

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2023:10

Kaupunkipolitiikan katkenneet polut ja murtuvat myytit

Miten kansalliset, ristikkäiset voimat ovat muokanneet kaupungistumista ja kaupunkipolitiikkaa viimeisen 150 vuoden aikana



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kaupunkipolitiikan katkenneet polut ja murtuvat myytit

Miten kansalliset, ristikkäiset voimat ovat muokanneet kaupungistumista ja kaupunkipolitiikkaa viimeisen 150 vuoden aikana

Laura Kolbe, Matti O. Hannikainen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

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

ISBN pdf: 978-952-327-747-2

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kaupunkipolitiikan katkenneet polut ja murtuvat myytit Miten kansalliset, ristikkäiset voimat ovat muokanneet kaupungistumista ja kaupunkipolitiikkaa viimeisen 150 vuoden aikana

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:10		Teema	Alueet
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Laura Kolbe, Matti O. Hannikainen	Sivumäärä	53
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Kaupunkipolitiikan katkenneet polut on pamfletti, jonka tavoitteena on selkeyttää kaupunkipoliittista keskustelua. Pamfletissa paneudutaan suomalaisen kaupunkipolitiikan syviin kerrostumiin sekä vastataan kysymyksiin 1) Miten ymmärrys kaupunkipolitiikasta, sen sisällöistä, toimijoita ja tavoitteista, on kehittynyt osana suomalaisen yhteiskunnan muutosta ja 2) Mitkä teemat ovat hallinneet keskustelua ja ketkä ovat kulloinkin osallistuneet, muokanneet ja vaikuttaneet kaupunkipolitiikan agendaa?

Pamfletissa nostetaan esiin neljä teemaa, joita nimitetään kaupunkipolitiikan katkenneiksi poluiksi. Ensimmäisenä on kaupungin ja kaupungistumisen sekasortiset käsitteet, toisena kaupungistumisen lyhyt historia, kolmantena kaupunkipolitiikattomuus ja neljätenä kaupunkien näennäinen merkityksettömyys osana talouspoliittista keskustelua.

Pamfletti on osa kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän kaupunkipolitiikka keskusteluserjaa.

Asiasanat	kaupunkipolitiikka, kaupungit, kunnat, aluekehitys, historia, alueet, aluepolitiikka		
ISBN PDF	978-952-327-747-2	ISSN PDF	1797-3562
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-747-2		

Förlorade spår och myter som krossas

Hur nationella och motstridiga krafter format urbaniseringen och stadspolitiken under 150 år

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:10	Tema	Regionerna
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Laura Kolbe, Matti O. Hannikainen	
Språk	Sidantal	53

Referat

Förlorade spår i stadspolitiken är en pamflett som skrivits i syfte att skapa klarhet i den stadspolitiska debatten. Pamfletten fördjupar sig i den finländska stadspolitikkens historia och försöker svara på följande frågor: 1) Hur har förståelsen för stadspolitiken, dess innehåll, aktörer och mål utvecklats som en del av det finländska samhällets utveckling, 2) vilka teman som dominerat debatten och vem som vid olika tider har deltagit i, format på influerat stadspolitikkens agenda?

Pamfletten tar upp fyra teman, som kallas förlorade spår. Det första temat är den begreppsliga förvirringen kring staden och urbaniseringen, det andra är urbaniseringens korta historia, det tredje avsaknaden av en stadspolitik och det fjärde städernas skenbara betydelselöshet i den finanspolitiska debatten.

Pamfletten ingår i en serie debatter som förts i den stadspolitiska samarbetsgruppen.

Nyckelord	stadspolitik, städer, kommuner, historia, regionerna, regional utveckling, regionpolitik		
ISBN PDF	978-952-327-747-2	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-747-2		

Broken Paths and Shattering Myths of Urban Policy

How have national, contradictory forces shaped urbanisation and urban policy over the past 150 years?

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:10	Subject	Regions
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Laura Kolbe, Matti O. Hannikainen	
Language	Pages	53

Abstract

The broken paths of urban policy is a pamphlet that aims to clarify the debate on urban policy. The pamphlet focuses on the different layers of Finnish urban policy and answers the following questions: 1) How has the understanding of urban policy, its contents, objectives and actors developed as part of the transformation of the Finnish society, and 2) Which themes have dominated the debate and who has participated in, shaped and influenced the urban policy agenda at any given time?

The pamphlet highlights four themes called the broken paths of urban policy. They are the disorganised concepts of city and urbanisation, the short history of urbanisation, the lack of urban policy, and the apparent lack of significance of cities in the economic policy debate.

The pamphlet is part of the Urban Policy Committee's urban policy discussion series.

Keywords	urban policy, towns and cities, municipalities, history, regions, regional development, regional policy		
ISBN PDF	978-952-327-747-2	ISSN PDF	1797-3562
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-747-2		

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Myytti suomalaisesta kaupungista	12
	Tyhjät käsitteet ja ajallinen kapeus.....	12
	Suomalaisen kaupungistumisen monet alustat	14
	Vanhat kaupungit ja uudet kaupungit.....	16
	Yhtenäiskuntamuoto murtaa perinteen	19
3	Myytti kaupungistumisesta	22
	Kaupungistumisen aika?.....	23
	Kaupungistumisen pitkä juuristo	24
	Kaupungeitta kaupungistuva kansakunta	26
	Esikaupunki- ja maalaiskuntaliitokset osana kaupungistumista	29
	Kaupungistuminen viimeisin aalto.....	30
4	Myytti puuttuvasta kaupunkipolitiikasta	32
	Valtiollisuus kaupunkien perusrakenteessa	33
	Kaupungit kaupunkipolitiikan tekijöinä 1875–1920.....	35
	Vapaakaupunki tai vapaakunta ratkaisuksi?.....	38
5	Myytti kaupunkien elinvoimalähteistä eli ”drivereista”	41
	Kaupunki- vaiko kauppapolitiikka?.....	42
	Kauppa kaupunkien vetovoimatekijänä	44
	Erilaisia kaupungeja, erilaisia tarinoita	47
6	Katkenneista poluista politiikaksi?	50
	Liite 1 Kaupunkipolitiikan katkenneet polut – kuvatiedot	53

1 Johdanto

Kaupunkipolitiikan katkenneet polut -pamfletin tavoitteena on selkeyttää kaupunkipoliittista keskustelua osoittamalla ne murrokset, jotka ovat johtaneet aikaisempien tutkimusten huomioimaan käsitteelliseen sekasortoon.¹ Kyseenalaistamme nykyisen kaupunkipoliittisen keskustelun historiattomuuden sekä siihen liittyvän ohentuneen ymmärryksen keskeisten ilmiöiden pitkistä kehityslinjoista – jatkuvuuksista – ja osin jo unohtuneista murroksista – katkenneista poluista. Kyseenalaistamme myös ajankohtaisen väittämän, että Suomessa ei ole harjoitettu kaupunkipolitiikkaa ennen 1990-lukua. Samoin kyseenalaistamme väitteen siitä, että suomalainen yhteiskunta kaupungistui maalta-muuton seurauksena 1960- ja 1970-luvuilla. Suomalaisen yhteiskunnan kaupungistumisen sekä kaupunkipolitiikan käännteiden ymmärtäminen edellyttää historian tutkimista ja ilmiöiden analysoimista 1850-luvulta alkaen aina 2020-luvun alkuun.

Pamfletissa paneudumme suomalaisen kaupunkipolitiikan syviin kerrostumiin ja kysymme kaksi yksinkertaista kysymystä: 1) Miten ymmärrys kaupunkipolitiikasta, sen sisällöstä, toimijoita ja tavoitteista, on kehittynyt osana suomalaisen yhteiskunnan muutosta ja 2) Mitkä teemat ovat hallinneet keskustelua ja ketkä ovat kulloinkin osallistuneet, muokanneet ja vaikuttaneet kaupunkipolitiikan agendaan? Nostamme esiin neljä teemaa, joita nimitämme kaupunkipolitiikan katkenneiksi poluiksi. Ensimmäisenä on kaupungin ja kaupungistumisen sekasortiset **käsitteet**, toisena **kaupungistumisen lyhyt historia**, kolmantena **kaupunkipolitiikattomuus** ja neljäntenä kaupunkien näennäinen **merkityksettömyys osana talouspoliittista keskustelua**. Tarkastelemme näitä oman aikansa keskusteluina ja siten pyrimme avartamaan ymmärrystä yhdestä suomalaista yhteiskuntaa edelleen muokkaavasta ilmiöstä – kaupungistumisesta. Samalla avaramme ymmärrystä kaupunkipolitiikan monista merkityksistä ja kehyksistä osoittamalla niiden olevan osa laajempaa suomalaisen yhteiskunnan kehitystä.

1 Martti Häkkänen, Anssi Joutsiniemi, Olli Seuri & Mari Vaattovaara, *Kaupunkipolitiikan uusi alku? Selvitys kaupunkien institutionaalisesta asemasta työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan kaupunkipolitiikan kehittämisen tueksi tueksi*. https://tem.fi/documents/1410877/104583605/Selvitys_Kaupunkipolitiikan+uusi+alku.pdf (25.2.2022).

Tulkitsemme nykyisen kaupunkipoliittisen keskustelun yhdeksi ”länsimaisen metafyyysisen ajattelun” ilmentymäksi, jolla on selkeä kansallinen painotus. Jaamme Suomen paikka- ja aluekehityksen pitkiä linjoja tutkineen Hannu Katajamäen huolen siitä, että kotimaisen nykykeskustelun ongelmana on historiattomuus ja tarpeettoman painottunut makro-näkökulma.² Nykykeskustelussa liikutellaan useita käsitteitä ja esitellään ilmiöitä irrallaan niiden historiallisesta kontekstista – toisin sanoen ymmärtämättä ilmiöihin liittyviä poliittisia ja kulttuurisia kerrostumia. Jäsennämme keskustelun keskeiset käsitteet uudelleen ja osoitamme, että nimellinen kaupunkipolitiikka jakautuu (laajemmaksi) **kaupungistumispolitiikaksi** sekä (suppeammaksi) **kaupunkipolitiikaksi**. Ensin mainittu on keskittynyt ja keskittyy kaupungistumisen hallintaan ja siihen reagoimiseen. Jälkimmäinen kohdistuu suoraan kaupunkien taloudelliseen ja poliittiseen toimintaan kunnallishallinnon yksikköinä. Keinotekoisien käsitteiden sijaan esitämme sekä kaupungistumiseen sekä kaupunkeihin kohdistuvan poliittisen keskustelun selkeyttämistä. Keskustelussa on yksiselitteisesti osoitettava, puhuuko yllirajaisesta ilmiöstä vai hallintoyksiköstä. Tavoittemme on selkeämpi käsitteiden käyttäminen tulevaisuuden strategioita suunniteltaessa.

Samalla on purettava nykykeskustelussa liikkuvia myyttisiä väittämiä ja oletuksia, joita pidetään lähes itsestäänselvyyksinä. Kutsumme näitä oletuksia ”myyteiksi”, joiden purkamiseen eli dekonstruktioon ryhdymme. Ymmärrämme dekonstruktion tutkimuksellisesti siten, että kulttuuriset tai poliittiset tekstit nähdään monimerkityksisiä ja kerrostuneina, politiikkapuheita helposti leimavan yksiselitteisyyden sijaan. Tieteen termipankissa yhdistävä tekijä dekonstruktiolle on se, että tavoitellaan ”länsimaisen metafyyysisen ajattelun purkamista” avaamalla ja purkamalla ajatteluun liittyviä käsitteellisiä oppositioita. Sekä ajattelu että sen oppositio voidaan nähdä ideologisina muodostelmina, jotka ovat syntyneet toteuttamaan tiettyjä päämääriä.³ Menetelmämme keskiössä on siis kaupunkipoliittisessa keskustelussa toistuvien myyttien purkaminen eli murtaminen. Keskeisimmät myytit liittyvät kaupungistumisen ajoittamiseen 1960- ja 1970-lukujen maaltamuuton seuraukseksi, pitkän kaupunkipolitiikan typistäminen vain 1990-luvulta alkaneeksi sekä yhtenäiskunnan kyseenalaistamaton, osin tutkimatonkin, merkitys osana hyvinvointivaltion rakentamista, mikä on peittänyt nykyisten kuntien ja kaupunkien erilaisuuden.

2 Hannu Katajamäki, *Suomen aluekehityksen pitkät aallot. Näkökulmia ja tulkintoja* (Turku, 2022), 20–22.

3 <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:dekonstruktio>. (19.1.2022).

Käytämme amerikkalaisen kaupunkitutkijan Alex Garvinin pelikenttämallia kuvamaan kaupunkipolitiikan toimijoiden ja voimakenttien moninaisuutta, tahtojen erilaisuutta ja keinoja hioa yhteen eri näkemyksiä ajassaan ja paikassaan. Garvin puhuu yhdyskuntien suunnittelusta (*planning*), mutta malli sopii oivallisesti analysoimaan kaupunkipoliittista pelikenttää.⁴ Kaupunkipolitiikan pelikenttä muodostui jo 1900-luvun alussa osana politiikan modernisoitumis- ja demokratiakehitystä. Kentältä löytyivät niin valtiovalta, läänit ja alueet, kuin kuvernöörit, myöhemmin maaherrat, sekä myös elinkeinoelämä ja kaupungit omine toimijoineen ja edunvalvonnan organisaatioineen.

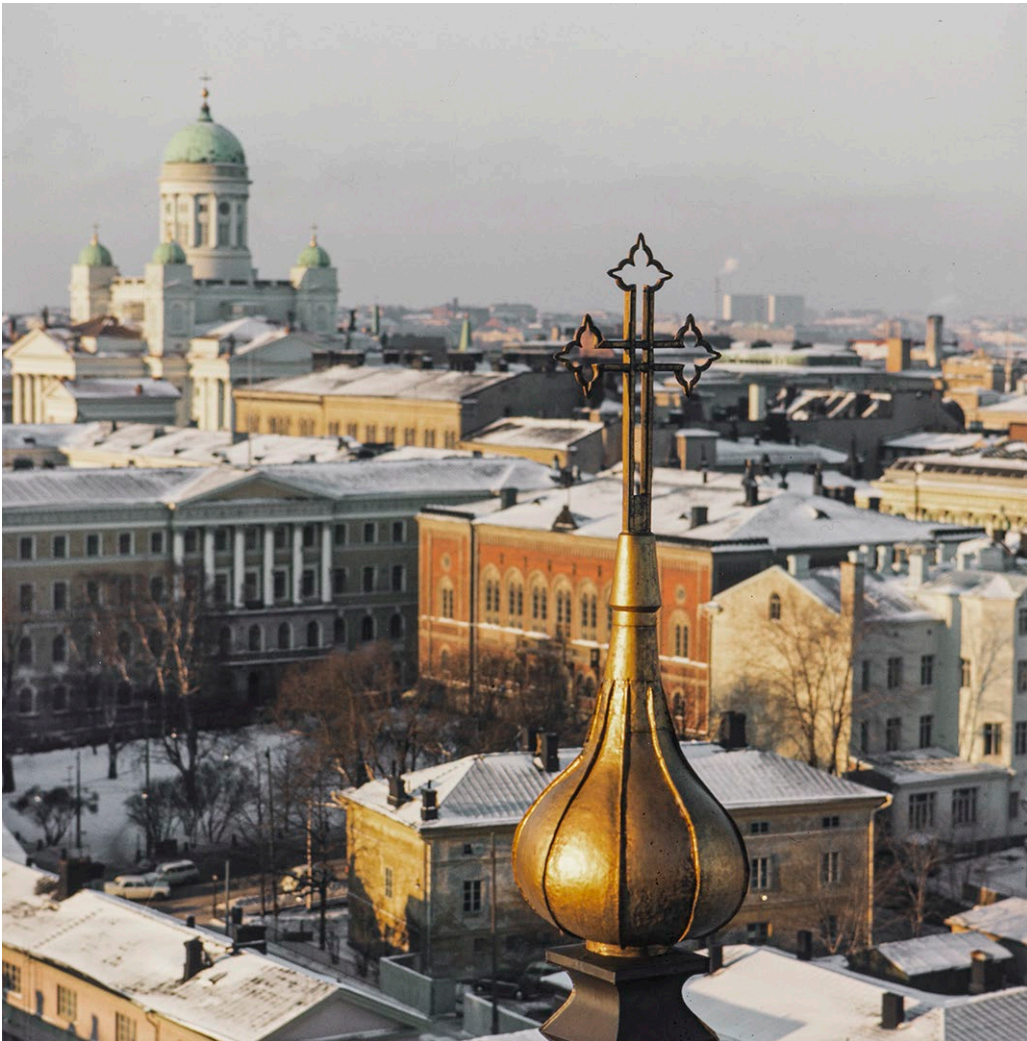
Suomessa käyty keskustelu kaupunkipolitiikasta, sen tekijöistä, tavoitteista ja keinoista on ollut poikkeuksellisen vilkasta 2000-luvulla. Liikkeellä on useita toimijoita. Asia kiinnostaa valtiovaltaa, eduskuntaa ja osaa ministeriöstä sekä tietenkin kaupunkeja. Mieli-piteitä, näkemyksiä ja selontekoja ovat tuoneet esille myös edunvalvontaorganisaatiot ja ajatuspajat sekä kaupunkitutkijat ja tutkimuslaitokset. On julkaistu laajojakin tutkimuksia ja katsauksia, selontekoja ja selvityksiä sekä analyyseja ja pamfletteja, jotka ovat pyrkineet kartoittamaan ajankohtaista tilannetta sekä suosittelemaan politiikkaohjeita ja ratkaisuja, joihin erinomaisen yleiskattauksen tarjoaa Olli Hokkasen väitöskirja *Suomalainen kaupunkipolitiikka – sen tekijät ja tulkit*.⁵ Dekonstruktioin mukaisella tarkastelutavalla voimme tuottaa teemaan useita mahdollisia huomioita jätettyjä tai piileviä näkökulmia, tai kuten väitämme, katkenneita polkuja.⁶ Samalla myyttien murentaminen auttaa menetelmällisesti yhdistämään aikanaan katkenneita polkuja nykykeskusteluun osoittamalla niiden väliset piilevät yhteydet. Siten 2020-luvun kaupungistumista ja kaupunkipoliittista keskustelua ei voi jäsentää tuntematta edeltävien aikojen toimijoita, taustoja ja vaikuttimia.

4 Alexander Garvin, *The Planning Game: Lessons from Great Cities* (New York, 2013).

5 Olli Hokkanen, *Suomalainen kaupunkipolitiikka – sen tekijät ja tulkit* (Helsinki, 2019)

6 <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:dekonstruktio>. (19.1.2022).

Kuva 1. Helsinki – pääkaupunki. Helsinki on onnistunut pääkaupunkina yhdistämään valtiollisen roolinsa ja omaehtoisen, kunnallisen itsehallinnon puitteissa tapahtuvan kehittämisen. Kaupungin vetovoima on jatkunut 1800-luvulta lähtien, mikä on aikaansaanut jännitteitä sekä suhteessa maakuntiin että valtioon.



Olemme vakuuttuneita siitä, että Suomessa tarvitaan vahvaa tutkimustietoa sekä kaupungistumisesta ylitraajaisena ilmiönä että suomalaisesta kaupunkipolitiikasta ja molempien pitkstä yhteen kietoutuneesta menneisyydestä. Tässä pamfletissa väitämme, että käsitteet kaupunki, kaupungistuminen ja kaupunkipolitiikka tulee määritellä uudestaan. Niiden merkitykset ja sisällöt tulee historiallistaa osaksi kulloistakin aikaa ja ajassa vaikuttaneita aatteita ja politiikkaymmärrystä. Näin kaupunkia, kaupungistumista ja kaupunkipolitiikkaa voidaan analysoida tarkasti historiantutkimuksen menetelmin, kerrostumia purkamalla, tai kuvainnollisesti kuin sipulin monia kerroksia avaamalla. Nostamme jokaisen pääluvun alkuun tärkeimpiä ”katkenneita polkuja”. Pamflettimme loppuun olemme koonneet politiikkasuosituksia. Esitämme myös uuden kaupungistumisen ja kunnallishallinnon jaksotuksen, mikä eroaa merkittävästi 2000-lukua painottavista näkemyksistä.

Kaupungistuminen ja kaupunkien kehitys on ylirajallista, joten niistä avautuu aina vertaileva näkökulma. Maailmassa on nykyisin tuhansia kaupunkeja ja useiden arvioiden mukaan puolet maapallon väestöstä asuu kaupungeissa. Kaupungit maailman eri puolilla ovat kasvaneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Globaalisti kattavaan määritelmään siitä, mitä kaupunki on, ei vielä ole päästy, kansallisten, alueellisten ja paikallisten eroavuuksien takia.⁷ Suomi ei siten ole yksin kaupunki- ja politiikkapohdinnoissa. Ylirajainen vertailu auttaa hahmottamaan suomalaisen kaupunkipolitiikan erityispiirteet.⁸

7 Peter Clark, *European Cities and Towns 400–2000* (Oxford, 2009).

8 <https://nextcity.org/urbanist-news/there-are-10000-cities-on-planet-earth-half-didnt-exist-40-years-ago> ja OECD:n kartta maailman kaupungeista <http://www.worldcities-tool.org/> selventävät Suomen asemaa osana ”heikosti urbanisoitunutta Pohjois-Eurooppaa” (12.1.2023).

2 Myytti suomalaisesta kaupungista

Katkennut polku:

- ymmärtää, miksi ja miten nykykeskustelussa on ero hämärtyneet kaupungin ja kaupungistumisen välillä
- ymmärtää käsitteen ”kaupunki” varjoon jäänyt kaupungistuvien yhdyskuntien merkitys (kauppala, taajaväkinen yhdyskunta, maaseudun kaupunkimaistuvat yhdyskunnat)
- ymmärtää nykyisten kaupunkien erilaisuus historiallisesti, eli eri aikoina ja eri tavoin kehittyneinä yhdyskuntina
- ymmärtää, että ”suomalainen kaupunkilaitos” on historiallisesti kerrostunutta ja jakautunut vanhoihin kaupunkeihin, uusiin kaupunkeihin ja kuntakaupunkeihin

Kun Suomen historian professori Päiviö Tommila (1931–2022) sai Suomen Kaupunkiliitolta 1970-luvun lopulla tehtäväksi kirjoittaa suomalaisten kaupunkien historiallisesta kehityksestä, nimettiin ansiokas kolmiosainen teossarja *Suomen kaupunkilaitoksen historiaksi* (1981–84). Sana ”laitos” oli aikalaisymmärryksen mukaan sopiva yleisnimike kuvaamaan kaupunkien edustamaa ”yhteiskunnallista järjestelmää, oikeussuhteiden kokonaisuutta sekä tapojen ja lain mukaista yhteiskunnallisen elämän muotoa”.⁹ ”Laitos”-sanaan liittyvät mielle yhtymät heijastuvat edelleen keskusteluun kaupunkien merkityksestä, mitä voi kuvata sanoilla jämähtänyt, yhdenmukaistava ja yksitasoinen. Vaikka 2000-luvulla tunnustetaan ja tunnustetaan kaupungeiksi itseään nimittävien kuntien ylijärjestyminen, pyritään edelleen kaupunkeja tasapäistämään yhtenäiskuntien ja 1960- ja -70-lukujen hyvinvointivaltioajattelun hengessä. Se on johtanut edelleen jatkuvaan kierteeseen: kuntien tehtäviä kasvatetaan pohtimatta resurssien lisäämistä. Haluamme osoittaa, että suomalainen kaupunkijärjestelmä ei ole tasapäistävä ”laitos”, vaan ajallisesti moniulotteinen kokonaisuus.

Tyhjät käsitteet ja ajallinen kapeus

Useat ajankohtaiset kaupunkien asemaa ruotivat tutkimukset ja avaukset ovat aloittaneet tarkastelunsa vasta 1960- tai 1970-luvulta, jolloin kiinnostava varhaisempi kehitys on jäänyt huomiotta. Tämä historiattomuus ilmenee aikaisempien selontekojen tunnistamana käsitteellisenä tyhjiönä sekä kaupunkeja ja kaupunkipoliittista keskustelua luonnehtivana ’hyhmänä’. Siten jaamme Martti Häkkäsen, Mari Vaattovaaran, Anssi Joutsiniemen

⁹ *Nyky-suomen sanakirja 2* (Helsinki, 1985).

ja Olli Seurin huolen kaupungeja koskevan politiikkapuheen ylikuormittumisesta tyhjiä käsitteillä.¹⁰ Väitämme, että käsitteellisen sekasorron perimmäisenä syynä on tutkimuksen puute ja aikaisempien tutkimusten näkökulman rajautuminen yksinomaan kaupunkiin. Suomessa kaksi käsitettä, kaupungistuminen ja kaupunkipolitiikka sekoittuvat, mikä on saanut aikaan ”hyhmää” ja retorista epäselvyyttä. Tulkintaongelmat ovat kielellistä perua. Suomeksi kaupungistuminen ja kaupunki muodostuvat samasta kantasanaista. Ruotsiksi ja saksaksi tai ranskaksi ja englanniksi kunnallista hallintoyksikköä (kaupunki) ja yhteiskunnallista muutosta (kaupungistuminen) kuvaavat eri käsitteet. Ruotsiksi käytetään sanoja *stad* ja *urbanisering*, ranskaksi todetaan *villes* ja *urbanisation* ja Englannissa ovat käytössä käsitteet *city/town/borough* ja *urbanisation*).¹¹

Kuva 2. Kuningas Kustaa III vuonna 1785 saarelle perustama Kaskisten tapulikaupunki on kiinnostava esimerkki ”vanhasta kaupungista”, joka olemukseltaan on säilynyt suhteellisen muuttumattomana. Hyvä satama motivoi perustamista, mutta merenkulkukaupungin kehitys oli hidasta. Teollisuuden tulo ei muuttanut ruutukaupungin perustaa myöhempiä vuosisatoina. Edelleen 2000-luvulla Kaskinen on taajama, jota ei välttämättä tunnista kaupungiksi.



10 Häkkänen ym. 2022.

11 Kaupungistuminen <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/kaupungistuminen> (19.1.2022).

Koemme ongelmana sen, että kaupunkipoliittisessa nykykeskustelussa ei eroteta selkeästi kaupungistumista, kaupunkia ja kaupunkilaistumista. Ensin mainittu kattaa moniulotteisen, pitkäkestoisen ilmiön etenkin, kun viitekehys avartuu ”ahtaan kansallisen katseen” ulkopuolelle. Vastaavasti kaupunki kuvaa vain yhtä historiallista kohdetta. Käytämme ilmiöpohjaista sanaa ”kaupungistuminen”. Se kattaa sekä yhteiskuntarakenteen että kulttuurin muutokset, vaikka osa maan- ja yhteiskuntatieteilijöistä pyrkii erottamaan kulttuurisen muutoksen käyttämällä käsitettä urbanisaatio ja/tai urbanisoituminen. Kaupungistuminen jäsentää kattavammin kuin uudissanaa *urbanisoituminen* niin väestöllistä, taloudellista, sosiaalista, poliittista kuin kulttuurista muutosta. Urbanisoituminen kuvaa näkemyksemme mukaan vain ilmiön yhtä puolta tai piirrettä: (suur-)kaupunkilaistumista tai suuren kaupunkiin liittyvää elämäntapaa. Kaupunkilaistuminen on käsitteenä vakiintumaton, mutta liittyy moderniin elämäntapaan ja arvomuutoksiin. Erityisesti 1960-luvulta alkaen kulttuuriin ja vapaa-aikaan kohdistuva kulutus lisääntyi palkkatyön normalisoinnin myötä. Erilaiset palvelut, lukeminen ja ulkomaanmatkustus omaksuttiin nopeasti kaikissa yhteiskuntaluokissa.¹²

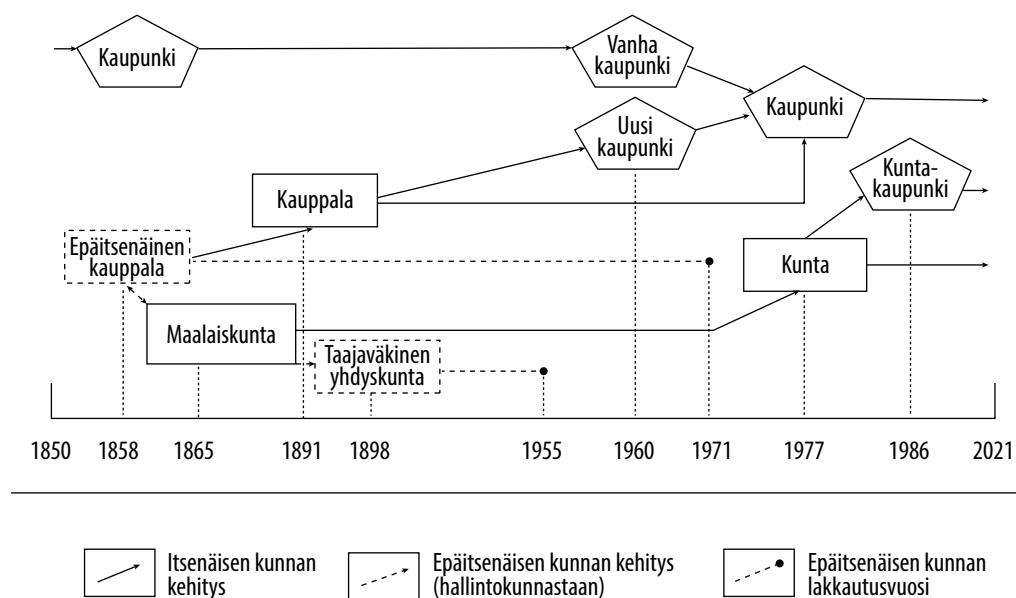
Suomalaisen kaupungistumisen monet alustat

Suomalainen yhteiskunta ei kaupungistunut vain kaupungeissa, vaan kaupungistuvien yhdyskuntien kirjo on ollut – ja on edelleen – laaja. Tämä käsitteellisen näkökulman kapeus leimaa yllä mainittua teossarjaa Suomen kaupunkilaitoksen historiasta. Se keskittyy vain hallinnollisiin kaupunkeihin tunnistamatta kaupunkien ulkopuolisten yhdyskuntien kasvua. Kaupunkikäsitteen tyhjeneminen alkoi jo 1800-luvulla. 1870-luvulla valtiollisessa kaupunkipolitiikassa keskityttiin uuden kunnallishallinnon ja kuntatypologian muodostamiseen. Vaikka vuosien 1873 ja 1879 lakiuudistuksissa kaupungit menettivät siihen asti vallinneen eron suhteessa muihin hallintoyksiköihin, syntyi hallinnollisesti ja oikeudellisesti monitasoinen kuntajärjestelmä, jossa kehityksen huippua edusti kaupunki. Aluksi epäitsenäiset, vuodesta 1891 itsenäiset kauppalat ja vuodesta 1898 alkaen taajaväkiset yhdyskunnat toimivat itsellisen kaupunkihallinnon harjoittelualustoina eli kaupunkien esiasteina, kuten kaavakuva kaupungistuvista yhdyskunnista osoittaa. (Kuva 3) Porrastus sekä mahdollisti että huomioi kaupungistuvien yhdyskuntien eriaikaisten kehityksen. Ymmärrettiin, että kaupungistuminen muutti yhteiskunnan rakennetta.

¹² Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). *Kaupunkipolitiikan uusi aika*. (Helsinki, 2019); ks. myös *Nykysuomen sanakirja 3* (Helsinki, 1985). Suomalais-ranskalaisen sanakirjakäännöksen mukaan *urbanité* on ”hieno käytös, hienostuneisuus, kohteliaisuus”; Katri Soinne, ”Suomi pääsi länsimaisen kulutuksen makuun 1960-luvulla”, <https://www.tilastokeskus.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/suomi-paasi-lansimaisen-kulutuksen-makuun-1960-luvulla/> (19.1.2022).

Muutosta ohjattiin erottamalla maalaiskunnista kaupungistuneimmat ja teollistuneimmat osat kaupungistuviksi yhdyskunniksi. Näistä yhdyskunnista kehittyi lopulta itsenäisiä kuntia. Samanaikaisesti maalaiskunnissakin tapahtui kaupungistumista.¹³

Kuva 3. Suomen kunnat 1850-luvulta aina 2020-luvulle.



Näistä kaupunkimaisista kunnista merkittävin oli kauppala, joista ensimmäinen – Ikaalisten epäitsenäinen kauppala – perustettiin jo vuonna 1858 eli ennen ensimmäisten maalaiskuntien perustamista. Kauppaloikeuksia myönnettiin jo 1800-luvun lopulla muutamille yhdyskunnille näiden omasta hakemuksesta. Hallinnollisesti ja juridisesti ne kuuluivat maaseutuun, taloudellisesti ne nauttivat eräistä kaupunkien oikeuksista. Ensimmäiset kauppalat olivat alisteisia maalaiskunnille aina vuoteen 1891, jolloin Salon kauppala perustettiin ensimmäiseksi itsehallinnolliseksi kauppalaksi. Toisin sanoen Salo kohotettiin kauppalana itsehallinnolliseksi kunnaksi kaupunkien ja maalaiskuntien rinnalle. Päätös ilmentää asenneilmapiirin muutosta. Kaupungistumisen tunnustettiin olevan ilmiö, joka eteni valtiollisista toimijoista ja toimenpiteistä huolimatta. Senaatin into perustaa kaupunkeja lopahti jo 1890-luvulla, sillä maanomistus ja -korvauskysymykset osoittautuivat vaikeiksi. Kaupungeiksi korotettiin vain lisalmi vuonna 1890 ja Lahti viimeisenä niin sanottuna vanhana kaupunkina vuonna 1905. Saman ajanjakson osui ymmärryksen kasvu kauppaloiden merkityksestä kaupungistumisen alustana.

13 Tutkimusta taajaväkisistä yhdyskunnista on tehty yllättävän vähän, ks. esim. Ari Höyssä. *Densely Populated Communities* (15.4.2003). Julkaisematon seminaariesitelmä (kopio kirjoittajien hallussa).

Kaupunkien sijaan senaatti katsoi kauppalan vastaavan suurimpaan osaan kaupunkien tehtävistä. Tavallaan kauppalat toimivat kaupunkien korvikkeina.¹⁴ Lainsäädännön puutteellisuus mahdollisti sen, että yhdyskuntien perustaminen jäi käytännössä taajaväen oman aloitteellisuuden varaan. Vuoden 1898 asetus taajaväkisistä yhdyskunnista ei tarjonnut riittäviä työkaluja kaupunkien ulkopuolisen maaseudun yhdyskuntien kaupungistumisen hallintaan. Siinä missä Rovaniemen oli ensimmäinen suomalainen taajaväkinen yhdyskunta, kaatuivat sen kaupunkihaaveet Senaatissa maanhankintakysymykseen 1910-luvulla.¹⁵ Senaatti piti ”edullisempänä” perustaa kauppala, jossa hallinnon ja oikeuslaitoksen ylläpitäminen oli halvempaa kuin kaupungissa. Taajaväkisiä yhdyskuntia muodostettiin kuitenkin edelleen 1900-luvun alussa muun muassa asuinalueista ja/tai esikaupungeista, joita oli syntynyt tehtaiden, tuotantolaitosten tai rautatieasemien ympärille tai suurempien kaupunkien läheisyyteen.¹⁶

Vanhat kaupungit ja uudet kaupungit

Vuosina 1906–1959 ei Suomeen perustettu uusia kaupunkeja. Sen sijaan perustettiin 32 uutta kauppala, joiden väkiluku kasvoi 4 517 asukkaasta peräti 231 068 asukkaaseen. Samaan aikaan maaseudun kaupunkimaisten yhdyskuntien määrä kasvoi vajaasta 70:stä yli 260:een.¹⁷ Maaseudun kaupungistumisesta huolimatta mielikuvat pysyivät perinteisinä. Kansallisessa kuvastossa vahvistui näkemys kahtia jakautuneesta kansasta tuki-kohtinaan joko saastuttava teollisuuskaupunki tai turmeltumaton maaseutu. Kahtia jakautuvan kansallisen kuvaston katveeseen jäivät samanaikainen kaupungistuminen kauppaloissa, taajaväkisissä yhdyskunnissa ja maalaiskuntien kaupallisissa ja teollistuvissa taajamakeskuksissa.¹⁸ 1920-luvulta alkaen kauppaloitten muodostamista pyrittiin järjestämään, mitä voi pitää kaupungistumispolitiikkana, jota ohjasivat Kaupunkiliitto ja

14 Rieti Itkonen, ”Kaupunkimuodostuksen esteitä”, *Suomen Kunnallislehti* (SKL) 1927: 2, 21–23.

15 ”Rovaniemen kauppalakysymys”, SKL 1923: 4, 76.

16 Suomessa edelleen poikkeuksellisen tärkeä kooste ”kaupunkia ympäröivän maaseudun kaupunkilaistumisesta” sekä maanomistusoloissa tapahtuneista muutoksista on Valtioneuvoston asettaman selvitysmiehen, Suomen Kaupunkiliiton johtajan Yrjö Harvian laaja katsaus *Helsingin esikaupunkiliitos I-II* (Helsinki, 1936). Se kokoaa yhteen pääkaupunkiseudun esikaupunkien kasvun sekä hallinnolliset toimenpiteet ja esitykset ”esikaupunkiasutuksen järjestämiseksi” sekä laajan tausta-aineiston ja lausunnot.

17 A. Tunkelo. ”Lähes 10 % väestöstämme asuu maaseudun väestökeskuksissa”, SKL 1950: 5, 102–103, 116; Arvi Raivio. ”Näin sitten kävi – urbanisaatiosta Suomessa viimeisten 50 vuoden aikana”. SKL 1962: 7, 329–331; Heikki Waris. *Suomalaisen yhteiskunnan rakenne* (Helsinki, 1952), 90–91.

18 Maunu Häyrynen. *Kuvitettu maa – Suomen kansallisen maisemakuvaston rakentuminen*. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 834. (Helsinki, 2005).

sisäasiainministeriö. Kauppalaksi aikovan yhdyskunnan tuli osoittaa taloudellisesti itsenäinen asemansa maalaiskunnasta samoin kuin sen väestön enemmistön sosiaalinen samoin kuin henkinen ero maalaiskunnan väestöstä.¹⁹ Sen sijaan yhdyskunnan väestömäärällä ei ollut merkitystä. Sirkka-Liisa Rannan väitöskirja Kuhmoisen taajaman kehittämisestä 1900-luvulla on oivallinen osoitus kaupungistumisen ja sen mukana tuoman kaupunkisuunnittelun vaikutuksesta pienemmällä paikkakunnalla.²⁰

Kuva 4. Lahdenpohjasta tuli kauppala vuonna 1924 ja Suomi joutui luovuttamaan kauppalan Neuvostoliitolle vuonna 1944. Vuosina 1891 vuoteen 1961 kauppala erotettiin sitä ympäröivästä maalaiskunnasta omaksi tiiviiksi hallintoyksiköksi. Kauppala saattoi kuitenkin pitää sisällään maatalousmaata varattuna yhdyskunnan tulevalle rakentamiselle.



19 Ahti Hällfors, "Kauppalain perustaminen" SKL 1928: 9, 161–165; KLA, Kirjeenvaihto 1933, Fa:32, 664–666, Pankinjohtaja V. Siimestön tiedustelukäynti 8.9.1933. KLA, Kirjeenvaihto 1938, Fa:46, 822, Suonenjoen kauppalakysymys 3.–4.9.1938; Sirkka-Liisa Virtamo-Paavolainen, "Uudet kauppalamme esittäytyvät", SKL 1951: 1, 8–13.

20 Sirkka-Liisa Ranta, *Kirkonkylä Päijänteen kainalossa: Kuhmoisten keskustaajaman muutos 1900-luvulla*, (Helsinki, 1999).

Kaupunkikeskusteluun liittyy myyttinen käsitys siitä, että kaupunkien perustaminen Suomessa päättyi Lahden kaupungin perustamiseen vuonna 1905. Merkittävin syy kaupunkien muodostamisen päättymiseen oli valtion maanlunastusvelvoite, mikä perustui vanhaan maan, tai Ruotsin hallitsijoiden, tapaan lahjoittaa maata uusille kaupungeille. Ruotsissa ymmärrettiin jo 1800-luvun puolivälissä, että kyseessä oli menneen ajan tapa eikä laillisesti sitova velvoite. Suomessa tapa säilyi lähes muuttumattomana. Aluksi suuruhtinaskunnassa ja sitten tasavallassa tämä perinnäistapa nähtiin lain veroisena. Todellisuuden ongelmat kohdattiin, kun senaatilla tai eduskunnalla ei ollut halua lunastaa kaupungistuvien yhdyskuntien maa-alueita niiden todelliseen markkinahintaan. Kaupunkien perustamiseen liittyi myös kysymys kaupunkien oikeuslaitoksen sekä koulutuksen kustannuksista, joita valtio ei halunnut vastattavikseen. Uusien kaupunkien perustamiseen liittynyttä pättitilannetta kypsyteltiin lopulta aina yhtenäiskunnan kehittämiseen saakka.²¹

Lahti ei jäänyt myyttiseksi viimeiseksi perustetuksi kaupungiksi ennen yhtenäiskunta-uudistusta vuonna 1977. Tasavallan presidentti perusti yhteensä 22 uutta kaupunkia vuosien 1960 ja 1977 välillä. Kaikki uudet kaupungit olivat toimineet ainakin hetken kauppalana osana omaa kaupungistumiskehitystään. Kiinnostavaa on, että ennen valtionhallinnon uutta politiikkaa yksikään kauppalalla ei ollut hakemassa kaupunkistatusta. Kyse oli siis jo olemassa olevan kauppalan korottamisesta kaupungiksi eikä uuden yhdyskunnan perustamisesta uuteen paikkaan, kuten muualla Euroopassa tapahtui. Esimerkiksi Englannissa syntyi useita uusia kaupunkeja (*new town, satellite town*). Jo Helsingin suuren alueliitoksen valmistelija Yrjö Harvia (1887–1947) oli valistanut sisäasianministeriötä, että kauppalan liittäminen kaupunkiin oli osa kaupungistuvien yhdyskuntien luonnollista kehitystä, jota ei tullut estää.²² *Uudet kaupungit*, joista yhtenä viimeisimmistä Tasavallan presidentti perusti Vantaan tammikuussa 1974, vastasivat laillisilta velvoitteiltaan kauppaloita.²³ Tämä erotti ne niin sanotuista *vanhoista kaupungeista*. Suomessa oli näin vuosien 1960 ja 1976 välisen ajan hallinnollisesti erilaisia kaupunkeja – uusia ja vanhoja.

21 Matti O. Hannikainen, "New towns? Urbanisation in Finland between the 1920s and the 1970s", teoksessa Heiko Drotste (toim.) *Urban Life in the Nordic Countries*. Julkaisematon artikkelikäsikirjoitus.

22 Kuntaliiton Arkisto (KLA), Kirjeenvaihto 1943, Fa:56, Erkki Mantere Yrjö Harvialle (puheli-keskustelu) (31.12.1943).

23 "Erkki O. Mantere antaa selvityksen uusista kaupunkilaista". SKL 1959: 5, 158–160.

Uusien kaupunkien muodostaminen jätti varjoonsa samanaikaisen uudenlaisten yhtenäisten kauppaloiden syntyminen. Vasta 1960-luvulla luovuttiin tavasta erottaa maalaiskunnista niiden ”keskusta” omaksi kaupungistuvaksi kunnaksi. Ensin Espoosta, sitten Lapuasta muodostettiin uudentyypinen, yhtenäinen kauppala. Asetelma mursi toiminnalliseen eriytymiseen perustunutta kuntajärjestelmää. Samaan aikaan alkaneiden laajojen (maalais-)kuntaliitosten seurauksena kehittynyt maaseutukaupunki poikkesi merkittävästi tiiviistä eurooppalaisista ihannekaupungeista. Tätä ihannetta Suomessa vastasivat lähinnä vanhat kaupungit keskustoineen. Silti kansallinen kaupunkikuvasto keskittyi vanhojen teollisuuskaupunkikeskustojen esittämiseen, jolloin kuva kaupungistumisen todellisesta vaikutuksesta jäi vajaaksi.²⁴

Kunnallishallinnon kehittäminen tulee nähdä aikaansa sidottuna kaupunkipoliittikkana. On tärkeää nykykeskustelun kannalta, että ymmärrämme kaupungistumisen liikutelleen useita alustoja kaupunkien, kauppaloiden ja maalaiskuntien muodostamassa kehikossa. Kiinnostava ”kaupunkipoliittinen ilmiö” on epäitsenäinen kauppala Ikaalinen, jonka asema säilyi muuttumattomana aina vuoteen 1972. Vastaavasti alun perin maaseudun kaupungistumisen jäsentämiseksi kaavailut taajaväkiset yhdyskunnat lakkautettiin tarpeettomina vuonna 1955. Se oli osoitus ajan kaupungistumispolitiikan epäonnistumisesta. Maaseudun kehittyvien yhdyskuntien kaupungistumista ei onnistuttu sitomaan maalaiskuntien hallintoon. Kaupungistuvat yhdyskunnat halusivat enemmän päätösvaltaa omiin asioihinsa sekä talouteensa. Silti kaupunkipoliittikkaa kehystivät pienimpien kaupunkien ja kauppaloiden taloudelliset ongelmat. Asetelma johti keskusteluun politiikan mahdollisuuksista yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa kaikkien kuntien velvoitteita. Tässä maaperässä yhtenäiskunnan mallista muodostui 1960-luvulla suunnitellun kuntauudistuksen tärkein tavoite. Toteutukseen päästiin vuonna 1977, kun uudet kuntalait lopulta siirsivät kauppalan historiaan.

Yhtenäiskuntamuoto murtaa perinteen

Lopullisesti kaupunkikäsitteen monimutkaisti yhtenäiskunnan luominen osana vuoden 1977 kunnallishallinnon uudistusta, vaikkakin vanhojen kaupunkien rasiteoikeus eli tuulaaki lakkautettiin vasta seuraavan vuoden alussa. Kauppala lakkasi olemasta kuntamuoto, kun viimeiset kauppalat muodostettiin kaupungeiksi yhtä lukuun ottamatta eli Karhulan kauppala liitettiin Kotkan kaupunkiin. Nimellisesti Suomeen muodostui kaksiportainen kuntajako, johon kuuluivat vanhat kaupungit ja uudet kunnat. Jälkimmäisistä osa alkoi nimetä itseään kaupungeiksi 1980-luvun puolivälissä, jolloin kaupungista muodostui kunnan eräänlainen arvonimi. Siten Suomessa oli, ja on, kolmenlaisia kuntia. On vanhoja, ennen vuotta 1978 perustettuja kaupungeja; kaupungeiksi itse itsenä nimittäneitä kuntia sekä tavallisia kuntia. Siten pelikenttä oli yhtenäistä kuntakenttää monitasoisempi.

²⁴ Ks. Häyrynen 2005.

Vuonna 2022 Suomessa oli yhteensä 309 kuntaa, joista 108 nimitti itseään kaupungiksi. Paradoksaalisesti yhtenäiskunnan asettamisen jälkeen vuodesta 1985 alkaen perustetut uudet kuntakaupungit ovat kasvattaneet kaupunkien lukumäärää, kuten taulukko 1. osoittaa.

Taulukko 1. Kaupunkien ja kauppaloiden määrä, 1900–2022.

	1900	1930	1950	1970	1990	2000	2022
Kaupunki	37	38	35	50	94	112	108
Kauppala	4	7	29	28	—	—	—

Lähde: Suomen kaupunkilaitoksen historian – Tilasto-osa, 14–20; Suomen tilastollinen vuosikirja 1992 (https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/88805/xyti_stv_199200_1992_dig.pdf?sequence=1&isAllowed=y2020); Suomen tilastollinen vuosikirja 2003, https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/90073/yyti_stv_200300_2003_net.pdf?sequence=1&isAllowed=y (29.6.2022); Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot (<https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>) (2.2.2023).

Vuoden 1977 kuntauudistus murensi myös perinteistä historiallista ymmärrystä kaupungista. Joensuun seudun kaupungistumista väitöskirjassaan *Esikaupungin synty* analysoinut kaupunkitutkija Jani Karhu on osuvasti todennut, että Suomessa on lukuisia kaupunkeja ja kaupunkiseutuja, jotka jäävät helposti syrjään tutkimuksen valtavirrasta: ”Esikaupungeissa tapahtunut kaupunkitilan uudelleenrakentaminen on omalta osaltaan hämärtänyt kaupungin ja maaseudun rajapintoja. Tämä ilmiö on tuttu lukemattomilla kaupunkiseuduilla ympäri maailmaa. Kaupungistuminen esikaupungistumisen kautta on vaikuttanut niin, että puhe maaseudun ja kaupungin välisistä eroista on tullut aikaisempaa ongelmallisemmaksi.” Yhdymme Karhun näkemykseen siitä, että kaupunki, kaupungistuminen ja kaupunkilaisuus kaipaavat Suomessa lisää vertailevaa ja myös teoreettiseen käsitteellistämiseen pyrkivää tutkimusta.²⁵ Myytti suomalaisen kaupunkikulttuurin ohuudesta kaippaa ravistelua.

²⁵ Jani Karhu, *Esikaupungin synty. Tilallinen uudelleenrakentaminen Joensuun esikaupunki alueella 1960-luvulta 2000-luvulle* (Joensuu, 2020).

Yhtenäiskuntaan siirtyminen pohjusti kaupunkitutkimuksen nousua ja kaupunkikulttuurin voimakasta kehitystä 1990-luvulla. Sen jälkilölyt tuntuvat edelleen 2020-luvulla. Onkin aika tunnistaa suomalaisen kaupungistumisen pitkä, monipolvinen ja paikkasidonnainen historia ja ne rytmivaihdokset, jotka vaikuttivat sekä kaupunkien että kaupungistuvien yhdyskuntien kehitykseen. Idea ”eurooppalaisesta kaupungista” piienenä, tiiviinä ja rakenteeltaan poikkeuksellisena hallinnon yksikkönä elää vahvana ja vääristää ymmärrystä suomalaisten kaupunkien ominaispiirteistä. Yksi kaupungistumisen paradokseista liittyy siihen, että kaupunkia ei ole juridisesti määritelty vuoden 1879 jälkeen. Mainittuna vuonna päättyivät kaupunkia aikaisemmin määrittäneet erioikeudet ja velvollisuudet. Väitämme, että ”käsitteellinen tyhjyys” alkoi tuolloin ja kulminoitui yhtenäiskunnan syntyyn vuonna 1977. Sen jälkeen kaupunki ja kunta ovat nimellisesti synonyymejä. Samoin myytin vuosisiluku 1905, viimeisen kaupungin perustamissvuotena, on pätemätön. Suomeen perustettiin useita *uus*ia kaupunkeja vuosina 1960–1975.

3 Myytti kaupungistumisesta

Katkennut polku:

- ymmärtää politiikan jakautuminen kaupungistumisen ongelmiin ja kaupunkien (samoin kuin kaupungistuvien yhdyskuntien) ongelmiin eli aukaista kaupungistumis- ja kaupunkipolitiikan käsitteellinen sekavuus
- ymmärtää kaupungistuminen laajuus ja ylijärjestyminen myös maaseudun rakennetta muuttaneena ilmiönä
- ymmärtää, että Suomi on kaupungistunut sykäyksittäin koko ”pitkän 1900-luvun”
- ymmärtää, että 1900-luvulla juuri kaupungistuminen oli se murrosvoima, joka muutti perusteellisesti suomalaisen yhteiskunnan rakenteita.
- ymmärtää, että todellisuuden ja kulttuuristen mielikuvien poikkeavan toisistaan, joten niiden eroja tutkittava tarkemmin

Kenties hallitsevimpana myyttinä nykyisessä kaupungistumiskeskustelussa on 1960-luvun maaltamuuton toimiminen synonyymina kaupungistumiselle ja myöhemmille selityksille, joilla ilmiötä on kehystetty. Toki tutkimuksin on osoitettu, että kyseinen vuosikymmen edusti yhteiskunnan kaupungistumisen kiivainta murrosvaihetta. Marginaaliin on kuitenkin jäänyt pidempi kaupungistumiskehitys, joka Suomessa todellisuudessa alkoi viimeistään 1870-luvulla. Yhteiskunnan kaupungistuessa eivät kasvaneet vain kaupungit, vaan koko yhteiskunta muuttui. Agraariyhteiskunta murtui jo 1800-luvun puolivälissä kunnallishallinnon uudistusten erottaessa kirkollisen ja maallisen vallan paikallistasolla, vaikkakin usein vain nimellisesti. Samaan sääty-yhteiskunnan murtumiseen päättyi erioikeutettujen ”vanhojen kaupunkien” eli hallitsijan mahtikäskyllä perustettujen kaupunkien aika.²⁶

²⁶ Eino Jutikkala, ”Urbanisoituminen”, teoksessa Päiviö Tommila (toim.) *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3 – itsenäisyyden aika* (Helsinki 1984), 11.

Kaupungistumisen aika?

Sadan vuoden ajanjakso 1870-luvulta 1970-luvulle oli suomalaisen yhteiskunnan kaupungistumisen sekä kunnallistumisen vuosisata, mikä on jäänyt valtiolliseen kehitykseen keskittyneen historian tutkimuksen pimementoon. Kunnallisen itsehallinnon rakentaminen muuttui paikallisyhteisöistä itsestään kumpuavaksi kehitykseksi, jota valtio erilaisin toimin pyrki kanavoimaan itselleen suotuisaksi. Samaan ajankohtaan, ja ennen kaikkea itsenäisyyden varhaisvuosikymmeneen, osui alueiden kehittämisen kulta-aika. Muodostui, kuten maantieteen professori Sami Moisio toteaa, ymmärrys Suomesta ”arealisena valtiona” ja valtio ryhtyi alueiden kehittäjäksi (aluepolitiikka). Historiallisesti aluerakenne palautuu 1800-luvulle. Keskusalueeksi muodostui Etelä-Suomi. Tärkeitä merkkipaaluja olivat Helsingin korottaminen pääkaupungiksi sekä rautateiden rakentaminen. Sen ulkopuolelle levittäytyivät ydinalueeseen kiinnittyvät periferiat, jossa kerrostuivat saarekemaisesti ja vyöhykkeisesti sekä (metsä-)teollisuuspaikkakunnat että karjatalous- ja maanviljelysseudut tarpeineen.²⁷

Tässä ”arealisessa Suomessa” kaupungit kehittyivät ja kaupungistuminen jatkui, mutta kaupunkia ja maaseutua jäsentävät mielikuvat myös vahvistuivat monista eri syistä johdettuna. Useita tutkimuksia yhteiskunnan kaupungistumisesta samoin kuin kaupunkipolitiikasta leimaavat myytit ja oletukset, joista osaan on saatu virtaa vanhoista kansallisen itseymmärryksen syvävirroista.²⁸ Myös aikajaksottamisessa on helppoa nojata etuvetoiseen kehityskaareen eli korostaa viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunutta kehitystä. Esimerkiksi aluetutkija Timo Aro on jakanut kaupungistumisen neljään historialliseen murrokseen:

- teollistuminen ja suuri muutto 1850–1970
- hyvinvointi- ja aluepolitiikan kultakausi 1970–1990
- osaamis- ja tietoyhteiskunnan nousu 1990–2010
- uusi suuri muutto ja uuskaupungistuminen 2010–2020

²⁷ Sami Moisio, *Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään* (Helsinki, 2012), 40–44.

²⁸ Ari Jumppanen, ”Maaseutu on kaupungin äiti: Maaseudun ja kaupungin vastakkainasettelu Maaseudun Tulevaisuuden sivuilla 1916–1918”. *Maaseutututkimus = Finnish Journal of Rural Studies* 29:3 (2021), 67–98.

Aro puhuu kaupungistumista hidastavista keinoista, jotka liittyivät *”talonpokien varassa elävän yhteiskunnan”* ideaolisoimiseen ja jatkamiseen. Lex Kallio itsenäisyyden alussa mahdollisti torppareille ja tilattomille maan lunastamisen, mikä johti maaseudun pientilavaltaistumiseen. Sama menetelmä, *”ihmisiä metsiin sirotteleva asutuspolitiikka”* oli käytössä jälleen vuoden 1945 jälkeen. Kaupunki- ja maaseutualueet kasvoivat tasavahvoina yleisen väestönkasvun seurauksena, mutta lopullinen irtiotto tapahtui 1950–1960-luvulla, kun kaupunkien väkiluku kasvoi maaseutua voimakkaammin ja teollisuudessa työskentelevien osuus ylitti maatalouden työvoimaosuuden.²⁹ Aron sinänsä looginen nelijako rakentuu osin yllä käsiteltyyn käsitteelliseen tulkintaongelmaan. Lisäksi sitä leimaa nykykeskustelulle tyypillinen ajallinen epätasapaino, jossa lähihistoria ja nykyisyys korostuvat, kun taas pidempi historiallinen aikakausi esitetään yksitasoisena, eräänlaiseksi *”esihistoriaksi”* jalostettuna. Todellisuus on usein, kuten edellä olemme esittäneet, kaavaista jaksotusta monitasoisempi.

Kaupungistumisen pitkä juuristo

Perinteisen historiallisen ymmärryksen mukaan suomalaisen yhteiskunnan kaupungistuminen alkoi Turun perustamisesta 1200-luvun lopulla. Kaupungistumisen kulta-aikaa oli useiden uusien rannikkokaupunkien perustaminen 1600-luvulla. Ensimmäinen todellinen kiihtymisvaihe alkoi 1800-luvun puolivälissä ja se oli seurausta yhteiskunnan rakennemuutoksesta ja maaseutuväestön suuresta kasvusta. Toinen rytminvaihdos tapahtui maakaupan vapauttamisen 1859 yhteydessä. Kaupan, käsityön ja niitä tukevan yrittäjyyden harjoittaminen tuli mahdolliseksi kaupunkien ulkopuolella. Se ohjasi 1870-luvulta alkaen maaseudun muuttovirtaa etenkin palveluammatteihin ja teollisuuteen niin maaseudun kasvukeskuksiin ja kaupungistuviin yhdyskuntiin kuin myös suurempien kaupunkien, erityisesti Helsingin, Viipurin, Turun ja Tampereen, esikaupunkeihin. Seurauksena kehittyivät sekä kaupunkimaiset yhdyskunnat varsinaisten kaupungin rajojen ulkopuolella että poliittiset toimet, jotka vaikuttivat kaupungistumiseen.

²⁹ Timo Aro, *”Suomi kaupungistuu – jälkijunassa”*, Kaupunkipolitiikan uusi aika, Toim. Eero Holstila & Timo Hämäläinen, (Helsinki, 2019), 39–43. Kursivoinnit alkuperäiset.

Kuva 5. Turku 800-vuotta. Turku, tai kuten on tapana sanoa ”Suomen Turku”, on kiistatta vanha kaupunki myös eurooppalaisittain mitattuna. Ikä antaa arvovaltaa, ja kaupungin merkkipäivä on ollut tapana juhlia suurellisesti. Tähtäin on vuodessa 2029, jolloin juhlitaan kaupungin 800 vuotta. Vuosikymmen alkoi Turun kulttuuripääkaupunkivuoden 10-vuotisjuhlina 2021 ja seuraava etappi on Turun palon 200-vuotismerkki vuonna 2027.



Monien hellimä näkemys ”teollistumisesta ja suuresta muutosta” voidaan siten nähdä eräänä myyttinä, joka ei sovi kaupungistumisen tai kaupungistuvien yhdyskuntien kasvun ainoaksi selittäjäksi.³⁰ Suurin osa uudesta (metsä)teollisuudesta sijaitsi maaseudulla. Tunnettu yhteiskuntahistorian tutkija, akateemikko Eino Jutikkala (1907–2006) pohti teollistumisen vaikutusta kaupunkimaistumiseen. Kehityksen alkuvaiheessa perustettiin sahoja, puuhiomoja ja paperitehtaita sinne, missä saatavilla oli raaka-aineita (puuta) ja halpaa energiaa (vesivoimaa). Kaupunkimaistuminen ja viimein kaupunki hallintoineen seurasivat vanavedessä.³¹

³⁰ Ks. esim. luvut teoksessa Pentti Haapala (toim.) *Suomen rakennehistoria – näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400–2000)*. (Tampere, 2018); ks. myös eri luvut teoksessa Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). *Kaupunkipolitiikan uusia aikoja*. (Helsinki, 2019).

³¹ Eino Jutikkala, ”Kaupunkien kasvu 1870–1920”, teoksessa Päiviö Tommila (toim.) *Suomen kaupunkilaitoksen historia II* (Helsinki, 1983), 14–15; 1984, 15–16. *Suomen kaupunkilaitoksen historia III* (Helsinki, 1984), 15–16. Kotkan kehitys tarjoaa kiinnostavan mallin varhaisen teollistumisen (ja satamarakennuksen) sykäysvaikutuksesta kaupunkimaiseen kehitykseen ja hallinnon muotoutumiseen, ks. Laura Päiviö-Häkämies, *Kaupungin on tehtävä ihminen mahdolliseksi: Kunnallispolitiikalla kulttuuripalveluja Kotkassa 1879–1982* (Helsinki, 2018).

Kaupunkien kasvua ja kehitystä on Suomessa ja Pohjoismaissa tutkittu laajasti ja paikallisesti, jo varhaisista kaupunkihistorioista alkaen. Akateemikko Eino Jutikkala ja ruotsalainen kaupunkihistorian professori Lars Nilsson ovat määritelleet tiettyjä kaupungistumisen erityispiirteitä, jotka sopivat Suomeen ja entiseen emämaahan Ruotsiin. Heidän huomioistaan tärkein on se, että yhteiskunnan kaupungistuminen ei ole ollut suoraviivaisesti sidoksissa kaupunkeihin tai kaupunkien perustamiseen. Kaupunkien kupeella sijainneet maalaiskunnat samoin kuin tyystin uudet yhdyskunnat kasvoivat ja ”kaupunki-maistuiivat”. Ymmärrys ilmiön luonteesta on selkeä, kuten Nilsson on todennut: ”pitkällä aikavälillä kaupungistuminen voidaan nähdä resurssien virtaamisena maaseudulta kaupunkiin. Tämä resurssiliike on ollut valikoivaa ja siihen on liittynyt hitaita ja nopeita kiihtymisvaiheita sekä suuriakin eroja eri kaupunkien välillä.”³²

Samaten Eino Jutikkala allekirjoitti kaupungistumisen vaihteellisuuden: ”Varsinaisen kaupungistumisen kausi Suomessa oli ensimmäisen maailmansodan jälkeinen vuosisata, ja 1960-luvulla kaupungistuminen oli nopeampaa kuin useimmissa Euroopan maissa.” Tosin on muistettava suomalaisen yhteiskunnan myöhäinen kaupungistuminen verrattuna Ruotsiinkin. Sitä edeltäneen varhaisen kaupungistumisen ymmärtäminen edellyttää Suomen olojen tuntemista. Alku oli eurooppalaisittain vaatimaton, sillä kaupunkilaisia oli vuonna 1850 vain 6,3 % väestöstä eikä hallinnollisella maaseudulla ollut suurempia taajamia lukuun ottamatta muutamia rautaruukkeja ja lasitehtaita sekä kehräämöjä ja kutomoita. Vuoteen 1920 mennessä kaupunkiväestön osuus oli kasvanut 16,1 % väestöstä.³³ Kasvu oli laskettu yksin kaupunkien väkimäärän kasvusta, jolloin hallinnollisesti maaseutuun kuuluneiden kaupungistuvien yhdyskuntien väestö jäi huomiotta virallisista tilastoista. Sen sijaan 1930-luvun alkuun ajoittuvat varhaisimmat arviot koko maan kaupungistumisasteesta osoittavat kaikissa kaupunkimaisissa yhdyskunnissa asuvan väestön osuudeksi lähes 30 % väestöstä.³⁴

Kaupungeitta kaupungistuva kansakunta

Kaupungistuminen samoin kuin kaupunkien kasvu ilmenivät kunnallislainsäädännön murroksina. Näistä suurin osa ajoittuu Aron esittämän sadan vuoden ”murroskauteen”. Yksittäiset hallinnolliset murrosvuodet kietoutuivat laajempiin yhteiskunnan, hallinnon ja elinkeinoelämän muutoksiin, joiden yhteinen nimittäjä on yhteiskunnan kaupungistuminen. Suurimmat murrokset liittyivät jo vanhojen kaupunkien erityisaseman lakkauttamiseen osana maakaupan vapauttamista vuonna 1858 sekä vanhojen

32 Lars Nilsson, *Den urbana transitionen. Tätorterna i svensk samhällsomvandling 1800–1980*. Studier i stads- och kommunhistoria 5 (Stockholm, 1989), 9–10.

33 Jutikkala 1983, 14–15; Jutikkala 1984, 15–16.

34 Waris 1952, 91.

kaupunkiprivilegioiden kumoamiseen vuonna 1879. Vastaavasti vuosina 1891 ja 1898 uusien kaupunkiyhdyskuntien hallinnollisen aseman laillistaminen osoitti kaupungistumisen kiihtyvän, mikä edellytti kunnallishallinnon uudistamista. Maalaiskuntien perustaminen vuonna 1865 erotti kirkollisen ja maallisen vallan. Sama toistui vuonna 1925, jolloin kaupungistumisen seurauksena oli tarpeen sallia kuntarajojen eroaminen seurakuntarajoista. Samoin vuonna 1920 maanomistus erotettiin kaupungistumisesta sallimalla kauppaloiden perustaminen maalahjatta. Vastaavasti vuonna 1927 laki irrotti taajaväikisten yhdyskuntien kehityksen maalaiskunnista. Vuosien 1955 taajaväikisten yhdyskuntien lakkauttaminen sekä uusien kaupunkien perustaminen vuodesta 1960 ilmensi kaupungistumisen hyväksymistä.³⁵ Vuodesta 1977 alkanut yhtenäiskunnan aika on pisin muutokseton ajanjakso suomalaisessa kunnallishallinnossa.

Valtion rooli 1900-luvun varhaisen kaupunkipolitiikan pelikentällä oli selvä: kaupungistumista voitiin ohjata perustamalla kauppalaa. Valtioneuvosto teki kenties tärkeimmän kaupunkipoliittisen linjauksensa vuonna 1919 päättäessään, että valtion ei tarvinnut lahjoittaa uusille kauppalaille maa-aluetta. Kauppaloiden perustamista vauhdittivat samaten yllä mainitut 1920-luvun lakimuutokset, joiden seurauksena lukuisat taajaväikiset yhdyskunnat hakivat kunnallista itsenäisyyttä. Patoutuneesta paineesta kertoi se, että 1920-luvulla perustettiin yhteensä 14 kauppalaa muiden muassa Riihimäki, Kouvola, Koivisto, Valkeakoski, Loimaa, Lahdenpohja ja Varkaus. Seuraavana vuosikymmenenä perustettiin yhdeksän uutta kauppalaa, kun taas sodan jälkeen vuosina 1945–59 perustettiin vielä yhdeksän uutta kauppalaa.³⁶ Kauppaloiden perustamisaallot osoittavat niiden merkityksen kaupungistumisessa.

35 Matti O. Hannikainen, "New towns? Urbanisation in Finland between the 1920s and the 1970s", teoksessa Heiko Drotste (toim.) *Urban Life in the Nordic Countries*. Julkaisematon artikkelikäsikirjoitus.

36 Raivio 1962, 329–331.

Kuva 6. Seinäjoki. Arkkitehti Alvar Aallon (1898–1976) laatima Seinäjoen keskustasuunnitelma ilmensi 1960-luvun kaupunkioptimismia. Edessä Lakeuden kirkko, taustalla kaupungintalo ja kirjasto. Seinäjoella näkyvät suomalaisen yhteiskunnan kaupungistumisen kerrostumat. Seinäjoen kaupungistumista edistivät 1880-luvulla rautateiden ja aluesairaalan rakentaminen. Asemansuodusta kehittyi suppea itsehallintoa nauttinut taajaväkinen yhdyskunta vuonna 1921. Seinäjoki pysyi yhtenä maalaiskuntana vuoteen 1931, jolloin se jaettiin Seinäjoen kauppalaksi ja Seinäjoen maalaiskunnaksi, jotka omasta tahdostaan yhdistyivät Seinäjoen kauppalaksi 1959. Kaupunkioikeudet Seinäjoki sai vuonna 1960.



Kaupungistuminen ilmeni myös kaupungistuvien yhdyskuntien, kirkonkylien, risteysasemien ja maaseudun teollisuuskeskittymien kasvuna. Tämä kehitys on jäänyt suomalaisessa yhteiskunnan kehitystarinassa paljolti huomiotta. Osin kyseessä on tilastollinen harha, sillä nämä aikalaikäsitteet "kaupunkimaistuvat yhdyskunnat" tilastoitiin maaseudeksi eivätkä ne olleet hallinnollisesti itsenäisiä. Jo vuonna 1919 yhdyskunnissa arvioitiin asuvan jo lähes 200 000 suomalaista.³⁷ Kolme vuotta myöhemmin SDP:n kunnallispoliittinen vaikuttaja ja asianajaja Rieti Itkonen kirjoitti *Suomen Kunnallislehdessä*,

³⁷ Yrjö Harvia, "Valtio ja kaupunkien muodostuminen I", SKL 1919: 1; 2–9; ks. myös "Kauppalaviranomaisten kokous", SKL 1925: 5–6, 65–66; *Ehdotus laiksi taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista perusteluineen*. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1927: 3. Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki.

että ”kaupunkimuodon välttäminen antaa kuitenkin maamme kehitysteestä väärän kuvan.”³⁸ Osa näistä yhdyskunnista kaupungistui virallisesti vasta 1950-luvulla. On kuitenkin tärkeää korostaa niiden merkitystä Suomen kaupungistumisessa. Kaupungistumisen kokonaisvaltaisuuden ymmärtäminen muuttaa käsitystämme suomalaisen yhteiskunnan rakenteellisen muutoksen laajuudesta ja alkamisesta jo huomattavasti ennen ”suurta maaltamuuttoa”.

Esikaupunki- ja maalaiskuntaliitokset osana kaupungistumista

Esikaupunkiliitokset olivat keskeinen osa varhaista kaupungistumispolitiikkaa itsenäisyyden alussa, jolloin kaavoittamattomia esikaupunkialueita liitettiin kaupunkeihin. Valtioneuvosto päätti alueliitoksista maalaiskuntien ja joskus kaupunkienkin vastustuksesta huolimatta. Käytännössä valtioneuvosto hyväksyi kaikki ehdotetut 107 esikaupunkiliitosta vuosien 1919 ja 1960 välisenä aikana. Mittakaava oli huomattava. Vaikka niiden seurauksena lakkautettiin vain seitsemän kuntaa, siirtyi vajaat 290 000 henkilöä nimellisesti kaupunkilaisiksi.³⁹ Esimerkiksi vuonna 1920 Viipurin esikaupungeissa asui noin 30 000 ihmistä eli lähes yhtä paljon ihmisiä kuin varsinaisessa kaupungissa, vaikka tilastollisesti kyse oli maaseudusta. Siirtymä oli silti tilastollinen harha, sillä kyse oli usein jo pääosin kaupungistuneiden esikaupunkien liittämisestä kaupunkeihin.

Valtion keinot ohjata tai rajoittaa kaupungistumista ilmiönä olivat rajalliset. Vuonna 1939 Suomen Kaupunkiliiton johtaja Yrjö Harvia totesi, että oli turhaa yrittää hillitä tai estää uusien talojen rakennuttamista kaupunkeihin maalta muuton hidastamiseksi. Yhtä turhaa oli keskittää ylenpalttisesti valtionapua maaseudun tukemiseen.⁴⁰ Sotien jälkeen professori Heikki Waris (1901–1989) nosti esiin uusien kaupunkimaisten taajamien kaikkialla näkyvän kasvun. Vuonna 1950 maalaiskunnissa oli jo yli 260 taajaan asuttua yli 500 asukkaan yhdyskuntaa, joissa asui jo lähes 10 % sodan jälkeisestä väestöstä. Waris varoittikin aatteellisen (myös politiikkaan heijastuneen) kahtiajaon maaseutuun ja kaupunkeihin perustuvan tilastolliseen harhaan.⁴¹ Näiden maaseututaajamien kehittyessä yhä kaupunkimaisemmiksi, muuttui maaseudun ja kaupungin jyrkkä hallinnollinen ja kulttuurinen raja

38 Itkonen 1927, 21–23.

39 Osmo Anttila, ”Kaupunkien alueliitokset itsenäisyytemme aikana”, SKL 1960: 1, 8–10.

40 KLA, Kirjeenvaihto 1939 Fa:48, 846, Yrjö Harvia valtion väestöpoliittisen komitean jaostolle 21.9.1939; ks. myös Yrjö Harvia, ”Maaltapako – eräs esitelmä”. SKL 1945: 1, 4–6, 22–25.

41 Waris 1952, 90–91; Heikki Waris, *Muuttuva suomalainen yhteiskunta*. 2. uudistettu painos. (Helsinki 1974), 47–48; ks. myös Tunkelo 1950.

entistä huokoisemmaksi.⁴² Vaikka yli puolet suomalaista asui kaupungeissa viimeistään 1970-luvun alussa, oli yhteiskunnan henkinen, samalla kulttuurinen muutos luontaisesti hitaampaa.⁴³ Kunnallislakien uudistaminen ja siirtyminen yhtenäiskuntamalliin vuonna 1977 katkaisi historialliseen ymmärryksen suomalaisen kuntamuodostuksen ja kaupungistumisen pohjavirroista.

Kaupungistuminen viimeisin aalto

Suomessa kaupunkikulttuurin kehitys sai voimakkaan sysäyksen 1990-luvulla Euroopan yhdentymiskehityksestä. Kiinnostus kohdistui ennen kaikkea siihen, mitä ”eurooppalaisen kaupungin” katsottiin edustavan vastakohtana olemattomaksi koetulle kansalliselle kaupunkikulttuurille. Viime vuosikymmeniä onkin leimannut puhe ”uudesta urbaanista kulttuurista” ja ”urbanisoitumisesta”.⁴⁴ Todellisuudessa kyse on pitkän kehityksen viimeisimmästä vaiheesta – kulttuurisesta kaupungistumisesta. Käsite ”uusi urbaani” osoittaa maaseutumaisen elämäntapojen korvautuneen kaupunkien välittämällä kulttuurilla. Se, mitä kaupunkimainen kulttuuri tai kaupunkilaistuminen sisältää, on sekä alueellisesti että kerroksellisesti kattavaa, ja yhdistää sekä maaseudun ja kaupungin. Virallisesti koko maa yhdistyi viimeistään yhteen ja samaan kehikkoon vuonna 1977, jolloin yhtenäiskunta korvasi muut kuntamuodot hallinnollisesti. Siispä ”uusi urbaani” edustaa viimeisintä vaihetta yhteiskunnan kaupungistumisessa. Se heijastaa kulttuurin kokonaisvaltaista muutosta osoituksena koko yhteiskuntaa läpäisseestä kaupunkilaistumisilmiöstä.

Silti oman aikamme lähes pidäkkeetöntä keskustelua kaupungistumisen ainutkertaisuudesta on ohjannut myyttinen näkemys kaupungistumisesta ”aikamme megatrendinä”. Tämä näkemys on leimannut ajatuspajojen analyysijä, kaupunkien strategiapapereita ja suurten puolueiden vaaliohjelmia. Kaupungistumisen määrittäminen aikamme megatrendiksi raikasti keskustelua, jossa oli pitkään pohdittu, voidaanko Suomesta viimein puhua kaupungistuneena vai edelleen agraarisena yhteiskuntana. Vielä vuonna 2015 SITRA:n trendianalyysissä kysyttiin: ”Yhä suurempi osa ihmisistä asuu kaupungeissa. Onko maaseutuasuminen kohta täysin historiaa?”⁴⁵

42 Waris 1952, 100–102.

43 Ks. esim. Silja Laine, ”Kotiseudusta isänmaahan”, teoksessa Marjo Kaartinen, Hannu Salmi & Marja Tuominen (toim.) *Maamme – itsenäisen Suomen kulttuurihistoria*. Kirjokansi 109. (Helsinki, 2016).

44 Ks. esim. Ilpo Soininvaara. ”Kaupunkipolitiikan juurilla”, teoksessa Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). *Kaupunkipolitiikan uusi aika*. (Helsinki, 2019), 15–34; Aro 2019; Mari Vaattovaara, Anssi Joutsiniemi, Jenni Airaksinen, Markku Wilenius. Kaupungit politiikassa? Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen. https://tem.fi/documents/1410877/0/Sparrauspaperi_Final_03092020+%281%29.pdf (11.5.2021).

45 Heli Nissinen, Sitran trendit: kaupunkien roolit korostuvat, <https://www.sitra.fi/artikkelit/sitran-trendit-kaupunkien-roolit-korostuvat/> (11.2.2023).

Puhe kaupungistumisesta megatrendinä on kuitenkin kyseenalaistanut aiemman agraarihistoriallisen kulttuurisuuntauksen. Kaupunkilaisuus ja urbaani elämäntapa ovat muodostuneet suomalaisen identiteettipuheen keskeisiksi ainesosiksi, mikä edellyttää myös tutkimuksellista lähestymistä. Laajempi yhteisymmärrys vallitsi kaupungistumiseen liittyneistä elinkeinorakenteen murroksista, vaikka suomalaisten kaupunkien kehityksestä löytyy muutamia erityispiirteitä, joita olemme käsitelleet edeltävissä luvuissa. Lisäksi uusien kuntaliitosten seurauksena toiminnalliset kaupunkialueet ovat varsin laajoja, vaikka väestön sekä elinkeinojen keskittyminen ja keskittäminen on merkinnyt kasvun tiheyttymistä verraten pienelle alueelle.⁴⁶ Suurin osa suomalaisista asuu kaupungeissa ja suomalainen yhteiskunta kaupungistuu edelleen, vaikka kehitys koki hetkellisen kolauksen pandemian eli Covid-19 viruksen aiheuttamasta rytminvaihdoksesta vuosina 2020–2022. Silti Suomi on, pidimmepä me suomalaiset siitä tai emme, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kaupungistunut yhteiskunta.⁴⁷

46 Heikki A. Loikkanen & Seppo Laakso, *Tiivistyvä kaupunkikehitys. Tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta*. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö (Helsinki, 2016), 17–22.

47 Laura Kolbe, "Suomalainen kaupunki", teoksessa Markku Löytönen & Laura Kolbe (toim.) *Suomi: maa, kansa, kulttuurit* (Helsinki, 1999), 156–170.

4 Myytti puuttuvasta kaupunkipolitiikasta

Katkennut polku:

- ymmärtää politiikan jakautuminen kaupungistumisen ongelmiin ja kaupunkien (samoin kuin kaupungistuvien yhdyskuntien) ongelmiin eli avata kaupungistumis- ja kaupunkipolitiikan käsitteellinen sekavuus
- ymmärtää, että kaupungistumisen ongelmiin vastanneet yksittäiset poliittiset toimet sekä useiden muiden toimijoiden kuin valtion ministeriöiden johdolla harjoitettu politiikka on ollut kaupunkipolitiikkaa
- ymmärtää, että valtion kaupunkipolitiikalla on pitkät vuosisataiset perinteet – perustana on ollut kauppapolitiikka
- ymmärtää, että vapaakuntakokeilulle ei löydy vastaavaa historiallista mallia Suomesta
- ymmärtää, että kaupunkien yhtenäisen edustuksen ja siihen liittyvän vaikutusvallan katoaminen 1980- ja 1990-luvuilla johtui yhtenäiskunnan kehittämisestä
- ymmärtää, että Suomen Kuntaliiton heikkous kaupunkien edustajana johtuu liittoon sisäänrakennetusta moni-intressisyydestä
- ymmärtää, että tämän vajeen takia on viime vuosina koettu erilaisia, spontaanejakin edunvalvontaverkostokokeiluja osoituksena kaupunkien oman edunvalvonnan tarpeesta
- ymmärtää valtio- ja kuntasuhteeseen liittyvän luottamuksen ja keskinäisen kunnioituksen ilmapiirin suuri merkitys

Kaupunkipolitiikkaan keskittyvässä keskustelussa liikutellaan kahta olettamusta, jotka ilmentävät historiallisen ymmärryksen ohuutta. Ensimmäinen liittyy uskomukseen siitä, että kaupunkialueet nousivat kansallisen politiikan agendalle ja toimenpiteiden kohteeksi vasta Suomen valtion liittyttyä Euroopan Unioniin 1990-luvun puolivälissä.⁴⁸ Toinen näkökulma koskee mahdolliseen vapaakuntakokeiluun siirtymistä osana 2000-luvun suurta ”kaupunkiuudistusta”.⁴⁹ Molemmat näkemykset kaipaavat avaamista historiallisessa kehityksessä ja vastaamista peruskysymykseen: miten valtion, kuntien ja

48 Eri luvut teoksessa Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). *Kaupunkipolitiikan uusi aika*. (Helsinki 2019); ks. myös Markku Sotarauta (1999). *Suomen kaupunkipolitiikka etsii itseään – näkemyksiä strategisista haasteista ja toimintamalleista*. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/99, 22.

49 Häkkänen ym., 2022, 16–17.

kaupunkien suhde on muodostunut ja mitä siltä voidaan odottaa tulevaisuudessa? Näkemys uupuvasta kaupunkipolitiikasta on heijastunut nykyiseen keskusteluun vahvistaen etenkin valtion toimijuutta. Kylmän sodan päätyttyä kaupungeista kehittyi jälleen aktiivisempia toimijoita niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Suomessa alkoi uudenlaisen kaupunkipolitiikan aika, jolloin valtion, alueiden ja kuntien suhdetta määriteltiin uudelleen.

Kuten ensimmäisessä osiossa osoitimme, monimutkaiset, suureksi osin tyhjät käsitteet, joilla on yritetty luonnehtia ja jäsentää kaupungistumista väestökehityksen, maantieteen ja tilan sekä politiikan perusteella, ovat jäsenyneet historiattomiksi. Purettavan myytin ydin liittyy usein toistettuun näkemykseen suomalaisen kaupunkipolitiikana alkamisesta vasta 1990-luvulla pääministeri Paavo Lipposen hallituksen aikana.⁵⁰ Osoitamme, että kaupunkipolitiikkaa on ollut olemassa yhtä kauan kuin Suomessa on tunnettu hallinnollinen käsite kaupunki. Toimijat, tavoitteet ja politiikkasisällöt ovat vaihdelleet eri aikoina, mutta kehikko on pysynyt samana: kaupunkien toiminta on kiinnostanut sekä valtiovaltaa että asukkaita. Samalla valtio on ollut syvällisesti kietoutunut kaupunkien perustamiseen samoin kuin niiden kasvun edellytysten turvaamiseen. Suomessa kaupunkipolitiikka onkin jäsennetty kolmella tavalla: 1) yhteiskunnallisten ilmiöiden tulkitsemisena kaupunkien näkökulmasta, 2) kaupunkeihin vaikuttavien ilmiöiden hahmottamisen ja 3) erityisenä, puhtaasti kaupunkien kehitystä tukevinä toimina.⁵¹

Valtiollisuus kaupunkien perusrakenteessa

Suomessa kaupungit eivät ole olleet itsellisiä, valtiosta riippumattomia, sitä jopa vastustaneita toimijoita kuten useissa Euroopan maissa. Ne ovat olleet elimellisiä osia esimodernin ajan perua olevaa keskitettyä valtionhallintoa ensin Ruotsin, sitten Venäjän valtakunnissa, joihin Suomen hallintoalue vuoron perään kuului. Valtiollinen kaupunkipolitiikka on samoin vanhaa perua. Professori Päiviö Tommila määritteli asian epäselvyyksittä: kaupungin ja kruunun (valtion) välillä on vallinnut vuosisatojen ajan viha-rakkaussuhde. Ruotsalaisessa hallintokulttuurissa kaupungin perustaminen edellytti hallitsijan allekirjoittamaa perustamisasiakirjaa erioikeuksineen ja velvollisuuksineen sekä tämän kaupungille lahjoittamaa maa-aluetta. Kaupunkeja varten säädettiin omia lakeja sekä asetuksia ja ne saivat erivapauksia. Lisäksi kaupunkien itsehallinto oli erotettu kirkollisesta hallinnosta, mikä erotti ne ympäröivistä maalaispitäjistä. Kuitenkin hallitsijan edustaja (vouti, kuninkaan mies, oikeuspormestari) valvoi kaupunkien laillista järjestystä.

⁵⁰ Hokkanen 2019; ks. myös Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). *Kaupunkipolitiikan uusi aika*. (Helsinki 2019).

⁵¹ Sotarauta 1999, 18–20.

Samoin maaherrat valvoivat kaupunkeja ja heidän asemansa säilyi yhteiskunnan kaupunkien sekä kaupungistumisen portinvartijoina läänijärjestelmän lakkauttamaiseen saakka.⁵² Silti kaupunkimaisuus elämäntapana eli rahataloutena oli erilaista verrattuna maaseudun omavaraistalouteen.

Tärkeä näkökulma liittyy kaupunkien asemaan osana Suomen valtion harjoittamaa aluepolitiikkaa. Valtio on eri vuosikymmeninä pyrkinyt määrittämään eri alueiden, kuten läänien tai maakuntien, kaupunkien ja kaupungistuvien yhdyskuntien kehitystä. Jo 1920- ja 1930-luvulla voi tunnistaa kaupunkipolitiikkaa ja kaupunkimaisten yhdyskuntien muodon ja rakenteen ohjaamispyrkimyksiä. Niin kutsutun hajautetun hyvinvointivaltion rakennuskauden aikana eli sotien jälkeen, alkaen 1950-luvulla, Suomeen muodostui laaja alue-suunnittelujärjestelmä. Se rakensi Suomeen kaupunkien ja muiden paikkojen alueellisen hierarkian.⁵³ Silti aluesuunnittelujärjestelmän kehitystä ei tutkittu kaupungistumisen hierarkkisen ohjaamisen näkökulmasta, vaan aluesuunnittelujärjestelmä on harhaanjohdettavasti yhdistetty lähinnä maaseutupolitiikkaan. Valtion keskushallinto kehitti ja ylläpiti aluesuunnittelujärjestelmää vaikuttaen kaupunkien samoin kuin kaupungistuvien yhdyskuntien kehitykseen. Kaupunkipolitiikkaan vaikuttivat myös läänien seutukaavaliitot, joiden vaikutus on ollut huomattava läänien sisäisten kaupunkipoliittisten jännitteiden hallinnassa.

Oman lisänsä Suomen alueelliseen muutoksen kerrostumaan muodostaa niin kutsutun tietointensiivisen globaalitalouden konteksti. Suomessa kaupungistumiskeskustelu vauhditti 1990-luvulla valtionrakenteen uudelleenjärjestäminen tietointensiivisen globaalitalouden asettamien vaatimusten mukaisesti. Muutos korosti kaupunkien merkitystä innovaatiotalouden alustoina, kansainvälistymisen tyyssijoina, kilpailukyvyyn lähteinä sekä kestävyuden takaajina. Tuloksena muodostui moninainen ja moniääninen kaupunkipoliittinen pelikenttä. Se ohiti ja läpäisi valtiokoneiston pyrkimyksensä ikään kuin uudelleenrakentaa Suomi ”globaaliin maailmaan” sopivaksi. Koska pelikentän toimijoiden visiot eivät ole suinkaan yhteneviä, nykyaikaa leimaa voimakas kaupunkipoliittinen kamppailu, jossa toistuvat tyhjät käsitteet ja historiattomuus. Se on aiheuttanut turhaa ristivetoa suomalaisen kaupunkipolitiikan suunnasta päätöksenteossa, mitä pyrimme pamfletillamme osin purkamaan.

52 Päiviö Tommila, ”Suomen kaupunkilaitoksen kehityslinjat”, teoksessa Päiviö Tommila (toim.) *Suomen kaupunkilaitoksen historia III* (Helsinki, 1984), 595–596.

53 Moisio 2012.

Kaupungit kaupunkipolitiikan tekijöinä 1875–1920

Kaupunkipolitiikka kattaa käsitteenä monia ilmiöitä. Siihen on liittynyt kunnallisen itsehallinnon kehitys ja valtion kiinnostus tähän kehitykseen. Kaupunkipolitiikka voi olla myös omaehtoinen, kuntien omista tarpeista kehittynyt politiikka. Kunnallisen itsehallinto ja ymmärrys sen luonteesta on muodostunut pitkän historiallisen prosessin seurauksena. Kunnallishallinto ja -politiikka nojautuvat Suomen oikeuskulttuuriin ja hallintotradition, mutta myös politiikan erityispiirteisiin. Siksi on tärkeää tuntea kunnallisen päätöksenteon historialliset juuret. Ruotsalainen lainsäädäntö oli niin valtiolle kuin kaupungeille, myöhemmin muille kunnille, tärkeä esikuva jo 1800-luvulta lähtien kunnallisia säädöksiä uudistettaessa. Suomessa haluttiin pysyä erillään venäläisestä säännöstöstä. Ruotsista välittyi Suomeen myös eurooppalainen keskustelu kunnallisen itsehallinnon uudistamiseksi.

”Politiikasta”, ”kunnista” ja ”kaupungeista” onkin puhuttu jo vuoden 1863 valtiopäivistä lähtien. Aluksi kaupunkipolitiikkaa edisti porvarissääty.⁵⁴ Kunnallislain uudistus 1875 toi nykyaikaiset valtuustot ja virkamiesvalmistelun kaupunkeihin. Tosin kuin kunnallislakien emämaassa Ruotsissa, Suomessa ei toteutettu väliportaan aluehallintoa (landstinget). Se antoi valtiolle enemmän liikkumavaraa vaikuttaa poliittisesti suoraan kaupunkeihin. Kaupunkien itsehallinnollinen kulta-aika alkoi 1870-luvulla ja se jatkui aina itsenäisyyden alkuun 1917. Kaupunkien riippumattomuus valtiovallasta oli suurimmillaan, jos kohta ensin senaatti, sitten eduskunta, asettivat kaupungeille uusia velvollisuuksia ja tehtäviä. Kaupunkien tehtäväkenttä kerrostui ja laajeni nopeasti, mihin vaikutti vetäviä ja työntäviä yllirajaisia voimia, kuten kaupunkien yhteistyötä tutkineet Marjaana Niemi ja Tanja Vahtikari ovat kirjoittaneet: ”Kaupunkielämää ja -ympäristöä koskevat odotukset olivat selvästi kasvaneet, ja suurimpien suomalaiskaupunkien odotettiin muuttuvan passiivisista seuraajista aktiivisemmiksi toimijoiksi, jotka miettivät kaupunkiyhteiskuntien haasteita ja rakensivat yllirajaisen yhteistyön avulla itselleen sopivia ratkaisuja.”⁵⁵

Perinteisen ”kaupan ja elinkeinojen synnyttämisen ja vaurastuttamisen”, palo- ja järjestystoimen sekä asemakaavapolitiikan ohella kaupunkien hoidettavaksi annettiin koulutoimi, köyhäinhoito ja terveydenhoito. Pian uudenlaista aloitteellisuutta edellytettiin liikennekysymyksissä, puhtaanapidossa sekä veden-, kaasun, sähkön ja elintarvikkeiden jakelussa. Näiden teemojen hoidossa kaupungin toimivat omien resurssiensa mukaisesti hakien

54 Sigurd Nordenstreng, *Porvarissäädyn historia Suomen valtiopäivillä 1809–1906 I-V*. (Helsinki, 1922).

55 Marjaana Niemi & Tanja Vahtikari, ”Yllirajaisen yhteyksien suomalainen kaupunki”, teoksessa Pirjo Markkola, Marjaana Niemi & Pertti Haapala (toim.) *Suomalaisen yhteiskunnan historia 1400–2000. Osa 2. Yhteisöt ja identiteetit*. (Helsinki, 2021), 409–439.

usein mallia Ruotsista ja Saksasta.⁵⁶ Vaikka valtiovalta myönsi eri tehtävien hoitamiseen valtionapuja, valtio avusti maalaiskuntia ja kauppaloita enemmän kuin kaupunkeja. Seuranneen kehityksen pääpiirteet tunnetaan useista tutkimuksista: useat valtion hoitamat tehtävät siirtyivät kunnille samalla, kun kunnat alkoivat vastata uusista, yllä mainituista tehtävistä.⁵⁷

Kaupunkien kunnallishallintoon kuuluva tiukka itsehallinnon ymmärrys muodostui tärkeäksi valtiosuhteen määrittäjäksi etenkin venäläistämisvuosien aikana vuosina 1908–1914. Suomalaisen kaupunkipolitiikan yksi merkittävimmistä vaikuttajista, maisteri Yrjö Harvia korosti ”routavuosien” muokanneen maaperää sellaiseksi, että ”siitä versoivat entistä voimakkaampina kaupunkien ikivanhan kunnallisen itsehallinnon periaatteet.” Valtiollisesta toiminnasta 1900-luvun alussa syrjään jääneet miehet löysivät kunnallishallinnosta uusia toimintamahdollisuuksia, mikä toi kaupunkikuntiin ”toimintakykyä ja -halua voimistavaa henkistä pääomaa.”⁵⁸ Monet kaupungit onnistuivat siten saamaan parhaita osaajia kehittyvään hallintoonsa. Toisen venäläistämisvaiheen aikana 1910-luvulla kunnallinen itsehallinto oli jo vyöhyke, jonne venäläistäminen ei ulottunut. Harvian mukaan kunnallispolitiikka sai suorastaan luonteen ”autokratian ja väkivaltahallinnon” vastaisena toisena, epävirallisena puolustuslinjana ja aktiivisen vastarinnan alustana. Kaupunkien yhteistoimintaa muokkasi valtiollisen ja kaupunkipolitiikan murros, joka asemoi kaupungin johtomiehillä uusia toimintamahdollisuuksia – ja roolin kaupunkien itsellisyyden puolustajina.⁵⁹

Kaupunkien omaehtoisen yhteistyön alkaminen 1910-luvulla kietoutuu sekä kunnallisen mobilisoitumiseen että tarpeeseen tuottaa valtiolliseen päätöksentekoon tarvittavaa tietotaitoa. Kaupunkien järjestäytymiseen oli kaksi työntävää voimaa. Porvarissääty oli vuoden 1906 eduskuntauudistukseen saakka ollut ”kaupunkien ääni” valtiollisessa ja kansallisessa politiikassa, sillä säädyn edustajat valittiin kaupunkien johtohenkilöistä. Tämä erillisasema

56 Yrjö Harvia, ”Kunnallispolitiikka”, *Valtiotieteiden käsikirja II osa*, Toim. Leo Harmaja (Helsinki, 1922), 128–135.

57 L.O. Johanson & Veikko Tattari, ”Kaupunkien yhteistoiminta, kaupungit ja valtiovalta, kaupunkien ulkomaiset suhteet”, teoksessa *Suomen kaupunkilaitoksen historia III*. (Helsinki, 1984), 510–511, 519.

58 Yrjö Harvia, *Finlands Stadsförbund 1912–1937*. Kommunala Centralbyråns i Finland Skrifter XIV. (Helsingfors, 1938), 9–11; ks. myös Johansson & Tattari 1984, 415–417.

59 Laura Kolbe, ”Kunnallisen yhteenliittymisen aate”: Suomen kaupunkien yhteistyö kansallisessa ja kansainvälisessä murroksessa 1912–1917”, *Historiallinen aikakauskirja* 117 (2019): 3, 206–225. Ajatus on tuttu muun muassa saksalaisen Jürgen Habermasin yhteiskuntajärjestelmiin liittyvistä teksteistä, jossa korostuu kaupunkien itsellinen rooli ja tehtävä nykyaikaisen kansalaisyhteiskunnan ja talouselämän keskuksina valtion, ruhtinashovin ja aateliston vastavoimana. Jürgen Habermas, *Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. (Tampere, 2004), 60–61.

päättyi vuonna 1907 ensimmäiseen yleiseen ja yhtäläiseen eduskuntavaaliin. Porvaristo jäi ikään kuin tyhjän päälle ilman poliittista vaikutusalustaa. Toinen kunnallishallintoon kannustanut syy liittyi elinkeinopolitiikkaan. Vuoden 1905 suurlakon jälkeen ”venäläistämispaineen” hieman hellittäessä voimistui yhteiskunnallisen kehittämisen ja eteenpäinmenon henki. Samalla kun yhteiskunta kaupungistui, kaupunkien toiminnot monipuolistuivat niiden sosiaalisen rakenteen kerrostuessa uudella tavalla. Uusia vaatimuksia asetettiin politiikan sisältöihin, ja syntyi puolueita niitä ajamaan. Etenkin työväenkysymykset, ammattikoulutuksen kehittäminen ja ”sivistykselliset tarpeet” nostivat päätään. Syntyi nykyaikainen, uutta sosiaalista todellisuutta ilmentävä kansanvaltainen puoluejärjestelmä, joka kunnallispolitiikassa sitoutui oman kaupungin (omaehtoiseen) kehittämiseen.⁶⁰

Kaupunkien sekä maalaiskuntien mobilisoitumisen seurauksena kehittyivät niiden edunvalvontajärjestöt vastaamaan yksittäisiä kuntia tehokkaammin valtiosuhteen hoitamisesta. Kaupunkien perustama *Kunnallinen Keskustoimisto* (1912) ja siitä muodostettu *Suomen Kaupunkiliitto* (1917–1993) vastasivat kaupunkien ja kauppaloiden sekä kaupungistuvien yhdyskuntien asioista toimien mallina seuraaville maalaiskuntien perustamille Maalaiskuntien Liitolle (myöhemmin *Suomen Kunnallisliitto*, 1921–93) ja *Finlands Svenska Landkommuners Förbundille* (1926–93). Suomen Kaupunkiliitto seurasi tarkoin eurooppalaista ja erityisesti pohjoismaista kaupunkikehitystä neuvoen jopa sisäasianministeriötä kaupungistuminen hallinnollisessa ohjaamisessa osallistuen siten suomalaisen kaupungistumisen sekä kaupunkipolitiikkaan. Näiden liittojen mukaan luettuina maalaiskuntaliitot merkitys kaupunkipolitiikan tuottamisessa on tyystin tutkimaton aihe.⁶¹

Kaupunkien porvarisvallan mursivat osana Suomen tasavallan syntyä toteutetut kunnallislain uudistukset, jotka viimein ulottivat yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden kunnallisvaaleihin vuosina 1917–1920. Murros muutti kaupunkien poliittisen päätöksenteon painotuksia ja kasvatti valtion kiinnostusta ohjata kaupunkien kehitystä sekä yhteiskunnan kaupungistumista. Kaupunkien kehityksessä ajanjakso 1870–1920 voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon kulta-aikana. Jo aikalaiset näkivät dualismin hyödyt ja haitat. Valtio antoi kunnille tiettyjä tehtäviä suoritettavaksi paikallisesti ja pakollisesti. Samaan aikaan kunnat suorittivat merkittävän osan tehtävistä vapaaehtoisesti, omia tarkoituksia edistääkseen. Erityisesti kaupungeissa muodostui vahva itseymmärrys, johon viittaa kokeneen kunnallisvaikuttajan ja juristin Torsten Malisen huomio vuodelta 1922: ”Valtio on lainsäädäntömme avulla järjestänyt kunnan toiminnan muodot pääpiirteissään. Kunnat kuitenkin *toteuttavat tehtävänsä lain rajoissa itsenäisesti* omien elintensä avulla, ja tämä on *kunnallisen itsehallinnon olennaisin tunnusmerkki*.”⁶²

60 Kolbe 2019.

61 Matti O. Hannikainen & Laura Kolbe, Suomen kuntakehityksen ja kaupungistumisen pitkä linja. *Urbaria summaries series* 2021 (7).

62 Torsten Malinen. Kunnallishallinto teoksessa *Valtiotieteiden käsikirja II* (Helsinki, 1922), 114. (kurs. tämän kirjoittajien)

Vapaakaupunki tai vapaakunta ratkaisuksi?

Kaupunkipolitiikan uusi aika -pamfletissa (2022) kirjoittajat Matti Häkkänen, Anssi Joutsinen, Olli Seuri ja Mari Vaattovaara ehdottivat eräänä ratkaisuna nykytilanteen sekavuuden purkamiseen vapaakaupunkikokeilua. Ehdotuksen ajatuksellisena esikuvana toimisi vuosina 1989–1992 toteutettu vapaakuntakokeilu, jolla kunnille annettiin erivapauksia järjestää hallintoaan tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Tavoitteena oli kerätä tietoa kunta-alan lainsäädännön kehittämiseksi ja kaupunkien erityiskysymyksistä. Keskustelunavauksen tavoitteena oli pohtia keinoja, joilla kaupungeille voisi antaa erivapauksia poiketa hallinnon, elinkeinopolitiikan ja maankäytön osalta lain säännöksistä. Samoin kokeilemisen arvoista olisi kokeilla, miten lisätä paikallistason omaehtoista harkintaa valtiollisen ohjauksen sijaan. Hyötyinä olisivat paikallisen toimeliaisuuden, osallistamisen ja vuorovaikutuksen kasvu.⁶³

Vapaakaupunki on malli, jolla on juurensa poikkeuksellisissa eurooppalaisissa olosuhteissa ja asiaan liittyvät mielikuvat ovat positiivisia. Vapaakaupungit nauttivat itsehallinnollisia oikeuksia ja vero- tai tullivapauksia. Merkittävä osa hansakaupungeista oli vapaita kaupunkeja. Pohjois-Italian itsellisten 1500- ja 1600-luvun kaupunkivaltioiden ohella vapaakaupunkeja (*Freistadt*) oli Saksalais-roomalaisessa keisarikunnassa, ja niille oli tunnusomaista vapaus ruhtinaan, piispan tai muun edusherran vallasta, oikeus omaan hallintoon, verotukseen ja talouteen, jopa omaan puolustukseen. Pohjois-Puolassa sijaitseva tärkeä satamakaupunki Danzig/Gdansk nautti Kansainliiton suojeluksessa vapaakaupungin asemasta vuosina 1920–1939. Suomessa keisari Aleksanteri I ihaili Tampereella Tammerkosken pauhua ja pohti kosken voiman hyödyntämistä vuoden 1819 Suomen vierailunsa aikana. Sen seurauksena Tampere sai keisarilta vapaakaupunkioikeudet eli tullivapauden vuosina 1819–1906. Skotlantilaisen James Finlaysonin puuvillatehtaalle myönnettiin vapaa koskipaikka tarpeellisine tontteineen. Lisäksi yritys sai valtiolta korottomia lainoja.⁶⁴

63 Häkkänen ym. 2022.

64 K.O. Alho, *Suomen uudenaikaisen teollisuuden synty ja kehitys 1860–1914*. Suomen pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, sarja B:11 (Helsinki, 1949), 107–108.

Suomessa vapaakuntakokeilu päättyi vuonna 1992 suhteellisen vähin äänin, jos kohta eräät poliitikot ovat palanneet ajatukseen 2000-luvulla.⁶⁵ Sen vaikutukset ovat silti perkaamatta. Esikuvat tulivat vastaavista Ruotsin ja Tanskan kokeiluista. Ideologinen tavoite ankkuroitui ajan poliittiseen keskusteluun: haluttiin tietoa siitä, miten voitiin vahvistaa kunnallista itsehallintoa, lisätä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia, kehittää kunnallishallintoa paikallisia oloja nykyistä paremmin vastaavaksi, käyttää kuntien voimavaroja nykyistä tehokkaammin sekä parantaa kunnallisia palveluja. Lain vapaakuntakokeilusta ensimmäinen pykälä vuodelta 1988 summasi, että ”kokeilu ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palvelujen saatavuutta.”⁶⁶

Kokenut kuntatutkija ja tamperelainen kunnallisoikeuden professori Aimo Ryyänen näki tavoitteiden ristivedon ja asetelman haasteellisuuden jo suunnitteluvaiheessa. Ryynänen mukaan kipupisteitä oli useita, joista keskeisin liittyi pelkoon vapaakunnan vaikutuksesta kansalaisten oikeusturvaan, yhdenmukaisuuteen ja palvelujen saatavuuteen. Vapaakuntakokeilussa keskeinen tavoite oli sinänsä tärkeä eli saada kokemuksia kunnan ja valtion suhdetta määrittävästä erityislainsäädännöstä. Se oli, ja on, kuntalaisen peruspalvelujen sisällön ja toteuttamisen tärkein määrittäjä. Alueellisen eriarvoistumisen uhka, kokonaisuus ja yhdenvertaisuuden haaste olivat 1990-luvulla tärkeitä vapaakuntakokeilun vasta-argumentteja. Ryynänen kirjoitti:

”Nykyisinhän nimittäin miltei kaikkien tärkeiden peruspalveluiden tuottaminen on kuntien tehtävänä. Jos kunnat olisivat ’vapaita’ järjestämään nämä palvelut miten parhaaksi näkevät, niin palvelujen määrän, laajuuden kuin laadunkin suhteen, olisi kansalainen palvelujen saannin suhteen nykyistäkin suuremmassa määrin kotikuntansa paikallisesta politiikasta ja esim. sosiaalipoliittisista ’asenteista’ riippuvainen. Alueellinen eriarvoisuus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, mahdollisesti monien muiden hallinnonalojen, alueella lisääntyisi merkittävästi.”⁶⁷

65 Viimeksi kuntaministeri Sirpa Paatero (sd) pohti vapaakuntamallia keväällä 2020 *Demokraatti* -lehden haastattelussa, <https://demokraatti.fi/vapaakuntakokeilu-ponnah-ti-esiin-kuntaministeri-paatero-on-valmis-keskustelemaan-asiasta-hallituksen-sisalla>. (12.1.2023).

66 Laki vapaakuntakokeilusta, annettu 29 heinäkuuta 1988, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1988/19880718> (12.1.2023).

67 Aimo Ryyänen, ”Kansalaisten yhdenvertaisuus ja vapaakuntakokeilu”, *Hallinnon tutkimus* 1989: 2, 127–129.

Viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana yhteiskunnallisessa keskustelussa oli useita voimavirtoja, jotka liittyivät muun muassa valtionhallinnon hajautukseen ja sen yhteydessä mahdollisesti toteutettaviin keskusvirastojen aseman tarkistuksiin. Niilläkin on ollut vahva kaupunkipoliittinen, usein pääkaupunkivastainen, pohjavireensä, jonka syitä löytyy historiasta. Vapaakaupungin tai vapaakunnan malli ei ole juurtunut pohjoismaiseen maa-perään. Kaupunkeja on jo vuosisatoja sitten perustettu hallinnon, kaupan ja talouden edistämiseksi, valvomiseksi ja verottamiseksi. Kuten Tampereen tapaus osoitti, ”vapauden” osoittamisessa hyvä ja toimiva suhde keskusvaltaan on ollut aina olennaista. Valtion ja kaupungin tiivis erityissuhde on osa pohjoismaista ja suomalaista politiikan rihmastoa. Se on ollut vahva runko, johon liittyvät politiikkasisällöt, painoarvot ja merkitykset ovat muodostuneet pitkän ajan kuluessa. Kaupunkihistorian laajempi ymmärrys osoittaa kaupunkialueiden erityispiirteiden edellyttävän monipuolisten ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä.

Kuva 7. Kemin kaupungintalo vuonna 1981. Kaupungintalot ovat tärkeitä kunnallisen itsehallinnon symboleita. Suomeen rakennettiin useita uudenlaisia kaupungintaloja 1800-luvun jälkipuolella ja itsenäisyyden aikana.



5 Myytti kaupunkien elinvoimalähteistä eli ”drivereista”

Katkennut polku:

- ymmärtää, että (vanhat ja uudet) kaupungit ovat olleet historiallisesti erilaisia ja erilaistuneita ja siksi niiden rooli alueellaan on erilainen
- ymmärtää, että kaupungit osaavat hoitaa asioitaan paikallisen, historiallisen itseymmärryksen pohjalta
- ymmärtää, että luottamus kaupunkien kykyyn itse määritellä elinvoimansa edellytykset on kaupunkipolitiikan historiallista ydintä
- ymmärtää, että kaupunkien välillä on historiallisista syistä hierarkia, johon on kuulunut kilpailua alueellisesta ja kansallisesta vetovastuusta sekä vääntöä taloudellisten resurssien jakamisesta
- ymmärtää kaupunkien välisen suhdeverkoston ”herkkyys”, mikä vaikuttaa kaupunkien valtiosuhteisiin
- ymmärtää, että valtion rooli on olla tukemassa tätä tehtävää, ei rajoittaa, ohjata tai kontrolloida sitä

Elinvoiman käsite on perinteisesti liitetty talouden ja yrittäjyyden maailmaan ja sen vetovipuvoimaan kaupunkimaisissa oloissa. Suomen Kuntaliiton määritelmän mukaan elinvoimapolitiikka koskettaa erityisesti kuntia:

”Kunnan elinvoimapolitiikan strateginen tavoite on vahvistaa paikallistalouden kilpailukykyä ja lisätä siten kunnallisten palvelujen tuottamisessa tarvittavia resursseja. Kuntatalouteen nämä resurssit kanavoituvat ansio-, yhteisö- ja kiinteistöveroina sekä palveluista perittävänä maksutuloina... Elinvoiman edistämässä keskeisessä roolissa ovat elinkeinopoliittiset toimet eivät ole kunnan lakisääteisiä tehtäviä vaan kuuluvat niin sanottuihin yleisen toimialan puitteissa kunnan itselleen ottamiin tehtäviin.”⁶⁸

68 Suomen Kuntaliitto: Elinvoima ja talous / <https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima> (8.1.2023)

Elinvoiman määrittäminen hyödykkeiden kaupaksi palauttaa kaupunkien merkityksen uudestaan kaupunkipolitiikan keskiöön. Määritelmä osuu kaupunkien kehityksen pitkän kaaren ytimeen. Kaupunkikuntien erilaisuuden on pitkälti määritelty niiden kyky omaksua, oppia ja ottaa käyttöön sen omaa kehitystä tukevia piirteitä. Kaupunkitutkija Anja Kervanto Nevanlinna (1951–2021) määriteli asian selkeästi: ”Kaupungit muodostuvat omanlaisikseen pitkien aikajaksojen kuluessa ja monianisten vaikutteiden seurauksena. Virallisten päätösten ja kaupunkisuunnitelmien ohella kaupungeja muuttavat yhtä lailla yritykset, kiinteistönomistajat ja erilaiset yhteisöt sekä kaupunkilaiset, yksittäin ja ryhmissä.” Elinvoimaa säätelevät sekä kansainväliset talouden suhdanteet että nopeastikin vaihtuvat kaupunkikulttuuriset muodot ja elämäntavan ilmentymät. niiden ohjausvoima tuntuu kaupunkielämän yhteisöllisellä ja yksilöllisellä tasolla.⁶⁹ Vastaavasti tutkija Markku Sotarauta on korostanut kaupunkien itseohjautuvuutta ja identiteettiä ylijäisinä toimijoina, jotka toisin kuin maalaiskunnat omaksuvat herkemmin kansainvälisiä esikuvia ja toimintamalleja soveltaen niitä kansallisessa kehityksessä.⁷⁰

Elinvoima liittyy ilmiöön, joka on ollut olemassa jo kaupunkien alusta lähtien. Se on itse asiassa ollut kaupunkien kasvun ja kehityksen perusta jo vuosisatojen ajan. Jokaisen kaupungin menneisyys jäsentyy osaksi alueen, valtion ja maailman historiaa – ja miten ne ovat kohdanneet muutosvaatimukset eri aikoina. Tässä ristivedossa on rakentunut ja kehittynyt moni suomalainen kaupunki. Vaikka historian pitkät linjat ja suuret kaaret voivat olla samoja, lopputulokset ovat erilaisia. Jokainen muutosprosessessa läpikäynyt kaupunki kertoo omaa tulkintaansa yhteiskunnan yleisestä historiasta ja sen lomittumisesta paikalliseen. Lopputulokset eivät ole yhteismitallisia – siksi jokaisen kaupungin tarina on erilainen.

Kaupunki- vaiko kauppapolitiikkaa?

Kaupunkipolitiikka oli pitkään kauppapolitiikkaa. Ruotsin hallitsijoiden kiinnostus kaupungeja kohtaan ilmeni kaupan ja käsityön rajoittamisena ja keskittämisenä kaupunkiin, mistä syystä muiden muassa maakauppa oli kielletty. Ruotsin kaupungit jaettiin merkantilistisen talouspolitiikan mukaisesti tapuli- ja maakaupunkeihin. Kaupunkiverkoston keskus oli Tukholma. Vain muutamille kaupungeille saatettiin myöntää täysi tapulioikeus, joka takasi vapaan ulkomaankaupan, mikä oli Suomessa koski vain Turku, Helsinkiä ja Viipuria. Kaupunkielämän peruspiirteet samoin kuin henki perustuivat ylhäältäpäin tulevaan ohjaukseen, mitä ilmensi kaupunkien geometrinen ruutukaava, säännöllinen katuverkko, julkinen katutila ja yksityinen piha, toriaukio ja puurakentaminen, mitkä juontavat juurensa 1600-luvulle.

69 Anja Kervanto Nevanlinna, *Voimat, jotka rakensivat Helsinkiä 1945–2010*: Helsingin historia vuodesta 1945 (Helsinki, 2012) 11.

70 Sotarauta 1999, 10–11.

Osoituksena kauppa- ja kaupunkipolitiikan yhteneväisyydestä on se, että Suomen yhteiskunta- ja taloushistoria onkin voitu kirjoittaa nostamatta esiin kaupunkien asemaa. *Suomen taloushistoria I–III* -teossarja 1970-luvulta piti näkökulmanaan valtion erityisintressejä: valtiollinen kaupunkipolitiikka oli pitkään sama kuin valtiollinen kauppapolitiikka. Kun Suomeen perustettiin 1600-luvulla useita kaupunkeja joukossa ensimmäinen sisämaa-kaupunki, perusteena oli kaupankäynnin virkistäminen. Valtio yritti ohjata kauppaa kauppapiireillä ja hierarkkisella kaupunkiverkostolla. Suomeen varhaisin kaksijakoinen, hallinnollisesti vakiintumaton vaikutusjako kulki Turun ja Viipurin välille. Pian myös Oulusta muodostui pinta-alaltaan suuri kauppapiiri. Vaikka valtion kauppapolitiikka muutti sittemmin kauppapiirijakoa, onnistuivat suuret kaupungit seuraavina vuosisatoina säilyttämään omat kauppa-alueensa eli takamaansa, jolloin etenkin sisämaan kaupungit jäivät satamakaupunkien varjoon. Valtion toimet tukivat keskittämistä saattaen samalla rajata kaupunkien kaupallista toimintaa myöntämällä oikeuksia maaseutumarkkinoiden järjestämiseen. Markkinoita saattoivat anoa sekä kaupunkilaiset että maaseudun rahvas. Todellisuudessa markkinapaikoilla kompensoitiin kaupunkien puuttumista, mikä pohjusti ensimmäisten kauppalojen perustamista Ruotsin alueella. Valtion suhde kaupunkien kaupankäyntiin oli jatkuva kiistakysymys.⁷¹

Kruunun suhde kauppaan ja kaupunkeihin muuttui 1700-luvun lopulta lähtien. Kauppapakkoja poistettiin, ja erioikeus omaan hallintoon lisättiin vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjaan. Kaupunkien itsehallinnollinen asema alkoi vahvistua eurooppalaisten esikuvien mukaan. Uuden vuosisadan liberaalit virtaukset nostivat keskusteluun kunnallisen itsehallinnon ja sen mahdollisuudet aikakauden tavoitteiden alustana. Ne koskivat vapaata kilpailua ja julkisen vallan säätelyn vähentämistä. Elinkeinoelämää rajanneet ”vapaudet” poistettiin. Samalla täysivaltaiseksi kaupunkilaiseksi tunnustettiin jokainen kaupungin asukas tosin aluksi verkonmaksukyvyyn asettamissa raameissa. Kaupunki-itsellisyttä korostavan kehityksen murrosvuodeksi tuli edellä mainittu 1875, jolloin vanhan raatihuoneen ja sen maistraatin hallintovallan syrjäyttivät uudet valtuustot.⁷²

71 Eino Jutikkala, Yrjö Kaukiainen & Sven-Erik Åström, *Suomen taloushistoria I – Agraarinen Suomi* (Helsinki, 1980–1983), 274–285.

72 Aimo Ryyänen, ”Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet”, teoksessa Paavo Hoikka (toim.) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. (Tampereen yliopistopaino 2000), 7–11.

Historiallisesti valtio on ohjannut kaupunkien elinkeinopolitiikkaa tai kuten ennen sanottiin: kauppapolitiikkaa. Vanhaa perua ovat Ruotsin valtakunnassa vallinneet Pohjanmaan kauppapakko sekä kaupungeille määrättyjen kauppa-alueiden asettaminen, joilla kruunu koosti tullitulot keskitetyksi. Kaupungit ja niiden hallinto toimivat valtion asettamassa kehikossa saaden ”kruunulta” erivapauksia tarpeellisten tehtävien suorittamiseen. Kuten aiemmin todettu, kysymys kaupunkien itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta nousi asialistalle jo 1700-luvun lopulla – ja on siellä pysynyt eräänä ”kaupunkipoliittisena” teemana sen jälkeen. Kysymys onkin: onko kaupunkien menestyminen niiden itsensä saavutettavissa vai tarvitsevatko ne valtiovallan tukea ja valvontaa?

Kauppa kaupunkien vetovoimatekijänä

Suomen kaupunkien elinvoimaan vaikuttaneiden ”drivereiden” eli virtalähteiden asettaminen onkin tapahtunut vuorovetoisesti joko valtiovallan toimesta tai itseohjautuvasti. Aaltoliike alkoi 1800-luvulla, kun taloudellinen liberalismi mahdollisti sekä lainsäädännön uudistamisen että kaupunkien omaehtoisen kehittämisen uudistuneen kunnallisen hallintojärjestelmän avaamissa puitteissa. Maakauppa sallittiin vuonna 1858, mikä päätti viisi vuosisataa voimassa olleen kaupunkikeskeisen kauppapolitiikan, ja vuonna 1879 elinkeinovapaus kumosi loputkin vapaudet. Alkoi vapaan kilpailun aikakausi aiemman tarkoin säädellyn talous- ja kauppapolitiikan sijaan. Samaan ajankohtaan osui kunnallishallinnon uudistaminen, mikä siirsi vastuuta kaupunkien kehittämisestä niiden omiin käsiin.⁷³

Kauppapolitiikan ”driverit” asettuivat jo 1800-luvulla tukemaan kaupungeille tunnusomaisia piirteitä. Taustalla oli kaupunkien merkitys keskeisinä kauppapaikkoina. Teollisten elinkeinojen merkitys ja kaupan kasvu vaikuttivat useimpiin kaupunkeihin. Tarvittiin uusia satamia ja raideliikenteen kehittämistä, usein molempien kehittämisestä samanaikaisesti, mikä edellytti ylirajaisia suhteita tarvittavan pääoman hankkimiseen. Satamakaupungeissa ryhdyttiin 1800-luvun lopulla suuritöisiin vanhojen satamien laajentamisiin tai uusien rakentamiseen. Vastaavasti sisämaan kanavaverkkoa uudistettiin, mikä tarjosi mahdollisuudet puu- ja sahatavaran liikuttamiselle. Tuonti- ja ulkomaankaupan kasvaessa jatkuivat tekniset uudistukset ja laajennukset koko 1900-luvun ajan, vaikka esimerkiksi rahtiliikenteen siirtyessä kontteihin satamien toimintatavat muodot ja tilatarpeet vaihtuivat. Silti kaupungit uusivat omia satamiaan vastaten jälleen ajan vaatimuksiin.⁷⁴

73 Hyvä katsaus kaupunkien muuttuneisiin rooleihin on Tommila 1984, 569–597.

74 Paavo Sarkkinen, Timo Reponen & Seppo Koivupuro, *Suomen sisävesiväylät* (Jyväskylä, 2007). Useat suuremmat kaupungit ovat laatineet oman satamansa historian. Turussa on laadittu sekä historiategiä että siitä tehdyt sataman kotisivut: Jussi. T. Lappalainen, *Turun sataman historia* (Turku, 1999) ja historiakatsaus <https://www.portofurku.fi/satama-yrityksena/historia/> (23.1.2023).

Kaupunkien kehitykseen ovat vaikuttaneet yhteiskunnallisten toimintojen moninaisuus. Uusien elinkeinojen kättilöinä ovat toimineet jopa sodat, kapinat ja lakot osana poliittista liikehdintää. Ensin keskus- ja sitten paikallishallinnon ja lopulta kansalaisyhteiskunnan kehittyessä juuri kaupungeista muodostui poliittisen ja kulttuurisen sekä taloudellisen ja viestinnällisen vallan keskuksia, joihin sijoittui hallintoa, keskustoimistoja, pääkonttoreita sekä toimistoja ja laitoksia. Kehitys vahvisti ennen kaikkea maan pääkaupunkia Helsinkiä, mutta lisäsi myös vaikkapa läänien pääkaupunkien moniroolisuutta. Lääninhallitukset olivat pitkään vahva vetovoimatekijä, ja pian rinnalle saatiin muita kehitykseen vaikuttaneita ”laitoksia” kuten yliopistoja. Niiden sijoittamisessa valtiolliset ja paikalliset voimat toimivat yhdessä.⁷⁵ Tosin yhtä lukuun ottamatta yliopistot sijoitettiin vanhoihin kaupunkeihin naulana kaupungistuvien seutujen kehityksen tietoisesta valtio-ohjauksesta.

On tärkeää huomata, että elinkeinoja kehittävät ilmiöt eivät usein ole sisäsyntyisiä tai kansallisia, vaan niillä on kansainväliset juuret ja ylirajaiset luonteet. Tampereen kaupungin historia tarjoaa kiinnostavan esimerkin kansainvälisen paikallistumisesta, kuten tamperelaiset yhteiskuntahistorioitsijat Pertti Haapala ja Jarmo Peltola osoittavat kirjassaan *Globaali Tampere. Kaupungin taloushistoria 1700-luvulta 2000-luvulle*. Tampereesta tuli teollisuuskaupungiksi maailmantalouden osana ja Venäjän keisarin kilpailukykykypolitii-kan ansiosta. Vesivoima, paikallinen Tammerkoski, oli edullinen energialähde ja tärkein syy Tampereen menestystarinalle. Toisena virtalähteenä toimi ensin teollinen vallankumous, sitten Venäjän suurvaltaintressit ja lopulta eurooppalainen ulko- ja kauppapolitiikka. Puuvillakangas oli aikanaan maailman eniten myyty teollisuustuote ja siten tärkein kauppatavara. Valtion (Venäjän keisarikunta, myöhemmin Suomen tasavalta) elinkeinopoliittinen vetoapu oli merkittävää, jotta Tampere saattoi menestyä teollisuuskeskuksena.⁷⁶ Kuten Haapala ja Peltola kirjoittavat: ”Jos Tampereella on ollut jotakin maailmanmitassa merkittävää, se on tehtaat. Tampere on elänyt 200 vuotta maailmanhistorian valtavrassassa. Sen historia on osa teollisen maailman syntyä ja osa modernin yhteiskunnan syntyä.”⁷⁷

75 Joensuun yliopiston perustaminen osoittaa selkeästi ”yliopistolaitoksen” roolin valtiollisten ja alueellisten intressien ristivedossa. Alina Kuusisto, *Korkeakoulun punainen aave. Keskustelu Joensuun korkeakoulun politisoitumisesta 1970-luvun sanomalehtikirjoittelussa ja muistelupuheessa* (Joensuu, 2017).

76 Tampereen poikkeukselliseen rooliin teollisuuspaikkakuntana viittaa myös Hannu Katajamäki, *Suomen aluekehityksen pitkät aallot* (Turku, 2022), 20–21.

77 Pertti Haapala & Jarmo Peltola, *Globaali Tampere. Kaupungin taloushistoria 1700-luvulta 2000-luvulle* (Tampere, 2019).

Kuva 8. Tampere. Tampereen vetovoimatekijät liittyivät vesivoimaan ja modernin teollisuuden rakentamiseen veden äärelle. Tammerkoski muodosti kaupungin keskustan jo 1800-luvun alussa. Se on edelleen 2000-luvulla merkittävästi läsnä kaupunkikeskustassa ja tärkeä tamperelaisuuden tunnus.



Tampere-ilmio rinnastuu moneen samanaikaiseen globaaliin teollisuuskaupunkiin, mikä auttoi viitekehysten sanoittamisessa. Suomen Manchester, Tehtaiden kaunis kaupunki ja Pohjolan valkea Pittsburgh ilmensivät varhaista Tampereen omakuvaa. Sittemmin ”driveri-ymmärrys” alkoi laajemmin läpäistä tamperelaista politiikkaa. Tampereen vahvuutena on ollut paikallisen hallinnon, elinkeinoelämän ja valtiovallan suhteiden tiivistäminen. Vahvat klubit ja seurat, kunnallispolitiikan toimijat eli kaupungintalo (aseveliakseli) ja elinkeinoelämä toimi yhdessä ja kehitti sopivat työkalut kaupungin menestykseen: panostamalla koulutukseen ja tutkimukseen, kulttuuriin ja kaupallisiin toimintoihin. Teollistuminen loi Tampereen, joka selvisi sisällissodasta ja 1900-luvun lopulla alkaneesta deindustrialisaatiosta. Driverit määriteltiin osin sisäsyntyisesti – omaan vetovoimaan panostamalla – ja tuloksena on 2020-luvun suomalaisen kaupunkikehityksen menestystarina, ”Tampereen tahti” ja Suomen rennoin kaupunki.⁷⁸

Erilaisia kaupunkeja, erilaisia tarinoita

Rohkenemme väittää, että yhtenäiskunnan aika on henkinyt yhteiskunnallista tasapäästämistä ja yhdenmukaistamista. Kuitenkin menneisyys ja sen kerrostumat vaikuttavat siihen, miten ymmärrämme historiasta kumpuavat voimat. Kuten Tampereen esimerkki osoittaa, historian tutkimus ja sen ymmärtäminen on tärkeä työkalu yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Suomalaisessa kaupunkipoliittisessa makrotason keskustelussa tunnistetaan kuitenkin huonosti kaupunkien historialliset erityispiirteet ja se, miten ne ovat muokanneet kaupungeista erilaisia. Ei ole sattumaa, että 1990-luvulta lähtien on koettu myös kaupunkihistorian ja -tutkimuksen paikallinen, kansallinen ja eurooppalainen nousukausi. Kaupungista ja kaupungistumisesta on tullut tärkeitä tutkimuskohteita.⁷⁹ Kaupunkihistoria kukoistaa, koska kaupungit tarvitsevat tarinoita ja menneisyyden, jonka varaan tulevaisuutta voi rakentaa.

Tosin paikallishistorian suuri nousukausi osui jo 1800-luvun lopulle, jolloin kotiseutuhistorian harrastajat alkoivat hahmottaa paikkapohjaisia narratiiveja. Paikallishistorioiden nousukausi kietoutui kansallisen ja kielellisen nationalismiin nousuun sekä uuteen saksalaiseen sosiaalishistorialliseen (Iamprechtilaiseen) koulukuntaan. Paikallisia vaikutteita saatiin kasvavasta kotiseutuliikkeestä, mikä itsessään kielii yhteiskunnan kaupungistumisesta.

78 Paikallisylypeys on käsikosketeltavaa kaupungin markkinointimateriaalissa ja itseymmärryksessä 2020-luvulla, ks. esim. <https://businesst tampere.com/fi/investoinnit/tampere-kut-suu-menestyaan/> (23.1.2023).

79 Marjatta Hietala, ”Urban history in Finland”, *Kvartti: Helsingin kaupungin tietokeskuksen neljännesvuosijulkaisu* 2002:3, 14–17.

1920-luvulla olivat useat kaupungit Turku, Pori, Viipuri, Tampere, Pietarsaari ja Hamina, saaneet omat historiansa.⁸⁰ Uudet sanallistetut tarinat näkyivät kaupunkien omakuvassa ja itseymmärryksessä.

Matti Poutvaaran kirja *Suomen kaupungit sanoin ja kuvin* on edelleen tärkeää luettavaa, jos haluaa ymmärtää kansallisten ”drivereiden” hierarkkista rakentamista. Teos esittelee suomalaiset kaupungit suuruusjärjestyksessä suurimmasta pienempään. Jokaisella kaupungilla on ajallinen kehityskaarensa, perustamistarinsa ja kokemushistoriansa. Kannessa ovat kaupunkien vaakunat kertomassa kiteytetysti ja symbolisesti kaupunkien tarinaa. Poutavaaran kaupunkihierarkian roolit ovat kirkkaat ja nousevat historiasta: Helsinki oli maan hallinnollinen, taloudellinen ja henkinen keskus. Tampereen menestys nousi suurteollisuudesta. Turku on maamme kulttuurikehto ja sivistyskeskus, Lahdessa tihentyy yrittäjähengi ja ripeä taloudellinen kasvu, Oulu oli vanha ”lohen ja tervan kaupunki” sekä oivallinen kauppapaikka, Pori on merenkulun ja teollisuuden kaupunki, Vaasa on purjelaivojen ja satamien tyyssijaa, Kuopiossa näkyi sisämaan teollisuuden kasvu ja vesiliikenteen kehitys, Jyväskylästä nousi suomenkielinen sivistys ja sanomalehdistö ja Kotka asemoitui tyylipuhtaaksi teollisuuskaupungiksi. Kaupungit kaipasivat tarinaa ja sille löytyi tekijöitä.⁸¹ Poutavaaran listaus heijasti vallitsevaa keskuspaikkahierarkiaa, jossa kaupungit jakautuivat valtakunnankeskukseen eli pääkaupunkiin, valtakunnan osakeskuksiin, maakuntakeskuksiin sekä tavallisiin kaupunkikeskuksiin. Tätä verkostoa on tutkittu muun muassa kaupunki- ja talousmaantieteellisesti.⁸²

Kaupungit jakavat tiettyjä yhteisiä, yllirajaisia kehityskaaria, mutta niillä on ollut, ja on, omat erityispiirteensä. Kuitenkin kaupunkien tarinat rakentavat samalla niiden omaa identiteettiä. Yhteinen nimittäjä on urbanismi (*urbanité*), joka kuvaa tahtoa sekä kykyä elää kaupunkimaisesti. Daniel A. Bellin ja Anver de-Shalitin teos *The Spirit of Cities – Why the Identity of a City Matters in a Global Age* tarkastelee kaupunkien kohdistuvien tunteiden ja tuntemusten historiaa. Kirjoittajat osoittavat vertailevan kaupunkitutkimuksen vähyyden erityisesti siitä, mikä tekee yksittäisistä kaupungeista erityisiä. Miksi ja miten ihmiset kiintyvät oman kaupunkinsa tarjoamaan identiteettiin ja ovat ylpeitä siitä? Kirjoittajat tekevät vertailevia tunneanalyyskejä siitä, miksi ”oma kaupunki” koetaan ainutlaatuiseksi ja erityiseksi. Kaupunkeja voidaan vertailla ja niistä tehdään tilastoja, taulukoita ja graafeja.

80 Päiviö Tommila, *Suomen historiankirjoitus. Tutkimuksen historia*. (Porvoo, 1989), 162–163.

81 Matti Poutvaara, *Suomen kaupungit sanoin ja kuvin*. (Porvoo, 1958)

82 Arvo Peltonen, *Suomen kaupunkijärjestelmän kasvu 1815–1970: teollistumisen leviämisen vaikutuksista perifeerisen maan kaupungistumiseen* (Helsinki, 1982); maantieteentutkimuksista ks. Moisio 2012.

Kaupunkien tarinat kuitenkin hajottavat historiantutkimuksen perinteistä valtiollista tai kansallista näkökulmaa. Kirjoittajat osoittavat valtiovallan voivan kokea kaupungit omine kertomuksineen uhkana, jotka kyseenalaistavat kansallisvaltioiden ylivaltaa purkamalla valtion hallitsevaa historiaa.⁸³

2000-luvulla useissa suomalaiskaupungeissa havahduttiin kaupunkibrändin kirkastamiseen ja jopa symbolien uudistamiseen. Helsingin ylipormestarin Jan Vapaavuoren (kok.) toimikautensa alussa lanseeraama slogan ”maailman toimivin kaupunki” herätti paljon keskustelua, jopa kritiikkiä, vuosina 2016–2020. Lause nousi kaupungin vaakunan rinnalle kuvaamaan Helsingin olemusta. Slogan onnistui kuvaamaan Suomen pääkaupungin keskeistä historiallista juonetta: jo 1800-luvulta nousevaa tahtoa olla moderni, ajanmukaisesti suunniteltu ja funktionaalinen kaupunki, jonka virtalähteet tulevat maailmanpolitiikasta ja kansainvälisyydestä.⁸⁴ Kaupungit samoin kuin muut yhdyskunnat tarvitsevat kertomuksensa – kirjoitetun historian. Kun se on luotu, se siirtyy runojen, romaanien, näytelmien, elokuvien ja tv-sarjojen juoniin, matkaoppaisiin ja mainoksiin. Se tarttuu pormestareiden puheeseen sekä valtuustojen visio- ja strategiapapereihin. Se tulee näkyväksi kaupunkisuunnittelussa ja arkkitehtuurissa, muistomerkeissä ja kadunnimissä samoin kuin ihmisten tavassa elää ja kohdata toisiaan. Lopulta siitä tulee osa kaupunkilaisuutta – tapaa olla kaupungissa. Tilastojen hallitsemassa päätöksenteossa ei sovi unohtaa kertomuksen voimaa.

83 Daniel A. Bell & Avner De-Shalit, *The Spirit of Cities – Why the Identity of a City Matters in a Global Age*. (Princeton University Press, 2011).

84 ”Maailman toimivin kaupunki”-sloganin käyttöä voi seurata Vapaavuoren puheiden, blogikirjoitusten ja haastattelujen avulla, ks. <https://vapaavuori.net/fi/tag/maailman-toimivin-kaupunki/> (12.1.2023).

6 Katkenneista poluista politiikaksi?

Osoitamme pamfletissamme kaupungistumisen jatkuneen Suomessa jo yli kolme vuosisataa, mikä on muuttanut suomalaista yhteiskuntaa merkittävästi. Kaupungistuminen tulee ymmärtää pitkänä muutoksena, joka on jakautunut useisiin erilaisiin vaiheisiin. Aikaisempien tutkimusten osoittama sekavuus juontuu pääosin historiattomuudesta, mikä on vaikeuttanut pidemmän aikaa jatkuvien ilmiöiden ajallista jaksottamista. Samoin kaupunkipolitiikka on ollut osa valtiollista politiikka jo vuosisatojen ajan – ensin kauppa-politiikkana, sitten kaupungistuvan yhteiskunnan jäsentämisen keskeisenä poliittisena kehikkona – seuraavaksi kenties jälleen kaupapolitiikkana. Paljon porua herättävän kaupunkipolitiikan keskeiset käsitteet ”kaupunki” ja ”kaupungistuminen” tulee siten ymmärtää ilmiöinä, jotka keskusteluun osallistuvien toimijoiden on välttämätöntä määrittellä selkeästi. Vain ”kaupunkiin” katsomalla keskustelu suomalaisen yhteiskunnan rakenteesta on jättänyt huomiottaniin kauppalat ja taajaväkiset yhdyskunnat aikansa ”esikaupungeina” kuin myös maalaiskuntien kaupunkimaistuvat yhdyskunnat. Nykyinen keskustelu kärsiikin kapeasti sanoitetuista historioista sekä kapeista mielikuvista Suomen kaupungistumisesta, joka usein yhdistetään sotien jälkeiseen suureen maaltamuuttoon.

Kaupungistuminen muutti suomalaista kunnallishallintoa merkittävästi 1870-luvulta aina 1970-luvulle. Lähes vuosisadan mittainen kehitys jätti kaupungin määrittelemättä, mikä on vaikeuttanut kaupungin aseman sekä merkityksen hahmottamista erityisesti vuodesta 1977 alkaneena yhtenäiskunnan aikana. Silti suurempi osa suomalaista kunnista on kaupunkeja kuin nykyisen kunnallishallinnon muodostamisen alussa 1860-luvulla. Kunnallishallinto kehittyi vastamaan erityisesti kaupungistuvan yhteiskunnan jäsentämiseen. Jo 1800-luvulla syntyivät ensimmäiset kauppalat, aluksi maalaiskunnille alisteisina epäitsenäisinä kuntina, mutta vuodesta 1891 alkaen aina vuoteen 1976, itsenäisiksi kunniksi perustetut kauppalat toimivat yhtenä keskeisinä kaupungistumisen alustoina. Sitä vastoin taajaväkiset yhdyskunnat jäivät useimmiten lyhytikäisiksi yhdyskuntien kauppaloiksi. Suomalaisen yhteiskunnan kaupungistuminen tapahtui suureksi osaksi nimellisten kaupunkien ulkopuolella, mikä vaikeuttaa todellisen kaupungistumisasteen arvioimista saatikka laskemista vaatien uutta tutkimusta maaseudun kaupunkimaisten yhdyskuntien tutkimista. Alustava tutkimus osoittaa todellisen kaupungistumisasteen olleen huomattavasti korkeampi ja siten yhteiskunnan kaupungistuneen jo ennen 1970-luvun alkua.

Nykyistä keskustelua kaupungistumisesta ja kaupunkipolitiikasta hämärtää se, että edelleen puuttuvat kokonaisuus sekä aikajana (periodisointi) suomalaisesta kaupunkipolitiikasta, sen toimijoista, vaihtuvista teemoista sekä tärkeimmistä murroksista. Olemme pamfletissamme osoittaneet, että vain 1960-luvun jälkeisiä vuosikymmeniä jaksottava tutkimus ei kykene selittämään pidemmältä ajalta kehittyviä murroksia ja jo aikaisemmin katkenneita kehityspolkuja. Ei ole myöskään riittävän syvällistä ymmärrystä kaupunkien roolista Suomen valtiomuutoksessa. Esitämme kaupunkipolitiikalle uuden aikajakoksen, jonka keskiössä on kaupungistuvien yhdyskuntien ja valtion välisen suhteen muuttuminen.

1. Valtio ja kauppapolitiikka kaupunkipolitiikkana –1875
2. Kaupungit kaupunkipolitiikan vetäjinä 1875–1920
3. Kauppalat kaupunkipolitiikan välineenä 1920–1960
4. Kaupunkipolitiikan hajaannus 1960–1977
5. Yhtenäiskunta kaupungistumisen mallina 1977–1993
6. Uuden kaupunkipolitiikka kausi 1993–2022
7. Moniarvoisen kaupunkipolitiikan aika 2023?

Pamfletissa olemme murtaneet kansallista kaupunkikeskustelua kehystäneitä myyttejä avaamalla keskeisten käsitteiden – kaupunki, kaupungistuminen ja kaupunkipolitiikka – monikerroksisuuden ja -polvisuuden osana suomalaisen yhteiskunnan kehitystä. Haluamme avartaa käsitteellisesti sekavaa ja suureksi osaksi tyhjää keskustelua siitä, miten kaikkia kuntia koskettanut kaupungistuminen on jäänyt etenkin valtioon kohdistuvan tutkimuksen varjoon. Korostamme sitä, että valtion kannalta tarkasteltuna suomalaisen kaupungistumisen erityispiirre on ollut pyrkimys ohjata sitä kunnallishallinnon kehittämisenä. Kunta, olkoon sen nimenä kaupunki, kuntakaupunki tai kunta, on suomalaisen yhteiskunnan perusta. Eri toimijoiden näkemysten, tavoitteiden ja toimien pitkäkestoinen tarkastelu mahdollistaa uuden tulokulman niin kaupunki- kuin myös kuntatutkimukseen.

Yhdymme Ulkopoliittisen Instituutin ohjelmanjohtaja Katja Creutzin tuoreisiin näkemyksiin siitä, että modernit suuret kaupungit tulevat olemaan 2000-luvulla globaalin hallinnan etulinjassa. Creutz jatkaa:

”Kaupungit ovat päätyneet käyttämään valtaa osittain siksi, että valtioiden välinen toiminta on ollut riittämätöntä tai tehotonta. Kaupunkien rooli vallankäyttäjänä perustuu myös siihen, että niiden demokraattinen luonne ja välitön yhteys väestöön tekevät niistä lainmukaisia toimijoita. Monet globaaleista ongelmista, kuten kasvihuonepäästöt, pandemiat ja kestävä kehitys, koskettavat myös kaupunkeja.

Tästä syystä kaupungeilla on ainutlaatuinen asema yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. – Vaatimalla paikkaa globaaleissa päätöksentekopöydissä kaupungit sekä haastavat että täydentävät valtioperustaista kansainvälistä järjestystä.”⁸⁵

Tässä hengessä tuomme esiin seuraavia suosituksia tulevaisuuden kaupunkipolitiikan aihealueiksi.

Suosituksset:

- tunnistaa kaupunkien erilainen merkitys osana yleistä ja kansallista taloudellista kehitystä
- tunnistaa kaupungit itseohjautuvina toimijoina
- ymmärtää kaupunkien vaikutus ylirajaisina keskuksina alueidensa taloudelliseen kehitykseen
- vielä tärkeämpää: tunnistaa kaupunkien kansallinen, paikallinen ja ylirajainen merkitys
- selvittää, miten kunnista on kehittynyt hyvinvointivaltion ”käsikassaroita”, joille on työnnetty alati tehtäviä
- kartoittaa sekä kaupunkien että kuntien todellisten lakisääteisten tehtävien määrä ja karsia niitä osana valtiohallinnon tehostamista
- ymmärtää mahdollisuus jakaa kunnat – mukana kaupungit – vain niiden taloudellisen tilan perusteella
- tunnistaa ja tukea ”kaupungistuvien yhdyskuntien” kehitystä yhteiskuntavakaudelle
- tutkia kunnallista historiaa ja alueiden historiaa osana kaupungistumisen pitkän historian uudelleen kirjoittamista
- tunnistaa, että kasvu kehittyy taajamissa, mutta niiden tarpeet ovat erilaisia
- tunnistaa tarve 2000-luvun ”uudelle kaupunkiliitolle”, mistä osoitus erilaisten epävirallisten kaupunkiverkoston kehittäminen

85 Katja Creutz, *Cities as global actors: Bringing governance closer to the people*. FIIA Briefing Paper 354/2023.

Liite 1 Kaupunkipolitiikan katkenneet polut – kuvatiedot

sivu 10, Kuva 1. Helsinki. Museovirasto, Historian kuvakokoelma, Matkailun edistämiskeskuksen kokoelma, HK7156:124, Aulis Nyqvist 1974. CC BY 4.0.
<https://www.finna.fi/Record/museovirasto.D197F26381E9AAF1177B1EA883ACE76D>

sivu 13, Kuva 2. Kaskinen talvella 1981. Museovirasto, Historian kuvakokoelma, HK19931028:1241b, Teuvo Kanerva 1981. CC BY 4.0
<https://museovirasto.finna.fi/Record/museovirasto.DB2799FA33BB2F5AF88777DA65605E50?imgid=1>

sivu 15. Kuva 3. Tekijä Matti O. Hannikainen

sivu 17, Kuva 4. Lahdenpohjan kauppala, Museovirasto, Historian kuvakokoelma, Karjalan Liiton kokoelma, HK19451228:97.40. CC BY 4.0.
<https://museovirasto.finna.fi/Record/museovirasto.F4427D32D21A7514CEAA921BCA6CEF9F?imgid=1>

sivu 25, Kuva 5. Turku
Lähde: <https://www.turku.fi/blogit/kohti-vuotta-2029/turun-tahtain-jo-nyt-vuodessa-2029>.

sivu 28, Kuva 6. Seinäjoki, Museovirasto, Alvar Aalto -museo, 102573, Kalevi A. Mäkinen 1964. CC BY 4.0.
<https://www.finna.fi/Record/alvaraalto.aam-98465>

sivu 40, Kuva 7. Kemin kaupungintalo, Museovirasto, Historian kuvakokoelma, HK19931028:1243a, Teuvo Kanerva 1981. CC BY 4.0.
<https://museovirasto.finna.fi/Record/museovirasto.E314619982D5A20BE9248357960EA452>

sivu 46, Kuva 8. Tampere. Ylempi kuva Tammerkosken teollisuutta vuonna 1901, Museovirasto, Historian kuvakokoelma, HK19571204:10, Ida Vinblad 1901. CC BY 4.0
<https://museovirasto.finna.fi/Record/museovirasto.829A11F72933D5D2C51C926ABBA65D62;>

Alempi kuva: Kaupunkinäkömä Sokos Hotel Ilveksestä Tammerkoskelle ja kaupunkiin, Museovirasto, Historian kuvakokoelma, HK19940104:3452, Teuvo Kanerva, 1985–86. CC BY 4.0.
<https://museovirasto.finna.fi/Record/museovirasto.F76D3BC37C777781562E7F627E85B1F5>

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-747-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi