

Lubaduse pidamine: Miks tuleb õiglase ülemineku fond ELi järgmises eelarves säilitada

Õiglase ülemineku fond (ingl JTF) aitab tagada, et ELi teel kliimanetraalsuse poole ei jääks keegi maha. Võttes arvesse ühtekuuluvuspoliitika praegust hindamist, õiglase ülemineku fondi eelseisvat läbivaatamist¹ ja mitmeaastase finantsraamistiku 2028–2034 (ingl MFF) tulevast ettevalmistust, soovime ELi poliitikakujundajatele tungivalt fondiga jätkata. Tuginedes õiglase ülemineku fondi rakendamise kaheaastasele kogemusele, tuuakse avalduses esile, miks tuleks fondi pikendada mitmeaastase finantsraamistiku järgmise perioodi võrra. Lisaks esitatakse avalduses soovitused, kuidas suunata järgmise programmitöö perioodil edasisi parendusi, et saavutada tulemusi, mis „võimaldavad piirkondadel ja inimestel tegeleda liidu 2030. aasta energia- ja kliimaeesmärgi saavutamise ja Pariisi kokkuleppe alusel 2050. aastaks liidu kliimanetraalsele majandusele ülemineku sotsiaalsete, tööhõivealaste, majanduslike ja keskkonnamõjudega“.² Järgmise Euroopa Komisjoni poliitikasuunistes on võetud kohustus „märkimisväärselt suurendada õiglase ülemineku rahastust järgmises pikaajalises eelarves“.³ Me usume, et õiglase ülemineku fondi säilitamine eraldi instrumendina, mis toetab nii ELi ühtekuuluvust kui ka kliimanetraalsust, peaks olema nende kohustuste saavutamisel kesksel kohal koos teiste vahenditega, mis toetavad õiglast ja kestlikku arengut ning tugevdavad sotsiaal- ja keskkonnaningimusi kõigis ELi fondides.

Õiglase ülemineku fondi toetus peaks järgmises mitmeaastases finantsraamistikus jätkuma, et:

Säilitada üleminekuprotsessis järjepidevus ning pühendumine kivisöe-⁴ ja tööstuspiirkondades, kus on asutud püüdlema parema tuleviku poole

Õiglase ülemineku fond on osutunud võimsaks katalüsaatoriks nii süsinikuheite vähendamisele kui ka sotsiaal-majanduslikele muutustele piirkondades, kus seni on tuginetud peamiselt fossiilkütustele või kasvuhoonegaaside poolest mahukale tööstusele. Enne fondi loomist oli paljudes piirkondades raske ette kujutada tulevikku ilma kivisöeta ja muu rohke süsinikuheitega majandustegevuseta ning sellist üleminekut ei peetud võimalikuks. Varasemad kogemused kivisöe kasutamise järkjärgulise lõpetamisega Euroopa eri osades panid paljusid uskuma, et selle protsessiga kaasneb laastav sotsiaalne mõju. Euroopa Komisjoni⁵ tehnilise toe abil välja töötatud õiglase ülemineku territoriaalsed kavad (ingl TJTP) on aga võimaldanud neis regioonides üleminekuid pikka aega planeerida, pakkudes nende ümberkujundamiseks tegevuskava.

¹ Euroopa Liidu Teataja, [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus \(EL\) 2021/1056, millega luuakse õiglase ülemineku fond](#), artikkel 14, 30. juuni 2021.

² Euroopa Liidu Teataja, [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus \(EL\) 2021/1056, millega luuakse õiglase ülemineku fond](#), 30. juuni 2021.

³ Ursula von der Leyen, [Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029](#), Strasbourg, 18. juuli 2024.

⁴ Piirkonnad, mis energiatootmises loobuvad fossiilkütustest, nagu kivisüsi, põlevkivi või turvas.

⁵ Õiglase ülemineku territoriaalseid kavu (TJTP) on vaja selleks, et saada rahastust õiglase ülemineku fondist.

Kui õiglase ülemineku fondi ei uuendata, võivad mitmes piirkonnas pooleliolevad süsinikuheite vähendamise ja majanduse mitmekesistamise protsessid peatuda.

Üleminek puhtale majandusele on pikaajaline ja keeruline protsess ega arvesta ELi rahastamisperioode ning seetõttu tuleb fossiilkütusepõhiselt majanduselt ülemineku suurele mõjule pöörata tähelepanu ka pärast 2027. aastat. Veel mõned piirkonnad, näiteks Turow⁶ ja Bogdanka⁷ kaevandusregioonid Poolas, valmistuvad esitama taotlusi järgmisele õiglase ülemineku fondile; kui neil puudub võimalus saada üleminekul konkreetset tuge, on nende kivisöe kasutamisest loobumise teekond aeglasem ja selle mõju kogukonnale suurem. Paljudel teistel riikidel jääb kivisöest loobumise tähtaeg 2027. aastast hilisemaks ning see nõuab asjakohast rahalist, tehnilist ja halduslikku tuge, et nende ülemineku püüdlusi saaks ka edaspidi toetada. Lisaks näitavad kogemused Ühendkuningriigi ja Saksamaa kivisöepiirkondadest,⁸ kus üleminek algas ammu enne õiglase ülemineku fondi loomist, et piirkondade majanduse reformimine võtab pigem aastakümneid, mitte aastaid. Ilma hoolika planeerimise ja rakendamiseta võivad sotsiaalsed ja majanduslikud tagajärjed olla rasked ning destabiliseerivad, isegi pärast ametlikku kivisöe kasutamisest loobumist. Seetõttu peab EL oma järgmises mitmeaastases finantsraamistikus säilitama õiglase ülemineku fondi, et täita oma lubadus ning võimaldada tõhus ja kogu ELi hõlmav üleminek kliimanetraalsusele.

Võimaldada piirkondadel juhtida sotsiaal-majanduslikke muutusi hoolimata keerulistest asjaoludest

Õiglase ülemineku fondi rakendamine ei ole olnud tingimata sujuv. Riiklik kontekst on mõnikord piirkonna püüdlusi takistanud või edasi lükanud. Näiteks põhjustas poliitiline olukord Bulgaarias selle, et Euroopa Komisjon viivitas õiglase ülemineku territoriaalse kava heakskiitmisega ja selle tulemusena kaotas riik 2023. aastaks mõeldud õiglase ülemineku fondi rahastuse, mis mõjutas projektide õigeaegset rakendamist. Samal ajal on riigi üleminekupiirkonnad kogu protsessile väga pühendunud ja astunud vajalikke samme, et süsinikuheite vähendamise kavandamisega edasi liikuda.

Märkimisväärseid katsumusi on eri põhjustel olnud ka sellistes piirkondades nagu Łódźi Poolas, Taranto (Apuulia) ja Sulcis Iglesiente (Sardiinia) Itaalias, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén ja Heves Ungaris ning Lääne-Makedoonia Kreekas, kus probleemid varieeruvad alates haldussuutlikkusest, protsessi omandist, konkreetsete loobumistähtaegade kohta riiklike otsuste puudumisest ja vähesest ühiskondlikust kaasatusest ning lõpetades viivitustega uuteks investeeringuteks vajalike maade üleandmisel. Erinevad sidusrühmad on nende probleemide lahendamiseks teinud suuri jõupingutusi, et luua üleminekuks soodne keskkond. Edaspidi peab EL jätkama oma toetust uuendatud õiglase ülemineku fondi kaudu, et anda nendele piirkondadele piisavalt aega ja võimalusi oma üleminekukavu tõhusalt rakendada.

Jätkata piirkondade võimestamist

Õiglase ülemineku fond pakub rahalist tuge otseselt neile piirkondadele, kus on tungiv vajadus vähendada sõltuvust fossiilkütusepõhisest majandusest ja võetud kohustus minna üle kestlikele lahendustele. Selle tugev territoriaalne fookus annab neile piirkondadele võimaluse kasutada õiglase ülemineku fondi rahastust enda konkreetsete vajaduste järgi.

⁶ Asub Alam-Sileesia NUTS2 piirkonnas.

⁷ Asub Lubelskie NUTS2 piirkonnas.

⁸ M. Kozakiewicz, J. Pacura, W. Fortuna, [Hambach – transition planning and implementation: Just Transition \(just-transition.info\)](https://www.just-transition.info/), CEEBankwatch Network, 18. detsember 2023.

See võib piirkondi võimestada ning anda neile suurema tegevusvõimekuse ja omandiõiguse ELi rahastuse üle. Õiglase ülemineku fondi rahastuse ja õiglase ülemineku territoriaalse kava mitmepoolse ettevalmistuse tulemusena on piirkondlikest sidusrühmadest saanud sageli passiivsete abisaajate asemel aktiivsed juhtijad, kes suudavad kohandada rahalisi vahendeid kohalikele vajadustele. Selline lähenemisviis vähendab ka ohtu, et rahalisi vahendeid kasutavad ebaproportsionaalselt jõukamad ja arenenumad piirkonnad ning alapiirkonnad või suurema haldussuutlikkusega piirkondlikud pealinnad. Tuleks jätkuvalt tagada väikeste piirkondade vastutus kogu protsessi eest ning suurendada nende haldussuutlikkust ja teadmisi rahaliste vahendite taotlemise ja kasutamise kohta. See aitab tugevdada ELis ühtekuuluvust.

Tuua Euroopa Liit oma kodanikele lähemale ja edendada Euroopa sotsiaalset tegelikkust kohalikes kogukondades

Õiglase ülemineku fond võimaldab piirkondadel osaleda ELi agendas praktilisel viisil ning näitab, et EL on pühendunud sotsiaalsele ja majanduslikule ühtlustamisele. See asetab ELi toetuse kohandatud viisil eri konteksti, vähendades sotsiaalset killustatust ja aidates hoida „viibimisvabadust“.⁹ See toetab Euroopa sotsiaalõiguste samba rakendamist ja, kui seda täielikult rakendada, võib suurendada Euroopa solidaarsust, vähendades ebavõrdsust ning arenguerinevusi nii riikide vahel kui ka ühiskonna sees. Luues uusi töökohti ja suurendades nende piirkondade ligitõmbavust, võib see märgatavalt vähendada ajude äravoolu ning hoida andekaid inimesi oma kodukandis.

Mõnes piirkonnas on õiglase ülemineku fondi rakendamine endiselt algusjärgus ja seega ei ole kogu protsess kohalike kogukondade usaldust ega toetust veel täielikult saavutanud (nt Lääne-Makedoonia Kreekas). Seetõttu tulekski õiglase ülemineku fond säilitada, et tagada pikaajaline soodne mõju. Selle lõpetamine võib põhjustada sotsiaalset killustumist, süvendada osas piirkondades arengulõksu ja suurendada mõne kodaniku tunnet, et nad ei kuulugi Euroopasse.

Hoida juba loodud õiglase ülemineku fondi juhtimisstruktuure ja jätkata sotsiaalset dialoogi kodanikega

Õiglase ülemineku fondi sihipärane kasutus eeldab, et osalevates piirkondades luuakse asjakohane juhtimise ja sidusrühmade struktuur, näiteks eri institutsioonid, sealhulgas sellised asutused, mis on seotud kohalike ettevõtete, vabaühenduste, teadusasutuste ning teistega. Selleks on tulnud panustada aega ja muid ressursse, et korraldada koolitusi selle kohta, kuidas fond toimib ning mismoodi projekte pakkuda, ette valmistada ja ellu viia. Kui õiglase ülemineku fond oma tegevust ei jätkata, siis on oht, et sel eesmärgil juba tehtud investeeringud lähevad raisku ja piirkondade suutlikkus väheneb.

Lisaks on nii riiklikud kui ka piirkondlikud asutused ja teised osalejad perioodil 2021–2027 teinud hulga tööd selleks, et arendada koostöötavasid, suutlikkust ja usaldust eri sidusrühmade vahel, kes varem ei ole olnud üleminekuküsimustes ühel meelel (nt kliimaga tegelevad vabaühendused, tööstused või ametiühingud). Õiglase ülemineku fond on kokku toonud eri huvirühmad ning sellega hõlbustanud kaasavat üleminekut ja suurendanud sotsiaalset heakskiitu. Kui õiglase ülemineku fond oma tegevust ei jätkata, siis võivad selle peamised

⁹ „Euroopa ühtne turg peaks hõlmama kõiki ja olema kasulik ka neile, kes ei kavatse oma piirkonnast ära kolida. See tähendab, et liit peaks lubama meie inimestel valida ise oma tulevik. Lisaks viitab see sellele, et Euroopa teeb nende heaks, kes elavad majanduslanguse all kannatavates piirkondades, rohkemat, kui lihtsalt annab õiguse kolida teise riiki.“ [Implementing the freedom to stay – Foundation for European Progressive Studies \(feps-europe.eu\)](https://www.feps-europe.eu/)

sihtrühmad kaotada motivatsiooni ning see võib vähendada nende aktiivset osalust ja usaldust nii riigi kui ka ELi institutsioonide ja kogu ülemineku protsessi vastu.

Soovitused ELi poliitikakujundajatele õiglase ülemineku fondi uuendamiseks

Me kutsume ELi poliitikakujundajaid üles säilitama järgmises mitmeaastases finantsraamistikus õiglase ülemineku fondi, jätkates selle täiustamist, et saavutada tõhus ning keskkondlikult ja sotsiaalselt õiglane üleminek.

1. **Hoida õiglase ülemineku fond ühtekuuluvuspoliitika sihtotstarbelise rahastamise meetmena**, parandades fossiilkütustest enim sõltuvate kohalike majanduste võimalusi ning toetades „erieesmärgi võimaldada piirkondadel ja inimestel tegeleda liidu 2030. aasta energia- ja kliimaeesmärgi saavutamise ja Pariisi kokkuleppe alusel 2050. aastaks liidu kliimanetraalsele majandusele ülemineku sotsiaalsete, tööhõivealaste, majanduslike ja keskkonnamõjudega“¹⁰ ning hoida see ühtekuuluvuspoliitika raamistikus, sealhulgas järgides Euroopa partnerluse toimimise juhiseid.
2. **Hoida õiglase ülemineku fondi territoriaalset fookust**. Säilitada strateegiline kasu konkreetsete piirkondade toetamisest, mis on „üleminekuga kaasneva majandus- ja sotsiaalmõju tõttu kõige negatiivsemalt mõjutatud“¹¹, ja hoida fondi põhirõhk piirkondadel, mis järk-järgult loobuvad süsinikumahukatest tööstusharudest, eriti kivisöe ja ligniini, aga ka turba ja põlevkivi kaevandamisest. Samal ajal tuleks tagada alampiirkondade õiglane rahastamine, võttes aluseks pigem NUTS 3 SKT ühe elaniku kohta,¹² mitte NUTS 2,¹³ nagu tehakse praegu Ühtekuuluvusfondi puhul. Kivisöepiirkonnad, kus SKP ühe inimese kohta on sageli võrreldes laiemate NUTS2 piirkondadega väiksem, peaksid saama õiglase ülemineku fondist suurema rahastuse ja väiksemast panusest kasu.¹⁴
3. **Rakendada tugevamaid sotsiaalseid tingimusi**¹⁵, et sobivalt tegeleda ülemineku mõjuga ja tagada, et fondist rahastataks eelkõige neid meetmeid, milles keskendutakse ülemineku sotsiaalsele mõõtmele.
4. **Nõuda, et minimaalne osa kulutustest oleks pühendatud sotsiaalprojektidele ja -majandusele**, et energiaga seotud üleminekute investeeringud (nt renoveerimine) oleks suunatud eelkõige haavatavatele rühmadele. Lisaks tuleks paluda liikmesriikidel määrata kindlaks rühmad, keda see võib negatiivselt mõjutada, pöörates tähelepanu näiteks soole, noortele, eakatele ja erivajadustega inimestele, ning kavandada õiglase ülemineku fondi abil selle mõju vähendamine. Samuti tuleks

¹⁰ Euroopa Liidu Teataja, [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus \(EL\) 2021/1056, millega luuakse õiglase ülemineku fond](#), 30. juuni 2021.

¹¹ Euroopa Liidu Teataja, [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus \(EL\) 2021/1056, millega luuakse õiglase ülemineku fond](#), 30. juuni 2021.

¹² Eurostat, [Gross domestic product \(GDP\) at current market prices by NUTS 3 regions](#), Eurostat, viimati uuendatud 19. veebruaril 2024.

¹³ Eurostat, [Most EU regions record an increase in real GDP in 2022](#), Eurostat, 20. veebruar 2024.

¹⁴ Projektide ELi kaasrahastamise tase määratakse projektide asukoha piirkonna kategooria järgi. Vähem arenenud piirkondade puhul on see kõige rohkem 85 protsenti, ülemineku piirkondade puhul 70 protsenti ja arenenumate piirkondade puhul 50 protsenti.

¹⁵ Näiteks võib rahastamise tingimus olla töötajate õiguste, kollektiivlepingute ja sotsiaalsete õiguste austamine, nagu on sätestatud [Euroopa sotsiaalõiguste sambas](#) ja selle tegevuskavas.

tagada piisav rahastamine kogukonnapõhiste algatustele, näiteks projektidele, mis võimestavad kohalikke ja mõjutatud rühmi (nt energeetikakogukonnad) ning on nende (kaas)omandis.

5. **Tagada rangemad keskkonnatingimused** rangemate suunistega ning kasutades põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“ (ingl DNSH) ja rakendades muid keskkonnaalaseid kaitsemeetmeid.¹⁶ Õiglase ülemineku fond peaks tegelema ülemineku keskkonnamõjuga (oma eesmärgi järgi), investeerides piisavalt looduse taastamise ja kaitsmise. Samal ajal tuleks rangelt järgida põhimõtet, et saastaja maksab, ning tagada, et maa taastamise, saastest puhastamise ja taaskasutamise kulud pärast keskkonnale kahjulikku tegevust kannavad need ettevõtted ja muud asutused, kes on sellest kasu saanud.
6. **Pakkuda piirkondadele võimalikult varakult spetsiaalset tehnilist tuge**, võimaldades neil alt üles suunatud planeerimisel suurendada oma suutlikkust ja aidates potentsiaalsetel abisaajatel kiiresti mõjusaid projekte välja töötada. See peaks hõlmama selget strateegiat, kuidas otsese tegevustoe kaudu ja koos kapitaliinvesteeringutega parandada korraldusasutuste fondide kasutamist, näiteks luues piirkondadesse tehniline abi või ühe akna süsteem.
7. **Tagada piisav aeg lepingute sõlmimiseks ja rahaliste vahendite väljamaksmiseks**, et vältida ambitsioonituid projekte ning nende tagantkiirustamist, mis ei lahenda piirkondlikke probleeme tõhusalt. Seda survet tunnetavad eelkõige korraldusasutused seoses taasterahastu „Next Generation EU“ panusega õiglase ülemineku fondi, mis peab olema lepingutega täielikult kaetud aastaks 2026.
8. **Tugevdada mitmetasandilist valitsemist, määratledes selgelt piirkondlike ja kohalike omavalitsuste olulise rolli** õiglase ülemineku protsessis. Seda määratlust tuleks õiglase ülemineku fondi ajakohastatud õigusaktides täpsustada, et toetada planeerimisel ja rakendamisel koha- ja osaluspõhist ning kaasavat lähenemisviisi, mis on kohandatud piirkondlikele vajadustele ja vastab võimalustele.
9. **Suurendada piirkondadevahelist ja territoriaalset koostööd**, laiendades koostööd riigiasutuste, vabaühenduste, ametiühingute ja erasektori vahel. Tugevdada JTP Peers programmi, et hõlbustada teadmuvahetust õiglase ülemineku piirkondade vahel ning edendada koostööd piirkondade, nende ametiasutuste ja eri sidusrühmade vahel.
10. **Parandada partnerluspõhimõtte kohaldamist kooskõlas Euroopa partnerluse toimimisjuhistega**. See lähenemisviis peaks nii planeerimis- kui ka rakendamisetapis toetama koosloomet asjakohaste partnerite vahel, nagu liikmesriikide avalik või riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, koos sotsiaalpartnerite, vabaühenduste ja teiste asjakohaste sidusrühmadega, et tagada kohalikul tasandil asjakohased ja tõhusad üleminekuplaanid ning nende rakendamine koos sidusrühmade laia toetuse ja kaasatusega.
11. **Tagada õiglase ülemineku põhimõtete ühtne kohaldamine horisontaalselt kõigis ELi fondides** pärast 2027. aastat mitmeaastase finantsraamistiku raames, hõlmates sotsiaal- ja keskkonnatingimusi.

¹⁶ CEE Bankwatch Network, [Lessons from the ground: application of the 'do no significant harm' principle under the Recovery and Resilience Facility](#), CEE Bankwatch Network, Detsember 2023.