



Programm ESPON 2013

## **Mitme keskusega piiriülesed suurlinnaalad**

### ***METROBORDER: Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions***

Sihtuuring

*Lõpparuande kommenteeritud kokkuvõte*



EUROOPA LIIT  
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond  
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

## 1. Sissejuhatus

Suurlinnad on üleilmastuva maailma keskused ja taristute sõlmpunktid, kuhu koonduvad erinevad kultuurid, majandusvõim ja poliitiline võim. Tavaliselt on piiriüleseid alasid peetud suurlinnade vastanditeks, sest neid iseloomustab tänapäevase maailma üks tähtsaimaid ruumilisi takistusi – rahvusriigi piir, mis on tõkestanud sealseid arenguid ja jätnud vastavad piirkonnad sageli ääremaa staatusesse.

Euroopa Liidu sisepiiride avanemine on aga kaasa toonud suured muutused ja kiire arengu kõikidel piirialadel, eelkõige piiriülestes suurlinnapiirkondades. Projektist METROBORDER selgub, et mitme keskusega piiriülestad suurlinnaalad on Euroopa ruumikorralduses oluline uus nähtus. Eriti kehtib see kahe antud projektis uuritud piirkonna kohta: nn Euroopa suurpiirkond (Reini, Moseli, Saare ja Maasi jõe vaheline ala), mida lõhestavad Luksemburgi, Prantsusmaa, Saksamaa ja Belgia vahelised piirid, ning Ülem-Reini piirkond, mille sisse jäävad Šveitsi, Prantsusmaa ja Saksamaa vahelised piirid.

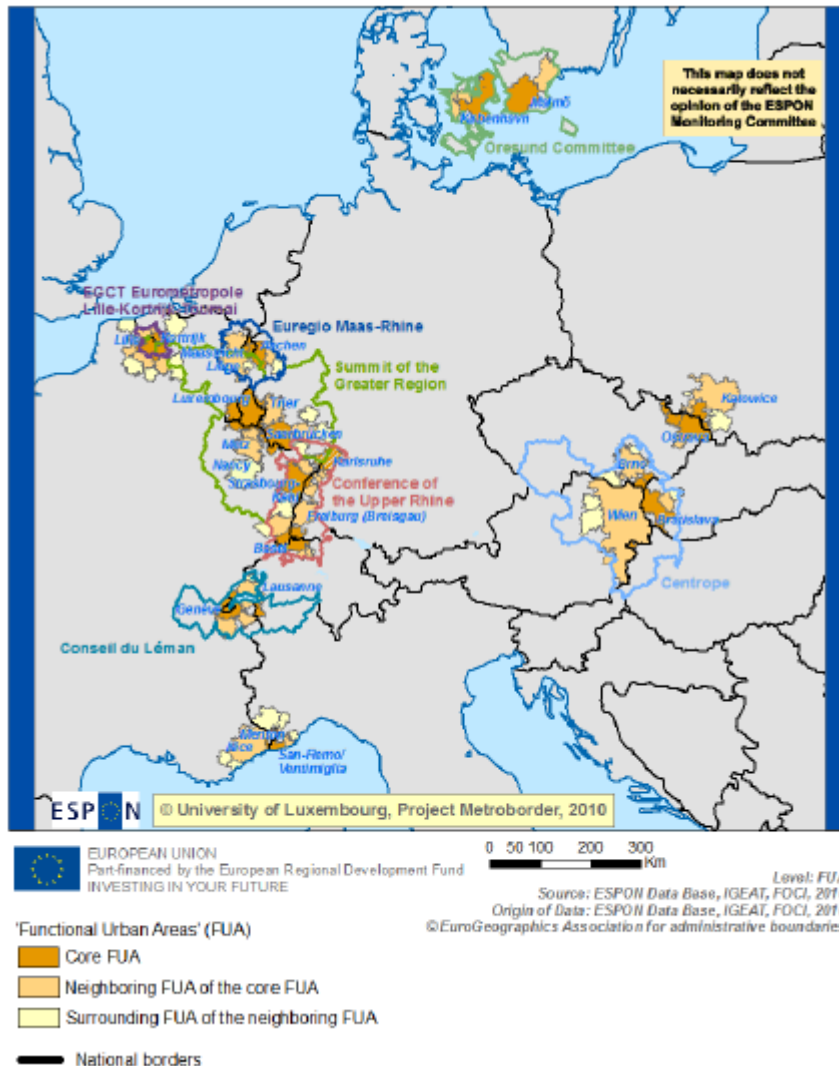
METROBORDER uurib piirialade polütsentriliste linnaregioonide eripärasid ja arenguvõimalusi Euroopa Liidu liberaalsete piiripoliitikate valguses. Uuringu eesmärk on kaardistada piiriüleste suurlinnaalade struktuur ja asukohad ning analüüsida võimalusi, kuidas nende arengupotentsiaali paremini ära kasutada.

### 1.1. Mitme keskusega piiriüleste suurlinnaalade kaardistamine

Mõiste „mitme keskusega piiriülestad suurlinnaalad” (MKPS) ühendab endas mitut keerulist tunnust, eelkõige mitmekeskulisust ja suurlinlikkust. Peale selle tuleb käsitleda mitmeid funktsionaalsuse ja institutsionaalse lõimumise küsimusi. Selles kontekstis on METROBORDERi jaoks MKPSid poliitilised konstruktsioonid, mille aluseks on piiriülestad kokkulepped riigipiiride käsitlemiseks täiendava ressursina kohaliku tasandi koostöö tihendamiseks. Kuna MKPSid koosnevad mitmest linnalisest keskusest, mis asuvad kummalgi pool piiri, saab poliitiliste algatustega hõlmata erinevaid ruumilisi mõõtmeid morfoloogilise ja funktsionaalse mitmekeskulisuse eeliste ja vastastikuse täiendavuse kasutamiseks. Üldistades võib öelda, et MKPSe käsitletakse METROBORDERis ruumiliste moodustistena, mille potentsiaal on üksteist täiendavalt ühendatud erinevates omadustes mõlemal pool piiri. Nende piirkondade edukus suurlinnapotentsiaali realiseerimisel sõltub suuresti tahtest ja strateegiatest, mida erinevad huvigrupid kasutavad koostööks selles üsna keerulises mitmetasandilises keskkonnas.

Et uurida ja võrrelda MKPSe Euroopa tasandil, kasutatakse projektis ESPONi kategooriat „funktsionaalsed linnaalad”. Mitmekeskulisuse tõttu on loodud naaber- ja ümbritsevate funktsionaalsete linnaalade süsteem. See ruumiline raamistik ongi näha joonisel 1, kus on ka näidatud kõige tähtsamate piiriüleste koostööprojektide piirid. Sellise kujutusviisi eesmärgiks ei ole lõplike piirjoonte näitamine, vaid luuakse territoriaalne raamistik võrdleva analüüsi jaoks (joonis 1).

Arvukalt piiriüleseid suurlinnaalad on Beneluxi maade, Prantsusmaa, Saksamaa ja Šveitsi piiridel. Neil aladel kajastub pikka aega kestnud soov luua stabiilseid poliitilisi sidemeid suhteliselt suures asustustiheduses ning mitmekesisel kultuurilistes ja keelelikes kontekstis. Viin ja Bratislava ei kuulu nende hulka, aga ka nende puhul on tähtis pikk ühine ajalugu, sest ainult mõni aasta pärast raudse eesriide langemist nägime, kuidas piiriülene ala ühte kasvas. Ainult Katowice ja Ostrava puhul on tegu kahe üleminekuriigi linnastuga. Üldiselt ei ole MKPSidel Kesk- ja Ida-Euroopas veel niisugust rolli nagu mõnes vanemas liikmesriigis. Samuti on vanades liikmesriikides mitu piiriülestad piirkonda, millel on teatav potentsiaal saada piiriüleseks suurlinnaalaks. Need alad ei ole mitmel põhjusel projekti raames uuritud piirkondadega võrreldavad (nt vähene suurlinlikkus või vähene piiriülene suhtlus). Ometi on nendelgi potentsiaal kujundada välja suurlinlikud ja mitmekeskulise piiriülestad strateegiad.



**Joonis 1.** Piiriülesed funktsionaalsed polütsentrilised suurlinnaalad ja piiriüleste koostöövõrgustike piirid

## 2. Mitme keskusega piiriülesed suurlinnaalad

Kaks juhtumiuuringut – Euroopa suurpiirkond ja Ülem-Rein – näitavad väga selgelt, kui tähtis on mitme keskuse olemasolu piiriülestel aladel, eelkõige seoses nende majandusliku ja demograafilise arenguga - ainult üheskoos on nad võrreldavad samade riikide sisepiirkondade suurlinnadega. Seepärast on oluline arendada MKPSide strateegilist koostööd, et saavutada nn kriitilist massi.

Kuid üldiselt asuvad MKPSid kõige silmapaistvamate ja rahvusvaheliselt kuulsate suurlinnaalade (nt nn Euroopa viisnurk: Randstad, Rein-Ruhr, Frankfurt-Rein-Main, Zürich, Milano ja Pariis) varjus – kui arvestada piiratud demograafiaga, majandusliku kaalukuse ja ühendatusega. Tõsi, rahvusvaheliste korporatsioonide peakorterid ja kõige tähtsamad poliitilised institutsioonid ei ole suurlinnaaladel ühtlaselt jaotunud, vaid on koondunud valitud keskustesse. See kehtib nii riigisiseste kui ka piiriüleste suurlinnaalade kohta. Seega ei ole MKPSide süsteemi erinevad keskused suurlinlikkuse seisukohalt võrdsed partnerid, vaid on keerulise süsteemi üksteist täiendavad osad. See on tõsi eelkõige seoses arusaamaga suurlinlikkusest kui eelkõige majandusliku ja poliitilise otsustusvõime kohalolust. Piiriülestel suurlinnaaladel on sageli rohkem ja suuremaid erinevusi kui riigisisestest suurlinnades. Nende erinevustega arvestamine on vahel keeruline ülesanne, aga see võib pikas perspektiivis olla kõikidele partneritele kasulik strateegia.

Üldine üksteise täiendamine hõlmab spetsialiseerumist erinevatele majandusharudele (teadusmahukad teenused või tööstuslik innovatsioon ja tootmine). Erinevused kinnisvaraturul ja jaekaupade hindades on küllaltki tähtsad. Samuti on elukvaliteedi seisukohalt tähtsad kultuuri ja maastiku mitmekesisus. Tuleb meeles pidada, et funktsionaalne linnaala hõlmab suuri alasid, millel on tüüpilised maapiirkonnale iseloomulikud omadused (asustustihedus jms), aga mille tööturgu mõjutab tugevalt lähedal asuv suurlinn.

### **2.1. Funktsionaalne lõimumine**

Võime väita, et funktsionaalne piiriülene lõimumine puudutab MKPSide allpiirkondi erinevalt. METROBORDERIS uuriti funktsionaalset lõimumist, vaadeldes mitut näitajat: piiriülest pendelrännet, ühistranspordivõrgu funktsioneerimist, SKTd inimese kohta ja elanike kodakondsust. Nende näitajate abil avaneb pilt väga erinevatest MKPSidest. Tulemused viitavad sellele, et teadusmahuka majanduse olemasolu, mida tekitab rahvusvaheline finantskeskus (Luxembourg, Genf, Monaco) ja/või kõrgtehnoloogiaga seotud tegevus (Basel), on määrava tähtsusega tegurid, mis seletavad praegust piiri taga töötamist ELis. Kõige tähtsamad alad, kuhu üle piiri tööle sõidetakse (Luxembourg, Basel ja Genf), tõusevad esile oma suurlinlikkuse tõttu, samuti seetõttu, et neis ei ole absoluutseid keelebarjääre, sest Luksemburg ja Šveits on mõlemad nn keelesillad.

Euroopa suurpiirkonna autotööstust näitena kasutades uuriti projektis piirkondlikke piiriüleseid majandusvooge. Standardsed statistilised andmed neid vooge ei näita, mistõttu korraldati ettevõtlusuuring posti teel. Tulemused näitavad, et autotööstus on kindlalt esindatud kõikides allpiirkondades, aga erinevate tegutsejate vahel on vähe piiriüleseid sidemeid. Hoolimata tihedast rahvusvahelisest koostööst Euroopa ja maailma tasandil, ei ole Euroopa suurpiirkonna asjaomaste ettevõtete vahel peaaegu mingit piiriülest strateegiat. Peaaegu paralleelselt keskendutakse (pool)erasektori erinevates toetusprojektides peamiselt koduriigi tasandile. Realiseerimata potentsiaal on suur. Sotsiaalsetest takkudest uuriti piiriülese koostöö lisandväärtust hädaabiteenuste näitel. Uuringu tulemusena loodi raamistik, mille abil analüüsida ligipääsetavust nõnda, nii et paljastuks väga konkreetsed võimalused poliitiliseks sekkumiseks.

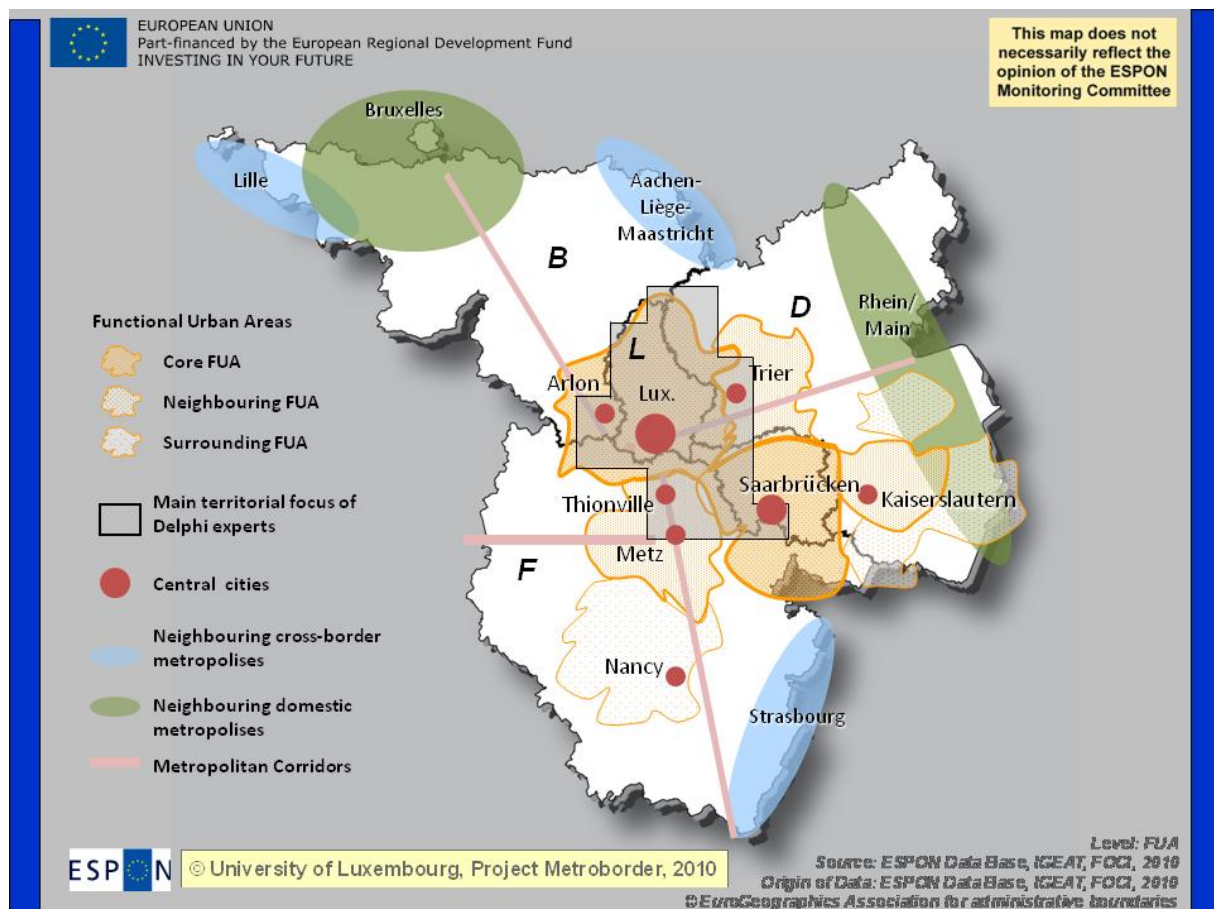
### **2.2. Haldus ja valitsemine**

Poliitiline ja institutsionaalne keskkond on piiriülestel suurlinnaaladel väga mitmekesine. Sellises rahvusvahelises keskkonnas saavad kokku erinevad riiklikud institutsioonid, mida iseloomustab tihti vastandlik poliitika ja kultuur, erinevused keeles ja poliitilistes paradigmades. Ometigi toimub koostöö mitmel tasandil. Kuid oluliseks väljakutseks on jagu saada koostööd pärssivatest teguritest erinevatel tasanditel: tulla toime pädevuste asümmeetrilise jagunemisega erinevatel poliitilistel ja haldustasanditel kummalgi pool piiri. Peale selle on hädasti vaja selgeid piiriüleseid strateegiaid, mida järgiksid kõik partnerid.

Neis valdkondades on ka geograafial oma tähtsus – poliitiliste ja institutsionaalsete mõjualade piiride määramine on tundlik teema. Eelkõige võib määrava tähtsuse omandada institutsionaalse haldusala ja poliitilise meetme konkreetse territoriaalse kohaldamisala eristamine. Lisaks on MKPSi valitsemistava kehtestamisel eriti tundlikud teemad omavalitsuste ja ettevõtjate kaasamine ning võimalik mandaadi andmine alalisele piirkonnaülelele institutsioonile. Erinevate projektiga hõlmatud piirkondade uurimisel nii territoriaalsest kui ka temaatilisest vaatevinklist ja nende valitsemistavadega tutvumisel selgus, et mitmekesisus ei viita selgetele suundumustele. Tihedad sidemed MKPSide vahel on ilmselgelt potentsiaal, aga erineva ruumilise ja poliitilise keskkonna tõttu ei saa olla nende arendamiseks ühesarnast mudelit.

### 3. Järeldused näidispiirkondade kohta

Projektis ei uurita MKPSe mitte ainult ELi tasandil, vaid ka kaht piirkonda üksikasjalikumalt (vt põhiraporti 6. peatükk ning üksikasjalikumalt lisa 17. peatükk Ülem-Reini kohta ja 18. peatükk Euroopa suurpiirkonna kohta). Mõlema uuritud piirkonna puhul leiti analüüsi käigus pooltargumente poliitilisele tulekuvisionile kasutada MKPSide potentsiaali. Mõlemas piirkonnas on eriline piiriülene keskkond, kuna need ühendavad kolme (Ülem-Rein) või isegi nelja (Euroopa suurpiirkond) riiki. Nende suurlinikkus ja funktsionaalne lõimumine mõnes nende allpiirkonnas on Euroopa mastaabis väga erk ning poliitiline tahe teha piiriülest koostööd märkimisväärne. Mõlemas piirkonnas tegeletakse pidevalt nn kriitilise massi loomisega. MKPSide tulekuvisioniks ei ole kummalgi piirkonnal kuigi palju veenvaid alternatiive – nad on *de facto* MKPSid ja peavad just seda potentsiaali realiseerima.

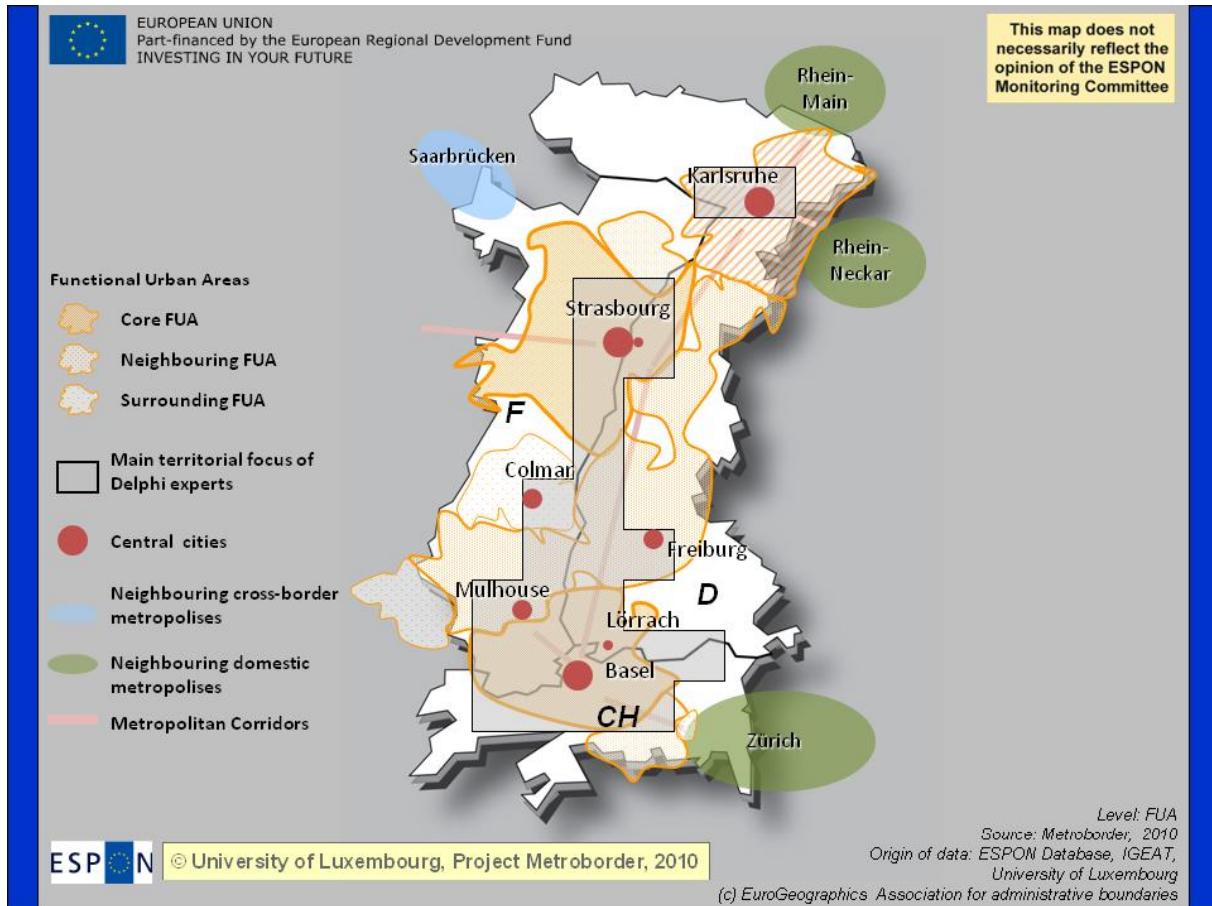


Joonis 2. Euroopa suurpiirkond

**Euroopa suurpiirkonnas** eristub mitu funktsionaalset, demograafilist ja morfoloogilist keskust, mis on aluseks piirkonna üldisele toimimisele. Paljudes valdkondades on Luxembourg ja Saarbrücken kahepooluselise piiriülese lõimumise põhitegijad, mida täiendavad mitmed teised keskused kummalgi pool piiri (vt joonis 2). Suurlinliku tähtsuse seisukohalt on Luxembourg'i ümber olev linnastu kerkinud esile vilka majandustegevuse tõttu. Ent selle piirkonna üldine toimimine sõltub väga palju tugevast piiriülesest lõimumisest *Sillon Lorraine'i* piirkonnas asuvate keskuste (Thionville, Metz jt), Trieri, Arloni, Sarreguemines'i ja muudega.

Ebatavaline funktsionaalne lõimumine ala keskosas mitte ainult ei kandu üle ümbritsevatele aladele, vaid sillutab ka teed uutele arenguvõimalustele. Linnaliste keskuste suurus on vastuolus suurlinliku silmatorkavusega Euroopa kaardil: mitte ükski keskus, ei Luxembourg ega ka Saarbrücken, ei ole

võrreldavad klassikaliste suurlinnadega, nagu näiteks neile küllaltki lähedal asuv Frankfurt Maini ääres. Kui aga arvestada mitmekeskmelisust, on nende demograafiline ja majanduslik kaal võrreldavad. Üldine suurus peab vastama teatavale nn kriitilisele massile, et üldine edukus säiliks või paraneks. Selle potentsiaali tagamine ja suurendamine on ülesanne, millega ükski partneritest üksinda toime ei tule. Transpordi toimimise parandamine, ruumi planeerimise parem realiseerimine ja valitsemisvahendite jõulisemaks muutmine on peamised punktid edasises tegevuskavas.



Joonis 3. Ülem-Reini piirkond

Ka **Ülem-Reini** piirkond on selgelt mitmekeskmeline – sealseid peamised piiriülelised linnaalad on Basel, Strasbourg ja vähemal määral Karlsruhe. Üldine ruumiline paigutus on lineaarsem, tavalises Euroopa suurpiirkonnas on see pigem ühiskeskmeline. Basel on Ülem-Reini kõige suurlinlikum linn, aga teised keskused on eelkõige demograafilisest vaatevinklist sarnasel tasemel (joonis 3). Vajadus on muuta piiriülese valitsemise vorme tõhusamaks ja määrata kindlaks suurlinnaprojekti põhieesmärgid. Nagu Euroopa suurpiirkonnaski, nii on ka siin tähtsal kohal transpordiküsimused ja ruumiline planeerimine.

#### 4. Poliitikalikud

Uuringu tulemused näitavad, et piiriüleste suurlinnapiirkondade tähtsust ja potentsiaali on seni ehk alahinnatud. Praegu aga on suurlinlike ambitsioonidega piiriülene koostöö poliitilises tegevuskavas küllalt tähtsale kohale tõstetud, seda nii ELis üldiselt kui ka uuritud piirkondades. 6. detsembril 2010 Euroopa suurpiirkonnas toimunud ministrite kohtumisel lepitati kokku, et tuleb viimistleda strateegiat MKPSide edasiarendamiseks ja järgnevatel kuudel täpsustada tulevikuvisioni. 9. detsembril, astus Trinational Metropolitan Region (kolme riigi suurlinnapiirkond) tähtsa sammu institutsionaliseerimise

suunas ja allkirjastas ühise asutamisdeklaratsiooni. Suurlinnaprojekte arendatakse praegu enamikus MKPSides. Ainult Nice'i, Monaco ja San Remo ning Katowice ja Ostrava vahel puuduvad piiriülesed suurlinna koostööprojektid. See võiks anda põhjust mõelda sellise koostöö jõuliseks algatamiseks ka neis piirkondades.

Suurlinnaprojektide käivitamisega tegelevatel piirkondadel on väga erinev institutsionaalne keskkond. Näiteks on erinevates piirkondades Euroopa territoriaalse koostöö rühmitustel (ETKR) ja Eurodistrict-piirkondadel erinev roll. Vajalik on laiem arutelu, kuidas valitseda MKPSe ja milliste juhtimisstruktuuridega. METROBORDER projektikomitee 2010. aasta märtsi koosolek erinevate MKPSide osalusel oligi üks samme selles suunas. Tähtis vahend kahes uuritud piirkonnas valitsemiskavade väljatöötamiseks on olnud Delphi uuring, mis on korduv võrgustikuuuring nende piirkondade asjaliste ja ekspertide seas. Delphi uuringu tulemused näitasid, et mõlemad, nii EL kui ka liikmesriigid on tähtsad tasandid, millega koostööprojektide elluviimisel arvestada: ELi tagab raamprogrammid ja rahastamise ning riigid on olulised strateegiliste projektide elluviijad (nt kiirrongiühendused).

Kahes piirkonnas on piiriülene strateegia praegu koostamisel. Euroopa suurpiirkonnas toimub arutelu poliitikavalikute (k.a konkreetsete poliitiliste meetmete) üle, mille seas on ka territoriaalne vaatluskeskus ja jõuline poliitiline ETKR. Ülem-Reinis on praegu kõige põletavam küsimus see, kuidas muuta ja lihtsustada valitsemisstruktuuri. Loodud on kolm mudelit, mille üle on toimunud ka arutelu, eesmärgiga jõuda Ülem-Reini piirkonnas tõhusama juhtimisstruktuurini, mis sobiks Trinational Metropolitan Regioni eesmärkidega. Üldiselt on poliitikavõimalused järgmised: a) luua stabiilne, usaldusväärne ja läbipaistev valitsemisstruktuur; b) saada tuge välistelt ametiasutustelt, et siluda piiride mõju ja täita vastavad lüngad; ning c) jõuda selge, kõikide partnerite jaoks ühise tulevikuvisionini, kuidas arendada piirkonna mitme keskusega piiriülest suurlinlikkust edasi. Need küsimused näitavad selget seost praegu ELi tasandil toimuva aruteluga, sest territoriaalse ühtekuuluvuse üle ehk viienda ühtekuuluvusaruandega seoses toimuvad arutelud on väga sarnase suunitlusega