

2. PEATÜKK.REGIONAALSE ARENGU JÄTKUSUUTLIKKUSE ANALÜÜSI ALUSED

Janno Reiljan

Sissejuhatus

Praktiliste juhtimisülesannete lahendamisel nõuab üldise ja abstraktse jätkusuutlikkuse kontseptsiooni rakendamine üleminekut globaalselt lähenemisviisilt lokaalsele ja arvestamist subjektide huvide erinevusega. See tähendab eri tasandite väljatoomist jätkusuutlikkuse käsitlustes. Üldist tähelepanu pälvivad eelkõige globaalsed strateegiad ja lepingud (näiteks Kyoto protokoll), aga ka võimsate riikidevaheliste ühenduste (näiteks EL) ettevõtmised. Peamine töö arengu jätkusuutlikkuse tagamisel tehakse aga sõltumatutes riikides, kus on vaja üles ehitada hierarhiline süsteem, mis hindaks jätkusuutlikkust ning hõlmaks strateegilise juhtimise riiki tervikuna ja selle eri tasandi regioone (Strategies for sustainable ... 2001: 29b–31).

Käesoleva peatüki eesmärgiks on kohandada arengu jätkusuutlikkuse kontseptsioon konkreetse arenguülesande – tasakaalustatud regionaalse arengu – lahendamise spetsiifilistele tingimustele. Eesmärgi saavutamiseks uuritakse kõigepealt regionaalse arengu tasakaalustamise probleeme ja tähtsust erinevatel tasanditel, seejärel käsitletakse regiooni spetsiifikat jätkusuutlikkuse analüüsi objektina ja lõpuks luuakse Eesti regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsi struktuur dimensioonide, valdkondade ja näitajate lõikes.

2.1. Regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsi tähtsus

Regionaalarengu jätkusuutlikkuse käsitluses määrava tähtsusega on regioonide arengutingimuste ja elanikkonna huvide spetsiifika arvestamine. Maailmast kui ühtsest tervikust lähtuvad arengu jätkusuutlikkuse käsitlused lähevad vastuollu regioonide objektiivsete erinevuste arvestamise vajadusega. Näiteks ei arvestata isegi keskkonna jätkusuutlikkust tagavate regulatsioonide otsinguil piisavalt asjaoluga, et looduse pakutud võimalused ja seatud piirangud inimtegevusele, aga ka inimese sõltuvus

looduskeskkonnast on regioonide lõikes väga erinevad. Veelgi suuremad probleemid kerkivad jätkusuutliku arengu globaalse käsitluse teele, kui vaatluse alla võetakse demograafilise, kultuurilise, sotsiaalse, majandusliku ja poliitilise arengu küsimused nende ajalooliselt kujunenud ühiskondlikus koostoimes ja vaimses (religioosses, psühholoogilises) kontekstis.

Kõrgeltarenenud tööstusriikide omavahelise suhtluse ja arengumudelite reeglite rakendamine kogu maailmas tähendab paljudele teistsuguse sisuga ühiskondlikele kooslustele paratamatut hävingut, sest nad osutuvad neile olemuslikult võõrastes konkurentsitingimustes mittejätkusuutlikeks. Majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengubaasi kaotamine kutsub aga inimestes esile protesti ja vastuhaku, mis destabiliseerib kogu maailma arengut. Seetõttu tugevneb üha mõjukama globaliseerumise ideoloogia kõrval ka antiglobalistlik kriitika (Soborski 2004: 31–46).

Senini pole suudetud leida mõjusaid meetmeid maailma arengu regionaalse tasakaalustamatuse vähendamiseks. Alates 1960. aastatest on maailma regionaalne tasakaalustamatus hoopiski süvenenud (vt. Soubbotina 2004). Kuna arenenud riikide diktaati vähemarenenute suhtes püütakse rakendada „objektiivse ja teadusliku” jätkusuutlikkuse kontseptsiooni varjus, siis kutsub selline lähenemisviis esile kahtlused ja kriitika ka kontseptsiooni enda suhtes.

EL-s mõistetakse väga hästi regionaalsest tasakaalustamatusest tulenevaid ohte (poliitiline ebastabiilsus, migratsioon, urbaniseerumine) arengu jätkusuutlikkusele. Euroopa Komisjon tõstis 2001. aastal jätkusuutliku arengu strateegia väljatöötamiseks juhendeid andes ühe tähtsamana esile regionaalse aspekti: “Regionaalne tasakaalustamatus on EL-s jätkuvalt tõsiseks mureks.” (A European Union strategy ... 2002: 21) Jätkusuutliku regionaalarengu kindlustamisele suunatud poliitika alused formuleeris 2000. aastal Euroopa Majanduskomisjon (ECE Strategy for ... 2001). EL ühispoliitika ongi peamiselt suunatud regionaalse arengu tasakaalustamisele. EL taotleb ühispoliitikatega eri piirkondade arengutaseme ühtlustamist ja mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades, sealhulgas saartel ja maapiirkondades.

Regionaalse arengu jätkusuutlikkuse kindlustamisel tuleb lahendada spetsiifilised maapiirkondade probleemid, millest saab hea ülevaate kaheksa Põhjala ja Balti riigi võrdlevanalüüsi alusel (vt. Nordic-Baltic Cooperation ... 2000). Selle analüüsiga tõstetakse esile eelkõige põllu-

majanduse ja metsanduse rolli maa-asustuse säilitamisel ning maainimeste varustamisel töö ja sissetulekuga. Seoses valmistumisega EL-i astumiseks ja kuulumisega nüüd EL koosseisu rakendusi ka Eestis järkjärgult maaelu arengu jätkusuutlikkuse tagamise euroopalikud meetmed. Samal ajal on põllumajanduse mõju maaelu arengu jätkusuutlikkusele kahetine: arenenud tööstusriikide kemikaalide kasutamisel põhinev intensiivne keskkonnakahjulik põllumajandus suurendab küll mõnevõrra hõivet nenede riikide maapiirkondades, kuid kahjustab riiklike toetuste ja kaitsemeetmetega vaeste arengumaade madala intensiivsusega looduslähedast põllusaaduste tootmist ning jätab niigi madala sissetulekutasemega maapiirkondade elanikkonna töö ja sissetulekuta (Sustainable Development ... 2001: 33–34). Põllu- ja metsamajanduse jätkusuutlikkuse objektiivseks hindamiseks on välja töötatud asjakohased näitajate süsteemid (Sustainability Indicators 1997: 221–236).

Regionaalse arengu jätkusuutlikkus sõltub energia ja sidega varustatuse kõrval suurel määral transpordi infrastruktuuri olemasolust ja kvaliteedist. Side alal rõhutatakse eriti Interneti kättesaadavuse laiendamist kõigile regioonidele ja elanikkonna kihtidele, et suurendada osalust ja informeeritust maailmaprotsessides toimuvast (Sustainable Development ... 2001: 25–26).

Transpordi areng „lühendab” vahemaid ja liidab varem eraldi arenenud piirkondi üha suuremateks tervikregioonideks. Samas lõhub üha tihedam teedevõrk looduskeskkonda ja toimetulek transpordi tekitatud heitmetega muutub üha teravamaks keskkonnaprobleemiks. Transpordi kandev roll majanduse ja kogu ühiskonna arengus ning sellest tulenev koormuse kasv looduskeskkonnale muudab jätkusuutliku arengutee leidmise selles valdkonnas eriti keeruliseks ja esialgu pole sel alal veel märgatavat edu saavutatud (Sustainable Development ... 2001: 21). Transpordiga seotud jätkusuutlikkuse probleemide käsitlemiseks on välja töötatud spetsiaalne näitajate süsteem (Sustainability Indicators 1997: 237–241). Euroopa Komisjon on ka selles osas oma arengujuhised andnud (Europe at a crossroads ... 2003).

Energiaga varustatus on maailmas regioonide lõikes väga ebaühtlane. See tähendab energiakasutuse olulist kasvu maailmas, et energia kasutust regioonide lõikes ühtlustada. Energiaga varustamisel on oluliseks probleemiks peagi ammenduvate fossiilsete energiaressursside suur osatähtsus, mis omakorda koormab looduskeskkonda suure ja üha kasvava

heitmehulgaga (Sustainable Development ... 2001: 40–43). Maailmas elab elektrita umbes kaks miljardit inimest ja seetõttu on elektrivarustuse võimaldamine otsustava tähtsusega, et saavutada millenniumideklaratsioonis püstitatud eesmärk: vähendada vaesuses elavate inimeste arvu 2015. aastaks poole võrra (Energy and sustainable ... 2002: V).

Eestis on probleemiks elektrienergia tootmise kontsentreeritus, mis suurendab ülekande ja jaotusega seotud kulutusi. Energiavarustuse mõju regionaalarengu jätkusuutlikkusele pole aga seni Eestis uuritud, peatahelepanu on suunatud energia tootmise jätkusuutlikkusele (vt. Põhjala foorum 2003).

Eestis on vaja teha tõsist tööd, et luua alused euroopaliku regionaalpoliitika rakendamiseks. Euroopa Komisjoni hinnangul eristab Eestit teistest EL samas suurusjärgus regioonidest mitu iseloomulikku tunnusjoont: geograafilise asendi poolest asub Eesti kaugel Euroopa tuumikregioonidest, omades viimastega suhteliselt tagasihoidlikke transpordiühendusi. Eesti on võrreldes teiste Euroopa regioonidega hõredalt asustatud (ca 75% vähem inimesi ruutkilomeetri kohta kui EL-s keskmiselt) ning kõige kiiremini väheneva rahvastiku ja tööjõuressursiga liikmesriik. Eestisesed piirkondlikud arengud erinevad märkimisväärselt muudest sama suurusjärku regioonide arengutest EL-s. (Eesti regionaalarengu ... 2004, punkt 3.1)

Eesti riigi esimene regionaalpoliitika alusdokument oli regionaalpoliitika kontseptsioon, mille Vabariigi Valitsus 1994. aastal heaks kiitis. 1999. aastal valmis Eesti regionaalarengu strateegia EL-iga liitumise eelseks perioodiks. 2005. aasta mais Eesti valitsuse poolt heaks kiidetud „Eesti regionaalarengu strateegia 2004. – 2015.a.” märgitakse (vt. punkt 3.2): „1999. a. Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud Eesti regionaalarengu strateegia püstitas riigi regionaalpoliitika otseseks eesmärgiks regionaalarengu tasakaalustamise kohalike arengueelduste tugevdamise ja nende maksimaalse ärakasutamise teel. Regionaalpoliitika rakendamise oodatava tulemusena esitati regionaalarengu tasakaalustamise ettepanek sellisena, et 2003. aastaks ühegi maakonna:

- keskmine elatustase ei oleks madalam kui 75% Eesti keskmisest;
- tööpuudus ei ületaks enam kui 35% Eesti keskmist;

- kohalike omavalitsuste maksutulude laekumine ei oleks madalam kui 75% Eesti keskmisest, millest on välja arvatud Tallinn.

Regionaalarengu tegeliku suunamise võimalusi on piiranud nii valdkonnale eraldatud rahaliste vahendite nappus kui ka erinevate harukondlike poliitikate tagasihoidlik koordineeritus ja koostoime. Tuleb tõdeda, et tollal määratletud indikaatorites mõõdetuna on regionaalsed erinevused pigem kasvanud ning probleempiirkonnad on jäänud endisteks (Kirde- ja Kagu-Eesti).” Seletuskirjas märgitakse (vt. punkt 3.5): „Rahaliste vahendite nappust regionaalarengu suunamisel ei ole võimalik strateegiaga likvideerida”.

Kuna regionaalpoliitikale pole Eestis endiselt piisavat rahalist katet planeeritud, siis regionaalne tasakaalustamatus järgmistel aastatel paratamatult süveneb. Eesti äärealade ja tõmbekeskustest kaugel asuvate maa- piirkondade arengu jätkusuutlikkus on tõsises ohus. Regioonide arengu jätkusuutlikkuse kompleksne hindamine ja kavandamine on aga raskendatud, sest Eesti olukorrale adekvaatne metodoloogia on veel alles kujunemisejärgus.

Eesti elektrienergiaga varustamise tagab enam kui 90%-liselt Eesti Energia ülekandevõrk. Ligikaudu kümneaastane alainvesteeringute periood (1990. aastatel) on võrguseadmete vananemisega tinginud regionaalseid probleeme elektrienergiaga varustamisel veelgi süvendanud – elektrikatkestused, ebastabiilne pinge. 2004. aastal valminud investeeringute kava peaks järgneva 15 aasta jooksul tagama kvaliteetse elektrienergia kättesaadavuse kogu Eesti territooriumil. Eesti elektritootmise jätkusuutlikkuse probleemid on keerulisemad (vt Oja 2001: 243–247). Põlevkivist elektrienergia tootmine koormab keskkonda suure CO₂ emissiooniga, alternatiivsete taastuvate energiakandjate kasutamine tõstaks elektrienergia hinna mitmekordseks ning elektri või energiakandjate import tähendaks välispartneritest sõltuvusse sattumist ja koormaks niigi suure defitsiidiga Eesti väliskaubandusbilanssi.

Kokkuvõtlikult tähendab arengu jätkusuutlikkuse üleminek globaalkäsitluselt regionaalsele inimkonna kui terviku probleemide asendumist erinevate territoriaalsete üksuste elanike elukeskkonna ja -tegevuse probleemidega. Terviku ja selle osade arenguprobleemide lahendamine nõuab kompleksset lähenemist, sisaldades:

- a) kohalike arenguimpulsside avamist – investorite, töövõtjate või kodurajajate tähelepanu tõmbavate kohalike omapärade esiletoomist ja arendamist;
- b) kohalike arenguvõimaluste otsimist – erinevate majandusharude ressursi- ja turupotentsiaali avamist;
- c) kohaliku infrastruktuuri arendamist – elutegevuse tagamist transpordi-, side-, elektri- ja veevarustuse infrastruktuuriga;
- d) arvestamist konkurentsi mõjuga kohalikule arengule – elu-, töö- ja tootmistingimuste erinevustest tulenevat ettevõtete regionaalset paigutust ja inimeste migratsiooni;
- e) regiooniuülestel institutsioonidel ülesandeid ja võimalusi regioonide omapära toetamisel ja regionaalse arengu tasakaalustamisel.

Käesoleva peatüki järgnevates alapunktides on eesmärgiks luua ülaltoodud ülesannete lahendamiseks analüütiline alus.

2.2. Regioon arengu jätkusuutlikkuse analüüsi objektina

Regioon arengu analüüsi aspektist on spetsiifiline objekt, mis nõuab jätkusuutlikkuse kontseptsiooni kohandamist selle iseärasustega. Eelkõige tekivad probleemid globaalse kontseptsiooni rakendamisel lokaalselt, st terviku osade suhtes. Jätkusuutlikkust käsitleti algselt eelkõige globaalselt, näiteks pöörati tähelepanu maakera looduskeskkonna võimele varustada ressursidega kogu inimkonda, aga samuti inimtegevuse tagajärgede absorbeerimisele ja neutraliseerimisele. Eeldades, et väliskeskkonna (näiteks päikeseenergia Maale jõudmise) mõjud ei muutu, võis maakera käsitleda suletud süsteemina, milles kõik toimuvad muudatused puudutavad üht ja ainukest subjekti – inimkonda. Ainsa subjekti tegutsemine suletud ruumis on eeldus, mis oluliselt lihtsustab arengu jätkusuutlikkuse analüüsi metodoloogilist alust. Esiteks langevad globaalse käsitluse korral ära lokaalsele käsitlusele omased probleemid, mis seonduvad eelkõige erinevate subjektide huvide lahknevusega ja nende tegevuse tulemuste internaliseerimisega. Teiseks toimub (mänguteooria terminoloogiat kasutades) globaalse käsitluse korral subjekti “mäng” looduse kui huvide ja riski aspektist “neutraalse” partneriga, samal ajal kui lokaalse käsitluse korral tuleb arvestada erinevate subjektide (sotsiaalsed grupid, erinevate regioonide elanikkond jt huvigrupid) lahknevatest eesmärkidest ja tegutsemisvõimalustest lähtuva reageerimisega (toetamine,

ükskõiksus, vastutegutsemine) arengustrateegiale. Kolmandaks pööratakse globaalse käsitluse korral tähelepanu küll ressursside kasutamisel tekkivale liikidevahelisele konkurentsile kooslustes, kuid ei teki lokaalsele käsitlusele omast samaliigiliste subjektide (näiteks regioonide) omavahelise konkurentsi probleemi.

Et jätkusuutliku arengu käsitlus eeldas (vaikimisi) ühte subjekti ja suletud ruumi, heideti sellele ette plaanimajandust ja interventsioone, sest ilma nende instrumentideta pole võimalik killustatud maailma ühe tervikuna käsitleda. Ülesandeid jätkub seejuures kõigile tasandele alates rahvusvahelistest organisatsioonidest kuni kohalike omavalitsusteni. (The politics of sustainable ... 1997: 19–20)

Ülaltoodust tuleneb, et liikudes jätkusuutlikkuse käsitluses globaalselt tasandilt lokaalsele (majandusharu, regioon, ühiskonnakiht), muutuvad arengu juhtimise ülesanded ühelt poolt palju konkreetsemaks ja komplitseeritumaks. Teisalt ähmastub aga juhtimisülesannete lokaliseerimisel arengu jätkusuutlikkuse kontseptsiooni spetsiifika ning üha enam tõusevad ülesandepüstitustes esile tuttavad printsiibid, kontseptsioonid ja teooriad:

- konkurentsivõime kontseptsioon majanduses,
- õigluse printsiip sotsiaalsfääris,
- tasakaalustatuse nõue regionaalarengus,
- säästlik lähenemisviis looduskeskkonna ekspluateerimisel,
- demokraatia nõue poliitikas.

Jätkusuutlikkuse kontseptsiooni spetsiifika piirdub lokaalses käsitluses üha enam eelmises peatükis väljatoodud metodoloogiliste printsiipide järgimise vajadusega arenguülesannete püstitamisel ning arenguotsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel. Eesmärgiks on tagada erinevate valdkondade sisemine ühtsus ja parim tulemus nende omavahelises koostoimes.

Regioon sotsiaalmajanduslikus mõttes on territoriaalne üksus, mille koosseisu kuuluvate subjektide suhted (koostöö, mõju, infovahetus) on omavahel intensiivsemad kui suhted regioonist väljapoole jäävate subjektidega. Seega on regiooni mõiste küllaltki avar. Kõige tüüpilisemaks regionaalseks üksuseks on kujunenud riik. Ühtne seadusandlus ja haldus, enamasti ka keeleline ja kultuuriline ühtekuuluvus ning religioosne taust toetavad inimeste ja ettevõtete riigisisest koostööd, samal ajal kui

teistesse riikidesse kuuluvate subjektidega suhtlemist raskendavad lisaks erinevustele eespool nimetatud olemuslikes aspektides ka riigivõimu seatud takistused (keelud, eriload, maksud ja nendega seotud kontrollimehhanismid) piiriülesele suhtlusele. Riigi arengu jätkusuutlikkuse analüüsi indikaatoreid ja meetodeid võiks seetõttu kasutada ka regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsis. Paraku pole ka riigi arengu jätkusuutlikkuse analüüsi ühtset teoreetilist ja metodoloogilist alust veel välja kujunenud.

Regiooni mõistet kasutatakse enamasti siiski riigist erinevate territoriaalsete üksuste tähistamiseks. Nii võib mingi riigi arengu seoseid regioonidega vaadelda järgmistest aspektidest:

- riigi arengu sõltuvus metaregioonist, kuhu ta geograafiliselt kuulub;
- riigi mõju metaregiooni arengule, mille koosseisu ta geograafiliselt kuulub;
- riigi arengu sõltuvus mikroregioonidest, millest riik koosneb.
- riigi mõju tema koosseisu kuuluvate mikroregioonide arengule.

Maailmamajanduses mängivad tähtsat osa ajalooliselt kujunenud koostoimealad, mis hõlmavad mitmeid riike või nende osi (Vahemere regioon, Kariibi mere regioon, Läänemere regioon jt). Selliste regioonide arengu jätkusuutlikkus sõltub sellesse kuuluvate riikide koostöö otsustavusest, -tahtest ja -võimest. Teisalt mõjutavad olukord ja koostööperspektiivid regioonis sellesse kuuluvate riikide arengut. Kahtlemata sõltus seni ja sõltub ka edaspidi Eesti arengu tulemuslikkus paljuski Läänemere regiooni riikide arengust ja nendevahelisest koostööst ning samal ajal annab Eesti ka omapoolse panuse Läänemere regiooni arengusse. 2004. aasta 1. maist kuulub Eesti maailma ühte suuremasse regionaalsesse riikide ühendusse – EL, mille koosseisu kuuluvate riikide suhtes kehtib mahukas ühisseadusandlus ja ühtne regulatsioon suhtluses EL-st väljapoole jäävate riikidega. See oluline regionaalse arengu aspekt – riigi arengu suhe metaregiooniga – jääb käesoleva käsitluse raamidest välja.

Riigi tähtsaks struktuurielemendiks on selle territoriaalsed osad – (mikro)regioonid. Riigi regionaalne struktuur on hierarhiline. Administratiivselt piiritletud koostoimealadeks on Eestis 241 valda-linna (2005. aasta oktoobrist 227) esmatasandil, 15 maakonda vahetasandil ja 4 piirkonda kõrgeima tasandina. Lisaks administratiivsele determinandile

võib regioone eristada ka teiste subjektide omavahelist koostööd stimuleerivate tunnuste alusel (näiteks keel, kultuur, religioon, aga ka transpordivõrk). Kultuurilisel alusel arendavad Eestis tihedat koostööd näiteks ajaloolise Setumaa alad. Head transpordivõimalused soodustavad tõmbekeskuse – (linna) asustusüksuse – ja selle tagamaaks olevate alade koostoimimist tööjõuarealina⁸.

Antud töös võetakse regionaalsete üksuste eristamise aluseks administratiivne tunnus, sest:

- a) avaliku sektori suure osakaalu tõttu on suur ka administratiivsete institutsioonide roll ja vastutus erinevate subjektide koostöö organiseerimisel ja mõjutamisel,
- b) administreerimine on samalaadse olemuse ja mõjuga kogu riigi territooriumil,
- c) administratiivselt on regioonid üheselt piiritletud ja selgelt eristuvad,
- d) administratiivsete üksuste lõikes kogutakse ja töödeldakse regioonide iseloomustav informatsioon.

Kohaliku omavalitsuse üksustel, maakondadel ja piirkondadel on seejuures väga erinev võime esineda iseseisva regionaalse üksusena.

- Selgepiirilise regionaalse subjektina eristub ainult kohalik omavalitsus, kus tegutseb täitevaparatuur regiooni asustava rahva valitud volikogude otsuste alusel nende käsutuses oleva eelarve piires, suunates üksuse territoriaalset arengut. Kohalikud omavalitsusüksused taastati Eestis enamasti nõukogude okupatsiooni eelsetes piirides ja nende keskusteks on ajaloolises arengus välja kujunenud kohaliku elu tõmbekeskused. Kohaliku omavalitsusüksuse võime esineda regionaalse arenguüksusena sõltub aga suuresti ka sellest, kuidas suudab omavalitsusüksuse keskus kaasaegsetes tingimustes esineda tõmbekeskusena. Seda funktsiooni suudavad praegu täita peamiselt ainult linnalised asustusüksused, maavaldade keskused peavad piirduma elu korraldamisega tõmbekeskuse tagamaal.

⁸ Eestis eristuvat kuni 44 tõmbekeskust, mis suudavad enda ümber luua tööjõuareali (Eesti regionaalarengu ... 2004, punkt 3.3). Tõmbekeskusi on aga raske kasutada regionaalanalüüsi objektina, sest need ei lange alati täpselt kokku administratiivsete üksuste piiridega ja seega ei koguta nende kohta süsteemset informatsiooni.

- Maakondadel ei ole oma juhtivorganeid ega eelarvet, sest maavalitsused täidavad koha peal valdavalt riigi esindamise ja kontrollifunktsiooni. Maakonna kui terviku arengut suunab mõningal määral ainult maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste liitude analüüsi- ja koordinatsioonialane tegevus, kuid neil pole tuntava mõju avaldamiseks vajalikke ressursse. Administratiivse üksusena kaotavad maakonnad oma positsioone seoses sellega, et paljud riigiasutused on maakonnakeskustest üle viidud piirkonnakeskustesse. Maakonna positsioone regionaalse arenguüksusena tugevdab mõningal määral asjaolu, et maakonnakeskused on tavaliselt maakonna tähtsaimaks majanduslikuks ja kultuuriliseks tõmbekeskuseks, kuid selle tagasimõju kohalike omavalitsuste arengule on tagasihoidlik (piirdudes peamiselt pendelrände korras linnast teenitud tuludelt valda laekuvate maksudega).
- Piirkonnad eristuvad Eestis regioonidena ainult seetõttu, et nende keskustesse on koondatud mõned kogu piirkonda teenindavad tähtsad riigiasutused (näiteks politseiprefektuur, registriteenistus). Piirkonna arengut mõjutavat haldussubjekti ei ole aga nende piirkondade näol sotsiaalmajanduslikus mõttes olemas. Piirkondade keskusteks olevad Eesti suurimad linnad on kahtlemata tähtsad sotsiaalmajanduslikud tõmbekeskused, kuid nende tagasimõju maakondade arengule on ebaoluline. Piirkonda saab regioonina käsitleda peamiselt ainult statistilises plaanis.

Ülaltoodust lähtuvalt tuleb regionaalarengu jätkusuutlikkuse probleeme Eestis käsitleda peamiselt kohalike omavalitsusüksuste lõikes, kus konkreetsed institutsioonid tegelevad arengu analüüsi ja kavandamisega. Maakondade ja piirkondade tasemel on võimalik peamiselt ainult statistiliselt välja tuua ühelt poolt regiooni erasubjektide initsiatiivi ja teisalt keskvalitsuse ning kohalike omavalitsuste otsuste teostamise koondtulemuse nii absoluutasemel kui ka suhteliselt võrrelduna teiste maakondade ja piirkondadega.

Riigi arengu jätkusuutlikkuse regionaalseid probleeme tuleks seega käsitleda kolmest järgnevast aspektist:

- mikroregioonide arengu jätkusuutlikkus;
- riigi mõju mikroregioonide arengu jätkusuutlikkusele;
- mikroregioonide mõju riigi arengu jätkusuutlikkusele.

Riik ja selle territoriaalsed osad on arengu jätkusuutlikkuse analüüsi metodoloogilisest aspektist küllaltki sarnased, välja arvatud juhuslike sündmuste suurem mõju, informatsiooni hankimise võimalused ja selle usaldusväärsus arengutendentside hindamisel. Mida väiksem on territoriaalne üksus, seda väiksemad on statistiliste hinnangute aluseks olevad vaatluste kogumid. Väikeste valimite alusel antud statistilised hinnangud või väljatoodud trendid on paratamatult ebatäpsemad ja vähemusaldatavad, sest need on enam mõjutatud juhuslikest teguritest. Seetõttu peab väikeste regioonide arengu statistilise analüüsi tulemuste interpreteerimisel olema väga ettevaatlik.

2.3. Regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsi struktuur

Regioonide areng on samavõrd paljutahuline nähtus kui riigi areng, kuid paljusid aspekte ei saa regiooni tasandil info puudumise, lünklikkuse või juhuslikkuse tõttu hinnata ja juhtida. Järgnevalt esitatakse regiooni jätkusuutlikkuse analüüsi struktuur selle dimensioonide ja nende dimensioonide erinevate aspektide lõikes, pidades regioonidena silmas Eesti kohalikke omavalitsusüksusi ja maakondi. Käesoleva peatüki eelmises alapunktis esitatud põhimõtetest lähtudes kujuneb järgmine riigi regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsi struktuur.

A. Regioonide arengu jätkusuutlikkuse hindamine peamiste valdkondade lõikes:

- a) rahvastik,
- b) elukvaliteet,
- c) tööturg,
- d) ettevõtlus,
- e) looduskeskkond.

Regiooni arengu jätkusuutlikkusest ettekujutuse saamiseks lähtutakse selle valdkonna kirjanduses üldiselt tunnustatud dimensioonidest (sotsiaalne, majanduslik, ökoloogiline). Ka Eesti arengu jätkusuutlikkuse rahvusvaheline esitlus rajaneb ühiskonnaelu kolmemõõtmelisel jaotusel (Estonian National ... 2002). Rõhutatakse jätkusuutlikkuse käsitlemise inimkesksust, käsitletakse sotsiaalset dimensiooni kolmes lõikes. Kõigepealt analüüsitakse rahvastikku, mis kujutab endast regiooni arengu kavandamisel nii lähtepunkti kui ka lõppeesmärki. Regioonis tegutsevad

peamiselt seal elavad inimesed ja muutused viiakse ellu eelkõige nende inimeste elukvaliteedi parandamise eesmärgil. Rahvastikuanalüüsi järel käsitletaksegi seetõttu rahva elukvaliteeti regioonis, mis iseloomustab ühelt poolt ajalooliselt saavutatud arengutaset ja teisalt tulevase arengu lähtebaasi. Tööturg ühendab inimese elukvaliteedi seda materiaalselt kindlustava majandustegevusega (ettevõtlusega) – sellest aspektist vaadelduna esineb inimene töäjõuna. Ettevõtluse analüüsi tulemusena saame hinnangu nii regiooni rahvastiku majanduslikule algatus-, organiseerimis- ja teostusvõimele kui ka regiooni ettevõtluskeskkonnale. Looduskeskkond varustab majandustegevust ressursidega ja rahvastikku elamiskeskonnaga, absorbeerides ja neutraliseerides samal ajal inimtegevuse tagajärgi. Seetõttu on keskkonnal arengu jätkusuutlikkuse hindamisel erakordne tähtsus.

B. Regiooni omavalitsuse ja keskvalitsuse ametkondade kaudu avalduv riigi mõju regiooni arengu jätkusuutlikkusele:

- a) regioonide haldussuutlikkus,
- b) avaliku sektori teenuste pakkumine regioonis,
- c) regiooni infrastruktuuri arengutase,
- d) riiklikud regionaalarengu programmid,
- e) ettevõtluse arendamise riiklikud programmid ja kohalikud abinõud,
- f) keskvalitsuse abi kohalikele omavalitsustele.

Arenenud tööjaotuse tingimustes on ühiskonna ühist tahet ja jõudu esindaval riigil täita vastutusrikas roll inimeste elu ja ettevõtete tegevuse avalike teenustega varustamisel, organiseerimisel, reguleerimisel, seirel ja kontrollimisel. Regionaalse arengu soodustamiseks on kõigepealt tarvis leida riigi pakutud haldusteenuste optimaalne jaotus keskvalitsuse ametkondade ja regionaalsete võimustruktuuride vahel. Seejärel kujuneb aga keskseks küsimuseks regionaalsete institutsioonide haldussuutlikkuse tagamine, mis tähendab eelkõige neile pandud ülesannete täitmise piisavat rahastamist ja neile ülesannetele vastavate ametnike koolitamist.

Kõigi regiooni arengu jätkusuutlikkust määravate valdkondade arengu seisukohalt on suure tähtsusega avaliku sektori teenuste (haridus; kultuur ja sport; tervishoid; korraldus; sotsiaalabi) pakkumise vastavus vajadusele. Avalikud teenused avaldavad suurt mõju rahvastiku struktuurile ning elukvaliteedile, tööturu pakkumispoolele (töäjõu arvukus ja kvaliteet) ning töäjõu nõudlusele (pakutavate töökohtade arv ja nõutav

kvalifikatsioon), inimeste aktiivsusele ettevõtluse arendamisel, aga samuti keskkonna kvaliteedi kujundamisel.

Regioonide arengu jätkusuutlikkus sõltub oluliselt infrastruktuuri olemasolust ja kvaliteedist. Regioone ühendava teedevõrgu areng on oluline suures osas riiklikest investeeringutest, sest kohalike omavalitsuste finantsbaas ei ole nii suurte investeeringute rahastamiseks piisav. Lisaks sellele doteerib riik eraldi ühistransporti – reisibusse, reisironge, aga samuti mandri ja saarte vahelist praamiliiklust. Riik doteerib ka postiteenuste säilitamist maapiirkondades, mille abil tagatakse postiteenuse hindade võrdsus regioonide lõikes. Elektrivarustuse ja telefoniside infrastruktuuri arendamine on aga jäetud majanduslikust kasumlikkusest lähtuvate äriettevõtete hooleks ning riik püüab regioonide võrdsust tagada seadustega, mis näevad ette kõigi tarbijate jaoks samadel alustel kujundatud tasumäärade rakendamise. Veevarustust, kaugkütet ja muid kommunaalteenuseid pakutakse kohalike omavalitsuste osalusel ja reguleerimisel.

Riiklikud regionaalarengu programmid on üldiselt ette nähtud mingite eritingimustes regioonide (näiteks Eesti väikesaared) asustatuse toetamiseks või spetsiifiliste omadustega regioonide (näiteks Setumaa) omapära säilitamiseks. Keskkonna jätkusuutlikkuse kindlustamisel teeb riik regionaalarengu seisukohalt tähtsat tööd elanikkonna varustamisel puhta veega, loodusreostuse allikate likvideerimisel, aga ka riiklikel loodus- ja maastikukaitsealadel ökoloogiliste harulduste säilitamisel ja ühiskonnale tutvustamisel (loodusradade ja -majade rajamine). EL-is rakendatakse eraldi programmi piirialade koostöö edendamiseks.

Riik täidab olulist rolli ka arengu jätkusuutlikkuse tagamisel regioonide ettevõtlusele. Regionaalsed ettevõtlustoetused kasvasid Eestis varasemaga võrreldes mitmekordseks ühinemisel EL-ga, kuigi teatud programmid (näiteks SAPARD) rakendusid juba varem. Regionaalsed ettevõtlustoetused on vajalikud selleks, et kompenseerida transporditeede pikkusest ja teistest teguritest tulenevaid kuluerinevusi. Põllumajandustoetused peavad selle majandusharu ettevõtetele kompenseerima kulud, mis tekivad seoses loodushoiu, maastikuhoolduse ja maa-asustuse tagamisega. Kohalikel omavalitsustel tuleb oma pädevuses olevate probleemide lahendamisel organiseerida ettevõtjatele latus asjaajamine, sest ettevõtluse materiaalseks toetamiseks neil vahendid üldjuhul puuduvad. Suuremad omavalitsused maksavad toetust ettevõtluse alustamiseks.

Erakorralistes oludes (näiteks väikesaartel asuvate) kohalike omavalitsuste arengu jätkusuutlikkuse tagamiseks rahastatakse neid riigi poolt erikorra kohaselt, sest üldise rahastamisskeemi alusel kujunev finantsbaas ei võimaldaks neil ettenähtud ülesandeid täita. Kokkuvõtteks võib teha järelduse, et riikliku halduse, avaliku sektori investeeringute, toetuste ja teenuste roll regioonide arengus on märkimisväärne ja ei näita Eestis vähemalt lähiaastail vähenemise tendentsi.

C. Regioonide arengutaseme **mõju riigi arengule**:

- riigi regionaalse arengu tasakaalustatus,
- majandusliku koostöö klastrite areng.

Riigi areng on seda jätkusuutlikum, mida tasakaalustatum on selle regionaalne areng. Põhjendamatult suured erinevused eri regioonide rahvastiku elukvaliteedis ja sotsiaalses kindlustundes kutsuvad esile inimeste rahulolematust ja tekitavad poliitilisi pingeid. Sotsiaalne ühtekuuluvustunne ja poliitiline stabiilsus on aga riigi arenguedu tähtsaks eelduseks. Suured arenguerinevused regioonide vahel tekitavad riigisiseseid migratsioonivoogusid, mis halvendavad inimeste elukvaliteeti, süvendavad doonorregioonide arenguraskusi, aga tekitavad probleeme ka kasvukeskustes.

Riigi majandusarengu jätkusuutlikkuse tähtsaks tingimuseks on ettevõtete koostöö väärtusloome protsessis. Selle eelduseks omakorda on erinevate majandusharude ettevõtete ühtlane areng. Eestis on erakordse tähtsusega rikkaliku maa- ja metsaressursi kasutamine riigi arengu hüvanguks. Selleks tuleb tagada maapiirkondade võrdväärne areng tööstuse ja teeninduse kontsentreerumise piirkondadega (tõmbe- ja kasvukeskustega), et saaksid kujuneda terviklikud majandusliku koostöö klastrid.

Kohaliku omavalitsuse üksuste jätkusuutlikkuse erinevad dimensioonid (elanikkonna elu- ja tööga seotud aspektid, avaliku sektori poolt pakutavad arengutingimused ja riigi arengu regionaalse tasakaalustatuse parameetrid) ning nende omavaheliste seoste struktuur annavad tunnistust regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsi komplitseeritusest. Järgnevas peatükis konstrueeritakse analüüsi struktuurile vastav näitajate kogum ja meetodika.

Kokkuvõte

Käesolevas peatükis rakendati eelmises peatükis väljatöötatud arengu jätkusuutlikkuse kontseptsiooni põhimõtteid regionaalse arengu käsitlemiseks. Esimeses alapunktis kirjeldati regionaalse arengu jätkusuutlikkuse tagamise tähtsust ja probleeme nii maailmas tervikuna, EL-s kui ka Eestis. Valdonna komplitseeritust näitab kõige paremini asjaolu, et selle tähtsuse tunnetamisest hoolimata ei ole suudetud reaalseid lahendusteid leida – regionaalne tasakaalustamatus süveneb järjekindlalt. Regionaalarengu probleemide lahendamiseks loodud institutsioonid ja vastuvõetud arengukavad ei suuda täita nendega seotud lootusi. Eestis on eelkõige lahendamata maaelu arengu jätkusuutlikkuse tagamisega seotud probleemid.

Peatüki teine alapunkt käsitles analüüsiobjektina regiooni jätkusuutlikkust. Üleminek globaalselt lähenemisviisilt lokaalsele nõuab subjektidevaheliste vastuolude ja konkurentsi arvestamist regioonidevaheliste suhete kujundamise tähtsate teguritena. Analüüs muutub seeläbi konkreetsemaks, kuid siin transformeerub jätkusuutlikkuse kontseptsioon konkreetsetes valdkondades juba ammu tuntud kontseptsioonide käsitlemisele (konkurentsivõime majanduses, õiglus sotsiaalsfääris, säästlikkus loodusressursside kasutamisel jne). Jätkusuutlikkus ilmneb üha enam mitte niivõrd käsitletava subjekti omadusena, kuivõrd seda tagava tasakaalustatud otsustuste ettevalmistamise, vastuvõtmise ja teostamise metodoloogilise printsiibina. Eesti regionaalse struktuuri analüüsist lähtudes võeti regiooni määratlemisel aluseks selge administratiivne piiritletus võimu teostamisel ja territoriaalse üksuse arengu suunamisel ning põhilise regionaalse üksusena käsitletakse sellekohaselt kohalikku omavalitsusüksust – valda või linna.

Peatüki kolmas alapunkt käsitles regionaalse arengu jätkusuutlikkuse analüüsi struktuuri. Kõigepealt vaadeldi regionaalset arengut viie valdkonna (rahvastik, elu kvaliteet, tööturg, ettevõtlus ja looduskeskkond) aspektist. Seejärel käsitleti riigi mõju regionaalse arengu jätkusuutlikkusele haldussuutlikkuse ja avalikku sektori teenuste pakkumise tagajana. Lõpuks käsitleti ka regionaalse arengu mõju riigi kui terviku arengule.