

**EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD**

**VIHIK NR. 7**

**Mait Rei**

**REGIONAALSE ÜHTSUSE JA REGIONAALPOLIITIKA  
KUJUNDAMINE EUROOPA LIIDUS JA EESTIS**

**TARTU 2000**

Vastutav toimetaja  
Liina Kulu

Keeletoimetaja  
Leonhard Uuspõld

Kaane kujundanud  
Ain Sakk

Käesolev brošüür ilmub koostöös  
Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadiga  
ning PHARE rahalisel toetusel

© TÜ Euroopa Kolledž, 2000  
ISBN  
Kirjastus AS Võru Täht  
Oja 1, Võru

## SAATEKS

Eesti valmisolek Euroopa Liiduga ühinemiseks seisneb nii seadusandlus- ja haldussuutlikkuses kui ka majandusliku lõhe vähendamises võrreldes Euroopa arenenud riikidega. Samas on Eesti liitumisel Euroopa Liiduga äärmiselt oluline ka inimeste valmisolek teadliku valiku tegemiseks, tuginedes mitmekülgsel informatsioonile ühinemise või mitteühinemise tagajärgede kohta. Seetõttu vajab ühiskond laialdast arutelu selle üle, millised tulemused kaasnevad liitumise või mitteliitumisega nii Eesti jaoks tervikuna kui ka üksikute regioonide ja konkreetsete valdade või teatud elanikkonnakihtide lõikes. Just sellise arutelu algatamine ja edendamine on olnud eurointegratsioonialase rahvakoolituse põhieesmärk.

Koostöös Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadiga alustasid Avatud Hariduse Liit (AHL) ja TÜ Euroopa Kolledž eurokoolituse projektiga 1998. a. sügisel. Tänapäevaks on juba kolme õppesemestri vältel tegeldud eurokoolitusprojekti peamise eesmärgiga – Euroopa Liidu alase huvitatuse ja informeerituse tõstmisega ning Eesti ühinemisprobleemidest ülevaate andmisega. Informatsiooni on levitatud regionaalsel tasandil ning eurokoolitusse on kaasatud kohalikke avalikkust nii AHL koolitusvõrgustiku kui maakondlike Euroopa Liidu infopunktide kaudu.

Eurokoolitusprojekti osalevad lektorid ja õppuste läbiviijad on vastava ettevalmistuse saanud TÜ üliõpilased ja magistrandid ning eurointegratsiooni maakondlikud teabekorraldajad. Iga lektorina esinev üliõpilane või magistrant on läbinud Euroopa Kolledži korraldatud 20-tunnise eurokoolitusprogrammi, mille raames on õppurid saanud teavet nii Euroopa Liidu eri valdkondade kui ka Eesti olude kohta Euroopa Liiduga integreerumise kontekstis. Lisaks sellele on tudengitele õpetatud avaliku esinemise ja täiskasvanute koolituse põhitõdesid.

Rahvakoolituse kuulajate ringi ning kohalike eurodebattide organiseerimine ja õppuste korraldamine on olnud AHL piirkondlike keskuste ülesanne.

Tänu Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi initsiatiivile ja PHARE finantseerimisele on osutunud võimalikuks hakata publitseerima loenguid, mis põhinevad valdavalt TÜ Euroopa Kolledži 20-tunnise eurokoolitusprogrammi materjalidel. Käesolev vihik on Euroopa Kolledži loengute sarjas ilmuvatest brošüüridest seitsmes. Sellesse sarja on kavandatud 2000. aastal üheksa vihikut. Loengute avaldamise eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidust ja saavutada asjakohases arutelus uus kvaliteet, mis tugineb argumenteeritud ja akadeemiliselt põhjendatud seisukohtadel. Brošüüridesse on üritatud koondada uuemat informatsiooni, mis annab kasutajale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikast ja tegevusest Eesti perspektiividest lähtudes. Seega ei ole tegemist pelgalt õppematerjaliga, vaid õppekirjandus on seotud teadusliku lähenemisega.

Head lugemist soovides

Peeter Vihalemm, AHL juhatuse esimees  
Raul Eamets, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

## SISSEJUHATUS

Majandusliku, sotsiaalse ja ühiskondliku arengutaseme ühtlustamine on Majandus- ja Raha-liidu ning ühisturu teostumise kõrval Euroopa Liidu tegevuse peamisi tugisambaid. Võimalus liidu laienemiseks, integreerides seniste liikmesmaadega oluliselt madalama arenguastmega siirdemaid, tähtsustab majandusliku, sotsiaalse ja ühiskondliku ühtsuse küsimust veelgi. Üheks vahendiks eelkõige majandusliku ja ühiskondliku ühtsuse saavutamiseks on Euroopa Liidu regionaalpoliitika, mida teostatakse valdavalt struktuurifondide kaudu.

Ehkki juba 1957. aastal sõlmitud Rooma lepingud sisaldasid alapunkti regionaalse ühtsuse kohta, on Euroopa Liidu regionaal- ja struktuuripoliitika kujunenud peamiselt kolme viimase aastakümne jooksul. Alates 1970-ndate aastate keskpaigast, mil loodi Euroopa Regionaalarengu Fond, on regionaalse ühtsuse põhimõte kuulunud Euroopa Liidu prioriteetide hulka. Eriti tähtsustus regionaalpoliitika roll 1980-ndate aastate teisel poolel – perioodil, mil levis eurooptimism ning kavandati moodustada Euroopa Ühendus. Viimase puhul etendas olulist osa regionaalpoliitika ja regionaalse ühtsuse dimensioon, mis tõi kaasa eurooptimismi tõusu eelkõige Euroopa Liidu vaesemates riikides. Regionaalpoliitika põhimõtteid on Euroopa Liidus muudetud alates 1975. aastast kõigi nelja eelarveperioodi vältel, et muuta regionaalpoliitika toimimine efektiivsemaks ning kohandada regionaalse arengu põhimõtteid eri majandussektorite vajadustega. Eelkõige on selle protsessi käigus suurendatud Euroopa Liidu institutsioonide rolli ning ühtlustatud regionaalpoliitilisi põhimõtteid liikmesriikide siseselt.

Eesti integreerumisprotsessis eeldavad regionaalse arenguga seotud programmid ning algatused eelkõige Eesti avaliku sektori töötajatelt Euroopa Liidu ülesehituse, finantsvahendite, algatuste ja muuga seonduvate aspektide põhjalikku tundmist. Euroopa Liitu tutvustavate materjalide rohkusele vaatamata on seni pööratud siiski suhteliselt vähe tähelepanu regionaalsetele küsimustele. Seetõttu analüüsitakse järgnevalt Euroopa Liidu regionaalpoliitika olemust, kujunemist ja tulevikuperspektiive ning erinevusi Euroopa Liidu ja Eesti regionaalpoliitikas.

Brošüüri mahu piiratuse tõttu ei ole võimalik anda terviklikku ülevaadet kõigest regionaalpoliitikaga seonduvatest probleemidest. Eelkõige hinnatakse ja analüüsitakse küsimusi, mis seonduvad regionaalpoliitika arenguga olevikus ja tulevikus. Käsitletakse järgmisi teemasid:

- Euroopa Liidu regionaalpoliitika olemuse tutvustamiseks analüüsitakse Euroopa Liidu regionaal- ja struktuuripoliitika ülesehitust.
- Kuivõrd Euroopa Komisjoni algatused on etendanud regionaal- ja struktuuripoliitika tuleviku kujundamisel juhtivat osa, käsitletakse Euroopa Komisjoni algatuste ja toetustega seonduvat temaatikat.
- Et 1990-ndatel aastatel lisandus Euroopa Liidu võimaliku idalaienemise näol regionaalsele ühtsusele uus väljakutse, tutvustatakse brošüüris praegustele kandidaatriikidele mõeldud Euroopa Liidu programme ning idalaienduse finantseerimisega seonduvaid probleeme.
- Lõpetuseks analüüsitakse Eesti majandus- ja regionaalpoliitika põhimõtete sobivust Euroopa Liidu omadega.

# REGIONAALPOLIITIKA PÕHIMÕTTED

## EUROOPA LIIDUS

### Euroopa Liidu regionaalpoliitika elemendid

Euroopa Liidu regionaalpoliitika hõlmab osa integratsiooni-, struktuuri- ja konkurentsipoliitikast ning toimib struktuurifondide, integratsioonifondide ja Euroopa Investeeringuspanga (EIB – *European Investment Bank*) kaudu. Seejuures on rahaliste vahendite maht regionaalpoliitika teostamiseks pidevalt ja kiiresti kasvanud. Regionaalpoliitika elluviimisega tegeleb Euroopa Liidus Euroopa Komisjoni XVI direktoraat (*Regional Policy and Cohesion*), tehes seda peamiselt Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF – *European Regional Development Fund*) ning Euroopa Liidu lepinguga loodud, peamiselt rikkamate ja vaesemate liikmesriikide arenguerinevuste vähendamisele suunatud Ühtsusfondi (*Cohesion Fund*) kaudu. Ühtsusfondi sihtpiirkondadeks on Kreeka, Portugal, Hispaania ja Iirimaa. Just Ühtsusfondi kogemusi on kasutatud ka praegustele kandidaatriikidele mõeldud ühinemise eelsete struktuuripoliitika vahendite ettevalmistamisel (toetus keskkonnaprojektide ja transpordialaste infrastruktuuride kaasfinantseerimisel).

### Struktuuri- ja integratsioonifondid

Euroopa Liidu struktuurifondide hulka kuuluvad (Interreg and ... 2000):

1. Euroopa Regionaalarengu Fond, mille vahenditest toetatakse regionaalse ebavõrdsuse vähendamist ning majanduslikult mahajäänud regioonides tööstuse ümberkujundamist ja struktuuriprobleemide lahendamist. Fondi kaudu tehakse investeeringuid püsivate töökohtade loomiseks ja säilitamiseks ning infrastruktuuri arendamiseks. Samuti toetatakse regiooni kohalikku arengut ning väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid.
2. Euroopa Sotsiaalfond (ESF – *European Social Fund*) – eesmärgiga arendada inimressurssi ja tööhõivet. Selleks toetab fond mitmeaastasi rahvuslikke tegevusplaanide (arengukavasid) ning aktiivset tööturupoliitikat.
3. Euroopa põllumajanduse arendus- ja tagatisfond (EAGGF – *The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) toetab ühtse põllumajanduspoliitika (CAP – *Common Agricultural Policy*) kujunemist, põllumajandusliku keskkonna säästmist, metsanduse ja mahajäänud maapiirkondade arengut, talude tootmisstruktuuri ümberkujundamist ning põllumajandussaaduste töötlemise ja turustamise parandamist. Samuti antakse fondi kaudu soodustusi noortele talunikele ning edendatakse põllumajanduskoolitust.
4. Kalanduse suunamise finantsinstrument (FIG – *The Financial Instrument for Fisheries Guidance*) toetab struktuurimuutusi kalanduses, tööstuslikus tootmises ja turustamises. Finantseerimise abil tasakaalustatakse nõudmine ja pakkumine, tugevdatakse nimetatud sektori konkurentsivõimet ning elavdatakse uute kalanduspiirkondade kasutuselevõttu.

Euroopa Liidu integratsioonifondiks on Ühtsusfond, mille kaudu toetatakse transpordi ja keskkonnavalaseid projekte. Toetust saavad need Euroopa Liidu liikmesriigid, kelle rahvuslik koguprodukt elaniku kohta on väiksem kui 90% Euroopa Liidu keskmisest tasemest (Interreg and ... 2000).

## Struktuurifondide tegevuse printsiibid

Alates 1989. aastast põhineb struktuurifondide tegevus neljal printsiibil (*ibid.*):

- **Lisanduvus** – Euroopa Liidu toetus lisandub liikmesriikide algatustele, mitte ei asenda neid. Erandiks on vaid juhud, kui liikmesriik peab säilitama avaliku sektori rahastatuse vähemalt eelneva perioodi tasemel.
- **Partnerlus** – projektide teostamine, alates ettevalmistavast astmest kuni elluviimiseni, toimub Euroopa Komisjoni, riiklike, regionaalsete ja kohalike tasandite tihedas koostöös.
- **Programmilisus** – toetatakse mitmeaastasi arenguprogramme.
- **Kontsentratsioon** – Euroopa Liidu toetusmeetmed on koondatud kuue prioriteetse arengueesmärgi alla.

## Territoriaalse statistika üksused

Euroopa Liidu regionaalpoliitikat viiakse ellu sihtalade finantseerimise teel. Seejuures on sihtalade ulatus määratletud territoriaalse statistika üksuste kaudu (*NUTS – Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), mis jaotavad Euroopa Liidu territooriumi kolmeks eri suurusega regiooniks (Eurostat 1995):

- NUTS I – suurim piirkond/ala, millel on administratiivne funktsioon.
- NUTS II – keskmise suurusega statistiline piirkond, varieerudes 100 000 elanikust (näiteks Corse, Burgenland, Valle d'Aosta) kuni 10 miljoni (näiteks Ile de France, Lombardia) elanikuni.
- NUTS III – väikseim piirkond (enamasti ka halduspiirkond).

Euroopa Liiduga võimaliku ühinemise korral võib NUTS I piirkond hõlmata Eestit tervikuna. Samuti võib Eestit tervikuna hõlmata NUTS II ala, ehkki kõne alla võivad tulla ka järgmised piirkonnad: 1) Tallinn koos Harjumaaga ning ülejäänud Eesti, 2) neli piirkonda (näit. Tallinn, Pärnu, Tartu ja Narva/Kohtla-Järve regioonid ja ümbruskonnad). NUTS III on eeldatavasti Eesti keskmise maakonna suurune, võimalik, et mõnel pool omavalitsuse suurune (suuremad linnad).

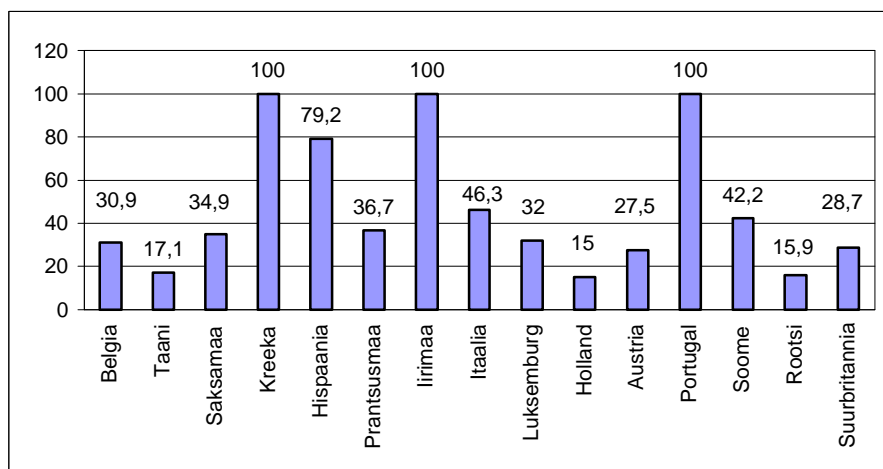
Linnalised ja maapiirkonnad jaotatakse Eurostat klassifikatsiooni järgi tiheda, keskmise ja hõreda asustusega piirkondadeks. Tiheda asustusega piirkondade elanike arv ületab 500 inimest/km<sup>2</sup>, keskmise tihedusega asustus on 100–500 inimest/km<sup>2</sup> kohta, kusjuures piirkonnas peab elama üle 50 000 inimese või siis kuuluma tiheasustusega piirkonna juurde. Ülejäänud alasid käsitletakse hõreda asustusega piirkondadena (Eurostat 1995).

## Regionaalpoliitiliste prioriteetide muutumine ajavahemikul 2000–2006

### Muutused Euroopa Liidu regionaalpoliitilistes eesmärkides

Regionaalpoliitilised eesmärgid töötati Euroopa Liidus välja selleks, et parandada Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi finantseerimisskeemide elluviimist. Seejuures pole tegemist mitte üksnes regionaalpoliitikat käsitlevate, vaid ka laiema ulatusega, regionaalset ühtsust taotlevate eesmärkidega. Integratsiooniprotsessi vältel, eriti Euroopa Liidu regionaalpoliitika reformi käigus, on regionaalpoliitilisi eesmäärke oluliselt muudetud. Põhilised suunad joonis-

tusid välja Agendas 2000. Ajavahemikul 2000–2006 ühendatakse varem (1994–1999) eksisteerinud seitse eesmärki (1, 2, 3, 4, 5a, 5b, 6) kolmeks (vt. joonis 1 lk. 10). Kuna eesmärkide muutmise tulemusena hõlmavad sihtalade piirkonnad varasema 51% asemel vaid 40% Euroopa Liidu elanikkonnast, toimub seega ka suurem kontsentratsioon. Regionaalpoliitika elluviimiseks on eraldatud kokku 213 miljardit eurot, millest 195 miljardit jaotatakse struktuurifondide kaudu ja 18 miljardit Ühtsusfondi kaudu. Lisaks nähakse praeguste kandidaatriikide jaoks ette 58,1 miljardit eurot (ehk 908,7 miljardit Eesti krooni, arvestades kurssi 1 euro = 15,64 EEK) ühinemise eelseteks struktuuripoliitika meetmeteks ja 39,6 miljardit eurot (ehk 619,3 miljardit EEK) struktuuripoliitika vahenditeks pärast võimalikku idalaienemist (Interreg and ... 2000). Regionaalpoliitika teostamiseks kavandatud rahaliste vahendite jaotus liikmesriigiti (maksimaalse summana) perioodiks 2000–2006 on esitatud joonisel 2.



Joonis 2. Regionaalpoliitika teostamiseks kavandatud rahaliste vahendite jaotus Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes (maksimaalse summana) perioodiks 2000–2006 (miljonites eurodes).

## Regionaalpoliitilised eesmärgid Euroopa Liidus aastatel 1994–1999 ja 2000–2006

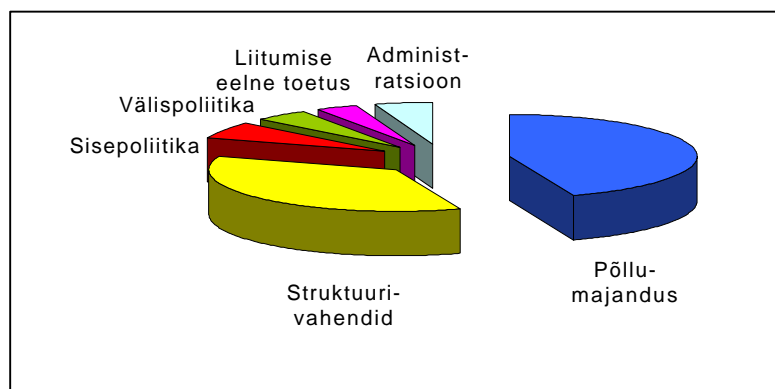
REGIONAALPOLIITILISED EESMÄRGID EUROOPA LIIDUS AASTATEL 1994–1999						
Eesmärk 1	Eesmärk 2	Eesmärk 3	Eesmärk 4	Eesmärk 5a	Eesmärk 5b	Eesmärk 6
Arendada mahajäänud regioone (rahvuslik koguprodukt (RKP) väiksem kui 75% Euroopa Liidu keskmisest), andes struktuuriabi.	Kujundada ümber tööstuslikust langusest tõsiselt häiritud regioone ja regioonide keskusi, kus valitseb suur tööpuudus.	Vähendada pikaajalist tööpuudust ja luua tingimused, et kaasata tööturule noori, samuti luua tööturul meestele ja naistele võrdsed tingimused.	Luu tingimused nii tööstuslikuks kui ka tootmissüsteemide muutmiseks.	Suunata maaelu arengut läbi ühtse põllumajandus- ja kalanduspoliitika reformi ning luua meetmed põllumajanduse ja kalanduse arenguks.	Edendada maaelu arengut maapiirkondade majandusstruktuuri ümberkujundamise teel.	Arendada äärmiselt hõreda asustustihedusega regioone.
Eesmärk 1		Eesmärk 2		Eesmärk 3		
Arendada mahajäänud regioone (RKP väiksem kui 75% Euroopa Liidu keskmisest). Eesmärki rakendatakse NUTS II regioonidele. Eesmärk hõlmab ligikaudu 22% Euroopa Liidu elanikkonnast ning eelarve kogumaht on 136 miljardit eurot (69,7% kogu struktuurifondide eelarvest). Regioonidele, mis ei vasta enam eesmärgi tingimustele, on kehtestatud 6–7-aastane ülemineku- periood.		Edendada majanduslikku ja ühiskondlikku ümberstruktureerimist tööstus-, teenindus- ja kalandussektoril põhinevates regioonides, mis on majanduslanguse faasis. Eesmärk hõlmab 18% liidu elanikkonnast ning eelarve kogumaht on 22,5 miljardit eurot (11,5% kogu struktuurifondide eelarvest). Alates 2000. aastast on ette nähtud 6-aastane ülemineku- periood regioonidele, mis ei vasta enam sellele eesmärgile.		Aitab regioonides, mis ei ole kaetud eesmärkide 1 ja 2 rahalise toetusega, uuendada koolitus- ja haridusesüsteeme, vähendada tööpuudust ning luua meestele ja naistele võrdsed võimalused (territoriaalne aspekt puudub). Eesmärgi eelarve kogumaht on 24 miljardit eurot (12,3% kogu struktuurifondide eelarvest).		
REGIONAALPOLIITILISED EESMÄRGID EUROOPA LIIDUS AASTATEL 2000–2006						



### Euroopa Liidu eelarve kujunemine aastail 2000–2006

Euroopa Liidu 2000. aasta eelarve projektist lähtudes võib täheldada üldise eelarve vähenemist 4,4% võrra, võrreldes 1999. aasta omaga. Eelarves on ette nähtud kohustusi liikmesriikidele 92 706 000 euro ulatuses, millest väljamakseteks ettenähtud summad moodustavad 89 585 000 eurot. Eelkõige vähendatakse struktuurivahendite suunatud kulutusi ning põllumajandustoetusi. Mõneti on kulutuste vähendamine siiski näilik, sest osa eelarvest on suunatud jällegi liitumiseelseteks toetusteks. Liitumiseelsed vahendid suurenevad 2000. aastal eeldatavalt ligi kaks korda (Commission Communication ... 1999).

Põllumajandus- ja sissetulekutoetusteks on ette nähtud 37 314 000 ning maaelu arendamiseks 3 587 000 eurot. Maaelu arendamise summad on vajaminevast toetusest eeldatavalt väiksemad. Struktuurivahenditele on ette nähtud 32 678 000 ja Ühtsusfondi vahenditele 2 659 000 eurot (vt. joonis 3) (*ibid.*). 1999. aastaga võrreldes tähendab see 16% vähenemist, kuid arvestades eelnevat vahendite ümberjagamist põllumajandustoetustele ja struktuurivahendite ülekandmist 1999. aasta eelarvest moodustab vähenemine umbes 7%.



Joonis 3. Euroopa Liidu eelarve projekt 2000. aastaks.

Allikas: Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000–2006. European Commission, 1999.

Euroopa Liidu üldise eelarve koostamisel ajavahemikuks 2000–2006 on lähtutud prognoosist, et 1,27%-line osakaal liikmesriikide sisemajanduse kogutoodangust Euroopa Liidu eelarvesse on piisav nende probleemide lahendamiseks, mis seisavad Euroopal ees eeskätt seoses Euroopa Liidu võimaliku idalaienemise ning sisereformidega. Juhul kui eelarve koostamisel aluseks olnud 2,5%-lise majanduskasvu ootus on ülehinnatud, võib see osutada tõsiseks takistuseks planeeritu teostamisel ning ka liidu edasise laienemisprotsessi finantseerimisel.

Euroopa Liidu eelarve hinnatakse automaatselt ümber juhul, kui liiduga ühinevad uued riigid. Aastatel 2000–2006 on praeguste kandidaatriikide keskmiseks majanduskasvuks aastas prognoositud 4%, mis ületab Euroopa Liidu keskmise. Siiski ei ole põhjust karta, et pärast ühinemist hakkavad eeldatavalt keskmisest suurema majanduskasvuga uued liikmesmaatid proportsionaalselt rohkem finantseerima Euroopa Liidu eelarvet, sest nende riikide sisemajanduse kogutoodang on valdavalt alla 75% Euroopa Liidu keskmisest. Seega säilivad regionaalsed toetused ka järgneva(te)l eelarveperioodi(de)l. Samuti on võimalik Ühtsusfondile sarnaste finantsinstrumentide kasutamine erinevate programmide elluviimisel.

### **Muutused Euroopa Liidu struktuurifondide tegevuses**

Võrreldes eelneva eelarveperioodiga (1994–1999) tõuseb märgatavalt struktuurifondide üldine eelarve (200 miljardilt eurolt 275 miljardi euroni, millest 45 miljonit eurot on mõeldud uutele, liitumislabirääkimistel osalevatele riikidele). Toetus kontsentreerub väiksemale arvule regioonidele ja hõredamalt asustatud piirkondadele (Jauhiainen 2000).

Et luua senisest efektiivsemaid majandusstruktuure, lihtsustatakse struktuurifondidest toetuste jagamise juhtprogramme sarnaselt Euroopa Komisjoni algatustega. Samuti tähtsustub partnerlusprintsip, mis peaks andma nii Järelevalve Komiteele kui ka liikmesriikidele suuremad õigused ja kohustused soovitud eesmärkide teostumise ja rahaliste vahendite jaotamise kontrollimiseks. Oluline on programmiliste finantside kasutamise efektiivsus erinevate tasandite vahel (sh. nii regioonide kui ka liikmesriikide tasanditel).

### **Põhilised muutused Euroopa Komisjoni toetustes ja algatuste struktuuris**

Eelarveperioodil 2000–2006 toetatakse samuti Euroopa Komisjoni poolt senisest rohkem suu-remaid ja pikaajalisemaid algatusi, et hoida kontsentreerumise, lihtsustamise ja partnerlusega kokku institutsionaalseid kulutusi. Kuna Euroopa Komisjoni senine tegevus ei ole baseerunud eesmärgistatud ja hästi töötaval kontseptsioonil, siis vähendatakse eeldatavasti Euroopa Komisjoni käsutuses olevaid rahalisi vahendeid, võrreldes komisjoni poolt pakutuga (mitte 10%, vaid ligikaudu 6% eelarvest). Vahendid on mõeldud eelkõige uuenduslike algatuste ja muude varasemate algatuste jätkamise finantseerimiseks. Euroopa Komisjoni toetus kontsentreerub ka varasematele edukatele algatustele (näiteks väikeettevõtete toetamine, tööpuuduse vähendamine, võrdsete võimaluste loomine, säästlik areng jne.), kusjuures infrastruktuuride arendamine jääb tagasihoidlikuks (välja arvatud mõnes spetsiifilises regioonis nii liikmesriikides kui ka kandidaatriikides). Erinevad toetused koonduvad vastavas regioonis üldjuhul ühe kindla programmi alla, vältides võimalikku koordineerimatust programmide vahel.

Samuti on Euroopa Komisjon seoses võimaliku idalaienemise finantseerimisega teinud ettepaneku vähendada 2006. aastaks praeguse ühtlustamispoliitika (*cohesion policy*) raames rahalisi vahendeid senistes liikmesriikides 0,46%-lt 0,39%-le sisemajanduse kogutoodangust (Commission Communication ... 1999).

Seoses regionaalpoliitiliste eesmärkide ümberformuleerimisega on tehtud muudatusi ka Euroopa Komisjoni algatustes. Põhilised muutused on järgmised (The Community Initiatives ... 1997):

- Maapiirkondade arengut finantseeritakse lisaks ka ühtse põllumajanduspoliitika (CAP – *Common Agricultural Policy*) kaudu.
- Regioonid, mis olid eelnevalt kaetud mõne regionaalpoliitilise eesmärgiga, saavad nn. lahkumistoetuse, et lõpetada pooleli olevaid projekte või finantseerida paindlikku üleminekut täielikule omafinantseerimisele.

- Euroopa Komisjoni algatused koonduvad senise 14 algatuse (*Adapt, Leader, Employment, Innovation, Interreg, Jop, Konver, Peace, Pesca, Regis, Resider, Retex, Sme, Urban*) asemel neljaks põhialgatuseks: *Interreg* – piirialade, riikide- ja regioonidevaheline koostöö programm, et luua tingimused regionaalseks arenguks, *Urban* – linnaruumi uuskasutuse programm, *Leader* – maaelu arengu programm ning *Equal* – riikidevahelise koostöö programm, eesmärgiga vähendada erinevusi tööturul.

## KANDIDAATRIIKIDE KAASAMINE EUROOPA LIIDU REGIONAALPOLIITIKASSE

### PHARE – esimene siirderiikidele suunatud abiprogramm

PHARE programm (*Poland and Hungary Assistance to Reconstruction of their Economies*) algatati abiprogrammina 1989. aastal, et toetada majanduslikke ja ühiskondlikke reforme Poolas ja Ungaris. Võrreldes algusperioodiga, on Euroopa poliitilise situatsiooni muutumise tõttu praeguseks suurenenud aga nii PHARE geograafiline levik kui ka programmi eelarve. Hetkel toetatakse PHARE programmi abil 13 siirdemaad: Albaaniat, Bosnia ja Hertsegoviinat, Bulgaariat, Tšehhi Vabariiki, Eestit, Ungarit, Lätit, Leedut, Poolat, Rumeeniat, Slovakkia ja Sloveeniat. Makedoonia kõrvaldati PHARE programmist 1995. aasta juulis.

PHARE programmi muudatustest võib esile tuua järgmisi nn. murdepunkte (Programming PHARE ... 1999).

- Euroopa Ühenduse liikmesriikide ja valitsusjuhtide tippkohtumisel Kopenhagenis 1993. aastal otsustati esmakordselt eraldada 15% PHARE programmi rahalistest vahenditest laiemale skaalaga infrastruktuuri projektidele. Reaalse käigu sellele otsusele andis 1994. aastal Essenis toimunud tippkohtumine, kus suurematele infrastruktuuri projektidele eraldati 25% programmi kõigist rahalistest vahenditest. Samas kinnitati mitmeaastaste arenguprogrammide toetamine.
- Kopenhaageni tippkohtumisel määrati ka kindlaks peamised kriteeriumid uutele liikmesriikidele:
  - \* stabiilsete institutsioonide olemasolu, et tagada demokraatia toimimine, inimõigused ja vähemuste kaitse;
  - \* turumajanduse toimimine ning konkurentsivõimelisus Euroopa Liidu siseselt;
  - \* liitumiseks vajalike nõudmiste täitmine, mis puudutavad muuhulgas poliitilist, majanduslikku ja rahaliidualast koostööd.
- Euroopa Liidu liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide kohtumisel Cannes'is 1995. aastal otsustati eraldada PHARE programmile 6,693 miljardit ECU-d, sellest 3 miljardit aastateks 1998–1999. Üldised eraldused riikide lõikes sõltusid varasematest toetustest.

Mõned näited PHARE alamprogrammidest (Cross-Border and ... 1997):

- *PHARE piirialade koostöö programm*  
PHARE piirialade koostöö programmi eesmärgiks on aidata Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel üle saada piirialadel esinevatest spetsiifilistest probleemidest (piirialade isolatsioon, võimalikud keskkonnaprobleemid jms.) ning soodustada Euroopa Liidu ja siirderiikide vahelist koostööd piiriregioonides. Piirialade koostöö programm on märkimisväärselt sarnane Euroopa Komisjoni Interreg algatusega. Mõlemad põhinevad ühisel eesmärgil – aidata kaasa sotsiaal-majanduslikule integratsioonile. Erinevus oleneb vaid piirkondade

asukohast: kui Interreg programmi eesmärk on aidata kaasa Euroopa Liidu siseste piirialade koostööle, siis PHARE piirialade koostöö programm edendab koostööd Euroopa Liidu liikmesmaade ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahel.

1994. aastal olid PHARE piirialade koostöö programmi kaasatud need piirkonnad, kus oli ühine piir Euroopa Liidu maadega: Albaania, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Leedu, Poola ja Sloveenia. 1995. aastal, seoses Austria liitumisega, kaasati programmi ka Ungari ja Slovakkia piirialad.

Ainult Euroopa Liidu riikidega piirnevad regioonid võisid saada toetust PHARE piirialade koostöö programmi kaudu. Projektid, mille partnerid ei asunud piiriregionis, võisid saada toetust mõnest teisest struktuurifondide poolt finantseeritavast programmist (näit. Ecos-Ouverture programm).

- *PHARE Credo programm.*

PHARE Credo programm on mitme riigi piirialade koostöö finantsinstrument Kesk- ja Ida-Euroopa maade ning Sõltumatute Riikide Ühenduse riikide vahelistes piiriregionides. Programmi eesmärgiks on soodustada piiriregionides heanaaberlikku koostööd, ühiskondlikku stabiilsust ja majanduslikku arengut. Koostöö hõlmab järgnevaid valdkondi: majanduslik areng, ühiskondlik-kultuuriline koostöö, inimressursid, keskkond ja energia, kohalike ning regionaalsete institutsioonide areng jms.

Aastatel 1998–2001 on PHARE Credo programmi kaudu kavas otseste toetustega finantseerida nimetatud tingimustele vastavat 36 piiriregiooni 7,7 miljoni euroga.

Amsterdami tippkohtumisel 1997. aastal otsustati, et PHARE programm korraldatakse ümber Euroopa Liiduga ühinemisele suunatud programmiks, mis järgib Kopenhaageni kriteeriumide täitmist. 1997. aasta lõpul otsustas Euroopa Ülemkogu, et kõigi kandidaatriikidega sõlmitakse ühinemise partnerluse (*accession partnership*) leping. Selles hinnatakse maade lõikes prioriteetseid piirkondi ja sektoreid, kus kandidaatriik peab Euroopa Liiduga ühinemiseks saavutama suuremat edu, ning võimalusi, kuidas PHARE programmi kaudu seda teostada. Prioriteetidena nähti seejuures vajaliku institutsionaalse ülesehituse loomist, mis põhineb *acquis communautaire* ülevõtmisel ja Kopenhaageni kriteeriumide täitmisel (finantseeritakse 30% ulatuses PHARE programmi toetustest), ning sektoritevaheliste, regionaalsete ja struktuuriliste erinevuste vähendamist (finantseeritakse 70% ulatuses PHARE programmi toetustest).

Seega oli ühinemise partnerluse eesmärgiks valmistada ette ulatuslikum liitumiseelne strateegia. Kuna see sisaldas ka piirialade koostöö programme, loodi sel viisil võimalus PHARE rahvuslike programmide teostamiseks. Samuti oli ühinemise partnerlus aluseks teiste, pärast 2000. aastat teostuvate liitumiseelsete toetuste elluviimisele. Piirialade koostöö finantseerimine PHARE programmi alusel jätkus ning eelkõige suurendati toetusi Kesk- ja Ida-Euroopa maade ning Sõltumatute Riikide Ühenduse liikmete piirialadele, pidades silmas, et need piirkonnad võivad tulevikus olla Euroopa Liidu välispiirideks.

Ajavahemikul 1997–1999 vähendati PHARE programmi raames alaprogrammide arvu (25-lt vähem kui 10-le) (Programming PHARE ... 1999). Kuigi otsustamine jäi ka edaspidi tsentraalseks, suurenes vabadus programmide elluviimisel rahvuslikul tasandil. Näiteks tehti põhiline osa investeeringutest kahe programmi kaudu: keskmistele ja väikeettevõtetele ning infrastruktuuridele suunatud suurte rahaliste vahendite teel.

2000. aastal lõpetati PHARE programm senisel kujul ning toetuste andmisele kehtestati uued reeglid. Samuti sätestati järkjärguline üleminek senistelt PHARE protseduuridelt Euroopa Liidu struktuurifondidele omastele protseduuridele.

Euroopa Ühenduste Nõukogu otsustas, et aastatel 2000–2006 on PHARE programmi eelarve 1,5 miljardit eurot (1997. aasta hindades). Vastavalt assotsiatsioonilepingutele (nn. Euroopa lepingud, *Europe Agreements*) ja nende lisaprotokollidele vähendatakse järk-järgult PHARE toetust (Guidelines for PHARE ... 1999). Tulevikus tuleb kandidaatriikidel kaasfinantseerida

projekte senisest 10%-st rohkem. 10%-line piirang ei puuduta üksnes teadusarendust, mida finantseeritakse kui investeringut. Mitmeaastased rahvuslikud rahaeraldised sõltuvad peamiselt rahvaarvust ja rahvusliku koguprodukti (RKP) suurusest ühe inimese kohta. Siiski arvestatakse ka varasemat tegevust ning ühinemise partnerluse vastuvõtmist konkreetses riigis.

PHARE toetus investeringutele kontsentreerub järgmistele sektoritele (Guidelines for PHARE ... 1999):

- a) kandidaatriigi normide ja standardite vastavusse viimine Euroopa Liidu standarditega;
- b) investeerimine regionaalse ja ühiskondliku ebavõrdsuse vähendamiseks;
- c) keskmiste ja väikeettevõtete toetamine horisontaalselt (nn. rohujuure tasandil).

Kuigi PHARE toetus jääb investeringute pakkujana väikeseks, võib olla oluline tema vahendusroll kandidaatriigi ja Euroopa Investeerimispanga vahel.

## PHARE Eesti programmi kujunemine

PHARE Eesti programmi aluseks on 1998. aastal Euroopa Komisjoni poolt koostatud ühinemise partnerluse leping. Sellele tugines ka programmi kaudu toimuva rahaliste vahendite eraldamise kord – toetusi eraldati eeskätt partnerluse lepingus toodud lühema perioodi eesmärkide saavutamiseks ja Vabariigi Valitsuse tegevuskava elluviimiseks.

Programmi maht on üle 18,9 miljoni euro, millest toetatakse põllumajandust, kalandust, kutseharidusreformi, finantssektorit, keskkonnakaitset, kohtusüsteemi, transpordisektorit ja Euroopa Liidu ühinemise eelsete struktuurivahendite kasutamise ettevalmistamiseks spetsiaalse programmi elluviimist. Avaliku sektori administratiivse suutlikkuse suurendamiseks kavandatud vahendeid (ligi 6,6 miljonit eurot) kasutatakse peamiselt liikmesriikide riigiametnike ning nende kaudu korraldatava koolituse ja pikaajalise koostöö rahastamiseks. Oluliseks toetuseks keskkonna- ja transpordisektorile on olnud 1998. aastal programmi investering (12,3 miljonit eurot) (Grants and ... 1998).

Alates 1998. aastast on kogu PHARE programmi ellu viidud detsentraliseeri-tult – toetuse andmise lepingud sõlmitakse kohapeal, mitte Brüsselis. Programmi finantsvahendite kasutamiseks on Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi juurde loodud riiklik fond ning programmi elluviimist korraldab Rahandusministeerium koostöös Euroopa Komisjoni Delegatsiooniga Eestis.

Vastavalt PHARE mitmeaastasele (1996–1999) programmile Eesti jaoks oli 1999. aastal PHARE programmi maht 8 miljonit eküüd ning sellega lõppes PHARE abi senisel kujul (*ibid.*). PHARE toetus jätkub küll ka pärast 2000. aastat, kuid seda juba uute reeglite alusel.

## Liitumiseelsed vahendid

Olulise muutusena kandidaatriikidele suunatud Euroopa Liidu regionaalpoliitikas tuleb märkida Euroopa Komisjoni poolt välja töötatud kahe uue vahendi – ühinemise eelsete struktuuripoliitika vahendite ISPA (*The Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) ja SAPARD (*Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development*) – loomist 2000. aastal. Eelarveperioodil 2000–2006 kavandatakse jaotada toetustena kõikide kandidaatriikide vahel aastas 3 miljardit eurot, mis katab ära nii ISPA (keskkonna- ja transpordisektori investeerimisprojektide ühinemise eelne struktuuripoliitika vahend), SAPARD-i (põllumajanduse ja maaelu arengu toetuseks loodud ühinemise eelne struktuurifond) kui ka PHARE programmi (vastavalt 7,3 miljardit, 3,6 miljardit ning 10,9 miljardit eurot kogu eelarveperioodiks) (Interreg and ... 2000). Raha jaotamise eri liitujate vahel otsustab Euroopa Komisjon.

1. jaanuariks 2002 peavad vastavat toetust saavad riigid valmistama ette iseseisvad juhtimis- ja kontrollsüsteemid.

### **Liitumiseelsete struktuuripoliitikate vahend (ISPA)**

ISPA on ühinemise eelne struktuurifond, mis on suunatud eelkõige ulatuslikumate keskkonna- ja transpordiprojektide kaasfinantseerimiseks kuni 85% ulatuses. Vahendi eelarve kokku on ligikaudu 1 miljard eurot aastas ning projekti minimaalseks maksumuseks 5 miljonit eurot. ISPA eesmärgiks on kandidaatriikide abistamine majandus- ja sotsiaalsfääris, rõhuga keskkonna- ja transpordipoliitikale. Programm on avatud kõikidele siirdemaadele ning esialgu mingeid alajaotusi maade lõikes tehtud ei ole (Interreg and ... 2000). Programmi rakendamisel kasutatakse põhimõtteid ja printsiipe, mis on Ühtsusfondi omadega analoogsed.

Mitmete arvutuste kohaselt vajavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid Euroopa Liidu nõuetega vastavusse jõudmiseks keskkonnakaitse-alaseid investeeringuid vähemalt 1 000 eurot inimese kohta. Seejuures eelistatakse projekte, mis on suunatud vee ja õhu saastumise vastu, joogivee kvaliteedi tagamisele ning jäätmete ja heitvete käitlemise vastavusse viimisele euronõuetega. Lisaks keskkonnaprojektidele on eelistatud samuti transpordiprojektid, kuna tahetakse tagada olulisemate suundadega seonduvate transpordiküsimuste lahendamine, milleks finantseeritakse vastavaid eeluuringuid.

### **Põllumajanduse ja maaelu spetsiaalne abiprogramm (SAPARD)**

SAPARD-i eesmärgiks on põllumajanduse ja maaelu prioriteetsete ning spetsiifiliste probleemide lahendamine, mis võivad esile kerkida siirderiikide ühinemisel Euroopa Liiduga ja vastava seadusandluse (*aquis*) ülevõtmisel põllumajanduspoliitikas. Programmi eelarve on 0,5 miljardit eurot aastas. Euroopa Liidu osalus meetmete kaasfinantseerimisel on kuni 75% avaliku sektori toetusest (ekspertabi osas kuni 100% ning kasumit tootvatele ettevõtetele kuni 50%) (Interreg and ... 2000). Programmi rakendamise printsiibid sarnanevad Euroopa põllumajanduse arendus- ja tagatisfondi tegevuspõhimõtetega. Toetuse saamiseks tuleb kandidaatriikidel ette valmistada ja Euroopa Liiduga kooskõlastada maaelu arengu kava ning võtta kasutusele vastavad seire- ja kontrollimehhanismid. EAGGF tagatissektsoonist eraldatavad vahendid on planeeritud jagada kandidaatriikide vahel järgmiste kriteeriumide alusel: 1) põllumajanduses töötavate inimeste arv, 2) põllumajanduslik maa osakaal, 3) rahvuslik koguprodukt (*RKP*) ja 4) territoriaalsed eripärasused.

SAPARD-it koordineerib kaks korda aastas kokkutulev juhtkomitee, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad vastava valdkonnaga seotud ministereid ja esindaja Euroopa Komisjoni VI direktoraadist (põllumajandusdirektoraadist).

### **Ühinemise eelsete struktuuripoliitika vahendite kasutamise ettevalmistamise koordineerimine**

Kandidaatriikide ettevalmistamist ühinemise eelsete struktuuripoliitika vahendite kasutamiseks koordineerib spetsiaalne programm – SPP (*Special Preparatory Programme*), mille eesmärgiks on kõigi liitumist taotlevate maade ettevalmistamine eelstruktuurivahendite, ning pärast liitumist struktuurivahendite kasutamiseks. Seega tahetakse luua tingimused, et praegustel kandidaatriikidel oleks liitumise ajaks olemas juba toimiv mehhanism Euroopa Liidu fondidest rahaliste vahendite saamiseks ja efektiivseks kasutamiseks. Programmi maht on 60 miljonit eurot (ligikaudu 353 miljonit Eesti krooni) (Republic of Estonia: The ... 1998).

Iga Balti riigi jaoks koosneb programm horisontaalsest osast (mahus 4 miljardit eurot) ja vertikaalsest osast (mahus 3 miljardit eurot). Horisontaalse osa eesmärkideks on tugevdada nimetatud protsessi statistilist ja analüütilist külge ning toetada kõrgete riigiametnike koolitust. Vertikaalse osa eesmärkideks on kohandada vastavat seadusandlust uute, Euroopa Liidu

määrustega, toetada Riikliku Arengukava väljatöötamist, tõsta riikide administratiivset suutlikkust jne.

## REGIONAALPOLIITIKA PÕHIMÕTTED EESTIS

### Eesti regionaalpoliitika põhimõtete kujunemine

Regionaalpoliitika põhimõtete kujunemise algust Eestis võib seostada esialgu riiklikust regionaalpoliitikast eraldi toimunud asundustegevusega. Otseselt hakati regionaalpoliitikat teostama aga 1994. aastal, mil töötati välja Eesti regionaalarengu kontseptsioon. Regionaalpoliitika olemus defineeriti järgnevalt: regionaalpoliitika on avaliku võimu sihipärane tegevus riigi kõigi piirkondade arengueelduste edendamiseks ning sotsiaal-majandusliku arengu tasakaalustamiseks, lähtudes nii piirkondade kui ka riigi huvidest tervikuna. Seega on regionaalpoliitika riigi poliitika üks osa, mis täiendab ja seob omavahel riigis toimivaid mitmesuguseid harupoliitikaid (majandus-, sotsiaal-, rahvastiku-, asustuspoliitika jne.) (Eesti regionaalarengu kontseptsioon 1994).

Regionaalarengu kontseptsioonis määratleti samuti nii Eesti riikliku regionaalpoliitika eesmärgid kui ka regionaalpoliitika peamised ülesanded. Eesti riikliku regionaalpoliitika eesmärgid olid (*ibid.*):

- Riigi kõigi piirkondade elanike turvalised elutingimused, sealhulgas võimalus leida tööd, tarbida esmatähtsaid teenuseid ning elada tervisele ohutus keskkonnas.
- Kõigi piirkondade majanduse arenguvõime edendamine.
- Rahvastiku ja asustuse arengu piirkondlik tasakaalustus.
- Säästev areng.
- Riigi territoriaalne terviklikkus.

Regionaalpoliitika peamised ülesanded olid (*ibid.*):

- Elujõulist ettevõtlust võimaldavate tingimuste kujundamine riigi kõigis piirkondades.
- Kogu riiki hõlmava kommunikatiivse infrastruktuuri väljaarendamine.
- Maamajanduse regionaalselt otstarbeka ümberstruktureerimise toetamine.
- Arengupiirkondadele toimetulekuvõime loomine.
- Esmatähtsate teenuste (põhihariduse, esimese astme arstiabi, side jne.) territoriaalse kättesaadavuse tagamine.
- Piirkondliku arengu jälgimiseks ja suunamiseks vajaliku üleriigilise infobaasi loomine ja vastava informatsiooni üldkättesaadavaks tegemine.

Kasutatavate regionaalpoliitiliste meetmete ja vahendite hulk hõlmas järgmisi variante (*ibid.*):

- Piirkondlike arenguprogrammide teostamine.
- Teatud piirkondadele tähtajalise arengupiirkonna staatuse omistamine.
- Asundustegevuse toetamine maaettevõtluse ja infrastruktuuri arendamiseks.
- Kohalike omavalitsuste subsideerimine.
- Regionaalselt diferentseeritud krediitide ja maksusoodustuste andmine.
- Piirkondliku ettevõtlus- ja arenduskeskuste võrgustiku kujundamine.
- Piirkondlike ettevõtluse stardi-, arendus- ja koolitustoetuste jaotamine.
- Kohaliku arendustegevuse toetamine, kohaliku ühistranspordi subsideerimine (sh. saarte ja mandri vahelise transpordi ning elekterside subsideerimine).

Nimetatud vahendite rakendamine sõltus siiski konkreetsetest võimalustest.

1995. aastal jagunesid regionaalpoliitilised toetused (kogumahus ca 44 miljonit EEK) järgmiste valdkondade vahel (Regionaalareng ... 1999):

- toetused ettevõtluse regionaalsetele tugisüsteemidele,
- ettevõtlustoetused maavalitsuste kaudu,

- üleriigiliste arendusprojektide toetused,
- regionaalse tähtsusega laenud,
- asundustegevuse toetamine.

1995. aastal otsustati ka Vabariigi Valitsuse korraldusega anda arengupiirkonna staatus Kagu-Eesti kolmele maakonnale. Kuna finantstoetust seeläbi sisuliselt ei suurendatud, ei saa seda siiski lugeda uue regionaalpoliitilise meetme kasutuselevõtuks. Küll aga võib aktiivse regionaalpoliitika algusaastaks pidada 1996. aastat, mil algatati regionaalpoliitilised programmid ning määrati kindlaks konkreetsed sihtalad. Vabariigi Valitsuse poolt kiideti heaks kuus regionaalpoliitilist programmi (*ibid.*):

- *Ääremaade programm*, mille eesmärgiks oli regionaalse arengu- ja konkurentsivõime tugevdamine, programmi rakendavale piirkonnale toimetulekuvõimaluste loomine ning elanike väljarände peatamine või vähendamine antud piirkonnast.
- *Külaliikumise toetamise programm*, eesmärgiga edendada küldes omaalgatust ning tagada kaasaegne ja säästev areng.
- *Saarte programm*, mille eesmärgiks oli kõikide püsiasustusega saarte elanikele põhiteenuste kättesaadavuse kindlustamine ning saarte majanduse arengu- ja konkurentsivõime tugevdamine.
- *Piirialade programm*, mille eesmärgiks oli kohalike elanike lojaalsuse kindlustamine, piirialadele koostöövõimaluste ja kohalikele elanikele töökohtade loomine, kaitse- ja päästeoperatsioonide operatiivsuse tagamine ning piirivalve, päästeameti, armee ja teiste riiklike piirialadel paiknevate struktuuride integreerimine paikkonna majandusse.
- *Monofunktsionaalsete asulate programm*, eesmärgiga mitmekesistada piirkondade majandusstruktuuri ja luua uusi töökohti.
- *Ida-Virumaa programm*, mille eesmärgiks oli Eesti riikluse tugevdamine nimetatud piirkonnas, eelduste loomine Ida-Virumaa eesti asustuse säilimiseks, muukeelse elanikkonna integreerimine, poliitilise ja sotsiaalse stabiilsuse kindlustamine, hea investeerimiskliima ja uute alternatiivsete töökohtade loomine, loodusressursside säästlik kasutamine, keskkonnakaitse jne.

1997. aastal lisandus nimetatud programmidele Setumaa programm.

Näiteid regionaalpoliitiliste meetmete finantseerimise ulatusest, suunitlusest, haldusalast ja teostajatest (1996. aastal ja 1997. aastal) esitatakse tabelis 1.

Tabel 1

**Regionaalpoliitika finantseerimine (EEK) Eestis  
1996. ja 1997. aastal**

REGIONAALPOLIITILISED MEETMED	MEETME SUUNITLUS	HALDUSALA JA TEOSTUS
<b>Regionaalpoliitilised toetused kokku</b> 1996. a. 40 600 000 1997. a. 60 000 000		



REGIONAALPOLIITILISED MEETMED	MEETME SUUNITLUS	HALDUSALA JA TEOSTUS
<b>Regionaalse arengu programmid</b> 1996. a. 23 100 000 1997. a. 28 000 000		
Saarte programm 1996. a. 6 000 000  1997. a. 7 000 000	Programm keskendus väikesaarte elutähtsate infrastruktuuride ja avalike teenuste arendamisele.	Siseministeeriumi haldusalas, teostas Saare Maavalitsus
Piirialade programm 1996. a. 1 000 000  1997. a. 3 000 000	Narvas lõpetati pooleliolev ühiselamu Eesti elukutselistele piirivalvuritele.	Siseministeeriumi haldusalas
Monofunktsionaalsete asulate programm 1996. a. 4 000 000  1997. a. 4 000 000	Toetati piirkondade majandusstruktuuri mitmekesistamist ja uute alternatiivsete töökohtade loomist. Ergutati ka ettevõtjate aktiivsust.	Majandusministeeriumi haldusalas
Ida-Virumaa programm 1996. a. 4 000 000  1997. a. 4 000 000	Toetati uurimistöid, seminare ja konverentse ning piirkonna arengu- ja koolitusprojekte.	Majandusministeeriumi haldusalas, teostas Ida-Viru Maavalitsus
Ääremaade programm 1996. a. 7 000 000  1997. a. 8 000 000	Programm keskendus 1996. aastal pooleliolevate asundusprojektide lõpetamisele.	Põllumajandusministeeriumi haldusalas
Külaliikumise toetamise programm 1996. a. 1 100 000  1997. a. 2 000 000	Programm keskendus omaalgatuse äratamisele ja initsiatiivi toetamisele küldes. Osaleti ka mitmes välisprojektis.	Põllumajandusministeeriumi haldusalas
<b>Ettevõtluse tugisüsteemide väljaarendamine</b> 1996. a. 5 000 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PHARE poolt loodud Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva ärinõuandlate nõustamisteenuse ostmise toetamine (mahus 2 000 000 EEK).</li> <li>• NUTEK-i ja Siseministeeriumi koostöös rajatud Kagu-Eesti, Virumaa ja Viljandi ettevõtluskeskuste finantseerimine (mahus 1 500 000 EEK).</li> <li>• Mitteriiklike (nt. <i>Job &amp; Society</i></li> </ul>	<p>Majandusministeeriumi haldusalas</p> <p>Siseministeeriumi haldusalas</p> <p>Siseministeeriumi</p>

REGIONAALPOLIITILISED MEETMED	MEETME SUUNITLUS	HALDUSALA JA TEOSTUS
1997. a. 4 500 000	<p>Uusettevõtluskeskused Hiiumaal, Saaremaal, Pärnus, Narvas, Tallinnas, Tartus ja Harjumaal) ettevõtluskeskuste projektitaotluseks (700 000 EEK).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Üleriikliku nõustamissüsteemi arendamiseks (800 000 EEK).</li> </ul>	<p>haldusalas</p> <p>Siseministeeriumi haldusalas</p>
<p><b>Regionaalpoliitilised laenud</b></p> <p>1996. a. 9 500 000</p> <p>1997. a. 12 000 000</p>	<p>Keskenduti töökohtade loomisele ja säilitamisele vaegarenguga regioonides. Koos omafinantseerimisega investeeriti piirkondadesse üle 70 miljoni EEK, kaasates liisingufirmade ja pankade vahendeid. Kaasati ka välismaiseid liisingufirmasid ja finantsinstitutsioone.</p>	
<p><b>Maakondade arengu toetus</b></p> <p>1996. a. 3 000 000</p> <p>1997. a. 4 800 000</p>	<p>Eesti igale maakonnale eraldati regionaalse arengu toetamiseks ning maakonna planeeringu korraldamiseks 200 000 EEK-i.</p> <p>Eesti igale maakonnale eraldati regionaalse arengu toetamiseks ja maakonna planeeringu korraldamiseks 300 000 EEK-i (v. a. Valga-, Võru- ja Põlvamaa, kellele eraldati 400 000 EEK)</p>	
<p><b>Setomaa regionaalse arengu toetus</b></p> <p>1997. a. 10 000 000</p>	<p>Programm toetas inimeste tagasipöördumist nimetatud piirkonda. Ajutiste meetmetena toetati samuti eesti koole Venemaal, infrastruktuuri arendamist Eestis, Setomaa Sihtasutust (ettevõtluse arendamiseks), valdade arengukavade koostamist.</p>	
<p><b>Regionaalsed uuringud</b></p> <p>1997. a. 700 000</p>		

Allikas: *Regionaalareng ja –poliitika Eesti Vabariigis 1995–1998. 1999.*

1998. aastal tehti Eesti regionaalpoliitikas mitmeid ümberkorraldusi, mis peaaugjalikult puudutasid kas regionaalpoliitika vahendeid või administratiivset korraldust. Käivitus ka uus regionaalse arengu programm – Kagu-Eesti programm, mille eesmärgiks oli erinevate arendusprojektide toetamine kolmes Kagu-Eesti maakonnas (Valga-, Võru- ja Põlvamaal).

Samuti lisandusid sotsiaalse infrastruktuuri väljaarendamisega seotud investeeringute toetamise programm ning nn. kriisisituatsioonide tagajärgede leevendamisele suunatud meede (Regionaalareng ... 1999).

## Eesti regionaalse arengu strateegia

Vabariigi Valitsuse korraldusega nr. 8-k 7. jaanuarist 1998 moodustati Eesti regionaalse arengu strateegia koostamiseks asjatundjate komisjon. 1999. aastal välja töötatud kontseptsioonis "Regionaalareng ja -poliitika Eesti Vabariigis 1995–1998. aastatel" teadvustati samuti vajadust regionaalse arengu strateegia koostamise järele, et viia Eestis regionaalpoliitikat sihipäraselt ellu. Regionaalpoliitika elluviimise koordineerimiseks plaaniti luua Riigi Regionaalpoliitika Nõukogu ja koostada piirkondlikud arenguprogrammid ning Vabariigi regionaalarengule suunatud projektide krediteerimiseks kavandati moodustada Regionaalarengu Fond (Regionaalareng ... 1999).

Püstitatud ülesannete täitmiseks tugineti neljale põhimõttele (*ibid.*):

- Esiteks, kontseptsioonis sätestati *kohaliku algatusvõime soodustamine* ning riigi regionaalpoliitika ülesandeid lahendavate *kohalike algatuste toetamine*.
- Teiseks, regionaalpoliitika teostamisel määratleti olulise printsiibina *majanduse toimetulekuvõime edendamine ja toetamine regionaalsel tasandil* nii majandust, infrastruktuuri, sotsiaalseid kui ka ökoloogilisi protsesse mõjutavate meetmetega.
- Kolmandaks, rahaliste vahendite efektiivseks kasutamiseks nähti ette riigi regionaalpoliitika teostamist eelkõige eri (riigi-)asutuste tegevuse *koordineerimise* kaudu, aga ka *koostöös* kohalike huvigruppide ning kohalike omavalitsustega.
- Neljandaks, riigi regionaalpoliitika objektina käsitletakse *riigi kogu territooriumi*, lähtudes asjaolust, et igal piirkonnal on spetsiifilisi arenguprobleeme, mille lahendamisel võib riigi toetus osutada otstarbekaks. Seejuures kontsentreeritakse regionaalpoliitilised vahendid eelkõige probleemsetesse piirkondadesse (sihtaladele).

1999. aasta alguses kinnitatud Eesti regionaalse arengu strateegia asendas varasemat, 1994. aastal koostatud regionaalpoliitika kontseptsiooni, käsitledes laiemat küsimusteringi ning andes mitmetele varasemas kontseptsioonis käsitletud probleemidele täpsemad ja ajakohasemad vastused. Samuti muudeti strateegias varasemaid põhimõtteid eelkõige Eesti regionaalpoliitika korralduse osas, sätestades selle tuginemise eelkõige Euroopa Liidu regionaalpoliitika alustele. Regionaalpoliitika korralduslikud põhimõtted Eestis on sellest tulenevalt järgmised (Eesti regionaalse arengu strateegia 1999):

- *Programmilisus* – meetmete kompleksne rakendamine pikaajaliste programmides.
- *Kontsentreeritus* – meetmete suunamine eelkõige piiratud arvule sihtpiirkondadele ja sihtvaldkondadele.
- *Subsidiaarsus* – meetmete rakendamine ja selleks eraldatud vahendite haldamine madalaimal pädeval haldustasandil.
- *Partnerlus* – kõigi huvitatud osapoolte kaasamine meetmete kavandamisel, rakendamisel ja rahastamisel.
- *Täiendus* – regionaalpoliitiliste vahendite eraldamine ei tohi asendada abisaaja omafinantseerimist ega olla õigustuseks toetussummade vähenemisele teistest finantseerimisallikatest.
- *Seire- ja hindamismehhanismide rakendamine* – meetmete rakendamisel jälgitakse tegevuse eesmärgipärasust ja tulemuslikkust. Just sellele tuginedes toimubki muudatuste tegemine regionaalpoliitikasse.
- *Sidusus (koherentsus)* – meetmete omavaheline seostatus ning maakondliku arendustegevuse, sihtaladele suunatud regionaalpoliitika ja harupoliitikate üldine kooskõla.

Regionaalse arengu strateegia koostamisel arvestati, et Eesti ühineb Euroopa Liiduga. Siiski piirdus Eesti regionaalarengu strateegia järgmistel põhjustel üksnes liitumise eelse perioodi

käsitlemisega:

- Liitumise eelne periood nõuab riigivõimu tegevuse harmoneerimist Euroopa Liidu põhimõtete ja liitumise ettevalmistamist. Samal ajal ei ole Euroopa Liidu struktuuripoliitika reformikavad lõplikult selged.
- Eesti ja Euroopa Liidu koostöömehhanism töötatakse lõplikult välja alles ettevalmistusperioodi lõpuks.
- Liitumise eelsel perioodil on Eestil võimalik kasutada Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid piiratud ulatuses, st. vastavaid rahvuslikke mehhanisme pole võimalik täies mahus välja kujundada.

Eesti regionaalse arengu strateegia jõustumine kavandati 2000. aastale, sest uuele strateegiale üleminek nõudis vähemalt aastast ettevalmistusperioodi, mille jooksul töötatakse välja programmdokumendid ning tehakse vajalikud institutsioonilised ümberkorraldused.

## **EUROOPA LIIDU JA EESTI REGIONAAL- POLIITIKA ERINEVUSED**

Ehkki Eesti regionaalpoliitika eesmärkidena on nimetatud kõigi piirkondade elanikele turvaliste elutingimuste loomist ja majanduse arenguvõime edendamist, pole siiski regionaalpoliitika oma praegusel kujul olnud vaesuse ja piirkondlike erinevuste vähendamise osas tulemuslik. Teiste riikide kogemustele tuginedes on küll välja töötatud Eesti regionaalpoliitika üldised eesmärgid, kuid nii eesmärgid kui ka nendest lähtuvad meetmed on reaalsuses veel erinevad. Kaudselt võib olukorda võrrelda 1970-ndate aastate Euroopa regionaalpoliitika ülesehitusega, kus rõhuasetused polnud veel lõplikult välja kujunenud (näiteks vähene tähelepanu pööramine uute töökohtade loomisele). Eesti regionaalpoliitika peamine erinevus Euroopa Liidu struktuuripoliitikaga võrreldes seisnebki selles, et Eestis puuduvad konkreetset regionaalpoliitika eesmärgid ja ülesanded ning meetmed regionaalpoliitika edukaks teostamiseks on jäänud kõikehaaravaks ja ebamääraseks.

Sageli rõhutatakse Eesti regionaalpoliitika puhul kaudsete tingimuste ja võimaluste loomist (nt. soodustused ettevõtlus- ja majanduskeskkonna arendamiseks), kuid finantseerimise väike maht ei võimalda seda võrrelda Euroopa Liidu struktuuripoliitikaga. Samuti pole Eestis veel kujundatud hästi toimivat regionaalse statistika süsteemi ja täpsemalt fikseeritud NUTS-i sarnaseid territoriaalse statistika üksusi (Eesti vallad vastavad pigem NUTS-IV mastaabile), mis annaksid parema ülevaate meetmete tulemuslikkusest. Samuti ei hõlma regionaalpoliitilised sihtalad ei Eesti territooriumi tervikuna ega ka teatud probleemseid territoriaalseid üksusi. Esineb ka dubleerimist eri programmide vahel.

Eesti kui Euroopa Liidu kandidaatriigi jaoks on praegu käivitumas kaks liitumiseelset regionaal- ja struktuuripoliitika instrumenti (ISPA ja SAPARD), mille kaudu tutvustatakse esmakordselt Euroopa Liidu struktuurifondide põhimõtteid. Läbi PHARE programmi toetatakse ülejäänud algatusi, mis jäävad ühinemise eelsete struktuuripoliitika vahendite haldusalast välja. Euroopa Sotsiaalfond ning teised Euroopa Liidu struktuurivahendid käivituvad Eesti jaoks aga alles pärast ühinemist Euroopa Liiduga.

Esimene programm, milles Eesti osaleb Euroopa Liidu liikmesriikidega võrdsetel tingimustel, on teadus- ja tehnoloogiaarendusele keskendunud Euroopa Liidu viies raamprogramm, mille kaudu on võimalik ellu viia ka mõningaid regionaalse suunitlusega algatusi. Siiski tuleb märkida, et viienda raamprogrammi vahendite kaasamisel konkureerib Eesti kõigi Euroopa Liidu viieteistkümne liikmesmaaga ning konkurents toimib programmi tasandil. Euroopa Liidu vahendite kaasamisel ISPA ja PHARE programmide kaudu konkureerib Eesti teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega, SAPARD programmi puhul on fikseeritud igale kandidaatriigile eraldatav summa.

Seega eksisteerib olulisi erinevusi eri programmide ja instrumentide vahel. See seab ka piirid võimalikule osalemisele vastavates programmides/vahendites eri tasanditel ja loob suuremad nõudmised koostööks nii riiklike ja maakondlike struktuuride kui ka kohalike omavalitsuste tasandi vahel. Samuti on esmatähtis koostöö erasektori ja mittetulundussektoriga.

## LÕPETUSEKS

Käesolevas brošüüris tutvustati eelkõige pärast Euroopa Liiduga ühinemist üheks võtmeküsimuseks kujunevat valdkonda – regionaalpoliitikat. Seejuures keskendati tähelepanu eelkõige Euroopa Liidu regionaalpoliitika eesmärkidele ja rakendatavatele põhimõtetele, ühinemise eelsetele vahenditele, Eesti ja Euroopa Liidu regionaalpoliitika erinevustele ning Eesti regionaalpoliitikas ilmnenu probleemidele.

Eesti regionaalpoliitika on läbinud mitmeid arenguetappe. Praeguseks on jõutud olukorrani, kus võimalik Euroopa Liiduga ühinemine tingib Eesti regionaalpoliitika põhimõtete ühtlustamise põhilisemate Euroopa Liidu regionaalpoliitiliste seisukohtadega. See on ka hiljuti välja töötatud Eesti regionaalse arengu strateegia põhiseisukoht. Samuti on suurte ümberkorralduste lävel Euroopa Liidu regionaalpoliitika. 1997. aastal koostatud dokument Agenda 2000 näeb ette suuremaid ümberkorraldusi nii Euroopa Liidu institutsionaalses struktuuris kui ka finantseerimispõhimõtetes. Olulised muutused on toimunud ka uue eelarveperioodi alguses, mil muudeti Euroopa Liidu eelarve koostamise põhimõtteid, võeti vastu regionaalpoliitiliste eesmärkide uus struktuur ning tehti muutusi Euroopa Komisjoni algatuste struktuuris aastateks 2000–2006. Seetõttu on olemasolevad Euroopa Liidu regionaalpoliitilised vahendid alles avatud muutusteks.

Hinnates regionaalpoliitika arengut ja eurointegratsiooni senist kulgu, on Eesti regionaalpoliitikal ees veel mitmeid üleminekuperioode, millest olulisim toimub vahetult pärast võimalikku liitumist Euroopa Liiduga. Selleks tuleb eelnevalt läbida haldusterritoriaalne reform, luua sobiv institutsionaalne ülesehitus Euroopa Liidu struktuuripoliitikas osalemiseks, fikseerida statistiliste üksuste piirid vastavalt NUTS klassifikatsioonile jms. Samaaegselt tuleb ka Euroopa Liidul leida sobivad lahendused koostööks uute liikmesriikidega vastavalt Agenda 2000 püstitatud ja uues eelarveperioodis väljendatud eesmärkidele.

## KIRJANDUS

Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000–2006. European Commission, 1999.

Cross-Border and Inter-Regional Co-operation on External Borders of the European Union. Euregio 1997.

Eesti regionaalse arengu strateegia. 1999.

Eurostat: Regions, Nomenclature of Territorial Units for Statistics. European Communities, 1995.

Grants and Loans from the European Union. European Commission, European Communities, 1998. <http://europa.eu.int/comm/sg/aides/en/pdf/default.htm>.

Guidelines for PHARE Programme Implementation in Candidate Countries for the Period 2000–2006. European Commission, 1999.

Interreg and Urban: Budgets and Guidelines. Inforegio 2000.

<http://www.inforegio.cec.eu.int/inteereg3>

Jauhiainen, J. Regional Development and Regional Policy. European Union and Baltic Sea Region. 2000.

Programming PHARE – Guidance Note for 2000: Investment Support for Regional and Social Development. European Commission, 1999.

Regionaalareng ja -poliitika Eesti Vabariigis 1995–1998. Informatsioon Riigikogule. Välja töötatud Eesti Vabariigi Siseministeeriumi poolt 1999. aastal.

Regionaalpoliitika kontseptsioon. Eesti Vabariigi Valitsuse protokoll 13. detsembrist 1994. aastast, nr. 92.

Regular Report from the Commission on Estonias Progress towards Accession. European Commission, 1999.

Republic of Estonia: The Special Preparatory Programme for the Structural Funds in Estonia. European Commission, 1998.

The Community Initiatives 2000–2006. European Commission, Commission Work Programme, 1997.