

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystrendit:

Suuntaviivoja aluesuunnittelun ja -kehittämisen uudistamiseen

Antti Rehunen, Mika Ristimäki & Ville Helminen

Johdanto

Kaupungistuminen, teknologinen kehitys, talouden globalisaatio ja väestörakenteen muutokset ovat vaikuttaneet voimakkaasti Suomen alueiden ja yhdyskuntien kehitykseen viime vuosikymmeninä. Vaikka rakennettu ympäristö muuttuu uudisrakentamisen kautta suhteellisen hitaasti, toiminnalliset muutokset voivat olla nopeita. Alueelliseen kehitykseen pyritään vaikuttamaan aluesuunnittelun ja aluekehittämisen kautta. Sekä maankäytön suunnittelun että aluekehittämisen järjestelmiä ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistustyö on tärkeä perustaa realistiseen käsitykseen tulevasta toimintaympäristöstä.

Tässä katsauksessa on tavoitteena tarkastella kootusti, millaisia muutoksia alue- ja yhdyskuntarakenteessa on tapahtunut ja mitä muutokset merkitsevät meneillään olevien uudistusprosessien näkökulmasta. Alue- ja yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan väestön ja asumisen, työpaikkojen ja tuotantotoiminnan, palvelujen, vapaa-ajan alueiden ja luonnonvarojen sekä näitä yhdistävien liikenneväylien ja teknisen huollon verkostojen sijoittumista ja niiden keskinäistä suhdetta. Yhdyskuntarakenteessa on kyse työssäkäyntialueen, kaupunkiseudun, kaupungin tai muun taajaman sisäisestä rakenteesta (Rehunen ym. 2018, 9). Aluerakenteen mittakaavataso on yleispiirteisempi ja siinä tarkastellaan seudullisten asunto- ja työmarkkina-alueiden tai niitä laajempien alueiden välisiä suhteita (Rissanen ym. 2013, 7).

Alue- ja yhdyskuntarakenteen tilannekuvan laatiminen nojaa yleensä kehitystrendien ja keskeisten indikaattorien tarkasteluun. Aluerakenteen muutoksia on usein kuvattu muun muassa väestön, muuttoliikkeen, elinkeinorakenteen, keskusverkon ja liikennejärjestelmän näkökulmasta (esim. Grunfelder ym. 2016; Rissanen ym. 2013). Yhdyskuntarakenteen kehitystä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota muun

muassa yhdyskuntien pinta-alaan, tiivyyteen, toimintojen sekoittuneisuuteen ja saavutettavuuteen, monikeskuisuuteen sekä työmatkojen ja muun arki-
liikkumisen suuntautumiseen (Dempsey ym. 2010; Jaeger & Schwick 2014; Schwarz 2010). Käytetyt
indikaattorit perustuvat tyypillisesti tiettyihin aluerajauksiin ja muuttujille
määriteltyihin kynnysarvoihin (esim. Weber ym. 2016).

Tässä katsauksessa tietopohjana on käytetty Suomen ympäristökeskuksen
yhdyskuntarakenteen seurannan aluerajauksia ja tietoaineistoja sekä niiden
pohjalta laadittuja raportteja. Tarkasteltujen teemojen ja indikaattoreiden
valinta on tehty yhteistyössä aluesuunnittelun ja -kehittämisen toimijoiden
kanssa useiden eri hankkeiden työpajoissa vuosina 2012–2016.

Keskittyvä ja eriytyvä aluerakenne

Kaupungistuminen on edennyt Suomessa viimeisen 25 vuoden aikana melko
nopeasti. Vuonna 1990 noin 63 % suomalaisista asui yhdyskuntarakenteen
seurannassa rajatuilla 34 suurimmalla kaupunkiseudulla, ja vuonna 2017
osuus oli noussut jo yli 71 %:iin. Tilastokeskuksen vuonna 2015 julkaiseman
väestöennusteen perusteella voidaan laskea, että vuonna 2040 kyseisten kau-
punkiseutujen osuus väestöstä on jo yli 75 % (Rehunen ym. 2018; Tilastokeskus).

Kaupunkiseutujen vuosien 1990–2017 väestönkasvusta noin kolme neljäs-
osaa on tapahtunut neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla. Tulevaisuudessa
väestönkehitys on ennusteen mukaan vielä aiempaakin keskittyneempää, ja yli
puolet kaupunkiseutujen kasvusta muodostuu yksinomaan Helsingin kaupunki-
seudulla (Rehunen ym. 2018; Tilastokeskus 2018). Maan sisäinen muuttoliike on muuttumassa
maaseudulta kaupunkeihin suuntautuvasta muutosta enenevästi kaupunkien
väliseksi. Suurimmat kaupunkiseudut saavat suurimman osan muuttovoitostaan
keskisuurilta ja pieniltä kaupunkiseuduilta sekä maahanmuutosta (YKR/SYKE ja TK 2018).

Kaupunkiseutujen työssäkäyntialueet ovat pitkään laajentuneet mm. paran-
tuneiden liikenneyhteyksien ansiosta. Viime vuosina työmatkojen keskipi-
tuuden kasvu on kuitenkin hidastunut. Monin paikoin kaupunkikeskusten
työssäkäyntialueet kattavat jo kaikki väliin jäävät maaseutualueet (Nurmio ym.
2017). Työssäkäyntiä tapahtuu enenevästi myös kaupungeista maaseudun eri-
koistuneisiin työpaikkoihin (YKR/SYKE ja TK 2018). Tulevaisuudessa alueiden välisen
työssäkäynnin voi olettaa lisääntyvän erityisesti suurimpien kaupunkien
välisillä kasvuvyöhykkeillä, joilla on toimivat liikenneyhteydet eri kulkuväli-
neillä. Vyöhykkeet tarjoavat paljon vaihtoehtoja asuin- ja työpaikan suhteen,
ja yrityksille löytyy osaavaa työvoimaa, markkinoita ja kumppaneita.

Palvelut ovat keskittyneet kaupunkiseuduille väestöä ja työpaikkoja koros-
tuneemmin. Lisääntynyt työmatkaliikenne, palvelujen erikoistuminen ja suur-
ten yksiköiden mittakaavaedut ovat vahvistaneet kaupunkiseutujen asemaa

esimerkiksi vähittäiskaupan alalla (Ristimäki ym. 2017, 44). Sosiaali- ja terveyspalvelujen keskittäminen suurempiin yksiköihin ja keskussairaaloihin vahvistaa maakuntien keskuskaupunkien asemaa suhteessa muihin keskuksiin (Rehunen ym. 2016).

Tiivistyvä mutta toiminnallisesti hajautunut yhdyskuntarakenne Taajamien yhteenlaskettu pinta-ala on kasvanut viimeisen 25 vuoden aikana noin 40 %. Taajama-alueen laajeneminen oli nopeaa 2000-luvun alussa, mutta kasvu on tasaantunut 2010-luvulla. Viime vuosina yhä suurempi osa taajamien uudisrakentamisesta on sijoittunut täydennysrakentamisena olemassa olevalle asemakaava-alueelle. Asemakaavoittamaton lieve- ja haja-asutus vie edelleen merkittäviä maa-alueita, mutta niille sijoittuu aiempaa pienempi osuus kaupunkiseutujen asunnoista (Rehunen ym. 2018).

Taajamat ovat täydennysrakentamisen myötä yhä tehokkaammin rakennettuja. Tiiviimpi rakenne vähentää tie- ja katuverkon ja muun infrastruktuurin tarvetta. Taajamien asukas- ja työpaikkatiheys on laskenut pitkään muun muassa lisääntyneen asumisväljyyden myötä, mutta viime vuosina asukastiheys on kääntynyt kasvuun suurimmilla kaupunkiseuduilla (Kuva 1). (Rehunen ym. 2018).

Palveluverkon kattavuus ja palvelujen saavutettavuus on kehittynyt eri tavalla riippuen yhdyskunnan koosta ja palvelusta. Kävelyetäisyydellä lähikaupasta asuvien osuus on pysynyt suurimmilla kaupunkiseuduilla samalla tasolla kuin aiemmin tai jopa hieman kasvanut 2000-luvun aikana. Pienillä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla lähikaupan saavutettavuus on heikentynyt. Enintään 500 metrin päässä lähimmästä alakoulusta asuvien lasten osuus on pienentynyt 2000-luvun aikana sekä suurilla että pienillä kaupunkiseuduilla (Rehunen ym. 2018).

Kaupunkiseutujen keskusta-alueet ja alakeskukset ovat tiivistyneet ja kasvattaneet suosiotaan asuinpaikkoina. Keskustojen työpaikkamäärä on säilynyt entisellä tasolla, mutta osuus kaupunkiseudun työpaikoista on pienentynyt. Erityisesti vähittäiskaupan palvelut ovat siirtyneet keskustoista niiden ulkopuolisille kaupan alueille. Alakeskusten suhteellinen merkitys on kasvanut suurimmilla kaupunkiseuduilla, mutta keskisuurilla kaupunkiseuduilla erikoistavarakaupan palvelut ovat usein siirtyneet alakeskuksista erillisille kaupan alueille (Rehunen ym. 2014, Rehunen ym. 2018; YKR/SYKE ja TK 2018).

Liikkumismahdollisuuksien osalta yhdyskuntarakenne on kehittynyt autoriippuvaiseen suuntaan. Väestö, työpaikat ja palvelut ovat sijoittuneet aiempaa enemmän autovyöhykkeelle, ja työmatkojen keskipituus on kasvanut. Mahdollisuudet tehdä työmatka jalkaisin, pyörällä tai joukkoliikenteellä ovat heikentyneet merkittävästi kaikilla kaupunkiseuduilla (Kuva 2). Vuonna 2000 noin 75 %:lla kaupunkiseutujen työssäkävijöistä oli mahdollisuus kulkea työmatka muuten kuin autolla, mutta vuonna 2015 enää 68 %:lla. Vähintään

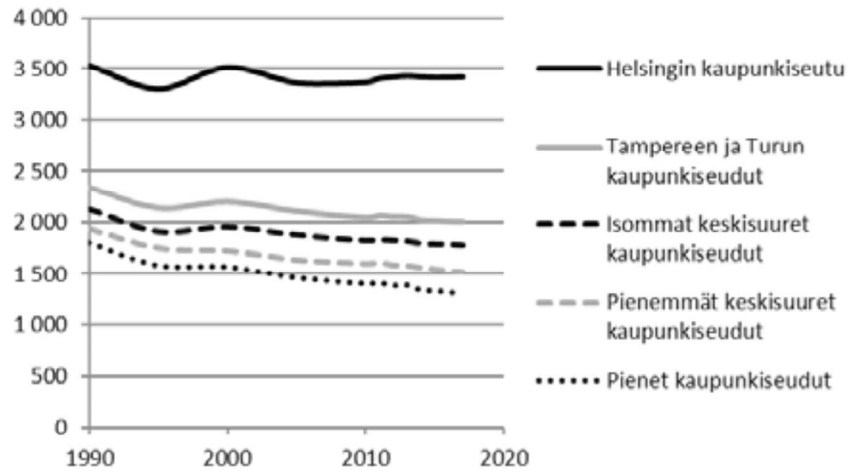
kahden auton asuntokuntien osuus on saman aikaan kasvanut yli puolella. 2010-luvulla autoriippuvuuden kasvu ja työmatkojen pidentyminen ovat kuitenkin hidastuneet. Jalankulku- ja joukkoliikennevyöhykkeen osuus asutuksesta ja työpaikoista on kääntynyt aivan viime vuosina loivaan kasvuun usealla kaupunkiseudulla (Rehunen ym. 2018, YKR/SYKE ja TK 2018).

Taajamien alueellinen kasvu ja tiivistyminen ovat vaikuttaneet yhdyskuntien viheralueiden määrään ja rakenteeseen. Kaupunkiseututaajamien asemakaavoitetuilla alueilla uusista rakennuksista noin 70% on sijoittunut aiemmin rakennetuille alueille tai niiden välittömään yhteyteen ja noin 30% aiemmin rakentamattomille alueille, jotka ovat yleisimmin olleet metsäalueita. Asemakaavoitettujen taajamien alueella rakentamatonta maata on keskimäärin noin 40 prosenttia. Tämän ansiosta virkistysalueiden saavutettavuus on säilynyt varsin hyvänä. Yli 60 prosentilla kaupunkiseutujen asukkaista lähin virkistykseen soveltuva luontoalue onkin enintään 100 metrin päässä (Rehunen ym. 2018, YKR/SYKE ja TK 2018).

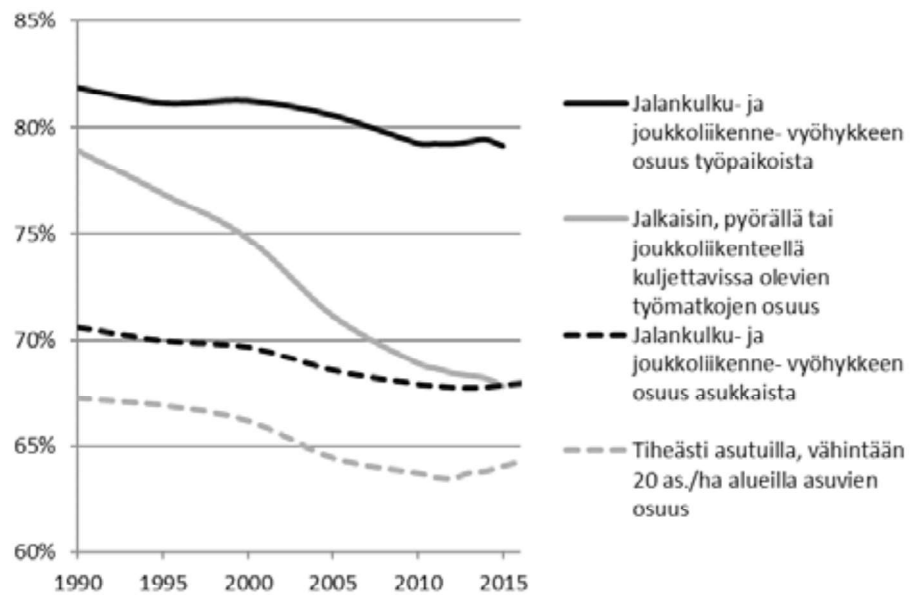
Muutosten merkitys aluesuunnittelun ja -kehittämisen näkökulmasta

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystrendien tarkastelu tuo esille alueiden kasvavan erilaistumisen. Aluesuunnittelun ja -kehittämisen uudistustyössä olisikin tärkeää ottaa huomioon erilaiset ohjauskeinot ja toimenpiteet eri alueille. Helsingin kaupunkiseudun voimakas kasvu erottaa metropolialueen muista kaupunkiseuduista ja edellyttää omia erillisratkaisujaan. Helsingistä Tampereelle, Turkuun ja Lahteen suuntautuvat kasvuvyöhykkeet kytkeytyvät yhä tiiviimmin metropolialueen kehitykseen. Näillä vyöhykkeillä painottuu tarve infrastruktuurin kehittämiseen ja liikennejärjestelmän parantamiseen, jotta alueiden välinen vuorovaikutus olisi mahdollisimman sujuvaa. Keskisuuret kaupunkiseudut toimivat tärkeinä maakuntien ja seutukuntien keskuksina, joissa keskeistä on osaavan työvoiman saatavuus elinkeinoelämän ja julkisten palvelujen tarpeisiin. Maaseudulla kirkonkylät ja pikkukaupungit muodostavat elintärkeän paikalliskeskusten verkon, jonka elinvoimaisuutta on tärkeää ylläpitää sekä valtakunnallis- että maakunnallis- ja seutukuntien välillä. Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta olisi hyvä edistää eri sektoreilla niin, ettei alueiden polarisaatio kärjisty.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteessa viime vuosina vahvistunutta eheytysemiskehitystä on tärkeää tukea tulevaisuudessa. Erityisesti täydennysrakentamisen haasteiden ratkaiseminen kaipaa huomiota. Esimerkiksi kaupunkientalojen kehittämistä on syytä painottaa, jotta pientalorakentamisen paineet eivät suuntaudu yhdyskuntarakenteen kannalta huonoihin sijainteihin. Myös viheralueiden tuomat hyödyt on turvattava tiivistyvissä kaupungeissa. Päästövähennystavoitteet vaikuttavat yhä enemmän uudisrakentamisen laatuun



KUVA 1 Väestön ja työpaikkojen yhteenlaskettu määrä maaneliökilometriä kohden asemakaava-alueella vastaavalla tiheän taajaman alueella erikokoisilla kaupunkiseuduilla vuosina 1990–2017 (YKR/SYKE ja TK 2018).



KUVA 2 Keskeisten yhdyskuntarakenteen indikaattorien kehitys 34 suurimmalla kaupunkiseuduilla 1990–2017 (YKR/SYKE ja TK 2018).

ja sijoittumiseen sekä olemassa olevan rakennuskannan käyttöön ja kunnostamiseen. Joukkoliikenteeseen nojaavan kaupunkialueen kehittäminen korostuu suurimmilla kaupunkiseuduilla. Kestävien kulkutapojen käyttö arkimatkoilla edellyttää sitä, että asuin- ja työpaikka, palvelut ja muut arjen matkakohteet sijaitsevat lähellä toisiaan tai sujuvien joukkoliikenneyhteyksien päässä. Erityisesti työpaikka-alueiden ja uudenlaisten työnteon paikkojen yhdyskuntarakenteellinen sijainti joukkoliikenteen solmukodissa on turvattava. Palveluiden tarjonta ja käyttö muuttuvat verkkokaupan, sosiaali- ja terveystalvelujen uudistuksen sekä uusien palvelukonseptien myötä. Palveluiden integroiminen suhteessa toisiin palveluihin ja muuhun yhdyskuntarakenteeseen sekä uusien palvelu- ja jakelupisteiden sijaintitarkastus nousevat tarkasteltavaksi jatkossa yhä useammin.

RAHOITUS

Suomen Akatemia hanke no. 303556

KIRJALLISUUS

- Dempsey, Nicola & Brown, Caroline & Raman, Shibu & Porta, Sergio & Jenks, Mike & Jones, Colin & Bramley, Glen** (2010). Elements of Urban Form. Teoksessa Jenks, Mike & Jones Colin (toim.) Dimensions of the Sustainable Cities, Springer, London, 21–51.
- Grunfelder, Julien & Rispling, Linus & Norlén, Gustaf** (toim.) (2016). State of the Nordic region. Nordregio report 2016:1.
- Jaeger, Jochen A.G. & Schwick, Christian** (2014). Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland. Ecological Indicators 38, 294–308.
- Nurmio, Kimmo & Rehunen, Antti & Antikainen, Janne & Laasonen, Valtteri & Helminen, Ville & Vartiainen, Perttu & Soininvaara, Ilppo** (2017). Toiminnalliset alueet ja kasvuvyöhykkeet Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 50/2017.
- Rehunen, Antti & Helminen, Ville & Kosonen, Petteri & Viinikka, Arto & Ahonen Ossi & Käyhkö, Hanna** (2014). Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2014.
- Rehunen, Antti & Reissell, Eeva & Honkatukia, Juha & Tiitu, Maija & Pekurinen, Markku** (2016). Sosiaali- ja terveystalvelujen tarpeen, käytön ja tuottamisen alueelliset muutokset ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2016.
- Rehunen, Antti & Ristimäki, Mika & Strandell, Anna & Tiitu, Maija & Helminen, Ville** (2018). Katsaus yhdyskuntarakenteen kehitykseen Suomessa 1990–2016. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 13/2018.
- Rissanen, Ruut & Rehunen, Antti & Kalenoja, Hanna & Ahonen, Ossi & Mäkelä, Tommi & Rantala, Jarkko & Pöllänen, Markus** (2013). ALLI-kartasto. Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan pohjustus. Ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö. 201 s. <http://www.tut.fi/verne/wp-content/uploads/ALLI_kartasto_2013.pdf>
- Ristimäki, Mika & Tiitu, Maija & Helminen, Ville & Nieminen, Hanna & Rosengren, Katriina & Vihanninjoki, Vesa & Rehunen, Antti & Strandell, Anna & Kotilainen, Anu & Kosonen, Leo & Kalenoja, Hanna & Nieminen, Joonas & Niskanen, Suvi & Söderström, Panu** (2017). Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla, kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017
- Schwarz, Nina** (2010). Urban form revisited – Selecting indicators for characterising European cities. Landscape and Urban Planning 96: 29–47.
- Tilastokeskus (2018). Väestöennuste. Luettu 10.5.2018.
- Weber, Ryan & Tammi, Ilpo & Anderson, Timothy & Wang, Shinan** (2016). A Spatial Analysis of City-Regions: Urban Form & Service Accessibility. Nordregio working paper 2016:2.
- YKR/SYKE ja TK (2018). Yhdyskuntarakenteen seurannan tietojärjestelmän tiedot Liiteri-tietokannassa. Suomen ympäristökeskus ja Tilastokeskus.