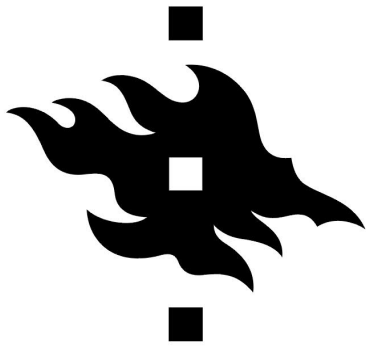




17.4.2020

Arvoisat eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan jäsenet,

Tulevaisuusvaliokunta on 14.4.2020 päivätyllä viestillä pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa koskien seuraavaa kysymystä: ”Mihin keskittämisen vs. hajauttamisen eduista ja haitoista käytäviin yhteiskunnallisiin keskusteluihin koronapandemia suorimmin vaikuttaa? Vaikuttaako epidemia kaupungistumisen megatrendiin?”

Kiitän eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaa luottamuksesta. Annan seuraavan lausunnon, jossa ensin keskityn lyhyesti antamanne kysymyksen alkuosaan. Kaupungistumisen trendiä koskevat pikapiirrot esitän lausunnon jälkimmäisessä osassa.

1. Mihin keskittämisen vs. hajauttamisen eduista ja haitoista käytäviin yhteiskunnallisiin keskusteluihin koronapandemia suorimmin vaikuttaa?

Koronapandemia vaikuttaa Suomen aluerakenteesta käytävään yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun. Jo suhteellisen lyhytaikainen kriisi tuo aluepoliittiseen keskusteluun uusia sävyjä. On oletettavaa, että keskustelu tulee monin eri tavoin koskettamaan sekä valtion aluerakenteen että paikallisen yhteiskuntarakenteen hajauttamiseen sekä keskittymiseen liittyviä kysymyksiä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen muotoa koskeva keskustelu on näin ollen keskeinen osa COVID19-pandemian aluepolitiikkaa Suomessa.

Hajauttamista ja keskittämistä koskeva keskustelu saa voimansa useista tekijöistä. Ensinnäkin pandemia on johtamassa elvyttävään talouspolitiikkaan, jossa valtion lainanoton kautta hankittu julkinen raha tullaan kanavoimaan erilaisiin kohteisiin Suomen eri osissa. Elvyttämispolitiikalla on Suomen historiassa ollut aina aluepoliittinen ulottuvuus. Sen avulla on pyritty taantumien aikana nostamaan kokonaiskysyntää ja täyttämään yksityisten investointien vetäytymisestä aiheutuvaa vajetta. Elvytyspolitiikka on näin ollen Suomessa lähtökohtaisesti alueellista työllisyyspolitiikkaa. Myös nykyisen pandemian oloissa elvytyspolitiikan alueellinen ulottuvuus korostuu. Se, millä kriteereillä ja millä tavoin julkista rahaa ohjataan erilaisille toimijoille sekä erityyppisille alueille, tulee näin ollen väistämättä koskettamaan aluerakenteen keskittämistä ja hajauttamista.

Elvytykseen käytettävä julkinen raha tulee olemaan herkkä kysymys kaikilla alueilla eli pääkaupunkiseudulta aina maaseudun reuna-alueille. Elvytykseen käytettävä julkinen raha on

Professor Dr Sami Moisio
Department of Geosciences and Geography
Helsinki Institute of Urban and Regional Studies
P.O. Box 64, 00014 University of Helsinki
Email: sami.moisio@helsinki.fi
Telephone: +358 405144654

**HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI**

merkittävä kysymys toisin sanoen myös suurimmilla kaupunkiseuduilla, ei ainoastaan alikehityksen kierteistä kärsivillä reuna-alueilla. Kuitenkin elvytyksen suurin suhteellinen merkitys on suurin juuri paikkakunnilla ja alueilla, jotka jo nyt kärsivät vakavasta investointivajeesta, eli sekä julkisten että yksityisten kehittämisinvestointien niukkuudesta. Tämä siksi, että suurimpien kaupunkiseutujen taloudellisen toiminnan monimuotoisuus auttaa niitä myös kriisistä toipumisessa. On oletettavaa, että pienten ja keskisuurten kaupunkien edunvalvojat sekä kaiken kaikkiaan hankalassa asemassa olevien maaseutualueiden edustajat tulevat esittämään, että julkisen elvytysrahan kanavoimisella voidaan vahvistaa eritoten niiden alueiden kestävyttä, jotka sijaitsevat Suomen suurimpien kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Hajautetun aluerakenteen etuja koskeva argumentti saa uutta voimaa pandemian luonteesta, joka on eräällä tavalla antiurbaani: virus ei itsessään liiku, vaan sen leviäminen perustuu ihmisten kohtaamiin eli fyysiseen läheisyyteen. Leviäminen on näin ollen potentiaalisesti tehokkaampaa valtioiden rajat ylittävän liikkeen ja tiiviyn luonnehtimilla suurkaupunkialueilla kuin väljän alue- ja yhdyskuntarakenteen luonnehtimilla seuduilla, joissa kohtaamiset ovat absoluuttisen lukumäärän osalta vähäisempiä. Yhteiskuntapoliittinen tulkinta tiiviin yhteiskuntarakenteen haavoittuvuudesta pandemian olosuhteissa saa sitä enemmän voimaa, mitä useampi suurkaupunki asettuu pandemiakriisin keskiöön Wuhanin, New Yorkin, Lontoon ja Madridin tapaan.

Suomessa hajautettu aluerakenne sekä kaupunkialueiden väljä yhdyskuntarakenne tullaan lähitulevaisuudessa todennäköisesti esittämään eräänlaisena kansanterveydellisenä turvallisuustekijänä sekä valtion kriisikestävyiden ja kriisivalmiuden parantamiskeinona. Pandemian yhdistäminen nimenomaan valtion ja valtion väestön kriisi- ja muutoskestävyyden eli resilienssin teemaan on aluepoliittisesti merkittävä. Tästä näkökulmasta on mahdollista esittää myös argumentti, jonka mukaan hajautetut alue- ja yhdyskuntarakenteet ovat myös kansainvälinen houkutustekijä aikana, jolloin globaali ympäristönmuutos tekee pandemioista ja muista ihmisten terveyttä uhkaavista vitsauksista aikaisempaa yleisempiä.

Käynnissä olevan pandemian pitkittyessä resilienssiä, turvallisuutta ja ympäristönmuutosta korostava logiikka voi tuoda uusia sävyjä Suomen aluepoliittiseen keskusteluun. Hajautetut aluerakenteet voidaan esittää valtion riskinhallintakyvyn kannalta merkittävänä seikkana. On tietenkin toinen asia, johtaako tällainen aluepoliittinen keskustelu sellaisiin voimakkaisiin politiikkatoimenpiteisiin, jotka vahvistavat hajautettuja aluerakenteita ja heikentävät keskittymiskehitystä. Kestävyyden ja eritoten riskikestävyiden teeman korostuminen voi kuitenkin tuoda uutta voimaa myös siihen muutoinkin voimistuvaan aluepoliittiseen järkeilyyn, jossa korostetaan suomalaisten monipaikkaista elämäntapaa.

Kaiken kaikkiaan koronapandemia nostaa esiin aluepoliittisia argumentointitapoja, joita voidaan pitää vaihtoehtoisina suurkaupunkimaisuutta ja tiivistämistä korostaville aluepoliittisille perusteluille ja konkreettisille politiikkatoimenpiteille. Näin pandemia voi Suomessa vahvistaa sellaista vastatrendiä, joka kyseenalaistaa urbaaneja kasaantumisetuja korostavan suurkaupunkipolitiikan. Euroopassa tällainen vastatrendi on viimeksi kuluneiden vuosien aikana liittynyt eritoten niin sanottuun populistiseen tai nativistiseen ja monin osin globalisaatiovastaiseen politiikkantekoon esimerkiksi Ranskassa, Saksassa, Itävallassa ja Virossa. Pandemian pitkittyminen voi laajentaa kyseistä vastatrendiä populistisen, nativistisen ja globalisaationvastaisen politiikkantekemisen ulkopuolelle ja vahvistaa pienten ja keskisuurten kaupunkien ja joidenkin maaseutualueiden asemaa aluepolitiikassa.

On kuitenkin myös täysin mahdollista, että pitkittyvä pandemia entisestään korostaa suurten kaupunkien asemaa ja näin vahvistaa suurkaupunkipolitiikkaa. Tämä tilanne syntyisi

todennäköisimmin kansantalouden syvän kriisin seurauksena. Joka tapauksessa suurkaupunkipoliitikot tulevat jatkossakin korostamaan kaupunkien kansantaloudellista merkitystä ja niiden roolia valtion kansainvälistymispyrkimyksissä. Tämän mukaan valtion houkuttelevuus kansainvälisille investoinneille ja osajille on riippuvainen sen kaupunkien houkuttelevuudesta. Tieteellisen teorian urbanisaatiohyödyistä, lokalisaatioeduista sekä kasaantumishyödyistä entisestään vahvistavat suurkaupunkipoliittista argumentaatiota. Tällaisiin teorioihin nojaavassa argumentaatiossa kaupungistuminen esitetään usein vastaansanomattomana kehityskulkuna; lähes luonnonlain kaltaisena voimana, johon pienen valtion kansallisella politiikalla ei voida mitenkään vaikuttaa. Kyseinen argumentaatio on analyttisesti tarkasteltuna virheellinen, mutta se paljastaa tehokkaalla tavalla niitä tapoja, joilla yhteiskuntapoliittisia ilmiöitä epäpolitisoidaan eli siirretään ikään kuin poliittisen toiminnan ulkoiseen ”globalisaatiovoimien” maailmaan.

Suurkaupunkipolitiikan ja kaupunkien tiivistämispolitiikan jatkuminen on pandemian aikana ja sen jälkeisessä tilanteessa mahdollista myös siksi, että kaupungistumiseen liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä. Kaupunkien tiivistäminen täydennysrakentamisen keinoin on merkittävä taloudellinen kysymys, joka on esimerkiksi Helsingin tuoreimmassa yleiskaavassa yhdistetty myös niin sanotun kestävä ja älykkään kaupungin malliin. Kun lisäksi tietointensiivisen talouden rakentamiseen on jo 1990-luvulta lähtien kuulunut voimakas kaupunkipainotus, voidaan olettaa, etteivät tiiviiden kaupunkien ”kestävyyttä” ja ”innovatiivisuutta” korostavat suurkaupunkipoliittiset painotukset tule häviämään Suomen yhteiskuntapoliittisesta keskustelusta edes pitkään jatkuvan pandemian seurauksena.

2. Vaikuttaako epidemia kaupungistumisen megatrendiin?

Kaupunkipoliitikot ja (valitettavasti) myös osa kaupunkitutkijoista toistelevat hokemaa kaupungistumisesta megatrendinä. Ei kuitenkaan ole olemassa yhtä kaupungistumisen megatrendiä. Kaupungistuminen on moniulotteinen yhteiskunnallinen ja ennen muuta poliittistaloudellinen prosessi, joka on sidoksissa yhteiskunnallisiin voimiin ja kapitalistiseen markkinatalouteen. Se on sidoksissa talouskasvun tuottamiseen kuluttamiskulttuuria edistämällä, rakentamista vauhdittamalla ja teknologiaa kehittämällä. Myös niin sanotuissa älykkään ja kestävä kaupungin ideaaleissa on sisäänrakennettuna voimakas taloudellisen kasvun idea, joka saa voimaa kaupungistumisen ja teknologisoitumisen väkevästä liitosta. Tutkijat ovat jo jonkin aikaa esittäneet, että eritoten ilman Kiinan kaupungistumista kasvuun nojaava globaali kapitalistinen markkinatalous olisi kriisiytynyt perusteellisella tavalla jo vuosia sitten. Näin kaupungistuminen Kiinassa ja muualla on ikään kuin kannatellut kriisiherkkää globaalia poliittistaloudellista järjestelmää.

Ymmärrän valiokunnan viittauksen kaupungistumisen megatrendiin viittaavan ennen muuta suurten kaupunkien kasvuun ensin 1800-luvun Euroopassa ja 1900-luvulla myös muualla. Sellaisenaan kaupungistuminen on nimenomaan modernisaatioon liittyvä prosessi. Kaupungistuminen viittaa lisäksi nykyään suurten metropolialueiden ja niin kutsuttujen megalueiden muodostumiseen sekä niiden merkityksen korostumiseen nykyisessä globaalissa markkinataloudessa. Tutkimuksen näkökulmasta kaupungistuminen viittaa kuitenkin myös monien kaupunkien supistumiseen tai suoranaiseen rappioon, kaupunkien rakenteellisiin ongelmiin sekä laajoihin ympäristöongelmiin. Kiinan kaupungistuminen ja yli 120 miljoonan asukkaan kaupunkialueiden rakentuminen on toisin sanoen vain yksi vaikkakin merkittävä osa kaupungistumisesta. ”Kaupungistuminen” on toisin sanoen merkinnyt paitsi talouskasvua myös valtavaa luonnonvarojen käyttöä, jonka mittasuhteen voi ymmärtää perehtymällä esimerkiksi sementin ja teräksen kulutukseen Kiinassa kymmenen viime vuoden aikana.

Kaupungistumista edistävät ja kiihdyttävät yhteiskunnalliset voimat toimivat sekä paikallisesti että globaalisti. Tästä näkökulmasta suurten kaupunkien merkitystä korostava tulkintakehys on jo pitkään määritellyt aluekehitystä ja siitä käytävää keskustelua myös Suomessa. Tämä kehitys on vahvistunut vuonna 2008 alkaneen taloustaantumien jälkeen.

Kun nyt suurkaupunkien katukuva on hiljentynyt Euroopassa ja muualla, on luontevaa miettiä sitä, vaikuttaako pandemia Suomessa suurimpien kaupunkiseutujemme (yli 100000 asukkaan yliopistopaikkakunnat) asemaan jollakin tavalla. Asiaa voidaan pohtia preferenssien ja rakenteiden näkökulmasta.

2.1. Kaupungistuminen mieltymyksinä: muuttaako pandemia preferenssejä

Suurimpien kaupunkien kilpailuetu suhteessa muihin alueisiin selitetään usein preferenssipohjaisesti: ihmiset haluavat suurimpiin kaupunkeihin, koska he arvostavat tietynlaista urbaania elämäntapaa. Tästä näkökulmasta kaupungit kasvavat, koska ihmiset kaipaavat urbaania tilaa ja siihen liittyvää sosiaalista vuorovaikutusta ja kohtaamisia. Maantieteellisen etäisyyden puute luonnehtii tämän mukaan urbaania elämää, jota aikaisempaa useampi arvostaa ja tavoittelee. Tällainen preferenssipohjainen selitystapa on tullut tunnetuksi tietointensiivisen talouden teoreetikoiden keskuudessa. Esimerkiksi amerikkalaisen Richard Floridan mukaan osasta kaupunkeja tulee innovaatiokoneita siitä syystä, että jaloillaan nopeasti äänestävä kansainvälinen ”luova luokka” kasaantuu kaupunkeihin, jotka tarjoavat mahdollisuuden laadukkaaseen urbaaniin elämään.

Pandemia on nopeasti nostanut pintaan keskustelun kansalaisten halujen, tottumusten ja asenteiden muutoksesta. Monet näistä ennakoituista preferenssimuutoksista koskevat kaupungistumista. Pandemian on ennakoitu johtavan suomalaisten lisääntyvään etätyöskentelyyn tai monipaikkaisen elämäntavan voimistumiseen. On myös ennakoitu lisääntyvää tarvetta pysyä paikoillaan. Pandemian on esitetty vaikuttavan myös siihen, että kansalaiset arvostavat aikaisempaa enemmän luonnonrauhaa, fyysistä etäisyyttä ja ylipäättään rauhallista elinympäristöä. Ydinkaupungit menettäisivät suosiotaan ja niin kutsuttu Nurmijärvi-ilmiö vahvistuisi.

Jos edellä mainitut preferenssit todella vahvistuvat pandemian seurauksena, voi tällä olla seurauksia Suomen kaupungistumiselle. Tällaisen mahdollisen preferenssien laadullisen muutoksen ennustaisin vahvistavan eritoten hyvän saavutettavuuden luonnehtimien pienten ja keskisuurten kaupunkien sekä maaseutualueiden houkuttelevuutta asuin ympäristönä. Näiden paikkakuntien asuntomarkkinoihin ja sitä kautta muuhun taloudelliseen toimintaan pandemia voisi näin ollen vaikuttaa suhteellisen voimakkaastikin. Tällöin voitaisiin puhua jonkinlaisesta Lohja- tai Porvoo-ilmiöstä. On kuitenkin vaikea nähdä, että edellä mainitut preferenssimuutokset johtaisivat syrjäisen maaseudun tai ydinmaaseudun rakenteellisen aseman merkittävään muutokseen.

Preferenssiperustaisten selitystapojen ongelma on, että niissä yksilöiden preferenssi erotetaan yhteiskunnallisista rakenteista. Rakenteita painottavan yhteiskuntatieteen näkökulmasta yksilöiden tarpeiden ja halujen eli preferenssien tuottaminen on itsessään yhteiskunnallinen prosessi. Kaupungistumiseen oleellisesti liittyvä ”urbaanin elämäntavan” arvostus on tästä näkökulmasta sidoksissa kulutustavaramarkkinoihin, populaarikulttuurin tuotteisiin, medianäkyvyyteen ja ylipäättään oletukseen suurten kaupunkien tarjoamista taloudellisista mahdollisuuksista eli työmarkkinoista. Halut ja tarpeet ovat näin sidottuja vallitsevaan poliittis-taloudelliseen ja biofyysiseen olosuhteeseen sekä yhteiskunnassa laajasti hyväksyttyihin asioihin. Halut ja tarpeet perustuvat lisäksi laajaan julkisuuteen eli ovat nyky maailmassa myös markkinoinnin ja laajemmin

kaiken viestinnän kautta syntyneitä. Näin on syytä kysyä, kykenisikö pitkittyvä pandemia vaikuttamaan ihmisten haluihin ja tarpeisiin, jotka tavalla tai toisella liittyvät kaupunkeihin liitettyihin arvoihin. Pandemian tulisi kohdistua voimakkaasti suuriin kaupunkeihin, jotta se todella perustavalla tavalla muuttaisi urbaaniin elämäntapaan liittyviä preferenssejä ja näin heikentäisi suurimpien kaupunkien kilpailukykyä.

2.2.Suomen suurimpien kaupunkien rakenteelliset kilpailuedut

Kun kaupunkien asemaa tarkastellaan rakenteellisesta näkökulmasta, voidaan perustellusti esittää, että Suomessa suurimpien kaupunkien väkiluvun ja talouden kasvu liittyy ennen muuta suotuisaan työpaikka- ja koulutuspaikkakehitykseen sekä mittaviin julkisten ja yksityisten investointien kasaantumiseen. Tietyille kaupunkiseuduille on erilaisten julkisten ja yksityisten toimenpiteiden kasaantumisen seurauksena muodostunut toisin sanoen rakenteellisia kilpailuetuja, jotka erottavat ne suuresta osasta muita kuntia ja alueita. Lisäksi joidenkin alle 100000 asukkaan kaupunkien kasvu on kahdenkymmenen viime vuoden aikana saanut pontta hyvästä saavutettavuudesta sekä suurimpien kaupunkiseutujen läheisyydestä. Jotta pandemialla olisi vaikutus kaupungistumisen trendiin Suomessa, tulisi sen oleellisesti heikentää edellä mainittuja kilpailuetuja.

Meneillään oleva kaupungistumisen trendi on oleellisin osin sidoksissa rahoitusmarkkinoihin ja sijoitetun pääoman tuotto-odotuksiin. Näin suurimpien kaupunkien kasvu liittyy Suomessa saumattomasti myös asuntorahoitusmarkkinoihin. Pankkien ja muiden rahoittajien tuotto-odotuksilla, riskiarvioilla ja vakuuslaskelmilla on oleellinen vaikutus siihen, mihin Suomessa rakennetaan eli investoidaan. Kymmenen viime vuoden kehitys on ollut sen kaltainen, että kohtuuhintainen ja pitkäaikainen valtionrahoitus ilman valtiontakausta on helpointa saada rakennushankkeisiin suurimmilla kaupunkiseuduilla. Tämä sama trendi koskee myös muuta kuin asuntorakentamista. Näin ollen pankkien rahoituspreferensseillä on ollut ja tulee jatkossa olemaan vaikutuksensa siihen, miten rakentamiseen liittyvät investoinnit sijoittuvat Suomessa. Nähdäkseni yksityisten rahoittajien riskianalyysit ovat viime vuosien aikana kehittyneet siten, että rahoituslaitokset ovat omalla toiminnallaan oleellisesti vahvistaneet suurimpien kaupunkiseutujen kasvua ja kilpailuetuja.

On huomattava, että asuinpreferenssit muodostuvat tai ainakin niiden realistisuus on saumattomasti sidoksissa rahoitukseen. Niin yksityisten kuin julkisten rahoittajien päätöksillä ja niiden taustalla olevilla riskilaskelmilla tulee siksi olemaan suuri merkitys siihen, millä tavalla mahdollisesti useita kuukausia jatkuva pandemia vaikuttaa aluerakenteen kehitykseen Suomessa. On mahdollista, että pankkien asuntorahoitus eli lainoitus keskittyy pandemian seurauksena vielä aikaisempaakin voimakkaammin. Jos pitkään jatkuva kriisi toisaalta korostaa pienten keskusten ja maaseudun vetovoimaa asuinympäristönä, tämä saattaa vaikuttaa halukkuuteen jatkaa tai peräti lisätä asuntorahoitusta myös alueilla, joilla asuntojen vaihtoarvo on viime vuosina heikentynyt. Kuten sanottua, tällöin pandemiakriisin tulisi kuitenkin vaikuttaa voimakkaasti kansalaisten preferensseihin koskien työtä, turvallisuutta ja elämäntapaa. Lisäksi pandemian tulisi muuttaa suurimpien kaupunkien asemaa palvelukeskittymänä.

Kansainvälisellä muuttoliikkeellä on suuri merkitys suurimpien kaupunkiemme kehitykseen niin talouden kuin asukasluvun näkökulmista. Esimerkiksi Helsingin väestönkasvu ja työikäisten määrän kasvu on viime vuosina perustunut suurelta osin maahanmuuttoon. Pandemia on jo johtanut rajat ylittävän liikkeen rajoittamiseen ja näin ollen kaupunkien toimintaan ja olemukseen valtioiden rajat ylittävän liikkeen solmukohtana. Pitkään jatkuessaan liikkumisrajoitukset vaikuttavat myös Suomen kaupunkien väkiluvun kehitykseen. Rahapääoman ja tavaroiden liikkeeseen pandemian vaikutuksia on vaikea arvioida.

Korona-pandemian vaikutusta kansainväliseen muuttoliikkeeseen on erittäin vaikea ennakoida. Pitkittyneen ja syvän kriisin oloissa voisi olla mahdollista, että Suomen pienipiirteinen urbanismi toimii kansainvälisenä kilpailutekijänä. Villeimmissä visioissa pitkään jatkuva pandemia voisi esimerkiksi heikentää niin sanottujen globaali-kaupunkien vetovoimaa monikansallisten yritysten pääkonttoreiden ja niiden tarvitsemien tukipalveluiden sijaintipaikkoina, ja näin avata uudenlaisen mahdollisuuden Helsingin kaltaisille kaupungeille houkutella yritysten pääkonttoritoimintoja.

Lopuksi totean, että pandemian tulisi olla pitkä, raju ja erityisesti suuriin kaupunkeihin voimakkaasti keskittyvä, jotta se murtaisi ne kaupungistumista kiihdyttävät yhteiskunnalliset voimat, joiden taloudellisen voiton- ja kasvuntavoittelu perustuu kuluttamien edistämiseen, rakentamisen vauhdittamiseen sekä teknologian kehittämiseen maailman Kiinassa, Euroopassa ja muualla.



Sami Moisio
Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto