

Kaupunkien aikakausi

Kaupunkitutkijoiden puheenvuoroja
2020-luvun kaupunkipolitiikasta

Helsinki
Symposium

Sisältö

4	Esipuhe	64	Niemelä: Kestävän kehityksen kaupunkipolitiikka
6	Förord	68	Piekkola: Kaupunkialueiden verkostoituminen – avain talouskasvuun
8	Airaksinen: Kestävä tulevaisuus kasvaa kaupunkien itsehallinnon voimasta	72	Ristimäki: Tutkimustietoa ohjaamaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä
12	Antikainen: Kaupunkien kolmas tuleminen	76	Ruoppila: Kaupunkipolitiikkaa toiminnallisista lähtökohdista
16	Bernelius: Kaupunkikoulut kansallista tulevaisuutta rakentamassa	80	Saarimaa: Mitä annettavaa kaupunkitaloustieteellä kaupunkisuunnittelulle?
22	Haila: Kaupunkipolitiikka ja kiinteistövallankumous: yhdeksän teesiä	84	Schmidt-Thomé: Kosmopoliiteista kaupunkien kosmopolitiikkaan
26	Häikiö: Parasta kaupunkipolitiikkaa on sosiaalisesti kestävän kaupunkikehityksen edistäminen	88	Sorsa: Tulevaisuuden tekeminen on aktiivista puhetyötä
30	Joutsiniemi: Kaupunkipolitiikkaa vai urbaania länkytystä - kommenttipuheenvuoro kaupunkipolitiikasta Suomessa 2020-luvulla	92	Sotarauta: Mahdollisuuksien tilat, kehityspolut ja kaupunkien kehittäminen
36	Kostiainen: Kaupungin DMA asettaa lähtökohdan kehittämiselle	96	Stenvall & Laitinen: Merkityksellinen kaupunki ratkaisuna ja mahdollisuutena
40	Laakso: Kaupunkitutkimus päätöksenteon tueksi	100	Tervo: Onko Suomi kaupungistunut kaupunkipolitiikan seurauksena?
44	Laine: Kaupunkilaisten aika	104	Vaattovaara: Kasvava, vaurastuva, kurjistuva ja monimuotoistuva kaupunki on osa suomalaista yhteiskuntaa
48	Lapintie: Helsinki ei ole muna	108	Vakkuri: Kaupunkikehityksen järjet – kurkistuksia kaupunkien ja kaupunkitutkimuksen suunta- viivoihin
52	Leino: Kaupunki mahdollistajana	112	Vuori: Työikäisen väestön kehitysnäkymät ja ulkomainen muuttoliike
56	Lönnqvist: Kaupunkien kasvun logiikasta		
60	Mäntysalo & Kanninen: Strateginen kehystäminen: toiminnallisista kaupunkiseuduista relaatio- naalisiin seutuihin		

Esipuhe



Tulevaisuus tehdään kaupungeissa. Juuri kaupungit kykenevät parhaiten käytännönläheiseen ja luovaan ongelmanratkaisuun. Koko maailma kaupungistuu ja elämää eletään enenevässä määrin kaupungeissa. Siksi myös ratkaisut ihmiskunnan suurimpiin haasteisiin kumpuavat kaupungeista, läheltä ihmisten arkea. Kaupunkien on pystyttävä hallitsemaan laajoja kokonaisuuksia ja ne ovatkin, esimerkiksi kansallisvaltioihin verrattuna, edelläkävijöitä hallinnonalarajat ylittävässä ongelmanratkaisussa. Kaupungit ovat globaalin talouden avaintoimijoita niin ihmisten, liiketoiminnan kuin innovaatioiden keskittyminä.

Kaupunkien positiivinen kehitys ei kuitenkaan ole, eikä tule olemaan sattuman sanelemaa. Tätä korostavat myös tämän julkaisun kirjoittajat. Niin kaupungistumiskehityksen haittojen torjunta, yhä monimutkaisempien arjen ongelmien ratkaisu kuin pärjääminen kansainvälisessä kilpailussa edellyttää tekoja kaupunkien itsensä ohella muillakin toimijoilta. Jotta kaupungit voivat toimia todellisina suunnannäyttäjinä, on niiden oltava ketteriä ja joustavia sekä kyettävä jatkuvaan uudistumiseen ja yhteistyöhön erilaisissa verkostoissa. Kaupunkien on itse tehtävä ratkaisuja ollakseen päivä päivältä parempia. Oleellista on myös kaupunkien kasvavan merkityksen tunnistaminen kansallisella tasolla.

Viime vuosien kaupunkipolitiikka on ollut maassamme varsin näkymätöntä ja kaupungeilla on ollut kansallisessa kontekstissa valitettavan ohut rooli. Maaseutopolitiikkaa ja -tutkimusta on kyllä harrastettu maassamme vuosikymmeniä ja siitä on ollut hyötyä koko Suomelle. Tutkimukseen nojautuva sekä tulevaisuuden kehityskulkuja ymmärtävä kaupunkipolitiikka on sen sijaan ollut maassamme kovin vaatimatonta. Tämä on pitkälle myös kaupunkien omaa syytä.

Tulevaisuudessa on oltava toisin. Maaseudun tarpeiden ymmärtämisen ohella Suomi tarvitsee myös kaupunkien lähtökohdista etenevää, todellista, toimivaa ja eri tahojen yhteistyöhön perustuvaa kaupunkipolitiikkaa. On oleellista ymmärtää, että kaupunkien globaalin merkityksen kasvaessa, koko maamme menestys riippuu pitkälti niistä päätöksistä, joita kaupunkien tulevaisuutta koskien tehdään nyt.

Tietoiset ja oikeat teot, valinnat ja päätökset määrittävät kaupunkien kohtalon. Oikeita valintoja on puolestaan vaikea tehdä ilman relevanttia tietoa. Kaupunkien omaehtoinen uudistuminen ei, tulevaisuuden kaupunkipolitiikasta puhumattakaan, voi nojautua toiveajatteluun tai uskomuksiin, vaan yhä vahvemmin tietoon. Siksi on yhä vahvemmin kuunneltava myös tutkijoita ja tiedeyhteisöä, jotka voivat tarjota kaupunkien kehittämiseen uusia näkökulmia ja sytykkeitä sekä uutta ymmärrystä.

Helsingin kaupunki haluaa maamme pääkaupunkina toimia suunnannäyttäjänä ja nostaa kaupunkipolitiikan viestiä valtakunnalliselle keskusteluareenalle – yhdessä kaupunkitutkijoiden kanssa. Kiitän lämpimästi kaikkia tähän julkaisuun kirjoittaneita.

Julkaisun kirjoitukset kertovat tarinaa kaupunkien asemasta ja merkityksestä ennen ja nyt ja luovat näkymän urbaanin ajan tulevaisuuteen, kaupunkien aikakauteen.

Jan Vapaavuori
Helsingin pormestari

Förord



Framtiden görs i städerna. Det är just städerna som är bäst på praktisk och kreativ problemlösning. Hela världen urbaniseras, och allt fler lever sitt liv i städer. Lösningarna till mänsklighetens största utmaningar står därför att finna i städerna, nära folks vardag. Städerna måste kunna behärska omfattande helheter, och i jämförelse exempelvis med nationalstaterna är de därför föregångare i problemlösning över gränserna mellan förvaltningsgrenar. Städerna är nyckelaktörer inom den globala ekonomin, då de utgör koncentrationer av såväl människor, affärsverksamhet som innovationer.

En positiv stadsutveckling är dock inte dikterad av slumpen och kommer heller inte att vara det framöver. Detta framhävs också av dem som skrivit denna publikation. Om det ska gå att förhindra nackdelarna i urbaniseringsutvecklingen, lösa de allt mer invecklade vardagsproblemen och hävda sig i den internationella konkurrensen krävs det åtgärder inte bara av städerna själva utan också av andra aktörer. För att städerna ska kunna agera som faktiska vägvisare måste de vara smidiga och flexibla liksom också kapabla till fortgående förnyelse och samarbete inom olika slags nätverk. Städerna måste själva komma till avgöranden för att bli bättre dag för dag. Det är också väsentligt att städernas växande betydelse erkänns på riksnivå.

De senaste årens stadspolitik har i vårt land varit mycket osynlig, och städerna har i den nationella kontexten haft en beklagligt undanskymd roll. Landsbygdspolitik och -forskning har nog bedrivits under flera årtionden i Finland, vilket har gagnat hela landet. Den forskningsbaserade stadspolitikerna med förståelse för de framtida utvecklingsförloppen har däremot varit mycket anspråkslös i vårt land. Städerna har i hög grad också sig själva att skylla för detta.

I framtiden måste det vara annorlunda. Jämsides med förståelsen för landsbygdens behov är Finland också betjänt av en reell och fungerande stadspolitik baserad på städernas premisser och samarbete mellan olika aktörer. Det är väsentligt att inse att då städernas globala betydelse ökar, beror hela vårt lands framgång i stor utsträckning på de beslut som nu fattas om städernas framtid.

Medvetna och rätta insatser, val och beslut beseglar städernas öde. Att göra rätta val är i sin tur svårt utan relevant information. Förnyelsen av städerna på deras eget initiativ kan inte, lika lite som den framtida stadspolitiken, byggas på önsketänkande eller föreställningar, utan i allt högre grad på information. Därför måste forskarna och vetenskapen få sin röst hörd allt starkare. De kan komma med nya perspektiv och impulser och med en ny förståelse när det gäller att utveckla städerna.

Helsingfors stad vill som huvudstad i vårt land vara en vägvisare och lyfta fram stadspolitikens budskap på den riksomfattande diskussionsarenan – tillsammans med stadsforskarna. Jag vill varmt tacka alla som bidragit till denna publikation.

Texterna i publikationen berättar en historia om städernas ställning och betydelse såväl förr som nu och skapar en vision inför den urbana framtiden, städernas tidevarv.

Jan Vapaavuori
Helsingfors borgmästare

**Kestävä
tulevaisuus
kasvaa
kaupunkien
itsehallinnon
voimasta**



Tutkimus- ja kehitysjohtaja **Jenni Airaksinen,** Suomen Kuntaliitto

Jenni Airaksinen on Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysjohtaja, jonka elämäntehtävänä on luodata suomalaisen yhteiskunnan mahdollisia ja toivottavia tulevaisuuksia ja tukea, tutkia ja kehittää suomalaisia paikallishallintoja maailman parhaiksi. Hän on tutkinut kaupunkien johtamisjärjestelmiä, osallisuutta sekä kaupunkiseutujen ja metropolialueiden hallintarakenteita ja niiden legitimitettä.

Kaupunkien tehtävät yhteiskunnassa ovat moninaiset. Kaupungit toimivat taloudellisen kasvun moottoreina ja samalla luovat lukuisten ihmisten arkeen toimivat käyttöliittymät. Kaupunkien hartioille sovitellaan myös globaalien ongelmien ratkaisijan viittaa. Miksi?

Kaupungeissa on voimavaroja ja ennen kaikkea halukkuutta ratkaista näkyviä ongelmia. Kun kaupunki kärsii meren pinnan noususta, puhtaan veden puutteesta tai turvallisuushäiriöistä, on kaupungin johdon reagoitava. Kansainvälisesti tarkasteltuna on nähty, että liittoutumalla konkreettisten pulmien ratkaisujen taakse paikalliset toimijat ovat kyenneet luomaan ongelmien ratkaisuun uudenlaista tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Sen rinnalla kansallisten hallitusten reformiyritykset näyttävät kompuroivilta ja kankeilta, ihmiselämästä vieraantuneilta hallinnollisilta harjoituksilta, joissa populismi ja vastakkainasettelu vievät tilaa varsinaiselta ongelmanratkaisulta.

2000-luvun ensimmäiset vuosikymmenet ovat olleet Suomessakin uusweberiläisen uudistamisfilosofian valtakautta. Sääntely on koko ajan lisääntynyt, pehmeine juonteineen suositusten ja standardien tuella. Samalla on voimistunut pyrkimys hallintouudistusten kokonaisvaltaisuuteen sekä samanlaiseen toteuttamiseen koko maassa, tiukasti ylhäältä alaspäin suuntautuvina komentoketjuina. Jokaisella hallituksella on ollut oma näkemyksensä sosiaali- ja terveystoimen palveluiden sekä kuntauudistamisen oikeasta suunnasta ja etenemistavoista – vain toteutus on jäänyt kesken. Jokainen uusi kansallinen hallitus on ensi töinään tehnyt tyhjiksi edellisen hallituksen uudista-

mispyrkimykset ja esitellyt oman versionsa kestävästä uudistuksesta. Valtiovetoinen paikallishallinnon uudistaminen on kaupungeissa näkynyt lähinnä tempoilevana uudistuspolitiikkana, hallinnollisena taakkana ja uudistusintoa lamauttavana ikuisena välivaiheena, jossa organisoitu saamattomuus ja rationaalinen apatia ovat arkea.

Mitä jos ajateltaisiin toisin? Paikallinen hallintojärjestelmä demokraattisine piirteineen on syntynyt kaupunkivaltioissa. Mitä jos kehittämisessä palattaisiin juurille ja tarkasteltaisiin kaupunkien ja kansakuntien tulevaisuutta nimenomaan paikallisen itsehallinnon arvoperustan kautta? Paikallisen hallinnon taustalta löytyviä arvoja ovat yritteliäisyys, vapaus ja osallisuus. Miltä tulevaisuuden kaupunki näyttää näiden arvojen näkökulmasta?

Energiaa menestystarinan juurilta

Aloitetaan yritteliäisyydestä. Ajattelu perustuu siihen, että kaupungin kannattaa tehdä asioita, jotka hyödyttävät asukkaita. Kaupunkien kannattaa tehdä asioita myös mahdollisimman lähellä asukkaita, koska tällöin voidaan keksiä parhaat mahdolliset ratkaisut paikallisesti olennaisimpiin pulmiin. Paikallinen kehittäminen perustuu myös aitoon evoluutioon. Mikäli ratkaisut ovat oikeita, ongelmat lievenevät. Parhaimmillaan yritteliäisyys näkyy vaurauden lisääntymisenä ja hedelmät putoavat kaupunkilaisten omaan laariin. Mikäli ratkaisut ovat väärä, kärsitään epäonnistumisista itse, jolloin korjausliikkeiden tekeminen kannattaa.

Yritteliäisyys edellyttää vapautta, joka on toinen paikallisen itsehallinnon arvoista. Keksinnöt ovat mahdollisia vain tilanteessa, jossa paikallisilla toimijoilla on vapaat kädet etsiä ratkaisuja omiin ongelmiinsa eikä liika sääntely sido kehittämistä. Suomalainen paikallinen itsehallinto on maailman mittakaavassa ollut vahvaa, paikallistason vapaus on perustuslailla suojattua ja paikallinen päätöksenteko on koskettanut poikkeuksellisen laajoja julkisia tehtäviä. Suomalainen paikallishallinto on ollut vahvan itsehallinnon mallina menestystarina. Itse asiassa uudistuspaineeet koskettavat kaikkein eniten juuri niitä tehtäviä, joissa valtionohjaus on ollut voimakkainta. Mitä jos kaupungeille annettaisiin näidenkin toimien järjestämiseen vielä enemmän vapautta? Mitä tapahtuisi?

Kaupunkihallinnan kannalta olennaista on, että kansallinen taso tunnistaa kaupunkien erityislaatuisuuden ja tarpeet

Kolmas paikallisen itsehallinnon arvo on osallisuus, jonka taustalla on ainakin kaksi ajatusta. Ensinnäkin paikalliset, ihmisten arkeen vaikuttavat asiat antavat mainion opiskeluikkunan yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja kouluttavat uusia voimia myös kansallisiin ja ylikansallisiin demokratiapesteihin. Antiikin kaupunkivaltiossa päätöksentekoon osallistuivat vain täysi-ikäiset vapaat miehet; muualta tulleet, orjat tai naiset eivät nauttineet samanlaisia oikeuksia. Suomalainen kaupunki sen sijaan pystyy onnistuessaan hyödyntämään ihmisten energiaa kansalaisuudesta, iästä ja sukupuolesta riippumatta. Ihmisten osallistuminen tuo mukaan arjen moniarvoisuuden: kaupungin on pakko kuunnella erilaisia näkemyksiä, mutta sen on myös mahdollista harjoittaa juuri oman kaupunkinsa ihmisten näköistä, kokoista ja sisältöistä paikallista päätöksentekoa.

Kaupunkipolitiikkaa ja yhteistyötä

Jotta kaupungit voivat onnistua laajoissa ja vaativissa tehtävissään, ne tarvitsevat siihen tukea. Kaupunkihallinnan kannalta olennaista on, että kansallinen

taso tunnistaa kaupunkien erityislaatuisuuden ja tarpeet, takaa kaupungeille itsehallinnon ja määrittelee tarvittavia kannusteita. Voidaan puhua kansallisesta kaupunkipolitiikasta, jonka tehtäväksi osoitetaan väljästi määritellen kaupunkien kehityksen tukeminen siten, että tiivistyneet voimavarat voidaan hyödyntää ja samalla kasautumisen haittoja kyetään lieventämään.

Kaupunkipolitiikka ei tulevaisuudessa voi keskittyä pelkästään kilpailukykyasioihin. Yhtä olennaista kestävien kaupunkien tulevaisuudelle on kaupunkiympäristön erityisyyden tunnistaminen sivistyksen, koulutuksen ja vaikkapa hyvinvoinnin näkökulmista. Tulevaisuuden kansallisen kaupunkipolitiikan pitää olla ministeriö- ja sektorirajat ylittävää ja ilmiölähtöistä toimintaa, koska sellaista kaupunkien arkikin on. Minimitavoite kansalliselle kaupunkipolitiikalle on olla aiheuttamatta vahinkoa kaupunkien kukoistukselle.

Mikään ulkoa tuleva kaupunkipolitiikka ei ratkaise kaupunkien onnistumista. Huomattavasti tärkeämpää on, että kaupungin toimijoilla on halua ja kykyä yhteistyöhön paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Kaupunkien vaikuttajilta tämä edellyttää osaamista ongelmien ja tavoitteiden kehystämisessä. Kun tavoite on konkreettinen, yksittäisen ihmisen, järjestön, tutkimuslaitoksen tai yrityksen on helpompi nähdä itsensä osana ratkaisua. Koulutien turvallisuus on huomattavasti konkreettisempi tavoite kuin lapsen hyvän kasvun edellytysten turvaaminen.

Kyse on pitkälti myös viestinnästä ja vuorovaikutuksesta. Viestinnässä ja vuorovaikutuksessa on tunnistettava erilaiset yleisöt ja muovattava viestiä yleisölle sopivaksi. Energian kanavoiminen yhteiseen tekemiseen nimittäin edellyttää, että kaupungin ihmiset eri rooleissaan tunnistavat itsensä yhteisten pulmien ratkaisijoina tai yhteisen tavoitteen osatoteuttajina.

Kaupunkien poliittisella johtajuudella on myös suuri merkitys. Jotta kaupunki voi kukkia paikallisen itsehallinnon arvoperustansa kautta, kaupunkien hallintajärjestelmien on toimittava siten, että niissä on mahdollista määrittää yhteisiä suuria linjoja ja tavoitteita. Kaikkein tärkein poliittisen johtamisen funktio tulevaisuuden kaupungissa on dialogiin ja yhteistyöhön kannustaminen ja päätöksenteossa konsensuksen etsintä. Kaupungeissa on valtava määrä osaamista, ymmärrystä ja kokemusta, joka kannattaa kanavoida yhteisen kaupungin kehittämiseen. Kaupunkilaiset, tutkijat, yritykset ja järjestöt eivät enää taivu hallinnan kohteiksi, mutta hallinnan resurssiksi kyllä – etenkin, jos kaupunki osaa kurottaa heihin kysyjän ominaisuudessa.

Määräyksistä metahallintaan

Puhun systeemeistä, ja syystä. Systeemi on enemmän kuin hallinto ja politiikka. Kaupunkisysteemi on kokonaisuus, jota ei ohjata hallinnon määräyksillä ja ohjeilla. Kaupunkisysteemiä ohjataan vahvimmillaan-kin metahallinnan keinoin: narulla työntäen, kehystäen, houkutellen, kertoen merkityksellisiä tarinoita ja ennen kaikkea verkostoissa toimien. Metahallinnan avulla julkiset toimijat voivat liikuttaa erilaisia resursseja ja kykyjä monimutkaisissa toimintaympäristöissä, jos verkostomaisen toiminnan logiikka ymmärretään ja hyväksytään. Verkostojen liima muodostuu yhteisistä tavoitteista ja luottamuksesta. Näihin on panostettava aikaa ja energiaa.

Ulkoa tuleva kaupunkipolitiikka ei ratkaise kaupunkien onnistumista

Valta on tulevaisuudessa niissä käsissä, jotka pystyvät uskottavasti virittämään uutta, mahdollisimman monet mukaan ottavaa vaurautta ja etenkin niissä käsissä, jotka kykenevät ratkaisemaan meille kaikille näkyviä ongelmia. Nämä ongelmat voivat liittyä väestörakenteen muutokseen, ilmastonmuutokseen, elinympäristöön, ihmisten liikkuvuuteen, turvallisuuteen, asumiseen tai kehityksen polarisaatioon.

Ihmiset ja tekemisen kulttuuri

Kaupungeissa suurin ja ehkä vasta osittain hyödynnetty voimavara ovat kaupunkilaiset: vakituiset ja väliaikaiset asukkaat, työssäkäyvät ja matkailijat, yrittäjät, viranhaltijat, asiantuntijat ja monet erilaiset tutkijat. Näiden ihmisten ja ryhmien myötä ja kanssa kaupunki joko kukkii, rehoittaa valtoimenaan tai kuihtuu.

Kaupungeissa voidaan parhaiten ja huonoiten. Kaupunkeihin kasvaa vaurautta, joka ei jakaudu tasaisesti. Ihmisten lähtökohtien erot määrittävät edelleen vahvasti heidän hyvinvointiaan, tulotasoaan ja eliniän-odotettaan. Kaupungilla on paljon keinoja ihmisten lähtökohtien tasaamiseen, aktiivisen elämäntavan tukemiseen ja monin tavoin mitatun kestävä kasvun luomiseen.

Kaupunkien on luotava omaa tulevaisuuttaan varten systeemit, joissa kilpailukykeskustelun lisäksi myös moniarvoisuus ja solidaarisuus ovat läsnä. Ihmisten lähtökohtien tasaaminen on kansallisen tehtävän rinnalla myös eri tasoilla toteutuva kaupunkivetoinen projekti.

Kannustan kaupunkeja rakentamaan kiivaasti uutta, päivitettyä versiota maailman parhaasta paikallishallinnosta. Tässä työssä on ammennettava energiaa paikallisista viisaista ihmisistä, toimivista perinteistä, uusista virtauksista ja yhteiselle asialle valjastetusta kekseliäisyydestä. Ihmiset ja asenteet ratkaisevat. Ja tekemisen kulttuuri.

Tulevaisuuden kaupungin avainkysymys onkin, miten me osaamme kaupungeissa elää rakentavasti yhdessä ja miten kaupungeissa olevat voimavarat saadaan koottua yhteisten tulevaisuuksien tekemiseen. Kestävän vaurauden ja solidaarisuuden puolelle, polarisatiota vastaan.

Kaupunkien kolmas tuleminen



Kehitysjohtaja **Janne Antikainen,** Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI

Janne Antikainen on aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n kehitysjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja. Hänellä on ollut ilo seurata 20 vuoden ajan kaupunkipolitiikan kehitystä läheltä tutkijana, virkamiehenä ja konsulttina.

Kaupungit ovat tulleet kansalliselle kehittämisagendalle jo kaksi kertaa, 1960- ja 1990-luvuilla. Tasaisen vauhdin taulukolla pian alkavalla 2020-luvulla on aika kolmannelle tulemiselle. Ensimmäisellä kerralla laukaisijana toimi suuri muuttoaalto, jolloin massiiviset suuret ikäryhmät muuttivat maaseudulta kaupunkeihin. Keskustelussa ei käytetty termiä kaupunkipolitiikka, vaan yhteiskunnallista keskustelua käytiin kasvukeskuksista ja kehitysalueista. Kaupunkeja kehitettiin kaavamaisella christallerilaisella keskusverkkomallilla. Tasapainoa kehitykseen haettiin ensi vaiheessa 60-luvulta alkaen teollistavan politiikan ja toisessa vaiheessa 70-luvulta alkaen julkisen sektorin palveluiden rakentamisen kautta. Samalla kaupungeista tuli kaupunkiseutuja, kun suomi seutuistui ja muuttoliike suuntautui kaupunkiseutujen kehyskuntiin.

Eurooppalainen kaupunkipolitiikka, joka rantautui myös Suomeen, ponnisti 1990-luvulla suurten maiden intresseistä. Siinä yhdistyi brittiläinen ajattelu talouden vahvistamisesta, ranskalainen ajattelu sosiaalisesta koheesiosta ja saksalainen ajattelu ympäristöllisesti kestävästä kehityksestä. Tällä kehikolla sitä myös Suomeen ajettiin. Lamasta nousevassa Suomessa taloudellinen näkökulma korostui.

Osaamisvetoinen kaupunkipolitiikka

Vaikea sanoa kuinka julkinen salaisuus oli, että eurooppalaisella agendalla kyse oli massiivisesta massivirrasta vuosituhaten vaihteessa. EU oli laajentumassa. Itäinen Eurooppa tulisi vaatimaan ylen-

paltista ja ylisukupolvista rahoitusta päästäkseen kehityksessä edes lähemmäksi samaa viivaa läntisen puolen kanssa. Tuet olivat suuntautumassa uusille itäisille alueille. Ainakin eurooppalaisilla käytävillä supistiin, että ”Vanha Eurooppa” halusi käynnistää kaupunkipoliittisen keskustelun ohjatakseen ainakin osan rahavirrasta läntiseen Eurooppaan ja sen vanhoihin kaupunkeihin, pois päin Pustalta.

Suomi oli juuri liittynyt EU:hun, ja Suomella oli kova työ ylipäästänsä saada EU huomaamaan, että karttoissa olisi hyvä näkyä myös Tanskan pohjoispuolisia osia. Suomi haki tukevaa jalansijaa eurooppalaisiin vaikuttamisen paikkoihin ja etsi aktiivisesti ja onnistuneesti yhteyksiä kaupunkipoliittisiin ytimiin. Kaupunkipoliittinen keskustelu saikin myös vahvasti suomalaisen twistin, kun meillä kehikkoon lisättiin osaamisperusteisuus, josta tuli 90-luvun kantavin aluekehittämisen idea. Nokia oli elämänsä nousukiidossa, teknohuuma kuumimmillaan ja Oulun ihme kliimaksissa. Osaamisvetoinen kasvu sai Oulun mallin mukaisesti Osaamiskeskusohjelman (OSKE) muodon, ja siitä haluttiin mallia myös muihin Euroopan maihin.

Kansallisessa keskustelussa 5-6 hyvin kehittyvää kaupunkia oli monien mielestä kansallisesti liian vähän. Kaupunkiverkkotutkimukseen pohjautuen toiminnallisesti merkittäviksi määrittyi 35 kaupunkiseutua, ja sen pohjalta kaupunkipolitiikka sai laveamman Aluekeskusohjelman (AKO) muodon. Yhtäältä huolehdittiin kansallisesti kattavasta kaupunkiverkosta, toisaalta vahvistettiin strategisia ja toiminnallisia kaupunkiseutuja. Muuttoliike suuntautui jälleen, toista kertaa, kaupunkiseutujen kehyskuntiin.

Kaupunkipolitiikan korpivaellus

Suomi oli hyvin seurattu maa 2000-luvun alkuvuosina kaupunkipolitiikassa. Kaupunkiverkkoa tutkittiin EU:n tasolla, Suomi oli aktiivisesti mukana laatimassa Urban Agendaa, kaupungeista keskusteltiin kasvun moottoreina. Silti itälaajentuminen Euroopassa ja PARAS-hanke Suomessa taittoivat kaupunkipoliittisen terän. Viimeistään siinä vaiheessa kun kansalliset ohjelmat lakkautettiin, koheesiokohina peitti alleen kilpailukyyn pohtimisen. Innovaatiokrapula ja maailmanlaajuinen talouslama olivat viimeinen portti kaupunkipolitiikan 10-vuotiselle korpitaipaleelle. Suomessa kaupunkipoliittisen korinan lopetti vahvoin kaupunkivetoisiin peruskuntiin perustuneen mallin karilleajo. Euroopassa Lissabonin Agenda lyttyty yhteisiin ylikansallisiin huoliin ja politiikan populismiin.

Vieläkään ei osata sanoa, miten riitapinnoista maakuntien ja kaupunkien välillä tulee yhdyspintoja

Kymmeneen vuoteen ei kaupunkipolitiikasta Suomessa sitten puhuttu juuri muualla kuin niissä korpisemi-naareissa. Kaupunkeja ei mainita sanallakaan nykyisessä hallitusohjelmassa. Tänä talvena patoutunut keskustelu on ryöpsähtänyt liikkeelle. Näkyvin on ollut suurimpien kaupunkien C21-ryhmä. Sen vanavedessä on uinut myös T50-kaupunkijoukko, maakuntien kakkos- ja kolmoskaupungit, joissa on pääsääntöisesti alle 50 000 asukasta.

Nyt kysymys kulminoituu pitkälti siihen, mikä on kaupunkien suhde ja yhteys maakuntaan kasvua ja kehitystä luovissa toiminnoissa. Vieläkään ei osata sanoa, miten riitapinnoista maakuntien ja kaupunkien välillä tulee yhdyspintoja. Se Pähkinäsaaren rauhan raja näkyy yhä edelleen: Itä- ja Pohjois-Suomessa maakunnilla on todennäköisesti isompi ja merkittävämpi rooli elinvoiman vahvistamisessa ja hyvinvoinnin varmistamisessa kuin Etelä- ja Länsi-Suomessa. Yhtälö vaikuttaa kohtalaisen yksinkertaiselta: mitä isompi kaupunki maakunnasta löytyy, sitä suurempi valmius ja rooli kaupungeilla voi olla erilaisissa kasvupalve-luissa ja strategisessa kehittämisessä. Myös T50 on muistettava, ja annettava roolia ja tilaa pienemmillekin kaupungeille valmiuksien mukaan. Pähkinäsaaren

rauhan rajaa on siis katsottava kaleidoskoopin läpi. Erilaisilta alueilta löytyy erilaisia valmiuksia ja kyvykkyys.

Mahdollisuuksia hyville sattumille

Maantieteelle voi tehdä vaikka mitä – vaikka väitettään, että maantieteelle emme voi mitään. Kaupungit kytkeytyvät erilaisiin kansallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin suoraan, eivät valtion kautta. Maailma on auki, yhteyksiä luodaan suoraan sinne, missä on maailman kiinnostavimmat kumppanit. Toisaalta maantiede ja paikka ovat tärkeämpiä kuin koskaan aiemmin. Kovien tekijöiden lisäksi alueiden houkuttelevista viehkoustekijöistä tulee perusteita asukkaiden ja sitä kautta yritysten sijaintipäätöksille.

Kaupungit kasvavat nyt sisäänpäin. Kaupungeista on tullut alustoja erilaisilla toiminnoille, joiden kehitystä ei voida etukäteen määritellä. Tärkeimmäksi tehtäväksi muotoutuu hyvien sattumien mahdollistaminen. Nyt kyse on siitä, miten 4. sektorille eli aktivisteille ja kansalaisille luodaan mahdollisuuksia tehdä kaupungeista toimivia ja samalla sekä itselleen että yhteisestikin viehkoja paikkoja. Kaupungit ovat tekojen paikkoja. Verkostoissa virtaavat ajatukset ja parhaat käytännöt niin paikallisesti, kansallisesti kuin kansainvälisesti. Näitä voidaan vahvistaa kaupunkipolitiikan kautta.

On aika kaupunkien kolmannelle tulemiselle.



**Kaupunkikoulut
kansallista
tulevaisuutta
rakentamassa**



Yliopistolehtori Venla Bernelius, Helsingin yliopisto

Venla Bernelius on Helsingin yliopiston kaupunkimaantieteen yliopistolehtori, joka on tutkinut laaja-alaisesti kaupunkien eriytymisen dynamiikkaa, koulutusta ja muuttoliikettä. Berneliuksen tutkimuksissa korostuvat kysymykset segregaaion yhteiskunnallisista vaikutuksista, ja muun muassa Helsingin kaupungin käyttämä koulujen positiivisen diskriminaation tukijärjestelmä pohjautuu hänen kehittämänsä malliin.

“Human capital, far more than physical infrastructure, explains which cities succeed. [...] Infrastructure eventually becomes obsolete, but education perpetuates itself as one smart generation teaches the next.” (Glaeser 2011: 27)

Kaupunkien vetovoima perustuu ennen muuta niiden asukkaisiin. Kuten taloustieteilijä Edward Glaeser teoksessaan *Triumph of the City* kirjoittaa, kaupunkistumisen globaali voittokulku rakentuu ensi sijassa koulutetun väestön innovaatiovoimalle ja kyvylle houkutella myös yrityksiä. Samaa tematiikkaa on laajasti käsitelty niin ikään taloustieteen lähtökohdista kaupunkitutkimusta tehnyt Richard Florida (2014: 8), joka on todennut, että siinä missä aiemmin teollisuus suunnisti hiilen ja rautamalmin perässä, nykyisin yritykset sijoittuvat sinne missä on lahjakkaita ja luovia ihmisiä.

Kaupunkien kaipaaman inhimillisen pääoman ytimessä on koulutus. Kaupungit toimivat yhtäältä koulutetun väestön magneetteina, mutta pitkällä aikavälillä tärkeimpänä koulutuksen ulottuvuutena näyttäytyy alun lainauksen mukainen yhden fiksun sukupolven kyky kouluttaa seuraava. Kaupunkien rooli oppimisen ja koulutuksen keskuksina on Suomessakin monisatavuotinen, ja arvostetun yliopiston myötä monet pienemmätkin kaupungit ovat globaalisti nousseet sivistyksen, kulttuurin ja talouden kentällä kokoaan suuremmiksi.

Kaupunkien menestyksen ydintekijänä korostuvan laadukkaan korkeakoulutuksen taustalla on onnis-

tunut ja tasa-arvoinen peruskoulutus. Viime vuosina on kansainvälisesti alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota peruskoulutuksen, toisen asteen koulutuksen ja jopa varhaiskasvatuksen merkitykseen (ks. esim. OECD 2012; Pascal & Bertram 2013). Tällä tasolla luodaan pohja jatko-opinnoille ja erityisesti sille, että koko ikäluokka pysyy koulutuksessa kärryillä. Riittävän taitotason saavuttaminen peruskoulussa on yksilötasolla edellytys sille, että pystyy toimimaan yhteiskunnan jäsenenä tietointensiivisessä, jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä. Tästä näkökulmasta paitsi koulutus yleensä, etenkin peruskoulutuksen onnistuminen on kaupunkiseutujen näkökulmasta keskeinen kysymys.

Koulut osaamisen kasvattajana ja muuttojen vetovimatekijänä

Suomen hyvä menestys kansainvälisissä peruskoulujen oppimistuloksia mittaavissa PISA-kokeissa on suomalaiskaupunkien näkökulmasta loistava lähtökohta kaupunkikehitykselle. Tutkimusten paljastamat Suomen kansainväliset valtit – korkea yleinen osaamistaso, pienet osaamiserot ja osaamisen vähäinen riippuvuus vanhempien koulutustaustasta – luovat hyvän pohjan kaupungeille, jotka pystyvät hyödyntämään oman lahjakkuuspotentiaalinsa (Vettenranta ym. 2016). Kun kokonaiset ikäluokat pystytään nostamaan jatkuvan oppimisen tielle, kaupungeilla on jatkossakin potentiaalia joustavan, kehittyvän ja innovatiivisen väestön tuottamalle nosteelle.

Laadukkaana tunnettu koulutus, myös perusasteella, on samalla kaupungin houkuttelevuudelle keskeinen tekijä. Globaalisti kaupunkiseuduilla kaivatut kansainväliset osaajat pohtivat muuttopäätöksissään elämänlaatutekijöitä, joista perheelliset muuttajat korostavat erityisesti koulujen laatua. Yhdistettynä turvalliseen ja viihtyisään kaupunkiympäristöön tällä voi olla suuri merkitys kaupunkien mahdollisuuksille houkutella uusia osaajia sekä kansallisesti että kansainvälisesti (ks. esim. Vilkkama ym. 2016).

Suomen kansainvälinen menestys koulutuksen kentällä onkin yksi niistä tekijöistä, jotka voivat keskeisesti tukea myös Helsingin seudun, pienen pohjoisen metropolin, globaalia asemaa. Koulutuksen alueella kaupungin kehittämisessä on vielä kasvun mahdollisuuksia, joihin tarttumalla maan kansainvälisesti poikkeuksellisen hyvän maineen voisi vahvemmin ankkuroida kaupunkiseudun paikallisiin kehityskulkuihin ja kansainväliseen brändiin. Yhdessä turvallisen kaupunkiympäristön ja hyvän elämänlaadun kanssa koulumme voisivat vielä vahvemmin nostaa Helsinkiä Euroopan kiinnostavien kohteiden kartalle.

Uudet kansalliset periferiat ja koulusegregaation riskit

Samalla kun koulutuksen rooli korostuu yksilöiden ja kaupunkiseutujen menestystä ja elämänlaatua kannattelevana tekijänä, kouluttamattomuus ja koulutuksen eriytyminen ovat alkaneet näyttäytyä yhä suurempina riskeinä. Koulutuksen keltasta putoamisen haitat ovat historiallisesti tarkastellen kasvaneet sekä yksilöiden elämänmahdollisuuksiin että kokonaisten alueiden huono-osaisuuteen liittyen. Ilmiö näkyy voimakkaasti esimerkiksi Helsingin sisällä asuinalueiden välisiä eroja tarkasteltaessa. Kun vielä 1990-luvun alkupuolella alueellisesti heikolla koulutustasolla oli suhteellisen vähäinen yhteys esimerkiksi työttömyyteen ja matalaan tulotasoon, 2000-luvun kuluessa yhteys on voimistunut ja huono-osaisuuden kasautuminen vahvistunut (Vaattovaara 1998; Kortteinen & Vaattovaara 2015). Nykyisin asuinalueiden poikkeuksellisen matala koulutustaso ennustaa merkittävästi myös työttömyyttä, matalaa tulotasoa, korostunutta etnistä eriytymistä ja yleisesti heikentynyttä alueellista hyvinvointia jopa lastensuojelun tarvetta tarkasteltaessa (Kortteinen & Vaattovaara 2015, ks. myös Tammaru ym. 2016).

Asuinalueiden välinen segregatio ja koulutuksen eriytyminen vaikuttavat voimakkaasti koulujen toimintaedellytyksiin ja siihen, miten kaupungin ”fiksi sukupolvi voi kouluttaa seuraavan”. Alueiden väestöerot näkyvät kouluissa oppilaspohjan segregaatina, mikä puolestaan heijastuu oppimisympäristöjen ja oppimistulosten eriytymiseen (Bernelius 2013). Toisin

sanoen naapurustojen eriytyessä eriytyvät myös koulut, ja syntyneet osaamisen ja koulutuksen erot kertautuvat seuraavaan sukupolveen.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että segregaaation vaikutukset ovat tuntuvimmillaan nimenomaan lasten ja nuorten kohdalla sosiaalistumiseen liittyvien prosessien kautta, ja syntyvät erot nuorten asenteissa ja osaamisessa voivat olla jopa suurempia kuin lähtökohtaisten alue-erojen pohjalta olisi voinut olettaa (Chetty & Hendren 2015; Nieuwenhuis & Hooimeijer 2015). Nuoruusiässä pysyviksi muuttuvat erot kantautuvat pitkälle aikuisikään, ja huono-osaisuuden leimaamalla alueilla kasvaneilla lapsilla on korostunut riski aikuisiän heikkoon koulutus- ja ansiotason, vaikka heidän oma perhetaustansa otettaisiin huomioon (Chetty & Hendren 2015; Nieuwenhuis & Hooimeijer 2015; ks. myös Kauppinen 2004 ja Bernelius 2013).

Kaupunkien vetovoima perustuu ennen muuta niiden asukkaisiin

Urbaanin huono-osaisuuden ”mustien aukkojen” syntyminen kaupunkiseudun sisälle on keskeinen haaste monille kaupunkiseuduille. Tähän tematiikkaan on tarttunut muun muassa Richard Florida (2017) viimeisimmässä teoksessaan *The New Urban Crisis*. Siinä hän kääntää huomionsa luovasta luokasta kaupunkien kasvavaan eriarvoisuuteen ja alueelliseen segregaatioon, joilla voi olla syvälinen vaikutus asukkaiden elämänmahdollisuuksiin ja koko kaupunkiseudun kehitykseen. Tästä näkökulmasta onkin erityisen huolestuttavaa, että koulutus on yksi voimakkaimmin Helsingin seudun naapurustoja jakavista tekijöistä, ja naapurustojen väliset erot ovat jatkaneet kasvuaan 1990-luvulta lähtien (Kortteinen & Vaattovaara 2015; Bernelius 2013, 2015). Esimerkiksi korkeakoulutetun väestön osuus vaihtelee Helsingin seudun naapurustojen välillä kahdesta prosentista 55 prosenttiin, eli ero heikoimmin ja parhaiten koulutetun alueen välillä on tällä mittarilla 25-kertainen (Vilkkama ym. 2014).

Tällainen eriytymisen tapa ja sen vaikutukset näyttäytyvät Helsingin seudullakin myös kansallisesta näkökulmasta merkittävänä ilmiönä. Esimerkiksi koulujen oppimistuloksissa kansallisina periferioina erottuvat paljon huolta herättäneiden Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäseutujen ohella myös kaupunkiseu-

tujen huono-osaiset naapurustot. Näin kaupunkien koulutuksellisen menestyksen rinnalla kulkee riski paikallisesti tihenevään huono-osaisuuteen, ja jo 2000-luvun alussa sekä Suomen parhaat että heikoimmat oppimistulokset löytyivät nimenomaan Helsingin seudun kouluista (Jakku-Sihvonen & Kuusela 2002). PISA-tulosten viimeaikainen kansallinen lasku, osaamiserojen kasvu ja maahanmuuton mukanaan tuomat erityiskysymykset korostavat painetta löytää paikallisia ratkaisuja koulujen kehitykseen ja lasten laadukkaiden asuinympäristöjen tukemiseen.

Lopuksi: kaupunkikoulut ja kansallinen kysymys koulutuksen tulevaisuudesta

Kaupunkiväestön kasvaessa kansallinen koulutuksen tarina muotoutuu yhä vahvemmin kaupungeissa. Kaupungistumisen edetessä kaupunkiseutujen kehityskulut nousevat jatkuvasti tärkeämmiksi kansallisen kehityksen kannalta, ja kaupunkikoulujen menestys kääntyy näin kansalliseksi kysymykseksi koko suomalaisen yhteiskunnan koulutuksen ja tasa-arvon tulevaisuudesta. Yhtäältä kansalliset onnistumiset esimerkiksi kansainvälisissä koulutusvertailuissa ja korkeakoulutuksen kehittämisessä luovat pohjan kaupunkiseutujen menestykselle ja asukkaiden tulevaisuudelle, ja muotoutuvat kaupunkipoliittisiksi mahdollisuuksiksi kaupunkiseudun markkinointiin ja naapurustojen kehittämiseen koulujen kautta. Toisaalta kaupunkiseutujen kyky ratkoa paikallisesti kasvavien erojen haasteita kasvaa kansallisen tason haasteeksi.

Tulevaisuuden osaamispotentiaali on tällä hetkellä koulussa. Se, mitä peruskouluissa ja pihojen kiipeilytelineillä tapahtuu nyt, määrittää tulevien sukupolvien ja kaupunkiseutujen osaajia monen kymmenen vuoden päähän. Helsinki onkin tilanteessa, jossa kaupungin potentiaalia voidaan ammentaa suomalaisen yhteiskunnan koulutuksellisesta menestystarinasta peruskoulujen ja korkeakoulutuksen saralla. Samalla kaupunkiseudun kehityskulut ja kaupunkipoliittikan onnistuminen määrittävät yhä voimakkaammin sen, mihin suuntaan kansallinen tarina kasvaa. Näin kouluissa rakennetaan kaupunkiseutujen pitkän aikavälin menestystekijöiden kehitys ja kaupungeissa yhä suurempi osa Suomen koulutuksen tulevaisuudesta.

Lähteet:

Bernelius, V. (2013) Eriytyvät kaupunkikoulut. Helsingin peruskoulujen oppilaspuhjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. Tutkimuksia 2013: 1. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki. 223 s.

Bernelius, Venla (2015) Pääkaupunkiseudun koulujen naapurustot – missä erot kasvavat? Yhteiskuntapolitiikka 80 (2015):6, s. 635-642.

Chetty, R. & Hendren, N. (2015) The Impacts of Neighbourhoods on Intergenerational Mobility: Childhood Exposure Effects and County-Level Estimates. Harvard University and NBER Working paper. 146 s.

Florida, R. (2014) The Rise of the Creative Class Revisited: Revised and Expanded. Basic Books, New York. 483 s.

Florida, R. (2017) The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class and What We Can Do About It. Basic Books, New York. 310 s.

Glaeser, E. (2011) Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier. Penguin Books, London.

Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. (2002) Mahdollisuuksien koulutuspolitiikan tasa-arvo. Oppimistulosten arviointeja 2002: 7. Opetushallitus, Helsinki. 95 s.

Kauppinen, T. M. (2004) Asuinalueen ja perhetaustan vaikutukset helsinkiläisnuorten keskiasteen tutkintojen suorittamiseen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2004: 6. Helsinki, Tietokeskus.

Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2015) Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka 80(6), 562-574.

Nieuwenhuis, J. & Hooimeijer, P. (2015) The association between neighbourhoods and educational achievement, a systematic review and meta-analysis. Journal of Housing and the Built Environment 31: 2, 321-347.

OECD (2012) Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. OECD Publishing. 170 s.

Pascal, C. & Bertram, T. (2013) The impact of early education as a strategy in countering socio-economic disadvantage. Centre for Research in Early Childhood/Ofsted, London. 49 s.

Tammaru, T., Marcinczak, S., van Ham, M. & Musterd, S. (2016) Socio-economic segregation in European capital cities. Routledge, London. 389 s.

- Vettenranta, J., Välijärvi, J., Ahonen, A., Hautamäki, J., Hiltunen, J., Leino, K., Lähteinen, S., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Rautapuro J., Vainikainen, M. (2016) PISA 2015 ensituloksia: Huipulla pudotuksesta huolimatta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016: 41.
- Vaattovaara, M. (1998) Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen: Ympäristö ja alueellisuus. Tutkimuksia 1998: 7. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki. 178 s.
- Vilkama, K., Ahola, S. & Vaattovaara, M. (2016) Välttelyä vai vetovoimaa? Asuin ympäristön vaikutus asuinalueilla viihtymiseen ja muuttopäätöksiin pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksia 2016: 4. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki. 152 s.
- Vilkama, K., Lönnqvist, H., Väliniemi-Laurson, J. & Tuominen, M. (2014) Erilaistuva pääkaupunkiseutu. Sosioekonomiset erot alueittain 2002–2012. Tutkimuksia 2014: 1. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki. 81 s.

Kaupunkiseutujen tunnuslukuja

Kaupunkialueiden kasvu vuosina 1990–2016, henkilöä

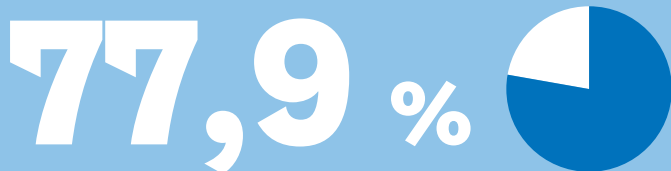
+733 000

C21-kaupunkiseudulla on

väestöstä 2016



työpaikoista 2015



vieraskielisistä 2016



Neljä viidestä suomalaisesta asuu 20 suurimmalla kaupunkiseudulla ja kuudella suurimmalla kaupunkiseudulla asuu puolet suomalaisista.



Metropolialueella on

väestöstä



työpaikoista

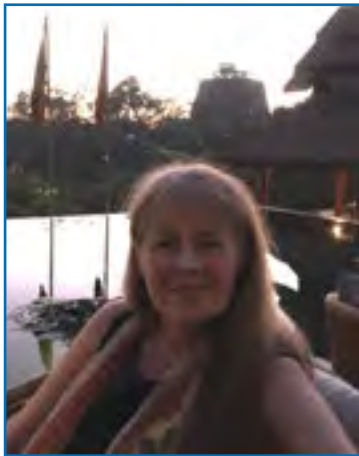


vieraskielisistä



Lähteet: Tilastokeskus, väestö; työssäkäynti; kansantalous; koulutus; rakentaminen;
Analyysi ja luokittelu: Timo Aro 2018.

Kaupunkipolitiikka ja kiinteistövallan- kumous: yhdeksän teesiä



Professori **Anne Haila,** Helsingin yliopisto

Tekniikan tohtori Anne Haila on kaupunkitutkimuksen professori Helsingin yliopiston Valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Hän on tutkinut erityisesti maa- ja kiinteistöpolitiikkaa. Kirjassaan *Urban Land Rent: Singapore as a Property State* (2016, Wiley), hän väittää, että johdonmukainen maapolitiikka tekee mahdolliseksi asuntokysymyksen ratkaisemisen.

Harvardin yliopiston professorit Gerald Frug ja David Barron kysyvät kirjassaan *City Bound. How States Stifle Urban Innovation* (2008), miksei kaupunki tee mitään vaikka liikenne on kaaoksessa, ja vastaavat, että ”kaupungilla ei ehkä ole valtaa tehdä mitään”. Helsingissä he olisivat voineet kysyä, miksi hallinto-oikeus tyrmäsi Helsinkiin suunnitellut boulevardit. Frugin ja Barronin kritiikkiä kannattaa kuunnella. Se voisi selittää, miksi boulevardien suunnittelu epäonnistui. *Kaupunkitutkijoita* Frug ja Barron arvostelevat siitä, etteivät nämä kaupunkimalleja esittäessään arvioi, onko kaupungin toimivallassa toteuttaa ne. *Kaupunkieja* he arvostelevat siitä, että toteuttaessaan kaupunkimalleja ne eivät ota huomioon ja minkälaisen kehityspolun toteuttaminen lyö lukkoon ja minkälaisen sulkee pois. *Valtio* taas ei heidän mukaansa ota huomioon, että sama lainsäädäntö ei sovellu erikokoisiin ja erilaisiin kaupunkieihin.

Nähdä kuten kaupunki

Frugin ja Barronin kritiikki nostaa pöydälle tärkeän kysymyksen: mistä kaupunki voi päättää eli mitkä ovat kaupunkipolitiikan kysymyksiä? Useat julkisen politiikan toimenpiteet, esimerkiksi työllisyyspolitiikka, eivät kohdistu mihinkään tiettyyn paikkaan, mutta niillä on huomattava vaikutus kaupunkilaisten elämään, kaupunkialueisiin ja kaupungistumiseen. Viimeaikaisessa kaupunkipoliittisessa keskustelussa antiikin polis-kaupungin perinnettä on syytetty virheellisestä kuvitelmasta, että kaupunkipolitiikka paikallisena

politiikkana olisi jotenkin alempiarvoisempaa kuin valtion politiikka. Virheen korjaamiseksi on ehdotettu vapautumista valtion näkökulmasta ja ’näkemistä kuten kaupunki’.

Suomessa valtion luopuminen kaavojen vahvistamisesta on lisännyt kaupunkien valtaa ’nähdä kuten kaupunki’, samoin kuin Sipilän hallituksen ’norminpurkutalkoot’, jotka kertovat kriittisestä suhtautumisesta sääntelyyn. Kaupunkipolitiikan tutkija James DeFilippis näkee asian toisin. Hän pitää sääntelyä tärkeänä ja ehdottaa, että kaupungit huolehtisivat tehtävistä, joita vetäytyvä valtio ei hoida. Erityisen tärkeää markkinoiden sääntely on tilanteessa, jota voi luonnehtia yhdellä sanalla: kiinteistövallankumous. Kiinteistötulojen kasvaminen ja kiinteistömiljonäärien määrän lisääntyminen kertovat siitä, että kiinteistörahasot ja kiinteistösijoitusyhtiöt haukkaavat entistä suuremman osan tuotetusta varallisuudesta. Seuraavassa esitän yhdeksän teesiä siitä, millaista olisi kiinteistöpolitiikka ’nähtynä kuten kaupunki’.

Kiinteistöpolitiikan teesit

Kohtuulliset tilakustannukset. Joitakin vuosia sitten kiinteän omaisuuden myyminen ja vuokralaiseksi ryhtyminen nähtiin järkevänä tilapolitiikkana. Nyt on käynyt selväksi, että tämä oli väärää politiikkaa. Tilakustannukset ovat kasvaneet, koska kiinteistöjen uudet omistajat, kiinteistösijoitusrahasot ja -yhtiöt, hallitsevat markkinoita ja veloittavat monopolivuokria. Kaupungeilla on kuitenkin keinoja vaikuttaa vuokrata-

soon. Ne voivat vuokrata omistamia tiloja vaatimatta markkinavuokraa ja sijoittaa esimerkiksi kirjastot omistamiinsa kiinteistöihin eikä kiinteistösijoitusyhtiöiden omistamiin kaupakeskuksiin.

Maanvuokraus myynnin sijasta. Kun Helsinki ei myynyt maata Eiranrannasta korkeimman tarjouksen tehneelle rakentajalle, yleisönosasto täyttyi vihaista kirjoituksista, joissa syytettiin kaupunkia veronmaksajien rahojen tuhlaamisesta. Veroista tuottuneet kaupunkilaiset eivät huomaa astuneensa ansaan: maan myynti on virhe. Se murentaa kaupungin maankäyttövaltaa, johtaa tilakustannusten nousuun ja estää kaupunkia tasaamasta kiinteistömarkkinoiden suhdanteita lisäämällä tarjontaa hintojen noustessa.

Kaupunkimaan arvo on toiminnan arvo. Kiinteistösijoitusyhtiöt, joiden tehtävä on tuottaa voittoa, nostavat vuokraa kysynnän lisääntyessä. Tulisiko kaupungin toimia samalla tavoin, kuten kaupunkilaiset ajattelevat vaatiessaan kaupunkia myymään maata korkeimman tarjouksen tehneelle? Toisin sanoen mikä on kaupungin omistuksessa olevan maan arvo? Keväällä 2008 Helsingin ilmoitettua tonttivuokran korotuksista ja tonttivuokrakiistan ollessa kuumimmillaan törmäsin Esplanadilla Helsingin palveluksessa olevaan opiskelukaveriini. Kun kerroin pohtivani Helsingin kaupungin kiinteistövuokria, hän sanoi: ”Niin minäkin, ja nythän on hyvä tilaisuus kysyä tutkijalta, onko oikea korotus neljä prosenttia.” Sanoin ratkaisuni olevan hyvin erilainen: ”Kaupunkimaan arvo ei ole maan tuotto nykyisessä, vaihtoehtoisessa tai tehokkaimmassa käytössä, vaan maata käyttävän toiminnan arvo.” Hän epäröi, mutta arveli kuitenkin pääsevänsä juonesta kiinni ja lupasi pohtia asiaa.

Valtiota tulee kohdella yhtenä kiinteistömarkkinoiden pelurina. Suomen kiinteistömarkkinoille on ilmaantunut uusi peluri, Senaatti, joka hallinnoi valtion kiinteää omaisuutta tehokkaalla, tuottavalla ja valtion kokonaisedun huomioon ottavalla tavalla. Yhtiöittäessään kiinteän omaisuutensa valtio on luopunut erikois-asemastaan ja on kiinteistömarkkinoiden peluri, yksi muiden joukossa. Valtiota alias Senaattia on kohdeltava kuten mitä tahansa omistajaa, kiinteistösijoittajaa tai kehittäjää. Esikuvallista kaupunkirohkeutta osoitti pieni Järvenpään kaupunki, joka anoi ja sai luvan pakkolunastaa Senaatti-kiinteistöjen hallitsemia valtion maita.

Kaavoituksen aiheuttama arvonnousu kaupungille. Muutama vuosi sitten asuntoministeri Suvi-Anne Siimeksen asuntopoliittinen työryhmä ehdotti valtion maiden käyttöönottoa asuntotuotantoon. Valtio ja Helsinki ymmärsivät asian eri tavoin: valtio ei suostunut myymään raakamaan hinnalla ja Helsinki ei suostunut maksamaan rakennusoikeuksista. Kaupunkeja on arvosteltu kaavoitusmonopolista luopumisesta,

mutta se on pienempi synty kuin kaavoituksen synnyttämisestä arvonnoususta luopuminen.

Kaavoituksen näkeminen eettisenä ja poliittisena kysymyksenä. Kaavoitus on maan, siis esineen, käytön suunnittelua, vaikka itse asiassa kaavoittajat päättävät ihmisten toiminnasta, sallien tai kieltäen sen. Kriittiset kaupunkitutkijat väittävät, että suunnittelun kohteena on esine siksi, että suunnittelijat haluavat välttää eettisiä kysymyksiä ja poliittisia kiistoja, jotka liittyvät omistukseen ja oikeuksiin. Ei kuitenkaan voi syyttää yksinomaan suunnittelijoita. Myös kaupunkilaiset kohdistavat huomionsa esineisiin, puolustavat viheralueita tai vastustavat asuntoloita, sen sijaan että käyttäisivät lain suomaa osallistumismahdollisuutta vaatiakseen oikeudenmukaista kaupunkisuunnittelua.

Sama lainsäädäntö ei sovellu erikokoisiin ja erilaisiin kaupunkeihin

Kiinteistövero. Globalisaatiohuvan ollessa kuumimmillaan ekonomistit pohtivat verokilpailun aiheuttamaa verotulojen vähenemistä. Yhtenä ratkaisuna esitettiin kiinteistövero. Valtion sääntelyyn kielteisesti suhtautuvat ekonomistit, kuten Milton Friedman, Paul Samuelson ja Robert Solow, pitävät kiinteistöveroä ’vähiten pahana verona’. Kiinteistöveron nostamista suositteli myös IMF:n Lorenzo Figliuoli vieraillessaan Suomessa vuonna 2012. Kiinteistöveron hyvä ominaisuus on se, ettei sitä voi paeta veroparatiiseihin, ja kiinteistötulojen kasvaessa verotulot kasvavat.

Uusien vuokraemäntien kontrolli. Kynnys ryhtyä vuokranantajaksi on madaltunut. Me kaikki olemme potentiaalisia vuokraemäntiä. Kuka tahansa asunnon tai vuokraoikeuden omistaja voi ryhtyä Airbnb-vuokranantajaksi. Toiminta on sääntelemätöntä, häiritsee naapureita, nostaa asuntojen hintoja ja syö hotellibisnestä. Sitä perustellaan kauniisti ”jakamistaloutena”, mutta todellisuudessa se on keskittynyt ammattimaisten vuokranantajien käsiin. Helsinki voisi ottaa oppia kaupungeista, jotka ovat kieltäneet Airbnb-vuokrauksen tai lyhyet vuokrasopimukset.

Kiinteistöpolitiikka on kestävä

Kaupunkimaan vuokraaminen markkinavuokraa pienemmällä vuokralla, kaavamopolista kiinni pitäminen ja kiinteistöveron periminen eivät saa

kiitosta kaupunkilaisilta, toisin kuin kaupungin kehittäminen turismikaupunkina, kulttuurikaupunkina, festivaalikaupunkina tai design-kaupunkina. Tällaiset kaupunkimallit lupaavat paljon ja aina kun vanhaan on kyllästytty, tulee tilalle uusi, kuten kaupunkitutkijat Jamie Peck ja Nick Theodore ovat huomauttaneet. 1990-luku meni yrityksissä muuttamaan kaupungit globaalikaupungeiksi. Tiedepuistojen rakentaminen liittyi samaan oppiin.

Sitten tuli oppi luovasta luokasta, ja jälleen kaupungit olivat valmiita muuttamaan strategiansa. Tämän hetken muoti on Edward Glaeserin esittämä oppi tiivistämisestä. Glaeserin väitteet – kuten että Singaporen menestys johtuu siitä, ettei rakennusten korkeutta ole rajoitettu ja Mumbain ongelmat johtuvat rakennuksien korkeuden rajoittamisesta – ovat vailla tieteellistä perustelua. Siitä huolimatta päättäjät uskovat tiivistämisen ihmelääkkeeseen ja ovat jälleen valmiita laatimaan uuden strategian.

Kaupunkitutkijoita ei voi syyttää näiden mallien toteuttamismahdollisuuksien tutkimisen laiminlyönnistä. Nämä kaupunkimallit, kuten Frug ja Barron huomauttavat, ovat tarkoituksella epämääräisiä: niiden onnistumista tai epäonnistumista ei voi mitata eikä päättäjiä saattaa vastuuseen. Kaupunkipolitiikan aikaisemmat tavoitteet – asuntojen ja palveluiden tuottaminen – olivat konkreettisia ja mitattavia. Kaupungin kiinteistöpolitiikka, joka tasaa kiinteistömarkkinoiden syklejä, verottaa kiinteistöjä, kontrolloi lyhytaikaisia vuokrasuhteita ja vuokraa maata vaatimatta markkinahintaa, luo edellytykset näiden vanhanaikaisten kaupunkipolitiikan tavoitteiden toteuttamiselle. Se ottaa myös huomioon tulevien sukupolvien maankäyttötarpeet. Tässä merkityksessä *kiinteistöpolitiikka on kestävä poliitiikka*.

**Parasta
kaupunki-
politiikkaa on
sosiaalisesti
kestävän
kaupunki-
kehityksen
edistäminen**



Professori, varadekaani **Liisa Häikiö,** Tampereen yliopisto

Liisa Häikiö on sosiaalipolitiikan professori ja varadekaani Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnassa. Hänen tutkimuksensa käsittelee osallisuutta ja eriarvoisuutta kaupungissa sekä globaalien politiikkaideoiden merkitystä paikallisessa hallinnassa.

Lisätietoja: research.uta.fi/omagroup/
www.agilecities.fi

Kaupungistuvassa maailmassa kaupungit ovat kehityksen ja uudistumisen moottoreita. Näin niillä on keskeinen asema ihmiskunnan tulevaisuutta määrittävien kestävä kehityksen ratkaisujen saavuttamisessa. Kestävä kaupunkikehitys on perustaltaan sosiaalista kehitystä, vaikka monet tarvittavista ratkaisuista ovat luonteeltaan teknisiä. Kuten uusi kaupunkiohjelma (YK:n asuinyhdyskuntaohjelma, UN-Habitat 2016) esittää, kestävä kaupunkikehitystä on kaikkien asukkaiden osallisuus, yhdenvertaisuus ja monimuotoisuus. Kestäviä kaupunkeja luonnehtii oikeudenmukaisuus, terveellisyys, turvallisuus, avoimuus, kohtuuhintaisuus ja uusiutumiskykyisyys.

Suomalaisilla kaupungeilla on hyvät edellytykset toimia globaalisti kestävä kaupunkikehityksen edelläkävijöinä. Suomalaiset kaupungit ovat asukasluvultaan melko pieniä. Näin on myös muualla. Lähes puolet maailman kaupungeissa asuvasta väestöstä asuu alle 500 000 asukkaan kaupungeissa, eivät suinkaan paljon julkisuutta saavissa megakaupungeissa. Pieniin ja keskisuuriin kaupunkeihin soveltuvat kestävä kaupunkikehityksen ratkaisut ovat ensiarvoisen tärkeitä tulevaisuuden kannalta.

Globaalisti verraten kaupunkikehitys on ollut suomalaisessa yhteiskunnassa varsin kestävä. Täältä puuttuvat slummit, liikennekaakokset ja ilmansaasteet. Asumisen kalleus ei näy rikkaiden asuntoja ympäröivinä rauta-aitoina tai kaduilla runsain joukoin yöpyvinä asukkaina. Kansalaisten koulutustaso ja osaaminen ovat tuottaneet korkean elintason ja kalliit

kuluttajahinnat. Varakkuus tai köyhyys ei kuitenkaan erotu räikeästi katukuvassa, kauppojen ovet ovat avoinna lähes kaikille. Kunnalliset peruspalvelut kuten päivähoito, koulutus ja terveydenhuolto ovat mahdollistaneet ja luoneet pohjaa kestäväälle kaupunkikehitykselle.

Nämä edellytykset ovat jääneet paljolti hyödyntämättä. Suomalaiset kaupungit eivät toimi kestävä kaupunkikehityksen suunnannäyttäjinä tai luonnonvarojen säästämistä edistävien kaupunkiratkaisujen ideapajoina. Kaupungistuminen ei ole leikannut kasvihuonepäästöjä, ohjannut kulutusta kestävä suuntaan tai vähentänyt eriarvoisuutta. Näyttäisi käyneen päinvastoin.

Kohti kestävä kaupunkikehityksen visiota

Uudenlaiset kansallisesti ja kansainvälisesti ainutlaatuiset, kestävä kaupunkikehityksen moottorina toimivat innovaatioympäristöt puuttuvat. Samanaikaisesti kaupungit eriytyvät sosiaalisesti. Vähävaraisilla asuinalueilla asuville kaupunkiympäristö tarjoaa heikommat arkielämän edellytykset kuin muualla asuville. Marginaalisessa asemassa olevien nuorten, maahanmuuttajien ja vanhusten puuttuvat osallistumismahdollisuudet ja tyydyttämättömät hyvinvointitarpeet jäävät usein tunnistamatta.

Suomalaisten kaupunkien kehitys on enemmän kuntapolitiikkaa kuin erityistä kaupunkipolitiikkaa. Viime vuosikymmeninä niiden toimintaa ja tavoitteita ovat

muokanneet palveluita ja päätöksentekoa markkinaehtoistavat uuden julkisjohtamisen toimintamallit sekä pyrkimys säilyttää kuntien taloudellinen elinvoima melko perinteisillä keinolla elinkeinorakenteen ja työmarkkinoiden muuttuessa. Esimerkiksi kestävä kehityksen näkökulmasta välttämättömät kasvihuonepäästöjen vähentämiseen tähtäävät muutokset kaupunkirakenteessa, rakentamisessa ja liikenteessä ja siten kaupunkilaisten arkipäivässä ovat jääneet pitkälti toteutumatta. Näin siitäkin huolimatta, että maankäytön suunnittelussa korostuvat nykyisin kaupunkirakenteen tiivistäminen ja julkisen liikenteen välät.

Kaupungistuvassa maailmassa kaupungit ovat kehityksen ja uudistumisen moottoreita

Kestävää kaupunkikehitystä turvaavien uusien ratkaisujen etsiminen on ollut pirstaleista ja pienimuotoista. Kaupunkipolitiikkaa on Suomessa toteutettu erillisin hankkein tai ohjelmin. Parhaillaan käynnissä on kansallinen kestävä kaupunkikehityksen ohjelma, joka edistää hallitusohjelman kiertotalouteen liittyvää kärkihanketta. Kaupunkikehittämisestä kuitenkin puuttuu selkeä kestävä kehityksen visio, näkemys siitä millainen on tulevaisuuden hyvä kaupunki ja yhteiskunta.

Esitän, että sosiaalisesti kestävä kaupunkikehityksen tavoittelemisen sopii hyvin suomalaisen kaupunkipolitiikan ja kaupunkien visioksi tulevaisuudesta. Kysymys on laajempi kuin nyt kansalliseen kestävä kaupunkikehityksen ohjelmaan otettu alueellisen segregaatoin ja sen torjunnan tarkastelu. Globaalin uuden kaupunkiohjelman visio *Cities for all*, kaupunki kaikille (YK:n asuinyhdyskuntaohjelma, UN-Habitat 2016) on moniulotteinen ja koko yhteiskuntaa muuttava. Tavoite kaikkien osallisuutta mahdollistavasta ja vahvistavasta kaupungista ja sosiaalisesta kehityksestä kiinnittyy luontevasti pohjoismaisen hyvinvointimallin universalistiseen perinteeseen ja luo samalla myönteisen näkymän yhteiskunnan uudistamiseen ihmislähtöisesti. Hyvinvoinnin ja tasa-arvon perinne antaa vahvan pohjan globaalisti jaettujen yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi kestävä kaupunkikehitystä edistävällä tavalla.

Osallisuus, toimeentulo, sosiaaliset suhteet

Visiosta tulee edetä ajattelu- ja toimintatapojen uudistamiseen. Yhteiskunnan uudistamisen turvaaminen, riittävä toimeentulo ja sosiaalisten suhteiden muotoutuminen ovat tässä olennaisia lähtökohtia.

Yhteiskunnan uudistaminen on yhteiskuntaan osallistumista. Keskeisiä yhteiskunnan uudistamiseen tähtäävän kaupunkipolitiikan keinoja ovat riittävät tiedot ja taidot uuden oppimiseen ja toimijuuden vahvistamiseen tarjoava koulutus, yksilöiden ja yhteisöjen voimavaroja ja toimijuutta vahvistavat hyvinvointipalvelut sekä osallistumista monimuotoistavat ja päätöksenteon tietopohjaa laajentavat demokraattiset innovaatiot.

Toimeentulo luo osallisuutta. Toimeentulovaikeudet heikentävät konkreettisesti sosiaalista ja poliittista osallisuutta. Yksittäisten ihmisten ja perheiden taloudellinen puute määrittää heidän hyvinvointiaan, valinnan mahdollisuuksiaan ja toimintaansa sekä osallisuuttaan yhteisössä ja kaupungissa. Yhteiset resurssit kuten kirjastot ja puistot voivat kompensoida taloudellisen puutteen merkitystä yksilöille ja perheille, mutta eivät poista rahan puutteen mukanaan tuomaa osattomuutta. Kaupunki kaikille syntyy vain, jos kaikilla asukkailla on mahdollisuus lailliseen ja riittävään toimeentuloon.

Kestävä kaupunkikehitys tarvitsee kaikkia

Sosiaaliset suhteet synnyttävät mahdollisuuksia. Sosiaaliset suhteet ja yhteisöt ovat tärkeä voimavara kaupunkilaisten arkipäivässä ja paikallisten toimijoiden hankkeissa. Sosiaalisesti kestävä kaupunkikehitys edistää monimuotoisten suhteiden ja verkostojen muodostumista sekä erilaisten verkostojen välisiä kohtaamisia. Kiinteät ja löyhät verkostot vahvistavat toisiaan. Kiinteissä sosiaalisissa suhteissa muodostuu läheisyyttä ja turvaa. Löyhissä sosiaalisissa suhteissa puolestaan syntyy yhteyksiä ja jakamista paikallisesti ja ylipaikallisesti. Molempia tarvitaan niin arjen pyönteissä, innovaatioympäristöissä kuin kestävien toimintatapojen levittämisessäkin.

Näistä lähtökohdista muodostuva kaupunkipolitiikka edistää sosiaalisesti kestävä kaupunkikehitystä vahvistaen erilaisia toimijoita, luoden heille toimintamahdollisuuksia ja tukien kestäviä toimintatapoja paikallisesti, kansallisesti ja globaalisti. Paikalliset erityisyydet ja vahvuudet sekä kaupunkilaisten ja

muiden toimijoiden voimavarat ja tarpeet ovat sosiaalisesti kestävästä kaupunkikehityksen perusta. Kestävä kaupunkikehitys tarvitsee kaikkia.

PS1. Sosiaalisesti kestävästä kaupunkikehityksen näkökulmasta on älytöntä lopettaa työllisyyskokeilu Tampereen seudulla.

PS2. Helsingin tulevat 'stadiluotsit' ja osallistuvan budjetoinnin systemaattinen kietominen asuinalueiden kehittämiseen on lupaava avaus monimuotoisen paikallisen toimijuuden vahvistamiseksi!

**Kaupunki-
politiikkaa vai
urbaania
länkytystä
- kommentti-
puheenvuoro
kaupunki-
politiikasta
Suomessa
2020-luvulla**



Professori Anssi Joutsiniemi, Aalto-yliopisto

Anssi Joutsiniemi toimii Aalto-yliopistossa Kehittyvien suunnittelumenetelmien professorina ja kansainvälisen Urban Studies & Planning -maisteriohjelman johtajana. Joutsiniemen osaamisalueena on yhdyskuntarakenteen mallinnus ja simulointi. Koulutukseltaan hän on arkkitehti ja tekniikan tohtori. Ennen Aaltoon siirtymistään Joutsiniemi työskenteli 15 vuotta Tampereen teknillisessä yliopistossa.

Hallitusohjelma viettää pian 3-vuotissyntymäpäiviään. Kaupunki-sanan johdannaisia siitä löytyy kolme kappaletta. Niissä kaikissa viitataan johonkin kaupunkiseutu -nimiseen entiteettiin, jonka kanssa pyritään tekemään sopimuksia. Lisäksi neljännessä osumassa (liitteessä 6) päätetään Innovatiivinen kaupunki -ohjelman lopettamisesta. Koska politiikka-sanan johdannaisia on ohjelmassa kuitenkin 47 kappaletta, on melko turvallista todeta, etteivät valtakunnan virallisella tasolla harjoitettavaan politiikkaan kuulu kaupungit.

Yritin siis vimmaisesti löytää käypää sisältöä kaupunkipolitiikalle -termille, jonka pitäisi olla itsestäänselvyys kaupungin ja politiikan läpitunkemassa yhdyskuntasuunnittelussa työskentelevälle. Mitä enemmän asiaa pohtii, sitä ilmeisemmäksi käy, ettei näin ole. Vaikka kaupunkipolitiikalle ei päivän puheissa olekaan sisältöä määriteltä, uskon sille kuitenkin löytyvän ominaisuuksia, joita voitaneen kutsua leikkisästi vaikkapa "maan tavaksi". Kutsun siis tekstissäni "kaupunkipolitiikaksi" tapaa, jolla kaupungista politiikassa puhutaan. Etsin tälle tunnistamalleni kummalliselle kaupunkien kehittämistä koskevalle yhteistyömuodolle joitain arkipäiväisiä sisältöjä, kuvauksia ja tunnuspiirteitä.

Hetken jo luulin onnistuneeni törmättyäni määritelmään: *"Asioiden edestakainen käsittely, josta ei päästä mihinkään. Puhua asioiden vierestä tai saman asian esittäminen useasti."* Kuvaus vieläpä jatkui tarkentein: *"Joku saattaa muuten vaan muitakin*

ärsyttääkseen alkaa puhumaan asioista. Tarkoitus on yleensä saada huomiota ajatuksilleen." Tunsin jo lävitseni käyvän selittämättömän hyvänolontunteen kaikista yliopisto- ja virastovuosienei kokemuksista. Valitettavasti tässä Urbanin sanakirjan lainauksessa ei kuitenkaan kuvattu "kaupunkipolitiikkaa" vaan sanaa "länkytys".

On totta, että poliittinen puheenparsi on oma taide- muotonsa, josta ei ole tarkoitukseen joutua jäljemmin tilille. Tärkeämpää on puheilla rakentaa alusta, jossa vaikeista asioista voidaan edes auttavasti olla yhtä mieltä. Esimerkistä käy vaikkapa vuoden 2006 metro- päätös. Sen jälkimainingeissa kaikki puolueet vakuut- tivat muiden tietoisesti ohitettujen selvitysten ohella mm., ettei metron toteuttaminen edellytä lisäraken- tamista. Vuoteen 2018 mennessä argumentoinnin ponsi näyttäisi muuttuneen siten, ettei metro edes oikeastaan ole liikennemuoto vaan kaupunkikehittä- misen väline. Kelvollisen kaupunkipolitiikan puuttu- essa liikennepolitiikat vaihtuvat jouhevasti elinkeino- politiikaksi, asuntopolitiikaksi, sosiaalipolitiikaksi tai luontopolitiikaksi kulloisenkin tarpeen mukaan.

Sanoja vailla sanomaa, käsitteellisiä paradokseja

En kuitenkaan osaa olla kovin huolissani tästä suoma- laisen päätöksenteon ominaispiirteestä. Olen enem- män huolissani siitä, kuinka ilmiselvästi nykykaupun- kien rakentumiseen liittyvät suuret tavoitelinjaukset liudentuvat keskustelua jäsentäviksi mitäänsanomat- tomuuksiksi. Tarkoitukseni on tarkastella muutaman

kaupunkikeskusteluissa voimaantuneen käsitehervien avulla, kuinka ainutkertaiset, kaupunkipolitiikalta vai- kuttavat ja hyvää tarkoittavat tavoitteet ovat muuttu- neet urbaaniksi länkytykseksi.

Harmikseni myös akateeminen maailma on lähtenyt tähän mukaan täysin rinnoin: kaupungeja koskevis- sa kysymyksissä asiantuntijat tuntuvat toistelevat pikemminkin Helsingin Sanomien oppeja kuin päin- vastoin. Yksi keskeinen syy on, että kunkin oppialan alkujaan spesifi käsite valastetaan ristiriitaisille poliittisille tarkoituserille, jonka laajuutta yksittäinen asiantuntija ei mitenkään voi hallita. Kuinka helppoa onkaan havaita, etteivät kaikki hyvää tarkoittavat ja tärkeät tavoitteet onnistu kivettymään mielikuviemme kaupungiksi, vaan törmäämme toistuvasti käsitteel- lisiin paradokseihin. Valitettavan paljon kaupungeja koskevan päätöksenteon kovasta ytimestä osoittau- tuu tyhjiksi, muista politiikoista lainatuiksi tavoitteiksi. Liikenne-, asunto-, luonto- tai energiapolitiikoista ei ole puuttuvan kaupunkipolitiikan korvikkeeksi, kuten seuraavien ”taikasanojen” sanakirjaselitysten muo- toon laadittu kepeä erittely toivoakseni osoittaa.

Joukkoliikenne: Länsimaisen yhdyskuntasuunnitte- lun huonosta kollektiivisesta omatunnosta nouseva kipupiste. Nimensä mukaisesti toimiva joukkoliikenne edellyttää joukkoja – rahoittajina ja/tai käyttäjinä. Synonyyminä usein käytetty julkinen liikenne onkin jo oikeastaan vähän toinen juttu. Kokemukseni on, että Suomessa helpoin tapa saada viisaatkin ihmiset puhumaan tyhmiä on aloittaa keskustelu joukkoli- kenteestä. Väljiin relatiivisiin käsitteisiin kun ei ole löydettävissä objektiivista tulokulmaa. Moottoroidun liikenteen energiakulutusta ajatellen keskeisintä on matkan pituus ja liikennevälineen täyttöaste, ei ajoneuvotyyppi. Vaikka sadan prosentin täyttöasteel- la toimiva joukkoliikenne on energiankulutukseltaan 15-20 kertaa yksityisautoa tehokkaampaa, ei yksit- täisten ihmisten liikkumisesta onnistuta kokoamaan vastaavia säästöjä. Niinpä esimerkiksi Laajasalosta Mega-Hertziin tai Henttaalta Isoon Omena- suun- tautuva perheen asiointimatka henkilöautolla on ”ympäristöystävällisempi” kuin korvaava joukkoli- kennematka Helsingin keskustaan. Vastaavasti jo yksi kaukomatka vastaa joskus kokovuotista muuta liikennesuoritetta. Jostain syystä juuri eniten matkus- televat akateemiset tuhmeliinit ovat arkiliikkumisen tekopyhyiden airuita.

Verkostokaupunki: 1990-luvun lopulla Saksassa, Ranskassa ja Briteissä kaupunkitutkijoiden (eri muodoissaan) käyttöön ottama termi, jolla tarjoi- taan saavutettavuuden muutoksen ja infrastruktuu- riverkostojen luoman potentiaal- in hyödyntämisestä emergoivia uusia toiminnallisia keskittymiä. Koska teknisessä mielessä verkosto voi muodostua minkä tahansa entiteettien välisistä kytköksistä, on myös

verkostokaupunkikäsite kohdannut massiivisen väärinymmärrysten sarjan. Pääkaupunkiseudun 2010-luvun suunnitteludokumenteissa esiintyvällä verkostokaupunkisanalla on tuskin mitään tekemistä sanan alkuperän kanssa ja kyse on pikemminkin jo 1960-luvulla alkaneen hierarkkisen hajakeskittämisen periaatteen eufemismista. Suomalaisessa kaupunki- rakenteessa ja kaupunkikehittämisessä ei kuitenkaan ole tunnistettavissa verkostokaupunkiin liittyviä erityi- siä itseorganisoitumisen tai sopeutuvien käyttöjen tapaisia ominaisuuksia.

Metropoli: Määritelmän mukaan useiden pienten hallinnollisten asutusyksiköiden muodostama toimin- nallinen kokonaisuus. Suomalaisessa keskustelussa ainutlaatuisuudesta on yritys uskotella metropolin korvaa- van paikallishallinnon yksikön yhtenäisellä, kaikki ongelmat ratkaisevalla hallintomallilla. Sopii ehkä kysyä, miksei kukaan muu ole tätä muka ajatellut... Kaupungin kasvaessa myös sen keskustadynamiikka muuttuu. Helsingin keskusta on lähipalveluna useim- mille uskomattoman huono jo pelkästään siksi, että se on harvalle miljoonakaupungin asukkaalle erityi- sen lähellä.

Kaupunkipoliittisen keskustelun avaami- nen seuraavalle vuo- sikymmenelle ei ole mutkatonta

Logistinen keskus: Tuttavallisemmin rekkarallistaan tunnettu nykykaupungin ilmentymä, joka kulminoi kaupunkien talouskasvun. Aiemmin kaupunkien lo- gistisina keskittyminä toimivat satamat sekä kauppa-, heinä- ja halkotorit; nyttemmin sisääntuloväylien teollisuus- ja varastoalueet sekä eri liikennemuotojen yhdistämiseen suunnitellut solmukohdat. Logistinen suunnittelu on kaupunkitilan terminaalihoitoa ja tyy- pillinen ns. paikallisesti ei-toivottu maankäyttömuoto (LULU). Keskeisimpänä syynä logistiikan ja kaupalli- sen vetovoiman eriytymiselle on liikenteen mittakaa- van kasvu ja sen mukanaan tuoma epäinhimillinen mittakaava.

Asemanseutu: Raideliikenteen pysähtymispaikan välittömään läheisyyteen ihannoitu kaupunkikehittä- misen olomuoto, jolle tyypillisiä piirteitä ovat ylisuur- ten ja eritasoisten liikennealueiden pengerrykset,

panssariverkko ja kelvoton pienilmasto. Asemanseutu-argumentin keskeinen sisältö tyhjentyy raideliikenteen muita moottoroituja kulkumuotoja pienempään energjankulutukseen. Suomalaisen nykyaikaisen kaupunkitapauksessa asemanseutujen kehittämisellä on kuitenkin vaikeaa saada samanaikaisesti täytettyä joukkoliikenteen käytön minimiedellytykset: oikea suunta, oikea aika ja oikea seura.

Kasautumisetu: Kaupunkilänsäkyksen tautologinen huipentuma. Kasautumisedulla tarkoitetaan asioiden yhteen kokoamisesta saatavia ns. positiivisia ulkoisvaikutuksia. Näin ollen jo puhe kaupungeista ilman kasautumisen etuja on mieleetöntä. Mitä tällä hiljattain taloustieteen kautta suomalaiseen kaupunkidebattiin tuodulla käsitteellä milloinkin tarkoitetaan, on erittäin epäselvää. Urheimmat kaupunkien puolestapuhujat ajavat jo kuitenkin ”potentiaalisia kasautumisetuja”, jolloin ollaan hyvin lähellä Pentti Murolen 1960-luvun idiomia: ”kompaktikaupunki on kontaktikaupunki”.

Tiivistäminen: Edelliseen käsitteeseen liittyvä, fysikaalisista tieteistä lainattu epämääräisyys. Jos esimerkiksi lantapaali puristetaan briketiksi, on kyse tiivistämisestä. Tiivistymisen mahdolliset edut ovat kuitenkin brikettiin liitettävän tiivistämispuheen ulkopuolisia faktoja. Yhdyskuntarakenteen mittareista puhuttaessa tiivistämisen suure on ”mitattavia yksiköitä pinta-alalla”. Yleiskielen luonteesta johtuen termi on harvoin millään tavoin hyödyllinen politiikan työväline: jokainen Kehä III:n sisäpuolelle rakennettu rakennus tiivistää pääkaupunkiseutua, jokainen rakennettu tontti asuinalueetta. Olennaisempaa kuin puhua tiivistämisestä olisi puhua siitä, mitä tavoiteltiin ja mitä saavutettiin. Tiivistäminen sinänsä ei ole hyvä eikä huono, mutta sekoittaa ei saa. Vaikka suomalainen esikaupunki onkin väljä, ei se mitenkään parane tiivistämällä ihmiset asunoihinsa.

Eheyttäminen: Eräs suomalainen kaupunkipolitiikalta kuulostava innovaatio, jota ei toistuvista yrityksistä huolimatta ole onnistuttu tyhjentävästi kääntämään muille kielille. Perusajatuksena on, että väljäksi kasvanut nykyaikainen kaupunki on jollain tapaa rikki, ja sen ehjäksi saamiseksi olisi pantava töpinäksi. Olen itsekin ollut taannoin mukana eheyttämiseen keskittyvässä tutkimuksessa, jossa ei vuosien projektin jälkeenkään tiedetty, mitä eheyttäminen on. On kuulemma poliittisesti epäkorrektia tai käsitteen väärinymmärrystä sanoa, että ”Suomi eheytyy pääkaupunkiseudulle”.

Koheesio: EU-kielenkäytöstä 1990-luvulla suomalaiseen kaupunkipolitiikkaan uinut käsite. Alkuperäisessä muodossaan usein varustettuna määreellä: territoriaalinen. Kytkeytyy toimenpidetasolla vahvasti kunnan ja valtion väliin jäävään, Eurooppa-politiikan ihannoimaan kaupunkiseutuun. Tämä mittakaavataso on valitettavasti suomalaisen lainsäädännön takapa-

jula, eikä termille löydy kunnollista kosketuspintaa perinteiseen yhdyskunta- tai kaupunkisuunnittelun sanavarastoomme. Joskus sanalla tapaillaan hajautumisen tai vaikkapa segregaaion vastaisen taistelun tavoitteellista lopputilaa.

Kerrostalo: Väärä sanavalinta. Poliittisessa sumutuksessa käyttöön vakiintunut yleistermi, jolla yritetään sanoa jotain sellaista, mikä ei ilmiselvästi käsitteeseen kuulu. Rakennustyyppi palautuu antiikin Rooman Insula-sanaan. Sanaa käytettäessä 99-prosenttisella varmuudella agendalla on kuitenkin joku muu seikka kuin tekniseen määritelmään liittyvät asuntoyksiköiden vertikaaliset omistussuhteet. Terminä erittäin kiusallinen, koska siihen voidaan vaivatta assosoida samassa keskustelussa sekä kohtuuttomia kaupunkimaiseen elämäntapaan liittyviä odotteita että yhtä kohtuuttomia sosiaalisia kohtaloita tai reaaliolitoiikan hairahduksia.

Puisto: Etymologisesti aidattua kulttuuriluontoreservaaattia tarkoittava sana, jota pidetään kaupunkien viheralueiden perustyyppinä. Sittenmin sanalla on alettu tarkoittaa kaikkea kuntien hallintaan jäänyttä, tonttien ulkopuolista rutakkoa. Laadullisista ominaisuuksista ja määrittelyistä riippumatta puisto on varauksetta kerrostaloa parempi vaihtoehto.

Osallistuva suunnittelu: Vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) angloamerikkalaisesta, varsinkin toisenlaisesta suunnittelukulttuurista omaksuttu ideaali. Lain muutos on aiheuttanut joitain muutoksia suomalaisen kaavoituksen suunnittelukäytäntöihin, joskaan ei sanottavammin suunnittelun lopputulokseen. Mikäli osallistuvaa suunnittelua tai demokratiaa haluttaisiin edistää, pitäisi puuttua paitsi MRL:n yksityiskohtiin myös tieliikennelakiin ja kuntalakiin. Niin tärkeää kuin ihmisten onkin saada osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, yhtä tärkeää olisi varmistua, ettei suunnittelu jää vain suomalaiseksi sanailuksi. Oman tulkintani mukaan ns. osallistuva ote on pikemminkin huonontanut kuin parantanut suunnitteluargumentaatioita – erityisesti ns. asiantuntijapiireissä, joissa ei enää yksittäisillä faktoilla pärjää vaan ammattiosaaminen on verhoittava ylevimpiin tavoitekehyksiin.

Kaavoitus: ”Suomessa peruskaavojen piirtämiseen käytetään yleisesti pohjoismaista kaavajärjestelmää. Perusmittoihin lisätään taulukoiden ja laskentaohjeiden mukaiset perusväljyydet. (...) Peruskaavoiksi kutsutaan kaavoja, joilla voidaan valmistaa lähes vartalonmyötäisiä vaatteita.” Oheiset vaatealan oppimateriaaliin sisältyvät määritelmät kattavat – mutatis mutandis – sen mitä kaavan piirtämisestä tarvitsee yhdyskuntasuunnittelussakaan tietää. Kaavoituskäsitteen on kuitenkin 1960-luvulta alkaen uskoteltu kattavan koko yhdyskunnan suunnittelun ja toteutuk-

sen ongelmakentän, vaikkei se edes teoriassa pysty sitä sisäänsä sulkemaan. Esimerkiksi kaupunkien hajaantuminen on tässä keinotekoisessa kehyksessä nähty kaavoitukseen perustuvan säätelyn puuttumisena, vaikka uskottavamman tarinan kaavoituksen ja kunnallispolitiikan epäonnistumisen syistä tarjoaa Albert Hirschmanin lojaliteettiasetus. Pääkaupunkiseudun eriytyminen on ilmiönä ”heikkenevän hyödykkeen ultimatumin” tyyppiesimerkki. Kyseistä ”Poistu tai äänestä” -dynamiikkaa tarkastelevan pitäisi siis pikemminkin olla huolissaan kaavoituksen tuottamista laaduista kuin kuntarajojen muuttamisesta. Hirschmanilaisittainen kaavoitushallinnon painajainen on, jos Espoo sittenkin on parasta mitä Helsingin kaavoitukselle 1970-80-luvuilla tapahtui. Kun tarkastelee yllä lueteltuja käsitteitä mahdollisine vaihtoehtoselityksineen, huomaa ettei kaupunkipoliittisen keskustelun avaaminen seuraavalle vuosikymmenelle ole mutkatonta. Kaupunkia ja yhdyskuntarakennetta koskevien ammattitermien muuttuminen tyhjäksi puheeksi on lähes yhtä haitallista kuin itse kaupunkipolitiikan puuttuminen. Kun ottaa huomioon yllä luetellut yhdyskuntarakenteen ohjauksessa ja kehittämisessä käytössä olevat käsitteet kaikkine konnotaatioineen, en jaksa uskoa, että kaupunkipolitiikkaa voidaan vakiinnuttaa politiikan keinoin.

Olisi pikemminkin palattava perusasioihin. Mitä sisällytetään siihen kaupunkiin, jota politiikalla 2020-luvulla mahdollisesti halutaan edistettävän? Yllä olevista sanakirjamääreistä tunnistamme hyvin erilaisia ”kaupunkeja”. ”Kaupunki ylikunnallisena partnerina”, ”kaupunki hallinnollisena arvonimenä”, ”kaupunki markkinapaikkana”, ”kaupunki palvelutuotannon keskittymänä”, ”kaupunki yhtenäisenä taajamarakenteena”, ”kaupunki innovaatioalustana”, ”kaupunki urbaanina elämäntapana” tai ”kaupunki sivilisaation jatkumona” kantavat kukin tyystin erilaisia ja yhteen sopimattomia kulttuurisia ja sosiaalista odotteita.

Ennen kaupunkipolitiikan uudelleenkeksimistä olisi keksittävä uudelleen se ”kaupunki”, johon politiikkatoimia kohdennetaan. Hallitusohjelmien ylimääräisenä politiikka-teemana siitä hyötty tuskin kukaan. Vaikeutena on, että virallistuneesta kaupunkipolitiikasta odotetaan vastavoimaa jollekin muulle politiikan alalajille, kun olennaisempaa olisi havahtua eri politiikkojen universaalien ratkaisumallien yhteensovittavuuteen ”kaupunkien” erityiskysymyksissä.



Kaupungin DMA asettaa lähtökohdan kehittämiselle



Vastaava johtaja, dosentti **Juha Kostiainen,** YIT Oyj, Tampereen yliopisto

Juha Kostiainen työskentelee YIT Oyj:ssä kaupunkikehityksestä vastaavana johtajana ja on konsernin johtoryhmä jäsen. Hän on myös Tampereen yliopiston kaupunkiseutujen strategisen kehittämisen dosentti. Kostiainen käsittelee kaupunkiaiheita monipuolisesti nokkelakaupunki.fi -blogissaan.

Melbournen yliopiston urban designin professori Kim Dovey (2016) kutsuu kaupunkikehityksen kovaa ydintä nimellä DMA. Kirjaimet tulevat tiheydestä (density), sekoittuneisuudesta (mix) ja saavutettavuudesta (access). DMA viittaa analogiana DNA:han ja kuvaa sitä, miten kaupungin DMA ikään kuin geeniperimän tavoin määrittää mahdollisuuksia kehittämiselle. Puhtaalta suunnittelupöydältä ei lähdetä, vaan vuosikymmenten ja -satojen aikana tehdyt ratkaisut seuraavat mukana.

Dovey käyttää meillä tyypillisesti kaupunkisuunnitteluun viittaavaa termiä urban design selvästi laajemmassa merkityksessä. Hänelle se on muodon antamista kaupungille ja ennen kaikkea toiminnan alue, jossa kohtaavat arkkitehtuuri, kaupunkisuunnittelu, kiinteistökehitys ja maisema-arkkitehtuuri.

Harvaan rakennetut kaupunkimme

Minkälainen on suomalaisten kaupunkien DMA? Kunollista tiheyttä ei Helsingin Kalliota lukuun ottamatta ole juuri missään, pikemminkin kaupunkimme ovat väljiä ja harvaan rakennettuja. Kaupan palveluihin liittyvä keskustelu on tästä hyvä esimerkki. Kivijalkaliikkeiden perään haikaillaan ja päivitellään kaupunkien keskustoihin rakennettavia kauppakeskuksia kuten Redi tai Tripla Helsingissä. Menestyvät kivijalkaliikkeet edellyttävät riittävää tiivyyttä ja asiakasvirtaa. Meillä kauppakeskuksia tarvitaan nimenomaan kokoamaan yhteen riittävän suuret asiakasvirrat, jotta kansainvälisten laatubrändien kanssa päästään neuvottelemaan sijoittumisesta.

Sekoittuneisuuden sijaan meidän kaupunkisuunnittelullinen ajattelumme on vuosikymmeniä perustunut funktionaaliseen suunnitteluun, jossa työpaikat, asuminen, kaupalliset palvelut, julkiset palvelut ja harrastukset on sijoitettu eri paikkoihin. Asuinalueiden vähäisetkin palvelut ovat monin paikoin hupenemassa kaupan logistiikan muuttuessa ja kuntien joutuessa kustannuspaineessa keskittämään palveluitaan. Jotta varsinkin lapsiperheet lasten harrastuksineen suoriutuisivat arjesta, oma auto on melkein välttämättömyys.

Hajautuneesta yhdyskuntarakenteesta ja funktionaalisesta suunnittelusta johtuen kaupunkien sisäinen saavutettavuus ainakin ilman omaa autoa on ollut heikohko. Joukkoliikenteen kehittämiselle ei ole ollut aina riittäviä edellytyksiä, muttei aina poliittista tahtoakaan. Kilpailuakaan ei ole ollut liikaa. Kokenut liikennesuunnittelija Seppo Lampinen (2015) osoittaa pitkän aikavälin suomalaista liikennesuunnittelua tarkastelevassa väitöskirjassaan, että liikennesuunnittelu on perustunut lähtökohtaisesti henkilöautoilulle. Tutkimuksen nimikin on kuvaava: Tässä tie, missä kaupunki?

Alkuperäisen kaupunki-idean paluu

Aivan viime vuosina on tapahtunut selvää muutosta ajattelutavoissa. Yhdyskuntarakenteita on ryhdytty tiivistämään, joukkoliikennettä ja kevyen liikenteen edellytyksiä kehittämään sekä synnyttämään monimuotoisia asuin- ja elinympäristöjä. Taustalla vaikut-

tavia tekijöitä ovat ilmastonmuutoksen hillitseminen, asukkaiden lisääntyvä kiinnostus aidosti urbaaneihin ympäristöihin ja osaamispohjaisen talouden kehittyminen, mutta myös kaupunkien talous: olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntäminen on huomattavasti edullisempaa kuin uuden rakentaminen.

Ihmiset, yritykset ja investoijat ovat äänestäneet jaloillaan ja kaupungistuminen on edennyt. Ilmiö on globaali, mutta ei ole itsestään selvää, että läheskään kaikki kaupungit menestyvät. Ja ottaen huomioon, että meillä aluepolitiikka on perinteisesti keskittynyt maaseutuun, kehitysalueisiin tai taantuviin alueisiin, jatkossakin menestys on pääosin kaupunkien omissa käsissä. Valtion käsissä ovat erityisesti liikenneinvestoinnit.

Ihmiset, yritykset ja investoijat ovat äänestäneet jaloillaan ja kaupungistuminen on edennyt

Kaupungin alkuperäinen idea on läheisyys: asuminen, markkinat, työ ja kulttuuri olivat kaikki kävellen tai hevosella saavutettavissa. Kaupunkipolitiikan seuraava vaihe meillä onkin paluu kaupungin alkuperäiseen ideaan. Meidän pitää kehittää kaupunkeja, jotka ovat riittävän tiiviitä, joiden toiminnot ovat sekoittuneita ja joiden sisäinen ja ulkoinen saavutettavuus on hyvä.

Tiivistäen ja sekoittaen

Tiedämme tutkimuksesta, että tiiviys voi tuottaa monenlaisia hyötyjä. Niitä ovat esimerkiksi vähäisemmät liikenteen päästöt, arkea sujuvoittava palveluiden saavutettavuus, toimiva joukkoliikenne, yleinen resurssitehokkuus, kaupungin korkeampi taloudellinen tuottavuus, vähäisempi paine kaiken maa-alueen rakentamiseen ja mahdollisuus viheralueiden suojeluun sekä palvelurakenteen monipuolistuminen. Teoreettisesti oikeaa tiiviyyttä on vaikea määritellä, mutta YK:n Habitat-järjestö suosittelee mainittujen hyötyjen saavuttamiseksi tasoa 15 000 asukasta neliökilometrillä.

Boyko & Coopers (2011) ehdottavat perusteellisessa meta-analysysissään, että tiiviys määriteltäisiin laajemmin kuin vain mekaanisesti asukas- tai työpaik-

kamääränä pinta-alayksikköä kohti. Heidän mukaansa tiiviyyttä tulisi tarkastella kolmen toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevan osatekijän avulla. Osatekijät ovat määrällinen tiheys, fyysisen ympäristön laatu sekä käyttäjien kokemukset ja tarpeet. Määrällinen tiheys tarkoittaa vaikkapa asuntojen lukumäärää hehtaarilla tai ratikan pysäkkiväliä. Laatu puolestaan viittaa käytettyihin rakennusmateriaaleihin, julkisivuihin, viimeistelyyn tai ratikkapysäkkien katoksiin. Ja lopulta kysymys on siitä, miten me käyttäjinä koemme asioita. Kaikki eivät koe samalla tavalla eivätkä arvosta samoja asioita. Siksi tarvitaankin erilaisia alueita ja naapurustoja, ja niitä kannattaa kehittää yhdessä käyttäjien kanssa.

Entä sekoittuneisuus? Dovey (2016) tarkastelee sekoittuneisuutta kolmesta näkökulmasta, jotka ovat toiminnallinen, muodollinen ja sosiaalinen sekoittuneisuus. Toiminnallisen sekoittuneisuuden tyypit ovat asuminen, työ ja vierailu, joita voidaan sekoittaa aina yksittäisen rakennuksen tasolta alkaen. Yhtä oikeaa sekoittuneisuuden määritelmää ei ole olemassa.

Muodollisessa sekoittumisessa kyse on tonttien koosta ja rakennusten iästä sekä tyypistä. Kerroksellisuus on hyväksi, samoin kuin mittakaava, jossa yksittäisiä rakennuksia on helppo korvata. Sosiaalinen sekoittuminen tarkoittaa samaa kuin meillä segregaaation esto. Monimuotoisuus on tässäkin hyväksi. Samalla on muistettava, että segregaaation esto on paljon muutakin kuin kaupunkikehittämistä, siis vaikkapa koulutuspolitiikkaa, työllisyyspolitiikkaa ja asuntopolitiikkaa.

Lisää tilaa kaupungeille

Saavutettavuus alkaa korttelitasolta. Kaupunkitutkimuksen klassikko Jane Jacobs esitti jo 1960-luvulla, että korttelin sivun pituus saisi olla korkeintaan sata metriä, jotta jalankulkijalla on aina useita mahdollisia reittivaihtoehtoja. Yhdysvaltain johtavassa hipsterikaupungissa Portlandissa ruutukaava-alueen korttelipituus on vain 60 metriä, mikä synnyttää aivan erinomaisen huokoisuuden.

Kim Dovey on puhunut 20 minuutin kaupungista. Sen aikana kaupungin sisällä pitäisi päästä tavoiteltavasta paikasta toiseen. Tämä edellyttää hyviä kävely- ja pyöräily-yhteyksiä sekä toimivaa joukkoliikennettä, joka käytännössä perustuu raideliikenteeseen. Raideliikenteen etuja ovat kapasiteetti ja kyky kiinnittää kaupunkirakenne, jolloin syntyy kiinnostusta investoida asuntoihin tai liiketilaan. Raideliikenteen erityisen hyvä ominaisuus on miellyttävä käyttäjäkokemus, jonka merkitystä usein aliarvioidaan, ja erityisesti ratikalla on hyvä imago. Joukkoliikenteen kehittäminen ei ole vain insinöörityieteellinen kysymys, vaan se on mitä suurimmassa määrin ”tykkäämisbisnestä”.

On suuri tarve luoda kaupungeille tilaa, edellytyksiä ja kannustimia

Halusimmepa tai emme, kaupunkimme kilpailevat asukkaista, investoinneista, näkyvyydestä julkisudessa ja tilasta mielipidejohtajien postauksissa. Suomalaisessa keskustelussa on jo aika siirtyä ”pidetään maa asuttuna” -retoriikasta kypsään aikuisuuteen ja ymmärtää, että ihmiset ja yritykset tekevät joka tapauksessa päätöksiä omista lähtökohdistaan. Maan hallituksen ei pidä valita voittajia, mutta on suuri tarve luoda kaupungeille tilaa, edellytyksiä ja kannustimia ottaa aloite entistä enemmän omiin käsiin, jotta ne voivat tavoitella haluamaansa tulevaisuutta. Rohkenen kuitenkin ennustaa, että kansainvälisessä kilpailussa menestytään olemalla oikeita ja erottuvia kaupunkeja. Koko sinänsä ei pääasia: kansainvälisesti erittäin tunnetussa Cannes’ssa on vain noin 70 000 asukasta.

Lähteet:

Boyko, T. & Cooper, R (2011) Claryfying and re-conceptualising density. Progress in Planning 76 (2011), 1-61.

Dovey, K. (2016) Urban Design Thinking. Bloomsbury Academic.

Lampinen, S. (2015) Tässä tie, missä kaupunki. Acta Universitatis Tamperensis, Tampere University Press.

https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/05/5-Principles_web.pdf

Kaupunkitutkimus päättöksenteon tueksi



Toimitusjohtaja, dosentti
Seppo Laakso,
Kaupunkitutkimus TA Oy,
Helsingin yliopisto

Seppo Laakso on Kaupunkitutkimus TA Oy:n toimitusjohtaja ja tutkija. Hän on myös Helsingin yliopiston kaupunkitalouden dosentti. Tutkimusalueisiin kuuluvat kaupunki- ja aluetalous, väestökehitys, työmarkkinat, yritystoiminta sekä yhdyskuntarakenne ja liikenne.

Tutkimustietoon pohjautuvaa suunnittelua ja poliittista päätöksentekoa pidetään yleisesti tavoitteena demokraattisissa ja hyvin toimivissa yhteiskunnissa paikallisella, kansallisella ja myös Euroopan unionin tasolla. Helsingissä tavoite on näkyvästi esillä myös mm. kaupungin tilasto- ja tutkimusohjelmassa 2016–2018.

Tutkimustietoon pohjautuva päätöksenteko

Tutkimukseen perustuvaa tietoa on käytetty pitkään päätöksenteon tukena. Kuitenkin ihanteelliset tavoitteet tutkimustiedon roolista päätöksenteon pohjana sekä suunnittelun ja päätöksenteon todellisuus ovat usein etäällä toisistaan. Kysymys ei välttämättä ole siitä, että tutkimustietoa ei haluttaisi hyödyntää; syyinä voi olla, että tietoa ei ole käytettävissä silloin kun sitä tarvitaan tai se ei ole ymmärrettävässä muodossa.

Hyvän tieteelliseen viitekehukseen perustuvan tutkimuksen toteuttaminen kestää pitkään ja vaatii resursseja, etenkin jos tutkimusta aletaan tehdä lähes puhtaalta pöydältä ilman, että juurikaan pystytään hyödyntämään tai osataan soveltaa aikaisemmin kumuloitunutta tietopääomaa. Tällaisissa tilanteissa tutkijoiden tavanomainen johtopäätös tutkimuksen valmistuessa on, että tarvitaan lisää tutkimusta, jotta voidaan tehdä perusteltuja toimenpidesuosituksia päätöksentekijöille. Tämä ei anna kovin paljon eväitä suunnittelijalle ja päättäjälle, joiden pitäisi reagoida – joskus melko nopeasti – yhteiskunnan muutoksen synnyttämiin haasteisiin.

Tutkimustietoon pohjautuva suunnittelu ja päätöksenteko toimivat parhaiten, jos relevanttia kansainvälistä ja kotimaista tutkimustietoa seurataan jatkuvasti ja täydennetään paikallisella soveltavalla tutkimuksella siten, että tutkimustieto kumuloituu tieto- ja osaamispääomaksi. Mitä laajempi ja monipuolisempi pääoma on käytettävissä ja mitä useampi tuntee edes osan tästä pääomasta, sitä paremmin voidaan tarjota tutkimustietoon perustuvia näkemyksiä päätöksenteon tueksi silloin, kun niitä tarvitaan. Tutkimustiedon välittyminen suunnittelun ja päätöksenteon tueksi edellyttää eri alojen tutkijoiden, suunnittelijoiden ja päättäjien keskinäistä vuorovaikutusta, joka on monensuuntaista. Paitsi että tutkijat voivat välittää tutkimustietoa, he voivat tahollaan saada oppia suunnittelun realiteeteista ja päätöksentekoprosessien monimutkaisuudesta. Tutkimus ja sen hyödyntäminen edellyttävät resursseja, mutta vähintään yhtä tärkeää on tietoa ja sen soveltamista arvostava kulttuuri.

Joskus tutkimus ja päätöksenteko ajautuvat ristiriitoihin esimerkiksi siksi, että tutkimusten tulokset eivät vastaa tilaajan tai päätöksentekijän odotuksia. Esimerkiksi suuren ja laajaa kannatusta nauttivan hankkeen hyödyt voivat tutkimuksen mukaan olla paljon pienemmät kuin niitä koskevat tavoitteet ja ennako-odotukset. Tai arviointitutkimus voi osoittaa, että paljon julkisuutta saanut kehittämisohjelma ei ole tuottanut tavoitteeksi asetettuja vaikutuksia. Tulokset voivat olla pettymyksiä hankkeen tai ohjelman käynnistäjille ja valmistelijoille. Sivuutetaanko tulokset? Poimitaanko tuloksista vain ennako-odotuksia tukevia näkemyksiä? Vaihdettaanko tutkijaa?

Vai otetaanko tulokset todesta ja asetetaan hanke tai ohjelma kriittiseen tarkasteluun?

Tutkimustietoon pohjautuva suunnittelu ja päätöksenteko perustuvat sen periaatteen hyväksymiseen, että tutkijan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta kunnioidaan. Tutkijat eivät kuitenkaan ole välttämättä oikeassa eivätkä keskenään yksimielisiä. On yleistä, että eri alojen ja viitekehysten tutkijat päätyvät samasta tutkimuskysymyksestä keskenään ristiriitaisiin johtopäätöksiin. Tämä voi olla erittäin hedelmällinen seuraus monipuolisesta lähestymistavasta yhteiseen tutkimusongelmaan, jos se johtaa keskusteluun ja yhteiseen viisastumiseen. Itse asiassa tämä on tärkeä osa tieto- ja osaamis pääoman kumuloitumista.

Onnistuminen: pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma

Hyvä esimerkki tutkimustiedon ja kansainvälisten parhaiden käytäntöjen hyödyntämisestä merkittävän yhteiskunnallisen ongelman ratkaisussa on pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma ja sen suuntaama asunnottomuuspolitiikka (Y-Foundation 2017). Pitkäaikaisasunnottomuus on ollut Suomessa vakava ja pysyvä näyttävä ongelma, joka on keskittynyt Helsinkiin ja muutamiiin muihin suuriin kaupunkeihin. Vuonna 1987 Suomessa oli yli 18 000 asunnottomaa, joista lähes 5 000 yöpyi ulkona ja tilapäissuojissa. Vuonna 2016 asunnottomien määrä oli supistunut 7 000:een, joista ulkona ja tilapäissuojissa yöpyi noin 400. (ARA 2017).

Asunnottomuutta koskeva tutkimus ei ole koskaan ollut tutkimusrahoituksen painopistealue eikä se ole herättänyt suurempaa kiinnostusta mediassa tai politiikassa. Kuitenkin asunnottomuutta koskevaa tutkimusta on tehty monesta näkökulmasta ja tutkijoiden kansainväliset verkostot ovat olleet tiiviitä. Vuonna 2008 käynnistetty pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma perustui neljän asiantuntijan raporttiin (Huovinen ym. 2007), jossa tutkimustiedon (mm. Tsemberis 2010) sekä monipuolisen kokemuksen perusteella esitettiin Asunto ensin -periaatteen soveltamista pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Periaatteen lähtökohtana on asumisen roolin tunnistaminen yksilöllisten tarpeiden keskiössä. Sen mukaisesti asuminen on edellytys elämässä selviytymistä rajoittavien ongelmien ratkaisemiselle.

Ensimmäinen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma perustui valtioneuvoston vuonna 2008 tekemään periaatepäätökseen, jonka lähtökohtana oli Asunto ensin -periaatteen soveltaminen Suomen oloihin. Ohjelman menestys on perustunut erityisesti eri osapuolten välisen kumppanuuden onnistuneeseen rakentamiseen ja ylläpitämiseen. Ensin synnnyttiin

keskeisten toimijoiden yhteinen tahto ratkaista ongelma ja hyväksyttiin ratkaisun periaatteet. Säädökset sekä organisointi- ja rahoitusasiat tulivat sen jälkeen.

Ohjelmat ovat olleet kiistatta vaikuttavia. Pitkäaikaisasunnottomien määrä väheni lähes puoleen vuodesta 2008 vuoteen 2016, jolloin heitä oli koko maassa noin 2 000 (ARA 2017). Suomi on ainoa Euroopan maa, jossa asunnottomuus on 2010-luvulla vähentynyt. Suomalainen asunnottomuuspolitiikka on saanut paljon positiivista julkisuutta kansainvälisessä mediassa (The Guardian 2017) sekä useiden maiden tutkijoiden ja alan asiantuntijoiden keskuudessa.

Haaste: maahanmuuttajien integroituminen työmarkkinoille

Maahanmuutto Suomeen käynnistyi 1990-luvun alussa ja on jatkunut sen jälkeen voimakkaasti vaihdellen. Suomessa maahanmuuttajataustainen väestö on keskittynyt Helsingin seudulle, jossa asuu yli puolet koko maan vieraskielisestä väestöstä. Helsingin seudulla vieraskielisen väestön osuus on noussut 13 prosenttiin vuonna 2017, kun osuus oli 1,3 prosenttia vuonna 1991. Maahanmuutossa Suomi ja myös Helsingin seutu seuraavat muita pohjoismaita vuosikausia jäljessä, joten voidaan ennakoida, että vilkas maahanmuutto ja sen voimakas vaikutus pääkaupunkiseudun väestökehitykseen jatkuu tulevaisuudessa.

Tutkimustiedon välityminen päätöksenteon tueksi edellyttää tutkijoiden ja päättäjien vuorovaikutusta

Maahanmuuttajat ovat tuoneet vitalisuutta pääkaupunkiseudun väestökehitykseen ja ikärakenteeseen. Työikäisen kantaväestön (kotimainen kieli äidinkielenä) määrä kääntyi pääkaupunkiseudulla laskuun jo vuonna 2010, mutta nuorten maahanmuuttajien ansiosta työikäisen väestön määrä jatkaa seudulla kasvua, toisin kuin muualla maassa, jossa työikäinen väestö vähenee nopeasti. Työvoiman tarjonta on keskeinen edellytys alueelle suuntautuille investoinneille ja yritystoiminnan kasvulle. Maahanmuuttajilla on positiivinen vaikutus myös syntyvyyteen, joka on pääkaupunkiseudulla laskussa, joskaan ei tästä syystä niin jyrkässä kuin muualla maassa.

Maahanmuuttajilla on paljon osaamista, kapasiteettia ja halua päästä elämässä eteenpäin. Koulutus ja integroituminen työmarkkinoille ovat yleensä perusedellytyksiä taloudelliselle riippumattomuudelle sekä etenemiselle asumisuralla ja monilla muilla elämänalueilla. OECD:n tutkimusten mukaan maahanmuuttajien työllisyysaste nousee yleensä 70–75 prosentin tuntumaan 15–20 vuoden kuluttua muutosta. Turvapaikan saaneiden ja muiden pakolaistaustaisten työllistyminen toteutuu hitaammin kuin työperäisten muuttajien.

Suomessa ja myös Helsingin seudulla maahanmuuttajien integroituminen työmarkkinoille on kuitenkin pahasti epäonnistunut. Tekeillä olevan tutkimuksen (Laakso) mukaan 2000-luvulla Helsingin seudulle nuorina aikuisina muuttaneiden maahanmuuttajataustaisten koulutustaso, työllisyys ja tulokehitys ovat jääneet pahasti jälkeen saman ikäisten kantaväestöön kuuluvien kehityksestä. Ero koskee erityisesti OECD-maiden ulkopuolelta, mutta myös OECD-maista muuttaneita. Jälkeenjääneisyys on kasvanut vuoden 2008 finanssikriisistä käynnistyneen taantumien aikana. Toisin sanoen taantuma heikensi maahanmuuttajataustaisten työllisyyttä ja tulokehitystä enemmän kuin kantaväestön.

Ongelma on vakava monesta näkökulmasta. Maahanmuuttajien osaaminen ja kapasiteetti jäävät taloudellisesti vajaakäytölle. Maahanmuuttajataustaisen väestön kasvaessa taustaan perustuvat kasvavat tulo- ja koulutustasoerot aiheuttavat riskin sosiaalisen eriytymisen ja alueellisen segregaatoinen kärjistymiselle.

Tämä on suuri haaste tutkimustietoon pohjautuvalle suunnittelulle ja päätöksenteolle. Maahanmuutosta ja maahanmuuttajien sopeutumisesta työmarkkinoille ja yhteiskuntaan on tehty valtavasti tutkimusta eri

maissa ja runsaasti myös Suomessa. Onnistuneita politiikkaohjelmia on toteutettu ja hyviä käytäntöjä on syntynyt eri puolilla maailmaa.

Pitkäaikaisasunnottomuuden ongelman ratkaisussa on saatu aikaan kansainvälisesti verrattuna erinomaisia tuloksia. Pystytäänkö vastaavaan maahanmuuttajataustaisten nuorten koulutuksessa sekä työ- ja asumisuran edellytysten tarjoamisessa?

Lähteet:

ARA (2017) Asunnottomat 2016. ARA:n Selvitys 1/2017.

Huovinen, E., Voutilainen P., Puttonen, H. & Taipale, I. (2007) Nimi ovesa. Kansallinen tavoite: Pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä.

Laakso, S. Muuttajien sopeutuminen Helsingin seudun työ- ja asuntomarkkinoille. Tekeillä oleva rekisteripohjainen tutkimus, joka valmistuu kesällä 2018.

The Guardian (22.3.2017) "What can the UK learn from how Finland solved homelessness?" (Juha Kaasiksen haastattelu).

Tsemberis, S. (2010) Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. Hazelden.

Y-Foundation (2017) A Home of Your Own. Housing First and ending homelessness in Finland.

Kaupunkilaisten aika



Yliopistonlehtori Markus Laine, Tampereen yliopisto

Markus Laine on aluetieteen yliopistonlehtori Tampereen yliopistossa. Hän johtaa Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen osahanketta Mahdollistava kaupunki, joka kuuluu Ketterä kaupunki: kansalaisen sujuva arki ja elämisen kokeileva moninaisuus (2016-2019) kokonaisuuteen. Laine on tutkinut kaupunkikehitystä, asumista ja kansalaisten osallistumista kaupunkisuunnitteluun vuodesta 1998 lähtien.

Elämme kaupunkien aikaa. Yli puolet maapallon väestöstä elää kaupungeissa, valtaosa maailman patenteista, julkaisuista, BKT-lisäyksestä ja innovaatioista tehdään kaupungeissa, ja myös monet ratkaisut sosiaalisiin ja ympäristöongelmiin synnytetään kaupungeissa (mm. Hajer & Dassen 2014). Ei ole liioiteltua väittää, että kaupungit ovat Suomen elinvoiman ja kilpailukyvyn kohtalonkysymys.

Yksittäisen kaupungin menestys ei ole itsestään selvää. Ihmiset hakeutuvat paikkoihin, joissa on edellytykset hyvään elämänlaatuun, kiinnostavia mahdollisuuksia, palveluja, ympäristöjä ja ihmisiä. HP:n toimitusjohtaja totesi muutamia vuosia sitten, että ”pitäkää liittymänne ja verohelpotuksenne, me memme sinne missä osaajat ovat” (Anttiroiko & Laine 2011). Viime aikoina kaupunkiorganisaatiot ovat alkaneet ymmärtää, että kaupunkilaiset takovat kaupunkien menestyksen. Tämän oivalluksen myötä kaupunkilaisten elämänlaatu on noussut yhä tärkeämmäksi tekijäksi. Kaupungeissa toteutuvaa elämänlaatua myös mitataan säännöllisesti (mm. Economist-EIU, Global Liveability Ranking, Monocle, Quality of Life Survey; Mercer, Quality of Living Ranking).

Vaikka kaupunkien kasvava rooli on nykyään yleisesti hyväksytty tosiasia, on suomalainen kaupunkipolitiikka ollut parhaimmillaankin heiveröistä. Suunta ei ole muuttunut Sipilän hallituksen aikana. Maakuntaudistus on esimerkki kaupunkipolitiikan unohtamisesta. Hyvä kaupunkipolitiikka olisi kuitenkin yksinkertaista: tukea suomalaisia kaupunkeja nousemaan omilla vahvuuksillaan maailman parhaiden joukkoon. Tämä

on mahdollista keskittymällä kaupunkilaisten elämänlaatuun, yritysten toimintaedellytysten parantamiseen sekä uusiin kiinnostaviin kokeiluihin, jotka eivät syntyisi ilman julkista panosta.

Jacobsin resepti: tiheyttä ja monimuotoisuutta

Tuoreet tutkimukset osoittavat, että väestötiheyden kasvaessa myös tuottavuus kasvaa (mm. Loikkanen & Laakso 2016). Tiheys tuottaa yhteyksiä ja kasaantuvia voimavaroja eri aloille. Tämän toki totesi jo Jane Jacobs 1960-luvulla uraa uurtavassa kirjassaan *The Life and Death of Great American Cities* (1961), jossa hän pohti reseptiä dynaamiselle, turvalliselle ja inhimilliselle, hyvän elämän mahdollisuuksia tarjoavalle kaupungille. Hän loi neljä kriteeriä fyysiselle kaupunkirakenteelle: 1) monitoimintoiset kaupunginosat, joissa on asumista, kauppaa ja tuotantoa, 2) pienet korttelit jotka tukevat kävelyä, 3) sekoitus vanhoja ja uusia rakennuksia, jotka keräävät ihmisiä monipuolisesti eri tuloluokista ja sosiaalista ryhmistä ja 4) kriittisen massan tuottama riittävä tiheys. Suomalaiset kaupungit ovat onnistuneet kolmannessa, mutta muissa riittää vielä tehtävää.

Johtavien kaupunkien asenne: Yes we can!

Vierailin helmikuussa 2018 Venetsiassa. Ajankohta ei ole varsinaista matkailusesonkia, mutta kaupunki oli täynnä turisteja. He olivat tulleet katsomaan kaupungin ihmeitä, sen menneen loiston tuottamia raken-

nustaiteellisia helmiä. Pohjoismaissa renessanssi-palatsia on vähemmän, mutta me voimme tarjota näkymän uuden urbaanin ajan tulevaisuuteen.

Kööpenhamina on esimerkki menestyvästä kaupungista, joka hakee aktiivisesti uusia horisontteja ja asettaa pelottomasti tavoitteita, joilla se muokkaa kaupunkien tulevaisuuden pelikenttää. Kööpenhamina tähtää muun muassa hiilineutraaliksi vuoteen 2025 mennessä (<https://international.kk.dk/artikel/carbon-neutral-capital>), ensimmäisenä kaupunkina maailmassa. London School of Economics nimitti laajassa raportissaan (2014) Kööpenhaminan maailman johtavaksi vihreän talouden kaupungiksi. Raportin kahdeksan vihreän talouden ajuria olivat: (tiivis) kaupunkirakenne, innovaatiointensiteetti, investoinnit, yritystoiminta, energia ja resurssitehokkuus, alhaiset hiilidioksidipäästöt ja ympäristön laatu. Nämä kelpaavat malliksi mille tahansa kaupungille. Listalta puuttuu kuitenkin tärkeä voimavara: fiksut ja filmaattiset kööpenhaminalaiset, jotka kaupungin strategisen tuen ansiosta (<https://urbandevdevelopmentcph.kk.dk/artikel/co-create-copenhagen>) tekevät muutoksen mahdolliseksi.

Kaupungit ovat Suomen elinvoiman ja kilpailukyvyn kohtalonkysymys

Myös suomalaisten kaupunkien lähtökohdat ovat hyvät. Väestö on korkeasti koulutettua ja meillä on vahva luottamus perustuva toimintakulttuuri. Kaupunkilaisten ehdoilla toimiva kaupunki saisi pysyvän kilpailuedun aktiivisten asukkaiden houkutelussa. Merkkejä uudesta ajattelusta on jo ilmassa. Helsingin kaupunkistrategian 2017–2022, *Maailman toimivan kaupunki* ambitiotaso on korkealla, kuten pitääkin. Käytännön toiminta näyttää, miten rytminmuutos kaupunkilaisten kaupunkiorganisaatioksi saadaan aikaan.

Kaupunkilaiset luovat uutta

Lupaavia esimerkkejä löytyy myös muista kaupungeista. Esimerkiksi Tampereella kaupunki osti Lielahden vanhan teollisuusalueen 2014 ja on avannut sittemmin Hiedanrannaksi nimetyn alueen kaupunkilaisten käyttöön. Vanhaan tehtaaseen rakennettiin Suomen ensimmäinen betoninen sisäskeittiparkki

DIY (Do It Yourself) -toteutuksella. Skeittareiden yhdistys Kaarikoirat ry käynnisti 2017 BuildersJam-projektin Hiedanrannan alueella. Kaupunki luovutti tilat skeittareiden käyttöön edullisin ehdoin. Tavoitteena oli rakentaa sisäskeittiparkki betonista entiseen tehdashalliin. Hankkeen vetäjän Teemu Grönlundin mukaan rakentamisen aikana koulutettiin ja työllistettiin alasta kiinnostuneita pitkäaikaistyöttömiä (lisätietoa hankkeesta: <http://rullalauta.fi/kennelidiv/>).

Olemme käyneet useiden koti- ja ulkomaisten tutkijoiden ja tutkimusryhmien kanssa Hiedanrannan skeittiparkissa rakennustöiden eri vaiheissa 2017–2018. Vierailevat tutkijat ja arkkitehdit ovat olleet vaikuttuneita skeittiparkin laajuudesta ja käsintehdyn betonityön laadusta. Vastaavaa tasoa ei kuulemma näe rakennustyömailla. Hiedanrannan skeittiparkin tekoon osallistuneista useampi on tämän projektin myötä työllistynyt skeittiparkkirakentamisen alalle.

Tätä kirjoitettaessa halli on valmis ja siellä pidetään skeittikouluja, järjestetään kansainvälisiä skeittaus-tähtiä houkuttelevia tapahtumia (joista viimeisimpänä 9. - 11.2 järjestetty Suomen suurin skeittitapahtuma Trelogy) ja tietysti skeitataan muuten vaan. Sosiaalisen median myötä sisäskeittiparkin rakentaminen ja siellä järjestettävät tapahtumat leviävät maailmalle silmänräpäyksessä. Maailmanlaajuisissa käyttäjäyhteisöissä alan tapahtumia seurataan tiiviisti: Jaakko Ojasen Trelogyssä tekemällä tempulla on Instagramissa 965 430 katselukertaa (<https://www.instagram.com/p/BfEZHpuDgXI/?hl=fi&taken-by=thrasheromag>, katsottu 25.2.2018). Hanke ei olisi ollut mahdollinen ilman kaupungin tarjoamia tiloja, ja vastavuoroisuus kantaa hedelmää. On vaikea kuvitella, millainen mainoskampanja olisi tuonut kaupungille yhtä paljon kansainvälistä julkisuutta ja näkyvyyttä kehiteillä olevalle Hiedanrannan kaupunginosalle.

Kaupunki on mahdollistaja

Sisäskeittiparkki tuo osaltaan kehittyvään kaupunki-nosaan toimintaa, joka lisää alueen kiinnostavuutta. Kaupunki ymmärsi roolinsa mahdollistajaksi, ei toiminnan järjestäjäksi. Se on viisasta tilanteessa, jossa ratkaisun avaimet ovat toimijayhteisöllä itsellään. Eräs 36-vuotias toimitusjohtaja kiteytti asian Hiedanrannan kehittämistä koskevassa yleisötilaisuudessa näin: ”Mä en tiedä mitä 20-vuotiaat ajattelevat, mutta parasta mitä kaupunki voisi tehdä on antaa heille tila käyttöön. Siellä syntyy aika ajoin jotain kiinnostavaa, joka voi hyödyttää koko yhteiskuntaa.”

Kaupunkilaisensa huomioivan kaupungin sloganiksi voisi sopia: ”Miltä sinusta tuntuisi asua kaupungissa jossa sinusta välitetään?” tai: ”Täällä sinulla on mahdollisuus tehdä asioita, jotka koet tärkeäksi.” Luonte-

va jatkokysymys kuuluu: miten kaupunkiorganisaatio pitäisi järjestää, jotta se huomioisi parhaiten kaupunkilaiset voimavarana?

Kaupunkilaisten ehdoilla toimiva kaupunki saisi pysyvän kilpailuedun aktiivisten asukkaiden houkutte- lussa

Lähteet:

Anttiroiko, A-V & Laine, M. (2011) Kasvukoneesta innovaatioympäristöksi - Näkökulmia Helsingin strategiaan kasvu- ja kehityshaasteisiin. Teoksessa Harry Schulman & Pasi Mäenpää (toim.) Kaupungin kuumat lähteet, Helsingin metropolialueen innovaatioympäristöt. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki, 24-41.

Hajer, M. & Dassen T. (2014) Smart About Cities, visualizing the challenge for the 21st century urbanism. Nai010 Publishers, Den Haag.

Jacobs, J. (1961) The Death and Life of Great American Cities. Random House, New York.

Loikkanen, H. A. & Laakso, S. (2011) Tiivistyvä kaupunkikehitys – Tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta. Keskustelualoite. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö.

London School of Economics and Political Science (2014) Copenhagen. Green Economy Leader Report. A Report by the Economics of Green Cities Programme at the London School of Economics and Political Science. LSECities. London.

**Helsinki ei
ole muna**



Professori
Kimmo Lapintie,
Aalto-yliopisto

Kimmo Lapintie on yhdyskuntasuunnittelun professori ja tutkimusvastaava Aalto-yliopiston Arkkitehtuurin laitoksella. Hänen erikoisalojaan ovat suunnittelun vuorovaikutus ja argumentaatio sekä kaupunkitilan ja suunnittelun teoria.

Cedric Price kuvasi oivaltavassa piirroksessaan (1982) kaupunkikehitystä kananmuna-metaforalla: keskiajan selkeästi rajattu kaupunki muureineen ja keskuksineen (keitetty kananmuna) muuttui teollisen vallankumouksen myötä paistetuksi kananmunaksi, jossa keskustan ympärille levittäytyi laaja lähiöiden

ja haja-asutuksen kenttä ilman selkeää ulkorajaa, ja viimein munakokkeliksi, polysentriseksi rakenteeksi, jossa yhden voimakkaan keskuksen tilalla on joukko suurempia tai pienempiä keskuksia ja niiden välillä epämääräisempää ei-kaupunkia (Weller 2016).



Vaikka keskiaikaisesta kaupungista on pitkä aika ja sen ominaispiirteet on monessa tapauksessa tuhattu bulevardisoimalla vanhaa kaupunkirakennetta (Hausmann) tai jopa johtamalla sen läpi moottoriväyliä, ajatus selkeärajaisesta ja tiiviistä kaupungista orgaanisine muotoineen on jäänyt kummittelemaan suunnittelijoiden takaraivoon. Helsingissä se jouti aikanaan keskiaikaa ihannoineen Camillo Sitten hengessä Etu-Töölön suljettuun, maastonmuotoja seuraavaan kaupunkirakenteeseen. Onpa sen jälkiä havaittavissa myös uusimmissa suunnitelmissa esimerkiksi Jätkäsaarella ja Hernesaarella.

Kaupungistumisen megatrendit hyötykäyttöön

Helsingin tuore, vuonna 2016 hyväksytty yleiskaava menee kuitenkin askeleen pitemmälle. Tiivistä kantakaupunkia pyritään laajentamaan aina Kehä I:lle saakka ikään kuin se muodostaisi uuden kaupunginmuurin. Moottoritienmäiset sisääntuloväylät pyritään muuttamaan pääkaduiksi, samalla kun nykyistä rakennetta tiivistetään ja viheralueita supistetaan. Erilliset lähiöt pyritään nivomaan yhtenäiseksi kaupunkirakenteeksi. Kaikki tämä tapahtuu leimallisesti vain Helsingin sisällä, mikä on myös ajanut kaupungin vastakkain ympäristökuntien ja valtion viranomaisten kanssa.

Tämä herättää luonnollisesti kysymyksen, onko kaupungin pyrkimyksenä kääntää Cedric Pricen kuvaama kehitys taaksepäin. Se olisi rohkea strateginen ratkaisu, jolle toisaalta olisi vaikea löytää tukea kansainvälisestä kaupunkitutkimuksesta. Vaikka yhdyskuntarakenteen laajentuminen ja hajautuminen (urban sprawl) koetaan yleisesti ongelmaksi, kaupunki nähdään yhä selkeämmin toiminnallisena kaupunkiseutuna. Kun muurit on kerran murrettu ja muutettu kehäväyliksi – kuten Wienissä – niitä ei enää rakenneta uudestaan. Jos muuri eristi kaupungin ympäristöstään, kehäväylä myös yhdistää sen ympäristöönsä, vaikka sen ylittäminen olisikin jalankulkijalle vaikeaa. Jalankulukaupunki ei kuitenkaan enää palaa; keskustojen kehittäminen miellyttäväksi jalankulkuympäristöksi à la Jan Gehl koskettaa lopultakin varsin pientä osaa kaupungista.

Näin radikaalista – tai konservatiivisesta – askeleesta Helsingin kaupunkipolitiikassa ei kuitenkaan ole kyse. Kaupunki on tunnistanut keskeiset modernin kaupunkisuunnittelun ja -tutkimuksen teemat, kuten tiiviin yhdyskuntarakenteen tuottamat kasautumisedut, sekoittuneen kaupunkirakenteen ja julkiseen liikenteeseen tukeutuvan verkostokaupungin. Tavoitteena on tunnustaa ja käyttää hyväksi kaupungistumisen megatrendejä, jolloin kansainväliset esimerkit ja tutkimustulokset ovat hyvinkin relevantteja. Pyörää ei siis haluta kääntää takaisin. Mutta millaista kaupun-

kipolitiikkaa kannattaisi harjoittaa, jotta tilanteesta saataisiin mahdollisimman paljon irti?

Verkostokaupungissa yhteydet etusijalla

Pohditaanpa verkostokaupungin ja kaupunkiverkon käsitteitä, joita on tutkittu varsin paljon viime vuosikymmeninä (Pflieger & Rosenblat 2010, Capello 2000). Verrattuna keskiaikaiseen kaupunkiin verkostokaupungissa ei olennaista ole keskus eivätkä ulkoiset rajat vaan liikenteen solmukohdat ja niiden väliset yhteydet. Usein puhutaan virroista (ihmisten, tavaroiden ja informaation) solmukohtien välillä, mikä onkin luonteva seuraus näistä yhteyksistä. Sitäkin tärkeämpää on ehkä nähdä nämä yhteydet mahdollisuuksina, saavutettavuutena (accessibility = access-ability). Tila ei ole niinkään fyysinen kuin modaalinen (Lapintie 2007), ja sellaisena se tulisi nähdä myös suunnittelun ja kaupunkipolitiikan kohteena: tärkeintä on turvata saavutettavuus asuntojen, palveluiden ja työpaikkojen välillä, ei niinkään liike sinänsä.

Institutionaalinen joustavuus ja rajojen avaaminen – niin lähiympäristöön kuin maailmallekin – ovat kaupunkipolitiikan seuraavat haasteet

Verkostokaupungin hyötyjä hahmotetaan yleensä kolmella tekijällä, joita kutsutaan klubivaikutukseksi, työnjakovaikutukseksi ja synergiaksi. Ensimmäinen hyödyntää verkoston synnyttämää suurempaa massaa: vaikka vain harvalla on varaa omaan tenniskenttään, useampi voi olla jäsenenä tennisklubissa. Toiminnallinen kaupunkiseutu muodostaa aina suuremman väestöpohjan kuin sen keskuskaupunki, jolloin myös kulutusvoima ja työvoiman saatavuus ovat suurempia.

Työnjakovaikutus taas perustuu mahdollisuuteen erikoistua seudun eri keskuksissa. Esimerkiksi Helsingin yliopisto ja Aalto-yliopisto ovat profiloitaneet toisistaan poikkeavia yliopistoja, jotka eivät siis kilpaile keskenään samoista opettajista ja opiskelijoista. Sen sijaan

ne voivat tehdä yhteistyötä ja hyödyntää vahvuuksiaan, jolloin lopputuloksena on monipuolisempi yliopistoyhteisö. Tätä on jo hyödynnetty esimerkiksi kaupunkitutkimuksen ja -suunnittelun alueella, jossa Kaupunkiakademia, Urban Studies and Planning -maisteriohjelma sekä uusi Kaupunkitutkimusintituutti on integroitu Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien kehittämiseen.

Myös asumiseen seudun eri osat voivat tarjota erilaisia vaihtoehtoja urbaanista sykkeestä rauhallisempiin asuinalueisiin – tarvitsematta käydä keskustelua ”oikeista” asumispreferensseistä. Synergia on taval- laan tämän kääntöpuoli: kaupungit ja niissä toimivat instituutiot voivat profiloitua ja hyödyntää toistensa osaamista tekemättä itse kaikkea.

Kaupungin rajoja avaamaan

Verkostokaupungin teorian mukaisia positiivisia vaikutuksia voidaan siis tulkita eräänlaisina ulkoisvai- kutuksina. Empiiristäkin näyttöä niiden olemassaolos- ta on saatu. Esimerkiksi Roberta Capello on tutkinut kvantitatiivisesti klubi-, työnjako- ja synergiavaikutuk- sia kaupunkipolitiikan onnistumiseen (Capello 2000). Paitsi että positiivisia vaikutuksia löytyi, ne eivät olleet mitenkään automaattisia vaan edellyttivät verkostoi- tumisen ottamista vakavasti: ”...verkoston kaikkein strategisimmat päämäärät, jotka edellyttävät verkos- ton kautta saatavaa lisäkompetenssia, edellyttävät osallistumista tosissaan, suurta institutionaalista joustavuutta ja avointa suhdetta verkkokäyttäytymi- seen.” (s. 1941).

Jos nämä pohdinnat siirretään Helsingin kaupunki- kaavaan, voidaan sanoa verkostojatteluun ottaneen vasta ensiaskeleensa. Kuten todettu, verkostoteo- riassa yhteyksillä ja yhteistyöllä on keskeinen mer- kitys, ja niiden rinnalla rajat ovat institutionaalisia häiriköitä. Toistaiseksi Helsinki on rakentanut verkos- tokaupunkia vasta omien rajojensa sisälle, samalla kun uusia muureja on rakennettu hallinnollisille ulkorajoille. Institutionaalinen joustavuus ja rajojen avaaminen – niin lähiympäristöön kuin maailmallekin – ovat kaupunkipolitiikan seuraavat haasteet.

Lähteet:

Capello, R. (2000) The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities. *Urban Studi- es*, Vol. 37, No. 11, 1925-1945.

Lapintie, K. (2007) Modalities of Urban Space. *Plan- ning Theory*, Vol 6, Issue 1.

Pflieger, G. & Rozenblat, C. (2010) Introduction. *Urban Networks and Network Theory: The City as the Con- nector of Multiple Networks*. *Urban Studies*, Vol. 47, No. 13, 2723-2735.

Weller, R. (2016) The City is not an egg. Teokses- sa Frederick R. Steiner, George F. Thompson, and Armando Carbonell (eds.) *Nature and Cities: The Ecological Imperative in Urban Design and Planning*. The Lincoln Institute of Land Policy.

Kaupunki mahdollistajana



Yliopistonlehtori **Helena Leino,** Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu

Helena Leino on ympäristöpolitiikan yliopistonlehtori Tampereen yliopistossa ja vuorovaikutteisen maankäytönsuunnittelun dosentti Aalto-yliopistossa. Hän johtaa Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen hanketta *Ketterä kaupunki: kansalaisen sujuva arki ja elämisen kokeileva moninaisuus* (2016-2019). Leino on tutkinut kansalaisosallistumista kaupunkisuunnittelussa eri tutkimushankkeissa vuodesta 1999 lähtien.

“Real innovation will happen not in an app, but in the physical world, on a city scale.”
Daan Roosegaarde, designer

Miten kaupungit voisivat menestyä parhaalla mahdollisella tavalla? Kysymys ei ole helppo, sillä kaupungit ovat keskenään hyvin erilaisia. Asukasmäärä, mitta-kaava, infrastruktuuri, sijainti, poliittiset valtasuhteet ja harjoitetut elinkeinot vaihtelevat suuresti. Tästä huolimatta kaupungeilla on yhteisiä globaaleja paineita ja kansallisia haasteita ratkottavanaan. Globaalit megatrendit kuten väestön keskittyminen kaupunkihin, ikääntyminen, työn muutos, sosiaalinen eriarvoistuminen ja maahanmuutto ovat näkyvillä myös Suomessa. Pariisin ilmastositominen (2015) asettaa kaupungeille hyvin konkreettisia paineita ja vaatimuksia energiatehokkuuden, resurssienkäytön, liikku- muotojen ja rakentamisen tehokkuuden suhteen.

Kaupungit yrittävät erilaisin (ja osin samanlaisin) strategioin vastata näihin haasteisiin. Kaupungeissa tehdään arvovalintoja, valitaan kärkihankkeita ja keskitytään strategisiin painopisteisiin. Tämä on tarkoituksenmukaista, sillä menestyäkseen kaupungit tarvitsevat selkeän vision siitä, mihin ne pyrkivät. Vision ei tarvitse sisältää superlatiiveja maailman parhaaksi kaupungiksi pyrkimisestä millään yhteiskunnan osa-alueella, vaan tarvitaan selkeä näkymä oman kaupungin vahvuuksista, verkostoista ja mahdollisuuksista.

Kohti kokeilemisen kulttuuria

Keskityn tässä yhteen näkökulmaan, jota pidän olennaisena kaupungistumisen tulevaisuutta ja kaupunkien menestystä pohdittaessa. Alustatalousajattelu on rantautunut myös kaupunkipolitiikkaan. Kysynkin: *Miten kaupunki toimii kaupunkilaisten toiminnan mahdollistavana alustana?* Tarkastelen tätä kysymystä seuraavista näkökulmista: 1) miksi toimintatapoja tulisi muuttaa, 2) millainen on kaupunkiorganisaation sisäinen rakenne alustana toimimisen kannalta, 3) kansalaislähtöisyys ja yhteiskehittämisen käytännöt sekä 4) esimerkkejä ketteristä, alustana toimivista kaupungeista.

Ensiksi kysymys toimintatapojen muutoksen tarpeesta: kaupungistumisen myötä tarvitsemme kipeästi uusia toimintatapoja, jotka yhdistävät kaupunkien institutionaaliset resurssit, yritysten elinvoiman, ekologisen kestävyuden ja kansalaisten osaamisen ja osallistumisen. Kaupungeissa on tunnistettu uudenlaisia toimijoita, ilmiöitä ja ideoita, mutta näiden ideoiden eteenpäin jalostaminen, nopea reagoiminen ja toiminnan mahdollistaminen on Suomessa ollut toistaiseksi heikkoa.

Kokeilemisen kulttuurin, rohkeuden reagoida ja tukea uudenlaista toimintaa tulee olla osa kaupungeissa tehtäviä arvovalintoja. Kaupunkien merkitystä uusien käytäntöjen edistäjinä korostaa myös viimeisin UN Habitat-raportti (2016). Hollantilaisen, kaupunkien tulevaisuutta tutkivan professorin Maarten Hajerin mukaan emme tarvitse älykkäitä kaupunkia, vaan

älykästä urbanismia. Hän tarkoittaa globaalia urbanismia, joka auttaa yhdistämään erilaisia paikallisia kokeiluja maailmanlaajuisesti ja näin nopeuttamaan älykkäiden ratkaisujen leviämistä. Kaupunkien tulevaisuutta suunnitellaan monin paikoin aivan liian perinteisin keinoin, asiantuntija- ja instituutiovetoisesti, jolloin kaupunkilaiset jäävät ideoidensa kanssa yksin.

Yhteistä ymmärrystä ja kannustimia

Toiseksi: millainen on kaupunkiorganisaation sisäinen rakenne alustana toimimisen mahdollistajana? Tarvitsemme julkista vuoropuhelua siitä, miten kaupunkilaisten tarpeet ja odottamattomat yhteiskunnalliset muutokset sekä megatrendit muuntuvat ketteriksi toimintamalleiksi ja yhteistoiminnan muodoiksi. Kaupungit ovat tulvillaan toimijaryhmiä erilaisine näkemyksineen. *Tärkeää on kasvattaa ymmärrystä näiden toimijoiden ja tarpeiden keskinäisriippuvuudesta, luoda volyymia erilaisille kaupunkikehittämisen kokeiluille sekä edesauttaa uudenlaisten toimintamallien ja yhteistyömuotojen syntymistä asukkaiden, yritysten, viranhaltijoiden ja kaupunkikehittäjien välillä.*

Menestyäkseen kaupungit tarvitsevat selkeän vision siitä, mihin ne pyrkivät

Innovaatiot eivät synny ilman yhteisesti jaettua tahtotilaa ja riittäviä kannustimia. Kannustimet voivat olla taloudellisia, mutta monessa tapauksessa sääntelyn helpottaminen, nopea reagoiminen tai vaikkapa tilojen tarjoaminen ovat kaikkein olennaisimpia mahdollistajia. Kaupunkikehittämisessä kannustimet on monesti ymmärretty erilaisina kilpailuina ja projekteina yrityksille ja asukkaille. Kannustimia tulisi kuitenkin pohtia myös julkisten instituutioiden sisällä: miten palkita kaikkien innovatiivisimpaan yhteistyöhön heittäytyvä viranhaltija?

Olemme kahdessa viimeisimmässä kaupunkikehittämisen tutkimushankkeessamme (2014-2018) haastatelleet laajasti kaupunkien viranhaltijoita. Näissä aineistoissa tulevaisuusorientoituneimmat ja uusia toimintamalleja ennakoivat viranhaltijat näyttäytyivät yksinäisinä susina, joille oli paljon vaikeampaa saada yhteistyö toimimaan oman organisaationsa sisällä

kuin kansalaisten tai yrityskumppaneiden kanssa. Näitä tapauksia löytyi haastateltavien joukosta useampia.

Suomalaisilla kaupungeilla on kaikki edellytykset toimia mahdollistavina alustoina

Mahdollistaja vetää puoleensa

Kolmanneksi teemaksi nostin esiin kansalaislähtöisyyden ja yhteiskehittämisen. Kaupungistumiskehityksen tutkimuksessa korostetaan ruohonjuuritason muutospolkujen, paikallisten toimijoiden ja sosiaalisten innovaatioiden merkitystä (Seyfang & Haxeltine 2012; Avelino ym. 2014). Kaupungit ja kaupungistuminen ovat sosiaalisten innovaatioiden lähteitä ja alustoja. The Bureau of European Policy Advisors (BEPA) määrittelee sosiaalisen innovaation toimintatavaksi, joka on sekä menettelytavoiltaan että lopputulokseltaan ihmislähtöinen, ja tarjoaa tehokkaita tapoja ihmisten osallistamiselle. BEPA (2010, 7) korostaa kansalaisten luovien ratkaisujen potentiaalia. Kaupungeissa toteutetut kansalaislähtöiset yhteisasumisen, työyhteisöjen, jakamistalouden ja kiertotalouden kokeilut ovatkin vahvistuneet 2010-luvulla globaalisti.

”Kaupunki kansalaistoiminnan mahdollistavana alustana” -ajattelu tarvitsee rohkeaa toteuttamista myös Suomessa. Tätä ei voi jättää sattuman tai pelkän kansalaisten itseorganisoitumisen varaan. Kansalaislähtöisestä kehittämisestä ja innovaatioista voidaan puhua ja ideoida, mutta innovaatioiden toimivuus näkyy vasta, kun ne siirretään käytäntöön. Kaupungit, jotka todella mahdollistavat kokeilun ja oppimisen, houkuttelevat uusia asukkaita ja yrityksiä.

Ketterät edelläkävijät

Tästä pääsemme neljanteen teemaani, kansainvälisesti kiinnostaviin esimerkkeihin kaupungeista alustoina. Rotterdam, jonka toimintakulttuuri on perustunut muutoshakuisuuteen ja kokeiluihin, on viime vuosina houkutellut lisää asukkaita ja yrityksiä kaupunkiin. Noin 600 000 asukkaan Rotterdammassa on omaksuttu useita tapoja kaupunkilaisten ideoiden kannustamiseen ja muutoksen toteuttamiseen. City Lab 010 -alusta (www.citylab010.nl) kerää erilaisia kaupunkikehittämisen ideoita ja jakaa vuosittain noin

kolmen miljoonan euron potin ideoiden toteuttamiselle. Ihmiset etsivät Rotterdamin kaltaisia kaupunkeja ideoidensa toteutukselle eivätkä jää odottelemaan hidasta reagointia jossain toisaalla.

Rotterdamın ohella Amsterdam on mielenkiintoinen hollantilainen esimerkki siitä, miten kaupunki toimii mahdollistajana. Amsterdamissa de Ceuvelin (deceuvel.nl/) alue kaupungin pohjoisosassa toteuttaa kiertotalouden, resurssiviisauden ja yhteiskehittämisen periaatteita. De Ceuvel on tällä hetkellä yksi Euroopan kiinnostavimmista kestävästä urbanismin kokeilualustoista. Amsterdamin kaupunki antoi nimellisellä vuokralla alueen kymmeneksi vuodeksi käyttöön sen kehittämisestä kiinnostuneille kaupunkilaisille. Sen lisäksi kaupunki antoi starttirahaa toiminnan käynnistämiseen. Tällä hetkellä alueella on kaupunkilaisten rakentamia työtiloja, heidän tuottamiaan kulttuuripahtumia, kaupunkiviljelyä ja kiertotalouden kokeilua. Hylätystä ja maaperältään saastuneesta de Ceuvelin alueesta on tullut kiinnostava turistikohde ja kaupunkikehittämisen esimerkki. Näitä kokeilevan urbanismin tiloja ja lippulaivoja kaivataan kipeästi myös Suomeen.

Kestävät tulevaisuuden kaupungit panostavat julkiseen tilaan, sosiaalisiin suhteisiin ja joukkoistamiseen. Heikot signaalit muuttuvat trendeiksi ja toiset niistä kiihdyttävät megatrendeiksi. Pysyvätkö suomalaiset kaupungit tässä kehityksessä mukana? Suomalaisilla kaupungeilla on kaikki edellytykset toimia mahdollistavina alustoina, mutta tämä vaatii yhteistä visiota, jota kaupungeissa toteutetaan yhteisymmärryksessä monialaisina käytäntöinä.

Lähteet:

Avelino, F., Wittmayer, J., Haxeltine, A., Kemp, R., O’Riordan, T., Weaver, P., Loorbach, D., & Rotmans, J. (2014) Game Changers and Transformative Social Innovation. The Case of the Economic Crisis and the New Economy. In Synthesis Workshop on “The role of Game-changers in Transformative Social Innovation”, Rotterdam.

Bureau of European Policy Advisors (2011) Empowering People, driving Change

Seyfang, G., & Haxeltine, A. (2012) Growing grass-roots innovations: exploring the role of community-based initiatives in governing sustainable energy transitions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 381-400.

UN-Habitat & European Union (2016) The State of European Cities 2016: Cities leading the way to a better future. State of Cities - Regional Reports. HS/053/16E.

Kaupunkien kasvun logiikasta



Tutkimuspäällikkö **Henrik Lönnqvist,** Vantaan kaupungin taloussuunnittelun tietopalveluyksikkö

Henrik Lönnqvist on tutkimuspäällikkö Vantaan kaupungin taloussuunnittelun tietopalveluyksikössä

Internetin kehittymisen ennakoitiin 1990-luvulla vähentävän kaupunkien merkitystä. Työstä tulee paikkariippumatonta eikä asuinpaikan valintaa enää tarvitse kytkeä työpaikan sijaintiin. Työelämä muuttaa muotoaan, mutta kaupungit eivät kuitenkaan ole katoamassa minnekään. Kaupungistuminen etenee ja väestönkasvu keskittyy Suomessakin aiempaa selkeämmin suurimmille kaupunkiseuduille. Siirtyminen digiaikaan ei näytä vähentävän kaupunkien vetovoimaa, vaan pikemminkin kasvattavan sitä.

Kaupunkien moninaiset vetovoimatekijät

Kaupunkien vetovoimalle on monia syitä. Osaltaan kyse on koulutusmahdollisuuksista ja kaupunkien työmarkkinoiden monipuolisuudesta. Kyse ei ole siitä, että on työtä, vaan myös työn sisällöistä ja siitä, että on myös se seuraava työpaikka. Talouden tuottavuus perustuu erikoistumiselle ja työmarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet ovat parhaimmat suurilla kaupunkiseuduilla. Työntekijän näkökulmasta kyse on – muiden asuinpaikan valintaan liittyvien tekijöiden ohella – riskienhallinnasta.

Työmarkkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien ohella kaupungeilla on muutenkin vetovoimaa. Uudempi tutkimus on osoittanut, että erityisesti korkeasti koulutettu väestö myös vetää yrityksiä ja työpaikkoja puoleensa. Richard Floridan jo kohta kaksikymmentä vuotta sitten esittämät havainnot luovan luokan roolista kaupunkien kehityksen takana – niin haastavaa kuin luovan luokan määrittely onkin – ovat saaneet

tukea empiirisestä tutkimuksesta. Yritystoiminnan sijoittumispäätökset ovat mahdollisia niille asuinpaikkavalinnoille, joita yritysten potentiaalinen työvoima tekee. Nämä valinnat näyttävät suosivan kaupunkeja ja erityisesti sellaisia kaupunkeja, joissa elämänlautekijät ovat kohdallaan.

Talouden logiikka perustuu keskittymisetuihin

Ajan myötä kasvukeskusten määrä on pikemminkin vähentynyt kuin lisääntynyt. Lähtöjään suuremmat seudut kasvavat enemmän. Kyse on kumulatiivisesta prosessista, jossa kasvun kierre vahvistuu, kun uudet työpaikat ja kasvava väestömäärä luovat olosuhteet yritystoiminnan ja väestön lisäkasvulle. Kyse ei ole nollasummapelistä suhteessa harvaan asuttuihin seutuihin tai pienempiin paikkakuntiin. Kaupunkiolosuhteet, mittakaava ja tiiviys luovat mahdollisuuksia myös sellaisille elinkeinoille, joita ilman näitä erityisiä olosuhteita ei syntyisi lainkaan.

Kaupungistumisen taloudellinen logiikka perustuu tuottavuutta ja kulutusmahdollisuuksia parantaviin keskittymisetuihin. Nämä edut voivat olla seurausta toisaalta kaupunkialueen koosta ja monipuolisesta elinkeinorakenteesta, toisaalta tiettyjen toimialojen keskittymisestä samaan kaupunkiin. Mekanismit ilmiön takana ovat moninaisia. Joillakin toimialoilla saman sektorin muut yritykset ovat keskeisiä sijoittumiseen ja tuottavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Yhden toimialan tai äärimmillään yhden yrityksen varassa elävät kaupungit ja kaupunkiseudut ovat riskialttiin-

pia teknologioiden ja markkinoiden muuttuessa. Luova tuho, vanhojen yritysten väistyminen markkinoilta uusien toimialojen ja tehokkaampien yritysten tieltä, voi tuottaa karua jälkeä yksipuolisen tuotantorakenteen omaavilla seuduilla.

Suurkaupunkien tuottavuusedut perustuvat toimialarakenteen monipuolisuuteen. Uudet ideat syntyvät ja leviävät helpommin ja laajemmalle, yli toimialarajojen. Työntekijöiden liikkuvuus yritysten ja toimialojen välillä on yksi osaamisen ja innovaatioiden välittymisen mekanismi. Yliopistot ja tutkimuslaitokset tukevat tuottavuutta kasvattavien innovaatioiden kehittymistä. Tuotannollisten resurssien uudelleenallokointi on muuttuvissa olosuhteissa helpompaa ja monipuolisten kaupunkiseutujen iskunkestokyky on täten parempi.

Kaupungit ovat keskiössä, kun mietitään ratkaisuja moniin aikamme polttaviin ongelmiin – oli sitten kyse taloudesta, hyvinvoinnista tai ympäristöstä

Kaupunkien tuottavuusedut ja -erot näkyvät bruttokansantuoteluvuissa. Tuottavuusetujen hyödyntäminen perustuu yritysten sijaintivalintoihin. Yhden sijainnin asemasta yritykset hajauttavat toimintojaan sen mukaan, mikä sijainti on kullekin toiminnolle optimaalinen. Ei ole sattumaa, että teollisuusyritykset, joiden tuotantolaitokset eivät ole välttämättä kovin vahvasti kaupunkihakuisia, sijoittavat hallinto- ja tuotekehitystoimintaa kaupunkeihin.

Kansainvälisten yritysten ja niiden eri toimintojen sijoittumisen osalta vaihtoehtoina ovat usein vain riittävän monipuoliset ja työmarkkinapotentiaaliltaan riittävän suuret, hyvän kansainvälisen saavutettavuuden omaavat, kaupunkiseudut. Vaikka merkittävä osa kommunikaatiosta tapahtuu jo digitaalisesti ja paikkariippumattomasti, kasvokkain tapahtuvalla vuorovai-

kutuksella on edelleen keskeinen rooli tiedon välittämisessä ja luottamuksen rakentamisessa. Globaalien arvoketjujen aikakaudella kaupunkien keskinäisen kytkeytyvyyden merkitys korostuu.

Asumismenoja hillitään vain tarjontaa lisäämällä

Paradoksaalista kyllä, onnistuneen kaupunkikehityksen ja -kehittämisen seurauksena monet kaupunkien kasvun kipupisteet näyttävät kestävän aikaa kiusallisenkin hyvin. Asumisen hinta on suuremmissa kasvukeskuksissa korkea ja erot alueiden välillä näyttävät pikemminkin kasvavan. Korkean hinta- ja vuokratason tarjoamaa informaatiota on kuitenkin tulkittava oikein. Tuskin sellaisesta, mitä ei arvosteta, oltaisiin valmiita kovin paljon maksamaan.

Asuntotarjonnan riittävyyden turvaaminen siellä, missä avautuu työmahdollisuuksia, on ensiarvoisen tärkeitä. Rakennusmahdollisuudet perustuvat muiden tuotantotekijöiden ohella tonttitarjontaan. Sitä voidaan lisätä sekä kaupunkirakennetta tiivistämällä että liikenneinfrastruktuuria kehittämällä ja uusia hyviä sijainteja luomalla. Kaikkia keinoja tarvitaan. Asuntotarjonnan kasvattaminen on hidas mutta pidemmällä aikavälillä järkevin tapa hillitä asumiskustannusten kasvua. Samalla on ymmärrettävä, että menestyvillä kaupunkiseuduilla asumisen hintataso on pysyvästi korkeampi vähemmän menestyviin kaupunkiseutuihin verrattuna.

Kaupunkien vetovoimasta ja kasvusta huolimatta kaikki eivät kaupunkien tarjoamia mahdollisuuksia arvosta. Kaupunkilaiselämän sisältökin määrittyy lukemattomilla eri tavoilla. Asumistoiveet kaupunkilaistuvat osin varsin hitaasti ja kaupunkiasumisella on monia muotoja. Pientalotoive asumisen ideaalityypinä on kyselytutkimusten perusteella edelleen vahva. Samalla saavutettavuuden ja palveluiden arvostus on kuitenkin kasvanut. Ja tietysti asuntohintojen kehityksestä voi tehdä omat johtopäätöksensä.

Kaupunkiseudutkin muodostuvat varsin erilaisista asuinalueista. Toiveiden ja arvostusten moninaisuus, yhdessä työmahdollisuuksien kaupungistumisen kanssa, korostavat saavutettavuutta seutasolla edistävien kehittyneiden liikennetarkehtaisujen tarvetta. Kaupunkiseudut eivät muodostu omavaraisista kylistä. Työmarkkinoiden toimivuus ja työvoiman liikkuvuus kaupunkialueen työmarkkinoilla ovat ehdottomia edellytyksiä kaupunkitalouden tuottavuuskehitykselle. Nopeiden yhteyksien ja hyvän työpaikkasaavutettavuuden turvaaminen on tärkeää. Tulevaisuudessa työmatka voi olla entistä useammalle myös tehokasta työaikaa.

Kaupungistuminen jatkuu ja suunta tuskin heti muuttuu

Kaupunkiseutujen kasvu muovaa myös kaupunkirakennetta. Aiempi hajautuva kehityssuunta on monin paikoin kääntynyt tiivistymiseksi olemassa olevan kaupunkirakenteen sisään. Kasvun jatkuessa tiivistymisen ohella myös uusia asuinalueita tarvitaan ja rakennetaan. Suuremmilla kaupunkiseuduilla kaupunkien ja keskusten kytkeytyminen yhteen luo uudenlaisen, ja oikein hyödynnettynä, tehokkaan kaupunkirakenteen joka tarjoaa sekä runsaasti lisärakentamismahdollisuuksia, että erilaisia asumisvaihtoehtoja hyvällä saavutettavuudella.

Suomi on kaupungistunut myöhään, mutta prosessin käynnistyttyä muutos on ollut nopea. Kaupungistuminen jatkuu ja suunta tuskin heti muuttuu. Kaupunki eri variaatioineen on normaali olotila. Kun valtaosa väestöstä jo asuu kaupungeissa, suuremmissa ja pienemmissä, voisi ajatella, että yhteiskuntapolitiikassa kaupungit ja kaupunkien haasteet saisivat keskeisen sijan. Kaupungit ovat keskiössä, kun mietitään ratkaisuja moniin aikamme polttaviin ongelmiin – oli sitten kyse taloudesta, hyvinvoinnista tai ympäristöstä. Nämä ongelmat eivät ratkea itsestään. Mutta kaupungeissa ne on ratkaistava.

Strateginen kehystäminen: toiminnallisista kaupunkiseuduista relationaaliin seutuihin



Professori
Raine Mäntysalo,
Aalto-yliopisto

Raine Mäntysalo (Tkt/arkk.) on strategisen kaupunkisuunnittelun professori Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitoksella. Hän johtaa Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa BEMINE-konsortiohanketta (MALPE-koordinoinnista integroivaan visiointiin). Hänen tutkimuksensa kohdistuu strategisen ja lakisääteisen suunnittelun kytkentöihin sekä strategisen seudullisuuden jännitteisiin ja legitimaatiokysymyksiin.



Tutkijatohtori
Vesa Kanninen,
Aalto-yliopisto

Vesa Kanninen (Tkt/suunn.) on tutkijatohtori Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitoksella. Hän toimii Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman BEMINE-konsortiohankkeen (MALPE-koordinoinnista integroivaan visiointiin) koordinaattorina. Hänen tutkimuksensa käsittelee kaupunkiseutujen strategisen suunnitteluyhteistyön lähtökohtia ja toimintaperiaatteita.

Tarve kasvavien kaupunkiseutujen strategiseen suunnitteluun on jo pitkään tiedostettu Suomessa. Suuret kaupunkiseudut nähdään kansallisen taloudellisen kilpailukyvyn moottoreina globaalissa kilpailussa investoinneista. Samaan aikaan kaupunkiseutujen toiminnallisten yhdyskuntarakenteiden nähdään laajentuneen yksittäisten kuntarajojen yli. Tällöin on pidetty tarpeellisenä parantaa ylikunnallisten yhdyskuntarakenteiden toimivuutta sovittamalla yhteen maankäyttöä, asumista, liikennettä ja palveluja.

Strategista suunnittelua tarvitaan, kun halutaan tehdä visionäärisiä valintoja mahdollisten eri kehitysuuntien välillä ja resurssien käytön ja investointien priorisointeja toimintaympäristössä, jota on vaikea ennakoita (ks. Albrechts & Balducci 2013). *Kyse on siis valikoivasta, pitkäjänteisestä tavoitteellisuudesta yhdistettynä tähän tavoitteluun liittyvän epävarmuu-*

den hallintaan. Kyse ei ole kaikenkattavuudesta, josta strategiset valinnat puuttuvat, eikä pitkän aikavälin ennakoitavuudesta, joka harvoin vastaa todellisuutta (ks. Mäntysalo ym. 2015b).

MAL-aiesopimuksia vaivaa sitoutumisen puute

Useista kunnista koostuvilla kaupunkiseuduilla strateginen valikoivuuden ja epävarmuuden pitkäjänteisen hallinnan tavoittelu on hankalaa. Käytännössä se tarkoittaisi valintoja kuntien kesken: minne asutuksen kasvua ohjataan, missä yritysalueita vahvistetaan, minne sijoitetaan suuret kaupan hankkeet ja minne ei-halutut seudulliset hankkeet kuten vaikkapa jätteenkäsittelylaitokset. Nykyisellään kaupunkiseuduilla on kykyä kuntalähtöisen osaoptimoinnin ylittämiseen vain tilanteissa, joissa ”kaikki voittavat”.

Näissä olosuhteissa valtio on nähnyt tarpeelliseksi kehittää kuntien strategiselle seutuyhteistyölle kannustavia keinoja kuten aiesopimusmenettely valtion ja kaupunkiseutujen kuntien välillä. Sopimusmenettelyllä valtio on tarjonnut rahoitustaan ja investointitukiaan vastineena rahoituskohteita osoittaville kaupunkiseutujen strategisille kehittämissuunnitelmille. Taloudellisesti merkittävimpiä ovat olleet neljää suurinta kaupunkiseutua (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) koskevat MAL-aiesopimukset (M = maankäyttö, A = asuminen, L = liikenne), joissa on sovittu erityisesti seudullisten liikenneinfrahankkeiden kustannusten jakamisesta valtion ja seudun kuntien kesken (ks. Mäntysalo & Kosonen 2016).

Valtio on oman rahoituspanostuksensa ehdoksi vaatinut seudun kuntien yhteisiä strategisia linjauksia ja sitoumuksia mm. tuettuun asuntotuotantoon. Juridisesti sitomattoman MAL-aiesopimusmenettelyn ei kuitenkaan koeta tuoneen riittävää sitoutuneisuutta sen enempää kuntien kuin valtionkaan taholta. Samalla näillä epämuodollisilla suunnittelu- ja sopimusinstrumenteilla on ollut epäselvä suhde kaupunkiseutujen lakisääteisiin suunnittelu- ja demokraatiaprosesseihin (ks. Mäntysalo ym. 2015a, Bäcklund ym. 2017).

Laki on tehoton ilman kuntien tahtoa

Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) lisättiin vuonna 2009 myös säännös pääkaupunkiseudun kuntien yhteisestä yleiskaavasta. Kunnat eivät ole tätä säännöstä kuitenkaan noudattaneet. Sen sijaan seudun strategista suunnittelua on tehty Helsingin seudun 14 kunnan yhteisin epämuodollisin suunnitelmin (MASU 2050, HLJ 2015, ASTRA 2025 ja parhailaan laadittavana oleva MAL 2019). Toisaalta Helsingin kaupunki on laatinut seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen voimakkaasti vaikuttavan yleiskaavan, josta mm. Liikennevirasto ja Uudenmaan ELY-keskus valittivat Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 5.2.2018 kaavassa esitetyn Helsingin sisääntuloteiden bulevardisointisuunnitelman neljän väylän osalta, jotka vaikuttavat merkittävimmin seudulliseen ja valtakunnalliseen liikennejärjestelmään ja saavutettavuuteen.

Helsingin seudun esimerkki kertoo osaltaan lainsäädännön tehottomuudesta: se ei kykene velvoittamaan kaupunkiseutuja yhteiseen strategiseen kaavoitukseen, mikäli kunnilla ei ole motivaatiota sitoutua yhteisiin seututason strategisiin linjauksiin. Aito motivaatio seudulliseen strategisuuteen löytyy kuitenkin nimen-

omaan seudun sisältä, jos on löytyäkseen. Muussa tapauksessa saadaan korkeintaan näennäisstrategisia seudullisia kaavoja, joissa olennaisimmat strategiset valinnat jätetään tekemättä.

Seutu dynaamisena yhteistoimintafoorumina

Marraskuussa 2017 ympäristöministeriö julkisti luonnoksensa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamiseksi. Luonnoksessa ehdotetaan kaupunkiseutujen suunnitelmien toteutuksen kytkemistä valtion ja kaupunkiseutujen sopimusmenettelyihin tarpeen mukaan. Erikseen laissa nimettävälle suurille kaupunkiseuduille tulisi käyttöön seudun toiminnallisen kokonaisuuden kattava strateginen kaava.

Tällaisissa toiminnallisen kaupunkiseudun etukäteisissä määritelmissä ilmenee *relatiivinen seutukäsitys*. Se kohdistaa huomion seudun eri toimintojen välisiin suhteisiin joidenkin annettujen kriteerien (kuten työssäkäyntialue) pohjalta. Seutua määrittävän strategisen tiedonintressin oletetaan johtuvan menneestä kehityksestä ja olevan näin ennalta tiedossa – jopa siinä määrin, että se voitaisiin kirjata lain säännöksiin. Tällainen konservatiivisuus seudun ja sen strategisten kysymysten määrittelyssä sopii kuitenkin huonosti strategisuuden visioivaan tulevaisuusorientaatioon. 'Toiminnallinen kaupunkiseutu' voikin monin paikoin olla strategisesti vanhentunut käsite.

Strategisuuden pohjaksi tarvitaankin seutu- ja paikallislähtöisempää otetta. Paremman seutulähtöisyyden ja tulevaisuusorientaation mahdollistaisi *relatiivinen seutukäsitys*. Relationaalinen seutu on dynaaminen yhteistoimintafoorumi, joka muovautuu strategisen yhteistyön kysymyksen- ja tavoitteenasetteluiden kautta ja on näin hallinnan rakenteiltaan ja käytännöiltään muuttuvainen. Samalla sillä on kuitenkin myös institutionaalista jatkuvuutta. Seudun näkeminen strategisena yhteistyöalueena korostaa itseohjautuvuuden, valtioneuvoston ohjauksen ja yli paikallisten kehityskulkujen yhteisvaikutuksen alati kehkeytyvää luonnetta (ks. Kanninen 2017).

Seudun strateginen kehystäminen

Relationaalinen seutu saa siis muotonsa, toiminnallisen luonteensa ja tavoitteellisen merkityksellisyytensä strategisessa yhteistyössä kehkeytyvän *strategisen kehystyksen* (Healey 2009) myötä. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa, että vain osa toiminnallisen kaupunkiseudun kunnista on mukana tietyn kulttuuriympäristökokonaisuuden, elinkeinoklusterin/-ekosysteemin tai kasvuakselin tms. teemoittelemissa strategioissa – tai että mukaan tulee myös "ulompia" periurbanin reuna-alueen kuntia. Se voi

myös tarkoittaa useita kaupunkiseutuja yhdistävää kasvuvyöhykettä tai vaikkapa strategista 'tunnin juna'-konseptia, jossa Helsinki-keskeinen monikeskuksinen verkostokaupunki-idea skaalataan koskemaan eteläisen Suomen suurimpia kaupunkeja ja mahdollisesti myös Tallinnaa tunneliyhteyden päässä. Juuri se, miten seutu mielletään, on strateginen avainkysymys.

Strateginen kehystäminen on myös suunnitteluun osallistuvien toimijoiden mobilisointia. Siinä seudulliset resurssit, skenaariot ja visiot tuodaan yhteen tavalla, joka saa eri osapuolet muuttamaan ajattelu- ja toimintatapojaan sekä suhdettaan toisiinsa. Strateginen suunnittelu ei ole pitkän tähtäimen "blueprint"-suunnittelua, vaan lähitulevaisuuden suunnittelua "kaukaa viisaasti". Se merkitsee kykyä arvioida strategisesti lyhyen aikavälin suunnittelupäätösten pitkän aikavälin vaikutuksia suhteessa tavoiteltuun visioon. Tätä voi kutsua *strategiseksi inkrementalismiksi*.

Muodollisen ja epämuodollisen suunnittelun jatkuva dialogi

Nykyisissä suurimpien kaupunkiseutujen strategisissa suunnittelukäytännöissä epämuodolliset rakenne-mallit sekä valtion ja kuntien sopimusmenettelyt ovat olleet epäselvässä suhteessa kuntien ja maakuntien lakisääteiseen suunnitteluun ja demokratiaprosesseihin. MRL:n uudistamisessa tätä epäselvyyttä tulisi hälventää niin, että seudullinen strategiatyö ja siihen liittyvä sopimusmenettely etenevät jatkuvassa dialogissa lakisääteiseksi ajatellun seudullisen kaavatyön rinnalla. Seudullisen strategisuuden kehkeytymiselle on lainsäädännössä annettava tilaa ilman että etukäteen valitaan, millä kriteereillä seutuja nostetaan strategisen suunnittelun ja sopimusmenettelyn piiriin. Seudun olemus skaaloineen, teemoineen ja toimijuuksineen kehystyy itse seudullisessa strategiatyössä.

Kirjoitus perustuu tutkimus- ja kehittämistyöhön, jota on rahoittanut kirjoittajien johtama Strategisen tutkimusneuvoston ohjelman konsortiohanke BEMINE (bemine.fi, Suomen Akatemia 303538).

Lähteet:

Albrechts, L. & Balducci, A. (2013) Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans, *disP* 49(3), 16-27.

Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H. & Kanninen, V. (2017) Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland. *Planning Practice & Research* (e-julkaisu ennen painoa).

Healey, P. (2009) In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice* 10(4), 439-457.

Kanninen, V. (2017) Strateginen kaupunkiseutu - Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Espoo: Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS, 227/2017.

Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K.L. & Saglie, I.-L. (2015a) Legitimacy of informal strategic urban planning - observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies* 23(2), 349-366.

Mäntysalo, R., Kangasoja, J. & Kanninen, V. (2015b) The paradox of strategic planning: a theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16(2), 169-183.

Mäntysalo, R. & Kosonen, K.-J. (2016) MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa: Puustinen, S., Mäntysalo, R. ja Karppi, I. (toim.) (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4, 31-44.

Kestävän kehityksen kaupunkipolitiikka



Professori Jari Niemelä, Helsingin yliopisto

Jari Niemelä on kaupunkiekologian professori Helsingin yliopistossa ja Helsinki Institute of Sustainability Science (HELSUS) -yksikön johtaja.

Kaupungistuminen on yksi maailman merkittävimmistä megatrendeistä. Noin 75 prosenttia eurooppalaisista asuu kaupungeissa, joten Eurooppa on jo nyt erittäin kaupungistunut manner. Suomi on lähes samalla tasolla, sillä maamme kaupunkialueille asuu runsaat 70 prosenttia väestöstämme. Suomessa kaupungistuminen on nopeaa, sillä kaupunkilaisten osuus on kasvanut noin 7 prosenttiyksikköä vuodesta 1990 vuoteen 2014. Viime vuosien erityispiirre on, että noin puolet suurimpien kaupunkien nettomuutosta on tullut ulkomailta ja kokonaisuudessaan niihin on suuntautunut yli 90 prosenttia maamme väestönlisäyksestä (Tiihonen 2016).

Tällä voimakkaan kaupungistumisen aikakaudella on tärkeää, että kaupunkiemme kasvu tapahtuu ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästi. Meidän kaikkien – ja erityisesti päättäjien – tulee edistää kestävä kehitystä, jotta kaupungeissamme olisi hyvä elää ja jotta ne toimisivat kestävä kehityksen moottoreina koko yhteiskunnassamme.

Helsingin strategiassa – *Maailman toimivin kaupunki* – todetaan osuvasti, että kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyysvarmistaminen on kaupungin tärkeimpiä tavoitteita. Perustaa kestävä kehityksen edistämiseksi luo YK:n jäsenmaiden sopima *Agenda2030 – kestävä kehityksen tavoitteet maailmalle*, jonka yhtenä tavoitteena on taata turvalliset ja kestävät kaupungit sekä asuinyhdyskunnat. Tavoitteen mukaan kaupunkien tulee luoda mahdollisuuksia kaikille ja samalla taata peruspalvelut, energiansaanti, hyvät asumisolosuht-

teet ja liikkumismahdollisuudet rasittamatta ympäristöä. Helsingin strategiassa ei kylläkään viitata Agenda 2030:een eikä sitä käytetä viitekehyksenä kestäväille kaupunkikehitykselle.

Kestävän kehityksen kaupunkipolitiikka

Kestävä kehitys määritellään yhteiskunnalliseksi muutokseksi, jonka tavoitteena on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Perusehtona on biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttaminen luonnon kantokykyyn (<http://kestavakehitys.fi>).

Kaupunkien viher- ja sinialueiden biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä niiden ekologisen laadun parantaminen ovat kestävä kehityksen perusta ja oleellinen osa asukkaiden hyvinvointia.

On ilahduttavaa, että Helsingin strategiassa todetaan kaupungin vaalivan arvokasta luontoaan ja toimivan kaupunkiluonnon monimuotoisuuden lisäämistä. Erityisen tärkeitä asukkaiden hyvinvoinnin ja ekosysteemin toimivuuden kannalta ovat strategiasa todetut viher- ja sinirakenteen parantamiseen tähtäävät tavoitteet, esimerkiksi ekologisen laadun, saavutettavuuden ja terveysvaikutusten turvaaminen, metsäverkoston vahvistaminen ja metsien monimuotoisuuden lisääminen. Lisäksi Helsingin vesistöjen tilaa parannetaan. Strategian uskottavuuden kan-

nalta on tärkeää, että kansallinen kaupunkipuisto-hankkeesta tehdään päätös kuluvan valtuustokauden aikana, kuten strategiassa todetaan.

Ilmastonmuutoksen torjunta on noussut merkittäväksi osaksi kestävästä kehitystä. Strategiansa mukaan Helsinki ottaa vastuunsa ilmastonmuutoksen torjunnassa ja asettaa kunnianhimoisia päästövähennystavoitteita. Kaupunkien toimien lisäksi asukkaiden asenteet ja toimet ovat ratkaisevia. Siksi kestävästä kehitystä suosivat asenteet ja käyttäytyminen ovat tärkeitä voimia siirryttäessä kohti kestävämpään yhteiskuntaa.

Kaupungistuminen on yksi maailman merkittävimmistä megatrendeistä

Kaupunkien on syytä edistää ympäristömyönteisiä käyttäytymismalleja ja innovaatioita ja nopeuttaa niiden leviämistä yhteiskunnassa esimerkiksi kokeilujen kautta.

Kierto- ja jakamistalous tukevat kestävästä kehitystä

Suomalaisten kaupunkien merkitystä talouden vetureina on korostettu viime aikoina (esim. Raeste 2016, Soininvaara 2016), mutta haasteeksi nousevat taloudellisen toimeliaisuuden vaikutukset ekologiseen kestävyys. Kysymys kuuluukin: miten edistää tasapainoisesti ja kokonaisuutena kestävästä kaupunkikehitystä?

Esimerkkejä kokonaiskestävyyttä edistävästä toimista löytyy. Kiertotalous säästää luonnonvaroja (ekologinen kestävyys) ja luo uutta liiketoimintaa (taloudellinen kestävyys) sekä työpaikkoja (sosiaalinen kestävyys). Onkin myönteistä, että Helsingin kaupunkistrategiassa todetaan kiertotalouden hankkeita toteutettavan yhteistyössä yritysmaailman ja kaupunkilaisten kanssa ja Helsingin haluavan toimia yhä aktiivisemmin alustana mielenkiintoisille ja tuloksellisille innovaatioille, jotka tuottavat myös uusia vientimahdollisuuksia.

Kaupungit tiedon ja osaamisen keskittyminä ovat erinomaisessa asemassa edistettäessä kiertotaloutta. Tämän edellytyksiä ovat kunnianhimoinen visio

sekä laaja yhteistyö yritysten, kotitalouksien, kuntien ja valtionhallinnon välillä. Koska kyseessä on systeminen muutos, kaikkien panosta tarvitaan.

Kiertotalouden edistämiseksi tarvitaan tietoa, toimintamalleja, hallinnollisten esteiden purkamista, liiketoimintaosaamista, kokeiluja ja verkostoja, mutta myös vastuunkantoa, innovatiivista ajattelua, yhteistyötä ja innostusta (Sitra 2016). Koska kaupunkien tehtävänä on jo YK:n kestävästä kehityksen tavoitteiden mukaisesti 'luoda mahdollisuuksia kaikille', on kaupunkien syytä ottaa aktiivinen rooli vihreän talouden ja kiertotalouden hankkeiden edellytysten luomisessa ja näitä haittaavien esteiden purkamisessa. Tämä pätee muunkinlaiseen kestävästä kehityksen edistämiseen.

Jakamistalous on toinen ajattelumalli, joka haastaa perinteisen omistamiseen perustuvan talousmallin. Jakamistalous tarkoittaa yhteisöllistä taloutta, kuluttamista, käyttöä ja tuotantoa, joka perustuu nykYTEKNOLOGIAN mahdollistamaan yhteydenpitoon. Yhtenä jakamistalouden tavoitteena on kestävyys sekä ekologisessa, sosiaalisessa että taloudellisessa mielessä. Periaatteet kuten avoimuus, jakaminen, vapaa käyttöoikeus ja osallistuminen vahvistuvat.

Nämä muutokset asettavat kuntien hallinnon uudenlaisen tilanteen eteen: miten hallinnoida jakamistaloutta, vai tuleeko sitä ylipäättään hallita? Koska jakamistaloudessa on kyse kansalaisten omasta aktiivisuudesta, on kaupunkien tärkeänä tehtävä tällaisen toimeliaisuuden edistäminen ja tukeminen sekä sitä haittaavien hallinnollisten esteiden purkaminen. Tämä edellyttää rohkeata ajattelua ja uudenlaisia toimintakäytänteitä (Niemelä 2017).

Kaupunkipolitiikan keskeinen tehtävä on etsiä ja toimeenpanna keinoja kokonaisvaltaisen kestävästä kehityksen voimistamiseksi kaupunkiseuduilla. Tähän velvoittaa YK:n jäsenmaiden sopima *Agenda2030 – kestävästä kehityksen tavoitteet maailmalle*.

Kaupungin ja asukkaiden yhteishallinta

Usein uudet sosiaaliset innovaatiot lähtevät liikkeelle asukkaista, mutta jotta ne voidaan skaalauttaa kattavaksi ja organisoiduksi osaksi kaupungin toimintaa, myös kaupungin hallinnon on tultava mukaan. On kehitettävä yhteistyökeinoja kestävästä kehityksen edistämiseksi. Tällaisissa yhteistyömuodoissa asukkaille siirretään valtaa ja vastuuta ympäristöstään ja toiminnasta kaupungin hallinnon tarjotessa tähän mahdollisuudet. Esimerkkejä yhteistyötä vaativista hankkeista ovat kaupunkiviljely ja erilaiset yhteiskäyttöjärjestelmät (jakamistalous). Tällainen yhteishallinta voisi myös tuoda kustannussäästöjä.

Uusien toimintamallien edistäminen edellyttää rohkeita hallinnollisia avauksia, joissa kaupunki luo mahdollisuuksia, osallistaa ja voimaannuttaa asukkaita sekä kehittää heidän kanssaan innovatiivisia, yhteistä sosiaalista pääomaa hyödyntäviä hallinnan menetelmiä (Niemelä 2017). Voidaan puhua yhteishallinnasta ('co-governance'), jossa kaupungin hallinto ja asukkaat yhdessä kehittävät toimintaa.

Tieto kestävän kaupunkikehityksen ratkaisuksi perustuu tutkimuslaitosten ja kaupungin tiiviiseen yhteistyöhön

Tämä tarkoittaa kaupungin suunnalta tulevien strategisten, taloudellisten ja organisatoristen voimavarojen kytkemistä asukkaiden innostukseen, innovatiivisuuteen ja paikallistuntemukseen kestävyteen tähtäävien ratkaisujen luomiseksi. Esimerkiksi sähköiset, paikkatietoon perustuvat osallistamiskanavat voivat edistää asukkaiden sitoutumista kaupunkikehitykseen. Kaupungeissa niin sanottu luova luokka ja kulttuuriin sekä tutkimukseen liittyvä elinkeinotoiminta voi toimia uudenlaisen, vuorovaikutteisen hallinnan moottorina.

Kaupunkien tulee käynnistää kokeiluita, joilla asukkaiden innostus ja asiantuntemus ('bottom-up'-lähestymistavat) saadaan hyödynnettyä yhteistyössä kaupungin hallinnon ('top-down') kanssa yhteishallinnaksi ('co-governance') kestävän kehityksen ratkaisujen tuottamiseksi.

Tiedon yhteistuotanto kaupunkipolitiikassa

Kestävän kaupunkikehityksen perustaksi tarvitaan tietoa, jonka tuotannossa tutkijoiden ja tiedon hyödyntäjien väliset yhteistuotantoprosessit ('co-production of knowledge') ovat tärkeitä. Tämä lähestymistapa tarkoittaa sitä, että tutkijat ja tiedon käyttäjät suunnittelevat tutkimuksen, toteuttavat sen ja jakavat tiedon yhdessä. Näin voidaan varmistaa, että tuotettu tieto on hyödyllistä käyttäjille (Niemelä 2017).

Tarvittava tieto kestävän kaupunkikehityksen ratkaisuksi perustuu korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten sekä kaupungin toimijoiden tiiviiseen yhteistyöhön.

Tiedon yhteistuotanto ja kokeilukulttuurin luominen edellyttävät tiivistä yhteistyötä korkeakoulujen ja kaupunkien välillä. Helsingin strategiassa linjataan, että kaupungista luodaan elinikäisen oppimisen innovatiivinen kokeilukaupunki ja että yhteistyö johtavien suomalaisten ja kansainvälisten yliopistojen, kulttuurilaitosten, kehittäjien sekä yritysten kanssa edistää uuden kokeiluekosysteemin rakentamista. Helsingin yliopiston, Aalto yliopiston ja metropolialueen kaupunkien välille onkin jo rakennettu yhteistyöfoorumi, Kaupunkiakatemia, jonka avulla pyritään vahvistamaan tutkijoiden ja kaupunkien toimijoiden yhteistyötä (<http://urbanacademy.fi/>). Kaupunkiakatemia osallistaa yliopistojen tutkijat, opiskelijat sekä kumppanit uudenlaiseen tutkimuksen, opetuksen ja käytännön yhdistämiseen tuottaen ajankohtaista ymmärrystä kaupunkikehityksestä.

Lähteet:

Niemelä, J. (2017) Kaupungit kestävän kehityksen moottoreina. Kirjassa: Tulevaisuuden kunta, Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Acta 264, Kuntaliitto, 206-220.

Raeste, J-P. (2016) Suomen on kaupungistuttava – se tuo kasvua. H. Ehrnroothin haastattelu. Helsingin Sanomat, 22.5.2016, s. B8-9.

Sitra (2016) Kierrolla kärkeen – Suomen tiekartta kiertotalouteen 2016–2025 <https://media.sitra.fi/2017/02/24032626/Selvityksia117-2.pdf>

Tiihonen, A. (2016) Kaupungistuminen etenee – löytyykö kaikille sopiva asunto? Tieto&Trendit 3/2016 (<http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/177/>)

Soininvaara, O. (2016) Suomi nousuun kaupungistumisella. Suomen Kuvalehti 17: 16-17.

Kaupunkialueiden verkostoituminen – avain talouskasvuun



Professori Hannu Piekkola, Vaasan yliopisto

Hannu Piekkola on Vaasan yliopiston taloustieteen professori. Vaasan yliopisto on perustanut tutkimus- alustoja energian, digitalisaation ja innovaation alueil- la. Piekkolan näkökulmana on inhimillisen pääoman, tutkimuksen ja kehityksen sekä organisaatio-osaami- sen ja ICT:n edistäminen myös alueellisesti.

Yleinen peukalosääntö aluetutkimuksessa on, että väestötiheyden tuplaantuminen nostaa toiminnan tuottavuutta viisi prosenttia. Noin puolet noususta johtuu siitä, että kaupunkialuilla asuu enemmän kou- lutettuja ihmisiä, joiden tuottavuus on korkeampi. Toi- nen puoli selittyy muilla erityistekijöillä. Onko esimer- kiksi niin, että kannattavimmat yritykset hakeutuvat kaupunkialueille? Näitä lokalisaatioetuja on etenkin informaatio- ja kommunikaatioteknologian yrityksillä. Ne ovat hyvin keskittyneet erityisesti pääkaupunki- seudulle.

Mitä voimme tehdä taataksemme tasaisemman talouskasvun laajemmalle kokonaisuudelle? Voiko kannattavimpia yrityksiä hajasi joittaa alueille, joilla koulutetun työvoiman saatavuus on pullonkaula? Yksi parhaimmista tavoitteista on laajentaa työssäkäynti- alueita. Talouskasvu tuskin kiihtyy siitä, että ihmisiä sullotaan asumaan tiiviimmin, vaan siitä että työssä- käyntialueet laajenevat. Näitä hyötyjä on kuitenkin hyvin vaikea arvottaa.

Nopean raideyhteyden kasvukolmio

Rataverkon rakentamista ovat historiassa sanelleet paljolti suurteollisuuden ja etenkin metsäteollisuuden edut, eivät ihmisten edut. On aika rakentaa junarai- teita hyödyntämään kaupunkien verkostoitumista. Tälle sopivan akselin näyttää muodostavan Helsin- ki-Tampere-Turku -kolmio. Oikoradan rakentaminen Helsingin ja Turun välille on vanhimpia sodanjälkeisiä rautatieverkon parantamissuunnitelmia. 1970-luvulla

suurteollisuuden kuljetustarpeet sanelivat ratainves- toinnit Pohjanmaalle ja Itä-Suomeen.

Tulevaisuuden Suomen talouskasvu perustuu yhä selvemmin osaamiseen. Ydinalueella pendelöivien määrä on 40 prosenttia työllisistä Helsingin ja Turun seuduilla. Pitkän matkan pendelöijä on lisäksi 8000 Helsinki-Turku -ratakäytävällä. Määrä kaksinkertais- tuisi tunnin junan vaikutuksesta, käy ilmi myös Kau- punkitutkimuksen ja Straficin selvityksestä ”Helsin- ki-Turku-ratakäytävän taloudelliset vaikutukset”.

Matka-ajan puolittuminen tuntiin Turun ja Helsingin välillä ja 40 kilometriä lyhyempi junayhteys on merkit- tävä liikenneinvestointi vahvistettaessa laajaa metro- polialuetta, johon kuuluvat Helsingin, Turun ja Tampe- reen kasvualueet. Suunnitellulla noin 155 kilometriä pitkällä kaksiraiteisella ratayhteydellä Helsingin ja Turun välillä junat pysähtyisivät Salossa ja mahdolli- sesti myös Lohjalla.

Liikkuminen luo uutta pääomaa

Turun kauppakamarin vuonna 2015 rahoittaman hankkeen keskeisimpänä tavoitteena oli arvioida aluetaloudellisia vaikutuksia sen kautta, kuinka tunnin juna vaikuttaa yritysten toimeliaisuuteen ja talous- kasvuun. Perinteinen kustannus-hyötyanalyysi ottaa huomioon liikenneinvestoinneissa parantuneiden liikenneyhteyksien tuomat aikasäästöt ja liikennöinnin kasvun tuomat suorat hyödyt palveluiden tuottajille. Yli 250 km/h keskinopeuden junayhteyksien raken-

taminen on kannattamatonta, kun matkaetäisyydet ovat alle 200 kilometriä. Vaihtoehtona on nykyisten Pendolino-junien käyttäminen entistä tehokkaammin niin että junien keskinopeus nousisi 155 kilometriin tunnissa nykyisestä 110 kilometrin tuntinopeudesta.

Vuodesta 1999 kasvanut työperäinen liikenne on jo nyt luonut alueilla uutta inhimillistä ja aineetonta pääomaa, ja tunnin junan kaltaiset hyödyt perustuvat laajan metropolialueen integroinnin voimistamiseen. Aineetonta pääomaa ovat tutkimus- ja kehitystointi, uusi informaatio- ja telekommunikaatio sekä johtamisen ja markkinointipanostusten tuottama lisäarvo. Näissä ammateissa työskentelevien määrä on kasvanut vuosien 1999–2014 aikana niin, että vaihdot vanhasta työpaikasta uuteen ovat kasvaneet 2,7 prosenttia vuodessa.

Uutta inhimillistä pääomaa luovat taasen muiden työntekijöiden työpaikanvaihdot, kun myös työntekijät luovat työssä toimintaa, jolla on kestäväää arvoa. Tutkimuksen mukaan työpaikan vaihdot synnyttävät uutta aineetonta ja inhimillistä pääomaa, kun taas pitkään samassa työssä olleiden lisäarvo yritykselle taantuu. Työmarkkinoiden integraatio pidemmältä etäisyydeltä mahdollistaa myös erilaisen tiedon jakamisen.

Työmarkkinoiden integraation hyödyt

Tutkimuksen mukaan tunnin junan mahdollistama pitkän matkan pendelöinnin kasvu lisää työpaikkaliikkuvuutta Varsinais-Suomen ja Länsi-Uudenmaan suunnalta Helsinkiin 54 prosenttia ja Helsingin suunnalta Turun kaupunkiin 94 prosenttia. Nämä kasvuluvut on johdettu pendelöinnin 40 prosentin kasvusta tunnin junan käyttönoton myötä.

Tutkimuksen mukaan uusi aineeton pääoma tuo valtaosan aina 100 miljoonaan euroon asti ulottuvista työmarkkinoiden integraation vuotuisista tuotoista. Suurin osa, 90 prosenttia hyödyistä tulee uusista työtehtävistä Helsingissä, vaikka asuinpaikka olisi edelleen Turku. Aikaisemmin negatiivinen kehitys rakennemuutoksessa, ns. luova tuho on vienyt kannattavimpia työpaikkoja Turusta, mutta nyt trendi on kääntynyt. Olisi mielenkiintoista tietää, minkälaisen piristysruiskeen jo Turun ja Helsingin välinen uusi moottoritie on tuonut alueelle.

Huomattavaa on, että uusissa liikenneolosuhteissa uusi työ ei näin välttämättä edellytä asuinkunnan vaihtoa tai päivittäistä pendelöintiä työpaikoille. Etenkin osaamisvaltaisimissa työpaikoissa on tyypillistä, että merkittävä osa työajasta tehdään asiakkaiden parissa tai etätyönä. Nopea työpaikan saavutettavuus on kuitenkin erittäin tärkeä osa työn tekemistä.

Me emme kilpaile enää hidasliikkeisten eurooppalaisten yritysten kanssa, vaan liikumme globaalissa kilpailukehässä

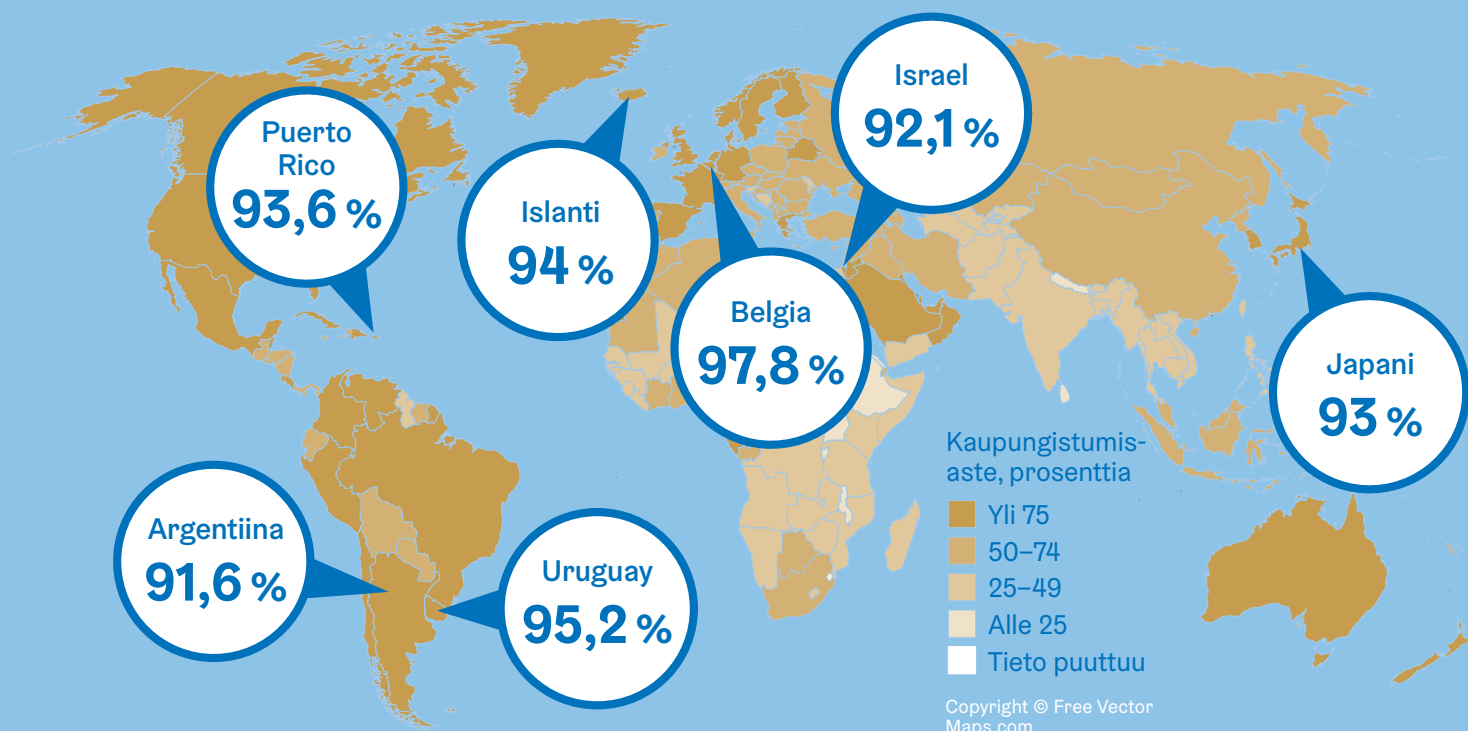
Uuden osaamisen luomisen rinnalla perinteisen kustannus-hyötylaskelman tuomat hyödyt matkustusajan säästöissä ovat vähäisemmät, ehkä kolmasosa. Näin siitäkin huolimatta, että mukana ovat ympäristöystävällisyys eli vähäisemmät hiilipäästöt, jotka kokonaisyödyn kannalta laskisivat lippujen hintaa 3-5 euroa Turun ja Helsingin väliseltä matkalta. Aikaisemman kokemuksen perusteella suuret ja paljon julkisuutta saavat investoinnit liikenneyhteyksiin saavat useimmiten aikaan myös ennakoimattomia lisähyötyjä. Juuri yhtään luotijunaa ei Euroopassa ole etukäteen laskettu kannattavaksi. Kuitenkin tämä kaupunkien verkottuminen on havaittu jälkepäin hyvinkin kannattavaksi ja soraääniä on vähän. Kun otetaan huomioon alueiden väestön ennustettu kasvu ja uuden liiketöiminnan tarjoamat työpaikat, työperäinen matkustus kasvaa vielä ennustettua merkittävämmi.

Ketteryyttä globaalissa kilpakehässä

Tätä tutkimustaustaa vasten on selvää, että myös lisäraiteen rakentaminen Helsingin ja Tampereen välille lienee kannattavaa, joskin työmarkkinoiden laajenemisen vaikutusta ei ole tutkittu. Tämä tuonee kerrannaisvaikutuksia koko Länsi-Suomeen, jossa työpaikkaliikkuvuuden kasvu on ripeämpää kuin muualla. Tutkimus antaa samalla tukea sille, että verkottuminen yritystoiminnassa voi tapahtua laajalla metropolialueella, joka kattaa Helsingin, Turun ja Tampereen kasvukeskukset.

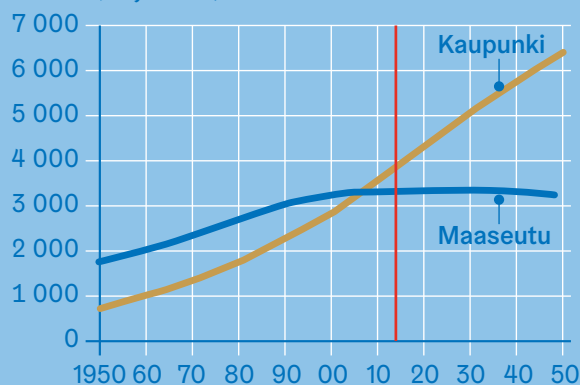
Maan arvonnousua voitaisiin käyttää hankkeiden rahoituksessa ja luoda kannattaville yrityksille tilaa kasvaa. Me emme kilpaile enää hidasliikkeisten eurooppalaisten yritysten kanssa, vaan liikumme globaalissa kilpailukehässä. Pienuutemme pitää tuoda ketteryyttä sopeutua uusiin olosuhteisiin ja olennainen osa sitä on osaavan työvoiman saatavuus.

● Kaupunkialueilla asuvan väestön osuus ja joitain maita, joissa kaupungistuminen oli yli 90 % vuonna 2014

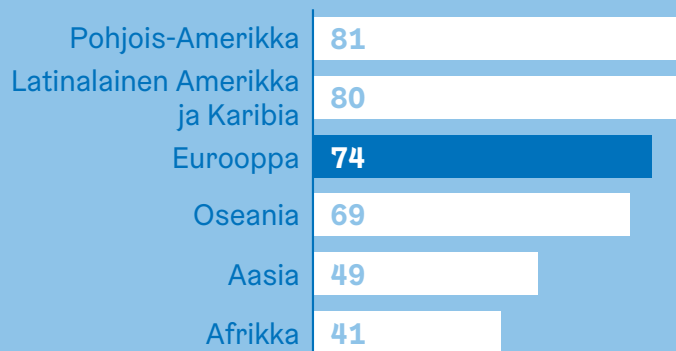


● Maailman kaupunkien ja maaseudun väestön kehitys 1950–2050

Väestö (miljoonaa)



● Kaupungistumisaste maanosan mukaan 2017, prosenttia



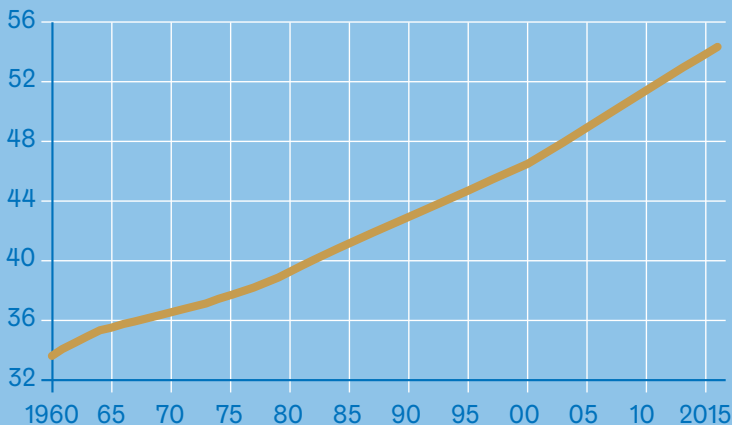
54 %

maailman väestöstä asui kaupungeissa vuonna 2017

On ennakoitu, että vuonna 2050 kaksi kolmasosaa maailman väestöstä asuu kaupungeissa

● Maailman kaupunkiväestön kehitys 1960–2015

Prosenttia



Lähde: World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Statista, The World Bank Group CC BY-4.0.

Tutkimustietoa ohjaamaan yhdyskunta- rakenteen eheyttämistä



Erikoistutkija Mika Ristimäki, SYKE

Kirjoittaja toimii erikoistutkijana SYKEssä. Hänen työhönsä kuuluu kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehityksen, suunnittelun ja ohjausjärjestelmien tutkimusta sekä tutkimus- ja kehittämishankkeiden johtamista.

SYKE on julkaissut viime vuosina kattavia tutkimuksia kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kansallisesta ja kansainvälisestä kehityksestä yhteistyössä eri kaupunkiseutujen ja tutkimuslaitosten kanssa. Tutkimukset perustuvat hallinnollisista rajoista riippumattomiin paikkatietoihin ja aikasarjoihin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityksestä ja mahdollistavat myös kaupunkiseutujen vertailun. Erityisesti kaupunkiseutujen suunnittelijoiden kanssa tehdyillä yhteiskehittämishankkeilla analysoidaan, miten kansalliset ja kansainväliset trendit kohtaavat paikallisen todellisuuden ja omaleimaisuuden.

Monet talouskehityksen perusskenaarion ja dynamiikan oletukset vahvistavat kaupungistumista. Talouspalveluvaltaistuu ja palvelut kaupungistuvat. Analyysien mukaan yli puolet kaupunkiseutujen tulevasta väestökasvusta oletetaan sijoittuvan Helsingin kaupunkiseudulle ja yli kolmasosa kuudelle muulle nopeimmin kasvavalle kaupunkiseudulle. Suurimmat kaupunkiseudut saavat merkittävää muuttovoittoa keskisuurilta kaupunkiseuduilta. Myös maahanmuutto keskittyy suurimmille kaupunkiseuduille.

Jo nyt Helsingin työssäkäyntialue kattaa asukasluvultaan kaksi suurinta suomalaista ”aluetyyppiä”, neljästä kunnasta koostuvan pääkaupunkiseudun ja siihen toiminnallisesti kytkeytyvän, kehyskunnista koostuvan Kuuma-kuntien alueen. Näiden lisäksi Porvoon, Riihimäen ja Lohjan kaupunkiseudut luetaan osaksi Helsingin työssäkäyntialuetta. Yksistään Kuuma-kuntien alueella on yli 340 000 asukasta. Se on enemmän kuin maamme toiseksi suurimmalla

kaupunkiseudulla Tampereella, johon luetaan kuuden kunnan ydinalueet.

Kaupunkipolitiikan lähtökohtana kaupunkiseutujärjestelmän tunnistaminen ja tunnustaminen

Tulevan aluekehityksen kannalta teknologian kehityksestä aiheutuva tuottavuuskasvu ja kaupunkien tehty investoinnit ovat keskeisiä. Suomessa kymmenen vuotta kestäneen taantuman aikana suurimpien kaupunkiseutujen infrastruktuuriin tehty, aloitetut ja lähiaikoina alkavat investoinnit kiihdyttävät näiden aluelouksien eriytymistä valtakunnallisen kehityksen rytmistä.

Tästä huolimatta Helsingin metropolialueelle tehtävien infrastruktuuri-investointien taso on jäänyt selvästi alhaisemmaksi Pohjoismaiden suurkaupunkien vastaaviin investointeihin verrattuna. Mikäli metropolialueelle ei saada kohdennettua merkittäviä saavutettavuutta parantavia infrastruktuuri-investointeja, vaarana on yhdyskuntarakenteen hajautumisen jatkuminen. Vastaavilla metropolialueilla onnistuneita ovat mm. rengasmetron tyypiset ratkaisut, joilla kytketään kantakaupungin tiiviimmät osat toisiinsa. Helsingissä tämä tarkoittaisi esimerkiksi Meilahden ison ympärivuorokautisen työpaikkakeskittymän kytkeästä Pasilaan ja Kalasatamaan sekä Ruoholahden.

Metropolialueen kehityksen kannalta keskustien kytkeäminen tehokkaalla joukkoliikennejärjestelmällä on kriittisin asia. Tätä tukee myös Kuuma-kunnissa

alkanut keskustojen kehittäminen. Hyvien sijaintien luominen on parasta yhdyskuntarakenteen eheyttämispolitiikkaa. Se edellyttää aktiivista maapolitiikkaa ja tehokkaampaa maankäyttöä erityisesti asemanseuduilla oikeiden puutarhakaupunkien kehittymiseksi. Ilman tätä rakennetaan vain puutarhaa ilman kaupunkia.

Kaupunkipolitiikan näkökulmasta on tärkeää tunnistaa Suomen kaupunkiseutujärjestelmän luonne

Kaupunkipolitiikan näkökulmasta on tärkeää tunnistaa Suomen kaupunkiseutujärjestelmän luonne ja muutosvoimat, koska se mahdollistaa selkeämmin erilaiset kehittämisen keinovalikoimat. Helsingin työ-
säkäyntialuetta on syytä käsitellä erikseen Helsingin metropolialueen kehityksenä painottaen kansainvälistä näkökulmaa. Myös ohjauskeinojen kehittäminen edellyttää erillisratkaisuja. Kansainväliset esimerkit ovat tästä todisteena. Omana kokonaisuutenaan ovat myös yli 250 000 asukkaan ja yli 100 000 työpaikan kokoluokkaan kuuluvat Tampereen ja Turun kaupunkiseudut, joiden kehittämisessä tehokkailla joukkoliikennejärjestelmillä on ratkaiseva rooli.

Isoimmilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla Oulussa, Lahdessa, Jyväskylässä, Porissa ja Kuopiossa on kussakin yli 80 000 asukasta ja 35 000 työpaikkaa. Niissä on myös verraten hyvät edellytykset mm. joukkoliikenteen järjestämiselle. Lisäksi erottuu kahdeksan yli 40 000 asukkaan ja yli 20 000 työpaikan kaupunkiseutua ja kolmetoista näitä pienempää kaupunkiseutua, Raahe, Iisalmi ja Varkaus pienimpinä. Edellä lueteltu joukko kattaa myös SYKEN 34 kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen seurannan, jonka avulla analysoidaan kattavasti, miten kaupunkiseutujärjestelmä on Suomessa muuttumassa.

Kaupunkipolitiikan näkökulmasta on syytä tunnistaa myös valtakunnallisen aluerakenteen kehitys ja muutosvoimat. Siinä korostuu erityisesti Helsingin, Tampereen ja Turun kaupunkiseutujen – täydennettyinä Lahden seudulla – kytkeytyminen nopeilla raideyhteyksillä toisiinsa, kansainväliseen lentokenttään sekä mahdollisesti Tallinnaan. Kytkeytymiskehityksen vauhti tulevina vuosikymmeninä riippuu paljon

siitä, miten suuria investointeja kaupunkien välisiin nopeisiin ratayhteyksiin tehdään. Tämän kehityksen ansiosta muutamalle kaupunkiseudulle on syntymässä poikkeuksellisen hyviä sijainteja, ”superhuboja” erityisesti työpaikoille ja palveluille, jotka kytkeytyvät eteläisen Suomen laajaan työmarkkina- ja asiointialueeseen. Kyse on mm. Pasilasta sekä Tampereen ja Turun asemanseuduista. Myös Lahdella on edellytykset päästä tähän joukkoon. Tämän ”tunnin Suomen” ulkopuolella oman vaikutusalueensa muodostavat maakuntien kaupunkiseudut, joista osa kytkeytyy toisiinsa.

Kaupungistumisen hyötyjen edellytyksenä täydennysrakentamisen tehostaminen

Pitkään jatkuneen taantuman myötä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys on taittumassa ja täydennysrakentaminen vahvistunut. Sijoittajavetoinen asuntotuotanto pieniin kerrostaloyksiihin ja -kaksioihin on ollut tervetullut lisäys, joka tasapainottaa ennen taantumaa pitkään jatkunutta pientalotuotantoa. Pitkä taantuma vaikeuttaa kuitenkin tulevan kehityksen arviointia. Miten vastataan taantuman aikana patoutuneeseen kysyntään erityisesti perheasunnoille?

SYKE julkaisi vuonna 2017 poikkeuksellisen kattavan 14 kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tulevaisuusanalyysin, joka laadittiin yhteistyössä kaupunkiseutujen suunnittelijoiden ja laajan asiantuntijajoukon kanssa. Sen vahvuutena on analyysi muutosvoimista, yhdyskuntarakenteen kynnysarvoista, suunnittelutilanteesta ja kaupunkiseutujen tarvitsemista keskeisistä tulevaisuuden strategisista linjauksista sekä investoinneista pelkistettynä tulevaisuuden päätöspoluiksi jokaiselle kaupunkiseudulle. Tutkimuksen perusteella kaupunkiseuduilla tulisi edelleen tehostaa täydennysrakentamista, jotta yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys ei lähtisi uudestaan käyntiin nousukaudella. Monet kaupunkiseutujen odotuslistalla olevista hankkeista on tehty nousukauden aikana ja nousukauden tilanteeseen. Niitä on jäänyt toteuttamatta, kun kysynnän muutos on ohjannut esimerkiksi asumista enemmän keskustoihin ja keskustan reuna-alueille kuin kaupunkiseutujen autoriippuvaisimmille alueille.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheydestä huolehtiminen on tärkeää, sillä tiiviin kaupunkiseudun arvioidaan vastaavan hajautettua paremmin ilmastomuutoksen haasteisiin ja olevan joustavampi kohtaamaan ennakoimatonta tulevaisuutta. Täydennysrakentamisella saadaan myös parhaimmillaan luotua nykyiseen rakenteeseen uusia ja kiinnostavia sijainteja, jotka houkuttelevat investointeja ja edistävät talouskehitystä.

Jalankulkukaupungin paluu

2010-luvulla voimistunut jalankulkukaupungin uusi kehittyminen jatkuu vahvana myös tulevaisuudessa. Monella kaupunkiseudulla on suunnitteilla useita jalankulkuun ja pyöräilyyn tukeutuvia kehityshankkeita. Vaikka täydennysrakentamista on tehty paljon viime vuosina, keskusta-alueiden väestömäärä ei ole juurikaan kasvanut. Tähän on syynä yhden ja kahden hengen talouksien yleistyminen erityisesti keskuksissa.

Jalankulkukaupungit laajenevat myös reunoiltaan, joilla usein sijaitsee vanhoja teollisuus-, ratapiha-, satama- ja varastoalueita. Nämä alueet ovat hyviä kehityskohteita niin asumiselle, työpaikoille kuin palveluillekin, sillä niissä on yleensä runsaasti rakennusoikeutta lähellä keskustaa tai alakeskusta. Keskustan reunavyöhyke on myös tärkeä autokaupungin ja jalankulkukaupungin liitoskohta, joka mahdollistaa ydinkeskustaa paremmin esimerkiksi pysäköinnin järjestämisen. Olennainen kysymys kehityksen kannalta on, mihin täydennysrakentaminen kohdentuu sitten, kun nämä alueet on toteutettu.

Tiivis kaupunkiseutu on joustavampi kohtaamaan ennakoimattonta tulevaisuutta

Joukkoliikennekaupunki tarvitsee lisää asukkaita

Siinä missä pyöräilyyn tukeutuva jalankulkukaupunki kokee uutta tulemistä, joukkoliikennekaupungin tulevaisuus on selvästi epävarmempi ainakin muualla kuin suurimmilla kaupunkiseuduilla. Monella seudulla joukkoliikennekaupungin säilyminen ja muodostaminen vaatisi maankäytön suuntaamista nykyistä vahvemmin tukemaan joukkoliikennekäytäviä ja kaupunkiseudun alakeskuksia.

Sen sijaan pienemmillä kaupunkiseuduilla joukkoliikennekaupungin rooli on vaatimattomampi. Näiden alueiden kehittäminen edellyttää uudentyyppistä, enemmän kutsupohjaiseen palveluliikenteeseen perustuvaa joukkoliikennettä. Väestötiheyden pieneminen lähiöissä ja alakeskuksissa heikentää voimakkaasti myös joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Sen vaikutusta voidaan vastustaa täydennysrakentamisella, joka edellyttää lisää joustavuutta kaavamuuksiin. Olennaista on myös lisätä suunnitteluresursseja, sillä täydennyskaavoitus on paljon työläämpää kuin kaupunkiseudun reuna-alueiden kaavoittaminen.

Autokaupungistuminen jatkuu

Myös autokaupungin kasvu näyttäisi suunnitelmien perusteella jatkuvan vuoteen 2030. Hyvissä sijainneissa autokaupunki tukeutuu myös pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen. Kaupunkiseuduilla on suunnitelmissa paljon keskeneräisiä autokaupunkialueita ja reservialueita huonoissakin sijainneissa. Tutkimuksen mukaan etenkin väestöään menettävillä kaupunkiseuduilla ei näille alueille ole odotettavissa riittävästi kysyntää, minkä vuoksi infrastruktuuri jo avatuillakin alueilla uhkaa jäädä vajaakäyttöön. Seurauksena on kunnalle kalliita alueita, joissa asuntojen vakuusarvot laskevat. Euro on tässäkin paras konsultti eikä näitä uusia alueita tulisi avata. Erityisen ongelmallinen tilanne on monikuntaisella kaupunkiseudulla kuntien raja-alueilla. Näiden alueiden ratkaisut edellyttävät kaupunkiseututasoista maapolitiikkaa.

Vaikka liikenneteknologiassa tapahtuu nyt nopeaa kehitystä, kestää vielä kauan ennen kuin perheessä voidaan lähettää itseohjautuva auto hakemaan lapsia harrastuksista. Tämän päivän autoista joka kolmannes on liikennekäytössä vielä vuonna 2030, jos autojen keskimääräinen romutusikä pysyy nykyisellään. Liikenneuudistusten mahdollisuudet on kuitenkin tärkeää huomioida yhdyskuntarakenteen kehityksessä, jotta mahdollistetaan tulevan teknisen kehityksen hyödyt eikä suljeta ovia kaupunkiseutujen uudistumiselta.

Kaupunkipientaloja lapsiperheille

Yhtenä keskeisenä haasteena kaikille kaupunkiseuduille on lapsiperheille sopivien laadukkaiden asuntojen saatavuus hyvien jalankulku- ja joukkoliikenneyhteyksien ääreltä. Jos tätä haastetta ei ratkaista, suurten asuntojen kysyntä kaupunkien kehysalueilla, kaukana työpaikoista ja palveluista, voi voimistua taloustilanteen parantuessa. Yksi ratkaisu on tarjota nykyistä enemmän tiiviiseen rakenteeseen perustuvia kaupunkipientaloja ja rivitaloja hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrella ja pyöräilyetäisyydellä keskustasta. Tällaisten asuntoalueiden suunnittelua ja kaavoitusta on mahdollista selvästi tehostaa. Vaihtoehtoisia toteutustapoja on useita aina tiiviistä erillis-pientaloalueesta yhtiömuotoiseen townhouse-tyyppiin toteutukseen.

Lähteet:

Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017. Sähköinen julkaisu: <http://hdl.handle.net/10138/176782>

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen laaja materiaali verkossa <http://www.ymparisto.fi/yrk> => Julkaisujen liitemateriaaleja

Kaupunki- politiikkaa toiminnallisista lähtökohdista



Tutkimusjohtaja **Sampo Ruoppila,** Turun yliopisto

VTT Sampo Ruoppila on kaupunkitutkimuksen tutkimusjohtaja Turun yliopistossa. Hän johtaa myös Turun kaupungin, Turun yliopiston ja Åbo Akademin yhteistä Turun kaupunkitutkimusohjelmaa, jossa pyritään lisäämään akateemisen kaupunkitutkimuksen hyödyntämistä kaupungin kehittämistoiminnassa.

Kaupunkipolitiikalla (urban policy) tarkoitetaan kaupunkien omaa ja valtion politiikkaa ja toimenpiteitä kaupunkikehityksen toivottavien kehityskulkujen vahvistamiseksi ja epätoivottavien heikentämiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi. Suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat vahvoja kokonaisuuden ja muutoksen hallitsijoita, eikä valtion ole syytä heikentää vaan pyrkiä vahvistamaan niiden roolia yhteiskunnallisessa kehityksessä.

Kaupunkipolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat taloudellisen toimeliaisuuden ja vaurauden lisääminen, väestön hyvinvoinnin kasvattaminen, kulttuurinen ja sivistyksellinen rikkaus sekä kehityksen kestävyysparantaminen. Taloudellinen toimeliaisuus tarkoittaa yritystoimintaa, työllisyyttä ja näitä uusintavaa innovaatiotoimintaa, hyvinvointi kansanterveyden parane- mista sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä, ja kehityksen kestävyys järkevää yhdyskuntarakennetta ja resurssien käyttöä. Kulttuuriseen ja sivistykselliseen rikkauteen kuuluvat monipuolisuuden arvostaminen, eri puolilta tulevien ideoiden jalostaminen sekä kriittinen ymmärrys yhteiskunnan muutoksesta. Kaupunkipolitiikkaan liittyy olennaisesti myös hyvä hallinto: paikallisen päätöksenteon demokraattisuus, avoimuus ja osallisuus.

Kaupungistuminen on kohdistunut jo pidempään etenkin dynaamisiin, taloudelliselta toiminnaltaan ja demografialtaan monipuolisiin sekä kulttuurisesti rikkaisiin kaupunkiseutuihin, joita usein yhdistää myös se, että niissä on yliopisto. Ei ole syytä odottaa, että trendi kääntyisi tulevaisuudessa. Näillä seuduilla

haasteita ovat yhtä aikaa sekä kasvun hallinta – investoinnit yhdyskuntarakenteeseen ja palveluihin – että sosiaalisesta tasa-arvosta huolehtiminen siten, että kaikki pyritään pitämään yhteiskunnassa mukana, heikoimmat huomioiden ja heitä tukien. Huolehditaan esimerkiksi siitä, että hyvä asuminen, koulutus ja palvelut koskevat kaikkia, ja kehitetään kaupungin keskeisiä yhteisiä tiloja niin, ettei niissä oleskelua määritä vain kulutuskyky.

Kaupunkipolitiikan ytimessä on vahva kokonaisuuden hallinta. Taloudellinen toimeliaisuus lisää hyvinvointia ja päinvastoin. Ennaltaehkäisy yhdessä asiassa näkyy parempana hyvinvointina, toiminnan edellytyksinä ja myös julkishallinnon kustannussäästöinä toisaalla.

Kaupungit ovat monessa edelläkävijöitä

Suomessa suurten kaupunkien hallitsema maantieteellinen alue on ollut kooltaan sellainen, että ne ovat yhtäältä voineet suunnitella laveasti tulevaisuutta mutta toisaalta olla riittävän lähellä kansalaisia, yrityksiä ja muita toimijoita, jotta tietoisuus näiden muuttuvista tarpeista on pysynyt päätöksenteossa läsnä. Mittakaava on taannut myös mielekkään osallisuuden ja demokraattisen kontrollin.

Suomessa kaupunkien kokonaisuuden hallintaa on tukenut niiden verotusoikeuteen perustuva taloudellinen vahvuus. Se on antanut kaupungeille pelivaraa toteuttaa omaa kaupunkipolitiikkaansa. Julkishallinnollisesti kaupungit toki toimivat monella tapaa Euroopan unionin ja valtion linjaamien tavoitteiden ja

säätelyn puitteissa. Noita tavoitteita konkretisoidessaan ja omia tavoitteita asettaessaan kaupungit ovat kuitenkin tehneet usein kansallisvaltioita kunnianhimoisempaa kehittämispolitiikkaa. Kaupunkien edelläkävijän rooli on tunnustettu esimerkiksi innovaatio- ja ympäristöpolitiikassa. Kaupungit vaikuttavat aktiivisesti yrityksien, yliopistojen, kaupunkilaisten, kansalaisaktivistien jne. konkreettisiin toimintaympäristöihin, joissa nämä voivat tavoitella omaa parastaan ja samalla edistää monipuolisesti (oletettua) yhteistä hyvää: taloudellista toimeliaisuutta, hyvinvointia, kulttuurista rikkautta ja kestävää kehitystä.

Suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat vahvoja kokonaisuuden hallitsijoita

Yksittäisten hallinnollisten kaupunkien sijaan ”todelliset kaupungit” ovat kuitenkin nykyään yleensä useammasta kunnasta koostuvia, arkisen vuorovaikutuksen yhteen liittämiä kaupunkiseutuja. 1960-luvulla suurimittaisemmin alkanut esikaupungistuminen kuntarajojen yli on tuonut mukanaan myös ”osaopintointia”, jonka seurauksena yhdyskuntarakenne ei ole kehittynyt aina tarkoituksenmukaisesti tai keskuskaupunki on jätetty kantamaan suhteettoman suurta vastuuta kaupunkiköyhyyden vähentämisestä ja sosiaalisesta kehityksestä. Kaupunkiseuduilla on kuitenkin tehty myös paljon yhteistyötä, jossa kunnat ovat hahmottaneet sen hyödyn, esimerkiksi elinkeinopolitiikassa ja joukkoliikenteen järjestämisessä. Vaikutusalueet voivat ulottua kauas: esimerkiksi Turun seudulla ensimmäinen kattaa 11 kuntaa ja toinen levittyy samalla bussilipulla kuuden kunnan alueelle. Yhdyskuntarakenteessakin suunta on kaupunkiseutujen keskeisten osien vahvistuminen, yleensä usean kunnan alueella.

Kaupunkiseutujen ja niiden eri toimijoiden arkipäivää ovat myös tiheät toiminnalliset, verkostomaiset suhteet muualle Suomeen ja ulkomaille. Aluekehityksessä tämä näkyy kiinnostuksena kasvuvyöhykkeisiin, Etelä-Suomessa niin länsi-itä- kuin etelä-pohjoinen-suunnassa, mukaan lukien tiiviit linkit Itämeren alueella. Kotimaasta tiedetään, että hyväksytty etäisyys koti- ja työpaikkakuntien välillä on kasvanut, valtakunnanrajan ylittävät työmatkat eivät ole tavattomia ja viikopendelöinti tai muu monipaikkainen eläminen on yhä arkipäiväisempää. Kaikkien seutujen intressissä on hyvät yhteydet Helsinki-Vantaan lentokentälle.

Vastaavasti moni kaupunkiseutu pyrkii aktiivisesti hyödyntämään elinkeinotoiminnan kehittämisessä esimerkiksi vahvoja Aasian lentoyhteyksiä.

Maakuntauudistus hukkaa kaupunkien resurssit

Vireillä oleva valtion aluehallintouudistus eli maakuntauudistus, joka lähestyy kaikkia kuntia, mukaan lukien suuria elinvoimaisia kaupunkeja, väestökatalueiden kriisikuntina, on kaupunkipoliittisesti vahingollinen. Kokonaisuuden hallinta saa siipeensä, jos osa kaupunkien tehtävistä siirretään mielivaltaisesti uudelle alueatasolle asioiden todellisesta kohdistumisesta, keskinäisestä riippuvuudesta ja niistä seuraavista insentiiveistä välittämättä. Erityisesti suurten kaupunkien osalta on vaikea nähdä, mikä mieli on esimerkiksi kasvupalvelujen ja maahanmuuttajien palveluiden siirtämisessä maakunnille. On myös tyhmää erottaa ennaltaehkäisevä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja seurauksista huolehtiva sosiaali- ja terveydenhuolto eri hallinnon tasoille.

Mittakaavan skaalaaminen ylöspäin erottaa hallintoa konkreettisista toimijoista ja hahmotettavissa olevasta demokraattisesta kontrollista. Kasvavien kaupunkien erityishaasteita sekä niiden resursseja tai kykyä toimia uudistus ei huomioi lainkaan. Erilaiset alueet tarvitsevat erilaista aluepolitiikkaa, eivät survomista yhdenmukaiseen tuuttiin.

Pohjoismaisissa kuntauudistuksissa suurten kaupunkien erityisasema on tunnustettu. Niiden ohjaavana periaatteena on ollut tarkoituksenmukaisuus eräiden keskeisten julkisten palvelujen vastuunjaossa. Tehtäviä ja henkilöstöä on siirretty myös aluehierarkiassa alaspäin, kohti peruskuntia. Suomessa hallitus ui vastavirtaan.

Hyvä kaupunkipoliitikka tukisi suurimpia toiminnallisia kaupunkiseutuja

Hyvä kaupunkipoliitikka pikemminkin tukisi suurimpia toiminnallisia kaupunkiseutuja jo vahvoina alueellina keskittyminä, haastaen ne insentiivein aiempaa vahvempiin suorituksiin kaikilla kaupunkipoliitikan tavoitealueilla. Kansallisvaltioita pidemmälle menevää tavoitteiden asettamista voisi kokeilla seuraavaksi sosiaalisen kehityksen puolella. Olisi kiinnostavaa nähdä

suurimmat kaupungit laittamassa vauhtia esimerkiksi sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen. Niissä on paljon potentiaalisia uusia yrittäjiä ja itsensä työllistäjiä sekä paljon osa-aikaisia palvelualojen ja muita työpaikkoja. Voisivatko ne esimerkiksi neuvotella valtion kanssa kokeilun, jossa tietyn kaupungin tai kaupunkiseudun asukkaat voisivat vaihtaa ilmoitusluonteisesti nykyisen työttömyysturvansa vaikkapa kalenterivuodeksi kerrallaan astetta pienempään perustuloon, joka lisäisi heidän vapauttaan ja hyvinvointiaan sekä myötävaikuttaisi taloudelliseen toimeliaisuuteen seudulla?

Hyvä kaupunkipolitiikka ei myöskään jumiutuisi yksittäisiin alueisiin, vaan lähestyisi mittakaavoja ja alueiden yhteyksiä tarkoituksenmukaisesti. Erityisen tärkeää olisi tarkastella ja tukea suuria verkostomaisia kokonaisuuksia. Esimerkiksi Etelä-Suomea olisi perusteltua lähestyä myös yhtenäisenä työssäkäyntialueena, jolla nopeat ratayhteydet tukisivat kasvua ja helpottaisivat kasvunhallintaa monipuolisesti.

**Mitä annettavaa
kaupunkitalous-
tieteellä on
kaupunki-
suunnittelulle?**



Johtava tutkija **Tuukka Saarimaa,** Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Tuukka Saarimaa on johtava tutkija Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Hänen tutkimuksensa keskittyy asuntomarkkinoihin, asuntopolitiikkaan sekä paikalliseen julkistalouteen.

Kaupunkitaloustieteellä on perinteisesti ollut pieni rooli suomalaisessa asuntopolitiikassa ja kaupunkisuunnittelussa. Tämä on sääli, koska kaupunkitaloustieteellä olisi paljon annettavaa molemmille politiikkalohkoille.

Taloustiedettä voidaan käyttää apuna, kun pohditaan kaupunkisuunnittelun tavoitteita, politiikan onnistumisen mittaamiseen käytettäviä mittareita tai kun halutaan luotettavasti arvioida politiikan vaikutuksia.

Kirjoitukselle varattu tila ei mahdollista kaupunkitaloustieteen kattavaa esittelyä, joten pyrin esittelemään taloustieteellistä ajattelua muutaman ajankohtaisen esimerkin avulla.

Hintojen rooli kaupunkisuunnittelussa

Helsingissä asuminen on monin paikoin kallista. Tästä vedetään usein se johtopäätös, että asuntopolitiikan ja kaupunkisuunnittelun tavoitteena tulisi olla asuntojen hintojen ja vuokrien alentaminen tai ”kohtuullistaminen”. Hyvän kaupunkisuunnittelun sivutuotteena asuntojen hinnat ja vuokrat voivat tulla laskeksi, mutta hintojen kohtuullistaminen on väärä tavoite. Hintojen kohtuullistamispolitiikka voi johtaa siihen, että tehdään jotain, mitä ei oikeasti haluta tai jätetään tekemättä jotain, mikä olisi oikeasti hyödyllistä.

Asunnon korkea neliöhinta kertoo, että asunto on rakennettu oikeaan paikkaan. Neliö hinnaltaan halpa asunto puolestaan on usein väärässä paikassa – siis

siinä mielessä, että harva haluaa asua tällaisessa asunnossa. Miksi se muuten olisi halpa?

Jo tästä nähdään, että hintojen kohtuullistaminen on helppoa. Se onnistuu kaavoittamalla vain sellaisia alueita, joilla juuri kukaan ei halua asua. Myös Helsingin nykyisten asuntojen hintojen kohtuullistaminen on helppoa. Riittää, että pilaa Helsingin. Mutta tätä ei tietenkään kukaan halua. Jos politiikkatavoitteen voi toteuttaa rakentamalla asuntoja, joita kukaan ei halua tai tuhoamalla nykyisten kaupunkilaisten elämänlaadun, on politiikkatavoitteessa jotakin vikaa.

Korkeat hinnat johtuvat alueen houkuttelevuudesta sekä tarjonnan niukkuudesta. Usein lääkkeeksi tarjotaan kaavoituksen ja rakentamisen lisäämistä. Miltä tämä politiikka näyttää, jos tavoitteena on kohtuuhintaisuus?

Kasautumiseduista johtuen työmarkkina-alueelle muuttavat työntekijät nostavat kaikkien muiden tuottavuutta ja siten alueen palkkatasoa. Myös palvelutarjonnan kirjo kasvaa asukasmäärän kasvaessa. Suuremmissa kaupungeissa riittää kysyntää monenlaisille ravintoloille ja useammalle teatterille kuin pienessä kaupungissa. Lisääntyneestä palvelutarjonnasta hyötyvät kaikki kaupungin asukkaat.

Tuottavuuden ja palvelutarjonnan kasvu johtaa siihen, että väkiluvun kasvun myötä Helsinki on aiempaa houkuttelevampi asuinpaikka, mikä johtaa asuntokysynnän kasvuun. Vaikka lisärakentaminen vähentää niukkuutta, hinnat voivat pysyä ennallaan tai jopa

nousta. Jos politiikkaa arvioitaisiin kohtuuhintaisuus-tavoitteen näkökulmasta, se tuomittaisiin epäonnistuneena, vaikka politiikka paransi kaupunkia ja antoi aiempaa useammalle mahdollisuuden Helsingissä asumiseen.

Hinta on informaatiota

Myös monet investoinnit, kuten julkisen liikenteen ja saavutettavuuden parantaminen vaikuttavat hintoihin ja vuokriin. Esimerkiksi Kruunusiltojen tai länsimetron rakentaminen on järkevää vain, jos ne nostavat vaikutusalueellaan olevien asuntojen hintoja. Kohtuuhintaisuuspolitiikka puolestaan vaatisi, että hinnat eivät saa nousta, mikä tarkoittaisi, että liikenneinvestoinnit saa tehdä vain jos ne eivät hyödytä ketään.

Lopuksi on syytä huomata, että kokonaishyvintointi ei muutu hintojen muuttuessa. Hinnan laskiessa myyjä häviää yhtä paljon kuin ostaja voittaa. Hinnanmuutokset vanhassa asuntokannassa ovat varallisuuden uudelleenjakoa myyjien ja ostajien sekä vuokranantajien ja vuokralaisten välillä. Asuinrakentamisen hyöty ei synny tästä varallisuuden uudelleenjaosta vaan uusista asunnoista itsestään.

Näitä esimerkkejä ei pidä ymmärtää väärin. Hinnat ovat tärkeitä, mutta eivät siksi, että niihin pitäisi pyrkiä erityisesti vaikuttamaan. Hinnat ovat tärkeitä, koska ne ovat informaatiota. Ne kertovat, millaisia asuntoja ihmiset haluavat. Asuntojen hintoja tuleekin käyttää kaupunkisuunnittelun ohjausvälineenä, ei politiikan tavoitteena. Järkevä asutopolitiikan ja kaupunkisuunnittelun tavoite on edistää rakentamista niillä alueilla, joilla hinnat ylittävät reilusti rakennuskustannukset.

Hintojen ymmärtäminen informaationa tarkoittaa myös sitä, että hintamekanismiin ei kannata puuttua ilman erittäin painavaa syytä. Jos hintoja säännellään, menetetään samalla informaatio siitä, millaista asumista ihmiset haluavat.

Pienituloisten tukeminen ja segregaatio

Helsinki on pitkään harrastanut segregaatian vähentämiseen tähtäävää politiikkaa ja tukenut pienituloisia kotitalouksia tarjoamalla heille kaupungin vuokra-asuntoja alle markkinavuokrien. Onko edellä kuvattu ristiriidassa tämän politiikan kanssa? Ei.

Vaikka kaikki rakentaminen olisi markkinaehtoista ja se suunnattaisiin nimenomaan kalliille alueille, mikään ei estä kaupunkia tukemasta joidenkin ihmisten asumista asuntoja tarjoamalla. Sen sijaan että kaupunki toimii kokonaisen rakennuksen omistajana ja vuok-

ranantajana, se voi ostaa yksittäisiä asuntoja tavallisista asunto-osakeyhtiöistä ja vuokrata ne eteenpäin haluamallaan vuokralla. Itse asiassa tämä todennäköisesti vähentäisi segregaatiota nykyjärjestelmää tehokkaammin, koska tässä pienituloisia ei kerätä samaan taloon. Lisäksi tuen suuruus olisi nykyistä läpinäkyvämpää.

Sääntelyn hyödyt ja kustannukset esiin

Kuten edellä todettiin, kaupungin väkiluvun kasvusta voi olla monia hyötyjä. Mutta toisaalta väkiluvun kasvuun voi liittyä myös haittoja. Uudet asukkaat saattavat ruuhkauttaa kaupunkia. Uudet rakennukset luovat varjoja ja vievät tilaa viheralueilta. Tämä voi johtaa nykyisten asukkaiden elämänlaadun heikkenemiseen.

Nämä ovat esimerkkejä ulkoisvaikutuksista eli vaikutuksista, joita rakennuttajat ja uudet asukkaat eivät ota rakentamis- ja muuttopäätöksissään huomioon. Jos rakentaminen jätetään markkinatoimijoiden vastuulle, vaarana on, että rakennetaan liikaa. Tarvitaan julkisen sektorin väliintuloa eli sääntelyä.

Haluatko tietää, onko segregaatioista haittaa tai kuinka suuria kasautumisedut ovat? Soita kaupunkitaloustieteilijälle!

Otetaan konkreettisenä esimerkkinä täydennysrakentaminen. Rakennuttaja haluaisi rakentaa tyhjälle tontille 12-kerroksisen talon. Rakennuttaja on arvioinut, että juuri tällaisesta talosta saisi korkeimman hinnan. Asunnot myydään vapailla markkinoilla. Vaihdanta perustuu vapaaehtoisuuteen eli jokainen toteutunut kauppa lisää sekä myyjän että ostajan hyvinvointia. Jos rakennuttaja saa kaikki asunnot myytyä haluamaansa hintaan, tiedämme, että sekä rakennuttaja että asunnonostajat hyötyvät uusista asunnoista.

Alueen muut talot ovat vain 8-kerroksisia, joten 12-kerroksinen rakennus varjostaisi nykyisiä asuntoja. Alueen nykyiset asukkaat ovat tehneet valituksen

ja vaativat rakennuksen madaltamista 8-kerroksiseksi. Pitäisikö kaupungin sallia 12 vai 8 kerrosta?

Vastakkain on rakennuttajan ja uusien asukkaiden sekä alueen nykyisten asukkaiden etu. On selvää, että joillekin korkeasta talosta on haittaa, mutta pelkkä haitan olemassaolo ei ole riittävä peruste rakennuksen madaltamiselle. Tämän lisäksi täytyy tietää haitan suuruus, jota on verrattava asunnoista saatavaan hyötyyn.

Järkevä sääntely perustuu juuri tällaiseen hyötyjen ja haittojen vertailuun. Jos haitat ylittävät hyödyt, kerrosmäärän rajoittaminen on järkevää. Jos taas hyödyt ylittävät haitat, 12-kerroksinen talo pitäisi sallia, vaikka naapuritalojen asukkaat siitä kärsisivätkin. Läpinäkyvällä kustannus-hyötyanalyysillä tulisi olla suurempi rooli kaupunkisuunnittelussa.

Kaupunkitaloustiede kaipaa resursseja

Kaupunkitaloustiede tarjoaa paitsi johdonmukaisen teoriakehikön kaupunkisuunnittelun tueksi myös konkreettisia välineitä lisärakentamisen hyötyjen ja haittojen suuruuden empiiriseen arviointiin. Taloustieteen empiiriset menetelmät ovat kehittyneet parin viime vuosikymmenen aikana merkittävästi. Tähän ovat vaikuttaneet paitsi mikrotason tutkimusaineiston

saatavuus myös ekonomistien aiempaa vakavampi suhtautuminen siihen, että tutkimusasetelma mahdollistaa syy-seuraussuhteiden todentamisen. Taloustieteilijät eivät tyydy korrelaatioihin, jotka parhaimmillaan ovat vain suuntaa-antavia mutta pahimmillaan harhaanjohtavia.

Haluatko tietää, onko segregaatiosta haittaa? Tai kuinka suuria kasautumisedut ovat? Kuinka paljon saavutettavuuden paraneminen nostaa asuntojen hintoja? Parantavatko ruuhkamaksut keskustan ilmanlaatua? Alentaako korkea talo naapuritalon asuntojen hintoja? Jos haluat tietää, soita kaupunkitaloustieteilijälle!

Ongelmaksi voi tosin muodostua se, että numero on varattu. Kaupunkitaloustiede on Suomessa pieni tieteenala. Sen vahvistamisesta hyötyisivät kaikki ja se on mahdollista kaupungin, yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyöllä.

Kosmopoliiteista kaupunkien kosmopolitiikkaan



Vanhempi tutkija **Kaisa Schmidt-Thomé,** Demos Helsinki

Kaisa Schmidt-Thomé (TkT, FL) toimii ajatushauto-mo Demos Helsingissä vanhempana tutkijana. Hän työskentelee monitieteisen kaupunkitutkimuksen ja vuorovaikutteisen kaupunkikehittämisen parissa. Schmidt-Thomé on Helsingin yliopistosta valmistunut suunnittelumaantieteilijä, joka väitteli kaupunkien kehittämishankkeista Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitoksella syksyllä 2015.

Ihmislähtöinen kaupunkikehitys valtaa alaa juhla-puheissa ja kaupunkistrategioissa. Toivon toki, että tämä hyvä periaate valtavirtaistuu myös toiminnan tasolla, mutta sitä odotellessa haluaisin hieman täsmentää ihmislähtöisyyden käsitettä. Esitän, että tämän ihmislähtöisyyden tulisi olla laadultaan kosmopoliittista. Hahmottelen myös tietä kohti kosmopoliittista kaupunkipoliittikkaa – kosmopolitiikkaa – ja annan joitakin esimerkkejä sen keinovalikoimasta.

Aito kosmopoliitti

Kosmopoliitilla tarkoitetaan yleensä maailmankansalaista, joka on kuin kotonaan useammalla mantereella ja kaupungissa kuin kaupungissa. Laajan mukavuus-alueensa kosmopoliitti on hankkinut joko reissaamalla tai eläytymällä monenlaisiin olosuhteisiin joillakin muilla tavoin. Toisin kuin usein kuulee puhuttavan, kosmopoliitti ei ole globaaliin ”virtojen tilaan” irtautunut paikkariippumaton uraohjus, jolla on vapaa pääsy *loungeen* kentällä kuin kentällä. Aito maailmankansalainen ei ole pinnallinen elitisti, vaan maapallosta monipuolisesti huolta ja vastuuta kantava toimija. Näin ajateltiin jo antiikin Kreikassa.

Stoalaisten kosmopolitismi (ajanlaskumme ensimmäisinä vuosisatoina) velvoitti ihmisiä kuulumaan kahteen keskinäisen keskustelun ja tavoitteellisen toiminnan yhteisöön. Yksilöillä tuli olla siteensä sekä ihmiskuntaan että paikallisyhteisöön, ja tässä nimen-

omaisessa tärkeysjärjestyksessä. Vaikka stoalaiset puhuivatkin maailmankansalaisuudesta, he eivät hailleet globaalin valtakunnan tai hallintajärjestelmän perään vaan tavoittelivat keskusteluyhteyksien ylläpitoa ihmisten kesken (Appiah 2007). Kosmopoliitin tuli olla orientaatioltaan avoin ja kuunnella muita, koska muilta oli aina mahdollisuus oppia. Näitä oppeja oli sitten velvollisuus soveltaa oman paikallisyhteisön hyväksi.

Stoalaisen kosmopoliitin näkökulmasta ihmisiä yhdistävien asioiden tiedostaminen on tärkeää, koska silloin erilaisuutta kohtaan on helpompi tuntea uteliaisuutta kuin epäluuloa. Kosmopoliitin tärkein luonteenpiirre tai harjautuneisuuden tulos onkin mielestäni eläytymiskyky – halu vaihtaa perspektiiviä toiseen ihmiseen samaistumiseksi. Kun suhtautuu kohtaamiinsa asioihin uteliaisuudella ja etsii tapoja soveltaa niihin aiempaa kokemustaan, luo myös uusia oppimisen ja yhteistyön mahdollisuuksia.

Kosmopoliittinen yhteisö ei David Heldin (2002) mukaan edellytä poliittista ja kulttuurista yksimielisyyttä tai jaettuja uskomuksia ja arvoja. Konsensuksen sijaan yhteisön voimavarana on ”kollektiivisten tulevaisuuksien” moninainen kudelma, jossa erilaiset ja osin keskenään kilpailevat tulevaisuuteen suuntautuvat toiveet ja odotukset laajentavat mahdollisuuksien kirjoa. Tilanteiden vaihtuessa kosmopoliittisella yhteisöllä on siten paremmat mahdollisuudet löytää toimiva ratkaisu kuin konsensushakuisella verrokillaan.

Yhteisöllinen kosmopolis

Onko kosmopoliittien kotipesä siis kosmopolis? Voisiko kosmopolis tarkoittaa samaa kuin monikulttuurinen kaupunki? Jos monikulttuurisuudella tarkoitetaan sitä, että eri kulttuuristen ryhmien tasa-arvoinen läsnäolo kaupungissa tunnustetaan (Stratton et al. 2001), kosmopoliittisen avoimuuden kriteerit eivät vielä täyty. Monikulttuurinen kaupunki saattaa pysyä yhdessä kuosissa kuin tilkkutäkin palat toisissaan, mutta vuorovaikutusta eri ryhmien välillä voi olla hyvin vähän. Rinnakkainelo ilman kiinnostusta rinnalla eläviin kanssaihmiisiin ei kosmopoliksessa riitä. Miten toisilta oppimista muka tapahtuisi ilman sopivaa uteliaisuutta?

Väitänkin, että kaupunkiin voi syntyä kosmopoliittisia yhteisöjä, jos kaupunkilaisilla on riittävästi interkulttuurista asennetta, joka myös kanavoituu toiminnaksi. Interkulttuurisuudella viitataan siihen, ettei mikään kulttuuri tai kansakunta ole yksi eheä ja ”valmis” kokonaisuus, johon ulkopuolisten olisi sulauduttava. Interkulttuurisuus on yhteiskunnallista esteettömyyttä ja voimavarojen hyödyntämistä tuijottamatta niiden alkuperään (Terkessidis 2010). Siinä missä monikulttuurisuus tarkoittaa kulttuuristen ryhmien tasavertaisuutta, interkulttuurisuus viittaa yhteyksien luomiseen loputtoman diversiteetin keskellä. Tehtävä voi vaikuttaa haastavalta, mutta kun huomataan, että kulttuurien välistä vuorovaikutusta painottavassa yhteiskunnassa jokainen on jollekulle jollakin tapaa ”toinen” (Guilherme & Dietz 2015), yhteisöjen rakentamisesta tulee joka ikisen asia.

Kosmopolitiikan jännitteiset lähtökohdat

Kuten yllä on hahmoteltu, kosmopoliittisen kaupunkipolitiikan – tai lyhyemmin kosmopolitiikan – lähtökohdat ovat jännitteisiä.

Toisaalta kosmopolitiikka vaatii radikaalia avarakatseisuutta ja globaalia toimintaa, mutta toisaalta se sisältää viitteitä tietystä paikallispatriotismista. Iso kuva on tarpeen myös siksi, että kotipesän asioista pystyy huolehtimaan paremmin. Kuten Martha Nussbaum kirjoittaa (2008), meidän on sovittava yhteen vahvat moraaliset velvoitteemme ihmiskunnan jäseninä sekä se, miten vahvasti omistaudumme tiettyjen meille läheisten ja rakkaiden ihmisten ja paikkojen tulevaisuudesta huolehtimiselle.

Kosmopolitiikassa on ymmärrettävä universaaliuden ja erilaisuuden välistä jännitettä. On hämmentävää, että yhteisyyttä ja yhteisöjä vahvistaaksemme meidän on avauduttava nimenomaan monimuotoiselle erilaisuudelle eli nähtävä sitä yhtä lailla ryhmien sisällä kuin niiden välillä. Yhteiskunnallisen uudistumisen

kannalta erilaisuuden lisääntyminen on kuitenkin positiivinen ongelma, sillä se kannustaa uudistamaan jo muutenkin vanhentumaan päässeitä institutionaalisia rakenteita.

Yhteisöjen rakentamisesta tulee joka ikisen asia

Kosmopolitiikan keinovalikoimasta

Esitän joitakin esimerkkejä siitä, miten nimeämiäni jännitteitä voidaan pyrkiä kaupunkipolitiikan keinoin ratkaisemaan.

Kaupunkipoliittisen katseen kohdentaminen: Kosmopoliittinen kaupunki ei vilkuile kilpailijoita pintapuolisesti plagioidakseen niiltä ideoita vaan tarkastelee niitä ymmärtääkseen paremmin sekä huomion kohdetta että itseään. Oman kaupungin kriittinen vertailu muihin auttaa ottamaan hyödyllisiä vaikutteita mutta tukee myös itseyttä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa, että huolella valmisteltuja opintomatkoja tai esimerkiksi kaupunkikehittäjien kansainvälisiä vaihto-ohjelmia suosittaisiin nykyistä määrätietoisemmin.

Fokus erojen sijaan yhteiseen toimintaan: Kosmopoliittinen kaupunki ei yritä hallita erilaisuutta tunkeamalla sitä ahtaisiin kategorioihin vaan edistämällä kaikenlaista vuorovaikutusta kaupunkilaisten kesken. Kaupunkipolitiikassa tämä voisi tarkoittaa myös huomion siirtämistä maahanmuuttajien kotouttamisesta koko yhteiskuntamme kansainvälisyyskasvatukseen ja interkulttuuristen ratkaisujen yhteiskehittelyyn (Schmidt-Thomé 2016). Mitä enemmän tiedämme toistemme tavoista pyrkiä kohti yhteistä hyvää, sitä vahvemman pohjalla yhteisöjen rakentaminen on.

Kiinnostuksen ja kunnioituksen osoittaminen:

Kosmopoliittinen tapa osoittaa näitä tuntemuksia muualla kuin Suomessa syntyneitä kohtaan ei kuitenkaan olisi käsitellä heitä juuri *maahanmuuttajina* vaan lähestyä heitä interkulttuurisesti. Ihmiset ovat omassa arjessaan ensisijaisesti kaikkea muuta kuin maahanmuuttajia. He ovat pianotaiteilijoita, autonkuljettajia, professoreja, haagalaisia, bagdadilaisia, isoäitejä, veljiä, viidesluokkalaisia, pitkiä tai pätkiä, tubettajia, bloggaajia, heppahulluja tai pitsinnyplääjiä. Me kaikki olemme koko ajan monta: meillä on monta identiteettiä ja kaikki ne ovat jatkuvassa liikkeessä. Kosmopoliittinen kaupunkipolitiikka pyrkii näkemään

kaupunkilaiset niin kuin he itse toivovat tulevansa nähdyksi: moninaisina mutta silti kokonaisina. Kysy vastaantulijalta jotain, mitä haluaisit itseltäsiikin kysytävän.

Globaali kaupunkilaisuus: Kosmopolitiikka voi vahvistaa aktiivista kansalaisuutta ja globaalien tason yhteisöllisyyttä esimerkiksi ympäristö- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Jos ja kun universalismi vie tilaa kansallisvaltion jäsenyyteen perustuvalta kansalaisuudelta, kaupungit voivat toimia universalismin paikallisten ilmentymien kasvualustana. Kaupungit voivat myös auttaa toisiaan. Kosmopoliittisilla kaupungeilla on sekä varaa että intressejä tukea köyhempien maiden kaupunkia kestävämmän kaupungistumisen tielle.

Kaupunkilaisten globaalit kytkennät: Mitä tiiviimmin kaupungit kytkeytyvät muuhun maailmaan, sitä paremmin ne menestyvät taloudellisesti. Kytkeytyminen toimii parhaiten, kun kaupungissa on mahdollisimman paljon kansalaisia, joiden elämästä pala on jossain muualla, joidenkin muiden ihmisten luona.

Eläytymisen politiikka: Jos itse joutuisit pakenemaan kauas kotiseudultasi, toivoisit epäilemättä pakomatkan päättymistä onnellisesti samoin kuin puuttumista pakolaisuutesi juurisyihin. Tuskin edellyttäisit, että kohdekaupunkisi vastaanottaisi epäilemättä kaikki turvattua tulevaisuutta etsimään tulleet, mutta silti toivoisit, että ainakin sinua ja läheisiäsi onnistaisi päästä siellä uuden elämän alkuun.

Lähteet:

Appiah, K. A. (2007) Global Citizenship. 75 Fordham Law Review 2375. Luettavissa: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss5/3>

Guilherme, M. & Dietz, G. (2015) Difference in diversity: multiple perspectives on multicultural, intercultural, and transcultural conceptual complexities. *Journal of Multicultural Discourses* 10:1, 1-21.

Held, D. (2002) Culture and Political Community: National, Global, and Cosmopolitan. Teoksessa Vertovec, S. & R. Cohen (toim.) *In Conceiving Cosmopolitanism: Theory, Context, Practice*. Oxford University Press, Oxford. S. 48-58.

Nussbaum, M.C. (2008) Toward a Globally Sensitive Patriotism. *Daedalus* 137:3, 78-93.

Schmidt-Thomé, K. (2016) Integration is the Word? Teoksessa: *WITH - Refugees for Co-creative Cities*. Demos Helsinki. S.14-16. <https://www.demoshelsinki.fi/en/julkaisut/with-refugees-for-co-creative-cities/>

Stratton, J., Ang, I., & Bennett, D. (2001) Multicultural imagined communities: Cultural difference and national identity in the USA and Australia. Teoksessa Bennett, D. (toim.) *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. S. 135-162

Terkessidis, M. (2010) *Interkultur*. Edition Suhrkamp. 221 s.

**Tulevaisuuden
tekeminen
on aktiivista
puhetyötä**



Apulaisprofessori **Virpi Sorsa,** Hanken Svenska handelshögskolan

Virpi Sorsa on apulaisprofessori ja oppiainevastaava Johtaminen ja organisaation oppiaineessa Ruotsinkielisessä kauppakorkeakoulussa Hankenilla. Hänen tutkimuksensa keskittyy julkisorganisaatioiden strategiatyöhön diskursiivisesta näkökulmasta ja hän on myös tutkinut musiikillisia interventioita ja kehityskeskusteluja.

Olen erittäin iloinen, että sain kutsun kirjoittaa kaupunkipolitiikasta Suomessa 2020-luvulla, koska kirjoitan juuri kollegani Jouni Virtaharjun kanssa tieteellistä artikkelia kaupunginjohtajista aikamatkustajina. Puhumme aikamatkustajista, koska väitämme, että kaupunkien johtamisessa tulevaisuuden tekeminen on aina matkaamista menneen, tämän hetken ja tulevan välillä, ja tämä matka puhutaan todeksi.

Kun puhumme strategisista valinnoista, puhumme aina tulevaisuudesta, jota tuotamme sanoilla tässä päivässä. Toisaalta tulevaisuus on aina myös kytköksissä menneisyyteen, joko sen jatkumona tai siitä eroavana. Aiempia kokemuksiamme ja tulevaisuuden horisonttia on mahdoton erottaa toisistaan, mutta Koselleck (1985) väittää, että aiemmin kokemukset ja tulevaisuuden horisontti olivat lähempänä toisiaan kuin tänään. Hänen mukaansa kuilu tulevaisuuden horisontin ja kokemusten välillä kasvaa yhä kiihtyvään tahtiin. Tätä voisi kutsua myös historiattomuudeksi.

Menneisyyden valinnat näkyvät tässä ajassa

Olemme suuntautuneet rakentamaan tulevaisuutta ja samalla unohtamme oppia koetuista tilanteista. Koska koetut tilanteet ovat aina kytköksissä paikkaan, jossa nuo kokemukset ovat syntyneet, näemme, ettemme voi tehdä tulevaisuutta koskevia yleistyksiä tuosta erillisestä paikasta ja tilanteesta, jossa kokemus on syntynyt (Aristotle, 2002, p. 1141b15, julkaisus-
Tsoukas, 2017). Mutta nuo kokemukset kantavat aina mukanaan informaatiota tulevasta, koska vaikka

tuntematon tulevaisuus irrottautuu kokemuksistamme, sosiaalisesti rakentamallemme todellisuudelle tulevaisuus on se, mihin nyt päätämme uskoa ja mitä nyt päätämme tehdä.

Käytännössä tämän kuilun tulevaisuuden horisontin ja koettujen kokemusten välillä voisi nähdä pienes-
sä mittakaavassa esimerkiksi siinä, miten talouden taantumassa vähennämme yhteiskunnan ihmisille tarjoamaa tukea ja nousukaudella lisäämme yhteiskunnan ihmisille tarjoamia palveluja, vaikka ihmisten tarve subventoiduille palveluille on suurin talouden taantumassa. Suuremmassa mittakaavassa kuilun voi huomata siinä, miten puhumme ilmastonmuutoksesta deterministisenä ja omien vaikutusmahdollisuuksiemme ulottumattomissa olevana ilmiönä.

Olemme kuitenkin jo historiassa ainakin kahdesti ratkaisseet laajoja globaaleja ilmastonmuutosongelmia johtajien ja ihmisten päätöksellä muuttaa toimintaansa. Nopeat ratkaisut ilmaston saastuttamisen ehkäisemiseksi syntyivät mm., kun Lontoon suuri savusumu tappoi 4 000 ihmistä 1952 ja kun päätimme lopettaa haitallisten kylmäkaasujen käytön jäähdyttämisessä 1970-luvulla todetun otsonikatohavainnon perusteella. Olemme siis osoittaneet kykymme tehdä päätöksiä, jotka muuttavat ennustettua kehitystä, mutta ainoastaan silloin, kun olemme pysähtyneet arvioimaan menneisyyden valintojemme seurauksia tässä päivässä.

Tulevaisuuden rakentamisen kannalta olennaiselta näyttäisikin kunkin käsillä olevan hetken ymmär-

täminen yhtenä niistä menneisyydessä kuvittelemistamme mahdollisista tulevaisuuksista. Tällöin tulevan tarkastelu ei enää näyttäydy epävarmana ja kontrolloimattomana, vaan voimme havaita, kuinka menneisyydessä tekemämme valinnat ovat rakentaneet tämän hetken. Mutta koska historia (kuten tulevaisuuskaan) ei ole objektiivinen tai muuttumaton totuus, on tärkeää ymmärtää miten päättäjät hyödynsivät ajallisuutta strategiapuheessaan, tuottamalla merkityksiä menneisyydestä, nykyhetkestä ja tulevaisuudesta ja niiden yhteyksistä.

Kaupunkien johtamisessa tulevaisuuden tekeminen on aina matkaamista menneen, tämän hetken ja tulevan välillä

Profeetat, managerit ja historioitsijat

Menneisyyttä tulkitaan ja muovataan tämän hetken valintojen ja tulevaisuuden pyrkimysten legitimointiin tai kiistämiseen. Olemme tutkineet suomalaisten kaupunginjohtajien strategiapuheita ja analysoineet, miten he tarinankerronnallisesti tuottavat kuvaa muuttuvasta maailmasta ja kehittyvästä kaupunkiorganisaatiosta.

Esimerkiksi profeetallinen kaupunginjohtaja kertoo paljastavansa strategian avulla totuuden, joka on muilta piilossa. Profeetallinen kaupunginjohtaja sanoittaa menneisyyden, jossa ihmiset ovat kulkeneet sokeina pullean hyvinvointiyhteiskunnan hedelmistä nauttien ja niitä tuhlaten eivätkä ole huomioineet jälkitekollisen ajan, globalisaation, demografisten muutosten ja julkisen sektorin kriisin tuomia muutoksia. Profeetalle strategian tarkoitus on avata sokeiden silmät ja johdattaa organisaatiota vääjäämättömien muutosten maailmassa, joka takaa kaupungin menestyksen.

Manageriaalisen kaupunginjohtajan tarinassa strategia sen sijaan tekee muutoksen organisaation pintapuoliseen ja monitulkintaiseen johtamistyöhön. Managerille uusi strategia on perusteellisesti valmisteltu ja yksiselitteinen, ja sen avulla organisaation strateginen ajattelu kehittyy pitkällä aikavälillä suppi-

lomaisesti kohti yhdenmukaista tulkintaa. Menneisyys on siis manageriaalisen kaupunginjohtajan tarinankerronnassa huonosti johdettu ja motiivi uuden, strategisemman johtamisotteen luomiseen.

Kaupunginjohtaja voi olla myös strateginen historioitsija. Hänen tulevaisuusselityksensä rakentuvat kaupungin historian varaan. Historioitsija rakentaa organisaation strategisessa työssä jatkuvuuksia menneisyydestä tähän hetkeen joko lineaarisesti tai syklisesti. Lineaariset jatkuvuudet tuottavat kausaalisen ketjun menneen, tämän hetken ja tulevan välille. Sykliset jatkuvuudet taas korostavat toistuvia prosesseja. Historioitsijalle kaupungin johtaminen on jatkuvuuksien rakentamista. Epäjatkuvuudet ovat historioitsijalle tilanteita, joissa kaupunki on hämmennyksen ja epävarmuuden tilassa. Strategian avulla organisaatio, joka on joutunut epäjatkuvuuksien polulle, voidaan palauttaa takaisin fokusoituneeseen tilaan, kehityksen tielle.

Kaupunginjohtajien strategiapuheessa nämä tarinarakenteet painottuvat tilanteesta ja toimijoista riippuen eri tavalla. Huomioitavaa kuitenkin on, että strateginen tarinankerronta painottaa myös tulevaisuuden uhkakuvia, joilla strategisiin valintoihin pyritään vaikuttamaan. Profeetan ja managerin uhkakuvissa päättäjät voivat olla heikkoja: riskinä on, että he eivät kykene toteuttamaan uuden strategian vaatimia uhrauksia päivittäisessä toiminnassaan tai päätöksenteossaan, vaan taantuvat vanhoihin ajattelutapoihin ja toimintamalleihin populististen paineiden edessä. Historioitsijalle tulevaisuuden uhkana on strategiasykliden kuluttavuus ja lipeäminen jatkuvuuden polulta väsymisen ja kyllästymisen vuoksi. Kukin näistä aikamatkaajien tulevaisuuden uhkakuvista asemoi päättäjät, kaupunkiorganisaation työntekijät ja kaupunkilaiset osaksi tietynlaisia ajankuvaa ja vaikuttaa siihen, millaisia strategisia valintoja teemme.

Onnekkaita sattumia etsimään

Tarinankerronta tulevaisuudesta ei kuitenkaan ole sama asia kuin tuleva maailma. Tulevaisuus on myös aina jotain muuta kuin mitä tässä hetkessä rakennamme ja ymmärrämme. Vaikka strategiapuheella tuotamme tässä päivässä tietynlaisia valintoja, emme voi sivuuttaa sattuman merkitystä kaupungin menestyksen tai taantumisen aikaansaamisessa. Vaikka pyrkisimme erilaisten ennakkointimenetelmien avulla arvioimaan ja rakentamaan tulevaisuudesta toivomamme kaltaisen, menestys on suurelta osin ”onnekkaiden sattumien” synnyttämää (Pina e Cunha et al., 2015). Määritelmänsä mukaan onnekkaita sattumat ovat tilanteita, jossa huomaamme saaneemme vahingossa aikaiseksi jotain, joka näyttäytyy nyt arvokkaana ja menestyksen lähteenä. Mutta vaikka

onnekkaat sattumat syntyvät ikään kuin vahingossa, organisaatiotutkijat ovat huomanneet, että menestäjät ovat toisaalta valmistautuneita ja toisaalta avoimia tällaisten onnekkaiden vahinkojen löytämiseen ja huomaamiseen.

Strategian tarkoitus on avata sokeiden silmät ja johdattaa organisaatiota vääjäämättömien muutosten maailmassa tavalla

Johtajilla on siis toimijuutta, vaikka tulevaisuuspuheet eivät tuottaisikaan tulevaisuutta juuri sellaisena kuin haluamme. Tulevaisuuspuhe on samanaikaisesti valmistautumista, johon kuuluu ennakointia ja tilannekuvan päivittämistä, sekä avoimuutta, joka mahdollistaa tilaisuuksiin tarttumisen. Maailma ei ole deterministinen eikä johtajuusteoista seuraa organisaatio-tuotoksia, vaan johtajuus on sellaisen organisaation puhumista todeksi, joka on valmis kohtaamaan tulevaisuuden sellaisena kuin se sitten tuleeekin. Toivotan siis onnea Jan Vapaavuorelle pormestarina ja kaikille 2020 kaupunkipolitiikkaan osallistuville onnekkaiden sattumien löytöretkeilyyn!

Lähteet:

Koselleck, R. (1985) *Futures Past: On the semantics of historical time*. New York: Columbia University Press.

Pina e Cunha, M., Rego, A., Clegg, S. & Lindsey, G. (2015) The dialectics of serendipity. *European Management Journal*, 33(1): 9-18.

Tsoukas, H. (2017) Don't Simplify, Complexify: From disjunctive to conjunctive theorizing in organization and management studies. *Journal of Management Studies*, 54(2): 132-153.

Virtaharju, J. & Sorsa, V. (Work in Progress): Strategists as time travelers: How strategists apply temporality in strategy narration (Accepted for presentation in Sub-Theme 01: Organizational History and Memory, the 7th LAEMOS Colloquium on: "Organizing for Resilience: Scholarship in Unsettled Times", Buenos Aires, Argentina)

Kiitän kollegoitani Jouni Virtaharjua ja Fredrik Weibullia tämän esseen ideoiden kommentoinnista ja keskusteluistamme.

Mahdollisuuksien tilat, kehityspolut ja kaupunkien kehittäminen



Professori
Markku Sotarauta,
Tampereen yliopisto,
johtamiskorkeakoulu

Markku Sotarauta on aluetieteen professori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hän on erikoistunut kaupunkien taloudelliseen kehitykseen ja kehittämiseen; erityisesti johtajuuteen ja institutionaaliseen yrittäjyyteen. Sotaraudan viimeaikaisten julkaisujen joukossa ovat muun muassa 'Leadership and the city: Power, strategy and networks in the making of knowledge cities' (Routledge) ja 'Special Issue: Leadership in city and regional development (Regional Studies, with A. Beer and J. Gibney).

Kaupunkien taloudellisen kehityksen selittäminen ei ole rakettitiedettä. Se on selvästi vaikeampaa. Siitä ei selviä hyvällä fysiikan osaamisella, avaruustähtitieteen taidoilla tai insinööritieteiden oivalluksilla. Raketit ovat monimutkaisia ja mekaanisia kokonaisuuksia, mutta ne eivät väitä vastaan tai hae jatkuvasti uusia suuntia kerran lentoradalle päästyään. Kaupungit ovat kompleksisia ja orgaanisia kokonaisuuksia, joissa tuhannet ja taas tuhannet ihmiset ja organisaatiot tekevät omia ratkaisujaan; kehitys etsii jatkuvasti suuntiaan – joissain kaupungeissa kiihtyvällä tahdilla, joissain toisissa monta astetta hitaammin.

Michael Storperin (2013) mukaan kaupunkien muutoksen selittäminen on yksi yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen suurista haasteista. Tästä huolimatta kaupunkien ja alueiden kehittäminen tiivistyy usein keskusteluksi hallinnosta tai yksinkertaistetuiksi viimeisimmän kehittämismuodin mukaisiksi hokemiksi.

Käytäntö on moneen kertaan osoittanut kaupunkien olevan menneisyytensä vankeja. Aluekehitystutkimus on osoittanut, miksi näin on; 2010-luvulla se on avaamassa näkymän siihen, miten uudet kehityspolut rakentuvat. Kaupunkien kehittämisessä tulisi analysoida huomattavasti nykyistä systemaattisemmin niitä voimia, jotka yhtäältä lukitsevat kaupungit menneeseen niin kognitiivisesti, rakenteellisesti kuin poliittisestikin (Grapher 1993) ja toisaalta sysäävät uusia kehityspolkuja liikkeelle. Tämä suppea tarina on hypoteesi siitä, miten sekä kaupunkien taloudellisen kehityksen analyysissä että käytännön kehittä-

tämisessä olisi mahdollista yhdistää menneestä kumpuavat rakenteelliset ja tulevaisuuteen katsovat, toimijuutta korostavat selitysmallit samaan kokonaisuuteen (ks. tarkemmin Grillitsch & Sotarauta 2018).

Kaupunki käsitetään tässä tarinassa toiminnallis-taloudellisena kokonaisuutena eikä hallinnollisena yksikkönä (kunta) kuten Suomessa on tapana.

Kehityspolut: uusi kehityspolku ja transplantaatio

Kehityspolut tiivistetään seuraavassa esimerkinomaisesti neljään päätyyppiin (ks. esimerkiksi Lester & Sotarauta 2007; Isaksen & Tripp 2016). *Uuden kehityspolun* syntyessä kaupunkiin rakentuu sellaisia uusia ydinkompetensseja ja uutta teknologiaa, jotka johtavat ajan kuluessa kokonaan uuden toimialan syntyyn ja uusien markkinoiden muodostumiseen. Uudella kehityspolulla ei ole suoria liittymäkohtia kaupungissa ennestään olevaan osaamiseen ja teknologiaan. Vaikka erilaiset julkiset kehittäjätoimijat mielellään näkisivätkin uusien kehityspolkujen syntyminen omilla kulmillaan, uuden polun toteutuminen sisäsyntyisesti on harvinaista.

Silicon Valley on hyvä esimerkki alueesta, jossa mahdollisuuksia on paljon ja uusilla poluilla tilaa syntyy. Uuden polun synty ei perustu niinkään asiakkaiden tarpeiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen kuin markkinoiden yllättämiseen ja tarpeiden luomiseen. Uusi polku edellyttää erittäin hyvää kykyä tunnistaa markkinoilla piilevä kysyntä. Sen sisäsyntyisessä

rakentumisessa yksittäisillä yrityksillä ja yliopistoilla on usein merkittävä rooli.

Transplantaatiossa kaupunkiin siirtyy muualta sellaisia toimintoja, jotka tuovat sinne uusia ydinkompetensseja ja/tai uutta teknologiaa ja näin ollen pääsyn uusille markkinoille. Perinteisesti transplantaatio on ollut erityisesti kehitysmaiden strategia ja se on usein perustunut alhaisiin työvoimakustannuksiin. Suomen ICT-alan uudelleenorganisointumisen on esimerkki siitä, miten tietotalouden sisäinen kriisi (vrt. jälkiteollinen kriisi) muuttaa transplantaation dynamiikkaa. Se on mahdollistanut aiempaa kohdennetumman investointien houkuttelun hyödyntämään alalla vapautunutta osaavaa työvoimaa. Tällöin transplantaatio ei perustu alhaisiin kustannuksiin vaan pääsyyn ainutlaatuisten ydinkompetenssien ja teknologioiden lähteille.

Kehityspolut: diversifikaatio ja sisäinen uudistuminen

Vanhan toimialan *diversifioituminen* viittaa sellaisiin kehityspolkuihin, joissa olemassa oleville ydinkompetensseille ja teknologioille löydetään uusia funktioita ja samalla uusia asiakkaita ja markkinoita. Diversifikaatio yhtäältä moninaistaa kaupungin taloudellista perustaa ja toisaalta vahvistaa uusien erikoistumisalojen syntyä. Esimerkiksi Akron (Ohio) tunnettiin aikanaan maailman rengaspääkaupunkina, mutta globaalin kilpailun myötä rengasteollisuus ajautui suuriin vaikeuksiin. Rengasteollisuuden osaaminen kyettiin muuntamaan polymeeriteollisuudeksi.

Vakiintuneen toimialan *sisäisessä uudistumisessa* kaupungissa jo oleva ala säilyttää aiemman identiteettinsä ja markkinansa, mutta kykenee uudistamaan palvelujaan ja tuotteitaan siten, että niihin kytetään liittämään uutta osaamista ja teknologiaa. Hyvä esimerkki on Tampereen raskaiden liikkuvien työkonien valmistukseen erikoistunut teollisuuden sektori, jonka avainyritykset ovat integroineet uusinta elektroniikkaa ja kontrollitekniikkaa perinteiseen mekaaniseen koneenrakennukseen. Sisäinen uudistuminen perustuu ennen kaikkea olemassa olevien ydinkompetenssien ja -teknologioiden jatkuvaan hienosäätämiseen, jotta olemassa oleva asiakaskunta olisi mahdollista säilyttää pääosin valmiilla markkinoilla.

Monet uudet teknologiat antavat mahdollisuuden vauhdittaa ja suunnata kaikkia edellä mainittuja kehityspolkuja. Tällaisia ovat esimerkiksi lisätty todellisuus, 3D-valmistus ja teollinen internet sekä näihin liittyvät palveluliiketoiminnot. Ne antavat mahdollisuuden sekä diversifioida paikallistalouksia että uudistaa vakiintuneille asiakkaille suunnattuja palvelu- ja

teknologiakokonaisuuksia. Tässä lyhyesti ja yleisellä tasolla esitellyt kehityspolut antavat mahdollisuuden analysoida erilaisten alojen erilaisia tarpeita ja siten löytää mahdollisimman oikeat tavat julkisten interventioiden avulla sujuvoittaa yritysten ja muiden toimijoiden omia pyrkimyksiä.

Mahdollisuuksien tilat ja toimijuuden kolminaisuus

Kehityspolkujen suuntaaminen ja synnyttäminen edellyttävät ensinnäkin riskejä sietävää ja mahdollisuuksia etsivää yrittäjyyttä. *Yrittäjyys* on se voima, joka havaitsee mahdollisuudet ja kääntää ne toiminnaksi. Ilman vahvaa yrittäjyyttä todennäköisyys kehityspolkujen uudistumiseen on alhainen (Shane & Venkataraman 2000). Yrittäjyys kukoistaa mahdollisuuksien tiloissa. Niiden synty on parhaimmillaan orgaanista, mutta mahdollisuuksien tilojen kehitystä voi vauhdittaa tietoisilla kehittämistoimenpiteillä.

Kaupunkien muutoksen selittäminen on yksi yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen suurista haasteista

Mahdollisuuksien tilan käsitteen avulla voidaan linkittää yhteen menneiden kehityspolkujen synnyttämät rakenteet ja tietoinen kehityspolkujen suuntaaminen. Mahdollisuuksien tilan käsite kattaa niin ajan kuluessa rakentuneet taloudelliset-politiittiset-hallinnolliset rakenteet, toimialarakenteen, infrastruktuurin kuin mahdolliset ja kuviteltavissa olevat tulevaisuudetkin. Parhaimmillaan analyysiin liitetään myös kaupungin potentiaali tuottaa uusia kombinaatioita sisäisen ja ulkopuolisen tiedon, kompetenssien ja resurssien varassa. Mahdollisuuksien tila ja sen kehittäminen saavat täsmälliset sisältönsä kussakin tilanteessa ja ajassa suhteessa kehityspolkuihin ja kehittämistarpeisiin: mitä mahdollisuuksia on syytä luoda, keille ja miten.

Mahdollisuuksien tilojen tietoinen kehittäminen kaipaa yrittäjyyden lisäksi myös institutionaalista yrittäjyyttä ja rajat ylittävää johtajuutta. Mahdollisuuksien tilat eivät synny ilman sellaisia yksilöitä, ihmisryhmiä tai organisaatioita, jotka ensinnäkin näkevät mahdollisuudet muuttaa pelin sääntöjä ja pelikenttiä (institu-

tioita) ja toiseksi ovat valmiita ottamaan riskejä niiden uudistamiseksi (Sotarauta & Pulkkinen 2011).

Parhaimmillaan institutionaalinen yrittäjyys raivaa tilaa taloudelliselle yrittäjyydelle. Koska mahdollisuuksien tilat ovat itsessään kompleksisia monista toiminnoista koostuvia kokonaisuuksia, niiden rakentaminen edellyttää sellaista *johtajuutta*, joka ylittää yksittäiset intressit, kykenee näkemään yli institutionaalisten rajojen ja organisaatioiden itsekkyiden ja suuntaamaan hajallaan olevat kompetenssit, vallanlähteet ja resurssit samaan suuntaan (Sotarauta 2016).

Toimijuus ei tässä yhteydessä viittaa sen paremmin isoihin tai pieniin yrityksiin, kuntiin tai maakuntiin, valtiooon kuin Euroopan Unioniin. Olennaisempaa on analysoida, ketkä kykenevät ottamaan uutta luovan toimijuuden missäkin roolissa ja suuntaamaan resurssit ja kompetenssit tulevaisuuteen.

Johtopäätökset

Yksi tämän opuksen taustalla olevista kysymyksistä on, mihin kaupunkien ja valtakunnan päättäjien pitäisi keskittyä, jotta Suomen kaupungit voisivat menestyä parhaalla mahdollisella tavalla. Vastauksia löytyy paneutumalla syvälle seuraaviin väittämiin.

(a) Osa kaupungeista kasvaa muita paremmin, koska ne ovat kyenneet luomaan tai niihin on syntynyt sellaisia mahdollisuuksien tiloja, joita monet toimijat kykenevät hyödyntämään.

(b) Mahdollisuuksien tilat nousevat kullekin kaupungille tyypillisestä toimialojen muodostamasta kokonaisuudesta, paikallisista ja globaaleista verkostoista sekä kyseisen kaupungin kansallis-alueellis-paikallisesta institutionaalisesta ympäristöstä.

(c) Mahdollisuuksien tilojen synty ja uudistuminen edellyttävät mahdollisuuksia havaitsevaa ja niihin tarttuvaa taloudellista yrittäjyyttä, pelikenttää ja pelin sääntöjä uudistavaa institutionaalista yrittäjyyttä sekä uudenlaista johtajuutta.

Mahdollisuuksien tila ja kehittämistoimijuuden kolminaisuus eivät anna valmiita kehittämisreseptejä. Mahdollisuuksien tila antaa mahdollisuuden tarkastella kasvukeskuksia sellaisina kuin ne ovat: paikoina, joihin ihmiset ja yritykset uskaltavat sijoittaa elämänsä, toimintonsa ja rahansa – niissä on mahdollisuuksia. Se auttaa myös ymmärtämään, miksi jotkin kaupungit eivät kasva. Toimijuuden kolminaisuus taas suuntaa huomion toimijoihin ja toimintaan ja vasta toissijaisesti hallintoon.

Lähteet:

Grillitsch, M. & Sotarauta, M. (2018) Regional Growth Paths: From Structure to Agency and Back. Papers in Innovation Studies, Paper no. 2018/01. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, Lund University; Lund.

Grabher, G. (1993) The weakness of strong ties; the lock-in of regional development in the Ruhr area. In *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, ed. G. Grabher, 255-277. London & New York: Routledge.

Isaksen, A. & Tripp, M. (2016) Path Development in Different Regional Innovation Systems: A Conceptual Analysis. In Parrilli, M., Fitjar, R. & Rodriguez-Pose, A. (eds). *Innovation Drivers and Regional Innovation Strategies*. Routledge; New York.

Lester, R. & Sotarauta, M. (toim) 2007 *Innovation, Universities and the Competitiveness of Regions*. Technology review, 214/2007. Tekes. Helsinki.

Shane, S. & Venkataraman, S. (2000) The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research. *The Academy of Management Review*, 25 217-226.

Sotarauta, M. & Pulkkinen, R. (2011) Institutional Entrepreneurship for Knowledge Regions: In Search of a Fresh Set of Questions for Regional Innovation Studies. *Environment & Planning C: Government and Policy*. 29 (1), pp. 96-112.

Sotarauta, M. (2016) *Leadership and the city: Power, strategy and networks in the making of knowledge cities*. Routledge; Abingdon, Oxon.

Storper, M. (2003) *Keys to the city: How economic, institutions, social interaction and politics shape development*. Oxford: Princeton University Press.

**Merkityksellinen
kaupunki
ratkaisuna ja
mahdollisuutena**



**Professori
Jari Stenvall,
Tampereen yliopisto**

Jari Stenvall on hallintotieteen professori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa sekä associate Oxfordin yliopistossa. Hän on arvioimassa muun muassa Paras-uudistusta, Kataisen hallituksen kuntiin kohdistuvia uudistuksia sekä sote- ja maakunta-uudistusta kuntien näkökulmasta.



**Dosentti ja tutkija
Ilpo Laitinen,
Tampereen yliopisto**

Ilpo Laitinen on dosentti ja hallintotieteen tohtori. Hän on Helsingin kaupungin liikelaitos Staran hallintojohtaja. Tällä hetkellä hän on Associate Oxfordin yliopistossa Meaningful Cities hankkeessa sekä senioritutkijana Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa.

Suomessa – kuten kaikkialla muuallakin – tulevaisuus riippuu paljolti kaupungeista ja niiden uudistumisesta sekä kaupunkien kyvystä keksiä itsensä uudelleen. Samalla kaupungeissa on edelleen valtavasti käytämättömiä voimavaroja. Tunnetut paikallishallinnon tutkijat Bruce Katz ja Jeremy Nowak (2018) ovat todenneet, että kaupungeissa hyödynnetään tyypillisesti vain 50 - 60 prosenttia niiden potentiaalista.

Voidaankin sanoa, että niissä yhteiskunnissa, joissa kyetään parhaiten hyödyntämään kaupunkien käyttämätön voimavara, on eniten edellytyksiä menestyä. Tämä vaatii kaikkien yhteiskuntaan kohdistuvien uudistusten, kuten maakunta- ja soteuudistuksen tarkastelua siitä näkökulmasta, mitä ne tarkoittavat kaupunkien ja kaupunkialueiden kannalta. Tarvitaan uusia lähestymistapoja, joiden avulla kaupunkien potentiaali kyetään hyödyntämään aikaisempaa paremmin.

Merkityksellisen kaupungin idea

Merkityksellinen kaupunki (meaningful city) on uusi lähestymistapa kaupunkien kehittämiseen. Ajatus on uusi siinä mielessä, että yksikään tunnettu kaupunki ei ainakaan vielä kutsu itseään merkitykselliseksi.

Kaupungin merkityksellisyys syntyy ihmiskeskeisyydestä. Merkityksellinen kaupunki kykenee luomaan edellytyksiä sille, että kaupungissa asuvat kokevat voivansa elää merkityksellisesti ja mielekkäästi. Se tarjoaa mahdollisuuksia, omaa elämäntilannetta ja -hallintaa tukevia palveluita ja yhteenkuuluvuutta. Oleellista on myös se, että merkityksellinen kaupunki luo edellytyksiä yritysille ja aktiiviselle kansalaistoiminnalle esimerkiksi järjestöissä.

Merkityksellisyys syntyy paitsi käytännön toiminnoista myös tunnetilasta. Merkityksellinen kaupunki on

siellä asuville tärkeä ja sitä halutaan kehittää. Merkityksellisellä kaupungilla on vahva, kiinnostava ja vetovoimainen identiteetti.

Meaningful cities -mallissa asukaslähtöinen, älykäs kaupunki on avoin, läpinäkyvä ja osallistava sosiaalinen rakenne, jonka toiminta tukee erilaisten toimijoiden (kuntalaisten, yritysten, julkisen hallinnon jne.) näkökulmista merkityksellisyyden ja mielekkyyden kokemusta. Julkisen hallinnon avoimuudella tavoitellaan luovaa ja joustavia ratkaisuja tuottavaa yhteistyötä kansalaisten, kuntalaisten, yritysten sekä julkisten palveluiden vuorovaikutuksessa.

Tarvitaan uusia lähestymistapoja, joiden avulla kaupunkien potentiaali kyetään hyödyntämään

Suomessa kaupungit ovat monella tavoin merkityksellisiä asukkailleen. Kuitenkin on epäselvää, mistä elementeistä merkityksellisyys syntyy. Kaupungin pitäisi olla tietoinen siitä, mitä valmiuksia sillä on merkityksellisyyden näkökulmasta, jotta näitä valmiuksia voidaan edelleen kehittää. Oxfordin ja Tampereen yliopiston yhteisessä tutkimuksessa, Meaningful city -hankkeessa ratkaistaankin kyseistä ongelmaa. Muutama on Suomesta Kuntaliiton ohella Turku, Tampere, Pori, Vantaa, Helsinki ja Oulu. Hankkeessa tarkastellaan ja kehitetään näiden edelläkävijäkaupunkien keskeisiä kehittämishankkeita merkityksellinen kaupunki -viitekehiksestä.ⁱ

Miksi merkityksellinen kaupunki?

Kaupunkitutkimuksessa keskeisiä havaintoja on se, että menestyviä kaupunkeja tulee kehittää kokonaisvaltaisesti. Kaupunkien kehittämisessä esimerkiksi talous ei yksin ratkaise. Vetovoima syntyy siitä, että ihmiset haluavat asua kaupungeissa ja kokevat sen merkitykselliseksi.

Merkityksellisyys on myös itsessään taloudellinen tekijä. Se tarkoittaa, että ihmiset – kuten myös järjestöt ja yritykset – haluavat käyttää aikaa ja energiaa kaupunkinsa ja sen toimintojen kehittämiseen. Mitä merkityksellisempi kaupunki on asujilleen, sitä enemmän asioita tehdään yhteistyölähtöisesti ja pai-

kalliset intressit huomioiden. Osallisuus, aktiivisuus, yhteiskehittäminen sekä ns. yhteistuotanto eli ammattilaisten ja asukkaiden yhteistyö palveluissa ovat merkityksellisen kaupungin keskeisiä tunnuspiirteitä. Ne tekevät kaupungeista tehokkaan, innovatiivisen, verkostoituneen sekä asukaslähtöisen.

Merkityksellinen kaupunki onkin älykkään kaupungin seuraava vaihe. Älykkään kaupungin kehitys on kulkenut kolmen sukupolven kautta. Ensimmäinen sukupolvi oli digitaalisen teknologian työntöön perustuva, toinen sukupolvi on painottanut kaupunkialustoja ja ekosysteemejä. Kolmas sukupolvi on ihmislähtöinen älykäs kaupunki. (Cohen, 2015.) Eri sukupolvet eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan kolmas sukupolvi sisältää edelliset kaksi sukupolvea. Keskeisiä fokusalueita ovat älykäs talous, älykäs liikkuminen, älykäs ympäristö, älykkäät ihmiset (kuntalaiset), älykäs asuminen ja älykäs hallinto. (Caragliu et al., 2011; Laitinen, Piazza & Stenvall, 2017; Laitinen, Stenvall & Virtanen, 2017.) Kaupunkien sisäinen dynamiikka ja kyky luoda verkostosynergiaa, osaamista ja tietoa ovat ratkaisevassa asemassa älykaupunkien kolmannessa sukupolvessa.

Merkityksellinen kaupunki vahvistaa nimenomaan sitä, että kaupungit pystyvät hyödyntämään potentiaalisuutensa kolmannen sukupolven älykaupungin kehittämisessä. Osallisuuden, tiedon jakamisen ja yhteiskehittämisen näkökulmat ovat keskeisiä esimerkiksi digitaalista toimintaa kehitettäessä. Digitaalisessa alustataloudessa ja siihen perustuvissa toimintamalleissa korostuu kaupunkien, järjestöjen ja yritysten kyky yhdessä hyödyntää ja kehittää palveluihin liittyvää osaamista. Vastaavasti digitaalisissa palveluissa korostuu usein palveluiden käyttäjien osallistuminen aktiivisesti toimintaan. Vaikkapa liikkumiseen liittyvää elämäntapaa kaupungit voivat vahvistaa luomalla siihen edellytyksiä. Teknologia puolestaan tuottaa muun muassa tietoa liikkumisen elämäntapavaikutuksista. Liikkumista koskevan valinnan tekee jokainen asukas henkilökohtaisesti.

Merkityksellinen kaupunki on ennen kaikkea ratkaisukeskeinen. Olemassa oleviin mahdollisuuksiin ja ongelmiin – kuten kaupunkilaisten kokemaan yksinäisyyteen tai turvattomuuteen – pyritään löytämään ratkaisuja yhteisesti ja yhteistyölähtöisesti. Tämä tuottaa myös merkityksellistä kaupunkia toiminnallisesti vahvistavan kehän.

On myös korostettava, että merkityksellinen kaupunki on arvo jo sellaisenaan. Jos kaupunki on merkityksellinen, se luo edellytyksiä omiin valintoihin perustuville, yhteisöllisyyttä ja muiden toimintaa kunnioittaville ratkaisuille. Kaupunkien merkitys ylipäänsä elämisen edellytyksiä ja elämäntapaa määrittävänä tekijänä kasvaa yhä useampien ihmisten asuessa kaupunkialueilla.

Merkityksellisen kaupunkikehittämisen haasteet

Olemme tässä kirjoituksessa korostaneet merkityksellistä kaupunkia arvokkaan, ihmislähtöisen ja ratkaisukeskeisen elämäntavan lähtökohtana sekä taloudellisenä mahdollisuutena. Suomenkin menestyminen riippuu kaupungeista ja niiden kyvystä käyttää muita tehokkaammin hyödyksi potentiaalisuutensa, mikä edellyttää merkityksellisen kaupungin kehittämistä.

Merkityksellisen kaupungin kehittämiseen liittyy ulkoisia ja sisäisiä haasteita. Keskeisin ulkoinen haaste liittyy julkisen hallinnon uudistuksiin. Pahimmillaan esimerkiksi maakunta- ja soteuudistus voi heikentää merkittäväällä tavalla kaupunkien kykyä kehittää toimintaansa kokonaisvaltaisesti ja nopealiikkeisesti. Keskeinen kysymys on, kyetäänkö kaupungeissa ratkaisemaan ihmisille ja kehitymiselle tärkeitä asioita resurssien pirstaloituessa yhä useammalle toimialle. Jos uudistus toteutuu, onko maakunnilla ylipäänsä halua ratkoa ongelmia kaupunkilähtöisesti?

Toinen haaste liittyy digitalisaatioon. Keskeinen kysymys on, toteutetaanko digitalisaatiota vain teknologia- ja lähtöisesti, jolloin inhimilliset tekijät voivat jäädä toissijaisiksi. Tällöin ehkä digitaalisuutta kehittävä kaupunkikin näyttää etäiseltä ja kylmältä.

Menestyviä kaupunkia tulee kehittää kokonaisvaltaisesti

Kolmas haaste on kehityksen nopealiikkeisyys ja selkeyden puute. Monet ratkaistavat ongelmat – kuten taloudelliseen kehitykseen kytkeytyvät asiat – muuttuvat nopeasti ja niihin sisältyvät syy-seuraussuhteet voivat olla vaikeasti hahmotettavissa. Kaupunkitoimijoiden tulee uusia ratkaisuja tehtäessä panostaa muun muassa ymmärrettävään viestintään ja vuorovaikutukseen kaupunkilaisten kanssa, jotta uusien linjausten merkitys avautuisi.

Neljäntenä merkityksellisen kaupungin kehittämisen haasteena näemme kaupunkeihin sisältyvän erilaisuuden. Kaupungeissa on lukemattomia erilaisia, ratkaisua vaativia ongelmia sekä asukkaita erilaisine toiveineen ja tarpeineen. Kaupunkien tulee kyetä reagoimaan erilaisiin tarpeisiin resurssiensa puitteissa kohdennetusti, mutta samalla kokonaisuus ja oikeudenmukaisuus huomioiden.

Viides haaste liittyy osallistumiseen. Merkityksellisyttä tuottavat asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa tärkeiksi kokemiinsa asioihin. Merkityksellisen kaupungin tulee kyetä luomaan käytäntöjä ja kulttuuria, joilla yhteiskehittäminen ja osallistuminen eivät ole vain näennäistä kuulemistä ilman kuulluksi tulemistä ja kehittymistä. Ongelmana voi olla myös tasapainon aikaansaaminen eri käsitysten välille. On selvää, että osallistumisen myötä kehittämiseen kanavoituu väistämättä erilaisia näkemyksiä ja intressejä.

Kuudes merkityksellisen kaupungin haaste on johtamisen ja hallinnan haaste. Kysymys on siitä, miten hallita ja pitää kasassa moninaista merkityksellistä kaupunkia. Minkälaisissa asioissa tarvitaan esimerkiksi yhtenäisiä ratkaisuja ja minkä tyyppisissä kysymyksissä toimitaan verkostomaisesti ja itseohjautuvasti? Haasteena on kyetä integroimaan merkityksellisyttä ja mielekkyyttä tuottavia käytäntöjä kaupungin kehittämiseen. Keskeistä on ylipäänsä saada aikaan merkityksellisyttä tuottavaa kulttuuria niin kaupungin hallintoon ja palveluihin kuin koko kaupunkiin.

Lähteet:

Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011) Smart cities in Europe. *Journal of urban technology*, 18(2), 65-82.

Cohen, B. (2015) The 3 Generations of Smart Cities. Inside the development of the technology driven city. *Fast Company*. 2015, August 10.

Katz, B., & Nowak, J. (2018) The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism. *Brookings Institution Press*.

Laitinen, I., Piazza, R. & Stenvall, J. (2017) Adaptive Learning in Smart Cities – The cases of Catania and Helsinki. *Sage Publications. Journal of Adult and Continuing Education*. Vol 23, Issue 1, 2017.

Laitinen, I., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2017) Älykäs Kunta, 252-264, teoksessa Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, Suomen Kuntaliitto, ACTA 264, Helsinki.

ⁱTutkimushankkeessa ovat mukana Ruth Yeoman and Marc Thomson Oxfordin yliopistosta sekä Jari Stenvall ja Ilpo Laitinen Tampereen yliopistosta ja Oxfordin yliopiston associate-tutkijoina. Tämä teksti perustuu määrittelyjen osalta osin Ruth Yeomanin tekemään hankesuunnitelmaan ja havaintojen osalta hankkeessa tehtyihin haastatteluihin.

Onko Suomi kaupungistunut kaupunkipolitiikan seurauksena?



**Emeritusprofessori
Hannu Tervo,
Jyväskylän yliopiston
kauppakorkeakoulu**

Kirjoittaja on (alue)taloustieteen emeritusprofessori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulusta. Hän toimii osa-aikaisesti Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen Kaupungistuva yhteiskunta –ohjelman BEMINE-konsortiossa.

Suomen kaupungistumisprosessi on käynnistynyt myöhemmin kuin monissa muissa maissa mutta ollut kuitenkin viime vuosikymmeninä nopeaa. Ihmisten ja yritysten sijaintivalinnat ovat kohdistuneet yhä useammin kaupunkien hyväksi. Esimerkiksi vuodesta 1990 lähtien maakuntien ykköskaupunkiseutujen väkimäärä on kasvanut 3,3 miljoonasta yli 4 miljoonan, kun reuna-alueilla väki on vähentynyt 1,7 miljoonasta alle 1,5 miljoonaan. Helsingin työssäkäyntialueen väestöosuus on 29 prosenttia – pian kolmasosa koko maan väestöstä.

Mikä on kaupungistumisen merkitys kansantaloudessa? Ensinnäkin kaupungistumisen myötä tuottavuus kasvaa, mikä luo kilpailukykyä, kasvua ja menestystä paitsi kasvualueille myös koko kansantalouteen. Keskittävässä aluekehityksessä jaettavaa syntyy paljon enemmän.

Toiseksi, henkeä kohti laskettu BKT kasvaa. Se on kasvanut kauttaaltaan Suomessa jo pitemmän ajan kuluessa, ja vieläpä köyhimmillä alueilla vauraita alueita nopeammin. Siis kaupungistumisesta ja toisaalla tapahtuneesta autioitumisesta huolimatta hyvinvointi- ja tulotaseroerot ovat tasoittuneet alueiden kesken.

BKT:lla mitaten alue-erot ovat edelleen suurehkot, mutta asukkaiden käytettävissä olevia tuloja mitapuuna pitäen jo selvästi pienemmät. Hyvinvointipolitiikka, jota aluenäkökulmasta myös suureksi aluepolitiikaksi on kutsuttu, tasoittaa koko ajan paitsi yksilöiden myös alueiden välisiä tuloeroja. Karkeasti

katsoen julkista rahaa siirtyy etelästä pohjoiseen ja kaupungeista maaseudulle.

Keskittymisen logiikka vahvistaa vahvoja

Mutta onko itse kaupungistumiskehitys harjoitetun politiikan seurausta vai markkinoiden toiminnan tulos? Aluksi vastaus lyhyesti, sitten perustellen: talouden luontainen kehitys on ollut avainasemassa – Suomi on kaupungistunut, vaikkei siihen ole poliittikalla erityisesti pyrittykään, monasti päinvastoin.

Kaupunkien kasvun taustalla ovat itse itseään vahvistavat voimat, minkä seurauksena kehitys kerran liikkeelle lähdettyään myös etenee nopeasti. Rautaisen keskittymisen logiikan mukaan yritykset ja työpaikat syntyvät sinne, missä jo on yrityksiä ja työpaikkoja, eli ennestään vahvoin keskuksiin. Keskittymisen kehä on lähtenyt pyörimään teollistumisen myötä ja vahvistunut edelleen palveluvaltaisuuden kasvaessa. Monet kriittiset alueellisen kilpailukykyyn tekijät kuten alueiden osaamispääoma, innovaatiokyky, saavutettavuus ja suuruus suosivat dynaamisia kaupunkitalouksia.

Varhaisessa aluepolitiikassa kaupungeilla ei ollut juurikaan roolia. Päinvastoin, kehitysaluepolitiikalla haluttiin tukea heikkojen alueiden kasvua Pohjois- ja Itä-Suomessa. Tosin kasvukeskuspolitiikka oli vahvasti esillä 1960- ja 70-luvuilla, tavoitteena teollisuuskylien synnyttäminen maaseudulle, ei niinkään kaupunkien kasvun tukeminen. Kasvukeskuspolitiikka jäi enemmän suunnitelmiksi kuin toteutuneeksi

politiikaksi. Toinen kaupunkeja koskeva politiikan muoto on ollut rakennemuutospolitiikka, joka nousi esille lähinnä erityisohjelmien muodossa 1980-luvulta lähtien siinä vaiheessa, kun Suomessakin alkoi syntyä rakennemuutoksista kärsiviä teollisuuskaupunkeja.

Kolmas varhainen kaupunkipolitiikan muoto oli liialliseksi nähdyn kasvun rajoittaminen Helsingin seudun ”ruuhka-alueella”. Alueellisesti rajattuja investointiveroja otettiin käyttöön kahteen otteeseen 1970- ja 1980-lukujen korkeasuhdanteiden aikana, mutta niiden merkitys oli vähäinen. Helsingin seudun kasvun rajoittamiseen liittyivät myös 1970-luvulla suunnitellut hajasijoitustoimenpiteet, joista kuitenkin vain pieni osa toteutui. Samalla tavoin 2000-luvulla alkaneen alueellistamisen merkitys on jäänyt pienehköksi.

Hyvinvointi-Suomi tarvitsee sekä vahvoja, kasautumishyötyihin nojaavia kaupunkitalouksia että elävien kylien maaseutu-Suomea

Suomi kaupungistui politiikasta huolimatta

Myöhempää kaupunkipolitiikkaa ovat leimanneet monet epäjatkuvuudet ja tempoilut, toimien jäädessä hajanaisiksi. 1980-luvulta lähtien aluepolitiikkaa ryhdyttiin suuntaamaan keskusten kehittämiseen. Synnytettiin esimerkiksi aluekeskusohjelma, osamiskeskusohjelma ja kaupunkivetoinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma KOKO, jotka kaikki olivat verraten lyhytikäisiä.

Suurimpiin kaupunkeihin kohdistuva politiikka nostettiin esiin 2000-luvun hallitusohjelmissa. Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan kaupunkikeskusten tulee muodostua metropolialueesta, vahvoista kaupunkikeskuksista sekä maaseutukeskuksista. Käytännössä toimet jäivät pieniksi. Myös metropolipolitiikkaa on toteutettu hajanaisesti kärkihankkeiden avulla valtion ja kuntien yhteistyönä. Metropolipolitiikkaan liittyy vahvaa retoriikkaa, mutta käytännössä monet sen nimissä syntyneet hankkeet toteutettaisiin muutenkin.

Edellisen lyhyen katsauksen ilmeinen päätelmä on, että Suomi on kaupungistunut harjoitetusta politiikasta huolimatta. Sen sijaan osaamisen levittämisellä on ollut vaikutusta: erityisesti korkeakoulujen perustaminen maakuntakaupunkeihin vaikutti suuresti näiden kaupunkien ja koko Suomen alue- ja kaupunkirakenteen kehittymiseen.

Ihmiset työpaikan vai työpaikat ihmisen perässä?

Ihmisten ja yritysten sijaintivalinnat ratkaisevat myös jatkossa alue- ja kaupunkikehityksen suunnan. Nostan esille kaksi tulostamme käynnissä olevan Suomen Akatemian Kaupunkitutkimusohjelman BEMINE-konsortiohankkeesta. Aluekasvun luonnetta koskevissa tutkimuksissa havaittiin, että ihmiset keskimäärin seuraavat työpaikkoja, mutta koulutustason kasvaessa vaikutussuunta kulkeekin yhä enemmän toisinpäin (Tervo, 2016; Østbye ym., 2018). Tietovaltaisessa, luovassa taloudessa työpaikat seuraavat ihmisiä. Dynaamisissa aluetalouksissa kasvu on tarjontajohteista. Miellyttävä, puoleensa vetävä asuinympäristö on yhä tärkeämpi alueen kilpailukykytekijä. Toisille se voi olla dynaaminen kaupunkikeskus, toisille sen muodostaa rauhallinen luontoympäristö.

Toisessa BEMINE-tutkimuksessa analysoitiin väestötietojen avulla kaupunkien ja eri tyyppisen maaseudun vuorovaikutussuhteita ajanjaksolla 1990-2015 (Tervo ym. 2018). Tulokset osoittavat Suomessa vahvana edenneen kaupungistumisen vaikuttavan samalla ympäröivien alueiden kehitykseen, erityisesti maaseudun paikalliskeskuksiin ja kaupungin läheiseen maaseutuun. Nämä vaikutukset ovat positiivisia vähemmän kaupungistuneissa maakunnissa ja negatiivisia kaupungistuneimmissa maakunnissa. Sen sijaan ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun väestökehitykselle urbanisaation etenemisellä ei ole merkitystä, ei negatiivista eikä positiivista.

Syvän maaseudun autioituminen ei nivoudu (enää) kaupungistumiseen – tämän Suomen aluekehityksen kipeän ongelman ratkaisut tulee etsiä muualta. Harvaan asuttujen syrjäalueiden ”kilpailukyky” asumisen alueina on turvattava toimivien liikenneyhteyksien ja muun infran ylläpidon avulla.

Kaupunkien kasvua ei pidä kahlita

Mitä edessä? Hyvä aluekehitys voi olla ja onkin erilaisuutta, mutta ei eriarvoistavaa. Hyvinvointi-Suomi tarvitsee sekä vahvoja, kasautumishyötyihin nojaavia kaupunkitalouksia että elävien kylien maaseutu-Suomea. Helsingin metropolialue on tärkeä maan kehityksen kannalta. Samoin tärkeitä ovat eri puolilla maata sijaitsevat vahvat kasvukeskukset, jotka muodostavat kilpailukykyisten kaupunkien verkoston kehityskäytävineen.

Meneillään olevassa maakuntauudistuksessa kaupunkien keskeinen rooli pitää kirkkaana tiedostaa

Kaupungistumiskehitys jatkuu politiikasta riippumatta, mutta toki politiikka on nyt ja tästä eteenpäinkin tärkeää kaupunkien kehityksen ohjaamisessa. Meneillään olevassa maakuntauudistuksessa kaupunkien keskeinen rooli pitää kirkkaana tiedostaa. Kaupunkien kasvua ei pidä kahlita vaan kehitysmahdollisuuksia tukea. Kaupunkipolitiikan tärkeimmät osa-alueet nyt niin kuin jatkossakin kytkeytyvät liikenneinfrastruktuurin ja saavutettavuuden parantamiseen, innovaatioiden ja osaamisen edistämiseen sekä yliopistosektorin kehittämiseen, maahanmuuttopolitiikkaan ja yhdyskuntarakenteen ohjaamiseen.

Lähteet:

Tervo H. (2016) Do people follow jobs or do jobs follow people? The case of Finland in international context. *Journal of Regional Analysis and Policy* 46: 95-109.

Tervo H., Helminen V., Rehunen A. & Tohmo T. (2018) Onko urbanisaatio maaseudun turma? Kaupunkien väestönkasvun vaikutukset erityyppisen maaseudun väestökehitykseen Suomessa ajanjaksolla 1990–2015. *Yhteiskuntapolitiikka* (tulossa)

Østbye S., Moilanen M., Tervo H. & Westerlund O. (2018) The creative class: do jobs follow people or do people follow jobs? *Regional Studies* (tulossa)

**Kasvava,
vaurastuva,
kurjistuva ja
monimuotoistuva
kaupunki on
osa suomalaista
yhteiskuntaa**



Professori **Mari Vaattovaara,** Helsingin yliopisto

Mari Vaattovaara on kaupunkimaantieteen professori Helsingin yliopistolla.

Vuonna 2013 Vaattovaaralle myönnettiin Helsingin yliopiston J. V. Snellman - palkinto ansiokkaasta toiminnasta tieteellisen tiedon välittäjänä. Vuonna 2015 Mari Vaattovaaralle myönnettiin myös Kultainen Helsinki-mitali.

Yli 40 prosenttia koko Suomen väestönkasvusta tuli viime vuonna yksin Helsinkiin. Pääkaupunkiseutu puolestaan on usean vuosikymmenen ajan – joka ikinen vuosi – kasvanut useamman keskikokoisen kunnan väkimäärän verran. Vastaavasti Helsingin seudun ulkopuolinen Suomi ei kokonaisuutena kasvanut lainkaan viime vuonna.

Samalla on jo pitkään tiedetty, kuinka Helsingin seudun merkitys työpaikkakeskittymänä on aivan omaa luokkaansa. Lähes kolmannes kaikista maan työpaikoista ja samansuuruinen osuus kansantuotteen tuotannosta on Helsingin seudulla. Myös useat kansantalouden uudeksi tukijalaksi ennakoidun palveluviennin toimialat keskittyvät Helsinkiin ja pääkaupunkiseudulle. Esimerkiksi televiestinnän, rahoituspalveluiden sekä elokuva- ja televisio-ohjelmatuotannon työpaikoista yli puolet on Helsingissä. Myös useiden muiden uusien toimialojen työpaikat ovat hakeutuneet pääosin pääkaupunkiseudulle ja muutamaa muuhun suurimpaan kaupunkiin.

Vaikka yksi hallituksen keskeisistä hallitusohjelmaan kirjatuihin tavoitteisiin on ”nostaa Suomen talous kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus”, ei kaupunkeihin tai Helsinkiin kiinnitetä hallitusohjelmassa juurikaan huomiota. Se ei ole ollut tapana myöskään aikaisemmissa hallitusohjelmissa.

Vaikka kaupungistuminen on myös Suomessa ollut käynnissä jo hyvät 50 vuotta, ei tämän ilmiön luomiin mahdollisuuksiin tai ongelmiin lainkaan kiinnitetä

huomiota valtakunnantason politiikassa. Saimaan-norppakin on tunnistettu valtakunnantason politiikan kohteeksi (Hallitusohjelma s. 25) selkeämmin kuin Helsinki, pääkaupunkiseutu tai suurimmat kaupungit erityispiirteineen.

Kaupunkeihin on kasaantunut kasvun, uusien toimialojen ja tuottavuuden lisäksi myös köyhyyden, työttömyyden ja eriytymisen ongelmat

Köyhyyttä ja huono-osaisuutta on pitkään pidetty erityisesti syvän maaseudun ongelmana. Vieläkin keskustelun kääntyessä kysymyksiin työttömyydestä tai köyhyydestä, esimerkiksi ajankohtaisen aktiivimalli-kesustelun yhteydessä, ryhdytään julkisuudessa puntaroimaan Kainuun työttömiä. Edelleen siis ajatellaan köyhyyden ja työttömyyden olevan erityisesti Suomen itäisten ja pohjoisten alueiden erityisongelma. Samalla kuitenkin unohdetaan, että myös työttömyys on erityisesti Uudenmaan ja muiden suurempien kaupunkien ongelma. Kun esimerkiksi Kainuussa työttöminä on vajaat 5 000 ihmistä, on Uudenmaan työttömien lukumäärä lähempänä sataa tuhatta.

Pääkaupunkiseudun ja erityisesti Helsingin väestönkasvun ja kukoistuksen taustalta löytyy koko joukko aivan uudenlaisia väestörakenteen, segregaaion sekä köyhyyden tai toimeettomuuden haasteita ja ongelmia, joiden tunnistamiseksi tai hoitamiseksi tarvitaan kaupunkeihin kohdistuvaa herkkäpiirteistä tarkastelua sekä aivan erityistä resursointia ja toimenpiteitä. Nostan seuraavassa esiin kolme kiiltävän

kasvun takana piilevää erityistä ongelmaa, joiden toivoisin muodostavan osan uuden kaupunkipolitiikan erityistä sisältöä.

Väestönkasvun rakennemuutoksen katala puoli

Helsingin ja pääkaupunkiseudun väestönkasvun oletetaan perustuvan pääosin muualta Suomesta varastettuun väestönkasvuun. Nopean kasvun kadehtimisen tiimellyksessä on kokonaan jäänyt huomaamatta, että työikäisten määrän kasvu johtuu tällä hetkellä Helsingissä lähes kokonaan ulkomaalaistaustaisesta väestöstä. Koska kantaväestöön kuuluvien yli 40-vuotiaiden määrä on vähentynyt ja tulee vähenemään edelleen, on tuleva väestönkasvu sisällöltään selvästi aikaisemmasta poikkeavaa. Asiaa ei tee hankalaksi niinkään muutoksen sisältö kuin se, ettei sitä mahdollisine haasteineen ole lainkaan kansallisella tasolla tunnistettu huolimatta siitä, että vastaavaa kehitystä ei Suomessa ole koskaan aikaisemmin ollut.

Saimaannorppakin on tunnistettu valtakunnantason politiikan kohteeksi selkeämmin kuin suurimmat kaupungit

Alueellinen eriytyminen tai segregatio

Meillä on totuttu ajattelemaan, että alueelliset erot kaupunkiseutujen sisällä ovat kansainvälisesti vertailen pieniä ja että tilanne on tässä suhteessa hyvä. En kuitenkaan ole varma, kuinka osuva tämä kuvaus on. Jos koulutuserot pääkaupunkiseudun eri alueiden välillä ovat kuusinkertaiset ja tuloerot kolminkertaiset, ja jos kasautunut huono-osaisuus maan pääkaupungin sisällä lähes 90 prosenttisesti keskittyy yhdeksi isoksi alueeksi, jonka sisällä yli 40 prosenttia ihmisistä elää monitasoisesti huono-osaisissa naapurustoissa, ei ehkä ole enää asianmukaista sanoa, että alueelliset erot ovat pieniä. Pikemminkin tulee pohtia segregatian mahdollisia vaikutuksia ihmisten paikalliseen hyvinvointiin ja esimerkiksi joidenkin väestöryhmien lähtömuuttoon. Sen lisäksi on syytä kysyä, missä määrin paikalliset palvelurakenteet (koulut, terveysasemat ym.) pystyvät ns. raskaan väestöpohjan alueilla kohtaamaan niihin kohdistuvat paineet.

Tästä näkökulmasta resurssienjaon valtakunnalliselle uudelleenarvioinnille olisi välitöntä tarvetta.

Nuorten kouluttamattomien tulevaisuus

Korkeasta koulutustasosta huolimatta Helsingissä on enemmän vain perusasteen koulutuksen suorittaneita 25–29-vuotiaita nuoria kuin maassamme keskimäärin. Samalla koko maassa joka viides poika ja 10 prosenttia tytöistä jättää koulutuksen vain peruskoulun varaan.

Yhteiskunta muuttuu nopeasti yhä enemmän tietoa ja osaamista vaativaksi ja juuri kouluttamattoman väestön työpaikkojen määrä on romahtanut. Lähes 900 000 työpaikasta jäljellä on enää vajaat 300 000 eli lähes kaksi kolmannesta ei-ammattitaitoisen työvoiman työpaikoista on kadonnut vajaassa kolmesakymmenessä vuodessa (Myrskylä 2017). Määrä vastaa melko tarkalleen ns. suuren muuton aikana tapahtunutta maataloustyöpaikkojen vähenemistä, jota edelleen pidetään historiallisen suurena rakenteellisenä murroksena.

Tilannetta Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla ei lainkaan helpota se, että alueen peruskoulun jälkeinen koulutustarjonta houkuttelee koko Suomen nuorisoa. Seppo Monten on kuvannut, kuinka ammatillisen koulutuksen paikat tahtovat houkutellessa myös valtakunnallisesti ”pitäjien parhaita” ja paikallisten nuorten mahdollisuudet saada koulutuspaikkoja peruskoulun jälkeen edelleen heikkenevät. Uudenlaisen rakenteellisen työttömyyden riski on kouluttamattomille hyvin korkea. Koulutusta vaille jääneiden työllisyysaste on vain 40 prosenttia ja putoaa edelleen, kun korkeasti koulutetuilla työllisyysaste on 80 prosenttia.

Lopuksi

Olen kirjoituksessani kuvannut sitä, kuinka kaupungit, erityisesti pääkaupunkiseutu vetävät suomalaisen yhteiskunnan kasvua samalla, kun niiden kannettavaksi on siirtynyt yhteiskuntamme uusimmat ja kenties haastavimmat ongelmat. Koko Suomen kirjo sekä kasvun että eriytymisen näkökulmasta on jo nyt tunnistettavissa yksin Helsingissä.

Vaikka valtakunnan tason politiikassa ei nimenomaisesti pidä asettaa eri alueiden ongelmia tai ratkaisuja niiden eripiirteisyydestä johtuen vastakkain tai samaan koriin, kansakunnan tason tavoitteisiin päästäksemme myös hallituksen on välttämätöntä kiinnittää huomio suurimpien kaupunkien erityispiirteisiin – niin kasvun ja kehityksen tukemiseen kuin ongelmien hoitamiseenkin. Helsinkiä tai suurimpia kaupunkeja ei voi jättää yksin ratkomaan ongelmiaan eikä edes ponnistelemaan kasvun tavoittelussaan.

2020-luvun kaupunkipolitiikan tulee perustua paikalliset erityispiirteet huomioon ottavaan kehittämiseen

2020-luvun kaupunkipolitiikan tulee perustua paikalliset erityispiirteet huomioon ottavaan kehittämiseen. Valtakunnan tasolle projisoitujen yleisten puheen- vuorojen aika on ohi. Ne eivät parhaista pyrkimyksistään huolimatta onnistu kuvaamaan tai jäsentämään kaupunkeihin keskittyvien ongelmien vakavuutta tai auttamaan uudentyyppisten haasteiden ratkaisussa. Myös tarjolla olevat mahdollisuudet jäävät hajautetuina voimin käyttämättä – ja hallitusohjelman visio yhdessä rakennetusta Suomesta toteutumatta.

Lähteet:

Hallitusohjelma 2015 <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>

Kortteinen, M. & Vaattovaara, M. (2015) Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):6, 562-574

Logan, J. R. (2014) (ed.) Diversity and Disparities: America Enters a New Century. New York: Russell Sage Foundation. E-book downloadable from: https://www.russellsage.org/sites/all/files/logan_diversity_fullbook.pdf

Karisto, A. & Montén, S. (1996) Lukioon vai ei. Tutkimus alueellisista eroista helsinkiläisten lukionkäynnissä ja lukiolakkautusten vaikutuksista. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:6

Myrskylä, P. (2017) [file:///sak-katoavat-tyopaikat-tyolisten-maaran-ja-rakenteen-kehitys%20\(2\).pdf](file:///sak-katoavat-tyopaikat-tyolisten-maaran-ja-rakenteen-kehitys%20(2).pdf)

Kaupunki- kehityksen järjet – kurkistuksia kaupunkien ja kaupunki- tutkimuksen suuntaviivoihin



Professori **Jarmo Vakkuri,** Tampereen yliopisto

Jarmo Vakkuri toimii kunnallistalouden professorina ja julkisen talousjohtamisen tutkimusryhmän johtajana Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hänen tutkimusintressinsä liittyvät mm. kunta- ja julkisen talouden rakennemuutoksiin, julkisten palvelujen tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen, kestävän kaupunkitalouden ymmärtämiseen sekä hybridiorganisaatioiden arvioinnin, mittaamisen ja johtamisen ongelmiin.

Kestävä kaupunkikehitys edellyttää rationaalisia päätöksiä. Tämän miltei vastaansanomattoman ja aikaamme oleellisella tavalla kuvaavan lausahduksen osaamme toistaa sujuvasti. Olemme kuulleet sen erilaisissa kaupunkikehityksen seminaareissa ja mediakeskusteluissa. Olemme ehkä lukeneet sen kaupunkikehityksen tutkimuksista ja oppaista. Järki siis määrätköön suuntaa, jolla tulevaisuuden kaupunkimme kehittyvät.

Järkeä on kuitenkin monenlaista, erilaisista ajatusrakennelmista kumpuavaa ja erilaisiin tilanteisiin ja käyttötarkoituksiin soveltuvaa. Kaupunkikehitys on tosiasiaassa monimutkainen ilmiö. Kaupunkeja koskeva tutkimus ei pysty järkeistämään kaupunkikehitystä kokonaisvaltaisesti. Ennemmin se tuottaa mosaiikkimaisen kuvauksen kehityssuunnista, mahdollisuuksista ja riskeistä, siis osittaisia totuuksia monimutkaisesta kokonaisuudesta. Tutkimus voi joskus vahvistaa kaupunkien toimintaan liittyvää institutionaalista monitulkintaisuutta, kun sen monen mielestä piti enemmänkin vähentää epämääräisyyttä.

Omassa ajattelussani institutionaalinen monitulkintaisuus – kaupunkikehityksen ”monet järjet” – ei ole päättelyprosessin lopputulos, vaan ennemminkin ajattelun lähtökohta (Vakkuri 2010). Kaupunkikehityksen ymmärtäminen monimuotoistuvassa, -kulttuuristuvassa ja -paikkaistuvassa yhteiskunnassa edellyttää kaupunkien toiminnan moniäänisyyden tunnistamista. Annetaan tällaisen näkökulman viitoittaa tätä puheenvuoroa, jossa tarkastelen kaupunkikehityksen

suuntia erilaisina, joskus toisiaan täydentävinä, joskus kilpailevina tai jopa toisilleen vastakkaisina rationaliteetteina.

Hallinnollinen ja tilallinen järki kaupunkien kehityksessä

Kaupunkikehityksen suunta määrittäyty hallinnollisen ja tilallisen välisessä suhteessa. Hallinnollinen rationaliteetti määrittää suomalaisen kaupungin osana julkisen hallinnon järjestelmän kokonaisuutta, johon kytkeytyvät niin poliittis-hallinnollisen järjestelmän uudistaminen, veroeurojen allokaatio, demokraattisen prosessin legitimitetti kuin koko hyvinvointiyhteiskunnan uudelleenarviointi. Kaupungeille on tässä oma muuta toimijaverkostoa täydentävä paikkansa. Rooli voi näyttäytyä erilaisena, kun sitä tarkastellaan kaupunkien omaehtoisen kehityksen näkökulmasta, jossa kaupungit ja kaupunkiseudut nähdään keskeisinä taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kehityksen ajureina. Tämä rationaliteetti korostaa kaupunkiseutujen endogeenisen kasvun edellytyksiä, toki myös kasvun ei-tavoiteltuja sivuvaikutuksia.

Taloudellisessa merkityksessä kaupungit ovat sekä julkisia organisaatiotalouksia että julkisen paikallistalouden kokonaisuuksia. Ne vastaavat monista kansalaisille tärkeistä palveluista, kuten koulutuksesta ja sivistyksestä, mutta ovat myös institutionaalis-toiminnallisia alustoja ja tiloja, joihin ihmiset, järjestöt, yritykset ja muut toimijat kiinnittyvät. Kaupunkien

toiminnalla on merkittäviä ulkoisvaikutuksia. Ei ole yllättävää, miten eri puolilla maailmaa kaupunkien poliittista roolia vahvistaa ajatus kaupunkivaltioiden uudelleen rakentumisesta, jota vauhdittavat niin yhteiskuntien (julkis)hallinnollisten järjestelmien muutos, kaupunkien suhteelliseen kokoon liittyvä ketteryys kuin kaupunkiseutujen rooli uusien teknologioiden ja liiketoimintaklustereiden solmukohtina.

Hallinnollisen ja tilallisen rationaliteetin välinen tasapaino ei ole helppo yhtälö. Nykykeskustelusta voi päätellä ainakin sen, että tätä tasapainoa etsitään voimakkaasti kaupungistuvissa yhteiskunnissa, kuten Suomessa, myös tulevat vuosikymmenet. Kaupunkien roolien moninaisuuden tunnistaminen on keskeinen osa tasapainon etsintää ja hallintaa.

Osittainen ja kokonainen järki kaupunkien hallinnassa

Kaupunkipoliittikkaa ohjaa jännite kilpailun ja yhteistyön välillä. Tämän ilmentymänä suomalaisessa kielenkäytössä on jo pitkään hyödynnetty osaoptimoinnin käsitettä. Osaoptimointia voidaan havaita useallakin tasolla. Kaupunkioorganisaatioiden sisällä hallinnonalojen toimet voivat vaikeuttaa koko kaupungin tavoitteiden saavuttamista. Kaupunkiseudun sisällä kuntien välinen kilpailu, erikoistuminen ja yksittäiset intressit voivat heikentää kaupunkiseudun strategian toteutumista. Lisäksi voidaan ajatella yleisempi systeeminen taso, jossa kaupungit osaoptimoivat, mutta niin tekevät myös esimerkiksi yritykset, maanomistajat ja palvelukehittäjät. Yritystoimijoiden toimenpiteet voivat säilyttää kustannuksia ja haittoja veronmaksajille ja kaupungille, tai vastaavasti kaupunkien päätökset voivat kertautua kansalaisten ja yritysten suurempina kustannuksina palveluun pääsyssä, yritysten sijoittumisessa tai kansalaisen oman elämän hallinnassa.

Mielenkiintoinen tutkimuksen näkökulma on pyrkimys ymmärtää, miten erilaisista taustoista ja professioista koostuva päätöksentekijöiden joukko kykenee sovittamaan erilaisia intressejä, ja miten tällaiset prosessit tuottavat sivutuotteina ns. rajaobjekteja (boundary object). Yhteensovittamisen prosessissa hyödynnetään erilaisia likimääräistyksiä, menetelmiä ja mittareita, joilla luodaan yhteinen kieli ja ajatusten järjestelmä.

Vaikka arkkitehdit, palvelukehittäjät ja talousjohtajat miettivät kaupunkikehityksen ongelmaa hyvinkin erilaisista näkökulmista, onnistunut kehitysprosessi edellyttää pienimpiä yhteisiä nimittäjiä, joiden avulla keskustelua käydään ja erilaisten kehittämisvaihtoehtojen arvoa määritellään. Nämä pienimmät yhteiset nimittäjät ovat vain osatotuuksia ja likimääräistyksiä ongelmasta, mutta toimivat välineinä eri näkökulmien

yhteensovittamisessa (Karppi, Vakkuri & Immonen 2017). Näiden prosessien kehittämisessä on vielä kovin paljon tehtävää, kun mietitään esimerkiksi ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita tai maakuntaudistuksen ja kaupunkipolitiikan välistä suhdetta (vrt. www.bemine.fi). Tarvitaan uudenlaisia dialogisuuden muotoja.

Kaupunkikehityksen hallinnan ratkaisut ovat tosiasiasa pirullinen ongelma

Ei tietysti ole olemassa politiikasta, instituutioista ja toimijoista irrotettua ”kokonaisuutta”, joka voitaisiin yksiselitteisesti määrittää. Osaoptimointi ei ole vain haitta, josta täytyisi kaikissa olosuhteissa päästä eroon kaupunkien toiminnassa. Osittainen optimointi on aina myös instituutioiden välistä poliittista työnjakoa, erikoistumista ja ydinkompetenssien kehittämistä. Kilpailun dynamiikka voi myös parantaa kaupunkitalouksien tuottavuutta. Kyse on siitä, miten paikallisten ratkaisujen, lokaalin järjen, synnyttämiä vaikutuksia kanavoidaan ihmisten ja kansalaisten parhaaksi. On myös niin, että kaikki osaoptimointi ei ole tehokasta työnjakoa. Ratkaistava ongelma on se, miten kaupunkiseudut kykenevät tunnistamaan kilpailun ja yhteistyön väliset suhteet. Liiallisen osaoptimoinnin kustannukset olisi kyettävä avaamaan.

Julkinen ja yksityinen järki, vai kaupunki hybridijärjestelmänä

Vaikka päätöksenteon arki-intuitio kehottaa usein välttämään asioiden sekoittumista ja epäselvyyttä, toimintojen sekoittumisessa voi olla myös järjen hiven. Yhteiskuntien toiminnassa tästä on esimerkkinä varsin mustavalkoinen jako julkiseen ja yksityiseen ”sektoriin”, ”organisaatioon” ja ”toimintaan”. Jako selittää järjestelmien kehittymistä, mutta rajoittaa tapamme tulkita maailmaa ja sen muutosta.

Mietitään kaupunkien toimintaa: se voidaan ymmärtää hybridihallinnan järjestelmänä, jossa tosiasiasa sekoittuvat useat yksityisen ja julkisen toiminnan peruspiirteet. Toimintojen omistussuhteet voivat olla niin julkisia kuin yksityisiä. Monien kaupunkikehityksen hankkeiden rahoitus organisoidaan julkisen ja yksityisen yhteistyönä (vrt. allianssimallit, PPP-järjestelyt). Tehtävien toteuttamisessa sekoittuvat erilai-

set institutionaaliset logiikat, esimerkiksi julkisen arvonmuodostuksen prosessit ja liiketaloudellisen kannattavuuden päämäärät. Tehtävien koordinaatio ja kontrollit rakentuvat usein myös yksityisen ja julkisen yhteistyönä. (Johanson & Vakkuri 2017.)

Julkisen ja yksityisen sekoittuminen aiheuttaa johtamisen, sääntelyn ja tilivelvollisuuden ongelmia. Se voidaan kuitenkin ymmärtää myös lähtökohtana kaupunkikehitykselle, joka tapahtuu ja jota voidaan hyödyntää. Pohdittaessa esimerkiksi teknologisten kehityshyppöjen vaikutusta julkisen ja yksityisen suhteisiin, liikkumiseen, kommunikaatioon sekä palvelujärjestelmien ja -alustojen talouteen on vaikea nähdä, miten kaupungit voisivat olla tämän kehityksen ulkopuolella. Päinvastoin, voidaan ajatella että kaupungit hybridihallinnan järjestelminä ovat merkittäviä toimijoita, jotka parhaimmillaan kykenevät luomaan monenlaista arvoa kaupunkilaisten ja kansalaisten elämään, ja jotka osaavat määrittää, arvioida ja mitata erilaisia arvonmuodostuksen lajityyppejä (vrt. <https://hyper.uta.fi/>). Tämä on tarpeen, jotta voi tietää miten ja kenelle kaupunkien tavoitellun kehityksen arvo lopulta kanavoituu.

Tutkimuksen järki kaupunkikehityksen palveluksessa

Tutkimus on itsessään pitkälle erikoistunut järjestelmä, altis omanlaiselleen osaoptimoinnille ja erilaisten kaupunkisuunnittelun, -hallinnan ja päätöksenteon koulukuntien välisille eroille. On varmasti myös niin, että kaupunkikehityksen hallinnan ratkaisut ovat tosi-asiassa pirullinen ongelma. Joskus tutkimus voi toki tuottaa valmiita ratkaisuja, joskus valmiilta näyttävät ratkaisut määrittelevät lähinnä seuraavan kehitysvaiheen uudenlaiset ongelmat. Toisaalta jos kehityksen dilemmat olisi mahdollista ratkaista yksittäisillä kunniasajatuksilla, kaiken älykäs ihminen olisi tämän jo tehnyt. Ehkei kaupunkien(kaan) kehittämisen historia ole täydellisen tehokas.

Iso osa kaupunkien hallinnasta, johtamisesta ja taloudesta on huomion kiinnittämistä. Tutkimuksen on mahdollista lisätä sytykettä tähän prosessiin tarjoamalla innovatiivisia välineitä huomion kiinnittämiseen. Esitän kaksi tähän liittyvää ajatusta suomalaisesta kaupunkitutkimuksesta. Ensiksi, tutkimuksen tapa kiinnittää huomiota kaupunkikehityksen keskeisiin kysymyksiin on pirstaleinen. Kaupunkeja koskeva tutkimus Suomessa on hajallaan erilaisissa yksiköissä, yliopistoissa ja muissa instituutioissa. Kaupunkeja koskevaa tutkimusta tehdään erilaisissa tiedekunta-,

school- yms. rakenteissa, jotka palvelevat yliopistojen strategioihin liittyviä tarpeita, mutta joiden rajat ylittävä koordinaatio on vain pienimuotoista. Samalla tutkimuksen monipuolisten kansainvälisten verkostojen hyödyntäminen suomalaisessa kaupunkipoliittisessa päätöksenteossa jää aika sattumanvaraiseksi. Suomalaisessa viitekehyksessä tehdään paljon hyvää kaupunkikehityksen hallintaa tukevaa kansallista ja kansainvälistä tutkimusta. Sen jalostumista kaupunkipoliittiseen päätöksentekoon olisi tärkeä miettiä.

Toiseksi, päädyn tähän kirjoitukseen pohjautuen ajattelemaan myös niin, että kaupunkia koskeva tutkimus olisi perusteltua määritellä nykyistä laaja-alaisemmin. Liian usein tutkimuksen ja käytännön välistä yhteyttä etsitään funktionaalisella otteella pohtimalla, mitä nykymuotoiset kaupungit tekevät ja miten tutkimus voisi edistää konkreettisten päätösprosessien toteuttamista. Toisaalta, kun mietitään kaupunkien tehtäväkentässä tapahtuvia muutoksia, kaupunkien voimakkaasti vahvistuvaa roolia yhteiskunnissa ja maailmantaloudessa sekä kaupunkia tiloina ja alustoina, nähdään että kaupunkia koskeva tutkimus yhdistyy suureen joukkoon muita talouden, hallinnan ja instituutioiden tutkimusteemoja ja -ryhmiä. Keskeinen kysymys voikin olla se, miten tämän laajemman kehän tutkimusryhmistä voisi muodostua uudenlainen innovatiivinen tutkimusalusta ja -verkosto, jota ohjaisi merkittävästi ryhmien oma tutkimuseetos.

Tieteen palo ei useinkaan rakennu jo tiedossa olevilla ohjelmoiduilla ratkaisuilla, vaan ymmärryksen prosessin yllätyksellisyydellä, mahdollisuudella kiinnittää huomiota uusiin, innovatiivisiin ja joskus ”outoihinkin” näkökulmiin kaupunkikehityksessä. Tämä tutkimusaloja eteenpäin vievä voima olisi tärkeä valjastaa kaupunkikehityksen tarpeisiin.

Lähteet:

Johanson, J-E. & Vakkuri, J. (2017) Governing Hybrid Organisations – Exploring Diversity of Institutional Life. London/New York: Routledge.

Karppi, I., Vakkuri, J. & Immonen, K. (2017) Measuring Smart and Sustainable Urbanity. Paper prepared for 24th Nordic Academy of Management Conference, Nord University, 23 -25 August 2017.

Vakkuri, J. (2010) Struggling with Ambiguity – Public Managers as Users of NPM-Oriented Management Instruments, Public Administration, 88(4), 999-1024.

Työikäisen väestön kehitysnäkymät ja ulkomainen muuttoliike



Järjestelmäpäälikkö

Pekka Vuori,

Helsingin kaupunginkanslia,

Kaupunkitutkimus ja -tilastot

Pekka Vuori on järjestelmäpäälikkö Helsingin Kaupunginkanslian Kaupunkitutkimus ja -tilastot -yksikössä. Hänen tehtävänä on erityisesti väestötilastot ja -tutkimus sekä väestöennusteet.

Suomen talouskehityksen uhkana on työikäisen väestön väheneminen. Työikäisen väestön määrä kääntyi laskuun tämä vuosikymmenen alussa, ja määrä on vähentynyt jo 80 000 asukkaalla viime vuoden loppuun mennessä. Kotimaankieliset työikäiset alkoivat vähentyä jo vuonna 2003, ja heitä on nyt 200 000 vähemmän kuin 15 vuotta sitten. Ikärakenteen muutoksen lisäksi lisääntynyt maastamuutto on vaikuttanut tähän kehitykseen. Vaikka tänä aikana ulkomaalaisten maahanmuutto on voimistunut merkittävästi, työikäisten määrän ennustetaan vähenevän reilusti lähivuosina.

Tilastokeskus laatii joka kolmas vuosi väestöennusteen, viimeksi se laadittiin vuonna 2015 ja tänä vuonna laaditaan uusi. Väkiluku on kehittynyt jonkin verran ennustettua hitaammin, mikä johtuu erityisesti syntyvien määrän nopeasta vähenemisestä: viime vuonna syntyi noin 10 prosenttia vähemmän lapsia kuin kolme vuotta sitten ennustettiin. Mikäli syntyvyyden kehitys jatkuu samanlaisena, sillä on huomattava merkitys 2040-luvun työllisyyskehitykseen ja huoltosuhteeseen.

Pääkaupunkiseutu on kasvanut erityisesti vuoden 2005 jälkeen nopeasti. Viime vuosina muuttovoitto on ylittänyt 10 000 asukasta, joista työikäisiä jo yli 8 000. Työikäisten, 20–64-vuotiaiden nettomuutosta 80–90 prosenttia on tällä vuosikymmenellä johtunut vieraskielisistä tulijoista, ja heistä jo yli kolmannes tulee seudulle muualta Suomesta. Työikäisten määrä on siten kasvanut 40 000:lla vuoden 2010 jälkeen. Koska työikäisiksi tulevat kotimaankieliset ikäluokat

ovat pienentyneet myös pääkaupunkiseudulla, heidän määränsä on täälläkin jo vähentynyt, vuoden 2010 jälkeen noin 7 000:lla.

Vuonna 2015 laaditun vieraskielisten väestöennusteen mukaan työikäisten määrä kasvaa pääkaupunkiseudulla vuoteen 2030 mennessä keskimäärin 4 200 asukkaalla vuodessa, mutta kotimaankielisten määrä vähenee vuosittain 2 700–3 100 hengellä. Vieraskielisten muuttoliikkeen arvioidaan kasvattavan työikäisten määrää osaltaan keskimäärin 6 900–7 300 hengellä. Siten vieraskielisten osuus kasvaisi nykyisestä 16 prosentista 27 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. (Tilastokeskus, StatFin.)

Inhimillisen kehityksen indeksi

Maahan tulevan ulkomaisen muuttoliikkeen tilastot eivät sisällä tietoja tulijoiden koulutuksesta. Työllisyystietoja on varsin vaikea muodostaa ja usein maanosaryhmätkin yleistävät tilastoja perusteettomasti. Jotta maahan muuttavan väestön rakenteesta, soveltuvuudesta työmarkkinoille ja koulutustarpeesta saataisiin edes jonkinlainen yleiskuva, voidaan käyttää kaikille valtioille laskettua Inhimillisen kehityksen indeksia. Tätä mittaria on käytetty mm. Ruotsissa erilaisten demografisten ilmiöiden tutkimuksissa.

Inhimillisen kehityksen indeksi eli HDI (engl. Human Development Index) on Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelman (UNDP) luoma mittari. Tavoitteena on ollut luoda eri maiden välille vertailukelpoinen

mittari, ja se koostuu odotettavissa olevasta elinajasta, koulutuksesta ja elintasosta. (International Human Development Indicators.)

Ulkomaalaiset työikäiset pääkaupunkiseudulla ja muualla Suomessa

Työikäiset ulkomaan kansalaiset jakautuvat pääkaupunkiseudun ja muun Suomen kesken melkein tasan; pääkaupunkiseudulla asuu heistä 47 prosenttia. Ulkomaan kansalaisten lisäksi Suomessa asuu huomattava määrä myös ulkomaalaistaustaisia Suomen kansalaisia, jotka ovat pitempään maassa asuttuaan saaneet Suomen kansalaisuuden tai syntyneet ulkomaalaistaustaisille vanhemmille. Muuta kuin kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvia on noin 40 prosenttia enemmän kuin ulkomaan kansalaisia. Hekin jakautuvat samassa suhteessa pääkaupunkiseudun ja muun Suomen kesken: 48 prosenttia heistä asuu pääkaupunkiseudulla.

HDI-indeksin mukaan jaoteltuna pääkaupunkiseudulla ovat jonkin verran yliedustettuina keskitason (54 %) ja matalan (49 %) inhimillisen kehityksen maiden kansalaiset. Siten pääkaupunkiseudulla asuu joka toinen Suomessa asuvista kansalaisista, jotka tulevat heikoimman koulutustason, lyhimmän elinajanodotteen ja vaatimattomimman tulotason maista. Heitä on koko maassa yhteensä 45 000 ja pääkaupunkiseudulla 23 500. Jonkin verran tätä pääkaupunkiseudun yliedustusta selittävät täällä opiskelevat.

● (katso kuvio 1.)

Viimeaikainen muuttoliikkeen kehitys Helsingin seudulla

Helsingin seudun saama muuttovoitto kasvoi 2005 jälkeen nopeasti, ja seutu on saanut siitä lähtien ulkomailta työikäisistä ulkomaan kansalaisista muuttovoittoa vuosina 2007–2016 varsin tasaisesti, keskimäärin 5 800 henkeä vuodessa. Heistä 55 prosenttia oli erittäin korkean HDI-indeksin maista. Vuosina 2012–2013 jopa kolmasosa muuttovoitosta tuli näistä korkeimman luokan maista.

Oheinen kuvio kuitenkin paljastaa, että etenkin vuosina 2008–2013 tähän ryhmään kuuluvista suurin osa oli virolaisia, vuonna 2012 jopa kaksi kolmasosaa. Tämän jälkeen muuttovoitto Virossa alkoi hiipua, ja vuonna 2016 muuttovoitto painui alle 1 000 hengen, kun se oli parhaimpina vuosina ylittänyt 2 500. Ennakotietojen mukaan suunta on jatkunut, esimerkiksi Helsingissä vironkielisten määrä on viime vuoden aikana jo vähentynyt. ● (katso kuvio 2.)

Tämän kehityksen syitä avataan artikkelissa ”Virolaisten muuttoliike Helsingin seudulle hiipuu”. Virossa talous on kehittynyt hyvin viime vuosina. Vuosien 2008–2009 talouden romahdus otettiin nopeasti kiinni heti 2010-luvulle tultaessa, ja kasvu on sen jälkeen ollut koko ajan Suomea nopeampaa. Työllisyysaste oli Virossa vielä vuonna 2006 selvästi Suomea heikompi, mutta vuonna 2014 Viro ohitti Suomen.

Toinen näkökulma on muuton kannalta merkittävimpien ikäluokkien eli nuorten aikuisten määrän väheneminen Virossa. 20–24-vuotiaiden määrä väheni 25 000:lla eli neljänneksellä vuosien 2011–2015 aikana. Ikäluokat ovat pienentyneet erityisen selvästi Tallinnassa ja koko Harjun maakunnassa, joissa 20–24-vuotiaita on kolmannes vähemmän kuin viisi vuotta sitten. Siten vähenevä työmarkkinoille tuleva väestö työllistyy nyt paremmin Virossa. Tämä näkyy myös tulomuuttojen kasvuna muista Euroopan maista, joihin virolaiset muuttivat itsenäistymisen jälkeen, kun elintasoero muuhun Eurooppaan oli vielä suuri. Vuonna 2015 Viron muuttoliike kääntyi positiiviseksi. (Ks. esim. Estonian Human Development Report 2016/2017.)

Suurimpiin kaupunkeihin tulisi suunnata riittävästi resursseja

Vaikka virolaisia ei enää samassa määrin muuta tänne, pääkaupunkiseutu ja muukin Suomi saa edelleen työvoimaa Virossa, koska parantuneet laivayhteydet ovat kasvattaneet pendelöintiä. On kuitenkin huomattava, että vuosina 2005–2013 Suomeen muutti Virossa paljon kokonaisia perheitä, mutta myös tällainen muutto on nyt tyrehtynyt.

Muualta erittäin korkean HDI-indeksin maista on muuttanut edelleen yhtä paljon ihmisiä kuin aikaisemmin vuoden 2007 jälkeen, mutta erityisesti keskitason HDI-indeksin maista muuttovoitto on kaksinkertaistunut tällä vuosikymmenellä ja on jo yhtä suuri kuin erittäin korkean indeksin maista (kun jätetään Viro huomioimatta). Vuonna 2015 maahan saapuneet, oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat ovat kasvattaneet hyppäksenomaisesti matalan HDI-indeksin maista saapuneiden määrää, ja sama kehitys näkyy myös viime vuoden tilastoissa. Todennäköisesti vuonna 2018 turvapaikanhakijoiden ja myönnettävien oleskelulupien määrä kuitenkin vähenee.

Miten Suomi saa muuttajista vahvistusta työllisyyteen

Voidaan sanoa, että Suomi ja pääkaupunkiseutu ovat päässeet viime vuosina helpolla, kun motivoitunutta, kielitaitoista ja osaavaa työvoimaa on virrannut maahan lähialueelta. Nyt kun muuttajat ovat yleensä kauempaa ja matalamman koulutustason maista, tarvitaan paljon enemmän kotouttamista sekä kieli- ja ammattikoulutusta. Lisäksi tiedämme, että huomattava osa ulkomaalaisista on Ara-asuntojen varassa, joiden tuotanto näyttää jatkuvasti kangertelevan. Pasi Saukkonen sanoo artikkelissaan ”Kumpi loppuu, työ vai työvoima?”, että ”Suomi ei ole missään vaiheessa ollut kansainvälisten muuttoliikkeiden tärkeä kohdema, eikä siitä sellaista tule ilman merkittävää panostusta ulkomailla tapahtuvan rekrytoinnin lisäämiseksi.”

Voidaan myös nähdä, että osaavalle ja koulutetulle työvoimalle on paljon kysyntää muissakin Euroopan maissa, joiden kanssa Suomi joutuu kilpailemaan.

Koska niin merkittävä osa ulkomaalaisista saapuu pääkaupunkiseudulle, ja vaikeimmin työllistyvät näyttävät siirtyvän muualtakin Suomesta suurimpiin kaupunkeihin, tulisi näille alueille suunnata riittävästi resursseja, jotta maahan muuttaneen väestön työllisyys lähtisi nykyistä selvästi rivakammin kasvuun.

Lähteet:

Estonian Human Development Report 2016/2017
Is there a migration turnaround taking place in Estonia? Migration trends 2000-2015. <https://inimareng.ee/en/migration-and-demographic-changes-in-estonia-and-europe/is-there-a-migration-turnaround-taking-place-in-estonia-migration-trends-2000-2015/>
International Human Development Indicators <http://hdr.undp.org/en/countries>

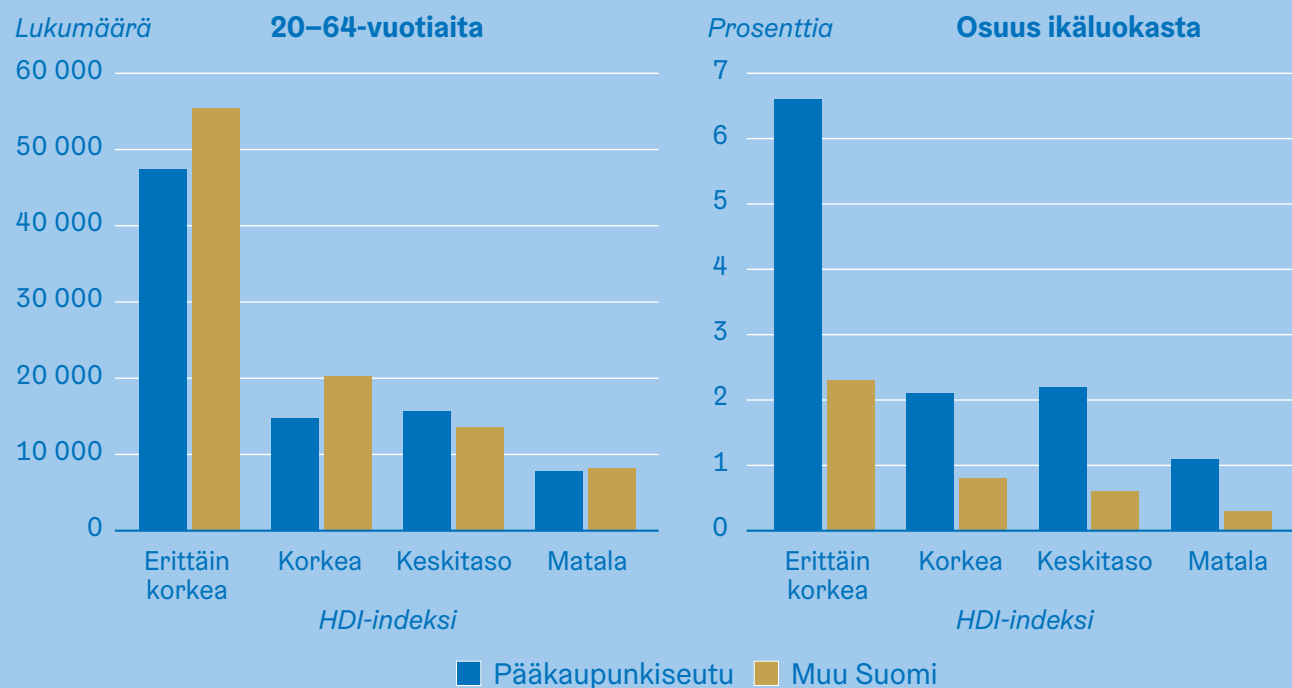
Saukkonen P. Kumpi loppuu, työ vai työvoima?
<https://pasisaukkonen.wordpress.com/2017/12/22/kumpi-loppuu-tyo-vai-tyovoima/>

Tilastokeskus, StatFin, Väestöennuste ja Väestörakenne

Vuori, P. 2016 ”Virolaisten muuttoliike Helsingin seudulle hiipuu” Kvartti 4/2016 <http://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/virolaisten-muuttoliike-helsingin-seudulle-hiipuu>

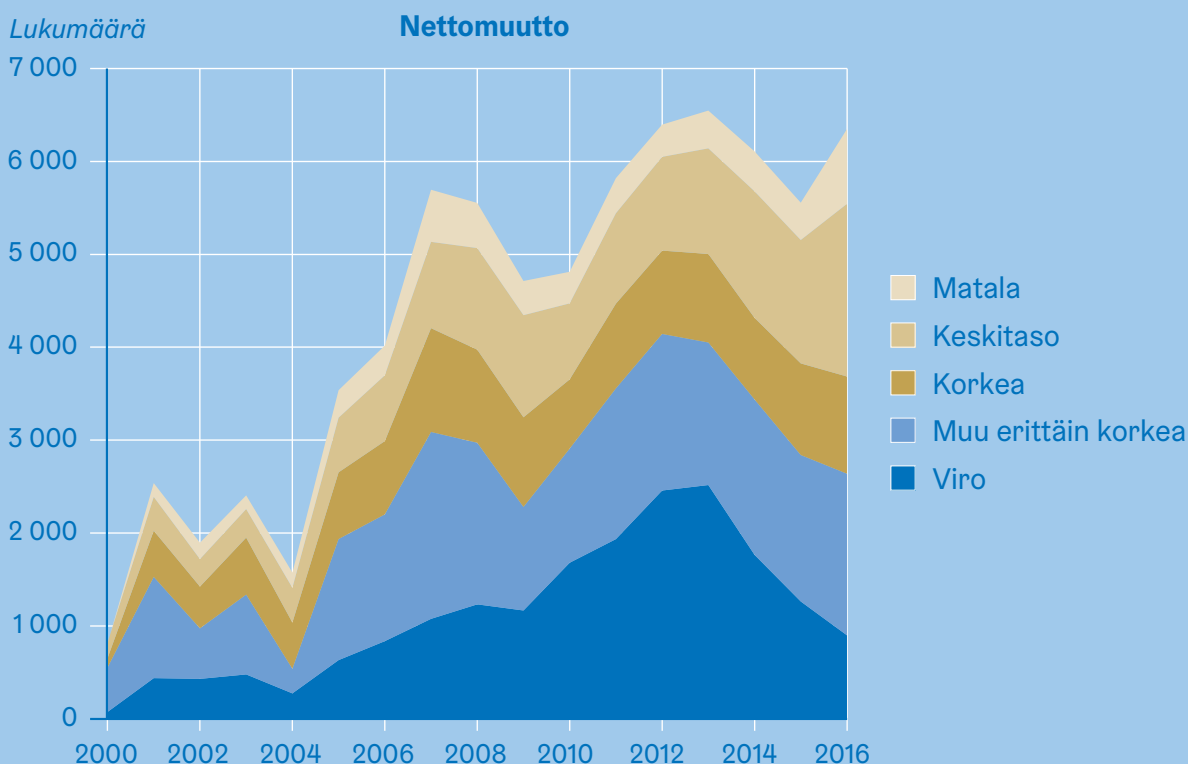
● **Kuvio 1.**

Työikäiset ulkomaan kansalaiset HDI-indeksin mukaan, lukumäärä ja osuus 20–64-vuotiaista pääkaupunkiseudulla ja muussa Suomessa 31.12.2016 (Koko maa yhteensä N= 183 279)



● **Kuvio 2.**

Helsingin seudun saama muuttovoitto ulkomailta työikäisistä ulkomaan kansalaisista muuttajan kansalaisuuden HDI-indeksin mukaan 2000–2016



Julkaisija: Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2018

Tuottaja: Inga Nyholm

Ulkoasu: Werklig Oy

Taitto: Katri Lehtonen

Kuviot: Lotta Haglund

Kuvat: Sivu 4 Jussi Hellsten, s. 6 Aleksi Poutanen, s. 9 Kari Långsjö/ Kuntalehti, s. 13 Anssi Kumpula, s. 15 Jussi Hellsten, s. 17 Ilmari Fabritius, s. 27 Jonne Renvall, s. 35 Elise Kulmala, s. 37 Sari Soininen, s. 41 Kimmo Räisänen, s. 53 Jonne Renvall, s. 61 molemmat kuvat Vilja Pursiainen/Kaskas Media, s.65 Linda Tammisto, s. 81 Veikko Somerpuro, s. 85 Heli Blåfield, s. 89 Meeri Utti, s. 93 Jonne Renvall, s. 105 Ilmari Fabritius, s. 109 Merja Ojala

Kirjapaino: Edita Prima Oy

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:11

Kaupunkien aikakausi - Kaupunkitutkijoiden puheenvuoroja 2020-luvun kaupunkipolitiikasta

ISBN 978-952-331-425-2

ISBN 978-952-331-426-9

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504

ISSN 2323-8135

**Helsinki
Symposium**