

## Lektioita

Ilppo Soininvaara<sup>a</sup>

# Kaupungistumisen politiikka: globaali-imperatiivista kansallisiin kamppailuihin

**Väitöstilaisuuden Lectio Praecursoria  
Helsingin yliopisto 25.5.2022**

Kaupungistuminen on prosessi, joka saa erilaisia ilmenemismuotoja eri paikoissa ja eri aikoina. Kaupungistuminen ei ole uusi kehityskulku Suomessa, ja erilaisia kaupungistumisvaiheita voidaan tunnistaa useita jo viimeisen noin sadan vuoden ajanjaksolta. Kaupungistuminen ei myöskään ole muusta yhteiskunnasta tai sen poliittis-taloudellisista reunaehdoista ja päämääristä irrallinen kysymys, vaan tärkeä poliittinen prosessi ja strategia. Aiemmin kaupungistumista on ajanut muun muassa teollistuminen, jonka myötä yhdyskuntarakenteet jo voimakkaasti keskittyivät ympäri Suomea ja länsimaita ylipäänsä. Myöhemmin kaupungistumista ajoivat muun muassa tuotannon keskittyminen suurempien kaupunkien reuna-alueille ja esikaupunkien kehittyminen. Tämänhetkinen kaupungistuminen kytkeytyy vahvasti tietotalouteen ja erilaisiin siihen liittyviin ominaispiirteisiin, kuten vahvoihin kasautumis- ja sijaintietuihin ja globalisaatioon, ja se rakentuu ennen kaikkea laajojen, usein monikeskustisten kaupunkiseutujen verkostona.

Tämän kaltaisen kaupungistumisen mainitaan usein olevan niin kutsuttu globaali megatrendi. Tällä tarkoitetaan kaupungistumisen olevan yhteiskunnan kehitykseen liittyvä väistämätön kehityskulku, eräänlainen ulkoa tuleva voima. Kaupungistumisen ei siis välttämättä aina ajatella olevan niinkään poliittinen kysymys, vaan enemmän ulkoinen, niin kutsuttuun politiikan toimintaympäristöön liittyvä reunaehto. Kaupungistumisen ajatellaan olevan asia, joka tapahtuu, ja johon on eri tavoin reagoitava. Tutkimuksessani haastan näitä epäpoliittisia ajatuksia ja tarkastelen kaupungistumista ja erilaisia siihen liittyviä kysymyksiä nimenomaan poliittisten prosessien sekä strategioiden näkökulmasta. Tutkimukseni piirtää kuvaa suomalaisen kaupungistumiskehityksen yhteyksistä globaalin talouden prosesseihin, ja kuvaa sitä, miten kaupungistumista kansallisesti tuotetaan ja kehitetään sekä siitä, minkälaisia intressejä ja kamppailuja siihen politiikan kentällä liittyy. Toisin sanoen pureudun tutkimuksessani siihen, minkälaisen poliittisen kysymyksen tai rakenteen kaupungistuminen muodostaa kansallisvaltiossa, tässä tapauksessa Suomessa.

<sup>a</sup> Geotieteiden ja maantieteen osasto, Helsingin yliopisto, ilppo.soininvaara@helsinki.fi

Tätä tutkimusta varten suorittamissani haastatteluissa megatrendiajatus oli alati läsnä, ja kaupungistumisen ymmärrys globaalina kehityskulkuna oli rikkumaton. Vastaajat ensinnäkin ajattelevat, ettei kaupungistumista näin ollen voida estää tai sen peruseriaateisiin vaikuttaa, mutta sitä voidaan eri tavoin hallita, ja sen ilmenemismuotoja kansallisesti joillain tavoin säädellä. Toiseksi kaupungistumisen nähtiin olevan välttämätön prosessi vanhenevalle ja erilaisten kuvailujen perusteella taloudellisesti taantuvalla valtiolla. Kaupungistumisen nähdään siis olevan eräänlainen modernisaation tai tehostamisen väline tai väylä. Näin ollen kaupungistumista halutaan siis myös aktiivisesti kehittää politiikan keinoin. Globaalista välttämättömyydestä halutaan tehdä kansallinen vahvuus. Kolmantena kaupungistumiseen liitetään monenlaisia positiivisia mahdollisuuksia, kuten suurten kaupunkien kilpailukyvyyn tai niin kutsutun vetovoiman nousua, tai maankäytön tehostamista sekä muita kestäväen kehityksen kannalta oleellisiksi listattuja aspekteja. Kaupungistumiseen liitetään siis selkeitä poliittisia päämääriä ja tavoitteita eri toimijoiden taholta.

Vaikka eri poliittisilla toimijoilla on risteäviä näkemyksiä kaupungistumisesta, näitä mainittuja peruseriaateja ei käytännössä haasteta, korkeintaan niihin liitetään jonkinlaisia lisämääreitä tai lievennyksiä. Ajatus kaupungistumisen luonteesta, välttämättömyydestä ja siihen liittyvistä mahdollisuuksista on siis epäpoliittisoitunut eli muodostunut poliittisia keskusteluja rakenteistavaksi lähtökohdaksi. Keskustelu kaupungistumisesta on tältä osin niin kutsutusti sulkeutunut.

Tästä huolimatta kaupungistuminen on suomalaisessa politiikassa hyvinkin riitaisa kysymys. Vaikka maamme pyrkii aktiivisesti kaupungistumaan, tarkkaa, jaettua ymmärrystä kaupungistumisen konkreettisista päämääristä ja tavoitteista ei aina tunnisteta. Yhtäläisen ymmärryksen lähtökohdat ovat enemmän periaatteellisia ja laiveita, kuin yksityiskohtaisia tai käytännönläheisiä. Eri poliittisilla toimijoilla on risteäviä ja ristiriitaisia ajatuksia siitä, miten kaupungistumisen tulisi toteutua käytännössä, sekä siitä, mitkä ovat erilaisten tahojen roolit ja mahdollisuudet kaupungistumisen ohjaamisessa. Nykyinen kaupungistumiskehitys nähdään Suomessa ylipäänsä vaillinaisena, osittaisena tai muulla tavoin puutteellisena, tai toisaalta liian nopeana tai laadultaan heikkona. Laajat visiot kaupungistumisesta liittyvät ylipäänsä kilpailukyvyyn, kasvun ja tietotalouden tarpeiden täyttämiseen, mutta konkreettiset ajatukset esimerkiksi suurten kaupunkiseutujen rakentumisesta, maakuntakeskusten asemasta, tai vaikkapa rakennemuutosalueiden tulevaisuudesta ovat näissä poliittisissa keskusteluissa hyvinkin avoimia. Haluamme kaupungistua, mutta emme ole yksimielisiä siitä, miten kaupungistua. Globaaliksi megatrendiksi mielletyn kaupungistumisen kansalliset ja paikalliset kehityskulut ja tavoitteet vasta määrittyvät käynnissä olevissa tai käynnistyvissä poliittisissa keskusteluissa.

Kaupungistumisen politiikassa toden totta kamppaillaan tulevaisuuden alue- ja kaupunkirakenteiden määrittämisestä. Eli siitä, miltä kaupungistunut tai kaupungistuneempi Suomi tulevaisuudessa näyttää ja miten se toimii. Aluerakennetta ohjataan ja kehitetään politiikassa aina vallitsevien ihanteiden ja ideoiden näkökulmasta. Erilaisilla poliittisilla päätöksillä voi kuitenkin olla hyvinkin kauaskantoisia vaikutuksia. Suomen aluerakennetta ja nykyhetken muuttovirtoja määrittävät hyvinkin selkeästi esimerkiksi kansallisen hajautetun yliopistoverkoston rakentaminen tai vaikkapa aikanaan harrastettu hajautettu teollistava kehitysaluepolitiikka.

Aluekehittämisen tavoitteet ja ideat ovat kuitenkin vuosikymmenten saatossa kehittyneet hajautetumman aluerakenteen ja vahvojen paikallisten tuotantokapasiteettien vaalimisesta kohti keskitetyemmän, kilpailullisemman ja kasvuorientoituneemman aluerakenteen tuottamista. Tutkimukseni perusteella nykypäivän keskusteluissa nimenomaan kyky kasvaa ja kehittyä tietotalouden näkökulmasta sekä erilaiset kansainvälisen kilpailukyvyyn kapasiteetit määrittävät hyvän alueen tai kaupungin ominaisuuksia. Kyvyt ja potentiaalit sopivan kaltaiseen kaupungistumiseen asettavat eri alueet ajatuksissamme hierarkiajärjestykseen. Näillä jaetuilla ajatuksilla ja asenteilla on tärkeä rakenteellinen vaikutus siihen, millä tavoilla, keinoilla ja panostuksilla alueita ylipäänsä kehitetään, tai yritetään kehittää, minkälaisiksi

aluekehittämisen instituutiot muodostuvat, ja miten eri alueiden ja valtion hallinnon suhteet kehittyvät. Alueelliset mielikuvat ovat niin kutsutusti performatiivisia eli jossain määrin itseään toteuttavia. Selkeästä kasvuun ja kilpailukykyyn liittyvästä jäsenyyksestään huolimatta alueelliset ajatusmallit ovat myös vaillinaisia tai ristiriitaisia, mikä puolestaan näkyy alueiden kehittämisen käytännöissä.

Valtion alueiden kehittämisen tapa ja keinot ovat vuosikymmenten kuluessa tosiaankin kehittyneet toisenlaisiksi. Aiempi varsin suoraviivainen valtionhallintovetoinen kehittäminen on ainakin puheiden ja mielikuvien tasolla vaihtunut tasaveroisempaan, alueiden omatoimisuutta ja omaleimaisuutta korostavaan kehittämistapaan. Käytännössä valtionhallinnon rooli alueiden kehittämisessä ja kaupungistumisen kehityskulkujen määrittämisessä on kuitenkin edelleen hyvin keskeinen. Kaupungistumisen strateginen rooli, siihen liittyvät käytännön pyrkimysten ristiriitaisuudet, sekä alueelliset mielikuvat ja roolit näkyvät selvästi aluekehittämisen käytännöissä.

Niin kutsuttu valtion ja kaupunkien kumppanuuspolitiikka on moderni ja osin vielä muotoaan hakeva yhteistyön tapa. Kumppanuuspolitiikassa valtionhallinnon edustajat ja alueiden tai kaupunkien edustajat pyrkivät nimellisesti yhdessä tuumin luomaan käytäntöjä ja työkaluja alueiden kehittämiseksi ja kehittymiseksi. Tärkeässä roolissa kumppanuudessa on niin kutsuttu sopimuksellisuus. Eri toimijat pyrkivät löytämään yhteisiä intressejä, ja sopimaan näiden edistämisestä esimerkiksi erilaisin rahoitussopimuksin. Esimerkkejä tämän kaltaisista sopimuksista ovat suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimukset, yliopistokaupunkien innovaatioekosysteemisopimukset, tai positiiviseen rakennemuutokseen tähtäävät niin kutsutut Siltasopimukset. Kumppanuuspolitiikka on kuitenkin muutakin kuin vain rahoitussopimusten solmimista valtion ja alueiden välillä. Se on ennen kaikkea vastavuoroisuuteen pyrkivää keskustelun ja kohtaamisen tapaa. Toisaalta eri toimijoiden roolit ovat syvään juurtuneita, eikä valtionhallinnon roolia rahoittajana ja alueiden roolia rahoituksen saajina voida käytännössä ohittaa.

Kumppanuuspolitiikkaa, kuten muutakin aluerakenteen ja alueiden kehittämiseen tähtäävää toimintaa määrittävät vahvasti aiemmin mainitut alueelliset ajattelutavat, ja kaupungistumiskeskustelun sulkeumat ja avaukset. Kumppanuuspolitiikassa siis toteutetaan globaalien megatrendien paikallisia ilmentymiä ja sitoudutaan kilpailukykyisten tietotalousalueiden kehittämiseen. Kumppanuuspolitiikassa tehdäänkin alati strategisia valintoja erilaisten asioiden edistämiseksi eri alueilla. Kumppanuuspolitiikassa on kenties helpompaa ja selkeämpää edistää suurempien metropoliseutujen asemaa, sillä niiden rooli tietotalousvetoisessa kaupungistumisessa on ylipäänsä jokseenkin selkeä. Pienempien kaupunkien ja etenkin rakennemuutosalueiden asema on vaikeampi, mutta haasteita tunnustetaan myös kasvavilla seuduilla esimerkiksi seutukehityksen rakenteelliseen hallintaan liittyen.

Kumppanuuspolitiikka on siis yksi selkeä esimerkki, jonka käytäntöihin ja strategiaan valintoihin kiteytyvät kaupungistumisen politiikan sulkeumat, tavoitteet ja hierarkiat. Siinä kiteytyvät myös kaupungistumiseen liittyvien visioiden puute tai niiden hajanaisuus, erilaiset risteävät intressit ja näkemykset siitä, kuinka kaupungistumista pitäisi käytännössä toteuttaa tai hallita. Selkeiden, laajempien poliittisten päämäärien puutteessa kumppanuuspolitiikka ajautuu eräänlaiseen hämäisen vuoropuhelun tilaan, eikä pyrkimyksenä oleva sopimuksellisuus toteudu. Huolimatta kaupungistumisen jaetusta strategisesta asemasta, eri osapuolilla ei ole riittäviä eväitä kaupungistumisen paikallisten ristiriitojen selättämiseksi kumppanuuspolitiikan keinoin. Tarkkojen visioiden tai jaettujen päämäärien puuttuessa kumppanuuspolitiikka ja erilaiset muut politiikkatoimenpiteet ovatkin ennemmin kokeellisia ja alati muovautuvia kuin päämääräsuuntautuneita tai selkeitä.

Kaupungistumisen politiikka on siis toimintaa, jossa kamppaillaan siitä minkälaisena Suomi kasvaa ja kehittyä. Samankaltaiset aluerakenteen ja kehityksen kysymykset ovat alati pinnalla myös muissa eurooppalaisissa valtioissa ja kaupungistuminen liittyy niissä kaikissa samankaltaisiin tietotalouden kehityskulkuihin ja pyrkimyksiin. Tässä mielessä puhe megatrendistä ei ole suoranaisesti väärä, mutta on syytä ymmärtää kaupungistumisen käytännössä

rakentuvan kansallisista ja paikallisista päätöksistä ja valinnoista. Kansallista kaupungistumispolitiikkaamme rakenteistavat ajatukset globaaleista väistämättömyyksistä, kaupungistumisen toteuttamisen ristiriitaiset pyrkimykset, sekä tietotalouteen kytkeytyvät alueelliset hierarkiat. Kokeellisen politiikanteon myötä kaupungistumisen ja aluerakenteen kehityksen ohjaus saattaa toisinaan vaikuttaa poukkoilevalta tai ristiriitaiselta.

Kaupungistumisen politiikassa ei ole kyse vain eri kaupunkien kasvusta tai muuttoliikkeen suunnista. Siinä on oleellisesti kyse myös alueilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan sisällöistä, liikenteestä, asumisesta ja maankäytöstä, koulutuksesta ja kyvykkyyksistä sekä kulttuurisista ja sosiaalisista kehityskuluista. Oleellinen huomio liittyy kestäväan kehitykseen. Kaupungistumisen ajatellaan olevan prosessi, joka mahdollistaa aiempaa toimivampien yhdyskuntarakenteiden muodostumisen ja kestävien elämän-tapojen toteuttamisen. Kaupungistumiseen liittyvistä yleisistä kestävyyslupauksista huolimatta nykyisen kaupungistumiskehityksen ei tämän tutkimuksen haastatteluissa nähdä olevan erityisen kestävää tai ilmastoystävällistä. Kasvuun ja kilpailukykyyn liittyvät kaupungistumishanteet kenties peittävät alleen muunlaiset pyrkimykset. Kaiken kaikkiaan kaupungistuminen erilaisine ilmene-mismuotoineen on tulevaisuuden Suomen kannalta oleellinen poliittinen kysymys.

### Väitöskirjan tiedot

Soininvaara, I. (2022) *The politics of urbanization: From a global imperative to national struggles*. Geosciences and Geography Publications A 98. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-6599-2>>.