Eduskunnan liikennejaosto ASIANTUNTIJALAUSUNTO

10.11.2015

LIIKENNEPOLITIIKAN MERKITYS KAUPUNKISEUTUJEN JA ALUEIDEN KEHITYKSESSÄ

Liikennepolitiikan yhteys alue- ja väestökehitykseen

Liikennepolitiikalla, -yhteyksillä ja –käytävillä sekä saavutettavuudella on vahva yhteys aluekehitykseen ja aluerakenteeseen. Aluerakenteella tarkoitetaan tässä yhteydessä väestön ja asumisen, muuttoliikkeen ja liikkuvuuden, työpaikkojen ja tuotannon, osaamisen ja tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan, palvelujen ja vapaa-ajan sekä näitä toimintoja yhdistävän liikennejärjestelmän ja muun infrastruktuurin sekä luonnonvarojen sijoittumista sekä näiden välisiä vuorovaikutussuhteita.

2010-luvun aluerakenteen isot muutokset voidaan tiivistää kuuteen keskeiseen muutosvoimaan: kaupungistumiseen, keskittymiseen, **liikenne- ja kasvukäytäviin perustuvaan vyöhykkeisyyteen,** liikkuvuuteen, demografiseen muutospaineeseen ja kansainvälisyyteen. **Kaikki muutosvoimat vaikuttavat aluerakenteeseen yhdessä ja erikseen ja enemmän keskittävästi kuin tasoittavasti.**

Alueiden välisessä kilpailussa menestyminen tai menestymättömyys perustuu alueiden rooliin tiedon, osaamisen, keskittymien ja yhteyksien solmupisteissä, ulkoiseen ja sisäiseen saavutettavuuteen, sujuvaan liikkumiseen, nopeisiin yhteyksiin ja osaavan työvoiman saantiin. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen toiminnalliset alueet ovat laajentuneet työssäkäynnin (pendelöinnin) ja muuttoliikkeen seurauksena jo usean vuosikymmenen ajan. Liikennepolitiikka kytkeytyy alue- ja väestörakenteen muutoksiin. Taulukossa 1. kuvataan suurten kaupunkiseutujen merkitystä kansallisessa työnjaossa vain yhden muuttujan eli asukasluvun avulla.

Suomessa on 70 kaupunkiseutua, joissa 14 suurimmalla seudulla asuu enemmän kuin 90 000 asukasta. **14 suurella ja keskisuurella kaupunkiseuduilla asuu 3,7 miljoonaa asukasa eli noin seitsemän kymmenestä (68 %) koko maan asukkaasta. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen (14) väestölisäys oli yhteensä noin 157 000 henkilöä vuosina 2010-2014.** Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seudut ovat kansallisia solmupisteitä. Ne täyttävät kansallisessa kontekstissa metropolialueen määritelmän eli rakentuvat tiiviistä ydinalueesta sekä ympäröivästä alueesta, joka on toiminnallisesti yhteen kietoutunut suhteessa keskukseen erilaisten sosiaalisten, taloudellisten ja liikenteellisten virtojen kautta. **Tilastokeskuksen uuden väestöennusteen (2015) mukaan 14 suuren tai keskisuuren kaupunkiseudun väestölisäys olisi yhteensä 354 000 henkilöä vuosina 2015-2030.** Helsingin seudun väestön ennakoidaan kasvavan 205 000, Tampereen seudun 45 000, Oulun seudun 35 000 ja Turun seudun noin 25 000 henkilöä.

Taulukko 1. Kaupunkiseutujen asukasluku 31.12.2014

Suuret kaupunkiseudut	Asukasluku 2014	Asukasluvun osuus (%) koko maasta
Helsingin seutu	1.483.084	27,1
Yli 240 000 asukkaan kaupunkiseudut (3): Tampereen, Turun ja Oulun seudut	953.242	17,4
Yli 90 000 asukkaan kaupunkiseudut (10): Lahden, Jyväskylän, Porin, Kuopion, Seinäjoen, Joensuun, Vaasan, Hämeenlinnan, Kouvolan ja Lappeenrannan	1.282.720	23,4
14 suurinta yli 90 000 asukkaan kaupunkiseutua	3.719.046	67,9
Muut Suomen kaupunkiseudut (56)	1.752.707	32,1

Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Liikennekäytäviin perustuva vyöhykkeisyys muovaa aluerakennetta

2000-luvun erityispiirteenä on toiminnallisten alueiden laajeneminen erityisesti liikenne- ja kasvukäytäviin perustuvan vyöhykkeisyyden kautta. Vyöhykkeisyys tarkoittaa kaupunkirakenteen laajenemista ja keskittymistä nopeiden liikenneväylien varrelle tai niiden vaikutusalueelle. Vyöhykkeiselle kehitykselle on tyypillistä useiden kaupunkiseutujen tai työssäkäyntialueiden kiinnittyminen toisiinsa siten, että se ylittää perinteiset alueiden väliset maantieteelliset, hallinnolliset ja ohjelmalliset rajat.

2010-luvulla kaupunkien kasvuun ja kaupunkirakenteen kehitykseen liittyy kaksi periaatteessa toisilleen vastakkaista kehityspiirrettä: 1) Kasvavilla suurilla kaupunkiseuduilla kasvu suuntautuu hajautuvan kehityksen jälkeen sisäänpäin ydinkaupunkeihin olemassa olevaa infrastruktuuria ja liikenneverkkoa hyödyntäen ja 2) kaupunkiseutujen kasvu ohjautuu ja laajenee liikenneyhteyksien varteen tai läheisyyteen. Tämä ehkäisee tunneliefektiä eli kasvun kohdistumista vain kasvukäytävien tai liikenneväylän päässä oleviin keskuksiin. **Toisin sanoen kaupunkirakenne yhtäältä tiivistyy sisäänpäin ja toisaalta laajenee käytävien kautta ulospäin.** Yhteinen nimittäjä molemmissa kehityspiirteissä on liikenneväylien ja –yhteyksien kehitys.

Liikenneväyliin liittyvät investoinnit vaikuttavat positiivisesti väylän varrella olevien seutujen dynamiikkaan ja luovat myönteisiä kerrannaisvaikutuksia. Varjopuolena on kasvukäytävien ja liikenneväylien vaikutusalueen ulkopuolella olevien alueiden taantuminen. Aluetaloudellisissa tutkimuksissa on kyetty osoittamaan selkeä yhteys saavutettavuuden ja aluekehityksen välillä. Saavutettavuus, sujuva liikkuminen (matka- ja kuljetusketjut) ja nopeat liikenneyhteydet ovat yhä keskeisempi menestystekijä sekä alueiden välisessä kilpailussa että aluerakenteen uudenlaisessa muotoutumisessa.

Liikennepolitiikkaan liittyvillä ratkaisuilla on stimuloiva vaikutus alueiden kehitykseen, sillä ne luovat myönteisiä muutosvaikutuksia ei-liikenteellisille sosiaalisille ja taloudellisille vaikutuksille. Liikenneinvestointien ja kehittyvien liikenneyhteyksien ansiosta

toiminnalliset työmarkkina-alueet laajenevat nopeammin kuin se tapahtuisi luonnollisen liikkuvuuden eli maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksena. Kun alueen markkinat laajenevat ja kasvavat, syntyy alueelle uusia keskittymiä. Se taas vaikuttaa myönteisesti uusien asukkaiden, yritysten ja investointien sijaintipäätöksiin alueelle. **Lyhyemmät aikaetäisyydet paikkojen välillä nopeuttavat yhtenäisten työssäkäyntialueiden muodostumista ja tuovat liikenneväylien varrella olevia kaupunkeja lähemmäksi toisiaan** Esimerkiksi ruotsalaisten tutkimusten mukaan toimenpiteillä, jotka lyhentävät matka-aikoja 20-40 minuutin sisään, on suurimmat vaikutukset työssäkäyntialueiden laajenemiseen. Lisäksi positiivista merkitystä on niillä toimenpiteillä, jotka lyhentävät työmatkoja 40-60 minuutin sisään.

Liikennepolitiikan merkitystä alueiden kehityksessä voidaan tarkastella erikseen kaupunkiseutujen sisäisenä ja välisenä kysymyksenä. **Kaupunkiseutujen sisällä korostuu vahvasti sujuva ja toimiva sisäinen liikenne, asemanseutujen infrastruktuurin kehittäminen, keskittymähakuisuus ja liikkuvuuden lisääntyminen.** Asiantuntijatyöhön perustuvilla työmarkkinoilla korostuvat aikaisempaa enemmän lyhyet työsuhteet ja totutusta poikkeavat työn tekemisen mallit. Se ilmenee muun muassa etätyön lisääntymisenä, työpäivän sisällä tapahtuvana työasialiikkuvuutena ja monipaikkaisuutena kodin, työpaikan ja kokous- tai tapaamispaikkojen välillä. Jatkossa yhä suurempi joukko työllisistä on sellaisia, joiden työ ei ole paikkaan sidottua kuin osan aikaa. Verkkoon perustuvat työn tekemisen muodot korostavat jalankulku- ja joukkoliikennevyöhykkeellä olevien kontaktikaupunkien roolia, jolloin nopeiden, toimivien ja sujuvien yhteyksien merkitys korostuu.

Kaupunkiseutujen välillä korostuu liikkumisen edistämisen lisäksi aikaetäisyys matkaetäisyyden sijaan ja nopeat liikenneyhteydet työssäkäyntialueiden välillä. Investoinnit liikenneyhteyksiin ja -infrastruktuuriin ovat aina sidoksissa paikkaan. Potentiaaliset kasvuvaikutukset taas ilmenevät aluetalouden tasolla. Liikenne vaikuttaa yritysten ja ihmisten päätöksiin muuttaa korkeamman tuottavuuden alueille. Henkilöliikenneyhteyksien kehittyminen vaikuttaa myönteisesti alueiden väliseen työssäkäyntiin ja työasialiikkuvuuteen. Tehokkaat liikenneyhteydet mahdollistavat vilkkaan pendelöinnin alueiden välillä. Esimerkiksi Ruotsissa Jönköpingin alueella tehdyt työasiamatkoja koskevat tutkimukset antavat hyvän kuvan työasialiikkuvuudesta. Tutkimuksissa osoitettiin, että yritysten välisten työasiamatkojen (kokoukset, asiakastapaamiset, kontaktoinnit yms.) määrä kasvoi matka-ajan etäisyysvälillä 60 -180 min. Saavutettavuuden paraneminen erityisesti 1-3 tunnin etäisyysvälillä lisäsi merkittävästi yritysten välistä henkilökohtaiseen tapaamiseen perustuvaa kommunikaatiota.

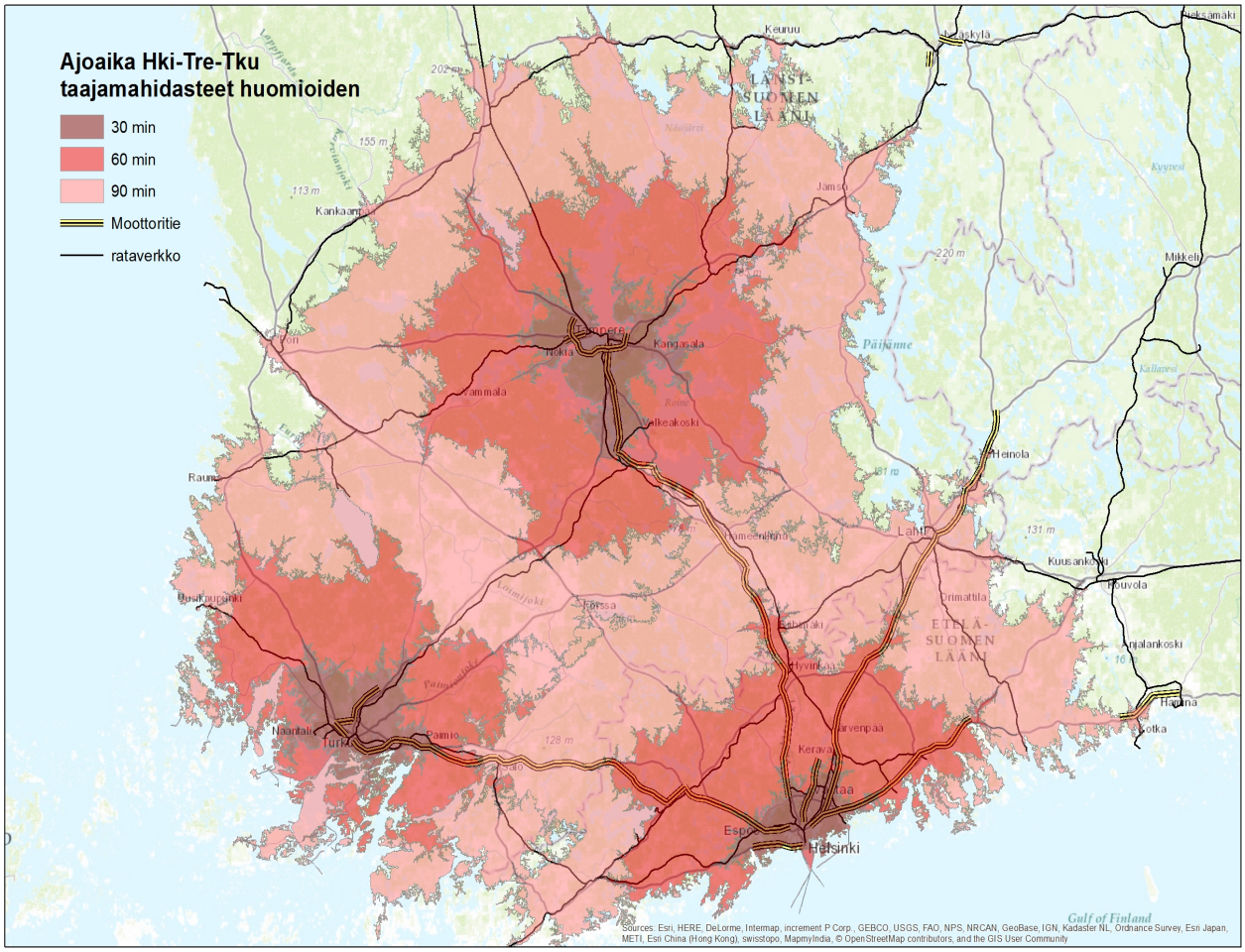
Liikennepolitiikka ja toiminnallisten alueiden laajeneminen

Aluerakenteeseen muodostuu vähitellen liikenneyhteyksiin liittyvien ratkaisuiden, muuttoliikkeen, pendelöinnin, vyöhykkeisyyden ja käytäväkehityksen ohjaamaan suonistoon perustuvia laajoja suuralueita tai työssäkäyntialueita, jotka eivät noudata olemassa olevia maantieteellisiä, hallinnollisia ja ohjelmallisia aluejakoja (esimerkkinä kartta 1).

Suuralue muodostaa ajan mittaan yhtenäisen työssäkäyntialueen ja joukkoliikennevyöhykkeen, jonka sisällä on useita toisiinsa sidoksissa olevia työmarkkina-alueita. Helsingin, Turun ja Tampereen muodostama kasvukolmio ja niihin sidoksissa olevat vaikutusalueet ovat hyvä esimerkki tulevaisuuden ”rajat rikkovasta” suuralueesta. Seuraavassa kartassa on kuvattu esimerkkinä kasvukolmion keskuskaupunkien (Helsinki-Tampere-Turku) ajoaikoihin perustuvaa vyöhykkeisyyttä 30, 60 ja 90 minuutin raja-arvoilla suhteessa niitä ympäröivään vaikutusalueeseen. Ajoaikaetäisyyden laskemisen yhteydessä

huomioitiin henkilöliikenne ja joukkoliikenne, olemassa olevat taajamahidasteet sekä liikenneruuhkat.

Helsingin, Turun ja Tampereen muodostaman kasvukolmion keskusten 90 minuutin ajoaikaetäisyydellä tavoitetaan suurin osa eteläisestä ja lounaisesta Suomesta. Alueen sisällä on kokonaan neljä nykyistä maakuntaa (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Kanta-Häme) ja pääosa kolmesta muusta maakunnasta (Satakunta, Päijät-Häme ja Kymenlaakso). Helsingin, Tampereen ja Turun vaikutusalueen 30 minuutin ajoaikaetäisyydellä asuu 1.896.000 asukasta (34,5 % koko maan väestöstä), 60 minuutin ajoaikaetäisyydellä 2.588.000 asukasta (47,1 %) ja 90 minuutin etäisyydellä 3.193.000 asukasta (58,1 %). Toisin sanoen lähes kaksi kolmesta suomalaisesta asuu 90 minuutin ajoaikaetäisyydellä joko Helsingistä, Turusta tai Tampereelta.



Kartta 1. Kasvukolmion vaikutusalueen kolme ajoaikaetäisyysvyöhykettä

Aluerakenteen ja liikenneyhteyksien välinen viisiportainen hierarkia

Aluerakenteen ja liikenneyhteyksien välistä yhteyttä voidaan hahmottaa viisiportaisella hierarkialla:

1) toisistaan erilliset työmarkkina-alueet,

2) liikenneyhteyksiin ja –infrastruktuuriin perustuvat liikennekäytävät,

3) kokonaisvaltaiset kasvu- ja kehityskäytävät

4) laajat ja yhtenäiset suuralueet / työssäkäyntialueet ja

5) valtioin rajat ylittävät megakäytävät.

Suomessa suurin osa kaupunkiseuduista on hierarkian ensimmäisessä vaiheessa eli ne ovat toisistaan erillisiä työmarkkina-alueita, jotka eivät ole sujuvassa, kiinteässä tai toimivassa yhteydessä toisiinsa.

Hierarkian toisessa vaiheessa olevia liikenneväylälähtöisyyden ehdoilla toimivia käytäviä ovat Etelä- ja Lounais-Suomessa esimerkiksi Helsinki-Turku, Helsinki-Lahti, Turku-Tampere ja Lounaisrannikon käytävä (Turku-Uusikaupunki-Rauma-Pori). **Ne ovat ensisijaisesti liikennekäytäviä ilman vahvaa yhteyttä maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen, palveluihin ja elinkeinoihin (MALPE).** Esimerkiksi Lahden ja Helsingin välinen kasvukäytävä tukeutuu vahvasti liikenneväyliin ja on kehittynyt 2000-luvun aikana liikenneväylälähtöisesti. Lahden oikorata ja moottoritieyhteys ovat korostaneet koko käytävän liikenteellistä saavutettavuutta. Liikenneyhteyksien kehittäminen on korostanut varautumista asumiseen ja uusiin asuinalueisiin liittyvien kehittämispolkujen osalta mm. Orimattilan Hennan alueella. Lahden ja Helsingin välisen käytävän aluerakenteen kehittäminen edellyttäisi käytävän varrella olevien asutuskeskittymien tiivistämistä ja uusien taajamien rakentamista raideliikenteen varrelle tai välittömään läheisyyteen. Lahden ja Helsingin välinen käytävä on toistaiseksi ensisijaisesti liikennekäytävä toisin kuin esimerkiksi Helsingin ja Tampereen kehityskäytävä.

Kolmannen hierarkian toimivin kansallinen esimerkki on Suomen kasvukäytävä (entinen Helsinki-Hämeenlinna-Tampere –vyöhyke), joka muodostaa yhtenäisen fyysisen ja institutionaalisen rakenteen. **Suomen kasvukäytävän fyysinen rakenne perustuu rinnakkain kulkevaan rautatie- ja moottoritieyhteyteen sekä nauhamaiseen yhdyskuntarakenteeseen, jonka varaan rakentuvat asutus- ja työpaikkakeskittymät.** Institutionaalinen rakenne yhdistää eri hallinto- ja toimijarakenteita (so. maakuntaliitot, ELY-keskukset, kauppakamarit, kunnat ja kaupungit jne.). Helsingin ja Tampereen välisen kasvukäytävän vaikutusalueella (Helsingin, Riihimäen, Hämeenlinnan, Etelä-Pirkanmaan ja Tampereen seudut) asuu tällä hetkellä noin 2,1 miljoonaa asukasta eli yhtä paljon kuin Itä- ja Pohjois-Suomen, Keski-Suomen ja Pohjanmaan 10 maakunnassa.

Hierarkian neljäntenä tasona ovat ylialueelliset suuralueet tai työssäkäyntialueet, jolloin suuren kaupungin tai suurten kaupunkien ympärille muodostuu laajoja, useita asunto- ja työmarkkina-alueita yhdistäviä vaikutusalueita. Hyvä esimerkki on eteläisen ja lounaisen Suomen alue, jonka runko rakentuu Helsinki-Tampere-Turku kasvukolmion ympärille. Toiminnallinen alue laajenee vähitellen koko Etelä- ja Lounais-Suomen alueelle. Liikenneyhteyksien kehittyminen ja aikaetäisyyden lyheneminen tuo uusia alueita kasvavien kaupunkiseutujen vaikutusalueelle. Vaikutusalueen sisälle syntyy vähitellen satelliittikaupunkeja ja -kuntia, jotka kiinnittyvät väylien ja yhteyksien avulla suurempiin kasvukeskuksiin.

Hierarkian viidentenä tasona ovat valtioiden rajat ylittävät megakäytävät. Esimerkit ovat toistaiseksi suunnittelutasolla, kuten esimerkiksi Pohjoinen kasvukäytävä (Oslo-Tukholma-Turku-Helsinki-Pietari) tai Helsinki-Tallinna –kaksoiskaupunki.

Viisiportaisen hierarkian kaikilla tasoilla keskeisin muutostekijä liittyy suoraan tai epäsuorasti liikennepolitiikkaan liittyviin ratkaisuihin.