



Programm ESPON 2013

## **Euroopa koostöö riikidevaheline tugimeetod**

### ***TranSMEC: Transnational Support Method for European Cooperation***

Sihtuuring

*Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte*



EUROOPA LIIT  
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond  
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

## 1. Projekti TranSMEC üldised seisukohad

Projektiga TranSMEC (Euroopa koostöö tugimeetod) loodi ESPONi programmis seos riikidevaheliste koostöö programmide ja ESPONi projektide raames kogutud territoriaalsete andmete vahel. TranSMECi peamine ülesanne on hinnata, rakendada ja parandada ESPONi kogutud andmete kasutamiseviise Loode-Euroopa riikidevahelises INTERREG B koostööprogrammis, selle võimaluste kasutamisel, programmi seires ja juhtimises. Loode-Euroopa programm on üks 13 riikidevahelisest ELi territoriaalse koostöö programmist, pakkudes riikidevahelise koostöö võimalusi Loode-Euroopas. Tegevusraamistik piirdub praegu ERFi rahastamisperioodiks 2007–2013 määratletud teemadega. Nagu väidab projekti juhtiv sidusrühm, INTERREG IVB programmi Loode-Euroopa korraldusasutus, keda esindab Loode-Euroopa programmi tehniline sekretariaat, võetakse TranSMECi analüüsi aluseks riikidevahelise koostöö programmid Loode-Euroopa IIIB 2000–2006 ja Loode-Euroopa IVB 2007–2013.

TranSMECi eesmärgiks on pakkuda välja metodoloogilisi valikuvõimalusi, nn abivahendeid, millega saavutada territoriaalse koostöö programmides nähtavaid ja tõenditel põhinevaid tulemusi. Põhieesmärk on sõnastatud järgmiste programmiliste ülesannetena TranSMECi spetsifikatsioonis:

- Loode-Euroopa programmil INTERREG B ei ole võimalik kaasata süstemaatiliselt territoriaalseid väljundeid nii, et need oleksid väljastpoolt paremini nähtavad;
- programmil ei ole võimalik teha kindlaks tähtsaimaid territoriaalseid potentsiaale, teemasid ja piirkondlikke sidusrühmi, et reageerida strateegilisematele probleemidele ja avaldada kogu programmialale suuremat mõju.

TranSMEC on ESPONi esimene projekt, mis tegeleb sihtanalüüsi raames riikidevahelise territoriaalse koostööga. Projekti ainulaadsus viib järgmiste järeldusteni:

- TranSMEC toimib n-ö teerajajana ja selle meetodikat saab põhimõtteliselt kohaldada kõikidele riikidevahelistele territoriaalse koostöö programmidele. Ka makropiirkondlike strateegiate jaoks on vaja keerulisi abivahendeid strateegia elluviimiseks, projektide kavandamiseks ja teabe levitamiseks. Samuti oleks teistel ELi rahastamisprogrammidel vaja abivahendeid kindlatel eesmärkidel, nagu näiteks partnerite valik või projekti ja programmi tulemuslikkuse hindamine;
- TranSMEC meeskond otsustas keskenduda visualiseerimisele suunatud abivahenditele, mida oleks lihtne kasutada ja mis annaks ühtlasi ka küllaltki lihtsa meetodika ESPONi tulemuste rakendamiseks. Põhiväljundiks valiti ESPONi uurimisprojektide tulemuste kaardid. Meetodika keskendus sünteeskaartide koostamisele, kus on ühendatud ESPONi andmed ja territoriaalse koostöö programmi andmed;
- INTERREG B programmidel on vaja analüütilisi vahendeid ja lahendusi pidevalt muutuvate protsesside hindamise, seire ja otsusetoe jaoks. Seetõttu töötatakse TranSMECis välja visualiseerimisvahendid, mida saab lihtsalt kasutada. Samuti peavad need vahendid olema lihtsalt kasutatavad üldisi mastaape ja programmi ühise tehnilise sekretariaadi tehnilisi võimalusi arvestades. Kooskõlas Euroopa Komisjoni ja ELi eesistujariigi Poola soovidega, mis sõnastati 21. juunil 2011 Gödöllös, on operatiivsete tulemuste saamine ESPONi uurimisandmete kasutamise seisukohalt uutele sidusrühmadele määrava tähtsusega.

Pärast nende aspektide kaalumist sõnastas projektimeeskond alljärgnevad INTERREG B programmi teabelevi, võimaluste kasutamist, seiret ja juhtimist puudutavad küsimused:

- Kuidas saab ESPONi andmebaas toetada ESPON programmi tulemuste visualiseerimist lihtsateks tõlgendusteks, et levitada teavet projekti elluviimise kohta selle igas etapis?
- Kuidas saab ESPONi andmebaas aidata INTERREG B Loode-Euroopa programmi paremini koordineerida, pannes visuaalse aluse tulevastele sihipärasemate investeeringute tegemise võimalustele?

- Kuidas saab ESPONi andmebaas aidata programmi pidevalt muutuvat elluviimist paremini jälgida, kasutades selleks käimasoleva programmi elluviimise visualiseerimist igas etapis?
- Kuidas saab ESPONi andmebaasist olla abi ruumilistel andmetel põhineva programmi juhtimisel, pakkudes uut, visuaalset tuge poliitiliste otsuste tegemiseks?

## 2. Riikidevahelist koostööd toetavad vahendid

Võttes aluseks üldise metoodika otsida ESPONi projektide (1995–2011) seast kaarte, mis sobivad programmi prioriteetidega, ning teise etapina töödelda neid kaarte ja kanda neile andmed INTERREG B Loode-Euroopa programmi varasematest ja käimasolevatest tööperioodidest, on välja töötatud järgmised vahendid. Üldjuhul on vahendiks sünteeskaartide koostamine.

### **Loode-Euroopa programmiala visualiseerimine laiemas Euroopa kontekstis.**

ESPONi kaardid hõlmavad tavaliselt kogu Euroopa Liidu territooriumi, kuid neid on võimalik kasutada ka piirkondlikult. Näiteks on ESPONi kaartidelt selgelt näha, et Loode-Euroopas on tiheasustusala üleujutusriskis Euroopas kõige haavatavamad. Veel üks näide on see, et riikidevaheline koostöö üleujutusrisiki juhtimisel keskendub jõgede valgaladele, mis jäävad täielikult Loode-Euroopa piirkonda, aga need valgalad, mis jäävad sinna vaid osaliselt, ei ole riikidevahelistele projektikonsortsiumidele nii huvipakkuvad.

### **Kaartide võrdlus: osalevate koostööpartnerite arvu erinevus või ERFist tehtud kulutused**

Võttes aluseks ESPONi kaardi, mis sobib temaatiliselt konkreetse Loode-Euroopa programmi prioriteetidega, on võimalik valida, kas sünteeskaardil kujutada sellel koostööpartnerite arvu või ERFist tehtud kulutusi. Just mõlema kriteeriumi visuaalne võrdlemine annab huvitava aluse programmi edukuse hindamiseks konkreetsetes prioriteetses valdkonnas. Seda vahendit saab kohaldada programmi kõikide nõudmiste täitmiseks.

### **Tasandite erinevus - NUTS 2 või NUTS 3?**

Sünteeskaarte võib esitada nii NUTS 2 kui ka NUTS 3 tasandil. NUTS 2 tasand annab selgema ja arusaadavama ülevaate, kuid ei ole koostööpartnerite ja investeringu asukoha määramiseks nii täpne kui NUTS 3. Seetõttu on soovitatav kasutada NUTS 2 kaarte teabe levitamiseks, aga võimaluste kasutamise, seire ja juhtimise hindamine peaks toimuma NUTS 3 tasandi kaartide abil.

### **Loode-Euroopa piirkondade põhjalikum analüüs**

Loode-Euroopa allpiirkondade täpsemaks uurimiseks on vaja ka neid visuaalselt üles suurendada. Seda vahendit saab kasutada selgelt eristuvate territoriaalsete omadustega väiksema ala (nt jõe valgala) detailseks uurimiseks, näidates ära Loode-Euroopa programmi võimaluste kasutamise ja juhtimise seisukohalt valdkondlike sekkumiste konkreetseid asukohti ja mahud.

### **INTERREGi rakenduskavas ESPONi kaartide kasutamine**

See vahend näitab võimalusi ESPONi kaartide kasutamiseks territoriaalsete lähteandmetena programmialal valitseva olukorra kohta. Need kaardid näitavad programmi edenemist, aga ka programmi üldisi saavutusi ja neist tingitud võimaluste kasutamist. Näiteks võib näidata, et programm oli edukas suurlinnapiirkondade tugevdamisel, aga eesmärgi „Euroopa nõrkade suurlinlike kasvuregioonide konkurentsivõime suurendamine” täitmine ei olnud kuigi edukas.

### **Andmekogude filtreerimine nende paremaks visualiseerimiseks**

ESPONi kaartidel on sageli kujutatud territoriaalsete analüüside keerulisi ja mitmekihilisi tulemusi. Seetõttu tuleb mõnelt kaardilt liiane teave puhastada, et seda oleks võimalik kasutada läbipaistva sünteeskaardina. Selleks tuleb ESPONi valikuliste andmekogumite alusel koostada täiesti uued kaardid. Sünteeskaartide parem loetavus on eriti tähtis teabe levitamiseks ja tulemuste

rakendamiseks. Näiteks ilmnes andmete filtreerimisel, et NUTS 2 alad, mis on täismahus haaratud Loode-Euroopa programmi projektidesse, ei taha eriti osaleda teistes INTERREGi programmides.

### **Programmitulemuste aastakokkuvõte**

Kuna IT-võimekus on paranenud nii ESPONi koordineerimisüksuses kui ka INTERREGi tehnilises sekretariaadis, tekivad uued võimalused kasutada ESPONi kaarte mitte ainult staatiliseks territoriaalseks diagnoosiks, vaid ka pidevaks seireks ja juhtimiseks. See vahend näitab, kuidas Loode-Euroopa rakenduskavas analüüsiks kasutatud kaardile võib lisada territoriaalsetel andmetel põhineva tausta, seostatuna Loode-Euroopa programmi projektide andmebaasiga. Selle vahendiga saab näiteks kujutada, kuidas Loode-Euroopa programmiga suudetakse praeguse programmitöö perioodi järgnevatel aastatel ligi meelitada üha rohkem partnereid 1. prioriteedi projektides (teadmispõhine majandus ja innovatsioon).

### **Loode-Euroopa programmi rahaliste vahendite temaatilise ja üldise kasutuse hindamine**

Tekkivad projektiideed ja seejärel heakskiidetud projektid on suuresti juhusliku alt-üles protsessi tulemus. Näiteks mingi konkreetse piirkonna abisaajad võivad kas keskenduda konkreetsete territoriaalsete eripärade tõttu mingile konkreetsele arengusuunale või käsitleda mitut allprioriteeti hõlmavalt laiemaid teemasid. Vahend aitab eristada vastavad toetuste liigitused ja teha territoriaalsetest omadustest järeldusi projektide asjakohasusele. Näiteks võib töötada välja sihtprojektid territooriumidele, mis on kas ülemääraselt või üldse mitte prioriteetide lõikes spetsialiseerunud. Rahaliselt suuremas mahus osalevad piirkonnad on ka seotud rohkemate allprioriteetidega.

### **Kahe programmiperioodi tulemuste võrdlemine**

Selle abivahendiga saab hinnata programmi praegusi tulemusi eelmistega ja seda saab kasutada programmi kõikide nõuete täitmiseks. Mõlema perioodi kas võrdlev või kumulatiivne sünteeskaart võimaldab näidata seoseid ESPONi ruumandmetega. Ka pikema ajavahemiku (seni 2000–2010) kohta käivad koondandmed annavad selgema pildi toetamist vajavatest suundumustest, millega tuleks järgmiseks programmiperioodiks ettevalmistamisel arvestada. Näidiskaartidest selgus näiteks, et ülejutusriskide ennetamisel läks enamuse ERFi vahendeid Hollandisse, alates 2007. aastast keskenduti jõuliselt Belgia territooriumile, kuigi mõlemal territooriumil oli ülejutusrisk tagasihoidlik.

### **Projektide ulatuse ja sellest tulenevate piirkondlike probleemide tuvastamine**

Seda vahendit saab kasutada eelkõige programmi juhtimiseks ja see võimaldab kasutada ESPONi andmeid programmiala territoriaalsete ulatuse tuvastamiseks. Kui ühendada Loode-Euroopa programmis osalemise andmed temaatiliselt vastavate territoriaalsete andmetega, võib teada saada, millised on projektis territoriaalsed lüngad. Need on näha sünteeskaardil, millel on esile tõstetud programmis mitteosalenud piirkondade paiknemine. Näidises on näha, et enamik mitteosalenud territooriume asuvad Loode-Euroopa ääremaal.

### **Projektipartnerite valik**

Praegustes INTERREG IV programmides peavad projektide edendajad vastama temaatilistele nõudmistele, mille aluseks on programmi sisu. Kuigi riikidevahelise partnerluse loomiseks on selged nõudmised, mis vastavad projekti territoriaalse tähtsusega eesmärgile, ei kaeta sellega täielikult programmi neid nõudeid, mis käivad projekti sidususe kohta territoriaalsel tasandil. ESPONi ruumandmed annavad lisasuuniseid üldisest territoriaalsest vaatevinklist. Selle võib teha ka projekti elluvijate enesehindamisvahendiks, mis aitab suunata partnerluse loomist sõltuvalt valitud territoriaalsest loogikast. Selle abivahendi abil näitab TranSMEC näiteks seda, et transpordisuunitlusega projektide puhul on lihtne valida projektipartnereid ESPONi transpordikaardi alusel.

### **ESPONi tüpoloogiate kasutamine uute projektiteemade jaoks**

ESPONi liigitusi saab kasutada kõikide INTERREG programmide puhul, koostades vastavaid sünteeskaarte, et aru saada, kuidas projektis osalejad kasutavad riikidevahelise koostööprogrammi võimalusi konkreetse teemaga seoses. Uute tüpoloogiate alusel saab kogutud andmete abil tuvastada suundumusi programmi edenemises. Näiteks suudeti projekti TranSMEC käigus tõestada, et innovatsiooni ja teadmushalduse valdkonnas edukad piirkonnad osalevad programmis aktiivsemalt. Tuleb välja, et edukad piirkonnad loovad riikidevahelise koostöö projektide jaoks soodsa keskkonna.

### **Loode-Euroopa programmi osalejate grupeerimine ja võrdlemine ESPONi andmetega**

Loode-Euroopa programmi seires registreeritakse partnerid teatavat liiki institutsioonidena. Et aru saada, kuidas nende allrühmade esindajad reageerivad riikidevahelise koostöö pakkumistele, saab ESPONi andmebaasist vaadata, kas teatavatel rühmadel on mingid konkreetsed territoriaalsed omapärad. Näiteks IVB Loode-Euroopa programmi esimese prioriteediga (Loode-Euroopa teaduspõhise majanduse arendamine, kasutades ära innovatsiooni) seoses on osalejad jagatud allrühmadesse, mis kujutavad kolmikspiraali erinevat liiki partnereid innovatsiooniprotsessis ja neid on kujutatud samal taustkaardil „Teaduspõhine majandus Euroopas”. Kui nende allrühmade osalust programmis täpsustada, saab näiteks selgeks, et erasektorist pärinevad partnerid, kes osalevad INTERREGi programmis, asuvad piirkondades, kus on liigitusega seotud mustrid palju laialdasemad, aga teadmusasutused ja avalikust sektorist pärinevad partnerid näitavad iseloomulikumaid territoriaalseid jooni.

### **Allrühmade tulemuslikkuse hindamine uute liigituste abil**

Nende vahendite kombineerimisega saab veelgi põhjalikuma vastuse küsimusele, millised on nende piirkondade territoriaalsed omadused, kust pärinevad uute teemadega seotud projektiosalised. Seetõttu on tegemist tugeva juhtimisabivahendiga. Projektis osalejad visualiseeritakse uute liigituste abil. Selle vahendiga saime projektis TranSMEC näiteks näidata seda, et avaliku sektori partnerid, kes osalevad IVB Loode-Euroopa programmi 1. prioriteedis, on pärit piirkondadest, mida võib liigitada kaugtöö piirkondadeks.

### **Territoriaalsete vajaduste ja projektis osalejate valikute hindamine regionaalsel tasandil**

Sellest abivahendist võib eriti kasu olla programmi juhtimises ja sellega saab ESPONi andmete pagasist leida konkreetse piirkonna kohta vajalikud andmed, mis sobivad INTERREGi A, B või C programmi põhisammastega. Esitades mingist piirkonnast pärit projektipartneritele need andmed ja neid siis küsitledes, kasutades selleks kindlaks määratud küsimustikku, saate kasutada ESPONi territoriaalsete andmete kogu partnerite territoriaalse teadlikkuse hindamiseks, partnerluse loomiseks või probleemi määratlemiseks. TranSMEC uuring suutis Hollandi provintsi Zeelandi uurimisel tuvastada, et programmis osalejad teavad väga hästi oma piirkonna territoriaalseid omadusi ja on väga huvitatud ESPONi andmebaasi kasutamisest oma projekti väljatöötamisel.

## **3. Kokkuvõtte piirangutest ja võimalustest**

TranSMEC elluviimise ajal pidi projektimeeskond tulema toime konkreetsete raamtingimustega ja piirangutega, mis on tähtsad võimaluste ja piirangute mõistmiseks ESPONi andmebaaside kasutamisel riikidevahelistes koostööprogrammides. Need võib võtta kokku järgmiselt:

- Tähelepanu tuleb pöörata ESPONi ja INTERREGi peamisele erinevusele – ESPON jälgib ja mõõdab territoriaalseid mustreid, aga INTERREG tegeleb territoriaalse koostöö elluviimise, juhtimise ja koordineerimisega. Reageerides nii ühe konkreetse territoriaalse koostöö ala kohalikele ja piirkondlikele vajadustele, pakub INTERREGi B programm lõimitud temaatilisi sambaid, mille alla kuuluvate projektide jaoks saab sõnastada oma teema. Järelikult võib

INTERREGi B programmi kirjeldada konkreetsete riikidevaheliste koostööteemade kogumina. Seda arvestades saab selgeks, et ESPON (võttes arvesse programmi võimekust) ei ole valmis pakkuma andmebaasi, mis vastaks täpselt Loode-Euroopa programmi erinevatele prioriteetidele, teemade vastavus projekti tasandil oleks harv juhus. Vaja oleks paremat kooskõla programmi temaatiliste vajadustega. Esimese sammuna vajab INTERREG B Loode-Euroopa programm palju ja lihtsalt kättesaadavaid taustakaarte, et programmi tulemuslikult juhtida ja programmiteavet levitada.

- **ESPONi ja INTERREGi koostööpotentsiaal ei ole veel kaugelki ammendunud.** Pärast täielikku programmi tsükli analüüsi suudeti teha kindlaks lõimimismeetodite potentsiaal. Seni sai projektis kasutada ainult olemasolevat koostööd INTERREGi programmi kujundamise etapis, kus ESPONi kaardid on abiks rakenduskava koostamisel. Tihedam koostöö võimaldaks ESPONi toetust programmi ja projektide kõikides etappides.
- Territoriaalsete koostööprogrammide edust räägitakse sageli kasutades näitajaid, millega mõõdetakse piirkondlikku struktuurset arengut. Siin on keeruline vahet teha territoriaalse koostöö programmi ja teiste arenguprogrammide ning ainult erainvesteeringute mõjul. Koostöö ajendit tuleks selgemalt kirjeldada. ESPONi programm saab olla suureks abiks edutegurite süstematiseerimisel piirkondliku struktuurimuudatuse ja arengu edukuse hindamisel.
- Kui arvestada Loode-Euroopa programmi tulemusi, saab pigem viia läbi projektis osalejate käitumuslikku analüüsi, mis oleks kas kooskõlas või vastuolus programmis kavandatud territoriaalsete suundumustega. Soovitav on seetõttu tõsta INTERREGi programmides territoriaalset teadlikkust. Eelarve jaotus partneritel lõikes peaks väljendama investeeingu asukohti.
- ESPONi andmebaasi kasutamine on praegu küllaltki staatiline ja piirduv INTERREGi programmiperioodiga. Et kasutada territoriaalseid aspekte juhtimises ja seires paremini, on vaja tihedamat programmidevahelist suhtlust. Tulevikus võimaldab IKT-võimekus luua paremaid seoseid näiteks projektide registreerimise ja territoriaalse mõju hindamise vahel.

#### **4. Peamised järeldused seoses ruumipoliitikaga. Territoriaalne agenda 2020**

Praegust poliitilist raamistikku arvestades on territoriaalne agenda aastaks 2020 TranSMEC jaoks kõige tähtsam poliitiline taustsüsteem, sest selles on juba arvesse võetud asjaomased poliitikad nagu viies ühtekuuluvusaruanne, ELi 2020. aasta strateegia ja makroregionaalsed strateegiad. TranSMEC olulisemad järeldused on järgmised:

- Artiklis 11 - asukohapõhine poliitikaloo soodustab territoriaalset ühtekuuluvust. TranSMECis suutsime tõestada, et projektis osalejad vajavad ühtset territoriaalset andmebaasi. Peale selle nõutakse territoriaalsete aspektide lõimimist programmi ja projektide väljatöötamise kõikidesse etappidesse. TranSMEC vahendid pakuvad võimalusi ESPONi andmete kasutamiseks territoriaalse andmebaasina programmi seireks ja juhtimiseks, aga ka võimaluste kasutamiseks ja teabe levitamiseks.
- Artiklis 19 rõhutatakse sotsiaal-majandusliku tõrjutuse territoriaalset iseloomu. Riikidevaheline koostöö võimaldab kaasata ka nõrgemad partnerid ning tagada teadmiste ja probleemilahenduste voogu neisse piirkondadesse. TranSMEC näitas projektialgatusi edukatest piirkondadest. INTERREG peaks ehk pehmemdama oma reeglistikku nõrgemate piirkondade lihtsamaks osaluseks rahvusvahelises koostöös.

- Artiklis 41 märgitakse, et enamikku poliitikavaldkondi erinevatel territoriaalsetel tasanditel saab tõhustada, samuti on võimalik saavutada koostoimet teiste poliitikavaldkondadega territoriaalset tasandit arvestavalt. TranSMEC näitas, et territoriaalsel kooskõlastamisel on tohutu koostoimepotentsiaal, eelkõige INTERREGi harudes A ja B. Peale selle annaks kohaliku tasandi tegutsejate parem arusaam INTERREGi programmi võimalustest palju täpsema ja objektiivsema hindamistulemuse.
- Artikkel 52 - piiriülesel ning riikide ja piirkondade vahelisel tasandil on territoriaalse agenda 2020 territoriaalsete prioriteetide rakendamises väga tähtis roll. INTERREG B jaoks on vaja territoriaalseid näitajaid riikidevahelise koostöö ajendite mõistmiseks ja suunamiseks. Lissaboni strateegias edukad piirkonnad kasutavad tõhusamalt riikidevahelise territoriaalse koostöö hüvesid.