



ESPON 2013 Programm

Väike- ja keskmise suurusega linnad

TOWN ***Small and Medium-Sized Towns***

Rakendusuring

Kokkuvõte

2014



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

Sissejuhatus

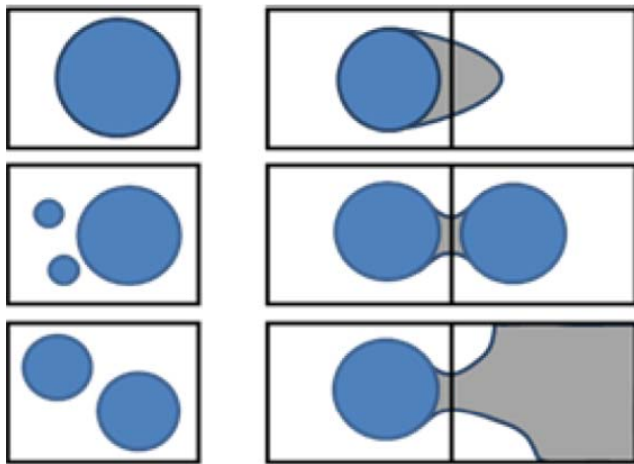
TOWN töötas välja uue ja ühtse metoodika väikese ja keskmise suurusega linnade määratlemiseks. Uuringu käigus analüüsiti väikelinnade rolle ja funktsioone, võttes arvesse nende ruumilist paiknemist nii suuremate linnade läheduses kui ka hõredalt asustatud maapiirkondades. Uuringus hinnati ka erinevaid territoriaalse halduse ja koostöö meetmeid, mis parandaksid avaliku sektori teenuste tõhusust ja tulemuslikkust. Uurimisküsimused olid:

- Millised on väikelinnade rollid ja funktsioonid Euroopa territoriaalses struktuuris, pidades silmas tööjõuturгу, majanduse arengut ja avalike teenuste pakkumist?
- Millised on väikelinnade arengupotentsiaalid ja barjäärid erinevates ruumilistes kontekstides ja mil määral on võimalik nende linnade käekäiku erinevate poliitikavahenditega suunata?
- Millised on väikelinnadega seotud levinumad halduse ja koostöö vormid erinevatel ruumilistel tasanditel?.

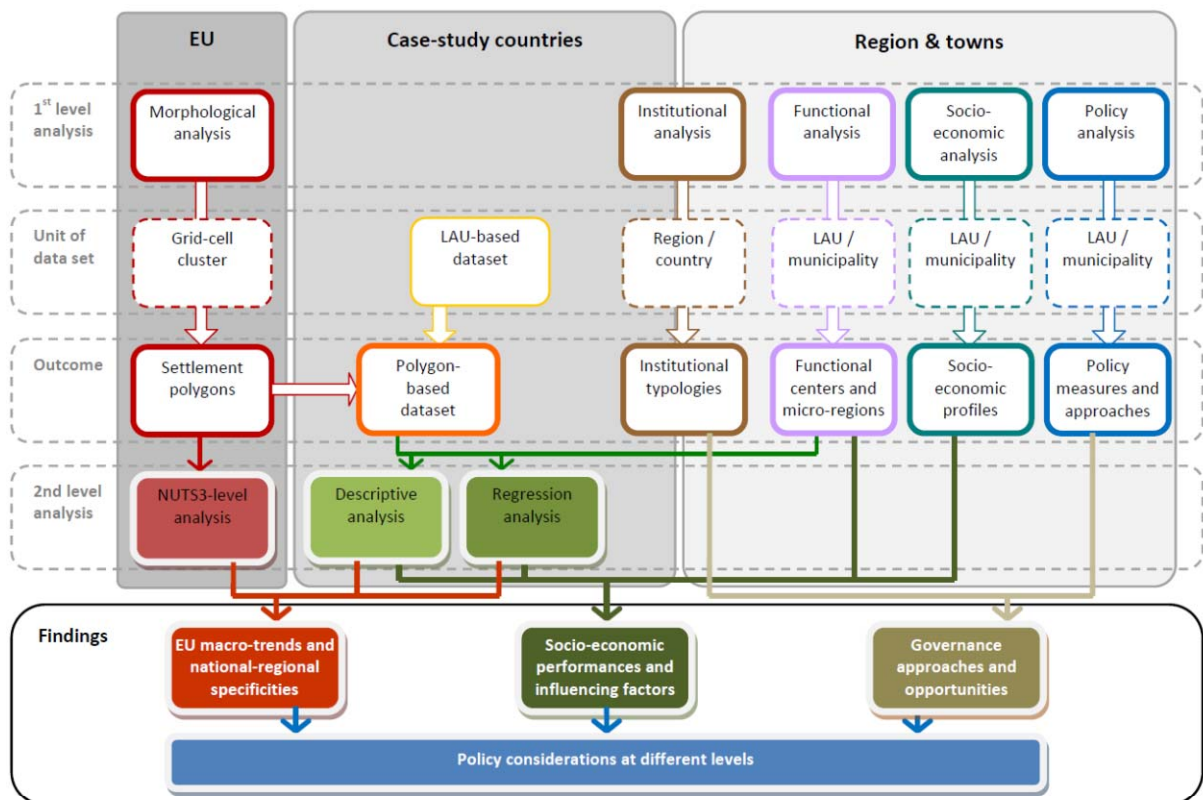
Halduslinn vs linnaasustus ja linnaruum

	Term	Definition	Distinctive characteristics	Criteria
Morphological approach	Urban settlement	Built up area (area with urban physical characteristics) of a minimum population size	Concentration of buildings (distinction from open spaces) and population (above minimal threshold)	<ul style="list-style-type: none"> • Compact build-up area • Distance between settlements and buildings • Population • Density of urbanised area
	Urban municipality	Settlement with urban administrative status	Local government with urban administrative duties and responsibilities and territory / boundary containing urban settlements	<ul style="list-style-type: none"> • Local government • administrative functions • Historical attribution
Functional Approach	Urban centre / urban core	Urban settlement (municipality) with concentration of jobs, services and other urban functions	Role of centre for region due to concentration of jobs and other urban functions attracting commuters and visitors	<ul style="list-style-type: none"> • Population • Jobs • Other urban functions • Commuting • Centrality
	Urban functional region	Larger area with functional relationship with one or more urban cores	Gravitational area of jobs, services and other functions located in urban core(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Access to jobs and services • Home-work commuting • Home-service commuting

Linnade ja linnapiirkondade kontseptsioonid



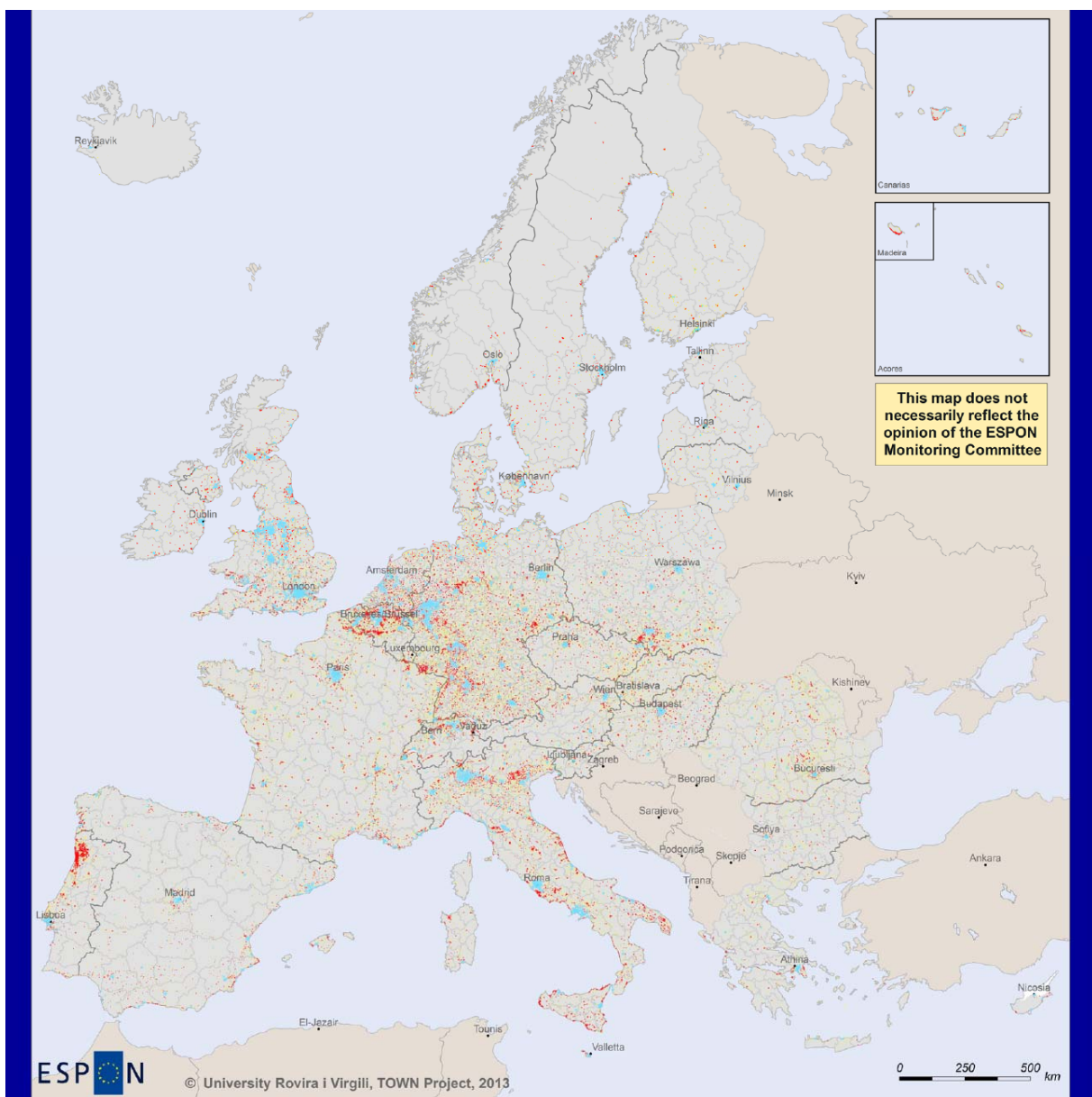
Linna haldus- ja funktsionaalsed mõisted. Vasakul 3 linna tüüpi ühes haldusalas (must ruut) ning paremal asustusdünaamikaüle halduspiiride.



TOWN meetodika

Euroopa väikelinnade jaotus

		DENSITY (inh. / kmq)		
		≤ 300	> 300 and ≤ 1500	> 1500
POPULATION (inh.)	≤ 5000	OTHER SETTLEMENTS	VST (Very Small Towns)	
	> 5000 and ≤ 25000		Small SMT	
	> 25000 ≤ 50000		Medium SMT	
	> 50000		Large SMT	HDUC (High-density Urban Clusters)

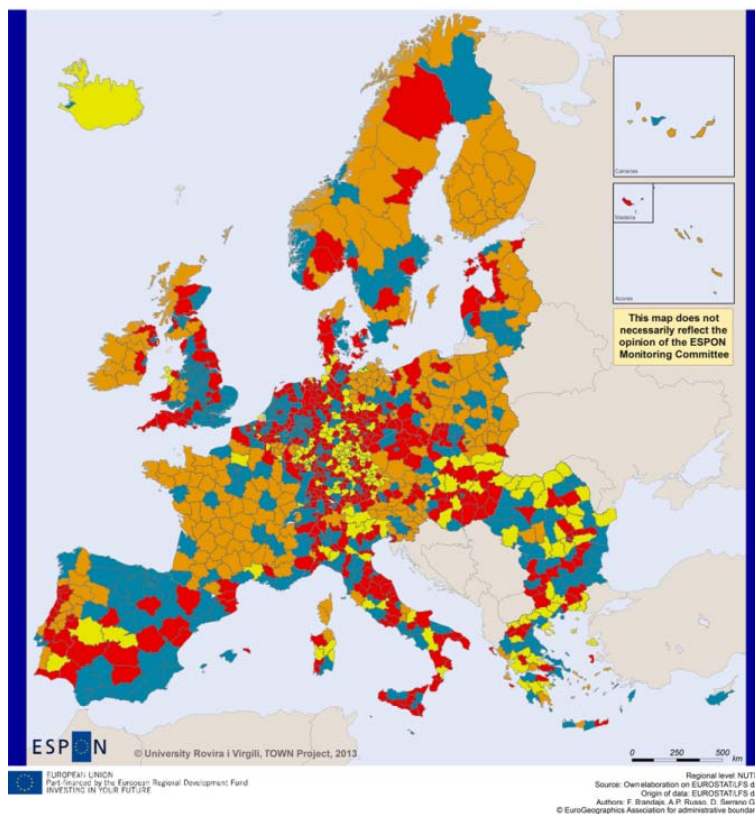


Euroopa linnaasustus EK tüpoloogias

Üle 87% EL rahvastikust elab linnades. 850 suurele linnale lisandub 8 414 väikest ja keskmise suurusega linna (VKL), pluss üle 69 000 väikelinna. Linnarahvastik jaotub nende vahel järgmiselt: suurlinnad 47%, VKL 24% ja väikelinnad 19%. Linna suurus määrab selle funktsionaalse haarde ning tagamaa ulatuse. Linnamorfoloogia alusel kuuluvad VKL hulka linnad, mille rahvastikutihedus on 300–1500 in./km² ja elanike arv 5000–50 000. Alla 5000 elaniku ja 300 in./km² on väikelinnadeks. Väikelinnad funktsioneerivad üldjuhul koos maapiirkondadega, kus toimub maamajanduse mitmekesistamine.

Tüüp	Arv	El.arv % rahvastik	Kesk.el.arv	Kesk pind. km ²	Tihedus In/km ²
Linnastu HDUC >50 000	Tallinn Tartu Narva	552 109 41%	184 036	53	4052
VKLinn SMST >5000	26	319 675 24%	12 295	8	1659
Väikelinn VST >300In/km ²	153	144 051 11%	941	2	566

Eesti linnad Euroopa standardis



Prevailing population settlement type

- High Density Urban Clusters as the prevailing type of population settlement
- Small and Medium Towns as the prevailing type of population settlement
- Very Small Towns as the prevailing type of population settlement
- Other population settlements as prevailing type

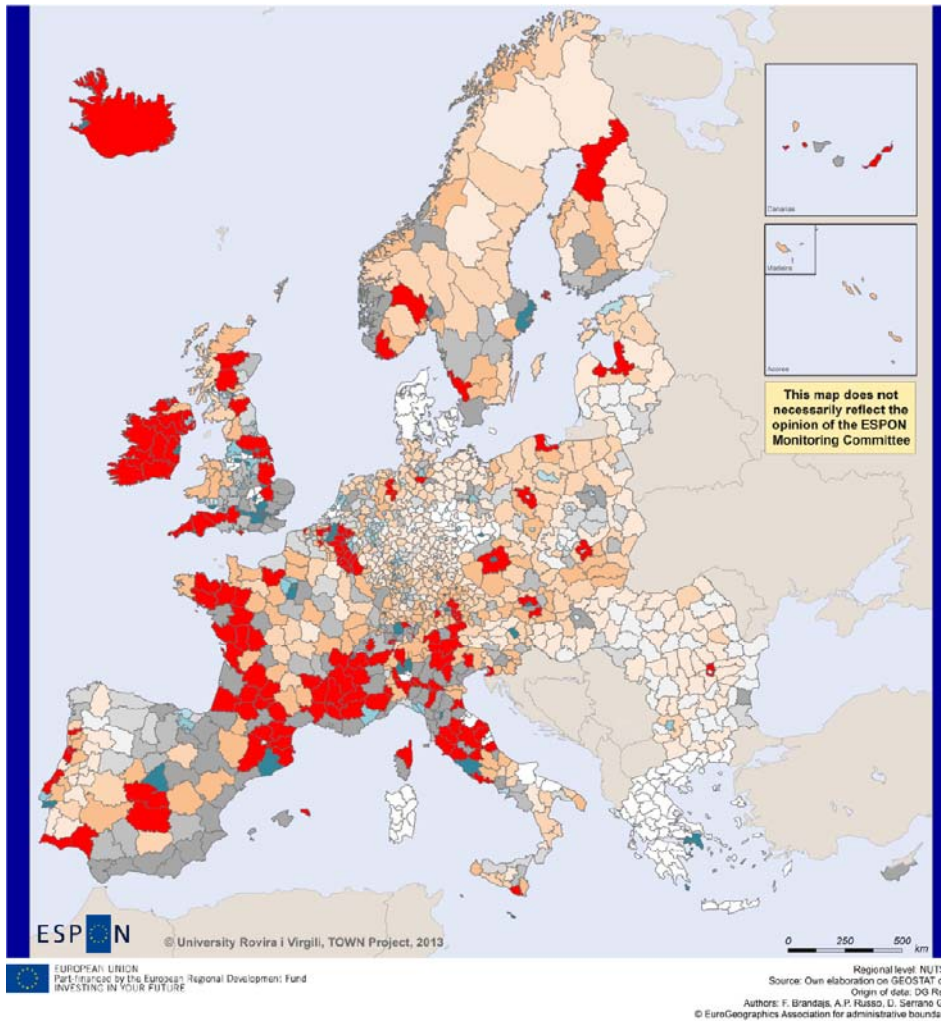
Regioonide jaotus väikelinnade põhjal

Kesk- ja Ida-Euroopas on suurlinnade paiknemistihedus väiksem, mis tõstab siin VKL tähendust linnavõrgustikes. On tekkinud VKL klastrid Kagu-Saksamaa, Lääne-Poola, Tšehhi ja Lõuna-Slovakkia tööstuspiirkondades. Ka Lääne-Euroopas on leidnud kinnitust regionaalarengu rajasõltuvus makro- ja mesotasandi kombinatsioonis. Suurem on erinevus kaugemate väikelinnadega, mis ei sörgi oma arengutega tihedalt suurlinnade sabas, pigem vastupidi – jäävad järjest kaugemale maha.

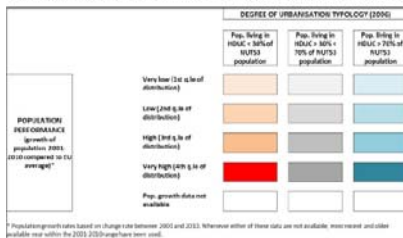
VKL riskideks on jääda monofunktsionaalseteks nn magalateks või raudteelinnadeks, kuid geograafiliste erisuste väljamängimisel ja ruumiprotsesside juhtimisel on võimalik kohaliku identiteeti võimendada ja kasutada suurlinna-regioonis just väikese satelliitlinna eeliseid. Seda nimetatakse tinglikult suuruse laenamiseks, tõstes oma kriitilist massi virtuaalselt, kasutades selleks lähedust, head juurdepääsu ja teenusevõrku.

Keskmete ja väikelinnade (VKL) analüüsi üldistused

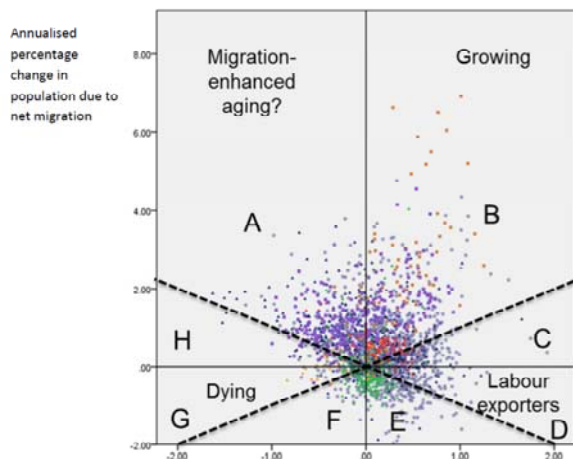
- VKL erinevad suurlinnadest nii tööjõuturu, majandusprofiili kui ka rahvastiku koosseisu poolest. Siiski võib esineda suurte ja väikeste linnade vahel ka sarnasusi. Pigem avalduvad erinevused riikide linnasüsteemide vahel, kuna linnad on arenenud erinevas taustsüsteemis. Kindla arengumudeli määratlemiseks ei piisa ka teadmised, kas VKL on autonoomne, aglomeratsiooni koosseisus või võrgustatud. Johtuvalt võivad esineda tuvastamata näitajad, näiteks tööranne ja arengupotentsiaal, mis linna arengut suunab.
- Takistuse ja potentsiaalide hindamisel tõi statistiline analüüs välja erinevaid arengusuundumusi, sh ka n-ö õitsvaid linnu. Põhiliseks eelduseks on siiski asukoharegiooni edenemine, mis üldiselt põhineb elanike tasakaalustatud tööhõivel (tööturul).
- Olulise tähendusega on ka linna valdkondlik profiil. VKL on ajalooliselt konkurentsieelis tootmissektori tööhõiveks, kuid tänaseks on see muutunud üsna suhteliseks tingituna globaalkonkurentsist. Suurema tööstuskallakuga linnades esineb negatiivseid trende ning majanduskasvu vähenemine läbi kogu 2000ndate.



Typology based on population change rates 2001-2010 as a difference from the EU-27 average



Regioonide tüpoloogia 2001-2010 rahvastikumuutuse alusel



Linnatüübid rahvastikudünaamika alusel (loomulik iive vs mehaaniline iive)

Poliitikasoovitused

Arvestades linnade suuri erinevusi kogu Euroopas ja ka riikide siseselt tuleb vältida lihtsustatud "üks suurus sobib kõigile" lähenemist. Poliitilisest seisukohast tuleb ajada koha-põhist poliitikat (Barca 2009), pöörates tähelepanu linnade rollile regioonis, nende suhteid ja vastasmõjusid erinevates mõõtkavades (riiklik ja rahvusvaheline).

Tingituna erisustest ruumilises planeerimises ning poliitikapakettide väljatöötamisest ei ole võimalik soovitada järgalt konkreetseid linnarengu meetmeid. Ruumiline planeerimine loob olulise tegutsemiskeskonna ja raamistiku strateegilisteks lähenemisteks kindlal territooriumil, mis hõlmab oma dünaamikas ja seostes teisi alasid ega piirdu linna halduspiiridega. Planeerijad peavad tegema koostööd piirkondlike ja kohalike sidus- ja huvirühmadega ühisvisiooni saavutamiseks, kuhu territoriaalne areng suundub, kuidas jaotada visiooni kohaselt investeeringuid (nt taristu). See eeldab nüansseeritud prognoosivõimet tervikalale, sh eri tasanditel ning funktsionaalsetes seostes VKL ja suurlinnadega. VKL peavad saavutama visioonis osaduse ja võtma eesmärgid omaks ning tegutsema konkreetsetes rollis, et välja töötada poliitikapaketid piirkondlikuks, maakondlikuks ja kohalikuks arenguks. Integreeritud piirkondlik lähenemine saab meelitada otseselt kui kaudselt ummistunud suurlinnadest teadmussektoreid ning loometegevusi. Tuleb siiski ka mõnda, et ehkki loomemajandusest on saanud mantra linnauuenduse eduloos, pole see siiski ainuvõimalik ja kõikjal ellu viidav linnapoliitika osa. Lihtsustatud, vaid loomemajandusele rõhuvad strateegiad ei võta sageli arvesse linnade ja funktsionaalsete seoste keerukust loomesektorites. Mida väiksemate linnasüsteemidega on tegemist, seda tundlikumaks muutuvad seosed, mistõttu on vajalikke sotsiaalruumilisi protsesse võimalik-et raskemgi aktiveerida.

Teine oluline järeldus TOWN analüüsist on madalama linnastumusega piirkondade võimekuse langus postindustriaalsetes arengutes. See on tingitud suurenenud rahvusvahelisest konkurentsist, tootmise ümberpaiknemisest ning kontsentratsioonist suurtesse ja olulistesse linnapiirkondadesse. See kujutab endast suurt võimalikku ohtu paljudele väikelinnadele. Sestap tuleb pöörata eritähelepanu olemasolevale tööstusele ning majandustegevuse struktuurimuutusele ja mitmekesisustamisele.

Kesk-Euroopas, mis hõlmab suurt osa ELi elanikkonnast ning toodab suurima osa SKT-st, on VKLd linnastumise võtmeks. Seega peab ühtekuuluvuspoliitika pidama VKL poliitikaid senisest olulisemaks. Kerkib küsimus, kas EL 2020 strateegia tunnustab täielikult toetust VKLdele ning edendab territoriaalset mitmekesisusest vormides, mis sisaldab ka väiksemaid linnu. Kesk-Euroopas mängivad väiksemad linnad olulist rolli majanduskasvus funktsionaalsete linnapiirkondade koosseisus, kus tööranne pakub täiendavaid võimalusi ümberpaiknemiseks nii ettevõtetele kui elanikele.

Suuremate linnade eeliseid ja arengutegureid saavad VKLd tinglikult laenata. Nendes linnapiirkondades peavad toetama nii ELi ja liikmesriikide territoriaalsed strateegiad väiksemaid linnalisi asulaid. See tugevdab Euroopa territoriaalset, majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ning selle rakendamist rikastava mitmekesisuse põhimõtte kohaselt (CEC 2008).

Paljude linnade juhtumiuuringutest järeldati, et valdkondade ülene tegutsemine viib uuendusteni ja nende tulemusliku rakendamiseni. Samas, perifeersemaid linnad kaotavad noort elanikkonda, mis võib negatiivselt mõjutada kohalikku innovatsioonivõimet. Poliitikasuuniseid tuleb välja töötada konkreetse piirkonna kontekstis ning tuginedes kohalikele ressurssidele. Ehkki piirkondlikud suundumused on olulised, tuleb arendada poliitikapakette kõrgemal valitsemistasandil, mitte vaid ühe kohaliku omavalitsuse algatustena.

Põhjalikus analüüsis tuleb selgitada välja kohaliku majanduse ressursid ja sihtrühmad (ettevõtted, uued ettevõtjad, elanikud, pendeldajad, turistid jne), mis aitab kaasa väikelinna majanduse arengule. Need positsioonid tuleb aluseks võtta integreeritud strateegilisel lähenemisel, et toetada olulisi kohalikke tegureid ja arendada neid viisil (erinevates toetusvormides, näit. investeeringud taristusse, toetusmeetmed, koostöö teiste sektoritega), mis väldiks survet keskkonnale ja puhkeressurssidele ning 'ülearendamist'. Lisaks poliitikapakettidele tuleb rakendada uusi ruumihalduse vorme, mis looks kuuluvuse ja omanditunde. Teisalt tuleb vältida liigset sissepoole vaatamist ja arendada linnu väljapoole ja avatuse suunas.

VKL areng sõltub kohalikest eelistest, paiknemisest asustussüsteemis ja suhetest teiste lähimate linnade ja maa-asulatega. Uuring tõestas erinevusi koostöövõimekuses, ühiste koostööprojektide läbiviimises näit. esmateenuste pakkumise parandamisel, jäätme- ja veemajanduses ning haridus- ja tervishoiuteenustes. Üldiselt on väikelinnade koostöövõime olnud nõrk, aga kui koostöö on tekkinud, tundub see sõltuvat normidest ja ühisorganite tegutsemisest (bürokratiseerimise riskid). Sageli puudub laiem "polütsentristlik visioon" pikaajaliseks arenguprotsessiks, mis teeniks kõiki lähikonna linnu. Visioonile peavad vastama koostöö tegevused piirkondlike ja kohalike tegijate osalusel (vt OECD, 2013; Pucher et al., 2012).

Kohalike omavalitsuste koostöövorme tuleks soodustada kõige madalamal tasandil ja väikestes ettevõtmistes, sest need toetavad kõrgemate tasandite poliitikat. See on osutunud eriti tähtsaks kriisijärgselt, mil paljudes riikides on märkimisväärselt vähendatud avaliku sektori eelarvet ja kulusid. Võtmeküsimuseks on uute ruumihalduse vormide ja ruumilise planeerimise arendamine, et rakendada koha-põhist lähenemist ja poliitikat. Paindlik institutsioonide raamistik, sealhulgas juhtumis- ja tegutsemismudeleid, õiguslik raamistik, võimustruktuurid, kohalikud otsustajad ja nende vastasmõju mängib tugirolli ja julgustab linnu uutes otsustusmehhanismides osalema. Geograafilised ja juhtimistegurid ning koostöö edenemine peegeldab ajapikku kujunenud keerukaid vastastikuseid mõjutusi ja suhteid. VKL peab võtma ise aktiivse rolli, et mida lasta oma saatust passiivselt kujundada teistel, riigivalitsustel ja suurlinnades. Et iga üksiku linna osalus ei ole kogu protsessis tõenäoliselt võimalik, tuleb luua ühised esindusorganisatsioonid, kes suudavad esindada ühishuve kõrgemal tasandil. Linnad peaksid suurendama oma kaalu piirkondlikes aruteludes ja poliitikas, kuna nende funktsionaalne roll on kasvanud.

Linnaarengu tegurid

- Linnade riiklikult ja maakondlikult koordineeritud poliitika. Ühtekuuluvusfond peab andma Euroopa tasandil märku väiksemate linnade olulisusest ning rõhutama liikmesriikidele vajadust suunata linnadele rahalisi vahendeid. Uus ÜKP rõhub integreeritud territoriaalsele arengule ning uute vahendite kasutamist piirkondlike strateegiate raames, mis tunnustavad VKL rolli piirkondlikul tasandil.

- Territoriaalse halduse tegurid

Mitmetasandiline valitsemine (sh EL, riiklike, piirkondlike, kohalike omavalitsuste koostöös). VKL jaoks on võimalik nõnda saada osa finantsmeetmetest, kuid ühtlasi saab arendada ühisprojekte ning korraldada teenuste jagamist. TOWN juhtumiuuringute kinnitusel, linnu on võimalik haarata mitmetasandilisesse juhtimissüsteemi.

- Kohaliku võimekuse tõstmine ja partnerlus kohalike sidusrühmadega: koondada kohalikku teadmust ja vahendeid (territoriaalse kapitali tugevdamine). Eeldab ühist arenguvisioni laiemas linnapiirkonnas ning sidusrühmadega kaasamist, samuti partnerluse reaalsel rakendamisskeemi.
- Territoriaalne juhtimine. Selle saab jagada kaheks, ehkki need mõõttmed on omavahel seotud.

Suutlikkust tegeleda laiemas piirkondliku ja territoriaalse juhtimise süsteemi arendamisega ning linna eesmärkide lisamine piirkondlikesse strateegiatesse.

Naaberlinnade koostöövõime vastastikku kasulikes ja toetavates lahendustes.

- Vabade ressursside olemasolu: paraku ei ole selle kohta palju tõendeid ning pigem eeldatakse juurdepääsu kõrgema (ELi, riiklike ja piirkondlike) tasandi ressurssidele.
- Ruumilise planeerimise ja ruumilise arengu poliitika, mis võimaldab kindlaks teha ruumilise dünaamika ja funktsionaalsed seosed, erinevate ruumiliste ja funktsionaalsete seoste tähtsuse, püüdes samal ajal luua tervikvisioni. Näiteks tugeva pealinnaregioonide lahendus erineb oluliselt maapiirkonna väikelinna omast. VKL üldjuhul ei suuda rakendada iseseisvaid meetmeid, mistõttu eeldatakse riiklikku ja piirkondlikku tuge.
- Juhtroll: siin peaks olema muutusi ja dünaamikat. Juhul kui pikka aega ametis olnud linnapead on käivitanud pikaajalise tegevuskava, võib tekkida seisaku oht. Juhtgrupp peaks olema laiem. Väikestes kohtades sõltub palju teadmistest, kontaktidest, oskusest valida vahendeid ning neid seostada strateegia eesmärkidega.
- Kohaliku identiteedi küsimus. See on võrdlemisi keerukas teema, kuid üldiselt on linnadel tugev ühtsustunne ning see avaldus sotsiaalse kapitalina oma strateegiat ellu viia. Seejuures peab identiteet suutma ennast avada väljapoole.
- Perifeerse asendiga maapiirkonna linnades on rahvastiku vähenemine tõsine probleem. Ka pealinnaregioonides on oht muutuda "äärelinnas", kuigi sellest on võimalik ka kasu lõigata ettevõtete ümberpaiknemisel. Samas on tööstusjärgsed arengud pakkunud ka sobivaid lahendusi tööhõive, eluaseme ja teenuste reformimisel ning pigem isegi uute elanike juurde meelitamisel.
- Erasektori kaasamine on probleem. Enamasti juhib arenguid avalik sektor ja erasektor mängib suhteliselt tagasihoidlikku osa, olles ka suisa nähtamatu. See väljendab tegelikult erasektori nõrkust või suutmatus ühishuvides tegutseda.

Edasised uurimissuunad väikelinnade analüüsis

Morfoloogia ja linnamuster

- Linnade tuvastamine, piiritlemine ja selle kontroll käsitsi
- Rahvastikuruutude kasutamine koos maakattekihtidega, ruut ideaalis 200 meetrit
- Funktsionaalsete tunnuste ristanalüüs, et teha kindlaks need paigad, kus linna tunnused ei vasta suuruse ja tiheduse kriteeriumitele.

Funktsionaalsuse analüüs

- Atribuutandmekogu täiendamine 2011. aasta rahvaloenduse andmetega
- Sarnaselt rahvastikuruudule teha ruutandmestik tööhõive kohta
- Jätkata ja rakendada maapiirkondades põllumajandusloenduse ja tööhõive andmestiku töötlemist
- Seirata kohaliku omavalitsuse reforme ning kaasnevaid ruumiüksuste muutusi

Andmehaldus

- Jätkata juhtumiuuringute täpsemat analüüsi, et tuvastada väikelinnade arengutegureid, mis ruumidünaamikas lähevad kaotsi (territoriaalne kapital, loovus, teadmus, sotsiaalne kapital ja sotsiaalne innovatsioon);
- Süstematiseerida juhtumiuuringud ning seostada need teadusuuringutega, kus võib tekkida detailsemaid statistilisi valimeid/väljavõtteid.
- Juhtumiuuringute ristanalüüs täiuslikuma metoodikaga konkreetsete territooriumide teemade ja probleemide avamiseks.