



Programm ESPON 2013

Euroopa maapiirkondade arenguvõimalused

EDORA: European Development Opportunities in Rural Areas

Rakendusuuring

Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte



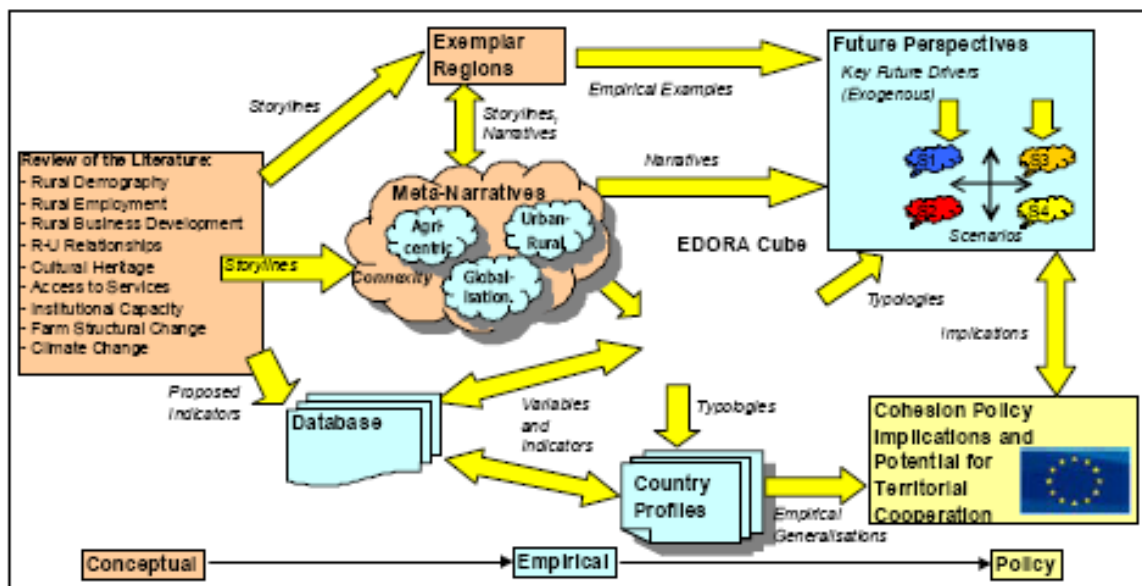
EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEEING TEIE TULEVIKKU

1. SisSissejuhatus

EDORA projekti eesmärk on Euroopa maapiirkondade arenguvõimaluste ja problemaatika parem mõistmine, et toetada suunatud poliitika välja töötamist, eriti seoses töökohtade loomise ja sotsiaalsete muutustega. Eelkõige peaksid uued teadmised aitama Viienda Ühtekuuluvusaruande ja Territoriaalse Ühtekuuluvuse Rohelise Raamatu kohaselt kujundatava ruumilise arengu põhimõtete praktilisel rakendamisel. Põhiprobleemiks on vajadus mõista paremini erinevat liiki maapiirkondade eristumise seaduspärasusi, erinevate arenguvõimaluste olemust ning viise, millest arenguvõimalused sõltuvad ning kuidas võiksid olla tugevdatud maa- ja linnapiirkondade vahelised vastasmõjud.

Selleks, et neid küsimusi käsitleda, on EDORA eksperdid koondanud maaelu muutuste kaasaegsed akadeemilised tõlgendused ning aktuaalsemad andmed eesmärgiga jõuda empiirilisel kehtivate järeldusteni, mis moodustaksid tugeva aluse poliitikasoovitustele.

Projekti tavatust laiema käsitlusega (joonis 1) üritati vältida tavapärase, maaga seotud tootmisharude domineerimist maaelu arengu analüüsil. Töö koosneb kolmest osast. Esimeses osas vaadati üle teoreetiline kirjandus ning mõtestati lahti kaasaegsed maaelu muutuste käsitlused. Teises osas koondati piirkondlik tõendusmaterjal, mis hõlmas nii hiljutisi arenguid kui tulevikuväljavaadete prognoosimist. Kolmandas, viimases osas keskenduti üldistustele ning pakuti empiirilisi tõendeid lähtekohana maaelupoliitika arenguvõimalustest ruumilise ühtekuuluvuspoliitika raames. Need järeldused seostuvad ühtekuuluvuspoliitikaga ja tõstatavad poliitikate täpsustamise vajaduse.



Joonis 1: EDORA projekti struktuur

Vastates projekti rõhuasetusele erinevat tüüpi maapiirkondade arenguvõimalustest on EDORA projekt tähtsustanud regionaalseid eripärasid ja vajadusi, et otsida regionaalarengu tasakaalu ja üritanud asendada aegunud maaelu stereotüüpe. Kohaliku potentsiaali määrab sageli just regionaalne võimekus ja nn. pehmed tegurid. Seetõttu keskendub EDORA aruanne sageli muutustele reageerimise regionaalset võimekuse teguritele, mitte otseselt konkreetsete regionaalset kasvu töötavate tegevuste eelisnimekirja koostamisele.

2. Temaatilise kirjanduse ülevaade ja analüüs

Projekti esimene etapp hõlmab ülevaadet maaelu muutuste kohta käivast kirjandusest, mis juhindus eeskätt põllumajandus- ja metsandussektori välistest tegevustest. Ülevaade vormistati üheksa teemaülevaadena, millest tuleneb arvukalt võimalikke arenguliine maaelu muutusteks. Kirjandusülevaate põhijäreldused võib kokku võtta alljärgnevalt.

I Majandusprotsessid:

Üheks oluliseks arenguliiniks on struktuurimuutus, majandustegevuse laiendamine tavapärasest primaarsetelt või maa-tootlikelt sektoritelt “ueele maamajandusele” (*New Rural Economy, NRE*), milles on domineerimas sekundaarsed ja tertsiaarsed harud. Uus maamajandus on arenenud ühendatumates maapiirkondades ning tihedalt seotud vastulinnastumise rahvastikuprotsessi ning majandustegevuse tsentrifugaalse hajumisega suur- ja regioonilinnadest maale.

Teine võimalik arengulugu, mis on mõjutanud nii ühendatumaid kui kaugemaid maapiirkondi, puudutab maakohtade ja keskkonna avalike hüvede kasutust ning multifunktsionaalsuse tõusu nii traditsioonilistel tegevusaladel nagu põllumajandus ja metsandus kui ka uuematel tegevusaladel, eriti aga rekreatsiooni ja turismisektoris. Seda keerukat ja tõusujoones liikuvat struktuurimuutust tähistatakse terminiga “tarbimishüveline maapiirkond” (*consumption countryside*).

Kolmas iseloomulik maapiirkondade muutuste näitaja on seotud põllumajandusega, kus eristub ühelt poolt suuremõõtkavaline, kõrgelt mehhaniseeritud, kommertslik “paraproduktivistlik” areng väiksemõõdulisest, sageli osaajalise hõivega multifunktsionaalsest “periproduktivistlikust” strateegiast. Mõnedes uutest liikmesriikidest kujutab elatustalude põllumajandus endast kolmandat muutuse arengurada.

II Sotsiaalsed protsessid

Maapiirkondade muutust juhivad peamiselt sotsiaalsed protsessid. Siiski ei väljendu see mitte ühes, vaid kolmes arengutees: (a) väljaränne maapiirkondadest - kaugematest maapiirkondadest lahkub inimkapital linnalistesse ja ligipääsetavamatesse maapiirkondadesse; (b) majandusränne vaesematest uute liikmesriikide maapiirkondadest nii Euroopa Liidu vanade liikmesriikide maa- kui linnapiirkondadesse; ning (c) vastulinnastumine ehk liikumine väike- ja suurlinnadest ligipääsetavamatesse maapiirkondadesse. Esimese arengutee sotsiaalne ja majanduslik mõju maapiirkondadele on enamasti negatiivne. Teise kahe puhul on tulemuseks keerukas tasakaal positiivsete ja negatiivsete mõjude vahel.

Need kolm rändestsenaariumi on tihedalt seotud ka rahvastiku vananemisega, millel on omakorda kahetine vastasmõju majandusarengule, teravdades tühjaksrände mõju mõnedes piirkondades ühelt poolt ning tugevdades arengupaljusust ja innovatsioonivõimet teistes.

Kolmas väga oluline probleem, mida tuleks sotsiaalsete protsesside all nimetada, seostub põhiteenustega varustatuses. Üleminek heaoluriigi põhimõtelt neo-liberaalsele ja ‘ueele avalikule haldusele’ on mõjutanud rännet, rahvastiku vananemist ja regioonide ‘laienemist’, kergitades viimastel aastatel esile arvukalt kriitilisi poliitilisi küsimusi. Teenustega varustatuse ning teiste sotsiaalsete ja majanduslike muutuste vaheline põhjuslik ringseos asetab teenusevarustatuse nii positiivsete kui negatiivsete kumulatiivsete protsesside peamiseks hoovaks.

Maamajanduse struktuurimuutus on seotud maapiirkondade sotsiaalse kapitali iseloomu ja paigutuse muutustega, mis on omakorda erineval moel seotud maapiirkondade

valitsemistavadega. Taolisel sotsiaalse kapitali uuendamisel ja uutele arenguvõimalustele reageerimisel on palju erinevaid mõjusid maapiirkondade võimekusele.

III Poliitilised protsessid

Poliitilises kontekstis on määravateks muutuse protsessideks: regioonide 'laienemine', st haldusala suurenemine päevaste liikumismustrite suurenemise ja muutumise tõttu, ja 'heaoluriigi taandumine', st avalike teenuste erastamine (allhange erasektorist). Viimasega on seotud kolmanda sektori tähtsuse kasv, mitmetasandilised valitsemismudelid, partnerlus ja tähtajaline projektitöövõtt kui põhiline töökorraldus.

See muutuste ahel valitsemises, osalt seotud OECD kirjeldatud 'uue maaelu paradigmaga', viib 'projekti-riigi' tekkeni. Tasakaal kasude ja vastuoluliste mõjude vahel varieerub, aga selgeks saab kaks asjaolu: 1) võrdlusanalüüs on äärmiselt keeruline institutsionaalse arenguloo erinevuste tõttu; 2) institutsionaalset võimekust on üsna raske kunstlikult välise poliitilise sekkumisega mõjutada.

IV Keskkonnaprotsessid

EDORA ei ole spetsiaalselt keskendunud keskkonnamuutustele, aga on täheldanud, et keskkonnateema hõlmab mitmeid sotsiaalmajanduslikke aspekte. Näiteks, üks teemaanalüüsides vaatles kliimamuutuse probleemi ja selle mõjusid maapiirkondade arengule. Kliimamuutusest johtub Euroopa põhja-lõunateljelise jaotus. Põhjapoolsetes liikmesriikides on kliimamuutuse peamine negatiivne mõju eeldatavasti kompenseeritud kõrgemate keskmiste temperatuuridega, mis laiendavad põllumajandusliku tootmise valikuvõimalusi. Lõunas ja ka idas kitsendavad tõusvad temperatuurid ja sademete vähenemine põllumajanduse valikuid ning võimendavad keskkonnaseisundi halvenemise riski turismile ja vabaajategevustele. Seejuures, institutsionaalne võimekus kohanemisstrateegiate rakendamiseks ei ole kuigi suur.

Praegu räägivad kliimamuutuste uuringud ja aruanded meile pigem tõenäoliste otsete keskkonnamõjude ja ilmastikuprotsesside kohta kui keerukate kaudsete sotsiaalmajanduslike tagajärgede kohta. Samuti ei mõisteta kliimamuutuse piirkondlike või kohalike mõjusid veel kuigi hästi. Siiski võib väga üldistatult eeldada, et kliimamuutuste mõju on märkimisväärsem neis regioonides, kus põllumajandus ja teised primaarsektori tegevusalad on suhteliselt olulised, aga ka neis piirkondades, kus "tarbimishüvelised" tegevusalad on tugevalt arenenud. Regioonid, kus struktuurimuutused mitmekesisistatud "uue maamajanduse" suunas on arenenud kaugemale, saavad kliimamuutusest tõenäoliselt vähem mõjutatud. Mitmekesisistamine, maamajanduse diversifikatsioon võib tõepoolest osutada kliimamuutuse mõju vähendamise oluliseks puhverdavaks võtteks.

V Linna- ja maapiirkondade suhted

Seda teemat on puudutatud mitmes aspektis. Samuti on linna-maa suhete kohta piisavalt kirjandust. Materjal on siiski üsna kirju, tihti ühitamatu ja allikate kokkupanek sidusaks 'jutustuseks', mis võiks olla aluseks tulevikuvaadetele või poliitikasuundade, on raske järgmisel põhjusel ja asjaoludel.

- Linnapiirkonnad ja linnade tagamaad kattuvad ruumiliselt, olles ühendatud majanduslike ja sotsiaalsete vastasmõjude keerukas süsteemis, näiteks pendelränne, teenuste osutamise mustrid, vaba aja veetmise ja kultuuritarbimise seoseid jne.
- Paljudel maapiirkondadel on paraku kaugemate regioonidega üle Euroopa samavõrd palju seoseid kui naabruses paiknevate linnapiirkondadega. Sestap võib väita, et globaalne seotus ongi võti uute maamajanduse tegevusalade arendamiseks.
- Halduspiiridel on linna- ja maapiirkondade seosed topeltkeerukad, püstitades keerukaid küsimusi poliitikaplaneerimisest, kujundamisest ja elluviimisest, kuidas haldusvõim ja -

asutused toetavad maapiirkondade vajadusi ja potentsiaali.

- Linna- ja maapiirkondade haldusüksused näevad tõenäolisemalt end pigem võistlemas nappide ressursside pärast kui tegemas koostööd maapiirkondade arengu nimel.

VI Meta-narratiivid ja regionaalne taust

Üheksa temaatilist ülevaadet seostab juhtmotiivid - pikenevate geograafiliste vahemaadega vastastikuste seoste kogum kõikidest maapiirkondade majanduslikest ja sotsiaalsetest tegevustest. See tähendab, et seoste tugevus infoallikate, innovatsiooni ja ärivõimalustega võib teiste faktorite võrdtähtsuse korral muutuda olulisemaks kui geograafiline asend või lähedus ressurssidele.

Kolm kaasaegse maaelu muutuse kolm meta-narratiivi aitab mõista üksikute arenguteede keerukust ja muutlikkust.

Põllumajanduse meta-narratiiv seostab erinevaid post-modernse või tootmisjärgse ajastu mõisteid ja strateegiaid nagu multifunktsionaalsus, üheaegne muutus ja ökoloogiline, mahetootmine. Need kõik rõhutavad fakti, et põllumajanduse ja talupidamise huvirühmad on kasvavalt mures laiemalt kui vaid seda on toidutoodangu suurendamine. Sellele meta-narratiivile on aluseks para- ja periproduktivismi mõisted.

Maa-linn meta-narratiiv seostab mitmeid teemasid rändest, maa- ja linnapiirkondade vahelistest suhetest, ligipääsust põhiteenustele, aglomeratsiooniefekti (või selle puudumise) mõjusid ning rõhutab kumulatiivset põhjuslikku seost lähedamal ja kaugemal asuvate või hõredalt asustatud maapiirkondade eristumisest ja paratamatust ebavõrdsusest.

Globaalse konkurentsi meta-narratiiv rõhutab ühendatuse suurenemist ja globaalse kaubanduse liberaliseerimise mõjusid töajuturu segmenteerumisel Euroopa maapiirkondade struktuurimuutustes. Globaalse rõhuasetusega strateegiad panevad maapiirkonna sõltuma teadmistepõhisest majandusest, nn. loovklassidest, kvaliteedist, asukohaturundusest, nišiturgudest jne.

Ühendatuse parandamise teema ja antud kolm meta-narratiivi on suures osas välismõjulised, eksogeensed, väljendatuna üldiste muutuste indikaatoriga, mis toimivad kõigis Euroopa maapiirkondades. Sellisena on nad sageli üleilmselt seotud sotsiaalmajanduslike muutuste ja suundumustega, mida ei saa riikliku poliitilise sekkumisega kergesti mõjutada. Küll aga saab Euroopa maapiirkondade suurenevat regionaalset eristumist kõige paremini selgitada erinevustega kohalikus keskkonnas, mida need välisjõud mõjutavad.

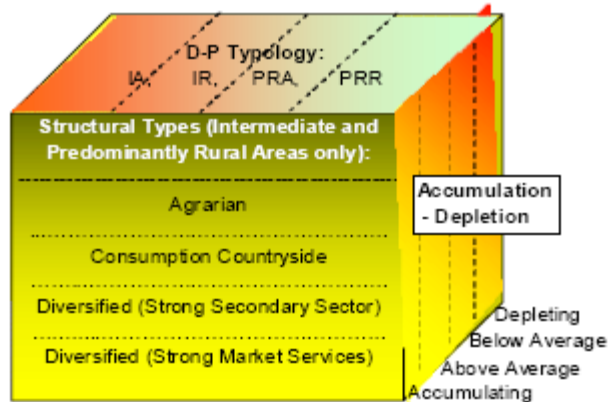
Kohaliku keskkonna oluliste aspektide hulka kuuluvad nn. kõvad tegurid nagu tooraineressursid, maastik, füüsiline infrastruktuur ja ehitised ning nn. pehmed tegurid nagu kohaliku tööjõu oskused ja võimed, ettevõtluskultuur ja innovaatus, ettevõtlusvõrgustike iseloom, kohalike institutsioonide ja valitsemistavade kvaliteet. Erinevates poliitilistes kontekstides on see seostatud seitsmel kapitalivormil (finants-, ehitus-, sotsiaalne, inim-, looduslik, kultuuriline ja poliitiline kapital) põhineva kontseptsiooniga. Camagni (2008) on esitanud veidi erineva teoreetilise üldistuse põhinevalt territoriaalse kapitali ideele.

3. Maapiirkondade eristamise suuremõõtkavalised mudelid

Olles üldistanud maapiirkondade muutuse kaasaegse käsitluse, keskendub projekti teine osa regionaalse andmebaasi loomisele, mis sisaldab nii teisestest allikatest pärinevaid algandmeid kui

antud uuringus tuletatud näitajaid.

Et tõlgendada territoriaalseid erinevusi tugevustena, tuleb rakendada mõistekirjeldavat lähenemist. Mõistelised üldistused on olulised maapiirkondade kohta käivate iganenud stereotüüpide asendamiseks. Meta-narratiivid käituvad muutusprotsessides komplektina. Üht meta-narratiivi ei ole võimalik siduda vaid ühe konkreetse regioonitüübiga. Kõik kolm meta-narratiivi võivad mingil määral kehtida korraga ühes regioonis.



Joonis 2: EDORA kuup kolmemõõtmeliseks analüüsiks

Märkus: IA (*Intermediate Accessible*) - keskmise ligipääsetavusega,

IR (*Intermediate Remote*) – keskmiselt kaugem

PRA (*Predominantly Rural Accessible*) - enamjaolt hea ligipääsetavusega maapiirkond

PRR (*Predominantly Rural Remote*) - enamjaolt kaugem maapiirkond

Tõendatud üldistusteni jõudmiseks raamistas EDORA analüüsi kolme eraldiseisva regionaalse tüpoloogiaga. Vaid ühe tüpoloogiaga oleks keeruline hõlmata maapiirkondade eristumise kõiki olulisemaid aspekte. Seetõttu hõlmab niinimetatud EDORA kuup kolme tüpoloogiat, väljendades kolme erinevat muutuse mõõdet (joonis 2).

Kolm tüpoloogiat püüavad haarata järgnevaid maaelu eristumise järgmisi tunnuseid.

1. Maalisus/ühendus. See tüpoloogia seostub maa-linn meta-narratiiviga ja tuletati regionaalpoliitika peadirektoraadi poolt OECD tüpoloogiast. Eristatakse nelja (mittelinnalist) regioonitüüpi; keskmise ligipääsetavusega (*Intermediate Accessible*), keskmiselt kaugem (*Intermediate Remote*), valdavalt hea ligipääsetavusega maapiirkond (*Predominantly Rural Accessible*), ja valdavalt kaugem maapiirkond (*Predominantly Rural Remote*).

2. Majanduse restruktureerimine. See tüpoloogia seostub nii põllumajanduskeskse kui globaalse konkurentsi meta-narratiiviga ja on välja arendatud 13 näitaja põhjal, kasutades mitme kriteeriumi alusel komponentideks jaotamist. Taas eristus neli erinevat mittelinnalist regiooni: agraarne, tarbimiskeske, tugeva sekundaarsektoriga mitmekesine ja tugeva teenustesektoriga mitmekesine.

3. Võimekus. See tüpoloogia asetab regioonid akumuleerimise ja hääbumise teljele ning lähtub oma lähtealustes peamiselt linn-maa meta-narratiivist, põhinedes viiest näitajast koosneval sünteesindeksil tulemuslikkusest. Eristatakse nelja regioonitüüpi: akumuleeruv, üle keskmise, alla keskmise ja hääbuv.

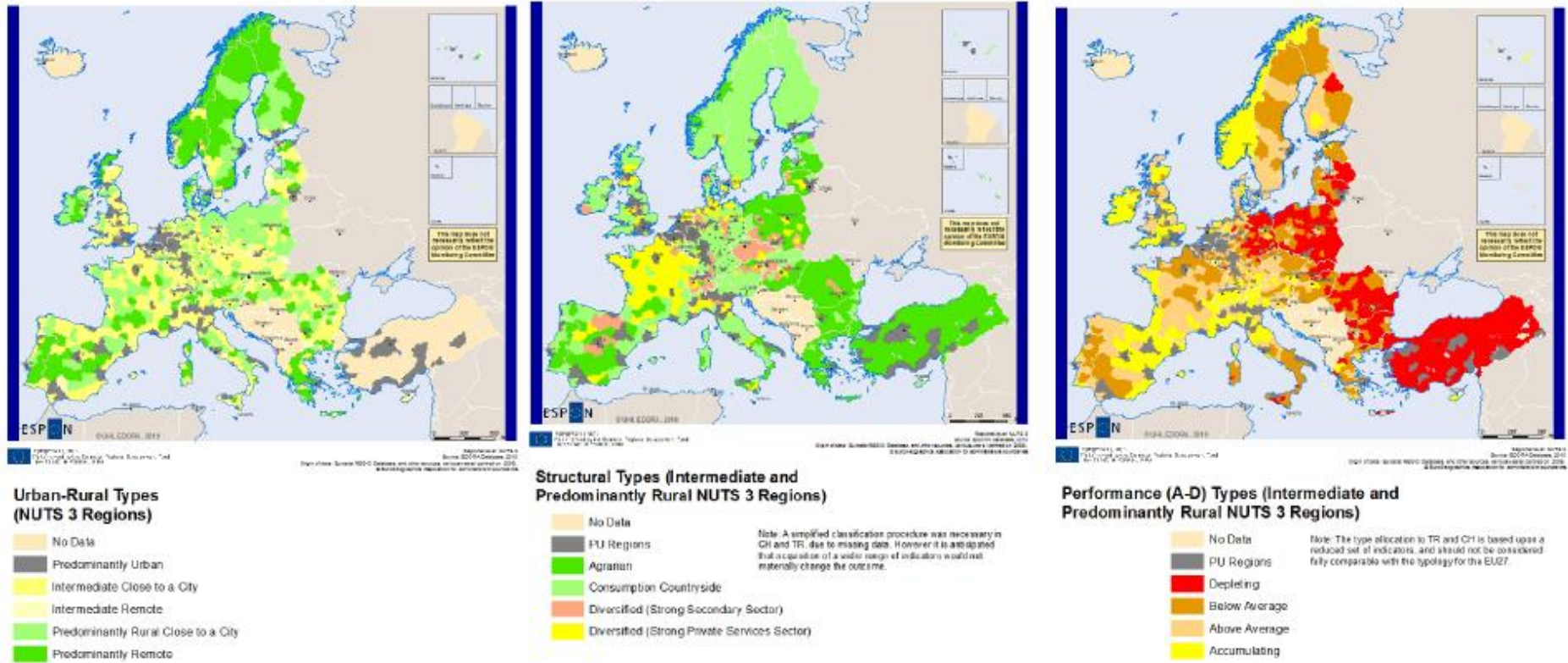
Tulemusena saadi kolm kaarti (kaarditahvel 1).

Tüpoloogiakaartide analüüs koos risttabelianalüüsiga andis Euroopa maapiirkondadest huvipakkuva

'triangulatsiooni' alljärgnevate järeldustega.

- Regioonid, kus kohalikus majanduses mängib põhilist rolli primaarsektor, on peamiselt koondunud ümber EL27 ida- ja lõunaserva.
- Ülejäänud Euroopat iseloomustab kolme tüüpi maapiirkondade muster: tarbimuslik, sekundaarsektori-mitmekesine ja teenuste-mitmekesine. Neist viimane on üldiselt seotud ligipäasetavamate aladega.
- Põllumajanduspiirkonnad on suhteliselt madala võimekusega, väljendades mitmeid sotsiaal-majandusliku hääbumise tunnuseid. Sekundaarsektori-mitmekesised regioonid kalduvad samuti pigem vähevõimekamate sekka, võimalik et sõltuvuse tõttu töötlevast tööstusest.
- Tarbimuslikud regioonid ja teenuste-mitmekesiste rühm on mõlemad kõrge võimekusega ja tõenäoliselt jätkavad lähitulevikus 'akumuleerumist'.

Need lihtsustatud üldistused ei suuda loomulikult täpselt käsitleda kõiki maapiirkondade kohalike eristumiste mitmekesisust Euroopas. Võimalike tegurite, võimaluste ja piirangute kombinatsioonid võimaldaksid luua veel mitmeid täiendavaid regioonitüüpe. Siiski tundub, et Euroopa maapiirkondade ühtekuuluvuspoliitika tulevikuaruteludes võivad need neli regioonitüüpi olla valitud üldistusena, kui seni on maapiirkondi jagatud eelkõige kaheks - põllumajanduskesksed ja tarbimuslikud. Mitmekesiste maamajanduste (nii tugevale sekundaarsektorile kui teenustele keskendunud) üsna erinevad vajadused ja võimalused väärivad poliitilises arutelus senisest tunduvalt suuremat tähelepanu.



Kaart 1: Kolm EDORA tüpoloogiat

Riikide profiilid

Riikide profiilide eesmärk on esitada maapiirkondadest kolmel tüpoloogial põhinevad ja teisi sotsiaalmajanduslikke näitajaid sisaldavad visandid riiklikul ja makroregiooni tasandil.

Riikide profiilid esitatakse töödokumendis (Töödokument 25, Lisa 1), ja 31 iseseisva aruandena iga ESPON riigi kohta (Lisa 2). Lõpparuandes on esitatud metodoloogia lühikirjeldus, millele on lisatud mõned näited järeldustega. Analüüs annab selgema ülevaate Euroopa mittelinnaliste piirkondade sotsiaalmajanduslikest näitajatest, illustreerides nii liikmesriikide endi kui meta-regionaalseid mustreid.

4. Väiksemõõtkavalised protsessid regionaalsel ja kohalikul tasandil

Kaheteistkümnes näidisregioonis viidi läbi tervikanalüüs, et sügavuti mõista maaelu muutusi erinevas kontekstis ning kirjeldada täpsemalt maaelu muutusi. Näidisregioonid täpsustavad ja mõnel juhul vaidlustavad projekti kontseptuaalses osas välja töötatud tüpoloogiat ja meta-narratiive.

Regioonid valiti nõnda, et need esindaksid maaelu mitmekesisust ning kataksid erinevaid struktuuri- ja suutlikkuse tüüpe. Juhtudel, kus üks tüübiesindaja kattis mitmeid regioone, olid erinevused sama olulised kui sarnasused. See näitab, et kuigi üldistused on vajalikud, ei tohi unustada iga regiooni unikaalsust. Lisaks olid mõned regioonid valitud esindama tüpoloogiate heterogeenseid kombinatsioone. Mõnedes piirkondades oli domineerivaks üks EDORA kuubi mõõde, näiteks seal, kus kõige ilmsemaks omaduseks oli "hääbumine" ja regiooni puhul, kus linna lähedus oli ülekaaluka tähtsusega.

Ühendatuse teema on läbivaks enamikus näidisregioonides, rõhutades vastastikuse mõju ja sidustamise erilist tähtsust. Siiski saadi ka tõendeid asukoha olulisuse ning vajaduse kohta parendada füüsilist infrastruktuuri - transporti. Mitmed näidisregioonidest külgnevad riigipiiridega, mis viib spetsiifiliste ühendatuse küsimusteni.

Põllumajanduse narratiiv ilmnis mitmetes regioonides. Selgub, et areng peri- või paraproduktivistlike mudelite suunas ei ole universaalne, esineb mahajäämust. Samuti ei tohi unustada, et mõnedes piirkondades pole kunagi olnud tugevat põllumajandussektorit.

Linn-maa narratiivile oli palju tõendusmaterjali ning seonduvaid rändemustreid, kuigi mõnes piirkonnas kerkis esile väiksemate linnade roll tugevamalt kui suurlinnade oma. Huvitaval kombel ei too linnapiirkonna lähedus alati kaasa eeliseid.

Globaalse konkurentsi narratiivi iseloomustab teravalt viinamarjakasvatuse areng ühes Hispaania regioonis. Kaheteistkümnes uues liikmesriigis on liitumine globaliseerumise mõjusid suurendanud ja kiirendanud.

Regionaalne analüüs tõstab esile sotsiaalse kapitali, institutsionaalse võimekuse ja valitsemisstiilide ja-struktuuride olulisuse kõikide regioonitüüpide puhul ning kõikide meta-narratiividega seoses. See viitab asjaolule, et loetletud teemad peab hoolikalt tulevikusuundumuste vaagimisel ja poliitikaarengutes läbi kaaluma.

Viimane ja väga oluline tähelepanek näidisregioonide aruannetest on muutuste määrast ja suunamuutusest kas järkjärgulise hääbumiseni või akumulatsioonini. On tavaline, et teatud sündmused võivad vallandada võrdlemisi järske suunamuutusi kiirete protsessidega.

5. Tulevikuväljavaated

Aruande viies osa kasutab prognoosimise tehnikaid, et kaaluda tuleviku võimalusi ja piiranguid, millega erinevat tüüpi maapiirkondadel tuleb tõenäoliselt järgneva kahe kümnendi jooksul silmitsi seista. Vaadeldakse hiljutise ja praeguse muutuse meta-narratiive kui enamasti välisteguritest ajendatud protsesse. Järgnevate kümnendite jooksul võivad maapiirkondi survestada uued 'välised häired', põhjustades veelgi kiiremaid ja radikaalsemaid muutusi. Võimalike äkkmõjude hulgast on kõige tõenäolisem ja mõjukam maapiirkondade kontekstis kliimamuutus. Kõige olulisem kliimamuutuse tunnus, mille üle veel konsensust ei ole, on kiirus. Teine väline vapustus on hiljutine finantskriis ja jätkuv riigivõlgade kasv. See paistab tõenäoliselt mõjutavat majanduse juhtimist, mis on aluseks kliimamuutustega tegelemiseks. Valikuvõimalused ulatuvad sekkumatusest ühelt poolt kuni karmide regulatsioonideni teiselt poolt.

EDORA tulevikuvaadete analüüs kasutab lihtsustatud, kvalitatiivset, prognoosivat lähenemist, mis on sobiv, arvestades piiratud kättesaadavaid ressursse, kaalutletavate probleemide ulatust ja asjaolu, et sellel alal on kvantitatiivne andmestik võrdlemise napp. Arendatakse stsenaariume, millele järgneb eksperthinnang võimalike mõjude kohta neljale mittelinnaalse/maalise regiooni struktuuritüübile.

Kaks eelpooltutvustatud välist näitajat liigendavad analüüsi kahele teljele. Esimene telg ulatub järkjärgulisest kliimamuutusest ühes äärmuses kiire muutuseni teises. Teine, majanduse juhtimise telg ulatub neo-liberaalsest tugeva reguleerimiseni. On selge, et need kaks telge pole teineteisest täiesti sõltumatud, sekkumatuse põhimõtte on tõenäolisem järkjärgulise muutuse korral, samas kui karm ja kiire kliimamuutus kannustab liikmesriike ja rahvusvahelisi organisatsioone enam ülalt-alla otsustele. Kaks telge moodustavad neli sektorit, mis võivad moodustada aluse neljale võimalikule muutuste stsenaariumile järgneva kahe kümnendi jooksul.

Stsenaarium 1: Järkjärguline kliimamuutus + reguleerimata turumajandus

Paljuski on see tavapärase tegevuse jätkamisele lähedane stsenaarium. Põllumajanduse para-produksionistliku mudeli suunas muutmise ja uute energiatootmise viiside märkimisväärse kasvu eranditega jätkuvad praegused protsessid. Tõenäoliselt regionaalsed erisused suurenevad.

Stsenaarium 2: Järkjärguline kliimamuutus + tugevalt reguleeritud majandus

Teises stsenaariumis viib finantskriisi mõju ettevaatlikuma majandusjuhtimiseni, kus kapitali vähesus nii era- kui avalikus sektoris vastab järkjärgult esile kerkivate kliimamuutuste mõjudele. Piiratud leevenduspoliitika tähendab, et isegi järkjärgulisel kliimamuutusel on märkimisväärsed mõjud majanduslikule aktiivsusele ja elukvaliteedile Euroopa maapiirkondades. Selle tulemuseks suureneb väljaränne põllumajanduslikest ja hõreasustatud aladelt. Energiahinnad tõusevad, samas taastuenergiaallikate arendamine on tagasihoidlik, viies kasvavale sõltuvusele tuumaenergiast. Suurenevad veokulud tõstavad impordi kaitsetolle ja aeglustavad Euroopa tööstuse allakäiku. Alanenud tarbijakulutused ja kapitali vähesus pärsivad tertsiaarsektori arendamist.

Stsenaarium 3: Järsk kliimamuutus + reguleerimata turumajandus

Järsk ja häiriv kliimamuutus annab maale lisaväärtuse kui põhilisele ressursile, mis tugevdab nii kohastumise kui leevendamise meetmeid. Toiduhinnad tõusevad,

taastuenergia tootmine ja biotehnoloogiatööstus laienevad kiiresti. Põllumajanduslik tootmine intensiivistub ja võtab enam kasutusele biotehnoloogiat. Kontroll (maapiirkondade) tootmisvahendite üle kontsentreerub eraettevõtete kätte. Tertsiaarsektorit toetab finantsteenuste laienemine ja erainvesteeringud uurimis- ja arendustegevusse, kuigi see piirdub peamiselt hästi ligipääsetavate maapiirkondadega.

Stsenaarium 4: Järsk kliimamuutus + tugevalt reguleeritud majandus

Kliimamuutuste järsk vallandumine toob vastusena kooskõlastatud konsensus-põhise avaliku poliitika ja majanduskorralduse. Riiklikud investeeringud uue põlvkonna tuumaenergeetikasse on tormilised. Põllumajandusmaa kasutamine reguleeritakse tagamaks toiduga kindlustatus. Lõuna-, Ida- ja Kesk-Euroopast lähtuvad tugevad rändevood põhja ja läände ning suurematesse linnadesse. Madala emissiooniga või saastevabade tehnoloogiatega avaliku transpordi süsteemid viivad kompaksete linnade kasvule. Fossilsete kütuste kasutamine reserveeritakse toiduainetoodangule, ka saagikoristus reguleeritakse, et vähendada kasvuhoonegaaside tootmist. Primaar- ja sekundaarsektor taaselustatakse poliitikameetmetega. Seni tertsiaarsektori suunas kulgenud struktuurimuutus aeglustub.

Nelja maapiirkondade struktuuritüübi stsenaariume hinnati ekspertide poolt. Ilmnes, et esimest stsenaariumi (Järkjärguline kliimamuutus + reguleerimata turumajandus) peetakse kõige tõenäolisemaks järgnevatel aastatel. Territoriaalse ühtekuuluvuse seisukohast eelistatuima stsenaariumi kindlaks tegemine osutus keerukamaks. Siiski jõuti enam-vähem konsensuseni teise stsenaariumi väljapakkumisel.

6. Võimalikud poliitilised valikud Euroopa maapiirkondade konkurentsivõime ja ühtsuse toetamiseks.

Projekti viimane osa vaeb võimalikke poliitikameetmeid ja teeb soovitusi. Need ei tulene maapiirkondade õppetundidest ja reaalsest sekkumisest, vaid on antud aruande nelja esimese osa kontseptuaalse ja empiirilise analüüsi loogiliseks laienduseks.

Oluline on hoida korraga silme ees kogu Ühtekuuluvuspoliitikat nagu ka selle laiemaid eesmärke, mis tulenevad Lissaboni Agenda (majanduslik konkurentsivõime), Göteborgi Agenda (keskkond) ja Lissaboni lepingu territoriaalse ühtekuuluvuse lisadokumendi. Sisuliselt püüeldakse tasakaalustava regionaalarengu poole, et võimaldada kõikidele regioonidele nende potentsiaalid rakendamist - „mitmekesisuse muutmine tugevuseks“.

Territoriaalse ühtekuuluvuspoliitika üks võtmeteemasid on territoriaalne koostöö. See ebamäärane mõiste hõlmab nii olemasolevaid mitteformaalseid kui formaalseid maa-linn vastasmõjusid.

7. EDORA järeldused

Maapiirkondade arengut ja muutusi on juhitud erinevate poliitikavalikutega, reageeringud muutustele on sõltunud peamiselt kohalikust võimekusest ja potentsiaalidest, sh maa, materiaalsed ressursid, ligipääs turule, põhikapital, transpordi infrastruktuur jne. Olulised on ka „pehmed“ mittemateriaalsed ressursid. Viimased on seotud uuemate arenguvõimalustega nagu näiteks maaelu hüved. Tihti on eelkõige pehmed tegurid, nagu inim- ja sotsiaalne kapital või institutsionaalne võimekus, olulise tegurina toetamas maapiirkonna muutusi.

Mittemateriaalsete regionaalsete varade oluliseks tunnistamine on juurutanud seisukohta, et kohaliku arengu võtmeküsimuseks on seitsme ühiskondliku kapitali vormi olemasolu (traditsioonilise kolme asemel). Seda ideed on edasi arendanud Camagni, kes on pakkunud välja 3x3 maatriksi territoriaalse kapitali tüüpidest konkurentsi ja materiaalsuse telgedel.

Territoriaalne koostöö

Näidisregioonide aruanded andsid tõendusmaterjali territoriaalse koostöö vormidest. See on väga keeruline ja suhteliselt uus uuringuvaldkond, milles terminoloogia, süsteemse analüüsi ja tõlgendusmeetodid on alles arendamisel. Territoriaalse koostöö piiranguid ja võimalusi mõistetakse üsna halvasti.

Euroopa Liidu territoriaalse ühtekuuluvuse ja maapoliitika asjaolud

Esimene tegevusprogramm Euroopa Liidu territoriaalse agenda rakendamiseks nimetab mitmeid võtmepoliitika, mis põhinevad territoriaalsusel. Kõige olulisemad on ühtsuspoliitika ja Euroopa Liidu maaelu arengu poliitika, aga tähtsad on ka transpordipoliitika ja säästva arengu strateegia. Lisaks on märkimisväärne territoriaalne mõju integreeritud merenduspoliitikal, keskkonnapoliitikal, teadus- ja innovatsioonipoliitikal ning naabruspoliitikal.

Kuigi Territoriaalne agenda seda ei nimeta, ei tohiks kõrvale jätta ka kultuuripoliitikat ning tööhõive- ja sotsiaalpoliitikat. Poliitikavalikutes otsitakse intensiivselt võimalusi ühtekuuluvuspoliitika probleemide lahendamiseks. Üritatakse kohandada riiklikke strateegiaid ruumiliseks arenguks ja ka maaelu arenguks.

Teised maapiirkondadega seotud võtmeküsimused on järgmised.

- Vajadus kujundada tõeliselt lai territoriaalne poliitika (praegune maaelu arengu poliitika on tugevalt sektoripõhine).
- Mõjude hindamine, mis arvestaks regionaalset tausta, poliitilist reaalsust kui uuenemisvõimet.
- Territoriaalne ühtekuuluvuspoliitika peab otsima võimalusi tasakaalustada kontsentreerumist ja aglomeratsioon.
- Riiklikke poliitilisi valitsemistavasid ja rajasõltuvust ei tohi ignoreerida.

Ühtekuuluvuspoliitika põhimõtted maal

- Ühtekuuluvuspoliitika territoriaalsed aspektid viitavad mitmetele üldistele poliitikapõhimõtetele, mida tuleb analüüsida reaalsete territoriaalsete mõjude ja ühtekuuluvuspoliitika alusel.
- Territoriaalne kapital on oluline. Kohalikele tegutsejate tuleb anda mandaat, soosida koostööd ning pöörata suuremat tähelepanu sotsiaalsele ja kultuurilisele arengule.
- Mõned põhimõtted eeldavad pikaajalist visiooni. Kliimamuutus näiteks rõhutab vajadust pika-ajaliseks poliitikaks.
- Maapiirkondade keskkonna ja virgestushüvede mõistmine on otsustava tähtsusega nende piirkondade territoriaalsete võimaluste rakendamiseks, eriti turismi arendamiseks.
- Poliitilised sekkumised peaksid puudutama nii makro-, meso- ja mikrotasandit. Makrotasandil on põhilisteks territoriaalne ühtekuuluvuspoliitika, poliitiliste muutuste, tehnoloogia- ja energiapoliitika. Regionaalpoliitika keskenduks kohapõhisele strateegiale, võrgustikele, sekkumistele, subsidiaarsusele ja valitsemisküsimustele ning regionaalsele kriisilahendusele. Kõige olulisem on näha kohalikku rahvast peamise huvirühmana.
- Maapiirkondade mitmekesisus näitab, et poliitilisi protsesse ei saa korraldada tüüpsegevusena, vaid need peavad olema määratletud, suunatud ja kohandatud

vastavates tingimustes.

- Vaja on uusi koha-põhiseid valitsemise ja halduse põhimõtteid, kuidas valitakse prioriteete, kuidas käib riiklik sekkumine probleemilahendusse, kuidas tõhustada valitsemist, tehes seda erinevate ruumiliste tasandite seostes.

Reaalpoliitika peab vähendama maaelu arengu diskursuse ja poliitikarakenduste vahelist lõhet. Teiseks peab uus poliitika sisaldama kokkulepet maaelupoliitika ja regionaalpoliitika terviklikkusest, et ületada halduskillustatust ja rakendada territoriaalset juhtimist.