



Programm ESPON 2013

Euroopa aglomeratsioonimajanduse uuring

CAEE: The Case for Agglomeration Economies in Europe

Sihtanalüüs

Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

Aruande koostasid juhtivad partnerid: Institute for Political and Economic Governance, Manchesteri Ülikool, Ühendkuningriigid, keda abistasid projekti partnerid Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, Hispaania; École Normale Supérieure Lettres Sciences Humaines, Lyon, Prantsusmaa; National Institute for Regional and Spatial Analysis, National University of Ireland, Maynooth, Iirimaa Vabariik.

Kommenteeritud kokkuvõte

CAEE uuring

1. Lõpparuanne toob välja CAEE uuringu tulemused. Uuringu peamine eesmärk on selgitada, kuidas sõltub linnaregioonide juhtimisest aglomeratsioonimajandus. Nagu uurimisrühm on varasemates aruannetes märkinud, viis selle teema käsitlemine pidevalt üpriski keeruliste kontseptuaalsete ja empiiriliste küsimusteni. Ometi on aglomeratsiooniteemaga tegelemine tarvilik, sest tähtis on omavahel siduda kaks nii akadeemilises kui ka poliitikamaailmas viimastel aastatel aset leidnud jõulist arutelu. Esimene keskendub sellele, millist mõju avaldab uus aglomeratsioonimajandus Euroopa majanduse ruumiliste muutuste muustrile, seejuures eriti selgelt ilmnenu riiklikule ja rahvusvahelisele linnahierarhiate nn venimisele, st kasvavad erinevused linnapiirkondade majandussuutlikkuses. Teine keskendub väidetele, mis rõhutavad juhtimise ja halduskorralduse tähtsat rolli loomulikes majandusareaalides, et hõlbustada majandusmuutuste tõhusat omaksvõttu.
2. CAEE uuring viib need kaks arutelu kokku ning proovib aglomeratsioonimajanduse ja linnaregioonide juhtimise vaheliste suhete uurimisel minna kaugemale musta kasti meetodist, mis on leidnud seoseid kõrgema majandussuutlikkuse ning linnaregioonide juhtimisüksuste olemasolu vahel. CAEE eesmärk on hinnata, millised linnaregioonide/suurlinnade juhtimiselemendid kujundavad aglomeratsioonimajandust. Kas üldse saab suurlinnastuid juhtida ning millist mõju juhtimiselemendid avaldavad? Alles siis, kui on mõistetud, milles suurlinnastute juhtimine seisneb, kuidas ja kellele on see oluline, saab uuring täiendada olemasolevaid teadmisi ja täita oma eesmärgi anda meetmete valiku ja institutsionaalse ülesehituse kohta käivat infot, mida saaks kasutada edasistes aruteludes aglomeratsiooniefekti üle. Uurimisrühm pole eeldanud, et suurlinnastute juhtimine piirdub täielikult suurlinnastute institutsioonidega. Suurlinnastute institutsioonide tähtsus on väga erinev, nende võimupiirid ja suutlikkus eri riikides ja riikide endi seeski on erinev, aga nende ulatus ja mõju sõltub kõikidel juhtudel suhetest teiste valitsus- ja valitsemistasanditega (kohalik, regionaalne, riiklik, rahvusvaheline) ning suhetest avalik-õiguslike asutuste ja mittetulundussektoriga.

3. Projekt koosnes viiest põhilisest osast. Viimasel kohtumisel Lyonis koostati juhistekogum meetmete ja institutsionaalse korralduse kavandamiseks Euroopa aglomeratsioonides.
4. Uuringul oli kaks peamist osaülesannet: 1) laiahaardeline ja n-ö ülelibisev analüüs, kuidas mõjutab aglomeratsioonimajandus muutusi Euroopa haldushierarhias, ning 2) Barcelona, Dublini, Lyoni ja Manchesteri suurlinnapiirkondade analüüs, mis uuris uute suurlinnastute mõju sisemise ettevõtlusaktiivsuse geograafiale, hindas suurlinnade/linnaregioonide juhtimise arengut aja jooksul ning mõõtis juhtimist ja halduskorraldust kui osa avaliku sektori üldisemast sekkumisest, selleks et aidata kaasa ettevõtluskeskkonna muutmisele ja aglomeratsioonimajandusele.

Uued suurlinnastud ja majanduse ruumiline muutus

5. Uuring tegi kindlaks, et Euroopa suurlinnapiirkondade (või kõige sarnasemate tüüpilistest andmeallikatest kättesaadavate võrdluskaste) puhul valitseb selge korrelatsioon nende piirkondade vahel, mida iseloomustavad kõrge tööhõive ja kogulisandväärtus, ning nende vahel, kellel on viimastel aastatel olnud kõrgeim heaolu kasv. Uuring kinnitas ka, et Barcelona, Dublini, Lyoni ja Manchesteri linnapiirkondades ning eriti tuumlinnades toimus praegusele globaalsele majanduslangusele eelneva dekaadi jooksul kõrge majanduskasv. Seega, uuritud piirkonnad mitte ainult ei saanud kasu sellest riikide majanduskasvust, vaid nad olid ise olulised majanduskasvu tekitajad. Selle tulemusena tugevdasid nad oma positsiooni vastavate riikide linnade edetabelis.
6. Uurimus on leidnud ka tõendeid positiivsest seosest tööhõive tiheduse ja suurenenud tööviljakuse vahel. Kuigi on keeruline testida konkreetselt „lokaliseeritud” ja „linnastunud” majandust (kui kaht põhilist teoreetilises kirjanduses eristatud aglomeratsioonivormi), on tulemused ikkagi kooskõlas eeldusega, et lokaliseerunud majandus oli tähtsam ökonomeetrilise analüüsi varasemal perioodil, 1980. aastatel, kuid linnastunud majandus, mis arvatakse olevat olulisem teenusesektori aktiivsusele, on muutunud tähtsamaks alates 1990. aastatest.
7. Muutuv tasakaal linnastuva ja lokaliseeruva majanduse vahel kajastub üldiselt majandusaktiivsuse geograafia muutumises kõigis uuritud suurlinnastutes. Majanduskasvu kõige kõrgemad näitajad, mille mõõdupuuks on muutused tööhõives, avalduvad suhteliselt kõrge lisandväärtusega teenuste hulgas tuumlinnades, samas kui vanemad tootmissektorid säilivad sopistunult pigem väiksemates linnades suurlinnastute äärealadel. Suurema lisandväärtusega tööstus ning mõned tavalisematest teenindava sektori tegevustest, eriti need, mis vajavad rohkem maad, koonduvad tähtsama transpordi infrastruktuuri ümber, tihti linnakeskuste äärealadele.

Suurlinnastute juhtimise areng

8. Kõigi näidete puhul ilmevad erinevused suurlinnastute juhtimise arengu osas, mis sõltuvad (1) riiklikust institutsionaalsest taustast, (2) suurlinnastute halduslikust keerukusest, (3) institutsioonide volitustest, pädevustest, võimetest ja vahenditest, (4) sellest, mil määral suurlinnastu juhtimine hõlmab poliitika koordineerimist eri valitsustasandite vahel (mitte juhtimis- ja haldusteenuste osutamist), ning (5) sellest, kui võrd nähakse suurlinnastu juhtimise esmaülesandena majandusmuutuse ning selle sotsiaalse, keskkonna ja ruumilise arengu suunamist.
9. Läbivalt on aga igas uuritud suurlinnastus märgata järkjärgulist suundumist jõulisema suurlinnastu juhtimise poole viimase 20–40 aasta vältel. Seda on tinginud osaliselt valglinnastumine ja majandustegevuse detsentraliseerumine, osaliselt teadmispõhisele majandusele ülemineku nõuded ning osaliselt ka kasvav teadlikkus suurlinnastu osade omavahelistest seostest ja erinevatest võimalustest. Ent samas asetuvad uuritud piirkondade alad mitmetel vastandtelgedel erinevalt, nt tsentraliseerituse/detsentraliseerituse teljel on Iirimaa ühes ja Hispaania teises otsas, lihtsa/keerulise institutsionaalse raamistiku teljel ei ole Iirimaa ja Ühendkuningriigi tööjõu jaotumine eri valitsustasandite vahel nii keerukas kui Hispaania ja Prantsusmaa mitmetasemelises haldussüsteemis.

Mida on suurlinnastute juhtimine muutnud?

10. Kui me peaksime järjestama uuritud suurlinnastud selle alusel, kui püsivad, järjekindlad, võimekad ja mõjusad on olnud seal viimase 30–40 aasta jooksul loodud omavalitsusüksuste vahelised institutsioonid, siis on Lyon esimene, järgnevad Manchester, Barcelona ja Dublin. Selline pingerida aga lihtsustab keerukat tervikpilti, kus liikumise suund – suurema integratsiooni ja ühtekuuluvuse poole – on sama, kuid valitud teed erinevad suuresti, nagu ka tegurid, mis soodustavad või takistavad edu saavutamist.
11. Olenemata suurlinnastute institutsioonide autonoomsuse ja mõjukuse tasemest, on selged kaks asja. Esiteks, ja kõige ilmsemalt, ei ole ühelgi institutsioonil väga otsest mõju majanduse ruumilise muutuse ja aglomeratsiooni muustritele, sest avaliku sektori kui terviku otsused mõjutavad üksnes konteksti, milles ettevõtted ja majapidamised oma valikuid teevad. Mustrid, mida erinevad majandustegevuse asukohaelistused loovad, on suuresti lõpmatu hulga ettevõttesiseste otsuste juhuslik tagajärg, mitte avaliku sektori poliitiline kavatsus või eelistus.
12. Teiseks, kui otsustatakse majanduskeskkonda enim mõjutanud tegurite üle, nagu esmatähtsad kommunikatsiooni infrastruktuurid, kõrgelt kvalifitseeritud ja

oskustööjõu kättesaadavus (koos ülikoolidega, kus tegeletakse intensiivselt uurimistööga), rahvusvaheline ühendatus globaalsete sõlmlennujaamaga, planeerimisprotsessi läbipaistvus, stabiilsus, kiirus jne, on isegi tugevaimad suurlinnastute institutsioonid ikkagi üksnes „kõrvalosatäitjad”.

13. Samas võib põhjuslikkuse suunda, milline on olnud suurlinnastu institutsioonide mõju aglomeratsioonimajandusele, vaadata ka teisiti. Juhtimisvorme saab käsitleda osaliste ja alati puudulike katsetena koondada võimekus, autonoomia ja mõjutamisviisid, millega saaks toetavalt ja tõhusamalt reageerida majandusmuutuste uutele mustritele. Me ei väida sellega, nagu poleks meetmete rakendamise ja institutsionaalse arengu protsessis lahendusi, mis ei oleks efektiivsed ega pakuks väärtuslikke õppetunde.