



ESPON 2013 Programm

Globaliseerumise ruumilised mõjud Euroopale ja selle regioonidele

***TIGER: Territorial Impact of Globalisation for Europe and its
Regions***

Rakendusuuring

Lõpparuande kokkuvõte



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

1. Mis edendab üleilmastumist?

Enamikus uuringutes määratletakse üleilmastumist kui turu- ja/või tehnoloogiakeskset protsessi (täiustab transpordiviise ja tehnoloogiat, suurendab toodete ja teenuste voogusid, annab ettevõtete tegevuskavadele globaalsema mõõtme jne) ning jäetakse piisava tähelepanuta üleilmastumist edendavad mõjud, mida avaldavad poliitilised ja territoriaalsed ühendused kaubanduse liberaliseerimise ja finantsregulatsiooni vähendamise kaudu. Siiski on üleilmastumise käivitajaks ja edendajaks suures osas just poliitilised otsused, mis on kooskõlas rahvusvahelistes organisatsioonides, näiteks WTOs, domineeriva (neo)liberaalse maailmavaatega: „Selle süsteemi peamine eesmärk on soodustada kaubavoogude võimalikult vaba kulgemist, senikaua kui sellega ei kaasne soovimatuid kõrvalmõjusid, sest see on oluline majanduskasvu ja heaolu tagamiseks.” Siinkohal saab viidata mitmele määrava tähtsusega poliitilisele otsusele. Esiteks piirkondlikud lepingud, millest enamik tugineb ennekõike ja peamiselt just vabakaubanduse põhimõtetele. Teiseks kaubanduse järjepidev liberaliseerimine mitmepoolsel tasandil, peamiselt WTOs. Kolmandaks on suurvõimud, põhiliselt USA ja EL, sõlminud arvukalt kahepoolseid vabakaubanduslepinguid. Neljandaks ja viimaseks finantsinvesteeringute reguleerimise oluline vähendamine.

Üleilmastumine tekitab küsimuse, mil määral on riigid – ainsad, kes ehk tõepoolest suudavad majandust laiaulatuslikult reguleerida – maailmamajanduses otsustava tähtsusega. Ei ole kahtlustki, et riikide reguleeriva võimu piire on kitsendatud, millele vastanduvad majandustegevuse osaliste piire laiendavad strateegiad. Nagu juba eelnevalt rõhutatud, on see muu hulgas tingitud ka poliitilistest otsustest, mida seostatakse just kõige arenenumate riikide liberaliseeriva kursiga viimase kolme aastakümne jooksul. Lisaks kärbib riikide võimu riigiüleste otsustusprotsesside eelistamine nii üleilmse ja makroregioonide kui ka piirkondliku ja kohaliku tasandi poliitikas.

Piirkondlikule arengule keskendudes on põhiküsimus see, kuidas on nii need vood kui ka avaliku ja erasektori osaliste strateegiad üle maailma ruumiliselt jaotunud. Käsitledes Euroopa ja Euroopa territooriumide kohta maailmas, tuleb siinkohal eristada vähemalt kahte funktsionaaltasandit: *linnad* ja *makroregioonid*.

1.1 Linnad kui maailmamajanduse funktsionaaltasand

(Suur)linnad on maailmamajanduses keskse tähtsusega, sest need ühendavad osalisi keerukate linnadesiseste ja -vaheliste ülemaailmsete võrgustike kaudu ning toimivad vahendajana maailmamajanduse ja piirkondliku/rahva-/kontinendi majanduse vahel. Kogu maailmas suurenevatest voogudest tingituna muutuvad aina olulisemaks linnad, kuhu on koondunud juurdepääsu tagavad tegevusharud, ja viimased lõikavad paljudes valdkondades sellisest kontsentreeritusest kasu. Seega sõltub kaupade ja teenuste liikumine suures osas selliste suurlinnade peamisest infrastruktuurist. See kehtib nii mere- kui ka lennuliikluse puhul. Koondumine suurtesse juurdepääsupunktidesse ei ole tingitud mitte ainult põhikapitali olulisusest, vaid ka mastaabisäästust, tänu millele saavad majandustegevuse osalised, näiteks lennufirmad, olla piisavalt paindlikud. Enamgi veel, tipptasemel äriteenuseid (tootjateenuseid) pakkuvad rahvusvahelised ettevõtted, millel on harukontorid kõikjal maailmas, tegutsevad just linnade kaudu, kuhu on koondunud innovatsiooniks vajaliku oskustööjõu ja teadmuse rahvusvahelised allikad.

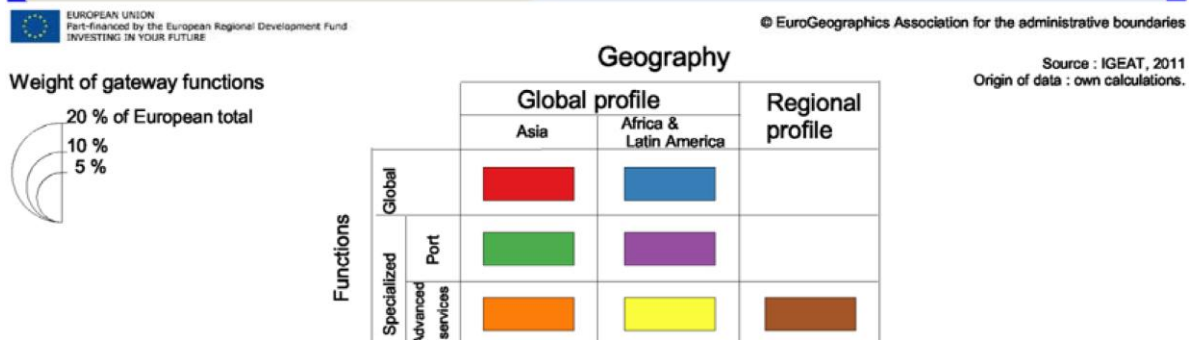
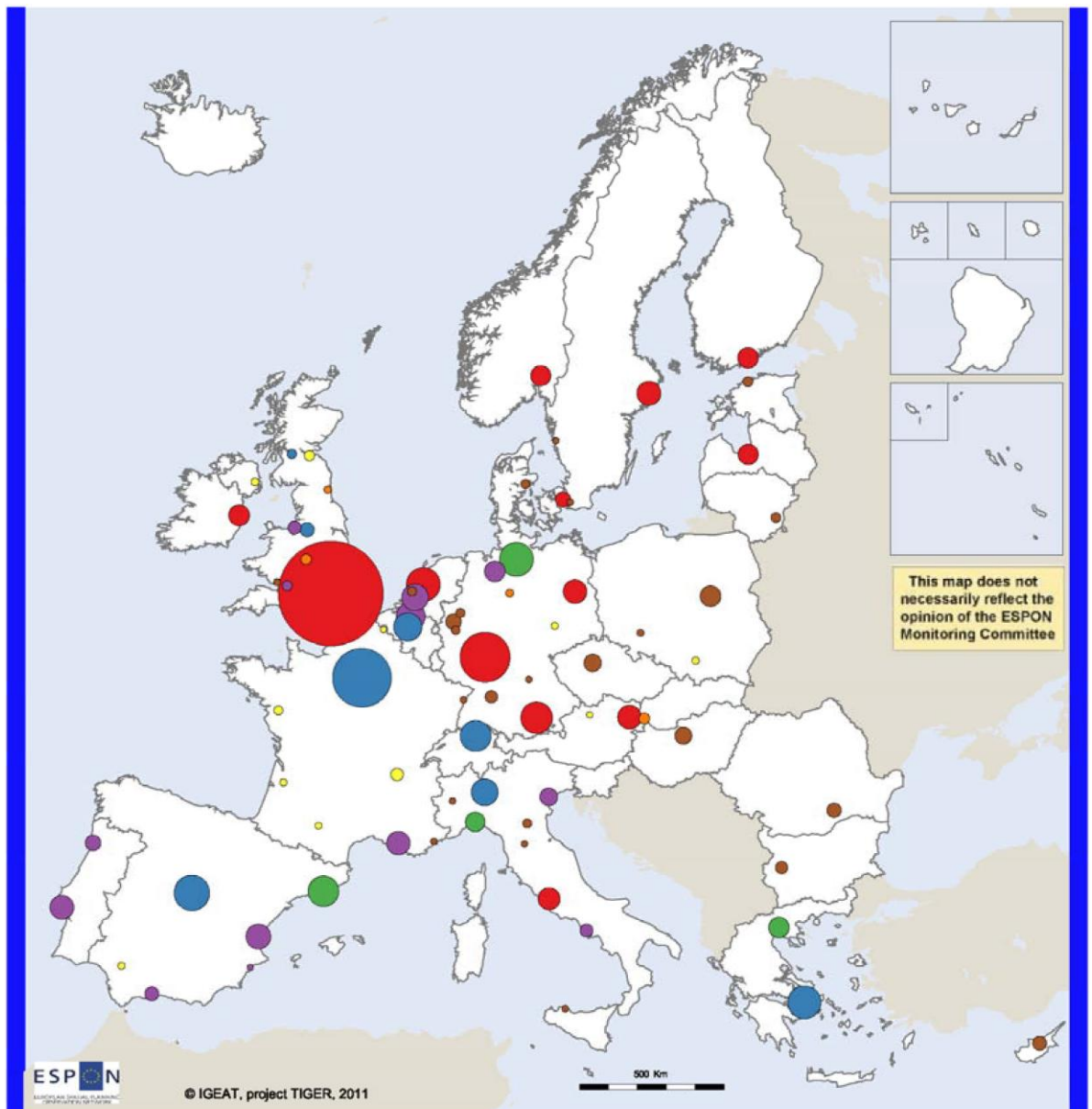
Linnade funktsionaalne ja juurdepääsu võimaldav roll maailmamajanduses tekitab palju küsimusi, mis on tihedalt seotud poliitikavaldkonnaga.

Linnade ja piirkondade vastandus

Linnade funktsionaalne roll tõstatab küsimuse piirkondade rolli kohta seoses kahe põhikäsitusega: (Hall ja Pain, 2006; Lennert, 2010):

- linnad on funktsionaalsed üksused, mille abil toimib majandus ning mis võivad olla piirkondliku ja rahvamajanduse kasvu mootorid;

- piirkonnad on normatiivsed jõud ja Euroopa territoriaalpoliitika põhiüksused ning ei sobi kokku peamiste linnade funktsionaalsete valdkondadega.



-
- **Joonis 1.** Euroopa linnade globaalse võrgustumise tüpoloogiad

Linnad mitte ainult ei konkureeri omavahel, vaid teevad ka koostööd

Ühelt poolt konkureerivad linnavalitsused tööjõu, ürituste, tarbijate ja investeeringute ligimeelitamise nimel. Selles suhtes mõjutab linnu üha enam nn ettevõtluslikkus, mille eesmärk on luua soodsaim ärikeskkond. See on tihedalt seotud ümberkorraldustega valitsemises ehk juhtimise üleandmisega riigi tasandist kõrgemale ja madalamale tasandile. Teisalt on peamised linnad *protsessina* vaadelduna – nagu ka juba eelnevalt mainitud – spetsialiseerunud erinevatele funktsioonidele ning neil on Euroopa ja ülemaailmsetes võrgustikes vastastikku täiendav osa. Koostöö ja vastastikuse täiendavuse tähtsust linnade majanduses rõhutab selles projektis Euroopa linnapiirkondade juurdepääsufunktsioonide mitmekesisus. Sellist mitmekesisust esineb nii funktsionaalses kui ka geograafilises plaanis. Mis puutub linnade funktsionaalsesse spetsialiseerumisse, siis ilmneb erinevate funktsioonitüüpide suur kokkulangevus: linnade ülesanded eesrindlike äriteenuste valdkonnas – näiteks ettevõtete juhtkeskuste, lennuliikluse sõlmpunktide ja kinnisvarainvesteeringute tulipunktidenä – on üksteisega väga tihedalt seotud. Seda võib Euroopa linnade funktsionaalse spetsialiseerumise asemel nimetada ka mastaabispetsialiseerumiseks (joonis 1). Lisaks linnade mastaabispetsialiseerumisele, mis on tihedalt seotud nende kohaga Euroopa linnasüsteemis, ilmneb linnade spetsialiseerumisel juurdepääsufunktsioonidele selge geograafiline jaotus (joonis 1). Loomulikult on suurimate linnade geograafiline profiil rahvusvahelisema haardega, kuid siiski võib ka nende puhul täheldada spetsialiseerumist: London, mis on oma võrgustike geograafilise ulatuse poolest kõige üleilmsema haardega Euroopa linn, on rohkem keskendunud Põhja-Ameerikale ja Ida-Aasiale; maailmalinnal Pariisil on eriti tugevad sidemed Aafrikaga; Madrid on Euroopa värav Ladina-Ameerikasse jne.

Kuidas mõjutavad majandusarengut linnade suurus, ühenduvus ja funktsionaalne spetsialiseerumine?

Linnade ja konkurentsivõime teema on väga mitmetahuline, olles oluline kahel tasandil: millised seosed valitsevad linnade konkurentsivõime (majanduslikus mõttes), suuruse ja ühenduvuse vahel ning kuidas mõjutab peamiste suurlinnade funktsionaalne roll Euroopa kui terviku arengut. Kuigi need küsimused on tihedalt seotud, käsitleme neid eraldi.

Analüüsid linnade tasandil Euroopa arengut kahe viimase aastakümne jooksul, ei ilmne vaid maailmalinnade, peamiselt Londoni kui Euroopa peamise suurlinna, vaid ka pealinnade oskus lõigata kasu üleilmastumisest ja paremast linnadevahelisest ühenduvusest. Selles kontekstis ei toimu tegevuste ja strateegiliste funktsioonide taaskoondumine mitte ainult üleilmisel, vaid ka riiklikul tasandil ja seda isegi lõimunud Euroopa turul. Eelnev ilmnis eriti selgelt 1990. aastatel, kuid näib, et see protsess on alates 2001. aastast aeglustunud. Tõepoolest, mõned empiirilised uuringud on isegi tõestanud tegevuste taaskoondumist, mis toob kasu just suurlinnadele. Sedalaadi ebavõrdse ja geograafiliselt ebaühtlase jaotusega taaskontsentreerumise täpsed põhjused on tõenäoliselt seotud linnade eriomaste arengukäikudega ajas ja ruumis. Lisaks tõstavad põhjalikud analüüsid esile linnade majanduskasvu ja ühenduvuse keerukaid seoseid: leidsime, et alates aastast 2000 ei ole linnade ühenduvus (ja suurus) nende majandustulemusi märkimisväärselt mõjutanud. See on aga oluline poliitika seisukohast. Kuigi osa linnu on lõiganud ilmset kasu oma kohast Euroopa ja üleilmsetes võrgustikes, näib siiski, et linnade ühenduvuse ja hiljutise SKT kasvu vahel ei ole otsesest seost. See, et mõned kohalikud omavalitsused panevad rõhku oma koha parandamisele eri valdkondade võrgustikes, ei tekita küsimusi mitte ainult nende suutlikkuse kohta edendada võrgustike ühenduvust, vaid seab ka kahtluse alla selle otsese mõju piirkonna majandustulemustele.

ELi tasandil on „suurlinnapiirkondadel ELi üleilmse konkurentsivõime säilitamisel oluline koht” (EÜ, 2011b, lk 16–19). Käesolev projekt käsitleb põhjalikult (peamiste) linnade funktsionaalset rolli Euroopa ja maailmamajanduses. Teatud mõttes võib püstitada hüpoteesi, et Euroopa rikkus sõltub nüüd peamiselt Euroopa linnade ühenduvusest ja majanduslikust jõukusest. Kuigi peamised linnad on Euroopa jaoks kahtlemata olulised, puuduvad meie tähelepanekute põhjal tõendid selle kohta, et suuremate juurdepääsupunktide edasine tugevdamine parandaks ELi kui terviku konkurentsivõimet.

Oleme seisukohal, et niivõrd otsele küsimusele ei ole võimalik anda ühest vastust. Lisaks linnade ülesehitusele ja võimujärjestusele on veel palju tegureid, millega saaks piirkondade erinevaid majandustulemusi tõenäoliselt seostada, ja need on piirkondliku ühtekuuluvuse jaoks keske tähtsusega. Keeruline küsimus on ka see, kuidas saab poliitika tugevdada Euroopa juurdepääsupunkte. Koondumine üleilmsel ja Euroopa tasandil, mis osale linnadele kasu toob, on valdavalt majandustegevuse üldosaliste tehtud otsuste tulemus ja avaliku sektori otsustel on sellele arvatavasti nõrk mõju, kui jätta kõrvale näiteks üleilmne majanduslik regulatsioon ja investeerimine transpordi infrastruktuuri uuendamisse.

Makroregioonid kui üleilmse ja riigi/piirkondliku tasandi funktsionaalne vaheaste

Selles projektis on põhjalikult analüüsitud regionaliseerumist. Seega ei peaks üleilmastumist käsitlema kui kõigi maailma piirkondade vahel suvaliselt moodustuvaid ühendusi. Üleilmsete voogude ruumilist ülesehitust kujundavad makroregioonidesisesed tugevad suhted. Kõigi uuritud voogude puhul mõjutab suhete – kaubanduse, rände, üliõpilaste liikumise ja lennuliikluse – tihedust väga olulisel määral vahemaa. Selle tulemusena tekib vahepealne korraldustasand, iseäranis just majanduse kontekstis, mida nimetame siinkohal **makroregioonideks**. Lisaks on piirkondadeks jaotamine ka poliitikast mõjutatud protsess, mida võib kutsuda regionalismiks ehk poliitikast lähtuvaks lõimumiseks makroregioonide tasandil.

Regionaliseerumine on toimunud üleilmastumisega pigem üheaegselt kui sellele vastassuunas: aastatel 1986–2007 kasvas ELi sisekaubanduse osakaal SKT koguväärtusest 27%lt 42%le, samas kui väliskaubanduse osakaal ELi SKT koguväärtusest kasvas 15%lt 21%le. Selline suundumus on sedavõrd tugev, et rahvusvahelised institutsioonid peavad nüüd regionaalset lõimumist mitmepoolse vabakaubanduse poole liikumisel lausa hädavajalikuks etapiks (Maailmapank, 2009). Seda arvesse võttes võib öelda, et ELi ja NAFTA majandusühendused, mille kaubanduse ja SKT suhe on vastavalt 20,6% ja 14,6%, on ikka veel suhteliselt suletud majandusega. Seetõttu toetuvad suured arenenud majandusega riigid valdavalt oma turgudele ja tootjatele ning seda isegi hästi lõimunud üleilmsetes valdkondades, nagu seda on näiteks autotööstus.

2. Euroopa piirkondade koht maailmamajanduses: ülevaade olukorrast ja poliitikavõimalustest

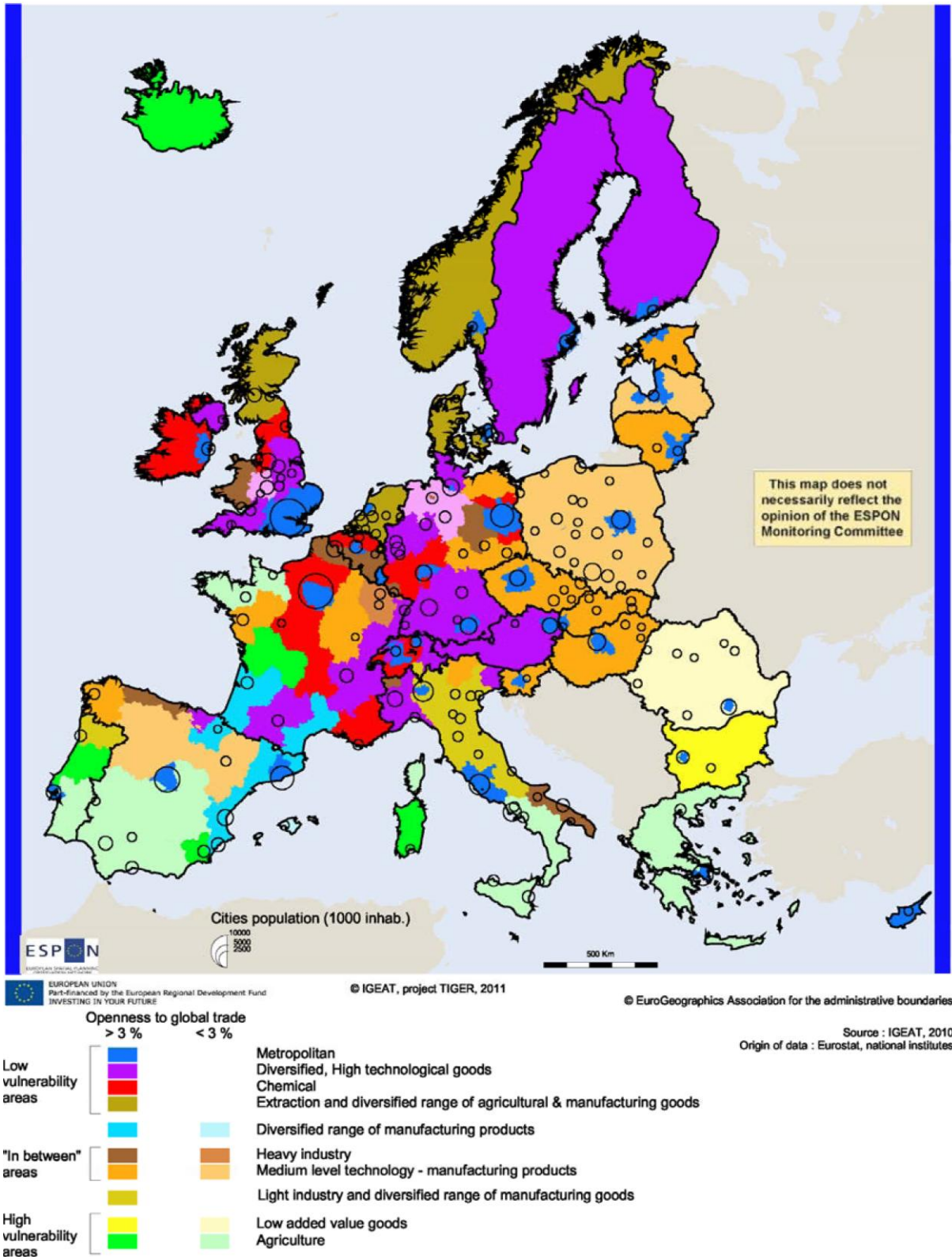
Euroopa on üks maailma jõukaim piirkond. Lisaks on see üks peamine ja mõjuvõimsaim maailmamajanduse osaline. Voogudest rääkides võib öelda, et Euroopa on toodete ja teenuste valdkonnas juhtiv kaubandusjõud; ta on maailma suurim otseinvesteeringute tegija, samas kui investeeringute objektina on ta maailmas populaarsuselt teisel kohal; siia on koondunud 40% maailma 500 suurima ettevõtte peakorteritest; ta on rahvusvahelise tööjaotuse poolest esimesel kohal; ta tõmbab ligi nii madala kui ka kõrge kvalifikatsiooniga tööjõudu kogu maailmast. Lisaks on selge, et hoolimata tugevatest sisemistest vastuoludest, iseäranis ELi ja selle liikmesriikide vahel, võib ELi pidada arvestatavaks poliitiliseks jõuks, mis viitab selle välistegevuse sidususele.

Teisalt on Euroopa mõjuvõim maailmas kahanemas. Näiteks on Euroopa osatähtsus blokkidevahelistes piirkondades kahanenud 28%lt 1960. aastate lõpus 22%ni aastal 2008. Kõigi voogude, välja arvatud rände puhul, tuleb esile tõsta seda, et Euroopa mõjujõud maailmas väheneb, piirnedes üha enam vaid naaberriikidega.

Siinkohal tuleks esile tõsta, et ajal, kui vaetakse Euroopa positsiooni maailmas, panevad ELi peamised poliitikadokumendid rõhku järgmistele põhipunktidele.

- a. **Euroopa peab majanduslanguse vältimiseks tegutsema (EÜ, 2010a).**
- b. **Euroopa areng sõltub sellest, kas suudetakse kasutada ära üleilmastumisega kaasnevat võimalusi, mis on iseäranis seotud arenevate ja tärkavate turgudega (EÜ 2011b).**

- c. **Naaberriikide ja ülemaailmsete suhete tähtsus:** „Euroopa 2020. aasta strateegia edu ei sõltu mitte ainult Euroopa piirkondade omavahelisest lõimumisest, vaid ka nende lõimumisest naaberriikidega, ja koguni ülemaailmsetest suhetest.” (EÜ, 2011b). Euroopa 2020. aasta strateegia lisab, et „Euroopa 2020. aasta tegevuskava ei ole oluline vaid Euroopa Liidu piires, vaid võib pakkuda arvestatavat potentsiaali kandidaat- ja naaberriikidele, aidates kaasa nende reformipüüetele. ELi eeskirjade kohaldamisala laiendamine loob uusi võimalusi nii Euroopa Liidule kui ka tema naabritele.”



Joonis 2. Euroopa linnade haavatavus globaalses majanduses

Euroopa ei suuda majanduslangust vältida selles mõttes, et Euroopa demograafiline ja majanduslik kaalukus kahaneb jätkuvalt. See on pikaajaline tendents, mida kinnitab nii Euroopa vähenev kaalukus enamikus majandusvoogudes kui ka tema funktsionaalse mõju nõrgenemine paljudes maailma piirkondades. Nagu on viidatud ESPONi projektis „Euroopa maailmas”, suudab Euroopa oma tähtsust maailma mastaabis säilitada vaid laienemise kaudu, samas kui viimane võib mõjutada ELi poliitilist sidusust ja tegutsemise tõhusust.

Euroopa majanduslangust ei peaks tingimata probleemiks pidama, sest see põhineb Euroopa tegeliku jõukuse ja maailma suurte piirkondade arengu võrdlemisel. Nagu juba eelnevalt mainitud, võib öelda, et kõigi uuritud voogude puhul on Euroopa siiski üks maailma peamine majandusjõud ja see jääb tõenäoliselt nii ka lähitulevikus.

Euroopa avatus ja naabruskonna osatähtsus Asjakohastes poliitikadokumentides toonitatakse sõnaselgelt, et Euroopa positsioon maailmas sõltub selle avatusest ja et kasuks tuleks parem lõimumine naabruskonna ja kaugemate piirkondadega.

Kuigi Euroopa on avatud ruum, on see ühtlasi ja peaaesjalikult ka integreeritud majandusruum. 1996. aastal moodustas kaubandus ESPONi hõlmatava ala SKTst umbes 14% ja 2007. aastal pea 27%. Kui arvata selle hulka ka teenused, on nimetatud näitaja umbes 27% SKTst. See on siiski tagasihoidlik näitaja, mis rõhutab, kuivõrd määrava tähtsusega on Euroopa jaoks selle siseturg. Euroopa meelstab ligi üha mitmekesisema taustaga üliõpilasi ja töajõudu. Linnad on kaupade ja inimeste liikumise kaudu haaratud üleilmsetesse võrgustikesse, kuid veelgi tugevamini eesrindlike äriteenuste, iseäranis Euroopa suuremates maailmalinnades pakutavate finantsteenuste osutamise, kuigi Euroopa linnade ülemaailmse ühenduvuse suurenemist ei saa panna eeskätt viimaste arvele. Eelkõige on Euroopa siiski integreeritud majandusruum: sellest annavad esmajoones tunnistust piiriülese kaubavahetuse, välismaiste otseinvesteeringute, rände, teadmuse ja inimeste igapäevaselt kulgevate voogude suurus, millest tuleneb, et Euroopa riikidel on tihedad sidemed peamiselt üksteisega. Enamgi veel, selline funktsionaalne Euroopa ulatub väljapoole ELi ja ESPONi ala piire, hõlmates ka Põhja-Aafrikat, Euroopale lähemaid Lähis-Ida riike ja endise Nõukogude Liidu riike. Kuid Euroopa majanduse lõimumine on veelgi laiahaardelisem. Selle tulemusena on Euroopas tekkinud väga tugevasti integreerunud ja tihe linnade võrgustik, kus näiteks eesrindlike äriteenuseid pakuvad ettevõtted tuginevad oma üleilmses tegevuses Euroopa maailmalinnadele, ning lõimunud lisaväärtusahelad, näiteks rõiva- ja autotööstuses. Ka selles kontekstis kuulub naabruskond ilma igasuguste kahtlusteta Euroopa integreeritud majandusruumi.

Euroopa avatus ei ole territoriaalselt neutraalne, arvestades erinevat tundlikkust maailmamajanduse käekäigu suhtes, ja võib seega mõjutada piirkondlikku ühtekuuluvust (joonis 2). Esiteks on kahe viimase aastakümne jooksul eriti Kesk- ja Ida-Euroopa riikides täheldatud polariseerumist suurlinnapiirkondade kasuks, kuigi see ei ole ajas ja ruumis ühtlane. Käsitledes Euroopa piirkondi, mis osalevad maailmamajanduses peamiselt kaupade tootmise kaudu, tuleks teiseks rõhutada nende erinevat tundlikkust, mis on tingitud Euroopa ja maailma lisaväärtusahelate hõlmatavate piirkondade erinevast tehnoloogilisest tasemest ja positsioonist. Kuigi sageli viidatakse väikese lisaväärtusega toodetele spetsialiseerunud piirkondade nõrgale positsioonile, pööratakse selles uuringus erilist tähelepanu lisaväärtusahela vahepealsesse ossa jäävate ehk üleminekuvalade tundlikkusele.

Nende staatus on seotud suutmatusega konkureerida Põhja- ja Loode-Euroopa piirkondadega, mis lõikavad kasu tehnoloogia, kvalifitseeritud tööjõu jne kuhjumisest, ja tulla toime üha kasvava survega, mida avaldavad väiksemate tööajukuludega riigid. Siinkohal ilmnevad kaks olulist tähelepanekut. Esiteks on Euroopa avatus poliitilise valiku tulemus, sest kuigi turujõud toimivad üleilmses mastaabis, ei sõltu need piirkondlikust poliitikast. Tänu Euroopa siseturu tugevale integreeritusele ja suurele osatähtsusele on ELil lisaks täielikult avatud vabakaubanduse eelistamisele ka muid poliitilisi valikuvõimalusi. Teiseks kuulub naabruskond *de facto* nn funktsionaalsesse Euroopasse. Kuigi ametlikes ELi tekstides mainitakse naabruskonna tähtsust, ei saa rääkida ELi naabruspoliitikast, jättes seejuures kõrvale käsituse, et naabruskonnale peaksid nii ELi kui ka selle naaberriikide heaolu nimel kehtima ELi, iseäranis just ELi majanduse reeglid. Selline n-ö isalik arusaam jääb kehtima seniks, kui naabruskondade jaoks pannakse paika selged ja ühised seisukohad ja arengustrateegiad.

2.1 Kuhu ja kuidas investeerida, et tulla toime üleilmastumisest tingitud probleemidega, tugevdades samal ajal territoriaalset ühtekuuluvust?

Euroopa Liidu territoriaalse olukorra ja väljavaadete aruandes nenditakse sõnaselgelt, et „suurlinnapiirkondadel on ELi üleilmse konkurentsivõime säilitamisel olulise osa” (EÜ, 2011b). Seda võib

tõlgendada kui üht viisi aruka majanduskasvu saavutamiseks, sest „kuigi ELi suurlinnapiirkonnad on tagasihoidliku suurusega, pakutakse neis tiptasemel üleilmseid teenuseid ja seal asuvad kõige uuendusmeelsemad kõrgetehnoloogilised tootmissektorid” (EÜ, 2011b). Teisisõnu tähendab see, et suurlinnapiirkondadel on üleilmastumisega kaasnevate võimaluste ärakasutamisel otsustav roll. Selles aruandes kirjeldatakse suurlinnapiirkondi põhjalikult kui üleilmastumise olulisi juurdepääsupunkte: Euroopa vajab nii sadamaid, lennujaamasid, teenindus-, teadmusloome- ja innovatsioonikeskusi kui ka finantsvaldkonna juurdepääsupunkte, mis on saavutanud piisava kontsentreerituse taseme, et neis valdkondades ilmneks koondumissääst. Ent tähelepanu on pööratud ka sellele, et puuduvad empiirilised tõendid, mis kinnitaksid, et valitseb otsene seos Euroopa kui terviku SKT kasvu ja Euroopa peamiste, rikkuse tootmist võimaldavate omadustega juurdepääsupunktide vahel.

Samas on eesmärgiks seatud kaasav majanduskasv, millele viidatakse ELi 2020. aasta strateegias, tihedalt seotud territoriaalse ühtekuuluvusega. 2020. aasta territoriaalses tegevuskavas kirjeldatakse seda eesmärki sõnaselgelt nii: „Poliitilised jõupingutused peaksid kaasa aitama majandustulemuste tugeva polariseerumise vähendamisele ja vältima Euroopa territooriumil suuri piirkondlikke erinevusi, kõrvaldades selleks kooskõlas Euroopa 2020. aasta strateegiaga majanduskasvu takistavad kitsaskohad” (EÜ, 2011a).

Kui võtta arvesse üleilmastumisega kaasnevaid probleeme, võib selles kontekstis täheldada ELi territoriaalpoliitikas mitut võimalikku üldsunda.

- Kas investeerida peamiselt üleilmastumise juurdepääsupunktideks olevatesse maailmalinnadesse, et parandada Euroopa positsiooni maailmas?
- Kuna maailma- ja suurlinnad on juba niigi hästi üleilmsete võrgustikega ühendatud, siis võib-olla toetada pigem teisejärguliste või veelgi väiksemate linnade paremat lõimimist üleilmsetesse ja Euroopa võrgustikesse?
- Ehk peaks EL – pannes rõhku territoriaalsele ühtekuuluvusele – ajama hoopis ümberjaotamisele keskenduvat regionaalpoliitikat, mille eesmärk on luua vähem arenenud piirkondades paremad tingimused majandusarenguks?

Need on ELi regionaalpoliitikas määrava tähtsusega küsimused ja me ei püüagi siinkohal neile vastuseid leida, vaid pakkuda mõtteainet, mis põhineb selles aruandes esitatud analüüsitulemustel. Me keskendusime kahele konkreetsele suunale, mis ei ole teineteist välistavad valikuvõimalused: jätkusuutliku majandusarengu ja -kasvu toetamine mitmekesisel territooriumil eeldab tõenäoliselt prioriteetide hoolikat tasakaalustamist – ühelt poolt ümberjaotamist edendav poliitika vähem arenenud piirkondades ja teiselt poolt regionaalpoliitika ümberkorraldamine, mis paneb suuremat rõhku suurlinnadele.

Püü ühendada avatud Euroopat ja suuremat rõhuasetust peamistele linnadele, mis on ELi regionaalpoliitika kohaselt majanduskasvu mootorid, tõstatab mitu küsimust.

1. Empiirilised tõendid ei kinnita selgelt seost majanduskasvu ning linnade ühenduvuse ja suuruse vahel.
2. Samuti ei ole empiirilist tõestust leidnud arusaam, et Euroopa tähtsamate linnade ja pealinnade jõukusest saavad kasu ka suurlinnapiirkondadest väljapoole jäävad alad.
3. Avaliku sektori investeeringute mõju kõige paremini arenenud ELi piirkondadele on küsitav, sest selline mõju koondub eelduste kohaselt üleilmsetesse võrgustikesse kuuluvatesse linnadesse, kus on olemas hästi välja arenenud infrastruktuur (transpordis, hariduses jt valdkondades) ja mis on spetsialiseerunud juba lisaväärtusahela tipus asuvatele kõrgelt hinnatud majandusfunktsioonidele.
4. Euroopa majanduse avatus võib mõjutada nende piirkondade majandusarengut, mis konkureerivad odavama tööjõuga piirkondadega, näiteks Ida-Aasia riikide ja Euroopa naaberriikidega, mis on spetsialiseerunud nõrkadele funktsioonidele või väikese lisaväärtusega sektoritele, ning selliste piirkondade majandusarengut, kus tööjõukulud on suured, kuid tehnoloogiline oskusteave on keskpärasel tasemel, nagu mitmed Vahemere maad (Lõuna-Itaalia, Põhja-Portugal, Kreeka, Kesk-Hispaania Madridi ümbruses). Selliste piirkondade nõrkus seoses Euroopa konkurentsivõime eesmärkidega ilmneb lähitulevikus tõenäoliselt ka paljudes Ida-Euroopa piirkondades pärast seda, kui need on jõudnud teatavale arengutasemele. See on tingitud nende sarnastest ülesehituslikest joontest, iseäranis üleminekuseisundist rahvusvahelises tööjaotuses, nõrgast ettevõtluslikkusest (sisetekkelisest arengust) ja neisse hiigelsuuri investeeringuid teinud rahvusvaheliste firmade nõrgast territoriaalsest kaasatusest. Ülemaailmse majanduskriisi ja -surutise taustal kuuluvad riskirühma piirkonnad, mis ei suuda ikka veel lisaväärtusahelas ülespoole liikuda. Seega on üks võimalik tulevikuprobleem vähem arenenud piirkondade heaks tehtavate ELi territoriaalsete investeeringute

kahanemine. Seetõttu on kunagine käsitus Euroopa regionaalpoliitikast kui vahendist, mis aitab vähem arenenud piirkondadel Euroopa turuga – praegusel ajal üha enam ka maailmaturuga – lõimumisest ja sellest tulenevast ebavõrdsest konkurentsist tingitud majandusvapustusega toime tulla, ikka veel asjakohane. Enamgi veel, viimastel aastakümnetel on ilmnenud vastastikuse lähenemise tendents ja ELi investeeringutega on saavutatud konkreetseid tulemusi, mis on parandanud argielu vähem arenenud piirkondades, kuigi regionaalpoliitika majanduslikku mõju konkurentsivõimele on keeruline tõestada.

Kokkuvõtteks võib öelda, et avatud Euroopa ühitatuna Euroopa poliitika kõikehõlmava ümberkujundamisega, soosimaks eelkõige suurlinnaalasi kui majanduskasvu mootoreid, on väga problemaatiline, sest Euroopa avatus suurendab tõenäoliselt nõrgemate piirkondade haavatavust. Näib, et praegusel ajal ei ole arutlemine selle üle, kas Euroopa majandus peaks olema avatud või mitte, enam päevakorras. Teisisõnu, kuna suurem majanduslik avatus võib süvendada piirkondlikku ebavõrdsust, võib öelda, et regionaalpoliitika eesmärk peaks jätkuvalt olema territoriaalse ühtekuuluvuse säilitamine. Sellest johtuvalt väidame siinkohal, et üleilmastumisega kaasnevate probleemide tõttu on regionaalpoliitika, mis toetab ümberjaotava rahastamise abil just perifeersete ja vähem arenenud piirkondade ja nende linnade majanduskasvu, asjakohasem kui kunagi varem. Meie tähelepanekutest võib järeldada, et tõhus regionaalpoliitika peab lähtuma töendusmaterjalidest terve kõnealuse territooriumi paikkondade eripäraste rollide, funktsioonide, majandusarengu ja -kasvu toetamise vajaduse kohta.

Nagu juba mainitud, ei ole kõik Euroopa piirkonnad üleilmse konkurentsi suhtes sama tundlikud. Joonistel 1 ja 2 on püütud kirjeldada suurlinnade rolli ja Euroopa piirkondade tundlikkust üleilmse konkurentsi tingimustes. Järgnevalt antakse lühiülevaade peamistest stereotüüpidest.

1. Suurlinnad üleilmsel, Euroopa ja riigi tasandil (joonis 1)

Üleilmse ja riigi tasandi juurdepääsupunktid on tugevasti kaasatud erinevatesse üleilmsetesse ja Euroopa võrgustikesse ning loovad seega nn sõlmeeliseid, mis peegeldavad nende strateegilist positsiooni teenustepõhises ja finantsmajanduses. Ent oleme muu hulgas rõhutanud ka seda, et seos linnade ühenduvuse ja SKTga mõõdetava majandusedu vahel on viimase kümne aasta jooksul olnud nõrk, välja arvatud Ida-Euroopa riikides ja Põhjamaades ning Londonis. Siiski ei ole ühegi hästi ühendatud linna majandustulemused kehvad ja lisaks ilmneb märke selle kohta, et need on suutnud hiljutise majanduskriisiga paremini toime tulla, vähemalt mis puutub sissetulevate kinnisvarainvesteeringute voogudesse.

Kuidas neid analüüsitulemusi aga poliitikavaldkonnas ära kasutada?

- Linnapoliitikal on linnade ühenduvusele väike mõju ja linnade parem ühenduvus ei paranda tingimata nende konkurentsivõimet. Seega võib riiklik poliitika, mille eesmärk on meelitada ligi investeeringuid väärtuslike ja omavahel seotud funktsioonide valdkondades, osutada ebaefektiivseks nii linnade kui ka Euroopa tasandil. Väidame, et see protsess toimib tõenäoliselt suuresti riigi sekkumisest sõltumatult, ent isegi kõige paremini ühendatud maailmalinnades tuleb tegeleda sotsiaalse sidususe, infrastruktuuri, liiklusummikute ja turu reguleerimisega seotud probleemidega.
- Peamised linnad võiksid keskenduda põhiraskustele, mis on tingitud kontsentreeritusest ja koondumisest: kasvav sotsiaalne polariseerumine ning infrastruktuuri ja liiklusummikutega seotud probleemid nii suurlinnapiirkondades kui ka laiema haardega funktsionaalsetes linnapiirkondades, mis küll ei ühti linnade halduspiiridega, kuid on ohuks linnade jätkusuutlikule arengule ning nende positsioonile Euroopa ja üleilmsetes võrgustikes.

Siinkohal on peamised kitsaskohad strateegiline ja sidus juhtimine.

2. Tootmispiirkonnad, millel on rahvusvahelises tööjaotuses oluline koht

- Kuna sellistes piirkondades on olemas tehnoloogiline oskusteave ja võime säilitada oma kohta väärtusahela tipus, lõikavad nad edaspidigi üleilmastumisest kasu, iseäranis aga tärkavatelt turgudelt, mis nõuavad tööstusseadmete ja tehnoloogia hiigelsuuri ülekandeid. Sellest hoolimata on nad ülemaailmse nõudluse suhtes väga tundlikud – tõik, mida kinnitab ka hiljutine ülemaailmne majanduskriis, mille tagajärjel on autotööstuse ja tööpinkide müük järsult kahanenud.

3. Tootmispiirkonnad, mis on üleminekuseisundis

Need piirkonnad tõmbavad jõuliselt ligi väga suuri investeeringuid väärtusahela kesktaseme tehnoloogia-sektoris. Viimaste aastakümnete jooksul on neis tehnoloogiliste oskuste tase paranenud, ent nende ühisjooneks on suutmatust teatud piirist edasi liikuda, neile kasu toovast välistekkelisest majandusarengust (seotud suurte välisfirmadega) tingitud ohud ja nõrk ettevõtlusstruktuur. Lisaks on Vahemere piirkondadel tulnud selles osas võistelda üha atraktiivsemaks muutuvate Kesk-Euroopa piirkondadega, kus on väiksemad töajukulud ja kvalifitseeritud töajod. Sellega võib seletada Vahemere maade tootva töajuse piirkondade struktuurilisi kriise, samas kui Kesk- ja Ida-Euroopa võivad end lähitulevikus leida üleminekuseisundist, mis on tingitud nende kasvavatest töajukuludest ning mõne naaberriigi ja Ida-Aasia riikide tõusvast positsioonist.

Kõnealused piirkonnad peaksid suurendama suurte välisfirmade territoriaalset kaasatust. Neil ei ole arvatavasti muud võimalust kui „tugevdada uurimistegevust, inimkapitali, innovatsioonisuutlikkust”, mis laseb tõusta ka väärtusahelates. Seda saab toetada eesrindlike teenuste, näiteks finantsteenuste, juhtimisnõustamise, kõrgetasemel logistikateenuste jms arendamisega piirkondlikes suurlinnades.

4. Tootmispirkonnad, kus tootmisharud ja -funktsioonid on väikese väärtusega

Siia kuuluvad Lõuna- ja Ida-Euroopa piirkonnad, mis asuvad peaaesjalikult Balkani maades. Need piirkonnad tuginevad väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, mis paiknevad töajuhukate tootmisharude, näiteks rõivatöajuse, väärtusahela lõpus. Ida-Euroopas on nad suutnud konkurentsist püsida tänu oma positsioonile Euroopa lõimunud väärtusahelates ja lähedusele Euroopa turule, mis mõlemad seletavad nende suuremat paindlikkust. Ent selliseid piirkondi mõjutab tugevasti karmistuv konkurents nende funktsioonide valdkonnas ja see, et väärtusahelas on raske ülespoole liikuda. Kesk- ja Ida-Euroopa erinevate töajusharude tootmisettevõtted ei suuda allhanketeenuste osutamise tasandist kõrgemale liikuda ja seega on neil piiratud juurdepääs vahenditele, teadmistele ja otsustusvabadusele. Nii on suurem osa neist uuendanud hoopis oma tooteid ja tootmisprotsesse. Nende suutlikkus muuta oma funktsioone konkreetsetes ahelas näib olevat väga piiratud. Selle tagajärjeks võib olla ränk kriis, mis tekib töajukulude teatud tasemele jõudmisel, nagu juhtus Põhja-Portugalis. Hoolimata kriisist, mis tekkis „Marshalli põhimõttel toimivates, üksteisega seotud väikeste ja keskmise suurusega ettevõtetega Itaalia töajusprikkondades”, ei loeta neid sellesse rühma kuuluvaks, sest nad on väärtusahelas ülespoole liikunud ja suutnud oma majandust mitmekesisemaks muuta, lähtudes sisetekkelisest suutlikkusest. Balkani maades selline suutlikkus lihtsalt puudub ja nende edasine areng eeldab suuremahulist abi ELilt, et tugevdada struktuurseid eeliseid, inimkapitali ja põhilist infrastruktuuri.

5. Kohaliku majanduse tähtsus kõigi Euroopa piirkondade jaoks

Euroopa tunnuseks ei ole mitte lihtsalt avatud, vaid ka väga tugevasti lõimunud majandus. Tõepoolest, paljude Euroopa piirkondade sidemed maailmamajandusega on nõrgad ja sellest tulenevalt ei ole maailmamajandusel neile eriti suurt mõju. Eelnev on näide sellest, et Euroopa piirkondades on väga tähtis osa põhiteenustel. Esiteks moodustavad need olulise osa kohalikust majandusest. See on aga seotud üleilmastumise keskse paradoksiga: kuigi majandusharud muutuvad aina avatumaks, mis toimus iseäranis kiiresti üheksakümnendatel aastatel, nihkuvad arenenud majandusega piirkonnad vähem avatud teenindusharude eelistamise poole, mis tingib kokkuvõttes selle, et arenenud majandusega piirkondade, näiteks ELi ja NAFTA, majanduse avatumaks muutumine toimub mõõdukas tempos. Teiseks on põhiteenused väga olulised sotsiaalse siduse jaoks. Kolmandaks on need teenused nüüdisaegses majanduses pikaajalise majanduskasvu üks põhialuseid.