



Arenguseire Keskus

REGIONAALSE
MAJANDUSKASVU TEOORiate
JA TULUTASEMETE
ÜHTLUSTUMIST SUUNAVATE
TEGURITE ÜLEVAADE

Kadri Kuusk

2019

Regionaalse majanduskasvu teooriate ja tulutasemete ühtlustumist suunavate tegurite ülevaade

Oktoober 2019

Autorid:

Kadri Kuusk

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Kuusk, K. (2019) Regionaalse majanduskasvu teooriate ja tulutasemete ühtlustumist suunavate tegurite ülevaade, Arenguseire Keskus.

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

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	4
1. Regionaalse majanduskasvu teooriad ja nende ruumikäsitlus.....	8
1.1. Ebaühtlane ruumiline areng: konvergens ja divergens.....	9
2. Regionaalset arengut mõjutavad tegurid.....	16
2.1. Majandusstruktuur ja aglomeratsioonisääst.....	18
3.2. Regionaalsed innovatsioonisüsteemid (RIS).....	22
3.3. Struktuur, institutsioonid ja üksikisikute roll	23
4. Regionaalne ebavõrdsus ja regionaalpoliitika.....	27
Summary	32
Viidatud allikad	34

Lühikokkuvõte

Kui veel 1990ndatel regionaalne ebavõrdsus Euroopas langes, siis käesoleval sajandil on langus pidurdunud ja mitmel pool isegi järsult tõusule pööranud (Alcidi *et al.* 2018). Samasugune areng on toimunud ka mujal maailmas, nii arenenud kui arengumaades. Mitmed piirkonnad ei ole suutnud pärast 2008. aasta finantskriisi taastada varasemat tööhõive taset ega tõsta tootlikkust (OECD, 2016). Paljudes väikestes ja keskmistes tööstuspiirkondades on nii tööhõive kui sissetulekud hoopis järjekindlalt vähenenud. Samal ajal on paljud suurlinnad olnud küllalt edukad nii tootlikkuse ja sissetulekute kasvus kui ka töökohtade loomisel. Üleilmsed majandusmuutused on jaganud piirkonnad võitjateks ja kaotajateks ning lõhe nende vahel kasvab (Hendrickson, Muro, & Galston, 2018; Moretti, 2012).

Regionaalset polariseerumist tõukavat tagant laiemad muutused majanduse toimimises, mille on tekitanud paremaid oskusi¹ ja ettevõtluse koondumist soosiv tehnoloogiline areng, üleilmastumine ja kaubanduspiirangute kaotamine (Hendrickson *et al.*, 2018; Iammarino, Rodriguez-Pose, & Storper, 2018; Moretti, 2012). Majandus rajaneb üha enam teadmismahukatel tegevustel, mis õitsevad (suur)linnades, kuhu koondumine pakub ettevõtetele majanduslikke eeliseid tänu paremale tööjõuvalikule ja innovatsioonivõimekusele. See on kaasa toonud ka oskustööjõu pideva koondumise suurematesse linnadesse. Samal ajal on üleilmastumine toonud kaasa tööstuse väljaviimine odavamale tööjõuga riikidesse, mis omakorda on lõhkunud varasemad väljakujunenud riigisisised majandussuhted tippregioonide ja ülejäänute vahel. Paljud ääremaad ja stagneeruvad tööstuspiirkonnad pole suutnud leida endale kohta 'uues majanduses'. Nendes paikades on töökohti üha vähem, valik ahtam ja nõutavad oskused madalamad ning lootus helgemaks tulevikuks on kustumas.

Nende arengute tulemusel on igas riigis piirkondi, kus inimesed tunnevad, et viimaste kümnendite majandusmuutused on neid alt vedanud. Need piirkonnad tajuvad end kui 'regioonid, mis ole tähtsad' (Rodríguez-Pose, 2018). Taoliste peamiste linnapiirkondade ja ääremaade vaheliste püsivate ja kasvavate erinevuste pinnal joonistub selgepiiriliselte välja oma hetkeseisundi ja kujuteldava tulevikuga rahulolematuse ruumiline muster, mida on nimetatud 'rahulolematuse geograafiaks' (*geography of discontent*) (Hendrickson *et al.*, 2018; McCann,

¹ *Skill biased technological change.*

2018, 2019). Kasvav rahulolematuse esitab ühiskonnale mitmeid väljakutseid, sest ohustab nii riikide majanduslikku arengut, sotsiaalset sidusust kui ka poliitilist stabiilsust (Iammarino *et al.*, 2018; OECD, 2016; Rodríguez-Pose, 2018). Seda võib juba märgata populismi esile kerkimises nii arenenud riikides mitmel pool Euroopas, USA-s, aga ka arengumaades.

Majanduspoliitika tavapärase lähenemine – (neo)klassikaline majandusteadus – on paraku murettekitavalt abitu regionaalse ebavõrdsuse probleemi lahendamisel. Neoklassikaline majandusteooria ei paku selgeid suuniseid ega põhjendusi riigipoolseks sekkumiseks, sest eeldab, et regionaalsed erisused on ajutised ning pikas perspektiivis rakenduvad isekorrigeerivad mehhanismid (töötajate liikumine, innovatsiooni levik), mis viivad piirkondlike arenguerisuste kadumiseni. Samas viitab praegune kogemus aga sellele, et avatud üleilmastavas majanduses puuduvad isetekkelised regionaalsed kohanemismehhanismid. Pigem vastupidi – näiteks töötajate liikuvus (madala oskustasemega töötajate puhul liikuvusvalmiduse puudumine) on polariseerumist hoopis võimendanud ja erineva oskustasemega inimesed on üha enam koondunud teatud piirkondadesse (Hendrickson *et al.*, 2018; Moretti, 2012). Taolised iseõimenduvad majanduslikud ja sotsiaalsed protsessid viitavad, et klassikaline majandusteadus alahindab ruumi rolli. Riigi 'keskmiste' najal maalitud pilt peidab suurt erinevust piirkondlikes protsessides ja arengus. Seega tuleks võimalikke lahendusi otsida pigem regionaalse vaatega teooriatest, mis põhinevad arusaamal, et piirkondlike eripärade ja regioonide omavaheliste suhete arvesse võtmine on tähtis mõistmaks ja suunamaks riigi majandusarengut.

Kõigi regioonide võrdselt rikkaks muutumist ei ole igal juhul põhjust eeldada. Iga regiooni arengut toetavad ja piiravad kohalikud struktuursed majandustegurid, mis muutuvad küllaltki aeglaselt. Igal piirkonnal on oma roll ja funktsioonid laiemas riiklikus majandussüsteemis. Koosmõjus üleilmsete, pikaajaliste struktuursete majandusjõududega loovad need regioonide eripärad riigi ruumilise majandusmaastiku (Lundquist, Olander, & Martynovich, 2017). Seega on lähi- ja keskpikal perioodil iga regiooni arenguperspektiiv erinev, mistõttu ei ole üksnes ühetaolisi abinõusid kasutatav regionaalpoliitika parim lahendus. Pigem tuleks piirkondliku rahulolematuse põhjustega tegelemisega samaaegselt püüelda selle poole, et maksimaalselt ära kasutada ja arendada iga piirkonna arengupotentsiaali. Teisisõnu tuleks küsida, kas rikaste piirkondade edu on jätkusuutlik, ja kas vaesematel piirkondadel on võimalusi nende järele jõudmiseks (Iammarino *et al.*, 2018).

Käesoleval sajandil on Eesti majanduspoliitika peamine siht olnud järelejõudmine Euroopa Liidu rikkamate liikmesriikidele. Seega on majandus- ja regionaalpoliitika rõhk sarnaselt enamikule teistele Ida-Euroopa ja muude piirkondade siirderiikidele olnud pigem riigi konkurentsivõime tõstmisel kui regionaalsete ebavõrdsuste vähendamisel. Sellest tulenevalt ei ole riiklikud poliitikameetmed olnud mitte asukohapõhised, vaid nõ 'koha-pimedad' – domineerinud on majanduskasvu soosivate üldiste tingimuste loomisele ja struktuursete arengutakistuste kõrvaldamisele suunatud valdkondlikud poliitikad.

Viimastel aastatel on ka regionaalpoliitika siht, sarnaselt üldisele trendile Euroopa riikides, laienenud pelgalt regionaalsete erisuste alandamisele suunatud 'sotsiaalpoliitikast' regionaalse konkurentsivõime tõstmisele ja regionaalse majanduskasvu panusele riigi majandusse. Nii on Eesti regionaalarengu strateegia 2014–2020 üldeesmärk „Toimepiirkondade arengueelduste parem kasutus majanduskasvuks ja elukvaliteedi tõusuks vajalike hüvede kättesaadavus“. Koos sellega on Eesti regionaalpoliitika eesmärk nihkunud kehvemate järele aitamiselt kõigi piirkondade toetamisele. Seega kuulub Eesti kümnekonna Euroopa riigi sekka, kus regionaalse ebavõrdsuse vähendamine ei ole enam otsene eesmärk. Suunamuutus ei ole siiski olnud nii äärmuslik kui näiteks Hollandis, kus regionaalpoliitika keskendub vaid riiklikule majanduskasvule.

Samal ajal on Eesti regionaalpoliitika hülgamas kohapimedust. Regionaalarengu strateegia eesmärgid on kooskõlas tänapäevase asukohapõhise regionaalpoliitika põhimõtetega, mille järgi igal regioonil on arengupotentsiaali ja poliitikameetmed on suunatud kõikidele piirkondadele ning kohandatud vastavalt igaühe vajadustele. Ka riiklike strateegiate koostamisel võetakse senisest rohkem arvesse piirkondlikke eripärasid ja regionaalarengu eesmärgi. Samas on reguleerimata protsess, kuidas arvestada piirkondlike arengukavade ja planeeringutega valdkondlike arengukavade ja riigieelarve kavandamises (nt maakondlike arengukavade staatus riiklike investeeringute suunamisel on olnud tagasihoidlik).

Asukohapõhise regionaalpoliitika eduka elluviimisega on Eestil siiski veel probleeme. Esiteks, on puudujääke erinevate riiklike valdkondlike strateegiate elluviimise horisontaalse koordineerimisega. See on aga üha olulisem, sest erinevalt varasemast ei keskendu asukohapõhine poliitika enam üksikutele poliitikameetmetele (nagu infrastruktuur), vaid on erinevaid valdkondi hõlmav koordineeritud meetmestik. Seega on valdkonnapolitikate panus riigi kui terviku regionaalarengu eesmärkide saavutamisel võtmetähtsusega ja tulemuslik regionaalpoliitika eeldab eri ametkondade sihipärasest koostööd. Teine nõrk koht on mõnede

piirkondade puudulik kohapealne võimekus. Asukohapõhine poliitika rajaneb kohapealsele teadmisele ja kohalike tegijate kaasamisele piirkondlikku arengutöösse. Kuigi riik toetab juba aastaid aktiivselt kohapealse võimekuse arendamist ei ole mitte alati lihtne leida võimekaid kohalikke partnereid.

Paraku ei ole neist poliitikamuutustest piisanud regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks. Omavalitsuste tasandusfondi vahenditega leevendatakse küll piirkondade sotsiaalmajanduslikku mahajäämist ja teatud määral luuakse ka tingimusi (nt hariduskulud, ühistranspordi doteerimine jmt) arengueelduste ärakasutamiseks, kuid üldiselt on mitmed regionaalinvesteeringud (muuseumid, kergliiklusteed jmt) olnud pigem sotsiaalpoliitika kui otseselt töökohtade loomisele suunatud tegevused. Samal ajal on mitmete regionaalarengu strateegia eesmärkide seisukohast võtmetähtsusega valdkondlike toetusmeetmete (nt ettevõtete kasvu ja arengu soodustamisele suunatud meetmed) mõju koondunud pealinnaregiooni või suurematesse linnadesse. See on riigi regionaalseid arenguerisusi pigem võimendanud. Näiteks OECD liigitab Eesti majanduse regionaalselt kontsentreerunud kasvumudeli tüüpi. Jätkub SKP koondumine Harju- ja Tartumaale, elanikkond kasvab ennekõike eeslinnades ja hea juurdepääsuga maapiirkondades, suurenenud on tootlikkuse lõhe edukamate ja mahajäänud piirkondade vahel ja erinevused ligipääsus sotsiaalteenustele jne. See viitab, et veelgi enam oleks vaja tegeleda ruumiliste probleemide struktuursete põhjustega (haridustase, teadus- ja tehnoloogiline võimekus, infrastruktuuri ja institutsioonide kvaliteet).

1. Regionaalse majanduskasvu teooriad ja nende ruumikäsitlus

Regionaalset majanduskasvu ja -arengut käsitlevad teooriad² on käinud käsikäes ja kujutavad loomulikke edasiarendusi vastavatest üldistest majandusteooriatega. Käsitletavat probleemi on küll riikliku tasandiga sarnased, kuid regionaalsele tasandile suuremat tähelepanu pöörama ajendavad: regiooni suhteline avatus ja väike mõõde ning vajadus vaadelda riigi regionaalsüsteemi tervikuna (Capello & Nijkamp, 2011). Viimasele – regioonide omavahelisele keerulisele ajalis-ruumilise dünaamikale – keskenduvad just regionaalse arengu teooriad, mis käsitlevad regioonide kui vastastikkuses sõltuvuses olevat (riiklikku) tervikut (Capello, 2011).

Laiemalt saab regionaalse majanduskasvu teooriad jagada kaheks. Esiteks, klassikalisest majandusteooriast võrsunud geograafilise³ majandusteaduse, mida iseloomustab formaalsel modelleerimisel rajanev analüütiline tervikkus. Siia alla kuuluvad näiteks konvergensiteooriad (põhinevad neoklassikalisel Solow majanduskasvumudelil), uus linnaökonomika (endogeensetel majanduskasvumudelitel) ja Krugmani uus majandusgeograafia (Kaldori kasvumudelil).⁴ Teiseks, erinevatel heterodokssetel teooriatel rajanev majandusgeograafia – viimasel kümnendil domineerinud evolutsiooniline majandusgeograafia (evolutsioonilisel majandusteadusel), 1990ndatel esile kerkinud regionaalse innovatsioonisüsteemi teooria (institutsionaalsel majandusteadusel), aga ka 1950ndate Myrdali kumulatiivse kasvu teooria jmt.

Need kaks suunda erinevad põhimõtteliselt oma ruumikäsitluselt. Kui geograafilises majandusteaduses on ruum abstraktne ja ühetaoline, siis majandusgeograafias on ruum vastupidiselt igas paigas omanäoline. Seepärast rõhutab viimane erinevalt esimestest, et ruumiline majandusareng on kohalike eripäraste tegurite ja konteksti unikaalsel kombinatsioonil põhinev tulemus (Storper, 2011). Samas on selle suuna puuduseks asjaolu, et ei pakuta välja ühte terviklikku teooriat. Seetõttu on praktikas enim kasutatavad siiski

² Teksti eesmärk ei ole anda kõikehõlmavat ülevaadet regionaalse majanduskasvu ja -arengu teooriatest, vaid pigem tuua välja neist levinumad ja käsitleda regionaalse arenguga seotud laiemaid teemasid.

³ Või ruumiline majandusteadus.

⁴ Esimesed kaks on pärit 1960ndatest, viimane 1990ndatest.

neoklassikalised teooriad, kuigi empiirilised uuringud ei kinnita tihti nende järeldusi (Harris, 2011).

1.1. Ebaühtlane ruumiline areng: konvergens ja divergens

Majandusareng on ruumis ebaühtlane – mõned piirkonnad on edukamad ja rikkamad kui teised. Seetõttu on sissetulekute konvergens üks olulisi küsimusi majandusgeograafias, kusjuures teooriad erinevad nii oma nägemuses kas konvergens saabub iseenesest kui ka selle tähtsuses. Konvergens ise on mitmetahuline protsess, haarates paljusid erinevaid mehhanisme läbi mille sissetulekuerinevused võivad kaduda (Armstrong, 1995). Eristatakse kahte liiki konvergensti (Baumol, 1986), kusjuures reeglina keskendutakse analüüsides just esimesele:⁵

- Beta-konvergens – regioonide tulutasemete ühtlustumine, kuna majanduskasv on pöördvõrdeline esialgse *per capita* sissetuleku tasemega (ehk siis vaesed piirkonnad kasvavad rikastest kiiremini) (Solow, 1956).
- Sigma-konvergens – regioonide *per capita* sissetulekute varieeruvuse (standardhälbe) langus aja jooksul.

Neoklassikalise kasvuteooria kohaselt on regionaalsed erisused ajutised ja kaovad pikas ajaperspektiivis, kuna tööle rakenduvad isekorrigeerivad mehhanismid. Kui turujõud saavad vabalt toimida, siis ühtlustub tegurite tootlikkus kõigis regioonides tänu tootmistegurite (kapitali ja tööjõu) mobiilsusele, mille toob kaasa hindade ja palkade kohanemine.⁶ Tootmistegurite mobiilsusega kaasneb tehnoloogia levik, mis võimaldab järelejäudmist ning viib regioonide tehnoloogilise taseme ühtlustumiseni.

Risti vastupidisel seisukohal on rida majandus- ja sotsiaalprotsesside kumulatiivsust või mastaabisäästu eeldavaid teooriaid, mille kohaselt konvergensti saabumine ei ole sugugi

⁵ Seda vaatamata asjaolule, et vaesemate piirkondade kiirem kasv ei taga automaatselt ka sissetulekute varieeruvuse vähenemist.

⁶ Seejuures liiguvad kapital ja tööjõud eri suundades. Konvergensti hüpoteesi paikapidamiseks on vaja klassikalise majandusteooria eelduste kehtimist (st kapitali ja tööjõu vaba liikumine, täiusliku informatsioon ja turud jne).

iseenesest mõistetav. Nii ennustab kumulatiivse kasvu teooria, et kapital, tööjõud ja tootmine koonduvad kumulatiivselt teatud piirkondadesse, mistõttu ebaühtlane regionaalareng on pigem iseend võimendav kui korrigeeriv (Myrdal, 1957). Ka uuemad mittelineaarsed, positiivset mastaabisäästu eeldavad neoklassikalised mudelid näitavad, et konvergens ei ole kindel, vaid eksisteerivad mitmed alternatiivsed arenguteed ja tasakaalulahendid (Capello, 2011). Samal seisukohal on ka enamik teisi alternatiivseid teooriaid. Näiteks uue majandusgeograafia mudelites on võimalik tuumik-ääremaa kaksiklahendus, algele divergentsile järgnev konvergens jne.⁷ Erinevad endogeense majanduskasvu teooriad ennustavad pigem kas tingimuslikku konvergensit⁸ (st iga regioon liigub erineva tasakaaluseisundi poole, mis sõltub tema struktuursetest tunnustest nagu tehnoloogiline tase, tööjõu oskustase, elanike arvu kasv, poliitika) või divergentsi (Martin & Sunley, 1998). Endogeense innovatsiooni mudelitega on kooskõlas ka nõ klubi-konvergensit hüpotees, mille kohaselt konvergeeruvad regioonide grupid üha homogeensemateks klastriteks, kuid gruppidevahelised erinevused ei pruugi väheneda (Baumont, Ertur, & LeGallo, 2003; Chatterji, 1992; Martin & Sunley, 1998; Sala-i-Martin, 1996).

Lisaks vaieldakse jätkuvalt konvergensit kiiruse ja olulisuse üle. Kogemus näitab, et regionaalsed erisused võivad lühiajaliselt olla vägagi püsivad (Patuelli, 2007). Konvergensit kiirust mõjutavad tegurid, millest tuleb juttu allpool – teadmiste ja ettevõtluse roll regioonides, kohalike ja sotsiaalkultuuriliste tingimuste ruumiline varieeruvus, institutsionaalsed ja füüsilised barjäärid (Capello & Nijkamp, 2011). Samuti muutub konvergensit tempo ajas sõltudes laiemast tehnoloogilisest ja makromajanduslikust arengust. Esiteks, on konvergensit majandustsükli hiilgeaegadel enamasti kiirem kui mõõnaperioodidel (Martin & Sunley, 1998). Teiseks, rebib regionaalse hierarhia tipp⁹ tänu oma innovatsioonivõimekusele tehnoloogilise struktuuritsükli alguses teistest regioonidest ette. 'Mahajäänute' kasv kiireneb aga tsükli hilisemas etapis, kui tootmine viiakse sinna üle, sest standardiseerimise tulemusel muutub tähtsamaks kulupõhine konkurents (Lundquist, Olander, & Henning, 2008). Rootsi kogemuse põhjal jõuab struktuuritsükli kasvuline pealinnast teistesse piirkondadesse 10–15-aastase viitajaga (Henning, Lundquist, & Olander, 2016).

Mis puutub konvergensit olulisusesse, siis see on seotud tõhususe (piiratud ressursside

⁷ Arenguteed sõltuvad näiteks regioonide ressurssidest algseisundis, majandustegevuse klasterdumist tasakaalustavatest jõududest (nt erinevad ummistuskulud, eriti eluasemekulude kasv) jne.

⁸ Eelpool käsitletud absoluutse konvergensit puhul eeldatakse, et kõik regioonid liiguvad sama tasakaalupunkti ehk sissetulekutaseme poole.

⁹ Suured, tiheda asustusega linnapiirkonnad.

optimaalse ruumilise jaotuse) ja õiglase¹⁰ jaotuse eesmärkidega (Capello & Nijkamp, 2011). Neoklassikalistes, 'ruumita' mudelites eeldatakse reeglina, et nende kahe eesmärgi vahel tuleb teha valik, kompromiss. Ühe regiooni kasv tuleb teiste arvelt ehk regionaalne kasv on 'konkureeriv', nõ null-summa mäng (Richardson, 1973).¹¹ Empiirilised tulemused kinnitavad aga pigem vastupidist – püsivad regionaalsed erisused on mittetõhusad, sest mahajäänud piirkondade ressursid (tööjõud, kapital) on mitteefektiivses või alakasutuses, ja seega toetaks ressursside parem ruumiline tasakaalustatus mõlemat eesmärki (Martin, 2008, 2015). Lisaks võimaldaks majanduskasv mahajäänumates piirkondades vältida täishõivega kaasnevaid pudelikaelasid ja majanduse ülekuumenemist riiklikul tasandil (Martin, 2008). Selle mõtteviisi pooldajad leiavad, et regionaalne kasv ei ole mitte 'konkureeriv', vaid 'loov' – majandustegevuse optimaalsem paiknemine tõstab riiklikku majanduskasvu (Richardson, 1973).

Samal seisukohal on ka uus majandusgeograafia ja mitmed aglomeratsioonisäästul (vt pt 1) põhinevad tänapäeva mudelid, mis toonitavad aga vastupidiselt, et just majandustegevuse ruumiline koondumine võib tõhusust paranda, tootmist suurendada ja seeläbi luua täiendavat riiklikku majanduskasvu. Kõige olulisem on seega tõhusus, ja suurem tõhusus võib kaasa tuua õiglasema jaotuse – ebavõrdne majanduslik areng on parema riikliku arengu hind. Uue linnaökonomika, ja vähemal määral ka evolutsioonilise majandusgeograafia, järgi on seega parim strateegia investeerida kõrge tootlikkustasemega ja innovatiivsetesse suurlinnadesse (Florida, Adler, & Mellander, 2017; World Bank, 2009). Kusjuures piirkonna suurus tundub tänapäeval olevat tähtsam kui kunagi varem (Rodríguez-Pose, 2018). Nii tõuseb USA näite põhjal linna suuruse kahekordistumisel tootlikkus 4–7% (Melo, Graham, & Noland, 2009) ning sama suurusjärgu mõjusid (3–8%) näitas ka teisi riike hõlmav meta-uuring (Rosenthal & Strange, 2003).¹² Kasud majandustegevuse koondumisest on Euroopa riikides sarnased, kuid

¹⁰ Euroopa Liidu kontekstis räägitakse näiteks territoriaalsest ühtekuuluvusest (*territorial cohesion*), mis hõlmab nii sotsiaalset ühtekuuluvust kui varalist jaotust. Viimasel ajal on lisandunud ka õiglus ajas ehk jätkusuutlikkusega seotud teemad.

¹¹ Mitte kõik neoklassikalised mudelid ei eelda konkureerivat kasvu.

¹² Linna suurus ja majandustegevuse tihedus käivad käsikäes. Uuringud on näidanud, et tihedate alade ettevõtted on madala tihedusega aladel asuvatest keskmiselt ligi 10% tootlikumad, kusjuures enim kasu saavad kõrge tootlikkusega ettevõtted (Combes, Duranton, Gobillon, Puga, & Roux, 2012). Samuti on leitud, et tööjõutootlikkuse elastsus tööhõive tiheduse suhtes on Euroopas veidi madalam kui USA-s (4,5% vs 5%) (Ciccone, 2002).

veidi madalamad kui USAs (Ciccone, 2002).^{13,14}

Majandustegevuse koondumise eestkõnelejad eeldavad, et läbi teadmiste kõrvalmõjude ja töötajate liikuvuse kandub rikkus ja kasv aegamööda alumistele regionaalsüsteemi tasemetele. Ehk siis, rikkuse ja kasvu kontsentreerumist tasakaalustavad hajutamise jõud. Hiljutised empiirilised uuringud seda aga ei kinnita. (Suur)linnad ei ole suutnud olla kasvumootoriks teistele piirkondadele (OECD, 2014; Rodríguez-Pose, 2018).¹⁵ Pealegi on seos linna suuruse ja tootlikkuse vahel palju keerulisem (megalinnades kipub tootlikkus taas vähenema¹⁶), ning teised linna tunnused on samuti olulised (nt loovus (Florida, 2005), innovatsioon (Acs, 2002), kultuuriline mitmekesisus (Lee & Nathan, 2010) jne). Ka ei ole teoreetiliselt näidatud, et mõni siseriiklik linnasuuruste jaotus oleks optimaalseim (Iammarino *et al.*, 2018).¹⁷

Eelduste kohaselt võiks üksikute suurlinnade eduga kaasneda sissetulekute regionaalsete erinevuste tõus. Vastupidiselt on aga 2/3 maailma maades, eelkõige kõrge ja keskmise sissetulekuga riikides, erinevused vähenenud (Rodríguez-Pose, 2018).^{18,19} Põhjuseks võib olla, et üha enamates riikides on keskmised ja väiksemad linnad samuti dünaamilised ja riigi

¹³ Näiteks hiljutine uuring Rootsist leidis, et tootlikkus tõuseb 2% piirkonna suuruse kahekordistumisel (Andersson & Löf, 2011), ja viie OECD riigi uuring, et 2–4% (Ahrend, Lembcke, & Schumann, 2017).

¹⁴ Samas leidub ka kriitikuid, kelle hinnangul on arenenud riikides rahvusvahelised ärisidemed ja ühendused tänapäeval palju tähtsamad kui linna suurus. Viimane on aga jätkuvalt väga oluline tähtsates tööstusriikides (McCann & Acs, 2011). Eriti Euroopas tundub linna suuruse mõju majanduskasvule olevat palju madalam kui mujal (Dijkstra, Garcilazo, & McCann, 2013).

¹⁵ Ajavahemikus 1995–2013 kasvas tootlikkus OECD kõrgeima tootlikkustasemega piirkondades 1,6% aastas, samas kui mahajäänud piirkondades vaid 1,3%, tuues kaasa tootlikkuse vahe suurenemise 50% võrra (OECD, 2016). Selline areng osutab, et vaesemad piirkonnad saavad vaid osaliselt kasu tippregioonide edusammudest.

¹⁶ Nii arenenud kui arenevaid maid hõlmavad uuringud viitavad pigem tagurpidi U-kujulisele tootlikkuse ja linna suuruse seosele – tootlikkuse kasv on kõrgeim ca miljoni elanikuga (keskmistes) linnades (OECD, 2006).

¹⁷ Ometi on paljud uuringud näidanud, et riigi linnade (vähemalt suurimate) empiirilise suurusjaotuse osas kehtib Zipfi seadus – statistiline seaduspärasus, mille kohaselt riigi suurim linn on kaks korda rahvarikkam suuruselt teisest, kolm korda rahvarikkam suuruselt järgmisest jne (Zipf, 1949). Selle jaotuse selgitamiseks on välja pakutud nii erinevaid teoreetilisi põhjendusi (nt linnade juhuslik kasvumäär, '*central place theory*') kui ka mudeleid, kus Zipfi seadus on üldisem iseorganiseeruvate süsteemide püsiseisund ning vajadus teoreetiliseks põhjenduseks seega puudub (Arshad, Hu, & Ashraf, 2018). Mõned autorid on sellest kõrvalekaldeid tõlgendanud regionaalsüsteemi ebaefektiivsusena (Lu & Wan, 2014). Samas vaieldakse jätkuvalt Zipfi seaduse kehtivuse üle, kuna rida uuringuid on jõudnud ka vastupidisele järeldusele (Arshad *et al.*, 2018).

¹⁸ Põhjaliku ülevaate regionaalsest ebavõrdsusest heaolunäitajates OECD riikides 2000ndatel leiab raportist 'OECD Regions at a Glance 2016' (OECD, 2016). Üldiselt on ebavõrdsus mitme-mõõtmeliste elustandardi näitajate järgi suurem kui vaid sissetulekul põhinev.

¹⁹ Tegelikult on sõnumid ebavõrdsuse arengust vastuolulised. Näiteks pooltes OECD riikides on leibkondade sissetulekute regionaalne ebavõrdsus käesoleval sajandil kasvanud (OECD, 2016). Seejuures Eestis on ebavõrdsus üks kõrgemaid. Ka üldisemalt esineb erinevaid ebavõrdsuse mõõdikuid kasutatavates uuringutes konvergensti vaibumise ajahetke dateerimisel lahknevusi. Nii leidsid Rosés and Wolf (2018) Euroopa regionaalseid arenguid ajavahemikus 1900–2010 käsitletud uuringus, et regionaalse Gini-indeksi põhjal hakkas ebavõrdsus kasvama juba 1980ndatel. OECD (2018a) hiljutine raport aga leidis vastupidiselt, et käesoleval sajandil on OECD regioonide ebavõrdsus SKPs vähenenud 15% ja Euroopa regioonides 25% (arvestama peab, et siin ei vaadeldud riigisisest ebavõrdsust).

majanduse kasvumootoriks (Rodríguez-Pose, 2018). Nende plussideks on parem elukvaliteet, inimeste paremad oskused, paremad ühendused ja ligipääsetavus. Siiski on konvergensitempo pidurdunud võrreldes 1990ndatega, mil sissetulekute erinevused selgesti langesid (Iammarino *et al.*, 2018).^{20,21} Olulisemgi veel on aga, et paljud piirkonnad tajuvad end püsivalt mahajäänutena, on kaotamas lootust helgemale tulevikule ning riigi teiste regioonide toetuse asemel tunnevad end Rodríguez-Pose (2018) sõnul kui 'regioonid, mis ole tähtsad'.

Alcidi *et al.* (2018) uurimus Euroopa NUTS2 regioonide kogemusest sellel sajandil kinnitab samuti konvergensti – vaesemad piirkonnad on kasvanud rikastest kiiremini. Seejuures on mõnede regioonide sooritus oma riigi keskmistest oluliselt parem või kehvem olnud. Kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikide regioonides on seis paranenud, samas kui Lõuna-Euroopas on mitmed regioonid vastupidi suhteliselt vaesemaks jäänud. Osades liikmesriikides (Põhja- ja Lääne-Euroopas) on aga kõige kiirema kasvuga regioonide seas olnud ka senised edupiirkonnad ehk toimub divergenst. Seejuures on neis kasvanud nii tootlikkus kui tööhõive (EC, 2017). Tervikuna on regioonitasandi konvergenst olnud riikidevahelist konvergenstist ligi kolmandiku võrra aeglasem. Kui 2000ndate alguses toimus ka sigma-konvergenst, siis viimasel kümnendil on regioonide sissetulekute varieeruvus kasvanud – regionaalsed erinevused on pärast finantskriisi suurenenud (v.a. Kesk- ja Ida-Euroopas).^{22,23} Põhjuseks on enamasti pealinnade kiirem kasv võrreldes ülejäänud riigiga²⁴, kuna kriis tabas selleks vähem valmis olnud ja kehvema kohanemisevõimega piirkondi tugevamini (Demertzis, Sapir, & Wolff, 2019).²⁵

Iammarino *et al.* (2018) ja Rodríguez-Pose (2018) pakuvad välja kolm põhjust, miks oodatud konvergenst ei ole käesolevas struktuuritsüklis saanud ning regionaalset hierarhiat

²⁰ Näiteks ELs langesid erinevused paljuski tänu majandusliku integratsiooni suurenemisele.

²¹ Euroopa regioonide (NUTS2) SKP elaniku kohta muutus sarnasemaks kogu 20. sajandi kestel (v.a. sõdadevaheline periood) kiirenedes pärast 1945. a, enne ebavõrdsuse tõusule pöördumist sajandi lõpukümnendi(te)l (Rosés & Wolf, 2018). Sama protsess toimus ka mujal maailmas (Barro & Sala-i-Martin, 1992).

²² Kogu perioodi jooksul on regioonide sissetulekute varieeruvuse tase Kesk- ja Ida-Euroopas siiski veidi langenud, kuid on jätkuvalt kõrgem kui mujal Euroopas. See näitab, et selle piirkonna riikide tasandil täheldatav kiire konvergenst varjab suuri riigisiseseid regionaalseid erinevusi. Peamiselt on sissetulekute konvergenstist kasu saanud (pealinnade) rikkamad elanikegrupid ('konvergenst rikaste jaoks') (EBRD, 2017).

²³ Alates 2014. a hakkasid regionaalsed erinevused tööhõive ja 2015. a ka erinevused SKPs elaniku kohta taas vähenema (EC, 2017).

²⁴ Alates 1980ndates on pealinnade osakaal ELi riikide majanduses kasvanud (Rosés & Wolf, 2018).

²⁵ Kriisi mõju regionaalse ebavõrdsuse arengule ja selle põhjused varieeruvad riigiti. Näiteks kasvas ebavõrdsus Iirimaal, Hispaanias ja veel kuues OECD riigis, kuna vaesemates piirkondades oli majandussurutus tugevam kui rikastes. Oma roll oli siin riiklike investeeringute, aga ka muude riiklike kulutuste kärpimises, sest need on olulisemad just vaesemates piirkondades (Romei, 2016). Mitmetes regioonides paljastas kriis, et varasem kasvumudel ei olnud jätkusuutlik tuginedes näiteks suletud sektorite (jaekaubandus, ehitus) kasvul (OECD, 2018a). Poolas, Slovakkias ja Koreas tõi ebavõrdsuse tõusu kaasa aga rikaste piirkondade kiirem kasv (OECD, 2016). Finantskriisi mõjust erinevates riikides on pikemalt kirjutanud OECD (2014).

võimandavad jõud on domineerinud. Esiteks on paljud keskmised (ja väikesed) regioonid tõusulainest puutumata jäänud, kuna teadmistepõhise majanduse põhiharude kasvuga küpse faasis ei ole tihti kaasnenud töökohtade loomist (*jobless growth*). Varem oli küpse faasi majandusharude kasv üks olulisemaid uute töökohtade allikaid taolistes regioonides. Lisaks on globaliseerumine ja kaubanduspiirangute kaotamine võimaldanud viia sellise tootmise pigem madalamate tööjõukuludega arengumaadesse.²⁶ Hädas on just need piirkonnad, kus inimeste sissetulek on ELi keskmise kandis, kuna need kipuvad olema nõ keskmise-sissetuleku-lõksus. Nende tööstussektor on väiksem ja nõrgem kui vaesemates või rikkamates regioonides (EC, 2017). Ühest küljest on nende kulud liiga kõrged, et konkureerida esimestega, teisalt on nende innovatsioonisüsteem liialt nõrk, et pakkuda konkurentsi viimastele. Ka ei ole struktuuritsükkel veel sugugi raugenud, mistõttu tiheda asustusega rikaste regioonide eelised jätkuvalt uuenevad. Ühtlasi on eduks vajalikud oskused üha rohkem seotud võrgustike ja inimestevaheliste suhetega ning varasemast enam kogemustele tuginevad, mistõttu on inimesed isegi hea formaalse haridussüsteemiga äärealadel halvemas olukorras kui edukate suurlinnade elanikud (Iammarino *et al.*, 2018).

Teiseks on inimeste liikumisvalmidus ja –võimekus ülehinnatud: kes saavad, on juba kolinud; kes mitte, sel puuduvad vajaliku oskused või on muud põhjused (mittelikviidne või odav kinnisvara, sentimentaalsed motiivid, vanus jmt.) (Rodríguez-Pose, 2018). Ka üleüldiselt on töötajate siseriiklik liikuvus langenud olles USAs näiteks alla poole ajaloolisest keskmisest (Frey, 2009).²⁷ Tundub, et töötajad vahetavad pigem majandusharu, kui kolivad (Partridge, Rickman, Olfert, & Ali, 2012). Kusjuures langenud on just madala oskustasemega inimeste liikuvus.²⁸ Pealegi liigutakse üha enam vaid teatud liiki kitsa regioonigrupi piires – kõrgete oskustega inimesed rikaste, madalamatega oskustega aga vaesemate piirkondade vahel (Diamond, 2016; Giannone, 2017). Lisaks on paljud madalapalgalsed sunnitud ülikõrgete üürihindade tõttu edukatest suurlinnadest ära kolima, võimendades (vastu neoklassikute ootusi) nii omakorda erineva oskustasemega inimeste ruumilise paiknemise polariseerumist (Florida,

²⁶ Baldwin (2016) nimetab neid protsesse, mis on kaasa toonud ka regionaalsete erisuste tõusu, 'teine laialihargnemine' (*second unbundling*) – kombinatsioon langevatest väliskaubanduskuludest (nt konteinerivedude tõttu) ja kommunikatsioonikuludest ning 1970ndatel tõusnud reaalpalkadest, mis koosmõjus tõid kaasa uue globaalse tööjaotuse.

²⁷ Molloy, Smith, and Wozniak (2014) leidsid, et elanikkonna vananemine ja koduomanike osakaalu tõus seletavad kokku ligi pool inimeste osariigisisese, kuid väga vähe osariikidevahelise liikuvuse langusest. Viimast seletab pigem töökohavahetuste vähenemine. Lisaks on võimalike põhjustena välja pakutud suurenenud erinevused regioonide kinnisvarahindades, kahe-sissetulekuga leibkondade osakaalu kasv ja oskuste loomuse muutumine, kusjuures eriti tähtsaks peetakse just viimast (Iammarino *et al.*, 2018).

²⁸ Näiteks on madalama sissetulekutega inimeste jaoks kolimine suhteliselt kallim, kuna oodatud tulu on neil väiksem, samas kui kolimiskulud on kõigile sarnased (Hendrickson *et al.*, 2018).

2017; Moretti, 2012).

Kolmandaks, ka piirkondliku ligipääsetavuse ja ühenduste (*connectivity*) parandamine on tänapäeval pigem soositud regionaalse hierarhia tipp-piirkondi, kui mõjunud regionaalseid erisusi tasakaalustavalt (Iammarino *et al.*, 2018).²⁹

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et avatud globaliseerivas majanduses puuduvad spontaansed kohanemismehhanismid, mis tasakaalustaksid regioonide tootlikkuse või selle kasvu puudumise. Vastupidi, sotsiaalsed ja majanduslikud protsessid kipuvad iseend võimendama ning seetõttu on oluline keskenduda konkurentsivõime tagamisele (Capello & Nijkamp, 2011). Konvergenti eeldamise asemel peaksime seega õppima regionaalse majandusarengu teooriatest, mis selgitavad kuidas regioon saavutab oma rolli rahvusvahelises tööjaotuses ja kindlustab selle püsimise, ning tegelema aktiivse regionaalpoliitikaga (vt pt 4).

²⁹ Parema ligipääsetavus on alati kahe-suunaline ja võib kaasa tuua nii regionaalse konvergenti kui divergenti. Kuigi ligipääsetavuse paranemine võib suurendada piirkonna üldist atraktiivsust, võib ta ka võimendada regionaalseid erisusi. Näiteks võib kiirrongiliin kahe väga ebavõrdse piirkonna vahel pigem suurendada ressursside koondumist keskusesse ja tuua kaasa äärealade deindustrialiseerimise, kaubanduse ja teenuste valiku vähenemise (Iammarino *et al.*, 2018).

2. Regionaalsed arengut mõjutavad tegurid

Kui regionaalse majanduskasvu teooriad keskenduvad peamistele tootmisteguritele (kapital, tööjõud, tehnoloogia, maa), siis regionaalse arengu teooriad püüavad välja selgitada kõigi materiaalsete ja mittemateriaalsete tegurite rolli regioonide kasvuprotsessis. Seejuures on rõhk pikaajalisel konkurentsivõimel mitte lihtsalt tööhõive ja sissetulekute kasvul. Tuginetakse 'loova' kasvu ideele, et riiklikku majanduskasvu ei määra mitte pelgalt ressursside optimaalne paigutus, vaid iga regioon võib saavutada täiendava kasvu ka samade ressurssidega (nt tänu mastaabisäästule) (Richardson, 1973).

Erineb ka ruumikäsitlus – regioon ei ole enam sisemiselt homogeenne ja ühtne, vaid mitmekesine³⁰ ning rajaneb piirkonna sotsiaalsetel ja majandussuhetel (Capello, 2011). Koos sellega muutuvad tähtsaks ka piirkonna suhted ja roll regioonalsüsteemis tervikuna. Samas ei eeldata aga enam, et regioon toimib selles süsteemis ühtsena, vaid tähtsad on üksikute majandussubjektide käitumine ja loomus (nt asukohaotsused, tootmis- ja innovatsioonivõimekus, suhted regiooni sees ja muu maailmaga).

Regionaalsed arengut mõjutavate tegurite seas eristatakse regiooniväliseid (nt suur rahvusvaheline ettevõtte, mujalt pärit tehnoloogia levik, riiklikud infrastruktuuriprojektid) ja sisemiselt võrsunud (nt ettevõtlikkus ja kohalikud tootmistegurid, eriti kohalike sotsiaal- ja majandustegijate otsustusvõimekus arenguprotsesside suunamisel ja toetamisel üleminekuperioodidel ning piirkonna regioonivälise informatsiooni ja teadmistega rikastamisel) (Capello, 2011). Just viimased saavad panna aluse regiooni iseend taasloovaks, kumulatiivseks majandusarenguks. Kuigi leidub ka kahtlejaid, kelle arvates regioonid ei suuda kasvada tuginedes vaid sisemistele teguritele (Armstrong & Taylor, 1993), ja ei tohiks alahinnata regioonivälise üleilmsete ja riiklike makromajanduslike arengute rolli (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2017).

Neoklassikaliste ja endogeensete majandusmodelite nägemused regioonivälise ja -sisese tegurite rollist regionaalarengus erinevad. Esimesed keskenduvad tegurite kogutootlikkusele

³⁰ Majandustegevused, tootmistegurid, majandusüksused jne varieeruvad ka ühe regiooni piires.

ning peavad erinevusi tehnoloogilises tasemes peamiseks regionaalsete erisuste põhjustajaks. Suur osa tehnoloogilisest arengust leiab aset mahajäänud regioonides läbi olemasoleva tehnoloogia leviku, mitte uute toodete ja teenuste arendamise, ehk *catch-up* ja konvergens toimub läbi regiooniväliste tegurite. Endogeensed arengumudelid seletavad regionaalset konkurentsivõimet vastupidiselt regioonisiseste tegurite kaudu, kuna nende jaoks on areng juba oma sisult seestpoolt väljakasvav protsess (Capello & Nijkamp, 2011). Regionaalne majanduskasv ja tehnoloogiline areng ei ole neis mitte regiooniväliste tootlikkust tõstvate tegurite tagajärg, vaid individuaalsete majandussubjektide sihipäraste valikute tulemus (Capello & Nijkamp, 2011). Teisisõnu, regiooni edukas arengus on väga oluline roll kohalike ressursside nutikal kasutamisel majandussubjektide poolt. Seejuures eeldab regioonile uue arengutõuke andmine mitmete osapoolte huvide kokkulangevusest ja ühistegevust – ettevõtjate tegevust peaks toetama institutsionaalne ettevõtlikkus ja regionaalne eestvedamine (vt pt 3.3) (Grillitsch & Sotarauta, 2019).

Regioonisisestest teguritest tähtsaim roll tänapäeva üleilmses ja avatud majanduses on teadmistel, nende levikul ja ligipääsubarjääridel. Just teadmiste ruumiline jaotus ja kõrvaltoimed (*knowledge spillovers*) piiritlevad suuresti piirkondade arenguvõimalused. Koos teadmistega muutub regioonide käekäigus tähtsaks innovatsioon, mis „määrab regionaalse arengu suuna ja tempo“ (Nijkamp & Abreu, 2009). Samuti saab olulise strateegilise rolli ettevõtlikkus (Capello & Nijkamp, 2011), mis on eelduseks innovatsioonide edukaks kasutuselevõtuks kohalikus äritegevuses. Seega on peamine pikaajaliste regionaalsete erisuste põhjus mõnede regioonide suutlikkus ise luua oma tehnoloogilist muutust (Armstrong & Taylor, 2000) ja ise enda majandusstruktuuri ümberkujundada. Sellist (dünaamilist) võimekust ei saa paraku 'osta' või mujalt 'üle kanda', vaid see tuleb regioonidel endal üles ehitada (Teece & Pisano, 2003). Teatud määral aitavad seda siiski kompenseerida ja kiiremini üles ehitada suhted edukate regioonidega ning uute ettevõtete/-jate kolimine regiooni, kuna see toetab majanduse struktuurset muutust tihti enam kui kohalike uued ettevõtmised (Neffke, Hartog, Boschma, & Henning, 2018).

Alljärgnevalt vaadeldakse lähemalt viimasel ajal regionaalarengut käsitletavates aruteludes domineerinud teemasid – regiooni majanduse struktuur, institutsionaalne keskkond ja üksikute majandussubjektide roll arenguprotsesside suunamisel.

2.1. Majandusstruktuur ja aglomeratsioonisääst

Kui eelnev keskendus suuresti ressursside olemasolule regioonis, siis viimasel kümnendil domineeriv evolutsiooniline majandusgeograafia³¹ pöörab tähelepanu, loomulikult lisaks mineviku tähtsustamisele tulevikuarengute mõjutamisel, regiooni majanduse struktuurile ja ressursside jaotusele ruumis. Põhisõnum on, et majandustegevuse koondumine aitab stimuleerida uut kasvu, kuna aglomeratsioonisääst (kasu ettevõtete ja inimeste ruumis koospaiknemisest) on üks endogeense konkurentsivõime allikas.³² Positiivne aglomeratsioonisääst mõjutab kohalikku toomistõhusust alandades tootmis- ja tehingukulusid, tõstes tootmistegurite tõhusust ja innovatsioonivõimekust (Capello, 2011). Selle allikad on mastaabisäästu kumulatiivne efekt, oskustööjõu parem kättesaadavus (*labour pooling*), tarne- ja tarbijate ahelad, võrgustikuefektid, teadmiste kõrvaltoimed jne.

Kirjanduses märgitakse kolme aglomeratsioonisäästu vormi:

1. Linnastumissääst – mastaabisääst tänu majandustegevuse üldisele kontsentreerumisele. Just uus linnaökonomika rõhutab tegevuse ja inimeste paiknemise tihedusega kaasnevat eeliseid ja kasusid (nt mastaabisääst, suurem turg jne) (Martin, 2015).
2. Spetsialiseerumise välismõjud – ühe sektori ettevõtete koospaiknemisega kaasnevad positiivsed välismõjud³³ (ehk MAR-välismõjud). Nendeks on oskustööjõu olemasolu, ressursside (sh infrastruktuuri) ühiskasutus ja teadmiste kõrvaltoimed (Marshall, 1920).³⁴
3. Mitmekesisuse välismõjud – üksteisest erinevate majandussektorite ja -tegelaste koospaiknemisega kaasnevad positiivsed välismõjud (ehk Jacobs'i välismõjud) (Jacobs, 1969).

Aglomeratsioonisäästuga on tihedalt seotud klastri kontseptsioon (vt pt 2.1). Koos viimase populaarsusega kerkis 1990ndatel esile ka arutelu, kas spetsialiseerunud või mitmekesine

³¹ Aga ka uus majandusgeograafia, millest oli juttu eespool.

³² Lisaks on tõendeid, et majandustegevuse koondumist toetavad kohalikud looduslikud eelised, koduturueffekt ehk tarbimise koondumine, paremad tarbimisvõimalused ja renditaotlus (*rent seeking*, mida peetakse näiteks arengumaade mittetõhusate megalinnade esiletõusu põhjuseks) (Rosenthal & Strange, 2004).

³³ Ehk siis eristatakse ettevõttesisest ja -välist mastaabisäästu.

³⁴ Mujal on neid kutsutud ka sobitamine, jagamine ja õppimine (Duranton & Puga, 2004).

majandusstruktuur toetab ettevõtete ja regiooni majanduse kasvu. Cheshire ja Malecki (2004) järgi on olulised mõlemad. Spetsialiseerumine on kasulik majandusharudes peale traditsiooniliste (kuna neis kummitab *lock-in*³⁵ oht). Teisalt on oluline mitmekesisus nii ettevõtte suuruse kui ka majandusharude lõikes, et uued ideed ja tehnoloogiad saaksid rikastada piirkonna peamist majandustegevust. Lisaks olenevad kasud vastava haru või toote elutsüklist – mitmekesisus on tähtis just ettevõtte või majandustegevuse algfaasis (st innovatsioonifaasis pakuvad eeliseid suurlinnad), spetsialiseerumisest on kasu aga küpses faasis (kui tootmine on standardiseeritud ja valitseb kulupõhine konkurents) (Neffke, Henning, Boschma, Lundquist, & Olander, 2011). Regioonid on sunnitud seega valima spetsialiseerumise ja lühiajalise kasvupurdi ning mitmekesisuse ja regiooni parema kohanemisvõime vahel (Martin & Sunley, 2006). Näiteks OECD riikides on kõrgelt spetsialiseerunud regioonide SKP elaniku kohta kõrgem, kuid selle kasv madalam kui mitmekesise majandusega regioonides. Niisiis kipub spetsialiseerumine sissetulekute kasvades suurenema, aga see võib ühtlasi piirata tuleviku kasvupotentsiaali (OECD, 2018a). Samuti varieerub optimaalne mitmekesisuse tase regiooniti – tiheda asustusega linnad saavad olla mitmekesisemad kui hajusad maapiirkonnad.

Kuna empiirilised uuringud ei ole spetsialiseerumine vs mitmekesisus debatis ühest vastust andnud (Beaudry & Schiffauerova, 2009) tõusis viimasel kümnendil domineerivaks kontseptsiooniks hoopis haakuv mitmekesisus (*related variety*) (Frenken, Van Oort, & Verburg, 2007). Selle kohaselt on oluline, et koos paikneksid üksteisega haakuvaid ehk siis piisavalt ent mitte liialt sarnaseid oskuseid, teadmisi, tehnoloogiaid jmt kasutavad harud, mis tänu kognitiivsele lähedusele õpivad üksteiselt kergemini (Nooteboom, 2000) ja see omakorda soodustab innovatsiooni ning tööhõive kasvu. Sellest lähtuvalt soovitatakse regioonidel majanduse mitmekesistamisel keskenduda eelkõige haakuvatele majandusharudele (*related diversification*), kuna tänu kohapealsete sarnaste ressursside olemasolule on ebaõnnestumise risk madalam (Boschma & Frenken, 2011; Hidalgo, Klinger, Barabási, & Hausmann, 2007). Pikemas perspektiivis on siiski tähtis, et valitseks tasakaal uue ja vana vahel, mistõttu on oluline samal ajal luua regiooniväliseid sidemeid ja katsetada ka regiooni jaoks uudseid, mittehaakuvaid majandusharusid (Boschma, 2008).

Aglomeratsioonist üksinda kasvu loomiseks muidugi ei piisa. Esiteks on lisaks ruumilisele lähedusele vajalikud ka teised sarnasused³⁶, et teadmiste levik oleks võimalik (Boschma, 2005). Lisaks eelpool mainitud kognitiivsele lähedusele mõjuvad toetavalt ka suhtluslähedus

³⁵ Lukustumine hääbuvatesse majandusharudesse.

³⁶ Viimased kattuvad küll sageli ruumilise lähedusega.

(*relational proximity*; interaktsioon ja koostöö kohalike tegijate vahel), organisatsiooniline (samasse organisatsiooni kuulumine) ning institutsionaalne lähedus (reeglite, normide, eeskirjade sarnasus).

Teiseks on aglomeratsioonijõudude mõjuala ruumis piiratud. Puuduvad tõendid, et aglomeratsiooni kõrvalmõju ulatuks kaugemale 200 kilomeetrist (Crescenzi, Rodríguez-Pose, & Storper, 2007) ja võib olla sellest oluliselt väiksem (Duranton & Overman, 2005; Rosenthal & Strange, 2003). Seejuures varieerub mõjuala aglomeratsioonisäästu tüübiti – mõni neist avaldab positiivset mõju vaid kitsal alal metropolikeskuses, mõni tööturupiirkonnas, teised veelgi laiemal alal (Andersson, Larsson, & Wernberg, 2019; van Meeteren, Neal, & Derudder, 2016).

Ka ei pruugi linn alati ise suuruselt kasvada, et aglomeratsioonisäästust kasu saada – polütsentrilistes regioonides saavad linnad³⁷ üksteiselt 'suurust laenata' (Alonso, 1973), tänu millele võib tervik olla suurem kui üksikute osade summa.³⁸ Linna ümbritsevate linnaliste piirkondade elanikkonna kahekordistumine 300 km raadiuses tõstab tootlikkust linnakeskuses 1–1,5% ehk siis mitte oluliselt vähem kui linna enda suuruse kahekordistumine (OECD, 2015).³⁹ Olenevalt sellest, kuidas polütsentrilise regiooni osad üksteisega suhestuvad ja suhtlevad saab mõningaid aglomeratsioonikasusid rohkem või vähem lihtsasti laenata (Meijers & Burger, 2017). Lisaks transpordisidemetele on tähtsad näiteks suhted ülikoolide ja uurimisinstituutidega, rahandusasutustega, erinevate spetsialiseerunud teenusepakujatega jne. Sidemete loomist soodustab see, kui linnad funktsionaalselt üksteist täiendavad, mitte ei konkureeri omavahel (Meijers, 2005). Samas on empiirilised uuringud näidanud, et kahe või enama linna interaktsioonist metropoliseerumise kaudu kasu saamiseks peab neid protsesse juhtima (Meijers, Hoogerbrugge, & Hollander, 2014). Küsimus on, kui tihedalt on linnad funktsionaalselt, kultuuriliselt ja institutsionaalselt integreeritud. Ühtse suurregiooni potentsiaali ärakasutamist ja organisatsioonilise võimekuse loomist takistavad enamasti institutsionaalne fragmenteeritus, võtmeisikute orienteeritus pigem oma kohalikule piirkonnale ja suurregiooniga samastumise puudumine (Meijers & Romein, 2003). Need tegurid võivad

³⁷ Aga ka maapiirkonnad lähedalasuvatelt linnadelt.

³⁸ Näiteks Skandinaavia läänerannikul on Oslo, Göteborg ja Malmö ümbritsevate piirkondadega tihedalt integreeritud – töö- ja elukohad on hajutatud kogu piirkonnas ning üle 10% töötajatest pendeldab madalamast ja kõrgema asustustihedusega piirkonda ning vastupidi (OECD, 2018a).

³⁹ Suurlinna lähedus võib ümbritsevatele väiksematele asustustele mõjuda ka negatiivselt, heites nõ 'aglomeratsiooni varju' (Fujita, Krugman, & Venables, 1999). Seda juhul, kui majandustegevuse koondumisega kaasnev kasu (tootlikkuse ja elanikkonna kasv) kuhjub vaid keskuses. Tootlikkuse puhul tundub siiski domineerivat positiivne mõju (OECD, 2018a).

nullida potentsiaalse majandusliku kasu aglomeratsioonist (OECD, 2014, 2019) ja Euroopa linnade uuringud on näidanud, et viimased on tihti raskustes poliitikate kujundamises, mis võimaldaksid polütsentriliste metropolipiirkondade teoreetiliste kasude realiseerimist (Meijers *et al.*, 2014). Nõrk integreeritus ei tähenda vastastikkuse kasu saamine on võimatu. Peab lihtsalt arvestama, et metropoliseerumine võib olla pikaajaline protsess ning soovitatav on alustada sammhaaval (Meijers & Romein, 2003). Esimesteks sammudeks võiks olla vabatahtlik koostöö mittetundlikes valdkondades lihtsate ja selgepiiriliste projektidega, kus igaühe kasu on selgesti hoomatav. Seeläbi ülesehitatav usaldus ja koostöökogemus võivad panna aluse järgnevaks laiemaks ja keerukamaks koostööks.

Klastrid

Klaster on grupp omavahel seotud ettevõtteid, tarnijaid, haakuvaid majandusharusid ja institutsioone, mis tekivad ja paiknevad kindlas asukohas. Alates Michael Porteri „Riikide konkurentsieelise“ ilmumisest 1990. aastal on klaster kui regionaalse konkurentsivõime alustala poliitikakujundajate ringkondades olnud laialt aktsepteeritud. Sarnaselt aglomeratsiooni ehk majandustegevuse koondumise üldisele mõjule eeldatakse, et klastrid tõstavad ettevõtete tootlikkust ja innovatiivsust. Porter (1998) loetleb klatri eelistena: parem ligipääs töötajatele, tarnijatele ning erialasele teabele, üksteist täiendavad majandusüksused, pidev suhtlus ja vastastikune õppimine, ligipääs institutsioonidele ja avalikele hüvistele, madalamad eksperimenteerimiskulud jne. Tootlikkust peaks tõstma ka innovatsiooni tagant tõukav suurem ettevõtetevaheline konkurents klastris (Porter, 1990).

Samas ei ole klatri-idee pääsenud kriitikast. Esiteks kritiseeritakse klatri kui hägusat kontseptsiooni, millel puudub kontseptuaalne selgus, tõendite põhjalikkus, selge metoodika jne (Markusen, 1999). Nii heidavad Martin ja Sunley (2003) klatri-ideele ette mõiste mitmetähenduslikkust ja sellega seotud probleeme klatri kindlakstegemisel. Teiseks seatakse kahtluse alla klatri eeldatavad kasud. Empiirilised uuringud näitavad, et klatriist saavad kasu mitte kõik, vaid pigem keskmisest väiksemad ja noored ettevõtted (Cainelli, Ganau, & Iacobucci, 2016; Martin, Mayer, & Mayneris, 2011). Veelgi kriitilisemad hääled (Duranton, 2011) aga leiavad, et kuigi klaster mõjub tootlikkusele positiivselt on kasu tagasihoidlik ja kindlasti mitte suurusjärgus, mis õigustaks suuremahulisi riiklikke kulutusi klatripoliitikale.

Kolmandaks ei pruugi klatri eelised ja edu olla ajas püsivad. Näited kaduvatest klatriitest kinnitavad, et need ei ole igavesed (Hassink, 2010; Hassink & Shin, 2005). Aja jooksul läbivad

klastrid elutsüklietapid tekkimisest kuni languse või võimaliku uuenemiseni (Martin & Sunley, 2011; Menzel & Fornahl, 2010). Seejuures võivad tegurid, mis minevikus olid plussid, hiljem viia hoopis klatri allakäigule (Grabher, 1993; Martin & Sunley, 2006). Ühest klatri arenguetapist teise üleminek sõltub näiteks ettevõtete võimekuste heterogeensusest, kohalikest õpimehhanismidest ja ettevõtetevaheliste võrgustike muutustele avatusest (Martin & Trippel, 2017). Pikaajalist kasvu on näidanud esmajoones klastrid, mis säilitavad teadmiste mitmekesisuse (Saxenian, 1994) ja lõikavad kasu regiooni majandusstruktuuri haakuvast mitmekesisusest (Frenken *et al.*, 2007).

3.2. Regionaalsed innovatsioonisüsteemid (RIS)

Regionaalset innovatsioonisüsteemi võib defineerida kui “raamistikku, milles tihe ettevõtetevaheline vastastikune suhtlemine, teadmiste ja poliitika toetussüsteemid, ning sotsiaalkultuuriline ja institutsionaalne keskkond toimivad kollektiivse õppimise, pideva innovatsiooni ja ettevõtliku tegutsemise toetuseks“ (Isaksen & Trippel, 2016: 70). RISi moodustavad kõik innovatsiooniga seotud avalikud ja eraorganisatsioonid (ettevõtted, uurimisinstituudid, haridus- ja koolitusasutused, rahastajad, töövahendajad jne). Ideaalis toimib osapoolte vahel pidev teadmiste vool, mis toob kaasa süsteemiinnovatsiooni ja interaktiivse õppimise (Martin & Trippel, 2017). Erinevalt klattrist ei ole RIS seotud kindla sektoriga, vaid ruumilise piiratusega ning võib hõlmata mitmeid klastreid.

Sarnaselt eelnevatele teooriatele lähtub RIS seisukohast, et teadmiste kõrvaltoimed on innovatsiooni jaoks olulised ning ettevõtte asukoht on tähtis kuna kõrvaltoimed võrsuvad koospaiknemisest ja nende levik ruumis on piiratud. Seejuures ei piirdu RISi käsitusviis aga ainult MAR- ja Jacobs-kõrvaltoimetega piirkonna ettevõtetele, vaid toonitab, et ka institutsionaalne keskkond 'toodab' kollektiivset sünergiat ja välismõjusid (Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg, & Soete, 1988; Freeman & Soete, 1997). Ühtlasi rõhutab süsteemilähenedamine inimestevahelise (eriti näost-näkku) suhtlemise tähtsust, samas kui aglomeratsioonisäästu kirjandus keskendub ettevõtetevahelisele vastastikusele toimele (sh kõrvaltoimetele). Nii toimib RISi kontseptsiooni kohaselt teadmiste levik just läbi sotsiaalsete kontaktide, mistõttu sotsiaalvõrgustikel on innovatsioonisüsteemis keskne roll (Harris, 2011).

Tähtis roll RISi kujundamisel ja tegevuse hõlbustamisel on regionaalsetel poliitikakujundajatel ja -elluviijatel. Eriti oluline on see regioonides, mis administratiivsete üksustena vastutavad innovatsioonipoliitika kujundamise ja elluviimise eest (Martin & Martin, 2017). Tegelikult ongi RISi kontseptsioon ajendatud soovist mõista, kui hästi on regioonid 'varustatud' innovatsiooniprotsesside toetamiseks ja milline poliitikaraamistik sobib innovatsioonitegevuse toetamiseks erinevates piirkondlikes tingimustes. Seejuures ei ole RIS iseend taasloov süsteem, vaid on seotud erinevate riikliku ja rahvusvahelise tasandi tegijate ja innovatsioonisüsteemidega (Tödtling & Trippel, 2011).

3.3. Struktuur, institutsioonid ja üksikisikute roll⁴⁰

Evolutsiooniline majandusgeograafia keskendub majanduse struktuurile ja eeldab, et regionaalsed arenguteed on suuresti määratud minevikust, kohalikest ressurssidest ja majandusstruktuurist, kuna just neile toetub ja need piiritlevad regiooni tuleviku arenguvõimalused. Selle potentsiaali realiseerimine sõltub aga nii institutsionaalsetest piirangutest ja võimalustest kui ka regiooni majandusüksuste, poliitikakujundajate ja muude osapoolte (agentide) sihipärasest tegevusest. Seejuures on väga olulised nende osapoolte tulevikuvisioonid, eelkõige visioonide ühisosad ning koostoime (Grillitsch & Sotarauta, 2019), kuna just need määravad regiooni majanduse uuendamisele suunatud tegevuste suuna.

Grillitsch ja Sotarauta (2019) leiavad oma uuendusagentide kolmainsuse mudelis (*Trinity of Change Agency*), et oluline on eristada kolme tüüpi üksikisikute rolli ehk majandusagentsust: Schumpeteri innovaatiline ettevõtlikkus, institutsionaalne ettevõtlikkus ja regionaalne eestvedamine (*place leadership*). Uute regionaalsete arenguteede loomine eeldab enamasti kõiki neid protsesse, mis peaksid üksteist ka toetama (Grillitsch & Sotarauta, 2019). Eriti tähtis on nende koostoime regiooni majanduse mitmekesistumisprotsessides ja uute arenguradade vormimisel.

Kui innovatiivsete ettevõtjate roll majanduse uuenemises on laialt tunnustatud, siis muude osapoolte panust kiputakse tihti alahindama. Sarnaselt Mazzucato (2013) sõnumile riikliku

⁴⁰ Käesolev alapunkt põhineb suuresti Grillitschi ja Sotarauta hiljutisel artiklil (2019), mis keskendub üksikisikute võimele asjade kulgu mõjutada ehk siis agentsusele (*agency*).

sektori olulisusest mitmete võtmeinnovatsioonide sünniloos, ei ole regionaalsed institutsioonid⁴¹ mitte ainult piiravad tegurid, vaid võivad olla väga olulised innovaatilise ettevõtluse võimaldamisel ja selle sünniks vajalike võimaluste sihipärasel loomisel. Loomulikult mõjutavad majanduskasvu regiooni tasandil oluliselt traditsioonilised institutsionaalsed tegurid nagu kohaliku valitsemise kvaliteet (nt madal korrupsioonitase, valitsuse aruandekohustus) (Ketterer & Rodríguez-Pose, 2018). Vähemtähtis ei ole aga ka institutsioonide kohanemisvõime, sest käesoleval raputava innovatsiooni (*disruptive innovation*) ajastul eeldab uute lahenduste kasutuselevõtt ja levik sageli samaaegseid muutusi institutsioonides (Miörner & Trippel, 2018). Neid muutusi algatavad nõ institutsionaalsed ettevõtjad (DiMaggio, 1988) – inimesed või inimeste grupid, organisatsioonid või organisatsioonide grupid, kes algatavad uute institutsioonide loomise või olemasolevate ümberkujundamise protsesse ning osalevad neis aktiivselt (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009). Nad esitavad olemasolevate reeglite ja praktikatele väljakutsed ning haaravad liidrirolli alternatiivsete lahenduste institutsionaliseerimisel (DiMaggio, 1988).

Mõju avaldamiseks vajavad institutsionaalsed ettevõtjad kollektiivset tuge, et mobiliseerida ressursse uue regionaalse arengutee tekkimiseks ja edenemiseks ning et koordineerida erinevate osapoolte tegevust. Eelkõige on vaja hea eestvedamisoskusega liidrit (või liidreid), kelle mõju suudaks ületada ühe organisatsiooni või institutsiooni piirid (Sotarauta & Pulkkinen, 2011). Teisisõnu on tarvis regionaalset eestvedamist – kedagi, kes vaataks kaugemale üksiktegi põgusatest kitsastest huvidest, pakkudes välja nõ 'kolmandaid lahendusi' ja kelle tegevus oleks seeläbi pikaajalise suunitlusega (Gibney, Copeland, & Murie, 2009; Grillitsch & Sotarauta, 2019). Eestvedajad peaksid innustama ja toetama ka teisi osapooli oma lepingulistest või seadusest tulenevatest kohustustest kaugemale minema (Gibney *et al.*, 2009).

Just eestvedamises nähakse viimasel ajal tegurit, mille puudumine regionaalarengu teooriates võib olla põhjuseks, mispärast ei suudeta jätkuvalt selgitada, miks mõned regioonid on edukad ja teised mitte (Rodríguez-Pose, 2013). Vastupidiselt üldlevinud arvamusele on küllaltki keerukas luua ühist visiooni, mis annaks suuna paljude väga erinevate huvide ja tulevikunägemustega osapooltele ning inspireeriks neid muutuste nimel tegutsema (Grillitsch & Sotarauta, 2019). Pealegi on muutustele suunatud asjakohaste poliitikate koostamine osutunud lihtsamaks kui nende hilisem edukas elluviimine. Taoline lahknevus teadmiste ja

⁴¹ Regionaalarengu uuringutes peetakse institutsioonide all silmas ühelt poolt reegleid, seadusi ja piiranguid, ning teiselt poolt majandus-, sotsiaal-, poliitilisi ja haridusorganisatsioone (Rodríguez-Pose & Storper, 2006; Storper, 1997).

valminud poliitikate püüdluste ning poliitikakujundajate võimekuse ja oskuste vahel neid ellu viia viitab liidrite ja eestvedamise olulisusele (Sotarauta, Beer, & Gibney, 2017). Eriti tähtis on see tänapäeva kompleksel ja interaktiivsel poliitikamaastikul, kus edukas arengutöö eeldab koordineerimistegevust mitmel tasandil ja paljude partnerite vahel (Sotarauta *et al.*, 2017).

Liidrid toimivad teadmiste vahendajana, tõlgendavad keskkonda, võimalusi ja huvisid, suudavad sõnastada visiooni regiooni tulevikust, inspireerivad teisi tegutsema ja aitavad mobiliseerida kohalike toetust, loovad ja vahendavad suhteid peamiste osapoolte vahel, kasutavad oma isiklike võrgustikke regiooni hüvanguks jne (Sotarauta & Beer, 2017; Sotarauta *et al.*, 2017). Seejuures tegelevad nad tihti pigem teiste aktiivsete osapoolte ja meediaga kui otse kohalike elanikega (Sotarauta & Beer, 2017). Neid iseloomustavad koostöövõimaluste ja konsensuse otsimine, teiste osapoolte võimekuste toetamine ja võimendamine, mis käib käsikäes valmisolekuga oma võimu jagada ja austusega teiste mõjukate osapoolte vastu (Sotarauta & Beer, 2017). Erinevalt ärikirjandusest, kus tooni annavad isikukesksed suurmehe, loomupärase liidri jmt lood, rõhutatakse regionaalse eestvedamise puhul pigem suhete ja protsesside tähtsust (Sotarauta & Beer, 2017).

Kes mingis arenguprotsessis eestvedajaks kujuneb on raske ennustada. Edukad liidrid kujunevad nõ alt-üles ja kuigi neil on reeglina kohalikus elus mõjukas positsioon, ei pruugi see sugugi formaalne olla (Sotarauta *et al.*, 2017). Pigem on oluline võimekus ühendada omavahel formaalsed ja mitteformaalsed osapooled. Kaasa aitavad ka varasemad eriilmelised ametikohad või hetkel mitme positsiooni esindamine, kuna need suurendavad väljavaateid tuvastada uusi võimalusi, innovatiivsust ja võimekust muutusi ellu viia, seda eriti ettevõtjate puhul. Eestvedamisprotsessi vältel võivad liidrid (või vähemalt nende formaalne roll) vajadusel vahetuda. Seega ei ole liidreid sageli mitte üks, vaid mitu. Need on inimesed, kes on kohalikele teada. Näiteks oskasid enamik küsitatud avaliku ja erasektori tunnustatud liidritest Soomes nimetada oma regioonis 6–20 kohalikku eestvedajat (Sotarauta & Beer, 2017).

Eestvedajate kujunemisloos ja edus on oluline ka riiklik institutsionaalne raamistik. Soome ja Austraalia näiteid kõrvutades leidsid Sotarauta ja Beer (2017), et kaasava valitsemisstiili ja koordineeritud turumajandusega Soomes on liidrite esilekerkimiseks tugevad ametlikud platvormid, mistõttu kujunesid eestvedajateks sagedamini kohalikud institutsioonid, esmajoones nende juhid. Tsentraliseeritud ja *laissez-faire*-tüüpi majandusega Austraalias olid eestvedajad aga üksikisikud ja pigem vabatahtlikkuse alusel. Keeruline ja sageli selgete piirideta eestvedamistöö võib liidriks 'kulukas' olla nõudes isikliku aja ja alternatiivsete

tegevusvõimaluste ohverdamist. Seetõttu saavad eestvedamisest suuremat kasu tõenäoliselt regioonid, kus liidrite käsutuses on piisavalt vaba aega ja ressursse (Stimson, Stough, & Salazar, 2009).

4. Regionaalne ebavõrdsus ja regionaalpoliitika

Kui ajalooliselt keskendus regionaalpoliitika OECD riikides regionaalsete ebavõrdsuste vähendamisele ehk sotsiaalselt õiglase jaotuse tagamisele läbi vaesemate piirkondade rahalise toetamise, siis sajandivahetuse paiku mitmetes riikides lähenemine regionaalarengule muutus (OECD, 2019). Põhjuseks oli paljuski rahulolematuse varasemate regionaalarengu programmide kehvade tulemustega, mille selgitamiseks lisandus regionaalpoliitika põhjenduste hulka lisaks turutõrkele ka süsteemitõrke⁴² argument. Enam ei ole regionaalpoliitika ainus siht konvergens ja senist ülalt-alla 'sotsiaalpoliitikat' asendas palju laiem meetmestik, mille eesmärk on regionaalse konkurentsivõime tõstmine ja regionaalse majanduskasvu panus riigi majandusse (OECD, 2019). Maailmapank võttis näiteks väga selge seisukoha, et majanduskasv on paratamatult ebahülgeline ning püüdlus riigi liiga varases arenguetapis regionaalset ebavõrdsust vähendada mõjub majanduskasvule pigem negatiivselt (World Bank, 2009). Euroopas oli 2015. aastaks vaid kolmes riigis regionaalpoliitika põhirõhk ainult probleemsetel regioonidel (Wishlade, 2019). Ühtlasi on eesmärgid nüüd sageli varasemast majandusnäitajatele keskendumisest laiemad (nt heaolu kasv) (OECD, 2018a).

Koos eesmärkide muutumisega vahetusid domineerivad seisukohad kahes suures regionaalpoliitilises debatis – kas toetama peaks inimesi või regioone, ja kui regioone, siis kas kõiki või ainult vaesemaid. Esimeses neist küsitakse, kas regionaalpoliitika peaks olema ruumiliselt 'pime'⁴³ või kohandatud vastavalt piirkondlikule kontekstile (st asukohapõhine). Esimese seisukoha pooldajad⁴⁴ väidavad, et toetades inimesi oskuste omandamisel või ettevõtlikkuse arendamisel rakenduvad tööle isekorrigeerivad mehhanismid (nt töötajate ruumiline liikumine, teadmiste kõrvalmõjud ja levik), mis tasakaalustavad majandustegevuse koondumise, ning toovad kaasa konvergenti (sissetulekute ühtlustumise, innovatsiooni leviku). Kogemus näitab aga midagi muud – tänapäeval tööjõu liikumine ja innovatsiooni levik pigem suurendavad ebavõrdsust (Iammarino *et al.*, 2018; Moretti, 2012). Lisaks on teadmiste

⁴² Koordinatsioonitõrke.

⁴³ Tihti esitatakse seda vastandust kui 'inimestele suunatud' ja 'kohtadele suunatud' poliitikad. Esimene on siiski eksitav, sest selle lähenemisega seotud poliitikameetmed on reeglina palju laialdasemad, ning kohtadele suunatud poliitikate eesmärk on ju lõppkokkuvõttes samuti inimeste heaolu.

⁴⁴ (Neo)klassikalise majandusteooria ja uue majandusgeograafia pooldajad. Neid kritiseerivad nii institutsionaalse kui ka evolutsioonilise majandusgeograafia toetajad.

kõrvalmõjud ruumiliselt piiratud. Seega turujõud enamasti pigem võimendavad kui kahandavad regionaalset ebavõrdsust (Myrdal, 1957).

Asukohapõhise poliitika eesmärk on aga võimaldada regioonidel kasutada piirkonna tugevusi endogeenseks majandusarenguks. Teisisõnu, regionaalpoliitika meetmed kohandatakse vastavalt iga piirkonna struktuursetele võimalustele, potentsiaalile ja piirangutele (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012; Rodríguez-Pose, 2018). Kuigi ka tänapäevase asukohapõhise poliitika üks põhieesmärke on regionaalse ebavõrdsuse vähendamine (Iammarino *et al.*, 2018) ei püüta seda saavutada läbi lõputute rahaülekannetega kõrge tootlikkusega regioonidelt kehvemale. Selle asemel püüeldakse õigluse poole aidates regioonidel realiseerida oma majanduslik potentsiaal läbi tööhõive ja tootlikkuse kasvu (OECD, 2019).

Kumb lahendus võiks paremini töötada sõltub osaliselt sellest, kas inimesed järgnevad töökohtadele või töökohad inimestele. Teisisõnu, kas regioonid kasvavad kuna kohalikud ettevõtted loovad uusi töökohti, mis meelitavad piirkonda ümberasujaid, või inimesed kolivad piirkonda parema elukvaliteedi otsingul ja teistel mittemajanduslikel põhjustel, ning selle 'järgnevad' töökohad (Ferguson, Ali, Olfert, & Partridge, 2007; Freeman & Soete, 1997; Steinnes, 1977). Vastusest sõltub kas regionaalpoliitika peaks keskenduma töökohtade loomisele (nõudluspõhine kasv) teatud piirkondades või, vastupidi, inimestele (pakkumispõhine). Traditsiooniliselt eeldatakse, et inimesed liiguvad sinna, kus on töökohad. Viimasel ajal on aga suuremat toetust leidnud ka vastupidine lähenemine – inimesed käivitavad regionaalset arengut.⁴⁵ Seda on näidanud mitmed uuringud just USAs. Empiiriline kirjandus ei ole siiski jõudnud ühtsele seisukohale, kuigi töö-järgneb-inimestele on saanud veidi tugevama toetuse (Hoogstra, Van Dijk, & Florax, 2017).

Konsensuse puudumist võib selgitada asjaolu, et inimesed-töökohad kanali suund ja tugevus varieerub sõltuvalt asukohast, ajahetkest, sektoritest ja inimestest (Tervo, 2016). Nii on Põhjamaade uuringud näidanud, et regionaalne areng on nõudluspõhine (Sörensson, 2012; Tervo, 2016; Østbye, Moilanen, Tervo, & Westerlund, 2018).⁴⁶ Samas on sektorid siiski

⁴⁵ Vaata näiteks Richard Florida (2005) teooriat loomingulise klassi olulisusest linnade arengus. Samas näib see kirjandussuund eiravat vastassuunalist inimesed-järgnevad-tööle-hüpoteesi ning seetõttu võib jõuda kallutatud järeldusteni (Storper & Scott, 2009).

⁴⁶ de Graaff, van Oort, and Florax (2012) leidsid Madalmaade majandust analüüsides, et töökohad järgnevad inimestele jaekaubanduses, avalikus, haridus- ja tervishoiusektoris. Tööstuses ja teistes sektorites aga järgnevad töökohad töökohtadele ehk siis olulised on sektoritevahelised seosed. See on sarnane Østbye *et al.* (2018) tulemusega, et töökohad järgnevad inimestele pigem 'nutikates' sektorites.

erinevad – 'nutikad' ja loomingulised sektorid 'järgnevad' kõrgharitud inimestele, aga ka teiste sektorite töökohtadele ehk siis mõju on kahesuunaline ning elanike ja tööhõive kasv 'toidavad' üksteist (Tervo, 2016; Østbye *et al.*, 2018). Kahesuunalist mõju kinnitas ka Sörenssoni uuring (2012) Rootsist leides ühtlasi, et inimesed-järgnevad-töökohtadele-kanal on veidi tugevam. Soome suurlinnades on kasv olnud aga pakkumispõhine (Tervo, 2016). Nii Soome kui Rootsi puhul võib tegemist olla regionaalse eripäraga (üksikud metropolipiirkonnad⁴⁷ ja suured madala asustustihedusega piirkonnad), mistõttu inimesed on 'sunnitud' kolima suurlinnadesse hea töökohta saamiseks vaatamata mugavuste olemasolule või mitte (Tervo, 2016). Regionaalseid erisusi mehhanismide tähtsuses on näidanud ka USA uuringud (Mathur & Song, 1995). Lisaks näitas (Ferguson *et al.*, 2007) Kanada kohta, et mittemajanduslikud põhjused on inimeste elukoha valikul olulisemad linnades (võrreldes maapiirkondadega) ning noorte ja pensionieelikute puhul. Üldisemalt on töö-järgneb-inimestele-kanal tugevnenud just viimasel ajal eeldatavasti seoses teadmuspõhise majanduse kasvuga (Hoogstra, van Dijk, & Florax, 2011).⁴⁸ Samas kaheldakse, kas seda kanalit toetav Richard Florida töödest (2005) innustatud loomingulisele klassile suunatud poliitika suudaks, sarnaselt traditsioonilistele töjõunõudluse poliitikatele, valla päästa regioonisiseselt kumuleerivaid protsesse (Østbye *et al.*, 2018).

Teine vaidlusteema regionaalpoliitikas on – kas toetada vaid mahajääjaid või kõiki piirkondi. Kui veel 10–15 aastat tagasi keskenduti ebavõrdsuste vähendamisele ja mahajääjatele, siis käesoleval, juba metropolide sajandiks nimetatud ajastul, on selle lähenemise enesestmõistetavus seatud küsimärgi alla. Linnaökonomikas domineerib vaade, et (suur)linnad on majanduse kasvumootoriks (näiteks Edward Glaeser kirjutab oma raamatus 'Linna triumf' (2011), et suured linnad teevad meid rikkamaks, targemaks, rohelisemaks, tervislikumaks ja õnnelikumaks) ja ning toetama peaks pigem linnu, eriti suurimaid ja edukamaid. Ka Maailmapank on valjuhäälselt toetanud seisukohta, et kõige efektiivsem tee vaesusest õitsengule on läbi majandustegevuse koondumise – kuigi linnadele keskendumine tähendab, et majanduskasv saab olema tasakaalustamatu, tuleks '...võidelda vaesuse, mitte jõukusega' (World Bank, 2009).

Linnakeskse mõtteviisiga mittenõustujad leiavad, et riigi tasandil moodustavad regioonid ühtse süsteemi, milles kõigil on täita oma roll, ja regionaalpoliitika peaks lähtuma tervikust. Riigi majanduse edukäik ei sõltu mitte ainult suurlinnadest, vaid kogu regionaalsüsteemi käekäigust

⁴⁷ Kõrge tootlikkus tingib vajaduse aglomeratsiooni järele.

⁴⁸ Lisaks on innovatsioonisektori kordajaefekt (mõju teiste sektorite tööhõive loomele) teistest kõrgem, nt kolm korda suurem tööstussektorist (Moretti, 2012).

(Barca *et al.*, 2012; OECD, 2009). Kui 'tagala' ei paku tuge suurematele linnadele, ei saa regionaalne süsteem tervikuna olla pikaajaliselt edukas. Näiteks näitab rida viimase kümnendi uuringuid, et Euroopas on keskmistel ja väiksematel regioonidel olnud oluline roll kasvu loomisel (Dijkstra *et al.*, 2013). OECD maades tuleb majanduskasvust ligi 40% väljastpoolt metropolipiirkondi, kusjuures maapiirkonnad kasvavad tihti väikelinnadest kiiremini (OECD, 2016). Nii suur majanduslik osakaal õigustab ka neile panustamist. Sellele vaatamata kiputakse näiteks keskmiste regioonide panust riigi majandusarengusse alahindama ja riikliku konkurentsivõime maksimeerimiseks peaksid valitsused neid oma potentsiaali ärakasutamisel rohkem toetama (OECD, 2006, 2012). Maailmapanga hinnangul saaks pelgalt juba olemasoleva potentsiaali ärakasutamisega tõsta ligi sajas ELi regioonis SKPd elaniku kohta EL keskmise suhtes keskestlābi 9 protsendipunkti võrra (Farole, Goga, & Ionescu-Heroiu, 2018). Pealegi valitseb oht, et püsivad regionaalsed erinevused võivad kaasa tuua populismi tõusu (Essletzbichler *et al.*, 2018) ja 'hüljatud' regioonide kättemaksu (Rodríguez-Pose, 2018). Samuti kipub ebavõrdsuse kasvades majanduskasv keskpikas perspektiivis hoopis langema (Dabla-Norris, Kochhar, Suphaphiphat, Ricka, & Tsounta, 2015).

Nii on hetkel valitsev arvamus, et regionaalpoliitika peaks keskenduma regioonide süsteemile tervikuna, tegelema kõigiga. Parim valik on kombinatsioon ruumi-pimedatest ja asukohapõhistest poliitikatest, sest liigne keskendumine tõhususele võib suurendada ebavõrdsust (ja see omakorda kahjustab tõhusust), ning vastupidi – vaid ebavõrdsusele pühendumine tõenäoliselt õõnestab tõhusust (Iammarino *et al.*, 2018). Nende kahe poliitika omavahelist konflikti rõhutavad teooriad on iganenud (Martin, 2008) ning mitmed tunnustatud regionaalarengu eksperdid ja mõttekojad (OECD, Brookings) leiavad, et vajalik on tegeleda mõlemaga korraga (Farole *et al.*, 2018; Hendrickson *et al.*, 2018; Iammarino *et al.*, 2018; OECD, 2012, 2019; Rodríguez-Pose, 2018). Isegi Maailmapank ei ole enam nii äärmuslik oma inimestele-suunatud linnakesksete poliitikasoovituste osas, kuigi rõhutab siiski jätkuvalt, et linnad on peamine kasvuallikas ja õigluse all peaks silmas pidama inimeste võrdseid võimalusi oma potentsiaali realiseerimiseks (Farole *et al.*, 2018). Asemele on kerkinud ebavõrdsuse vähendamise ja tootlikkuse kasvu eesmärkide lepitamisele püüdlev 'kaasava kasvu' (*inclusive growth*) idee, mis soovib tagada kõigile võimaluse osaleda majanduskasvu loomises ja kanda hoolt, et kõik saaksid tootlikkuse kasvust osa (OECD, 2018a).

Seega ei käsitleta regionaalarengut enam null-summa mänguna⁴⁹ (OECD, 2009) ning eesmärk

⁴⁹ Vt loova vs konkureeriva kasvu teooria punktis 3.

on ruumiliselt jaotatud areng ja arendustegevus (Hendrickson *et al.*, 2018).⁵⁰ Taibatud on, et piirkondlikule rahulolematusele vastuseismiseks pelgalt sotsiaalsest toest (sissetulekute toetamisest) ei piisa, vaid püüdlema peaks iga piirkonna potentsiaali ärakasutamisele ning 'tähtsusetute paikade' kohalikele võimaluste pakkumisele. Tasakaalu leidmine, kuidas anda inimestele võimalus kasvada oma kodukohas ja mitte neid lihtsalt subsidiidumide abil sinna kinnistada, ei ole muidugi kerge. Võluretsepid kohtade 'päästmiseks' puuduvad ja iga regioon peab leidma oma tee.

Iammarino *et al.* (2018) soovib kombinatsiooni, mida nad nimetavad 'kohatundlikud jaotatud arengu poliitikad' (*place-sensitive distributed development policies*). See tegeleb ühest küljest ruumiliste probleemide struktuursete põhjustega ja püüab samal ajal maksimaalselt ära kasutada ja arendada iga piirkonna arengupotentsiaali.⁵¹ Esimese osas peaksid kõik regioonid järgima üldiseid majanduspoliitika ja riigivalitsemise hea kogemuse soovitusi. Teisalt on oluline arvestada, et edukamate ja mahajääjate, keskuse ja äärealade lähi- ja keskerioodi arenguperspektiivid on erinevad, mistõttu neile ei sobi samad asukoha-põhised poliitikalahendused. Oma soovitustes ei keskendu autorid seejuures mitte igale üksikule piirkonnale vaid piirkondade gruppidele, mida iseloomustavad sarnased struktuursed tegurid (haridustase, teadus- ja tehnoloogiline võimekus, infrastruktuuri ja institutsioonide kvaliteet) ning seetõttu ka väljakutsed. Nad eristavad nelja regioonide gruppi sissetulekute taseme põhjal (väga kõrge, kõrge, keskmine ja madal SKP inimese kohta).⁵² Erinevalt varasemast ei keskenduta mõnele üksikule meetmele (nagu infrastruktuur), vaid tegemist on erinevaid valdkondi hõlmava koordineeritud poliitikaga, kuhu on kaasatud lisaks kohalikele ka teisi osapooli.⁵³ Kuna kohatundlik regionaalpoliitika peab olema paindlik ja kohanemisvõimeline, on põhiprobleem edukal rakendamisel sageli madal kohapealne institutsionaalne võimekus (Iammarino *et al.*, 2018), mille arendamisele soovitatakse pöörata suurt tähelepanu ('*capabilities first*') (OECD, 2018b).⁵⁴ Ja kuigi institutsioone käsitletakse enamasti majanduskasvu mõjutava fundamentaalse tegurina, osutavad empiirilised uuringud sellele, et regionaalsed institutsioonid võivad muutuda ka lühikeses ajaperspektiivis (Farole *et al.*, 2018).

⁵⁰ Kõigi regioonide arendamist toetab ka argument, et loovuse ja innovatsiooni tuleviku osas valitseb teadmatus. Parim majanduspoliitika on seega võimaldada võimalikult paljudel inimestel, ettevõtetel ja regioonidel oma võimeid (tootlikkus) majanduses maksimaalselt rakendada (Iammarino *et al.*, 2018).

⁵¹ Loetelu võimalikest regionaalsetest tugevustest leiab OECD raportist (2019:33).

⁵² Maailmapanga raport pakub alternatiivse jaotusena: madala/kõrge sissetulekuga ja madala/kõrge majanduskasvuga regioonid (Farole *et al.*, 2018).

⁵³ Ülevaate tänapäevase asukoha-põhise regionaalpoliitika põhimõtetest leiab OECD raportist (2019:35).

⁵⁴ Viidatud raport annab ülevaate OECD soovitustest regionaalpoliitika vallas. Sarnased põhjalikud soovitusel leiab veel näiteks: Iammarino *et al.* (2018), Hendrickson *et al.* (2018) ja (Farole *et al.*, 2018).

Summary

Regional inequality is on the rise in developed world, but also in many developing countries. While several large cities have been successful in increasing prosperity during the last decade many more regions have not been able to regain the pre-crisis levels of employment and productivity. The world has been split into winner and losers with the gap between the two continuing to grow.

This lack of convergence has led to discontent in the regions left behind as people feel treated unfairly and have a sense of hopelessness about the future. This in turn poses challenges to the society by threatening political stability, social cohesion and economic development.

The standard toolbox of economic policy – neoclassical models – provides worryingly little guidance in mitigating the issue of regional inequality since it disregards the problem by suggesting eventual convergence in long term. However, the current post-crisis experience points to the opposite – open globalising economy lacks self-correcting regional convergence mechanisms. Contrary to the theoretical expectations the success of big cities has not spread to the rest of the regions. Moreover, this divergence is driven by broad structural changes in the world economy that are likely to endure (e.g. jobless growth, skills needed in new economy are prevalent in big cities, globalisation induced relocation of businesses to low-cost countries etc.). In addition, labour mobility as a convergence mechanism has been overestimated. All this suggests that to understand and guide national economic development the role of ‘space’ should be taken more seriously than in classical models. We should instead look for answers in alternative theories of regional growth and development. These pay more attention to place specific regional capabilities, agglomeration forces and externalities, institutions, innovation system etc.

Full convergence is, of course, not a reasonable goal since structural factors (capital, labour, technology, institutions), which both enable and constrain economic growth in short and medium term, change slowly. This means that each regions has its own development trajectory and potential. Yet, in light of the triumph of star cities it is easy to overlook the potential of middle-size and small regions. This might be costly – as recent European experience shows many of these regions have been important sources of national growth. Instead of focusing only on cities the regional policy goal should be to maximum extent make use of and develop each

region's development potential. And while both growth factors internal and external to region are important here, the focus should be on the former since only these can form a basis for long-term sustainable growth. Furthermore, the role of purposeful actions by individuals in shaping the regional 'futures' should not underestimated, including the contribution of institutional entrepreneurship and place leadership to support the innovative endeavours of local entrepreneurs.

Viidatud allikad

- Acs, Z. J. (2002). *Innovation and the Growth of Cities*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ahrend, R., Lembcke, A. C., & Schumann, A. (2017). The Role of Urban Agglomerations for Economic and Productivity Growth. *International Productivity Monitor*, 32, 161–179.
- Alcidi, C., Núñez Ferrer, J., Di Salvo, M., Musmeciand, R., & Pilati, M. (2018). Income Convergence in the EU: A tale of two speeds. *CEPS Policy Brief*, January 2018.
- Alonso, W. (1973). Urban zero population growth. *Daedalus*, 109, 191–206.
- Andersson, M., Larsson, J. P., & Wernberg, J. (2019). The economic microgeography of diversity and specialization externalities – firm-level evidence from Swedish cities. *Research Policy*, 48(6), 1385–1398. doi:<https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.02.003>
- Andersson, M., & Lööf, H. (2011). Agglomeration and productivity: evidence from firm-level data. *The Annals of Regional Science*, 46(3), 601–620. doi:10.1007/s00168-009-0352-1.
- Armstrong, H. W. (1995). Convergence among the regions of the European Union, 1950–1990. *Papers in Regional Science*, 74(2), 143–152.
- Armstrong, H. W., & Taylor, J. (1993). *Regional economics and policy*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Armstrong, H. W., & Taylor, J. (2000). *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell.
- Arshad, S., Hu, S., & Ashraf, B. N. (2018). Zipf's law and city size distribution: A survey of the literature and future research agenda. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 492, 75–92. doi:<https://doi.org/10.1016/j.physa.2017.10.005>.
- Baldwin, R. E. (2016). *The Great Convergence*: Harvard University Press.
- 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), 134–152.
- Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2), 223–251.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3, 65–107. doi:10.1080/19416520903053598.
- Baumol, W. J. (1986). Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-run Data Show. *American Economic Review*, 76(5), 1072–1085.
- Baumont, C., Ertur, C., & LeGallo, J. (2003). Spatial Convergence Clubs and the European Regional Growth Process, 1980–1995. In B. Fingleton (Ed.), *European Regional Growth*. Berlin: Springer-Verlag.

- Beaudry, C., & Schiffauerova, A. (2009). Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate. *Research Policy*, 38(2), 318–337.
- Boschma, R. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74. doi:10.1080/0034340052000320887.
- Boschma, R. (2008). Regional Innovation Policy. In B. Nooteboom & E. Stam (Eds.), *Micro-foundations for Innovation Policy* (pp. 315–341). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boschma, R., & Frenken, K. (2011). Technological relatedness and regional branching. In H. Bathelt, M. P. Feldman, & K. D.F (Eds.), *Beyond Territory. Dynamic Geographies of Knowledge Creation, Diffusion and Innovation* (pp. 64–81). Oxford: Routledge.
- Cainelli, G., Ganau, R., & Iacobucci, D. (2016). Do Geographic Concentration and Vertically Related Variety Foster Firm Productivity? Micro-Evidence from Italy. 47(2), 197–217. doi:10.1111/grow.12112.
- Capello, R. (2011). Location, Regional Growth and Local Development Theories. *AESTIMUM*, 58, 1–25. doi:<http://dx.doi.org/10.13128/Aestimium-9559>.
- Capello, R., & Nijkamp, P. (2011). Chapter 15: Regional Growth and Development Theories Revisited. In R. Stimson, R. R. Stough, & P. Nijkamp (Eds.), *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Chatterji, M. (1992). Convergence Clubs and Endogenous Growth. *Oxford Review of Economic Policy*, 8(4), 57–69.
- Cheshire, P. C., & Malecki, E. J. (2004). Growth, development, and innovation: A look backward and forward. *Papers in Regional Science*, 83(1), 249–267. doi:10.1007/s10110-003-0185-8.
- Ciccone, A. (2002). Agglomeration effects in Europe. *European Economic Review*, 46(2), 213–227.
- Combes, P.-P., Duranton, G., Gobillon, L., Puga, D., & Roux, S. (2012). The Productivity Advantages of Large Cities: Distinguishing Agglomeration From Firm Selection. *Econometrica*, 80(6), 2543–2594. doi:10.3982/ecta8442.
- Crescenzi, R., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2007). The territorial dynamics of innovation: a Europe–United States comparative analysis. *Journal of Economic Geography*, 7(6), 673–709. doi:10.1093/jeg/lbm030.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F., & Tsounta, E. (2015). Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. *IMF Staff Discussion Notes 15/13*. doi:10.5089/9781513555188.006.
- de Graaff, T., van Oort, F. G., & Florax, R. J. G. M. (2012). Regional Population-Employment Dynamics Across Different Sectors of the Economy. 52(1), 60–84. doi:10.1111/j.1467-9787.2011.00753.x.
- Demertzis, M., Sapir, A., & Wolff, G. B. (2019). Promoting sustainable and inclusive growth and convergence in the European Union. *Bruegel Policy Contribution*.

- Diamond, R. (2016). The determinants and welfare implications of US workers' diverging location choices by skill, 1980–2000. *American Economic Review*, 106(3), 479–524.
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., & McCann, P. (2013). The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities. *European Planning Studies*, 21(3), 334–354. doi:10.1080/09654313.2012.716245.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment* (pp. 3–22). Cambridge, MA: Ballinger.
- Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G., & Soete, L. (1988). *Technological Change and Economic Theory*. London: Pinter.
- Duranton, G. (2011). California Dreamin': The Feeble Case for Cluster Policies. *Review of Economic Analysis*, 3(1), 3–45.
- Duranton, G., & Overman, H. G. (2005). Testing for Localization Using Micro-Geographic Data. *The Review of Economic Studies*, 72(4), 1077–1106. doi:10.1111/0034-6527.00362.
- Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In J. V. Henderson & J. V. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 4, pp. 2063–2117). Amsterdam: North-Holland.
- EBRD. (2017). *Transition Report 2016-17. Transition for all: Equal opportunities in an unequal world*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- EC. (2017). *My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion* (E. Commission Ed.). Brussels: European Commission.
- Farole, T., Goga, S., & Ionescu-Heroiu, M. (2018). *Rethinking lagging regions: Using Cohesion Policy to deliver on the potential of Europe's regions*. Retrieved from Washington, D.C.:
- Ferguson, M., Ali, K., Olfert, R., & Partridge, M. D. (2007). Voting with their feet: Jobs versus amenities. *Growth and Change*, 38, 77–110.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. London: Routledge.
- Florida, R. (2017). *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class-and What We Can Do About It*. New York: Basic Books.
- Florida, R., Adler, P., & Mellander, C. (2017). The city as innovation machine. *Regional Studies*, 51(1), 86–96. doi:10.1080/00343404.2016.1255324.
- Freeman, C., & Soete, L. (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Frenken, K., Van Oort, F., & Verburg, T. (2007). Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth. *Regional Studies*, 41(5), 685–697. doi:10.1080/00343400601120296.
- Frey, W. H. (2009). *The Great American Migration Slowdown: Regional and Metropolitan Dimensions*. Washington DC: Brookings Institution.

- Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Giannone, E. (2017). Skill-Biased Technical Change and Regional Convergence. *Society for Economic Dynamics, Meeting Papers 190*.
- Gibney, J., Copeland, S., & Murie, A. (2009). Toward a 'New' Strategic Leadership of Place for the Knowledge-based Economy. *Leadership*, 5(1), 5–23. doi:10.1177/1742715008098307.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Press.
- Grabher, G. (1993). The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In G. Grabher (Ed.), *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks* (pp. 255–277). London: Routledge.
- Grillitsch, M., & Sotarauta, M. (2019). Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces. *Progress in Human Geography*. doi:10.1177/0309132519853870.
- Harris, R. (2011). Models of Regional Growth: Past, Present and Future. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 913–951. doi:10.1111/j.1467-6419.2010.00630.x.
- Hassink, R. (2010). Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas. In R. Boschma & R. Martin (Eds.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography* (pp. 450–468). Cheltenham: Edward Elgar.
- Hassink, R., & Shin, D.-H. (2005). Guest Editorial: The restructuring of old industrial areas in Europe and Asia. 37(4), 571–580. doi:10.1068/a36273.
- Hendrickson, C., Muro, M., & Galston, W. A. (2018). *Countering the Geography of Discontent: Strategies for Left-Behind Places*. Washington, D.C.: Brookings.
- Henning, M., Lundquist, K.-J., & Olander, L.-O. (2016). Regional analysis and the process of economic development: changes in growth, employment and income. In J. Ljungberg (Ed.), *Structural Analysis and the Process of Economic Development* (pp. 149–173). New York: Routledge.
- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A.-L., & Hausmann, R. (2007). The Product Space Conditions the Development of Nations. *Science*, 317(5837), 482–487. doi:10.1126/science.1144581.
- Hoogstra, G. J., van Dijk, J., & Florax, R. J. G. M. (2011). Determinants of Variation in Population-Employment Interaction Findings: A Quasi-Experimental Meta-Analysis. *Geographical Analysis*, 43(1), 14–37.
- Hoogstra, G. J., Van Dijk, J., & Florax, R. J. G. M. (2017). Do jobs follow people or people follow jobs? A meta-analysis of Carlino–Mills studies. *Spatial Economic Analysis*, 12(4), 357–378.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (2018). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19, 273–298. doi:10.1093/jeg/lby021.

- Isaksen, A., & Tripl, M. (2016). Path Development in Different Regional Innovation Systems. In M. D. Parrilli, R. D. Fitjar, & A. Rodriguez-Pose (Eds.), *Innovation Drivers and Regional Innovation Strategies* (pp. 66–84). New York and London: Routledge.
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books.
- Ketterer, T. D., & Rodríguez-Pose, A. (2018). Institutions vs. ‘first-nature’ geography: What drives economic growth in Europe's regions? , *97*(S1), S25–S62. doi:10.1111/pirs.12237.
- Lee, N., & Nathan, M. (2010). Knowledge workers, cultural diversity and innovation: evidence from London. *International Journal of Knowledge-Based Development*, *1*(1/2), 53–78. doi:10.1504/IJKBD.2010.032586.
- Los, B., McCann, P., Springford, J., & Thissen, M. (2017). The mismatch between local voting and the local economic consequences of Brexit. *Regional Studies*, *51*(5), 786–799. doi:10.1080/00343404.2017.1287350.
- Lu, M., & Wan, G. (2014). Urbanization and Urban Systems in the People's Republic of China: Research Findings and Policy Recommendations. *Journal of Economic Surveys*, *28*(4), 671–685. doi:10.1111/joes.12078.
- Lundquist, K.-J., Olander, L.-O., & Henning, M. (2008). Decomposing the technology shift: evidence from the Swedish manufacturing sector. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *99*(2), 145–159.
- Lundquist, K.-J., Olander, L.-O., & Martynovich, M. (2017). The technology shift thesis: Understanding long term growth and transformation in a regional system. *Working Paper, Department of Human Geography, Lund University*.
- Markusen, A. (1999). Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies. *Regional Studies*, *33*(9), 869–884. doi:10.1080/00343409950075506.
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics*. London: Macmillan.
- Martin, H., & Martin, R. (2017). Policy capacities for new regional industrial path development – The case of new media and biogas in southern Sweden. *Environment and Planning C: Politics and Space*, *35*(3), 518–536. doi:10.1177/0263774x16665845.
- Martin, P., Mayer, T., & Mayneris, F. (2011). Spatial concentration and plant-level productivity in France. *Journal of Urban Economics*, *69*(2), 182–195.
- Martin, R. (2008). National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new ‘trade-off’ thinking in regional policy discourse. *Regional Science Policy & Practice*, *1*(1), 3–13. doi:10.1111/j.1757-7802.2008.00003.x.
- Martin, R. (2015). Rebalancing the Spatial Economy: The Challenge for Regional Theory. *Territory, Politics, Governance*, *3*(3), 235–272. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/21622671.2015.1064825>.

- Martin, R., & Sunley, P. (1998). Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development. *Economic Geography*, 74(3), 201–227. doi:10.1111/j.1944-8287.1998.tb00113.x.
- Martin, R., & Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5–35. doi:10.1093/jeg/3.1.5.
- Martin, R., & Sunley, P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal of Economic Geography*, 6(4), 395–437. doi:10.1093/jeg/lbl012.
- Martin, R., & Sunley, P. (2011). Conceptualizing Cluster Evolution: Beyond the Life Cycle Model? *Regional Studies*, 45(10), 1299–1318. doi:10.1080/00343404.2011.622263.
- Martin, R., & Tripp, M. (2017). The evolution of the ICT cluster in southern Sweden – regional innovation systems, knowledge bases and policy actions. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 99(3), 268–283. doi:10.1080/04353684.2017.1344559.
- Mathur, V. K., & Song, F. M. (1995). The dynamics of regional population and employment growth. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 7(1), 70–88. doi:10.1111/j.1467-940X.1995.tb00063.x.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state*. London: Anthem Press.
- McCann, P. (2018). The trade, geography and regional implications of Brexit. *Papers in Regional Science*, 97(1), 3–8. doi:10.1111/pirs.12352.
- McCann, P. (2019). *Perceptions of Regional Inequality and the Geography of Discontent: Insights from the UK*. London: UK2070 Commission.
- McCann, P., & Acs, Z. J. (2011). Globalization: Countries, Cities and Multinationals. *Regional Studies*, 45(1), 17–32. doi:10.1080/00343404.2010.505915.
- Meijers, E. (2005). Polycentric Urban Regions and the Quest for Synergy: Is a Network of Cities More than the Sum of the Parts? , 42(4), 765–781. doi:10.1080/00420980500060384.
- Meijers, E., & Burger, M. (2017). Stretching the concept of ‘borrowed size’. *Urban Studies*, 54(1), 269–291. doi:10.1177/0042098015597642.
- Meijers, E., Hoogerbrugge, M., & Hollander, K. (2014). Twin cities in the process of metropolisation. *Urban Research & Practice*, 7(1), 35–55. doi:10.1080/17535069.2013.827906.
- Meijers, E., & Romein, A. (2003). Realizing Potential: Building Regional Organizing Capacity in Polycentric Urban Regions. *10(2)*, 173–186. doi:10.1177/0969776403010002005.
- Melo, P. C., Graham, D. J., & Noland, R. B. (2009). A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies. *Regional Science and Urban Economics*, 39(3), 332–342. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.12.002>.
- Menzel, M.-P., & Fornahl, D. (2010). Cluster life cycles--dimensions and rationales of cluster evolution. *Industrial and Corporate Change*, 19(1), 205–238.

- Miörner, J., & Trippl, M. (2018). Embracing the future: Path transformation and system reconfiguration for self-driving cars in West Sweden. *Papers in Economic Geography and Innovation Studies*, 2018/04.
- Molloy, R., Smith, C. L., & Wozniak, A. (2014). Declining Migration Within the US: The Role of the Labor Market. *Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board*.
- Moretti, E. (2012). *The New Geography of Jobs*. Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. London: Duckworth.
- Neffke, F., Hartog, M., Boschma, R., & Henning, M. (2018). Agents of Structural Change: The Role of Firms and Entrepreneurs in Regional Diversification. *Economic Geography*, 94(1), 23–48. doi:10.1080/00130095.2017.1391691.
- Neffke, F., Henning, M., Boschma, R., Lundquist, K.-J., & Olander, L.-O. (2011). The Dynamics of Agglomeration Externalities along the Life Cycle of Industries. *Regional Studies*, 45(1), 49–65. doi:10.1080/00343401003596307.
- Nijkamp, P., & Abreu, M. (2009). Regional Development Theory. In N. Thrift & R. Kitchin (Eds.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam and Boston: Elsevier.
- Nooteboom, B. (2000). *Learning and innovation in organizations and economies*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (2006). *Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2009). *How Regions Grow*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Promoting Growth in All Regions*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2014*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *The Metropolitan Century*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *OECD Regions at a Glance 2016*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018a). *Productivity and Jobs in a Globalised World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018b). *Rethinking Regional Development Policy-making*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *OECD Regional Outlook 2019*. Paris: OECD Publishing.
- Partridge, M. D., Rickman, D. S., Olfert, M. R., & Ali, K. (2012). Dwindling U.S. internal migration: Evidence of spatial equilibrium or structural shifts in local labor markets? *Regional Science and Urban Economics*, 42(1), 375–388. doi:<https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2011.10.006>.
- Patuelli, R. (2007). *Regional labour markets in Germany*. (PhD dissertation), Free University, Amsterdam.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 51(1), 46–57. doi:10.1080/00343404.2016.1158802.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.

- Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, November-December, 77–90.
- Richardson, H. W. (1973). *Regional Growth Theory*. London: Macmillan.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. doi:10.1080/00343404.2012.748978.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. doi:10.1093/cjres/rsx024.
- Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2006). Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects. *Economic Geography*, 82(1), 1–25. doi:10.1111/j.1944-8287.2006.tb00286.x.
- Romei, V. (2016). Widening regional disparities in Europe. *Financial Times*, March 16. Retrieved from <https://www.ft.com/content/539593ff-68ce-34a3-a672-20398c832c19>.
- Rosenthal, S., & Strange, W. (2003). Geography, Industrial Organization, and Agglomeration. *The Review of Economics and Statistics*, 85(2), 377–393.
- Rosenthal, S., & Strange, W. (2004). Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. In J. V. Henderson & J. F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 4, pp. 2119–2171). Amsterdam: Elsevier.
- Rosés, J., & Wolf, N. (2018). Regional Economic Development in Europe, 1900-2010: A description of the Patterns. *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, DP12749.
- Sala-i-Martin, X. (1996). The Classical Approach to Convergence Analysis. *Economic Journal*, 106, 343–370.
- Saxenian, A. (1994). *Regional advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94. doi:10.2307/1884513.
- Sotarauta, M., & Beer, A. (2017). Governance, agency and place leadership: lessons from a cross-national analysis. *Regional Studies*, 51(2), 210–223. doi:10.1080/00343404.2015.1119265.
- Sotarauta, M., Beer, A., & Gibney, J. (2017). Making sense of leadership in urban and regional development. *Regional Studies*, 51(2), 187–193. doi:10.1080/00343404.2016.1267340.
- Sotarauta, M., & Pulkkinen, R. (2011). Institutional Entrepreneurship for Knowledge Regions: In Search of a Fresh Set of Questions for Regional Innovation Studies. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 29(1), 96–112. doi:10.1068/c1066r.
- Steinnes, D. N. (1977). Causality and intraurban location. *Journal of Urban Economics*, 4(1), 69–79. doi:[https://doi.org/10.1016/0094-1190\(77\)90031-6](https://doi.org/10.1016/0094-1190(77)90031-6).
- Stimson, R., Stough, R., & Salazar, M. (2009). *Leadership and the institutions of regional endogenous development*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press.
- Storper, M. (2011). Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics. *Journal of Economic Geography*, 11(2), 333–346. doi:10.1093/jeg/lbq033.
- Storper, M., & Scott, A. J. (2009). Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, 9(2), 147–167. doi:10.1093/jeg/lbn052.
- Sörensson, R. (2012). Population and employment location in Swedish municipalities 1994–2004. *The Annals of Regional Science*, 48(3), 743–762.
- Teece, D., & Pisano, G. (2003). The Dynamic Capabilities of Firms. In C. W. Holsapple (Ed.), *Handbook on Knowledge Management: Knowledge Directions* (pp. 195–213). Berlin and Heidelberg: Springer.
- Tervo, H. (2016). Do People Follow Jobs or Do Jobs Follow People? The Case of Finland in an International Context. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 46(1), 244–269.
- Tödting, F., & Trippel, M. (2011). Regional Innovation Systems. In P. Cooke, B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz, & F. Tödting (Eds.), *Handbook of Regional Innovation and Growth* (pp. 455–466). Cheltenham: Edward Elgar.
- van Meeteren, M., Neal, Z., & Derudder, B. (2016). Disentangling agglomeration and network externalities: A conceptual typology. *Papers in Regional Science*, 95(1), 61–80. doi:10.1111/pirs.12214.
- Wishlade, F. (2019). The rise of populism, regional disparities and the regional policy response. *European Policy Research Paper, University of Strathclyde Publishing, No. 109*.
- World Bank. (2009). *World development report 2009: Reshaping economic geography*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Zipf, G. K. (1949). *Human Behavior and the Principle of Least Effort*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Østbye, S., Moilanen, M., Tervo, H., & Westerlund, O. (2018). The creative class: do jobs follow people or do people follow jobs? *Regional Studies*, 52(6), 745–755. doi:10.1080/00343404.2016.1254765.

Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

arenguseire@riigikogu.ee

riigikogu.ee/arenguseire