



ESPON 2013 Programm

Üldteenuste indikaatorid ja perspektiivid territoriaalses ühtekuuluvuses ja arengus

SeGI

***Indicators and perspectives for services of general interest
in territorial cohesion and development***

Rakendusuring

Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte

2013



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseeritud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

1 Peamised sõnumid ja järeldused

Käesolev lõpparuanne täpsustab projekti empiirilisi tulemusi. Aruande kriitiline toon ei väljenda siiski hukkamõistu või tagasilükkamist territoriaalse ühtekuuluvuse ja üldteenuste poliitilistele lipulaevadele, vaid pigem tuleks selle uuringu tulemusi vaadelda hinnanguna, millele on lisatud teaduslikud abivahendid. Kui lähtepunktiks on poliitiline realiteet, siis ebamäärasust läbirääkimistel võivad põhjustada terminoloogiline ebaselgus ja ebatäpsed indikaatorid. Ometi on neil suur poliitiline tähendus. Teaduslik nõudlikkus saab põhineda kindlal teoreetilisel mudelil, mida kasutatakse põhjuslikkuse uurimisel. Tautoloogilised argumendid on naeruväärsed ja lükatakse teaduslikes aruteludes tagasi, kuid ometigi leiavad tavaliselt tunnustamist poliitikamaailmas. Selles taustsüsteemis nähaksegi käesolevat aruannet ja kaasnevat kriitikat.

1.1 Üldteenuste (ÜT) määratlus

Avaliku võimu roll ÜT tagamisel saab põhineda kindlatel standarditel, mille aluseks on teenuse kvaliteet, olemasolu, kättesaadavus ja taskukohasus – kõike selleks et kaitsta üldist huvi. ÜT jagamine "majanduslikeks" ja "mittemajanduslikeks" ei ole asjakohane. Erinevus on viimaste aastakümnete jooksul hägustunud, erinedes erinevate liikmesriikide lõikes oluliselt. Kriteeriumid, mida eri teenusekategoriate vaheliseks eristamiseks on kasutatud, ei ole iseenesestmõistetavad, samuti ei ole selge, milliseid konkreetseid funktsioone või teenuseid iga kategooria sisaldab. Tõepoolest, neid on täpsustatud poliitilistes aruteludes, kuid see on vaid suurendanud tegelikke erinevusi riikide vahel. Lisaks võivad teatud teenused olla üheaegselt nii ärilised ja mitte-majanduslikud, ka teenuse ühik (teenuse omadused) võib jääda mitmel puhul määratlemata. Selle asemel pakutakse tõestuseks vastandargumenti, kas avalikud teenused vastavad üldise vajaduse/huvi kriteeriumitele.

ÜT mõiste on eelkõige funktsionaalne, hõlmates teenuse eesmärke, mitte niiväga konkreetset sisu. SeGI projekt määratles ÜT kui sotsiaalteenused ja majandusteenused. Sotsiaalteenused on tööturu-, haridus-, tervishoiu-, laste-, sotsiaalhooldus-, eluaseme- ja sotsiaalabi teenused. Majandusteenused on gaasi-, elektri-, posti-, transpordi-, info- ja sidetehnoloogia, e-side-, vee- ja jäätmekorralduse teenused. Funktsionaalsust eristatakse NACE 2 majandustegevuse liigituse alusel. NACE annab ühtse raamistiku statistiliseks analüüsiks ja tagab piisava üleeuroopalise võrreldavuse.

1.2 Indikaatorid

Näitajad on tähenduslikud vaid siis, kui on täidetud teatud tingimused, eeldused, mis vastavad teooriale, asjakohasusele ja väljendusrikkusele. Lisaks sellele tuleb kasuks, kui näitajad on kergesti mõistetavad, aga nad peavad olema ka kergesti kättesaadavad. Kõik need küsimused peavad olema täidetud tervikus. Keerulistes süsteemides ning laiemates teemades nagu näiteks jätkusuutlikkus, ühiskonna heaolu või üldteenused tuleb tõlkida visioonid ja poliitikaideed konkreetseteks määratlusteks, enne kui saab neid hakata sisustama indikaatoritega.

ÜT indikaatorid määratleti selles projektis rangelt deduktiivselt, lähtuvalt ÜT teoreetilisest mõistest, kuidas 'tõlkida' protsess indikaatoriteks. ÜT indikaatorite väljenduslikkus põhineb tugevalt Euroopa riikide erineval ajaloolisel taustal, majanduslikul, kultuurilisel ja poliitilisel arengul. Mõningatel

juhtudel seatakse indikaatorid kahtluse alla, näiteks NUTSO tasemel indikaatoritel on vähe pakkuda NUTS3 tasandi otsustele, mõned näitajad on mitteruumilised (nt pensionid ja töötuskindlustus, ravikindlustus). Oluline on silmas pidada ÜT kolm mõõdet - olemasolu, kättesaadavus ja taskukohasus. Finantsinfo teenuste hindade kohta ei ole regionaalselt eristatud ehk siis teenuste taskukohasuse kohta andmed üldjuhul puuduvad. Juurdepääsetavuse analüüsi võib takistada andmete töötlemise protsessivõime, kui andmeid piisavalt sõredalt rasteriseerida.

Indikaatorite käsitlemise peamised järelused on järgmised:

- 1) NACE klassifikatsioon ja mõisted rahuldavad kliente statistilises mõttes ning võimaldavad ka kirjeldada teenuste kättesaadavuse piirkondlikke erinevusi. Lisaks, NACE on kohustuslik Euroopa Statistikaametis. NACE indikaatorite süsteem on ÜTle piisav, sestap ühtegi uut statistikut/näitajat ei loodud.
- 2) Praegune NACE statistika kättesaadavus piirkondlikul tasandil on ebapiisav. Mitmed NACE jaotused pidi ÜT sisu kohaselt ümber tegema, eriti haridus- ja tervisevaldkonna jaotused.
- 3) Isegi NUTS 2 tasandil on andmed puudulikud, tingituna andmete konfidentsiaalsusest. Jaekaubanduse andmetes on suuri andmeauke. NACE statistika taandamine NUTS3 tasandile on sageli ebareaalne.
- 4) ÜT kättesaadavuse andmed, isegi kui need on detailselt olemas, on taandatud sageli riiklikule tasandile. Näiteks tuleb välja arvutada tööhõivemäär, et saada teada mõnede ÜT vajadus regionaalselt.
- 5) Piirkondlikul tasandil (st NUTS2) on Eurostatis ainult 2008 ja 2009 andmed. NACE kohaldamisel ÜT analüüsiks tuleks kokku koguda täispikk 2000-2010 aegrida.
- 6) Eurostati vajab paremaid metaandmeid, st süsteemi andmete kvaliteedi ja päritolu ning statistilise ühiku kohta.

Poliitika kujundamine, seire ja hindamine nõuab infot, mis peaks olema korraldatud ajakohase ja kiiresti uuenevana, standardiseeritud valdkondade ja territoriaalse analüüsi tarvis. Usaldusväärsed ja asjakohased andmed on protsessi olulised osad. Sestap vajavad lahendamist järgmised küsimused:

- (a) ÜT indikaatorid tuleb panna temaatilisse konteksti.
- (b) Mõjude hindamine on raske andmete vähesuse tõttu.
- (c) ÜT mõjuanalüüs kohustab ette võtma valdkondade vahelise analüüsi.
- (d) Andmete puudus esineb erinevates ruumilistel mõõtkavades.
- (e) Indikaatorite süsteemid on erinevad ruumitasandite lõikes.

1.3 Juhtumiuuringute järelused

Juhtumiuuringud katavad kahel geograafilisel tasandil (riiklik ja piirkondlik) üheksat riiki: Ida-Austria perifeeria (AT), Ruhrgebieta (DE) , Dél-Alföld (HU), Kirde-Island (IS), Finnmark (NO), Masoovia (PL),

Kirde-Rumeenia (RO), Navarra (ES) ja Lõuna-Gloucestershire (UK). Eesmärk on selgitada välja ÜT territoriaalne jaotus ja olukord piirkondlikus tähenduses, hinnata teenuste potentsiaali ja piiranguid territoriaalne arengu võtmes, kusjuures arvestatakse eri tüüpi territooriume, maa-, linna-, linnalähedased, maapiirkonnad, mägi-alad, saared, rannikud jne. Küsimus on teenuste rollist piirkondade globaalses konkurentsivõimes, majandusarengus ja linnastumises.

Kaks tegurit näivad olevat olulised kõigi üldteenuste puhul:

(1) Majandus ja demograafia on põhilised tegurid ÜTks. Nende muutus mõjutab kohe ka ÜT.

(2) ÜT tase sõltub riigi arengutasemest.

Üheksa juhtumiuuringu tulemused näitavad, et institutsionaalne süsteem ei määratle eriti ÜT kvaliteeti või juurdepääsu nendele. Kontekstid ja kohalikud tingimused on olulisemad ÜTle kui universaalsed standardlahendused.

1.4 Tüpoloogiad

ESPON riikide (NUTSO tasemel) üldteenuste tüpoloogia põhineb viie valdkonna võrdlemisel 4 tunnuse alusel:

(1) mis tasemel ÜT osutatakse (riiklikul, piirkondlikul, kohalikul või üksikisiku tasandil), kes vastutab,

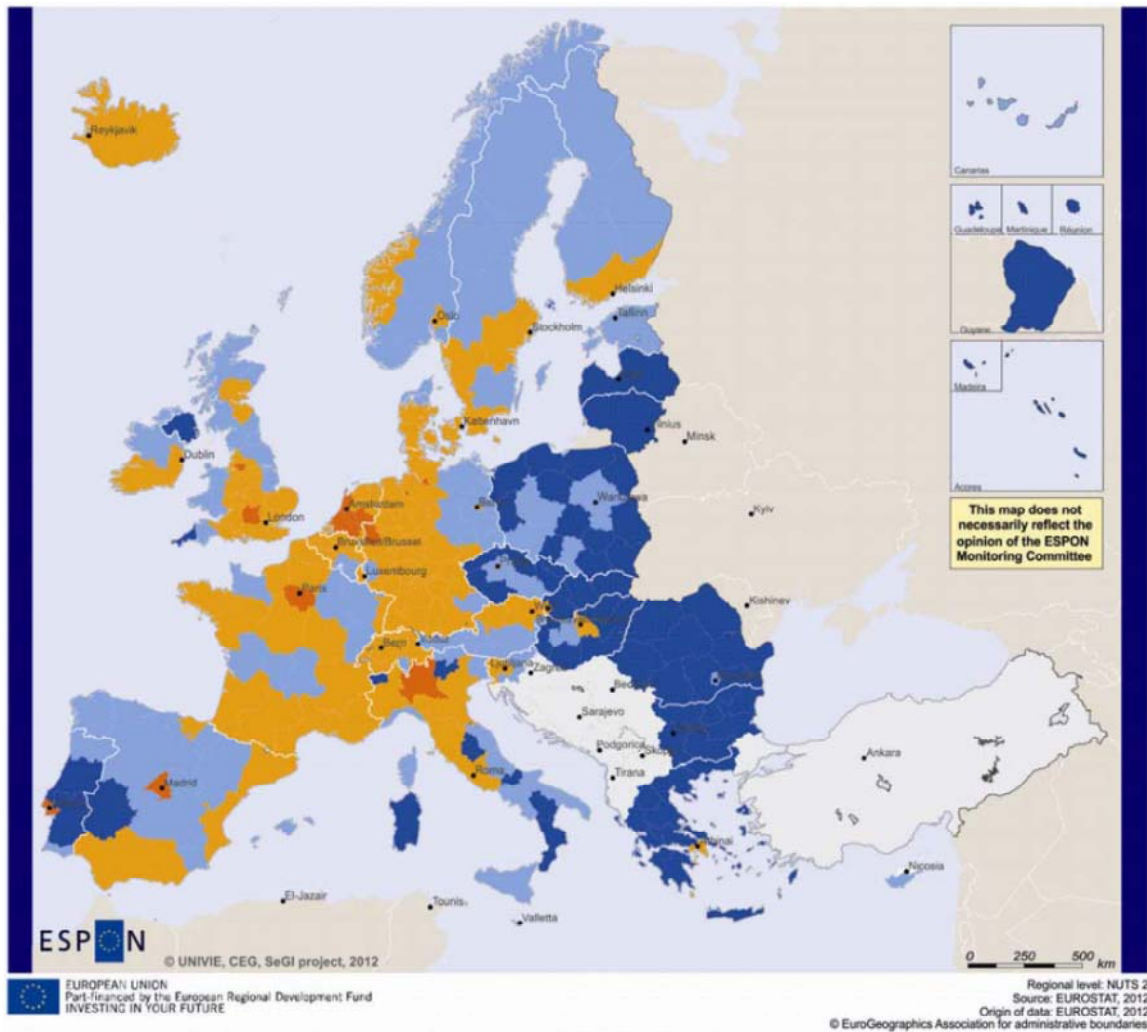
(2) mil määral on ÜT ruumiliselt planeeritud, kas see on kaudne või puudub täielikult,

(3) kas ÜT on peamiselt toodetud,

(4) rahastatakse turutingimustes, riigi poolt või ühiskondlikult.

Hierarhiline 3s mõõtkavas 4 tunnuse alusel läbi viidud klasteranalüüs jõudis kolme makrotüpoloogiani, millel oli kokku 9 alltüüpi. Kõige tähelepanuväärsem on Ida-Euroopa tüübi puudumine. Euroopa Liidu uued liikmesriigid on jaotunud erinevatesse Põhja, kontinentaalsesse ja Lõuna-Euroopa tüüpi. Veelgi hämmastavam tulemus on seotud konvergentsi ja ümberõppega "traditsioonilistest" Esping-Anderseni mudelitest Ühendkuningriikides, Põhjas ja kontinentaal-Euroopas. Vahemere riigid moodustavad täiendava tüübi.

Teise fookusena üldistati ÜT piirkondlikke mustreid. Sisend- ja väljundindikaatorid olid aluseks kolmele piirkondlikule tüpoloogiale majandusteenustes, haridus- ja tervishoiuteenustes. Sotsiaal- ja majandusteenuste võrdlemisel jõuti teatavate hinnateni võrreldes keskmisega. Majandus- ja sotsiaalteenused olid regionaalselt tihedas korrelatsioonis.



Types of regions



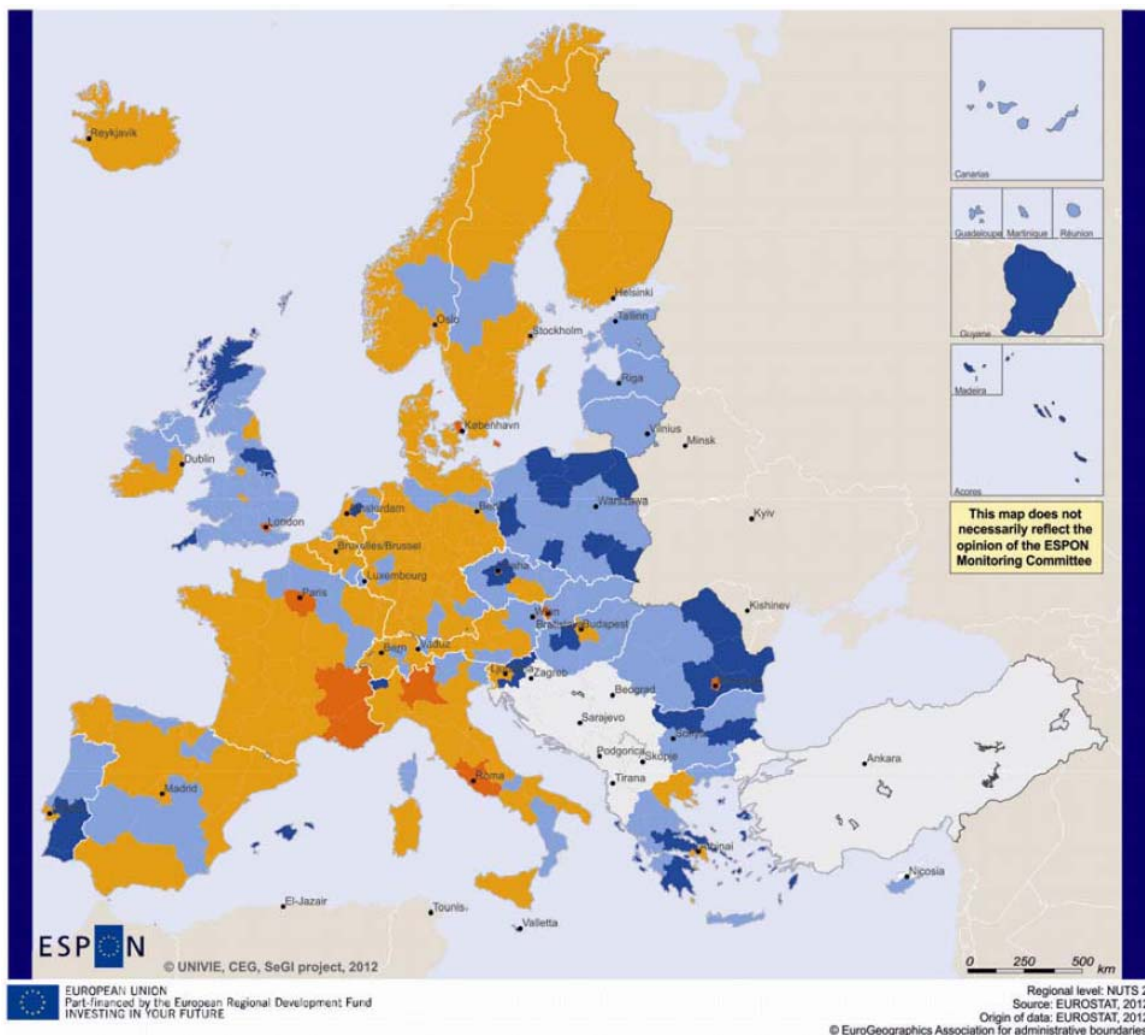
with use of the following indicators:

1. Length of motorways in km per 1.000 km² in 2009
2. Percentage of households with access to broadband in 2010
3. Persons employed per 100.000 inh. in PR and consultancy in 2009
4. National public expenditures on economic affairs per inh. in 2009

Kaart 1. Majandusteenuste regionaalne tüpologia.

Territoriaalselt on selgelt näha kõrgemad hinded suurlinnapiirkondades. Makrotasandil ilmneb, et mandri-Euroopa läänepoolsed piirkonnad on valdavalt üle Euroopa keskmise, samas enamus Ühendkuningriikide ja osa Ida-Euroopa piirkondadest on kaugelt alla keskmine, eriti EL välispiiril. Põhja-Euroopas on erinevused naaberpiirkondade vahel palju väiksemad kui Lõuna-Euroopas. Võrreldes tüpoloogiate näitajaid ilmneb positiivne seos rahvastiku tihedusega (0,364) ja negatiivne seos maapiirkondadega (-0,480). Tugevam positiivne seos SKT elaniku kohta (0,688) kinnitab, et

- (1) mida suurem on rahvastiku tihedus, seda paremad teenused,
- (2) mida suurem maapiirkondade osakaal, seda madalam teenuste tase,
- (3) mida kõrgem SKT elaniku kohta, seda paremad teenused.



Types of regions

	Far below average
	Slightly below average
	Slightly above average
	Far above average
	No data

with use of the following indicators:

1. Students in pre-primary edu. per 100 inh. of resp. age-group in 2009
2. Students in upper secondary edu. per 100 inh. of resp. age-group in 2009
3. Students in tertiary edu. per 100 inh. of resp. age-group in 2009
4. National public expenditures on education per inh. in 2009
5. Available hospital beds per 100.000 inh. in 2008
6. Physician and doctors per 100.000 inh. in 2008
7. Professional nurses and midwives per 100.000 inh. in 2008
8. National public expenditures on health care per inh. in 2009

Kaart 2. Sotsiaalteenuste regionaalne tüpologia.

Teenuste osutamise kvantitatiivne tegur ei ole otseselt seotud teenuse mahtudega (kui palju). Paremad teenused käivad käsikäs piirkonna demograafilis-ruumiliste ja finantsiliste võimalustega.

1.5 Juhtimine ja poliitika kujundamine

SeGI peamiseks eesmärgiks on anda soovitusi Ühtekuuluvuspoliitika elluviimiseks, tunnustades ÜT tähtsust Euroopa majandus-, sotsiaalmajanduslikule ja keskkonnaalasele arengule. Eesmärk on leida ühtsed ja koordineeritud poliitikavalikud, mida saab säästva arengu ja hea valitsemistava kohaselt rakendada ÜT arendamiseks funktsionaalsetes ja mitmekesuselistes linnapiirkondades.

SeGI poliitikavalikud on suunatud Ühtekuuluvuspoliitika perspektiividele, mistõttu kaalutakse erinevaid tulevikuväljavaateid ja nende territoriaalseid mõjusid. Muutuste tegurid sisaldavad sisemisi vapustusi nagu näiteks kliimamuutus, rahvastikum muutused, majanduskriis ning sisemine dünaamika, mida mõjutavad liikmesriigi ideoloogilised lähtekohad ÜT pakkumises ja jaotuses.

Stsenaariumite analüüsis pakuti välja järgmised arengusuunad:

- Konkurentsivõimeline Euroopa
- Sotsiaalne Euroopa
- Roheline Euroopa

Konkurentsivõimelises Euroopas on finantskriisi käivitatud kärpepoliitikas tehtud avaliku sektori kulutuste vähendamine mõjutanud üldteenuste kvaliteeti ja kättesaadavust. ÜT osutamise tase on siiski oluline, näiteks üritatakse ÜT säilitada maa-asulates osana integreeritud linnapiirkondade strateegiast. Tõhusad avalikud teenused saavad toetada kohalikku majandust ning avalikud teenused võivad luua majanduslikke arenguvõimalusi. Näiteks saab piirkondliku majanduse konkurentsivõimet tõsta parandades kohaliku ja piirkondliku ühistranspordi ühildavust.

Sotsiaalse Euroopa stsenaariumi keskne küsimus on, mil määral on piirkondlikud poliitikad tõhusad sotsiaalse ühtekuuluvuse tõstmisel. On ilmne, et tekivad reaalsed vastuolud kohaliku teadusmajanduse arendamise ja sotsiaalmajanduslikku polariseerumist vältivate poliitikaeesmärkide vahel.

Roheline Euroopa on uus ja kasvav suund teenuste ja taristu arendamisel, mida tehakse koostöös kogukondadega. On tekkimas teenusevõrgustikud ja turule murdmas alternatiivsed tehnoloogiad (päikese- ja tuuleenergia), mis kõik peaks aitama siluda majanduslike ja sotsiaalse ühtekuuluvuse eesmärgi.

1.6 Kättesaadavuse ja taskukohasuse aspektid







Spetsiifilised avaliku teenuse kohustused on põhiline ÜT kriteerium, mis määratleb üldteenuse järjepidevuse, juurdepääsu, võrdse kohtlemise, taskukohasuse, turvalisuse, kvaliteedi ja kasutajaõiguste tingimused. SeGI projekt rõhustab just teenuste ruumilisele aspektile, mis on seotud kättesaadavuse ja taskukohasusega. Juurdepääsetavus tähendab teenuse potentsiaalsetele kasutajatele lihtsust ja mugavust. Põhieelduseks on aga teenuse olemasolu, tingimusel, et pakkumine suudab rahuldada nõudlust. Taskukohasus on kättesaadavuse rahaline mõõde. Taskukohasuse kontseptsioon on suhteline ja sõltub kontekstist ning on tavaliselt poliitiliste normidega väljendatud.

1.7 Stsenaariumid

ÜT arendamine aastaks 2050 analüüs kasutas otsingulisi ja normatiivseid stsenaariume. Kui rahvastik ja majandus on tunnustatud peamiseks ÜT veduriteks, arvati keskkond ja kliimamuutused teisesteks välisteguriteks. Pakuti välja kolm stsenaariumi: (i) Konkurentsivõimeline Euroopa , (ii) Sotsiaalne Euroopa ja (iii) Roheline Euroopa.

Euroopa tulevik näeb neis välja üsna erinev. Konkurentsivõimeline Euroopa tekitab polariseerumist tiheasustatud suurlinnapiirkondade ja hõreasustatud perifeeriade vahel. Selline areng ei toeta majanduslikku, sotsiaalset ega territoriaalset ühtekuuluvust. Hoopis teistsugust tulevikku pakub Sotsiaalne Euroopa. Investeeringud ja valitsuse tugi tagavad ebasoodsamates piirkondades minimaalse teenustetasandi, halvendamata seejuures ka teenuseid tiheasustusaladel. Rohelise Euroopa stsenaarium tähtsustatakse ÜT keskkonnamõjusid. Teenuseni jõudmine sisaldab palju transpordienegi. Ka taastuvenergia pakkumine ja nõudlus pole tavaliselt territoriaalselt ühtlane ning eeldab täiendavat kulu.

Tabel 1. Üldteenused piirkondade tüüpide ja kolme stsenaariumi kohaselt

Type of territory Scenario	Densely / urban	Sparsely / peripheral
'Competitive Europe'	 Dynamic/expanding	 Marginalised
'Social Europe'	 'status quo'	 Promoted
'Green Europe'	 Unsustainable	 Sustainable/contextual

Finantskriis on juba mitmes riigis pannud löögi alla sotsiaalsete teenuste pakkumise, ja seda mitte ainult kaugemates piirkondades. Ilma riikliku majandusliku toetuseta võivad majanduslikult ja demograafiliselt ebasoodsad piirkonnad langeda veelgi viletsamasse seisusse, minnes vastuollu Euroopa 2020 strateegia ja Territoriaalse Tegevuskava eesmärkidega.

2. Täiendavad uuringuvajadused

Kõigepealt tuleks lahendada andmeprobleemid, sest NACE statistika pole territoriaalseks analüüsiks piisav. Teine teema puudutab poliitikat ennast. Üldteenuste definitsioon peaks olema märksa täpsem. Seda võiks iseloomustada sotsiaalkapitali lõivuna. Rohkem tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, kes vastutab Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise ja järelevalve eest. Senine avatud koordineerimise meetod (OMC) on võimaldanud ebamäärast ja hägust juhtimist. Küsimus on ka, kuidas erineb teenuste pakkumine polütsentrilistes ja monotsentrilistes asustusstruktuurides, mis erinevused on linna- ja maapiirkondades jne, kuidas korraldada teenuseid eri geograafilistel tasanditel? Mil moel aitavad üldteenused kaasa regionaalsele arengule? Tuleb tunnistada, et akadeemilised ja halduslikud teadmised neis küsimustes on tegelikult suhteliselt piiratud.