



YHDISTYKSEN 85. JUHLAVUODEN PUHE

FT Matti O. Hannikainen

Hyvä puheenjohtaja, hyvät kaupunginsihteerit, arvon juhlaväki,

’Tää on liian suuri city’, määritti Yölintu suhdettaan suomalaisen yhteiskuntaan vuonna 2000, jolloin Suomi kaupungistui jatkaen edelleen kaupungistumistaan vuonna 2023. Paradoksaalisesti voisi sanoa, että mitä enemmän ja syvällisemmin yhteiskuntamme on muuttunut kaupunkimaiseksi, sitä pinnallisemmaksi ja nostalgisemmaksi suhteemme maaseutuun on muuttunut. Tänä iltapäivänä käytän tilaisuuden hyväkseni: tarkastelen yhteiskuntamme kaupungistumista viimeisten 150 vuoden ajalta. Kaupungistuminen, kuten tiedämme, on jäänyt valtiollisten tapahtumien varjoon niin yhteiskunnallisessa keskustelussa kuin historian kirjoituksessa. Rohkenenkin olettaa teidän, hyvä vuosijuhlaväki, olevan keskimääräistä kiinnostuneempia kaupungeista ja kaupungistumisesta sekä niiden historiasta.

Viime keväänä julkaisin yhdessä Helsingin yliopiston Euroopan historian professori Laura Kolben kanssa Kaupunkipolitiikan katkenneet polut -nimisen pamfletin työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Sen tavoitteena oli selkeyttää kaupunkipoliittista keskustelua historian näkökulmasta. Pohdimme suomalaisen kaupungistumisen syviä kerrostumia ja nostimme esiin keskustelua hallitsevat neljä myyttiä. Ensimmäisenä on kaupungin ja kaupungistumisen sekoittaminen käsitteinä, toisena kaupungistumisen näennäisesti lyhyt historia, kolmantena kaupunkipolitiikattomuus ja neljäntenä kaupunkien näennäinen



merkityksellisyys osana talouspoliittista keskustelua. Tänään keskityn näistä itselleni läheisimpään eli kaupungistumisen myyttiseen historiaan kaupunkeja kuitenkin unohtamatta.

Ensimmäiseksi on välttämätöntä olla opettajamainen ja muistuttaa teitä, hyvä juhlayleisö, että suomalainen yhteiskunta ei kaupungistunut vain kaupungeissa, vaan kaupungistuvien yhdyskuntien kirjo on ollut – ja on edelleen – laaja. Tästä syystä tarkastelen kaupungistumisen pitkää historiaa ja puran kaksi teille kaikille tuttua myyttiä. Ensimmäinen on myytti Lahdesta viimeisenä Suomessa perustettuna kaupunkina. Toisena on kaupungistumisen ajoittaminen yksin 1960- ja 1970-lukujen ilmiöksi.

Näistä hallitsevampi myytti on 1960-luvun maaltamuuton toimiminen synonyymina kaupungistumiselle. Tutkimuksin on osoitettu, että kyseinen vuosikymmen edusti yhteiskuntamme kaupungistumisen kiivainta murrosvaihetta. Usein kaupungistumisen kaari piirtyy yhtenä suurena teollisuusmuuttona 1850-luvulta aina 1970-luvulle, kuten kaupunkitutkija Timo Aro on esittänyt. Silti kyseinen aikakausi sisältää lukuisia murtumia. Ensinnäkin on syytä muistaa, että kaupungistumisen kiihtyi viimeistään jo 1870-luvulla, jolloin eivät kasvaneet vain kaupungit, vaan koko yhteiskunta muuttui. Samaan sääty-yhteiskunnan murtumiseen päättyi erioikeutettujen ”vanhojen kaupunkien” eli hallitsijan mahtikäskyllä perustettujen kaupunkien aika.

Vanhojen kaupunkien erityisasema oli osin murtunut jo maakaupan vapauttamisena vuonna 1858 päättyen vanhojen kaupunkiprivilegioiden kumoamiseen vuonna 1879. Samaten vuoden 1865 hallintouudistus oli erottanut



kirkollisen ja maallisen vallan maalaiskunnissa. Samanaikaisesti maalaiskunnissakin tapahtui kaupungistumista, mitä yritettiin hallita erottamalla maalaiskunnista niiden kaupungistuneimmat ja teollistuneimmat osat kaupungistuviksi yhdyskunniksi, mikä toimi kaupungistumisen kenties tärkeimpänä ohjauskeinona aina 1960-luvulle. Tuloksena syntyi hallinnollisesti ja oikeudellisesti monitasoinen kuntajärjestelmä, jossa kehityksen huippua edusti kaupunki.

Maalaiskunnista itsenäistyville yhdyskunnille myönnettiin kauppaloikeuksia näiden omasta hakemuksesta. Näistä ensimmäinen – Ikaalisten epäitsenäinen kauppalala – perustettiin jo vuonna 1858 eli ennen ensimmäisten maalaiskuntien perustamista. Hallinnollisesti ja juridisesti epäitsenäiset kauppalat kuuluivat maaseutuun, taloudellisesti ne nauttivat eräistä kaupunkien kaupallisista oikeuksista. Kauppalat pysyivät alisteisina maalaiskunnille aina vuoteen 1891, jolloin Salon kauppalala perustettiin ensimmäiseksi itsehallinnolliseksi kauppalaksi. Toisin sanoen Salo kohotettiin kauppalana itsehallinnolliseksi kunnaksi kaupunkien ja maalaiskuntien rinnalle. Päätös ilmentääkin asenneilmapiirin muuttumista ja kaupungistumisen tunnustamista yhteiskuntaa muuttavana ilmiönä.

Tosin senaatin into perustaa kaupunkeja oli lopahtamassa jo 1890-luvulla, sillä maanomistus ja -korvauskysymykset olivat muuttuneet vaikeiksi.

Maarianhaminan, Kemin, Hangon ja Kotkan jälkeen kaupungeiksi korotettiin vielä Iisalmi vuonna 1890 sekä Lahti viimeisenä niin sanottuna vanhana kaupunkina vuonna 1905. Sen sijaan esimerkiksi Rovaniemen kaupunkihaaveet kaatuivat senaatissa juuri maanhankintakysymykseen 1910-luvulla alussa. Silti



kaupungistumisen tunnustettiin ilmiöksi, joka eteni valtiollisista toimijoista ja toimenpiteistä huolimatta. Esimerkkinä tästä toimi vuoden 1898 asetus ”taajaväkisistä yhdyskunnista”, joka ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tarjonnut riittäviä työkaluja kaupunkien ulkopuolisen maaseudun yhdyskuntien kaupungistumisen hallintaan. Vuosien 1891 ja 1898 lakien voikin sanoa osoittaneen aikakaudelle olennaista intoa pyrkiä hallitsemaan kaupungistumista kunnallishallintoa uudistamalla. Lainsäädännön puutteellisuus sekä maaseudun että osin senaatinkin isäntävalta mahdollisti sen, että kaupunkimaisten yhdyskuntien perustaminen jäi käytännössä taajamaväen oman aloitteellisuuden varaan.

Kuitenkin ensin senaatin, myöhemmin eduskunnan näkemys kaupunkien perustamisesta oli selkeä: kaupungistumista voitiin ohjata perustamalla kaupungin sijaan kauppala, mitä jo senaatti piti kaupunkia ”edullisempänä”, koska kauppalan hallinnon ja oikeuslaitoksen ylläpitäminen oli valtiolle halvempaa. Uusien kaupunkien sijaan senaatti katsoi kauppalan vastaavan suurinta osaa kaupunkien tehtävistä. Siten vuodesta 1891 alkaen itsenäiset kauppalat toimivatkin kaupunkien korvikkeina.

Vuonna 1919 valtioneuvosto teki kenties tärkeimmän linjauksensa liittyen kaupungistumiseen päättäessään, että valtion ei tarvinnut lahjoittaa uusille kauppaloille maa-aluetta. Kauppaloiden perustamista vauhdittivat samoin vuoden 1925 laki, joki henki vuoden 1865 kuntalakia, erottaen kunnan ja seurakunnan rajat. Vastaavasti vuonna 1927 laki irrotti taajaväkisten yhdyskuntien kehityksen maalaiskunnista. Näiden lakimuutosten seurauksena lukuisat taajaan asutut yhdyskunnat hakivat kunnallista itsenäisyyttä ensin taajaväkisinä yhdyskuntina,



sen jälkeen kauppaloina. Patoutunutta kaupungistumispainetta ilmensi se, että 1920-luvulla perustetiin yhteensä 14 kauppalaa muiden muassa Riihimäki, Kouvola, Koivisto, Valkeakoski, Loimaa, Lahdenpohja ja Varkaus. 1930-luvulla perustetiin yhdeksän uutta kauppalaa, kun taas sodan jälkeen vuosina 1945–59 perustetiin vielä yhdeksän uutta kauppalaa. Vuosina 1906–1959 Suomeen siis perustettiin yhteensä 32 kauppalaa, mutta ei yhtään kaupunkia. Tänä aikana kauppaloitten väkiluku kasvoi 4 517 asukkaasta peräti 231 068 asukkaaseen.

Kauppalat ja taajaväkkiset yhdyskunnat toimivat siten itsellisen kaupunkihallinnon harjoittelualustoina eli kaupunkien esiasteina. Portaittainen hallintomalli mahdollisti ja huomioi kaupungistuvien yhdyskuntien eriaikaisten kehityksen kohti täyttä kunnallista itsehallintoa – kenties jopa kaupunkioikeuksien hakemista. Tosin Ikaalisten epäitsenäinen kauppalaa säilyi yhteiskuntamme kaupungistumisen hallinnollisena jäänteinä aina vuoden 1971 loppuun.

Kauppaloitten muodostamista pyrittiin järjeistämään jo 1920-luvulta alkaen, mitä voi pitää kaupungistumispolitiikkana, jota ohjasivat Kaupunkiliitto ja sisäasiainministeriö. Kauppalaksi aikovan yhdyskunnan tuli osoittaa taloudellisesti itsenäinen asemansa maalaiskunnasta samoin kuin sen väestön enemmistön sosiaalinen samoin kuin henkinen ero maalaiskunnan väestöstä. Sen sijaan yhdyskunnan väestömäärällä ei ollut merkitystä. Uutta kauppalaa kaavaillessa korostui ennen kaikkea maaherran asema ja paikallistuntemus, mistä esimerkkinä voi pitää presidentti Relanderin päätöstä hylätä Enson hakemus vuonna 1926. Entisenä Viipurina läänin maaherrana presidentti Relander piti kaavailun kauppaloitten pinta-alaa liian pienenä. Samalla esimerkki nostaa esiin



toisen kaupungistumisen unohdetun toimijan eli tasavallan presidentin, jolla pysyi erioikeus kaupunkien perustamiseen aina vuoteen 1977.

Kaupunkimaisia yhdyskuntia muodostettiin kuitenkin edelleen 1900-luvun alussa muun muassa asuinalueista samoin kuin esikaupungeista, joita oli syntynyt tehtaiden, tuotantolaitosten tai rautatieasemien ympärille tai suurempien kaupunkien läheisyyteen. Kaupungistuminen ilmeni myös kaupungistuvien yhdyskuntien, kirkonkylien, risteysasemien ja maaseudun teollisuuskeskittymien kasvuna. Maaseudun tosiasiallisesta kaupungistumisesta huolimatta mielikuvat yhteiskunnasta jakautuivat. Kansallisessa kuvastossa vahvistui näkemys kahtia jakautuneesta kansasta tukikohtinaan joko saastuttava teollisuuskaupunki tai turmeltumaton maaseutu.

Osin kyseessä on tilastollinen harha, sillä nämä aikalaiskäsitteet ”kaupunkimaistuivat yhdyskunnat” tilastoitiin maaseudeksi eivätkä ne olleet hallinnollisesti itsenäisiä. Jo vuonna 1919 maaseudun taajan asutuissa yhdyskunnissa arvioitiin asuvan jo lähes 200 000 suomalaista. Kolme vuotta myöhemmin SDP:n kunnallispoliittinen vaikuttaja ja asianajaja Rieti Itkonen kirjoitti Suomen Kunnallislehdessä, että ”kaupunkimuodon välttäminen antaa kuitenkin maamme kehitysasteesta väärän kuvan.” Näiden maaseudun kaupunkimaisten yhdyskuntien määrä kasvoi vajaasta 70:stä yli 260:een 1910-luvun lopulta 1950-luvun alkuun, minkä jälkeen osa niistä kaupungistui virallisesti. Tämä kehitys on jäänyt suomalaisessa yhteiskunnan kehitystarinassa paljolti huomiotta.



Kaupungistumiseen liittyy myös myytti Lahdesta viimeisenä Suomeen perustettuna kaupunkina. Merkittävin syy kaupunkien muodostamisen päättymiseen vuonna 1905 oli jo mainittu valtion maanlunastusvelvoite. Se perustui vanhaan maan, tai oikeammin Ruotsin hallitsijoiden, tapaan lahjoittaa maata uusille kaupungeille. Ruotsissa ymmärrettiin jo 1800-luvun puolivälissä, että kyseessä oli menneen ajan tapa eikä laillisesti sitova velvoite. Suomessa sen sijaan tapa säilyi lähes muuttumattomana. Aluksi suurruhtinaskunnassa ja sitten tasavallassa perinnäistapa nähtiin lain veroisena. Todellisena ongelmana oli se, että senaatilla, myöhemmin eduskunnalla, ei ollut halua eikä varoja lunastaa kaupungistuvien yhdyskuntien maa-alueita markkinahintaan.

Kaupunkien perustamiseen liittyi myös kysymys kaupunkien oikeuslaitoksen sekä koulutuksen kustannuksista, joita valtio ei halunnut vastattavikseen. Sen sijaan valtio piti satamakaupunkien tullituloja eli tuulaakia riittävänä tulona oikeuslaitoksen ja poliisitoimen rahoittamiseen aina 1970-luvulle, vaikka todellisuudessa tulot eivät enää olleet kattaneet kustannuksia vuodesta 1910 alkaen hetkellisenä poikkeuksena Kotkan kaupunki. Uusien kaupunkien perustamiseen liittynyttä pattitilannetta kysyteltiin lopulta aina yhtenäiskunnan kehittämiseen saakka.

Näistä ongelmista huolimatta Lahti ei jäänyt viimeiseksi Suomessa perustetuksi kaupungiksi ennen vuoden 1977 yhtenäiskuntauudistusta. Vuosien 1960 ja 1977 välisenä aikana tasavallan presidentti perusti yhteensä 22 uutta kaupunkia. Jokainen näistä uusista kaupungeista oli toiminut ainakin hetken kauppalana osana omaa ”kaupungistumistaan”. 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 vuonna 1943, että kauppalan liittäminen kaupunkiin oli osa kaupungistuvien yhdyskuntien luonnollista kehitystä, jota ei tullut estää.

Kiinnostavaa on se, että ennen valtionhallinnon asennemuutosta yksikään kauppala ei ollut hakemassa kaupunkioikeuksia. Nämä uudet kaupungit, joista yhtenä viimeisimmistä tasavallan presidentti perusti Vantaan tammikuussa 1974, vastasivat laillisilta velvoitteiltaan kauppaloita. Tämä erotti ne niin sanotuista vanhoista kaupungeista. Niinpä Suomessa oli vuosien 1960 ja 1976 välisen ajan hallinnollisesti kahdenkerroksen kaupunkeja – vanhoja ja uusia.

Uusien kaupunkien muodostaminen jätti varjoonsa kaksi murrosta. Ensin vuonna 1955 lakkautettiin alun perin maaseudun kaupungistumisen jäsentämiseksi kaavaillut taajaväkiset yhdyskunnat tarpeettomina. Se oli osoitus hallinnollisen 1900-luvun alkupuolen kunnallishallinnollisen kaupungistumispolitiikan epäonnistumisesta – maaseudun kehittyvien yhdyskuntien kaupungistumista ei saatu sidottua maalaiskuntien hallintoon. Kaupungistuvat yhdyskunnat halusivat enemmän päätösvaltaa omiin asioihinsa sekä talouteensa kuin maalaiskuntien isäntävalta, kuten Panu Pulma on ilmiötä kuvannut, kykeni antamaan.

Toisena murroksena oli se, että 1960-luvun alussa luovuttiin tavasta erottaa maalaiskunnista niiden ”keskusta” omaksi kaupungistuvaksi kunnakseen. Ensin Espoosta, sitten Lapuasta muodostettiin yhtenäisiä kauppaloita, mikä mursi



toiminnalliseen eriytymiseen perustuneen kuntajärjestelmän. Samaan aikaan esikaupunkiliitosaikaa seurannut laajojen maalaiskuntaliitosten seurauksena kehittyi erityinen suomalainen pinta-alaltaan laaja usein monikeskuksinen kaupunki, joka poikkesi merkittävästi tiiviistä eurooppalaisista, ytimeltään useimmiten keskiajalta periytyvästä kaupungista. Tätä tiivistä ihannekaupunkia Suomessa vastasivat lähinnä vanhimpien sekä suurimpien kaupunkien keskustat. Ei siis ihme, jos ymmärryksemme kaupungistumista on jäänyt vajaaksi – me emme ole vain menneisyyden, vaan myös menneisyydestä luotojen mielikuvien vankeja!

Samaan aikaan pienimpien kaupunkien ja kauppaloitten taloudelliset ongelmat kehystivät kaupungistumisesta. Esimerkiksi Kaskisten kaupunki pohti mahdollisuutta alentua vapaaehtoisesti kauppakaksi, jotta sen hallinto (ja hallinnolliset kulut) pienenisivät hallittaviksi. Taloudelliset ongelmat johtivat keskusteluun mahdollisuuksista yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa erilaisten kuntien velvoitteita. Tässä maaperässä yhtenäiskunnan mallista muodostui 1960-luvulla suunnitellun kuntauudistuksen tärkein tavoite. Toteutukseen päästiin vuonna 1977, kun uudet kuntalait määrittivät yhtenäiskunnasta koko Suomen kunnallishallinnon perustan. Samalla kauppalat lakkasivat olemasta kuntamuoto ja viimeiset kauppalat korotettiin kaupungeiksi yhtä lukuun ottamatta – Karhulan kauppalat liitettiin Kotkan kaupunkiin. Samalla vanhojen kaupunkien rasiteoikeus eli tuulaaki lakkautettiin vuonna 1978.

Kuten huomasitte ja tiedätte, nimellisestä yhtenäiskunnasta muodostui todellisuudessa kaksipuolainen kunnallishallinto, koska kaupunki jatkoi tunnustettuna hallintona. Niinpä osa maalaiskunnista, jotka olivat jo 1970-luvulla



pohtineet kauppaluutta, rohkaistuivat nimeämään itsensä kaupungeiksi 1980-luvun puolivälissä. Vaikka kaupunki oli vain eräänlainen arvonimi kunnalle, on ”uusien” kuntakaupunkien perustaminen jatkunut 2020-luvulle. 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. Siten Suomessa on kolmenlaisia kuntia: vanhoja, ennen vuotta 1978 perustettuja kaupunkeja; kaupungeiksi itse itsenä nimittäneitä kuntia sekä tavallisia kuntia. Silti vuodesta 1977 alkanut yhtenäiskunnan aika on pisin hallinnollisesti tarkasteltuna muutokseton ajanjakso suomalaisessa kunnallishallinnossa.

On siis viimein aika tunnistaa suomalaisen yhteiskunnan kaupungistumisen pitkä, monipolvinen historia samoin kuin ne murrokset, jotka vaikuttivat sekä kaupunkien että kaupungistuvien yhdyskuntien kehitykseen. Kaupungistuminen samoin kuin kaupunkien kasvu ilmenivät kunnallislainsäädännön murroksina: yksittäiset hallinnolliset murrosvuodet kietoutuivat laajempiin yhteiskunnan, hallinnon ja elinkeinoelämän muutoksiin, joiden yhteinen nimittäjä on yhteiskunnan kaupungistuminen. Itse asiassa vuosien 1955 taajaväkisten yhdyskuntien lakkauttaminen sekä uusien kaupunkien perustaminen vuodesta 1960 alkaen ilmensivät kaupungistumisen hyväksymistä.

Myyttinen vuosiluku 1905 viimeisen kaupungin perustamissvuotena ei päde. Suomeen perustettiin useita uusia kaupunkeja vuosina 1960–1975 Vantaa yhtenä merkittävimmistä. Samaten myyttinen 1960-luku kaupungistumisen vuosikymmenenä sopii unohtaa ja siirtää kaupungistumista historiallisena ilmiönä



tutkiva katse aina 1860-luvulle, kenties vielä kauemmas 1790-luvulle, kenties vielä kauemmas aina varhaiseen keskiaikaan...

Tosin kaupungistumisen samoin kuin kaupungin keskeinen ongelma on se, että kaupunkia ei ole juridisesti määritelty vuoden 1879 jälkeen. Mainittuna vuonna päättyivät kaupunkia aikaisemmin määrittäneet erioikeudet ja velvollisuudet. Se, mitä kaupunki, kauppala, kaupunkimainen on tarkoittanut, on riippunut keskustelusta ja puhujan tarkoituksesta. Silti idea ”eurooppalaisesta kaupungista” pienenä, tiiviinä ja rakenteeltaan poikkeuksellisena hallinnon yksikkönä elää vahvana ja valitettavasti vääristää ymmärrystämme suomalaisten kaupunkien ominaispiirteistä ja niiden historiasta.

Summa summarum, kaupungistuminen tulee nähdä eri aikakausina eri muodoissa tapahtuneen kehityksenä, jotta voimme ymmärtää, missä me olemme tänään. Ei ole aina niin tärkeää nähdä minne on menossa, kuin tietää, mistä on tulossa.

Toivotan mitä mainiota vuosijuhlaa teille kaikille kaupungistumisen vartijoille.