



ESPN 2013 Programm

## **Teisesed kasvukeskused ja territoriaalne areng**

### ***SGPTD: Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe; Performance, Policies and Prospects***

Rakendusuuring

*Lõpparuande kokkuvõte*



EUROOPA LIIT  
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond  
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

## 1. Sissejuhatus

Selles uuringus käsitletakse pealinnast väljapoole jäävaid linnahierarhias teisesid linnu, mis on majanduslikult ja sotsiaalselt tähtsad rahvamajandusele. See ei tähenda mingil juhul, et teisesed linnad oleksid pealinnadest vähem olulised. Küll aga erinevad teisesed linnad suuresti oma rolli, suuruse ja funktsionaalsuse poolest. Uuringusse kaasatud 124 teiseses linnas elab pea 80% Euroopa linnarahvastikust ja need moodustavad linnasüsteemi olulise keskastme. Kuigi paljudel juhtudel annavad teisesed linnad juba praegu suure panuse rahvamajandusse, suudaksid nad seda veelgi kasvatada asjakohase poliitika toetuse korral.

Euroopa linnade majandusliku panuse ja tuleviku vastu tuntakse suurt huvi. Kuna majanduslikud, füüsilised ja intellektuaalsed ressursid on koondunud just linnadesse, on need heaolu, loovuse, kultuuri, kommunikatsiooni ja innovatsiooni keskused, Euroopa majanduse moororid. Mõned linnad on kiiresti arenevas maailmamajanduses kesksed juhtimiskeskused. Paljud linnad, paraku, seisavad aga silmitsi nõrgeneva majandusliku konkurentsivõime, kasvava sotsiaalse tõrjutuse, füüsilise allakäigu ja keskkonnaseisundi halvenemisega, koormates nõnda Euroopa majandust ja ohustades ühiskondlikku stabiilsust. Lisaks tuntakse üha suuremat huvi erinevate linnatüüpide majanduspanuse vastu. Euroopa poliitikakujundajad püüavad edendada pealinnade ja teiseste linnade koostöömist, mitte aga nende asjatut konkureerimist, et kasvatada linnade ühist panust rahvamajandusse. Eri riikides kulgevad linnapoliitika teemalised arutelud erinevalt, sõltuvalt pealinna ja teiseste linnade suhetest. See on iseäranis, kuid mitte eranditult silmatorkav uutes liikmesriikides, kus pealinnad on eriti domineerivad.

Poliitilised arutelud pealinnade ja teiseste linnade panuse üle muutuvad veelgi tähtsamaks, sest majandus- ja rahandusprobleemid ähvardavad õhnestada paljude Euroopa teiseste linnade hiljutist edukäiku. 2000l saavutasid paljude riikide teisesed linnad häid majandustulemusi ja panustasid riigi majanduse heaolusse. See põhines üldisel majandustõusul ja mastaapsetel riiklikel investeeringutel. Need ajad on paraku möödas. On oht, et majandus- ja rahandusprobleemid ning konkureerimine avaliku ja erasektori kasinatele vahenditele pärsib teiseste linnade majanduskasvu ning süvendab majanduslikke ja sotsiaalseid lõhesid nii teistes linnades endis kui ka teiseste linnade ja pealinnade vahel. Kahanevate riiklike finantsressursside tõttu on hädavajalik tõsta valitsuste regionaalsete investeeringute kavade läbipaistvust ja selgust.

Selles aruandes hinnatakse Euroopa teiseste linnade majandustulemusi ja väljavaateid ning neile suunatud poliitikat. Aruanne tugineb põhjalikele andmetele: erialakirjandusele, intervjuudele poliitikakujundajate ja teadlastega, riiklike poliitikate ülevaadetele, kvantitatiivsetele andmetele 31 riigi 124 teiseses ja 31 pealinna kohta ning 9 teiseses linna – Müncheni, Barcelona, Torino, Tampere, Corki, Leedsi, Lyoni, Timișoara ja Katowice – üksikasjalikele juhtumianalüüsidele. Joonisel 1 on näha nimetatud 155 linna.

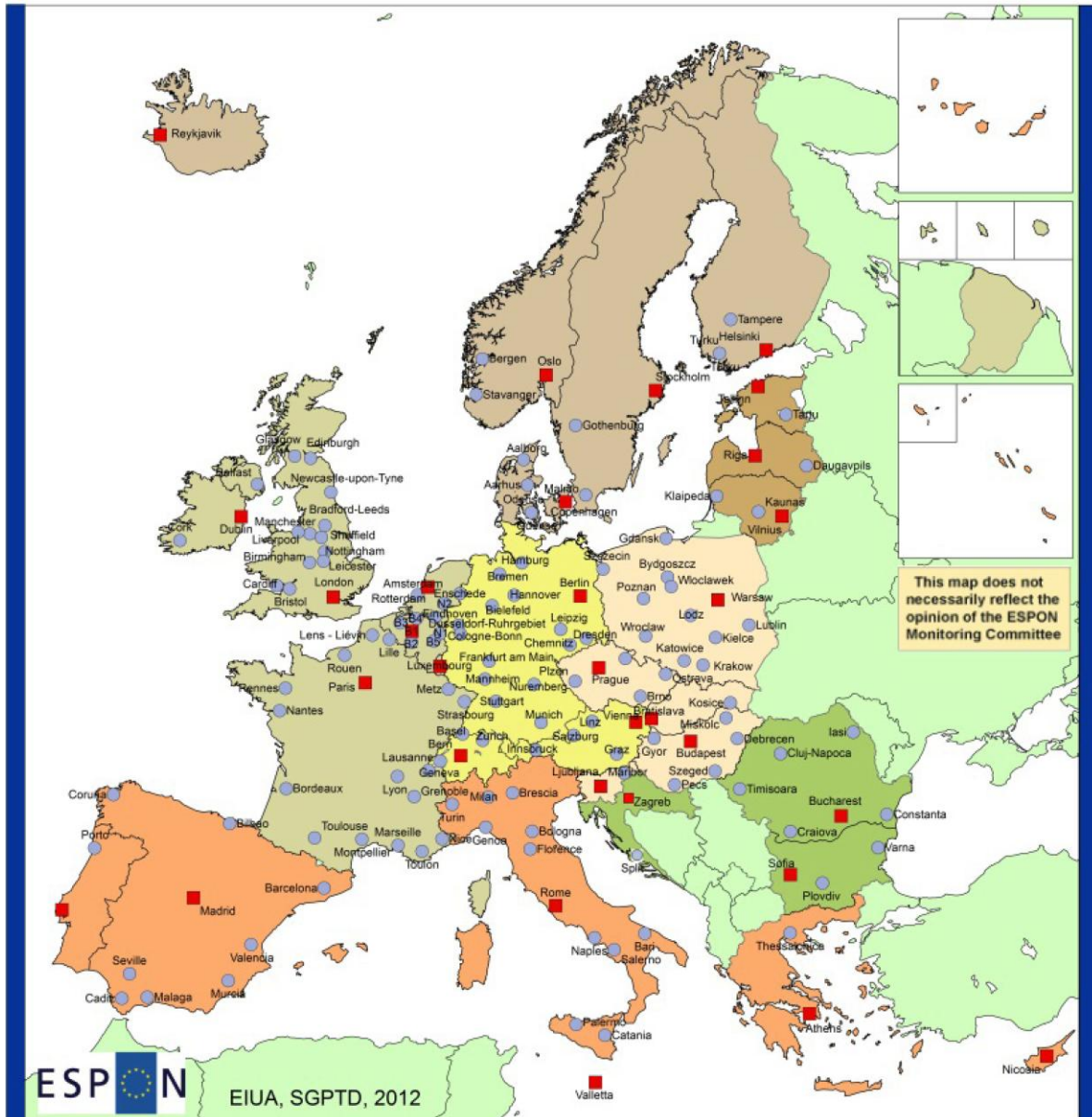
## 2. Põhiväited ja -järelused

### 2.1 Põhiväited

Aruandes uuritakse viit põhiväidet Euroopa linnade ja linnapoliitika tulemuslikkuse ja väljavaadete kohta.

- **Riiklik poliitika ja valitsemine.** Riiklik poliitika, olgu see siis kindlapiiriline või üldine, otsene või kaudne, mõjutab oluliselt teiseste linnade majandustulemusi. Linnade majandustulemusi mõjutavad nii selgesuunaline linnapoliitika konkreetsetele linnapiirkondadele, kui ka infrastruktuuri, oskuste, investeeringute, ühenduvuse ning uurimis- ja arendustegevusega seotud üldised poliitikavaldkonnad, millel ei ole sedavõrd konkreetset territoriaalset lähendust. Riikides, mille valitsus on pööramas rohkem tähelepanu sektoripoliitikate

linnaarengulisele mõjule, on paranemas linnade majandustulemused ja rahvamajanduse näitajad.



EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

**European Region**

- North
- West
- Central
- Central East
- East
- South East
- South
- Non-ESPON space

**Capital or Second Tier City**

- Capital city
- Second tier city

**City Labels**

- Belgium:** B1 - Brussels, B2 - Charleroi, B3 - Gent, B4 - Antwerp, B5 - Liege
- Netherlands:** N1 - Heerlen, N2 - Arnhem

Regional level: NUTS 0  
Source: EIUA 2012  
Origin of data: EIUA 2012

© EuroGeographics Association for administrative boundaries

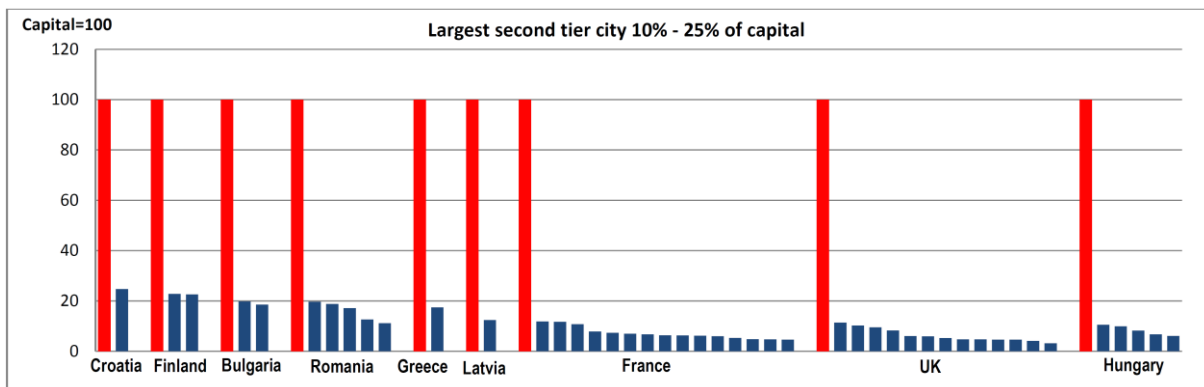
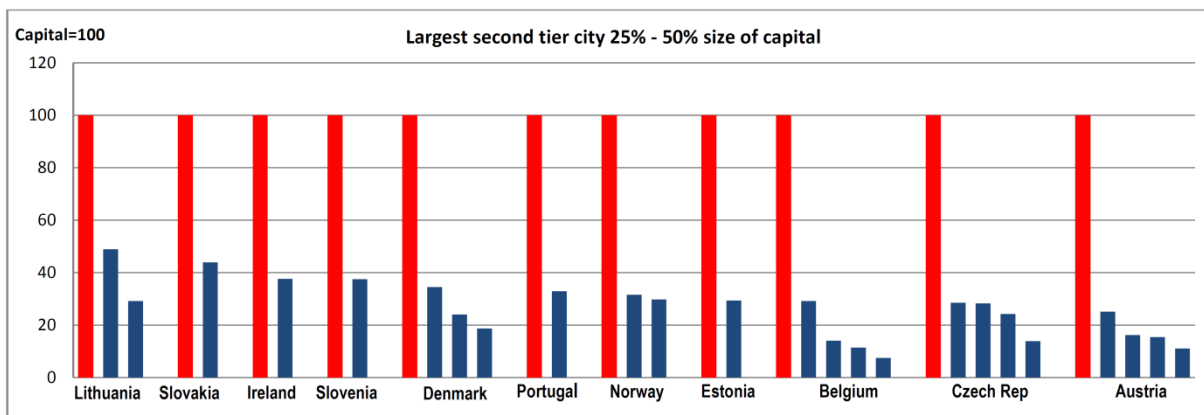
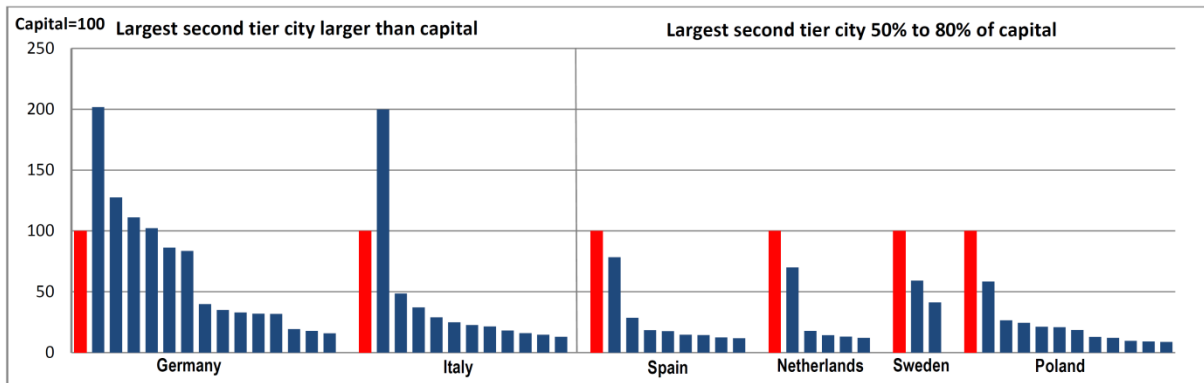
Joonis 1. 31 pealinna ja 124 teisest linna

- **Investeeringute hajutamine ja detsentraliseerimine, aga tuleb arvestada ka riikliku ja kohaliku tasandi väljakujunenud suhteid.** Teiseste linnade majandustulemusi parandab investeeringute hajutamine ning otsustamise ja ressursside detsentraliseerimine. Institutsioonide ja rahastamise üleviimine riiklikult piirkondlike omavalitsuste ja linnavalitsuste tasandile vähendab kulusid, mis kaasnevad liigse survega pealinnale, ning parandab teiseste linnade panust riigi konkurentsivõimesse ja heaolusse. Ent selleks peab olema täidetud kaks eeltingimust. Esiteks peavad riikide valitsused tagama teisestele linnadele võimu, ressursid ja võimalused nende kohustuste täitmiseks. Vastasel juhul on selline samm eos määratud nurjumisele. Detsentraliseerimine peab olema tegelik, mitte sümboolne. Teine tingimus on see, et riikide valitsused ei saa loobuda vastutusest poliitika eduka täideviimise eest. See eeldab aga institutsionaalset ja poliitilist küpsust.
- **Kohalikel teguritel, eriti aga juhtimisel, on oluline roll.** Linnu piiravad välistegurid: ajaloolised, kultuurilised, arengulised, poliitilised ja institutsioonilised. Neid tegureid saab aga ümber kujundada. Kuigi arengu algetapis võivad majanduslikud ja sotsiaalsed tingimused olla paljudel juhtudel sarnased, jõutakse kokkuvõttes väga erineva lõpptulemuseni. Linnade majandustulemused sõltuvad nende strateegilisest suutlikkusest tulla toime tegurite 'piiramisrõngas' ja kasutada edu saavutamiseks parimal moel ära linna eeliseid, potentsiaali. Juhtimine võib lähtuda avalikust, era- ja kolmandast sektorist. Üldjuhul on vajalik kõigi kolme kaasatus. Nii tugineb juhtimine poliitilistele, territoriaalsetele, institutsioonilistele ja intellektuaalsetele varadele. Juhtimise ulatus ja kvaliteet ei ole piiratud, vaid neid saab suurendada. Kuigi üksikud juhid võivad selles suhtes palju ära teha, on juhtimine olemuselt süsteemi, mitte aga üksikisiku tegevuse väljendus. Juhtimine on protsess, mis hõlmab ka selle osaliste vahelisi suhteid.
- **Peamised piirkonna majandustulemusi parandavad tegurid on innovatsioon, mitmekesisus, inimkapital, ühenduvus, kohakvaliteet ja strateegiline valitsemis-suutlikkus.** See, kuidas kohad tugevustegureid ära kasutavad, kujundabki nende arengut. Tegurid, mida saab linnavalitsuse ja piirkondliku valitsuse tasandil kõige otsesemalt mõjutada, on koha kvaliteet ja strateegiline suutlikkus. Ülejäänuid, innovatsiooni, inimkapitali, majanduslikku mitmekesisust ja ligipääsetavust mõjutab otsesemalt riiklik ja piirkondlik poliitika. Nende tegurite mõjutamine eeldab mitmetasandilist valitsemist.
- **Üleilmastunud maailmas on paikkond ja koht üha suurema, mitte väiksema tähtsusega.** Üleilmastumisest tingituna on koha valitsemis-suutlikkus eriti oluline. See tähendab, et valitsemine muutub tulevikus üha mitmetasandilisemaks. Lisaks nähtub sellest, et majanduse valitsemine peaks olema viidud kõrgeimale võimalikule ruumitasandile – linnapiirkonda. Ka rõhutatakse sellega teiseste linnade vajadust konkreetsete arengustrateegiate järele sõnastamiseks territoriaalseid eesmärgid ja ülesandeid, mida nad täidavad piirkondlikul, riiklikul ja Euroopa tasandil.

## 2.2 Põhijäreldused

- **Milline on pealinnade ja teiseste linnade majanduspanus?**

Aruandest väärrib esile tõstmist kaht tahku. Esiteks on liiga paljude riikide rahvamajanduses ülemäärane tähtsus pealinnal, samas kui teiseste linnade panus ei ole piisav. Seetõttu jooksevad teisesed linnad nõ lati alt läbi. Paljud teisesed linnad suurendasid majanduskasvu aastatel oma majanduslikku panust märkimisväärselt ja kasvasid sageli isegi kiiremini kui pealinnad. See näitab, et teisesed linnad ei ole lootusetud. Sobiva arengumudeli ja poliitikatootuse korral suudavad nad panustada rohkem.



Joonis 2. SKT aastane muutus (%)

- **Majandusmõjust. Pealinnad on paljudes, aga mitte sugugi kõigis riikides juhtival kohal. Seega on ka teisestel linnadel oluline roll.**

Riikide rahvamajanduses on juhtkoha pealinnad. Pealinna SKT koguväärtus ületab suurimate teiseste linnade SKT koguväärtust kõigis riikides, välja arvatud Saksamaal ja Itaalias. Siiski on 28st Euroopa suuremast linnast 12 teisese linnad. Joonisel 2 on näidatud pealinnade ja juhtivate teiseste linnade SKT erinevus. Saksamaa ja Itaalia on ainsad ELi liikmesriigid, kus suurima teisese linna SKT ületab pealinna SKTd. Hispaanias, Hollandis, Poolas ja Rootsis moodustab tähtsaima teisese linna SKT pealinna SKTst 50–80%. 11 riigis – Iirimaal, Taanis, Portugalis, Norras, Belgias ja Austrias ning uutest liikmesriikidest Leedus, Slovakkias, Sloveenias, Eestis ja Tšehhis – moodustab suurima teisese linna SKT pealinna SKTst 25–50%.

Horvaatias, Soomes, Bulgaarias, Rumeenias ja Kreekas domineerib pealinn eriti: neis riikides on suurima teisese linna SKT 25% pealinna vastavast näitajast. Kõige tugevamini domineerib pealinn riikides, kus suurima teisese linna SKT on kõigest 10–15% pealinna SKTst.

- ***Majandusõitsengu perioodi muutus. Paljudes, kuid mitte kõigis riikides jõudsid teisesed linnad pealinnale järele.***

Pealinnad on riikide rahvamajanduses juhtkohal, kuid on toimunud ka teatavaid muutusi. Paljud teisesed linnad parandasid majandustõusu ajal 2000–2007 oma positsiooni võrreldes pealinnadega. 16 riigis 26st oli SKT aastane kasv vähemalt ühes teiseses linnas suurem kui pealinnas. Austrias ja Saksamaal edestasid selles valdkonnas pealinna kõik teisesed linnad. Lisaks võib esile tõsta mitmete Ida-Euroopa pealinnade ja teiseste linnade suhteliselt suurt majanduskasvu nende majanduse lõimumisel Euroopa majandusega. Tõsi on see, et sel perioodil näitasid kõige suuremat majanduskasvu just need uued Euroopa riigid.

### **3. Poliitika, majandustulemused ja väljavaated**

Uuringus kaaluti väidet, kas investeringute hajutamine ja majanduskasvu toetamine mitte ainult pealinnas, vaid ka teistes linnades ikka toob kasu. Kuigi paljudes riikides pärineb märkimisväärne osa SKTst just pealinnast, on ka teiseste linnade panus väga tähtis. Paljudel juhtudel on rea teiseste linnade majanduslik ühispanus suurem pealinna omast. Seega moodustavad teisesed linnad, mis asetsevad üliedukate pealinnade ja mahajäänud linnade vahel, olulise keskastme edukale rahvamajandusele.

#### ***Pealinna ja teiseste linnade suhted***

Kuigi enamik pealinnu on teiseste linnade suhtes domineerivad, on nende vahel valitsevad käärid eri suurusega, vahel ka kahanevad. Samuti on paljud teisesed linnad suutnud oma majanduse edukalt ümber kujundada ja annavad nüüd riigi hüvanguisse endisest suurema panuse. Mõne riigi poliitika ongi koondada tähelepanu ja vahendid pealinna ja seda teiseste linnade arvelt. Samas, mitmed on hakanud välja töötama poliitikat, mis on suunatud just teisestele linnadele. Laiemalt vaadates võib öelda, et mõnes riigis rakendatakse teiseste linnade arengu toetamiseks üldist riiklikku poliitikat, mis mõjutab kaudselt linnade konkurentsivõimet – innovatsiooni, mitmekesisust, ühenduvust, kohakvaliteeti ja strateegilist valitsemisvõimet. Ilmneb, et linnade majandustulemused on paremad ja nende panus rahvamajandusse suurem riikides, mis on vähem tsentraliseeritud ja väiksema majanduse kontsentratsiooniga, ning seal, kus linnadel endil on rohkem võimu, nende kasutada on suuremad ressursid.

#### ***Majanduslangus mõjutab teiseid linnu - erineval moel***

Paljud teisesed linnad arenesid majandusõitsengu aastatel riiklike toetuste ja investeringute abil jõudsalt. Majanduslangus andis siiski mõnelegi neist ränga hoobi, eelkõige linnadele, mis buumikümnendil olid eriti edukad. Paljud Hollandi, Austria, Taani, Šveitsi, Norra, Luksemburgi ja Islandi linnad on majanduskriisiga tänini üsna hästi toime tulnud. Erinevalt neist ei ole paljudel Balti riikide, Hispaania, Iirimaa, Saksamaa idaosa ja mõnedel Rumeenia, Bulgaaria ja Prantsusmaa linnadel nii hästi läinud. Pealinnad on üldjuhul majanduslangusega toime tulemiseks paremas seisukorras. Eriti rängalt on ootamatu tagasikäik võrreldes majanduskasvu aastatel tehtud edusammudega mõjutanud Lõuna- ja Ida-Euroopa pealinnu ja teiseid linnu. Siiski on üldpilt isegi neis riikides väga erinev. Mõned teisesed linnad peavad üsna hästi vastu.

#### ***Suurenevad käärid pealinnade ja teiseste linnade vahel***

Kuigi majanduskriis on alles algusjärgus, on juba märke sellest, et käärid, mis buumiaastatel pealinnade ja teiseste linnade vahel paljudes riikides vähenesid, on uuesti tekkimas. On oht, et lõhe edukate ja vähem edukate Euroopa linnade vahel tulevikus vaid süveneb. Järgnevatel aastatel on ette

näha karmi konkureerimist avaliku ja erasektori kasinatele investeringutele. Valitseb oht, et erasektori ja riigi investeringud suunatakse edukatesse, paremate majanduslike väljavaadetega linnadesse.

### ***Tõhus valitsemine: ühised kohustused ja selged ülesanded***

Riigivalitsemisega seotud põhiprobleem ei seisne vaid võimu ja ressursside jaotumises. Küsimus on ka selles, kuidas on kohustused jagatud, kas ülesanded on läbipaistavad või umbmäärased. Näiteks Saksa linnapoliitika kipub olema vertikaalselt lõimitud, kuna peamised valitsemisülesanded on jagatud, kuna linnade ja piirkondade partnerluse katseprojekte rahastab keskvalitsus, samuti peab kesk-, riigi- ja linnavalitsus pilootprojektide üle põhjalikke läbirääkimisi. Riikliku poliitika mõju sõltub linnade finantsuutlikkusest, eriti sellest, mil määral tuginevad linnad riiklikele toetusrahadele, krediidile ja tasandussummadele või kas nad suudavad ise tulu teenida. Mõnel juhul teravdavad tugeva kesk võimu probleemi tugevate ja demokraatlikult valitud piirkondlike omavalitsuste puudumine ja suurlinnade killustunud valitsemine. Teinekord on detsentraliseeritud valitsemisega riikide linnad põhimõtteliselt samas olukorras kui unitaarriikide linnad, sest toimunud on vaid kohustuste, mitte aga finantsvahendite detsentraliseerimine.

### ***Suurim mõju on valitsuse üldistel rahastamisvahenditel.***

Üldine poliitika on teiste linnade jaoks olulisem kui linnapoliitika - seda kolmel põhjusel. Esiteks jätavad üldkavad varju konkreetsete rahastamisesmärkidega piirkonnapõhised algatused, mis on suunatud just linnaprobleemidele, mõjutades linnu palju tugevamalt hariduse, uurimis- ja arendustegevuse, oskuste, transpordi, elamispindade, planeerimine ja äritegevuse toetamise läbi. Teiseks keskenduvad paljud linnapoliitika tegevuskavad vaesusele ja sotsiaalsele sidususele, mitte aga konkurentsivõimele ja majandustulemustele. Kolmandaks valitsevad arengukavade ja nende rakendamise vahel suured käärid, mis on tingitud piiratud ressurssidest, isoleeritud poliitilistest otsustest ja linnapiirkonna killustunud valitsemisest.

### ***Riikliku poliitika edu tagavad kohaliku tasandi tegevusvabadus, ühiseväärtused, paindlikkus ja usaldus.***

Riiklik poliitika toimib kõige paremini siis, kui eri valitsemistasanditel on ühine arusaam sellest, milline on erinevate sekkumismeetmete mõju linnadele ja milliseid vahendeid majandustulemuste parandamiseks kasutada. Riiklik poliitika on tõhusam seal, kus on võimalik seda kohandada lähtuvalt kohalikest vajadustest. See eeldab mitmetasandilist valitsemist, aga ka inim- ja finantsuutlikkust, samuti linnade teatavat iseseisvust. Ka järjepidevus, läbipaistvus ja riikliku poliitika usaldusväärsus on määrava tähtsusega, sest linna majanduskasv on pikaajaline protsess. Viimaks tuleb märkida, et ka kõige algelisemad poliitilised süsteemid lähtuvad teatud ühistest põhimõtetest ja väärtustest. Nendeks on keskendumine äritegevuse ja kogukonna vajadustele, linnade tulevikuprobleemide mõistmine ja nendega tegelemine, strateegiliste ja kohalike väljavaadete ühitamine ning usaldus, vastastikune lugupidamine.

### ***Pikaajalised investeringud on määrava tähtsusega.***

Riiklikud vahendid ja investeringud on väga olulised. Mõne riigi valitsus rahastab otse linnade ümberkujundamise tegevuskavasid. Riikliku toetuse suurus on erinev, sõltudes riigirahandusest, poliitilistest prioriteetidest ja ELi rahastamisvahenditest. Piirkondlikku valitsemistasandit on tugevdanud ka tõukefondid ja toonud nõnda kasu isegi väga tsentraliseeritud Euroopa riikide teistele linnadele. Mõne riigi valitsus on koondanud uurimistoetused edukaimatesse või kõige konkurentsivõimelisematesse uurimisharudesse, mis on samuti mõned teisesed linnad soodsasse olukorda seadnud. Iirimaa linnadesse on toonud rohkem välisinvesteeringuid maksusoodustused. Müncheneri keskkonnatööstuse arengut on ergutanud soodustariifid. Osad linnad, kus on olemas tähtsad strateegilised tööstusharud, on löiganud kasu riigihangetest. Kolmandatele on toonud kasu

uued avaliku sektori töökohad, kuna need linnad on kas olulised halduskeskused või kuna avaliku teenistuse tegevus on keskvõimu hajutamiseks pealinnast mujale suunatud.

### ***Tähtis on võimu ja vahendite detsentraliseerimine.***

Saksamaa kogemus näitab, et detsentraliseerimine, hajutamine ja tugevad teisesed linnad soodustavad tugeva rahvamajanduse arengut. Liigne keskendumine pealinnale nõrgestab enam just äärealasid, sest neil puuduvad majandust edendavad teisesed linnad ja tugiteenused. Teiseks on teisestel linnadel pealinnade domineerimisega riikides riiklikus poliitikas tõenäoliselt väiksem osa, sest neid peetakse teisejärgulisteks. Kolmandaks kaasneb konkureerimisele suunatud linnapoliitikaga juba edu saavutanud alade järjest suurenev toetamine. Konkurentsivõimeliste teisest linnade puudumine suurendab survet pealinnale, selle kinnisvarale, keskkonnaressurssidele, transpordile ja infrastruktuurile.

Kohustuste üleandmine linnadele toimib ainult siis, kui sellega kaasneb ka vastava võimu ja ressursside üleandmine. Linnade majandustulemused on paremad riikides, mis on vähem tsentraliseeritud ja väiksema majandusliku kontsentratsiooniga, ning seal, kus linnadel on rohkem võimu, suuremad ressursid ja kohustused. Paljud poliitikakujundajad ja -uurijad on veendunud, et arvestades mõju, mida vahendite hajutamine ja võimu detsentraliseerimine teisestele linnadele avaldab, peaks riiklik poliitika andma teisestele linnadele rohkem võimu, kohustusi ja vahendeid. Tugevate majanduskeskuste teket toetav poliitika on toonud kasu paljudele linnadele.

Meie uuringu kohaselt riskivad nende riikide valitsused, mis koondavad tähelepanu ja vahendid pealinna, riigi ebaühtlase majandusarenguga, jättes terved piirkonnad ja linnad kõrvale võimalusest lõimuda uue majandusega. Kuigi teisesed linnad ei suuda samavõrd hästi tegutseda üleilmselt, suudavad nad siiski oluliselt parandada pealinnast väljapoole jäävate piirkondade majanduse dünaamikat ja anda suure panuse riigi majanduskasvu. Poliitika põhiküsimus on siinkohal see, kuidas ergutada teiseseid linnu kasutama ära pealinna majanduskasvu, kui see muutub viimase jaoks juba hõlmamatuks ja ebaefektiivseks.

### ***Teisest linnade probleemid kasvavad jätkuvalt.***

Paljud dilemmad, millega linnad praegu silmitsi seisavad, ei kao ka tulevikus. Tegelikult muutuvad need majanduslike ja institutsiooniliste ümberkorralduste, riikide eelarvepuudujäägi ja laenupiirangute tõttu veel keerulisemaks. Teisestel linnadel tuleb rinda pista järgmiste raskustega: säilitada konkurentsivõime hoolimata kasvavast konkurentsist teiste linnadega, muutuvatest turgudest ja karmimast majanduskliimast; ühildada konkurentsivõime, keskkonnasäästlikkus ja sotsiaalne sidusus ning meelitada ligi välisinvesteeringuid ja töötajaid, kaotamata seejuures oma identiteeti; leida uusi viise majandusarengu rahastamiseks; saada riigivalitsuselt selge ülevaade linnade osatähtsuse ja ressursside kohta tulevikus ning tugevdada valitsemist linnapiirkonna tasandil, et ajada lõimitud ja kohapõhist poliitikat. Samal ajal muutub ka linnastunud maailm nende ümber.

### ***Maailmamajanduses on lattu teisest linnade jaoks kõrgele tõstetud.***

Euroopa linnad peavad toime tulema kiiresti muutuvast üleilmastunud keskkonnas. Arvestuste kohaselt toodavad näiteks 60% maailma SKTst 600 linna, millest 153 asuvad Euroopas. Ent aastaks 2025 on nende linnade struktuur tugevasti muutunud, sest üleilmse arengu raskuse liigub lõunasse ja itta. Prognooside kohaselt jõuavad juhtgruppi 130 uut linna. Kõik need on arenguriikide, peamiselt Hiina, kuid ka India ja Ladina-Ameerika linnad. 9 linna 25st juhtivast linnast asuvad tulevikus Aasias. Samas kui Londoni, Pariisi ja Randstadi linnastud suudavad ehk oma positsiooni kindlustada, kukuvad teised Euroopa linnad tõenäoliselt linnade edurivist välja. Tähtsusedelil liiguvad ülespoole nende riikide linnad, mida üleilmne majanduslangus ei ole väga tugevasti mõjutanud ja mis on kaasatud uuest majanduse arenguetapist tingitud astmelisse edasiminekusse linnastumises. Üleilmsetest suundumustest lõikavad tänu innovatsioonile kasu juhtivate tehnoloogiapõhiste ettevõtete linnad. Seetõttu on paremas olukorras Kesk- ja Põhja-Euroopa



linnad. Veel üks üleilmastumise järgmist etappi iseloomustav joon on Aafrika kaasamine. See nihe võib tuua kasu osale Lõuna-Euroopa linnadele tingituna nende geograafilisest lähedusest ja ajaloolis-poliitilistest sidemetest Aafrikaga. Ida-Euroopa linnu ähvardab aga elanikkonna drastiline vähenemine, ohuks edasisele majandusarengule. Euroopa majandus ja juhtlinnad on astumas üleilmastumise uude etappi, millega kaasnevad lisaks selles aruandes käsitletutele ka muud uudsed majandusprobleemid.

### ***Majandus-, poliitika- ja valitsemisprobleemide lahendamine Ida-Euroopas***

Linnapoliitikas tuleb arvestada sellega, et Euroopa jääb erakordselt mitmekesiseks piirkonnaks. Teiseseid linnu mõjutavad oluliselt riikide erinevad kultuurilised ja ideoloogilised väärtused, majandustulemused, valitsemisvormid ja poliitilised meetmed. Eriti kehtib see aga erinevate riikide suutlikkuse kohta rakendada kohapõhist majandusarengut. See eeldavad paindlikkust ning avaliku ja erasektori valdkondade ja harude vahelist koostööd ja partnerlust. Paljud riigid on aga sellega hädas, kusjuures see peab eriti paika uute liikmesriikide puhul. Paljud neist tegelevad alles demokraatliku valitsemisvormi, nüüdisaegse majandussüsteemi ning vajalike institutsioonide ja taristu ülesehitamisega. Selliseid riike iseloomustavad üldjuhul tugevasti tsentraliseeritud valitsemisüsteem, mis on jagunenud vastavalt struktuuriüksuste ja sektorite vahel. Piiratud võimu ja vahenditega piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused on oma valikutes piiratud. Seega peaks linnapoliitika arvestama Euroopa riikide ja linnade mitmekesisusega, ent siiski rajanema ühistel põhimõtetel ja võimaldama kõrvaldada nende rakendamist tõkestavaid takistusi.

## **4. Poliitikasoovitused**

### ***Teiseste linnade poliitika süsteemsemaks***

Kuigi üldjuhul domineerivad rahvamajanduses pealinnad, on ka juhtivatel teisestel linnadel rahvusliku rikkuse loomisel, sotsiaalse sidususe säilitamisel ja keskkonnasäästlikkuse suurendamisel oluline osa. Erandiks pole olnud ka hiljutised buumi- ja majanduslanguse aastad. Tulevikus peaksid riikide valitsused ja EL täielikult tunnustama teiseste linnade tähtsust ja viima järjekindlalt ellu poliitikat, mis võimaldaks nende potentsiaali täiel määral ära kasutada.

### ***Investeerida jätkuvalt uutesse liikmesriikidesse***

Käärid pealinna ja juhtivate teiseste linnade majandustulemuste vahel on eriti suured uutest liikmesriikide. See on tingitud nende tavapäraselt tsentraliseeritud poliitilisest süsteemist, ebapiisavalt arenenud piirkondadest ja kiirest üleminekust turumajanduse põhimõtetele. Uutele liikmesriikidele valmistab ikka veel raskusi vajalike institutsioonide ja taristu rajamine. Ka edaspidi tuleb uutele liikmesriikidele eraldada ELi vahendeid piirkondliku detsentraliseerimisega linnataristu moderniseerimiseks.

### ***Hinnata ja suurendada riikliku konkurentsipoliitika piirkondlikku mõju***

Tavapäraselt konkurentsivõimet suurendavad tegurid on tihedalt seotud pealinnade ja teiseste linnade majandustulemustega. Üksikud valitsusi on seda mõistnud ja rakendanud neid just teiseste linnade puhul. EL ja liikmesriigid peaksid suuremal määral tunnustama konkurentsivõimet tõstvate tegurite, innovatsiooni, majandusliku mitmekesisuse, ühenduvuse, oskuste ja inimkapitali, kohakvaliteedi ja strateegilise valitsemis-suutlikkuse tähtsust ning tugevdama nende ühismõju võimalikult laiemas mastaabis, mitte koondama neid vaid pealinnadesse.

### ***Detsentraliseerida veelgi enam kohustusi ja vahendeid ning hajutada investeeringuid suuremal määral***

Riikide valitsused peaksid andma linnadele rohkem kohustusi ja vahendeid ning tagama investeringute suurema hajutatuse.

### ***Kujundada piirkondlikku majandusjuhtimist***

Vähesed riigid ja linnad on suutnud edukalt toime tulla ühe põhilise piirkondliku probleemiga, milleks on kohapõhine majandusjuhtimine kõigi piirkonna põhiosaliste ja institutsioonide osalusel. Liiga paljud riigid püüavad 21. sajandi maailmamajanduse juhtimisel ja arendamisel ikka veel rakendada 19. sajandist pärit piiripoliitikat ja 20. sajandist pärinevaid valitsemisviise. Edukate linnapiirkondade valitsemine tuleb viia kooskõlla funktsioneeriva majandusega. Praegu on selliseid meetmeid enamasti üleliia palju, need on liiga piiratud ega täida oma eesmärki. ELi ja riikide valitsused ning piirkondade omavalitsused peaksid toetama ja ergutama vabatahtlikku koostööd, kuid tugevdama ka linnapiirkondade formaalset valitsemist.

### ***Ergutada uusi rahastamiskeeme***

Laenukriis ja majanduslangus viitavad sellele, et avaliku sektori vahendid on suure surve all ja linnade arengu rahastamiseks tuleb leida uusi võimalusi. Valitsused peaksid jõuliselt püüdma ära kasutada avaliku sektori laenusid, pensionifonde, maksutulu kasvu rahastamist, kohalike varadega tagatud vahendeid ja ühiseelarveid.

### ***Piirkondlike investeringukavade selgus; keskendada teistele linnadele üldisi ja kompleksseid kohapõhiseid strateegiaid***

ELi riikide linnapoliitika on väga erinev. Üldiselt on hakatud rohkem tähelepanu pöörama selgepiirilisele linnapoliitikale ja suuremat rõhku panema linnade konkurentsivõime kasvatamisele, kuid üldised programmid jätvavad selleks eraldatud vahendid kaugelt varju. Vähesed riigid võtavad arvesse üldiste programmide ja kulutuste mõju teistele linnade majandustulemustele, sest enamiku valitsuste ülesehitus on funktsiooni-, mitte ruumipõhine. Lisaks tegelevad vaid vähesed liikmesriigid teadlikult teistele linnade edendamiseks. Valitsuste tegevus peaks olema läbipaistvam, mis puutub piirkondlike investeringute kriteeriumidesse ja investeringute mõjusse erinevatele linnapiirkondadele. Valitsused peaksid jälgima programmide piirkondlikku mõju. Eelkõige peaksid valitsused aga tagama, et sektorite tegevuskavad ja linnapoliitika kavad oleksid keskendunud ka teistele linnadele, mitte pealinnadele.

### ***Millal siis investeerida teistesse linnadesse?***

Tugevad pealinnad on rahvusriikide jaoks olulised nende üleilmse positsiooni ja konkurentsivõime seisukohalt. Ent ka teisesed linnad on väga tähtsad. Tulevikus tuleb toetada nii pealinnu kui ka teiseseid linnu. See on olukord, millest võivad mõlemad osapooled, mitte nullsumma mäng. Riigid peavad töötama välja strateegiaid teistele linnade arendamiseks, majandusliku kasvu laiendamiseks, et aidata teistel linnadel tõusta ümbritsevate piirkondade majandusarengu mootoriks. Valitsused peaksid toetama nii paljusid edukaid teiseseid linnu, kui seda võimaldavad majanduskasvu ja -arengu mudelid.

Ainult valitsustel on olemas piisavalt põhjalik info selleks, et teha tulevikus õigeid investimisvalikuid. Valitsused peaksid olema valmis investeerima teistesse linnadesse juhul, kui ilmnevad järgmised asjaolud.

- Käärid pealinna ja teistele linnade tootlikkuse vahel on suured ja kasvavad.
- Teistele linnade ärikliima ja -keskkond on vilets, sest valitsus ei ole piisavalt investeerinud nende pehmesse ja kõvasse taristusse.

- Avalduvad selged tõendid negatiivsete välismõjude kohta, näiteks kõrged ja tõusvad kinnisvarahinnad, liiklusummikud, keskkonnasurve, oskustööjõu puudus ja palkade inflatsioon.

Niisuguste tingimuste korral toob investeeringute suurendamine teisestesse linnadesse kasu kogu riigile, sealhulgas pealinnale, leevendades sellele avaldatavat survet.