

Yhteenveto

Raine Mäntysalo & Vesa Kanninen

Hankkeesta: kumppanuuksia ja moninaisia tavoitteita

BEMINE-konsortio on ollut verrattain laaja tutkimuksellinen yhteenliittymä suomalaisessa kontekstissa. Konsortio on koostunut 12 partneriorganisaatiosta, joista kymmenen on ollut tutkimuspartnereita – kahdeksan tutkimusryhmää kuudesta eri yliopistosta, sekä kaksi tutkimuslaitosta – ja kaksi vuorovaikutukseen keskittyntä partneria. Kolme partneria on tullut mukaan Suomen ulkopuolelta: kaksi Iso-Britanniasta ja yksi Norjasta. Hankkeen tukena on ollut alusta lähtien aktiivinen joukko sidosryhmiä julkishallinnon eri tasoilta. Lisäksi hankkeen kansainvälinen referenssiryhmä on tuonut omat kriittiset, kannustavat ja rakentavat havaintonsa tutkijoiden työskentelyä tukemaan. Pyrimme kehittämään myös tutkimustehtävämme ”metatyötä” pitämällä yllä jatkuvaa keskusteluyhteyttä keskeisten sidosryhmien kanssa mm. monimuotoisten ”Urban Forum” -työpajojen kautta.

Hankkeen tavoitteisto on ollut laaja. Olemme eri näkökulmista pureutuneet kaupunkiseutujen nk. MALPE-työhön, jolla tarkoitamme löyhää, eri hallinnonaloja yhteen tuovaa suunnittelun toimintamallia, jolla ohjataan maankäyttöä (M), asumista (A), liikennettä (L), palveluja (P) ja elinkeinokehitystä (E) hallinnon eri tasoilla ja sektoreilla. Halusimme lisätä tietoa MALPE-työn keskinäisriippuvuuksista ja mahdollisuuksista muuttaa toimintalinjoja kohti kestävämpiä yhteiskunnallisia ratkaisuja. Tätä tukemaan päätimme tuottaa tietoa niin kaupungistumisen trendeistä kuin liikkuvuuden, muuttoliikkeen ja kaupungistumisen välisistä vuorovaikutussuhteistakin. Näimme, että meidän tulee tuottaa uusia mallinnuksia ja uudelleenkäsitteellistyksiä urbaaneista ilmiöistä ja kaupunki-kehityksestä ja edelleen konkreettisia suunnittelun ja päätöksenteon työkaluja MALPE-työn ja laajemmin kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun avuksi. Olimme vakuuttuneita, että tarvitsemme myös uusia näkemyksiä ja konkreettisia politiikkasuosituksia hallinnan suhteiden ja rationaliteettien kehittämiseen, erityisesti liittyen tuolloin käynnistyneeseen maakuntauudistukseen ja nyt ajankohtaiseen maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyöhön. Halusimme myös tuottaa näkemyksiä siitä, miten institutionaalisia epäselvyyksiä tulisi käsitellä ja miten poliittisen legitimitetin ongelmakohtia voitaisiin ratkoa MALPE-työn hallinnassa.

Kaupungistumisen trendejä, vuorovaikutussuhteita ja kestävyden tekijöitä

Kaupunkialueiden asukasmäärä on kasvanut viime vuosikymmeninä yli kaksinkertaista vauhtia koko maan kasvuun verrattuna. Alueiden välinen muuttoliike muovaa vahvasti kehitystä: kasvavien kaupunkiseutujen taustalla on alhainen lähtömuutto, ei niinkään korkea tulomuutto. Vuonna 2017 neljä viidestä taajama-asukkaasta asui jollain 34 kaupunkiseudusta, joiden keskustaajamassa on vähintään 15 000 asukasta. 2000-luvun aikana noin 81 % ja viime vuosina jopa yli 90 % uusista asunnoista on sijoittunut kaupunkiseuduille. Kaupunkien muodostamat ydinalueet vastaavat valtaosasta talouden aktiviteetista, vaikka niiden osuus maa-alasta on pieni ja väestöosuuskin jää tuotanto-osuuksia selvästi pienemmäksi. Empiirinen tutkimus osoittaa kasautumishyötyjen johtavan kasvavaan tuottavuuteen. Tämä nostaa kaupunkien ja koko kansantalouden kilpailukykyä. Myös kasvavien kaupunkien lähialueet hyötyvät toiminnallisen alueen levittäytyessä laajemmalle.

Pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen Suomessa kasvun katvealueita on kuitenkin väistämättä paljon. Maaseutualueet voivat tyypillisesti keskusalueita huonommin esimerkiksi työttömyydellä tai tulotasolla mitaten. Aluetalouden skenaariolaskenta ennakoii työssäkäyvien keskittävän jatkossakin muuta väestöä voimakkaammin suurimmille seuduille ja ennen kaikkea Helsingin kaupunkiseudulle. Aluetaloudelliset tarkastelut kuitenkin osoittavat, ettei kaupungistuminen ole kasvattanut alueiden välisiä tulotaso- ja hyvinvointieroja. Vaikka erot eri tyyppisten alueiden välillä ovat suurehkot, ovat ne tällä vuosituhanella tasoittuneet. Käytävissä olevien tulojen tarkastelun mukaan erot ovat varsin maltilliset. Alueellinen tasapaino ei heikkene kaupungistuvassa Suomessa.

Kasvavan kaupunkitalouden taustalla on yhä useammin mekanismi, jossa työpaikat seuraavat ihmisiä. Kilpailukyky edellyttää ylivertaisuutta, innovaatioita ja osaamista. Tämä kehitys ponnistaa ennen kaikkea luovista ihmisistä, jotka hakevat miellyttäviä elinympäristöjä. Menestyvän kaupunkialueen kannattaa panostaa vetovoimansa kehittämiseen. Ihmiset haluavat asua viihtyisillä alueilla, ja heidän preferenssinsä ajavat alueellista muutosta. Yritykset seuraavat saadakseen osaavia työntekijöitä ja tarjotakseen palveluita alueen kasvaneelle väestölle. Normitalouteen perustuva vastakkainen mekanismi, jossa ihmiset seuraavat työpaikkoja, on menettämässä merkitystään kaupunkitalouden tärkeimmässä eli luovassa osassa.

Yhdyskuntarakenteen kehitys on myös ollut suotuisaa. 2010-luvulla uudisrakentaminen on sijoittunut harvemmin autoriippuvaiselle alueelle kuin edellisinä vuosikymmeninä, ja samalla pitkään jatkunut hajautumiskehitys on hidastunut. Taajamat ovat täydennysrakentamisen myötä aiempaa tehokkaammin rakennettuja.

Tiiviimpi rakenne vähentää uuden infrastruktuurin tarvetta ja edistää palvelujen saavutettavuutta. Asuinpaikan kaupunkimaisuuden tai maaseutumaisuuden esitetään usein vaikuttavan myös kulutuksen kasvihuonekaasupäästöihin. Kotitalouksien keskimääräiset liikkumisen päästöt ovatkin selkeästi suurempia kaupunkien kehysalueella ja maaseudulla kuin kaupunkialueilla ja maaseudun paikalliskesköksissä. Toisaalta ostettujen tavaroiden ja palveluiden hiilijalanjälki on suurempi kaupunkialueilla kuin maaseudulla. Ruuan, liikkumisen ja erilaisten tavaroiden ja palveluiden yhteenlasketussa hiilijalanjäljessä ei olekaan selvää eroa kaupunkimaisten ja maaseutumaisten asuinpaikkojen välillä.

Päästötavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimia kaikilla kulutuksen ja tuotannon osa-alueilla. Yhdyskuntarakenteen ja ohjauskeinojen tulisi tukea kestäviä elämäntapoja ja vähäpäästöistä kulutusta erilaisilla alueilla. Huomiota pitää kiinnittää olemassa olevan rakennuskannan parantamiseen, uusien rakennusten materiaalien valintaan, energiatehokkuuden lisäämiseen, hyvin sijaintiratkaisuihin, joukkoliikenteen kehittämiseen ja yhdyskuntarakenteen toiminnalliseen eheyteen. Erityisesti kaupunkikeskustojen reunavyöhykkeiden kehittämisessä on paljon potentiaalia.

Voidaan kuitenkin sanoa, että maankäyttö on yksi pahimpia luonnon monimuotoisuutta uhkaavia toimintoja, samalla kun kaupunkeihin keskittyvä ja kaupungistumisen tukema kulutus tekee ilmastonmuutoksen torjunnan vaikeaksi. Muun muassa monofunktionaalisuuden perinne yhdyskuntasuunnittelussa sekä ”kovan” kaupunkikehityksen eli asunto- ja toimitilarakentamisen ja niitä yhdistävien teknisten verkostojen dominoiva rooli paikallispolitiikassa on yhä keskeinen este vihreän infrastruktuurin ja ekosysteemipalvelujen käsitteiden omaksumiselle. Osittain ristiriitaisista tavoitteistaan huolimatta luontoa ja kaupunkien tiivistämistä ei tulisi nähdä lähtökohtaisesti toisensa poissulkevinä. Olemassa olevan puuston ja muun kasvillisuuden säästämisen lisäksi jopa kaikkein tiiveimmille alueille voidaan monin tavoin tuoda lisää luontoa elävöittämään kaupunkitilaa ja tarjoamaan ekosysteemipalveluita yksityiskohtaisessa suunnittelussa.

Hallinnan haasteita, kehittämisen suuntaviivoja ja demokratian kysymyksiä

Kaupunkiseutu on myös hallinnan näkökulmasta haastava ja monimutkainen ilmiövyöhyke. Kaupunkiseutujen organisoitumiseen ja yhteisiin MALPE-kehittämiskysymyksiin vastaamiseen on ollut tarpeen etsiä uusia keinoja. Kaupunkiseutujen kehittämisessä onkin siirrytty sekä alueellisesti että strategisesti valikoivampiin työkaluihin, jotka perustuvat uudenlaisiin kumppanuuksiin. Tämä sekä vahvistaa kaupunkiseutuja ”yhteisen” hallinnan alueina että vaikuttaa myös kaupunkiseutuyhteistyön luonteeseen käytännön tasolla.

Kaupunkiseututasolla tehtävän MALPE-työn haasteena on sekä hallinnollisten sektorirajojen ylittäminen kuntien sisällä että seudun kuntarajojen ylittäminen – niin kuntajohdon tasolla strategisesti merkittävässä kysymyksissä kuin operatiivisella tasolla esimerkiksi kuntarajat ylittävissä kaavoitusasioissa. Kaupunkiseutujen edellytykset ja kokemukset yhteensovittavasta työskentelystä eroavat kuitenkin eri alueilla ja erilaisissa kysymyksissä. MALPE-todellisuuksia on siten monia, ja toisaalla seutu näyttää eheämpänä kuin toisaalla.

Kestävä kaupunkikehityksen hallinta edellyttää monipuolista ymmärrystä siitä, miten kaupunkiseudut käyttävät olemassa olevia välineitä sekä siitä, millaisia välineitä tulevaisuuden kehittämistarpeisiin vaaditaan. Suunnitteluun osallistuvien toimijoiden ja näitä ohjaavien intressien määrän kasvaessa myös sektorirajojen ylittämiseen liittyvä koordinaatiotarve kasvaa. Rajatyöskentely on keino edistää asiaperustaista, ei siiloja tuottavaa yhteistoimintaa. Sillä on mahdollisuus tukea tavoitteellista yhteistoimintaa siihen osallistuvien tahojen kesken, mukaan lukien kansalaiset.

Rajatyöskentelyssä tarvitaan rajaesineitä: suunnittelun ja hallinnan yhteisiä välineitä ja kohteita. Usein ne perustuvat uudenlaisiin, sektorirajat lävistäviin tapoihin käsitteellistää suunnittelun kohteita, kuten hankkeessa tarkastellut ’kaupunkikudoksen’ ja ’ekosysteemipalvelun’ käsitteet. Ensin mainittu tuo yhteen erityisesti maankäytön ja liikennesuunnittelun, jälkimmäinen ekologian ja talousajattelun. Tällaisten käsitteiden perustalle on kehitetty myös uusia suunnitteluvälineiden rajaesineitä, kuten erilaisia malleja, menetelmiä ja indikaattoreita. BEMINE-hankkeessa on kehitetty erityisesti paikkatietopohjaista kaupunkikudosten alueiden tunnistamisen menetelmää, jossa integroituu maankäytön ja liikennesuunnittelun ohella lähipalveluiden suunnittelun problematiikka.

Strategisessa kaupunkiseutusunnittelussa rajatyöskentelyn ja rajaesineiden kehittäminen on nähtävä osana laajempaa synergisoivan suunnittelun iteroituvaa prosessia. Siinä vallitsevan kehityksen tunnistetut peruslinjat kytkeytyvät skenaariotarkasteluissa tunnistettuihin muutosvoimiin, jotka luovat pohjaa tavoiteltavan vision asettamisen poliittiselle harkinnalle ja edelleen strategian luonnille tämän vision saavuttamiseksi askelmerkkeineen sekä indikaattoreiden asettamiselle strategian toteutuksen seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Näin toimiva kaupunkiseutu ei ole vain ’älykäs’ (’smart’), vaan ’viisas’ (’wise’).

Myös suuret strategiset hankkeet voivat toimia rajaesineen tapaisina yhteisinä kohteina eri toimijoiden välillä, kuten raitiotie- ja metrobusshankkeet. Tällaiset suuret infrahankkeet suuntaavat kaupunkiseudun kehittämisen fokusta pitkälle tulevaisuuteen, minkä vuoksi kuntien on pystyttävä sopimaan yhteisistä yhdyskuntarakenteen sekä liikenne- ja palveluverkostojen järjestämisen periaatteista ennakoivasti. Erillisten kaupunkikehittämisen ”hankesalkkujen” sijaan on nähtävä suunnittelun kokonaisvaltaisuus. Tähän tarvitaan uudenlaisia työkaluja, jotka auttavat päättäjiä tunnistamaan helpommin hankkeisiin sitoutumisen mittaluokan ja aikajänteen.

Työtä hallinto- ja kuntarajojen ylittämiseksi päätöksenteossa onkin edelleen jatkettava. Eri hallinnonaloja edustavissa seututyöryhmissä työskentelevien johtajien tahto työskennellä

kaupunkiseutumittakaavassa ei yksin riitä. Yhteistyö edellyttää luottamusta, rakenteita luottamuksen ylläpitämiseksi sekä kaupunkiseudun kuntien ylimmän viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon panostusta seutumittakaavan avaamiseksi suunnittelutasoksi. Yksinkertaisimmillaan tarvitaan seutuperspektiivin avaavaa tiedontuotantoa ja sitä kautta kaupunkiseudullisen kehityskuvan ja ymmärryksen rakentamista, mutta tätä hankaloittaa yhteisten toimintatapojen ja yhteismitallisen tiedon puute. Vakiintunut yhteistyö MAL-teemoissa on madaltanut tiedonjaon esteitä erityisesti MAL-sopimuksia tekevillä seuduilla, kuitenkin PE-teemojen sovittaminen MAL(PE)-kokonaisuuteen on edelleen vaikeaa.

MALPE-suunnittelu ja -kehittäminen eivät ole lähtökohtaisesti suljettuja prosesseja, mutta käytännössä ne rajautuvat usein pienen seudullisen suunnittelun käytännöt ja tietopohjan hallitsevan asiantuntijajoukon toiminnaksi. Tällainen toimijapiirin kapeus yhdistettynä suunnittelun tietokäytäntöjen sulkeutuneisuuteen voi tarkoittaa kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun tietopohjan kaventumista. Tällöin esimerkiksi seudullista arkea elävien kansalaisten tuottamaa tietoa ei saada hyödynnettyä.

Ihmisten elämä onkin yhä useammin kiinnittynyt useisiin eri paikkoihin. Sekä yksityiset että julkiset työnantajat ovat huomanneet, että monipaikkaisuus vaikuttaa rakennettuun ympäristöön ja vaatii toiminnallisesti monipuolisia paikkoja. Suunnittelijat eivät kuitenkaan ole täysin ymmärtäneet monipaikkaisuuden kompleksisuutta. Monipaikkainen asuminen ja työnteke eivät kuitenkaan tarkoita juurettomuutta negatiivisessa mielessä. Voidaan sen sijaan puhua ”ilmajuurista”, joita monipaikkaiset kuljettavat mukanaan.

Strategisessa kaupunkiseutusunnittelussa kansalaisosallistuminen tulee ymmärtää toisin kuin lakisääteisen maankäytön suunnittelujärjestelmän yhteydessä. Seudullinen – tai yliseudullinen – kansalaisuus ei ensisijaisesti tule esille yksittäiseen kuntaan kiinnittyvän asukkaan roolina, eikä se välttämättä nojaa asuinpaikkaan liittyvään motivaatioon osallistua. ’Seutulaisuus’ rakentuu pikemminkin eletyssä arjessa, esimerkiksi työn, koulutuksen, asumisen, asioinnin ja harrastusten kautta. Se ilmenee esimerkiksi kuntarajoja ylittävän joukkoliikenteen asiakaskokemuksina, alueellisessa yhteistyössä toteutettavien kulttuuritapahtumien järjestämiseen osallistumisena tai vaikkapa eri-ikäisten ihmisten palvelutarpeiden täyttämisenä seudullisesti.

Eletyn kansalaisuuden näkökulma paljastaa, että ihmiset voivat toimia poliittisesti monin tavoin, myös kaupunkiseutujen kontekstissa, missä kansalaistoimijaroolit usein sekoittuvat. Tämä käytännöllinen ymmärrys ja arkiymmärrykseen perustuva toimeliaisuus tulisi tunnistaa seudullisen kansalaisuuden ytimeksi. Strategisessa kaupunkiseudun suunnittelussa on tarpeen kehittää asiaperustaisen osallistumisen käytäntöjä.

Lopuksi

BEMINE-hankkeen tärkein viesti on kaupunkiseutujen tietoon ja yhteistyöhön perustuvan kehittämisen jatkuvuuden varmistaminen ja yhteistyön pitkäjänteinen kehittäminen. Kaupunkiseutu on väistämättä yhteistyörakenne, joka ei ole koskaan ’valmis’, mutta väliaikaistenkin ratkaisujen löytämiseen tarvitaan kykyä sietää niin epävarmuutta kuin erilaisuuttakin. Kaupunkiseutua ei rakenneta hetkessä. Kaupunkiseutujen kehityksen epävarmuuden hallinnassa tarvitaankin jatkuvan ja synergisoivan strategiatyön näkemyksellisyyttä, jossa lyhyen aikajänteen yhteensovittavat suunnitteluratkaisut ja sopimukset niiden toteuttamisesta perustuvat pitkän aikajänteen kestävyyttä tavoittelevalle visioinnille, joka ennakoivasti huomioi kehitystrendien tulevaisuusluotausten ja luovan skenaariotyön mahdolliset kehityspotit.