

TARTU ÜLIKOOL

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Tarmo Kivi

**ASUKOHAPÕHISE LÄHENEMISE KONTSEPTSIOON EESTI
REGIONAALPOLIITIKAT SUUNAVATES STRATEEGIADOKUMENTIDES**

Magistritöö

Juhendajad: Veiko Sepp (MSc), Uku Varblane (MA)

Tartu 2016

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

..... /töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub juunil kell Lossi 36 auditooriumis 103.

Retsensent:

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida kas ja kuidas kajastub Lissaboni lepingu järgselt „uue lähenemisena“ Euroopa Liidu (EL) olulisematesse regionaalpoliitika valdkonna dokumentidesse jõudnud asukohapõhise regionaalpoliitilise lähenemise kontseptsioon, Eesti olulisemates regionaalarengut suunavates strateegiadokumentides, ning määratleda neis sisalduvad olulisemad asukohapõhise lähenemise kontseptsioonile vastavad algatused.

Uurimus on oluline, kuna lubab teha järeldusi asukohapõhise lähenemise, kui mitmete autorite poolt regionaalpoliitilise sekkumisvahendina edukaks peetava lahenduse rakendamise hetkeolukorra ning perspektiivi kohta Eestis.

Uurimiseesmärgi saavutamiseks viidi läbi seitset Eesti peamist, perioodil 2012-2014, vastu võetud regionaalvaldkonda enim mõjutavat strateegiadokumenti analüüsiv kvalitatiivne teemaanalüüs. Uurimuse tulemusena leiti, et asukohapõhise lähenemise mõiste ja kontseptsiooni kui terviku läbiv ja süsteemne kasutamine vaadeldud dokumentides puudub. Mitmed asukohapõhise lähenemise olulised osad kajastuvad regionaalvaldkonna strateegiadokumentides ning EL-i struktuurivahendite kasutamist reguleerivates dokumentides, mis viitab EL-i regionaalvaldkonna strateegiate mõjule, samas kui majandusarengule suunatud strateegiad asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni olulisi osasid pigem ei sisalda. Uuringu tulemusena saab viidata EL-i strateegiate ja toetuspoliitika mõjule ka tulenevalt mitme asukohapõhise lähenemise tunnustega algatuse sisaldumisest vaadeldud dokumentides (LEADER algatus, Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise algatus jt.).

Uurimistöö tulemusena tehakse mitmeid ettepanekud, sh. asukohapõhise lähenemise põhimõtete lõimimiseks majandusarengule suunatud arengudokumentidesse, mis aitaks vastata regionaalpoliitilistele väljakutsetele ja tegevuste kooskõllalisusele, ning ettepanek kasutada võimalust asukohapõhise lähenemise algatuste pilootprojektide elluviimiseks läbi territoriaalsete kokkulepete sõlmimise.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	3
SISSEJUHATUS.....	5
1. KONTSEPTUAALNE DEBATT TERRITORIAALSUSE ROLLIST REGIONAALPOLIITIKAS.....	10
1.1 SEKTORI-, ASUKOHA-, INIMESTEPÕHINE LÄHENEMINE REGIONAALPOLIITIKA TOETUSMEETMETES ..	10
1.2 ASUKOHAPÕHINE LÄHENEMINE UUE REGIONAALARENGU SUUNAMISE PÕHIMÕTTENA.....	13
2. ASUKOHAPÕHINE LÄHENEMINE EUROOPA LIIDU STRATEEGIADOKUMENTIDES NING STRATEEGIATE SEOSD	18
2.1 ASUKOHAPÕHISE LÄHENEMISE NARRATIIV EL-I STRATEEGIADOKUMENTIDES REGIONAAL- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA SUUNAJANA	18
2.2 EUROOPA LIIDU JA EESTI STRATEEGILISTE ARENGUDOKUMENTIDE NORMATIIVSED JA FUNKTSIONAALSED SEOSD UURIMUSE KONTEKSTIS	23
3. METOODIKA	26
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS. ASUKOHAPÕHINE LÄHENEMINE EESTI REGIONAALPOLIITIKAT SUUNAVATES STRATEEGIADOKUMENTIDES	30
4.1 ASUKOHAPÕHISE LÄHENEMISE KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK	30
4.2 ANALÜÜSI TULEMUSED. ASUKOHAPÕHISE LÄHENEMISE OLULISTE OSADE KAJASTATUS STRATEEGIADOKUMENTIDES	36
4.3 EMPIIRILISE ANALÜÜSI JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	49
KOKKUVÕTE	54
KASUTATUD ALLIKAD	58
LISAD	65
LISA 1	65
SUMMARY	66

SISSEJUHATUS

Tasakaalustatud regionaalse arengu temaatika on seoses globaliseerumise, tootmise ja transpordi efektiivistumise ning inimeste vaba liikumisega kaasnevate negatiivsete kõrvalmõjudega üha enam tõusnud poliitikakujundamise keskmesse. Erinevused riikide, sealhulgas Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide ning nende erineval kiirusel arenevate piirkondade majandusarengus on aktuaalsed, ning ei ole hoolimata mitmetest seni kasutatavatest regionaalpoliitilistest meetmetest oluliselt vähenenud.

Viimastel kümnenditel uudse käsitlusena regionaalpoliitilistesse debattidesse kerkinud asukohapõhise lähenemise kontseptsioon (*place-based approach* ingl. k.), on mitmetele positiivsetele näidetele tuginedes arvatud olema töötavaks alternatiiviks senistele väheefektiivsetele või soovimatuid kõrvalmõjusid kaasa toovatele sektoripõhistele ja ``ülalt alla`` juhitud asukohaneutraalsetele poliitikameetmetele.

Alates liikmesriikide poolt 2007.a. Lissaboni lepinguga (Euroopa Liidu... 2012) EL-i institutsioonidele territoriaalse ühtekuuluvuse tõstmiseks pädevuste andmisest, on tõusnud EL-i roll liikmesriikide territooriumil ruumilise arengu kujundajana. Ühe olulisema regionaalvaldkonna suunaandjana, näeb Euroopa Liidu Territoriaalne Agenda 2020 (TA 2020 - *Territorial Agenda of the European Union 2020*) Euroopa Liidu 2014-2020 programmiperioodil regionaalsete arenguerinevuste vähendamise ning üldist majanduse ning konkurentsivõime kasvu taotlevate algatuste ühe läbiva põhimõttena asukohapõhist lähenemist. Asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni kasutamises nähakse moodust, mille abil panustada piirkondade ja selle läbi ka üldisesse majanduse kasvu, läbi tugevama, erinevaid valitsemistasandeid ja tegevusvaldkondi lõimiva koostöö ning kohalike arengueelduste ja kohaliku teadmise parema rakendamise. Soovitud poliitikamuudatuse aktiveerijana nähakse EL-i kontekstis tõukefondide muudatusi ellukutsuvat mõju.

Kuigi erinevad autorid (Mendez 2011, Böhme 2011) on heitnud EL-i ühtekuuluvuspoliitikale, kui peamisele Euroopa Liidu kasvustrateegia (EL 2020 –

EUROPE 2020 a strategy for smart, sustainable and inclusive growth) elluviimise EL-i poolsele toetusmeetmele, ette liigset valdkonnapõhist lähenemist, mis viitab poliitikapõhimõtete konfliktile ka EL-i strateegiates, kajastuvad asukohapõhise lähenemise olulised elemendid mitmetes Lissaboni lepingu järgsetes liikmesriikide strateegiatele sisendit andvates EL-i strateegiadokumentides.

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida, kas ja kuidas kajastub Lissaboni lepingu järgselt „uue lähenemisena“ EL-i olulisematesse regionaalpoliitika valdkonna dokumentidesse jõudnud asukohapõhise regionaalpoliitilise lähenemise kontseptsioon, Eesti olulisemates regionaalarengut suunavates strateegiadokumentides, ning määratleda neis sisalduvad olulisemad asukohapõhise lähenemise kontseptsioonile vastavad algatused.

Käesolev töö on oluline, kuna asukohapõhise lähenemise mõiste ning selle poliitika süsteemse rakendamise katsed on suhteliselt uus kogemus nii Eestis, EL-is kui ka maailmas tervikuna ning väljaspool kitsast ringi on hoolimata mõningatest uuringutest teadmine selle lähenemise olemasolust ning rakendamisest veel vähene (European Commission 2015b).

Asukohapõhise lähenemise rolli „uue EL-i regionaalpoliitika paradigmana“ (Wolfe 2011, Vanthillo 2012), ning selle ilmumist liikmesriikide poliitikates on varem uuritud näiteks Saksamaa (Stahlecker 2010), Läti (Baltina 2014) aga ka mitmeid liikmesriike hõlmanud kompleksuuringu (Zaucha ja Świątek 2013) näitel.

Baltina (2014) poolt läbiviidud uurimuse, mis hõlmas Läti Vabariigi strateegiadokumentide analüüsi ning piirkondlike regionaalpoliitika elluviijate seas läbi viidud küsitluste tulemusel selgus, et strateegiates selgelt defineerimata regionaalse arengu eesmärgid ning ebajärjekindel mõistete kasutamine on takistuseks asukohapõhise lähenemise mõistmisel ja rakendamisel ning regionaalpoliitiliste eesmärkide saavutamisel. Zaucha ja Świątek (2013) leidsid 25 EL-i liikmesriiki (mille hulka ei kuulunud ühena vähestest Eesti Vabariik) hõlmanud uuringu tulemusena, et ei ole ühist meetodit kuidas asukohapõhist lähenemist rakendada, ning see erineb riigiti.

Samuti leiti, et kuigi peamised asukohapõhise lähenemise komponendid on valdavalt olemas ning need on edukalt rakendatud näiteks transpordikorralduses, ruumilise planeerimise ning keskkonnaküsimuste lahendamisel, tuleb seda laiendada ka teistele territoriaalse lähenemise perspektiivi omavatele poliitikatele nagu majanduspoliitika, teadus- ja arendustegevus ning haridus (*ibid*).

Eesti puhul on see temaatika veel uurimata. Samas on asukohapõhise lähenemise põhimõtte edukas rakendamine seotud mitmete asukohapõhisuse kontseptsiooni oluliste osade keerukusest tulenevate väljakutsetega, mis muudab ka asukohapõhise lähenemise kasutamise uurimise metoodiliselt komplitseerituks. Eeltoodud väljakutsele proovib autor läbi käesoleva töö kontseptuaalse ja empiirilise analüüsi ning mõiste sisu piiritlemise ka vastata.

Vajadust uurida, kas liikmesriikide regionaalpoliitikas on toimunud muutus asukohapõhise mudeli poole, võttes selle fookusesse asukohapõhise lähenemise olulised osad nagu kohalike tegijate (*actor*) juhtroll, asukohaspetsiifiliste võimaluste ja teadmiste kasutamine jms., on rõhutanud ka Barca oma 2009. aasta raportis¹ (Barca 2009), mis on olnud üheks mõjukamaks sisendiks asukohapõhisuse kontseptsiooni EL-i ühtekuuluvuspoliitikasse lõimimisel.

Kuna asukohapõhine lähenemine on Euroopa Liidu Territoriaalse Agenda 2020 ja EL-i toetusvahendite kasutamise üheks põhimõtteks, võib eeldada asukohapõhise regionaalpoliitilise lähenemise ideoloogia sisaldumist ka liikmesriikide regionaalvaldkonna ning olulistes EL-i vahendite kasutamisega seotud liikmesriikide strateegiates ning seeläbi järgnevalt ka tegevustes. Üleriigiliste regionaalpoliitikat suunavate strateegiate vastavateemaline sihitud uurimine on asukohapõhise lähenemise uurimisel esimeseks sammuks, et teha järeldusi kontseptsiooni rolli ja selle võimaliku

¹ Raport „Ühtekuuluvuspoliitika reformimise tegevuskava“. Asukohapõhine lähenemine Euroopa Liidu väljakutsetele ja ootustele vastamiseks. Sõltumatu aruanne, mis koostati regionaalpoliitika voliniku Danuta Hübneri palvel..

potentsiaali kohta, leida rakendamist madalama astme strateegiates ning nende elluviimisel.

Uurimiseesmärgiga seotud peamine uurimisküsimus ning kaasnevad lisaküsimused on sellest tulenevalt esitatud järgnevalt:

Uurimisküsimus

Kuidas on asukohapõhise lähenemise kontseptsioon leidnud kajastamist Eesti riiklikes regionaalpoliitikat suunavates strateegiadokumentides?

Lisaküsimused

- Mis on asukohapõhise lähenemise olulised osad?
- Kuidas on määratletud „asukoht“, kui asukohapõhise poliitika elluviimise sihtala Eesti regionaalvaldkonna strateegiadokumentides?
- Kas ja millised asukohapõhise lähenemise tunnustega algatused strateegiadokumentidest ilmnevad ja kuidas vastavad need asukohapõhise lähenemise kontseptuaalsele raamistikule?

Uurimisküsimustele vastamiseks koostatakse asukohapõhist lähenemist käsitlevatel olulisematel teooriatel, uurimustel ning poliitikadokumentidel põhinev kontseptuaalne raamistik asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni olulistest osadest, mida aluseks võttes viiakse läbi Eesti peamiste regionaalarengut mõjutavate strateegiate teemaanalüüs.

Eesti kontekstis omab teema uurimine aktuaalsust tulenevalt poliitilistest ja ühiskondlikest debattidest seoses ebasoodsa demograafilise situatsiooni, maapiirkondade ettevõtlusaktiivsuse mahajäämuse, haldusreformi ning teenuste jätkusuutliku tagamise temaatikaga. Ühest küljest on oluline tuua regionaalpoliitilistesse debattidesse uusi, maailmas aktuaalseid regionaalpoliitilisi lahendusvariante, mis oleksid alternatiiviks klassikaliste dotatsioonidel ja jõukuse pideval ümberjagamisel põhinevatele „null-summa“ mudelitele ja võiksid edukal rakendamisel pakkuda

samaaegselt nii efektiivsust kui ka kuluefektiivsust (Zaucha ja Świątek 2013). Teisest küljest aga toetada uute lahendusvariantide ellurakendamist läbi asjakohase analüüsil ja uurimustel põhineva teadmise.

Sellest tulenevalt panustab käesolev töö riigi ja kohalike omavalitsuste ees seisva regionaalse tasakaalustatuse ning ühtlasema majanduskasvu saavutamise väljakutsele vastamise peamiselt kahel viisil. Esiteks annab töö panuse Eestis vähe käsitletud, kuid maailmas arvestatavat tähelepanu saanud ja edukaks peetava asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni paremaks mõistmiseks ja selle rakendamise hõlbustamiseks läbi valdkonnakirjanduse põhjal asukohapõhisuse kontseptsiooni oluliste osade sõnastamise. Teiseks selgitab töö asukohapõhisuse kontseptsiooni positsiooni Eesti regionaalpoliitika valdkonda suunavates üleriigilistes strateegiadokumentides, mis annab indikatsiooni, millist tähelepanu on strateegiate kehtivuse ajal ja nende mõjul asukohapõhiste algatuste väljatöötamiseks ja ellurakendamiseks oodata.

1. KONTSEPTUAALNE DEBATT TERRITORIAALSUSE ROLLIST REGIONAALPOLIITIKAS

1.1 Sektori-, asukoha-, inimestepõhine lähenemine regionaalpoliitika toetusmeetmetes

Geograafilistest, demograafilistest, kliimatilistest jpt. tingimustest tulenevalt esinevad arengupotentsiaali erinevused nii makroregioonide, riikide kui ka riikide siseste piirkondade vahel. Neile lisanduvad majanduslikud ning institutsionaalsed mõjud tulenevalt ettevõtluskeskkonna ning halduskorralduse iseärasustest, mis suurendavad erinevusi veelgi. Uurimused näitavad, et kui EL-liikmesriikide vahelises võrdluses on sisemajanduse koguprodukti (SKP) aluseks võttes märgata teineteisele lähenemist, siis erinevate piirkondade osas on vahed pigem suurenenud (Forgó ja Jevčák 2015, EUROSTAT 2015).

Üldine hõivatuse vähenemine suurt maakasutust ning selleks sobilikku asustussüsteemi nõudvas primaarsektoris (OECD 2009), ning selle asendumine ruumiliselt kontsentreerituma tööstus- ja teenindussektoriga on toonud kaasa elanikkonna ning ettevõtluse koondumise suurematesse keskustesse, ning seadnud surve alla mitte ainult väljarände all kannatavad piirkonnad ning nende keskused (muutes viimastes keeruliseks vajalike avalike teenuste osutamise ning kiirendades väljarände protsessi veelgi), vaid ka koondumise sihtpunktiks olevad suuremad linnapiirkonnad, mis ei ole võimelised kiirele elanikkonna kasvule vastavat sobivat infrastruktuuri tagama. Vabadus valida endale sobivat elukohta või vajadus liikuda paremat äraelamist võimaldava töökohtadele on veelgi intensiivistunud seoses paremate liikumisvõimaluste ning inforuumi laienemisega. Ka Eestis on hoolimata oma väiksusest piirkondlikud erinevused ühed suuremad EL riikidest (Regionaalministri Valitsemisala 2014). Asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni rakendamise pooldajad regionaalpoliitika valdkonnas väidavad, et piirkondade mahajäämusega kaasnevad riskid nagu rändesurve, elukvaliteedi langus jms. toovad kaasa kulud ja allakäiguprotsessid, mis teadmispõhiste poliitikatega ei ole mitte ainult välditavad, vaid neid on võimalik ka

vastupidiseks pöörata, aidates kaasa üldise majanduskasvu saavutamisele. (Green Paper... 2008, Garcilazo 2010).

Eeltoodust tulenevalt on riigid otsinud ja rakendanud erinevaid võimalusi nende muutustega kaasnevate regionaalsete negatiivsete mõjude leevendamiseks, arvestades seejuures ka majanduslikku efektiivsust ja ressursside piiratust. Enim on leidnud käsitlust põhimõtteline diskussioon, kas regionaalselt avalduvatele negatiivsetele mõjudele reageerimisel ja sobivate toetuspoliitikate kujundamisel peaksid olema keskmes asukohad (*place-based*) või inimesed (*people-based*) ning kas püstitatud eesmärkideni (harilikult indikaatorina kasutatud sissetulekute ja SKP kasv mahajäänud piirkonnas) jõutakse kiiremaid ja lihtsamini rakendatavaid sektoripõhiseid arengumeetmeid kasutades, või keerukamaid (OECD 2009), kuid piirkondade sisemist potentsiaali paremini kasutada võimaldavaid horisontaalseid koostöövõrgustikke ja -meetmeid rakendades.

Asukohapõhine lähenemine mõistena on sõnastatud esmakordselt 1966. aastal Louis Winnick poolt, kes kasutas fraasi „place prosperity versus people prosperity“, illustreerimaks pingeid seoses USA keskvõimu poolt ellu viidava majandustegevuse geograafilise ümberjagamise poliitikaga (Mendez 2011). Sellest alates on „kohad“ versus „inimesed“ dilemma olnud mitmete akadeemiliste ja poliitiliste debattide keskmeks, ning piirkondliku mahajäämuse vähendamisel konkureerivad omavahel teineteisest radikaalselt erinevad asukohapõhised ja asukohaneutraalsed poliitikad (Barca 2012).

Asukohaneutraalsete (*spatially blind ingl. k*) poliitikate edu võtmena nähakse majandustegevuse koondumist keskustesse, mille majanduskasvust läbi selle ümberjagamise ja ülekandumise selle tagamaale võidavad ka perifeersed piirkonnad (mõistetud ka kui kumulatiivse põhjuslikkuse teooria) (World Bank 2009). Samas puhtad inimestepõhised majandusarengu poliitikad seavad fookusesse inimesed, olenemata sellest kus nad elavad, suurendades nende sotsiaalset võimekust ja oskusi

ning parandades mobiilsust, et paremini vastata tööjõule esitatavatele nõudmistele ning tagada kõrgem elatustase vajadusel läbi elukohavahetuse (Ladd 1994).

Inimestepõhine lähenemine näeb elatustaseme ja majandusliku arengu territoriaalset ühtlustumist läbi turumajandusliku nõudluse/pakkumise toimimismehhanismi. Maailmapanga (*The World Bank*) nägemuses ei suuda valitsused üldjuhul samaaegselt parandada majanduse tootlikkust ja hajutada seda laiali (küsitava tulemuslikkusega regionaalpoliitiliste meetmete läbi) mistõttu ei tohiks riigid liigse ressursside hajutamise ohtu seada oma konkurentsivõimet (World Bank 2009). Inimestepõhiste majanduspoliitika meetmete pooldajad ei pea õigeks asukohapõhiseid meetmeid majandusaktiivsuse toetamiseks piirkondades, kus selleks loomulikke eeldusi ei ole, kuna lisaks ebaefektiivsetele investeringutele tekitavad need ka pettekujutelma sihtpiirkonnas elavates inimestes, ning takistavad neil sellega liikumast kohtadesse mis võimaldaks neil olla produktiivsemad (Ladd 1994, Partridge 2015) ja panustada seeläbi üldisesse majanduse ja heaolu kasvu mujal.

Avatud süsteemis on samas raske ette kujutada sektoripõhist poliitikat, mis ei avaldaks mõju geograafilistele asukohtadele/piirkondadele, mistõttu ideoloogiliselt asukohaneutraalne sektoripõhine lähenemine toob endaga paratamatult kaasa otsesed ruumilised mõjud (mis tihti töötavad ka sektoripõhiste eesmärkidele vastu), kui konkreetne sektoripõhine poliitika ei ole loodud sihilikult ruumiliste negatiivsete mõjude vähendamise eesmärgil (Barca jt 2012). Kuigi Maailmapanga poolt üldise heaolu kasvu mootorina nähtud majanduskeskuste tugevdamise argumentatsioonil on kogemustest nähtuvad eelised, seab Barca ja McCann (2010) selle tulevikupotentsiaali kahtluse alla: ...“nagu majandusgeograafia on näidanud, teame me vähe asustuse ja majanduse koondumise kohaliku tasandi efektiivsuse piirist ja veel vähem selle globaalse efektiivsuse piiridest, näiteks nagu kas koondumise positiive mõju seal, kus see aset leiab on suurem kui mõni kaasnev negatiivne mõju kuskil mujal“.

Kitsas tähenduses mõistetava asukohapõhise lähenemise geograafilistele asukohtadele suunatusest tingituna on asukohapõhist lähenemist vastandatud ka inimestepõhisele

lähenemisele. Samas, asukohapõhine lähenemine uue paradigmana regionaalpoliitikas ei püüagi erinevate autorite hinnangul vastanduda inimestepõhisele lähenemisele, vaid pigem seob need omavahel. „On ilmselge, et kõik head majanduspoliitikad peaksid olema „inimestepõhised“, st. olema suunatud heaolu tõstmisele“ (Garcilazo jt 2010). Ka teised autorid on näinud asukohast lähenemist pigem lõimija, kui vastandajana. „Üleüldine eesmärk on (majandus) kasvu suurendamine, mitte kompenseerimine. Kui poliitika täidab seda eesmärki, võib selliseid poliitikaid pidada „inimestepõhiseks“ olenemata, kas nad on „asukohaneutraalsed“ või „asukohapõhised“, mistõttu selline dihhotoomia mõistete vahel on vale“ (Barca ja McCann 2010). Ka ei välista asukohapõhise lähenemise kontseptsioon sektoripõhiste lahenduste kasutamist, kui see on vajalik arengutakistuste kõrvaldamiseks, kuid oluline on seejuures tuua esile nende ruumiline mõju ja integreerides need vastavalt asukohtadele sobivasse vahekorda (ibid).

Asukohapõhine lähenemine kontseptsioonina on seega positsioneeritud olema ühenduslüliks sektori, inimeste ning puhtalt asukohtadepõhiste poliitikate vahel taotledes sarnaselt teiste lähenemistega majanduskasvu ning inimeste heaolu tõusu, kuid seades selle saavutamise ühe vahendina fookusesse asukohad.

1.2 Asukohapõhine lähenemine uue regionaalarengu suunamise põhimõttena

Asukohapõhise lähenemise defineerimine

Traditsiooniliselt on kitsas tähenduses asukohapõhised poliitikad suunatud mahajäänud piirkondade järelaitamisele, luues seal töökohti ning ergutades palgakasvu. Alternatiivselt võivad asukohapõhised poliitikad panustada ka piirkondade arengusse millel juba läheb hästi (Neumark 2014), et kasutada ära täit potentsiaali.

Uue põhimõttena hõlmab asukohapõhine lähenemine endas mitmete teoreetiliste vaadete elemente nagu võrgustikuteooria, sisemise kasvu teooria ning „õppiva regiooni“ teooria (*the concept of a learning region*) (Słupińska 2013). Baltina (2014) järgi

kombineerib asukohapõhise lähenemise kontseptsioon veel võtmeteooriaid nagu kasvukeskustel põhinev uue majandusgeograafia teooria, (*new economic geography theory*), institutsiooniteooriad, kumulatiivse põhjuslikkuse teooria (*cumulative causation theory*), mis tõstavad esile karakteristikuid nagu asukoht, kasutatavad ressursid, institutsioonid ning seostavad need koostöö, kohandamise ja ressursijuhtimisvõimekusega.

Asukohapõhisuse kontseptsiooni on sõnastatud kui „strateegiat, mis tegeleb kohaliku potentsiaali alakasutuse probleemide ning sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamisega, läbi välise sekkumise ning mitmetasandilise valitsemise põhimõtte, mis arvestab kohaliku konteksti, ning vastandub „riik teab paremini“ põhimõttele“ (Barca 2009: 4). Kontseptsiooni rakendatakse piirkonna mahajäämuse, (mis võib olla kohaliku eliidi võimekuse, tahtmise puudumise või teiste piirkondade tõmbejõu / eelisarendamise tõttu tekkinud moonutus) tasakaalustamiseks läbi välise poliitikamõjutuse (*ibid*).

Asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni defineerimisel on enim kasutatud Barca allolevat definitsiooni:

„Asukohapõhist arengupoliitikat võib (...) defineerida järgnevalt: „pikaajaline arengustrateegia, mille eesmärgiks on vähendada püsivat ebaefektiivsust (potentsiaali alakasutamist) ja ebavõrdsust (inimeste osakaalu, kes jäävad teatud heaolustandardist allapoole ja/või inimeste vahelise ebavõrdsuse ulatust) konkreetsetes kohtades, luues integreeritud ja spetsiaalselt kohandatud avalike teenuste ja hüvede kogumid, mille loomiseks ja rakendamiseks selgitatakse institutsioonide osalusel välja ja summeeritakse kohalikud eelistused ja teadmised ning luuakse sidemed teiste kohtadega. Lisaks edendab seda kohaväline mitmetasandilise valitsemise süsteem, milles kõrgem valitsustasand eraldab madalamatele tasanditele toetusi, mille saamise eelduseks on nii eesmärkide kui ka institutsioonidega seotud tingimuste täitmine“ (Barca 2009: 5).

Asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni kujunemine ja vajadus

Asukohapõhise lähenemise kontseptsioon on leidnud laiemat kõlapinda alates 1980. aastatest, mil hakati vajadusest tulenevalt (majanduskasvu aeglustumine regioonides) otsima/mõtestama sobivamaid alternatiive eelnevatel kümnenditel majandusliku edu taganud, tsentraalsel ülalt alla juhtimisel ning sektoripõhisel lähenemisel põhinenud regionaalset mõõdet omavatele poliitikatele, mis ignoreeris alt-üles algatusi, või keerukamaid kombineeritud süsteeme (Barca 2012, Vanthillo ja Verhetsel 2012). Senine regionaalpoliitika oli raskuskeskmesse seadnud infrastruktuuri ning riigiabil põhinevate soodustuste kaudu tööstuse arendamise ning seeläbi töökohtade loomise, mida peeti mahajäänud piirkondade arengu kiirendajaks. Otsustajate poolseks sellise lähenemise pooltargumentideks oli kahtlemata meetmete rakendamise suhteline lihtsus, hoomatavus ja populaarsus (Bachtler ja Yuill 2001). OECD (2009) raport „Regions Matter“ väidab, et infrastruktuuriobjektid üksi ei tekita kasvu, vaid need on vaja kombineerida pehmete meetmetega. Samas on otsustajate poolne infrastruktuuri arendamist eelistav käitumine põhjendatav – OECD (2009b) kasvumudeli analüüsi kokkuvõtte näitab, et innovatsiooni mõju majanduskasvule avaldub oluliselt aeglasemalt kui infrastruktuuri arendamise ja inimkapitali (tööjõu) mõju. Küll aga saab innovatsioon olla eelnevate võimaluste ammendumisel järgmiseks arengumootoriks.

1980-ndateks oli äratundmisele jõutud, et laialt kasutatud (kasutatav) sektoripõhine lähenemine ei ole suutnud lahendada piirkondade erikiiruselise arengu, perifeersete piirkondade mahajäämuse probleemi ning taganud piirkondade potentsiaali maksimaalset ärakasutamist (Rodriguez-Pose ja Grover 2005). Mahajäänud piirkondade² järeleaitamisel kasutatav erisusi sisaldav maksupoliitika regionaalpoliitika hoovana ei ole tõestanud oma universaalset positiivset mõju. Jõukamate piirkondade maksustamise ja vaesemate subsideerimise süsteemi kaudu regionaalarengu edendamine

² Käesolevas töös käsitletakse mahajäänud või riskipiirkondi valdavalt piirkondadena väljaspool linnaregioone. Kuigi vanemas kirjanduses (peaasjalikult USA näited) leidub asukohapõhise lähenemise käsitlemisel näiteid selle rakendamisest ka suurlinnades esinevate erisuste tasakaalustamiseks või kitsamas tähenduses sõnakasutusena asukohapõhise suurinvesteeringu tegemist piirkonda, ei ole need selles töös kasutatava laiema tähendusega asukohapõhise lähenemise poliitikasubjektiks.

on osutunud parimal juhul valdavalt nullsumma (või isegi negatiivseks) mänguks (OECD 2009).

Asukohapõhiste poliitikate keskmesse on seatud küll geograafilised asukohad, milles soovitud muutust soovitakse esile kutsuda, kuid selle saavutamise peamiseks vahendiks ei ole mitte lihtne kaheldava jätkusuutlikkusega (OECD 2009) investeeringute kontsentreerimine sihtaladesse, vaid arengupiirangute eemaldamine olemasoleva piirkondliku ressursi ja sünergia majanduskasvu elavdamise eesmärgil ära kasutamiseks.

Seniste poliitikate puuduseks saabki seega pidada liigset keskendumist mahajäänud piirkondade puudustele ning lootmist sektoripõhiste lahenduste toimimisele ja vähest tegevust kohaliku tasandi võimaluste selgitamisel, arengueelduste leidmisel ning nende ellurakendamisel. Paradigma muutus sektoripõhiselt poliitikalt asukohapõhise lähenemise kasuks on loodetud olema vastuseks just eeltoodud kitsaskohtade kõrvaldamiseks ja ennetamiseks.

Asukohapõhine regionaalpoliitika on tulenevalt oma sisemistest nõrkustest kui ka alternatiivsete poliitikakontseptsioonide kohatistest suhtelistest tugevustest saanud arvestatavat kriitikat.

Üheks oluliseks asukohapõhise lähenemise rakendamise väljakutseks on poliitika elluviimisprotsessi piirkonnaspetsiifilisusest, avatusest ja partnerite rohkusest tulenev keerukus (Neumark ja Simpson 2014, Commission 2015c). Lisaks keerukusele ei pruugi partnerite rohkusest tingitud kõikidele osapooltele „sobivale“ kokkuleppele jõudmine olla alati töötav ja parim lahendus (Böhme jt. 2015).

Mitmeid osapooli kaasava asukohapõhise lähenemise rakendamise nüansirohkust arvesse võttes on sellega kaasnevaks negatiivseks küljeks kahtlemata ka suuremad administreerimiskulud. Suuremad kulud elluviimise tehniliste ja korralduslike

küsimuste lahendamiseks on samas põhjendatud juhul, kui asukohapõhise lähenemise võtmeelementide (nagu kohaliku teadmise kaasamine) rakendamisest saadav kasu on oodatavalt suurem, kui selleks tehtavad kulutused (Barca 2009).

Asukohapõhise lähenemise algatuste finantseerimine väheperspektiivsetes piirkondades, kus eeldus nende majanduslikus mõttes iseseisvale jätkusuutlikkusele on väike, ei võimalda vahendite kasutamist perspektiivsemates piirkondades ning annab elanikele vale signaali, hoidmaks neid liikumast perspektiivsematesse piirkondadesse ning aidata sellega kaasa üldisele majanduse arengule (Glaeser jt 2001; Polèse ja Shearmur 2006; Neumark ja Simpson 2014). Regioonides, kus turutõrgete ületamiseks on loodud toetussüsteem, võib aga välja kujuneda toetussõltuvus (Barca 2009).

Asukohapõhise lähenemise efekt kohalike elanike heaolu tõstmisel võib olla piiratud, kui kavandatavad algatused piirkondades on seotud spetsiifiliste teadmistega või oskustega, millele vastava kvalifikatsiooniga tööjõud kohapeal puudub ning lähenemise rakendamisest saavad esimesena pigem kasu sihtala maaomanikud ja sisserännanud oskustöölised (Partridge ja Rickman 2006, Moretti 2010), mitte kohalik elanikkond. See võib olla üheks põhjuseks, miks asukohapõhise lähenemise rakendamisel võivad hakata liialt domineerima kohalikud individuaalsed ebaratsionaalsed otsused. Selle vältimiseks on peetud oluliseks juba meetmete planeerimise etapis partnerite vahel kokku leppida kindlad reeglid nende hilisemaks rakendamiseks (European Commission 2015c).

Kuigi asukohapõhine regionaalpoliitika seisab mitmete väljakutsete ees, millest peamistena saab nimetada kuluefektiivsuse kriteeriumit ja kontrolli ning rakendamise keerukust, saab kontseptsiooni pidada edukalt kasutatavaks, kui selle oluliste osade süsteemsest rakendamisest saadav kasu ületab tehtud kulusid ning negatiivsete kõrvalmõjude ilmnemisega võimalusega on arvestatud.

2. ASUKOHAPÕHINE LÄHENEMINE EUROOPA LIIDU STRATEEGIADOKUMENTIDES NING STRATEEGIATE SEOS

2.1 Asukohapõhise lähenemise narratiiv EL-i strateegiadokumentides regionaal- ja ühtekuuluvuspoliitika suunajana

Kuigi regionaalpoliitika ning regionaalne planeerimine ei ole ajalooliselt Euroopa Liidu asutamislepingus olnud otseselt EL-i pädevuses, on taotluses saavutada EL-i erinevate piirkondade vaheline suurem sidusus ning ühtlasem areng mitmeid regionaalpoliitikale omaseid jooni.

Alates EL-i ühtekuuluvuspoliitika ellukutsumisest 1960-ndatel ning Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF) loomisest 1975. aastal on EL-i roll regionaalpoliitika suunamisel järk-järgult tõusnud, muutudes algselt pigem EL-i integratsiooniprotsessis liikmesriikide kompromissi ja kauplemisobjektiks olnud (Mendez 2011) kompensatsioonimehhanismist selge rolli saanud poliitikaks. Eelarveosaga ca 1/3 (351,8 miljardit eurot perioodiks 2014-2020 vastu võetud finantsraamistikust, mille kogumaht on 960 miljardit) (European Commission 2014) kogu EL finantsraamistikust omab poliitika ka selget mõju olla liikmesriikidele EL-i ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide saavutamise motivaatoriks.

Lissaboni lepingu allkirjastamisega 2007. aastal ning selles uudsena sisalduva territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgiga laiendasid EL-i institutsioonid oma pädevust ka ruumilise arengu suunajana EL-i territooriumil, mille põhilise instrumendina kasutatakse ühtekuuluvuspoliitika toetusvahendeid.

Consolidated versions... (2012) näeb liidu põhiülesande – tugevdada majanduslikku sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust - täitmise ühe alleesmärgina erinevate regioonide arenguerinevuste ning vähem edukate piirkondade mahajäämuse vähendamist, pöörates erilist tähelepanu maapiirkondadele, endistele tööstuspiirkondadele ning negatiivsete looduslike ja demograafiliste mõjudega aladele.

Asukohapõhine lähenemine on mõistena (ja ka sellega seotud uued mõistekonstruktsioonid nt. nagu „*place-tailored interventions*“, „*smart specialisation*“ jõudnud EL-i dokumentidesse 2000 -ndate teises pooles seoses ühtekuuluvuspoliitika ülevaatamisega, olles kümnendi lõpuks kasutuses nii EL regionaalpoliitika võrgustiku ESPON, kui ka Euroopa parlamendi ning Regioonide Komitee dokumentides (Committee of the Regions 2010). Tõuke asukohapõhisuse kontseptsiooni jõudmiseks EL poliitikatesse andis EL-i regionaalpoliitika komisjonääri D. Hübneri poolt tellitud ja F. Barca juhtimisel koostatud kava ühtekuuluvuspoliitika reformimiseks 2014-2020 eelarveperioodiks, milles sisalduv asukohapõhisuse kontseptsioon mõtestab asukohapõhise lähenemise põhimõtted ja oodatavad mõjud EL- i ühtekuuluvuspoliitika ning EL 2020 eesmärkide saavutamise kontekstis (Barca 2009).

Asukohapõhist lähenemist nähakse Euroopa Territoriaalses Agendas ühe võtmelemendina pingelises majandussituatsioonis olevas Euroopas piirkondade sisemist efektiivsust ära kasutades jõuda lähemale „Euroopa 2020“ eesmärkide täitmisele. Asukohapõhine lähenemise narratiiv ühtekuuluvuspoliitikas toimib ka omamoodi Euroopa Liidu sekkumise legitimeerijana, kasutades solidaarsuse põhimõtet normatiivse „liimina“ EL tasandi ja EL-i kodanike vahel nende EL-ile pandud ootuste (nagu majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus) täitmise osas (Mendez 2011).

Euroopa Liidu kasvustrateogia „EL 2020“ ja „Euroopa Liidu Territoriaalse Agenda 2020“ eesmärgid ja seosed asukohapõhise lähenemise kontseptsiooniga

Aastal 2010 heaks kiidetud Euroopa kasvustrateogia „EL 2020“ (edaspidi EL 2020) seab kolm prioriteeti (arukas majandus tänu tõhusamatele investeringutele haridusse, teadusuuringutesse ning innovatsiooni; jätkusuutlik majandus, tänu otsustavale üleminekule vähese CO₂-heitega majandusele; ning kaasav majandus, keskendudes eelkõige töökohtade loomisele ja vaesuse vähendamisele). Sama dokument defineerib viis numbriliselt mõõdetavat (ka liikmesriikidele) valdkondlikku eesmärki (tööhõive, teadus- ja arendustegevus, ja energeetika jätkusuutlikkus, haridus, võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega) ning seitse juhtalgatust (Euroopa digitaalne tegevuskava,

innovatiivne liit, noorte liikuvus, ressursitõhus Euroopa, üleilmastumise ajastu tööstuspoliitika, uute töökohtade ja -oskuste loomise kava ning Euroopa vaesuse vastase võitluse platvorm) (European Commission 2010).

Eeltoodust tulenevalt nähtub, et regionaalpoliitilised väljakutsed ja eesmärgid ei ole prioriteetsetena selgelt defineeritud. „EL 2020“ strateegia terviktekst ei käsitle (ega sisalda terminina) asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni, ega kohaliku potentsiaali alakasutuse probleemistikku. Strateegia elluviimise rõhuasetust nähakse pigem temaatilise (sektoripõhise) lähenemise kaudu: „Strateegia peab keskenduma temaatilisele lähenemisele... Täpsemalt – temaatiline lähenemine keskendub kolmele põhiprioriteedile ning viie valdkondliku eesmärgi saavutamisele“ (European Commission 2010: 27).

„EL 2020“-t võib seetõttu pidada pigem inimeste ja sektoripõhise, kui asukohapõhise lähenemise näiteks, kuna EL-2020 majandusliku arengu sektoripõhised põhimõtted domineerivad selgelt asukohapõhiste elementide üle (Mendez 2011). Sarnasele järeldusele on jõudnud ka Böhme: „...uus temaatiline kontsentratsioon töötab vastu valitsemise põhimõttele, mis püüab kokku tuua laia spektri osalisi, mis on oluline piirkondade arengule“ (Böhme 2015).

Eeltoodud strateegia mainib vaid põgusalt ning üldises plaanis regioonide ja kohaliku tasandi rolli strateegia rakendamisel: „Kõik riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud ametkonnad peaksid rakendama partnerluse põhimõtet, luues tihedad suhted parlamentide (valitavate kogude), sotsiaalpartnerite ja kodanikuühenduste esindajate vahel, mis aitaks kaasa riiklike reformikavade viimistlemisele ja rakendamisele. Luues alalise dialoogi erinevate valitsustasandite vahel, tuuakse liidu prioriteedid kodanikele lähemale, tugevdades omavastutust, mida on vaja „EL 2020“ strateegia elluviimiseks“ (European Commission 2010: 29). Eeltoodust saab siiski välja lugeda mitmekihilise valitsemise ning subsidiaarsuse põhimõtet, kuigi terminina (*multi-level governance*, *territorial governance*) see strateegias ei sisaldu. „EL 2020“ vähesele seotusele territoriaalse ühtekuuluvusega viitab ka liikmesriikide regionaalvaldkonna esindajate

poolt koostatud dokument „*Joint contribution by the Director Generals of ministerial departments responsible for territorial development policy in the European Union* „*Territory matters to make Europe 2020 a success*“ (Director Generals... 2010).

Oodatult ilmneb asukohapõhisuse kontseptsioon 2011. aastal Ungari eesistumise ajal regionaalarengu eest vastutavate ministrite poolt heaks kiidetud ning „EL 2020“ – st juhinduv Euroopa Liidu Territoriaalne Agenda 2020 (2011), mis sisaldab kõiki asukohapõhise lähenemise olulisi osi nagu mitmetasandiline valitsemine ja koostöö erinevate osapoolte vahel, territoriaalse potentsiaali ära kasutamine, arenguvõimaluste rätsepameetodil rakendamine, subsidiaarsuse põhimõte jms. sisaldades korduvalt ka otsest viidet asukohapõhisele lähenemisele (Territorial Agenda... 2011). Näiteks defineerib „TA 2020“ otseselt asukohapõhise lähenemise mõiste dokumendis kasutamiseks: „Põhinedes horisontaalsel koordineerimisel, tõenduspõhisel poliitikal ja integreeritud funktsionaalse piirkonna arengul, asukohapõhine lähenemine rakendab subsidiaarsusprintsipi läbi mitmetasandilise valitsemise põhimõtte. See on suunatud alakasutatud territoriaalse potentsiaali rakendamisele läbi kohalikel ja piirkondlikel teadmistel ning kohalikel vajadustel põhinevate ning asukohaspetsiifilisi konkurentsieeliseid pakkuvaid faktoreid arvesse võtvate arengustrateegiate“. (Territorial Agenda... 2011: 4).

Ometi on „TA 2020“ olnud vähe seotud (normatiivses mõttes) „EL 2020“ strateegiliste eesmärkide saavutamise (strateegia elluviimisega), millisele järeldusele on jõudnud Böhme jt. (2011) oma uuringus „*How to strengthen the territorial dimension of „Europe 2020“ and the EU Cohesion Policy*“. Report vased on the Territorial Agenda 2020. Raport näeb suurt ühisosa „TA 2020“ ja „EL 2020“ eesmärkide sõnastuse vahel, kuid side kahe dokumendi vahel, mis puudutab eesmärkide saavutamise meetodeid (sh. asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni rakendamine), on nõrk.

Euroopa liidu ühtekuuluvuspoliitika rakendamispõhimõtteid koondav poliitikadokument „*European Structural and Investment Funds 2014-2020*“ (European Commission 2015a). deklareerib, et võrreldes eelmise programmiperioodiga on territoriaalne

dimensioon dokumendis rohkem kajastatud. Näiteks strateegiaaraamistik kohustab liikmesriike läbi viima asukohapõhise analüüsi arengupotentsiaali, võimekuse ja suuremate väljakutsete osas riiklikul ja regiooni tasandil ning partnerlusleppes kajastada erinevate osapoolte kaasamise temaatikat. Lisatud on „kogukonna juhitud kohaliku arengu“ (*Community Led Local Development* ingl. k.) ja „Integreeritud territoriaalsete investeeringute“ (*Integrated Territorial Investments* ingl. k.) meetmed ning ühtse toetusmeetmete raamistiku põhimõte, mis peaks lihtsamaks tegema erinevate EL-i toetusmeetmete kombineerimise. Samas selgelt domineerib sektoripõhine lähenemine. Dokumendi 418-l. leheküljel jääb see ka esimeseks ja viimaseks korraks, kui asukohapõhist lähenemist sellisel kujul (*place-based*) mainitakse, öeldes et liikmesriigid peavad arengupotentsiaalide selgitamiseks partnerluslepete koostamisel läbi viima asukohapõhised analüüsid (European Commission 2015a: 20). Mõisted nagu „territorial governance“ või „place-tailored“ dokumendis ei sisaldu.

Eeltoodust nähtub, et EL-tasandi peamise agenda „EL 2020“ puhul on selgelt tegemist valdkondlikule ja majanduslikule tulemuslikkusele orienteeritusega, jättes territoriaalsuse rolli peaaegu käsitlemata. Viimane on oodatult käsitletud territoriaalsust fookusesse seadvas „TA 2020“-s. Mõlemaid valdkondi integreerivalt toimib Euroopa liidu ühtekuuluvuspoliitika rakendamispõhimõtteid koondav poliitikadokument „*European Structural and Investment Funds 2014-2020*“, mis paneb territoriaalsete aspektidega arvestamise ülesande liikmesriikidele, kohustusega arvestada territoriaalseid arenguerinevusi ja -potentsiaale ühtekuuluvusfondide kasutamise aluseks oleva partnerluslepingu koostamisel. Kuna eeltoodud asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni elementide kajastamine EL-i ja liikmesriikide vahelisest struktuurivahendite kasutamise partnerlusleppes on seatud leppe koostamise üheks põhimõtteks, võib strateegiate seotusest tulenevalt (vt. Joonis 1.) eeldada asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni esindatust ka teistes Eesti strateegiates, mis on EL vahendite kasutamisest mõjutatud.

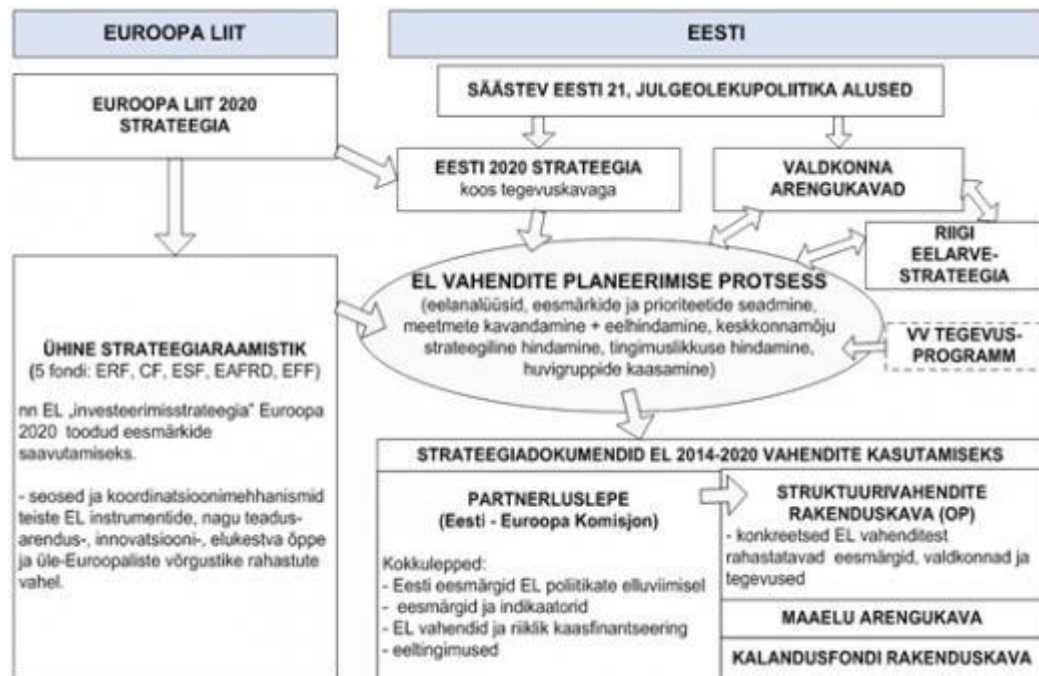
2.2 Euroopa Liidu ja Eesti strateegiliste arengudokumentide normatiivsed ja funktsionaalsed seosed uurimuse kontekstis

Eesti arengut suunab 47 valitsuse ja Riigikogu poolt heakskiidu saanud strateegilist dokumenti, mis jagunevad 17 poliitikavaldkonna kaupa ning mille õiguslik staatus, sisuline ülesehitus, eesmärgistatus ja seostatus eelarvega on erinev (Vabariigi valitsus i.a). Samuti peavad liikmesriigid (sh Eesti) panustama Euroopa Liidu tasandil (sh. liikmesriikide valitsusjuhtide või valdkonna ministrite poolt) kokku lepitud ühiste poliitikaeesmärkide saavutamisse (EL 2020 prioriteetid, EL-i finantsraamistiku poliitikaeesmärgid, valdkondlikud arengukavad nt. nagu TA 2020 jt.).

Eesti valdkondlikud arengukavad peavad juhinduma kolmest horisontaalsest strateegiadokumendist (Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21", „Uuendatud konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ , „Eesti julgeolekupoliitika alused,“) ning vastavalt vastuvõetud korrale³ olema omavahelises kooskõlas ning seotud Valitsuskabineti otsusega (2013) määratletud läbivate teemadega ning nende eesmärkidega, mida lisaks otsestele valdkonna arengukava eesmärkidele tegevuste elluviimisega saavutada tahetakse (Rahandusministeerium i.a). Eelnimetatud läbivateks teemadeks on lisaks käesoleva uurimuse kontekstis olulisele regionaalarengu valdkonnale veel kliima ja keskkonnahoid, võrdsed võimalused, infoühiskond, riigivalitsemine. Läbivate teemade kajastamiseks strateegiadokumentides on Rahandusministeeriumi poolt koostatud juhend „Läbivad teemad valdkonna arengukavas. Juhendmaterjal arengukava koostajale“ 2014 (Rahandusministeerium 2014), mis on suunatud valitsusasutuste ametnikele, kes tegelevad poliitikakujundamisega ja puutuvad kokku valdkonna arengukava koostamisega ning Euroopa Struktuuri-ja Investeeringufondide (ESI) planeerimisega ja rakendamisega. Eeltoodust tulenevalt saab öelda, et nii Eesti riiklikud strateegilised dokumendid kui ka EL-i toetusvahendite kasutamist reguleerivad dokumendid peaksid eelduslikult olema omavahelises seoses ning sisaldama nii määratletud läbivaid teemasid kui ka EL

³ Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord

strateegiliste eesmärkide saavutamise meetmeid liikmesriigile kohandatud kujul (vt. Joonis 1).



Joonis 1. EL 2014-2020 kasutamise aluseks olevad strateegiadokumendid ning nende seosed siseriikliku ja ELi tasandi strateegiatega (Euroopa Liidu struktuuritoetus 2014).

Tulenevalt EL-i toetusvahendite (sealhulgas, kuid mitte ainult EL-i ühtekuuluvusfondi vahendite) suurest osakaalust Eestis elluviidavates investeeringutes ja arendustegevuses ning põhimõttest, et omavahendite ja EL vahendite kasutamine riigi eelarves ja selle koostamise aluseks olevates strateegilistes arengudokumentides planeeritakse suurema efekti saavutamiseks koosmõjus, on arengudokumentide ning EL vahendite kasutamist (EL 2020 eesmärkide saavutamiseks) reguleerivates dokumentides suur omavaheline seos. Vahetuks kokkupuutepunktiks Eesti strateegilistes dokumentides seatud eesmärkide ning EL strateegiliste eesmärkide vahel on Euroopa Komisjoni ja liikmesriigi vahel sõlmitud partnerluslepe, mis toimib EL strateegiates ning Eesti arengustrateegiates toodud eesmärkide ja tegevuste lõimijana läbi toetus- ja omavahendite kasutamise planeerimisprotsessi.

EL- struktuuri ja investeerimisfondide kasutamise võimalus on peamiseks EL 2020 eesmärkide täitmise hoovaks, millega lepatakse liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahel partnerluslepe vormis kokku eesmärkide täitmiseks kavandatavad tegevused (sh. eesmärkide täitmise kontroll) ja nende finantseerimine, arvestades konkreetse liikmesriigi kitsaskohti ja arengueeldusi. Seejuures on toetusvõimaluste kasutamiseks eelkõige liikmesriigi jaoks oluline võimalikult suur liikmesriigi ja EL-i strateegiate kooskõllalisus (EL toetusvahendeid saab kasutada vaid otseses seoses EL eesmärkidega), mistõttu on enamik Eesti arengudokumente uuendatud EL käesoleva finantsperioodi eesmärke ja sellega seotud struktuurivahendite kasutamisevõimalusi silmas pidades.

Eeltoodust tulenevat saab EL-i strateegiate mõju liikmesriikidele, kelle investeerimisvõimekusest märgatava osa moodustavad EL toetusvahendid (sh. Eesti) pidada oluliseks ning strateegiate oodatavale kooskõllalisuse tuginedes võib eeldada strateegiate eesmärkide arvestatavat ühtivust, sealhulgas asukohapõhise lähenemise põhimõtte kajastumise osas.

3. METOODIKA

Käesoleva uurimuse uurimiseesmärgi saavutamiseks on vajalik vastata peamisele uurimisküsimusele, kuidas on asukohapõhise lähenemise kontseptsioon leidnud kajastamist Eesti riiklikes regionaalpoliitikat suunavates strateegiadokumentides? Uurimisküsimusele vastamiseks on vajalik vastata asukohapõhise lähenemise mõistet avavale ja uurimisraamistiku koostamiseks olulisele lisaküsimusele, mis on asukohapõhise lähenemise olulised osad? Sellele järgnevalt vastata küsimusele, kuidas on määratletud „asukoht“, kui asukohapõhise poliitika elluviimise sihtala Eesti regionaalvaldkonna strateegiadokumentides, millisele küsimusele vastuse saamine on ühest küljest oluline, et teha järeldusi asukohapõhise lähenemise rakendamisel kasutatavatest ühtsetest arusaamadest strateegiadokumentides ning teisest küljest, anda hinnang asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni kasutamisele või mittekasutamisele läbi strateegiadokumentides ning teooriates asukohale antud tähenduse võrdlemise. Viimase lisaküsimusega soovitakse teada, kas ja millised asukohapõhise lähenemise tunnustega algatused strateegiadokumentidest ilmnevad ja kuidas vastavad need asukohapõhise lähenemise kontseptuaalsele raamistikule? Küsimusele vastuse saamine lubab teha järeldusi asukohapõhise lähenemise otsese rakendamise kohta.

Selleks viiakse läbi kontseptuaalne analüüs ja süntees ning koostatakse uurimisraamistik, mis võimaldab kvalitatiivse sisuanalüüsi teemaanalüüsi meetodit kasutades leida andmed eeltoodud küsimustele vastamiseks.

Andmete kogumisel on eelistatud alternatiivsele standardiseeritud kontentanalüüsile teemaanalüüsi, kuna esiteks ei ole uurimisküsimusele vastamiseks ilmtingimata vajalik koguda kvantitatiivseid andmeid ning teiseks võivad kitsalt kontentanalüüsile keskendudes jääda tähelepanuta olulised seosed ja rõhuasetused allikates, milliseks väljakutseks teemaanalüüs oma paindlikkusest tulenevalt paremini sobib (Braun ja Clarke 2006). Teemaanalüüsi puuduseks on peetud tulenevalt andmete valimisest liigset autoripoolset subjektiivsust, mida on võimalik minimeerida dokumentide mitmekordse kodeerimisega ning autoripoolse neutraalse teemakäsitlusega.

Tulenevalt allikate omapärast (strateegiadokumendid) oli andmeteks eeldatavalt tekstide manifestne, ehk suhteliselt selgelt avalduv sisu. Sellegipoolest olid otsitavad ka varjatud seosed ning kontekstist sõltuvad tähendused, mis samuti nende ilmnemisel kodeeriti. Näiteks kategooria „vajadus asukohapõhise lähenemise järele“ all kodeeriti hoolimata mõiste otsesest mitteesinemisest teemad, mis sisaldasid tunnuseid nagu mitmetasandiline valitsemine, institutsionaalne võimekus või kohalike ressursside kasutamine veenvas koosmõjus, ning nende abil nähti võimalust kirjeldatud kitsaskohti ületada või kui määratletud oli sekkumise vajadus ja geograafiline sihtala.

Analüüsitavateks allikateks valiti esmalt allolevatele kriteeriumitele vastavad strateegiadokumendid (milles asukohapõhise lähenemise element võiks tulenevalt dokumendi iseloomust esineda kõige tõenäolisemalt), mille valikukriteeriumiks oli:

- 1) staatus riikliku strateegiadokumendina
- 2) territoriaalsusele suunatus
- 3) majanduse arengule suunatus

Avatud oldi analüüsitavatele dokumentidele lisama olulisi üleriigilisi strateegilise tähtsusega dokumente, kui nende olulisus ja teooria selgitamiseks vajalikud seosed ilmnevad dokumentide esmasel läbivaatusel (teoreetilise valimi põhimõte) (Glaser ja Strauss 2006).

Pärast strateegiadokumentide esmast läbitöötamist lisati valimisse veel „Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014-2020“ (edaspidi „Partnerluslepe“) ning „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020“ (edaspidi „Rakenduskava“), millele viidati mitmetes strateegiadokumentides ning mis sisuliselt toimivad (arvestades riigi ja EL –i vahendite koostoimelise planeerimise põhimõtet sekkumispoliitikates) (Euroopa Liidu struktuuritoetus 2014) strateegiadokumentide ühise rakenduskavana.

Temaatiliselt analüüsitavateks dokumentideks on seega:

- Üleriigiline planeering Eesti 2030
- Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020
- Konkurentsivõime kava Eesti 2020
- Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020
- Eesti maaelu arengukava 2014-2020
- Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020
- Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014-2020

Kõikide analüüsitavate dokumentide vastuvõtmise aeg jääb ajavahemikku 2012-2014.a.

Uurimisküsimustele vastamiseks andmete kogumisel kasutati kodeerimisraamistikku, mis võimaldab eelnevalt määratletud koodidele tuginedes dokumente süsteemselt analüüsida ning andmed temaatilist koondada nende hilisemaks esitamiseks ning analüüsimiseks. Kodeerimisraamistiku ülesehitamisel ja kodeerimisel on valdavalt kasutatud suunatud ning deduktiivset kodeerimist, st. et kategooriad ja koodid ei tulene analüüsitavatest tekstidest, vaid on enne vastavalt teoreetilistele materjalidele (töö teoreetilise osa ja kontseptuaalse analüüsi käigus selgitatud asukohapõhise lähenemise olemus ja selle olulised osad) loodud. Kodeerimisraamistikku on proovikodeerimise järgselt täiendatud kahe kategooria osas („valdkonnapõhise lähenemise selge domineerimine (asukohtade kontekstis)“ ning „muu oluline konteksti mõistmiseks), mis olid olulised järelduste tegemisel.

Kodeerimisraamistiku ehitamisel on lähtunud uurimiseesmärgist ning uurimisküsimustest, jättes allikates sisalduvad teemad, mis uurimiseesmärgiga seotud ei olnud, andmestikust välja. Kodeeritud tekstiosad (andmed) koondati dokumentide kaupa vastavalt kodeerimisraamistikule esialgu andmetöötlusprogrammis Excel, misjärel koondati strateegiadokumentidepõhiselt eraldi dokumenti, mida kasutati andmetest järelduste tegemiseks. Kahtluste ja ebakõlade korral andmetes kontrolliti konkreetsete andmete kontekstitundlikkust vastavas strateegiadokumendis (näiteks

kodeeriti mitmel korral erinevalt „institutsionaalse võimekuse“, „mitmetasandilise valitsemise“ ja „kohaliku teadmise kaasamise“ elemente, kuna mõisted esinesid tihti seotuna ühes lausekonstruktsioonis, või väljendasid sama mõtet).

4. EMPIIRILINE ANALÜÜS. ASUKOHAPÕHINE LÄHENEMINE EESTI REGIONAALPOLIITIKAT SUUNAVATES STRATEEGIADOKUMENTIDES

4.1 Asukohapõhise lähenemise kontseptuaalne raamistik

Asukohapõhise lähenemise kontseptsioon ruumilise planeerimise ja ressursside juhtimise põhimõttena ei ole üheselt mõistetav ning selle kasutamist või mittekasutamist planeerimisalase põhimõttena ei saa hinnata vaid mõiste esinemise järgi poliitikadokumentides. Näiteks ei ole kontseptsiooni edukaks rakendamiseks tulenevalt „asukohtade“ erinevusest, liikmesriikide valitsemiskorraldusest, ühiskonna valmisolekust jms. tingitud asjaoludest ühtset lahendusteed (Zaucha 2013, European Commission 2015b). Puudub ka asukohapõhise lähenemise universaalne definitsioon, selge erinevus teistest regionaalpoliitika meetmetest ja regionaalvaldkonna teooriatest (Baltina 2014), mistõttu on selle esinemine raskesti eristatav. Sellegi poolest on võimalik läbi asukohapõhise regionaalpoliitika kontseptsiooni oluliste osade kirjeldamise luua raamistik, mille abil teha järeldusi selle kasutamise kohta poliitikates/strateegiates või tegevustes.

Kontseptsiooni rakendamise vaatlemiseks ning selle eristamiseks valdkonnapõhistest lähenemistest sõnastatakse ja laiendatakse käesoleva töö raames erialasele kirjandusele ning mõiste definitsioonidele tuginedes kontseptsiooni olulised osad ning vaadeldakse nende esinemist koosmõjus ning kontseptsiooni mõttest lähtuvalt. Alloleva loeteluna on etteruttavalt toodud käesolevas peatükis avatava kontseptuaalse analüüsi tulemused, mis on olulised uurimisraamistiku koostamisel, et teha järeldusi asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni või selle elementide ilmnemise kohta strateegiadokumentides.

Analüüsi tulemusena selgus, et kontseptsiooni oluliste osadena, on uurimiseesmärgi saavutamiseks vajalik leida kas ja kuidas on strateegiadokumentides käsitletud:

- arusaam piirkondade/asukohtade rollist kitsaskohtade lahendamisel
- asukoht, kui regionaalpoliitika rakendamise sihtala
- oluline ja eristuv piirkondlik erinevus, alakasutatud ressurss või potentsiaal

- mitmetasandilise valitsemise põhimõte
- kohaliku /asukohapõhise teadmise olulisus
- piirkondlik institutsionaalne võimekus
- välise mõjutuse roll muutuste saavutamiseks piirkondlikul tasandil

Arusaam piirkondade/asukohtade rollist kitsaskohtade lahendamisel

Asukohapõhine lähenemine ei ole iga regionaalpoliitika meede. Arusaam, et regionaalse tasakaalustatud arengu tagamisel mängivad rolli geograafilised asukohad võib, aga ei pea ilmtingimata olema viide asukohapõhise kontseptsioonile. Ometi on asukohapõhise lähenemise rakendamise eelduseks arusaam, et tavapärased nõudlusepakkumise suhted ei lahenda iseseisvalt piirkondliku majandusliku mahajäämuse probleemi (Partridge jt 2015), olemas on teadmine territoriaalse mitmekesisuse rollist üldiste arengueesmärkide saavutamisel ning teadvustatud on, et piirkonna areng on oluline kogu riigi arengule (Zaucha jt 2013).

Kas ja kuidas on määratletud asukoht, kui poliitika rakendamise sihtala?

Mida mõeldakse asukoha all? Kuidas piiritleda asukohta? Barca (2009: XI) annab asukohale ruumilise dimensiooni öeldes, et „asukohapõhise poliitika subjektidena (kohad) on mõistetud piirkondi, milles kogum arengut soodustavaid tingimusi kehtivad rohkem, kui suuremates või väiksemates piirkondades“. Veidi konkreetsemad raamid „asukohale“ annavad Partridge jt (2015: 1319), öeldes et „asukohapõhise lähenemise edukaks rakendamiseks mahajäänud piirkondades on oluline, et asukoht oleks piisavalt suur ja funktsionaalselt sidus, et asukohapõhise lähenemise poliitikameetmetest saadav tulu jääks samasse geograafilisse piirkonda. Teisisõnu, piirkonnas elavad inimesed nii teenivad kui ka kulutavad suurema osa oma teenitud tulust selles samas geograafilises piirkonnas ning tarbivad samas piirkonnas ka suurema osa vajalikest teenustest. See tähendab, et piirkonnas peab olema piisavalt suur elanikkond ning arenguks vajalik hulk tööjõudu, et piirkond oleks „võimeline“ sekkumistest kasu saada“.

Selline lähenemine viitab asukohapõhise lähenemise subjektile kui piirkonnale, mis hõlmab endas vähemalt ühte või mitut omavahel sidusat kõrgema taseme teenuskeskust mis on loogiliselt ühendatud oma tagamaaga ning kus on tagatud nii tööjõu kui töökohtade pakkumine – nii-öelda geograafiliselt piiritletud funktsionaalne majanduspiirkond.

Asukohapõhise lähenemise edukuse eeldusena on toodud ka territoriaalse identiteedi olemasolu (Bolton 1992, European Commission 2015b), mis võib samuti olla teisendatav geograafiliseks mõõtmeks ning olla abiks asukohapõhise lähenemise sihtala piiride määramisel lisaks eeltoodud efektiivse majandusliku sidususe kriteeriumile.

Oluline on arvestada, et asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni kontekstis ei pruugi asukoha / territooriumi mõiste poliitika sihtkohana kattuda alati haldusüksuse administratiivpiiridega ega olla ajas muutumatu.

Oluline ja eristuv piirkondlik erinevus, alakasutatud ressurss või potentsiaal

Piirkonnale ainuomase alakasutatud ressursi (spetsiifiliste oskustega tööjõud, maavarad, kultuurilised väärtused, kohalikul toorainel põhinev ettevõtlus) kättesaadavaks tegemine või selle potentsiaali suuremas mahus kasutamine võimaldab esile kutsuda positiivseid arenguid (töehõive, piirkonna majanduskasv) olles heaks sekkumisvahendiks kahel põhjusel. Esiteks konkureerib olulisi erisusi / alakasutatud ressursi aktiveeriv tegevus, millel on kindlasti ka rahaline mõõde oluliselt vähema arvu paralleelsete võimalike tegevustega, kuna olulise piirkondlike erinevusi ja olulist alakasutatud ressursi võib leida loetud arvul kohtades. Teiseks on selline piirkondlik ressurss, olles kohaspetsiifiline (looduskeskkond, kultuuriväärtused, spetsiifiliste oskustega tööjõud), vähem vastuvõtlik turumajanduslikele muutustele ja mudeli kopeerimiskatsetele majanduskeskkonna mõttes efektiivsemates tingimustes. Seetõttu on asukohapõhise arengustrategia oluliseks alguspunktiks selliste arengupotentsiaalide (looduslikud, kultuurilised, sotsiaalsed, majanduslikud) (European Commission 2015b) leidmine.

Mõningal juhul võib piirkondlik erisus sisemise ressursi näol ollagi sotsiaalse tekkega, mis väljendub näiteks koostöövõrgustikes, klastrites, mitte olema vaid ette määratud (nt. looduslik) tingimus (Rodriguez-Pose ja Grover 2005). Alakasutatud ressursi / potentsiaali saab aktiveerida läbi kitsaskohta kõrvaldava välise mõjutuse, milleks võib olla olenevalt ressursi tüübist näiteks koostöö algatamine nutikamaks tootmiseks, võrgustumine, transpordiühenduste parandamine vms, kui selline vajadus on leitud.

Kohaliku /asukohapõhise teadmise olulisus

„Asukohapõhine lähenemise elluviimise oluline osa on teadmine, kes teab mida kuna ja kus teha“ (Barca 2012: 139). Tulenevalt regionaalsete kompetentside erinevustest, ei ole Euroopa mõistes ühest „*one-size-fits-all*“ lahendust millisel võimutasandil peaks asuma territoriaalse valitsemise korraldamise raskuspunkt (Böhme 2015). Sellegi poolest ilmneb, et OECD riikides vastutab suuremate investeeringute planeerimise eest riigivalitsemise kesktasand (regionaalne tasand) põhjendusega, et tagatud oleks parim vahetõde kohalike ja riiklike huvide vahel ning samaaegselt oleks tagatud nii piirkondlik teadmine kui vahendid (OECD 2009).

Asukohapõhine poliitika näeb ette strateegiate koostamist / koostamisse kaasamist mitmetel valitsemise tasanditel sh. regionaalsel ja kohalikul, kuna lahenduste rätsepameetodil kujundamine eeldab kohalikku teadmist. Regionaalsetest eripäradest ja spetsiifikast tulenevalt peaksid poliitikad / strateegiad olema vormitud just regionaalsel tasandil (Lagendijk 2011). OECD (2009) raport soovib kohaliku teadmise kaasamiseks mitmetasandilise valitsemise mudelit ja regionaalseid strateegiaid, kuna regionaalne tasand teab paremini kohalikke arengueeldusi ja kitsaskohti, samas peab oluliseks, et investeeringud kajastuksid ka riiklikes valdkondlikes kavades.

Mitmetasandilise valitsemise põhimõte

Mitmetasandilise valitsemise põhimõte asukohapõhises lähenemises näeb ette erinevate osapoolte nagu riiklik, piirkondlik, kohalik valitsemistasand; valdkondlikud organisatsioonid; kompetentsikeskused; erasektor; omavahelist eesmärgipärast koostööd

ja dialoogi, mis läheb kaugemale traditsioonilisest ülalt alla ja alt üles poliitikapõhimõttest (OECD 2009).

Asukohapõhises poliitikas mitmetasandilise valitsemise põhimõtte rakendamise põhjenduseks on eeldus, et kõik piirkonnaspetsiifiliste arengueelduste ära kasutamiseks vajalikud teadmised ei ole kohe kättesaadavad, vaid need on kas eri osapoolte valduses (Barca 2012), või alles osapoolte omavahelises koostöös tekkimas, mis on seni takistanud arengupotentsiaali kasutamist.

Mitmetasandilise valitsemise rakendamises nähakse vahendit tõuke andmiseks kasutamata ressursside kasutusele võtmiseks või takistuste kõrvaldamiseks (miks seni ei ole olnud võimalik mingit potentsiaali rakendada) läbi valdkondlike teadmiste ja kogemuste, (rahaliste) vahendite, kohaliku teadmise ja avaliku sektori poolt tagatud usaldusväärse institutsionaalse raamistiku koondamise ühte protsessi alates strateegiate kujundamisest kuni nende elluviimiseni. Selline koostoime peaks tagama eelduslikult poliitikakonfliktide lahendamise võimalikult varases etapis, parima valdkondliku ja kohaliku teadmise jõudmise strateegiatesse ning samuti motiveerima panustamist kõigi osapoolte poolt strateegia õnnestumisse.

Asukohapõhine lähenemine ei ole vaid alt-üles initsiatiiv vaid pigem vastupidi. Kuigi kohalikud teavad paremini kohalikke vajadusi, on oht et kohalikud lühiajalist (sh. poliitilist) kasu toovad populaarsed ettevõtmised ei arvesta strateegiliselt optimaalsete lahendustega. Puhtalt kohalikud ettevõtmised annavad ka oluliselt väiksema panuse majandusaktiivsuse ja heade praktikate ülekandumiseks teistele piirkondadele (European Commission 2015b).

Institutsionaalne võimekus

Välise mõjutuse „vastuvõtmine“, raamistiku seadmine mitmetasandiliseks ning horisontaalseks koostööks ning selle edukaks rakendamiseks koostöö jätkusuutlikkuse

tagamiseks pikema perioodi vältel ning koostööprotsesside usaldusvääruse tagamiseks on vajalikuks elemendiks protsessi võtmeorganite institutsionaalne võimekus.

Maailmapank (2003 ja 2008) ja Euroopa komisjon (Barca 2009) näevad jätkusuutliku kasvu tagamise olulise osana, et partnerite omavahelisi suhteid kujundaksid kokku lepitud ning üheselt mõistetavad siduvad tingimused, eelnevalt kokku lepitud visioon eesmärkidest ja oodatavatest tulemustest, mis puudutavad heaolu ja sotsiaalmajanduslikke sekkumismeetmeid ja nende mõõdetavaid indikaatoreid.

Asukohapõhise, mitmeid koostööpartnereid hõlmava valitsemismudeli haldamine on ressursi-, sealhulgas inimressursimahukas, mistõttu selle edukuse või ebaedu taga võib tihti olla institutsionaalse / administratiivse võimekuse tegur (European Commission 2015b). Böhme (2015) järgi sõltub territoriaalse valitsemise elluviimine suures osas institutsionaalsest kontekstist ning olemasolevast valitsemiskultuurist, mistõttu sellise valitsemiskultuuri muutmine on aeganõudev. Samas nendib ta, et muutustes mängivad suurt rolli innovatsioonist sütitatud üksikisikud ja isiksused, kes võivad olla nii ametnikud, poliitikud või ka vajaliku sotsiaalse võrgustikuga erasektori aktivistid, kelle tegevus võib suuresti mõjutada territoriaalse valitsemise protsessi.

Arenguvõimaluste ebaefektiivne kasutamine on tihti just institutsioonide võimekuse või tahtmise puudus (European Commission 2015b). Selle olulisust ei saa alahinnata toetusmeetmete kujundamisel sh. ka EL struktuurivahendite kasutamise kontekstis. Rodríguez-Pose (2010) on leidnud, et kui asukohtades on institutsionaalne võimekus puudulik, siis on raske eeldada, et ka välise lisarahastuse kasutamine oleks efektiivne.

Väline mõjutus – mis on käimalükkav jõud kuidas soovitud muutust saavutada?

Väline mõjutus on asukohapõhise lähenemise üheks olulisemaks osaks ning soovitud muutuste käimalükkavaks jõuks. Barca (2012) järgi on piirkonna mahajäämuse põhjuseks paljudel juhtudel kohaliku juhtkonna võimetus või tahtmatus (isiklik huvi) olemasolevat olukorda (sealhulgas institutsionaalset tasakaaluseisundit) muuta, mida

saab esimesel juhul teha läbi uute ideede ja teadmiste „sisse toomise“. Sellistel juhtudel on väline mõjutus vajalik, et „destabiliseerida“ tasakaaluseisundit ning esile kutsuda muutused, mille loodud uues tasakaaluseisundis kohalikud aktorid seavad eesmärgid ja disainivad projektid, ning välised „arenguagentuurid“ seavad üldised tingimused, mida kohalikud aktorid peavad kohalikke olusid arvesse võttes järgima. Selline tõlgendus haakub eriti EL-i ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide elluviimisega, kus välise mõjutaja roll on ESI (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid) fondide motiveerival mõjul. Kitsaskohtade lahendamisel töötavad samaaegselt nii institutsionaalsete muudatustega kaasas käivad mõjud, nagu mitmetasandilise valitsemise juurutamine ning samas ka eriti oluline rahaline toetus planeeritud tegevustele.

Eeltoodud asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni olulised osad ja selle kitsaskohad on aluseks kodeerimisraamistiku koostamiseks ning andmete analüüsimiseks. Asukohapõhise lähenemise avaldumine ei ole tõendatud vaid ühe või mõne kontseptsiooni olulise osa ilmumisega analüüsitava materjalist. Vajalik on vaadelda nende esinemist koosmõjus ning kontseptsiooni mõttest lähtuvalt, milleks on peamiselt äratundmine, et asukohad on olulised, ning etendavad poliitikate kujundamisel (kohalikud teadmised) ja elluviimisel (kohalik ressurss) olulist rolli. Asukohapõhise lähenemise algatuseks ei peeta näiteks tegevust, mis on väljendatud liiga üldiselt (sõnastatud näit. maapiirkondade toetamine vms.).

4.2 Analüüsi tulemused. Asukohapõhise lähenemise oluliste osade kajastatus strategiadokumentides

Analüüsi tulemused on esitatud uurimisraamistikus toodud asukohapõhise lähenemise oluliste osade põhigruppide järgi (alapeatükis 4.1. asukohapõhise lähenemise kontseptuaalne raamistik), toetades tulemusi vajadusel uurimuse käigus kogutud tõenditega. Eraldi ja põhjalikumalt on käsitletud strategiadokumentidest ilmnenuid asukohapõhise lähenemise elementide kompleksiga algatused, mille sügavam

käsitlemine on oluline, et avada asukohapõhise lähenemise elluviimise kitsaskohtade temaatikat, millele strateegiates eraldi tähelepanu ei pööratud.

Kontseptsiooni esinemine, vajadus asukohapõhise lähenemise järele

Kontseptsiooni esinemise määratlemisel otsiti dokumentidest tunnuseid, nagu selge mõiste esinemine, või uurimisraamistikus määratletud asukohapõhise lähenemise oluliste tunnust selge ja seoseline väljendamine. Vajaduse määratlemisel kodeeriti teemad, milles loodeti saavutada kitsaskohtade kõrvaldamine läbi asukohapõhise lähenemise oluliste osade nagu mitmetasandiline valitsemine institutsionaalne korraldus või kohalike ressursside kasutamine ning / või kui määratletud oli sekkumise geograafiline sihtala.

Analüüsi tulemusena saab väita, et vaadeldud strateegiadokumentidest annab suunised asukohapõhise lähenemise rakendamiseks kõige paremini „Eesti regionaalarengu strateegia 2014 -2020“ (Eesti regionaalarengu... 2014). (edaspidi „Regionaalarengu strateegia“) sisaldades kõiki peamisi asukohapõhise lähenemise elemente, sealhulgas rõhutades nende olulisi omavahelisi seoseid. Näiteks viitab „Regionaalarengu strateegia“ otseselt kohapõhisusele: „Riigi poliitikavaldkondade kujundamisel ja arenguseires tuleb nihkuda enam regiooni- ja kohapõhisuse suunas, arvestamaks rohkem piirkondade spetsiifiliste arenguvajadustega ning võimalustega poliitikavaldkonna arengusse panustamisel (Eesti regionaalarengu... 2014: 22); „Valdkonnapoliitikate kohapõhisuse ja kaasmõju tugevdamine regionaalarengus – tagab tervikuna tõhusama regionaalpoliitika kõigi valdkonnapoliitikate paremal kaastoel...“ (Eesti regionaalarengu... 2014: 27).

Asukohapõhise lähenemise olulised osad olid kajastatud ka „Eesti maaelu arengukavas“ kuid oluliselt nõrgemates seostes „asukohtadega“. Maaelu arengukavaga suunatav maaelupoliitika käsitleb poliitika sihtalana valdavalt kogu riiki tervikuna, ning pigem valdkondlikus võtmes. Seosed „asukohtadega“ olid toodud konkreetsemalt vaid LEADER algatusega seonduvalt. Teatud põhjustel, nagu funktsionaalselt toimiva majanduspiirkonna eeldus asukohapõhise lähenemise olulise osana, ei saa LEADER

algatust aga asukohapõhise lähenemise heaks näiteks lugeda (põhjalikumalt käsitletud käesoleva töö lk.44 asukohapõhise lähenemise elementide kompleksiga algatused).

Ettevõtluse ja majandusarengu suunitlusega strateegiadokumendid nagu „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020” (edaspidi Konkurentsivõime kava) ja „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020” (edaspidi Kasvustrateegia) ei sisaldanud asukohapõhise mõistet ning löid vaid üksikuid hapraid seoseid asukohapõhise lähenemise oluliste osadega, seega võib neid dokumente võib pidada selgelt valdkonna- ja inimestepõhisteks ning asukohapõhist lähenemist mittetoetavateks või sellele vastutöötavaks.

Kõik analüüsitud strateegiadokumendid nägid vajadust regionaalse tasakaalustatuse järele (vähem käsitlesid seda „Konkurentsivõime kava” ja „Ettevõtluse kasvustrateegia”), mis sisaldasid küll otseselt mõistega seostamata, kuid siiski rohkem või vähem asukohapõhise lähenemise eesmärgiga seotud elemente. Valdavalt toodi välja vajadus töökohtade arvu suurendamiseks väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi ning vajadus teenuste kättesaadavuse parandamiseks maapiirkondades. Partnerluslepe lisab eeltoodule vajaduse tõsta poliitikakujundamise ja institutsionaalset võimekust regionaalsel tasandil: „Maakondliku tasandi (riigi funktsioonid) ja kohaliku omavalitsuse üksuste tasandi arendusvõimekus on ühtlustamata ning koostöövõimalused kasutamata. Selle tulemusena on suutlikkus seada piirkondadele pikaajalisi arenguprioriteete ning neid ellu viia madal... Probleemid institutsionaalse suutlikkusega piirkondades põhjustavad mitmeid sotsiaalseid probleeme...” (Partnerluslepe Euroopa... 2014: 40). Samuti kajastub nii „Partnerlusleppes”, „Rakenduskavas” kui ka „Regionaalarengu strateegias” vajadus keskenduda Ida-Virumaa probleemide lahendamisele.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kuigi analüüsitud strateegiad nägid suuremal või vähemal määral vajadust regionaalse suunitlusega poliitikameetmete järele, sisaldas asukohapõhise lähenemise ideoloogia ja sõnastus selgemalt vaid „Regionaalarengu strateegias”, mis viitab asukohtade ja nende sotsiaalmajandusliku potentsiaali vähesele

tajumisele majandusarengule suunatud poliitikate kujundajate seas (sisemine vajadus) ning analoogiale EL tasandi strateegiatega, milles majandusarengule suunatud EL-2020 ei sisaldanud samuti viidet asukohapõhisele lähenemisele, samas kui TA 2020-s oli see tugevalt esindatud.

Asukohtade määratlus

Asukohtade määratluste leidmiseks otsiti dokumentidest viiteid sekkumiste geograafilistele sihtaladele (nt. ...selgitatakse maakonnatasandil vms.), või olenevalt kontekstist tasandile, millisel sekkumisi asukohapõhise lähenemise põhimõtteid arvestades ette valmistatakse (nt. piirkondlike strateegiate koostamine).

Strateegiadokumentidest ilmnes erinev arusaam potentsiaalsetest „asukohtadest“ regionaalpoliitiliste sekkumiste sihtalana. Katsed territooriumit funktsionaalselt tsoneerida sisaldasid mõisteid nagu arendusregioon (esines vaid „Regionaalarengu strateegias“), piirkond, toimepiirkond, maakond, tööjõuareaal, funktsionaalne regioon jne. mille suurused ja funktsioonid varieeruvad. Maaelu arengukava, „Rakenduskava“ ning „Partnerluslepe“ lisasid eeltoodutele veel LEADER tegevuspiirkonna määratluse. „Üleriigiline planeering Eesti 2030“ nägi regionaalse arengu rõhupunkti maakonnatasandil. Seda võib seostada planeerimisseadusest tuleneva planeerimistasandite normatiivse hierarhiaga suuremalt väiksemale, järjekorras üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, kohaliku omavalitsuse üldplaneering jne. (Üleriigiline planeering... 2012), milles madalama taseme planeeringuga täpsustatakse kõrgema taseme planeeringut. Ettevõtluse kasvustrateegia viitab regionaalvaldkonna ettevõtlusalaste eesmärkide elluviijana maakondlikele arenduskeskustele, mis toimivad maakondliku jaotuse järgi (Eesti ettevõtluse... (2014).

Piirkondlikud arengueelised ja kohaliku ressursi kasutamine või selle alakasutuse takistuste kõrvaldamine

Piirkondlike ressursside kasutamise kategoorias otsiti uuringu käigus tunnuseid mis seonduvad nii kohaliku / piirkondliku füüsilise ressursi kasutuselevõetuga kui ka näiteks

kohalike võrgustike loomise ja spetsialiseerumisega. Spetsialiseerumise jms. puhul oli tunnuse esinemise tingimuseks viide seotusele geograafiliste sihtaladega.

Piirkondade arengueeliste ärakasutamise vajadust ning ressursi alakasutuse kõrvaldamise teematikat kajastasid vähemalt deklaratiivselt enamik analüüsitud strateegiatest. Ainsana püüdis neid ka konkreetsetl piirkonnapõhiselt välja tuua „Regionaalarengu strateegia“, tuues piirkondade targa spetsialiseerumise (teadusasutuste, ettevõtete ja kohaliku avaliku sektori koostöö) peatükis välja regionide võimaliku spetsialiseerumise eelisarendatavad kasvuvaldkonnad.

Kui juhtmõttena olid arengueeliste ja piirkondlike ressursside kasutamise põhimõte enamikus strateegiadokumentides kajastatud (va. „Konkurentsivõime kava” ja „Ettevõtluse kasvustrateegia”), siis eelkõige just ressursi alakasutuse takistuste kõrvaldamise konkreetsete algatuste või võimalike näidetena ei olnud dokumentides palju käsitletud (va. läbiva põhimõttena vajaliku tööjõuareaali laiendamine läbi transpordi- ja internetiühenduste parandamise meetmete ning teised pigem valdkonnapõhised ja piirkondliku suunitluseta algatused). Ometi on just kasutamata ressursi kasutamist takistavate tegurite olemasolu, nende leidmine ja kõrvaldamine asukohapõhise lähenemise rakendamise majanduslikuks õigustuseks. (Glaeser jt 2001, Polèse ja Shearmur 2006). „Maaelu arengukava“ kohalike eripärade kasutamist kirjeldav peatükk piirdus peamiselt looduskeskkonna, turismivõimaluste ja kultuuriväärtuste tutvustamise teematikaga, tegemata konkreetsemaid geograafilisi piirkondi hõlmavaid ettepanekuid spetsialiseerimiseks. Ka EL vahendite kasutamist käsitlev rakenduskava ei sõnasta täpsemalt potentsiaalseid piirkondlikke alakasutatud ressursse piirdudes üldistusega: „Eeskätt Tallinn ja Tartu peavad tugevdama oma rahvusvahelist konkurentsivõimet. Ida-Virumaal, Põhja-, Kagu- ja Lääne Eestis tuleb arukalt kasutada nende spetsiifilisi ressursse ja eeliseid nt turismisektoris, logistikas ja looduses“ (Ühtekuuluvuspoliitika fondide... 2014: 193).

Maaelu arengukavas maaettevõtluse arengu ühe kitsaskoha näitena toodud kapitali kättesaadavuse teematika kui potentsiaalse ettevõtlusaktiivsuse alakasutatud ressurss

(Eesti Maaelu arengukava 2014) jms. on analoogselt eelnevalt esitatule samuti vaadeldav kui valdkonna, mitte asukohapõhine küsimus. Pikemaajalisi nõ pilootprojekte asukohapõhiste ressursside või arengueelduste kasutamiseks ei ole strateegiadokumentide tasandil välja toodud.

Ühe majanduskasvu elavdava ja kohaliku ressursi efektiivsema kasutamise põhimõttena esitletud nn. „Nutika spetsialiseerumise“ (*smart specialisation*) territoriaalne komponent kajastub vaid „Eesti regionaalarengu strateegias”, samas kui nutika spetsialiseerumise põhimõtte käsitlemine sektoripõhiselt oli pigem levinud.

Institutsionaalne võimekus ja mitmetasandiline valitsemine

Institutsionaalse võimekuse ja mitmetasandilise valitsemise kategooria alla liigitati teemad mis seonduvad nii horisontaalse kui vertikaalse koostööga arendustegevuses, ning seda seoses asukohtadega.

Institutsionaalne võimekus on mitmetasandilise valitsemise reaalse rakendamise oluline eeltingimus, mistõttu on mõistlik käsitleda mõlema esinemist koos. Elementaarse institutsionaalse võimekuseta ei ole põhjust eeldada, et mitmetasandilise valitsemise põhimõtte saaks edukalt rakendatud. Üldprintsipiidena kajastub mitmetasandilise valitsemise põhimõtte kõikides vaadeldud strateegiadokumentides (va. „Ettevõtluse kasvustrateegia”), kuid kui see taandada seotusele asukohtadega kui asukohapõhise lähenemise fundamentaalsele komponendile, siis saab andmetele tuginedes välja tuua järgmised dokumendid.

Üleriigiline planeering... (2012) näeb mitmetasandilise valitsemise rakendumise raskuspunktina maakonnaplaneeringuid ning vertikaalseid suhteid (riik, maavalitsused⁴, omavalitsused). Ka „Regionaalarengu strateegia” peab olulisimaks vertikaalset koostööd valitsustasandite vahel, tuues regionaaltasandil arengu suunamise võimekuse senise suurima puudusena välja arengudokumentide omavahelise nõrga sidususe ning

⁴ Maavalitsused läbi Maavanema institutsiooni

maakonnaplaneeringute ebaselge rolli piirkonna arengu kavandamisel: „Kuna üleriigiline planeering ise on maakonna- ja kohaliku tasandi seisukohalt liiga üldine, siis selle elluviimiseks vaadatakse üle maakonnaplaneeringud ja uuendatakse neid, arvestades riigi ruumilise arengu vajadusi ja piirkondlikke eripärasid” (Eesti regionaalarengu... 2014: 45).

„Regionaalarengu strateegia” täpsustab samuti, et piirkonna arengueelduste selgitamisega tegeleb maakondlik tasand läbi koostatavate maakonna arengustrateegiatega. Võib väita, et nii regionaalarengustrateegia kui üleriigiline planeering näevad regionaalarengu ja asukohapõhise arengu võtmerolli maakonnatasandil, mida nähakse ka kohapõhiste teadmiste ja partnerite koondajana. Maakonnatasandi olulisust rõhutab ka EL-i vahendite kasutamise rakenduskavas toetusvahendite kasutamise otsustamisel regionaalset mõõdet toov EL-i vahendite kasutamise eesmärk 2: „Majandusaktiivsus väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi on kasvanud“, nähes piirkondliku tasandi institutsionaalse võimekuse kriteeriumi täitmise vahendina maakonna arengustrateegiaid ja koostatavaid tegevuskavasid: „Integreeritud territoriaalne lähenemine tugineb maakondlikel arengukavadel, milles määratletakse piirkondlikud prioriteedid. Selle alusel koostatakse piirkondade konkurentsivõime tugevdamise tegevuskavad, milles määratletakse prioriteetsed tegevused, sh. struktuurivahenditest rahastamiseks“ (Ühtekuuluvuspoliitika fondide... 2014: 193).

Samas dokumendis märgitakse, et: „ITI mehhanismi (integreeritud territoriaalsed investeeringud) määruse (EL) nr 1303/2013 tähenduses ei rakendata, kuid regionaalarengu probleemide lahendamisel kasutatakse linnapiirkondade ja maakondade tasandil integreeritud lähenemist...” (Ühtekuuluvuspoliitika fondide... 2014:195).

Maaelu arengukava tõstab asukohapõhisuse võtmes esile nõ alt-üles algatused ning näeb piirkondlikku koostööd erinevate osapoolte vahel peamiselt LEADER tegevuspiirkondade strateegiate koostamisel ning tegevuste elluviimisel.

Nii „Ettevõtluse kasvustrateegia” kui ka „Konkurentsivõime kava“ viitavad regionaalvaldkonna ettevõtlusalaste eesmärkide elluviijana maakondlikele arenduskeskustele: „Meetmetena tuleb jätkata tarneahelaid ergutava suurinvestorite toetusmeetmega, suurendada MAKide ja KOVide võimekust tegeleda regionaalse investorteenindusega...” (Konkurentsivõime kava 2014: 19).

„Rakenduskava” ja „Partnerluslepe” näevad küll institutsionaalse võimekuse tõstmise võimalust läbi üldise ametnike pädevuse tõstmise meetme loomata aga seejuures vajaduspõhiseid seosed erinevate piirkondadega, mistõttu dokumentides sellisel kujul käsitletuna saab neid pidada valdkondlikeks, mitte kohapõhisteks meetmeteks.

Väline poliitikamõjutus

Välise poliitikamõjutuse ilmnemiseks otsiti strateegiadokumentidest tunnuseid nagu konkreetsed uute tegevuste algatamiseks planeeritavad rahastusmeetmed seoses asukohtadega, institutsionaalsed konstruktsioonid suunitlusega asukohtadele vms.

Väline poliitikamõjutus on käsitletav kui initsiaator piirkonnas mingisuguse muudatuse käimalükkamiseks. Lähiva joonena nähakse sellena kas otseselt (tegevuste rahastamine) või kaudselt (avaliku sektori institutsionaalse võimekuse üldise tõstmise toetamine) EL toetusvahendeid. Peamiselt võib selliste sekkumistena välja tuua „Partnerlusleppes“, „Rakenduskavas“ ning „Konkurentsivõime kava“ tegevuskavas välja toodud tegevused avaliku sektori võimekuse tõstmiseks (ametnike koolitused), kogukonna poolt juhitud kohalike algatuste toetamine läbi LEADER meetme, piirkondade (maapiirkonnad) ja linnapiirkondade konkurentsivõime tõstmise toetusprogrammi algatused ning eelmisel EL-i programmiperioodil alguse saanud kompetentsikeskuste algatuse jätkamise.

Asukohapõhise lähenemise elementide kompleksiga algatused

Asukohapõhise lähenemise (tunnustega) algatuste, ehk reaalselt planeeritavate tegevuste avaldumine strateegiadokumentides on oluline, kuna see lubab teha mitmeid

järeldusi. Esiteks võimaldab see väita, et kajastumine riiklikes strategiadokumentides on sobiv üldistusaste, ning analoogse mõjuga algatused või viited neile võiksid nende olemasolul olla leitavad just riiklikest strategiadokumentides. Teiseks annab see indikatsiooni, et samas suurusjärgus või suuremaid planeeritavaid (välja jättes võimaluse, et erandkorras toetatakse mingil põhjusel (nt. Ida-Virumaa juhtum) piirkondi strateegiate väliselt) asukohapõhiseid algatusi strateegiate kehtivuse ajal ei kavandata. See omakorda, koos teadmiseга algatuste planeeritud rahalisest mahust, lubab anda hinnanguid asukohapõhise lähenemise algatuste oodatavale mõjule nende rakendamisel võrdluses teiste poliitikameetmetega.

Dokumendianalüüsi tulemusena ilmnisid järgmised asukohapõhise lähenemise elementide kompleksiga algatused: LEADER algatus („Maaelu arengukava”, „Rakenduskava”, „Partnerluslepe”); Linnapiirkondade arengu meede („Rakenduskava”, „Partnerluslepe”, „Konkurentsivõime tegevuskava”); Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meede („Rakenduskava”, „Partnerluslepe”, „Konkurentsivõime tegevuskava”). Teisi olulisi asukohapõhise lähenemise tunnustega algatusi analüüsitud arengudokumentidest ei ilmnenu. See ei pruugi automaatselt tähendada, et teisi asukohapõhiste elementidega algatusi ilmtingimata ei ole. Tulenevalt strategiadokumentide analüüsitulemustest, mille kohaselt piirkondlike algatuste täpsustamisega tegeleb regionaalne tasand, nagu viitab „Regionaalarengu strateegia”, võivad sellised algatused ilmneda regionaalsel tasandil. Küll aga tuleb asuda seisukohale, et arvestades oluliste suuremahuliste investeeringute kajastumisega EL vahendite kasutamise rakenduskavas, ei saa sellised algatused olla eeltoodutega võrreldavas mahus finantseeritavad, mistõttu võib eeldada ka nende suhteliselt väiksemat mõju regionaalarengule.

LEADER algatus – kogukonnapõhine kohalik arendustegevus

Eestis alustati laiemas ulatuses LEADER-lähenemise rakendamisega 2006.a.. LEADER lähenemise põhiprintsiipidena on nimetatud piirkonnapõhist lähenemist, altpoolt tulevat algatust, avaliku ja erasektori partnerlust, uuenduslikkuse soosimist, integreeritud ja mitut valdkonda hõlmavat lähenemist, võrgustikutöö edendamist. (Maaeluministerium i.a) mis printsiipidena ühtivad asukohapõhise lähenemise oluliste osadega. LEADER

algatusel on tugev piirkondlik/regionaalne komponent, ning algatuse näol on tegemist hea näitena ühe asukohapõhise lähenemise olulise osa – välise muutuse initsieerimise rakendumisest - LEADER lähenemine on selgelt EL-i algatus, mis on toonud kaasa institutsionaalse muudatuse (LEADER tegevusgruppide ja tegevuspiirkondade moodustamine, strateegiate koostamine väljaspool liikmesriigi klassikalist ülevalt-alla suunatud administratiivset vormi).

Samas, jättes käsitlemata asjaolu, et algatuse oluline mõju on pärssitud algatuse suhteliselt väikese (regionaalarengus märgatava muutuse toomiseks) eelarvega (Perioodil 2014-2020 on eelarve 90 miljonit eurot e. ca 10 % maaelupoliitika kogueelarvest (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet 2015) on LEADER lähenemisel (Eesti kontekstis) veel olulisi iseärasusi, mis takistavad sellel olemast efektiivseks asukohapõhiselt lähenemiselt oodatavate tulemuste (majanduskasvu ja tööhõive tõus, mahajäänud piirkondadest väljarände pidurdamine jms.) vahendiks.

Esiteks on LEADER lähenemine vaid maaelupoliitika põhine, sisaldudes uurimuses käsitletud strateegiadokumentidest vaid Maaelu arengukavas ja EL-fondide kasutamise rakenduskava vastavas maaelu kajastavas osas, mis viitab selle väikesele rollile regionaalpoliitilise vahendina. Teiseks, on tulenevalt LEADER algatuse liikmesriigispetsiifilise rakendamise (riigi tasandil kokku lepitud reeglid abikõlbliku maapiirkonna määratlemisel) iseärasustest välistatud algatuse arvestatav panus tõmbekeskustepõhise mudeli ehk funktsionaalse majanduspiirkonna arengusse. LEADER tegevuspiirkond 2014-2020 perioodiks hõlmab nimelt vallad (va vallad, mille sotsiaalmajandusikud näitajad on iseloomulikud tugevalt arenevatele piirkondadele) ning kuni 4000 elanikuga väikelinnad, sh vallasisesed linnad. Teatud erisustega (vähenduskoefitsient toetuste eraldamisel) ka seda piiri napilt ületavad linnad. Tegevuspiirkondade määratlemisel on samas arvestatud „asukoha“ edukusele kaasa aitavat ühtse kultuurilise tausta komponenti, mille olulisusele mitmed allikad (European Commission 2015b, Bolton 1992) viitavad.

Ka ei pruugi LEADER lähenemine olla piisava institutsionaalse võimekusega (tegutsemine vabatahtlikkuse alusel) olemaks arvestatavaks pikaajaliseks regionaalse arengu veduriks nagu seda regionaalvaldkonna sekkumiste pikk mõjuae eeldaks: „LEADERi rakendamises eest vastutavad kohalikud tegevusgrupid (MTÜd).....“.

„Kohalikud tegevusgrupid on piirkonna arengule suunatud vabatahtlikkusel põhinevad koostööorganisatsioonid“ (Eesti maaelu arengukava: 58).

Kuigi LEADER algatus omab regionaalpoliitilist positiivset mõju, võib seda tänasel päeval pidada siiski pigem (kuid ka kahtlemata oluliseks) sotsiaalseks ning elustiili ettevõtmiseks vähese kogumõjuga piirkondades valitsevate negatiivsete trendide ümberpööramiseks. Sellegipoolest on algatuse näol hästi vaadeldav EL põhimõtete nagu kogukonna juhitud kohaliku areng, subsidiaarsusprintsip, rakendumine läbi välise mõjutuse (EL toetuse võimaldamine ja selle kasutamise raamistik), mis ilma eelnimetatud mõjutuseta ei oleks analoogsel kujul aset leidnud.

Linnapiirkondade arengu ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmed

Rakenduskava ja Partnerlusleppe analüüsimisel ilmnisid 2 selgelt piirkondliku arengu suunitlusega algatust.

- Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamise algatus (edaspidi PKT)
- Linnapiirkondade jätkusuutliku arengu algatus

Algatuste puhul saab rääkida mitmetest asukohapõhise lähenemise elementide rakendamisest. Mõlema algatuse puhul on määratletud sihtpiirkonnad. (Vastavalt linnapiirkondade puhul Tallinna, Tartu, Pärnu, Kohtla-Järve, Narva linnapiirkonnad ning PKT puhul ülejäänud piirkonnad (maakonnad) ulatuses, mis ei ole eelnimetatud linnapiirkonnad). Kasutatud on välise mõjutusena arengutõuke andmiseks toetuse andmise mehhanismi koos tingimusliku raamistikuga (Barca soovitus väljakujunenud tasakaaluseisundi, ehk ühe arengut takistava teguri, muutmiseks ja arengueelduse loomiseks).

PKT puhul on algatuse raames võimalik toetust taotleda piirkonnaspetsiifiliste ressursside ja oskusteabe kasutuselevõttu koordineerivate regionaalsete kompetentsikeskuste⁵ välja- ja edasiarendamiseks; toimepiirkondades majanduselu elavdamiseks, ettevõtluse ja tööhõive edendamiseks seotud ning töökohtade ja teenuste kättesaadavuse seisukohast olulisteks tegevusteks, mis omavad suurimat potentsiaali toimepiirkonna ulatuses (Ühtekuuluvuspoliitika fondide... 2014).

Elementaarse institutsionaalse võimekuse ja raamistiku andmiseks on PKT rakendamise puhul valitud maakonna tasand koos maakonna institutsiooni ja administratsiooniga, mille ülesandeks on korraldada oma maakonnas piirkonnaspetsiifilistel arengueeldustel ja kitsaskohtade kõrvaldamisel põhinevate maakondlike arengustrateegiatega ja nende tegevuskavade koostamine, mis on edaspidi aluseks toetuse taotlemisel (Ühtekuuluvuspoliitika fondide... 2014). Regionaalse tasandi valik strateegiatega koostamiseks (alternatiivina ülalt alla prioriteetide määramisele) on põhjendatud, kuna kohaliku teadmise kui asukohapõhise lähenemise olulise osa ärakasutamist peetakse (Lagendijk 2011) põhjuseks, miks strateegiad peaksid olema koostatud just regionaalsel tasandil, et asukohapõhine poliitika oleks efektiivne.

Linnapiirkondade jätkusuutliku arengu meetme puhul on samuti loodud raamistik toetuse taotlemise tingimustest, mis sisaldab linnapiirkondade (elloetletud linnad ja nendega funktsionaalselt seotud tagamaa ehk lähivallad) ühise arengustrateegia ja selle tegevuskava koostamist koostöös rakendusasutusega (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus), mis on toetuse taotlemise aluseks. ning mille toetatavateks tegevusteks on energiasääst, säästlik transport, linnailme atraktiivsuse tõstmine, CO heitmete vähendamine (Toetuse andmise...2015).

Mõlema algatuse puhul on eraldi käsitlemata mitmekihilise valitsemise põhimõtte (eriti just kuidas kaasatakse tegevuskavasse arvatavate objektide valikusse era ja kolmanda

⁵ Regionaalsed kompetentsikeskused täiendavad nutika spetsialiseerumise valdkondades kavandatud tegevusi (sh luues tihedama sideme teadus- ja arendustegevuse ning eri regioonide ettevõtjate vajaduste ja kasvueelduste vahel

sektori esindajad), kuid võib eeldada, et arvestades arengustrateegiatega koostamist riigivalitsemise struktuuride (KOV-id, Maavalitsused⁶) eeldatakse avalikkuse kaasamist tulenevalt avatud valitsemise printsiibist ning arengukavade (nt. PKT raames koostatud tegevuskavadesse lisatud objektid peavad sisalduma KOV-ide arengukavades) koostamisele ja avalikustamisele kehtivast korrast (Arengukavade ja... 2013).

Samuti saab välja tuua eeltoodud kahe algatuse suhteliselt jäiga ja suures ulatuses ette määratud elluviimise korra. Nii on näiteks sihtpiirkonnad määratletud kahe algatuse peale kokku selliselt, et kaetud oleks kogu riigi territoorium, mis viitab regionaalsete prioriteetide puudumisele või suutmatusele poliitilistel kaalutlusel neid määrata. Vahendite jagamisel maakondade vahel on PKT puhul siiski kasutatud nii piirkondlikke eelistusi nt. nagu Kagu-Eesti, Ida-Virumaa, kui ka sotsiaalmajanduslikke kriteeriume (Piirkondade konkurentsivõime... 2015). Selliselt ignoreeritakse sellega ühest küljest vahendite efektiivse kasutamise põhimõtet, et toetust saaksid kõige perspektiivikamad projektid, kuid aidates samas kaasa territoriaalse tasakaalustatuse saavutamisele läbi mahajäänud piirkondade järelejõudmise, eeldusel et piirkondlikesse strateegiatesse jõuavad piisavalt kvaliteetsed (arvestatavat mõju omavad) tegevused. Ka toetatavate tegevuste nimistu mõlema algatuse puhul on ette määratud, muutes keeruliseks nn „rätsepameetodil“ lahenduste väljatöötamise.

Kuigi algatuste rakendamise seoses ei sõnastata potentsiaalseid ohtusid mis võiksid olla seotud asukohapõhise lähenemise rakendamisega (nt. kitsaste huvide esindatus, toetussõltuvus, kohalike huvide domineerimine regionaalsete üle, keerukus jms.), võib algatuste suhteliselt jäiga reglementeerituse taga (kitsas nimekiri abikõlblikke tegevusi, tegevuste hindamine etteantud ühetaolise hindamisjuhendi alusel, strateegiadokumentide nagu maakondlikud arengustrateegiad ja tegevuskavad ning jätkusuutlike linnapiirkondade strateegiad koostamine selgelt vaid eeltoodud algatuste jaoks) olla ühest küljest vajadus tagada institutsionaalne võimekus kogu algatuse elluviimiseks suhteliselt kitsas ajavahemikus (seos EL vahendite kasutamise perioodiga) ning samas vältida kohalike huvide (algatuste reaalsed elluviijad on valdavalt KOV

⁶ Maavalitsused läbi Maavanema institutsiooni

üksused) liigset domineerimist regionaalsete huvide ees. Näiteks on Rakenduskavas toodud: „Maakondlikud arengukavad ja eelnimetatud tegevuskavad koostatakse ühtse juhendi alusel ning kooskõlastakse Siseministeeriumiga. See võimaldab tagada piirkondlike strateegiadokumentide kvaliteedi“ (Ühtekuuluvuspoliitika fondide... 2014:109).

4.3 Empiirilise analüüsi järeldused ja ettepanekud

Järeldused

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni, kui terviku teadlik ja süsteemne kasutamine strateegiadokumentidest ei kajastu, ometi sisalduvad asukohapõhise lähenemise olulised osad (vähemalt deklaratiivselt) otseselt regionaalvaldkonna strateegidokumentides, andes poliitilise tahte korral aluse asukohapõhise lähenemise rakendamiseks valdkonnapoliitikates ja madalama astme strateegiates. Ettevõtluse ja majandusarengu suunitlusega strateegiadokumendid nagu Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ ja „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020“ ei sisaldanud asukohapõhise lähendamise mõistet ja löid vaid üksikuid hapraid seoseid asukohapõhise lähenemise oluliste osadega ning neid dokumente võib pidada selgelt valdkonnapõhisteks ning asukohapõhist lähenemist mittetoetavateks. Analoogselt Euroopa Liidu arengustrateegiatega (milisele järeldusele jõudsid Böhme ja Mendez 2011) on märgata tendentsi, et regionaalpoliitikale ning majanduskasvule suunatud dokumentides valitseb suur erinevus, millisenä nähakse territoriaalsuse rolli majanduskasvu elavdamises. Tulenevalt asukohapõhise lähenemise kui tervikliku käsitluse nõrgast ilmnemisest, ei saa välja tuua selget „asukoha“, kui asukohapõhise lähenemise rakendamise sihtala määratlust. Strateegiad toovad poliitikameetmete sihtalana esile nii LEADER tegevuspiirkonnad (Maaelu arenguava), arendusregioonid („Regionaalarengu strateegia“), tõmbekeskused oma tagamaaga („Regionaalarengu strateegia“, „Partnerluslepe“, „Rakenduskava“) kui ka maakonnad („Regionaalarengustrateegia“, „Partnerluslepe“, „Rakenduskava“, „Üleriigiline planeering“).

Kuna tõmbekeskuste mudel ühtses seoses koos oma tagamaaga omab suurt geograafilist kattuvust tänaste maakondadega võib väita, et regionaalpoliitika meetmete planeerimise ja rakendamise piirkondliku sihtalana on enim käsitletud maakonna tasand. Kindlalt võib väita et tänased kohalikud omavalitsused (maaomavalitsused) ei ole analüüsitud strateegiadokumentide põhjal asukohapõhise lähenemise subjektiks.

Strateegiadokumentides esines asukohapõhise lähenemise elementide kompleksiga algatusi, nagu „Linnapiirkondade arendamise meede“ („Rakenduskava“, „Partnerluslepe“), „Piirkondade konkurentsivõime tõstmise meede“ („Rakenduskava“, „Partnerluslepe“). Tunnused esinevad osaliselt ka nii maakonnapõhisel/tõmbekeskustepõhisel (maakondlike arenduskeskuste tegevus, maakondlikud arengustrateegiad) lähenemisel („Regionaalarengu strateegia“) kui ka LEADER lähenemisel, kuid LEADER algatust ei saa käsitleda asukohapõhise lähenemise eduka rakendamisenä selles sisalduvate oluliste normatiivsete piirangute tõttu. Ka „Piirkondade konkurentsivõime tõstmise algatus ja „Linnapiirkondade arendamise algatus“ omavad mitmeid puudusi, et neid pidada headeks asukohapõhise lähenemise rakendamise algatusteks (peamiselt seotud rakendamisala laia spektriga ning vähese põhjendatud suunatusega geograafilistele asukohtadele (sisuliselt kogu riigi territoorium), liigselt ettemääratud ja asukohapõhiseid lahendusi eiravate tingimustega ning mitmetasandilise (horisontaalse) valitsemise põhimõtete vähese rakendamisega algatuse tingimuste väljatöötamisel ning projektide valikul, millist põhimõtet on mitmed valdkonna autorid sh. Barca (2009) oluliseks pidanud.

Asukohapõhise lähenemise kitsaskohad (millised võiksid olla asukohapõhise lähenemise põhimõtte rakendamise negatiivsed küljed) on strateegiadokumentides valdavalt adresseerimata tulenevalt asukohapõhise mõistekonstruktsiooni puudulikkusest süsteemsest käsitlusest. Samuti saab see olla tingitud käsitletud strateegiadokumentide üldistusastmest - strateegiadokumentidest tuleneb seisukoht, et vastavad asukohapõhised meetmed täpsustatakse regionaalsel tasandil, mistõttu tuleks eeltoodu uurimiseks minna madalamale planeerimise tasandile, käsitledes uuringuobjektina maakondlikke arengustrateegiaid ja üksikuid programme. Mõningaid seonduvaid

elemente on märgata analüüsi käigus ilmnenu asukohapõhise lähenemise elementide kompleksiga algatustes, kus rakendamise kirjeldus on detailsem.

Suurimad kitsaskohad asukohapõhise lähenemise edukal rakendamisel seonduvad analoogselt Baltina poolt läbi viidud Läti Vabariiki käsitlevas uuringus (Baltina 2014) ilmenud puudustega nagu mõistete ebaselge kasutamine, vähene tähelepanu piirkondlike ressursside väljatoomisel ning ebapiisav institutsionaalne raamistik kontseptsiooni rakendamiseks.

Asukohapõhiste lahenduste elluviijana viidati mitmes strateegiadokumentis („Üleriigiline planeering”, „Regionaalarengu strateegia”, „Partnerluslepe”, „Rakenduskava”) maakonna tasandile. Samas vajab märkimist, et Eestis kui ühetasandilise omavalitsussüsteemiga riigis ei ole maavalitsustel⁷ omavalitsuslikke õigusi ega rolli olla piirkonnas oluliste arenguotsuste tegijaks. Omades küll pädevust korraldada maakondlikku ruumilist planeerimispoliitikat, ei ole senini maavalitsustel arengustrateegiate elluviimise ülesannet. Koostatud arengustrateegiad on olnud seni maavalitsuste omaalgatus, mille elluviimiseks puudub (nii institutsionaalne kui rahaline) ressurss ning mis väljendub ka maakondlike arengustrateegiate senises nõrgas rollis olla regionaalse arengu efektiivseks suunajaks. Maavalitsuste ebaselgest rollist ja vähesest võimekusest tulenevalt on riiklikes strateegiadokumentides piirkondliku tasandina kasutatud tihti maakonnatasandi või maakonna määratlust, kuid harvem nähtud maavalitsuste rolli, mis viitab probleemile ka riiklikes strateegiadokumentides regionaalse arengu suunajale vastutaja määramisel.

Arengudokumentidest ei ilmne, et kasutataks territoriaalseid kokkuleppeid (*territorial pacts*) mida mitmed autorid (nt. Zaucha ja Świątek 2013) ja ka Euroopa Komisjoni (riigipõhine soovitus) (Tödtling–Schönhofer jt 2012) soovivad sekkumiste efektiivsuse tõstmiseks.

⁷ Maavalitsus läbi Maavanema institutsiooni

Ettepanekud

Strateegiadokumentide analüüsimisel leiti, et regionaalarengule suunatud strateegiad ning majanduskasvule ja konkurentsivõime tõstmisele suunatud strateegiad ei ole omavahel seoses, mis lubaks eeldada reaalsete majanduskasvule suunatud meetmete rakendamist asukohapõhiselt. Oluline on suurendada mõlema valdkonna strateegiate omavahelist sidusust, millele viitavad ka Zaucha ja Świątek (2013).

Asukohapõhise kontseptsiooni rakendamisel, institutsionaalse võimekuse tõstmisel ning piirkondlike ressursside otstarbekamal kasutamisel on suur roll uurimistöö koostamise hetkel aktuaalsel riigireformi temaatikal. Täna halduskorraldusel, kus asukohapõhise poliitika elluvijateks mahajäänud piirkondades on kohalike, mitte piirkondlike või regionaalsete ambitsioonidega väikesed omavalitsused ning maavalitsused (millisele asukohapõhise poliitika kujundamise tasandile viitavad mitmed analüüsitud strateegiad) puudub enamikes EL riikides regionaalsele tasandile omane funktsioon, on efektiivsete asukohapõhiste strateegiate ellurakendamine raskendatud. Seetõttu oleks riigireformi käigus vajalik pöörata tähelepanu vastavate ülesannete määratlemisele ning sobiva institutsionaalse raamistiku loomisele.

Enamik analüüsitud dokumente tõstis esile piirkondlike / asukohapõhiste ressursside kasutamise vajadust või alakasutatud ressursside kasutamiseks avamist. Samas ei sisaldanud strateegiad valdavalt konkreetseid näiteid olulisematest ressurssidest ning nende reaalsetest kasutusvõimalustest viidates regionaalsetele strateegiatele („Regionaalarengu strateegia”). Kohalike ressursside kasutamine majandusaktiivsuse tõstmiseks, kui üks olulisemaid asukohapõhise lähenemise elemente peab olema põhjalikumalt ning süsteemsemalt käsitletud (mitte vaid üldiselt ja deklaratiivselt), et sellelt saaks eeldada olemist vahendiks majandusaktiivsuse tõusuks. Kohalike ressursside kaardistamine, kuid eelkõige nende reaalsete kasutusvõimaluste leidmine ja sotsiaalmajandusliku mõju selgitamine peaks olema küll regionaalse tasandi ülesanne, kuid võttes arvesse riiklikes arengustrateegiates käsitletud teiste valdkondade (nt haridus, tervishoid jms) suhteliselt detailset kajastumist, peaksid olulisemad

piirkondlikud ressursid kui mahajäänud piirkondade peamine arengueeldus ning selle kasutamise poliitikalahendused olema kajastatud ka riiklikes vastavates strateegiates.

Oluliste asukohapõhise lähenemise tunnustega algatused on seotud EL-toetusinstrumentide kasutamisega ning seetõttu suhteliselt jäigad reageerimaks vajaduste või konteksti muutustele, et erinevaid piirkondlikke tegevusi vajadusel jooksvalt suurema efektiivsuse saavutamiseks siduda. Kaaluda tuleks võimalust kasutada vertikaalseid nn. territoriaalseid kokkuleppeid, millega oleks suurema efektiivsuse saavutamiseks tagatud vahendid eelnevalt kokku lepitud regionaalsete oluliste eesmärkide täitmiseks ka väljaspool EL vahendite kasutamise jäika raamistikku.

KOKKUVÕTE

Maailmas tervikuna ja eriti Euroopa Liidus uue regionaalpoliitika paradigmana üles kerkinud asukohapõhise kontseptsioon on Eesti regionaalpoliitilistes debattides selle valdkondlikus kirjanduses defineeritud kujul olnud seni tunnetuslikult pigem nõrgalt esindatud. EL 2014-2020 eelarveperioodiga seoses on uuendatud enamik EL-i vahendite kasutamisega seotud Eesti arengustrateegiaid ning arvestades, et EL-i struktuuritoetuste abil tehakse suurem osa Eesti regionaalse tähtsusega avalikest infrastruktuuriinvesteeringutest, võib eeldada, et EL-i strateegiatel ja ühtekuuluvuspoliitika meetmete rakendusaktidel on suur mõju liikmesriikide sh. Eesti poliitikatele, mis on märkimisväärsed struktuuritoetuste saajad. Tulenevalt seosest, et esmalt jõuavad uued poliitikad agendadesse ning kajastuvad alles seejärel reaalsetes tegevustes, on oluline otsida viiteid asukohapõhise lähenemise rakendamisele esmalt just strategiadokumentidest.

Autor on esitanud uurimisküsimuse - kuidas on asukohapõhise lähenemise kontseptsioon leidnud kajastamist Eesti strateegilistes regionaalpoliitikat suunavates strategiadokumentides - ning lisaküsimustele ning kontseptuaalse analüüsi käigus koostatud uurimisraamistikule toetudes viinud läbi Eesti regionaalarengut suunavate strategiadokumentide temaatilise analüüsi. Analüüsi vahendina kasutas autor valdkonnakirjanduse põhjal loodud ning asukohapõhise lähenemise olulistest osadest koostatud kontseptuaalset raamistikku, mis võimaldaks leida asukohapõhise lähenemise elemente ka juhul kui need ei ole strateegiates selgelt artikuleeritud, milline vajadus uurimuse läbiviimise käigus ka kinnitust leidis.

Vastusena uurimisküsimusele selgus, et asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni, kui terviku teadlik ja süsteemne kasutamine strategiadokumentidest ei kajastu, mistõttu võib asuda seisukohale, et süsteemne asukohapõhise kontseptsiooni rakendamine on strateegiate ja nende rahaliste vahenditega kaetud tegevuskavade kehtivuse ajal vähetõenäoline. Ometi sisalduvad asukohapõhise lähenemise olulised osad (vähemalt deklaratiivselt) otseselt regionaalvaldkonna strategidokumentides. Majanduse arengule

ja konkurentsivõimele orienteeritud strateegiates asukohapõhise lähenemise põhimõte puudub ning eeltoodud strateegiaid võib seetõttu pidada valdkonnapõhisteks ning asukohapõhist lähenemist mittetoetavaks. Asukohapõhise lähenemise mõningad olulised osad ja asukohapõhise lähenemise oluliste osadega algatused sisalduvad EL-i vahendite kasutamise rakenduskavas ning „Partnerlusleppes”, mis toimib küll peamiselt majanduskasvule suunatud strateegiate, kuid osalt ka regionaalarengu strateegia tegevuste elluviimise rakenduskavana, neid mõningal määral lõimides. Vähem oli adresseeritud asukohapõhise lähenemise rakendamise seonduvate kitsaskohtade temaatika, mis on ühest küljest seletatav asukohapõhise lähenemise üldise tagasihoidliku esindatusega strateegiadokumentides, kuid teisalt ka riiklike strateegiadokumentide poolt asukohapõhise planeerimise konkreetsema tegevuse suunamisega regionaalsele tasanadile, millisele järeltulele empiirilistele andmetele tuginedes jõuti.

Kuidas on määratletud „asukoht“ Eesti regionaalvaldkonna strateegiadokumentides? „Asukohana“ nähti analüüsitud dokumentides valdavalt maakonnatasandit, kuid asukoha kui mingi poliitika sihtala määratlusena oli kasutusel mitmeid (ka funktsionaalselt erinevaid) mõisteid (arendusregioon (esines vaid regionaalarengu strateegias), piirkond, toimepiirkond, tööjõuareaal, funktsionaalne regioon, (LEADER) tegevuspiirkond) Maakonnatasandi kasutamist, kui maa-alal paiknevat funktsionaalselt (sh majanduslikult) seotud piirkonda, mis vastab ka enim asukohapõhise lähenemise kontseptsioonis toodud määratluses „asukohale“, võib selgitada selle kasutamise harjumuspärasus ja mõningane halduslik / institutsionaalne vorm, millele on võimalik läbi strateegiate nõ „ülesandeid anda“. Autori hinnangul vastab maakonna tasand ka enim (funktsionaalse majanduspiirkonna tingimus) asukohapõhise lähenemise sihtala - „asukoha“ määratlusele.

Analüüsi tulemusena ilmnisid strateegiatest kolm asukohapõhise lähenemise tunnustega algatust, mis omasid samaaegselt nii olulisi asukohapõhise lähenemise tunnuseid, kui ka kontseptsiooniga vastuollu minevaid elemente, mistõttu neid asukohapõhise lähenemise headeks näideteks pidada ei saa. Märkatav oli EL toetuste roll välise arengutõuke

(väline mõjutus) andmiseks olulise asukohapõhise lähenemise tunnustega algatuste ellukutsumisel ning nende elluviimiseks normatiivse raamistiku kujunemisel. (LEADER algatus, „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise“ ning „Linnapiirkondade arengu“ algatus) Eeltoodud algatuste elluviimiseks on näiteks spetsiaalselt määratletud tegevuse sihtalad (Leader tegevuspiirkonnad) ning loodud tegevuse raamistik (nt. LEADER strateegiad, maakondlikud arengustrateegiad PKT elluviimiseks) mis ilma välise mõjutuseta aset leidnud ei oleks.

Märgata on asukohapõhise lähenemise kontseptsiooni ülekandumist EL-i strateegia- ja poliitikadokumentidest Eesti riiklikesse strateegiadokumentidesse. Empiiriline uurimus kinnitas, et asukohapõhise lähenemise olulised osad nendevahelistes kontseptsiooni kasutamist määratlevates seostes olid arvestatavalt esindatud regionaalpoliitika valdkonna strateegiates ning EL-i vahendite kasutamist käsitlevas EL-vahendite kasutamise Rakenduskavas ning Partnerlusleppes. Majanduskasvule suunatud arengustrateegiates asukohapõhise lähenemise põhimõtte ei ilmnenu. Analoogselle järeldusele EL tasandi territoriaalse suunitlusega dokumentide (TA 2020) ja majanduskasvule suunatud dokumentide (EL 2020) analüüsimisel jõudsid ka Böhme (2011) ja Mendez (2011) mis viitab endiselt ühest küljest strateegiate tugevale valdkonnapõhise tendentsile ning teisalt EL valdkondlike arengustrateegiate ning Eesti valdkondlike arengustrateegiate vertikaalsele hierarhilisele seotusele.

Uurimuse tulemusena soovib autor asukohapõhise lähenemise soovitud efekti saavutamiseks lõimida omavahel tugevamalt regionaal- ja majandusarengule suunatud strateegiadokumentid viisil, mis tagaks reaalse majanduskasvule suunatud meetmete rakendamise asukohapõhiselt. Samuti tagada asukohapõhiste poliitikate elluviimiseks piisav regionaalse tasandi võimekus, milleks enamikus analüüsitud dokumentides viidatud maakonna tasand tänase institutsionaalse raamistiku ja võimekusega kindlasti ei ole. Põhjalikumalt ja reaalsele tulemustele orienteeritult, mitte vaid deklaratiivselt, tuleb käsitleda alakasutatud ressursside kaardistamist ning arengupiirangute kõrvaldamise võimalusi. Sealhulgas on oluline nende adekvaatne sotsiaalmajandusliku mõju ulatuse hindamine. Autor juhib tähelepanu, et uuringus käsitletud oluliste

asukohapõhise lähenemise tunnustega algatused on seotud suhteliselt jäiga raamistikuga reageerimaks vajaduste või konteksti muutustele. Kaaluda tuleks võimalust kasutada nn. territoriaalseid kokkuleppeid, millega oleks suurema efektiivsuse saavutamiseks tagatud vahendid eelnevalt kokku lepitud regionaalsete oluliste eesmärkide täitmiseks ka väljaspool EL-i vahendite kasutamise jäika raamistikku.

KASUTATUD ALLIKAD

Arengukavade ja eelarvestrateegia koostamise kord. (2013). Riigi Teataja, 7.

Bachtler, J., Yuill, D. (2001). Policies and strategies for regional development : a shift in paradigm? Regional and Industrial Policy Research Paper, 46.

Baltina, L. (2014). A Place-Based Approach in EU Regional Development and Its Application in Latvia. Baltic Journal of European Studies, 1(16), lk 34-53.

Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.

Barca, F., McCann, P. (2010). The Place-Based Approach: A Response to Mr Gill. VOX, CEPR's Policy Portal <http://voxeu.org/article/regional-development-policies-place-based-or-people-centred> (13.04.2016).

Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. Journal of Regional Science, 52 (1), lk 134-152.

Bolton, R. (1992). 'Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle. Urban Studies, 29 (2), lk 185-203.

Braun, V., Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), lk 77-101.

Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., Świątek, D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of "Europe 2020" and the EU Cohesion Policy. Polish Presidency of the Council of the European Union.

Böhme, K., Zillmer, S., Toptsidou, M., Holstein, F. (2015). Territorial governance and cohesion policy. European Parliament's Committee on Regional Development.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. (2012). Official Journal of the European Union, 55, 326.

Committee of the Regions. (2010). For a better tool-box to implement the EU 2020 Strategy: the integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States and the Union. Official Journal of the European Union, 53.

Euroopa Komisjon. (2014). Ühtekuuluvuspoliitika 2014-2020. Arengu hoogustamine. Inforegio Panorama, 48, lk 1-48.

Euroopa Liidu struktuuritoetus. (2014). Planeerimise korraldus ja põhimõtted. <http://www.struktuurifondid.ee/planeerimise-korraldus-2/> (17.04.2016).

European Commission. (2010). Communication from the commission Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

European Commission. (2015a). European structural and investment funds 2014-2020: Official texts and commentaries.

European Commission. (i.a). Available budget 2014-2020. InfoRegio. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/ (23.04.2016). Kas tekstis on viide ära muudetud?

European Commission. (2015b). Territorial Agenda 2020 put in practice .Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach.

European Commission. (2015c). Territorial Agenda 2020 put in practice Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach Volume I – Synthesis Report. Centre for Industrial Studies.

Eurostat. (2015). Eurostat regional yearbook 2015.

Forgó, B., Jevčák, A.(2015). Economic Convergence of Central and Eastern European EU Member States over the Last Decade (2004-2014). European Economy.

Garcilazo, J. E., Martins, J. O., Tompson, W. (2010). Why policies may need to be place-based in order to be people-centred. VOX, CEPR's Policy Portal. <http://www.voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred> (21.04.2016).

Gill, I. (2010). Regional development policies: Place-based or people-centred? VOX, CEPR's Policy Portal. <http://www.voxeu.org/article/regional-development-policies-place-based-or-people-centred> (21.04.2016).

Glaeser, E. L, Kolko, J., Saiz, A. (2001). Consumer City. Journal of Economic Geography, 1, lk 27-50.

Glaser, B. G., Strauss, A. (2006). The Discovery of Grounded Theory: strategies for Qualitative Research. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): A Division of Transaction Publishers.

Green Paper on Territorial Cohesion, the way ahead. (2008). Inforegio Panorama, 28, lk 1-20.

Ladd, H. F. (1994). Spatially Targeted Economic Development Strategies: Do They Work? Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, 1 (1), lk 193-218.

Lagendijk, A. (2011). Regional innovation theory between theory and practice. Käsiraamatus: Asheim, B., Boschma, R., Cooke, P. (eds.), Handbook of Regional Innovation and Growth. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Maaeluministerium. (i.a). Leader. <http://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/maaettevotlus-ja-maaelu/leader#printsiibid> (17.04.2016).

Mendez, C. (2011). EU Cohesion Policy and Europe 2020: Between place-based and peoplebased prosperity. Paper for presentation at the RSA Cohesion policy network conference. Vienna.

Moretti, E. (2010). Local Labor Markets. Käsiraamatus: Card, D., Ashenfelter, O. (eds). Handbook of Labor Economics, Volume 4b. National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge.

Neumark, D., Simpson, H. (2014). Place-based policies. Oxford University Centre for BusinessTaxation.

OECD. (2006). Reinventing Rural Policy. Policy Brief.

OECD. (2009). Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth.

OECD. (2013). Rural-Urban Partnerships An Integrated Approach to Economic Development. OECD Rural Policy Reviews.

Partridge, M. D., Rickman, D. S. (2006) The Geography of American Poverty: Is there a Role for Place-based Policy? W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo: Michigan.

Partridge, M. D., Rickman, D. S., Olfert, M. R., Tan, Y. (2015). When Spatial Equilibrium Fails: Is Place-Based Policy Second Best? *Regional Studies*, 49(8), lk 1303-1325.

Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise perioodi 2014–2020 investeringute toetuse eelarve maakondade vahelise jaotuse kehtestamine. (2015). Siseministeerium, 1-3/42.

Polèse, M., Shearmur, R. (2006). Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies. *Papers in Regional Science*, 45, lk 23-46.

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet. (2015). Leader. <http://www.pria.ee/et/toetused/valdkond/leader/> (17.04.2016).

Rahandusministeerium. (2014a). Läbivad teemad valdkonna arengukavas. Juhendmaterjal arengukava koostajale.

Rahandusministeerium. (i.a). Riigi strateegiline juhtimine. <http://www.fin.ee/riigi-strateegiline-juhtimine> (17.04.2016).

Rodríguez-Pose, A. (2010) Economic geographers and the limelight: institutions and policy in the World Development Report 2009. *Economic Geography*, 86(4), lk 361-370.

Rodriguez-Pose, A., Grover, D. (2005). Mobilising indigenous potential. *Kogumikus: Pike, A., Tomany, J., Rodriguez-Pose, A. (eds). Local and Regional Development. London: Routledge.*

Słupińska, M. (2013). Place-based approach in new cohesion policy. *Studia Ekonomiczne*, lk 212-222.

Stahlecker, T., Koschatzky, K. (2010). Cohesion policy in the light of place-based innovation support: New approaches in multi-actors, decentralised regional settings with bottom-up strategies? Working Papers Firms and Region, 1.

Zaucha, J., Świątek, D. (2013). Place-based territorially sensitive and integrated approach. Poland Ministry of Regional Development.

Territorial Agenda of the European Union 2020: (2011). Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions.

Territory matters to make Europe 2020 a success. Joint contribution by the Director Generals of ministerial departments responsible for territorial development policy in the European Union. (2010).

The World Bank. (2009). World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography.

Toetuse andmise tingimused meetmes „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng”. (2015). Riigi Teataja, 30.

Tödting–Schönhofer, H., Hamza, C., Sanopoulos, A., Radzyner, A., Bachtler, J., Kah, S.(2012). How to integrate the EU flagship initiatives into Cohesion Policy in the current and future funding periods. Regional Development. Study.

Vabariigi Valitsus. (i.a). Arengukava. <https://valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad> (17.04.2016).

Vanthillo, T., Verhetsel, A. (2012). Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium). Belgian Journal of Geography,1(2), lk 1-16.

Dokumentide analüüsis kasutatud allikad:

Eesti maaelu arengukava. (2014). https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/mak_2014-2020.pdf (15.04.2016).

Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020. (2013). Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020. (2014). Regionaalministri Valitsemisala. https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf (17.04.2016).

Konkurentsivõime kava 'Eesti 2020'. Kinnitatud Vabariigi Valitsuses 08.05.2014. (2014). <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti2020.pdf> (15.04.2016).

Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014-2020. (2014). Rahandusministeerium. http://www.struktuurifondid.ee/public/PA_EE_20062014_ET.pdf (17.04.2016).

Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse otsusega 4.detsembril 2014. (2014). Rahandusministeerium. <http://www.struktuurifondid.ee/public/Rakenduskava.pdf> (17.04.2016).

Üleriigiline planeering Eesti 2030+. (2012). https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_2030.pdf (15.04.2016)

LISAD

Lisa 1

Kodeerimisraamistik

1. Vajadus asukohapõhise lähenemise järele

2. Otsene viide asukohapõhise lähenemise rakendamisele

3. Regiooni / piirkonna (asukoha määratlus)

3.1 Piirkonna suurus

3.2 Geograafiline paiknemine

3.3 Funktsionaalne majanduspiirkond / tõmbekeskuste mudel

4. Asukohapõhise lähenemise olulised osad

4.1 Institutsionaalne võimekus (asukohtade kontekstis)

4.2 Mitmetasandiline valitsemine (asukohtade kontekstis)

4.3 Kohalike ressursside kasutamise vajadus / alakasutuse kõrvaldamine / piirkonnaspetsiifilised arengueeldused

4.4 Asukohapõhine teadmine

4.5 Väline poliitikamõjutus (asukohtade kontekstis)

5. Asukohapõhisuse lähenemise kitsaskohtade adresseerimine

5.1 „Policy capture“

5.2 Asukoha piiratus, sulgumine

5.3 Siseringi tekkimine ressursside kasutamisel

5.4 Asukohtade omavaheline konkurents

6. Valdkonnapõhise lähenemise selge domineerimine (asukohtade kontekstis)

7. Asukohapõhised algatused

8. Muu oluline konteksti mõistmiseks

CONCEPT OF PLACE-BASED APPROACH IN STRATEGY PAPERS GUIDING THE REGIONAL POLICY OF ESTONIA

Summary

Tarmo Kivi

Globalisation, more efficient production, transport and free movement of people, finding best places for work and habitation, to maximize one's welfare, are also associated with negative side effects, due to which balanced regional development has been brought into the centre of regional policy discussions and actions. Differences between countries, including the European Union (EU) Member States and their different regions, have not been significantly reduced despite implementing several traditional regional policy measures.

Place-based approach, that has emerged over the last decades as a new paradigm in regional policy debates, has demonstrated a number of positive results in practice and is therefore considered an efficient alternative compared to the current, partly inefficient, top-down or sectoral place-neutral regional policy approaches, which have caused a number of unwanted side-effects when put in practice. One, best-known of those, is undoubtedly concentration in growth-centres that creates problems, though different kind, in both - regions that will be depopulated and centres that have to deal with the unexpected need for new infrastructure, etc.

Since the Member States signed the Lisbon Treaty in 2007, EU institutions gained new competences in the field of territorial cohesion, and through that, a more important role in spatial development of the EU territory. Place-based approach, the aim of which is to initiate growth in specific locations and bring welfare (thereby boosting the entire economy) by increasing regional institutional capabilities, practicing multilevel governance and using local resources and knowledge better, has since been present in many debates concerning the EU cohesion policy and territorial development. EU cohesion and structural funds play here key role as an ``external impact`` to unleash

inner potential of ``places``, which is seen as the main factor to make place-based policy successful.

Place-based approach is a new concept that has not been researched enough. Available research describes confusion in terminology, as well as in preconditions of place-based policy; this impedes any analysis of the concept and hinders its implementation. In addition, research indicates that practising place-based policy is highly context-dependent, and therefore, experiences of countries differ.

In Estonia, place-based policy approach and its role in strategies has not been studied before; however, research on this issue might be helpful for decision-making in order to deal with challenges of achieving balanced regional policy and sustainable growth.

Though using place-based approach or its elements as regional policy measures in Estonia is rather weak in cognitive terms, there is an assumption that through EU regional policy agendas and EU cohesion policy framework, its role might be strengthened in the national agendas of Member States. This connection is expected to emerge in the agendas of those Member States, which benefit the most from the EU budget, and it can therefore be presumed that it is possible to find evidence of place-based approach in Estonian agendas.

Consequently, the aim of this thesis is to ascertain if and how is place-based regional policy concept as a “new approach” reflected in Estonian development strategies that influence regional development the most, as well as to determine the initiatives, which meet the criteria of place-based approach in use.

Main research question and three supplementary questions related to the research aim are:

Research question

- How does place-based approach manifest itself in Estonian national development strategies that influence regional development the most?

Supplementary questions

- What are integral components of place-based approach?
- How is “place” as an objective of place-based policy defined?
- If and what kind of initiatives, which are qualitatively place-based, emerge from strategies and how do they meet the criteria of conceptual framework for place-based policy?

In order to answer these research questions, the author first used relevant research, policy documents and theories for defining the integral components of place-based approach. Using this as a conceptual framework, research was conducted by using qualitative thematic analysis.

In order to confirm that place-based policy was actually used, it was important to see how documents that were analysed handled issues, which could be considered integral parts of place-based policy:

- Understanding that “places” are important in answering regional challenges
- “Place” as an objective of place-based policy
- Essential and distinguishable regional peculiarities, unused resources or potential
- Principle of multilevel governance
- Importance of local/place-based knowledge
- Regional institutional capability
- The role of external influence in initiating change

Analysing seven methodically selected strategies, this research paper suggests that using place-based approach as an exhaustive and targeted policy is not evident. Nevertheless,

it also demonstrates that integral parts of place-based concept are reflected (at least in a declarative way) in regional development policies; however, strategies aimed at economy, growth and competitiveness are usually not linked with the integral components of place-based policy. Moreover, economic, growth and competitiveness strategies could be classified as using people-based or sectoral policy measures for achieving their objectives, thus counteracting place-based policy aims. Some integral parts of place-based policy associated to “places” and three place-based initiatives were present in strategy documents that regulate the use of the EU structural funds, which makes the author think that EU structural funds have a power to initiate a shift towards place-based policy. Due to some conceptual issues, none of these initiatives can be prescribed as the best practice of place-based policy.

The concept of “place” as an objective of place-based policy varied in strategies. Different terms and geographical and institutional dimensions were used. Regardless, it became clear that territorial size and institutional scale, which corresponded to county level, were used the most. In the Estonian governance structure, the county level is unfortunately incapable of rising to this challenge because it has no municipal status, considerable budget, and democratic legitimacy.

The most important recommendation of the author is to ensure that place-based policy is integrated into economic, growth, and competitiveness strategies. In addition, it is important to ensure that regional institutional capability during governance reform can manage with the complexity of issues, which occur on regional level when introducing place-based policy. In order to make full use of place-based policies, regional resources must be adequately evaluated, and socio-economic assessment of policy interventions must be carried out before any action is taken. Analysis showed that local resources and their usability was not clearly articulated and were handled in a rather formal manner.

As a side effect, research indicated an intriguing link between the EU and Estonian strategies. Both the European Territorial Agenda and Estonian Agenda for Regional Policy articulated main place-based features clearly, while both competitiveness-

oriented agendas (‘‘EU 2020 Europe’s Growth Strategy’’ and ‘‘Estonia 2020 Competitiveness Strategy’’) were highly sectoral and ignorant of territorial challenges and, above all, opportunities. The author believes that these multi-dimensional connections between the EU and Member States’ strategies deserve further research.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Tarmo Kivi (isikukood 38404295731)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Asukohapõhise lähenemise kontseptsioon Eesti regionaalpoliitikat suunavates strateegiadokumentides“

Mille juhendaja on Veiko Sepp (MSc) ning kaasjuhendaja Uku Varblane (MA)

1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus

20.05.2016 _____ (allkiri)