

Kasvuvyöhykkeet rikkovat rajoja

Antikainen Janne et al.¹

Kasvuvyöhykkeet alueiden yhdistäjinä

Alueiden kehittämisessä tunnistetaan kaupunkikeskusten väliin sijoittuvia kasvuvyöhykkeitä tai kasvukäytäviä, joiden perustana on toimiva liikennejärjestelmä. Kasvuvyöhykkeen kaupunkien välillä on paljon esimerkiksi työssäkäyntiin, opiskeluun, yritystoimintaan ja palvelujen käyttöön liittyviä yhteyksiä ja liikkumista. Suurempien kaupunkien väliin jäävät alueet pyrkivät hyötymään sijainnistaan ja pääsemään mukaan keskusten kasvuun.

Kasvuvyöhykkeitä tunnistetaan eri aluetasoilla ja niitä käytetään työkaluina erityisesti alueiden markkinoinnissa, investointien houkuttelussa ja eri toimijoiden yhteistyön lisäämisessä yli hallinnollisten rajojen. Kasvuvyöhykkeiden kautta pystytään hahmottamaan myös alueiden välisiä virtoja ja kytkentöjä.

Kasvuvyöhykkeisiin perustuvassa vyöhykekehittämisessä olennaista on yhteisen strategisen näkemyksen etsiminen yli hallinnollisten rajojen, jotta kehittämiskäytännöissä vältetään osapitoiminnan vaaralta. Paras pohja kehittämiselle muodostuu, kun keskusten välillä on riittävästi erilaista vuorovaikutusta ja kasvupotentiaalia. Alueellisen vuorovaikutuksen tarkastelu on siksi tarpeellista vakiinnuttaa osaksi päätöksentekoa sekä valtion ja alueiden välisiä neuvotte-
luja.

Toiminnalliset alueet ja kasvuvyöhykkeet Suomessa (ToKaSu) -hankkeessa on selvitetty kasvuvyöhykkeiden merkitystä ja niiden kehittämistarpeita. Tietopohjana on käytetty tilastoja, paikkatietoja, aluekehittäjien ja yritysten näkemyksiä sekä kansainvälisiä vertailukohteita. Tulokset tarjoavat välineitä arvioida vyöhykkeitä ja suunnata kehittämistoimia siten, että vyöhykkeillä tapahtuva vuorovaikutus voidaan ottaa huomioon maakuntaudistuksen ja muiden muutosten yhteydessä.

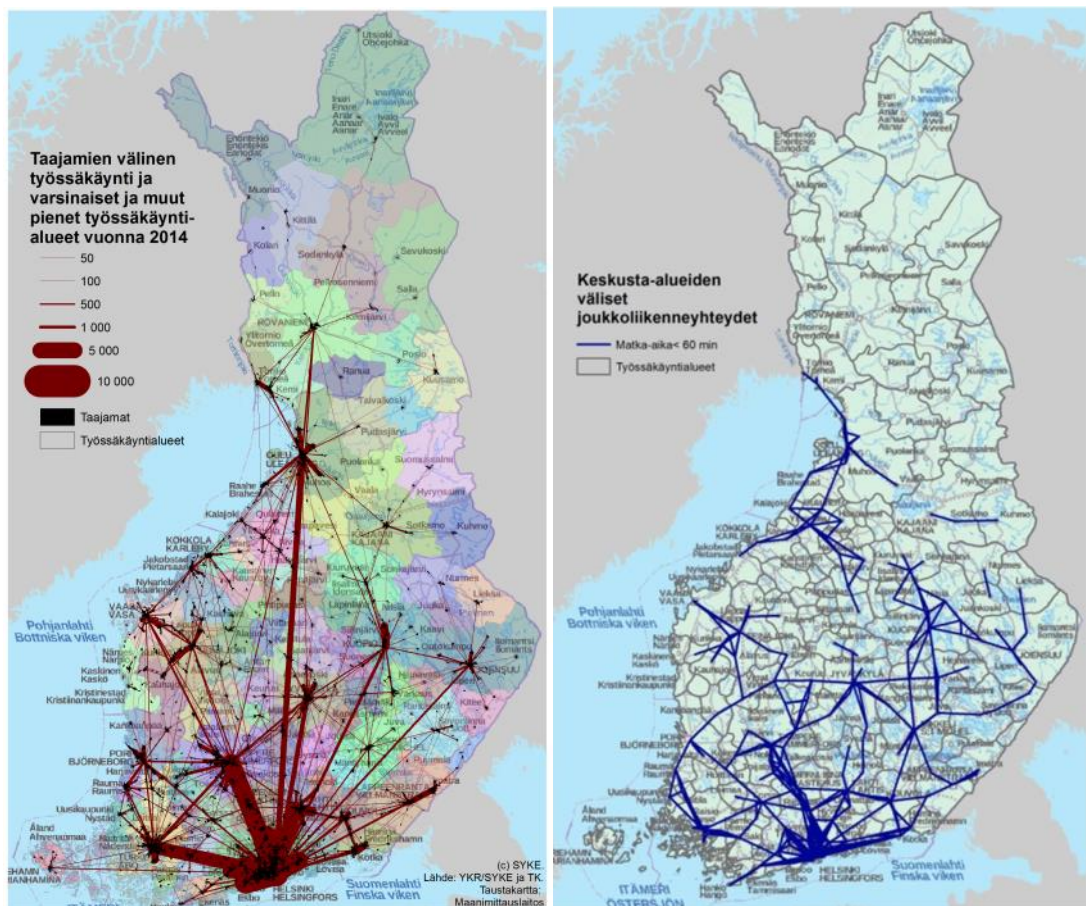
¹ Tämän Policy Briefin ovat kirjoittaneet Janne Antikainen, Valteri Laasonen, Perttu Vartiainen ja Ilppo Soinivaara Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:stä sekä Antti Rehunen, Kimmo Numio ja Ville Helminen Suomen ympäristökeskuksesta.

Työkaluja vyöhykkeiden tunnistamiseen ja arviointiin

Kasvuvyöhykkeet ovat keskenään erilaisia. Osassa vyöhykkeistä vuorovaikutus on vahvaa, osassa vuorovaikutuspotentiaalia ei ole hyödynnetty täysimääräisesti ja osassa kyse on enemmän tavoitteista kuin todellisesta vuorovaikutuksesta. Tietopohjan puutteet ovat olleet yksi vyöhykkeiden kehittämisen haasteista.

ToKaSu-hankkeessa kasvuvyöhykkeiden arviointia on kehitetty valtakunnallisten paikkatietojen perusteella. Arvioinnin kohteena on ollut erilaisen vuorovaikutuksen määrä ja sen suhteellinen merkitys, saavutettavuuden tuoma vuorovaikutuspotentiaali sekä vyöhykkeillä tapahtunut kasvu ja kehitys muun muassa väestön ja työssäkäynnin näkökulmista. Tietoa on lisäksi kartoitettu 39 kaupunkiseudun kehittäjien haastattelulla sekä yrityksille suunnatulla verkko-kyselyllä, johon vastasi lähes 2 300 yritystä.

Kasvuvyöhykkeiden tunnistamisessa tarkastellaan lähtökohtaisesti erilaista vuorovaikutusta ja yhteyksiä keskusten välillä. Olosuhteet vuorovaikutuksen syntymisen ovat otollisimmat, jos vyöhyke perustuu tiiviisiin yhteyksiin sekä rautateitse että maanteitse. Saavutettavuus eri kulkuvälineillä kuvaa vuorovaikutuksen mahdollisuutta. Hyvät liikenneyhteydet mahdollistavat melko pitkienkin matkojen päivittäisen tai viikoittaisen kulkemisen vyöhykkeen alueella. Tällöin yritykset löytävät helposti osaavaa työvoimaa sekä uusia markkinoita ja kumppaneita.

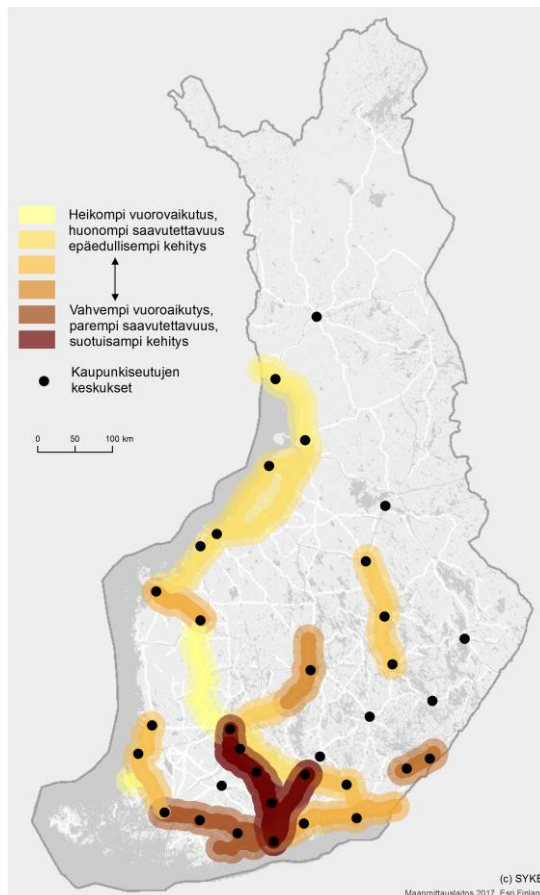


Kuva 1. Taajamien välinen työssäkäynti kuvaa alueellista vuorovaikutusta ja auttaa tunnistamaan kasvuvyöhykkeitä. Keskusten välinen saavutettavuus joukkoliikenteellä kertoo alueellisen vuorovaikutuksen potentiaalista.

Taulukko 1. Kasvuvyöhykkeitä voidaan luokitella vuorovaikutuksen, vuorovaikutuspotentiaalin sekä kasvun ja kehityksen perusteella.

Alueellinen vuorovaikutus	Vuorovaikutus-potentiaali	Kasvu ja kehitys
Työssäkäynnin suuruusluokka	Liikenneverkko	Väestönkasvu
Työssäkäynnin suhteellinen merkitys	Joukkoliikenteen palvelutaso keskus-ten välillä	Muuttovoitto
Työssäkäynnin kasvu vyöhykkeellä	Keskusten saavutettavuus joukkoliikenteellä	Työpaikkakehitys
Yritysten väliset yhteydet	Keskusten saavutettavuus autolla	Työllisyyskehitys
Asiointivirrat	Keskusten kytkeytyminen vyöhyk-keeseen	Uudisrakentaminen
Henkilö- ja tavaraliikenteen virrat	Keskusverkon ja asutuksen yhtenäisyys	Yritysten kehitysnäkymät

Jos kasvukeskusten välille sijoittuvat kasvuvyöhykkeen alueet kehittyvät suotuisammin kuin muut ympäröivät alueet, on se osoitus kasvukeskuksen vetovoimaisuudesta. Vyöhykkeiden osuutta alueellisesta kehityksestä ei kuitenkaan pysty selvästi erottamaan itse kasvukeskus-ten imusta.



Kuva 2. Kasvuvyöhykkeiden suuntaa antava luokittelu ToKaSu-hankkeessa tehdyn arvioinnin perusteella. Käytetyt mittarit painottavat tiiviisti asuttuja alueita, jolloin harvaan asuttujen vyöhykkeiden, kuten Perämeren kaaren, suhteellinen merkitys ei nouse riittävän vahvasti esille. Luokittelu on kuvattu tarkemmin hankkeen loppuraportissa.

Kasvuvyöhykkeet mukautuvat hyvin usein ihmisten liikkumiseen, yritysten yhteistyöhön, hallinnon rakenteellisiin yhteyksiin sekä alueella olevien oppilaitosten yhteistyöhön ja nojautuvat näin ollen luontaisiin kehittämisen suuntiin. Osassa vyöhykkeistä on selkeästi nähtävissä sekä historiallisen kehityksen että tavoitteellisen ja potentiaalisten tulevaisuuden näkymien merkitykset. Kasvuvyöhykkeellä on merkitystä arjen aluekehittämistyössä, kun keskusten välillä on riittävästi luontaisia virtoja ja kasvupotentiaalia – erityisesti pendelöinnin, työvoiman liikkuvuuden, yritysten ja muiden organisaatioiden välisten verkostojen ja yhteisten intressien näkökulmasta.

Riittävän vahvat maakuntakeskukset toimivat varsin itsenäisesti, eikä vyöhykkeiden kehittäminen näyttäydä niille strategisesti kovin merkittävänä. Keskisuurilla kaupungeilla, maakuntien kakkoskaupungeilla sekä etelän seutukaupungeilla on sen sijaan tarve kytkeytyä mukaan liikennejärjestelmän ”valtimoihin” ja suurempiin kasvukeskuksiin.

Vyöhykkeitä löytyy kaikilta tasoilta

Kasvuvyöhykkeet ovat territoriaalisesti väljiä ja osin epäselvästi rajautuvia kokonaisuuksia. Tämä voidaan nähdä paitsi haasteena myös vahvuutena, sillä väljä raja-alue sallii erilaiset näkökulmat ja moninaisemman kehittämisen. Kasvukeskuksista puhuttaessa on kuitenkin olennaista, että vyöhyke rakentuu kahden riittävän vahvan ja vetovoimaisen keskuksen välille.

Kaupunkien kehittäjien tunnistamat vyöhykkeet voidaan tyypitellä kolmeen eri kategoriaan niiden pääasiallisen kehittämisen aluetason ja fokuksen perusteella: 1) Kansalliset ja kansainvälisesti merkittävät vyöhykkeet, 2) maakuntien väliset kasvuvyöhykkeet sekä 3) maakuntien sisäiset (kaupunkien väliset) kasvuvyöhykkeet.

Suomessa tunnistetuin kasvukäytävä on Suomen Kasvukäytävä, joka aiemmin tunnettiin HHT-käytävänä. (Helsinki-Hämeenlinna-Tampere) Se on laajentumassa yhä vahvemmin pohjoiseen päin sekä kansainvälisesti Tallinnan suuntaan. Toinen yleisesti tunnistettu vyöhyke on Varsinais-Suomesta Kaakkois-Suomeen ulottuva Pohjoinen Kasvuvyöhyke, joka on lanseerautunut vahvemmin TEMin AIKO-rahoituksen myötä. Lisäksi Pohjoinen Perämerenkaari on esimerkki tiivistä, valtioiden rajat ylittävästä kansainvälisestä käytävästä.

Yritysten sijoittuminen ei myötäile aluerajoja

Kasvuvyöhykkeiden kehitystä sekä siihen vahvasti kytkeytyvää yritysten sijoittumista tulee ymmärtää monisyisenä vaikutusketjuna. Yritystoiminnan sijoittumisella ja työpaikkakeskittymien kehityksellä on erittäin olennainen merkitys ihmisten liikkumisen, alue- ja yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja tavaraliikenteen kehityksen kannalta. Yhtä lailla liikenneinvestoinnit, kuntien maankäyttöratkaisut, paikalliset palvelut sekä muut julkiset toimenpiteet vaikuttavat yritysten toimintaedellytyksiin ja sitä kautta alueiden vetovoimaan.

Yritykset sijoittuvat liiketoiminnastaan lähtevien lainalaisuuksien ja toimintalogiikkansa mukaisesti. Sijoittumisen kannalta olennaisia asioita ovat esimerkiksi saavutettavuus, kaavoituksen sekä kiinteistö- ja toimitilamarkkinoiden toiminnan asettamat rajoitukset sekä toimintaympäristön liiketoimintaan vaikuttavat positiiviset ja negatiiviset ominaisuudet. Ulkoista toimintaympäristöä ja sitä kautta myös sijoittumista määrittävät erityisesti työmarkkinat – yhä enenevässä määrin, sillä osaavan työvoiman ja henkisen pääoman merkitys tuotannon tekijänä on korostunut. Siksi myös yrityksen nykyisten ja potentiaalisten työntekijöiden sijoittumisella, verkostoilla ja liikkumisella on merkitystä yrityksen sijoittumisen kannalta.

Kuva yritysten sijoittumiseen vaikuttavista tekijöistä, tulevaisuuden kehitysnäkymistä ja investoinneista on ToKaSun kyselyn perusteella mosaikkimainen. Sijainti kasvukeskuksessa tai kasvukäytävällä ei näyttäisi automaattisesti olevan yritysten preferenssi eikä sillä ole suoraa yhteyttä siihen, millaisiksi yritys mieltää kehitysnäkymänsä. Tulevaisuudessa investoidaan varovaisesti joka puolelle Suomea, sillä haasteita esimerkiksi osaavan työvoiman saatavuudessa löytyy niin kasvukeskuksista kuin maaseudulta. Väestön vähenemisen myötä kehityskuva on kuitenkin haasteellisin kehityskäytävien ulkopuolella.

Kyselyn perusteella yritysten kehitysodotukset näyttävät varovaisen optimistisilta. Toisaalta huolena on kansallisestikin tunnustettu tosiasia siitä, että vain pieni määrä yrityksistä panostaa voimakkaammin kasvuun ja kansainvälistymiseen. Myös tällaiset yritykset ovat levittäytyneet koko Suomeen, ei vain kasvukäytävien varrelle.

Kansainvälisillä kentillä valtio on mukana vain päätöksentekijänä, ei toiminnan ohjaajan roolissa

ToKaSua varten selvitettiin, millaista käytäväkehittäminen on Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa, Ranskassa ja Iso-Britanniassa. Maiden ja toisinaan myös valtion sisäisten alueiden erot ovat suuria, mutta kaikissa maissa valtion rooli on muuttunut selkeästi 2000-luvulle tultaessa. Paikalliset kokeilut ja hankkeet ovat syrjäyttäneet koko maan kattavat, integroidut kehittämiskonseptit, joita on rahoitettu kilpailutetulla rahoituksella tai määräaikaaisilla sopimuksilla. Ylikansallista aluekehittämistä tuetaan INTERREG-ohjelmalla.

Selvityksessä mukana olleissa maissa valtio on ikään kuin jättäytynyt taka-alalle ohjailemaan paikallishallintojen suunnittelua. Valtio varmistaa kansalliset prioriteetit, mutta antaa paikallishallintojen itse luoda omia verkostojaan ja kehittämisalueitaan. Trendinä on, että valtio nostaa esiin tiettyjä ensiarvoisen tärkeitä kohteita, joiden kehitystä tuetaan voimakkaasti esimerkiksi solmimalla erinäisiä sopimuksia alueiden kanssa. Tärkeät kohteet voivat olla esimerkiksi kaupunkeja, erillisiä osaamiskeskittyviä tai talouden painopisteitä. Selkeärajaisia kehitysvyöhykkeitä ei 2000-luvulla enää sellaisenaan tunnista yhdessäkään tarkastellussa maassa. Ne muutamat vyöhykkeet, jotka joissakin maissa tunnustetaan, ovat kaikki paikallislähtöisiä tai ne toteuttavat yleisemmän kaupunkiverkostoitumisen ideaa. Kansainväliset, monesti EU-vetoiset vyöhykkeet ovat useimmiten liikenneinfrastruktuuria painottavia territoriaalisia kehitysvyöhykkeitä. Toiminnallinen kaupunkiverkostoituminen korvaa entistä useammin kasvuvyöhykkeen käsitteen. Tämä ilmiö vie omalta osaltaan eteenpäin EU-vetoisen monikeskuksisuuden ideaa.

Merkittävin huomio Suomeen verrattuna on se, että meillä vyöhykkeisiin perustuvalla kehittämisellä on moninaisemmat tavoitteet sekä harvaan asuttuna maana erilainen mittakaava ja lähtökohdat. Suomessa tulokulma ei ole vain infrastruktuuriin ja liikkumiseen painottuva, vaan myös osaamisperusteinen ja koordinoiva sekä toimijoita verkottava, erityyppisiä toiminnallisia yhteyksiä vahvistava sekä näihin liittyvää kasvua ja potentiaalia korostava.

Uudistusten myötä sanoista tekoihin

Suomessa maakuntauudistus näkyy suurena murroksena alueiden kehittämisessä. Vaikka maahan on tulossa itsehallinnolliset alueet, nojautuvat aluerakenteen elinvoimaisuus, kehittymismahdollisuudet ja uusiutumiskyky yhä enemmän erityyppisten keskusten ja alueiden välisen vuorovaikutuksen varaan. Muutoksen keskellä rakenteellisten uudistusten ja päätösten tueksi tarvitaan tietoa, joka rakentaa kokonaiskuvaa kaupunkien ja alueiden kehityksestä. Olennaista on myös tieto siitä, miten erilaiset kasvuvyöhykkeet näkyvät kaupunkien toimin-

nallisessa ja rakenteellisessa kehittämisessä ja miten nämä kasvuyöhykkeet ja kaupunkien väliset verkostot tulisi jatkossa huomioida kansallisessa politiikassa ja kehittämisessä.

Suomalainen aluepolitiikka ei ole tunnistanut kasvuyöhykkeitä kovin vahvasti. Aluesuunnittelussa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa ne ovat olleet mukana, mutta aluekehittämistyössä kasvuyöhykkeet ovat usein jääneet territoriaalisesti vahvan hallinnollisen rakenteen jalkoihin. Hallintorakenteiden kolmiulotteisuuden (valtio – maakunnat – kunnat) rinnalla on jatkossa huomioitava todellisuuden neljä lisäulottuvuutta (paikat – toiminnalliset seudut – yöhykkeet – globaali). Viime vuosina tilanne on kasvuyöhykkeiden laajemman kehittämisen kannalta hieman parantunut, sillä niiden valtakunnallinen merkitys on tunnistettu entistä selvemmin. Käytännön toimijat – kuten kaupungit, korkeakoulut, muut julkiset organisaatiot sekä yritykset – ovat luoneet pohjaa temaattiselle yhteistyölle jo useilla eri toimilla ja aluekehittämisen ohjelmilla. Tämän kehittämistyön ansiosta kuntia laajempien yöhykkeiden strategisen tason linjaukset ja kirjaukset tavoittavat jo paremmin käytännön kehittämistyön tason.

Avainasemassa strateginen työ ja yhteinen ääni

Perinteisesti kasvuyöhykkeet ovat nojanneet fyysiseen liikennejärjestelmään ja siksi niiden kehittämisen runko on muodostunut liikennejärjestelmän ja sen välityskyvyn ympärille. Viimeaikainen, valtava digitaalinen kehitys nostaa kuitenkin myös muun kuin fyysisen saavutettavuuden todella merkittävään rooliin kasvuyöhykkeiden kehittämisessä. Virtojen tila-ajattelu, jossa paikat ja niiden toimijat hahmotetaan osana erilaisia materiaali- ja ihmisvirtoja, tulee korostumaan. Tällainen ajattelu jäsentää paremmin kaupungin nykyisen aseman osana globaalia kehitystä ja kirkastaa kehittämisen tulevaisuusnäkyä. Yhä olennaisempaa on myös perustella kaupungin ja sitä laajemman keskittymän merkitys niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Esimerkiksi EU-kehittämisessä korostuu TEN-T liikenneverkon statusarvo, mikä voi helpottaa investointien ja laajempien kehittämishankkeiden perustelemista.

Kehittämisen pääpaino tulee olemaan strategisessa työssä, mikä tarkoittaa edunvalvontaa ja vahvempaa yhteistä ääntä. Käytävien ja yöhykkeiden kehittämisen tulee perustua alueiden vahvuuksista syntyvien temaattisten kokonaisuuksien varaan. Tämä tarkoittaa, että kasvuyöhykkeiden kehittämisen on perustuttava kansallisen ja alueellisen tason toimijoiden yhteisiin intresseihin ja sitoutumiseen. Yhteisiä mahdollisuuksia löytyy esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä osaamisen ja elinkeinojen kokonaisuuksista. Vuorovaikutusta on mahdollista lisätä esimerkiksi vertaisoppimisen kautta. Maakuntaohjelmien ja maakuntakaavojen laadinnassa ja ylipäätään kehityskäytäviä koskevassa päätöksenteossa osapuolia tulee kannustaa maakuntien keskinäiseen ja valtakunnan rajat ylittävään yhteistyöhön.

Kasvuyöhykkeet huomioitava valtion ja alueiden yhteistyössä

Päätöksenteon tueksi tarvitaan entistä enemmän tietoa alueiden kehityksestä ja vuorovaikutuksesta erityisesti nyt, kun valtakunnallinen hallinto ja palvelut uudistuvat kauttaaltaan. Tämä tarkoittaa, että alueiden välisen vuorovaikutuksen tietoperustaa on vahvistettava ja se on vakiinnutettava poliittisen päätöksen teon tueksi. Päivittyvän tilannekuvan muodostaminen on tärkeää jatkossa käytäviä valtion ja maakuntien sekä kaupunkiseutujen välisiä neuvotteluja ajatellen. Päätöksenteossa tulee tiedostaa, kuinka kasvukäytävät määritellään, mitä ne pitävät sisällään ja millaista näkökulmista niitä tulee lähestyä. Laatutekijöiden arvioinnissa tarkastelun tulisi olla ilmiöissä kiinni, jotta kehittämiseen saadaan vaadittava laaja-alainen ote (esim. työssäkäynti ja työelämän muutos; asuminen sekä digitaalisuus). Ilmiöpohjaisuus aut-

taa tuomaan esille kasvuvyöhykkeiden ja niiden välisten vuorovaikutussuhteiden moninaisuuden sekä valmiudet esim. palveluverkon kehitykseen ja palveluiden tarjoamiseen. Pidemmän tähtäimen visioita sekä näkymiä alue- ja liikennejärjestelmän kehittämiseen ja voimavarojen suuntaamiseen tulee rakentaa tietopohjaan perustuen. Nopeat muutokset tulee tunnistaa ja kehittää tarpeen mukaan joustavampia ratkaisuja.

Lisätietoja:

Kehitysjohtaja Janne Antikainen

Antikainen työskentelee Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ssä. Hänen osaamisensa liittyy verkostomaiseen alueellisen kehittämiseen eri aluetasoilla.

Lisätietoja: [janne.antikainen \(at\) mdi.fi](mailto:janne.antikainen@mdi.fi)

Toiminnalliset alueet ja kasvuyöhykkeet Suomessa -hanke toteutettiin osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen loppuraportti: [Toiminnalliset alueet ja kasvuyöhykkeet Suomessa](#)

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Ylitarkastaja Hanna-Maria Urjankangas
TEM, [hanna-maria.urjankangas \(at\) tem.fi](mailto:hanna-maria.urjankangas@tem.fi)



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi