



ESPON 2013 Programm

Euroopa regionide ja linnade atraktiivsus elanikele ja küllastajatele

ATTREG

***The Attractiveness of European regions and
cities for residents and visitors***

Rakendusuuring

Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte

2013



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

Analüütiline osa: peamised sõnumid ja järeldused

Territoriaalse atraktiivsuse poliitikataust

Alates 1990ndatest on Euroopa Liit arendanud rakenduslikku teadussuunda inimeste rändest Euroopa tasandil, mis toimub Pentagoni mujalt EL riikidest, samuti kasvavatesse suurlinnapiirkondadesse. Hoogustuv ränne on viinud Euroopa tasakaalust välja, seda erinevates mõõtkavades ja ruumilistel tasanditel erineval moel. Rändele vastukaaluks on erinevuste vähendamiseks toetatud EL ja riigi poliitikates tasakaalustavat arengut. Samuti vaadeldakse linnu üha enam kui regionaalarengu mootoreid ja kui peamisi konkurentsieelistega arengusõlmi globaalsetes majandus-, teadmiste- ja füüsilistes voogudes. Selles protsessis on keskseks ülesandeks meelitada piirkonda talente ja külastajaid. Seda ei põhjendata enam pelgalt tootmisstruktuuride ja kättesaadavusega, vaid kui koha sünteeskvaliteedina, mis peegeldab koha eripära, kaasatust, kultuurilist muutust, avalike teenuste kättesaadavust ja institutsioonide tõhusust.

Kuigi atraktiivsus ei ole otseselt ELi poliitikadokumentide sisuks, peetakse mitmekesisust majanduskasvu ja territoriaalset ühtekuuluvuse tõmbeteguriks. Eeldatakse, et keskendudes paiga tugevustele on harmoonilist arengut lihtsam saavutada. Seega peetakse atraktiivsust konkurentsivõime eelduseks ja mõõtmeks, kuigi poliitikasuunana on atraktiivsus mõnevõrra ebamäärane.

ATTREG projekt selgitab, milline mõju on atraktiivsusel territoriaalsele arengule ja arengupotentsiaalile. Atraktiivsus on saanud Euroopa Liidu territoriaalse ühtekuuluvuspoliitika üheks uueks suunaks. Territoriaalne kapital määratleb arenguteed piirkondlikuks ja kohalikuks arenguks, meelitades inimesi piirkonda ning mõjutades erinevalt regionaalarengu protsesse, nii kodanikke, töötajaid, maksumaksjaid, tarbijaid või lihtsalt möödakõndijaid.

Need mõjud on tugevalt territoriaalsed, sest voogude suund, tugevus ja koondumine võib muuta arenguvõimaluste potentsiaali ja nende ruumilisi mustreid erinevatel tasanditel. Kuid piirkondliku kapitali ja mobiilsuse seosed ei ole üheselt määratletud. ATTREG projekti põhiliseks eelduseks oli, et poliitika suudab mobiliseerida kohalikku territoriaalset kapitali ning juhtimisprotsessid mängivad selles olulist rolli.

Uurimistöös keskenduti järgmisele:

- Atraktiivsuse mõjude analüüs erinevates olukordades
- Piirkondade iseloomustamine atraktiivsuspotentsiaali alusel
- Territoriaalse kapitali mobiliseerimine juhtimisprotsessides, et liita atraktiivsus territoriaalse ühtekuuluvuse strateegiatega

Atraktiivsus ja piirkondlikud tüpoloogiad

Projekt analüüsis rahvastiku rändetrende 2000ndatel, eristades:

- Tööealise elanikkonna vanuserühmad
- Lühiajalised puhkuse motiividel reisijad

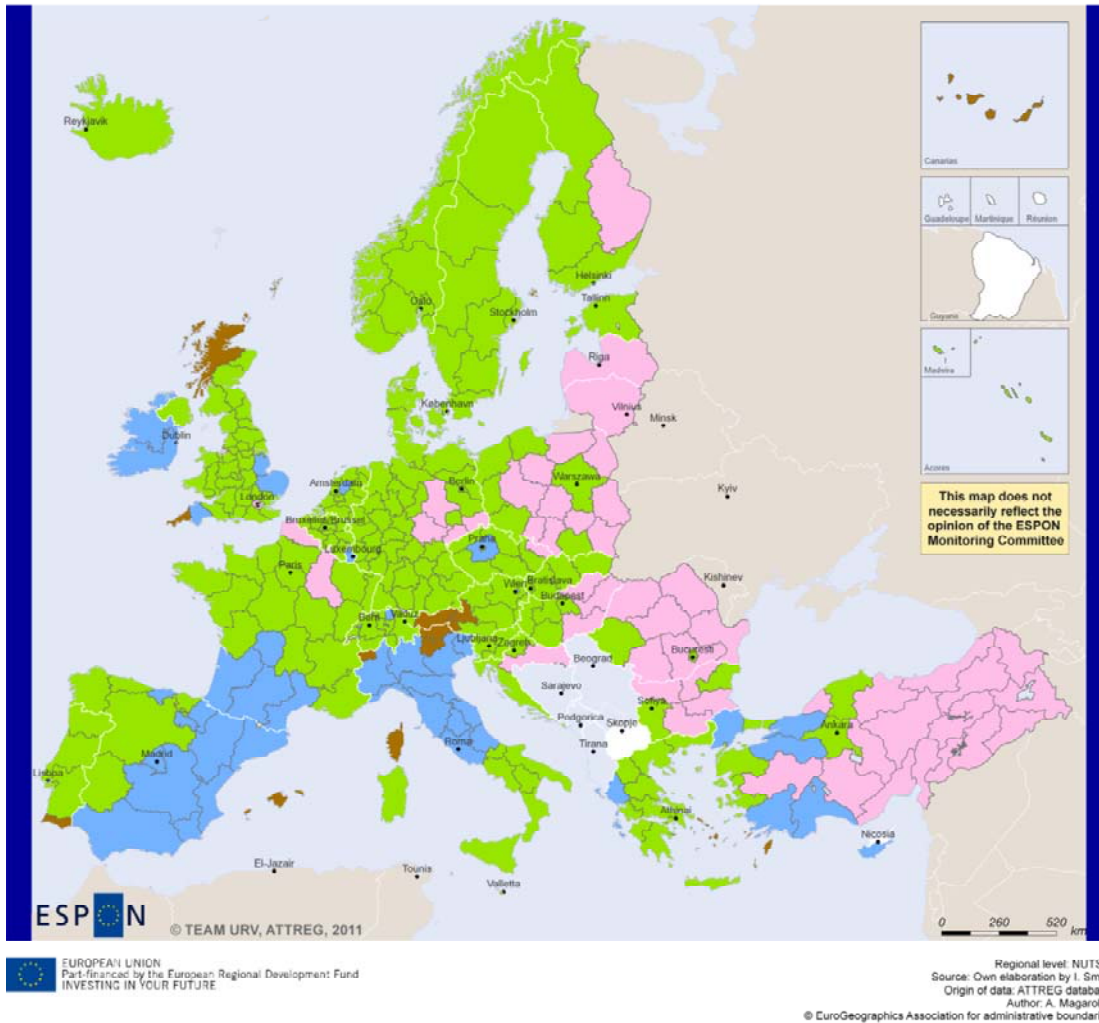
Kaardistamisel tõendati rida suundumusi, mis juhivad järgmistele analüüsikihtidele:

- Erinevate vanuserühmade rändevood näitavad iseloomulikke jooni erinevatel esinemisaladel. Pealinnad on endiselt atraktiivsed, kusjuures nende tõmbemõju on tugevam nooremate ja

keskealiste täiskasvanute seas, kuid vanemaelisi iseloomustab väljavool. Seevastu nõ mitte-pealinna piirkonnad tõmbavad kõiki vanuserühmi.

- Hõbeajude väljavool toimub kirdest edelasse, kus on kohaväärtused, parem kliima ja mugavused omadused. Rände tegurid on nooremates vanuserühmadest erinevad.
- Üksikute eranditega, tudengivahetused ahvatlevad teiseseid piirkondi, mitte tingimata kuulsad ja nimekad ülikoolid.

Teine samm selles analüüsis oli luua piirkondlikud tüpoloogiad, mis liigitaks piirkonnad vanuserühmade rände alusel "tüüpidesse". Tüpoloogia on esitatud kaardil 1, põhinedes kahel rändenäitajal, aasta keskmine rändesaldo aastatel 2001-07 ning aasta keskmine külastajate määr 2001-04. Teine piirkondlik tüpoloogia kaardil 2 töötati välja vanuserühmade rändesaldo alusel.

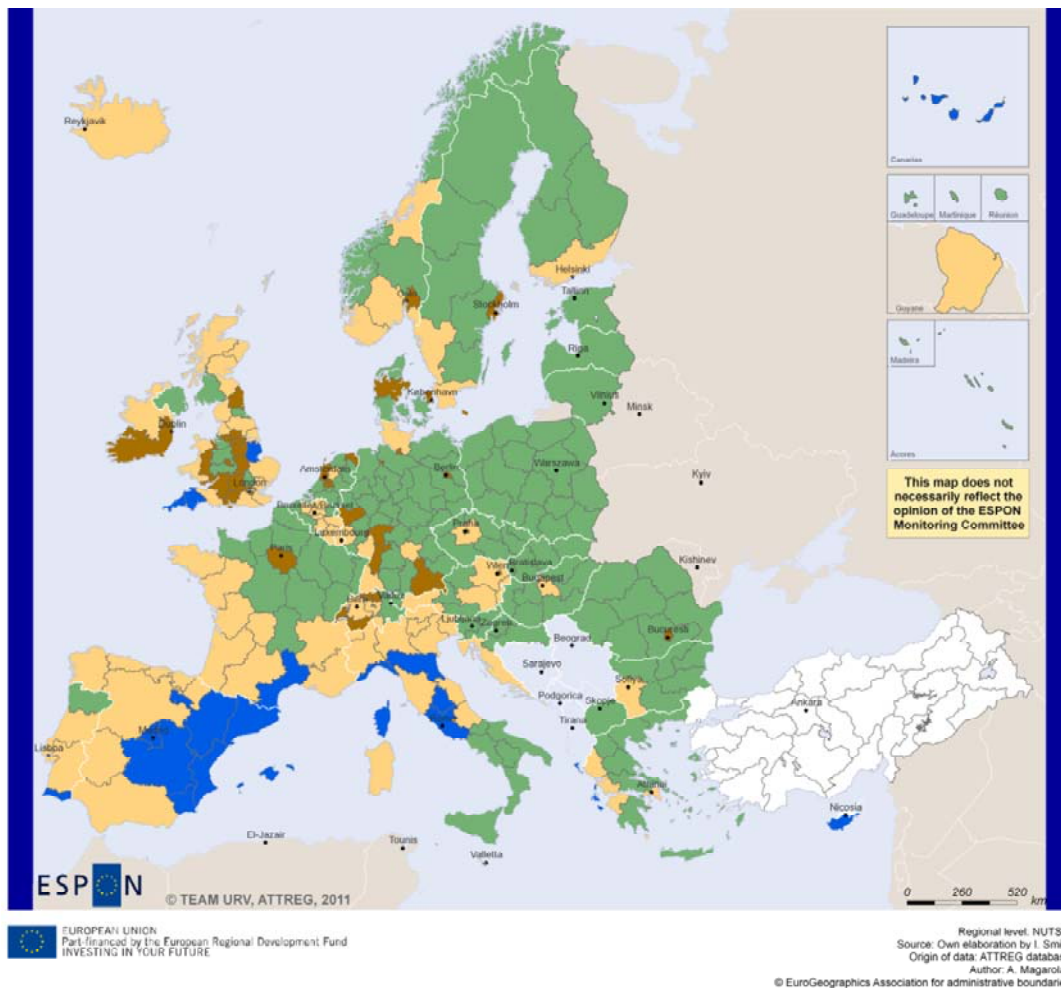


Typology classes *

* Ward's method hierarchical clustering algorithm based on normalised MM2_20 and MT2_43 indicators (4 cluster solution retained).

- CLASS 1: low net migration rate (2001-07) and low visitor rate (2001-04)
- CLASS 2: mid-level net migration rate (2001-07) and mid-level visitor rate (2001-04)
- CLASS 3: high net migration rate (2001-07) and mid-level visitor rate (2001-04)
- CLASS 4: high net migration rate (2001-07) and high visitor rate (2001-04)
- NO DATA

Kaart 1: Regionaalsed tüpoloogiad rändevogude alusel



Typology classes *

* K-means clustering algorithm based on normalised variables MM2_06, MM2_12, MM2_18

- CLASS 1 = unretentive region for young (15-24) and medium (25-49) working age groups, medium retentiveness for older working age group (50-64)
- CLASS 2 = region with average retentiveness for all working age groups
- CLASS 3 = highly retentive for all working age groups
- CLASS 4 = highly retentive region for the young working age group, averagely retentive for the medium working age group, unretentive for the older working age group
- NO DATA

Kaart 2: Regionaalsed tüpoloogiad vanuserühmade rände alusel

- Rahvastiku mobiilsus on ülemaailmselt erineval määral muutunud, näiteks üheks suunaks on Kirde-Euroopast Edelasse lühiajaline ränne. Rändetrende määravad suuresti geograafilised eripärad.
- Pealinnad on endiselt olulised sihtkohad noorematele tööalistele. Suurlinnapiirkondade lähedusse on liikunud suurel hulgal inimesi kõigis vanuserühmades.
- Mägipiirkonnad suudavad nii juurde meelitada kui ka säilitada rahvastikku.
- Piirkondades, kus on suurem välismaal sündinute osakaal, on ränne intensiivsem. Regioonide siseränne puudutab just vanemaid tööelisi gruppe.
- Lääne-Vahemere kaar Andaluusiast Itaaliasse on olnud selles Euroopa piirkonnas nii prima atraktiivsuse kui ka elanikkonna säilitamisega.

- Lääne-Vahemere kaare ja majandustiigid on 2000-ndate alguses 'ülekuumenenud' liigse atraktiivsuse tõttu erinevates rändegruppides (õnneotsijad).
- Mõned piirkonnad Austria Alpides, piki Vahemere rannikut ja Atlandi ookeani rannikult Algarvest Islandini väljendavad laia seost turistide külastatavuse ja rändesaldo vahel, kuigi mõned piirkonnad on spetsialiseerunud turismipiirkonnaks. See on andnud alust turismisurve lahtimõtestamiseks piirkondlikule majandusele ja kogukondadele.

Uuring ei kinnita üldarusaama, et sisserändajad on huvitatud vaid majanduslikust heaolust ning tööturu tõusust. Teine oluline sõnum on: paljudes pealinnapiirkondades nagu London, Pariis, Berliin, Stockholm, ja mõned teised tugevad majanduspiirkonnad (Baierimaa, Reini piirkonda) võisid küll olla atraktiivsed, kuid näivad olevat jõudnud mingi künniseni, ehk siis olles jätkuvalt väga atraktiivsed noortele spetsialistidele, on neil tekkinud probleeme vanemate vanuserühmade kinnihoidmisega linnakeskkonna halvenemise ja kõrgele tõusnud hinnataseme tõttu.

Territoriaalse kapitali ja sihtrühmade seose analüüs

ATTREG analüüsis, kuidas erinevad territoriaalse kapitali vormid atraktiivsuse teguriteks võivad mõjutada teatavaid sihtrühmi, kuidas piirkonna hüved võivad mõjutada rännet ja turismi ning rakendada olemasolevat potentsiaali. 23 indikaatori seostes ja analüüsidest võib piirkondlikku tüpoloogiat üldistada järgmiselt.

- Keskkonnakapital, mis sisaldab kliimamuutust puhverdavaid meetmeid ja maastikukaitset, on tugevaim suhteliselt soojema ja stabiilsema kliimaga piirkondades. Ometi, enamik Vahemere rannikust, olles küll 'kliimaatraktiivne', on liiga aktiivse arendustegevuse tõttu suurtes maastikumuutustes, andes puhkuse- ja pensionirändeks eeliseid hoopis Ida-Euroopa äärealadele, mis võiks jäälegi olla tasakaalustavaks potentsiaaliks sealsele rahvastiku vähenemisele.
- Majandus- ja inimkapital, mida mõõdetakse jõukuse, tööhõive struktuuri ja kvaliteedi alusel, näitab vastandlikku pilti - olles tugevaim Euroopa keskmes, eriti suurlinnades, samuti varase 2000ndate ja turismi poolest populaarsetes Euroopa tiigermajandustes, on suhteliselt piiratum äärealadel ja Euroopa maapiirkondades.
- Antropiline kapital, mis väljendab turismi vaatamisväärsusi, linnataristut ja ligipääsetavust, on tugevaim Euroopa tuumalal ja eriti suurlinnades, kuid ka Vahemerepiirkonnas, sh mahajäänud Itaalia piirkondades ja Horvaatias. Just Kesk- ja Põhja-Itaalia piirkonnad paistavad silma nõ turismikapitali poolest.
- Sotsiaal-kultuuriline kapital, sisaldades kaudselt sotsiaalset ühtekuuluvust ja sotsiaalset dünaamikat, toob välja heaoluriigid Põhjas ja Loodes, näiteks Skandinaavia, Holland ja Iirimaa, aga ka Alpid.

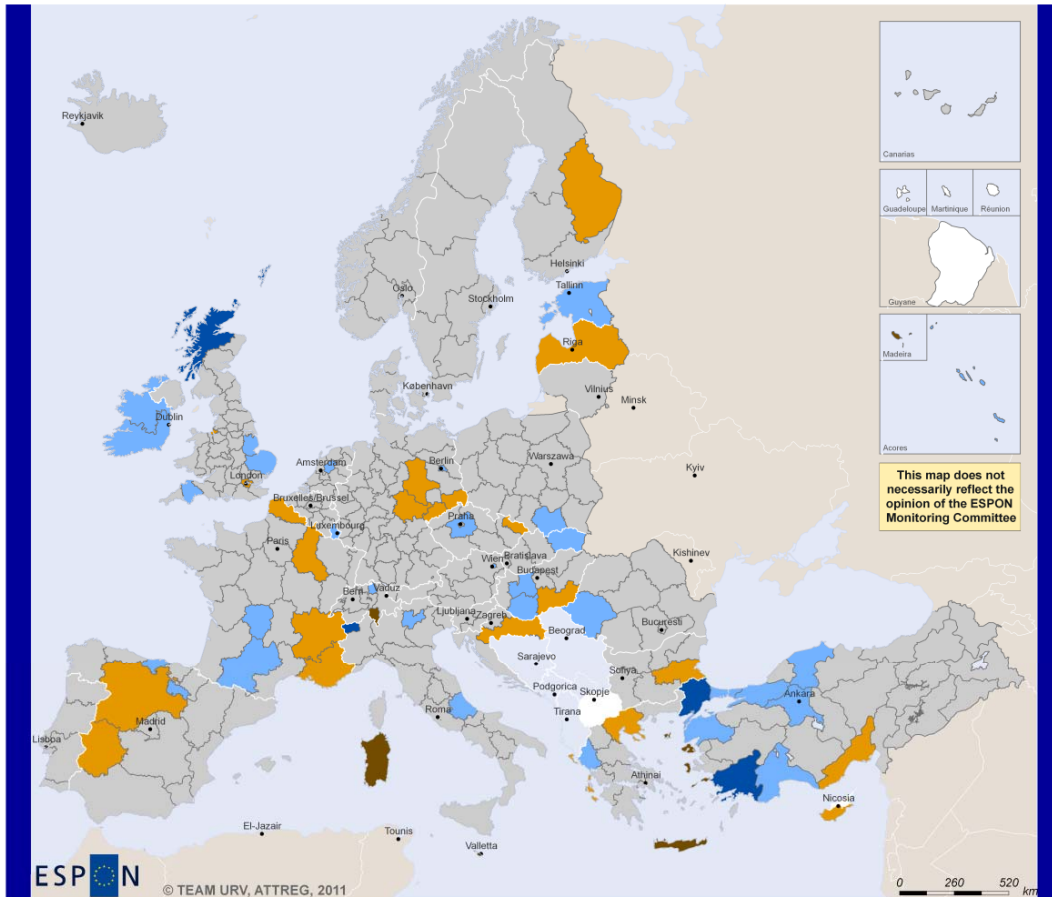
Institutsiooniline kapital, väljendades avalike teenuste kvaliteeti, on tugevaim Põhja- ja Lääne-Euroopas, eriti aga Belgias, Soomes, Islandil, Kopenhaageni piirkonnas ja Val d'Aosta, aga üllatuslikult ka Kesk- ja Ida-Türgi piirkondades.

Lisaks leiti mõned huvitavad territoriaalsed suundumused rändevogude ja territoriaalse kapitali vahel. Piirkondlik kapital on seotud majanduslike tingimuste ja tööturu struktuuriga, mis väidetavalt on jätkuvalt kõige tähtsam tegur tööandjates. Siin on eelis selgelt Kesk-Euroopal ning eriti suurlinnadel ja riikide pealinnadel, aga ka mõnedes vanemates turismisihtkohtades Vahemere rannikul.

Teistes Euroopa piirkondades esineb teatav spetsialiseerumise, kus üks või mitu asjaolu on muutnud piirkonna atraktiivseks teatavale sihtrühmale. See juhtub tingimusel, et piirkonnas tehakse õigeid poliitilisi otsuseid.

Noorema vanuserühma osas leiti kõrgemates neto rändevoogudes seoseid linnapiirkondades, kus on tihedam laevaliiklus ja kättesaadavamad lennujaamad. Keskealiste ränne oli intensiivsem kultuuririkastes piirkondades, samuti lennujaamade lähikonnas. Seevastu vanemate tööealiste osas oli suurem neto rändevoog hõreda rahvastikutihedusega piirkondades.

Analüüs tuvastas ka mitmeid 'kõrvalekaldeid', kus territoriaalse kapitali ja rändesaldo tase ei langenud kokku. Kõige problemaatilisemad on Vahemere piirkonnas Kreeka, Prantsusmaa ja Hispaania, kus rändesaldo ja turismikülalastatavus on eeldatust madalam. Eeldatust kõrgemad on külalastatavusnäitajad Eestis (Soome turistid), Iirimaa, Suurbritannias, Kreekas ja Türgis, samuti pealinnapiirkondades.



ESPON © TEAM URV, ATTREG, 2011

EUROPEAN UNION Part-financed by the European Regional Development Fund INVESTING IN YOUR FUTURE
 Regional level: NUTS 2
 Source: Own elaboration by I. Smith
 Origin of data: ATTREG database
 Author: A. Magarinos
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Typology classes *

* Discriminant analysis based on classifying regions based on territorial capital onto TY2_08B

- 2: Observed regional mobility 2 categories 'less than' predicted by discriminant analysis
- 1: Observed regional mobility 1 category 'less than' predicted by discriminant analysis
- 0 : Observed regional mobility as predicted by discriminant analysis
- +1: Observed regional mobility 1 category 'more than' predicted by discriminant analysis
- +2: Observed regional mobility 2 categories 'more than' predicted by discriminant analysis
- NO DATA

Kaart 3. 'Erilised' regioonid

Elavdamisprotsess

Kaart 3 näitab, et üsna paljude piirkondade atraktiivsust saab prognoosida (peaaegu 80 %), võttes arvesse nende territoriaalset kapitali. Kuid analüüs ei ole piisav, et saada tervikpilti sellest, kuidas võtta territoriaalne kapital paremini kasutusele, kuidas mängida välja atraktiivsuse tegurid. Sel suunal seadis projekt uuringuteks kaks eesmärki:

- Mis muudab linnu ja piirkondi atraktiivsemaks ning kuidas poliitika ja juhtimine saab mõjutada atraktiivsust erinevatele sihtgruppidele?
- Tuvastada atraktiivsuse mõõtmed, mida ei saa väga täpselt käsitleda statistilises analüüsis, küll aga väljendada temaatiliselt.

Selleks mindi juhtumiuuringutega süvitsi kaheksas piirkonnas, mis eristusid ainulaadsete tunnuste ja rände ning turismiküllastajate seose poolest: Sloveenia, Lubelskie Poolas, Carnwall Inglismaa, Bornholm Taanis, Trento Itaalias, Algarve Portugalis ja Istanbul Türgis.

Juhtumiuuringuid täiendasid arutelud sihtrühmadega, siserände ja teise kodu valikul osutusid otsustavaks kinnisvarahinnad. Üldiselt saab atraktiivsust tõsta kombineerides ülalt alla ELi ja riigi poliitikaid altpoolt tulevate kohalike ja piirkondlike algatustega (KOV, ülikoolid ja ettevõtted).

Poliitikate väljatöötamise valikud

Peamiseks küsimuseks lähteülesandes oli: kuidas otsustajad saavad oma piirkonna atraktiivsust tõsta.

1. Kuidas piirkond võiks reageerida oma potentsiaali rakendamisele, kas olles siis liialt atraktiivne või jättes potentsiaali rakendamata?
2. Laiemalt ELi tasandil ja võttes arvesse võimalikku ELi poliitikate mõju, kuidas suunata EL lahendusi kas piirkondadesse meelitamiseks või tagasi tõmmates?

Atraktiivsus ja piirkondlikud poliitikameetmed

Loomemajandus ja loovklass on muutunud viimasel kümnendil linnapiirkondade atraktiivsusstrateegiatel kõige tähtsamaks elemendiks. Loomemajandus vajab laiemat seostamist piirkondliku või linna strateegiaga. Mõnedes piirkondadel on õnnestunud tekitada välja kriitiline mass loovklassi, mis toetab konkurentsivõime tõstmist teel teadmispõhise majanduse suunal.

Traditsioonilist või erioskustega tööjõudu meelitab ligi majandustulemuste parenemine kriisjärgselt ning konkurentsivõimeliste tööstussektorite arendamine. Nendes piirkondades nõuab paindlik areng ja konkurentsivõime tõstmine oskustöölise sisserännet, mida peaks rikastama lai SMEde kandepind, samuti seosed maaeluga põhinevates majandusharudes.

Positiivseks välismõjaks sihtpiirkonnale pole mitte ainult tööränne. Näiteks "hõberände" jõukad rahvastikurühmad lõunapoolsetesse piirkondadesse (nt Algarve) või rannikualadel Põhjalas on viinud täiesti uute majandusarengu vormideni, mis väljub traditsioonilisest turismist. See on ühtlasi ka säästvam reisi- ja tarbimismahukast turismist. Piisava taseme üldhuviteenuste ja eluaseme juures tuleb ajada kindlasuunalist, sisserändajate vajadustele kohandatud poliitikat, tekitamata seejuures ka suuri turumoonutusi.

Positiivne mõju võib ilmnedagi mitte ainult siserände piirkondades, vaid ka väljarände piirkondades, kus inimesed on välismaise karjääri ajendil motiveeritud omandama paremat haridusi ja töösuski. See võib aidata arendada haridussüsteemi ja üldisi inimkapitali parendamise meetmeid, kaasa arvatud teenuste osutamine rahvastiku hoidmiseks kahanevates piirkondades.

Elukvaliteedi tugevdamise strateegiatest võib olla pikaajaline kasu, eelkõige soodustades tagasipöördumist neil, kes on lahkunud atraktiivsematesse piirkondadesse. Võtmeküsimuseks on siin koostöö rände lähte- ja sihtpiirkondade vahel, et saavutada win-win olukorrad.

Nõ ülekuumenemise piirkondades tekib teatav piirmäär (elukvaliteet, teenused, kinnisvaraturg), mis tasakaalustab, hoiab tagasi sisserännet. Selles mõttes võib olla asjakohane töötada välja poliitikal töörändeks nendes piirkondades, kus on nähe lähenemist kriitilisele seisundile. Sellist poliitikalähenemist võiks arendada partnerluse ja jagatud vastutuse korras, mis tagaks suurema paindlikkuse ja sotsiaalkindlustuse ränderühmadele.

ATTREG projekt töötas välja ka stsenaariumid, milles sõlmiti ELi 2020 strateegia kolme sammast nutikast, kaasavast ja jätkusuutlikust majanduskasvust. Selgitati välja igas lahendustekomplektis võtmehoovad atraktiivsuse tõstmiseks. Mudel hõlmab ajavahemikku 2010-2025. Kuigi need kolm mõõdet ei ole üksteist välistavad, püstitati igale üksikule poliitikasambale eraldi eesmärgid ja arengusuunad. Poliitikakimbud rakendati konkreetsetes sihtpiirkondades järgnevalt:

- Konvergensipiirkonnad, kus SKT on alla 75 % ELi keskmisest.
- Nõ ülekuumenenud piirkonnad, mis hoiavad püsielanikest rahvast kinni ja meelustavad turiste.

Kokkuvõtteks

Atraktiivsuse tõusu ja majanduskasvu seosed on kompleksed, kuid palju sõltub ka territoriaalse kapitali kasutamise vormidest.

- Rändel on erinevaid vorme ja motive.
- Territoriaalsel võimekusel on erinevaid kategooriaid, olles atraktiivne turistidele, puhkajatele või töäjõudu hoides elanikkonnale, esineb ka erinevaid segunemisi.
- Majanduskasv on üks elanike kinnishoidmise tegureid, kuid ei tähenda mitte tingimata alati atraktiivsust. Koha vähene atraktiivsus võib takistada selle arengut nagu liigne atraktiivsus ning ka erinevad atraktiivsuse aspektid töötavad kombinatsioonides sõltuvalt kohast erinevalt. Tegemist on piirkondade vaheliste keeruliste ruumiliste seoste ja mõjudega, mida saab arvesse võtta näiteks tööjõupoliitikas.
- Selles kontekstis tuleb rohkem tähelepanu pöörata pikaajalise ja lühiajalise rände erinevatele mõjudele.
- Mõned piirkonnad, mis olid väga atraktiivsed kuni 2007, on muutunud kriisi järel hapraks ehk siis võisid ollagi nõ ülekuumenenud.
- Rändemõjud on enamasti positiivsed, sest see hoogustab majandust. Samas, piirkonnad peavad teadvustama liigsest atraktiivsusest tekkida võivaid konflikte.

Eristada saab nõudlusest ja pakkumisest juhitud arengut. Nõudlus-lähenemisel peaksid kohalikud ja piirkondlikud valitsused toetama integreeritud arengustrateegiat territoriaalse kapitali tugevdamiseks ning sisserände suurendamiseks, näiteks.

- Kombineerida pika- ja lühiajalisi strateegiaid territoriaalse kapitali kasvatamiseks (näit. taristud)
- Osutada eritählepanu haridusele ja inimkapitalile
- Lihtsustada ja parandada tööjõu mobiilsust
- Pakkuda ruumiliselt sidusaid strateegiaid

Pakkumis-stsenaariumites on oluline avaliku ja erasektori koostöö, et eristada vajalikud kasvualdkonnad, segmenteerida turismiturgu etc:

- Piirkonna ümberbrändimine
- Üldteenuste pakkumine
- Turismistrateegiaga toetada töörännet
- Koostöö sisse- ja väljarändepiirkondade vahel

Oma kindel roll on koha-turundusel, kuid oluline on neid suunata täpselt õigetele territoriaalse kapitali vormidele ja sihtrühmadele. Lisaks peavad kohalikud omavalitsused teadvustama rände sotsiaalseid asjaolusid ja võimalikke tagajärgi, et mitte 'häirida' põliselanikkonda.

Milline on riigiasutuste roll ja võimekus strateegiliselt algatada ja juhtida territoriaalse kapitali kasutusele võtmist? Süsteem vajaks territoriaalse kapitali tugevate ja nõrkade külgede tuvastamist ja strateegiatega väljatöötamist. See omakorda eeldab kõigi huvigruppide osalust protsessis, vajalikke andmesisendeid ja teadmisi.

Milline on erinevate huvirühmade võimekus osaleda mitmetasandilises territoriaalses valitsemises, sellest sõltuvadki mobiliseerimisstrateegiatega elluviimise lahendused. On ebatõenäoline, et piirkond või linn ise valdab kõiki vahendeid ja volitusi, mis on vajalikud atraktiivsuse tõstmise tegevuste elluviimiseks. Osa ressursse ja seoseid avalduvad riiklikul ja ELi tasandil. Lõpetuseks vajavad rõhutamist kolm peamist asjaolu:

- Mitmetasandilise valitsemise süsteem
- ELi poliitika roll
- Ajafaktor

Atraktiivsuse mobiliseerimise strateegiad, mis on suunatud põhikapitali väljaarendamisele, saavad olla edukad vaid keskpikas ja pikaajalises perspektiivis. See eeldab kombinatsiooni konkreetsetest meetmetest ning territoriaalsest strateegiast, mis on omakorda seotud rändetrendidega ning EL poliitikasõlmedega. Ennekõike tuleb vältida otsuse lühiajalisust.