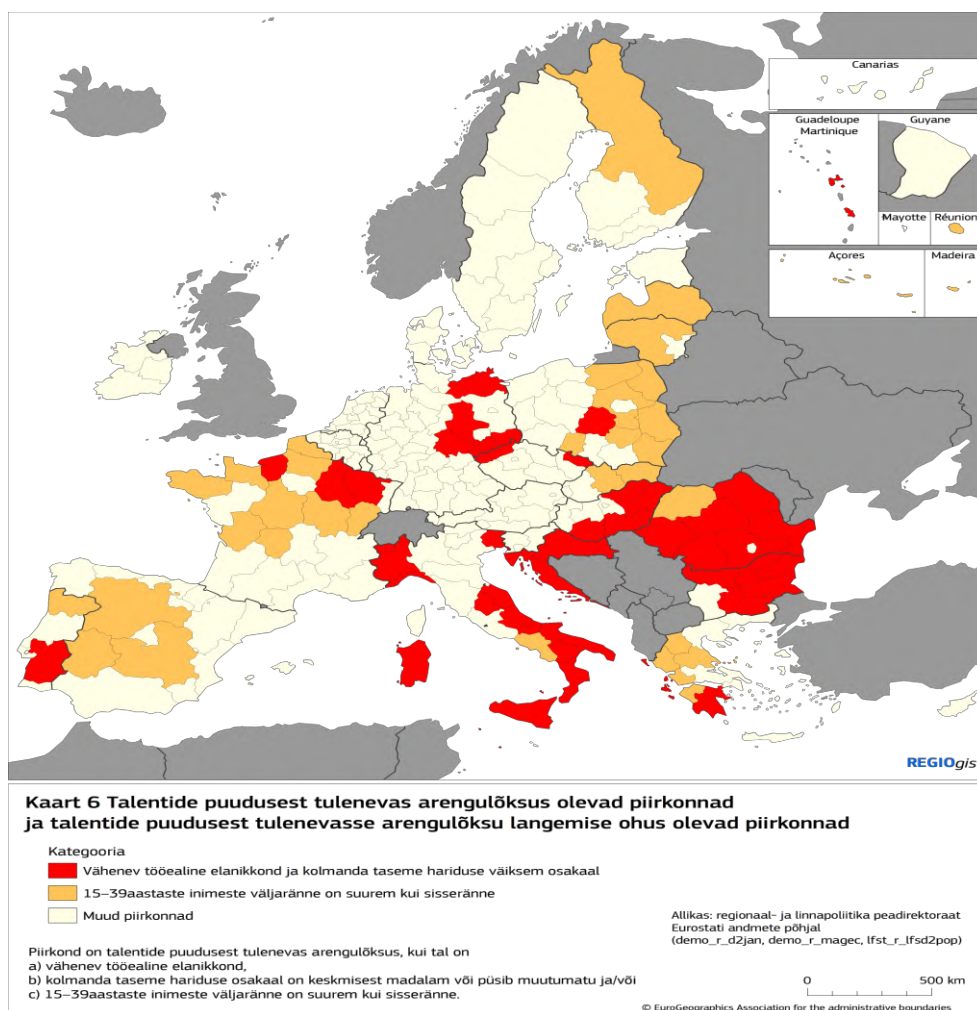
¹⁰ COM(2023) 32 final, 17.1.2023.

¹¹ COM(2023) 577 final, 11.10.2023.

Demograafilised muutused nõuavad kohanemist piirkondade ja linnade tasandil.

Näiteks demograafiliste prognooside integreerimine ruumipoliitika kujundamisse, avalike teenuste osutamise kohandamine, avaliku sektori juhtimise kohandamine, tööhõive määrade suurendamine ja tootlikkuse tegurite edendamine. Kutseharidusel ja -õppel on suur suutlikkus tegeleda tööjõupuudusega ning viia ellu rohe- ja digipööre ning täita olulist rolli nutika spetsialiseerumise strateegiatel: aidata kaasa talentide hoidmisele ja ligimeelitamisele, luua abi kasutamise suutlikkus ühiskonnas ja majanduses, kus nad asuvad, ning aidata luua kestlikke (ja õiglasemaid) kogukondi.

Kaart 6. Talentide puudusest tulenevas arengulöksus olevad piirkonnad ja talentide puudusest tulenevasse arengulöksu langemise ohus olevad piirkonnad



...ja mitte kõik piirkonnad ei saa kasu samast majanduskasvu dünaamikast

Majanduslik ebavõrdsus on kogu maailmajaos endiselt suur. Rohkem kui iga neljas inimene ELis (28 %) elab piirkonnas, kus SKP elaniku kohta on alla 75 % ELi keskmisest. Enamik neist elab idapoolsetes liikmesriikides, aga ka Kreekas, Portugalis, Hispaanias, Lõuna-Itaalias ja äärepoolseimates piirkondades. Kuigi SKP reaalkasv elaniku kohta on viimasel ajal hoogustunud, on see alates 2001. aastast olnud negatiivne mitmes piirkonnas, eelkõige Kreekas ja Itaalias.

Muutused piirkondlikes erinevustes näitavad liikmesriikide erinevaid mustreid. Paljudes idapoolsetes liikmesriikides (näiteks Slovakkia, Bulgaaria ja Rumeenia) on erinevuste suurenemine tingitud väga kõrge kasvumäärast kõige arenenumates piirkondades (tavaliselt pealinnapiirkonnas). Prantsusmaal ja Kreekas on sisemine ebavõrdsus suurenenud, sest SKP elaniku kohta kasvas vaesemates piirkondades eriti vähe. Mõnes teises liikmesriigis, näiteks Portugalis, on piirkondlike erinevuste vähenemine tingitud mõne arenenud, varem dünaamilise piirkonna suhteliselt kehvadest tulemustest.

Paljudes liikmesriikides on majandusarengu aluseks pealinnapiirkondade ja suurte linnastute konkurentsivõime. Koos teiste valdkondade järeljõudmise puudumisega põhjustab see sisemisi lahknevusi. Selline ruumiline polariseerumine võib põhjustada negatiivseid välismõjusid (pinged töö- ja eluasemeturul, ummikud, saaste) ja kogu riigi majandusliku potentsiaali alakasutamist. See võib kahjustada liikmesriikide konkurentsivõimet ja omakorda nende majanduskasvu struktuuri kestlikkust pikemas perspektiivis.

Maa-, mägi-, saare- ja hõredalt asustatud piirkonnad seisavad jätkuvalt silmitsi konkreetsete probleemidega, mis takistavad majanduskasvu ja arengut ning tulenevad väiksemast füüsilisest ja digitaalsest ühenduvusest või piiratud haridus- ja koolitusvõimalustest. Keskmine sissetulek maapiirkondades on 87,5 % keskmisest sissetulekust linnapiirkondades¹². Kuid aastatel 2001–2021 kasvas linnavälistes piirkondades SKP elaniku kohta (keskmiselt) palju rohkem kui linnapiirkondades: 1,5 % võrreldes 0,8 %-ga. See suundumus on siiski erinev idapoolsetes liikmesriikides, kus majanduskasvu mõjutavad rohkem suured linnastud ja pealinnad. Avalikus aruandes „ELi maapiirkondade arengu pikaajaline visioon: peamised saavutused ja edasised sammud“ pannakse alus arutelule maapiirkondade tuleviku üle.

Need territoriaalsed erinevused süvendavad olukorda, kus mitmed piirkonnad seisavad silmitsi majandusliku seisakuga või majanduslangusega, millega kaasneb oht sattuda arengulõksu (st nad jäävad maha ELi ja riikide keskmistest kasvumääradest ning nende endi varasematest tulemustest). Nende hulka kuuluvad mõned suuremad endised tööstuskeskused enam arenenud piirkondades. Lõksu sattunud piirkondade poliitikakujundajatel on sageli raske leida lahendusi mineviku majandusliku dünaamika taastamiseks. Selline olukord tekitab frustratsiooni, mis muutub üha enam poliitiliseks rahulolematuseks.

Arengulõksude algpõhjused on piirkonniti erinevad. See nõuab individuaalset analüüsi ja võib hõlmata mitmesuguseid omavahel seotud tegureid, nagu ebapiisav spetsialiseerumine, nõrk avaliku sektori juhtimine, ebatõhus innovatsiooni ökosüsteem, teenuste lüngad või oskuste mittevastavus tööturu vajadustele. Need tegurid väärivad spetsiaalset analüüsi iga piirkonna kohta ja sellele järgnevat kohandatud poliitikameetmeid sihipäraste investeeringute ja reformide kaudu.

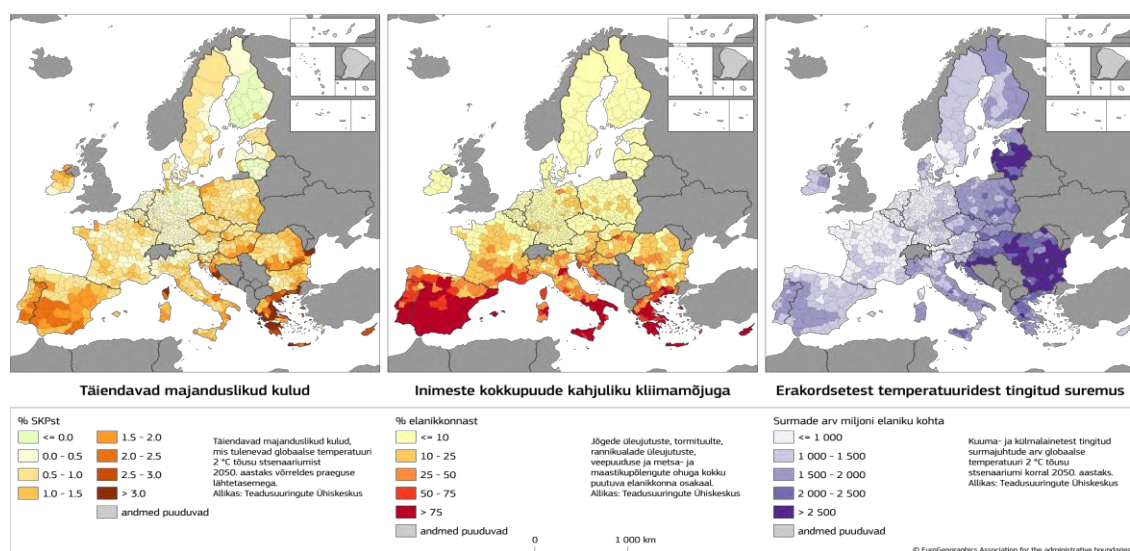
¹² [Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained \(Linna- ja maapiirkondade Euroopa. Sissetulek ja elutingimused. Selgitustega statistika\) \(europa.eu\)](#)

III. Kui struktuursed ja esilekerkivad probleemid jäetakse lahendamata, võivad need suurendada territoriaalseid erinevusi

Rohe- ja digipööre pakuvad uusi võimalusi ja on vajalikud ELi konkurentsivõime säilitamiseks tulevikus, et tagada kodanikele hea elukvaliteet. Kuid need nõuavad ka struktuurimuutusi, millega peab kaasnema toetav poliitika eelkõige kõige haavatavamate ja ohustatud inimeste, ettevõtete ja piirkondade jaoks, sest muidu võivad piirkondlikud ja sotsiaalsed erinevused suureneda. ELi kliimapoliitika eesmärk on tagada õiglus eelkõige nii, et kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärgid oleksid jõukamatele liikmesriikidele rangemad, samas need liikmesriigid, kus on väiksem SKP elaniku kohta, saavad suurema osa heitkogustega kauplemise süsteemi enampakkumistuludest. Peale valdkonnaüleste ELi fondide, nagu ühtekuuluvuspoliitika ning taaste- ja vastupidavusraha, on kliimapöörde sotsiaalse ja majandusliku mõju vähendamiseks kasutusele võetud ka sihtotstarbelised rahastamisvahendid (eelkõige õiglase ülemineku mehhanismi ja tulevase kliimameetmete sotsiaalfondi kaudu).

Kliimamuutused võivad suurendada piirkondlikku ebavõrdsust. Ilmastikuga seotud kataastroofide, nagu äärmuslikud temperatuurid, tormid, sisevete ja rannikualade üleujutused, põuad ja metsa- või maastikupõlengud, sagedus ja raskusaste üha suurenevad. Näiteks Belgia ja Saksamaa piiril asuvates piirkondades 2021. aastal toimunud üleujutused tekitasid otsest kahju hinnanguliselt 34,5 miljardit eurot. Kuumusega seotud suremus on suurenenud, eriti seoses vananeva elanikkonnaga. Need sündmused ja nende mõju inimestele ja majandusele ning nendega toimetulemise suutlikkus on Euroopas ebaühtlaselt jaotunud. Ranniku-, Vahemere- ja idapoolsed piirkonnad, mis on juba niigi ELi keskmisest vaesemad, on haavatavamad ja ebaproportsionaalselt mõjutatud ning nende aastane majanduslik kahju on hinnanguliselt vähemalt 1 % SKPst ja inimeste kokkupuude kliimaga seotud kahjudega on suurem.

Kaart 7. Kliimamuutuste mõju NUTS 3 piirkondadele globaalse temperatuuri 2 °C tõusu stsenaariumi korral 2050. aastaks



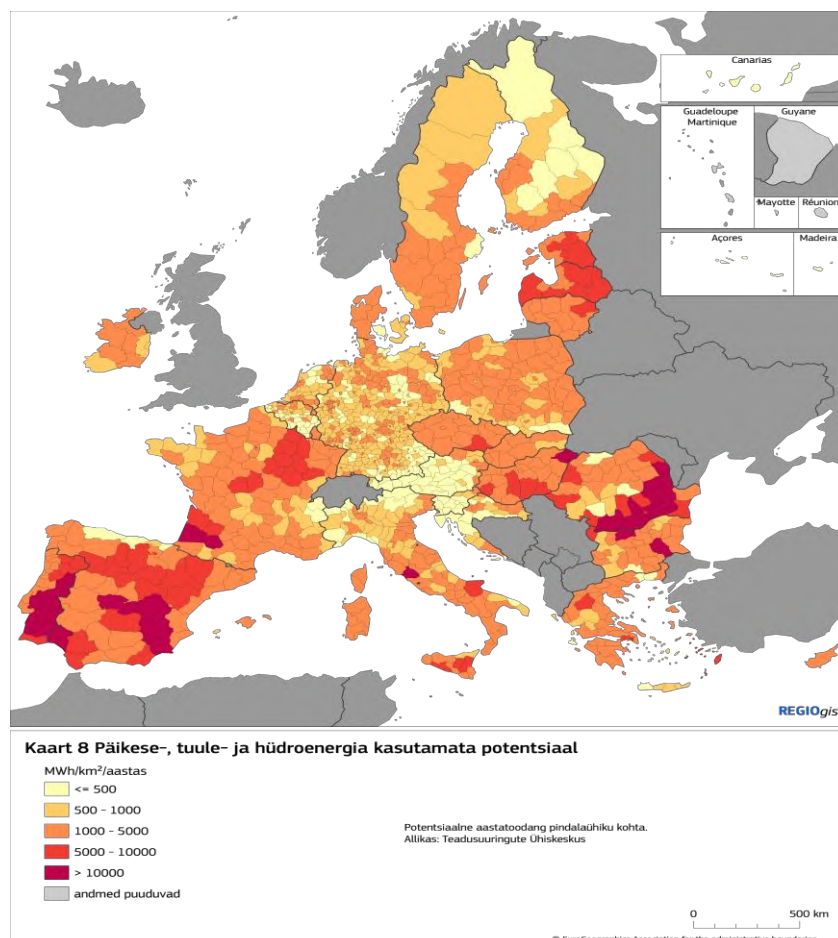
Õhusaastet ELis iseloomustavad endiselt sotsiaal-majanduslikud erinevused. Õhusaaste on linnades üldiselt suurem kui maapiirkondades eelkõige liikluse mõju tõttu. Kuigi õhu

kvaliteet paranes aastatel 2007–2020 nii ELi rikkaimates kui ka vaeseimates piirkondades, püsib ebavõrdsus, sest vaeseimates piirkondades, mis sõltuvad rohkem kütteks kasutatavast tahkekütusest, on sissehingatavate tahkete peenosakeste kontsentratsioon pidevalt ligikaudu kolmandiku võrra suurem.

Kliimamuutuste leevendamine ja keskkonnakvaliteedi parandamine nõuab kasvuhoonegaaside ja saasteainete heite kiiret vähendamist kõigis valdkondades, sealhulgas ringmajanduse ja ökosüsteemide taastamise kaudu. See nõuab meetmete võtmist kõigil valitsemistasanditel, sest neil probleemidel on tavaliselt tugev territoriaalne ja sotsiaalne mõju. Piirkondadevahelised looduslikud, geograafilised ja sotsiaal-majanduslikud erinevused toovad kaasa ka erineva suutlikkuse vähendada heitkoguseid.

Üleminek kliimaneutraalsele majandusele tuleb saavutada õiguspärasel ja õiglasel viisil. Piirkondade erinev suutlikkus sellest üleminekust kasu saada võib süvendada territoriaalseid erinevusi. Üleminekuga seotud majanduslik nihe toob enamasti kasu piirkondadele, mis suudavad rohkem kaasata investeeeringuid ja kasutusele võtta oskustööjõudu. Samas on paljudel maa- ja vähem arenenud piirkondadel suur potentsiaal toota taastuvenergiat tuule- ja päikeseenergiast või koguda ja säilitada süsinikdioksiidi looduslikes ökosüsteemides. Selle potentsiaali arendamine tooks kasu nii nendele piirkondadele kui ka energiajulgeolekule kogu Euroopas.

Kaart 8. Päikese-, tuule- ja hüdroenergia kasutamata potentsiaal



Kliimapööre toob kaasa nii võimalusi kui ka probleeme ka tööhõive ja leibkondade jaoks. Töökohtade kadumine või restruktureerimine mõjutab tõenäoliselt teatavaid sektoreid, mis sõltuvad suurel määral fossiilkütustest. Kliimamuutused kujutavad endast väljakutset traditsioonilistele sektoritele, nagu põllumajandus, turism, tööstus või isegi energiatootmine, eriti piirkondades, kus veenappus muutub tavaliseks. Töötajatel sektorites, kus kliimamuutuste mõju on tugevam (eriti neil, kellel on erioskused või piiratud võimalused liikuda teistesse tööstusharudesse), võib olla raske leida uusi töökohti, mis põhjustab töötust ja survet leibkondade sissetulekutele. Piirkondlikus ja kohalikus majanduses domineerivate sektorite puhul on mõju laiem, mis nõuab nende piirkondade majanduse kohanemist, et jääda konkurentsivõimeliseks. Peale selle nõuab kliimasõbralike tehnoloogiate ja meetmete rakendamine täiendavaid investeeringuid, mis tekitab raskusi väikese sissetulekuga leibkondadele.

Vaja on terviklikku lähenemisviisi, et luua töökohti ja võimalusi kõigis piirkondades, tegeleda kliimamuutuste asümmeetriliste kuludega ning ellu viia kliima- ja rohepööret, sealhulgas kiirendada kasvuhoonegaaside ja saasteainete heite vähendamist, vajalikke investeeringuid kliimamuutustele vastupanu võimesse, parandada loodusvarade majandamist ja looduse taastamist, luua heas seisundis ökosüsteemid ja looduspõhised lahendused, toetada kliimamuutustega kohanemist ja katastroofiohu juhtimist, investeerida tõhusasse veekasutusse ja reovee puhastamisse (vajaduse korral), ringmajandusse, eluruumide energiatõhususse ja minna üle kliimasõbralikele transpordiliikidele.

Digiüleminek pakub kõigile piirkondadele võimalusi ettevõtete suurema tootlikkuse, innovatsiooni, vastupanuvõime ja teenustele juurdepääsu näol ning annab võimaluse eelkõige maa- ja äärepoolsematele piirkondadele. Digiüleminek võib aga ohustada ka ühtekuuluvust, sest piirkondadel ja inimestel on erinev suutlikkus digitehnoloogiat kasutusele võtta ja kasutada – sealhulgas nende jaoks, kes on ebasoodsas olukorras ja tõrjutud kogukondades. Avaliku sektori asjakohase poliitika puudumise korral võib digioskuste nappus suurened ja see võib süvendada sotsiaalseid ja piirkondlikke lõhesid Euroopas. Peale selle võib vähene investeerimine digitaalse ühenduvuse taristusse ja digitehnoloogia kasutuselevõttu takistada mõjutatud piirkondade pikaajalist majanduskasvu ja konkurentsivõimet. Sellel võib olla negatiivne mõju nende piirkondade sotsiaal-majanduslikule atraktiivsusele, mis raskendab kvalifitseeritud tööjõu ja uuenduslike ettevõtete säilitamist.

Selleks et nad saaksid digipöördest kasu, on vaja eelkõige maapiirkondades ja äärerealadel pidevalt toetada (eriti kõige vähem ettevalmistatud) piirkondi. Sellist toetust on vaja eelkõige seoses investeeringutega täiustatud digivõrgutaristute ja -teenuste kasutuselevõttu, põhi- ja kõrgema taseme digioskuste omandamisse ning digitehnoloogia kasutuselevõttu ettevõtjate, kodanike ja haldusasutuste poolt.

Uus geopoliitiline maastik võib suurel määral mõjutada ka paljusid ELi piirkondi. Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on põhjustanud mõnes piirkonnas investeeringute, kaubavoogude ja majandusliku tegevuse (sealhulgas turismi) järsku vähenemist, uusi majanduslikke tõkkeid ja töökohtade kaotust. Sõja tõttu tekkis ka enneolematu hulk inimesi, kes vajavad ELis varjupaika. Operatiiv-, õigus- ja finantstoetuse kombinatsiooniga on EL

aidanud tagada, et nii ELi saabuvald põgenikud kui ka neid vastuvõtvad liikmesriigid saavad piisavalt toetust. Mõnesse piirkonda on siiski saabunud eriti suur hulk põgenikke, mis avaldab survet kohalikele integratsioonisüsteemidele. Venemaa ja Valgevenega piirnevad piirkonnad seisavad samuti silmitsi julgeolekuprobleemidega ja rändeohu või selle ärakasutamisega.

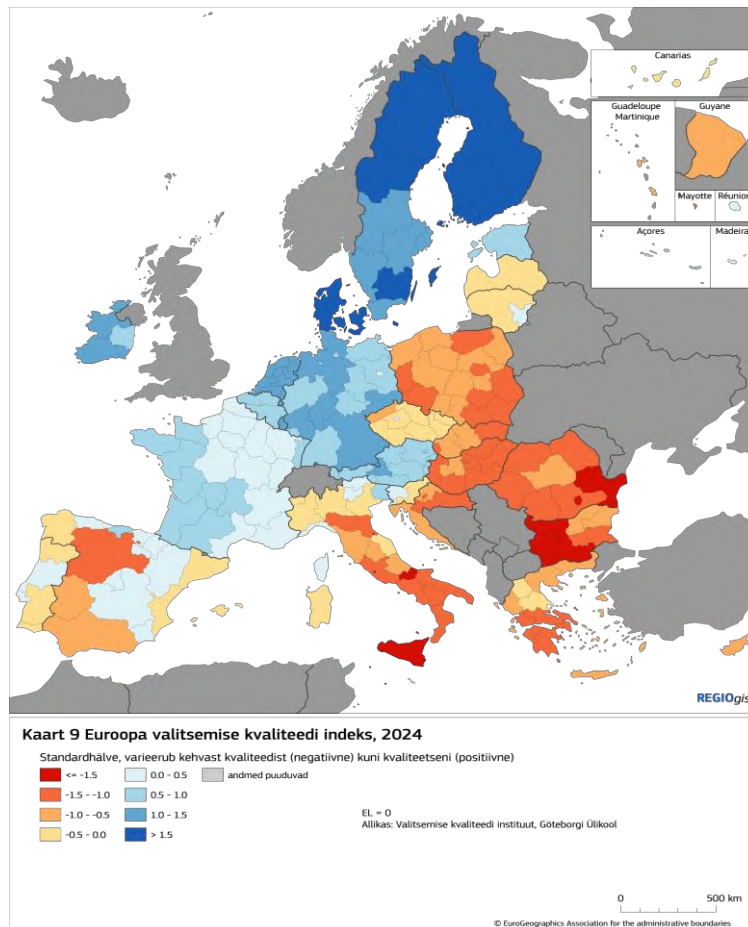
Püsivat toetust vajavad ka mõned lõunapoolsed äärealad ja äärepoolseimad piirkonnad, kus on eriline rändesurve välispiiril või kus suureneb ebaseaduslike saabujate arv.

Suurenevad pinged ja suurem rahvusvaheline konkurents nõuavad mitmekesisemaid väärtusahelaid. Avatud strateegilise autonoomia kontekstis on kasuks ELi piirkondade mitmekesisus ning nende olemasolevad ja võimalikud konkurentsieelised. Piirkondlik mitmekesisus võib tugevdada ühtset turgu ja väärtusahelaid kogu Euroopas. Kuid selle saavutamiseks peavad piirkonnad olema varustatud õigete füüsiliste, inim- ja innovatsiooniressurssidega ning nad peavad suutma rakendada oma potentsiaali ja lisaväärtust.

Juhtimisküsimused

Avaliku sektori juhtimise ja haldussuutlikkuse puudused pärsivad arengupotentsiaali ning on mitmes piirkonnas ja liikmesriigis endiselt struktuurseks probleemiks. Institutsioonide kvaliteet, sealhulgas õigusriigi põhimõtte austamine ja haldussuutlikkus, on avaliku ja erasektori investeeringute tasuvuse seisukohast otsustava tähtsusega. Juhtimise kvaliteedi ja ühtekuuluvuspoliitika investeeringute mõju vahel on tugev seos. See nõuab haldussuutlikkuse tugevdamist Euroopa piirkondades, sealhulgas pidades silmas ELi tulevase laienemise, sest juhtimise kvaliteedi parandamine riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil võib suurendada liikmesriigi ja Euroopa poliitika ja investeeringute tulemuslikkust.

Kaart 9. Euroopa valitsemise kvaliteedi indeks, 2024



Paljude piirkondade arengupotentsiaali võib mõjutada ka rahastamisallikate vähene mitmekesisus piirkondlikul ja kohalikul tasandil, kui toetatakse suures osas riigieelarvest tehtavatele ülekannetele. Piirkondlikud üksused vastutavad keskmiselt rohkem kui poole avaliku sektori investeeringute eest. See osakaal on väiksem, kuid suureneb vähem arenenud liikmesriikides. Selline sõltuvus kahjustab asjaomaste riikide vastupanuvõimet kriisidele. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste suurem ja mitmekülgsem rahastamissuutlikkus, eelkõige võimalus võtta kasutusele erasektori investeeringud, koos nende institutsioonilise suutlikkuse ja halduspädevuse tugevdamisega tugevdaks seega nende arengustrateegiate kestlikkust.

IV. Kokkuvõte ühtekuuluvuspoliitika saavutustest ja õppetunnid tulevikuks

Nagu eespool rõhutatud, on ühtekuuluvuspoliitika küll edukalt kaasa aidanud liikmesriikidevahelisele lähenemisele, kuid piirkondlikul tasandil on olukord nüansirikkam. Seda riiklikku lähenemisprotsessi varjutavad mõnikord suurenevad piirkondlikud erinevused eelkõige suurlinnapiirkondade ja muude piirkondade vahel, samuti mahajäänud piirkonnad, mis on sageli sattunud „arengulõksu“.

2021.–2027. aasta programmid algasid väikese viivitusega pandeemia mõju ning mõnes liikmesriigis muude põhjuste tõttu, nagu vajadus koostada samal ajal riiklik taaste- ja vastupidavuskava. Liikmesriikide ja piirkondade korraldusasutustel tuleb samal ajal tegelda

erinevate juhtimissüsteemide ja ajakavadega. Vähem arenenud liikmesriikidel ja piirkondadel, kes vajavad kõige rohkem ühtekuuluvuspoliitika investeeringuid, esineb sageli väljatöötamise ja rakendamise raskusi – ja neil on piiratumad haldusressursid. 2021.–2027. aasta õigusraamistikuga kehtestatud ühtekuuluvuspoliitika lihtsustamismeetmetele ja viimaste aastakümnete jooksul haldussuutlikkusele antud toetustele vaatamata on vaja poliitikat veelgi lihtsustada.

Selleks et tugevdada selle tõhusust aluslepingu eesmärkide saavutamisel, pidades eelkõige silmas väljakutseid, **on vaja kaaluda, kuidas saaks ühtekuuluvuspoliitika ülesehitust veelgi parandada.**

Aluslepingu eesmärgi täitmine: majandusarengu erinevuste vähendamine

Ühtekuuluvuspoliitika on viimasel ajal pidevalt arenenud, kohanedes uute oludega ja toetades ELi prioriteete. See on kaasa toonud muudatusi toetatud investeeringutes, geograafilises ulatuses, rakendamisviisis, tingimuslikkuse kasutamises ja seoses Euroopa poolaasta protsessiga. Samas on poliitika põhiväärtusi ja põhimõtteid aja jooksul säilitatud ja isegi tugevdatud: pikaajaline programmitöö raamistik, partnerlus sidusrühmade ja kodanikuühiskonnaga, mitmetasandiline valitsemine, hindamine ja andmete kogumine ning eelkõige kohapõhine lähenemisviis, mille puhul toetus on kohandatud piirkondlikele erivajadustele ja -võimalustele.

Aluslepingu eesmärkidega kooskõlas on ühtekuuluvuspoliitika vahendid keskendunud ELi vähem arenenud piirkondadele ja liikmesriikidele: 70 % nii Euroopa Regionaalarengu Fondist kui ka Euroopa Sotsiaalfond+-ist eraldatakse nendele piirkondadele 2021.–2027. aasta programmide raames. Ühtekuuluvusfond eraldatakse täielikult liikmesriikidele, mille kogurahvatulu elaniku kohta on alla 90 % ELi keskmisest. Kuigi kõiki piirkondi rahastatakse ühtekuuluvuspoliitikast, on abi osakaal aastatel 2014–2020 vähem arenenud piirkondades suurem, kusjuures keskmiselt eraldatakse ligikaudu 297 eurot elaniku kohta aastas, samas kui ELi keskmine on 117 eurot.

Keskendudes peamiselt vähem arenenud piirkondadele, tuleks tähelepanu pöörata ka arengudünaamikale ja pikaajalistele suundumustele, probleemide lahendamisele enne nende süvenemist ning arengulõksudesse sattunud (või sellest ohustatud) piirkondade aitamisele. Lühidalt – võtta ennetavam lähenemisviis aluslepingus sätestatud harmoonilise arengu edendamise eesmärgi saavutamiseks.

Eri piirkondadel on erinevad lähtepunktid ja erinevad arengusuunad

Piirkondadel on erinevad lähtepunktid, vajadused ja suutlikkus. Neil on ka ebaühtlane suutlikkus tulla toime esilekerkivate probleemidega, arvestades nende erinevat haldus- ja finantssuutlikkust. **Seetõttu kasutavad nad erinevaid arengusuundi, et juhtida käimasolevaid ja tulevase muutusi.**

EL peaks muuhulgas ühtekuuluvuspoliitika kaudu suunama sihipärast kohapõhist toetust, keskendudes iga piirkonna konkreetsetele vajadustele kooskõlas ELi prioriteetidega ja pöörates asjakohast tähelepanu probleemidele, raamistikele ja poliitikale igas liikmesriigis.

Piirkondlikud arenguprogrammid on pikka aega olnud ühtekuuluvuspoliitika alustala, kuid õiglase ülemineku fond on näidanud, kuidas toetust saab paremini kohandada konkreetsete piirkondade arenguvajadustega, et tegeleda eelnevalt kindlaksmääratud probleemidega, mis kliimapöördega kaasnevad. Samuti on nutika spetsialiseerumise strateegiad osutunud kasulikuks piirkondlike innovatsiooni ökosüsteemide tugevdamisel: tuginedes kohalikule suutlikkusele ja varadele, tuginedes kohalike ja piirkondlike sidusrühmade võrgustikule ning tegeledes innovatsioonilõhega.

Rohe- ja digipööre, demograafilised muutused, maailmamajanduse muutuvad suundumused ja kliimamuutused mõjutavad kõigi piirkondade majandust. Kuid nende probleemide ulatus ja laad on piirkonniti erinev ning samuti on erinev suutlikkus nendega toime tulla.

Seepärast on vaja põhjalikult kaaluda, kuidas kõige paremini täiendavalt kohandada poliitikat piirkondade erinevatele majanduslikele profiilidele ja geograafilistele iseärasustele, et suunata strateegiliselt investeringuid. Üha suurem on vajadus võtta paremini arvesse erinevaid arenguprobleeme, reformivajadusi ning erinevaid sotsiaalseid ja tööhõiveolusid, et lihtsustada ELi rahaliste vahendite tõhusamat planeerimist äärealadel, hõredalt asustatud piirkondades, saartel, mägipiirkondades, piirialadel, maapiirkondades ja tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondades.

Tasakaalustatuma territoriaalse arengu edendamine

Piirkondlikku majandusarengut iseloomustab sageli tugev polariseerumine ühelt poolt pealinnapiirkondade ja suurlinnakeskuste ning teiselt poolt väiksema asustustihedusega piirkondade vahel. Majanduskasvu hoogustajate ebaühtlane jaotus toob kaasa enam arenenud piirkondade paremad tulemused innovatsiooni ja konkurentsivõime, avaliku sektori juhtimise ja halduse kvaliteedi ning haridustaseme valdkonnas. See võib tähendada ka seda, et vähem arenenud maapiirkondades ja vahepealsetes piirkondades tuleb ära kasutada märkimisväärset majanduslikku ja kvaliteetsete töökohtade loomise potentsiaali.

Suurlinnapiirkondadel, linnadel ja nende ümbrusel on regionaalarengus keskne roll. Nad koondavad inimkapitali (sealhulgas ülikoolid, kutseõppekeskused ning teadus- ja arendustegevuse keskused) ning tagavad hea ühendatuse ja kvaliteetsed teenused. Seetõttu meelitavad nad loomulikult ligi investeringuid. Kuid nende atraktiivsusel on oma hind: suuremad ummikud, sotsiaalsed probleemid ja eluasemekulud, mis koos suuremate palgakuludega võivad kahjustada nende konkurentsivõimet.

Väikelinnadel ja keskmise suurusega linnadel on samuti keskne roll territoriaalses arengus, soodustades nende ümbritsevate piirkondade kasvu. Nad on otsustava tähtsusega avalike ja erasektori teenuste osutamisel ning pakuvad ümbritsevatele piirkondadele töö- ja haridusvõimalusi.

Parem koostöö ELi piirkondade vahel võib samuti aidata kaasa tasakaalustatuma territoriaalse arengu saavutamisele. Ühtekuuluvuspoliitika on (eelkõige tänu Interregi programmidele) aidanud piirkondadevahelist koostööd toetada piiriülese ja riikidevahelise koostöö kaudu, sealhulgas makropiirkondlike strateegiaid kasutades. Need edendavad innovatsiooni, arengut ja paremat juhtimist. Siiski on võimalik tugevdada piirkondlikku koostööd eri

tasanditel, eelkõige ühiste avalike hüvede piiriülel pakkumisel, võttes arvesse piiriüleste investeeringute Euroopa eelarvest toetamise lisaväärtust.

Territoriaalset tasakaalustamatust saaks vähendada mitme keskmega arengumudeliga: väikestele ja keskmise suurusega linnadele tuginemine ning avalike teenuste kättesaadavuse edendamine suurtest linnakeskustest kaugel asuvates piirkondades. Piirkondlikku koostööd saaks tõhustada, suurendades asjaomaste ametiasutuste ja sidusrühmade suutlikkust.

Partnerlus, mitmetasandiline valitsemine ja sidusrühmade mõjuvõimu suurendamine

Kohapeal elavatel inimestel on rohkem teadmisi oma territooriumi täpsetest vajadustest. Seega peavad nad olema kaasatud otsuste tegemisse ja poliitika kujundamisse. Selline kaasamine ja mõjuvõimu suurendamine aitab samuti võidelda avaliku sektori asutuste kasvava poliitilise rahulolematuse¹³ ja usaldamatuse vastu.

2021.–2027. aasta raamistikuga tugevdati partnerlust ning piirkondlike ja kohalike osaliste, kodanikuühiskonna ja sotsiaalpartnerite kaasamist. Meetmed hõlmasid selliste territoriaalsete rakendusmodelite edendamist nagu kogukonna juhitud kohalik areng või integreeritud territoriaalsed investeeringud. Nendes on ühendatud rahastamine mitmest allikast, et toetada territoriaalse strateegia rakendamist, mis hõlmab kohalikku partnerlust, alt-üles-lähenemisviisi ja territoriaalset juhtimist. Täiendavalt on vaja kaaluda, kuidas kõige paremini kaasata piirkondlikke omavalitsusi ja muid asjaomaseid sidusrühmi ning tõhustada territoriaalseid mitmetasandilise valitsemise mehhanisme. Eesmärk on tagada parem vastavus majandus- ja sotsiaalpartnerite ning kodanike vajadustele kooskõlas ELi prioriteetidega. Kohalike partnerite suurem roll nõuab nende haldussuutlikkuse parandamist. Kuidas seda kõige paremini teha, peaks olema arutelu osa.

Institutsioonilise lähenemise edendamine, kõrvaldades olemasolevad avaliku sektori juhtimise ja haldussuutlikkuse puudused

Hea juhtimistava, tugevad institutsioonid, õigusriigi põhimõtte austamine ja tugev haldussuutlikkus on mis tahes arengustrateegia tulemusliku ja tõhusa kavandamise ja rakendamise ning üldisemalt majandusliku ja sotsiaalse progressi eeltingimus. Haldus- ja juhtimispuudused takistavad mõnel liikmesriigil ja piirkonnal ühtekuuluvuspoliitikast täiel määral kasu saada eelkõige seetõttu, et neil on raskusi investeeringute ettevalmistamise ja rakendamisega.

Endiselt on laialt levinud puudused juhtimises ja suutlikkuses. Praegune ühtekuuluvuspoliitika raames eraldatud toetus kõrvaldab tehnilise abi kaudu peamiselt suutlikkuse puudujäägid rahaliste vahendite haldamises ja rakendamises, sealhulgas juhul, kui need on seotud pettuse- ja korrupsioonivastase võitlusega.

¹³ A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra ja H. Poelman. „The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap“ (ELi rahulolematuse ja piirkondliku arengulõksu geograafia), [Regional Policy Working Papers 03/2023](#).

Haldussuutlikkuse suurendamisele on kaasa aidanud ka muud ELi rahastamisvahendid, peamiselt tehnilise toe instrument, mis toetab üha enam kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi. Taaste- ja vastupidavusraha toetatavad avaliku halduse reformid (näiteks loamenetlused või riigihanked) on saanud kasu nii taaste- ja vastupidavusraha toetusest kui ka ühtekuuluvuspoliitikast rahastatavatest investeeringutest.

Nende puuduste kõrvaldamiseks riiklike ja piirkondlike haldusasutuste, toetusesaajate ja partnerite seas on vaja ulatuslikumat ja terviklikumat lähenemisviisi. Selline strateegiline lähenemisviis võiks kombineerida kohandatud tehnilise toe teatavate valdkondade reforminõuetega.

Halduslike puuduste kõrvaldamine parandaks ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkust ja aitaks ka stimuleerida investeeringuid ja teabevahetust ühtsel turul, suurendaks asjaomaste piirkondade ja liikmesriikide atraktiivsust ning parandaks nende suutlikkust rakendada liidu *acquis*'d.

Ühtekuuluvuspoliitika investeeringute tulemuslikkuse suurendamine ja reformide edendamine

Investeeringud on vajalik, kuid mitte piisav tingimus majandusarengu tagamiseks. Mõne piirkonna majandustulemused on endiselt kehvad, kuigi nad on aastaid saanud ühtekuuluvuspoliitika toetust. Reforme on vaja, et kõrvaldada regionaalarengu takistused, olgu siis konkreetset investeeringutõkked või regulatiivsed tõkked, ja võtta meetmeid tööturu ja ettevõtluskeskkonna toimimise parandamiseks.

2021.–2027. aasta raamistiku abil on ühtekuuluvuspoliitika edendanud eeltingimuste kaudu tugevamaid seoseid investeeringute ja reformide vahel ning kooskõla Euroopa poolaastaga. Need seosed kõrvaldavad piirkondliku majanduskasvu ja arengu takistused ning neil võib olla positiivne mõju ühtsele turule.

Eeltingimustega luuakse ühtne raamistik ühtekuuluvuspoliitika investeeringute tulemuslikkuse suurendamiseks, tagades näiteks transpordiinvesteeringute kavandamise majandusliku asjakohasuse ja rahalise jätkusuutlikkuse või veemajanduse kooskõla ELi prioriteetide ja nõuetega. Nende tingimuste kohaldamine õigusraamistikus kehtestatud ühiste nõuete kaudu võib siiski piirata nende suutlikkust võtta arvesse liikmesriikide konkreetseid raskusi, vajadusi ja probleeme, sest need muutuvad aja jooksul.

Samuti on tugevdatud koordineerimist Euroopa poolaasta ja ühtekuuluvuspoliitika investeeringute vahel. Kuigi Euroopa poolaasta keskendub riiklikele reformidele, on Euroopa poolaastas alates 2018. aastast tugevdatud territoriaalne ja sotsiaalne mõõde suurendanud selle rolli liikmesriikide suunamisel kogu oma territooriumi majandusliku potentsiaali ära kasutamisel ja ebavõrdsuse vähendamisel. Investeeringutega seotud riigipõhistes soovitustes suunati 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika programme ja õiglase ülemineku fondi kasutamist. 2024. aasta soovitustel on 2025. aastal programmide tulemuslikkuse hindamisel ja kohandamisel keskne roll, keskendudes rohkem piirkondlikele eripäradele ja probleemidele.

Piirkondliku majanduskasvu ja lähenemise edasiseks stimuleerimiseks **on vaja uurida, kuidas saaks investeeringute ja reformide vahelist seost veelgi tugevdada, et**

maksimeerida ühtekuuluvuspoliitika mõju. Selle arutelu käigus tuleks arvesse võtta kogemusi, mis on saadud muudest ELi rahastamisvahenditest, eelkõige taaste- ja vastupidavusrahastust, millega on liikmesriikides saavutatud investeerimispoliitika ja reformide suurem vastastikune täiendavus. Arutelu peaks hõlmama vajalike reformide ulatust, Euroopa poolaasta rolli ning Euroopa, liikmesriikide ja regionaalpoliitika koordineerimist.

Parem koordineerimine ja kooskõla liikmesriikide poliitikaga

Ühtekuuluvuse edendamine ei ole üksnes ühtekuuluvuspoliitika ülesanne. Kõigi ELi piirkondade majandusliku potentsiaali võimendamine, vähendades samas sotsiaalmajanduslikku ebavõrdsust, nõuab ühist panust ning peaks olema investeerimispoliitika ühine eesmärk nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. See ei ole alati olnud piisav. Seega tuleb täiendavalt kaaluda, kuidas ELi ja liikmesriikide meetmed erinevuste vähendamiseks ja aluslepingus sätestatud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgi edendamiseks peaksid toimima koos, tugevdades üksteist ja kohandades toetust eri liiki piirkondadele.

Näiteks territoriaalse mõõtmega integreerimine vajaduse korral poliitika kujundamisse suurendaks sidusust konkreetsete piirkondlike vajaduste ja horisontaalse (Euroopa ja liikmesriikide) poliitika vahel.

Elluviimise tulemuslikumaks muutmine

Viivitused ühtekuuluvuspoliitika programmide kavandamisel ja rakendamisel (mis on osaliselt tingitud rahalise rakendamise edasilükkamisest ning halduslikest puudustest mõnes liikmesriigis ja piirkonnas) viitavad sellele, et poliitika elluviimise viisi on võimalik parandada. Seda on eelkõige võimalik teha, tagades edasise lihtsustamise haldusasutuste ja toetusesaajate jaoks.

2021.–2027. aasta raamistikus on esitatud olulised lihtsustamismeetmed, mis hõlmavad poliitikaeesmärkide lühendatud loetelu, selgemat sekkumisloogikat näitajate abil, lihtsamat aruandlust ja ühtse auditi korda. Samuti laiendati sellega võimalusi kasutada muid maksevõimalusi peale arvepõhiste kulude, st kuludega sidumata rahastamist või lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist. See on sillutanud teed lihtsamale rakendamisele ja kiirematele maksevõimalustele. Siiski ei ole liikmesriigid neid võimalusi veel täielikult ära kasutanud.

Positiivsed kogemused, mis on saadud ESFi ja ESF+i rakendamisel, liikudes tulemuspõhise rakendamismudeli suunas, võivad aidata anda õppetunde tulevikuks. Oluline on hinnata, kas see rakendamismudel, kus maksed on seotud väljundite saavutamise (kulude hüvitamise asemel), võiks vähendada programme haldavate asutuste ja toetusesaajate halduskoormust, kiirendada rahalist rakendamist ja suurendada poliitika tulemustele orienteeritust.

Taaste- ja vastupidavusrahastu vahehindamine¹⁴ on andnud olulist tagasisidet, mida ELi rahastamisvahendite edasisel kujundamisel arvesse võtta. Asjakohased konsultatsioonid näitavad, et ELi tasandil toetatakse laialdaselt tulemuspõhiseid rahastamisvahendeid. Taaste- ja vastupidavusrahastu vahendid eraldatakse eesmärkide ja sihtide saavutamisel, mis kujutavad endast konkreetseid samme liikmesriikide reformide või investeeringute rakendamisel, premeerides seeläbi edusamme.

Vahehindamises leitakse ka, et reformide ja investeeringute integreeritud kombineerimine pakub tõhusaid stiimuleid pikaajaliste reformivajaduste rahuldamiseks ning võib aidata kaasa ühtsemale ja tõhusamale rakendamisele. Riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad edendavad terviklikku poliitikakujundamist, stimuleerides liikmesriike kavandama sidusaid reforme ja investeeringuid, koos selgete tulemustega, mis käsitlevad nii ELi poliitilisi prioriteete kui ka riigipõhiseid probleeme. Samas on hinnangus näidatud, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, sidusrühmad ja sotsiaalpartnerid on juhtinud tähelepanu sellele, et nad ei ole piisavalt kaasatud ja tuletatakse meelde, kui oluline on nende tõhus kaasamine mitte ainult neid mõjutavate meetmete kavandamisse, vaid ka rakendamisse ja järelvalvesse. Hinnangus rõhutatakse ka võimalikke tulevase lihtsustamise valdkondi, et tagada piisav paindlikkus kavade koostamisel ja rakendamisel eelkõige seoses nende läbivaatamise menetluse, eesmärkide ja sihtide sõnastamise ning praeguse auditi- ja kontrolliraamistikuga.

Kõik ühtekuuluvuspoliitika tulevased muudatused ja kõik uued rakendamismudelid tuleb viia kooskõlla aluslepingus sätestatud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse sidususe eesmärgiga ning võtta arvesse ühtekuuluvuspoliitika programmitööst ning selle piirkondlikust ja kohapõhisest lähenemisviisist saadud kogemust ning samuti taaste- ja vastupidavusrahastust saadud kogemusi. Arvesse tuleks võtta ka praktilisi küsimusi, näiteks mõju auditi- ja kontrollisüsteemile.

Pikaajaliste eesmärkide saavutamine ja paindlikkus ettenägematute asjaolude korral

Ühtekuuluvuspoliitika programmidel on pikaajalised arengueesmärgid, mille rakendusperiood on pikem kui kümme aastat.

Olemasolev võimalus muuta ühtekuuluvuspoliitika programme juba võimaldab programme paindlikult kohandada, et võtta arvesse muutuvaid asjaolusid. See paindlikkus on aja jooksul suurenenud. Seda on kasutatud suure mõju saavutamiseks majanduskriisidele ja ootamatutele šokkidele reageerimisel eelkõige hädaolukordade ohjamise, taastamise ja ennetamise valdkonnas. Õigusraamistik sisaldab võimalusi rahastamisvahendite kiireks ümberjaotamiseks programmide vahel ja nende sees, tulemuslikkuse hindamise kasutamist ning erisätteid ajutiste erandite kohta erakorraliste või ebatavaliste asjaolude korral.

Kuigi ühtekuuluvuspoliitika jaoks oli väga oluline aidata kaasa ELi reageerimisele COVID-19 pandeemia ja Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja sotsiaal-majanduslikele tagajärgedele, tuleb keskenduda peamiselt pikaajaliste struktuursete eesmärkide saavutamisele. Majanduslikku vastupanuvõimet ja taastuvust saab saavutada

¹⁴ COM(2024) 82 final, 21.2.2024.

ainult pikaajaliste investeeringute abil eelkõige piirkondliku majanduse mitmekesistamisse, tehnoloogiliste ja demograafiliste muutustega kohanemisvõime suurendamisse ja tööjõu oskuste täiendamisse.

KOKKUVÕTE

Üheksandas ühtekuuluvusaruandes tuuakse esile ühtekuuluvuspoliitika märkimisväärsed saavutused ELis ülespoole suunatud majandusliku ja sotsiaalse lähenemise edendamise valdkonnas. Probleemid püsivad eelkõige piirkondlikul tasandil ja neid mõjutavad veelgi struktuurimuutused. Varasematest rakendusperioodidest ja koosmõjust teiste rahastamisvahenditega saadud kogemused rõhutavad vajadust ühtekuuluvuspoliitika ülesehitust veelgi parandada. Tugevam ja ajakohastatud poliitika on oluline, et tugevdada Euroopa majanduskasvu mudelit, ehitada üles kaasav liit ning viia ellu aluslepingus sätestatud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgi saavutamine.