

**This is an electronic reprint of the original article.
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

Author(s): Tervo, Hannu

Title: Onko Suomi kaupungistunut kaupunkipolitiikan seurauksena?

Year: 2018

Version:

Please cite the original version:

Tervo, H. (2018). Onko Suomi kaupungistunut kaupunkipolitiikan seurauksena?. In Kaupunkien aikakausi : kaupunkitutkijoiden puheenvuoroja 2020-luvun kaupunkipolitiikasta (pp. 101-103). Helsingin kaupunki. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja, 2018:11.
<https://www.hel.fi/static/helsinki/julkaisut/kaupunkien-aikakausi-2018.pdf>

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.



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 osaamis pääoma, 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 poliitikasta 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 nojavia 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)