

Kaupungit politiikassa?

Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen

Mari Vaattovaara, Anssi Joutsiniemi, Jenni Airaksinen, Markku Wilenius

Sisällys

Luku 1. Johdanto	2
1.1 Kaupunkien rakenteellinen kehitys.....	3
1.2 Väestökehityksen muutoksista ja segregatiosta	5
1.3 Kaupungin liudentuminen lainsäädännön ja hallinnon kohteena	7
1.4 Hyhmä	10
1.5 Kaupunkipolitiikka uuden toimintatavan rakentajana	11
Luku 2. Kaupunkipolitiikka tulevaisuuden suunnan antajana	12
2.1 Teesit.....	15
TEESI I: Ihmiselle ihana kaupunki.....	16
TEESI II: Palautetaan kaupunkioikeudet ja niihin liittyvät velvollisuudet.....	17
TEESI III: Kaupunkipolitiikka tulevaisuuden suunnan antajana ja poikkisektoriaalisena toimintatapana	18
Luku 3. Yhteenveto	20
Lähteet	23

Luku 1. Johdanto

Lähtiessämme hahmottamaan kaupunkipolitiikan kysymyksiä ja muutostekijöitä huomasimme, että kaupunkien fyysisessä ja sosiaalisessa rakenteessa on tapahtunut nopeita ja varsin huonosti tunnistettuja sekä kuvattuja muutoksia. Kaupunkien kasvu monikeskuksiksi sekä väestön sosiaalinen ja kulttuurinen moninaistuminen ovat näistä muutoksista ehkä selkeimmin tunnistettavia.

Kaupungin muuntuminen yhä useampien ilmiöidensä osalta globaalien verkostojen ja kehityskulkujen osaksi (*rahoitusmarkkinat, verkkokauppa, matkustelu*) on vasta hahmottamassa muotoaan. Tältä pohjalta on kuitenkin syytä kysyä Mike Battyn tavoin *“what then is a city if its wealth is generated globally?”* (Batty 2020) – mikä sitten on kaupunki, jos sen vauraus tuotetaan pääosin globaalisti? Kaupunki ohjauksen, hallinnan tai politiikan kohteena, on nyt toinen kuin vielä muutama vuosikymmen sitten. Jotta kaupunkipolitiikalle voidaan määrittää merkityksellistä sisältöä, tulisi meidän aivan ensimmäiseksi tunnistaa ja sopia siitä mikä on kaupunki.

Kuvaamme seuraavassa tiivistetysti kaupunkipolitiikan määrittämisen lähtökohdiksi tunnistamamme kehityksen. Esitämme tiivistetysti huomiomme kaupunkien muutoksesta fyysisenä (*esikaupungistuminen, uudet optimaaliset sijainnit, asuntotuotanto*) sosiaalisena (*väestönkasvu, maahanmuutto, segregatio*) ja hallinnollisena entiteettinä (*kaupunkilaitoksen katoaminen*). Tämän jälkeen osoitamme, kuinka kaupunkien määre Suomen laissa on epämääräinen, oikeastaan olematon. Vahvasti kaupungistuvassa maailmassa ilmoittautumisperiaatteeseen nojautuva kaupunki -nimityksen käyttö ilman erityisiä oikeuksia tai velvollisuuksia herättää nähdäksemme lukuisia perustavanlaatuisia kysymyksiä.

Työmme tulemana päädymme osoittamaan, kuinka kaupunki on kadonnut niin fyysisenä, sosiaalisena, hallinnollisena kuin lainsäädännön kohteena. Se jauhautui olemattomiin hyvinvointivaltion sektoripolitiikkojen ja sitä toteuttamaan luodun yhtenäisen kuntamuodon tunteettomissa rattaissa. Pyrkimys tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen häivytti elintärkeitä eroavuuksia, joihin paikallinen identiteetti ja arkinen elämäntapa kulminoituvat. Kaikki tämä on tapahtunut vuosikymmenten saatossa, erillisten tapahtumien jatkumona – vaivihkaa, kenties jopa vahingossa.

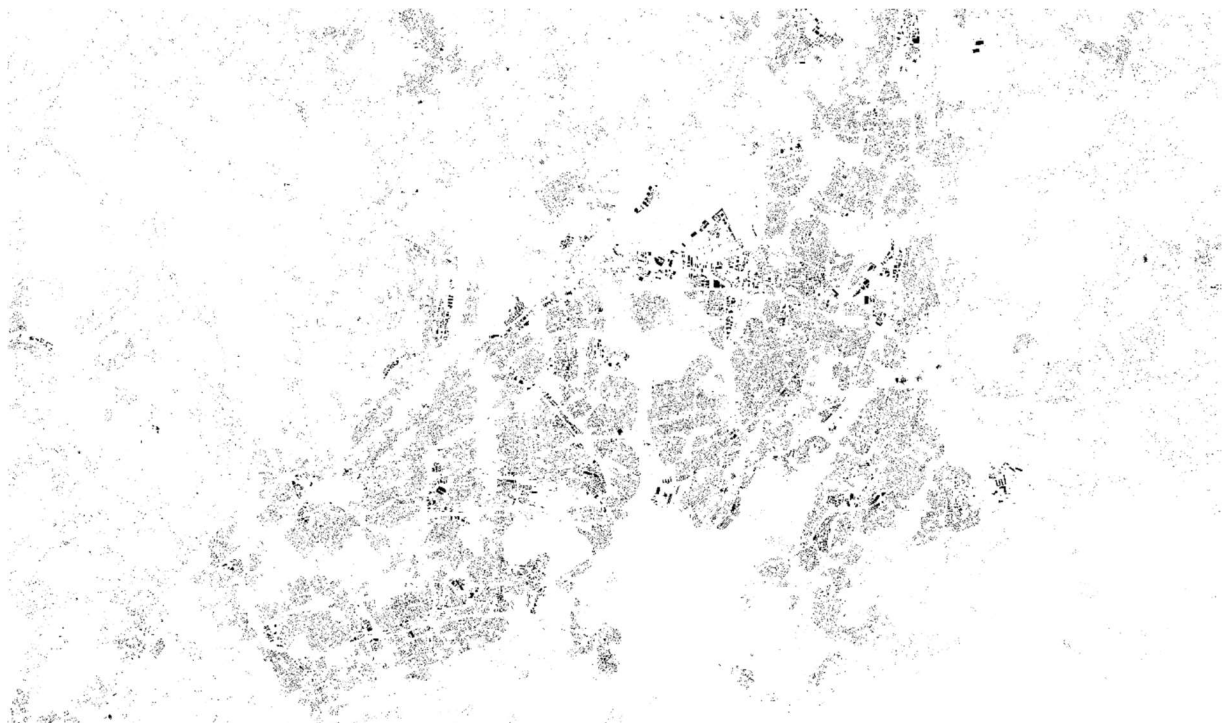
Emme siis esitä abstraktia ja periaatteellista yhteistyötä, emme yhteistyöelimiä ja työryhmiä, emmekä kumppaneita tai kavereita. Esitämme, että kaupunkipolitiikassa palautetaan ihminen, ihanan kaupungin ominaisuudet, viranhaltijat, virkamiehet ja yhteiskunta osalliseksi omista päätöksistään ja velvollisiksi asetettujen tavoitteiden seurantaan. Jaetun ja empiirisesti analyyttisen kokonaiskuvan ja selkeiden tavoitteiden puuttumisen vuoksi kansallisessa kaupunkikeskustelussa ylikorostuvat hallinnolliset ja poliittiset jaot, joiden keskinäiset suhteet ovat epäselviä ja muodostavat mielekkään hahmon sijaan institutionaalisen hyhmän.

Kaupungistumisen jatkuminen edellyttää kansallista kehitystä tukevaa kaupunkipolitiikkaa, joka tuo mukanaan keskeisenä vaateena yhteiskunnan muutoksen tunnistamisen, kaupunkien erityisyyden ymmärtämisen sekä institutionalisoituneen nykytilanteen arvion. Tältä pohjalta koko suomalaisen yhteiskunnan kehitys ja yhteiskuntapoliittinen perinne antaa nähdäksemme hyvät lähtökohdat myös merkityksellisen kaupunkipolitiikan rakentamiselle. Esitämme tämän työn lähtökohdaksi kolme teesiä ja seitsemän askelta.

1.1 Kaupunkien rakenteellinen kehitys

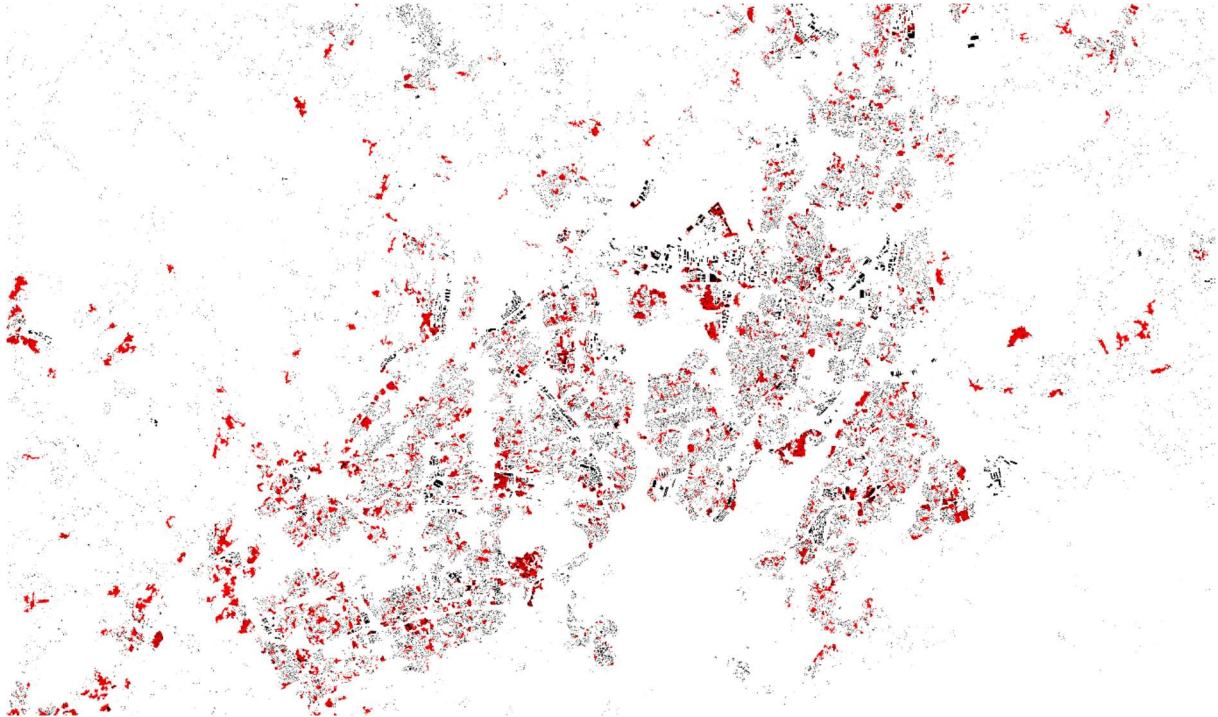
Nykykaupungeista on lähes kaikkialla kasvanut monikeskuksisia kaupunkiseutuja, joissa paitsi väestö, myös kaupat ja palvelut ovat hakeutuneet uusiin sijainteihin. Kaupunki ei rinnastu enää perinteisesti kaupunkien tiiviyyteen assosioituviin ytimiin, vaan kaupunkimaiset toiminnallisuudet ovat tunnistettavissa yhdyskuntarakenteessamme toistensa kanssa rinnan ja lomittuneina.

Vanhat kaupunkien kerrostumat muuntuvat uusiin käyttöihin eikä alkuperäistä enää ole: vain 100 vuotta sitten myös Helsingin keskustan materiaaliseen ”aineenvaihduntaan” kuuluivat olennaisena osana kaatopaikat ja teurastamot. Vielä reilut 50 vuotta sitten keskustaan kuuluivat teollisuus, painotalot ja autojen myynti Esplanadilla. Tämän päivän kaupunkikeskustaa useissa suomalaisissa kaupungeissa luonnehtii muutos pankkisaleista kuntosaleihin ja finanssitaloudesta elämystalouteen. Kaupungin kokonaiskuvana sen ydinkeskusta on tuskin koskaan ollut näin yksipuolinen. Suomalaisen kaupungin kokonaiskuvaa haettaessa katse kiinnittyy väistämättä kaikkialle läpituokeaan esikaupungistumiseen.



*Kuva 1: Pääkaupunkiseudun esikaupunkivyöhyke 50*30 km:n kokoiselta alueelta. Jos tarkastelemme Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten muodostamaa yhdyskuntarakennetta ilman historiallista kaupunkikeskustaa on helppo havaita, ettei hallinnollisten kuntien rakentamisen tavalla ole toisistaan poikkeavia piirteitä, vaan ne ilmentävät samaa vallitsevaa kansallista esikaupunkirakentamisen kulttuuriamme. Kuvasta poistetulla historiallisen keskustan alueella asuu 15 % pääkaupunkiseudun väestöstä ja nykykaupungin rakentamisen käytäntöihin suhteutettuna kyse on pikemminkin tilastoväärityksestä kuin edustavuudesta.*

Hyvä saavutettavuus on toiminnallisten keskustojen synnyn välttämätön ehto, joten on luonnollista, että laajalle levittäytyvä kaupunkimme jatkuvasti uudistaa toiminnallista rakennettaan. Historiallisen keskustan erikoisuus on jatkuvasti haastettuna, koska valtaosa nykykaupungin toiminnasta ja asukkaista sijaitsee sen ulkopuolella. Uusien keskustojen rakenne on kuitenkin historiallisesta kaupungista tai siihen liitetystä mielikuvista poikkeava. Tämän huomaa helposti, kun yrittää paikantaa kuvista 2 tai 3 suunnitteludokumenttien ”keskustamaisiksi” luonnehtimia kaupunkiyksiköitä, kaupallisia keskittymiä tai ns. asemanseutuja. Sellaista kuvaa ei piirry.

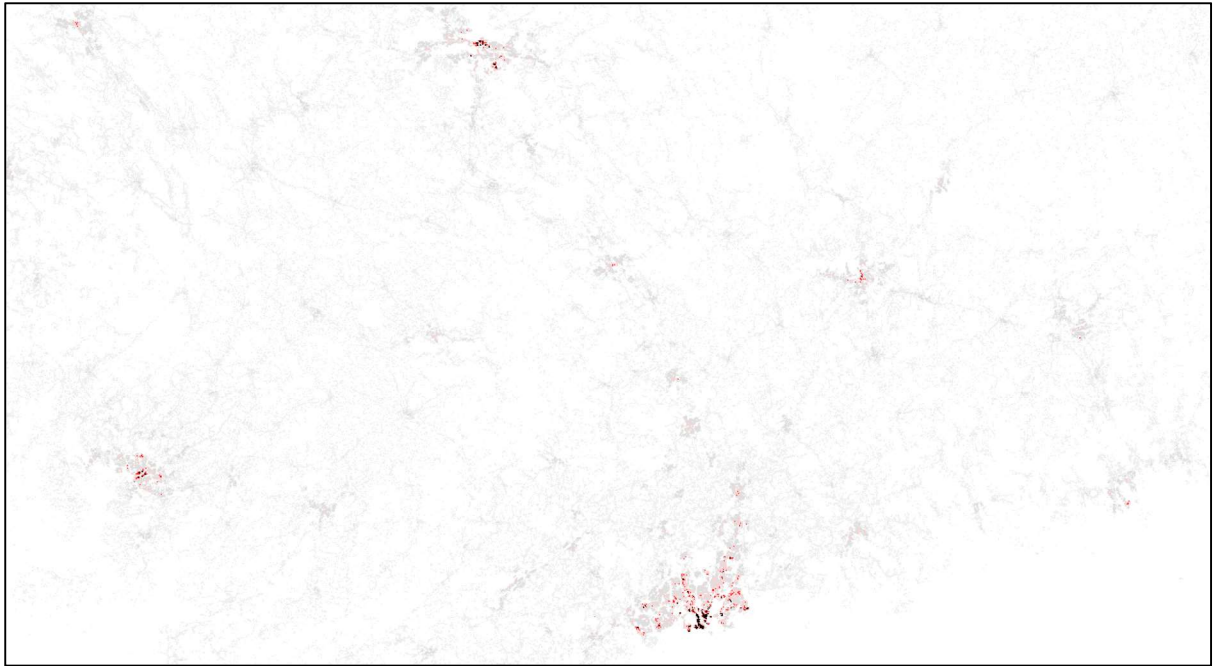


Kuva 2: Pääkaupunkiseudun taajamavyöhykkeen kasvu välillä 2000-2015. (Lähde: SeutuCD 2000 ja SeutuCD 2015)

Suomalaisen kaupunkirakentamisen yleisenä ohjenuorana on viime vuosikymmenet ollut pyrkimys tiiviimpiin ja sen kautta liikumistarpeen pienentämiseen kannustavaan yhdyskuntarakenteeseen. Yllä olevaa kuvaa tarkastelemalla nämä ohjaamisen pyrkimykset – tiiviys, kestävyys tms., eivät kuitenkaan selkeästi tule esiin, vaan taajamavyöhyke näyttää kasvavan pikemminkin sen uloimmilta reunoiltaan.

Sama kehitys on käynnissä kaikissa kaupungeissa. Oheisessa kuvassa 3 on esitetty koko eteläisen Suomen asutusrakenne, joka on ihannoidun tiiviin kaupungin näkökulmasta erityisen paljastava. Kuvassa harvoina ja hajanaisina esiintyvät kaikkein tehokkaimmin rakennetut asutuskeskittymät eivät pysty sulkemaan sisäänsä kaupungistumisen laajuutta, eivätkä ongelmien ja mahdollisuuksien kirjoa.

Kaupungistuminen on nähtävä toiminnallisesti muuttuvia perinteisiä kaupunkikeskustoja laajempaan kysymyksenä. Liikennejärjestelmän nopeutumisen ja logististen kustannusten dramaattisen laskun myötä, historiallisen kaupungin spontaanisti syntynyt tiiviys ei enää samalla tavalla välttämätön. On siis ilmeistä, että nykykaupungin rakentumisen tapa tarvitsee tuekseen, ymmärryksen perustaksi ja poliittisen ohjauksen lähtökohdiksi paljon muutakin kuin olettamuksia tiiviystä kehityksen ohjaajana.



Kuva 3. Eteläisen-, ns. ruuhka-Suomen asutusrakenne suuntaa antavien aluetehtävien mukaan luokiteltuna 250*250 metrin ruuduin. Tummimmalla esitetty tiivein, noin $e=1$ tehokkuudella rakennettu alue kattaa 0.02% maapinta-alasta.

1.2 Väestökehityksen muutoksista ja segregatiosta

Kaupunkien väestönkasvu on ollut vauhdikasta. Yksin pääkaupunkiseutu on jo vuosikymmenien ajan, kasvanut vuosittain useamman suomalaisen keskikokoisen kunnan väkimäärän verran. Viime vuosina tästä kasvusta puolet on tullut Helsinkiin. Pääkaupunkiseudun väestönkasvu ei kuitenkaan ole enää pitkään aikaan perustunut muualta Suomesta ”varastettuun” väestöön. Nykyisessä ja tulevassa väestönkasvussa pääosassa on maahanmuuttotustainen väestö. Kantaväestöön kuuluvien yli 40-vuotiaiden määrän odotetaan myös Helsingissä jatkavan vähenemistään. Kansallisessa väestökehityksessä on kaupunkiseuduille kohdistuneen väestönkasvun ja keskittymisen lisäksi kaksi seikkaa, jotka tulevat vaikuttamaan keskeisesti kaupunkiseutujen tulevaan kehitykseen ja sisäiseen dynamiikkaan.

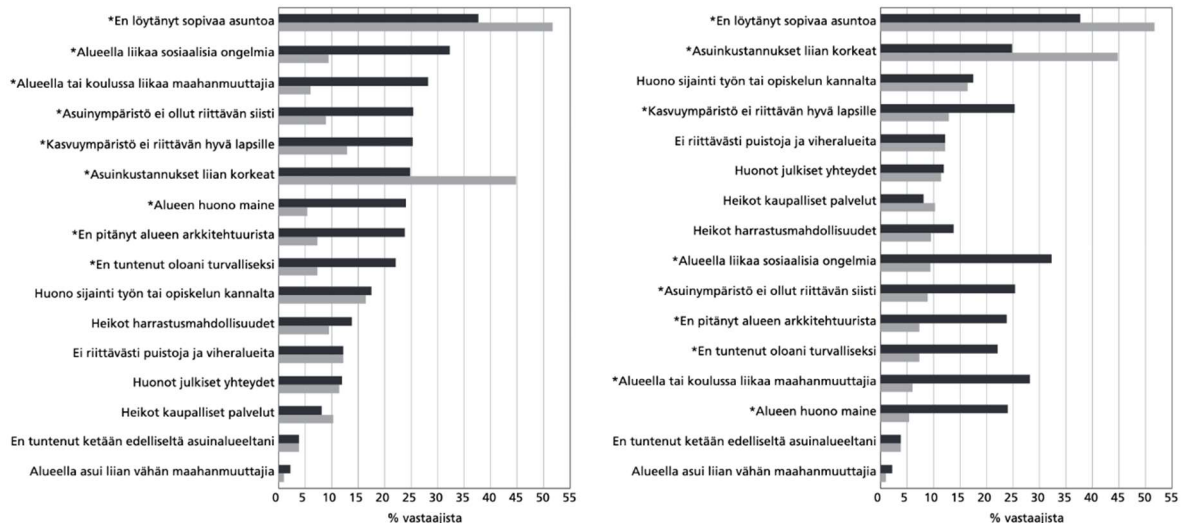
Ensinnäkin, huoltosuhteen kannalta olennaisin, työikäisen väestön määrän kasvu koostuu ja tulee tulevaisuudessa perustumaan lähinnä maahanmuuttotaitaisen väestön kasvuun. Työikäisten määrä on koko 2000-luvun kasvanut lähinnä maahanmuuttotaitaisen väestön kasvusta, kun taas työikäisen kantaväestön kasvu on ollut vähäistä. Keskeisessä roolissa maahanmuuttoa vastaanottamassa on pääkaupunkiseutu, sillä lähes puolet maahanmuuton kokonaismuuttovoitosta kohdentuu suoraan pääkaupunkiseudulle. Näin ollen väestönkasvu tulee myös tulevaisuudessa jatkumaan selvästi pitkästä historiastamme poikkeavalla tavalla.

Toinen muutos väestönkasvussa liittyy koulutetun työvoiman kysyntään. Samalla kun koulutetun työvoiman tarve on lisääntynyt, ja kouluttamattomien työpaikat ovat vähentyneet lähes yhtä paljon kuin ns. suuren muuton aikana maatalouden työpaikat (Myrskylä 2017) – yhä edelleen joka viidennes pojista ja 10 prosenttia tytöistä jää koulutuksensa osalta vain peruskoulun varaan. Uudenlaisen rakenteellisen työttömyyden riski on kouluttamattomille hyvin korkea, sillä peruskoulun

jälkeistä koulutusta vaille jääneiden työllisyysaste on vain 40 prosenttia ja putoaa edelleen. Vastaavasti korkeasti koulutetuilla työllisyysaste on 80 prosenttia.

Huolimatta suomalaisen hyvinvointivaltion pyrkimyksistä estää alueellista eriytymistä sekä tulontasauksen että asuntojen hallintasuhteiden sekoittamiseen pohjautuvan kaupunkisuunnittelun keinoin, on kaupunkiseutujen kehitys edennyt kohti kasvavaa alueellista eriytymistä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kehitystä on jo lähes neljännesvuosisadan ajan leimannut se, että köyhät ja huono-osaiset asuvat entistä selvemmin omissa naapurustoissaan ja koulutetut ja hyvätuloiset omissaan (Kortteinen & Vaattovaara 2015). Vastaavaa kehitystä on havaittu myös muilla kaupunkiseuduilla (esim. Ilmarinen et al. 2019). Naapurustojen väliset erot ovat siis vahvistuneet myös viimeisten vuosikymmenten aikana, vaikka kokonaiskehitys tulotason, koulutustason ja työllisyyden osalta on kaupunkiseuduilla ollut positiivista.

Eriytymisprosessi on jo nyt tuottanut tilanteen, jossa alueiden väliset sosioekonomiset ja etniset erot ovat kasvaneet niin isoiksi, että osa väestöstä suunnistaa heikoiksi kokemiltaan alueilta toisaalle. Oheiseen kuvapariin (Kuva 4) on järjestelty valikoivan muuttoliikkeen taustasyitä. Vertailusta käy i ilmi, että asuinalueiden huono-osaisinta kymmenystä eivät kuvaa asuntopoliittisen keskustelun lailla korkeat asuinkustannukset, kodin ja työpaikan välinen liikenne tai palveluiden ja joukkoliikenteen taso, vaan kasaantuneet sosiaaliset ja kaupunkiympäristön laadulliset ongelmat. Molemmissa kuvissa juurisyyinä on asuinalueiden sisäisen asutokannan homogeenisuus ja vaihtoehtojen puute. Sen jälkeen ulosmuuton syyt erkaantuvat voimakkaasti, eriytyneimmillä alueilla ne liittyvät vahvasti alueen sosiaalisisiin ongelmiin ja turvattomuuteen.

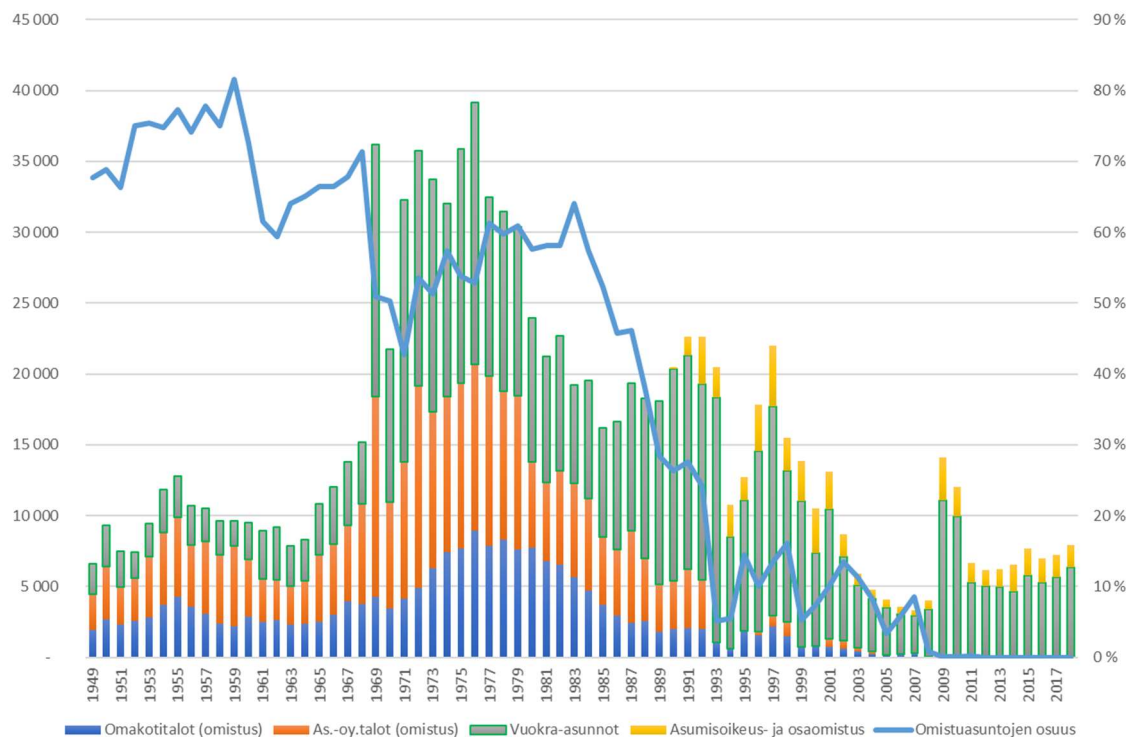


Kuva 4: Poismuuton tärkeimmät syyt järjestettyinä eriytyneillä (vasemmalla) ja ns. normaaleilla (oikealla) asuinalueilla. Molemmissa kuvissa huono-osaisuus keskittymien vastaukset mustalla ja vertailualueen harmaalla. Molemmissa kuvissa esitetty osuus (%) muuttajista, jotka pitivät kyseisiä tekijöitä tärkeinä tai melko tärkeinä syinä päätökselle muuttaa pois edelliseltä asuinalueelta. Tilastollinen merkitsevyys on osoitettu tähdellä (*) (muokattu lähteestä Vilksen et al. 2013).

Koska tiedämme, että yksittäisten ihmisten omakohtaisista naapurustokokemuksista syntyy jaettu sosiaalisia merkityksiä, jotka puolestaan vaikuttavat muuttohalukkuuteen ja asuinalueen valintaan, ovat asukkaiden kokemukset tärkeitä (Lee et al. 1994; Krysan 2002; Feijten & van Ham 2009). Asukkaiden kokemukset ja mielikuvat alueiden kehityksestä voivat ohjata muuttopäätöksiä jopa

vahvemmin kuin alueiden fyysisen, sosiaalisen tai etnisen rakenteen suhteellinen kehitys tai mitattu nykytila.

Segregaatiomoottorina eivät nähdäksemme enää toimi yksin perinteisesti tunnistetut tulo- tai koulutuspohjaiset erot, eivätkä maahanmuuttoon tai huono-osaisuuteen liittyvät eronteot kuten Kortteinen ja Vaattovaara (2015) ovat esittäneet. Uusimpina eriytymistä tuottavina rakenteina näyttävät nyt olevan asuntomarkkinat, asuntokannan rakenne ja uuden asumisminimin asettamispyrkimykset. Myös valtion tukema asuntotuotanto on muuttunut varsin lyhyessä ajassa moninaisuuden (*omistus, vuokra, pientalo, kerrostalo*) tukemisesta yksipuoliseen vuokrakerrostalojen tukemiseen.



Kuva 5: Valtion tukema asuntotuotanto (as.kpl) ja omistusasuntojen osuus tuotannosta (%). Lähde: Rossilahti/ARA.

Muutamassa vuodessa olemme menettäneet vuosikymmenten aikana saavutetun asumisväljyyden lisääntymisen. Uusille asuinalueille rakennetaan mittavissa määrin yksiöitä ja lähes yksinomaan pientä asuntokantaa. Esimerkiksi Tampereella vuonna 2018 valmistuneiden yli 3000:n asunnon keskikoko on vain 38,8 m² ja asunnoista peräti puolet oli yksiöitä. Vertailutietona voidaan mainita, että Helsingin Kalliossa vuosina 1920-49 rakennettujen asuntojen keskikoko oli juuri tuo Tampereen 2018-vuoden 38 m².

1.3 Kaupungin liudentuminen lainsäädännön ja hallinnon kohteena

Kaupungin käsitteeseen on historiallisesti kytketty erinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta kehitys on kulkenut kohti yhtä ja yhtenäistä kuntakäsitystä ja lainsäädäntöä. Kuntamuotoja koskevat lainsäädännön erot poistettiin käytännössä jo vuoden 1976 kunnallislilla, jossa kuitenkin kaupungit ja maalaiskunnat olivat vielä omina hallintomuotoinaan. Erot niiden lainsäädännöllisessä asemassa olivat kuitenkin vähäisiä. Voidaankin sanoa, että 1976 kunnallislaki oli kuntien hallinnon ja toiminnan

yhtenäisyyttä korostava laki, joka parhaiten heijasti sotien jälkeisten vuosikymmenten ajan hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen ajan tasevertaisuuden ja yhtenäistämisen ideologiaa. Lopullisesti kaupunki erityisenä kuntamuotona poistui vuoden 1995 kuntalaissa, jonka jälkeen Suomessa kaupungeilla ei ole enää edes teoreettista erityisasemaa muihin kuntiin nähden. (ks. esim. Prättälä 2017.) Myös kaupunkien edunvalvonta muuttui 90-luvulla, kun erilaisia kuntakentän edunvalvontaorganisaatioita yhdistettiin. Kaupunkien näkyminen politiikassa on näiden määrittely- ja edunvalvontamuutosten myötä muuttunut.

Nyky Suomessa kaupungin ainoana määritelmänä toimii lain pykälä (Kuntalaki 365/1995 5§, Kuntalaki 410/2015 4§), jossa kunta ”katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset”. Tällä viitataan kaupungin fyysiseen olemukseen, mikä käy ilmi valitusta yhdyskuntatermistä. Mitään varsinaisia määritelmiä ei sen rajoille tai kaupunkimaisuuden vaatimuksille kuitenkaan ole Kuntalaissa annettu. Tilannetta ei varsinaisesti helpota vuosituhaten vaihteen MRL-uudistus, joka poisti yhdyskuntarakenteen taaja-asutusta ja haja-asutusta (Rakennuslaki 370/1958, 4§) koskevat erottelut. Tämän päivän rakentamisen ja maankäytön lainsäädännöstä ei ole kuntien rakentumiselle löydettävissä oikeastaan lainkaan kaupungistumisesta johdettavia määreitä. Näin ollen ainoa juridisesti kelvollinen kaupungin määritelmä on lopulta hallinnollinen – ja sekin, kuten osoitimme, on sisällöltään täysin ontto.

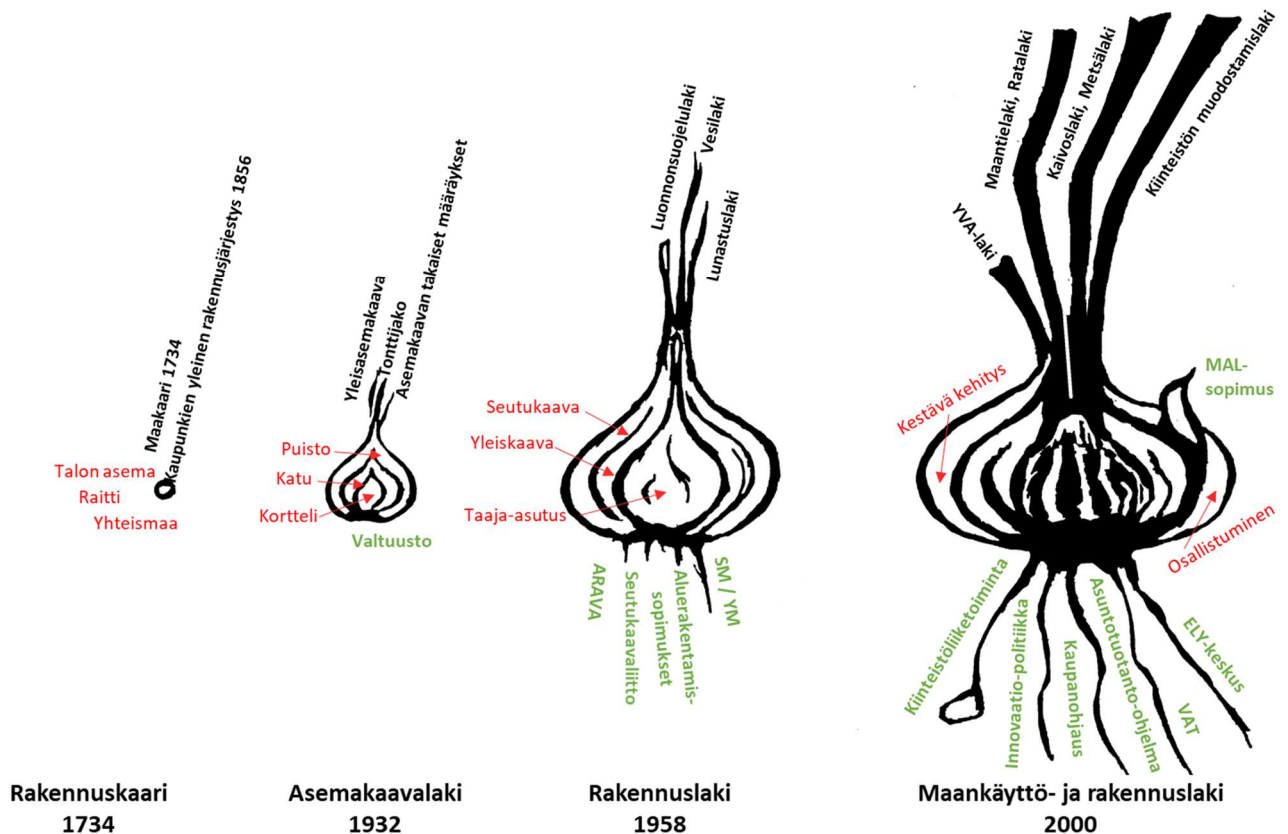
Koko itsenäistymisen jälkeistä ajanjaksoa on määrittänyt kaupunkien erityisyyden asteittainen häivyttäminen kansallisvaltion tavoitteiden ja yleisemmin määritettävissä olevan paikallisen itsehallinnon tieltä. Matka on erilaisten vaiheiden kautta kulkenut kohti yhtenäistä hyvinvointikuntaa: hyvinvointiyhtenäiskuntaa.

Erityisesti kansainväliset keskustelut ovat korostaneet sitä, kuinka hallinnon toimijoiden tilanne on muuttunut. Perinteisen julkishallinnon monopolin purkautuminen on vaikuttanut ennen kaikkea klassiseen virkamiehen asemaan ”yleisen edun” takuumiehenä. He ovat joutuneet samalla kertaa luopumaan niin moraalista kuin professionaalista erityisasemastaan sekä sopeutumaan toimintaan entistä avoimemmassa ja ennustamattomammassa toimintaympäristössä (Rosanvallon 2008/2013).

Nykyhallintomme koostuu kerroksista, joissa byrokraattis-legalistisen selkärangan päälle on rakentunut joukko markkinaehtoisia käytäntöjä sekä verkostoja. Kaikilla kerroksilla on oma toimintalogiikkansa. (ks. esim. Hakari 2013.) Ymmärrämme, että kerrostuneisuus on rakentunut julkisen hallinnon muutostarpeesta, mutta perinteisen, jäljitettävän toiminnan tilalle on myös saatu paljon muuta: väljä poliittinen keskustelu, monimutkaistuvat prosessit ja päätösten perusteiden jäljitettävyyden katoaminen. Viranhaltijat, poliitikot, sopimukset, verkostot ja kumppanit, sekä näiden erilaiset konstellatiot ovat siis nousseet koko järjestelmän, ja samalla myös demokratian haastajiksi. Etenkin kaupunkipolitiikassa tämä verkostojen aika näkyy selvästi. Laajamittainen kumppanuuden ja verkostojen käyttö on tullut paikkaamaan kaupunkien vaatimatonta institutionaalista asemaa ja samalla kaupungit ovat positiossaan hiukan syrjässä politiikan tekemisestä. Jos kaupunkien institutionaalinen asema olisi vahvempi ei näitä erilaisia verkostomaisia ja kaupunkilähtöisiä järjestelyjä ehkä tässä laajuudessa tarvittaisi.

Kaupunkikehitystä ei sellaisenaan voi pusertaa mihinkään yhtenäiseen oikeudelliseen tai hallinnolliseen ihannemalliin, emmekä sellaista haluaisikaan. Korostamme, että koko 2000-luvun ajan, viimeistään 90-luvulta lähtien suomalainen kaupunkipolitiikka on joutunut väistymään yhdenmukaistavan kuntapolitiikan alta. Kuntapolitiikassa päähuomion on puolestaan saanut velvoitteidensa kanssa painiva kunta. Mielestämme kaupunkipolitiikka on pystyttävä laajentamaan ja nostamaan tämän diskurssin yläpuolelle.

Kaupunkilaitoksen asteittaista katoamista voi tarkastella esimerkinomaisesti myös lainsäädännössä. On helppo havaita myös kaupunkien rakentamista koskevan lainsäädännön ohjaustavan dramaattinen muutos. Huomattavaa on siirtymä konkreettisesta ja paikallisesta kaupunkitilan järjestämisestä kohti abstrakteja, kansallisia ja ylikansallisia tavoitteita. Alla olevaan kuvaan tämä kehityskulku on kuvattu Asemakaavalaki (AkL 145/1931), Rakennuslain (RakL 370/1958) kautta Maankäyttö- ja rakennuslaiksi (MRL 132/1999) kerros kerrokselta kasvavana sipulina, jonka jokainen uusi ohjaustavoitteita täydentävä kerros ei muuta, vaan peittää ja piilottaa alle jäävät historiallisia kehitysvaiheet osaksi lopulta tunnistamatta jäävää ydintä.



Kuva 6: Kaupunkirakentamisen lainsäädäntö sipulina. Kaupunkirakentamisen lainsäädännön muutokset 1734-2020.

Monivuosisatainen kaupunkirakentamisen lainsäädäntömme kehitys on kiteytettävissä muutamaaan havaintoon. Yhtäältä se on erikoistunut ja yksityiskohtaistunut. Kaupunkien huoneenrakennusta käsiteltiin Rakennuskaareissa vain yhden luvun yhdessä pykälässä, jossa vastuu ratkaistiin yksinkertaisella toteamuksella: ”Kuninkaan käskynhaltija pormestarin ja raadin kanssa pitääköön siitä huolen.” (RVL 1734/1896, 120). Tämän jälkeen peruskäsitteet talon asemasta, kylän raitista, yhteismaan käytöstä sekä omistamisen järjestyksestä saivat täydennystä Kaupunkien yleisestä

rakennusjärjestyksestä 1856. Vuonna 1932 voimaan astunut Asemakaavalaki (AkL) oli ensimmäinen itsenäisyyden aikana luotu kooste kaupunkirakentamisen periaatteista. Lain keskeinen voimannäyttö oli kaupunkien suunnitelmallisen kehittämisen selkeyttämiseksi tehty jako yksityisten ja julkisten toimijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Asemakaavalaissa kaupunkien itsehallinnon tueksi tarjottiin yksinoikeus päättää alueidensa kehittämisestä ja oikeus asemakaavojen laadintaan – periaate, johon sittemmin on viitattu asemakaavamonopolina.

Lain kehityskaaren kannalta suurin muutos on ollut kaupunkirakenteen fyysistä hahmoa ja suunnittelun sisältöjä koskevien määritelmien vaihteellinen katoaminen. Kaupungin yksityiskohtaisen järjestämisen sijaan on keskitytty suunnitteluhallinnon uusiin määrittelyihin. Lukuisten muutosten seurauksena toimijoiden välisten valtasuhteiden ja erityislainsäädännön tukemisesta on tullut keskeisempää kuin ympäristön laadun määrittäminen. Oikeuskäytännön kannalta tilanne on hankala ja harmillinen, jos ympäristön laadullisia tavoitteita löytyy tänä päivänä ainoastaan alueiden käytön yleistavoitteista (MRL 132/1999 5§). Sellaisinaan ne eivät voi toimia kaavan sisältöä koskevan valituksen perusteina.

Kaupunkirakentamisen kannalta rakentamisen ja maankäytön lakien muutos kohti väljiä globaaleja kestävyystavoitteita ja lain sisällön määrittelyjen korvautuminen suunnittelun prosessin ja toimijoiden roolien määrittelyillä on tuonut mukanaan koko joukon uusia haasteita. Vaihteellaisen muutosprosessin lopputuloksena MRL on nähdäksemme kadottanut ohjaustavoitteensa ja muuttunut hitaaksi ja kaupunkikehityksen ohjaamisen välineenä lähes sisällöttömäksi. Kynnys lain soveltamiseen on kohonnut ja rinnalle on rakennettu kilpailevia käytäntöjä ja toimintaympäristöä sekavoittavia kumppanuuksia sekä sopimuksia seututasoisista rakennemalleista MAL-sopimuksiin. Kaikki nämä ovat käytänteitä, jotka eivät ongelmitta lisää poliittisen ohjaamisen mahdollisuuksia, vaan pikemminkin herättävät koko joukon kysymyksiä.

1.4 Hyhmä

Olemme edellä esittäneet otteita ja havainnollistuksia kaupunkikehityksen nykytilasta sekä hallinnon ja lainsäädännön kehityksestä. Olemme pyrkineet etsimään, tunnistamaan ja kuvaamaan kaupunkia politiikassa. Koosteeseemme on mahdutettu vain hyvin pieni osa kirjallisuudesta, asiakirjoista, analyyseistä sekä tunnusluvuista, joita olemme kuluneen puolen vuoden aikana löytäneet.

Pyrkiessämme osaamisalueidemme pohjalta tunnistamaan kaupunkikehityksen nykytilaa - hahmoa, jonka varaan voisimme rakentaa tarvittavia kaupunkipolitiikan tulevia inspiraatioita, löysimmekin hyhmän. Analyttisessä ja kokoamaan pyrkivässä tarkastelussamme tunnistimme kokonaisen joukon historian saatossa muuntuneita ja mukautuneita kehityskulkuja ja erilaisia hallinnollisia rakenteita sekä lukuisan joukon eriperustaisesti muovautuneita ohjauspyrkimyksiä. Nämä eivät kehitysmuutoksesta, kestävästä kehityksestä pyrkivästä retoriikasta, erilaisista uudistuskohteista ja yksityiskohdissaan täsmennyvästä lainsäädännöstä huolimatta nähdäksemme muodosta kaupunkien kehitystä edistävää tai ohjaavaa hahmoa, vaan pikemminkin varsin omatoimisen kaupunkikehityksen rinnalla elävän hyhmänsä. Kun tavoitteet, pyrkimykset ja eri hallinnonaloille pirstoutuneet asiasisällöt rinnastetaan edellä kuvattuun kaupunkikehityksen tilaan, saa hyhmä historiallisen, lainsäädännöllisen, ja nykyhallinnollisen muotonsa. Se tunnistaa omasta rakenteestaan nousevia muutoksia, uusia käsitteitä ja verkostomaisen kumppanuuden tarpeita, onnistumatta kuitenkaan riittävällä tavalla tukemaan, inspiroimaan tai ohjaamaan kaupunkien kehitystä.

Instituutioiden voima on niiden pysyvyydessä. Niiden haasteena on kuitenkin sisällöllisen eriytymisen myötä (vrt. esimerkiksi nostettu MRL) etäälle erikoistuminen, vakiintuneen toimintakulttuurin muutosjäykkyys ja vaikeus kriittisesti tarkastella omaa toimintaansa suhteessa lopputulemaan, kaupunkiin. Myös tavoitteiden ja keinojen rajan hämärtyminen on nähdäksemme keskeisesti osa nykytoiminnan ongelmallisuutta. Vallitsevilla ”parhaiden käytänteiden” markkinoilla ei ole pulaa orpoina kohdettaan etsivistä keinoista¹. Ei myöskään ole pulaa ylevistä tavoitteista – digitalisaation hyödyntäminen, ilmastonmuutoksen torjunta, kansalaisyhteiskunnan kukoistus, segregaatoin ehkäisy. Samalla tavoitteiden ja keinojen yhteensopivuus on tunnistamatta, useat ongelmista edelleen ratkaisematta, ja tavoitteet selkiytymättä. Myös mahdollinen toteutumisen seuranta – ihanan kaupungin tämänhetkinen olemus – on jäänyt varsin vähälle huomiolle, ellei lähes olemattomiin.

Nykyistä kehitystä ohjaa raskas institutionaalinen koneisto, joka ei sisäisen rakenteensa ja vuorovaikutukseen liittyvien pulmien vuoksi nähdäksemme pysty riittävällä tavalla vastaamaan sen enempää kaupungistumisen kuin hyvinvointiyhteiskunnankaan haasteisiin. Kaupunkeja ajatellen ongelma on kaksijakoinen. Yhtäältä meillä vallitsee byrokraattisen logiikan ja vallankäytön ihanne, jossa luodaan eri hallintotasojen välille muodolliset säännöt ja ohjaussuhteet, joita noudatetaan kaikkien kohdalla. Toisaalta hallintoa ohjaa kansalliseksi mielletty pyrkimys tasaukseen, joka etenevästi häivyttää erot myös maaseudun ja kaupungin väliltä – siinä kuitenkin onnistumatta. Tätä kautta syntynyt hyhmän osa koostuu hyvinvointivaltion ideaalina pidetyn tasa-arvoajattelun degeneroitumisesta byrokraattiseksi yhdenvertaisuudeksi.

Hyhmän konkreettisena ilmentymänä voidaan pitää päivän politiikan taikasanana esiintyvää kumppanuuspuhetta. Sen ajatuksena näyttää olevan luottamuksen, vuorovaikutuksen ja tasavertaisuuden etsintä. Käytännössä sillä kai tarkoitetaan yhdessä tekemistä ja siten kaikkia miellyttävää lopputulosta. Mitä tarkemmin yrittää selvittää kumppanuuskäsitteen sisältöä politiikan ohjenuorana, sitä enemmän sanan käyttö kuitenkin hämmästyttää. Paikoin siinä on olennaisempaa olemassa olevien institutionalisoitujen roolien vahvistaminen ja/tai velvoitteiden häivyttäminen, ja kenties keinotekoinen kaveruus kuin varsinaisten ratkaisujen löytäminen ongelmiin. Emme etsi syyllisiä, tämä kehitys on tapahtunut ajan saatossa ja yli sektorirajojen, kenenkään sitä tarkoittamatta tai tilanteeseen pyrkimättä. Hyhmä on siis nähdäksemme hyväntahtoinen, kiireinen ja asiantunteva, mutta rakenteena arvaamaton – ajoittain myös vallaton.

1.5 Kaupunkipolitiikka uuden toimintatavan rakentajana

Edellisessä kappaleessa kuvasimme hyhmän, jonka löysimme, kun etsimme kaupunkien kehityksen ohjaamisen ja tukemisen hahmoa. Hyhmästä inspiroituneena ehdotamme kaupunkipolitiikan rakentamisen tavaksi toimintamallia, jossa tieto, integraatio ja erilaiset osaamiset kytketään yhteisten kansallisten tavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi velvoitettujen ja vapautettujen kaupunkien toiminnan seurantaan ja arviointiin. Emme siis ehdota kumppanuutta, yhteistyötä emmekä uutta ministeriötä – vaan tekemisen tapaa, joka kykenee vastaamaan kaupungistumisen

¹ Perinteisen normatiiviseen suunnitteluun kuuluvan tavoite-keino-analyysin mukaan keino on ylemmän tason tavoitteen osatavoite (March & Simon 1958, 190-192, Jantch 1967, Uusitalo 1973, 138). Esimerkiksi laki on keino, jolla tavoitellaan oikeutta. (Kemppinen 1990, 33). Institutionalisoituessaan omiin sektoreihinsa osatavoitteet muuttuvat itsetarkoitukselliseksi ja ajan myötä menettävät yhteyden tavoitteeseensa.

haasteeseen tuottaen tietoa nykytilasta, kyeten integroimaan ja hyväksymään myös erilaisia maailmankatsomuksia ja tältä perustalta sopimaan konkreettisista tavoitteista ja niihin kohdistuvasta seurannasta. Jos tavoitteet asettaa valtio, kaupunkien kanssa neuvotellen, toteuttamisessa vastuu ja vapaus olisi kaupungeilla. Tässä prosessissa tasapäistämisen sijaan kunnioitettaisiin kaupunkien eriytyviä tilanteita, niiden valtaa omalla maallaan, resursseja ja valintoja.

Koko suomalaisen yhteiskunnan kehitys ja yhteiskuntapoliittinen perinne antaa nähdäksemme hyvät lähtökohdat kaupunkipoliitiikan rakentamiselle. Arvostetun sosiaalipoliitikon Pekka Kuusen tapaan myös muut tutkijat ja toimijat ovat kuvanneet tapaa, jolla yhteiskuntamme suuria haasteita on ratkaistu tieteelliseen tutkimukseen nojautuvalla poliittisella ohjauksella. Valtiovallalla on ollut johtava rooli kehityksen ohjaamisessa, aloitteet, keinot ja toteutuksen tavat ovat sen sijaan olleet moninaisia.

Kaupungistuminen haasteineen ja mahdolluuksineen on viimeisen vuosisadan aikana ollut yksi vahvimmin yhteiskuntaa muovaava voima. Kehittämisen ehdot ja nykytila on muuttunut yhä haasteellisemmaksi. Vaikka suunnittelun ja kaupunkikehittämisen kieli ja pyrkimykset ovat kehittyneet kokonaisvaltaisesta suunnittelusta kohti kestävästä kehitystä, käy suunnittelutehtävä yhä haasteellisemmaksi ja hallinnon roolien tunnistaminen yhä vaikeammaksi. Ajurit, ohjeet ja rajoitteet kehitykselle ovat monilta osin siirtyneet pois paitsi kaupunkien, myös kansallisvaltioiden päätöksenteosta Euroopan Unionille. Asumisen rahoituksen ehdoista puolestaan päätetään toisaalla, kansainvälisten luottoluokittajien pöydissä. Juuri tästä syystä kaupunkipoliitikalta vaaditaan enemmän!

Kaupunkipoliitiikan tulisi nähdäksemme myös rakentaa uudenlaista politiikkasäilytystä – tieteenalasyntynyt tavoin. Suhteutamme kaupunkipoliitiikan uudelleenrakentamisen tavat ja oraalleen olevat ratkaisuyritykset Ilkka Niiniluodon kuvaamien uusien tieteenalojen syntytapoja koskevaan malliin. *Tältä pohjalta ehdotamme, että kaupunkipoliitiikkaa tulisi rakentaa kolmenlaisen ymmärryksen ja pyrkimyksen varaan. Yhtäältä 1) erillisinä toimivien ja edelleen kehittyvien politiikkalohkojen (vrt. tieteenalojen) sekä näistä 2) integroitumisen kautta syntyvän uuden tiedon ja 3) kaupunkipoliitiikan käytänteiden ja kokemusten kokoamisen perustalle.* Näin syntyneitä tietoa tarkastellaan erilaisten maailmankuvien ja poliittisten näkemysten kautta, pyrkimyksenä määrittää konkreettiset tavoitteet. Samalla roolit selkeytetään, vastuut ja oikeudet tehdään ymmärrettäviksi ja lopputulemaa arvioidaan.

Luku 2. Kaupunkipoliitiikka tulevaisuuden suunnan antajana

Kaupunkipoliitiikan eräs kiinnostavimpia haasteita on yrittää ymmärtää, miltä kaupungin tulisi näyttää 10-20-50 vuoden päästä. Mitkä asiat pysyvät, mitkä ovat muuttuneet, mitkä menneet solmuun ja mitkä selvinneet? Fyysisen kaupungin osalta tehtävä on helpohko – 90% tuosta ”kaupungista” on jo nyt nähtävissä rakennettuna ympärillämme. Elämäntapa ja toiminta sen puitteissa voi kuitenkin olla kenties täysin toinen. Kysymykset siitä mihin kaupunkipoliitiikkaa tarvitaan, mitkä yleiset tai erityiset kysymykset tulisi ottaa kaupunkipoliitiikan asioiksi, tulisi nostaa pohdinnan keskiöön. Tämän vuoksi olisi myös tiedettävä, mitä kaupungissa juuri nyt tapahtuu ja toisaalta osattava määritellä edes väljästi, mitä niissä halutaan tapahtuvan. Mistä tulevat ne uudet

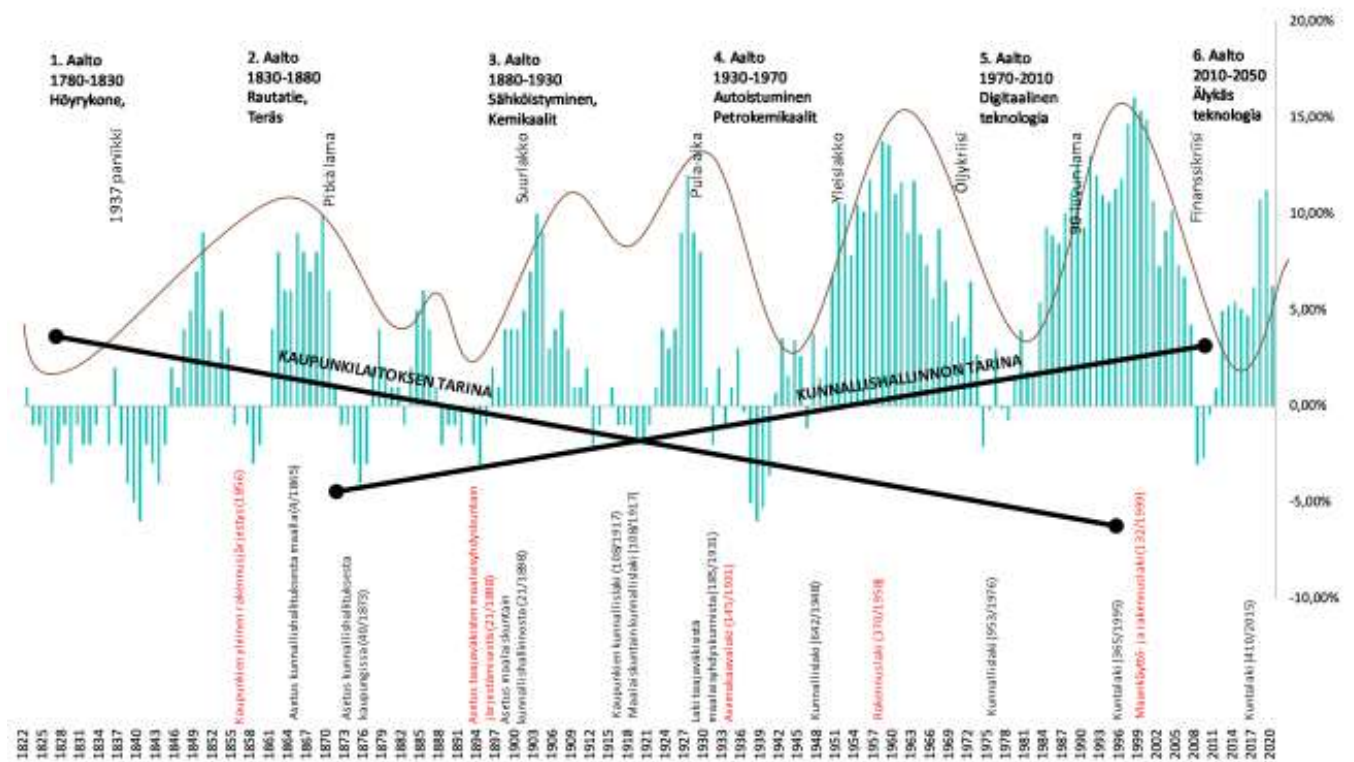
aineokset, jotka vaikuttavat sekä kaupungin fyysiseen ulkomuotoon että sen asukkaisiin, ihmisten kiinnostuksen kohteisiin ja elämäntapoihin?

Tätä kirjoittaessamme keväällä ja kesällä 2020 olemme keskellä erästä maailmanhistorian erikoisimmista yhteiskunnallista shokeista, jonka vaikutuksia ei voi arvioida minkään aikaisemmin koetun perusteella. Viruksen aiheuttaman pandemian leviämisen tavat, hoitokeinot sekä rajojaan sulkeneiden valtioiden tulevat reaktiot muodostavat myös suomalaisen yhteiskunnan kehitykselle rakenteellisen perustan, johon liittyy lukemattomia vaikeasti ennakoitavia kehityskulkuja ja niiden yhdistelmiä. Käytetyissä kansainvälisissä puheenvuoroissa pandemian vaikutuksista enteillään jopa globalisaation loppua, digitalisaation ja etätönn merkityksen ja määrän lisääntymistä sekä maailman kaupunkien kasvun taittumista. Arviot perustuvat kokemuksiin muutamalta kuukaudelta tilanteesta, jossa virusta vastaan ei vielä ole rokotetta. Kaupunkien kehityssuunnan tulevaisuuden arvio juuri nyt on paitsi hedelmällistä ja tärkeää, myös välttämätöntä.

Tulevaisuudentutkijoiden mukaan lyhyen aikavälin muutokset yleensä yliarvioidaan ja pitkän aikavälin muutokset aliarvioidaan, kenties myös tässä tilanteessa. Mitkä ovat ne pitkäaikaiset kehitystrendit, joita emme osaa tunnistaa toimintamme perustaksi, mitkä puolestaan ovat vain ohikiitäviä ilmiöitä? Hetki ei nähdäksemme voisi olla otollisempi kysymykselle siitä, mikä on kaupunkien ja kaupunkipolitiikan rooli ja sisältö, kun suuntaamme kohti tulevaa. *Kaupunkipolitiikalta vaaditaan vahva tuntuma ja ymmärrystä nykytilan olemuksesta ja tulevaisuuden muutostekijöistä, mutta myös käytännön kokemuksiin, poliittisiin näkemyksiin ja eri ministeriöiden toimialojen priorisointeihin perustuvia näkemyksiä. Olennaista on nähdäksemme synnyttää konkreettisia politiikkasivallitöitä, jotka sisältävät ymmärryksen vallitsevasta tilanteesta, sanoitettuja realistisia tavoitteita sekä ajatuksia keinoista näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Keskeistä on myös sopia tavoitteiden seurannasta.*

Vielä ennen, kun esitämme teesejä kaupunkipolitiikan lähtökohtien ja suunnan rakentajaksi, pysähdymme pohtimaan niitä laajoja kehityssyklejä, jotka ovat käynnissä. Esittelemme lyhyesti kehityskulkuja ja heijastelemme kaupungistumisen kehityslinjoja laajempiin tunnistettuihin kehityslinjauksiin. Otamme vauhtia kaupunkipolitiikan lähtökohtien rakentamiseksi ja kokonaiskuvan saamiseksi edellä käsitellyistä teemoista tarkastelemalla tarinoita osana talouden ja yhteiskunnan pitkiä kehityssyklejä. Käytämme työkaluna nykyisten tunnistettavissa olevien kehityskulkujen historiallisten vaiheiden hahmottamista ns. Kondratieffin aaltoja².

² Tässä kehystarinassa kukin kehitysaalto kestää 40-60 vuotta – noin kaksi sukupolvea – ja päättyy yleensä vakiintuneen politiikan kriisiin. Syklisen teorian kautta tarkasteltuna eurooppalainen kansallisvaltion synty paikannettavissa toisen ja kolmannen syklin yli jatkuva teknologisen ja yhteiskunnallisen kehityksen yhteisvaikutuksen tuotokseksi. Teknologisen evoluution myötä syntyvät tulevaisuuden syklit eivät siten ole deterministisiä ja väistämättömiä tavoitekuvia vaan pikemminkin tapa jäsentää muita lyhyempiä talouden ja yhteiskuntakehityksen lyhyempi markkinoiden, investointien ja yhteiskunnan infrastruktuurin kehittämisen tunnusmerkillisiä piirteitä tässä tarkastelemassamme ajanhetkessä. (Kondratieff 1935; Schumpeter 1939; Katajamäki 2012; Wilenius 2017)



Kuva 7: Teollisen yhteiskunnan aallot ja kaupunkien hallinnollinen muutos. Kuviossa havainnollistettu kaupunkilaitoksen ja kunnallishallinnon kehitystarinat suhteessa lainsäädännön kehitykseen. Kondratieffin aaltojen taustalla S&P 500 -yhtiöiden 10 vuoden rullaava tuotto 200 vuoden ajalta.

Tästä pitkien syklien teoriasta on tunnistettavissa viisi historiallista aaltoa. Tulevaisuuteen suuntautuvien teesiemme kannalta meitä kiinnostaa mitä tapahtuu siirryttäessä nyt modernien yhteiskuntien kehityksessä viidennestä kuudenteen aaltoon. Olemme siis monin mittarein merkittävässä taitekohdassa, joka antaa hyvät lähtökohdat myös uuden rakentamiseen. Tulevan keskeisiä aineksia ovat resurssien käytön tehostuminen, teknologian yhä monipuolisempi käyttö sekä globaalin geopolitiikan pirstaloituminen ja siitä seuraava kaupunkien roolin korostuminen.

Kaupunkipolitiikan kannalta *ensimmäisen kehitysuran* määrittää yhä enenevässä määrin urbanisoituminen, työvoiman siirtyminen alkutuotannosta ja jalostuksesta palveluiden ja tiedon tuotantoon, ihmisten siirtyminen maalta kaupunkiin ja siitä seuraava kaupunkimaisten asuinympäristöjen lisääntyminen ja sisäinen erilaistuminen. *Toisen kaupunkien kehitysuran* muodostaa lähes yhtä selvästi kestävä kehityksen haaste. Jos kaupunkien fyysisen infrastruktuurin kehitystä viimeiset sata vuotta on määrittänyt alati laajeneva kestävä kulutus sekä teollistaloudellisten arvojen ensisijaisuus, näyttää tulevaisuus tässä suhteessa kovin toisenlaiselta. Kasvava joukko kaupunkeja ovat luoneet strategian hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi. *Kolmanneksi digitalisaatio* muuttaa merkittävästi kaupunkien kehitystä. Datan räjähdysmäinen lisääntyminen on luonut aivan uudenlaisia välineitä kaupunkien kehityksen seurantaan, ohjaamiseen ja arviointiin. Se antaa myös edellytykset vuorovaikutteisempaan kaupunkipolitiikkaan. Kaupungeista on tullut merkittävä tiedon tuottaja ja haltija ja informaatiokustannusten hankinnan aleneminen mahdollistaa yksittäisten toimijoiden entistä reaktiivisemmän toiminnan. Kun mahdollisuudet tehdä töitä paikasta riippumatta ovat merkittävästi kasvaneet – ja tätä kehitystä koronaviruksen ilmaantuminen on vain kiihdyttänyt – on se luonut monipuolisemman kommunikaatioympäristön,

jossa ihmiset voivat hyödyntää myös urbaaneja tiloja huomattavasti monipuolisemmin. Muutosten mukanaan tuomat toiminnallisten verkostojen keskittymät ja eri elämänvaiheiden näyttämöt syntyvät perinteisestä kaupungistumisen logiikasta poikkeavasti.

Nykyisen, alkuvaiheessaan olevan kuudennen aallon kehitystä tulee määrittämään yhteiskuntiemme resurssituottavuuden kasvattaminen. Oli kyse luonnonvaroista, ajankäytöstä tai jostakin muusta, tällä kaudella tulemme kiinnittämään huomattavasti enemmän huomiota siihen, miten käytämme resurssejamme. Tämän myötä myös kaupunkien fyysinen ja mentaalinen infrastruktuuri tulee muuttumaan huomattavasti. Yksityisautoilulle ja teollisen ajan hengen mukainen omille alueilleen eriytetty toimintalogiikka on vaihtumassa julkisten tilojen ja kevyen liikenteen muotojen ensisijaisuuteen. Koronavirusepidemian yllättävä ilmaantuminen on merkittävästi kiihdyttänyt uudelleenarvioinnin tarvetta (Jones & Wilenius 2020).

Urbanisoituminen, kestävyys ja digitalisaatio yhdistyvät kaupunkien globalisaation ja lokalisaation kilpailevissa kehityksissä. Ilmiön yhteiskehityksestä ja on osuvasti puhuttu *glokalisaationa* (Graham & Marvin 2001). Tunnistamme sen samanaikaisesti vallitsevina kehityskulkuina kohti globalisaation mukanaan tuomaa keskittymistä ja homogenisoitumista sekä kohti lokalisaation mukanaan tuomaa hajaantumista ja monimuotoistumista.

Kansallisella tasolla tärkeimmäksi haasteeksi nousee yleisesti kansallisen ajattelun terävöittäminen niin, että se tunnustaa ja tunnistaa sekä kaupunkien sisäiset ja niiden väliset, että kaupunkien ja maaseudun väliset eroavaisuudet. Kansallisen kaupunkipolitiikan on luotava jaettu glokalisatiostратегия, jossa eri toimijat yhdessä hallinnollisista rajoitteistaan riippumatta määrittelevät minkälainen rooli kansallisella ja paikallisella tasolla on tässä ihmisten, rahan, osaamisen ja kaupan maailmanlaajuisessa virrassa ja verkossa.

Emme ole vakuuttuneita siitä, että olemme riittävällä tavalla tunnistaneet kaupunkia, kaupunkikehityksen suuntaa tai hyhmäksi muototutuneiden kokonaisuuksien kykyä asettaa tavoitteita, ohjata kehitystä tai mahdollistaa ihanan kaupungin syntyä. Ehdotamme tarkastelumme pohjalta niitä välttämättöminä pitämiämme reunaehtoja, jotka on huomioitava suomalaisen kaupunkipolitiikan kehityksen yhteydessä.

Suomalaiselle kaupunkipolitiikalle on löydettävä tavoitteet, jotka selättävät haitalliset, itseään ylläpitävät ja vanhentuneet toiminnalliset rakenteet ja niistä kumpuavat riittämättömät ratkaisut. Korvaaviksi rakenteiksi kaupunkipolitiikalta vaaditaan kansakunnan henkistä tilaa arvoineen analyysin (Niiniluoto & Löppönen 1994) tapaan vahva tuntuma ja ymmärrys nykytilan olemuksesta ja tulevaisuuden muutostekijöistä.

2.1 Teesit

Emme usko väitettä, jonka mukaan Suomessa ongelmana on ja on aina ollut kaupunkipolitiikan puuttuminen. Sen sijaan tunnistamme, että varsinaisen kaupunkipolitiikan häviäminen ja ”uuden” kaupunkipolitiikan synty ajoittuvat samaan kohtaan, jossa kaupungit alistettiin kaikelle kunnalliselle itsehallinnolle ja erot erilaisten kuntamuotojen välillä lopullisesti häivytettiin. Tämän kehityksen myötä kaupunki katosi hyvinvointivaltion sektoripolitiikkojen ja hyvinvointia toteuttamaan luodun yhtenäisen kuntamuodon tasapäistäviin rattaisiin. Pyrkimys tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen häivytti elintärkeitä eroavuuksia, joihin paikallinen identiteetti ja arkinen elämäntapa kulminoituvat.

Kaupunkipolitiikka on usein johtanut turhaan vastakkainasetteluun kaupunkien ja muun Suomen välillä. Selityksenä tälle väärällä tavalla polarisoituneelle keskustelulle näemme Suomen heterogeenisen, mutta velvoitteiltaan kuormittavaksi ja samaan aikaan monotoniseksi kehittyneen paikallishallinnon. Hallinnon, joka yhtäältä korostaa pienten kuntien vaikeuksia selviytyä raskaista tehtävistään ja toisaalta tällä perusteella asettaa kaikki kunnat samalle viivalle koosta riippumatta esimerkiksi rakenteiden uudistamisessa.

Jaetun ja empiirisesti analyttisen kokonaiskuvan puuttumisen vuoksi kansallisessa kaupunkikeskustelussa korostuvat hallinnolliset ja poliittiset jaot ja intohimot ja varsinainen kaupungistumisilmiö jää sivuhuomioksi - ja päättyy alimääritetyksi. Näemme kaupunkipolitiikan ”kansallisen asuttamisen politiikan” seuraavan vaiheena, jossa enää ei ratkota torppareiden, siirtokarjalaisten tai työperäisen maaltamuuton vaan pikemminkin kaupungistuvan elämäntavan ja kaupunkien sijoittuvan uuden väestön asuttamisen ja yhteiskuntaan integroitumisen tehtävää – yhdessä.

Jos toistaiseksi hallinnollisesta näkökulmasta hyvinvointiyhtenäiskuntatarina on ollut nouseva ja kaupunkikysymys väistynyt tarina, uuden kaupunkipolitiikan tulisi asuttamisen politiikan tavoin luoda kaupungeille kansalliset raamit, joita hyödyntäen kaupungit voivat itsenäisesti rakentaa toimintatapojaan ja toimintansa sisältöjä – etsiä vastauksia ja ratkoa ajassa vastaantulevia ongelmia. Pyrkimyksenä olisi ymmärtää, rakentaa tietopohjaa ja asettaa tavoitteita ajassa muuttuneen asuttamisen ja integraatiopyrkimyksen tavoin kaupungistumisen ohjenuoriksi ja sitä kautta ohjata eriytyvää kehitystä kohti yhdessä sovittuja kansallisia päämääriä.

Peräänkuuluttamamme kaupunkipolitiikka rakentuu siis sisältöjen, ei hallinnollisten jaottelujen varaan. Kaupungistuminen ja sitä myötä valtiota parhaaseen tulevaisuuteen luotsaava, relevantti kaupunkipolitiikka tuo mukanaan keskeisenä vaateena yhteiskunnan muutoksen tunnistamisen ja institutionalisoituneen nykytilanteen arvion. Myös edellä kuvaamamme hyhmän uudelleenarvioinnin.

Esitämme seuraavassa kolme teesiä kaupunkipolitiikan lähtökohtien ja suunnan rakentajaksi ja lopuksi annamme joukon suosituksia tavasta ja suunnasta, joilla toivomme kaupunkipolitiikan käsittelyyn lähdettävän. Emme siis esitä abstraktia ja periaatteellista yhteistyötä, emme yhteistyöelimiä ja työryhmiä, emmekä kumppaneita, kavereita tai tovereita. Esitämme, että kaupunkipolitiikassa palautetaan ihminen, ihanan kaupungin ominaisuudet ja edusmiehet ja yhteiskunta osalliseksi omista päätöksistään ja velvollisiksi asetettujen tavoitteiden seurantaan.

TEESI I: Ihmiselle ihana kaupunki

Olemme alkukappaleissa kuvanneet kehityssuuntia, jotka ovat johtaneet kaupunkien suunnittelua ja kaupunkia koskevien tavoitteiden katoamiseen. Kansainvälistyvässä, monikulttuuristuvassa Suomessa väkimäärä on tällä hetkellä lähes ainoa suure, joka tulee huomioon otetuksi kaupunkisuunnittelussa tai asuntopolitiikassamme. Sen sijaan eriytyviä toiveita tai ihanan kaupungin ominaisuuksia ei lainkaan tunnisteta, tai jos tunnistetaan ei aseteta toiminnan tavoitteeksi. Kumppanuus ja erinäiset keskinäiset sopimukset eivät voi toimia huonosti toimivan tai hankalaksi koetun lainsäädännön välttämättömien uudistusten korvaajina.

Ehdotamme siis ensimmäisenä teesinämme, että kaupunkipolitiikan tavoitteeksi palautetaan ihmiselle ihanan kaupungin rakentuminen³. Esitämme siis laadullisten ominaisuuksien ja kriteerien esiin nostamista tai uudelleen palauttamista. Samalla nykytilan, politiikan, hallinnon ja toteutuksen arviointi tulisi korostetusti tapahtua laadullisten kriteerien pohjalta. Tällöin avautuu myös kysymys asiantuntijuudesta. Keitä pitäisi kuulla, mikä olemassa olevista toiminnoista vahvistaa tai varmistaa nimenomaisesti laadullisia kriteereitä ja päämääriä. Näin myös toiminnan ja ohjaamisen vaikuttavuutta päästäisiin arvioimaan lopputulemaan perustuen.

TEESI II: Palautetaan kaupunkioikeudet ja niihin liittyvät velvollisuudet

Kaupunkipolitiikka todellistuu kaupunkien ja valtion suhteessa, jota voi parhaiten kuvata sanalla: epämääräinen⁴. Kaupunkeina itseään pitävien kuntien (jo 1/3 Suomen kunnista) valtiosuhteessa on monia jännitteitä, joista ehkä vakavin liittyy vallalla olevaan keskusteluun, jossa hyvinvointivaltion ihanteet asetetaan vastakkain kunnallisen itsehallinnon kanssa tilanteessa, jossa kaupungistuminen jatkuu ja erot eri alueiden välillä kasvavat.

Myös kaupunkien nykyinen lainsäädännöllinen pohja on heikko. Jopa niin heikko, että oikeustieteen ja historian tunnistama kaupunkilaki-termi vie keskiaikaan, Maunu Eerikinpojan kaupunginlakiin⁵. Tältä ajalta ovat peräisin myös historialliset ns. kaupunkioikeudet. Keskiaikainen kaupunki ei ole oikeuksiensa puolesta rinnasteinen nykypäivään, mutta oikeudet sisältävät ajatuksen ”*federalismista*”, jolla valtakunnan, kaupungin ja yksilöiden väliset suhteet määritellään. Siis siitä, että on myös huomattavaa, että tässä keskinäissuhteessa yhtä tärkeää kuin kaupunkien oikeudet olivat ne velvollisuudet, joihin kaupungit sitoutuivat.

Kuntien erilaistuminen näyttää kiihtyvän. Kaupunkien osalta epätarkoituksenmukaiselta näyttää se, että suurta osaa kansallisista reformeista perustellaan Suomen pienkuntavaltaisella rakenteella ja pienempien kuntien vaikeuksilla selviytyä tehtävistään. Erilaistuneilla kunnilla on – suhteessa valtioon – erilaisia intressejä. Mielestämme mielekäs kysymys on, voisivatko kaupungit olla lainsäädännön kohteina jotenkin erityisasemassa, tai tulisiko niiden olla? Mikä on suurimpien ja suurimman kaupungin ja kaupunkiseutujen rooli? Erityisasema ei väistämättä johtaisi lukuisiin

³ Lainsäädäntö on muuttunut lopputilanteen määrittämisestä oikeuksien ja toimintaprosessien määrittämiseen. Muutos on tapahtunut ympäristön laadun kustannuksella. AKL:n määritelmän mukaan Asemakaavan tuli täyttää ”liikenteen, terveellisuuden, tulenvarmuuden ja kauneusaistin vaatimukset”. Tehtävä oli lain alan myötä annettu kaupungeille ja mm. maanomistusolot oli otettava huomioon ”mikäli mahdollista”. (AKL 2§). Näiltä osin tilanne on kääntynyt päinvastaiseksi. Nykylainsäädännössä vaatimus rakennukselle asetettavasta kauneuden ja sopusuhtaisuuden ja rakennettuun ympäristöön ja maisemaan soveltuminen vaatimuksen täytyminen on rakennuslupa-asia (MRL 117 §). Maininta löytyy myös laissa määritellyn alueiden käytön suunnittelun tavoitteena, mutta koko suunnittele järjestelmää koskevana yleistavoitteena se ei ole kenenkään tehtävä eikä se myöskään ole arvioitavissa eikä ”oikeutta” laadukkaaseen ympäristöön vahdi kukaan.

⁴ Jotta kuntaa ja kaupunkia koskeva käsitteellinen sekaannus olisi täydellinen, on kaupunkien rinnalla puhuttu kaupunkiseuduista ja vuodesta 2008 lähtien myös seutukaupungeista. Seutukaupungit asemoivat itsensä aluerakenteessa alue- ja maakuntakeskusten ja maaseudun väliin. Nimike ei ole vakiintunut maantieteen tai yhdyskuntasuunnittelun termistöön, vaan se on kehitetty ja sitä myös käytetään poliittisiin ja edunvalvonnallisiin tarkoituksiin. Käytännössä noin 50 seutukaupunkia on järjestäytynyt verkostoksi, jonka päätehtävänä on Kuntaliiton kinalossa valvoa kyseisten kaupunkien etuja lähinnä valtion suuntaan. (ks. lisää esim. Hynynen 2012, Kyösti et al. 2017; Rantakokko 2017; Kääriäinen et al. 2018)

⁵ Jonka oletetaan valmistuneen noin vuonna 1349.

erilaisiin toimintapolitiikkoihin⁶. Sen sijaan julkinen sektori myös selventäisi roolijakoja ja päätyisi parempaan yhteiseen ymmärrykseen eri tahojen vastuista, velvollisuuksista ja haasteista ja toisaalta erilaistuvan toimintaympäristön luomista paikallisista erityispiirteistä ja mahdollisuuksista.

Olennaista on nähdäksemme sen perusjaon tunnistaminen, että *kaupunki* ≠ *kunta*. Toiminnallisena rakenteena kaupunki ei enää mahdu sen enempää kunnan kuin valtionkaan hallinnolliselle tontille. Juuri tämän takia keskustelu kaupungin määrittelystä on käytävä ja samalla sen erityispiirteistä ja ominaisuuksista on sovittava. Jos Suomessa kyetään tunnistamaan syrjäseudut, kantokykyluokat ja seutukaupungitkin – on välttämätöntä tunnistaa ja sopia siitä, mikä on kaupunki – ja mitkä ovat sen oikeudet ja velvollisuudet.

Ehdotamme toisena teesinä, että kaupungeille luodaan uudenlainen institutionaalinen asema, jota kutsumme kaupunkioikeuksiksi – sisältäen tietenkin myös velvollisuudet. Kaupungit ovat olennainen osa julkista hallintoamme, niillä on valtava osaaminen palveluksessaan, niillä on itsehallinto ja niiden päättävillä elimillä, valtuustoilla on samanlainen kansalaisten vaaleissa antama legitimitetti kuin eduskunnallakin.

Kaupunkioikeuksien myötä kaupunkien osalta voitaisiin siis siirtyä alisteisesta valtiosuhteesta kohti aidompaa myötävaikuttamisfederalismia⁷ – sitä, että alemmalla hallinnontasolla olisi käytännön tasolla aito mahdollisuus vaikuttaa ylemmän tason tahdonmuodostukseen. Tällä tavoin saatettaisiin saavuttaa jaetumpi näkemys pulmista sekä niihin tarvittavista ratkaisukeinoista ja parhaassa mahdollisessa tilanteessa tällainen suhde johtaisi suhteen molempien osapuolten ymmärryksen vahvistumiseen siitä, mitä kaupungistuminen tarkoittaa. Myös kehityksen ja toiminnan seuranta ja siltä perustalta tapahtuvat korjausliikkeet muodostaisivat vahvan perustan kaupunkipolitiikan rakentamiselle ja kaupunkien oikeuksien ja velvollisuuksien jatkuvalla uudelleenmäärittämiselle.

TEESI III: Kaupunkipolitiikka tulevaisuuden suunnan antajana ja poikkisektoriaalisena toimintatapana

Kaupunkipolitiikan määrittämistä hankaloittaa sen epämääräinen ja kiistanalainen asemoituminen suhteessa kansallisiin politiikkalohkoihin⁸. Kaupunkien tulevaisuutta koskevasta keskustelusta poimimiemme aiheiden pohjalta on helppo havaita, että kaupunkien tulevaisuus on kriittinen osatekijä kaikilla kuudella kansallisella politiikkalohkolla – niin talous-, työllisyys-, koulutus-, sosiaali-, tietoyhteiskunta- ja ympäristöpolitiikassa.

Vaihtoehtoina yritykselle asemoida kaupunkipolitiikkaa kovin väkivaltaisesti, voisi olla sen läpileikkaavuuden tunnustelu yksittäisten toimintojen tarkastelun, analyysin ja seurannan kautta.

Sen sijaan, että kaupungistumisesta kumpuavia tavoitteita kirjoitettaisiin yksitellen esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain tukkeeksi tai poliittisten ohjelmien irrallisiksi asiakohdiksi, tulisi kaupunkipolitiikalle asettaa selkeämpi uutta ymmärrystä kokoava ja rakentava sisältö.

Pyrkimyksenä tulisi siis olla, siis koota ja määrittää kaupungistumisen edellyttämien toimien tarve ja

⁶ Laffin 2009; Nyholm & Niiranen 2017; Nyholm 2011

⁷ Ryynänen 2009

⁸ Ks. esim. Saari 2006

tavoite ennen ratkaisutavan valintaa. Tähän yhteyteen liittyy luonnollisen kiinteästi myös tavoitteiden ja toimenpiteiden seuranta ja arviointi.

Ajattelua jäsentämään hyödynnämme esimerkkiä omalta kotikentältäämme ja nojaamme ehdotuksessamme kaupunkipolitiikan uudelleenrakentamisen tavoista ja ratkaisuista Ilkka Niiniluodon kuvaamien uusien tieteenalojen syntytapoihin. Poliittikalohkot ja tieteenalat eivät luonnollisesti ole suoraan verrannollisia, mutta niillä on nähdäksemme synty- tai kehitysmekanismin kautta analogialle riittävä samankaltaisuus. Kaupunkipolitiikalla tulisi mielestämme myös olla uudenlaisen poliittikkasäällön rakentamisen pyrkimys – tieteenalasyntynyt tavoin. Se tarkoittaisi sitä, että tieteellisten menettelytapojen avulla seurataan ja arvioidaan suunnittelun kykyä määrittää ja toteuttaa tavoitteensa ja samalla tuottaa uutta viisautta.

Niiniluodon kuvaamat syntyvät ovat *eriytyminen, haarautuminen, emergenssi, sateenvarjomalli, teoreettinen integraatio sekä suunnittelutiede*. Näistä kolme ensin mainittua ovat syntyneet erikoistumisen kautta, kolme jälkimmäistä uuden tiedontuotannon tapaa perustuvat eriytyneitä aloja integroiviin mekanismeihin. Eriytymisessä ja haarautumisessa kyse on olevan tiedon yksityiskohtaisesta tarkentumisesta ja niiden syntymekanismit ovat puun kaltaisia yhtenäisestä perustasta lähteviä. Eriytymisessä on kyse tieteenalan irrottautumisesta omaksi tutkimusalakseen. Tässä ajatusleikissämme valtion sektoripoliittikkojen eriytyminen, ja siten erikoistuminen omiksi poliittikkalohkoiksi ja keskeisten kansallisten ministeriöiden synty, on mekaniikaltaan rinnasteinen luonnontieteiden erkaantumiseen filosofiasta.

Kaupunkipolitiikan rooli on kuitenkin kaikkia yllä mainittuja erikoistumisen kautta rakentavien politiikan tekotapoja laajempi. Kaupungistumisen kysymysten laajuus tekee kaupunkipolitiikasta väistämättä olemassa olevia näkökulmia ja toimintaa integroivan.

Kaupunkeja koskevaa tietoa ja ymmärrystä on koottava yhteen, jotta uutta ja ihmeellistä voi syntyä. Tätä yritetään tieteesä ja tiedämme sen olevan vaikeaa vaan ei mahdotonta. Uskomme, että yllättäviä ja mullistavia tuloksia syntyy siellä, missä kysymyksenasettelu ja analyysi ylittävät tieteenalojen rajat.

Tehtävä ei ole helppo, ja sitä yritetään parhaillaan myös kaupunkitutkimuksen alueella, joka tutkimusalanana myös hakee integroitumisen astettaan. Kyse on siis 1) erillisinä toimivien ja edelleen kehittyvien poliittikkalohkojen (vrt. tieteenalojen) ja 2) rinnalle nousevan integroitumisen kautta syntyvän uuden ymmärryksen sekä kaupunkipolitiikan 3) käytänteiden kokoamisesta ja validoinnista ja siten erilaisten maailmankuvallisten näkemysten myötä konkreettisten tavoitteiden asettamisesta ja niistä sopimisesta.

Niiniluodon tieteenalojen syntyä kuvaavia malleja heijastellen, kaupunkipolitiikan tavoitteena tulisi olla hankittujen taitojen ”tieteistyminen” – poliittikkamuotona siis yli hallinnonalojen ja substanssien käytännön kokemusten kokoaminen ja validointi. Ajatuksena tällöin on, että käytännön toimintaa ohjaavien peukalosääntöjen ”tehokkuutta testataan tieteellisin metodein ja selitetään tieteellisten teorioiden avulla” (Niiniluoto 1993, 192). Emme ajattele kaupunkipolitiikan tieteellistyvän, mutta ehdotamme sen toimivimpien käytänteiden kokoamista, koettelemista ja yleisemmin omaksumista. Käytännössä tämä tarkoittaa eri poliittikkalohkojen ja sektoriviranomaisten toimenpiteiden

tuloksellisuuden ja argumentaatiopohjan arviointia suhteessa kaupungistumiselle asetettuihin tavoitteisiin, ei sektoritoiminnan omiin sisäisiin tavoitteisiin.

Aluepolitiikan tai kuntopolitiikan kautta linjattujen toimintatapojen sijaan kaupungistumisen tunnistamista voisi lähteä uudistamaan välttämättömyys kerrallaan arvioimalla päivähoidon, asumistukien tai peruskoulun institutionalisoituneita käytäntöjä ja parhaita oppeja nimenomaan suhteessa kaupungistumiseen. Myötävaikuttamisfederalismin periaattein tässä keskustelussa mukana tulisi olla myös erilaisten kaupunkien kokemus ja näkökulma.⁹

Kaupunkipolitiikka ei ajattelussamme siis ole yksi sektoripolitiikan lohko, eikä se voi olla alisteista aluepolitiikalle, sosiaali- ja terveystaloudelle tai koulutuspolitiikalle. Se ei myöskään ole osa nykymuotoista kuntopolitiikkaa, koska tässä prosessissa kaupunkien erityispiirteet ovat viimeisen 50-vuoden aikana häivytetty. Kaupunkipolitiikan käytännöllisenä tehtävänä on tunnistaa kansallisen putkiohjauksen pulmat ja ratkoa ne sekä nähdä kaupunkien ja valtion yhteisellä tulevaisuuspolulla kaikki ne aukot, jotka pyrkivät täyttymään erilaisilla uusien toimijoiden koalitioilla – erilaisella, legitimitetiltään kyseenalaisella hyhmällä.

Luku 3. Yhteenveto

Kaupunkipolitiikalta vaaditaan ymmärrystä nykytilan olemuksesta ja tulevaisuuden muutostekijöistä, ja myös käytännön kokemuksiin, poliittisiin priorisointeihin ja eri ministeriöiden toimialoihin perustuvaa näkemystä. Sen tulisi kyetä tunnistamaan kaupungit erilaisissa lähtökohdissaan.

Samalla kaupunkipolitiikan tulisi onnistua asettamaan kansalliset tavoitteet kaupunkikehityksen tueksi ja ohjenuoraksi. Osana tätä prosessia tulisi kyetä sovittamaan valtion valtakunnallinen ajattelutapa tai yksittäisen kansallisen sektorin tavoite sekä erilaisten kaupunkien oloissa tarkoituksenmukainen toimintatapa neuvottelun (*myötävaikuttamisfederalismi*) keinoin yhteen. Tällä tavalla eri sektorit läpikäymällä, yksittäinen ongelma kerrallaan, tulokseksi syntyy (ideaalitalanteessa) paikallisesti järkevä mukautettu sovellus yleisestä politiikasta – kokoavasta kaupunkipolitiikasta. Suurimmat ja merkittävimmät tulokset voivat syntyä siellä, missä kysymyksenasettelu ja analyysi sekä tavoitteet ylittävät hallinnonalojen ja tieteenalojen rajat.

Saimme pyynnön tunnistaa kaupunkipolitiikan haasteita ja ehdottaa inspiraatioita uuden kaupunkipolitiikan sisällöksi. Muutaman kuukauden sijaan, olemme tehneet työtä puolen vuoden ajan. Olemme intoutuneet kaivamaan satoja dokumentteja, kymmeniä tutkimuskirjallisuuden klassikoita ja oman alamme perusteita sekä koko joukon lakipykälää. Olemme myös käyneet suuressa osassa uusia rakennettuja alueita. Kaiken tämän ja ylläkirjoitetun perusteella väitämme, että

- 1) Kaupunki jauhautui olemattomiin hyvinvointivaltion sektoripolitiikkojen ja sitä toteuttamaan luodun yhtenäisen kuntamuodon tieltä. Pyrkimys tasa-arvoon ja yhtenäistämiseen häivytti elintärkeitä eroavuuksia, joihin paikallinen identiteetti ja arkinen elämäntapa kulminoituvat.
- 2) Jaetun ja empiirisesti analyttisen kokonaiskuvan ja selkeiden tavoitteiden puuttumisen vuoksi kansallisessa kaupunkikeskustelussa ylikorostuvat hallinnolliset ja poliittiset jaot,

⁹ Rynnänen 2009

joiden keskinäiset suhteet ovat epäselviä. Nämä muodostavat mielekkään hahmon sijaan institutionaalisen hyhmän.

- 3) Tavoitteiden ja keinojen rajan hämärtyminen on keskeinen osa nykytoiminnan ongelmallisuutta. Toisinaan keinoista on tullut tavoitteita ja toisinaan tavoitteiden ja osatavoitteina toimivien keinojen yhteensopivuus on tunnistamatta ja useat ongelmista ovat edelleen ratkaisematta. Myös mahdollinen toteutumisen seuranta – ihanan kaupungin tämänhetkinen olemus – on unohtunut.
- 4) Kaupungistumisen jatkuminen edellyttävää kansallista kehitystä tukevaa kaupunkipolitiikkaa, joka tuo mukanaan keskeisenä vaateena yhteiskunnan muutoksen tunnistamisen ja institutionalisoituneen nykytilanteen arvion.

Emme lähtökohtaisesti esitä abstraktia yhteistyötä, yhteistyöelimiä, kumppaneita tai työryhmiä, emme myöskään uutta ministeriä tai ministeriötä. Kaupunkipolitiikka ei ajattelussamme ole yksi sektoripolitiikan lohko, eikä se voi olla alisteista aluepolitiikalle, sosiaali- ja terveystaloudelle tai koulutuspolitiikalle eikä edes kuntapolitiikalle. Kaupunkipolitiikan keskeisenä sisältönä on palauttaa selkeät tavoitteet tulevaisuuttamme määrittävän kaupungistumiskehityksen tueksi. Niin kauan kuin tavoite on epäselvä, jäävät myös yksittäiset toimenpiteet satunnaisiksi, eikä niiden vaikutuksia kyetä arvioimaan eikä toimintaa uudistamaan.

Tämän työn tulemana esitämme kokoavasti – edellä kuvattujen väitteiden ja huomioiden jälkeen kaupunkipolitiikan rakentamisen askeleita seuraavasti:

1. Tunnistetaan, että kaupunkipolitiikka on oma politiikkakokonaisuutensa, eikä osa muita politiikkalohkoja

- koska kaupungistuminen on eri tavoin kansallisesti näyttäytyvä ylikunnallinen ja monialainen ilmiö
- historia on osoittanut kuinka kaupungit erityispiirteineen ovat jauhautuneet olemattomiin
- yhdenmukaisuuden tavoite ei tuota eriytyvään kehitykseen tarvittavaa tukea, jopa päinvastoin

2. Rakennetaan kaupunki-valtiosuhde uudelleen

- Keskeistä on, että se ei pidä sisällään vain tukitoimien kehittämistä ja vastaanottamista vaan kykyä luoda yhteistä näkymää tulevaisuuden yhteiskunnasta ja uudenlaisia työnjakoja valtion ja kaupunkien välille.
- Myötävaikuttamisfederalismin hengessä kaupungeilla tulee olla tilaa ja aikaa tuoda oma viisautensa ja kokemuksensa pöytään, kun niihin vaikuttavaa lainsäädäntöä luodaan tai uudistuksia harkitaan.
- Valtion ja kaupungin roolit tulee selkeyttää – sekä kansallinen näköala että kaupungin panos tarvitaan – mutta vastaus ei voi olla määrittelemätön kumppanuus

3. Asetetaan päämääräksi uuden tiedon kehittyminen ja sen siirtäminen käytäntöön.

- verrokkeina sateenvarjo, integraatio ja suunnittelutiede (vrt. Niiniluoto)
- toiminnallisuus, ilmiö tai konkreettinen ongelma kerrallaan - ei yksin suurten globaalien, käsistä karkaavien yleisten pyrkimysten tai paikallista elämää rakentavien abstraktien ominaisuuksien (*kestävä, elinvoima, yhteisöllisyys*) sumussa.
- riippumaton tutkimus tukemaan työtä, muiden alojen tapaan

4. Tavoitteet kohdennetaan kaupunkielämän laadullisia ominaisuuksia vaaliviksi, niihin sitoudutaan ja niiden toteutumista seurataan

- määritellään kaupunkipolitiikan peruskivet ja sitoudutaan niihin yli hallituskausien
- nähdään väestö muutakin kuin homogeenisena ryhmänä
- lähiympäristön laatu tunnistetaan ja sen kehitystä seurataan muutenkin kuin asuntotuotantomäärinä

5. Keinoja koetellaan

- laajojen käsitteiden kuten ”kestävä rakentaminen tai yhteisöllisyyden edistäminen” käyttö tavoitteina hämärtää haluttua tulosta ja lähinnä tukee ja oikeuttaa nykytilaa

6. Kaupunkipolitiikan toteutumisen tuloksia arvioidaan

- vain sitä kautta toiminnalle voi hakea oikeutusta
- prosessi ei enää yksin riitä oikeuttamaan hallinnon toimintaa

7. Katseet asetetaan korkealle ja resurssit sen mukaisiksi - ihminen ja ihana kaupunki on nostettava selkeäksi päämääräksi ja keskiöön

Esittämiemme huomioiden pohjalta esitämme vielä muutamia jatkokeskustelun aiheita:

- Mikä on kaupunki? Jotta kaupunkipolitiikkaa voidaan menestyksekkäästi rakentaa, tulee sen kohteena oleva rakenne tunnistaa muutenkin kuin ilmoittautumisperiaatteena.
- Miten kaupunkien ja valtion suhde voisi kehittyä aidosti keskinäisriippuvuuteen ja myötävaikuttamisfederalismiin perustuvaksi?
- Miten järjestelmämme kestää hyvinvointiyhtenäiskunnan -mallista luopumisen ja samalla säilyttää jaetun kuvan yhteiskunnan tasa-arvoista?
- Missä on hyvinvointivaltion asettama minimi kaupunkipolitiikassa? Kun väestö monimuotoistuu ja kaupungit eriytyvät on keskustelu hyvinvointivaltion minimisistä asetettava uudelleen - niin asunnon koolle, alueiden eriytymiselle kuin julkisen tilan laadulle.
- Kuinka nykyistä valtionosuusjärjestelmää tulisi kehittää siten, että se tunnistaa kaupungistumisen kautta syntyvän erilaisuuden ja kannustaa kaupunkeja kehittymään myös laadullisesti kestäväan suuntaan. Jos pystymme esim. määrittämään syrjäseudun, kantokykyluokan tms. olisi tunnistettava myös kaupunkien elinvoimaa tukevia elementtejä.

Lähteet

- Batty, M. (2020). The Coronavirus crisis: What will the post-pandemic city look like?. *Environment and Planning B*, 47(4), 547-552.
- Feijten, P.; van Ham, M. (2009). Neighbourhood Change... Reason to Leave?. *Urban Studies*.
- Graham, Stephen; Marvin, Simon (2001). *Splintering Urbanism - Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge, London.
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Hynynen Ari (toim.)(2012). Takaisin kartalle. Suomalainen seutukaupunki. Acta 237. Kuntaliitto.
- Ilmarinen, K., Kauppinen, T. M.; Karvonen, S. (2019). Asuinolot ja niiden alueellinen vaihtelu. Teoksessa Kestilä, Laura; Karvonen, Sakari (Toim.). *Suomalaisten hyvinvointi 2018*.
- Jantsch, Erich (1967). *Technological Forecasting in Perspective*. OECD, Pariisi.
- Jones, Ana; Wilenius, Markku (2020). In *Greensight: Healthier Futures for Urban Cores in Transition*. Cities & Health.
- Katajamäki, Hannu (2012). Suomen aluekehityksen pitkät aallot jäsentävät hyvinvointiajattelun muutoksia. *Hyvinvointikatsaus* 2/2012, s. 2-10.
- Kondratieff, N.D. (1935). "The Long Waves in Economic Life", *The Review of Economic Statistics*. Vol XVII, November 1935, 105-115.
- Kemppinen, Jukka (1990). Oikeus kulttuuri-ilmiönä. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisuja 1/1990. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Kortteinen, Matti; Vaattovaara, Mari (2015). Segregation aika. *Yhteiskuntapolitiikka*, 80:6.
- Kryan, Maria (2002). Whites who say they'd flee: who are they, and why would they leave? *Demography* 39: 4, 675–696.
- Kyösti, Anni; Jäntti, Anni; Parkkinen, Jonne; Airaksinen, Jenni (2017). Seutukaupunkien tulevaisuus. Suomen Kuntaliitto.
- Kääriäinen, Seppo; Satonen, Arto; Jalonen, Ari; Palonen, Katja; Osenius, Johanna; Stenvall, Maija; Lehtinen, Jukka; Friman, Sarita; Kuopila, Antti; Bosquet, Päivi; Vuorela, Katariina; Berg, Harry (2018). Seutukaupunkiohjelma omaehtoista kehittämistä ja monenvälistä kumppanuutta. Valtiovarainministeriön julkaisu 21/2018.
- Laffin, M. (2009). Central-Local Relation in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda. *Local Government Studies* 35:1, 21–37. London.
- Lee, Barrett; Oropesa, R.S.; Kanan, James (1994). Neighbourhood context and residential mobility. *Demography* 31:2, 249–270.
- March, James G; Simon, Herbert (1958). *Organizations*. John Wiley & Sons, New York.
- Myrskylä, Pekka (2017). Katoavat työpaikat – Työllisten määrän ja rakenteen kehitys Suomessa 1987-2017. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö.
- Niiniluoto, Ilkka (1993). Uusien tieteiden synty: Kuusi mallia. Teoksessa: Leila Haaparanta, Ismo Koskinen, Erna Oesch ja Tere Vadén (toim.) *Malli, metodi ja merkitys*. Tampereen yliopisto. 187-197.
- Niiniluoto, Ilkka; Löppönen, Paavo (toim.)(1994). Suomen henkinen tila ja tulevaisuus. WSOY.
- Nyholm, I. (2011). Kunta-valtiosuhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa: Haveri, A.; Stenvall, J.; Majoinen, K. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 128-140.
- Nyholm I.; Niiranen V. (2017). Kunta-valtiosuhde uudistuvassa kunnallishallinnossa. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K.; Pekola-Sjöblom, M. (toim.). *Tulevaisuuden kunta*. Acta 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Prättälä, K. (2017) Lainsäädäntö yhtenäistyy – kunnat erilaistuvat. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K.; Pekola-Sjöblom, M. (toim.). *Tulevaisuuden kunta*. Acta 264. Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Rantakokko, Antti (2017). Elinvoimaa seutukaupungeille. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Rosanvallon, Pierre (2008/2013). *Demokraattinen oikeutus – Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys*. Vastapaino. Tampere.

Ruotsin valtakunnan laki (1734/1896). Hyväksytty noudatettavaksi ja otettu Valtiopäivillä v. 1734. Uudestaan tarkastettu suomennos. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 35 osa. Helsinki.

Ryynänen, A. (2009). Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Helsinki.

Saari, Juho (toim.)(2006). Suomen malli – Murroksesta menestykseen?, Yliopistopaino, Helsinki.

Schumpeter, Joseph (1939). Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process. McGraw-Hill Book Company. New York.

Uggla, John; Tammio, E.H.I. (1933). Asemakaavalaki ja rakennussääntö. Kunnallisen keskustoimiston käsikirjoja III. WSOY, Helsinki.

Uusitalo, Paavo (1973). Suunnittelun tavoitteet ja keinot. Forum-kirjasto. Tammi.

Vilkama, Katja; Vaattovaara, Mari; Dhalmann, Hanna (2013). Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakeskittymistä muutetaan pois?. Yhteiskuntapolitiikka 5. 485-497.

Wilenius, Markku (2017). Patterns of the Future - Understanding the Next Wave of Global Change. World Scientific.

Viitteet lakeihin:

Kuntalaki (KL 365/1995): <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1995/19950365>

Kuntalaki (KL 410/2015): <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

Rakennuskaari (RK 1734): Teoksessa (Ruotsin valtakunnan laki 1734/1896).

Asemakaavalaki (AkL 145/1931): Teoksessa (Uggla & Tammio 1933).

Rakennuslaki (RakL 370/1958): <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1958/19580370>

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999): <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>