

Urbaria Summaries Series 2021/7  
ISSN 2670-2363

# SUM MAR IES!

## SUOMEN KUNTAKEHITYKSEN JA KAUPUNGISTUMISEN PITKÄ LINJA

Laura Kolbe & Matti O. Hannikainen

# Suomen kuntakehityksen ja kaupungistumisen pitkä linja

Laura Kolbe  
professori  
Helsingin yliopisto

Matti O. Hannikainen  
tutkijatohtori  
Helsingin yliopisto



Kaupungistuminen muutti suomalaista yhteiskuntaa etelästä pohjoiseen. Kuvassa ihmisvilinää vuoden vanhassa Rovaniemen kauppalan keskustassa juhannusaattona 1930. Kuva: Museovirasto.

Kaupungistuminen on Suomessa nähty viime vuosikymmenen tärkeimpänä megatrendinä. Todellisuudessa urbanisoituminen alkoi jo ainakin kaksi vuosisataa sitten ja se on ollut likeisesti yhteydessä koko kuntakentän kehitykseen. Siksi **tarvitaan uutta tutkimustietoa kaupungistumisesta ja suomalaisesta kunta- ja kaupunkipoliittisesta keskustelusta** sekä niiden ristivaikutuksesta. Kuntakehityksen aikakontekstit Ruotsin vallan, Venäjän vallan ja tasavallan aikana ovat vaihdelleet. Laajan tutkimusohjelman puitteissa voidaan analysoida monitieteisesti ja historiallisesti suomalaisen yhteiskunnan kuntakentän kehitystä ja siihen läheisesti liittyneen kaupungistumisen vaikutusta. **2000-luvun kunta- ja kaupunkipoliittista keskustelua ei voi jäsentää tuntematta edeltävien aikojen toimijoita, taustoja ja vaikuttimia.**

## Onko kaupungistumisella menneisyys?

Tämä artikkeli tarkastelee Suomen kaupungistumisesta käytävää keskustelua historiallisesta näkökulmasta. Nykykeskustelussa toistuu **kaksi kestämatöntä väitettä**:

- **Suomen kaupungistuminen alkoi 1960-luvulla**
- **Kaupunkipolitiikkaa alettiin tehdä vasta 1990-luvulla (Lipposen hallitus)**

Tutkimusohjelman tavoitteena on osoittaa, että väittämät ovat katteettomia. Suomalaisen yhteiskunnan kaupungistumisen ymmärtäminen edellyttää sen pitkän historian tutkimista kaikessa laajuudessaan sekä sen sitomista kuntakentän yleiseen kehitykseen. Keskeisenä syynä nykykeskustelun historiattomuudelle on se, että siitä **puuttuu tähän aikaan sidottu syvä tutkimus kaupungistumisen vaiheista ja kuntakentän toimijoista**. Historiallista näkemystä on tuonut esiin Suomen Kaupunkiliiton julkaisema laaja, artikkelipohjainen yleisesitys *Suomen kaupunkilaitoksen historia I-III* (1982–84). Julkaisujen artikkelit keskittyivät ”kaupunkilaitokseen”, joten **kaupungistumisen laajuus, liittyminen kuntakentän muutokseen sekä ilmiön hitaampi kulttuurinen vaikutus rajautuivat tarkastelusta**. Kaupunkihistorian nykyiset tutkimukselliset painopisteet ovat muuttuneet osana alan kansainvälistymistä. Uudet kysymykset, aineistot ja tutkimusmenetelmät ovat avartaneet ymmärrystämme kaupungistumisesta sekä kunta- kunnallis- ja kaupunkipolitiikan vaiheista, painotuksista, tavoitteista ja toimijoista.<sup>1</sup>

## Agraarinen ja subagraarinen urbanisoituminen

Suomen 1960-luvun maaltamuutto toimii yhä synonyymina kaupungistumiselle. Vuosikymmen oli tärkeä, mutta **kehitys oli varhaisempaa ja monisyisempää**. Pitkällä 1900-luvulla kaupungistuminen oli murrosvoima, joka muutti perusteellisesti suomalaisen yhteiskunnan rakenteita ja säteili erityisesti kuntakenttään. Suomi oli alkanut kaupungistua toden teolla jo 1870-luvulta alkaen ja heti itsenäistymisen jälkeen kaupungistumisen kiihtyminen huolestutti aikalaisia.<sup>2</sup> Kaupunkipolitiikan paradokseja oli se, että vuoden 1917 jälkeen valtio pyrki samaan aikaan sekä rajoittamaan että (epävirallisesti) tukemaan kaupungistumista. Epävirallisuutta oli se, että valtio suosi kauppaloita eräänlaisina hallinnollisina esikaupunkeina. Myös Suomen Kaupunkiliitto ajoi kauppaloitten perustamista osana ”tervettä kaupunkipolitiikkaa”.<sup>3</sup> Poliitiikan keinona oli perustaa uusia kauppaloita ja ajaa laajoja esikaupunkialueliitoksia.<sup>4</sup> Valtio astui kaupunkipolitiikan näyttämölle jo varhain. Sen ohjausvalta kunta- ja aluepolitiikassa on näkynyt suomalaisessa kaupungistumiskehityksessä jo ainakin viimeisten sadan vuoden ajan.

Vuosina 1920–1960 ei Suomeen perustettu uusia kaupunkeja, mutta saatiin 32 uutta kauppala. Kauppalat alkoivat urbanisoitua, kun väkiluku niissä kasvoi 4 517 asukkaasta peräti 231 068 asukkaaseen. Samaan aikaan maaseudulla kaupunkimaisten taajamien määrä kasvoi vajaasta 70 yli 260:een.<sup>5</sup> Vaikka maaseutukin urbanisoitui, mielikuvat pysyivät perinteisinä. Kansallisessa kuvastossa vahvistui näkemys kahtia jakautuneesta kansasta, tukikohtinaan joko saastuttava teollisuuskaupunki tai turmeltumaton maaseutu.<sup>6</sup> Polarisoitumisen katveeseen jäi samanaikainen urbanisoituminen kauppaloissa, taajaväkisissä yhdyskunnissa ja maalaiskuntien kaupallisissa ja teollistuvissa taajamakeskuksissa. Vinouma syntyi siitä, että jo omana aikana nämä kaupunkimaistuivat yhdyskunnat tilastoitiin maaseuduksi, ja asetelma alkoi vääristää ymmärrystä kaupungistumisasteen kehittymisestä. Kaupungistumisen eräänä seurauksena oli se, että kunnat alkoivat erilaistua ja samalla eriarvoistua. Perustasolla paikalliset asukkaat edistivät yhdyskuntiansa kehitystä, ilman valtion ohjausta. **Tämä Suomen monitasoinen, ”agraarinen ja subagraarinen urbanisoituminen”, on jäänyt sanoittamatta**. Siksi täytyy tutkia kaupungistumista laajana, koko yhteiskuntaan vaikuttavana ilmiönä eikä keskittyä vain ”kaupunkilaitokseen”, kuten aikaisemmassa tutkimuksessa on tehty.

## Kaupunki- ja kuntapolitiikan moninaiset kerrostumat 1600–2000

Kaupunkipolitiikkaa on ollut olemassa yhtä kauan kuin Suomessa on tunnettu käsite hallinnollinen kaupunki. Toimijat, tavoitteet ja politiikkasäällöt ovat vaihdelleet eri aikoina. Kaupunkipolitiikkaa oli se, että kaupunkeja perustettiin kaupan ja talouden edistämiseksi, valvomiseksi ja verottamiseksi jo 1500- ja 1600-luvulla.<sup>7</sup> Ruotsin kruunun ulko- ja kauppapoliittiset tavoitteet näkyivät Helsingin perustamisessa 1550.<sup>8</sup> Kauas sisämaahan perustettiin Brahean kaupunki 1653, jonka kohtaloksi koitui valtakunnanrajan sulkeutuminen. Kauppatie Vienan Karjalaan ja Valkoisen meren suliin satamiin katkesi.<sup>9</sup>

Nykyinen kaupunkipolitiikan pelikenttä muodostui 1800-luvulla. Tärkeimpinä toimijoina olivat valtio (aluksi senaatti), kaupungit ja uudet kunnat. Vuoden 1865 suuresta kuntauudistuksesta lähtien kaupunkipolitiikkaa on varjostanut maalaiskuntien huoli yhteiskunnan kaupungistumisesta ja teollistumisesta, jonka kiihdytysvaihe alkoi 1870-luvulla. **Teollistuminen ei kuitenkaan riitä kaupungistumisen tai kaupunkipolitiikan selittäjäksi.**<sup>10</sup> ”Kaupungeista”, ”kunnista” ja ”politiikasta” puhuttiin jo 1863 valtiopäivistä lähtien. Kaupunkipolitiikkaa edisti eniten porvarissääty.<sup>11</sup> Kunnallislain uudistus 1875 toi nykyaikaiset valtuustot ja virkamiesvalmistelun kaupunkeihin. Vasta seuraavat kunnallislain uudistukset 1917–19 mursivat porvarisvallan kaupungeissa. Tätä kaupunki- ja kunnallispolitiikan pitkää historiaa, eri toimijoita ja painotuksia ei ole vielä kattavasti tutkittu.

## Taajaväkinen yhdyskunta, maalaiskunta ja kauppala – kaupungistumisen harjoittelualustat

Kaupunkipolitiikka keskittyi 1900-luvulla kunnallishallinnon uudistamiseen. Luotiin viisiportainen kunnallishallinto. Kehityksen huippuna oli kaupunki, kun taajaväkkiset yhdyskunnat ja kauppalat olivat kaupungistumisen harjoittelualustoja. Porrastus mahdollisti kaupungistuvien yhdyskuntien eriaikaisten kehityksen. Eriarvoistumista lisäsi se, että maalaiskunnista erotettiin kaupungistuneimmat ja teollistuneimmat osat itsenäisiksi kunniksi. Valtiojohtoiseen kaupunkipolitiikkaan osallistuivat kuntien ja kaupunkien edunvalvojat eli Kunnallinen Keskustoimisto (1912) ja siitä muodostettu Suomen Kaupunkiliitto (1917–1993), Maalaiskuntien Liitto (myöhemmin Suomen Kunnallisliitto, 1921–93) ja Finlands Svenska Landkommuners Förbund (1926–93). Kaupunkien ääntä edustanut Suomen Kaupunkiliitto seurasi tarkoin eurooppalaista ja erityisesti pohjoismaista kaupunkikehitystä, neuvoen jopa sisäasianministeriötä kaupungistuminen hallinnollisessa ohjaamisessa. Näiden liittojen merkitys kaupunkipolitiikan tuottamisessa on tyystin tutkimaton aihe.

## 1960-luvulla kaikki muuttui?

Kaupungistumisen ja kaupunkipolitiikan kiintoisin vaihe alkoi vuonna 1945, kun muutto kaupungistuviin yhdyskuntiin kiihtyi. Valtio ryhtyi – Suomen Kaupunkiliiton patistamana – ratkaisemaan uusien kaupunkien perustamiseen liittyviä ongelmia. Lopulta vuonna 1960 suurista kauppaloista alettiin muodostaa uusia kaupunkeja, mikä nosti hallinnollisen kaupunkipolitiikan painoarvoa.<sup>12</sup> Käsite uusi kaupunki merkitsi Suomessa tyystin erilaista asutuskeskusta kuin muualla Euroopassa, jossa uusi kaupunki tarkoitti suurkaupungin satelliittikaupunkia. Vertailu on jäänyt aikaisemmissa tutkimuksissa lähes huomiotta. Kaupunkilait 1959 erottivat vanhat ja uudet kaupungit. Kauppalat ja maalaiskunnat olivat edelleen omia kuntiaan.<sup>13</sup> Rytminvaihdos kuitenkin tapahtui: uusien kaupunkien perustaminen sekä laajat, yhtenäiset uudet kauppalat (Espoo, 1963 ja Lapua, 1965) mursivat eriytymiseen perustuvaa kuntajärjestelmää.

Samaan ajankohtaan sijoittui maaseutukaupungin muodostuminen. Sen syntyi laajojen maalaiskuntaliitosten seurauksena, mutta poikkesi tiiviistä eurooppalaisista ihannekaupungeista. Suomessa mainittua ”eurooppalaista kaupunkia” edustivat lähinnä muutamien vanhojen kaupunkien keskustat. Kaupunkipolitiikkaa alkoi kehystää pienimpien kuntien resurssipula, joka johti keskusteluun kuntien velvoitteiden yhdenmukaistamisesta. Yhtenäiskunnasta tuli 1960-luvun kuntauudistuksen tärkein tavoite, joka toteutui 1977. Uudet kuntalait siirsivät kaupungin ja kauppalan historiaan. Suomalaisen kaupunkikehityksen sotien jälkeinen vertaileva historia on yhä kartoittamatta.

## Eurooppalainen kaupunki saapuu vihdoon Suomeen 1990-luvulla

Kunnallislain uudistaminen katkaksi historialliseen ymmärryksen suomalaisen kuntamuodostuksen ja kaupungistumisen pohjavirroista. Siirtyminen yhtenäiskunnan aikaan pohjusti uudenlaista kaupunkitutkimuksen nousukautta. Kaupunkikulttuuri sai voimakkaan sysäyksen 1990-luvulla Euroopan integraatiokehityksestä. Kiinnostus alkoi kohdistua kaikkeen siihen, mitä ”eurooppalaisen kaupungin” katsottiin edustavan. Kylmän sodan päätyttyä kaupungeista kehittyi lisäksi aikaisempaa aktiivisempia toimijoita niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Suomessa alkoi uudenlaisen kaupunkipolitiikan aika, kun valtion, alueiden ja kuntien suhdetta asemoitiin uudelleen. Kehitystä tuki samanaikainen yhteiskunnan kulttuurinen kaupungistuminen, joka tapahtui viimeistään 2010-luvulla. Viime vuosikymmeniä onkin leimannut puhe ”uudesta urbaanista kulttuurista” ja ”urbanisoitumisesta”.<sup>14</sup> Todellisuudessa kyse on pitkän kehityksen uusimmasta vaiheesta. Puhe kaupungistumisesta megatrendinä on lopultakin kyseenalaistanut aiemman agraarihistoriallisen kulttuurisuuntauksen. Kaupunkilaisuus ja urbaani elämäntapa ovat muodostuneet suomalaisen identiteettipuheen keskeisiksi ainesosiksi, mikä edellyttää myös tutkimuksellista lähestymistä.

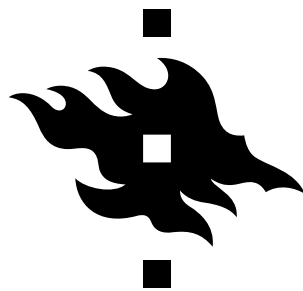
## Tutkimusohjelma ja uudet suuret kysymykset

**Hypoteesina on, että Suomi alkoi kaupungistua jo viimeistään 1870-luvulta eikä vasta 1960-luvulla ja kehitykseen liittyi kuntakentän monikerroksisuus.** Kaupungistumisen tutkiminen aikalaikirjoituksista osoittaa vääräksi nykykeskustelun myytit ja väittämät. Vastaavasti Suomessa on harjoitettu kaupunkipolitiikkaa jo ennen itsenäistymistä ja sen jälkeen koko 1900-luvun ajan. Historia auttaa tuottamaan vankan tieteellisen ja empiriaan perustuvan lähestymistavan kuntakehityksen valottamiseksi. Monitieteisesti voidaan analysoida nykytilannetta ja tulkita tutkimuksellisesti tulevaa. Nostamme suomalaisen yhteiskunnan kaupungistumisen sekä valtion ja kuntien monimutkaisten suhteiden perusteellisen analyysin tutkimuksemme keskiöön. Tutkimuskysymykset voisivat olla:

- **Mistä suomalainen kaupunkilaisuus rakentuu ja miten se eroaa ihannoidusta keskieuropalaisesta kaupunkilaisuudesta?**
- **Miten maaseudun ja kaupungin suhdetta samoin kuin valtion ja kuntien välisiä suhteita on määritellyt eri aikoina, ja ketkä ovat näiden määrittelyyn osallistuneet, ja miksi?**
- **Miten suomalainen kaupunkipolitiikan pelikenttä on eri aikoina muodostunut? Ketkä ovat osallistuneet suomalaisen kaupunkipolitiikan määrittelyyn ja miksi?**

Vastataksemme näihin keskeisiin kysymyksiin kehitämme parhaillaan laajaa, monitieteistä tutkimushanketta, joka yhdistämään hajanaiset eri arkistoissa piilevät aineistot samoin kuin eri tieteenalojen tutkimukset kaupungistumisesta ja kaupunkipolitiikasta monitieteiseksi systemaattiseksi analyysiksi.

- <sup>1</sup>Tanja Vahtikari, Matti O. Hannikainen. & Samu Nyström. Kaupunkihistoria. Historiallinen aikakauskirja 2019: 2, 133–136. Tämä artikkeli perustuu Suomen Kuntaliiton hallinnoiman Suomen Kaupunkiliiton arkistoaineiston samoin kuin Suomen Kunnallislehdessä julkaistujen kirjoitusten analyysiin.
- <sup>2</sup>Yrjö Harvia. Maaltapako – eräs esitelmä. Suomen Kunnallislehti (SKL) 1945: 1, 4–6, 22–25.
- <sup>3</sup>Kauppalat: eräs kauppaloiden perustamista koskeva kirjelmä. SKL 1924: 9, 133–135.
- <sup>4</sup>Esikaupunkiliitoksista tarkemmin ks. esim. Osmo Anttila. Kaupunkien alueliitokset itäsuomenäisyytemme aikana, SKL 1960: 1, 8–10.
- <sup>5</sup>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. 2. painos. Otava, Helsinki 1952, 90–91.
- <sup>6</sup>Maunu Häyrynen. Kuvitettu Maa – Suomen kansallisen maisemakuvaston rakentuminen. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 834. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki 2005.
- <sup>7</sup>C.J. Gardberg, ”Kaupunkilaitos keskiajalla ja uuden ajan alussa” ja Raimo Ranta, ”Suurvalta-ajan kaupunkilaitos” teoksessa Suomen kaupunkilaitoksen historia keskiajalta 1870-luvulle Päiviö Tommila (toim.), Suomen Kaupunkiliitto, Vantaa 1981
- <sup>8</sup>Seppo Aalto, Sotakaupunki - Helsingin vanhan kaupungin historia 1550–1639. Otava, Helsinki 2012
- <sup>9</sup>Jussi Iltanen. Urbes Finlandiae – Suomen kaupunkien historiallinen kartasto. Genimap 2004, 142.
- <sup>10</sup>Ks. esim. luvut teoksessa Pentti Haapala (toim.) Suomen rakennehistoria – näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400–2000). Vastapaino, Tampere 2018; samoin luvut teoksessa Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). Kaupunkipolitiikan uusia aikoja. Rakennustieto, Helsinki 2019.
- <sup>11</sup>Sigurd Nordenstreng, Porvarissäädyn historia Suomen valtiopäivillä 1809–1906 I–V. Otava, Helsinki 1922.
- <sup>12</sup>Ranta 1959; Kuusi vuosikymmentä – kuuden uuden kaupungin alkamisen vuosi. SKL 1959: 10, 365–380.
- <sup>13</sup>Erkki O. Mantere antaa selvityksen uusista kaupunkilaista. SKL 1959: 5, 158–160.
- <sup>14</sup>Ks. esim. Ilpo Soininvaara. Kaupunkipolitiikan juurilla. teoksessa Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). Kaupunkipolitiikan uusia aikoja. Rakennustieto, Helsinki 2019, 15–34 ja Timo Aro. Suomi kaupungistuu – jälkijunassa. teoksessa Eero Holstila & Timo Hämäläinen (toim.). Kaupunkipolitiikan uusia aikoja. Rakennustieto, Helsinki 2019, 39–54; 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/bd6d840a-a965-2046-5e59-6273a3ba3006](https://tem.fi/documents/1410877/0/Sparrauspaperi_Final_03092020+%281%29.pdf/bd6d840a-a965-2046-5e59-6273a3ba3006)> (luettu 11.5.2021).



**UNIVERSITY OF HELSINKI**

**TOIMITUS / EDIT**

Iiris Koivulehto  
Kaupunkitutkimusinstituutti Urbaria

**OTA YHTEYTTÄ / CONTACT**

urbaria@helsinki.fi  
0294150056 / 0504719810

**SEURAA / FOLLOW US**

@urbariahelsinki  
www.helsinki.fi/urbaria

PL 4 (Yliopistonkatu 3)  
00014 Helsingin Yliopisto