



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Alueidenkäytön kehityskuva

Suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteelle

Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:1

Alueidenkäytön kehityskuva

Suuntaa kestäväälle alue- ja
yhdyskuntarakenteelle

Ympäristöministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display
and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-055-2

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Alueidenkäytön kehityskuva Suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteelle

Ympäristöministeriön julkaisu 2024:1

Julkaisija

Ympäristöministeriö

TeemaRakennettu
ympäristö**Yhteisötekijä**

Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus

Kieli

suomi

Sivumäärä

79

Tiivistelmä

Tämä raportti on ensimmäinen ympäristöministeriön jatkuvan alueidenkäytön seuranta-, ennakointi- ja tulevaisuustyön tuloksena syntynyt alueidenkäytön kehityskuva. Se koostuu alueidenkäytön tilanne- ja tulevaisuuskuvasta, jotka on laajemmin raportoitu erillisenä liiteaineistona sekä kehittämiskuvasta, jossa kuvataan alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoiteltavaa kehitystä ja sen edellyttämiä toimia.

Kehityskuva on ympäristöministeriön asiantuntijoiden virkamiesnäkemys, jota on laadittu yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen sekä sidosryhmien kanssa laajassa vuorovaikutuksessa. Kehityskuva on tarkoitettu hyödynnettäväksi mm. kuntien ja maakuntien kaavoituksessa, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, sopimusmenettelyjen ja asunto- ja ilmastopoliittisten linjausten valmistelussa, sekä muiden hallinnonalojen alueidenkäyttöä koskevien tai sivuavien strategioiden laadinnassa.

Kehityskuvan taustalla on tarve alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävästä kehityksestä sekä osin nopeastikin vaikuttavat muutosilmiöt, jotka edellyttävät alue- ja yhdyskuntarakenteelta muutoskykyä. Mainitut seikat edellyttävät jatkuvaa tilanne- ja tulevaisuuskuvan ylläpitoa sekä valmiutta tarkistaa käsitystä tavoiteltavasta tulevaisuudesta.

Asiasanat

alueidenkäyttö, aluerakenne, yhdyskuntarakenne, kaavoitus

ISBN PDF

978-952-361-055-2

ISSN PDF

2490-1024

Julkaisun osoite<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-055-2>

Utvecklingsbild för områdesanvändningen Mot en hållbar region- och samhällsstruktur

Miljöministeriets publikationer 2024:1 Tema Byggd miljö

Utgivare Miljöministeriet

Utarbetad av Miljöministeriet och Finlands miljöcentral

Språk finska **Sidantal** 79

Referat

I denna rapport presenteras den första utvecklingsbilden för områdesanvändningen. Utvecklingsbilden är ett resultat av miljöministeriets kontinuerliga uppföljnings-, prognostiserings- och framtidsarbete i fråga om områdesanvändningen. Rapporten består av en läges- och framtidsbild av områdesanvändningen, om vilka rapporterats i större utsträckning i de separata bilagorna, samt en utvecklingsbild som beskriver målen för utvecklingen av region- och samhällsstrukturen och de åtgärder som uppnåendet dessa förutsätter.

Utvecklingsbilden har utarbetats av miljöministeriets sakkunniga som tjänsteuppdrag i samarbete med Finlands miljöcentral och i bred växelverkan med intressentgrupper. Utvecklingsbilden kan utnyttjas bland annat i kommunernas och landskapens planläggning, vid beredningen av riksomfattande mål för områdesanvändningen, avtalsförfaranden och bostads- och klimatpolitiska riktlinjer samt vid utarbetandet av strategier som gäller eller tangerar områdesanvändningen inom andra förvaltningsområden.

Bakgrunden till utvecklingsbilden är behovet av att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling av region- och samhällsstrukturen samt stödja region- och samhällsstrukturens förmåga att reagera på även snabba förändringar i omvärlden. Dessa omständigheter förutsätter att läges- och framtidsbilden upprätthålls kontinuerligt samt att man har beredskap vid behov att se över målen som ställts för framtiden.

Nyckelord områdesanvändning, regionstruktur, samhällsstruktur, planläggning

ISBN PDF 978-952-361-055-2 **ISSN PDF** 2490-1024

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-055-2>

Development Perspectives for Land Use in Finland Towards a Sustainable Regional and Urban Structure

Publications of the Ministry of the Environment 2024:1	Subject	Built environment
Publisher	Ministry of the Environment	
Group author	Ministry of the Environment and Finnish Environment Institute	
Language	Finnish	Pages 79

Abstract

This report presents the first development perspectives on land use, produced as an outcome of the continuing monitoring, anticipation and futures work of the Ministry of the Environment. It is composed of a description of the current situation and future of land use, presented more broadly in the separate attachment, and a development scenario that describes the development of the regional and urban structure set as the target and the actions needed to achieve this.

The report on the development perspectives is the outlook review of public officials, drawn up by experts of the Ministry of the Environment in extensive interaction with the Finnish Environment Institute and relevant stakeholders. The perspectives are intended to be used e.g. in the planning processes of municipalities and regions and in the preparation of national land use objectives, contract procedures and housing and climate policies, and when drawing up strategies concerning or related to land use in other administrative branches.

The development perspectives derive from the need for sustainable development in the regional and urban structure and factors of change, some of them with fast impact, that require capability to change the structures. All this requires constant maintenance of the situational awareness and outlook for the future and preparedness to reconsider the view of a future that we aim to achieve.

Keywords	land use, regional structure, urban structure, planning		
ISBN PDF	978-952-361-055-2	ISSN PDF	2490-1024
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-055-2		

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	8
1.1 Alue- ja yhdyskuntarakenne muuttuvana ja kehitettävänä alustana	8
1.2 Alueidenkäytön kehityskuvasta alue- ja yhdyskuntarakenteen ennakkoinnin ja yhteiskehittämisen väline	10
2 Tilanne- ja tulevaisuuskuva	14
2.1 Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat muutostekijät.....	14
2.2 Alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanne- ja tulevaisuuskuva	17
2.3 Alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävyys.....	37
3 Kehittämiskuva – alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarpeet	41
3.1 Päämääränä kestävä kehitys tukeva alue- ja yhdyskuntarakenne	41
3.2 Monikeskuksinen ja verkottunut aluerakenne	43
3.2.1 Aluerakennetta kehitetään tasapainoisesti Suomen eri alueiden vahvuudet hyödyntäen sekä tilanne ja ominaispiirteet huomioiden	44
3.2.2 Digitalisaation mahdollistamalla paikkariippumattomuudella parannetaan aluerakenteen kestävyyttä	46
3.2.3 Suurimpia kaupunkiseutuja ja maakuntakeskuksia kehitetään verkottuvan aluerakenteen solmukohtina ja oman vaikutusalueensa keskuksina	48
3.2.4 Kehittämisyöhykkeillä edistetään kaupunkiseutujen ja alueiden verkottumista ja työnjakoa	49
3.2.5 Helsingin seutua ja muita Etelä-Suomen kaupunkiseutuja kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä verkostometropolina.....	51
3.2.6 Seutukaupungit, maaseutu- ja matkailukeskukset sekä erilaiset maaseutualueet hyödyntävät vahvuuksiaan vuorovaikutuksessa muiden alueiden kanssa	52
3.2.7 Toimivat valtakunnalliset ja kansainväliset yhteydet tukevat aluerakenteen kestävyyttä ja alueiden elinvoimaa	54
3.3 Kestävä kaupunki- ja yhdyskuntakehitys	58
3.3.1 Yhdyskuntarakennetta eheytetään	61
3.3.2 Väestön erilaistuviiin asumistarpeisiin vastataan ja asuinalueiden haitallista eriytymiskehitystä torjutaan	64
3.3.3 Kaupunkikeskustat, alakeskukset ja maaseudun keskukset pidetään elävinä	66
3.3.4 Yhdyskunnat tukevat kestävää liikkumista ja mahdollistavat elinkeinoelämän kestävät sijoittumiskäytöt ja toimivan logistiikan	68
3.3.5 Kaupunkien ja maaseudun kestävä vuorovaikutusta edistetään	71
3.3.6 Vihreää siirtymää ja kiertotaloutta edistetään	74
3.4 Muita kehityskuvan tavoitteita tukevia kehittämistarpeita ja -toimia	76

ESIPUHE

Ympäristöministeriö on laatinut alueidenkäytön ja aluerakenteen kehityskuvat 1990-, 2000- ja 2010-luvuilla. Viimeksi mainitussa käsiteltiin myös liikennejärjestelmää aluerakenteen osana. Nämä kehityskuvat ovat olleet kertaluonteisia projekteja, joita on hyödynnetty laajasti mm. maakuntakaavoituksen, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun sekä eri hallinnonalojen pitemmän aikavälin suunnittelun apuna.

2020-luvun alussa ympäristöministeriössä todettiin tarve käynnistää jatkuva alueidenkäytön seuranta- ja ennakointityö hyödyntäen Suomessa saatavilla olevaa laadukasta tietoa alueidenkäytöstä. Samalla päätettiin käsitellä alueidenkäytön kysymyksiä skaalautuvasti niin alue- kuin yhdyskuntarakenteen tasoilla. Alueidenkäytön kehityskuvatyöstä on tarkoitus tehdä jatkuva eri hallinnonalojen ja sidosryhmien yhteiskehittämiseen perustuva prosessi, jossa kehityskuvan eri osia päivitetään tarpeellisilta osiltaan hallituskausittain.

Tämä raportti sisältää ensimmäisen version jatkuvan kehityskuvatyön lopputuloksesta. Se muodostuu alueidenkäytön tilanne-, tulevaisuus- ja kehittämiskuvasta. Kahdessa ensimmäisessä osassa kuvataan kattaviin tietoaisteihin ja tutkimukseen perustuen laajasti alue- ja yhdyskuntarakenteen tilaa ja mahdollisia tulevaisuuden kehityssuuntia. Niistä vastaa pääosin Suomen ympäristökeskus Syke. Ne on raportoitu myös erillisenä liiteaineistona. Kehittämiskuvassa käsitellään alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoiteltavaa kehitystä ja sen edellyttämiä toimenpiteitä. Kehittämiskuvaa on laadittu ympäristöministeriössä ja Sykessä asiantuntijatyönä hyödyntäen sidosryhmien näkemyksiä, joita on saatu useiden työpajojen ja kyselyjen kautta. Kehityskuvaraportin luonnos oli myös kesällä 2023 laajasti kommentoitavana, ja palautetta on hyödynnetty viimeistelyssä.

Ympäristöministeriön puolesta välitän suuret kiitokset kaikille kehityskuvatyöhön eri tavoin osallistuneille.

Helsingissä tammikuussa 2024

Juhani Damski
Kansliapäällikkö
Ympäristöministeriö

1 Johdanto

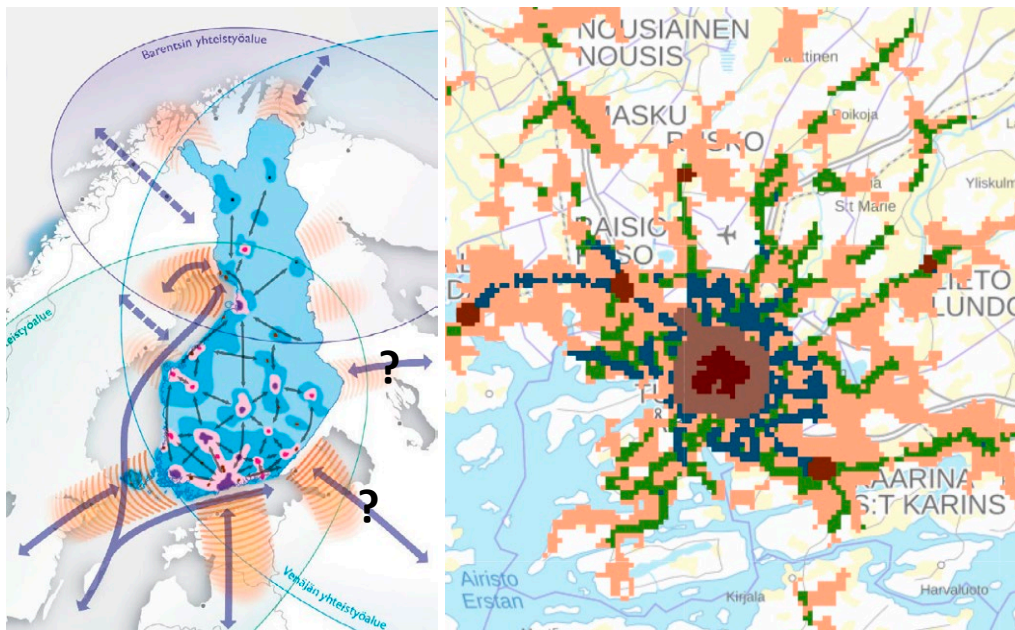
1.1 Alue- ja yhdyskuntarakenne muuttuvana ja kehitettävänä alustana

Alue- ja yhdyskuntarakenne luo perustan, reunaehdoja ja mahdollisuuksia väestön elinolojen, elinkeinoelämän, kilpailukyvyn ja ympäristön kestävyyskehitykselle. Alue- ja yhdyskuntarakenne vaikuttaa siihen, miten ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin pystytään vastaamaan maan eri osissa. Yhdyskuntien toimivuuteen vaikuttavat eri toimintojen sijoittuminen sekä niitä yhdistävät liikenne-, energia- ja tietoliikenneverkostot. Alue- ja yhdyskuntarakenne sekä liikennejärjestelmä luovat puitteet ja mahdollisuudet Suomen ja sen eri alueiden kehitykselle.

Alue- ja yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan erilaisten toimintojen kuten asumisen, työpaikkojen, palvelujen, vapaa-ajan toimintojen, liikenteen ja muun infrastruktuurin sijoittumista ja niiden keskinäisiä suhteita. Kysymys on ennen kaikkea siitä, miten toiminnot ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja minkälaisia toiminnallisia kokonaisuuksia ne muodostavat.

Yhdyskuntarakenne käsittää ihmisten arjen eli päivittäisten toimintojen alueen, joka perustuu asiointiin, työssäkäyntiin tai esimerkiksi yhteisiin asuntomarkkinoihin. Se voi ulottua yksittäisestä taajamasta kaupunkiseutuun. Aluerakenteessa toimintojen sijoittumista tarkastellaan yhdyskuntarakennetta laaja-alaisemmin koko maan, maakunnan tai maan osan puitteissa. Aluerakenteen silmin tunnustetaan erikokoisia ja toiminnoiltaan erilaisia kaupunkiseutuja ja pienempiä yhdyskuntia eri puolilla maata sekä niitä yhdistäviä ja palvelevia liikenne- ja viestintäyhteyksiä ja muuta teknistä infrastruktuuria.

Kuvio 1. Alue- ja yhdyskuntarakenne. Lähteet: Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi: Auerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050, YM, TEM, LVM ja MMM 2015; Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet, <http://liiteri.ymparisto.fi>, Suomen ympäristökeskus.



Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteet vastaavat sisällöllisesti toisiaan, mutta niiden tarkastelutaso vaihtelee. Tulevaisuudessa yhä lisääntyvä digitalisaation mahdollistama paikkariippumattomuus sekä ihmisten ja työn monipaikkaisuus hälventävät alue- ja yhdyskuntarakenteen rajaa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta on tärkeää tarkastella liukuvasti ja vuorovaikutteisesti.

Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä alue- ja yhdyskuntarakenteen tulee kestää muutoksia, sopeutua niihin ja uudistua kestäväällä tavalla. Haasteet liittyvät muun muassa ilmastomuutokseen, luontokatoon, kaupungistumiseen, alueiden eriytyvään kehitykseen, väestörakenteen muutokseen, globalisaatioon, digitalisaatioon tai koronapandemian tapaisiin äkillisiin kriiseihin ja murroksiin. Julkinen talous asettaa yhä tiukempia raameja alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjataan maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelulla. Valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linjaavat ja ohjaavat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä valtakunnallisesti merkittävässä kysymyksissä. Valtion ja suurimpien

kaupunkiseutujen väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset ovat keskeisiä välineitä kestävästä yhdyskuntarakenteesta ja liikennejärjestelmän sekä tarpeisiin vastaavan asuntotuotannon kehittämiseksi.

Alue- ja yhdyskuntarakenteiden kehitykseen vaikutetaan myös liikennejärjestelmäsuunnittelulla ja aluekehittämisellä, julkisin ja yksityisin investoinnein sekä valtion rahoitusta suuntaamalla. Valtion, kuntien, hyvinvointialueiden ja yritysten sijaintipäätökset vaikuttavat palveluverkkoon. Siksi on tärkeää, että niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla toimitaan samaan suuntaan ja luodaan valmiuksia vastata tulevaisuuden tarpeisiin edistämällä samalla taloudellisesti, sosiaalisesti, ekologisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävä kehittäminen edellyttää perinteistä tarkastelutapaa laajempaa näkemystä mahdollisista tulevaisuuksista ja toisiinsa vaikuttavista tekijöistä. Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavien muutostekijöiden ja -ilmiöiden ymmärtäminen ja niihin liittyviin laajaulotteisiin systeemiin muutoksiin tarttumisen ovat kehityskuvatyön ydintä.

1.2 Alueidenkäytön kehityskuvasta alue- ja yhdyskuntarakenteen ennakkoinnin ja yhteiskehittämisen väline

On tärkeää, että alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen perustuu näkemykseen pitkän aikavälin kehityksestä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittyminen ja toimivuus riippuvat useista toisiinsa eri aikajän-teillä vaikuttavista tekijöistä. Tämä edellyttää siirtymistä jatkuvaan, systemaattiseen ja yhteiskehittämiseen perustuvaan alue- ja yhdyskuntarakenteen seurantaan ja ennakkointiin. Alueidenkäytön kehityskuva tarjoaa tietoa alue- ja yhdyskuntarakenteen toteutuneesta kehityksestä, mahdollisista tulevaisuuden kehityskuluista, niiden kestävydestä ja tarvittavista toimenpiteistä, joilla tuetaan kestävästä kehityksestä.

Ympäristöministeriö vastaa alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan ja sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpidon järjestämisestä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:n mukaisesti. Alueidenkäytön kehityskuva on osa asetuksessa säädettyä seuranta-a. Alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan kehityksen seurannan lisäksi alueidenkäytön kehityskuvassa on ennakoitu niiden tulevaa kehitystä.

Ympäristöministeriö laati keväällä 2021 ehdotuksen alueidenkäytön kehityskuvatyön käynnistämisestä. Palaute oli pääosin myönteistä, joten varsinainen kehityskuvatyö käynnistettiin syksyllä 2021. Samaan aikaan käynnistyi ja syksyllä 2022 valmistui valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshanke Alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdolliset tulevaisuudet, PERUS-SKENE. Hankkeessa tunnistettiin alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdollisia kehityssuuntia, arvioitiin niiden kestävyyttä sekä luotiin toimintamalli alue- ja yhdyskuntarakenteen jatkuvalla seurannalla ja ennakkoinnille.

Kesällä ja syksyllä 2022 pidettyihin työpajoihin kutsuttiin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen keskeisesti vaikuttavat toimijat luomaan yhdessä käsitystä siitä, mitä Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteessa on tapahtunut ja mitä siinä mahdollisesti tulee tapahtumaan. Yhteiskehittämisen keinoin etsittiin mahdollisimman hyväksyttäviä ja vaikuttavia keinoja, joilla yhdyskuntien kestävyyttä voidaan parantaa. Työn aikana järjestetyissä työpajoissa tunnistettiin ja määriteltiin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita ja -tavoitteita sekä kestävää kehitystä tukevia toimenpiteitä yhdessä eri sidosryhmien kanssa.

Kehityskuvan valmistelusta on vastannut ympäristöministeriö yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa. Työ on jatkoa aiemmille kehityskuville, joista viimeisin on vuonna 2015 valmistunut Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi, Alue- ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050. Erona aiempaan on, että nyt käynnistetty kehityskuvatyö on luonteeltaan jatkuvaa ja siinä tarkastellaan alue- ja yhdyskuntarakenteen lisäksi myös yhdyskuntarakenteen kehitystä skaalautuvasti.

Alueidenkäytön kehityskuvan tarkoituksena on tuottaa valtioneuvoston yhteiseen tietopohjaan ajantasaista tietoa Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityksestä valtakunnallisen (ministeriöt ja valtion virastot), alueellisen (maakunnat, hyvinvointialueet) ja paikallisen (kunnat) suunnittelun ja päätöksenteon tueksi.

Ympäristöministeriön toimialalla kehityskuvaa voidaan hyödyntää esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden päivittämisessä, alueidenkäyttöä, yhdyskuntakehittämistä, yhdyskuntarakentamista sekä rakentamista koskevan lainsäädännön valmistelussa, MAL-sopimusten valmistelussa ja seurannassa sekä asunto- ja ilmastopolitiikassa. Kehityskuvaa voidaan hyödyntää valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman (Liikenne 12) valmistelussa ja toimeenpanossa yhdessä Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien valmistelemalla liikennejärjestelmä-analyysin kanssa. Lisäksi kehityskuvaa voidaan hyödyntää palveluverkon suunnittelussa, kaupunki- ja maaseutualueiden kehittämisessä, aluekehitystä koskevien päätösten valmistelussa, kuntapolitiikassa sekä muussa valtionhallinnon työssä.

Kehityskuva luo osaltaan tietopohjaa myös koko valtioneuvoston seuranta- ja ennakkointityölle, jota tehdään valtioneuvoston kanslian johdolla valtioneuvoston ennakkointityöryhmässä.

Jatkuvassa kehityskuvatyössä tulkitaan nousevia ilmiöitä, ennakoidaan alue- ja yhdyskuntarakenteen tulevaa kehitystä ja tarpeita sekä autetaan yhteiskunnan eri toimijoita kehittämään toimintaansa kestävämmäksi.

Kuvio 2. Alueidenkäytön kehityskuva osana valtioneuvoston seuranta-, kehittämis- ja tulevaisuustyötä.



Kuvio 3. Alueidenkäytön kehityskuvan osat. Kehityskuvaa laaditaan neljän vuoden sykleissä.



Kehityskuva koostuu kolmesta osasta. Jatkuvasti ylläpidettävässä tilannekuvassa tarkastellaan alue- ja yhdyskuntarakenteen keskeisimpiä muutoksia sekä tekijöitä niiden taustalla. Tulevaisuuskuvassa hahmotellaan mahdollisia tulevia kehityskulkuja, joihin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on varauduttava. Tavoitteena on tunnistaa myös kehityskulkuja, jotka ovat epätodennäköisiä, mutta toteutuessaan voisivat vaikuttaa merkittävästi alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Kehittämiskuvassa kuvataan alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoiteltavaa kehitystä ja tunnistetaan kehittämistarpeita.

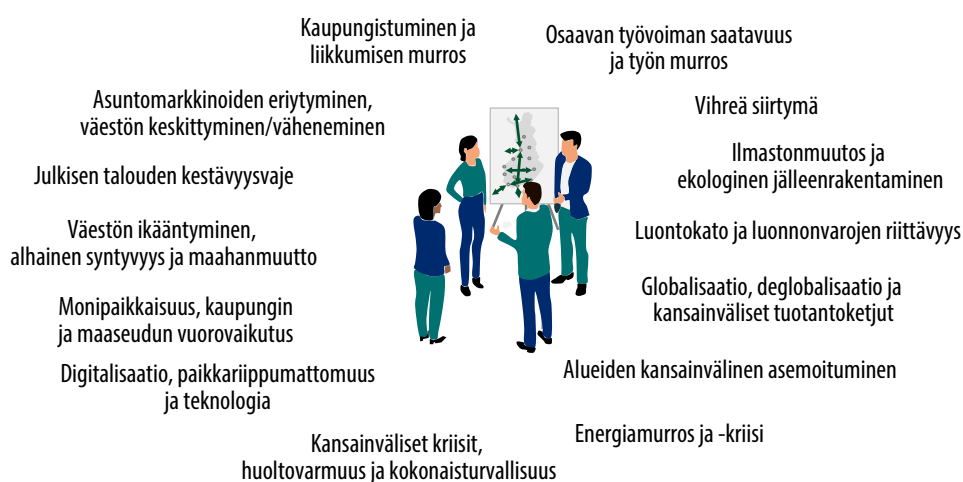
Kehityskuvaraportin valmistelusta ovat vastanneet ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijat. Ympäristöministeriöstä työhön ovat osallistuneet Mikko Friipyöli, Petteri Katajisto, Kaisa Mäkelä (31.7.2023 asti), Juha Nurmi, Mika Ristimäki, Mikko Saukkomaa (1.5.–31.8.2022) ja Timo Turunen sekä Suomen ympäristökeskuksesta Ville Helminen, Kia Kautonen (1.6.2023 alkaen), Elina Nyberg (14.5.2023 asti), Kari Oinonen, Juha Peltomaa (31.1.2023 asti) ja Antti Rehunen.

2 Tilanne- ja tulevaisuuskuva

2.1 Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat muutostekijät

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavien muutostekijöiden tunnistaminen ja ymmärtäminen on tärkeää, jotta alue- ja yhdyskuntarakennetta voidaan kehittää kestävästi. Viimeaikaiset kansainväliset kriisit ovat korostaneet myös varautumisen merkitystä ja huoltovarmuutta. Seuraavassa kuvassa on tunnistettu alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia muutostekijöitä.

Kuvio 4. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavia muutostekijöitä.



Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavassa toimintaympäristössä voi tapahtua muutoksia monella tavalla. Yksi tapa jaotella ilmiöitä muutosvoimina on tunnistaa trendejä, heikkoja signaaleja ja villejä kortteja. Trendit edustavat polku-riippuvaista kehitystä, joten niitä voi pitää ennustettavina. Heikkojen signaalien toteutumistodennäköisyys on matala ja ne ovat siten vaikeasti ennustettavia, mutta niiden vaikutukset voivat olla ilmiön toteutuessa merkittäviä. Villi kortti on ainutkertainen yksittäinen tapahtuma, joka muuttaa tapahtumien kulkua ja tekee siitä

epävarmempaa. Ennakointityössä niiden kohdalla olennaisinta ei ole ennustettavuus sinänsä vaan erilaisten villien korttien kuvittelulla saavutettava kyky tunnistaa vallitsevaan kehitykseen sisältyviä riskejä ja kestävyysuhkia.

Muutosilmiöihin vastaaminen edellyttää jatkuvaa ennakointityötä, jossa huomioidaan muutosilmiöiden vaikuttavuudet, todennäköisyydet, epävarmuudet ja yllätyksellisyydet. Lisäksi eri muutosilmiöt liittyvät toisiinsa muodostaen eri tasoisia keskinäisiä riippuvuuksia. Muutosilmiöiden erilaisista luonteista johtuen niiden vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen voivat olla ennakoitavia tai ne voivat jäädä avoimiksi riippuen muista tekijöistä. Muutostekijöitä voidaan havaita ja ennakoida, mutta vaikutus alue- ja yhdyskuntarakenteeseen saattaa jäädä avoimeksi.

Trendikehityksen kautta muodostuvia muutostekijöitä valtakunnallisessa aluerakenteessa ovat koko maan väestömäärän kehitys, alueelliset erot väestörakenteessa ja väestökehityksessä, kaupungistuminen sekä alueellinen eriytyminen, joka näkyy muun muassa palveluiden keskittymisenä ja saavutettavuuden heikkenemisenä. Väestörakenne on myös yksi tekijä julkisen talouden kestävyysvajeen takana. Sopeutuminen matalaan syntyvyyteen, väestön ikääntymiseen ja maahanmuuttoon vaikuttaa laajasti eri yhteiskunnan toimintoihin. Väestöennusteissa maahanmuutto ennakoidaan tasaiseksi virraksi, mutta on todennäköistä, että tulevaisuudessa erilaisista syistä syntyvät muuttoliikkeet muodostavat vaikeasti ennakoitavia muutoksia väestökehitykseen.

Hyödyntämällä digitalisaatiota ja teknologiakehitystä voidaan ehkäistä ja lieventää alueellisen eriytyksen haittavaikutuksia. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta merkittäviä teknologiseen kehitykseen liittyviä muutosvoimia ovat työn murros, monipaikkaisuus sekä vihreä siirtymä. Teknologiat ja talous ovat kiinni globalisoituneessa kansainvälisessä kehityksessä, jossa tuotantoketjut saattavat saada yllättäviäkin shokkeja, jotka taas vaikuttavat Suomen asemaan kansainvälisissä verkostoissa sekä paikallisesti eri toimialoihin.

Ilmastonmuutos ja luontokato vaikuttavat luonnon ohella ihmisten elinympäristöihin ja talouteen. Tarve niiden hillinnälle vaikuttaa ihmisten toimintaan ja siihen, miten ne otetaan alueidenkäytössä huomioon. Vihreä siirtymä tarvitaan muuttamaan ihmisen rakentamat järjestelmät kestäviksi luonnonvarojen riittävyyden ja energian käytön kestävyysrajoissa. Vihreä siirtymä tarkoittaa alue- ja yhdyskuntarakenteen näkökulmasta erityisesti erilaisia investointeja, jotka kohdistuvat tietyille alueille ja muodostavat alueellisia vaikutuksia. Investointien kannalta oleellisia ovat kansainväliset ja valtakunnalliset yhteydet, jotka vaikuttavat pitkällä aikavälillä aluerakenteen kehitykseen.

Aluerakenteen eriytyminen ja kaupungistuminen muodostavat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehitykselle kestävän kasvun ja supistumisen haasteet. Suurten kaupunkiseutujen kasvuun ja asuntotarpeeseen liittyy monia yhteensovittamisen kysymyksiä, joissa pitää huomioida ihmisten arki, liikennejärjestelmä, alueiden eriytyminen sekä viher- ja sinirakenne. Yhdyskuntarakenteessa muutosilmiöt vaikuttavat erityisesti siihen, miten eri asioita arvotetaan kaupunkiseutujen päätöksenteossa. Kaupunkien kehittäminen voi olla ennakoivaa tai kasautuviin ongelmiin reagoimista. Ilmastonmuutoksen hillintä ohjaa merkittävästi tulevaa yhdyskuntarakennekehitystä. Kaavoituksessa tulee huomioida myös ilmastonmuutokseen sopeutuminen esimerkiksi viherympäristön osalta.

Suurten kaupunkiseutujen monikeskuksisuus luo edellytyksiä palvelujen ja työpaikkojen alueelliselle saatavuudelle ja kestävämmälle arjelle. Tiivistyvillä kaupunkialueilla viher- ja sinirakenteen merkitys ihmisten hyvinvoinnin kannalta korostuu. Koronapandemia muutti ihmisten käyttäytymistä lisäten mm. etätyötä. Samalla omaksuttiin monia virtuaalisia yhteydenpidon ja työnteen tapoja, jotka ovat muutaneet ihmisten paikkasidonnaisuutta yhdyskuntarakenteessa. Näillä muutoksilla on ollut vaikutuksia esimerkiksi joukkoliikenteen käyttöön ja sitä kautta sen järjestämisedellytyksiin erilaisilla alueilla. Liikennejärjestelmän muutos kohti sähköistä liikennettä voi vaikuttaa monella tavalla ihmisten liikkumiseen ja sitä kautta erilaisiin valintoihin yhdyskuntarakenteessa.

Väestöään menettävillä alueilla palvelujen väheneminen sekä rakennusten ja infrastruktuurin vajaakäyttöisyys haastavat kestävää yhdyskuntakehitystä ja edellyttävät kipeitäkin valintoja kunnissa. Trendikehityksen mukaan kasvu ei kuitenkaan ole vallitseva muutossuunta suuressa osassa maata, vaikka muutosilmiöt toisivat paikallisia kasvusykyksiä pienemmillekin paikkakunnille erilaisten investointien muodossa.

Muutosilmiöiden lisäksi alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavat oleellisesti alueelliset olosuhteet ja erityispiirteet. Muutosilmiöiden ja alueiden erilaisuuden tunnistaminen ymmärtäminen on tärkeää, jotta alue- ja yhdyskuntarakennetta voidaan kehittää kestävästi kunkin alueen lähtökohdista ja tarpeista lähtien.

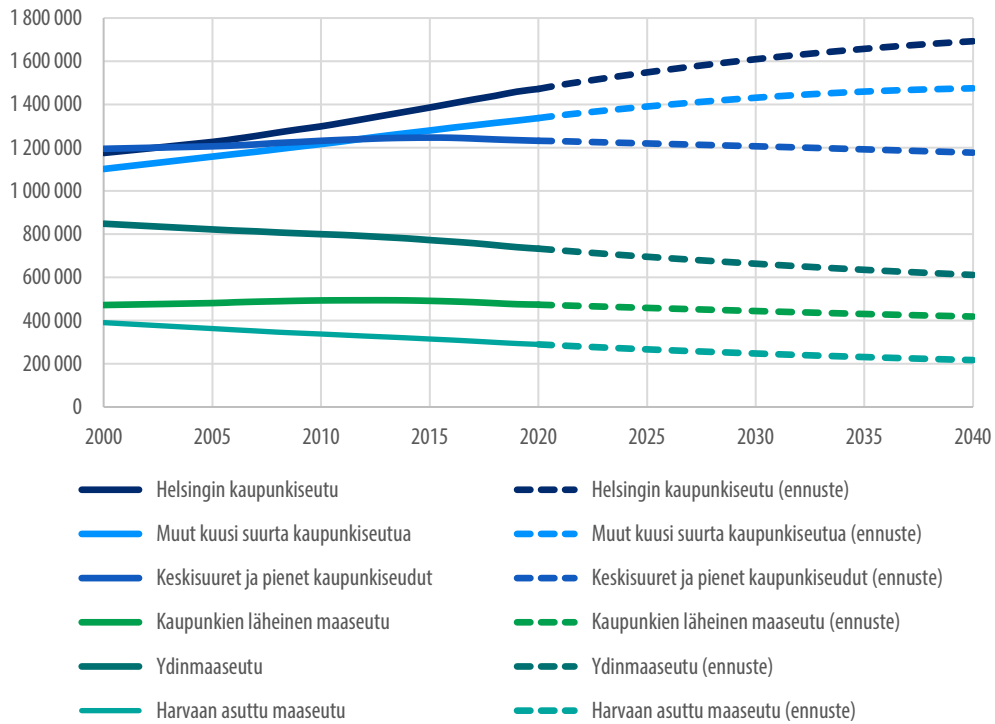
2.2 Alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanne- ja tulevaisuuskuva

Suomen ympäristökeskuksen laatima alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanne- ja tulevaisuuskuva on raportoitu erillisenä liiteaineistona. Tähän lukuun on koottu sen keskeisimmät havainnot. Tilanne- ja tulevaisuuskuva tullaan jatkossa päivittämään määräajoin. Alueidenkäytön kehityskuvan verkkosivuille on koottu myös muita alue- ja yhdyskuntarakenteen tilannetta ja tulevaisuutta koskevia selvityksiä.

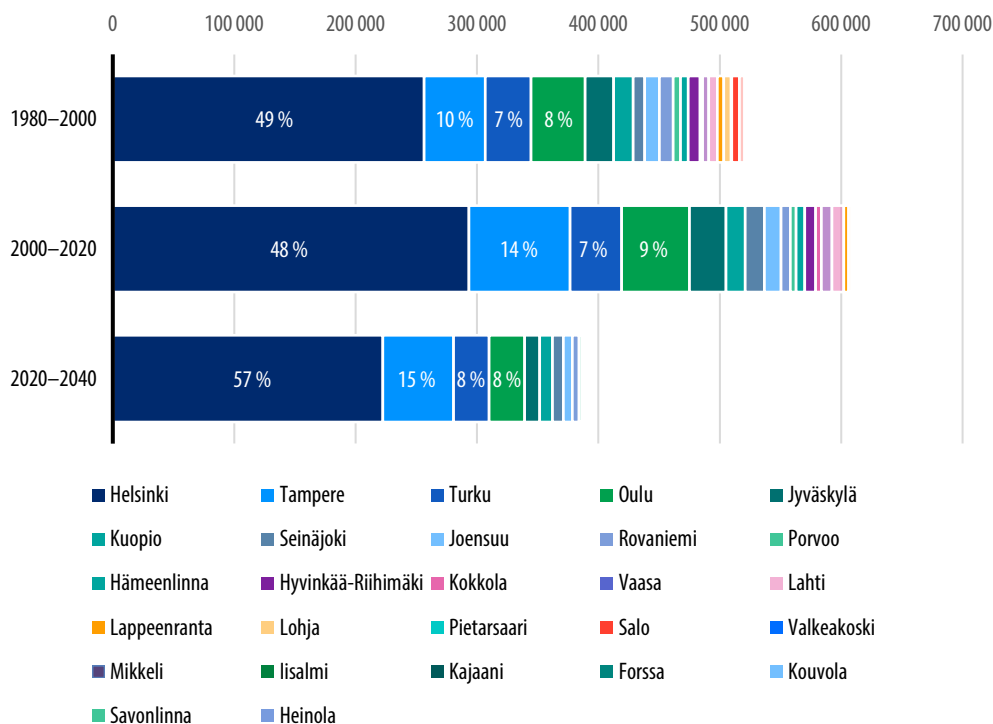
Aluerakenteen tilanne- ja tulevaisuuskuva

Kaupungistumiskehitys on kiihtynyt 2000-luvulla. Nopein kasvu keskittyi alle kymmenelle suurimmalle kaupunkiseudulle. Monilla keskisuurilla ja pienillä kaupunkiseuduilla sekä kaupungin läheisellä maaseudulla väestömäärä on kääntynyt loivaan laskuun ja muualla maaseudulla väestön väheneminen on ollut nopeampaa. Kaupungistuminen jatkuu myös tulevana vuosikymmeninä, mutta väestön ikääntyminen hidastaa kehitystä. Kaupungistumisaste oli 73 % vuonna 2020 ja nousee nykytrendien perusteella 79 %:iin vuoteen 2050 mennessä. Väestönkasvu keskittyy aiempaa harvemmille seuduille. Kaupunkiseutujen tulevasta väestönkasvusta noin 87 % tapahtuu neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla.

Kuvio 5. Väestönmuutos 2000–2021 ja trendiennuste 2021–2040. Ennuste perustuu Tilastokeskuksen kunnittaiseen väestöennusteeseen ja Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantatietoihin aluetyyppien trendikehityksestä kuntien sisällä. Lähde: Tilastokeskus ja Syke.



Kuvio 6. Väestönkasvun sijoittuminen eri kaupunkiseuduille 1980–2020 ja trendiennuste 2021–2040. Ennuste perustuu Tilastokeskuksen kunnittaiseen väestöennusteeseen ja Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantatietoihin aluetyyppien trendikehityksestä kuntien sisällä.
Lähde: Tilastokeskus ja Syke.



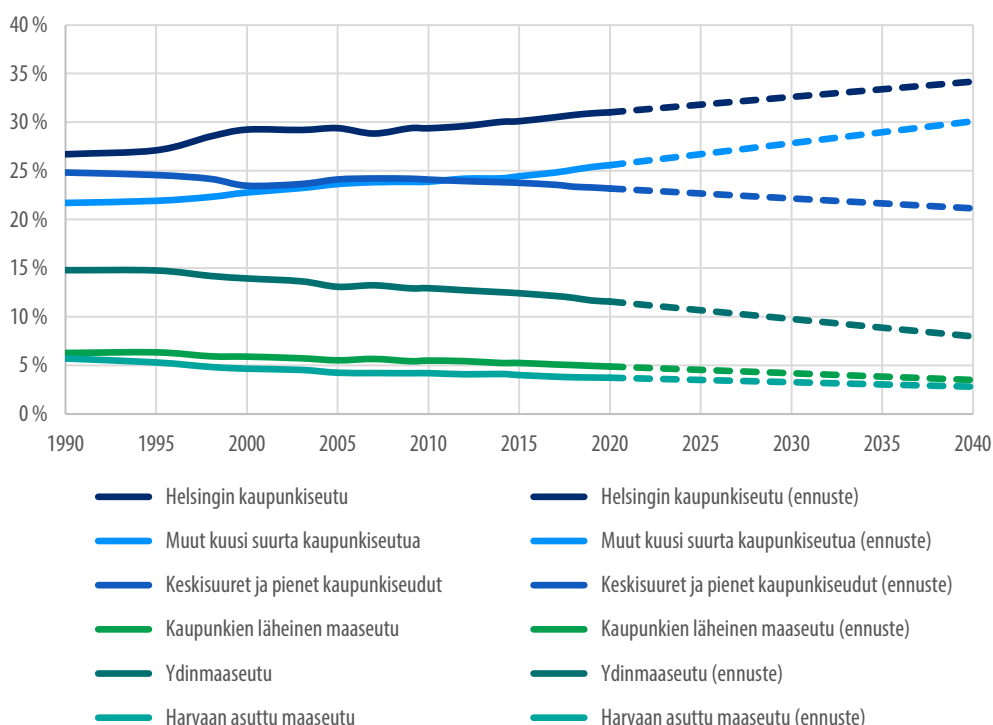
Kaupungistumiskehityksen suurimmat epävarmuudet liittyvät maahanmuuton määrään. Maahanmuuton merkittävä lisääntyminen voi kiihdyttää kaupungistumista, sillä pääosa maahanmuuttajista asettuu asumaan kaupunkeihin. Toisaalta myös työvoimapulasta kärsivät maaseutualueet voivat saada maahanmuuttajista tarvitsemaansa työvoimaa. Monipaikkaisen asumisen yleistyminen voi hidastaa kaupungistumista ja lisätä asukasmäärää etenkin vetovoimaisilla vapaa-ajan asutuksen ja matkailun alueilla, joilla kausiväestöllä on huomattava vaikutus esimerkiksi keskusten palvelujen kysyntään ja tarjontaan. Etätyön voidaan olettaa jäävän pysyvämmiin korkeammalle tasolle verrattuna koronaa edeltävään aikaan.

Työpaikat ovat aluerakenteessa väestöä keskittyneempiä kaupunkiseuduille, joilla sijaitsee 80 % työpaikoista. Työpaikkamäärien kasvua tapahtuu erityisesti tieto-intensiivisissä palveluissa, jotka painottuvat suurimmille kaupunkiseuduille. Vihreä murros kasvattaa teollisten investointien määrää, ja teollisuus ja logistiikka säilyvät

merkittävänä työllistäjänä monilla keskisuurilla ja pienillä seuduilla. Sosiaali- ja terveystalouden tarve kasvaa koko maassa ja etenkin kaupunkiseuduilla. Maa-seutualueilla säilyy merkittävä asema monien eri elinkeinojen alalla, kuten maa- ja metsätaloudessa, teollisuudessa, rakentamisessa ja energiantuotannossa.

Kuvio 7. Työpaikkakehitys 1990-2020 ja trendiennuste 2020–2040.

Lähde: Tilastokeskus ja Syke.



Osaavan työvoiman saatavuus nousee haasteeksi koko maassa. Työvoimatarpeen täyttämiseen, ulkomaisen työvoiman saatavuuteen, investointien suuntautumiseen ja eri toimialojen kehitykseen liittyy erilaisia mahdollisia kehityskulkuja. Korkean osaamisen työvoiman hyvä saatavuus tukee erityisesti suurimpien kaupunkiseutujen kasvua. Suuret vihreän murroksen investoinnit tukevat merkittävästi kohdeseutujen kehitystä. Länsi-Suomessa painottuvat esimerkiksi tuulivoimaan, energiaratkaisuihin ja metalliteollisuuden kohdistuvat investoinnit, Itä-Suomessa taas muun muassa metsäteollisuuden uusiutuminen. Sosiaali- ja terveystalouden kasvava tarve voi rajata työvoiman saatavuutta muissa palveluissa etenkin

pienemmillä seuduilla. Digitaalisuuden kautta voidaan kehittää paikkariippumattomia ratkaisuja, jotka auttavat työvoiman saatavuudessa ja tarjoavat mahdollisuuksia monenlaisilla alueilla.

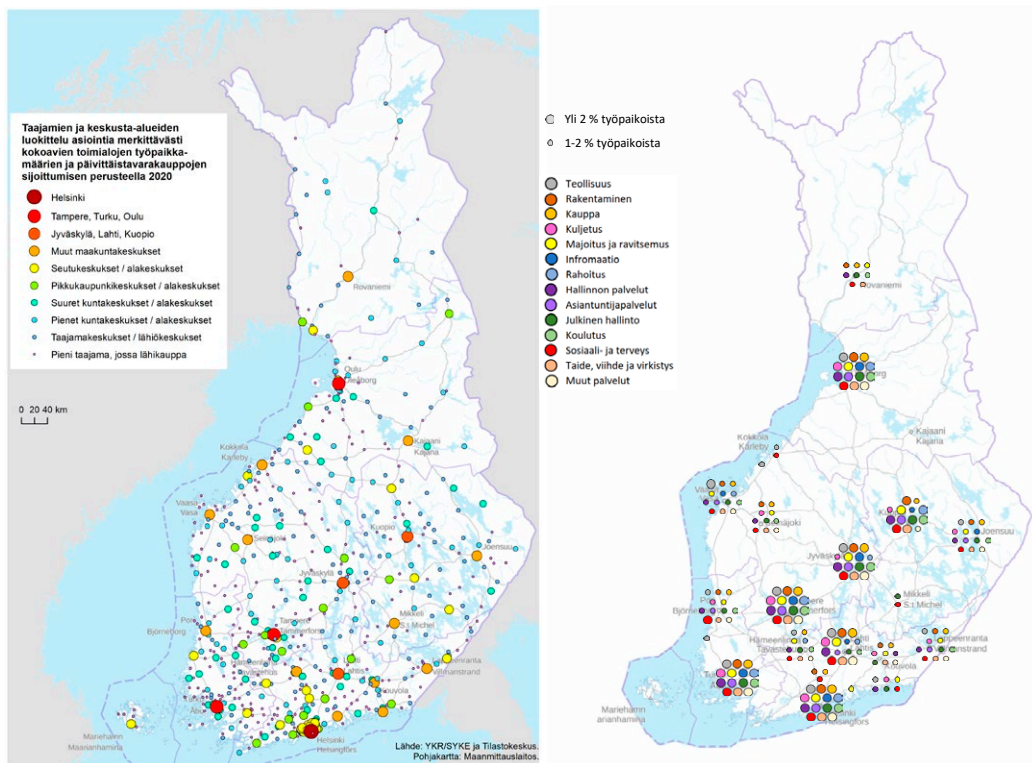
Kuvio 8. Esimerkkejä maan eri osien vahvuuksista



Suomen aluerakenne on säilynyt monikeskuisena. Pääkaupunkiseudun lisäksi maassa on useita suuria ja kasvavia kaupunkikeskuksia. Jokaisessa maakunnassa on vähintään yksi merkittävä kaupunkikeskus ja myös monilla seutukuntien keskuksilla

on laajoja vaikutusalueita. Tulevaisuudessa yhä useammat maakunta- ja seutukeskukset menettävät väestöään, mikä heijastuu palvelutarjontaan, osaavan työvoiman saatavuuteen, asunto- ja toimitilarakentamiseen sekä asuntojen hintoihin. Keskusverkko kehittyy voimakkaasti Helsingin seudulla ja muiden suurimpien keskusten ympäristössä. Näillä alueilla alakeskuksista ja kuntakeskuksista kasvaa palveluiltaan samanlaisia kuin pienistä ja keskisuurista kaupungeista. Jos alueellinen keskittyminen kiihtyy nykyisestä, seurauksena voi olla kasvava muuttoliike pieniltä ja keskisuurilta kaupunkiseuduilta suurimmille seuduille ja väestöään menettävien keskusten hiipuminen.

Kuvio 9. Erikokoisten keskusten verkko Suomessa ja keskukset, joissa yli 2 % ja 1 % osuus eri toimialojen työpaikoista 2020. Erikokoisten keskusten verkko perustuu keskusta-alueiden ja taajamien luokitteluun asiointia merkittävästi kokoavien toimialojen työpaikkamäärän ja päivittäistavarakaupan sijainnin perusteella. Lähde: Syke.

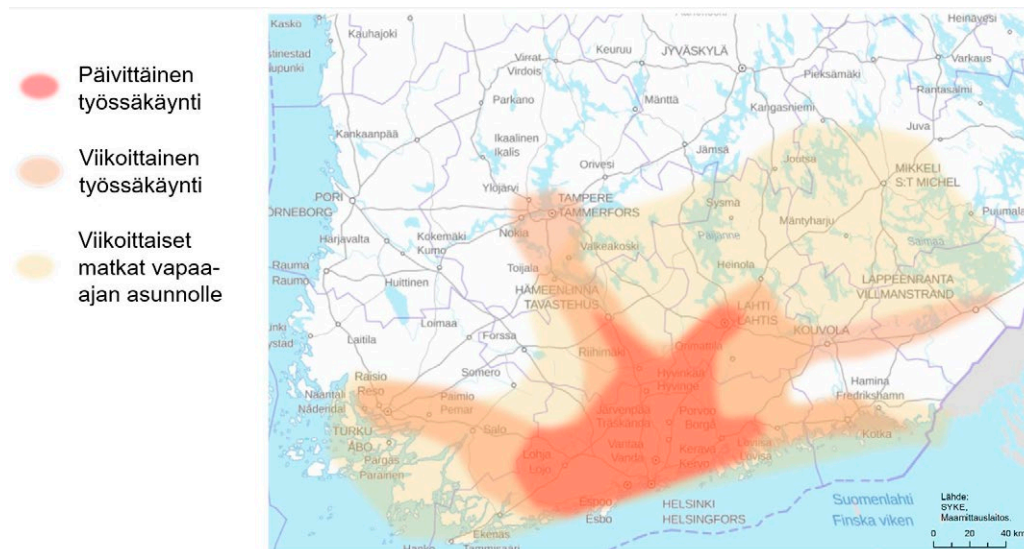


Erikoispalvelut ja yliopistokoulutus keskittyvät enenevästi suurimmille kaupunki-seuduille, mikä korostaa hyvien yhteyksien tarvetta ympäröivistä maakunnista näihin keskuksiin. Maakuntakeskukset säilyttävät pääosin asemansa alueidensa toiminnallisina keskuksina mm. hyvinvointi-, koulutus- ja kaupan palveluissa, mikä painottaa keskusten saavutettavuuden merkitystä vaikutusalueen sisällä. Vähenevän väestön alueilla voi tulevaisuudessa olla tarvetta joiltakin osin järjestää uudelleen maakuntakeskusten palveluja ja niiden vaikutusalueita. Erikoispalveluiden sijaintimuutokset vaikuttavat laaja-alaisesti keskuksiin ja niiden vaikutusalueisiin sekä keskusten välisiin yhteystarpeisiin. Pienillä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla keskusten kehitys seuraa vaikutusalueen asukkaiden ja muiden käyttäjien määrän muutoksia sekä paikallisten vahvuuksien hyödyntämistä. Näiden alueiden elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmasta paikallisen keskusverkon säilyminen on tärkeää, samoin yhteydet maakuntakeskuksiin ja valtakunnalliseen liikenneverkkoon.

Helsingin seudun vaikutusalue on laajentunut merkittävästi viime vuosikymmeninä. Pääkaupunkiseutu, Etelä-Suomen muut kaupunkikeskukset sekä kaupunkien väliset maaseutualueet ovat kytkeytyneet toiminnallisesti yhdeksi metropolialueeksi, ja kehitys vaikuttaa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Parantuneet raide- ja tieyhteydet sekä etätyön yleistyminen ovat mahdollistaneet aiempaa pitemmät työmatkat. Seutujen välinen työssäkäynti on yleistynyt metropolialueella, mutta liikkuminen tapahtuu aiempaa useammin vain viikoittain, ei päivittäin.

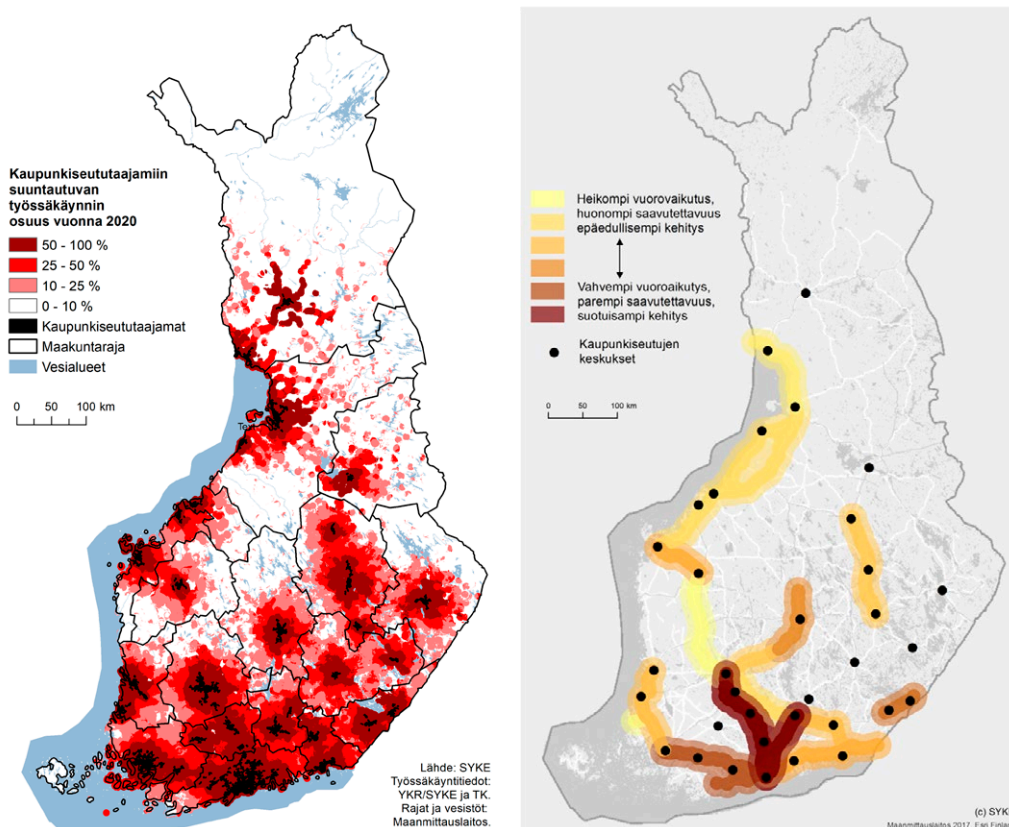
Vapaa-ajan liikkumisessa Helsingin seudun toiminnallinen alue ulottuu rannikolle ja Järvi-Suomen eteläosiin. Seutujen välisen vuorovaikutuksen tiiviyteen vaikuttavat asumisen kehitys, työnteon käytännöt, ajankäytön rajoitteet ja liikkumisen sujuvuus. Arkisten elämänpiirien laajuus myös eriytyy asukkaiden välillä.

Kuvio 10. Metropolialueen vaikutusalueen suuntaa antava kuvaus päivittäisen ja viikoittaisen työssäkäynnin sekä vapaa-ajan asumisen perusteella.
Lähde: PERUS-SKENE -hankkeen loppuraportti.



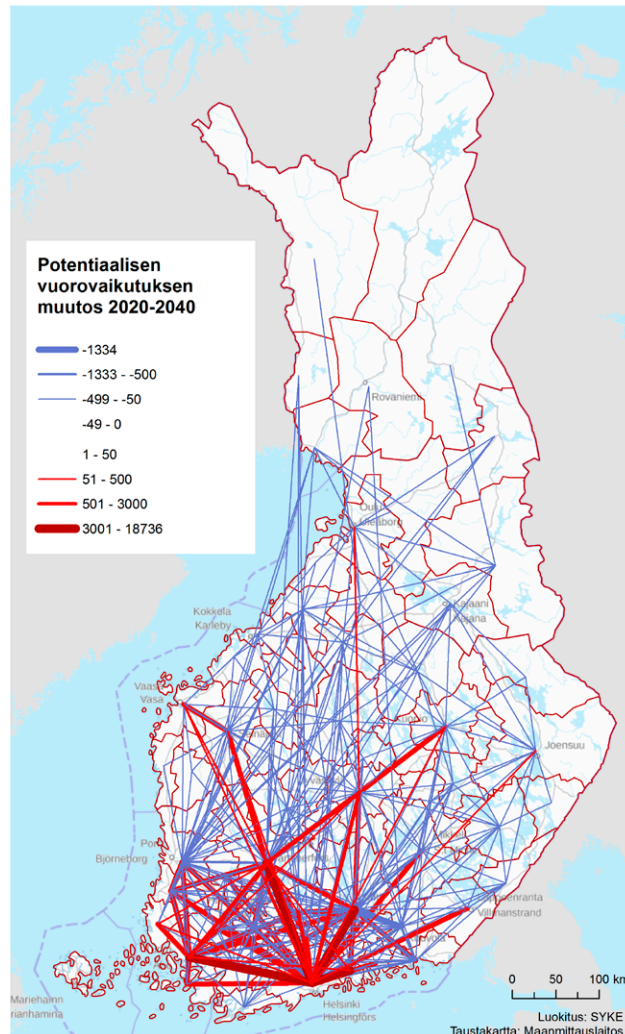
Myös muualla maassa kaupunkiseutujen työssäkäyntialueet ovat laajentuneet ja kytkeytyneet toisiinsa. Hyvien liikenneyhteyksien pohjalta monien maakunta- ja seutukeskuksen välille on muodostunut kehityskäytäviä, jotka ovat tarjonneet mittakaavaetuja ja kasvumahdollisuuksia sekä parantaneet osaavan työvoiman saatavuutta. Jatkossa työssäkäyntialueiden laajenemista tapahtuu luultavasti eniten kasvuvyöhykkeiden yhteydessä. Sujuvat raideyhteydet lisäävät kaupunkien välistä työssäkäyntiä ja yritysten välistä vuorovaikutusta. Maaseudulla pienet työssäkäyntialueet kytkeytyvät osaksi suurempia kokonaisuuksia, kun osaavaa työvoimaa joudutaan hakemaan kauempaa. Työssäkäyvän väestön suhteellisen osuuden lasku ja paikkariippumaton työ vähentävät alueiden välistä vuorovaikutusta, elinkeinotoimintaan, palveluihin ja vapaa-aikaan liittyvä liikkuminen taas lisää sitä. Työssäkäyntialueiden ja kehityskäytävien tulevaisuus vaihtelee paljon alueellisesti.

Kuvio 11. Kaupunkiseuduille suuntautuvan työssäkäynnin osuus eri alueilla ja kasvuvyöhykkeiden suuntaa antava vertailu vuorovaikutukseen, vuorovaikutuspotentiaaliin sekä kasvuun ja kehitykseen liittyvien tekijöiden perusteella. Kaupunkiseutujen väille muodostuu tiiviin työssäkäynnin käytäviä, joissa on tarjolla työssäkäyntimahdollisuuksia useammalla kaupunkiseudulla. Lähteet: Syke ja Tilastokeskus.



Suomessa on toteutettu menneinä vuosikymmeninä useita liikennehankkeita, joilla on parannettu suurimpien seutujen ja maan eri osien välisiä henkilöliikenteen yhteyksiä. Tavaraliikenteessä ovat korostuneet tie- ja ratayhteydet teollisuuden keskittymistä tärkeimpiin vientisatamiin ja teollisuuden raaka-aineiden kuljetuksessa tarvittavat yhteydet. Tulevaisuudessa seutujen välinen henkilöliikenne lisääntyy etenkin Etelä-Suomen alueella suurimpien kaupunkiseutujen välillä. Liikennejärjestelmän tulevassa kehittämisessä painopiste on rataverkon parantamisessa ja junayhteyksien nopeuttamisessa sekä päätieverkon ylläpidossa. Väestöään menettävillä alueilla liikenteen kehitykseen vaikuttaa alueen väestönkehityksen lisäksi monipaikkainen asuminen, matkailu ja muu elinkeinotoiminta. Palveluverkon muutokset esimerkiksi koulutuksessa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa voivat aiheuttaa nopeita muutostarpeita liikennepalveluihin.

Kuvio 12. Seutukuntien välisen potentiaalisen vuorovaikutuksen muutos PERUS-SKENE-hankkeen tulosten perusteella. Vuorovaikutus kuvaa esimerkiksi henkilöliikennettä. Vuorovaikutus lisääntyy kasvavien seutujen välillä ja on voimakkaita lyhyillä välimatkoilla. Lähde: Syke.



Aluerakenteen perusrakkehityksen yhteenveto on koottu kuvaan 13. Keskeisiä muutoksia ovat kaupungistumisen eteneminen, mutta hidastuvaa vauhtia, suurimpien keskusten aseman vahvistuminen ja Etelä-Suomen verkottuneen aluerakenteen kehitys Helsingin metropolialueeseen kytkeytyen. Yhteystarpeisiin vaikuttavat kasvavien seutujen lisääntyvät yhteydet, erikoistuneen työvoiman tarve sekä monipaikkainen asuminen ja työnteko. Maaseudun kehitys eriytyy paikallisten vahvuuksien, monipaikkaisuuden ja vetovoimatekijöiden vaihdellessa alueiden

välillä. Liikennejärjestelmän kehityksessä painottuvat ratahankkeet, ajoneuvo-liikenteen sähköistyminen, tavaraliikenteen tarpeet ja kansainväliset yhteydet. Uusiutuva energia ja vihreän siirtymän teolliset hankkeet heijastuvat laajasti maankäyttöön eri puolilla maata. Ilmastonmuutos, luontokato ja huoltovarmuus vaikuttavat luonnonvarojen hyödyntämiseen ja yhtenäisten luontoalueiden säilyttämiseen.

Kuvio 13. Alerakenteen perusrakkehitys PERUS-SKENE-hankkeen tulosten pohjalta ja kehityskuvatyön yhteydessä saadun palautteen perusteella täydennettynä. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.

		Alerakenteen perusura			
		Kaupungistuminen		Keskusverkko	
Yhteystarpeet, toiminnalliset alueet		Kaupungistumisaste nousee 73 %:sta 79 %:iin vuosina 2020–2050.	Kaupunkialueiden osuus työpaikoista kasvaa 80 %:sta 85 %:iin vuosina 2020–2050.	Väestön kasvu keskittyy vain neljälle suurimmalle seudulle aiemman 6–8 seudun sijaan.	Metropolikehitys vahvistuu ja siihen kytkeytyvä kaupunkiverkko ja monikeskuksinen alakeskusrakenne laajenevat.
		Kaupungistumisen vauhti hidastuu alle puoleen 2020–2040.	Kaupungistuminen on nopeinta keski-ikäisten, lasten ja eläkkeelle jääneiden keskuudessa.	Erikoistuneet asiantuntija-palvelut keskittyvät suurimpiin yliopistokaupunkeihin.	Maakuntakeskusten merkitys säilyy vahvana terveys-, koulutus- ja kaupan palveluissa.
		Yhteystarpeet kasvavat Etelä-Suomen verkottuneessa aluerakenteessa. Kytkeytyvien alueiden kilpailukyky paranee.	Kaupunkiseutujen päivittäisen työssäkäyntialueet eivät enää merkittävästi laajene paitsi kasvukäytävien alueella.	Monipaikkainen asuminen pienentää kaupungistumisastetta noin 3 %-yksikköä.	Monipaikkaisuuden elävöittävä vaikutus kohdistuu epätasaisesti ja polarisoi maaseutualueita.
		Erikoistuneen työvoiman tarve lisää pitkiä työmatkoja, työasiamatkoja tai etätöitä alueiden välillä.	Monipaikkaisuus ja etätöy laajentavat viikoittaisen liikkumisen alueita etenkin Etelä-Suomessa.	Kaupunki-maaseutu vuorovaikutus painottuu vapaa-aikaan ja työmatkojen osalta kaksisuuntaistuu.	Monien seutu- ja pikkukaupunkien asema heikkenee lähellä isoja keskuksia ja ilman vetovoimatekijöitä.
		Liikennejärjestelmässä painopiste aiempaa enemmän ratahankkeissa.	Henkilöauto pysyy keskeisimpänä kulkutapana valtaosassa maata, mutta ajoneuvoteknologia vähentää pääosan päästöistä,	Uusiutuvan energian tuotanto ja -siirto, vetytalous sekä teollisuuden vihreä siirtymä vaikuttavat laajasti maankäyttöön ja liikenteeseen.	Luonnonvarojen käyttö säilyy intensiivisenä, mutta ilmastonmuutoksen hillintä ja luontokadon ehkäisy otetaan yhä keskeisemmin huomioon
	Tavaraliikenne käyttää laajaa tie- ja katuverkkoa, mutta keskittyy pääteille, radoille sekä tärkeimpiin satamiin.	Venäjä-yhteyksien katkeaminen ja huoltovarmuus lisäävät Länsi- ja Pohjois-Suomen kansainvälisten yhteyksien merkitystä.	Ilmastonmuutoksen vuoksi maan eri osien väliset yhtenäiset siniviheryhteydet ovat entistä tärkeämpiä.	Huoltovarmuus korostaa omavaraisuutta energiassa ja raaka-aineissa sekä maan eri voimavarojen hyödyntämistä.	
		Liikennejärjestelmä		Maankäyttö, luonto ja luonnonvarat	

Alerakenteen kehitykseen liittyy useita erilaisia epävarmuustekijöitä ja vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Kehitys voi ylittää tai alittaa perusuran trendin monien eri syiden vuoksi. Maahanmuuton vilkastuminen tai väheneminen vaikuttaa merkittävästi kaupungistumisen nopeuteen. Keskusverkon kehityksessä voi painottua metropolikehitys tai kasvun painottuminen muihin suuriin kaupunkeihin, maakuntakeskusten verkoston säilyminen tai voimakas karsiutuminen. Elinkeino-rakenteen painottuminen palveluihin tai uudistuvan teollisen tuotannon pohjalle vaikuttaa kasvun sijoittumiseen. Yhteystarpeiden painotukset kasvuseutuihin tai huoltovarmuuteen heijastuvan alueiden kehitykseen. Liikkuminen voi lisääntyä

alueiden kasvavan vuorovaikutuksen myötä tai vähentyä etätyön tai verkko-asioinnin myötä. Monipaikkainen asuminen saattaa yleistyä laajasti tai rajoittua vain matkailun kasvuun. Myös kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus voi lisääntyä eri toiminnoissa tai vähentyä maaseudun supistuvan kehityksen myötä. Liikenteessä joukkoliikenteen kasvu tai sähköautojen yleistyminen voi painottua kehityssuuntana. Liikennejärjestelmässä vaihtoehtoin voivat olla uudet raideyhteydet tai pitäytyminen nykyisten parantamisessa. Vihreän siirtymän hankkeet voivat yleistyä koko maassa tai painottua vain Länsi-Suomeen. Raaka-aineiden hyödyntäminen voi lisääntyä tai luonnonvarojen kehitys voi kohdata kasvavia rajoitteita.

Kuvio 14. Alerakenteen vaihtoehtoisia kehityskulkuja perusuran muuttujissa tapahtuneen vaihtelun ja PERUS-SKENE-hankkeen tulosten pohjalta ja kehityskuvatyön yhteydessä saadun palautteen perusteella täydennettynä. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.

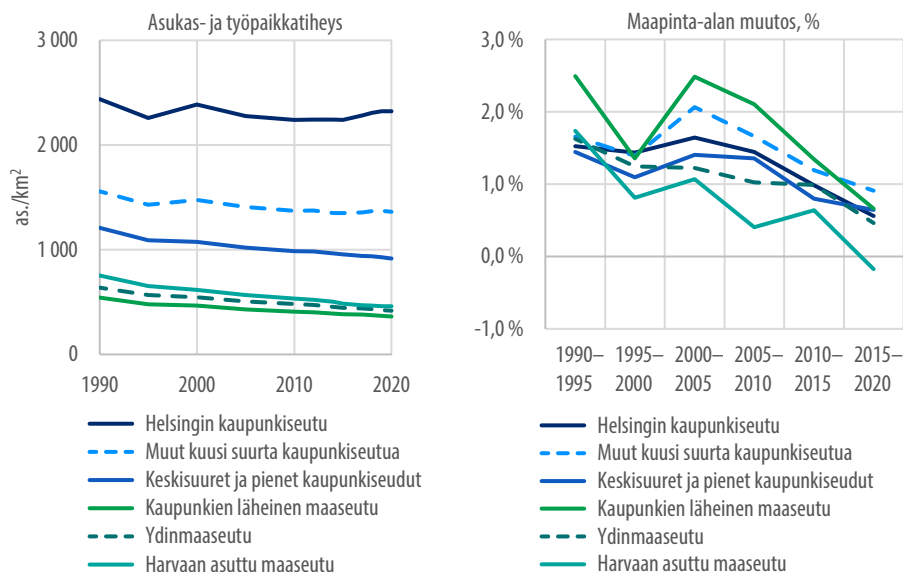
Alerakenteen vaihtoehtoisia kehityskulkuja		<i>Kaupungistuminen</i>	<i>Keskusverkko</i>
<i>Yhteystarpeet, toiminnalliset alueet</i>	Maahanmuutto vilkastuu, mikä kasvattaa väestön ja työpaikkojen määrää. Kaupungistumisaste nousee 83 %:iin.	Työperäisen maahanmuuton vähäisyys kääntää väestön ja työpaikkojen määrän laskuun. Kaupungistumisaste nousee vain 77 %:iin.	Helsingin seutu kokoo suurimman osan väestön- ja työpaikkojen kasvusta monipuolisten työmarkkinoiden ja hyvien yhteyksien ansiosta.
	Tietointensivisten alojen ja muiden palvelualojen kehitys kiihdyttää vain suurimpien kaupunkien kasvua, muut kaupungit hiipuvat.	Vihreän siirtymän teolliset investoinnit vahvistavat monien keskisuuren ja pienten kaupunkien asemaa.	Keskusverkko harvenee, kun erikois- palveluja keskitetään ja maakuntia yhdistetään. Osa maakuntakeskuksista muuttuu seutukeskuksiksi.
	Yhteystarpeet lisääntyvät lähinnä vain metropolialueella, jossa Etelä-Suomen kasvavat kaupungit ja kehys-alueiden keskuskeskukset kytkeytyvät yhteen.	Huoltovarmuus ja maan eri osien kehittämistarpeet ohjaavat yhteyksien parantamista laajasti eri maakuntakeskusten välillä.	Monipaikkainen asuminen yleistyy ja lisää elinvoimaa monilla alueilla erityisesti kausittain. Tyhjä asunnot ovat vapaa-ajan käytössä.
	Työssäkäynti- ja asiointialueet laajenevat metropolialueella ja muualla maassa. Liikkuminen lisääntyy etenkin kasvavien kaupunkiseutujen välillä.	Etätyön yleistyminen ja verkkokaupan kasvu vähentävät päivittäistä liikkumista ja liikennevirtoja kokonaisuudessaan.	Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus lisääntyy energiantuotannossa, yritystoiminnassa, työssä, asiointissa ja vapaa-ajalla.
	Nopeiden juna- ja bussiyhteyksien tarjonta, kilpailukyky ja kulkutapa- osuus kasvavat kaupunkien välillä.	Sähköautot yleistyvät nopeasti ja tarjoavat edullista liikkumista, mikä lisää autoilun määrää ja vähentää joukkoliikenteen käyttöä.	Vihreän siirtymän hankkeet, kuten tuulivoimarakentaminen ja akkuteollisuus painottuvat erityisesti Länsi-Suomeen. Itä-Suomi jää kehityksestä sivuun.
	Uudet ratayhteydet nopeuttavat kaupunkien välistä liikennettä. Seudullista raideliikennettä kehitetään kaikilla suurimmilla kaupunkiseuduilla.	Uusia raideyhteyksiä ei juuri rakenneta, vaan parannetaan olemassa olevia. Uusille raideliikennepalveluille vain rajallisesti kysyntää.	Euroopan pyrkimys omavaraisuuteen kriittisissä raaka-aineissa lisää merkittävästi kaivoshankkeita Pohjois- ja Itä-Suomessa.
			Maaseudun asutuksen, tuotannon, palvelujen ja infran hiipuminen vähentää monilla alueilla myös vuorovaikutusta kaupunkien kanssa.
			Vihreän siirtymän hankkeita toteutetaan koko maassa. Tutkavalvonta ratkaistaan niin, että tuulivoimarakentaminen vilkastuu myös Itä-Suomessa.
			Sini- ja viheryhteydet, vesien tilan parantaminen ja kulttuuriympäristöjen säilyttäminen rajoittavat enenevästi luonnonvarojen hyödyntämistä.
	<i>Liikennejärjestelmä</i>	<i>Maankäyttö, luonto ja luonnonvarat</i>	
	<i>Monipaikkaisuus, maaseutu</i>		

Yhdyskuntarakenteen tilanne- ja tulevaisuuskuva

Yhdyskuntarakenteessa on tapahtunut asutuksen keskittymistä taajamiin. Taajama-väestön osuus on kasvanut pitkään ja kasvu jatkuu edelleen myös tulevaisuudessa. Taajama-alueilla asuvien osuus oli vuonna 2021 lähes 87 % ja osuus kasvaa trendin mukaan 90 %:iin vuoteen 2040 mennessä. Taajamien sisällä entistä suurempi osa asuu tiheään taajaman alueella, joka on tyypillisesti asemakaavoitettua ja jossa kunta vastaa kunnallistekniikasta. Monipaikkainen asuminen kuitenkin pienentää taajama-astetta ja kasvattaa haja-asutusalueen asukasmäärää kausiluontoisesti. Monipaikkaisuus luultavasti lisääntyy kaupungistumisen, ikääntymisen ja paikka-riippumattoman työn yleistymisen vuoksi.

Taajamien sisällä kehitys on pitkään ollut hajautuvaa, mikä ilmenee asukas- ja työpaikkatiheyden pitkään jatkuneena laskuna. Syynä kehitykseen on ollut asumisväljyyden kasvaminen ja asuntorakentaminen väljään rakennetuille taajamien reuna-alueille, josta on seurannut myös taajama-alueen merkittävää laajentumista. Viime vuosina taajamien laajeneminen on hidastunut alle puoleen aiemmasta. Suurimmat kaupunkiseudut ovat alkaneet tiivistyä 2010-luvulla. Täydennysrakentaminen on yleistynyt ja asuntorakentaminen on painottunut aiempaa enemmän keskustoihin ja niiden reunavyöhykkeelle sekä alakeskuksiin. Taajamien tiivistymiskehitys riippuu tulevaisuudessa paljon myös väestönkehityksestä. Väestön ja työpaikkojen väheneminen harventaa rakennetta monissa taajamissa.

Kuvio 15. Taajamien asukas- ja työpaikkatiheyden sekä maapinta-alan kehitys 1990–2020. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.

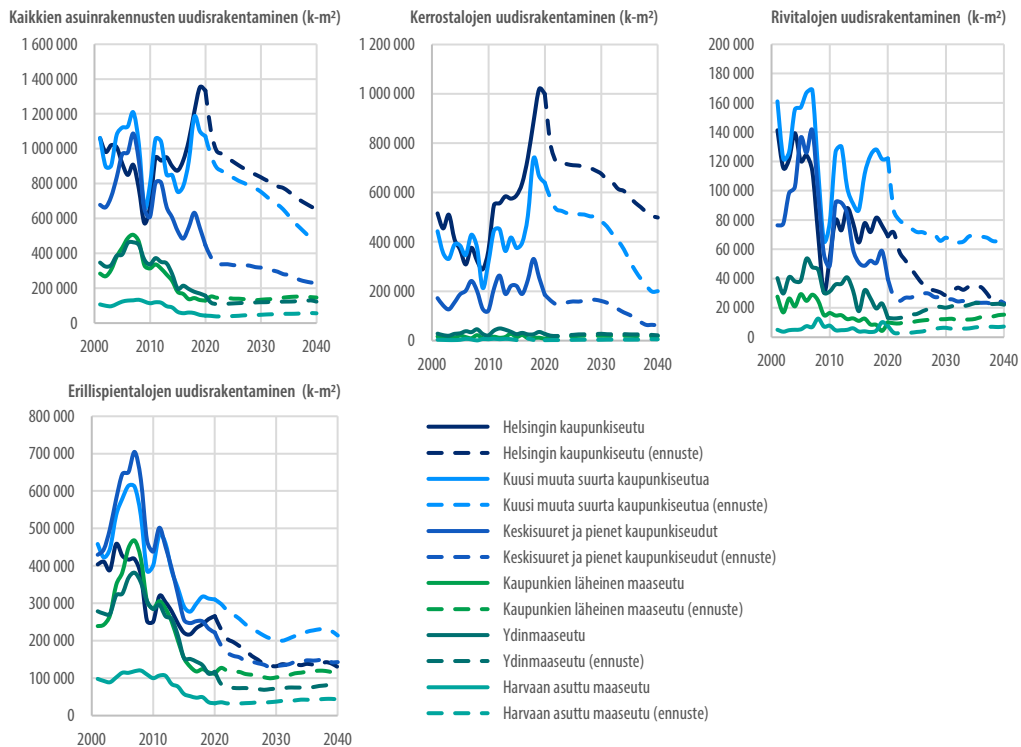


Tulevaisuudessa täydennysrakentaminen jatkuu erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. Väestön ikääntyminen ja yksin asuvien määrän kasvu lisää kerrostaloasumisen ja lähipalvelujen kysyntää. Täydennysrakentamista pyritään suuntaamaan aiemmin rakennetuille alueille ja tehostamaan niiden maankäyttöä. Osa uudisrakentamisesta sijoittuu taajamien viheralueille, joiden yhtenäisyyden ja saavutettavuuden turvaaminen aiheuttaa haasteita tiiveimmillä alueilla. Ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen ja luontokadon kohdistuvat tavoitteet vaikuttavat tulevaisuudessa taajamien kehitykseen. Kansallisten ja EU-tason tavoitteiden kiristyminen voi asettaa aiempaa enemmän rajoitteita kaupunkirakentamiselle.

Rakennusten ja infrastruktuurin vajaakäyttö yleistyy väestöään menettävillä alueilla. Tyhjien asuntojen määrä kaksinkertaistui vuosina 1990–2020. Asuinrakennuksia on jäänyt tyhjilleen erityisesti maakuntien reunakunnissa, haja-asutusalueella ja iäkkäiltä asukkailta. Kerros- ja rivitaloasuntoja samoin kuin vanhempaa toimitilakantaa on jäänyt runsain mitoin vaille käyttöä myös monissa taajamissa. Tulevaisuudessa maaseudun asuntokannan tyhjenemiskehitys jatkuu melko korkealla tasolla. Myös rakennusten purkaminen yleistyy.

Uusi asuntorakentaminen painottuu suurimmille kaupunkiseuduille ja kerrostaloasumiseen. Erillispientalossa asuvien määrä kasvaa lähinnä suurimmilla kaupunkiseuduilla ja etenkin niiden ympäryskunnissa. Väestön ikääntyminen lisää kerrostaloasumisen suosiota sekä kaupunkiseuduilla että maaseudulla. Monet ikääntyneet asuvat kotona mahdollisimman pitkälle. Tulevaisuudessa ikääntyneiden osuus kasvaa myös monilla pientaloalueilla. Uudistuotannon lisäksi asuntojen korjausrakentaminen on yhä oleellisemmassa asemassa ja peruskorjausikäistä asuntokantaa on runsaasti. Asuntojen ja asuinympäristöjen laatu ja kestävyys korostuvat jatkossa enemmän kuin aikaisemmin.

Kuvio 16. Asuinrakennusten uudisrakentaminen (kerrosneliömetriä) yhteensä ja talotyyppittäin erityyppisillä alueilla 2000–2020 ja trendiennuste 2020–2040 PERUS-SKENE-hankkeen tulosten perusteella. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.



Taajamien työpaikka-alueet ovat laajentuneet merkittävästi 2000-luvun alussa. Uusia työpaikka-alueita on syntynyt mm. kaupan, kuljetuksen, teollisuuden, rakentamisen ja tietointensiivisten palvelujen aloilla. Vanhoja teollisuus- ja liikenne-alueita on muutettu monin paikoin asuinalueiksi. Työpaikka-alueille on sijoittunut myös muun muassa vapaa-ajan palveluja.

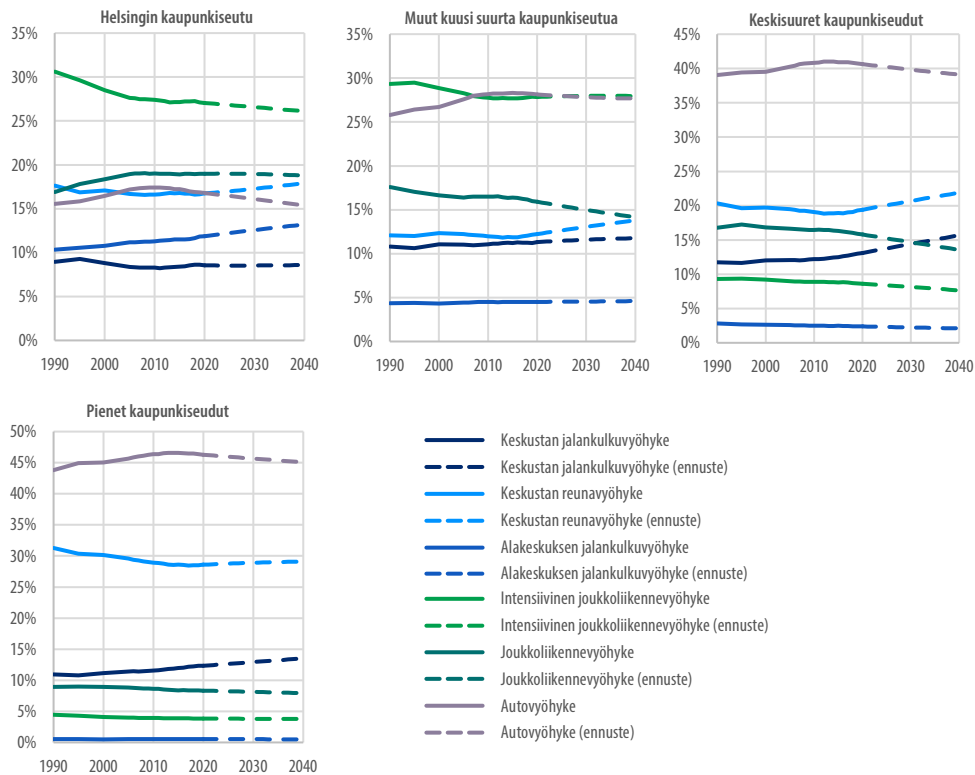
Tulevaisuudessa työpaikka-alueiden laajeneminen on rajallista ja keskittyy tiettyihin kehittyviin toimialoihin, kuten energiantuotantoon, kiertotalouteen ja logistiikkaan. Yksittäiset hankkeet voivat kuitenkin olla suuria. Toimistoalueiden käyttö tehostuu etätöiden myötä ja vanhojen toimistoalueiden kehittämiseen liittyy monissa kunnissa avoimia kysymyksiä. Työpaikka-alueiden muutoksia asumiseen tapahtuu edelleen, mutta asumisen ja työnteon alueita halutaan myös sekoittaa.

Keskusta-alueet ovat menettäneet asemaansa työpaikkojen sijaintipaikkana, mutta kasvattaneet osuuttaan asumisessa. Helsingin kaupunkiseudulla alakeskuksissa ja keskustan reunavyöhykkeellä asuvien osuus on kasvanut, ja kaupunkirakenteesta on tullut monikeskuksisempi. Muilla suurilla kaupunkiseuduilla kasvua on suuntautunut erityisesti keskustan reunavyöhykkeelle. Aiemmin keskustahakuisia palveluja on siirtynyt pois keskustoista muuan muassa kaupan alueille. Kauppakeskusten ja hypermarkettien kasvu on tyhjentänyt kivijalkaan sijoittuvia liiketiloja. Verkko-kaupan kasvu vähentää myymälätilojen tarvetta, mutta edellyttää tavaralogistiikan järjestämistä. Tulevaisuudessa hyvin saavutettavien keskusta-alueiden merkitys kasvaa tapaamisten, tapahtumien ja elämysten paikkana. Uudenlaiset työnteon paikat, kuten etätyötilat, yleistyvät ydinkeskustoissa. Keskusta-asumisen ja alakeskusten suosio jatkuu ikääntymisen seurauksena.

Joukkoliikennevyöhykkeiden kehitys vaihtelee kaupunkiseudun koon mukaan. Suurimmilla kaupunkiseuduilla intensiivisen joukkoliikennevyöhykkeen merkitys on suuri ja uudet raidehankkeet ovat vahvistaneet joukkoliikennekäytäviä, joihin suuntautuu merkittävää uudisrakentamista. Keskisuurilla ja pienillä kaupunkiseuduilla joukkoliikennevyöhykkeen asukasmäärä on pudonnut ja palvelutaso heikentynyt. Tällöin mahdollisuudet tukea kehitystä täydennysrakentamisella ovat rajalliset ja voivat kohdistua vain tiettyihin joukkoliikennevyöhykkeen palvelukeskittymiin. Joukkoliikennevyöhykkeen osuus työpaikoista on kasvanut monilla seuduilla, kun työpaikat ovat siirtyneet pois keskustoista, mutta joukkoliikenteen hyödyntämisessä työmatkoilla on monilla seuduilla paljon kehitettävää.

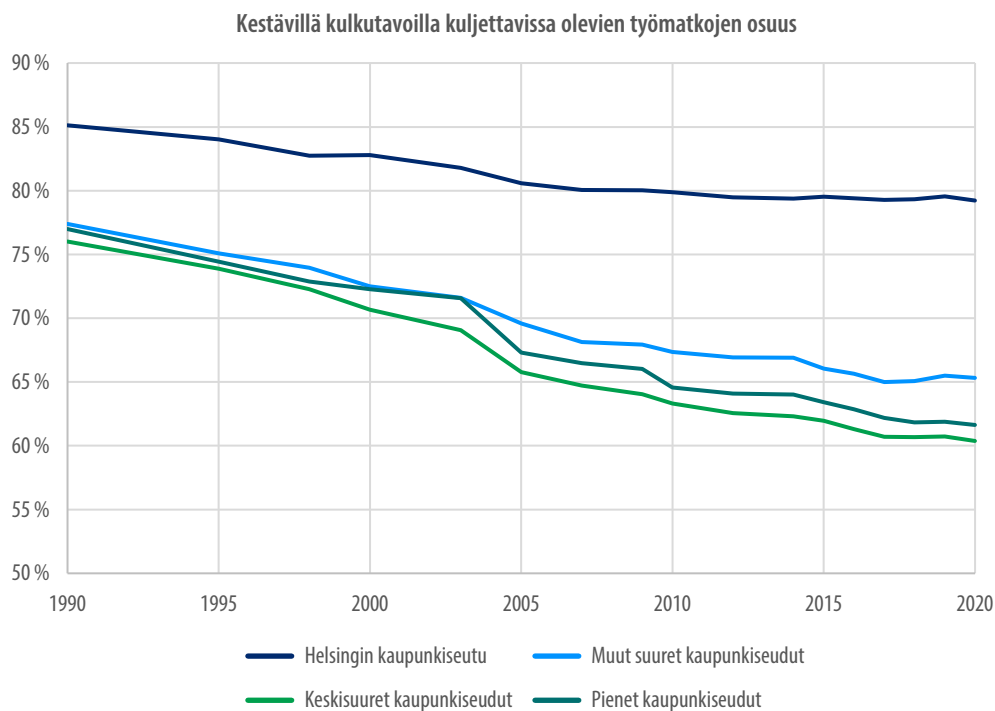
Autovyöhykkeiden asutus on pientalovaltaista ja kattaa suuren osan taajama-alasta. Autovyöhykkeen osuus väestöstä vaihtelee kaupunkiseudun koon mukaan. Autovyöhykkeen väestöosuus kasvoi 2000-luvun alkuun asti ja kääntyi sen jälkeen laskuun. Työpaikkojen sijoittumisessa autovyöhykkeelle osuuden kasvulle ei näy vielä nykytrendin mukaan loppua. Monilla työpaikoilla kuitenkin painotetaan saavutettavuutta kestävillä kulkutavoilla, mikä saattaa vaikuttaa tulevaisuudessa yritysten sijoittumiseen nykyistä enemmän.

Kuvio 17. Väestö yhdyskuntarakenteen vyöhykkeillä 1990–2020 ja ennuste 2020–2040. PERUS-SKENE-hankkeen tulosten perusteella. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.



Yhdyskuntarakenteen kehityksessä säilyy oletettavasti tulevaisuudessakin kaksijakoisuus. Keskusta-alueet ja intensiiviset joukkoliikennekäytävät kehittyvät, mutta kasvua suuntautuu edelleen myös yhdyskuntien reuna-alueiden autovyöhykkeelle. Edellytykset kestävien kulkutapojen käytölle heikentyivät aiemmin kaikilla seuduilla, mutta viime vuosina yhdyskuntien toimintojen hajautuminen on hidastunut. Kaupunkiseutujen sisällä liikennejärjestelmähankkeissa painopiste siirtyy aiempaa enemmän joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräliikenteen väylien kehittämiseen, mikä parantaa kestävästä liikkumisesta edellytyksiä etenkin suurimmilla kaupunkiseuduilla. Suurten hankkeiden resursointiin liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä julkisen talouden haasteiden vuoksi.

Kuvio 18. Kestävien kulkutapojen käytön edellytysten kehitys erikokoisilla kaupunkiseuduilla 1990-2020. Tarkastelussa työmatka on luokiteltu kestäväksi kulkutavoilla kuljettavaksi, jos sekä asuin- että työpaikka sijaitsevat jalankulku- tai joukkoliikennevyöhykkeellä tai enintään 4 km linnuntie-etäisyydellä toisistaan. Lähde: YKR/SYKE ja Tilastokeskus.



Taajamien rakennetun maan laajeneminen on suuntautunut pääosin metsäalueille sekä pelloille ja muille luontoalueille. Rakennetun maan laajeneminen on 2000-luvulla hidastunut erityisesti maaseutualueella. Taajamien sisään on myös jäänyt merkittäviä viheralueita. Yli puolet koko maan taajama-alasta on rakentamatonta metsä- tai maatalousaluetta. Virkistykseen sopivien alueiden saavutettavuus on taajamissa hyvä kaikkein tiiveimmin rakennettuja alueita lukuun ottamatta. Asutus, työpaikka-alueet ja liikenneväylät rikkovat luontoalueita pieniin osiin, joten laajoja yhtenäisiä luontoalueita on kaupunkiseuduilla vain pieni osa kaikista viheralueista. Tulevaisuudessa viheralueita otetaan rakentamiskäyttöön aiempaa vähemmän, mutta viherrakenteeseen kohdistuu rakentamispaineita etenkin yhdyskuntarakenteellisesti parhaimmissa sijainneissa.

Maaseudun yhdyskuntarakenteessa taajama-asteen kohoaminen jatkuu edelleen. Asutusrakenteen lisäksi palvelujen saavutettavuus, liikenne- ja tietoliikenne-yhteydet sekä väestönmuutokset jäsentävät maaseudun yhdyskuntarakennetta. Kuntien keskustaajamat ja muut palvelukeskittymät sekä niitä ympäröivät alueet tarjoavat mahdollisuuden lyhyisiin arkimatkoihin. Haja-asutusalueella päätieverkon läheisyys houkuttelee asukkaita korkeamman kunnossapitoluokan takaamalla kulkumahdollisuuksilla. Maaseutu-asutuksen kehittyminen kohdistuu etenkin näille alueille. Rakentamispaineet keskittyvät kasvuseutujen lähialueille ja voivat paikallisesti edellyttää hajarakentamisen hallintaa ja kasvun ohjaamista asemakaava-alueille tai kyläkeskuksiin.

Yhdyskuntarakenteen perusrakentamisen yhteenveto on koottu kuvioon 19. Keskeisiä muutoksia ovat suurimpien taajamien täydennysrakentaminen ja tiivistyminen, kerrostalorakentamisen painottuminen mm. ikääntymisen vuoksi ja asutokannan tyhjeneminen supistuvilla alueilla. Keskusta-alueiden asema ja toiminnot muuttuvat, alakeskusten kehitys on merkittävää suurimmilla seuduilla ja myös työpaikka-alueille kohdistuu kasvavien toimialojen hankkeita. Asutus painottuu keskustaan ja sen reunavyöhykkeelle, työpaikat joukkoliikenne- ja auto-
vyöhykkeelle. Palvelujen saavutettavuus pysyy hyvä suurimmissa kaupungeissa, mutta heikkenee muualla. Henkilöautoilun määrä päivittäisessä liikkumisessa vähenee. Asuinalueilla vietetty aika lisääntyy, korjaustarpeet kasvavat ja eriytyminen jatkuu. Täydennysrakentaminen kuluttaa jonkin verran viheralueita, mutta kokonaisuudessaan rakennetun alueen laajeneminen on aiempaa hitaampaa. Viherrakenteen eheys ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen korostuvat.

Kuvio 19. Yhdyskuntarakenteen perusrakentamisen PERUS-SKENE-hankkeen tulosten pohjalta ja kehityskuvatyön yhteydessä saadun palautteen perusteella täydennettynä. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.

Yhdyskuntarakenteen perusra			
<i>Taajamien kehitys</i>		<i>Asuminen ja asuntokanta</i>	
Taajama-alueiden laajeneminen jatkuu hitaana alle prosentissa vuodessa.	Täydennysrakentaminen osuu on korkea ja myös purkava täydennysrakentaminen yleistyy.	Asuntokuntien määrä kasvaa kerrostaloissa 290 000 :lla, pientaloissa vain 50 000 :lla 2020–2040.	Lähes 190 000 asuntoa jää tyhjilleen 2020–2040, aiempaa enemmän kerrostaloissa.
Taajamien asukastiheys kasvaa yli 10 % suurimmilla kaupunkiseuduilla.	Pienemmillä kaupunkiseuduilla ja maaseututaajamissa asukastiheys alenee .	Maaseudulla asumisväljyyden kasvu säilyy noin 10 % kaupunkeja korkeampana.	Asumisväljyyden hyvin hidas kasvu Helsingin seudulla taittuu nousuun etätöiden tilatarpeiden takia.
Keskusta-alueet vahvistavat asemaansa asumisen ja ajanvieton paikkoina, kauppa siirtyy enenevästi verkkoon.	Alakeskukset kehittyvät kaupunkikeskuksia vastaavina palvelukeskityminä suurimmilla seuduilla.	Jalankulkyöhyökkeiden ja keskustan reunan osuus väestöstä kasvaa noin 2 % 2020–2040.	Joukkoliikennevyöhyökkeiden osuus työpaikoista kasvaa noin 1 %, autovyöhyökkeen 2 %.
Työpaikat keskittyvät osalla aloista edelleen keskustoihin , muilla aloilla niiden ulkopuolisille työpaikka-alueille .	Työpaikka-alueiden laajeneminen hidastuu , mutta merkittävää kasvua energia-alan, teollisuuden ja logistiikan keskittymisissä.	Kaupungistuminen ja yhdyskuntarakenteen tiivistyminen vähentää henkilöautosuoritetta noin 3 %.	Lähipalvelujen saavutettavuus ennallaan suurissa kaupungeissa, heikkenee muualla.
Asuntomarkkinat eriytyvät kasvavien ja supistuvien alueiden välillä, mikä heijastuu peruskorjausten rahoitukseen.	Rakennetun ympäristön korjaustarpeet kasvavat vanhoissa kerrostalolähiöissä ja pientaloalueilla.	Yhdyskuntien rakennetun alueen kasvu hidastuu noin kolmanneksella vuoteen 2040 mennessä.	Taajamien viher- ja sinirakenteen tärkeimmät osat säilytetään ja laatua parannetaan .
Etätöiden ja ikääntymisen myötä asuinalueilla vietetty aika lisääntyy. Virkistysmahdollisuuksien ja lähipalvelujen merkitys kasvaa.	Asuinalueiden eriytyminen jatkuu kaupunkiseuduilla mm. huono-osaisuuden kasautuessa.	Täydennysrakentaminen kuluttaa viheralueita , vaikka jo rakennettujen alueiden uusiokäyttö ja viherryttäminen lisääntyvät.	Ilmastonmuutos lisää myrskyjä, tulvia, kuivuusjaksoja ja tukalia helteitä. Muutoksiin sopeutuminen edellyttää mm. luontopohjaisia ratkaisuja.
<i>Asuinalueet, eriytymiskehitys</i>		<i>Maankäyttö, viher- ja vesialueet</i>	

Aluerakenteen kehitykseen liittyy useita erilaisia epävarmuustekijöitä ja vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Kehitys voi ylittää tai alittaa perusrakentamisen trendin monien eri syiden vuoksi. Yhdyskuntien tiivistyminen voi jatkua ja painottua hyvin keskeisille sijainneille tai hajautuminen voi lisääntyä, kun etätöiden lisääminen lisää tilantarvetta kotona eikä työpaikalle tarvitse kulkea päivittäin. Täydennysrakentaminen voi sijoittua lähinnä jo rakennetuille alueille tai uudisrakentamiseen voidaan tarvita runsaasti metsä- ja peltoalueita. Asuntotuotannossa maahanmuutto ja ikääntyminen voivat lisätä kerrostalopainotusta tai asumistavoitteet voivat suuntautua enemmän rivi- ja omakotitaloihin. Asuntojen uudistuotanto voi pysyä pitkällä tähtäimellä korkealla tasolla tai painopiste voi suuntautua korjausrakentamiseen.

Kaupunkikeskustojen asema voi vahvistua ajanvieton ja asumisen paikkoina tai niiden vetovoima voi hiipua. Työpaikka-alueilla voi tapahtua paljon uusiutumista tai toimitilarive voi vähentyä. Kestävien kulkutapojen osuus voi kasvaa merkittävästi tai sähköautojen yleistyminen voi viedä kulkutapojen painopistettä autoiluun. Kehysalueella ja maaseudulla matkaketjujen kehittäminen voi lisätä

joukkoliikenteen käyttöä tai autoriippuvuus voi edelleen kasvaa. Asuinalueiden eroja saatetaan pystyä tasoittamaan tehokkaasti tai eriytyminen voi kiihtyä entisestään. Kaupunkiseutujen viheralueet voivat vähentyä merkittävästi täydennysrakentamisen ja uusien elinkeinohankkeiden takia tai viheralueet pystytään säilyttämään ja rakennettuja alueita pystytään viherryttämään.

Kuvio 20. Yhdyskuntarakenteen vaihtoehtoisia kehityskulkuja perusuran muuttujissa tapahtuneen vaihtelun, PERUS-SKENE-hankkeen tulosten pohjalta ja kehityskuvatyon yhteydessä saadun palautteen perusteella täydennettynä. Lähde: PERUS-SKENE-hankkeen loppuraportti.

		Yhdyskuntarakenteen perusura			
		Taajamien kehitys		Asuminen ja asutokanta	
Keskusta-alueet ja työpaikka-alueet	Yhdyskunnat tiivistyvät keskustojen ympärillä. Pienemmillä seuduilla vajaakäyttöä kauempana sijaitsevilla lähiöissä.	Yhdyskuntien hajautuminen lisääntyy uudelleen, kun etätyö ja tilantarve houkuttelevat asukkaita pientaloalueille kauemmas keskustoista.	Kerrostalarakentamisen suosiota kiihdyttää nopeutunut maahanmuutto ja ikääntyminen. Asuntojen keskikoko kuitenkin kasvaa.	Asuntokysyntä kohdistuu kerrostaloja enemmän rivi- ja pientaloasuntoihin, joissa kehitetään erilaisia kaupunkipientalojen malleja.	Liikkinen
	Täydennysrakentaminen yleistyy voimakkaasti ja kohdistuu jo rakennetuille alueille, jotta kaupunkivihreää voidaan säästää.	Uusi rakentaminen sijoittuu pääosin metsä- ja peltoalueille, koska aiemmin rakennettujen alueiden uusiokäyttö on liian haastavaa.	Asuntojen uudistuotanto elpyy ja säilyy korkealla tasolla. Uudet asunnot houkuttelevat. Vanhoja asuntoja jää yhä enemmän tyhjilleen.	Asuntojen uudistuotanto vähenee korkeiden kustannusten vuoksi. Painopiste siirtyy vanhojen asuntojen kunnostamiseen.	
	Keskustojen elävyys lisääntyy lähiasutuksen kasvaessa sekä ajanviettoon ja elämyksiin liittyvien palvelujen korostuessa.	Suurissa kaupungeissa alakeskukset ja kauppa-keskukset, etätyö ja verkkokauppa syövät keskustojen vetovoimaa.	Tiivistävässä kaupungeissa kestävät kulkutavat yleistyvät merkittävästi. Joukkoliikennettä parannetaan. Myös sähköpyörä korvaa autoa työmatkoilla.	Sähköautojen yleistyminen lisää henkilöauton kulkutapa-osuutta. Matkat sujuvat autolla helpoiten, kun matkakohteet ovat seudun eri puolilla.	
	Työpaikka-alueilla on paljon uutta toimitilarakentamista, joka liittyy uusien kasvualojen kehitykseen sekä toimi- ja tuotantotilojen modernisointiin.	Toimitilojen tarve pienenee, kun työtä tehdä kotona ja toimistotilaa hyödynnetään tehokkaammin. Vanhoja toimitilarakennuksia tyhjenee.	Kaupunkien kehysalueella ja maaseudun keskuksissa joukkoliikenteen matkakettujen sujuvuutta ja liityntä-pysäköintiä parannetaan.	Palvelujen keskittyminen ja heikentynyt saavutettavuus sekä matkailun ja vapaa-ajan asumisen yleistyminen lisäävät henkilöauton käyttöä.	
	Asuinalueiden eriytymistä pystytään rajoittamaan määrätietoisella asunto-politiikalla ja kaavoituksella.	Monet asuinalueet joutuvat kurjistumisen kierteeseen ja paremmin toimeen tulevat omistusasujat muuttavat pois.	Täydennysrakentaminen ja uudet elinkeinoalueet ja infrahankkeet nakertavat merkittävästi viheryhteyksiä.	Kaupunkien viheralueet säilytetään pääosin ennallaan kansallisen ja EU-tason ohjauksen tukemana.	
	Asuntojen peruskorjaukset ja energiauudistukset tuovat kysyntää rakennusallalle ja rakennuskantaa kunnostetaan kattavasti.	Energiaköyhyys lisääntyy ja osa asuinalueista jää korjaamatta, kun rahoituksen saanti on vaikeaa ja asunnoista osa on tyhjinä.	Vihreän siirtymän investoinnit lisäävät merkittävästi maankäytön muutoksia elinkeinoalueilla yhdyskuntien reunoilla.	Maankäytön muutosten netto-nollatavoite johtaa viherryttämiseen rakennusten pihoilla, liikennealueilla ja julkisilla alueilla.	
		Asuinalueet, eriytymiskehitys		Maankäyttö, viher- ja vesialueet	

2.3 Alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävyys

Alue- ja yhdyskuntarakenteella on erilaisia vaikutuksia ekologiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen kestävyys. Osa muutoksista on edullisia tietyn kestävyystavoitteen näkökulmasta, mutta samaan aikaan haastavia toisen tavoitteen kannalta. Kestävän rakenteen tavoittelussa joudutaan hakemaan parasta kokonaisratkaisua.

Rakennetussa ympäristössä ympäristövaikutusten painopiste on siirtymässä rakennusten käytön aikaisista päästöistä aiempaa enemmän uudisrakentamisen päästöihin. Rakennuskannan lämmityksen aiheuttamat kasviuonekaasupäästöt vähenevät, koska sähkö ja kaukolämpö muuttuvat vähäpäästöisemmiksi ja rakennusten energiatehokkuus kehittyy uudisrakentamisen säännösten ja korjausrakentamisen kautta. Rakennusmateriaalien valmistamisen päästöt vähenevät hitaammin kuin lämmityksen päästöt. Myös maankäytön muutosten ja infrastruktuurin merkitys ympäristövaikutuksissa korostuu. Liikenteessä kasviuonekaasupäästöt vähenevät ajoneuvojen käyttövoimamurroksen vuoksi, vaikka itse liikennesuorite ja kulkutapajakauma pysyisivät suhteellisen muuttumattomina.

Uudisrakentaminen vastaa sekä aluerakenteen että yhdyskuntarakenteen kehityksestä nouseviin tarpeisiin. Uusia asuntoja rakennetaan vuosittain noin puolet enemmän kuin asuntokuntien määrä kasvaa, mikä tarkoittaa sitä, että merkittävä osa asuntokantaa jää vuosittain tyhjilleen. Tyhjenemisen lisäksi asumisväljyyks kasvaa väestöään menettävillä alueilla, kun monissa aiemmin perheiden käytössä olleissa asunnoissa asuu enää vain yksi tai kaksi henkilöä. Väestön keskittyminen kaupunkiseuduille selittää osan uudisrakentamisesta ja tyhjenemisestä. Osa kehityksestä aiheutuu väestön muutoksista kuntien ja seutujen sisällä, kun taajama- väestön osuus on kasvanut ja uusia asuntoja on tarvittu vastaamaan nykyhetken asumistarpeisiin.

Yhdyskuntarakentamisen päästövaikutuksia voidaan vähentää ennakkoinnilla ja hallitulla suunnittelulla. Kaupungistumiskehityksen nopea ja merkittävä kiihtyminen lisää selvästi ympäristövaikutuksia kiihtyvän uudisrakentamisen ja nopeutuvan tyhjenemisen ja vajaakäytön kautta. Kaupunkirakentaminen kohdistuu pääosin tiiviille alueille, jossa kerrostalotuotannon osuus on suuri ja asuntojen keskikoko melko pieni, mikä toisaalta vähentää uudistuotannon päästövaikutuksia kerrosneliometriä kohden.

Sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta kaupungistumiskehitys ylläpitää seutujen välisiä kehityseroja. Väestönkasvun keskittyminen aiempaa harvemmille seuduille vaikuttaa alueiden edellytyksiin tuottaa palveluja asukkaille. Mikäli palvelut keskittyvät pääsääntöisesti keskuksiin, palveluiden tasapuolinen saatavuus suurten kaupunkiseutujen ja maakuntakeskusten ulkopuolella vaarantuu. Lapsiperheiden asema maaseudulla heikkenee, mikäli kouluverkko harvenee lasten määrän pienentyessä.

Etäisyys on merkittävä kustannustekijä ihmisille maaseudulla ja väljästi rakennetuilla kaupunkialueilla. Autoriippuvilla alueilla liikkumisen kustannuksissa tapahtuvat muutokset saattavat heikentää ihmisten taloudellista tilannetta. Pitkät

etäisyydet vaikuttavat merkittävästi ajankäyttöön ja sitä kautta hyvinvointiin. Digitaaliset ratkaisut saattavat helpottaa liikkumisen haasteita, mutta erityisesti ikääntyvän väestön kohdalla nopeasti kehittyvien uusien digitaalisten välineiden käyttö saattaa olla este palvelujen käyttöönololle.

Lähitulevaisuuden merkittävimpiä sosiaalisen kestävyyskysymyksiä ovat ikääntyneiden palvelutarpeiden ratkaisut. Alueiden välille syntyy helposti eroja palvelutasossa, hoitajien riittävydessä ja asuinympäristöjen ikäystävällisyydessä.

Vihreän siirtymän myötä yhteiskunnassa tapahtuu nopeita muutoksia, joilla on monia alueellisia vaikutuksia. Yksilölle ne voivat näkyä esimerkiksi muutoksina asumisen tai liikkumisen kustannuksissa. Alueiden eroista johtuen näiden muutosten vaikutukset voivat kohdentua hyvin eri tavoin. Monissa tilanteissa saavutetaan hyötyjä ja säästöjä, mutta myös negatiivisia vaikutuksia syntyy. Näitä voivat olla esimerkiksi energiaköyhyys, liikkumisköyhyys sekä kiinteistöjen arvojen kehityserot.

Väestön keskittyminen kaupunkiseuduille tuo enemmän ihmisiä alueille, joissa on monipuoliset liikkumismahdollisuudet eri kulkumuodoin ja valtakunnallisella tasolla useampi asuu alueilla, jossa on monipuoliset palvelut. Monipaikkaisuus voi tasoittaa alueiden välisiä kehityseroja. Monipaikkaisuus tuo yksilöille enemmän valinnan mahdollisuuksia valita oma asuin- tai työpaikka eri alueiden välillä ja se mahdollistaa monille hyvinvointia lisääviä vapauksia työn ja vapaa-ajan sijaintien valintaan.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla täydennysrakentaminen muuttaa lähiympäristöjä, mikä vaikuttaa elinympäristöjen viihtyvyyteen. Kerrostaloasumisen lisääntyminen kasvattaa yhteisten viher- ja virkistysalueiden merkitystä viihtyisyydestekijänä. Kasvavissa monimuotoistuvissa kaupungeissa yhteisöllisyyden kehittäminen muodostuu tärkeäksi sosiaalisen kestävyysedistämisen kannalta. Kaupunginosien eriytymisen hillitseminen ja turvallisuuden lisääminen ovat edellytyksiä sosiaalisesti kestäville kaupungeille. Asuntojen riittävyys, oikeanlainen asuntotuotanto sekä hintataso vaikuttavat merkittävästi ihmisten mahdollisuuksiin valita asuinpaikkansa kasvavassa kaupungissa.

Vanhenevan rakennuskannan ja infrastruktuurin korjaustarpeet tuovat merkittävän kustannuksen asukkaille. Ihmisten taloudelliset edellytykset sekä asuinpaikan sijainti vaikuttavat siihen, minkälaisen taloudellisen kuorman nämä investoinnit aiheuttavat. Mikäli kiinteistöjen arvokehitys on alueella negatiivista, investointeihin tarvittavan rahoituksen saanti voi olla hankalaa. Kasvualueilla asumisen kustannusten nousu kohdistuu eri tavoin erilaisissa elämänvaiheissa oleviin asukkaisiin.

Taloudellisen kestävyuden näkökulmasta kaupungistuminen tuo kasautumisetuja ja lisää talouskasvua. Toimialakohtaiset keskittymät edistävät tuottavuuden ja tuotannon kasvua ja toisaalta kaupunkialueen elinkeinorakenteen monipuolisuus yhtäältä ja kaupunkialueen suuruus toisaalta saavat aikaan tuottavuushyötyjä yritystoiminnalle. Kaupunkialueen kasvu lisää yritysten myyntiä ja houkuttelee edelleen uusia yrityksiä alueelle. Erityisesti tämä koskettaa paikallista kulutuskysyntää palvelevia yrityksiä. Korkeakoulutetun työvoiman saatavuus etenkin suuremmissa kaupungeissa lisää korkean tuottavuuden yritysten kasvumahdollisuuksia ja kasvattaa keskimääräistä tulotasoa.

Tasapainoisesti jakautunut asutus- ja työpaikkarakenne tuo edellytyksiä paikallisten resurssien hyödyntämiselle eri puolilla maata. Etenkin maa- ja metsätaloudessa, paikallisten raaka-aineiden tai osaamis pohjan varaan rakentuvassa teollisuudessa sekä matkailussa alueiden elinvoimaisuus ja palvelut tukevat elinkeinotoimintaa. Työvoiman heikko saatavuus ja alihankkijoiden puuttuminen voivat hidastaa yritysten kasvumahdollisuuksia. Nopea kaupungistuminen voi näin ollen myös heikentää taloudellista kestävyttä etenkin supistuvilla alueilla.

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen vaikuttaa merkittävästi kuntien ja hyvinvointialueiden talouden kestävyteen. Kunnallistekniikan ja katuverkon rakentamisen ja ylläpidon sekä koulukuljetusten ja vanhusten kotihoidon kustannukset riippuvat siitä, miten asutus ja muut toiminnot ovat sijoittuneet suhteessa toisiinsa. Lisäksi julkisten ja kaupallisten palvelujen sijoittuminen vaikuttaa asukkaiden liikkumistarpeisiin ja siihen, miten paljon tuloja jää käytettäväksi liikkumiskustannusten jälkeen paikallisten palvelujen käyttöön. Yhdyskuntarakenteen tiivistyminen parantaa taloudellista kestävyttä. Vajaakäyttöiset rakenteet kuormittavat taloutta monilla alueilla ja taloudellisen kestävyden näkökulmasta niitä on tarvetta karsia.

3 Kehittämiskuva – alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarpeet

3.1 Päämääränä kestävä kehitys tukeva alue- ja yhdyskuntarakenne

Suomi on sitoutunut tukemaan YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden (Agenda 2030) toteutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain (alueidenkäyttölaki 1.1.2025 alkaen) yleisenä tavoitteena on ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Kestävä on vain sellainen kehitys, jossa kaikki edellä mainitut ulottuvuudet on otettu huomioon siten että ne toteutuvat samanaikaisesti.

Kuvio 21. YK:n kestävä kehityksen tavoitteet. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta merkittävien on kestäviä kaupunkeja ja yhteisöjä koskeva tavoite 11. Muita keskeisiä tavoitteita ovat 3 (terveyttä ja hyvinvointia, 8 (ihmisarvoista työtä ja talouskasvua), 9 (kestävää teollisuutta, innovaatioita ja infrastruktuureja), 10 (eriarvoisuuden vähentäminen), 13 (ilmastotekoja) ja 17 (yhteistyö ja kumppanuus).



Kestävän kehityksen perusehtona on luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttaminen pitkällä aikavälillä luonnon kantokykyyn. Alue- ja yhdyskuntarakenteen ekologinen kestävyys edellyttää ilmastonmuutoksen hillintää, rakennetun ympäristön hiilineutraalisuutta ja resurssitehokkuutta, kestävästä liikkumisesta, luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta sekä ympäristön, maaperän, vesien ja ilman hyvän tilan saavuttamisesta.

Sosiaalinen ja kulttuurinen kestävyys edellyttää yhdenvertaisia mahdollisuuksia hyvinvointiin eri alueiden ja väestöryhmien välillä, hyvinvoinnin edellytysten siirtymistä sukupolvelta toiselle sekä aineettoman ja aineellisen kulttuuriperinnön turvaamisesta. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta keskeistä on ehkäistä ja lieventää alueiden välisen haitallista eriytymiskehitystä sekä yhdyskuntien sisällä että eri alueiden välillä. Tämä edellyttää erilaisten palvelujen kuten terveyspalvelujen ja koulujen saavutettavuutta ja sitä tukevaa keskus- ja palveluverkkoa ja liikennepalveluja, mutta myös asuin- ja elinympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta, häiriöttömyyttä ja viihtyisyyttä, sekä eri elämäntilanteisiin sopivia asumismahdollisuuksia ja kulttuuriperinteen säilymistä. Viheralueiden saavutettavuus on myös keskeinen tekijä elinympäristön laadun sekä ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta.

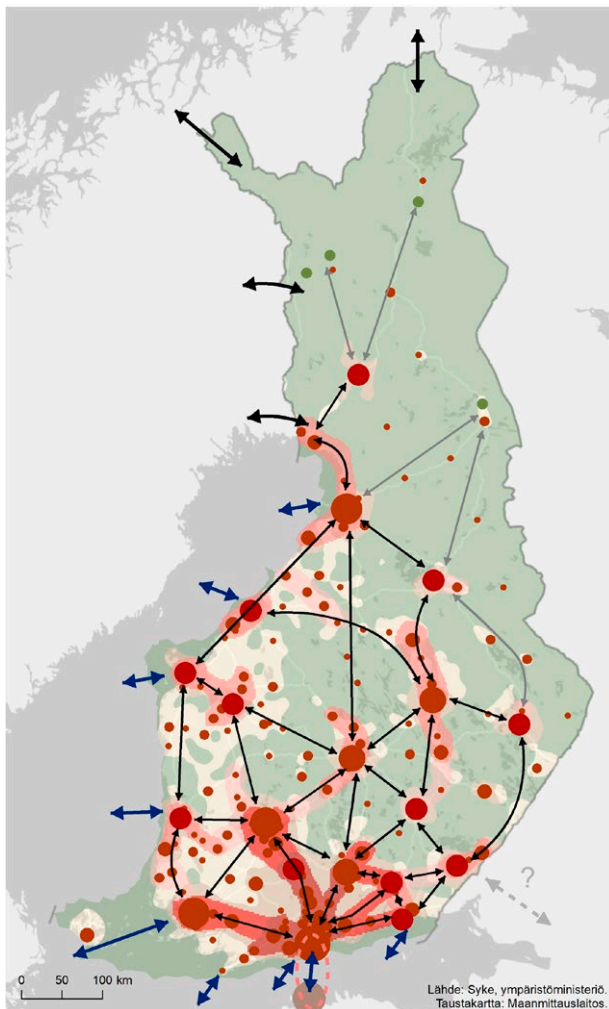
Taloudellinen kestävyys on sisällöltään ja laadultaan tasapainoista kasvua, joka ei perustu pitkällä aikavälillä velkaantumiseen tai varantojen hävittämiseen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen taloudellinen kestävyys edellyttää kansallisuusvarallisuutemme kannalta tärkeästä rakennetusta ympäristöstä huolehtimista ja sen resurssitehokasta käyttöä, tuottavia ja tehokkaita investointeja, elinkeinotoiminnan hyviä toimintaedellytyksiä ja uusiutumisen mahdollistamista, teknologiakehityksen ja hyvän saavutettavuuden mahdollistamista sekä raaka-aineiden saatavuuden turvaamisesta. Taloudelliseen kestävyteen vaikuttavat lisäksi uusiutuvan energiantuotannon edellytykset, energiatehokkuuden ja kiertotalouden mahdollisuudet sekä kulutus- ja tuotantotapojen muutokset ympäristölle vähemmän haitalliseen suuntaan.

YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden lisäksi Suomi on sitoutunut useiden kansainvälisten ympäristösopimusten tavoitteisiin ja toteutumiseen. Näitä ovat mm. kansainväliset ilmasto- ja luonnon monimuotoisuus sopimukset, ilmansuojelua, otsonikerrosta, kemikaaleja ja vaarallisia jätteitä, merten ja vesien suojelua sekä ympäristövaikutusten arviointia koskevat sopimukset. Suomea sitoo lisäksi EU:n ympäristölainsäädäntö.

3.2 Monikeskuksinen ja verkottunut aluerakenne

Suomen aluerakenne perustuu toimintakykyisiin keskuksiin, elinvoimaiseen maaseutuun sekä niiden keskinäiseen verkottumiseen ja monimuotoiseen vuorovaikutukseen. Seuraavassa on esitetty monikeskuksista ja verkottunutta aluerakennetta koskevat tavoitteet. Kartalla on esitetty merkittävimmät kansainväliset, valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset kesukset, kehityskäytävät ja yhteydet.

Kuvio 22. Monikeskuksista ja verkottuvaa aluerakennetta koskevat tavoitteet



- Aluerakennetta kehitetään tasapainoisesti Suomen eri alueiden vahvuudet hyödyntäen sekä tilanne ja ominaispiirteet huomioiden
- Digitalisaation mahdollistamalla paikka-riippumattomuudella parannetaan alue-rakenteen kestävyyttä
- Suurimpia kaupunkiseutuja ja maakunta-keskuksia kehitetään verkottuvan alue-rakenteen kansallisina ja kansainvälisinä solmukohtina ja oman vaikutus-alueensa keskuksina
- Kehittämisyöhykkeillä edistetään kaupunkiseutujen ja alueiden verkottumista ja työnjakoa
- Helsingin seutua ja muita Etelä-Suomen kaupunkiseutuja kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä verkostometropolina
- Seutukaupungit, maaseutu- ja matkailu-keskukset sekä erilaiset maaseutualueet hyödyntävät vahvuuksiaan vuorovaikutuksessa muiden alueiden kanssa
- Toimivat valtakunnalliset ja kansainväliset yhteydet tukevat aluerakenteen kestävyyttä ja alueiden elinvoimaa

3.2.1 Aluerakennetta kehitetään tasapainoisesti Suomen eri alueiden vahvuudet hyödyntäen sekä tilanne ja ominaispiirteet huomioiden

Aluerakenteen vallitsevana kehityssuuntana on kaupungistumisen jatkuminen sekä väestönkasvun ja työpaikkojen keskittyminen suurimmille kaupunkiseuduille. Pitkään jatkunut keskittymiskehitys vastaa osaltaan kiristyvän kansainvälisen kilpailun haasteeseen luoda mittakaavaetuja ja lisätä tuottavuutta. Toisaalta aluerakenteen eriytymisestä aiheutuu niin väestöltään kasvavilla kuin supistuvilla alueilla monia hyvinvointiin sekä taloudelliseen ja ekologiseen kestävyysliittymiä ongelmia, jotka voivat heikentää maan kilpailukykyä ja huoltovarmuutta.

Aluerakenteen eriytymisen lievittämiseksi on tärkeää edistää verkottuvaa aluerakennetta ja varmistaa Suomen aluerakenteen kokonaisuuden kehittyminen riittävän tasapainoisesti. Se on yhä tärkeämpää Suomen kansantalouden, erityisesti vientituloja tuottavien arvoketjujen kannalta tilanteessa, jossa Euroopan uusi teollisuuspolitiikka tulisi kattamaan koko tuotantoketjun harvinaisista raaka-aineista teolliseen tuotantoon sekä korkean osaamisen tutkimus- ja kehittämistoimintaan asti. Varsinkin vihreä siirtymä ohjaa entistä vahvemmin investointeja eri puolille maata.

Tasapainoinen aluerakenne vahvistaa Suomen turvallisuutta ja huoltovarmuutta edellyttäen, että huolehditaan alueiden välisistä yhteyksistä ja yhteyksistä ulkomaille. Suomen aluerakenteen tulevaisuuden suuntaamisen kannalta on huomiotava, että myös itäinen ja pohjoinen Suomi kytkeytyvät muuhun maahan ja toisiinsa liikenne-, tietoliikenne-, energia- ja muiden verkkojen kautta, eivätkä alueet jää vain pääkaupunkiseudulle suuntautuvien yhteyksien varaan. Aluerakenteen kehittämiseksi on jatkossa tarpeen kehittää itäisen ja pohjoisen ja muiden suuralueiden ylimatekunnallista alue- ja yhdyskuntarakennetta samalla tarkastelemalla liikennejärjestelmän kehittämistarpeita mm. Venäjän tilanteesta johtuen.

Suomen alueellinen monimuotoisuus ja erilaiset vahvuudet tarjoavat merkittäviä kehitysmahdollisuuksia aluerakenteen tasapainoisemmalle, verkottuvalle ja alueiden työnjakoa edistävälle kehitykselle. Alueiden erilaiset vahvuudet perustuvat elinkeino-, koulutus- ja palvelurakenteeseen, sijaintiin, luonnonvaroihin, osaamispääomaan, kulttuuriperintöön, liikennejärjestelmään ja kansainvälisiin yhteyksiin sekä paikallisiin olosuhteisiin. Vahvuuksiin perustuva aluerakenne hyödyntää elinkeinojen potentiaalia ja aluerakenteen tasapainoisempaa kehitystä sekä auttaa ehkäisemään liiallista keskittymistä ja vähentämään ihmisten ja alueiden välistä eriarvoisuutta. Paikkariippumattomat toiminnot muodostuvat

aiempaa keskeisemmiksi tekijöiksi alueiden kehityksessä. Syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden pitkistä etäisyyksistä ja ohuesta väestöpohjasta aiheutuvia haasteita voidaan lieventää viestintäyhteyksien ja -palvelujen kehittämällä ja monipaikkaisuudella.

Luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen on monilla alueilla tärkeä elinvoimatekijä ja tämä on tärkeä tunnistaa osana aluerakenteen tasapainoista kehittämistä. Ilmasto- ja luontokriisien ratkaiseminen edellyttää uusiutumattomien luonnonvarojen käytön vähentämistä, olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä ja siirtymistä kiertotalouteen sekä merkittäviä investointeja vihreään siirtymään kuten uusiutuvan energian tuotantoon. Niillä voidaan edistää myös omavaraisuutta, huoltovarmuutta sekä kokonaisturvallisuutta ja -taloudellisuutta. Suomen erityinen vahvuus on luonnon tarjoamissa monipuolisissa ekosysteemipalveluissa, jotka tarjoavat kehittämismahdollisuuksia kaikkialla maassa. Ekosysteemipalvelut ovat tärkeitä niin elinkeinojen kehittämisen, väestön hyvinvoinnin kuin ympäristön kestävyuden kannalta. Ekosysteemipalvelujen edellytyksinä ovat ekosysteemien hyvä tila, viher- ja vesialueiden fyysiset ja toiminnalliset yhteydet sekä luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Niiden hyödyntämisessä on tärkeää tunnistaa kunkin alueen erityispiirteiden asettamat haasteet ja mahdollisuudet. Ekosysteemipalveluiden kehittäminen edellyttää maakunnallisia ja valtakunnallisia kartoituksia esimerkiksi merkittävistä ekologisista yhteyksistä.

Valtakunnallista aluerakennetta on tarpeen kehittää erikokoisten keskusten ja maaseutualueiden muodostamana vuorovaikutteisena ja tasapainoisena verkostona siten, että pystytään hyödyntämään eri alueiden vahvuudet, sijaintitekijät ja voimavarat. Erityisen tärkeää on tunnistaa elinkeinoelämän kehitys ja tarpeet sekä luoda alueidenkäytölliset edellytykset elinkeinojen uusiutumiselle ja tuottavuuden parantamiselle ottaen huomioon tuotantotoiminnan arvoketjujen toimivuus alueiden välillä.

Aluerakenteen kehittämisen keskeinen lähtökohta on eri alueiden olosuhteet ja niistä johtuvat erityistarpeet. Väestöltään vähenevillä alueilla on tarpeen luoda edellytyksiä älykkäälle sopeutumiselle elinvoiman ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Kasvavilla kaupunkiseuduilla varaudutaan väestön kasvun edellyttämään asuntotuotantoon ja kasvun ohjaamiseen kestävällä tavalla.

Luonnon tarjoamat monipuoliset ekosysteemipalvelut ovat koko maan erityinen vahvuus aluerakenteen tasapainoisen kehittämisen kannalta. Ekosysteemipalveluiden kestävästä hyödyntämisestä on tarpeen huolehtia varmistamalla luonnon monimuotoisuus ja sen osana viher- ja vesialueiden fyysiset ja toiminnalliset yhteydet sekä luonnonvarojen kestävä käyttö.

Aluerakenteen kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota kokonaistaloudellisuuteen ja resurssitehokkuuteen hyödyntäen olemassa olevaa infrastruktuuria ja muita rakenteita mahdollisimman tehokkaasti.

Turvallisuuspoliittisiin uhkiin varautuminen edellyttää huolehtimista Suomen eri alueiden elinvoimaisuudesta, vakaudesta ja ihmisten elintasosta sekä maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden toimintaedellytysten varmistamista alueidenkäytössä.

3.2.2 Digitalisaation mahdollistamalla paikkariippumattomuudella parannetaan aluerakenteen kestävyyttä

Digitalisaation ja teknologiakehityksen myötä monet toiminnot ovat siirtyneet tai siirtymässä tietoverkkoihin. Paikkariippumattomuudella voidaan pienentää aluerakenteen polarisaation aiheuttamia vaikutuksia ja hyödyntää olevaa rakennuskantaa ja infrastruktuuria. Koronapandemia nopeutti digitalisaatiokehitystä ja sen myötä paikkariippumattomuutta ja monipaikkaisuutta. Erityisesti etätyö ja verkkokauppa voimistuivat. Muutoksella on merkittäviä vaikutuksia työntekoon ja yritystoimintaan, palveluihin ja asumiseen, ihmisten liikkumistarpeisiin ja -käyttäytymiseen sekä laajemmin liikennejärjestelmään.

Maaseudun rakennemuutokseen sopeudutaan paikkariippumattomuudella ja kestävää monipaikkaisuutta edistämällä. Fyysinen saavutettavuus voidaan osin korvata tietoverkkojen mahdollistamalla vuorovaikutuksella ja etätoiminnoilla. Kestävän aluerakenteen kannalta ratkaisevaa on edistää sekä päivittäistä arki-liikkumiseen perustuvaa fyysistä että viikoittaista, osin digitaalisisiin yhteyksiin perustuvaa saavutettavuutta monipuolisen työ- ja koulutustarjonnan keskuksiin.

Etätyön myötä kasvaneella paikkariippumattomuudella on merkittäviä vaikutuksia asuntojen ja toimitilojen tilatarpeeseen. Tämä edellyttää rakennuskannan käyttötarkoituksen muutoksia vastaamaan muuttuneeseen tilanteeseen tai uusien

muuntojoustavimpien tilojen rakentamista. Erityisen voimakkaana vaikutukset kohdentuvat kaupunkiseutujen keskustoihin, joissa etätyön ja verkkokaupan voimistuminen ovat merkittävästi vähentäneet keskusten kaupallista kysyntää.

Teknologinen kehitys haastaa tulevana vuosikymmeninä kestävä liikuttamisen määrittelyn. Paikkariippumattomuuden kehitys on osa muutosta sen ja vaikutuksista alue- ja yhdyskuntarakenteeseen tarvitaan lisää seuranta- ja ennakoititietoa. Nykyiset seurantatiedot eivät tunnista riittävästi ilmiötä.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on tärkeää ottaa huomioon ja edistää digitalisaation ja teknologiakehityksen mahdollisuuksia saada palveluja, asua, työskennellä ja opiskella paikkariippumattomasti. Toimivat ja maan kattavat viestintäyhteydet ovat keskeinen keino parantaa paikkariippumattomuuden edellytyksiä ja tarjota mahdollisuuksia myös väestöltään supistuvien alueiden elinvoiman ylläpitämiselle ja yhdyskuntarakenteen kantokyvyille sekä palvelujen saatavuudelle.

Paikkariippumattomuuteen ja monipaikkaisuuden vaikutuksiin on tarpeen varautua aluerakenteen kehittämisessä ja alueidenkäytössä. Keskeistä on mm. luoda asumisen, työnteon ja vapaa-ajan asumisen kausiluonteisuuden huomioon ottavia joustavia ja mukautumiskykyisiä sekä jo olemassa olevia rakenteita mahdollisimman tehokkaasti hyödyntäviä ratkaisuja. Monipaikkaisuuteen liittyvää tilastointia, seuranta- ja vaikutusten arviointia on tarpeen kehittää.

Alueidenkäytössä vapaa-ajan asutusta ja matkailutoimintoja on tärkeää suunnata mahdollisuuksien mukaan tukemaan maaseudun taa-
jamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuurin hyväksikäyttöä. Kestävien kulkutapojen käyttöä sekä päästöttömän liikuttamisen edellytyksiä on tarpeen vahvistaa lisääntyneillä vapaa-ajan matkoilla. Kustannus-
tehokkailla investoinneilla liikenne- ja viestintäyhteyksiin voidaan edistää monipaikkaisuuden kestävyttä.

3.2.3 Suurimpia kaupunkiseutuja ja maakuntakeskuksia kehitetään verkottuvan aluerakenteen solmukohtina ja oman vaikutusalueensa keskuksina

Kaupunkiverkoston kehittymisellä ja kattavuudella on Suomen olosuhteissa erityinen merkitys. Tasapainoisen ja eri alueiden vahvuudet hyödyntävän aluerakenteen kannalta on tärkeää huolehtia maan kattavan kaupunkiverkoston säilymisestä ja kehittämisestä. Alueellisesti kattava, erikokoisten keskusten verkosto takaa parhaiten väestön hyvinvoinnin ja alueellisten voimavarojen, vahvuuksien ja potentiaalien hyödyntämisen maan eri osissa. Suuret ja keskisuuret kaupungit eri puolilla maata toimivat verkottuvan aluerakenteen kansallisina ja kansainvälisinä solmukohtina, joilla on tiivis vuorovaikutus ympäröivien alueiden kanssa. Vahvoja kasvukeskuksia tarvitaan maan eri osiin, jotta keskukset voivat tuoda heijastusvaikutuksia mahdollisemman laajalle alueelle ja jotta kaupunkimaisten palvelujen ja toimintojen saatavuutta voidaan turvata maan eri osissa. Tällöin suurimpien keskusten sujuvien yhteyksien merkitys maan sisällä ja ulkomaille kasvaa.

Edellytykset ylläpitää ja kehittää aluerakennetta monikeskuksisena ovat Suomessa kohtuullisen hyvät, sillä koulutukseen, osaamiseen ja hyvinvointiin liittyvät palvelut ovat sijoittuneet suhteellisen tasapainoisesti eri puolille maata. Pääkaupunkiseudun lisäksi maassa on useita suuria ja kasvavia kaupunkikeskuksia ja jokaisessa maakunnassa on vähintään yksi merkittävä, toiminnoiltaan monipuolinen kaupunkikeskus. Näiden kaupunkien mahdollisuudet alueelliseen, kansalliseen ja kansainväliseen yhteistoimintaan vaihtelevat eri puolilla maata luoden niille erilaisia rooleja ja mahdollisuuksia. Samoin luonnonvarojen ja luonnonolosuhteiden hyödyntämisen edellytykset ja mahdollisuudet ovat erilaiset maan eri osissa.

Monikeskuksinen verkosto tukeutuu pitkälti nykyiseen aluerakenteeseen ja infrastruktuuriin. Kun keskusten asemassa ja niiden välisissä suhteissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia, on tärkeää huolehtia, että aluerakenteen kokonaisuus ja kaupunkiverkosto kehittyy tasapainoisesti. Kullakin keskuksella ja alueella on omat erityispiirteensä ja vahvuutensa. Erikoistuneet ja toisiaan täydentävät alueet muodostavat monimuotoisen kokonaisuuden, joka pystyy sopeutumaan muutokseen ja uusiutumaan. Hyvät yhteydet mahdollistavat synergioiden syntymisen alueiden välillä. Kaupunkiseutujen on oltava yhdyskuntarakenteeltaan toimivia, elinympäristöltään vetovoimaisia ja hyvin saavutettavia.

Valtakunnallista aluerakennetta ylläpidetään ja kehitetään pitkällä tähtäimellä monikeskuisena ja edistetään vahvaa, yhtenäistä ja työnjaoltaan toimivaa kaupunkiverkostoa, jossa eri keskuksat ja alueet tukevat toinen toisiaan.

Suurimpia kaupunkiseutuja ja maakuntakeskuksia on tarpeen kehittää aluerakenteen valtakunnallisina, alueellisina ja kansainvälisinä solmu-kohtina, osaamiskeskittyminä sekä monipuolisina asumisen, palvelujen ja elinkeinojen alueina.

Suurimpien kaupunkiseutujen ja maakuntakeskusten kehittämiseen ja profilointiin panostetaan niiden erityispiirteiden, vahvuuksien ja sijaintitekijöiden perusteella. Alueidenkäytössä vahvistetaan niiden roolia vihreän siirtymän, kiertotalouden ja uudenlaisten osaamiskeskittymien ja innovaatio toiminnan ekosysteemien edistämässä sekä huolehditaan yhdyskuntarakenteen toimivuudesta ja elinympäristön laadusta.

3.2.4 Kehittämisyöhykkeillä edistetään kaupunkiseutujen ja alueiden verkottumista ja työnjakoa

Kaupunkiseutujen keskinäistä verkottumista voidaan edistää hyviin liikenne-yhteyksiin perustuvilla kehittämisyöhykkeillä. Kehittämisyöhykkeen kaupunkien ja muiden keskusten välillä on paljon esimerkiksi työssäkäyntiin, opiskeluun, yritystoimintaan ja palvelujen käyttöön liittyviä yhteyksiä ja liikkumista. Kaupunkien väliin jäävät alueet pyrkivät hyötymään sijainnistaan ja pääsemään mukaan keskusten väliseen työnjakoon. Kehittämisyöhykkeet kytkevät keskuksia ja niiden vaikutusalueita toisiinsa sekä edistävät ja suuntaavat yhteistyötä. Vyöhykkeitä kehittämällä voidaan muodostaa toiminnallisesti vahvempia markkina- ja yhteistoiminta-alueita ja suuralueita. Myös mahdollisuudet yhä erikoistuneempien palveluiden kehittämiseen ja tarjoamiseen paranevat. Liikennepalvelut ja -yhteydet luovat yrityksille mahdollisuuden optimoida sijaintia tarpeen mukaan. Mahdollisuudet vyöhykkeiden toiminnalliseen monipuolisuuteen vaihtelevat eri puolilla maata. Parhaimmat ne ovat eteläisessä Suomessa, jossa keskusverkko on verrattain tiheä. Vyöhykkeinä kehittyviä alueita on myös isojen kaupunkien ulkopuolella perustuen luonnonolosuhteisiin tai esimerkiksi eri elinkeinosektoreihin, kuten matkailuun, mineraaleihin tai teollisuuteen ja kiertotalouteen.

Vyöhykkeisiin tukeutuvan kaupunkiseutujen ja alueiden yhteistyön tavoitteena on vahvistaa suunnitelmallisesti alueiden toimintaedellytyksiä ja vetovoimaa toimintojen sijoittumiseen, liikennejärjestelmän käytön tehostamiseen tai esimerkiksi lähiruoan tuotantoon ja matkailun kehittämiseen liittyen. Vyöhykkeisiin perustuvassa kehittämisessä olennaista on yhteisen strategisen näkemyksen etsiminen yli hallinnollisten rajojen, jotta kehittämiskäytännöissä vältetään osio-optimoinnin vaaralta. Paras pohja kehittämiselle muodostuu, kun keskusten ja alueiden välillä on riittävästi erilaista vuorovaikutusta ja kehittämispotentiaalia. Alueellisen vuorovaikutuksen tarkastelu on siksi tarpeellista vakiinnuttaa osaksi aluerakenteen kehittämistä. Ekotehokkuuden näkökulmasta huomiota tulee suunnata yhtä aikaa liikkumistarpeen vähentämiseen ja liikennejärjestelmän tehostamiseen. Infrastruktuurin ja logistiikan suunnittelussa tulee huomioida kaikki liikenneverkostot sekä liikkumismuodot sekä vyöhykkeen sisällä että sen ulkopuolella.

Kehittämisvyöhykkeillä kytketään kaupunkiseutuja vaikutusalueineen toisiinsa sekä edistetään ja suunnataan yhteistyötä. Vyöhykkeitä kehittämällä voidaan muodostaa toiminnallisesti vahvempia markkina- ja yhteistoiminta-alueita.

Kehittämisvyöhykkeitä on tärkeää tunnistaa eri aluetasoilla ja hyödyntää niitä erityisesti investointien houkuttelussa ja eri toimijoiden yhteistyön lisäämisessä yli hallinnollisten rajojen. Vyöhykkeiden kautta pyritään hahmottamaan alueiden välisiä virtoja ja kytkentöjä ja niihin liittyviä kehittämismahdollisuuksia.

Kehittämisvyöhykkeitä kehitetään alueiden vahvuuksista syntyvien temaattisten kokonaisuuksien varaan perustuen kansallisen ja alueellisen tason toimijoiden yhteisiin intresseihin ja sitoutumiseen. Yhteisiä mahdollisuuksia löytyy esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä osaamisen ja elinkeinojen kokonaisuuksista.

Kehittämisvyöhykkeillä on tarpeen kiinnittää huomiota liikkumistarpeen vähentämiseen ja liikennejärjestelmän toimivuuteen sekä kestävien liikkumismuotojen edistämiseen.

3.2.5 Helsingin seutua ja muita Etelä-Suomen kaupunkiseutuja kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä verkostometropolina

Globaalitaloudessa elinvoimaisilla ja aktiivisilla metropoleilla on merkittävä vaikutus koko maan kansainväliselle kilpailukyvyille. Suomessa Helsingin seutu kattaa maan väestöstä neljänneksen ja bruttokansantuotteesta kolmanneksen, joten sen alueidenkäytön ja aluerakenteen ratkaisulla on poikkeuksellisen suuri merkitys koko maan tulevalle kehitykselle. Kansainvälisenä metropolina Helsingin seutu kilpailee Euroopan muiden metropolien kanssa yritysten ja työvoiman houkutte- lussa, tuottavuudessa ja innovaatiossa sekä asukkaiden hyvinvoinnissa. Suomessa metropolikehitystä ja kansainvälistä kilpailukykyä voidaan vahvistaa Etelä-Suomen kaupunkiseutujen vuorovaikutukseen ja toimivaan liikennejärjestelmään perustuen verkostometropolia kehittämällä. Tämä edellyttää Etelä-Suomen maakuntien, kuntien sekä valtion ja muiden toimijoiden ylimatekunnallista alue- ja yhdyskunta- rakenteen sekä liikennejärjestelmän suunnittelua.

Helsingin seudulta avautuvat hyvien liikenneyhteyksien myötä koko maan kannalta tärkeimmät kehittämisvyöhykkeet sekä rannikonuuntaisesti että sisämaahan ja edelleen Tallinnaan, Tukholmaan ja laajemmin Itämeren alueelle. Etelä-Suomen alueella, jossa keskusverkko on verrattain tiheä, vyöhykkeet tarjoavat erinomaiset mahdollisuudet alueen toiminnallisesti vahvojen kaupunkiseutujen monipuoliseen yhteistyöhön ja työnjakoon. Helsingin seutu ja Etelä-Suomen muut suurimmat kaupunkikeskukset, kuten Tampere, Turku, Lahti, Hämeenlinna, Kouvola ja Kotka sekä kaupunkien väliset maaseutualueet ovat kytkeytyneet toiminnallisesti yhdeksi vuorovaikutusalueeksi. Uudet ja parantuneet raide- ja moottoritieyhteydet sekä etätyön yleistymisen ovat mahdollistaneet aiempaa pitemmät työmatkat ja seutujen välinen työssäkäynti on yleistynyt metropolialueella ja on yhä enemmän viikoittaista. Helsingin seudun asukkaiden vapaa-ajan asunnoista hyvin suuri osa sijaitsee seudun ulkopuolella ja vapaa-ajan asumisen alue ulottuu rannikolle ja Järvi-Suomen eteläosiin.

Verkostometropoli mahdollistaa aiempaa laajemman työ- ja asuntomarkkina- alueen ja tarjoaa erilaisia vaihtoehtoja yritysten ja asukkaiden sijoittumiseen. Tällöin myös Helsingin seudun nopea kasvu voi ohjautua tasapainoisemmin muille kaupunkiseuduille toimivien yhteyksien, erityisesti raideyhteyksien ulottuville. Kehittyvät raideyhteydet ja etätyön yleistymisen avaavat uusia kehittämismahdol- lisuuksia Etelä-Suomen aluerakenteelle ja alueidenkäytölle. Etelä-Suomen tiivistyvä yhteistyö ja työnjako vahvistavat Helsingin seudun kehittymistä koko maata palvelevana metropolikeskuksena ja mahdollistavat alueen muiden kaupunki- seutujen kehittymisen omiin vahvuuksiinsa perustuen.

Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi Etelä-Suomen verkostometropolia kehitetään Helsingin seudun ja alueen muiden toisiinsa lomittuvien työssäkäyntialueiden verkostona sekä kansainvälisesti houkuttelevana, kilpailukykyisenä ja hyvin saavutettavana eurooppalaisena metropolialueena.

Kehittyvien liikenne- ja viestintäyhteyksien ja matkaketjujen avulla Etelä-Suomen verkostometropoli kytkeytyy entistäkin tiiviimmin kaupungit ja ympäröivän maaseudun muodostamaksi viikoittaisen työssäkäynnin alueeksi.

Etelä-Suomen verkostometropolin kehityksen kannalta on tärkeää huolehtia liikennejärjestelmän palvelutasosta ja toimintavarmuudesta. Alueidenkäytössä on tämän vuoksi varauduttava tärkeän infrastruktuurin, kuten lähijunaliikenteen varikoiden ja raskaan liikenteen taukopaikkojen, tarpeisiin.

Etelä-Suomen verkostometropolia kehitettäessä huomioidaan Etelä-Suomen kaupunkiseutujen yhteydet muuhun Suomeen, Tallinnaan, Tukholmaan ja pitkällä aikavälillä Pietariin. Helsingin ja Tallinnan välinen kaksoiskaupunkikehitys edistää kansainvälisiä yhteyksiä ja mittakaavaetujen saavuttamista ylivaltiollisena työssäkäyntialueena.

3.2.6 Seutukaupungit, maaseutu- ja matkailukeskukset sekä erilaiset maaseutualueet hyödyntävät vahvuuksiaan vuorovaikutuksessa muiden alueiden kanssa

Maakunnat muodostavat toiminnallisesti ja taloudellisesti sekä alueen suunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Maakuntakeskusten ohella maakunnissa on erilaisia seutukaupunkeja ja maaseutukeskuksia sekä maaseutu-alueita ja usein myös matkailukeskuksia, joilla on oma tärkeä ja toisiaan täydentävä merkityksensä osana maakuntien ja koko maan verkottuvaa aluerakennetta. Vahvojen toiminnallisten alueiden kehittämiseksi on kiinnitettävä huomiota kunkin keskuksen ja maaseutualueen mahdollisuuksiin, tarpeisiin ja olosuhteisiin sekä keskinäiseen verkottumiseen. Digitalisaation ja paikkariippumattomuuden voimistuessa keskukset luovat suoria valtakunnallisia ja kansainvälisiä yhteyksiä, jolloin niiden kehitysmahdollisuudet paranevat.

Seutukaupungit ja muut maaseudun keskuksat tuottavat palveluja, tarjoavat opiskelupaikkoja ja toimivat työssäkäynnin keskuksina omilla vaikutusalueillaan. Seutukaupungit ovat keskenään erilaisia ja kehittyvät eri tavoin. Monissa seutukaupungeissa on erikoisosaamista ja teollista tuotantoa, joilla on kansallista ja kansainvälistä merkitystä. Seutukaupunkien ja maaseutukeskusten vahvuuksia ovat olemassa oleva infrastruktuuri ja asumisen kohtuuhintaisuus sekä elinympäristön laatu. Niiltä on usein myös hyvät liikenneyhteydet suurempiin keskuksiin. Näiden keskusten asemaa on tärkeä edistää osana koko maan ja maakuntien monikeskuksista verkostoa. Erityisesti tulee huolehtia niiden osaamisperustasta, osaavan työvoiman saatavuudesta, elinkeinoelämän monipuolisuudesta ja muille alueille suuntautuvien yhteyksien toimivuudesta. Osa keskuksista toimii vuorovaikutuksessa lähelle sijoittuvan suuren keskuksen kanssa, jolloin yhteistyötä ja työnjakoa on tarpeen tukea ja vahvistaa.

Maaseutualueiden vahvuutena on luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvä osaaminen ja yritystoiminta. Monilla alueilla palvelutuotannon merkitys maaseudun työllistäjänä on merkittävä. Maaseudun kehityksen pohjana ovat monipuolistuvat elinkeinot, jotka perustuvat kasvavaan biotalouteen, monipuolistuvaan elintarviketuotantoon ja energiantuotantoon. Maa- ja metsätalouden rinnalle nousee uudentyypisiä hajautettuun tuotantoon erikoistuneita yksiköjä. Alueellisia vahvuuksia hyödyntävä paikallinen ruoantuotanto vastaa kasvavaan kuluttajakysyntään ja tukee huoltovarmuutta. Maaseudun pienteollisuuden ja maatalouden omavaraisuus paranee, kun luonnon raaka-aineita hyödynnetään ravinteiden kierrätyksessä ja paikallisen bioenergian tuotannossa. Ruuan- tuotannossa on tärkeää säilyttää korkea omavaraisuustaso.

Maatalouden ja siihen liittyvän muun yritystoiminnan harjoittaminen kaupunkien ja muiden taajamien läheisyydessä on tulevaisuudessa merkittävä mahdollisuus lähiruoan tuottamiseen. Etätyöskentely ja -palvelut mahdollistavat palvelujen saatavuuden, ansiotyön ja yrittäjyyden sijainnista riippumatta. Kestävän ja luonnonläheisen maaseutu-asumisen edellytyksiä turvataan huolehtimalla alueiden luonto- ja kulttuuriympäristöstä, elinvoimaisuudesta ja yhteyksistä. Vapaa-aajan asuminen nousee maaseutualueiden voimavaraksi. Olemassa olevien matkailukeskusten ja -alueiden kehittäminen vahvistaa ja monipuolistaa palveluverkkoa alueellisesti ja myös valtakunnallisesti. Maaseudun paikalliskeskukset muodostavat kattavan keskusverkon, joka toimii peruspalvelujen tarjonnan runkona. Kustannustehokkailta liikkuvilla palveluilla korvataan tarvittaessa osa palveluista. Kaupunkien läheisellä maaseudulla on mahdollista hyödyntää kaupunkikeskusten työpaikka- ja palvelutarjontaa.

Maakuntia kehitetään toiminnallisesti yhtenäisinä alueina, joissa kaupunkien, maaseudun ja sen keskusten sekä matkailukeskusten välinen yhteistyö, verkostoituminen ja työnjako luovat kehitysmahdollisuuksia kaikille alueille. Maakuntien välistä aluerakenteen suunnitteluyhteistyötä on tarpeen vahvistaa, ja kiinnittää siinä huomiota liikennejärjestelmän toimivuuteen ja hyvinvointialueiden palvelujen saatavuuteen.

Seutukaupunkeja kehitetään maakuntien kakkoskeskuksina, seutunsa ja talousalueensa keskuksina, jotka pystyvät tarjoamaan elinkeinoelämälle kasvualustan sekä toimimaan palvelujen ja osaamisen keskuksina vaikutusalueellaan. Keskeisiä toimia osaavan työvoiman saatavuuteen ovat saavutettavuuden, osa-aikaisen etätöiden sekä vuokra-asuntojen tarjonnan lisääminen sekä asuntokannan korjausrakentamisen tukeminen asuntojen vakuusarvojen kehitys huomioiden.

Maaseudulla ja saaristoalueilla on tarpeen kiinnittää huomiota elinkeinotoiminnan ja muun toimintapohjan säilymiseen ja monipuolistamiseen. On tärkeää huomioida maataloustuotannon edellytykset alueidenkäytön suunnittelussa ja turvata riittävät alueet maatalouden käyttöön.

Luontomatkailuun kohdistuvaa kysyntää voidaan hyödyntää varsinkin Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä saaristossa, joissa matkailukeskuksilla on merkittävä rooli osana harvaan asuttujen alueiden palveluverkkoa. Matkailukeskusten ja -alueiden verkottumista ja vapaa-ajan käytön vyöhykkeiden kehittämistä tukemalla on mahdollista muodostaa toimivia ja vetovoimaisia palvelukokonaisuuksia.

3.2.7 Toimivat valtakunnalliset ja kansainväliset yhteydet tukevat aluerakenteen kestävyttä ja alueiden elinvoimaa

Liikennejärjestelmä ja liikkuminen ovat merkittävässä roolissa vihreässä siirtymässä eli ilmastonmuutoksen hillinnässä ja kestävyyskriisin ratkaisemisessa. Myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa liikenteellä ja liikenneinfrastruktuurilla on merkitystä. Liikennettä irrotetaan fossiilisesta energiasta sekä käyttövoimamuutoksilla että kulkutapasiirtymällä. Erityisesti jälkimmäinen on vahvasti kytköksissä alueidenkäyttöön, jolla luodaan edellytykset kestäväälle liikkumiselle.

Tieliikenteen käyttövoimamurros seuraavien 1–2 vuosikymmenen aikana vaikuttaa siihen, miten eri liikennemuotojen kestävyys suhtaututaan kaupunkiseuduilla ja toisaalta niiden ulkopuolella. Liikennejärjestelmän kehittämisestä koko maan tasolla linjataan hallituskausittain laadittavassa valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (Liikenne 12). Alueidenkäytön kehityskuva pyrkii osaltaan tuomaan syötteitä ja ajatuksia tähän valmisteluun alueidenkäytön näkökulmasta.

Niin ympäristöllisen kuin taloudellisen kestävyyskin kannalta on syytä vahvistaa olemassa olevan, aluerakenteeseen kytkeytyneen liikenneinfrastruktuurin hyödyntämistä ja huolehtia siitä, että se vastaa kunnoltaan liikenteen tarpeita. Uusien merkittävien infrastruktuurien toteuttaminen aiheuttaa usein merkittävästi ilmastopäästöjä, joiden kompensointi liikenteestä aiheutuvilla päästövähennyksillä voi kestää hankkeesta riippuen kymmeniä vuosia. Myös luontokadon torjunnan vuoksi kokonaan uusien alueiden käyttöönottoa liikenteen tarpeisiin on syytä tehdä erittäin harkiten. Ns. neliporrasmallin mukaisessa ajattelussa uusia merkittäviä investointeja tehdään vain, jos olemassa olevan infran hyödyntämisen tehostamisella tai sen parantamistoimilla ei saavuteta liikenteen tarpeiden mukaista palvelutasoa. Malliin kuuluu olennaisesti myös liikennetarpeeseen vaikuttaminen infraan kohdistuvien kehittämispaineiden vähentämiseksi, missä alueidenkäytöllä on olennainen merkitys.

Kaupunkiseuduilla, erityisesti niiden ydinalueilla ja ainakin suurimpien kaupunkiseutujen välisessä henkilöliikenteessä on tulevaisuudessakin järkevää kehittää laadukasta joukkoliikennettä, koska tällä tuetaan ympäristön ja talouden kannalta kestävästä yhdyskunta- ja aluerakenteen kehitystä. Käyttövoimamurroksen ennakoidaan laskevan henkilöautoilun kustannuksia, minkä vuoksi joukkoliikenteen kilpailukyky kaupunkien välisessä pitkämatkaisessa liikenteessä olisi kiinnitettävä huomiota. Kaupunkiseutujen ja pienempienkin taajamien liikenteessä myös kävelyn ja pyöräilyn roolin on tarpeen vahvistaa liikenteen ympäristövaikutusten (mm. tilantarpeen) ja kustannusten hillitsemiseksi sekä niiden ihmisten terveyteen liittyvien positiivisten vaikutusten vuoksi. Muiden alueiden liikenteessä henkilöauton rooli säilynee Suomen kaltaisessa aluerakenteessa vahvana tulevinakin vuosikymmeninä. Autoilun muut negatiiviset ympäristövaikutukset eivät poistu hiilidioksidipäästöjen mukana, mutta tiiviisti asuttujen alueiden ulkopuolella autoliikenteen infran tilantarve on pienempi ongelma kuin esimerkiksi kaupunkien tai pienempien taajamien keskustoissa. Eri liikennemuotojen tavoiteltavaa roolia erilaisilla alueilla ja erilaisissa liikkumistarpeissa onkin syytä jatkossa pohtia ja selvittää, koska liikenteen sähköistyminen haastaa perinteistä näkemystä eri kulkumuotojen kestävydestä. Myös vähäpäästöisempi autoilu tarvitsee edelleen muita ympäristövaikutuksia hillitsevästä yhdyskunta- ja liikennesuunnittelua.

Käyttövoimamurros tulee jollain aikataululla koskemaan myös lentoliikennettä. Sähköinen tai muutoin fossiilisista polttoaineista rippumaton lentoliikenne voi tulevaisuudessa kehittyä yhdeksi kestäväksi ratkaisuksi Suomen sisäiseen liikkumiseen tai kansainväliseen liikenteeseen lähialueille. Suomen maantieteestä johtuen lentoliikenneyhteyksiä tarvitaan kansainvälisten yhteyksien lisäksi myös kotimaan sisällä. Liikennejärjestelmän kestävyys kannalta tavoiteltavaa kuitenkin olisi, että mahdollisimman monesta maakuntakeskuksesta olisi kokonaisuutena palvelutasoltaan lentoliikenteen kanssa kilpailukykyinen junayhteys. Kilpailukykyä olisi tässä hyvä ajatella laajemmin kuin vain matka-ajan näkökulmasta, koska matka-aikojen merkittävä lyhentäminen usein vaatii kalliita ja ympäristön kannalta ongelmallisia infraratkaisuja.

Viestintäyhteyksien kehityksen ja etätyön yleistymisen johdosta osa fyysisestä liikenteestä voi korvautua muilla yhteydenpidon muodoilla. Etätyö ja -asiointi muuttavat osan aiemmin päivittäin tapahtuneesta liikkumisesta viikoittaiseksi. Fyysisen liikenteen osittainen korvautuminen sähköisellä asiointilla edellyttää laadukkaita tietoliikenneyhteyksiä kattavasti koko maassa.

Väestönkasvun väheneminen ja sen keskittyminen vain muutamiin suuriin kaupunkiseutuihin vaikuttaa alueiden väliseen vuorovaikutukseen ja etenkin henkilöliikenteen tulevaisuuden tarpeisiin. Eteläisessä Suomessa Helsingin metropolialueen ja muiden keskusten välinen vuorovaikutus lisääntyy. Alueiden välisen vuorovaikutuksen kannalta esille nousevat myös yhteydet Helsingistä Pohjois-Suomen maakuntakeskuksiin sekä länsirannikolle. Kansainvälinen turvallisuustilanne ja siitä seurannut itäisen Suomen tilanteen muuttuminen nostavat itä-länsi-suuntaisten yhteyksien merkitystä niin henkilö- kuin tavaraliikenteenkin osalta.

Elinkeinorakenteen muutokset vaikuttavat elinkeinoelämän toimintojen ja työpaikkojen sijoittumiseen. Valtavirtana on palveluvaltaistuminen, mikä keskittää toimintoja kasvukeskuksiin ja osaltaan vähentää kuljetusten tarvetta. Pitkällä aikavälillä kuljetussuoritteiden ei ennusteta kasvavan nykyisestä. Kestävyysmurros ja vihreä siirtymä tuovat kuitenkin mukanaan uusia elinkeinoelämän toimintoja mm. biotalouden ja energiantuotannon sektoreille, joiden sijoittumisratkaisulla on merkitystä liikennejärjestelmän kehittämistarpeiden kannalta myös niillä alueilla, joilla väestökehitys on negatiivista. Matkailu on merkittävä liikennejärjestelmään vaikuttava elinkeino väestöään menettävillä alueilla erityisesti Pohjois-Suomessa.

Kansainvälisten yhteyksien osalta Venäjän käynnistämän sodan aiheuttama turvallisuusympäristön muutos ja Suomen NATO-jäsenyys korostavat entisestään Suomen Lapin ja Ruotsin ja Norjan välisten maaliikenneyhteyksien tärkeyttä. Vuoro-vaikutus Venäjän suuntaan näyttää menettävän merkitystään ehkä pidemmäksikin ajaksi.

Vihreä siirtymä lisää merkittävästi maankäyttötarpeita uusiutuvan energian kasvavasta tuotannosta ja siirtoverkkojen kehittämistarpeista johtuen. Uusiutuvan energiantuotannon kasvu aiheuttaa erityisiä haasteita sähköverkon tasapainolle niin Suomessa kuin kansainvälisestikin, sillä merkittävä osuus uusiutuvan energian tuotannosta sijoittuu etäälle energian kuluttajista.

Alueidenkäytön ratkaisulla on tärkeää tukea olemassa olevan liikenneinfrastruktuurin hyödyntämistä vahvistaen erityisesti suurten kaupunkiseutujen välisiä hyvään joukkoliikenteeseen perustuvia yhteyksiä.

Maan eri osien saavutettavuus myös kansainvälisesti on tärkeää niin henkilöliikenteen tarpeiden, elinkeinoelämän kuin kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuudenkin näkökulmasta. Tällä hetkellä korostuvat erityisesti tarpeet kytkeä itäinen Suomi muuhun maahan ja kansainvälisiin yhteyksiin sekä Pohjois-Suomen maayhteydet Ruotsiin ja Norjaan.

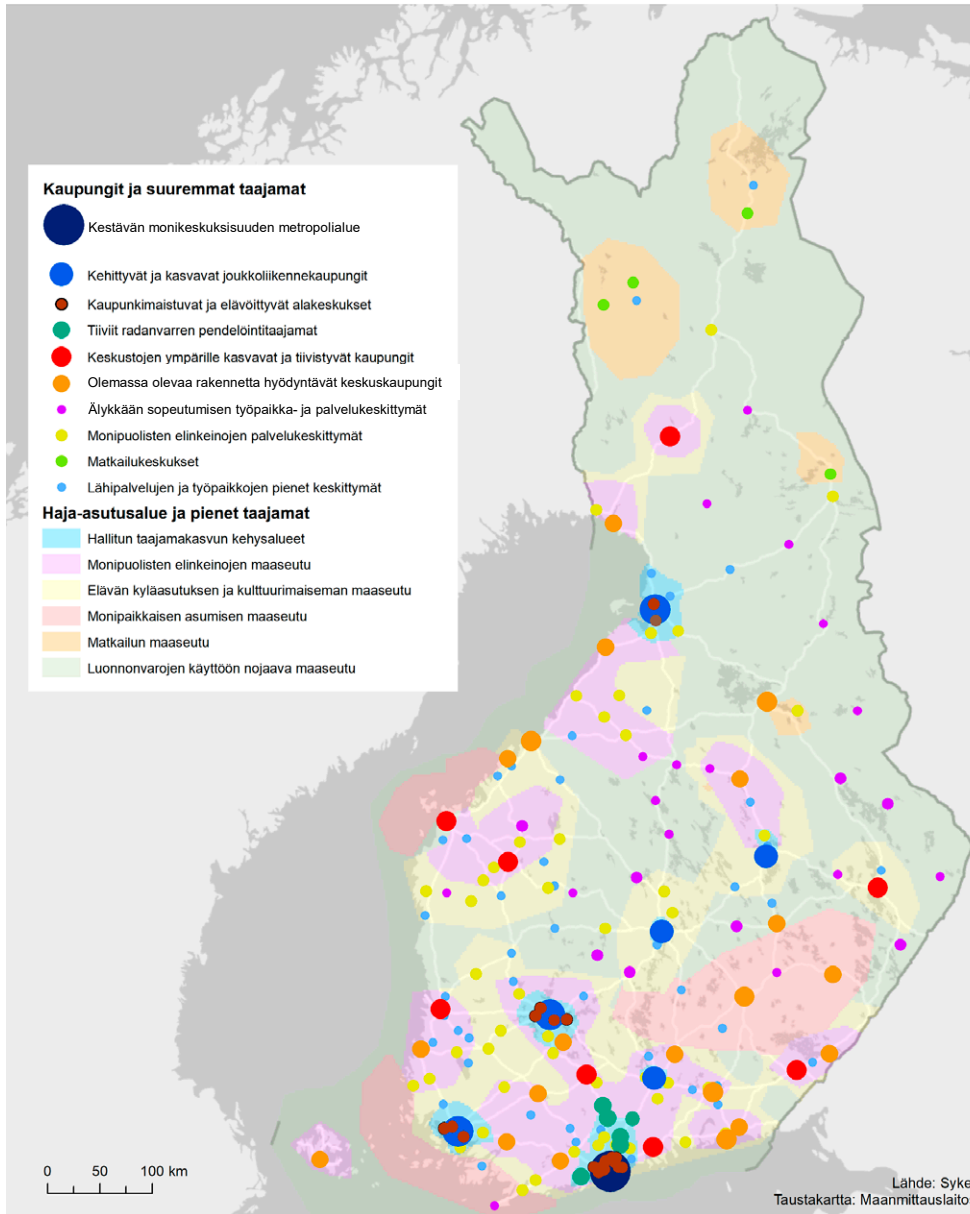
Liikennejärjestelmän kestävyteen vaikuttavat liikenteen käyttövoimasiirtymä ja fyysisen liikenteen osittainen korvautuminen etätyön ja -asioinnin lisääntyessä. Näitä kehityskulkuja on syytä seurata ja ottaa ne huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa. Em. asioilla on yhteys myös liikenteen verotukseen ja hinnoitteluun sekä rahoituspohjaan. Toisaalta vapaa-ajan matkojen kasvava osuus suoritteista on tarpeen huomioida etenkin joukkoliikenteen järjestämisessä.

Vihreä siirtymä aiheuttaa uudenlaisia tarpeita niin alueidenkäytön kuin liikkumisen ja kuljettamisen kannalta. Näihin on tarpeen varautua ennakoivasti eri toimijoiden yhteistyöllä, pyrkien löytämään toiminnoille aluerakenteen ja liikenteen kannalta kestävät sijoittumiskäytöt.

Suomella on kunnianhimoiset tavoitteet uusiutuvan energian tuotannon ja sen varastoinnin suhteen. Alueidenkäytössä on tärkeää huomioida tuulivoiman ja muun vihreän energian tuotannon alue-tarpeet, energiansiirtoverkkojen ja mm. vedyn tuotantoon liittyvät tarpeet. Energiaa paljon kuluttaville toiminnoille on edullista löytää sijainteja, jotka vähentävät energian siirtotarvetta.

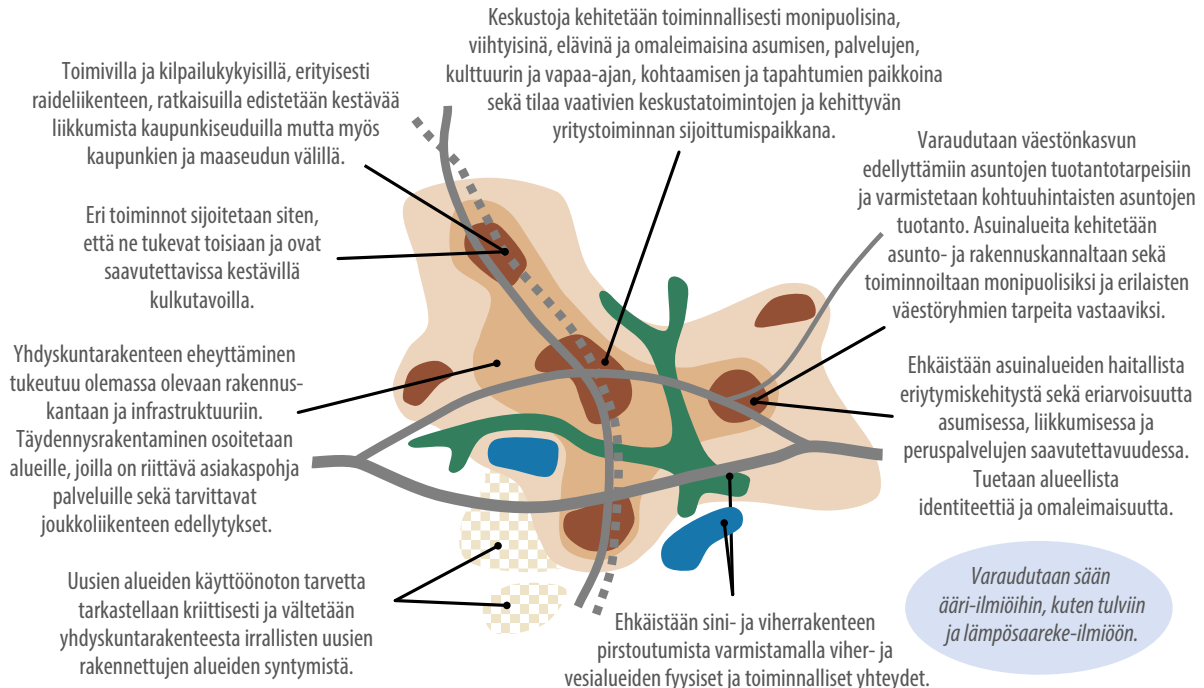
3.3 Kestävä kaupunki- ja yhdyskuntakehitys

Kaupunki- ja yhdyskuntakehityksen kestävyiden kannalta etenkin suurimpien kaupunkiseutujen ja niiden lievealueiden kehityksellä on erityistä merkitystä. Niillä on myös suurin tarve kehittää yhdyskuntarakenteen ohjausta. Muilla alueilla yhdyskuntarakenteeseen kehitykseen vaikuttaa, millaisella suuremman keskuksen vaikutusalueella taajama sijaitsee ja miten peruspalveluiden kantokyky voidaan turvata. Maaseudulla on mahdollista tukea kylien ja maaseutuelinkeinojen kehittämistä ohjaamalla yhdyskuntarakenteen kehitystä ja osallistavalla suunnittelulla kausivaihtelu huomioiden. Laskevaan palveluiden kantokykyyn voidaan sopeutua mm. etätoimintoja ja liikkuvia palveluita kehittämällä.

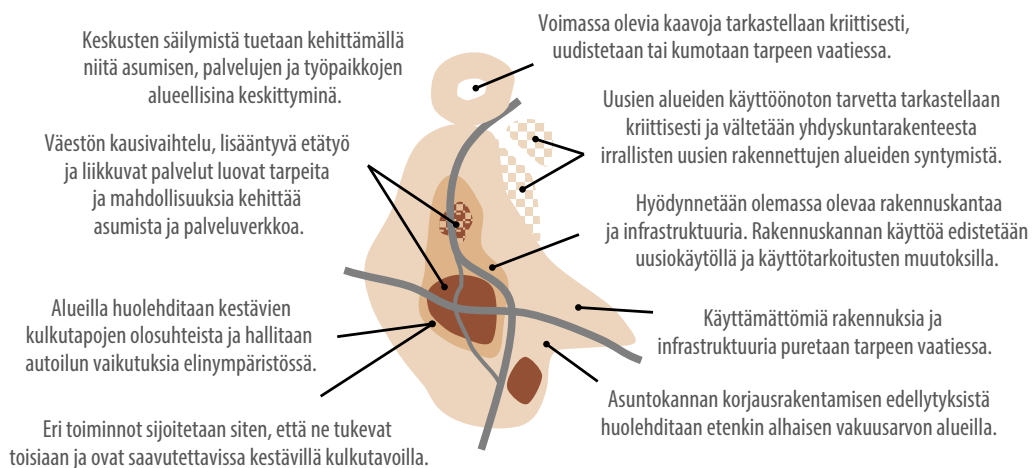
Kuvio 23. Kaupunkien ja yhdyskuntien ominaispiirteitä.

Seuraavissa kuvioissa on tunnistettu yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarpeita väestöltään kasvavilla ja supistuvilla alueilla. Kasvavilla alueilla korostuu tarve eheyttää yhdyskuntarakennetta ohjata kasvuja kestävästi. Vastaavasti supistuvilla alueilla on tarpeen löytää kestäviä ja joustavia sopeutumiskeinoja alhaisempaan kysyntään ja käyttöasteeseen voimistuva kausivaihtelu huomioiden.

Kuvio 24. Yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita kasvavilla alueilla.



Kuvio 25. Yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita supistuvilla alueilla.



3.3.1 Yhdyskuntarakennetta eheytetään

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä yhdyskuntien fyysistä ja toiminnallista parantamista siten, että edistetään sosiaalisesti, taloudellisesti, ekologisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä. Se on keskeinen keino kaupunki- ja yhdyskuntakehityksen kestävyiden parantamiseksi.

Yhdyskuntarakennetta voidaan eheyttää hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta, rakennuskantaa ja infrastruktuuria sekä täydennysrakentamisella. Täydennysrakentamisen edellytykset on tarpeen huomioida maapolitiikassa, kaavoituksessa ja kaavojen toteuttamisessa. Olemassa olevia rakenteita hyödyntämällä voidaan edistää ilmastonmuutoksen hillintää sekä vähentää luonto- ja metsäkatoa, sillä rakentaminen muodostaa merkittävän osan kasvihuonekaasupäästöistä ja luonnonvarojen kulutuksesta. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä on merkitystä myös kansantalouden kestävyden kannalta, sillä suurin osa kansallisvarallisuudestamme liittyy rakennuksiin ja rakennettuun ympäristöön. Joissain tapauksissa rakennusten ja infrastruktuurin purkaminen voi olla perusteltua. Ennen olemassa olevien rakennusten ja infrastruktuurin purkamista on kuitenkin syytä miettiä, voiko niille olla tulevaisuudessa käyttöä esimerkiksi käyttötarkoitusta muuttamalla.

Alueilla, joilla yhdyskuntarakenne on laajentunut epäedullisiin sijainteihin, tarvitaan korjaavaa suunnittelua alueiden kytkemiseksi kestävästi olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Väestöään menettävillä alueilla olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntäminen on tärkeää eri toimintojen, kuten palveluiden kantokyvyn ja infrastruktuurin toiminnan turvaamiseksi. Erityisenä haasteena ovat keskeneräiset asemakaavoitetut alueet, joiden uudistaminen vastaamaan muuttunutta kysyntää edellyttää suunnitelmien uudistamista ja joissakin tapauksissa voimassa olevien asema- ja yleiskaavojen kumoamista.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta tärkeää on pyrkiä parantamaan elinympäristön laatua, huomioida paikalliset olosuhteet ja ominaispiirteet sekä välttää niihin liittyviä arvoja. Elinympäristön laatua voidaan parantaa poistamalla ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin tai kaupunkikuvaan liittyviä haittoja ja ongelmia. Etenkin täydennysrakentamisessa on varmistettava asukkaiden riittävät osallistumismahdollisuudet elinympäristönsä kehittämiseen.

Väestöltään kasvavilla alueilla täydennysrakentamisen edellytykset ovat supistuvia alueita paremmat. Kasvu ja täydennysrakentaminen voivat kuitenkin lisätä liikenteen ja muun infrastruktuurin tilantarvetta. Uudisrakentamisessa tulee pyrkiä minimoimaan rakentamisesta aiheutuvat päästöt ja luonnonvarojen käyttö sekä samalla pyrkiä energiatehokkaisiin ratkaisuihin.

Yhdyskuntarakennetta eheyttäessä on pidettävä huolta asuntorakentamisen monipuolisuudesta ja -muotoisuudesta, jotta sillä voidaan vastata väestön muuttuviin asumistarpeisiin. Monipuolisesta ja erilaisiin tarpeisiin vastaavasta asuntokannasta on pidettävä huolta sekä väestöltään kasvavilla että supistuvilla alueilla työvoiman saatavuuden varmistamiseksi ja alueellisen huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Vajaakäyttöisen rakennuskannan sopeutumista alhaiseen kysyntään voidaan edistää käyttötarkoituksen muutoksin ja muuntamalla asuntoja osa-aikaiseen käyttöön. Toisinaan purkaminen mahdollistaa tontin sopeutumisen uuteen kysyntää vastaavaan käyttötarkoitukseen. Asunto-osakeyhtiöiden hallitun alarajon malleja on tärkeää kehittää vastaamaan muuttuneeseen toimintaympäristöön. Infrastruktuurin sopeutuminen laskevaan käyttöasteeseen sekä voimistuvaan kausivaihteluun edellyttää myös uusien käytänteiden kehittämistä. Keskeistä on tunnistaa yhdyskuntien toimivuuden kannalta välttämätöntä infrastruktuuri ja etsiä keinoja sen ylläpitämiseksi.

Korjausrakentamisen osuus rakentamisesta on yli 50 %. Rakennuskannan vakuusarvot laskevat yhä laajemmilla alueilla Suomessa, mikä vaikeuttaa rakennuskannan perusparannuksia. Samoin infrastruktuurin korjausvelka kasvaa. Rakennusten ja infrastruktuurin elinkaaripestöt vaikuttavat pitkällä aikavälillä ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Rakentamisen materiaalitehokkuudella sekä olemassa olevaan rakennuskantaa ja infrastruktuuria hyödyntämällä on mahdollista vähentää luonnonvarojen kulutusta ja päästöjä. Rakennusmateriaalien ja ylijäämämassojen kierrätys vaatii entistä enemmän huomiota alueidenkäytön suunnittelussa.

Euroopan komissiossa on käynnissä rakennusten enegiatehokkuusdirektiivin uudistus. 1.1.2025 voimaan tuleva rakentamislaki ohjaa rakentamaan vähähiilisesti, eli huomioimaan rakennuksen koko elinkaaren aikana syntyvät ilmastohaitat ja -hyödyt. Laki vahvistaa rakentamisen kiertotaloutta. Uusien olennaisten teknisten vaatimusten mukaan rakennukset on suunniteltava pitkäikäisiksi ja muunneltaviksi. Uusista ja purettavista rakennuksista on selvitettävä käytetyt ja vapautuvat materiaalit sekä rakennuspaikalta pois kuljetettava maa- ja kiviaines ja vaarallisten jätteiden määrä. Puurakentamisen edistäminen tukee ilmastotavoitteita hiilensidonnan vaikutuksesta ja soveltuu erityisesti pien- ja keskitehokkaaseen rakentamiseen.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen keskeisiä keinoja ovat olemassa olevaan rakennuskantaan ja infrastruktuuriin tukeutuva täydennysrakentaminen, yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäiseminen sekä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta irrallaan olevien uusien rakennettujen alueiden syntymisen välttäminen. Yhdyskuntien toimivuuden kannalta tärkeää on sijoittaa eri toiminnot toisiaan tukien ja siten, että ne ovat toisistaan kestävin kulkutavoin saavutettavissa.

Yhdyskuntarakennetta eheyttäessä on tarpeen vaalia myös ympäristö- ja luontoarvoja sekä huomioida alueellinen identiteetti ja omaleimaisuus. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen edellyttää sääntäjä-ilmiiöihin kuten tulviin ja lämpösaarekkeisiin varautumista, tulvariskien hallintaa ja yhdyskuntien toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintakyvyn turvaamista häiriötilanteissa. Elinympäristön laadun kannalta on tärkeää ehkäistä ympäristö- ja terveyshaittoja sekä edistää luonnon monimuotoisuutta ja viheralueiden kytkeytyneisyyttä yhdyskunnissa.

Väestöltään kasvavilla alueilla yhdyskuntarakennetta voidaan eheyttää ohjaamalla täydennysrakentamista ensisijaisesti olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen monikeskuksista keskusverkkoa palvelujen riittävää asiakaspohjaa, palvelujen saavutettavuutta ja joukkoliikenteen edellytyksiä tukien. On tärkeää tunnistaa vajaakäyttöisiä alueita ja rakennuksia, joiden kestäväää käyttöä voidaan edistää esimerkiksi käyttötarkoitusten muutoksin.

Supistuvan väestökehityksen alueilla on tarpeen löytää keinoja, joilla voidaan edistää alueiden kestäväää ja hallittua sopeutumista. Sopeutuminen voi edellyttää vaikeitakin valintoja rakennuskannan ja infrastruktuurin kehittämisessä ja ylläpidossa, voimassa olevien kaavojen kriittistä tarkastelua ja uudistamista sekä olemassa olevan rakennuskannan käyttötarkoitusten muutoksia. Joissain tapauksissa rakennusten ja infrastruktuurin purkaminen voi myös olla perusteltua. Väestön kausivaihtelu, lisääntyvä etätyö, etäpalvelut sekä liikkuvat palvelut luovat tarpeita ja mahdollisuuksia kehittää asumista ja palveluverkkoa myös väestöltään supistuvilla alueilla.

3.3.2 Väestön erilaistuviin asumistarpeisiin vastataan ja asuinalueiden haitallista eriytymiskehitystä torjutaan

Asuntomarkkinoiden haasteisiin vastaaminen vaatii asuntopolitiikan jatkuvaa tavoitteellista ja pitkäjänteistä kehittämistä. Samalla tulee huomioida eri seutujen kokonaisvaltaisen kehityksen vaikutukset niin yhdyskuntarakenteen eheyteen ja toimivuuteen, ilmastopoliittisiin tavoitteisiin kuin monimuotoisten sosiaalisesti kestävien asuinalueiden tulevaisuuteen.

Asuntomarkkinoihin vaikuttavat erityisesti kaupungistuminen, väestön ikääntyminen ja matala syntyvyys, maahanmuutto, ilmastonmuutos ja digitalisaatio. Asuntomarkkinoiden alueellinen polarisoituminen ja toisaalta myös suurten kaupunkiseutujen asuinalueiden eriytyminen ovat voimistuneet. Asuntopolitiikalla ja kaavoituksella voidaan edistää eriarvoisuuden vähentämistä ja yhdenvertaisuuden lisäämistä asumisessa.

Tavoitteena on edistää niin määrällisesti kuin ominaisuuksiltaan erilaisiin tarpeisiin vastaavaa asuntotarjontaa sekä kaupungeissa että maaseudulla. Asuntokannan ja asuinympäristön tulee olla esteettömiä, laadukkaita, terveellisiä ja turvallisia. On tärkeää, että nuoret pääsevät alkuun asumispolullaan ja ikääntyneet pystyvät asumaan omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. Asuinalueiden monipuolinen ja monisukupolvinen asukasrakenne ehkäisee osaltaan negatiivista segregatiota. Osallisuus ja yhteisöllisyys sekä omaleimaisuus tukevat asuinalueiden elinvoimaa ja hyvinvointia. Lähiluonnon ja kulttuuriympäristön rooli asumisen viihtyisyyteen vaikuttavana tekijänä on merkittävä. Maaseudun kyläyhteisöjen elinvoimaisuus edellyttää asuntokannan uusiutumista.

Toimiva ja eheä yhdyskuntarakenne edistää palveluiden, työpaikkojen ja liikkumisen saavutettavuutta. Suuret erot asumismenoissa maan eri alueiden välillä eivät saa olla este työvoiman liikkuvuudelle. Asuntomarkkinoita on tarkasteltava kokonaisuutena työssäkäyntialueena yksittäisten kuntarajojen sijaan. Sääntelyn, kaavoituksen ja maapolitiikan sekä kuntien ja valtion välisen yhteistyön kautta edistetään riittävää asuntotarjontaa ja yritysten suotuisaa investointiympäristöä.

Asuntopolitiikalla huolehditaan asunto-olojen kehittymisestä koko maassa. Väestöltään vähenevien alueiden asuntomarkkinoiden tulisi tarvittaessa hallitusti sopeutua muuttuvaan kysyntään. Alueilla, joilla asuntojen vakuusarvot ovat alhaisia, on tarpeen ylläpitää ja kehittää asuntokantaa ja infrastruktuuria esimerkiksi valtiontakauksin sekä korjaus- ja purkuavustuksin. Alhaisista vakuusarvioista johtuvia ongelmia on tarpeen selvittää laajassa yhteistyössä ja kehittää malleja, joilla asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöitä voidaan ajaa hallitusti alas matalan hintatason alueilla.

Elinkeino- ja työllisyyspolitiikalla voidaan vaikuttaa kysynnän muutoksen suuruuteen ja suuntaan. Julkisen vallan toimenpiteillä on tarpeen tukea markkinoiden toimivuutta ja korjattava markkinapuutteita. Julkinen valta tarjoaa tukea asumiseen niille, joilla on vaikeuksia järjestää asumistaan markkinoilla. Eri asumismuotoja kohdellaan tukipolitiikassa mahdollisimman tasapuolisesti markkinahäiriöitä välttämällä. Asumisen kysyntä-, vero- ja tarjontatukien kokonaisuus tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas, vaikuttava ja läpinäkyvä. Valtion riskejä tulisi pystyä ehkäisemään ja ennakoimaan riittävän ajoissa. Keskeistä on myös palveluverkkojen kehittäminen ja julkisten palveluiden sijoittuminen esimerkiksi hyvinvointialueilla. Palveluiden keskittyminen voi kiihdyttää alueellista eriytymistä.

Väestön erilaistuviin asumistarpeisiin voidaan vastata riittävällä, monipuolisella ja laadukkaalla asuntokaavoituksella ja asuntotarjonnalla. Samalla on tärkeää huomioida eri väestöryhmien, etenkin ikääntyvän väestön, asumis-, palvelu- ja virkistystarpeet sekä lähiluonnon saavutettavuus. Toimiva asuntopolitiikalla ja riittävä asuntotarjonta on keskeinen edellytys osaavan työvoiman saatavuudelle.

Kasvukeskuksissa on tarpeen varmistaa riittävällä asuntotuotannolla väestömäärän nopeaan kasvuun. Asuntotuotannossa on tarpeen huomioida myös asumisen ja elinympäristön laatu.

On löydettävä keinoja, joilla asuntokannan korjausrakentamisen edellytyksiä voidaan edistää etenkin alhaisen vakuusarvon alueilla.

Eriarvoisuuden vähentäminen asumisessa, liikkumisessa ja peruspalvelujen saavutettavuudessa ovat keskeisiä keinoja asuinalueiden haitallisen eriytymiskehityksen ehkäisemiseksi. On myös tärkeää kehittää olemassa olevia asuinalueita asunto- ja rakennuskannaltaan sekä toiminnoiltaan monipuolisiksi ja erilaisten väestöryhmien tarpeita vastaaviksi.

Alueidenkäytön suunnittelussa ja uusien toimintojen sijoittelussa on tarpeen huomioida jo olemassa oleva asuntokanta ja palvelurakenne.

3.3.3 Kaupunkikeskustat, alakeskukset ja maaseudun keskukset pidetään elävinä

Kaupunkien keskustoilla on erityinen merkitys kohtaamispaikkoina sekä toiminnoiltaan monipuolisina asumisen, työpaikkojen ja palvelujen alueina. Keskustoissa on mahdollisuus saavuttaa eri toiminnot ja liikkua kävellen, pyöräillen ja joukkoliikenteellä. Keskustojen elinvoimaisuus perustuu suuriin asiakasvirtoihin, jotka mahdollistavat erikoiskaupan toimintaedellytykset.

Keskustojen elinvoimaisuutta ovat haastaneet viime vuosina monet tekijät: vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen kaupunkien sisääntuloteiden ja kehäväylin varteen, erikoiskaupan siirtyminen enenevässä määrin verkkokauppaan sekä viimeisimpänä koronapandemian myötä etätyön voimistuminen, joka on siirtänyt monet hallinnon ja asiantuntijatyypiset tehtävät kotikonttoreihin ainakin osittain. Muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia työntekoon ja yritystoimintaan, palveluihin ja asumiseen, ihmisten liikkumistarpeisiin ja -käyttäytymiseen, mutta erityisesti kaupunkien keskustojen elinvoimaan. Viimeisimpänä keskustojen murroksena on toimistotilojen muutos asumiseen etätyön voimistumisen seurauksena.

Samaan aikaan kaupunkien keskusta-alueita ympäröivät teollisuus-, varasto- ja logistiikka-alueet ovat muuttumassa asumiseen, jota leimaa myös kantakaupungin ranta-alueiden voimakas rakentaminen. Keskustoja ympäröivälle alueelle sijoittuu myös useat palvelut. Nämä alueet mahdollistavat eri toiminnoille laajentumis- mahdollisuuksia ja ovat hyvin saavutettavissa sekä keskustasta että kaupunkien reuna-alueilta eri kulkutavoilla. Keskusta-alueiden kehitykseen vaikuttaa paljon, miten keskustaa ympäröivät muutosalueet saadaan kytkettyä keskusta-alueeseen toimivaksi kokonaisuudeksi.

Jatkossa keskusta-alueiden merkitys kohtaamispaikkoina ja elämyksellisinä tapahtuma-areenoina korostuu. Tämä edellyttää tapahtumapaikkojen kehittämistä turvallisina liikkumisympäristöinä jalankululle, pyöräilylle sekä uusille sähköisille liikkumismuodoille. Asiakasvirtojen ja ostovoiman takaamiseksi keskustan saavutettavuutta on kehitettävä kaikille liikkumismuodoille, huomioiden jalankulun ensisijaisuus, turvallisuus ja esteettömyys. Keskustojen on jälleen kerran ”luotava nahkansa uudestaan”.

Keskusta-alueiden kehitys eriytyy valtakunnallisen aluerakenteen polarisoitumisen seurauksena. Suurten kaupunkiseutujen keskustojen elinvoimaa lisäävät kanta-kaupungin uudet asuinalueet ja toimistojen osittainen muutos asumiseen. Erityisesti Helsingin kaupunkiseudulla monikeskuisuus voimistuu, joka mahdollistaa keskustatoimintojen saavutettavuuden laajasti koko kaupunkiseudulla lyhyemmillä matkoilla. Keskisuurilla ja pienemmällä kaupunkiseuduilla pääkeskuksen

elinvoimaan vaikuttaa paljon, miten päivittäistavarakaupan edellytykset keskustoissa voidaan turvata ja kehittää sekä miten joukkoliikenteen palvelutaso keskustaan voidaan ylläpitää.

Väestöään menettävillä alueilla keskustojen sopeutuminen pienempään asiakasmäärään edellyttää keskustatoimintojen supistumista yhä pienemmälle alueelle. Maaseudun pikkukaupunkien ja kirkonkylien keskusta-alueilla keskusta-alueet supistuvat peruspalveluiden ja päivittäistavarakaupan alueeksi ja erityisesti ikääntyvän väestön senioritalojen merkitys korostuu. Keskustan kehittämisen kohtaamispaikat keskittyvät entistä pienemmälle alueelle ja monitoimirakennuksiin. Kausiluonteisuuden vaihtelut ovat erityisesti maaseutukeskuksissa paikoin suuria ja liittyvät tiiviisti matkailupalveluihin.

Kehityskuvatyön yhteydessä on tunnistettu tarve jatkaa ja kehittää edelleen keskustojen elinvoimaisuuden seurantaa nopeasti muuttuvan toimintaympäristön vuoksi.

Kaupunkien keskustojen ja kaupunkiseutujen alakeskusten asemaa on tarpeen kehittää monipuolisina julkisten ja yksityisten palvelujen, työpaikkojen ja asumisen sijaintipaikoina, jotka ovat kaikilla kulkumuodoilla hyvin saavutettavissa. Päivittäistavaran ja keskustahakuisen erikoistavaran kauppojen sijoittumista keskustoihin on tärkeää edistää, mikä edellyttää vähittäiskaupan ja muiden palveluiden toimivaa huoltoliikennettä ja logistiikkaa.

Keskustoja ympäröivät kantakaupungin uudistumisalueet tuovat lisää asiakasvirtaa keskustoihin ja edistävät palveluiden kantokykyä. Tämä kehitys edistää keskustojen uusiutumista monipuolisina, viihtyisinä ja omaleimaisina asumisen, palvelujen, työpaikkojen kulttuurin, vapaa-ajan ja tapahtumien paikkoina.

Helsingin seudun ja muiden suurimpien kaupunkiseutujen ja niiden läheisten maaseutualueiden monikeskuksisuuden voimistuminen mahdollistaa lyhyemmät arkimatkat ja lähiympäristön kehittämisen eri alueiden ominaispiirteitä ja vahvuuksia huomioiden.

Maaseudun keskusten säilymistä tuetaan kehittämällä niitä asumisen, palvelujen ja työpaikkojen alueellisina keskittyminä. Maaseudun keskuksille ominainen kausivaihtelu edellyttää muuntojoustavuuden lisäämistä.

Keskustan kehittämisen yhtenä ratkaisuna erityisesti pienemmissä keskuksissa on kohtaamispaikkojen keskittäminen entistä pienemmälle alueelle ja monitoimirakennuksiin, joka elävöittää keskustaa sekä mahdollistaa tyhjentyneiden toimitilojen käyttötarkoituksenmuutokset.

Keskustojen elinvoimaisuuden seuranta on tarve jatkaa ja kehittää.

3.3.4 Yhdyskunnat tukevat kestävästä liikkumisesta ja mahdollistavat elinkeinoelämän kestäviä sijoittumisratkaisuita ja toimivan logistiikan

Kestävä liikkuminen on ympäristöystävällistä, taloudellista ja usein myös liikkujan terveyden kannalta positiivista. Yhteiskunnan kokonaisedun mukaista on tehdä kestävästä liikkumisesta sujuvaa ja houkuttelevaa. Kestävän liikkumisen ensisijaisia kulkutapoja yhdyskunnissa ovat kävely, pyöräily ja joukkoliikenne. Kaikilla alueilla ei ole mahdollista järjestää palvelutasoltaan kilpailukykyistä joukkoliikennettä, minkä vuoksi henkilöauton asema säilyy tulevaisuudessakin vahvana ainakin kaupunkiseutujen ydinalueiden ulkopuolella. Yhdyskuntarakenteen tavoitteena tulisi olla eri kulkutapojen kannalta tasapainoinen rakenne, jossa maankäytön ja liikennesuunnittelun keinoin taattaisiin mahdollisuudet viihtyisään ja turvalliseen jalankulku- ja pyöräily-ympäristöön, hyvätasoiseen joukkoliikenteeseen ja mahdollisuuteen liikkua tarvittaessa autolla. Koska autoilun negatiiviset ympäristövaikutukset eivät kokonaan poistu käyttövoimissa tapahtuvien muutosten myötä, on yhdyskuntasuunnittelussa hyvä kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti lyhyillä (alle 5 kilometrin) matkoilla henkilöauton käytölle olisi houkuttelevia vaihtoehtoja.

On arvioitu, että vähäinen liikkuminen ja runsas paikallaanolo aiheuttavat Suomessa vuosittain yli 3 miljardin euron kustannukset. Liikkuvalla elämäntavalla, jossa päivittäisiä liikkumistarpeita hoidetaan aktiivisin liikkumismuodoin, on monia myönteisiä vaikutuksia. Liikunnallisen elämäntavan alkeet opitaan jo lapsena, mitä tukee mahdollisuus tehdä esimerkiksi koulu- ja harrastusmatkat kävellen tai pyöräillen. Tämän edellytyksenä on turvallinen liikkumisympäristö, minkä lisäksi eheä yhdyskuntarakenteen, jossa toimintojen etäisyydet ovat kohtuulliset, tukee arjen liikkumistarpeiden hoitamista fyysisin kulkutavoin.

Liikenneköyhyydellä tarkoitetaan ilmiötä, missä rajoittuneet liikkumismahdollisuudet estävät ihmistä tyydyttämästä esimerkiksi työntekoon, palveluihin, opiskeluun, tavaroiden hankintaan tai sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyviä

päivittäisiä tarpeitaan. Suomessa liikenneköyhyyden tärkeimpiä ulottuvuuksia ovat liikenteen kohtuuhintaisuus ja saavutettavuusköyhyys. Erityisesti jälkimmäiseen on mahdollisuus vaikuttaa hyvällä yhdyskuntasuunnittelulla, missä lyhyet etäisyydet mahdollistavat eri väestöryhmille liikkumisen myös kävellen ja pyöräillen, mutta joka samalla tukee hyvän ja kohtuuhintaisen joukkoliikenteen edellyttämää riittävää matkustajapotentiaalia.

Matkaketjujen, niiden solmukohtien ja erilaisten vaihtopaikkojen tunnistaminen sekä vaihtojen kehittäminen ovat keskeisiä edellytyksiä myös kestävien kulkumuotojen käytön edistämiseksi. Asemanseutujen kehittäminen monipuolisten toimintojen keskittymänä ja muiden pitkämatkaisen joukkoliikenteen vaihtopaikkojen sijoittelu, liityntäpysäköinnin kehittäminen ja sujuvien liityntäyhteyksien toteuttaminen tukevat joukkoliikenteen käyttäjäpotentiaalia. Matkaketjuista puhuttaessa on hyvä huomioida, että myös henkilöauto voi olla osa kestävästä matkaketjusta, varsinkin sähköisenä. Kaupunkiseutujen ja maaseudun välillä liityntämahdollisuudet kaupunkiseutujen välisiin joukkoliikenteen runkoyhteyksiin mahdollistavat henkilöautomatkojen lyhenemisen ja auttavat vähentämään kaupunkiseutujen ydinalueelle suuntautuvat henkilöautoliikenteen tarvetta. Sähkö-polkupyörien kehittyminen ja yleistyminen tuovat pyöräilyn varteenotettavaksi kulkumuodoksi aiempaa useammalle, mikä on tarpeen ottaa huomioon liikenteen solmukohtien ja vaihtopaikkojen varustelussa. Viime vuosina suurissa ja keskikokoisissa kaupungeissa tulleet mikroliikkumisen palvelut voivat myös tukea kestävästä liikkumisesta, ainakin jos niillä korvataan henkilöautomatkoja.

Kaupunkiseutujen kehittämisessä on tärkeää tunnistaa alakeskusten merkitys. Niissä on monipuolisten toimintojen ja lyhyiden etäisyyksien johdosta mahdollista kehittää kestävästä liikkumisesta tukeutuvaa elämäntapaa huolehtimalla laadukkaista ja turvallisista kävelyn ja pyöräilyn yhteyksistä ja elinympäristön viihtyisyydestä.

Päivittäisen työssäkäynnin alueet suurimpien kaupunkiseutujen ympärillä eivät enää merkittävästi laajene. Liikkumisessa tapahtunee jatkossakin vapaa-ajan matkojen ja asiointimatkojen osuuden kasvua työmatkojen ja työasiointimatkojen suhteellisen osuuden pienentyessä. Kaupunkiseutujen joukkoliikennejärjestelmien ja -palveluiden olisi kyettävä vastaamaan tähän muutokseen. Ruuhkahuippujen madaltuminen vähentää kapasiteetin tarvetta, mutta toisaalta ihmisten liikkumistarpeisiin olisi kyettävä paremmin vastaamaan myös arki-iltaisain ja viikonloppuisin, jos kaupunkiseutujen liikenteessä halutaan saada aikaan kulkumuotosiirtymää, joka on päästöjenkin vähentämisen kannalta tarpeen käyttövoimamurroksesta huolimatta.

Myös pienemmissä kaupungeissa ja maaseudun taajamissa kannattaa ylläpitää ja kehittää hyvää pyöräilyn infrastruktuuria ja huolehtia liikkumisympäristön turvallisuudesta kaikille käyttäjryhmille. Hyvällä yhdyskunta- ja liikennesuunnittelulla voidaan hallita näillä alueilla tärkeänä liikkumismuotona säilyvän henkilöautoilun sähköistymisestä huolimatta jäljelle jääviä ympäristövaikutuksia, jotka kohdistuvat mm. tilantarpeeseen, meluun tai koettuun turvallisuuteen. Maaseudulla maankäytön ohjaamisella kyläkeskuksiin voidaan parantaa mm. kutsuohjatun ja palveluliikenteen toimintaedellytyksiä sekä tuetaan uudenlaisten maaseudun liikkumisratkaisujen ja -palveluiden kehittämistä.

Automaattinen liikenne, erilaiset automaattiset tavarankuljetusratkaisut ja miehittämättömien lennokkien käyttö osana liikennejärjestelmää tuovat omat vaatimuksensa rakennetulle ympäristölle. Vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkostoihin ja –infraan on tarpeen varautua kaikenlaisissa ympäristöissä.

Työpaikka-alueiden laajenemisen ennakoidaan hidastuvan 2000 -luvun alkuun verrattuna. Jatkossa kasvu painottuu pääosin taajamien reuna-alueille sijoittuviin tilaa vaativiin energia-alan, teollisuuden ja logistiikan keskittymiin. Keskusta-alueiden merkitys työpaikka-alueina vaihtelee toimialan mukaan. Osalla toimialoista keskustat ja niihin kytkeytyneet lähialueet ovat jatkossakin houkuttelevia yritysten sijaintipaikkoja, mikä on tärkeää keskustojen ja alakeskusten monipuolisuuden kannalta.

Elinkeinotoimintojen sijoittumisen kestävyyttä voidaan arvioida niiden aiheuttamien ympäristövaikutusten, saavutettavuuden sekä logististen yhteyksien kautta. Alueidenkäytön suunnittelulla on mahdollista etsiä erilaisille toimintoille sellaisia sijainteja, joissa em. tekijöistä muodostuu mahdollisimman toimiva kokonaisuus suhteessa muuhun yhdyskuntarakenteeseen. Raskaan liikenteen taukopaikat ja palvelualueet ovat kaupunkiseuduilla tärkeitä alueidenkäytöllistä yhteensovittamista vaativia toimintoja. Maaseudulla toimiva logistiikka on edellytys kilpailukykyiselle tuotannolle ruuantuotannossa, metsäsektorilla sekä laajemmin luonnonvara-alalla. Tässä erityisen tärkeässä roolissa on alemman asteinen tieverkko.

Yhdyskuntien suunnittelussa liikkumisen kestävyyttä parannetaan sijoittamalla asuminen, työpaikat ja tärkeimmät asiointikohteet siten että ne ovat saavutettavissa kävellen, pyöräillen tai joukkoliikenteellä sekä huolehtimalla näiden kulkutapojen infrastruktuurin laadusta. Kaupunkiseuduilla huomiota kannattaa kiinnittää vapaa-ajan kohteiden sijoittumiseen sekä joukkoliikenteen palvelutasoon työmatkaliikenteen ulkopuolella. Myös pienemmissä kaupungeissa ja maaseudun taajamissa sekä kylissä voidaan huolehtia kestävien kulkutapojen olosuhteista ja hallita autoilun vaikutuksia elinympäristössä, vaikka väestökehitys olisi vähenevää eikä merkittävää uudisrakentamista tapahtuisi.

Toimivat ja kilpailukykyiset erityisesti raideliikenteeseen perustuvat matkaketjut ovat avainasemassa liikkumisen kestävyuden parantamisessa kaupunkiseuduilla mutta myös kaupunkien ja maaseudun välillä. Alueidenkäytön ratkaisuilla voidaan tukea valtakunnallisten yhteyksien saumatonta kytkeytymistä seudulliseen ja paikalliseen liikennejärjestelmään. Asemanseutuja ja alakeskuksia kannattaa kehittää liikenteen solmukohtien lisäksi myös monipuolisina asumisen, työn, palveluiden ja vapaa-ajan keskittyminä, joissa etäisyydet ovat lyhyitä ja ympäristö on viihtyisää.

Alueidenkäytöllä voidaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa mahdollistaa kaupunkilogistiikan kehittymistä ympäristöystävällisemmäksi ja vähemmän häiriöitä aiheuttavaksi. Myös vaihtoehtoisten käyttövoimien jakeluverkostojen ja -infran tarpeiden tunnistaminen ja huomioiminen on tärkeä osa nykypäivän yhdyskuntien suunnittelua.

3.3.5 Kaupunkien ja maaseudun kestävää vuorovaikutusta edistetään

Kaupungit ja niitä ympäröivä maaseutu taajamineen ja kyläalueineen ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa alueidenkäytön ja elinympäristöjen osalta. Kestävän maaseudun yhdyskuntarakenteen ja -suunnittelun tavoitteena on edistää paikallista omavaraisuutta ja kulttuuriympäristöä kunnioittavaa rakentamista, jonka perustana ovat maaseudun historialliset kirkonkylät, taajamat ja kyläalueet. Palveluiden keskittyessä kuntakeskukseen ja osin korvautuessa liikkuvilla palveluilla, maaseudun perinteiset kyläkeskukset kytkeytyvät toisiinsa nauhamaisina yhdyskuntarakenteina. Tämä mahdollistaa parhaimmillaan tehokkaan ja toimintavarman infrastruktuurin sekä kustannustehokkaat maaseudun kuljetukset

ja eri kuljetustarpeiden yhdistämisen. Toiminnallisesti kyläalueet muodostuvatkin monesti useammasta perinteisestä kyläalueesta sekä niihin kytkeytyvistä ranta-alueista. Toimintaympäristön viimeaikaisten muutosten myötä maaseudun merkitys huoltovarmuuden ylläpidossa ja kehittämisessä korostuu entisestään.

Kaupungin ja läheisen maaseudun vuorovaikutus on entisestään voimistumassa paikkariippumattoman etätyön, liikkuvien palveluiden, tilaa vaativan yritystoiminnan, lisääntyvän vapaa-ajan ja luonto- sekä virkistyspalveluiden, lähiruoan tuotannon sekä hajautetun energiatuotannon johdosta. Kaupunkeja ympäröivällä maaseudulla kylien infrastruktuuria on totuttu hoitamaan yhteisöllisesti vesi- ja tieosuuskuntien sekä järvien osakaskuntien kautta. Tämä on merkittävä voimavara myös huoltovarmuuden ja yhdyskuntarakenteen toiminnan näkökulmasta. Paikkariippumattomuus edellyttää kuitenkin maaseudulla toimivia verkko-yhteyksiä etätyön lisäksi arjen toimintojen hoitamiseen.

Kaupunkeja ympäröivä maaseutu tarjoaa maaseutuelinkeinojen lisäksi tilaa vaativaa asumista, jossa hybridityö, tilaa vaativat harrastukset ja lemmikkitalouksien tarpeet ovat helposti mahdollista yhdistää. Loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutokset vakituiseen asumiseen ovat myös voimistumassa. Parhaimmillaan ne tukevat olemassa olevaa kylärakennetta sen yhdyskuntarakenteen kantokykyä ja kulttuuriympäristöä. Maaseudulla matkailupalveluiden kehittäminen on tärkeä osa kylien palvelurakennetta ja tuovat elinvoimaa.

Pientalojen uudisrakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolella on merkittävästi vähentynyt ja asuinrakentamisen rakentamispaine rajoittuu enää suurimpien kaupunkiseutujen läheiselle maaseudulle. Asuinrakentamisen vähentyessä maatalousrakentaminen korostuu. Maaseudun elinkeinojen rakennemuutos sekä energiamurros muokkaavat maaseutua. Yhdyskuntarakenteessa on tärkeää huomioida yhtäältä suurimittainen ja keskittyvä elintarviketuotanto ja toisaalta pienimuotoinen ja hajautuva tuotanto sekä näiden erilaiset edellytykset. Maatilarakentamisen ja kotieläintalouden suuryksiköiden sijoittamispaikat ja mahdollisuudet otetaan huomioon ja yhteen sovitetaan muun alueidenkäytön ja elinympäristön tavoitteiden kanssa. Teollisen mittakaavan aurinkovoimalat ja tuuli-voimarakentaminen sekä niihin liittyvät sähkönsiirtolinjat vaativat paljon pinta-alaa ja niiden maankäyttövaikutukset tulee yhteensovittaa muun maankäytön kanssa huomioiden kylien kulttuuriympäristön arvojen ensisijaisuus.

Muutokset väestörakenteessa voimistavat maaseudun rakennemuutosta. Väestön ikääntyminen lisää kotihoidon tarvetta. Syntyvyyden laskiessa, lapsimäärän vähetessä ja koulujen koon kasvaessa kouluverkko harvenee entisestään. Vaikka monet palvelut ovat siirtyneet yhä enemmän tietoverkkoon tai liikkuviksi

palveluiksi, koulu- sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kuljetukset ovat maaseudun kehityksen kannalta elintärkeitä peruspalveluiden turvaamiseksi. Joukkoliikenteen kutsupohjaisuuden ja palveluliikenteen sekä matkaketjujen kehittäminen mahdollistavat tärkeiden peruspalveluiden saatavuuden. Liikkuvien palveluiden merkitys korostuu paikkaan sidottujen palveluiden kantokyvyn laskiessa. Nämä palvelut kehittyvät ja ovat monesti parempia laadultaan kuin paikkaan sidotut palvelut.

Kaupunkien ja läheisen maaseudun vuorovaikutuksella voidaan edistää laajasti kestävyystavoitteita. Vuorovaikutus on tärkeää myös huoltovarmuuden ylläpitämisessä. Kylien kestäväällä ja kulttuuriympäristöä huomioivalla täydennysrakentamisella ylläpidetään maaseudun palveluverkkoa ja infrastruktuuria sekä edistetään maaseudun elinvoimaisuutta, yhteisöllisyyttä ja yritystoimintaa.

Kaupungin ja läheisen maaseudun vuorovaikutus mahdollistaa paikallistalouden ja alueellisen omavaraisuuden edistämistä monin tavoin perinteisten maaseutuelinkeinojen kehittämisen lisäksi. Toimintaympäristön muutoksen myötä kaupunkeja ympäröivän yhdyskuntarakenteen suunnittelulla tuetaan paikkariippumattoman etätyön, liikkuvien palveluiden, tilaa vaativan yritystoiminnan, lisääntyvän vapaa-ajan ja luonto- sekä virkistyspalveluiden, lähiruoan tuotannon sekä hajautetun energiatuotannon kehittämistä.

Maaseudun elinkeinojen rakennemuutos sekä energiamurros muokkaavat maaseutua. Asuinrakentamisen vähentyessä maatalouden suuryksiköiden rakentaminen ja teollisen mittakaavan hajautetun energiatuotannon sekä siirtoyhteyksien rakentaminen edellyttävät maankäytön yhteensovittamista.

Palveluiden keskittyessä kuntakeskuksiin kehittämistarpeena on perinteisten kyläkeskusten kytkeminen toiminnallisesti nauhamaisiksi rakenteiksi mahdollistaen yhteiskuljetukset sekä matkaketjut taajamien ja läheisen maaseudun välillä. Tämä tukee peruspalveluiden saavutettavuutta sekä mahdollistaa joukkoliikenteen uusia ratkaisuja esimerkiksi kutsupohjaisuutta, palveluliikennettä sekä liikkuvia palveluita.

Luonnon monimuotoisuutta voidaan edistää huolehtimalla viheralueiden kytkeytyneisyys kaupungeista ja taajamista ympäröivälle maaseudulle. Samalla edistetään virkistyskäytön tarpeita sekä kaupungissa että läheisellä maaseudulla.

3.3.6 Vihreää siirtymää ja kiertotaloutta edistetään

Vihreä siirtymä luo edellytyksiä ekologisesti kestäväälle taloudelle, päästöjen vähentämiselle ja luonnonvarojen ylikulutuksen pysäyttämiseksi. Vihreä siirtymä edellyttää energiamurrosta, siirtymää kohti kiertotaloutta, rakennetun ympäristön energiankulutuksen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestäväen käytön edistämistä. Alueidenkäytön suunnittelussa on mahdollistettava energiamurroksen edellyttämät uudet puhtaat ja vähähiiliset ratkaisut energiantuotannossa, -siirrossa ja -varastoinnissa sekä teollisuudessa.

Energiaomavaraisuuden merkitys on korostunut viimeaikaisten kansainvälisten kriisien myötä. Uusiutuvan energiantuotannon, kuten bio-, tuuli- ja aurinkoenergian, osuus energiantuotannosta kasvaa jatkossa merkittävästi. Alueidenkäytössä tulee varautua myös mahdollisiin pienydinvoimaloihin. Energiantuotanto ja siirtoverkot tulee huomioida alueidenkäytön suunnittelussa.

Vihreään siirtymään ja kiertotalouteen liittyviä haitallisia ympäristövaikutuksia on tarpeen ehkäistä ja lieventää sekä huomioida ympäristöarvot. Hallitsematon uusiin teknologioihin pohjautuva vihreä siirtymä voi olla uhka ympäristöarvoille, elinympäristön laadulle ja häiriöttömyydelle sekä luonnon ekosysteemeille, kun uusiutumattomia energia- ja raaka-aineita korvataan uusiutuvalla energialla ja luontopohjaisilla raaka-aineilla. Kasvavien bioraaka-aine-, suojelu- ja ennallistamistarpeiden yhteensovittaminen edellyttää alueidenkäytössä valintojen tekemistä. Luonnonvarojen käytössä siirtymä kiertotalouteen ja teollisuudessa vastaavasti puhtaaseen tuotantoon edellyttää uutta infrastruktuuria ja energiansiirtoverkkoja, mikä voi olla haaste erilaisten alueidenkäyttöön liittyvien intressien yhteensovittamiselle.

Vihreä siirtymä ja kiertotalous lisäävät tilantarvetta rakennetuilla alueilla ja niiden ulkopuolella. Uusiutuvan energian tuotantoalueet sijoittuvat tyypillisesti rakennettujen alueiden ulkopuolelle, mutta ne saattavat luoda lähialueilleen edellytyksiä esimerkiksi teollisuudelle. Vihreä siirtymä ja kiertotalous edellyttävät myös kasvavia tilantarpeita logistiikalle.

Vihreän siirtymän haasteena on energiantuotannosta ja -siirrosta johtuvat maankäytön muutokset, jotka lisäävät metsäkatoa ja pienentävät hiilinieluja. Osa vihreän siirtymän hankkeista sijoittuu merialueille. Vihreän siirtymän ja kiertotalouden vaikutukset näkyvät merkittävästi etenkin maaseudulla, jossa energian tuotantoon, säilytykseen ja siirtoon liittyvä tilantarve ja infrastruktuuri voivat kasvaa merkittävästi. Vihreä siirtymä edellyttää myös liikenteen ja logistiikan verkostojen kehittämistä. Uusiutuvan energian tuotannon alueet sijoittuvat usein

kauas asutuksesta, mikä edellyttää laajoja investointeja energiansiirtoverkostoihin. Uusiutuvan energian tuotanto ja materiaalikierron tulisi saada mahdollisimman paikallisiksi, lähelle kuluttajia.

Etenkin alkuvaiheessa myös uusiutumattomien luonnonvarojen tarve voi merkittävästi kasvaa, mikä saattaa edellyttää uusia kaivosinvestointeja. Vihreän siirtymän ja kiertotalouden investointeja tulee ohjata ensisijaisesti niille parhaiten soveltuville ja vajaakäyttöisille alueille. Mikäli mahdollista, etenkin uusiutuvan energian tuotantoalueet sijoitetaan mahdollisimman lähelle kuluttajia, jolloin pystytään vähentämään energiaverkostojen rakentamisesta aiheutuvaa luontokatoa, maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden pirstoutumista ja vähentämään maanomistukseen kohdistuvia rasitteita.

Kiertotaloudella on keskeinen rooli vihreässä siirtymässä. Kiertotalous vähentää luonnonvarojen käyttöä, mikä edistää yhdyskuntien kestävyttä sekä resurssi- ja materiaalitehokkuutta. Kiertotalouden tarpeet on tunnistettava ja turvattava alueidenkäytön suunnittelussa.

Vihreä siirtymä saattaa lisätä eriytymiskehitystä eri alueiden välillä. Esimerkiksi itäinen Suomi on jäänyt jälkeen uusiutuvan energian investoinneissa. Uusiutuvan energian saatavuus vaikuttaa investointien kohdentumiseen. Vihreän siirtymän hyötyjen ja haittojen epätasaiseen jakautumiseen tulee etsiä ratkaisuja. Tämä edellyttää kokonais kuvan hahmottamista ja suunnittelua valtakunnallisella ja alueellisella tasolla. On tärkeää löytää ratkaisuja, joilla vihreän sosiaalista hyväksyttävyyttä voidaan parantaa ja ottaa kansalaiset mukaan vihreän siirtymän toteuttamiseen.

Kehityskuvatyön aikana on noussut esiin tarve selvittää vihreän siirtymän ja kiertotalouden alueidenkäyttöisiä edellytyksiä sekä ohjeistaa vihreän siirtymän ja kiertotalouden kaavoitus- ja lupamenettelyjä valtakunnallisesti. Alueidenkäytön suunnittelussa on tarpeen tunnistaa ja varata riittävät alueet materiaalien uudelleen käytön ja kiertotalouden edistämiseksi mahdollisimman lähellä materiaalivirtojen ja jätteen syntypaikkoja. Asemakaavoituksessa on tarpeen varata riittävät alueet kierrätystä varten. Rakentamisessa on tarpeen edistää kriittisten raaka-aineiden ja maamassojen uudelleen käyttöä. Erityisenä haasteena on tuuli voiman tuotannon yhteensovittaminen maanpuolustuksen tarpeiden kanssa, mitä on tarpeen tarkastella valtakunnallisesti.

Vihreä siirtymä ja kiertotalous edellyttävät laajoja alueita uusiutuvan energiantuotannon, -siirron ja -varastoinnin sekä logistiikan tarpeisiin. Uusiutuvan energiantuotannon alueet sijaitsevat pääosin rakennetun alueen ulkopuolella, mutta uusiutuvan energian alueellisella saatavuudella saattaa olla välillisiä vaikutuksia elinkeinoelämän alueidenkäyttöön tarpeisiin. Uusiutuvan energiantuotannon alueet sijaitsevat usein kaukana energian kuluttajista, mikä lisää energiansiirtoverkkojen tilantarpeita sekä aiheuttaa metsä- ja luontokatoa.

Haitallisia vaikutuksia voidaan ehkäistä ja lieventää hyödyntämällä olemassa olevaa infrastruktuuria ja sijoittamalla uusiutuvan energian tuotantoalueet mahdollisuuksien mukaan lähelle käyttäjiä siten, että energiansiirtoverkkojen rakentamisen tarve on mahdollisimman pieni. Tarpeina on tunnistettu mm. selvittää vihreän siirtymän alueidenkäyttöön edellytyksiä valtakunnallisesti, laatia valtakunnallista ohjeistusta sekä löytää ratkaisuja vihreän siirtymän haittojen ehkäisemiseen ja hyötyjen epätasaiseen jakautumiseen Vihreästä siirtymästä ja kiertotaloudesta ihmisiin kohdistuvia haittoja on tarpeen ehkäistä ja lieventää esimerkiksi riittävin suojaetäisyyksin ja teknisin ratkaisuin.

Vihreän siirtymän alueidenkäyttöön edellytysten selvittäminen tulee tehdä laajassa yhteistyössä valtioneuvostossa ja eri toimijoiden kanssa.

Vihreän siirtymän ohjauksessa EU:n merkitys on voimistumassa. Lisää tietoa tarvitaan erilaisten EU-aloitteiden vaikutuksista maankäyttöön ja alueiden käytön edellytyksiin erityisesti maaseudulla. Mitkä ovat niiden vaikutukset maatalouden, luonnonvaratalouden ja vihreän siirtymän alueidenkäyttöön edellytyksiin.

3.4 Muita kehityskuvan tavoitteita tukevia kehittämistarpeita ja -toimia

Alueidenkäytön kehityskuva on suunnattu erityisesti valtionhallinnolle, maakuntien liitoille ja kunnille tueksi ja tausta-aineistoksi valmisteltaessa toimia ja päätöksiä kestävästä alue- ja yhdyskuntarakenteen edistämiseksi. Kehityskuva tarjoaa myös lähtökohtia kansainväliselle aluesuunnitteluyhteistyölle tuomalla esille Suomen näkökulmaa ja yhteistyötarpeita. Kehityskuvassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamisen edistämiseksi ja jatkuvan alueidenkäytön kehityskuvatyön tueksi on

tunnistettu kehittämistarpeita ja -toimia, joista osa on todettu edellä tavoitteiden yhteydessä. Tavoitteisiin sisällyttämiä kehittämistarpeita ja -toimia on koottu tähän lukuun. Kehittämistarpeita ja -toimia on tunnistettu kehityskuvatyön yhteydessä järjestetyin kyselyin ja sidosryhmätyöpajoissa.

Lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen kehittäminen

Alueidenkäyttölaki ja siihen liittyvät yhdyskuntakehittämis- ja yhdyskuntarakentamislait ovat alue- ja yhdyskuntarakenteen tulevan kehityksen kannalta keskeisiä lakihankkeita. Näiden tulisi jatkossa sisältää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista edistäviä säännöksiä. Myös huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden tarpeiden turvaaminen alueidenkäytössä ovat asioita, jotka ovat nousseet voimakkaasti esiin ja jotka on tarpeen huomioida laissa. Alueidenkäyttöä ohjaavan lainsäädännön uudistamisessa on syytä pohtia myös aluerakenteen erilaistumisesta johtuvia säännöksiin liittyviä tarpeita. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tulee jatkossa ottaa huomioon niin kasvavien kaupunkiseutujen kuin väestöltään supistuvien alueiden suunnitteluun liittyvät tarpeet. Lisäksi tulisi mahdollistaa mm. vihreän siirtymän vaatimien alueidenkäyttöraatkaisujen toteutuminen ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla.

Osana alueidenkäyttölain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää on tarpeen uudistaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vastaamaan osin muuttuneita tarpeita. Samalla on tarpeen pohtia, onko mahdollisuutta jatkossa antaa tavoitteita nykyistä kohdennetummin ja tehdä niihin osittaisia uudistuksia muuttuvien tarpeiden mukaan.

Uusiutuvan energian tuotannon edellyttämää alueidenkäytön suunnittelua on tarpeen ohjeistaa ja yhtenäistää siihen liittyvää valtakunnallista ohjausta. Tuuli-voimaa koskevan ohjeistuksen ajantasaisuutta on tarpeen seurata ja päivittää sitä tarvittaessa. Erityisesti aurinkoenergian tuotanto, pienydinvoima ja vetytalous vaativat myös ennakoivaa ohjausta alueiden käytön osalta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ajantasaisuutta arvioitaessa ja tavoitteita tarkistettaessa on tarpeen kiinnittää huomiota muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin, etenkin vihreän siirtymän sujuvoittamiseen, sekä mm. energiahuollon, liikennejärjestelmän, huoltovarmuuden ja alue- ja yhdyskuntarakenteen valtakunnallisiin yhteen sovittamis- ja edistämistarpeisiin.

Suunnittelumenettelyjen kehittäminen

Alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnitteluun liittyvää vaikutusten arviointia on tarpeen kehittää jatkuvasti sekä laatia siihen liittyvää opasmateriaalia. Erityisesti ilmasto- ja luontovaikutusten arvioinnin kehittämisen tarve on korostunut. Myös kaavojen ajantasaisuuden, niiden toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta on syytä kehittää.

Maaseudun alueidenkäytön suunnitteluun liittyvää ohjeistusta on tarpeen päivittää. Tässä yhteydessä tulee huomioida, miten alueidenkäytön suunnittelua voitaisiin joustavoittaa maaseudulla ja edistää kulttuuriympäristön arvoja tukevaa arvostavaa rakentamista. Samalla voidaan tunnistaa vajaakäyttöiset ja pääosin toteutumattomat asemakaavoitetut alueet valtakunnallisesti ja kehittää suunnittelumenettelyjä niillä.

Kaupunkiseudullisen suunnittelun kehittämistä on syytä jatkaa ja vahvistaa kaupunkiseutujen suunnittelussa alueidenkäytön, kestävän kaupunkiliikenteen ja muiden liikennejärjestelmää koskevien suunnitelmien yhteensovittamista.

Sopimusmenettelyjen kehittäminen

Suurimmilla kaupunkiseuduilla keskeisenä kumppanuuden välineenä ovat olleet maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset sekä niihin liittyvä kaupunkiseudullinen suunnittelu. Sopimus- ja suunnittelumenettelyjen jatkaminen ja edelleen kehittäminen on tärkeää valtion ja kuntien välisen kumppanuuden vahvistamiseksi. Samalla on syytä harkita myös maakuntien liittojen osallistumista nykyistä laajemmin sopimusmenettelyihin.

Kaupunkiseutujen suunnittelun avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden kehittämiseen liittyy erityisiä tarpeita. On tarpeen löytää keinoja, joilla MAL-sopimusten sitovuutta ja eri osapuolten sitoutumista niiden toteuttamiseen voidaan parantaa. Alueidenkäyttölain valmistelun yhteydessä voidaan selkeyttää sopimusmenettelyjen ja kaavoitusta koskevan sääntelyn suhdetta.

Sopimusmenettelyjen laajentamista seitsemän suurimman kaupunkiseudun eli MAL-kaupunkiseutujen ulkopuolisille alueille on syytä selvittää. Kevyempiä sopimusmenettelyjä olisi mahdollista kehittää erilaisten alueiden ja kehityskäytävien tarpeisiin laajassa yhteistyössä valtion, maakuntien ja kuntien kesken.

Kansallisen kaupunki-, maaseutu- ja metropolipolitiikan jatkaminen ja kehittäminen on tärkeää valtion, kaupunkien ja kuntien välisen kumppanuuden kehittämiseksi. Samalla on tärkeää huomioida kestävän alue- ja yhdyskuntarakenteen

kehittäminen. Etelä-Suomen verkostometropolin alue sekä muut ylimaakunnalliset kehitysvyöhykkeet ja -alueet tarjoavat mahdollisuuden kehittää uudenlaista kumppanuutta valtion ja alueiden välillä. Näillä alueilla on mahdollista selvittää myös sopimusperusteista yhteistyötä.

Yksityisten maanomistajien kanssa on mahdollista kehittää vapaaehtoista sopimista esimerkiksi ympäristöarvojen säilyttämisessä, virkistys- ja maisema-arvojen vaalimisessa.

Muita kehittämistarpeita ja -toimia

Kuntien kaavoitusresurssit on syytä turvata mm. vihreän siirtymän edistämiseksi. Kaavoittajapulaa voidaan lieventää esimerkiksi käynnistämällä täydennys- ja muuntokoulutus ja aluearkkitehtitoiminta sekä kehittämällä kuntayhteistyötä.

Liikkumisen kestävyteen vaikutetaan alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun lisäksi myös liikenteen hinnoittelulla ja verotuksella. Näitä asioita koskevissa päätöksissä on syytä ottaa huomioon myös niiden vaikutus liikennesuoritteisiin ja kulkumuotojakaumaan. Työmatkakulujen verovähennysoikeus voidaan mainita esimerkkinä asiasta, jolla on ollut vaikutusta ihmisten valintoihin ja sitä kautta yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-055-2 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi