



Arenguseire Keskus

REGIONAALSE MAJANDUSE ARENGUD

Urimissuuna lähteülesanne

2019

Regionaalse majanduse arengud

Uurimissuuna lähteülesanne

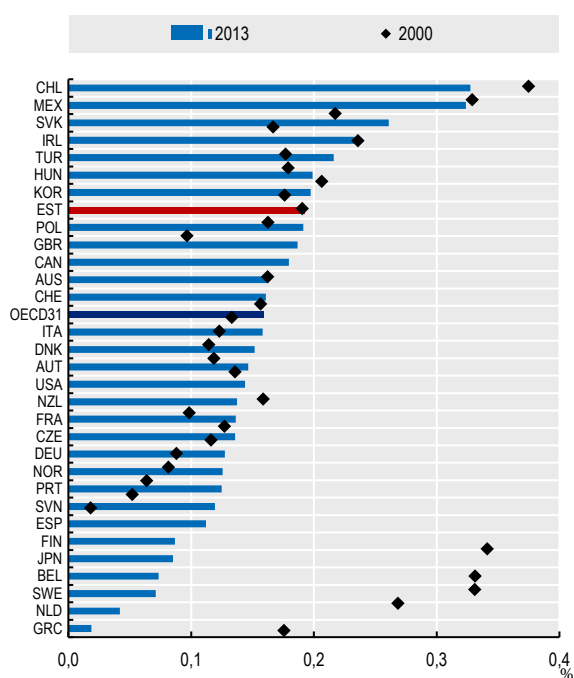
11.02.2019

Arenguseire Keskus on Riigikogu juures tegutsev mõttekoda, mille ülesandeks on ühiskonna pikaajaliste arengute analüüsimine, uute trendide ja arengusuundade avastamine ning arengustsenaariumite koostamine.

1. Analüüsi taust

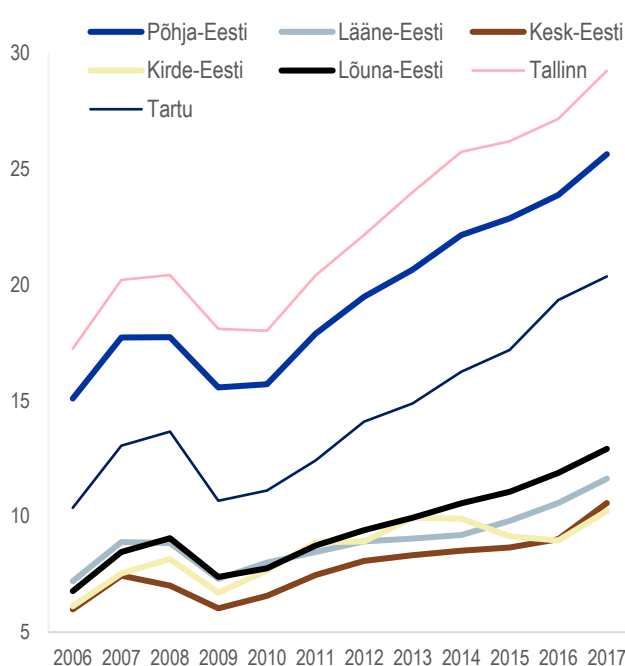
Linnastumine ehk linnade arvu ja linnaelanike osakaalu suurenemine ning inimeste koondumine piiratud maa-alale on majandusarenguga kaasnev suhteliselt universaalne protsess. Enamasti käib sellega kaasas linnaliste asulate kiirenev majanduskasv. Kasvutempo Tallinna ja ka Tartu linnapiirkondades ongi pikaajaliselt ületanud teiste Eesti regioonide kasvukiirust ning regioonide erinevused sotsiaalmajanduslikus tasemes on järjest suurenenud. Kuigi diferentseeritud linnastumine ehk pealinna regiooni ennakasv võrreldes teiste piirkondadega on tavapärase nähtus, on piirkondade arengu erisused Eestis ühed suuremad Euroopas. Sellele on hiljuti tähelepanu juhtinud ka OECD¹.

Joonis 1. Regionaalne Gini indeks



Allikas: OECD Regions at a Glance 2016

Joonis 2. Regionaalne SKP elaniku kohta Eesti NUTS3 regioonides (tuh eurot)



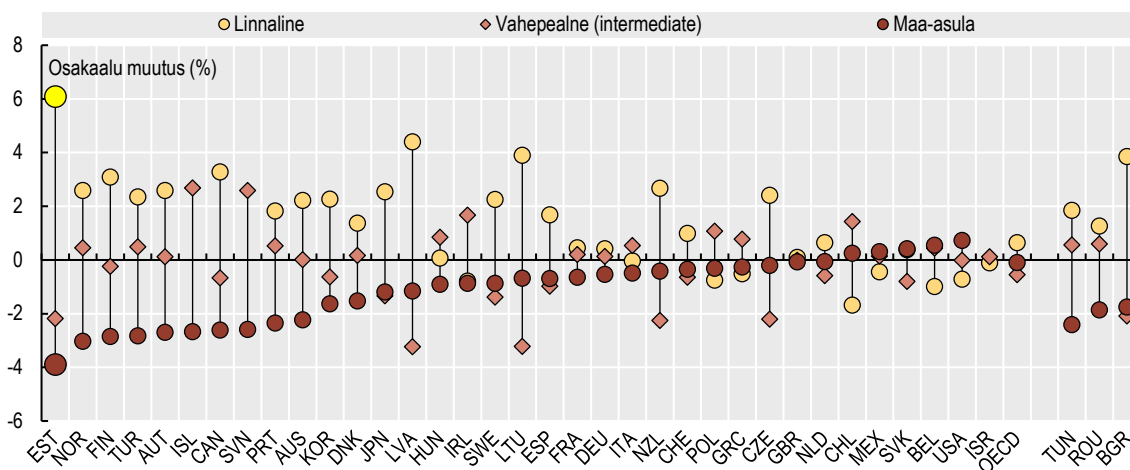
Allikas: Eesti Statistikaamet

Majanduse ümberstruktureerimine, töökohtade vähenemine põllumajanduses ja töötlevas tööstuses, välisinvesteeringute ning strukturivahendite koondumine pealinna regiooni jt on

¹ OECD Regions and Cities at a Glance 2018 – ESTONIA. <https://www.oecd.org/cfe/ESTONIA-Regions-and-Cities-2018.pdf>

mõned regionaalsete erinevuste tekkimise põhjused Eestis. Tagajärjeks on kõrgem tööpuudus väljaspool linnaregioone, intensiivne sisemigratsioon ja linnastumise kiirenemine.

Joonis 3. Erinevates asula tüüpides elavate inimeste osakaalu muutus 2000-2017



Allikas: OECD Regions at a Glance 2018

Sellises olukorras on väljakutseks, kuidas tagada baasteenuste kättesaadavus kõigis regioonides ning kindlustada, et kohalikud ressursid – töajõud, põllu- ja metsamaa, taristu, roheenergia, kultuuriväärtused – ei jääks alakasutusse ja neid väärindataks siiski maksimaalselt. Kuigi kahaneva rahvastikuga regioone on sisuliselt kõigis, ka kasvava kogurahvastikuga Euroopa riikides², on linnastumise protsessid toimunud Eestis väga kiiresti ning seetõttu on väljakutseks, kuidas regionaalse majanduse arengut suunata, et vähendada negatiivset mõju sotsiaalkulude kasvule ja riigi üldisele majandusarengule. Teisisõnu, kas ühtlane asustus üle Eesti ning äärepiirkondade elanikkondade säilimine või kasvamine on eduka tuleviku seisukohast vältimatu või mitte? Sellest keerulisest seoste ahelast tulenevalt on regionaalse majanduse uurimissuuna **keskne eesmärk selgitada regionaalse majanduse stsenaariumeid Eestis.**

Selle eesmärgi saavutamiseks on seatud järgmised uurimisküsimused:

- mis on Eesti regionaalset majandust kõige enam mõjutavad välised trendid (tehnoloogia, nõudlus, geökonoomika);
- mis võiksid olla piirkondliku spetsialiseerumise alternatiivid Eestis;

² Sepp, V., Veemaa, J., 2017. Shrinking regions and innovative solutions: entrepreneurship, employment and the accessibility of services.

- kuidas võiksid välja näha toimivad regionaalsed koostöömustrid;
- kuidas määratleda ja piiritleda Eesti regioone arenguperspektiivide võtmes.

Uurimistöö lõpptulemiks on stsenaariumid regionaalse majanduse alternatiivide kohta Eestis aasta 2035 perspektiivis. Töö tulemused kirjeldavad erinevaid võimalikke väljavaateid, kuid ei järjestata neid perspektiivikuse alusel. Stsenaariumite kesksed mõjutegurid on eksogeensed, st ei ole Eesti turuosaliste (valitsus, ettevõtted) poolt juhitavad. Küll aga kirjeldatakse võimalikke mehhanisme ühe või teise stsenaariumi juurde jõudmisel ning osundatakse otsustuskohtadele, mida oleks võimalik ette võtta, et ühe või teise stsenaariumi rakendumisel oleks positiivsed mõjud võimalikult suured.

Uuringusse kaasatakse rahandusministeeriumi, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, maaeluministeeriumi, riigikantselei, maakondlike arenduskeskuste, omavalitsuste liitude jt oluliste struktuuride esindajaid, samuti kaasatakse ekspertidena ülikoolide teadlasi.

2. Uurimissuuna tegevusplaan ja alluuringud

Regionaalse majanduse stsenaariumite uurimissuund ja peamised uurimisküsimused on jagatud viieks etapiks.

Joonis 4. Uurimissuuna tegevusplaan



Mõningate etappide tegevus on kavandatud osaliselt paralleelselt, et säilitada piisav ajaline reserv uuringu lõppväljundi ehk stsenaariumite koostamiseks. Järgnevalt on selgitatud erinevate etappide tegevusi ja väljundeid.

2.1. Ülevaade varemtehtust ja stsenaariumite narratiivide visandamine

Esimeses, taustalooavas etapis on eesmärk koondada kokku varemtehtu ja luua alus stsenaariumite koostamise protsessile. Tööprotsessi fookuse hoidmiseks on esmalt kavas viia

läbi süntees senistest Eesti regionaalse arengu tulevikuperspektiive käsitlevatest töödest ning visandada võimalikud stsenaariumite narratiivid. Selleks kasutatakse sisendina Eesti Arengufondi töid ja erinevatest piirkondlikest initsiatiividest (nt Lõuna-Eesti nutika spetsialiseerumise strateegia, Ida-Viru nutika spetsialiseerumise analüüs) pärinevaid materjale. Kavas on käsitleda ka erinevates diskussioonides esitletud, kuid selgelt formuleerimata ideid – näiteks Suur Tallinna stsenaarium. Loodud stsenaariumite narratiivid on esmased ning töö võivad töö edasiste etappide käigus saada ümber lükatud või oluliselt muudetud.

Stsenaariumite narratiivide koostamise järel on kavas luua kontsentreeritud ülevaade regionaalarengu ja regionaalsete strateegiate teoreetilistest käsitlustest (regionaalse konvergentsi ja divergentsi teooria jne). Lisaks sellele otsitakse hea kogemuse näiteid Eestile sarnastest lähiriikidest (Soome ja Rootsi klastripoliitika näited, Saksamaa traditsiooniliste pereettevõtete näited jms). Senine kogemus on näidanud, et paljud meie lähiriikides toimunud regionaalarengu trendid on teatud viitajaga (10-15 aastat) jõudnud ka Eestisse. Teiste riikide kogemuse ja nutikate lahenduste selgitamine võimaldab neid muutusi paremini suunata (Sepp and Veemaa, 2017).

Kirjanduse ülevaate üheks sisendiks on ka 2018. aasta lõpus valminud maakondlikud arengustrateegiad. Maakondlike arengustrateegiate analüüsimisel selgitakse mh seda, kuidas ja kui selgelt strateegiad üksteisest eristuvad ning mil määral on strateegiad kooskõlas käesolevas töös määratletud Eesti regioone mõjutavate oluliste trendidega.

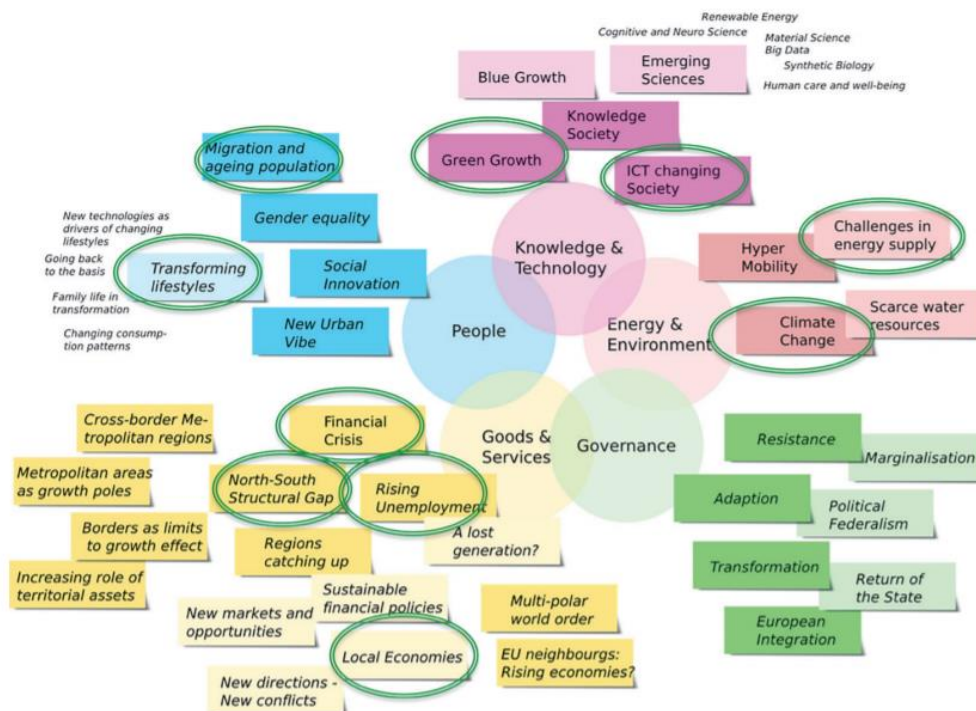
Olemasolevatest ja lähiajal valmivatest uuringutest annavad käesolevasse töösse sisendit ka Rahandusministeeriumi tellitud „Väljaspool Tallinna ja Tartu linnapiirkondi asuvate piirkondade tööstuse arengueeldusi ja -piiranguid hindav uuring“ ning Riigi Tugiteenuse Keskuse poolt hangitav „Eesti asustuse elujõu säilitamise uuring“.

Etapi tulemusena on koostatud on analüütiline ülevaade, mis analüüsib väljapakutud stsenaariumite narratiive olemasolevate strateegiate, analüüside ja teaduskirjanduse põhjal ning pakub ka alternatiivseid narratiive.

2.2. Eesti regioone mõjutavate trendide määratlemine

Uuringu teiseks osaks on võimalike tuleviku kasvuallikate määratlemine. Eesmärk on selgitada väliste trendide (tehnoloogia, nõudlus, geökonoomika) seast välja, mis võiks regionaalset arengut Eestis kõige olulisemalt mõjutada. Käesoleva etapi andmeallikateks on eelkõige globaalseid trende käsitlevad rahvusvahelised tuleviku-uuringud (nt Ministry Of Defence 2014; National Intelligence Council, 2017), samuti hiljuti valminud ESPONi projekti „Possible European Territorial Futures“³ raames esile toodud olulised trendid.

Joonis 5. Näited olulistest globaalsetest trendidest



Allikas: Spatial Foresight for FP7 project FLAGSHIP (2015)

Valitud trendide võimalikku mõju valideeritakse valdkondlike ekspertintervjuudega. Erinevate regioonidel on erinevad eeldused määratud trendidega kaasa minemiseks ja neist kasu saamiseks. Erienvate regioonide võimalusi valitud trendide lõikes uuritakse lähemalt töö

³ <https://www.espon.eu/territorial-futures>

järgmistes etappides. Esmase valiku alusel on lähteülesandes esitatud mõned olulisemad trendid (ei ole lõplik nimekiri):

- mikro- ja hajusenergeetika – kas ja mis viisil lisaks see Eesti regioonidele elujõulisust ja potentsiaali (nii elanike jaoks kui ka energia väiketootjate jaoks);
- metsaväärindamise uued trendid ja tehnoloogiad – kas ja mis võimalusi pakub regionaalse majanduse edendamiseks;
- neljas tööstusrevolutsioon, digitaliseerimine, *peer-to-peer* lahendused – uued võimalused ettevõtluse ümberpaigutamiseks, regioonipõhised tootmisvõimalused, asukohast sõltumatu töötamise võimalused;
- asukohapõhine ringmajandus – ressursijagamise uued trendid, „*repair, reuse and recycle*“ mudelite mõju regionaalsele tööhõivele;
- linnastumine – globaalsed trendid ja arengumehhanismid, mis suunavad linnastumise protsesse, mõju tööhõivele ja majandusstruktuurile.

Trendide määratlemisel ja valikul peetakse silmas ka teistes käimasolevates keskpika vaatega riiklikes reformikavades (eelkõige „Eesti 2035“) ning valdkondlikes strateegiadokumentides (Põllumajanduse ja kalanduse valdkondlik arengukava 2030) määratletud trende.

Etapi tulemusena on koostatud on analüütiline trendide ülevaade, mis toob välja 5-7 kõige olulisemat Eesti regionaalset majandust mõjutavat trendi 15 aasta perspektiivis ning selgitab nende trendide olulisust ja võimalikke mõjukanaleid nende rakendumisel.

2.3. Regioonide piiritlemine ja analüüs suurandmetega

Regioonide arengustsenaariumide koostamiseks on vaja regioonid piiritleda. Regiooni mõiste on poliitikakujundamises laialt kasutusel, kuid selle mõiste sisustamisel saab lähtuda erinevatest alustest – nii administratiivsetest piiridest kui ka geograafilistest, kultuurilistest või sotsiaalmajanduslikest tunnustest. Euroopa Liidu piires on regioonide piiritlemisel valdavalt kasutusel Euroopa Liidu ühine piirkondlike üksuste statistiline jaotussüsteem NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), mis on piirkondliku statistika kogumise, koostamise, töötlemise ja levitamise aluseks. NUTS2 regioonide järgi käib teatavasti ka EL

struktuurivahendite jaotamise arvestus. Stsenaristikas aluseks võetavad regioonid peaksid olema teatud tunnuste alusel selgelt eristuvad. Olemasoleva haldusjaotuse põhine lähenemine (KOV-i või maakonna tasand) on tulevikuseire jaoks liiga detailne tasand. Seetõttu on kavas võtta aluseks NUTS3 regioonid, mille alusel Eesti territoorium jaguneb viieks regiooniks:

- Põhja-Eesti: Harju maakond;
- Lääne-Eesti: Hiiu maakond, Lääne maakond, Pärnu maakond ja Saare maakond;
- Kesk-Eesti: Järva maakond, Lääne-Viru maakond ja Rapla maakond (kaaluda ka vaatlemist koos Põhja-Eesti regiooniga)
- Kirde-Eesti: Ida-Viru maakond
- Lõuna-Eesti: Jõgeva maakond, Põlva maakond, Tartu maakond, Valga maakond, Viljandi maakond ja Võru maakond.

Regioonide määramisel on lisaks NUTS3 põhisest lähenemisest kavas kasutada paralleelselt erinevaid uudseid, suurandmetel põhinevaid lähenemisi ja kõrvutada sel viisil saadud regioonide piire NUTS3 regioonidega. Kuivõrd nende meetodite puhul on tegemist uuendusliku lähenemisega regioonide määramisel, siis ei saa tagada, et kõik lähenemised võimaldavad jõuda stsenaaristikaks sobiliku tulemuseni.

- Ettevõtete anonümiseeritud tehinguandmeid (KMD INF) kasutades regionaalseid mustrite ja regionaalsete klastrite tuvastamine. Ettevõtted teevad oma majandustegevuse käigus pidevalt tehinguid erinevate partneritega-turuosalistega. Ettevõtete reaalseid tehinguandmeid kasutades on võimalik tuvastada regionaalseid väärtusahelaid ja klastreid, selgitada sektorite ja tootegruppide regionaalset kontsentreerumist (Dhyne and Duprez, 2017). Võimalik on analüüsi seada ka kitsendusi, nt määratleda olulisemad põhiressursid (nt puit) ja uurida, kas selle pinnalt tekivad selgelt eristuvad regioonid. Samuti saaks seada tegevusharu põhiseid kitsendusi ja leida majandusliku spetsialiseerumise võtmes eristuvaid regioone. Selline info ei jookse välja sektorstatistikast ja oleks uuenduslik sissevaade Eesti majanduse regionaalsesse struktuuri. Uuringu tulemusel on koostatud analüüs, mis selgitab regionaalseid väärtusahelaid ja klastreid ning sektorite ja tootegruppide regionaalset kontsentreerumist.
- Teise suurandmete põhise regioonide määramise võimalusena on võimalik kasutada mobiilpositsioneerimise andmeid. Positsioneerimisel salvestatakse tavalised asukoha-koordinaadid ning tekkinud andmestiku põhjal on võimalik määrata positsioneeritute töö, kodu ja vabaaja asukohad ning liikumise rütm (Ahas et al., 2017, 2015; Zook et al., 2015).

Inimeste tegevusruumide määratlemisega on võimalik defineerida suuremad tõmbekeskused ja nende tagamaad ehk tõmbekeskuste põhised regioonid. Seejuures tuleb eristada kohalikke elanikke ja turiste. Tõmbekeskuste loogika ei pea lõppema Eesti piiril, näiteks võib Põhja-Eesti osaks olla ka Helsingi piirkond ning Lõuna-Eesti osaks Valka regioon, Ida-Viru jaoks Peterburi regioon jne. Positsioneerimisandmete põhise lähenemise juures ei ole kavas teha eraldi originaaluuringut, vaid lähtuda olemasolevatest töödest.

2.4. Tegevusuuring globaalsete trendide mõju hindamiseks regioonide majandusarengu väljavaadetele

Uurimistöo neljandas osas viiakse läbi tegevusuuring regioonides eesmärgiga selgitada edutegureid ja toimivaid koostöömustreid ning testide eelnevalt määratletud trendide võimalikku mõju. Sealhulgas on kavas:

- Otsida toimivaid *leadership* näiteid – kuidas on tekkinud, kas ja kuidas saaks riiklikult arendada (haridusasutustes rotatsiooni seadustamine jms).
- Mõttetalgud „uuema aja mõtte kandjatega“ regioonides – need võivad olla ettevõtted, ettevõtete liidud, aga ka abiturientid. Eesmärk on selgitada nende tulevikuplaane ja testida eelnevalt valitud trendide võimalikku mõju. Samuti koguda sisendit spetsialiseerumise alternatiivide kohta.
- Selgitada kohapealse innovatsioonisüsteemi toimimise häid näiteid – kuidas ettevõtetel teadmist juurde hangivad, kuidas uue teadmise omaksvõtmist kiirendada? Kas regioonides on tekkinud mingeid omakeskseid organisatsioone, mis on olnud selle mehhanism?

Töö raames viiakse läbi aruteluseminare/töötubasid kõigis Eesti NUTS3 regioonides. Uuringus kombineeritakse uudsel viisil teadmist globaalsetest arengutest ja regionaalsetest eripäradest piirkondlike nn uue mõtte kandjate kaasamisega. Metoodiliselt kasutatakse loovuurimismeetodeid (segu traditsioonilistest uurimismeetoditest (intervjuu, fookusgrupp, vaatlus) ning projektiivtehnikest ja loovatest ülesannetest. Etapi tulemusel on koostatud analüüs, mis NUTS3 regioonide kaupa loob ülevaate globaalsete trendide võimalikust mõjust

regioonidele. Samuti pakuvad tulemused uut teadmist, mis on võimalikud poliitikameetmed regionaalse majanduse toetamiseks.

2.5. Stsenaariumite koostamine

Stsenaristika protsessis kasutatakse eelnevate alaosade raames kogutud teadmist. Lisaks eelnevalt määratletud trendidele kaasatakse stsenaariumitesse elementidena näiteks rändepöörde ja tömbekeskuste küsimus (mis oludes tuleb regioonidesse inimesi juurde), segregatsiooni küsimus (regiooni elanikkonna koosseis – kes sinna elama lähevad), julgeoleku dimensioon majandusliku elujõulisuse võtmes, suurte infrastruktuuri objektide mõju eri stsenaariumite korral jne. Iga stsenaariumi juures tuleb mõelda üle ka KOVi roll ja võimalused.

Esialgse kava kohaselt on eesmärk koostada nõ koondstsenaariumid ning iga stsenaariumi all vaadata regioone eraldi. Stsenaariumite koostamisel osalevad uuringu ekspertkogu liikmed ning vajadusel kaasatakse täiendavaid eksperte – nt stsenaariummõtlemise meetodi tutvustamiseks. Uurimistöö lõpptulemiks on stsenaariumid regionaalse majandusarengu alternatiivide kohta Eestis. Stsenaariumide koostamise eesmärk ei ole tuleviku prognoosimine, käimasolevaid ja võimalikke suundumusi arvestavate üksteisest eristuvate arenguradade leidmine. Stsenaariumid ei ole regionaalsed strateegiad ning ei anna ette konkreetseid soovitusi, millise stsenaariumi suunas oleks kõige kasulikum liikuda ning mida selleks tuleks teha, vaid pakuvad ideid milliste riigi tasandil tehtavate strateegiliste sammudega või poliitikameetmetega võiks olla otstarbekas ühe või teise arengu korral reageerida.

Tööl on tugev seos Arenguseire Keskuse teiste uurimissuundadega, eelkõige inimvara aga ka tootlikkuse, tuleviku töö ning riigivalitsemise suundadega. Võimalik on teha regionaalseid inimvara profiile ja kasutada neid ühe sisendina regionaalsete arenguvõimaluste määratlemisel.

3. Viidatud allikad

Ahas, R., Aasa, A., Yuan, Y., Raubal, M., Smoreda, Z., Liu, Y., Ziemlicki, C., Tiru, M., Zook, M., 2015. Everyday space–time geographies: using mobile phone-based sensor data to monitor urban activity in Harbin, Paris, and Tallinn. *Int. J. Geogr. Inf. Sci.* 29, 2017–2039. <https://doi.org/10.1080/13658816.2015.1063151>

Ahas, R., Silm, S., Tiru, M., 2017. Eestist lähtuv harg-maisus mobiilside rändlus-andmete alusel <http://inimareng.ee/valjapoole-avatud-eesi/eestist-lahtuv-hargmaisus-mobiilside-randlusandmete-alusel/> (accessed 9.26.18).

Dhyne, E., Duprez, C., 2017. It's a Small, Small World... A Guided Tour of the Belgian Production Network. *Int. Product. Monit.* 32, 84–96.

Ministry of Defence, 2014. Global Strategic Trends (fifth edition), in: GOV.UK.

National Intelligence Council (U.S.), 2017. Global trends: paradox of progress.

OECD (2018), OECD Regions and Cities at a Glance 2018, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en

OECD (2018), OECD Regions and Cities at a Glance 2018 – ESTONIA, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/cfe/ESTONIA-Regions-and-Cities-2018.pdf

OECD (2016), OECD Regions at a Glance 2016, OECD Publishing, Paris. https://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en

Sepp, V., Veemaa, J., 2017. Shrinking regions and innovative solutions: entrepreneurship, employment and the accessibility of services. University of Tartu, project report

Zook, M., Kraak, M.-J., Ahas, R., 2015. Geographies of mobility: applications of location-based data. *Int. J. Geogr. Inf. Sci.* 29, 1935–1940. <https://doi.org/10.1080/13658816.2015.1061667>

Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

arenguseire@riigikogu.ee

riigikogu.ee/arenguseire