



ESPA 2013 Programm

Maapiirkondade arengupotentsiaalid

PURR: Potentials of Rural Regions

Sihtuuring

Lõpparuande kokkuvõte



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

1. Sissejuhatus

Eri piirkonnad arenevad Euroopas väga erinevalt, sõltuvalt oma eripärastest, varadest ja osalistest. Üldjuhul on maapiirkonnad probleemsemad kui linnapiirkonnad ning seetõttu on väga oluline teha kindlaks, kuidas ergutada maapiirkondade arengut rakendades nende sisemisi arengupotentsiaale (st nende varade ja osaliste, mitte aga välistekkeliste tegurite toel), mis aitaksid kaasa soovitud arengueesmärkide saavutamisele.

Territoriaalset arengupotentsiaali saab hinnata analüüsides piirkondade territoriaalset kapitali. *Territoriaalne kapital* viitab piirkonna eripärastele omadustele või eelistele, mis hõlmavad nii materiaalseid kui ka immateriaalseid tegureid. Seda mõistet on nii uuemas ELi poliitikas kui ka akadeemilises käsitluses üha jõulisemalt edendatud piirkondlikku konkurentsivõimet tugevdava vahendina seal, kus turg ei suuda piirkonna potentsiaali tõsta. Seepärast on see mõiste maapiirkondade jaoks iseäranis huvipakkuvaks muutunud ja seda eriti geograafiliselt perifeersetel aladel, mille arengupotentsiaal on eelduste kohaselt piiratud ja arenguprobleemid seetõttu tõsisemad.

Territoriaalne kapital on mitmetahuline mõiste, mida on selle mitmete elementide immateriaalse ja kvalitatiivse olemuse tõttu raske piiritleda ja mõõta. Seepärast ei ole ülaltpoolt lähtuvate kvantitatiivsete meetodite ja andmete abil tõenäoliselt võimalik territoriaalset kapitali täpselt kindlaks määrata. Hiljutisest uuringust nähtub, et maapiirkondade potentsiaali realiseerimisel on peamise tähtsusega just nende immateriaalne vara. Selline vara on väliste vaatlejate eest sageli varjatud ja haaratav vaid piirkondade võrdleva kvalitatiivse auditeerimise abil (Copus 2010: 58). PURR uuring aitab välja töötada auditeerimismetoodikat, mis oleks abiks immateriaalse vara kindlaks tegemisel.

2. Viie piirkonna juhtumiuuringud

Uuringus kasutatud metoodika lähtub territoriaalse kapitali immateriaalse vara kindlaks määramisel. Vastavad indikaatorid töötati välja tuginedes asjatundjate ja huvirühmade mõttevahetustele, mis olid piirkondade arengupotentsiaalide väljaselgitamisel keskse tähtsusega, kuna just kohalikud huvirühmad on sarnaste uuringute läbiviimisel väga olulised teabeallikad. Töötubades koguti suurel hulgal kvalitatiivseid andmeid ja tänu sellele, et töötubade korralduslik ülesehitus oli ühesugune, saab võrrelda ka nende piirkondade sarnasusi ja erinevusi. Ilmnes, et piirkondadele omased rõhuasetused olid mõnevõrra erinevad. Rõhuasetust mõjutasid teatud määral töötubades osalenud inimeste rollid ja eesmärgid, kuid selles peegeldub ka piirkondade mitmekesisus. Uuringusse kaasatud piirkondade mitmekesisusest annab tunnistust ka maapiirkondade liigitus, millest ilmneb, kuidas need erinevad juurdepääsetavuse ja sotsiaalmajanduslike näitajate ning muude omaduste poolest. Selline mitmekesisus on tegelikult positiivne, sest üks projekti eesmärke ongi töötada välja metoodika, mida saab kohaldada paljudele erinevatele piirkondadele.

Riikidevaheline projektirühm leidis, et viie uuritud piirkonna territoriaalne kapital on väga erilaadne. Sarnasusi leidis Notoddenis, Dumfriesis ja Galloways, kus põhirõhk näib olevat sellel, *kuidas linnad saavad regionaalarengut edendada*. Dumfriesi ja Galloway huvirühmadega arutati põhjalikult, mille poolest erinevad regionaalarengu strateegiad, mille arengumootoriks on linnad, sellistest strateegiatest, mis keskenduvad rohkem maapiirkondade probleemidele, näiteks kõrgustike põllumajandusele. Notoddeni (ja Tinni) huvirühmad rõhutasid, et linna ja selle ümbruse minevik ja tulevik on otseselt seotud tööstuspärandiga.

Kõik juhtumiuuringute piirkondade huvirühmad on arusaadavatel põhjustel mures majandusolude tagajärgede pärast, kuid Lätis näib seis olevat palju tõsisem kui mujal. Vidzemes avaldab elanikkonna kahanemine maapiirkondadele tugevat mõju. Näiteks kaasneb sellega suur töötusrisk

haridussektoris, kus juba praegu on suur osa selle eriala esindajatest töötud. Tõenäoliselt süvenevad praegu valitsevad rängad majanduslikud ja demograafilised probleemid veelgi.

Veel üks raskete majanduslike ja demograafiliste olude tagajärg on see, et *huvirühmad keskenduvad enam lühiajalisele ellujäämisele kui pikaajalisele strateegilisele planeerimisele*. Vidzemes ilmnevad raskused on oma olemuselt Põhja-Yorkshire'i piirkonna omadest täiesti erinevad: viimase huvirühmad on mures selle pärast, kuidas maapiirkondade probleemidele ja vajadustele rohkem tähelepanu tömmata. Lisaks tuntakse teatavat ebakindlust ka Inglismaa kiiresti muutuva halduskeskkonna pärast, kuigi soov uute struktuuride loodud võimalusi aktiivselt ära kasutada on tugev. Cambria mägede piirkonnas näib esmaseks ülesandeks olevat praeguse Cambria mägede algatuse ärakasutamine ja piirkonna identiteedi kui kaubamärgi tugevdamine.

Lätis ja Ühendkuningriigis pärsivad *juba tehtud ja väljapakutud avaliku sektori kulutuste kärped* nii majandusarengut (tööhõive, töötus, elanikkond) kui ka kohaliku tasandi avaliku sektori suutlikkust olla piirkondliku majandusarengu eestvedaja. Teisalt on Notoddeni huvirühmad kohalikul tasandil osutatavate avalike teenustega rahul ega ole avaliku sektori vahendite võimalike kärpete pärast nii mures. Elanikkonna vähenemine võib piirata kohaliku tasandi avaliku sektori sissetulekut ja selle osutatavaid teenuseid, kuid see ei ole konkreetselt seotud üldiste majandusoludega. Sellest erinevusest peegeldub riikide erinev majanduslik ja poliitiline seisukord, mis omakorda mõjutab piirkondlike ja kohalike ametivõimude finantsolukorda. Siinkohal on huvitav märkida, et Läti huvirühmade arvates on üks võimalus piirkonna konkurentsivõime ja tootlikkuse tõstmiseks tulumaksu alandamine.

Üldjoontes näib, et kõigis huvirühmade piirkondades on tähelepanu keskpunktis *valitsemisstruktuurid*, kuigi igas piirkonnas eri nurga alt. Inglismaa valitsemisstruktuuris toimuvad suured muutused ning pole veel selge, mil määral on tegu võimu taas- või detsentraliseerimisega ja milliseid võimalusi uus valitsemisviis kohalike ametivõimude jaoks loob. Šotimaa ja Walesi huvirühmade arvates on kohalike omavalitsuste loomine neid võimuhooadele lähemale toonud, kuigi mitmed tõsised probleemid ei ole kadunud. Mõlemas piirkonnas peetakse väga tähtsaks oma identiteedi tugevdamist. Lätis on tsentraliseeritud valitsemisüsteem, mis koosmõjus riiklike rahastamisvahendite kahanemisega pärsib avaliku sektori suutlikkust aidata kaasa piirkonna arengule. Norras osaleb kohaliku tasandi avalik sektor aktiivselt kohaliku majanduselu arendamises, kasutades selleks nii ametlikke kui ka mitteametlikke võrgustikke. Notoddeni omavalitsust, mis on mõistagi oluline elanikkonna jaoks mõeldud avalike teenuste osutaja, iseloomustab ka erasektori arendamisele suunanud (piiratud) finantssuutlikkus.

Kuigi meie analüüsis keskendutakse sisetekkelisele majandusarengule ehk sellele, mida piirkondlikud osalised ise suudavad ära teha, *arutlesid huvirühmad ka välistekkeliste tingimuste üle*. Näib, et mõnes mõttes on keskendumine välistekkelistele tingimustele vastavuses valitsemisstruktuuriga: näiteks Läti huvirühmad pööravad sellistele tingimustele teistest rohkem tähelepanu. Mõned Norra ja Ühendkuningriigi piirkondade huvirühmad rõhutasid ka seda, kui oluline on saavutada tasakaal sisetekkeliste varade ärakasutamise ning välistekkeliste vahendite ligimeelitamise ja rakendamise vahel.

Uuritud piirkonnad erinevad nii majandusliku ülesehituse kui ka tulevasele arengupotentsiaalile keskendumise poolest. Võimalike tulevaste tegevussuundadena nähakse nii paremat spetsialiseerumist tootmisele ja piirkonna konkurentsivõime ärakasutamist kui ka näiteks turismitööstuse edasist arendamist. Kõigi piirkondade huvirühmad arutlesid ka põllumajanduse osa üle maapiirkondade arengus, kuid põllumajanduse osatähtsus on piirkonniti erinev ja selle tööstusharu tulevikupotentsiaal tööhõive valdkonnas on kõigis piirkondades piiratud. Territoriaalse potentsiaali arendamisel peetakse oluliseks ka infrastruktuuri arendamist. Lisaks infrastruktuuri parandamisele peetakse Vidzemes tähtsaks arenguvõimaluseks ka lisastrateegiaid ettevõtete konkurentsivõime kasvatamiseks, näiteks ettevõtete äripartnerluse ning avaliku ja erasektori koostöö ja rühmituste edendamist maapiirkondades. Muu hulgas rõhutati ettevõtete, haridussektori ja

avaliku sektori koostöö ja nende tegevuse kooskõlastamise tähtsust. Näib, et majanduslangus on ajendanud otsima endisest aktiivsemalt uusi tegutsemisvõimalusi.

3. Poliitikakujundamise võimalused

Uuringuga PURR seotud poliitikakujundamise võimaluste käsitlemiseks on mitmeid eri teid. Võib analüüsida üldisemaid ja rahvusvahelisi poliitikasuundi või kaaluda, millised on võimalused iga üksiku piirkonna puhul. Küsimusele, kas teatud poliitiline sekkumine toob tulemusi või mitte, ei ole olemas üldsõnalisi vastuseid – ei poliitilistes ega teadusringkondades ei ole selles suhtes veel üksmeelele jõutud. Ka siinkohal ei anta sellele küsimusele üldisi vastuseid.

Sidusus ja konkurentsivõime

ELi üldise konkurents- ja sidususpoliitika tasakaalustatus (või tasakaalustamatus) on loomulikult tähtis tegur ja PURRi analüüsi üks eeltingimus. Seetõttu võib öelda, et kõnealune projekt keskendub sellele, kuidas nõrgema arengupotentsiaaliga (maa)piirkonnad saaksid oma varasid tugevamaks muutumise nimel paremini ära kasutada. Kui nõrgem piirkond suudab oma varasid hinnata ja ära kasutada ning realiseerida oma territoriaalset potentsiaali, paraneb ka piirkonna konkurentsivõime. Arvestades asjaolu, et maapiirkonnad kalduvad olema mahajäänud, aitab see ELis sidusust edendada.

PURR ei esita selle toetuseks siiski üldist laadi tõendusmaterjali. Uuringu huvirühmadest piirkonnad olid vähemalt alguses huvitatud oma territoriaalse arengupotentsiaali väljaselgitamisest. Seega nõustuvad huvirühmad sellega, et neil on oma piirkonna arendamises teatud osa. Seepärast võib öelda, et need piirkonnad hõlmavad osalisi, kes on regionaalarengu hoogustamisest huvitatud. Teisisõnu on neil piirkondadel olemas ka teatud tugevad küljed. Ei ole teada, mil määral saab maapiirkondade arengupotentsiaali käsitlust kohaldada kõigile, sealhulgas ka kõige nõrgematele piirkondadele. See küsimus on iseenesest väga huvipakkuv. Kas sellised piirkonnad on üldse olemas? Kas piirkonnad, millel puuduvad varad ja territoriaalne kapital, suudavad oma arengupotentsiaali realiseerida? Me ei vasta siinkohal neile küsimustele. Need on seotud üldisemate küsimustega selle kohta, kas on olemas poliitikat, mis edendaks korruga nii piirkonna sidusust kui ka konkurentsivõimet, või peaks poliitika keskenduma kas ühele või teisele valdkonnale.

Regionaalpoliitika mugandused

Uuringu PURR tulemustest võib regionaaltasandi kohta välja lugeda, et piirkonna territoriaalse arengupotentsiaali realiseerimise seisukohalt on olulised *üksikud poliitikameetmed*. Poliitikavõimalusi on lõputu hulk: seda piiravad vaid fantaasialend ning valitsemisüsteem ja kättesaadavad finantsvõimalused. Üksikud poliitikameetmed on välja töötatud konkreetse piirkonna jaoks lähtuvalt selle territoriaalse arengupotentsiaali hindamisest. Siinkohal keskendutakse ka arengupotentsiaali realiseerimiseks vajalikele meetmetele, kuid mitte muu eesmärgiga abinõudele.

Esiteks tuleb läbi viia piirkonna territoriaalse arengupotentsiaali hindamine. Arengupotentsiaali hindamine ei võrdu loomulikult selle realiseerimisega. Viimane eeldab erinevate piirkondlike varade kasutamist koos ja sobival viisil. Nii peakski poliitiline sekkumine olema suunatud arengupotentsiaali realiseerimisele ehk varade koos kasutamisele vajalikul viisil. Eesmärgist (territoriaalsest arengupotentsiaalidest) lähtudes tuleb välja töötada strateegia või tegevuskava selle saavutamiseks, pakkudes välja parimaid viise olemasolevate poliitikameetmete rakendamiseks. Selleks tuleb kindlaks teha, kas olemasolevad abivahendid (poliitikavõimalused) on soovitud eesmärgi saavutamiseks piisavad. Seejärel tuleb parimad meetmed ellu viia. Et poliitikameetmed tooks tulemusi, peab see olema võimalikult täpselt probleemile suunatud. Kõigi eeltoodud etappide järgimise tulemuseks peaks olema piirkonna arengupotentsiaali realiseerimine.

Põhiline raskus seisneb selles, kuidas panna piirkonna erinevad varad potentsiaali realiseerimise nimel koos tööle (vt osa C2). Kui varad on olemas, kuid neid ei kasutata parimal moel, võib piisata ka

mittefinantsilistest meetmetest. Kõige olulisemad neist on näiteks selliste võrgustike loomine, mis koondaksid erinevaid varasid esindavaid piirkondlikke osalisi, ja nende võrgustike suunamine ühise arusaama poole, et kõige parem strateegia piirkonna kui terviku jaoks on tegutseda piirkonna arengupotentsiaali realiseerimise nimel. Kui koostöö toob kasu kõigile osalistele, lahendab võrgustiku loomine nn vangidilemma.

Finantsmeetmed on piirkonna avaliku sektori käsutuses olevad rahalised vahendid. Kui vahendid on olemas, peaks neid kasutama selleks, et toetada üksikute osaliste ja/või võrgustike tegevust territoriaalse arengupotentsiaali realiseerimise nimel. Sellised vahendid on näiteks füüsiliste või sotsiaalsete infrastruktuuride toetused, toetused uutele ettevõtetele, innovatsioonitoetused vms. Osale piirkondlikele ametiasutustele on sellised meetmed kättesaadavad, teistele mitte. Kõnealustel meetmetel võib olla arengupotentsiaali realiseerimisel väga tähtis osa ja nende puudumise korral tuleks ehk kaaluda nende rahastamist kohalikul tasandil, näiteks avaliku ja erasektori partnerluse vahendusel.

Erinevad meetmed

Enamik piirkondi ei eksisteeri vaakumis. Piirkonnad on valitsemisüsteemi osad (või tasandid) ja sageli on nende jaoks olemas finantsmeetmed, mida rahastatakse väljastpoolt piirkonda. ELi ja/või riikide ametiasutused pakuvad tihti võimalusi selliseid meetmeid kasutada (üheks selliseks ELi programmiks on Leader). Osalised peavad nende meetmete kasutamiseks üksteisega konkureerima. Meie arvates toob meetmete nimel konkureerimine piirkondadele, mis on oma arengupotentsiaali kindlaks teinud ja töötanud sealhulgas välja strateegia või tegevuskava selle realiseerimiseks, vaid kasu.

Järeldused

Territoriaalse arengupotentsiaali realiseerimiseks on mitmeid võimalusi. Piirkonnad on erinevad, nii nagu ka nende varad ja osalised, ja sellest tingituna on erinev ka nende arengupotentsiaal. Seepärast ei piisa universaalsetest poliitikameetmetest. Halvimal juhul juhivad need piirkonna arengut vales suunas, sest poliitikameetmed iseenesest toimivad stiimulina. Kui siiski töötatakse välja universaalsed meetmed maapiirkondade arengupotentsiaali realiseerimiseks, peaks neid olema võimalik kohandada vastavalt iga piirkonna vajadustele.