

Aikalaisanalyysiä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista

Heikki Joustie, Juhani Kivelä, Jaakko Kuusela, Markku Temmes & Seppo Tiihonen

JOHDANTO

Vuoden 2015 eduskuntavaalien yhteydessä varsinaisen poliittisen keskustelun ohella ajankohdittaiseksi teemaksi on noussut hallintouudistusten valmistelun ongelmat. Viimeksi asiaan puuttui opetusministeriön eläkkeellä oleva kansliapäällikkö Jaakko Numminen. Lyhyessä mielipidekirjoituksessaan hän kertaa miten tärkeitä uudistuksia valmisteltiin hänen kaudellaan komiteoissa ja perusteellisessa lainvalmistelussa (Numminen HS 11.3.2015). Olemme liikkeellä samassa hengessä. Kokeneina komiteaishenkilöinä olemme toimineet ryhmänä, keskustelleet ja ”sihteerit” Markku Temmes on laatinut korjatun version.

Tämän katsauksen taustalla on hallinnon kehittämistehtävissä olleiden virkamiesten näkökulma. Näistä tehtävistä vastasi sotien jälkeisessä Suomessa valtiovarainministeriö. Sen vuonna 1944 perustettu järjestelyosasto oli avainasemassa, mutta myös ministeriön palkkaosasto ja budjettiosasto kytkeytyivät läheisesti mukaan hallinnon kehittämisen valtakunnalliseen suunnitteluun ja toteutukseen. Järjestelyosaston rooli oli keskeinen ja erikoislaatuinen. Se oli ministeriön osasto, jolla oli uudistustyön ”pehmeitä” ohjaustehtäviä eräänlaisena koko valtionhallinnon konsulttiorganisaationa. Lisäksi sillä oli valtaa ratkaista uudistusten sisältöä yhteistyössä palkka- ja budjettiosastojen kanssa.

Rajoittavana tekijänä oli se, miten vähän Suomessa 1960–70-luvuilla tunnettiin modernin yhteiskunnan organisointia ja julkisten palvelujen kehittämistä koskevaa tieteellistä keskus-

telua. Yhdysvaltalainen yhteiskuntatiede tekin tuloaan ja eurooppalainen hallintotiede oli alamaissa maailmansotien vaikutuksesta. Tästä on hyvä esimerkki se, että emme tunteneet juurikaan saksalaista Max Weberiä, joka kilpaili Karl Marxin kanssa merkityksessä. Marx (1818–1883) näki kapitalistisen yhteiskunnan dysfunktioita ja propagoi sen muuttamiseksi vallankumouksen keinoin. Hänen suhtautumisensa julkiseen valtaan ja virkamiehistöön oli kielteinen. Hän piti virkamiehistöä kapitalistisen yhteiskunnan sortokoneistona. Weber (1864–1920) tutki kapitalistisen yhteiskunnan edellytyksiä, mutta vallankumouksen vääjäämättömyyden sijasta näki kapitalistisen kehityksen voiman ja miten liberaalidemokratia ja oikeusvaltio virkaneistoinen toimivat kapitalistista markkinataloutta sääntelevänä vastavoimana (Käsler 1988). Näiden historiallisten näkemysten – realsosialismin ja toisaalta liberaalidemokratian ja oikeusvaltion sääntelemän markkinatalouden ideologinen kamppailu määritteli maailmansotien jälkeisen Euroopan poliittiset jännitteet.

Suomalaisen hyvinvointivaltion syntyvaiheen arvomaailmaa ja yhteiskunnan tilaa leimasivat pitkälti 1960-luvulle saakka toisen maailmansodan lopputuloksen traumat, säännöstely ja kurinalaisuus sekä eteenpäin katsovina positiivisina asioina jälleenrakennus ja suurten ikäluokkien tuomat odotukset. Jälleenrakennuksen ja sotakorvausten saavutettua 1950-luvulla päätusteensä suomalaisella yhteiskunnalla oli tarve ja tilaa pohtia yhteiskunnallisia uudistuksia. Suomi sijaitsi tuolloin kahden hyvin erilaisen yhteiskunnallisen ideologian rajalla. Idässä oli

Neuvostoliitto, joka edusti reaalikommunismia ja lännessä oli Ruotsi, josta oli 1930-luvulta alkaen kehittynyt pohjoismaisen hyvinvointivaltion ”mallimaa”. Neuvostoliiton järjestelmä oli valtiojohtoinen ja totalitääriinen. Ruotsin järjestelmä perustui liberaalidemokratiaan ja markkinatalouteen.

Suomalaisessa politiikassa tämä yhteiskuntapoliittinen jännite näkyi aluksi dominoivasti, mutta 1950-luvulta alkaen länsimainen suuntaus eli kiinnostus Ruotsin kehitystä kohtaan sai ylivallan. Ratkaiseva poliittinen käänne olivat vuoden 1948 vaalit, joissa äärivasemmis- to menetti asemiaan. Toisaalta kommunismin pelko varmaan oli lisännyt tarvetta pohtia hyvinvointivaltion tarjoamia mahdollisuuksia. Virkamiesten keskeiset ja useimmiten ainoat kansainväliset yhteydet olivat Ruotsiin ja siellä kollegavirastoihin. Kollegiaalisia yhteyksiä venäläisiin virkamiehiin ei ollut. Suomen ei tarvinnut osallistua ns. sosialististen maiden tiiviiseen hallinnolliseen yhteistyöhön. Selvisimme siten reaalikommunismin oppien mukaisista hallintokäytännöistä (ks. tarkemmin Temmes 2003).

Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen alkuvaiheessa valtionhallinnon keskitetyksi toteutettavan kehittämisen poliittiset, taloudelliset ja rakenteelliset suuntaviivat hahmottuivat nopeasti. Tämä hahmotustyö kaatui valtiovainministeriön virkamiesten vastuulle. Ministeriön koko virkamiesjohto toimi tuolloin hallinnon kehittäjänä otteella. Ministeriön hallussa ollut budjettivalta jäntevöitti uudistusten toteuttamista.

Suomessa hallintouudistuksissa painotetaan hallintorakenteita. Uudistukset käynnistettiin perustamalla virastoja. Ohjauksjärjestelmiä rakennettiin hitaammin. 1970-luvulla ohjaus tarkoitti suunnittelua ja suunnittelujärjestelmien rakentamista. Ohjauksen laatua modernisoitiin perusteellisemmin vasta 1980-luvulta alkaen. Uudistuksiin liittyi palvelujärjestelmien ja sosiaalietuuksien uudistuksia, jotka paransivat kansalaisten ja erityisesti sosiaalisen avun tarpeessa olevien etuja. Sosiaaliset edut tulonsiirtinä näyttelevät suurta roolia hyvinvointivaltion jatkuvassa kehityksessä, sillä niiden kehitys määrittelee suurelta osin hyvinvointivaltion viime vuosikymmenien kustannuskehityksen.

SUOMALAISEN HYVINVOINTIVALTION SYNTYHISTORIAA

Suomessa hyvinvointivaltion synnylle edulliset olosuhteet syntyivät 1960-luvun alussa. Suomen poliittisen järjestelmän piirissä liberaalidemokratia taustaideologianaan länsimainen sosiaaliliberalismi vahvisti asemiaan. Puolueettomuus mahdollisti pohjoismaisen suuntautumisen ja vilkkaan yhteistyön Ruotsin suuntaan. Raskaiden sotavuosien ja jälleenrakennuskauden jälkeen yhteiskunnassa oli runsaasti uudistus- haluja. Ne purkautuivat sotaveteraanien lasten ikäluokan kapinointina yhteiskunnan konservatiivisuutta vastaan mutta myös haluna uudistaa rakentavasti yhteiskuntaa.

Hyvinvointivaltion kehittämismahdollisuuksien taustalla oli myös pitkä kehitys osana pohjoismaista oikeusvaltiota. Pohjoismaissa on vuosisatojen kuluessa syntynyt esibyrokraattisen oikeusvaltion perusta Max Weberin kuvaamalla tavalla. Weberin pohdinnat kapitalismin edellytyksistä soveltuvat nekin Suomeen. Mm. kaup- paoikeus konkurssilainsäädännön ja osakeyhtiömallin muodossa kehittyi jo autonomian aikana (Käsler 1988).

Yhteiskunnan kehitystarve ja kehittämisen mahdollistavat resurssit kohtasivat 1950-luvulta alkaen. Sotakorvausten ”vipuvaikutuksia” ei ole syytä aliarvioida teollisuutemme kehityksessä. Korean sodasta aiheutunut taloudellinen buumi sai jatkokseen lähinnä puunjalostusteollisuuden nojautuvan jatkuvan vientivetoisen talouskasvun. Hallituksilla oli näin varoja uudistuksiin. Samanaikaisesti ns. suuret ikäluokat pyrkivät työmarkkinoille joten hyvinvointivaltion työvoiman tarve ja valtion verotulot olivat myös turvatut. Hyvinvointivaltion uudistukset, erityisesti päivähoitouudistus mahdollistivat naisten laajemman tulon työmarkkinoille.

Ulkomaiset vaikutteet – erityisesti Ruotsista saadut mallit – olivat avainasemassa hyvinvointivaltion uudistuksia valmisteltaessa. Ruotsin maailmankuulun komitealaitoksen (SOU) tuottamat raportit olivat monen suomalaisenkin hallinnon uudistuksen taustamateriaalia. 1970-luvun lopussa kypsän hyvinvointivaltion vaiheessa alettiin etsiä kansainvälisiä ratkaisuja kustannus- ja toimintatapaongelmiin OECD:n PUMA-komitean suunnalta ja avattiin ovia myös anglo-

saksisten vaikutteiden suuntaan (kts. tarkemmin Temmes 2003).

Suomalaisen hyvinvointivaltion hallinnollinen runko hahmottui 1960 ja 1970-luvuilla. Valmistelun runkona oli ns. Paasion työryhmän muistio (pääministeri Paasion työryhmä, 1967), jossa valtiosihteeri Paul Paavelan johdolla suunniteltiin uudistusten päälinjat. Maaherra Viitanen johtama väliportaanhallintokomitea (KM 1974:98) suunnitteli puheenjohtajansa ja varapuheenjohtaja Arno Hannuksen johdolla tarvittavat aluehallinnon uudistukset (ks. myös Arno Hannuksen muistelmat, Hannus 1986). Kuntien itsehallintokomitea suunnitteli kunnallishallinnon uudistusta (KM 1983:3). Valtion keskushallintokomitean (KM 1975:120; 1978:22) mietinnöt jatkoivat uudistusten suunnittelutyötä. Tämän tärkeän hallintouudistusten arkkitehtuuria pohtineen komitean puheenjohtajan toimi virastovaltuutettu Seppo Salminen. Aimo Pajusen johdolla toiminut Hallinnon hajautuskomitea (KM 1986:12) puolestaan käänsi kehitystä hallinnon hajautuksen suuntaan. Esko Rekolan johtama Valtion liikelaitoskomitea (KM 1985:2) oli avaus julkisen liiketoiminnan uudistamiseen.

Voimme havaita, että suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteet on suunniteltu pääosin komiteoissa. Edellä mainittujen päälinjoja suunnitteleiden komiteoiden lisäksi huomattava joukko sektorikohtaisia komiteoita suunnitteli uudistusten yksityiskohtia. Niistä mainittakoon useat peruskoulu-uudistusta valmistelleet komiteat ja sosiaali- ja terveyshallinnon uudistuskomiteat sekä Erkki Pystysen johtama ympäristöministeriökomitea (KM 1982:69).

Edellä mainittujen komiteoiden puheenjohtajat olivat hyvinvointivaltion rakenteiden luoja. Nimiluettelo Arno Hannus, Paul Paavela, Aimo Pajunen, Erkki Pystynen, Esko Rekola, Seppo Salminen ja Martti Viitanen, kuvaa näiden uudistajien profiilia. He olivat ensisijaisesti virkamiehiä. Useimmilla heistä oli myös poliittisia yhteyksiä. Näistä seitsemästä neljä on juristeja. Se kuvaa Suomen yhteiskuntatieteellisen koulutuksen nuorta historiaa ja hallintouudistusten yleistä luonnetta.

Koulujärjestelmän uudistuksen professionaalinen linnake oli kouluhallitus, jossa valtaa pitivät humanistit kuten pääjohtajat R.H. Oittinen ja Erkki Aho sekä opetusministeriössä kanslia-

päällikkö Jaakko Numminen. Koululakien kirjoittamisessa tarvittiin kuitenkin myös juridista osaamista, jota edusti legendaarinen hallituskansliapäällikkö Arno Hannuksen, joka toimi vuosina 1963–1986 sisäasiainministeriön kansliapäällikkönä. Hän on muistelmissaan (Hannus 1986, 176) kuvannut rooliaan kirjoittavana virkamiehenä: ”Tekstien lukumäärä kohoaa sisäasiainministeriön ajaltanikin varmaan yli 5000 asiakirjan. Mietintöjä, jotka kokonaan tai enimmältä osin olen itse kirjoittanut, on kolmisenkymmentä.” Hannuksen roolia kuvaa myös se, että hänellä on ollut aikanaan keskeinen rooli kunnallislain selitysteosten kirjoittajana ja ajan tasalla pitäjänä (Hannus 1986, 177).

Tämän sotaveteraanien sukupolven hallintouudistajien symboliksi voisi ehkä nostaa kansliapäällikkö Arno Hannuksen, joka toimi vuosina 1963–1986 sisäasiainministeriön kansliapäällikkönä. Hän on muistelmissaan (Hannus 1986, 176) kuvannut rooliaan kirjoittavana virkamiehenä: ”Tekstien lukumäärä kohoaa sisäasiainministeriön ajaltanikin varmaan yli 5000 asiakirjan. Mietintöjä, jotka kokonaan tai enimmältä osin olen itse kirjoittanut, on kolmisenkymmentä.” Hannuksen roolia kuvaa myös se, että hänellä on ollut aikanaan keskeinen rooli kunnallislain selitysteosten kirjoittajana ja ajan tasalla pitäjänä (Hannus 1986, 177).

Hyvinvointivaltion kannalta keskeisiä uudistuksia ovat työeläkeuudistus, peruskoulu-uudistus, kansanterveysjärjestelmän uudistus, erikoissairaanhoidon uudistus, päivähoidouudistus sekä ympäristöhallinnon uudistaminen. Näiden ympärille ja täydennykseksi luotiin lukuisia pienempiä reformeja, joiden yhteinen kustannusvaikutus kasvoi merkittäväksi. Julkisten palvelujärjestelmien rinnalle luotiin erilaisia tulonsiirtojen järjestelmiä.

Hyvinvointivaltion rakentamista ohjattiin budjetin ja keskitettyjen sektorisuunnittelujärjestelmien avulla. Järjestelmät olivat erittäin keskitettyjä ja ohjaus yksityiskohtaista momenttikontrollia. 1980-luvun lopulla havaittiin, että keskitetty ja yksityiskohtainen ohjaus ei ole toimiva, mistä syystä sektorisuunnittelujärjestelmät lakkautettiin ja 1970-luvulla luotua budjettijärjestelmää ryhdyttiin hajauttamaan ja muuttamaan tulosohtauksen suuntaan. Huomattakoon, että hallinnon rakenneuudistukset valmisteltiin komiteatyön muodossa, mutta ohjausjärjestelmien uudistukset ovat kuuluneet valtiovarainministeriön vastuulle.

Ohjausjärjestelmä uudistukset vauhdittuivat 1990-luvun alun lamavuosina. Manageristisen ajattelun ilmentymänä keskitettyä ohjausvaltaa purettiin ja hallinnon toteuttajaportaan toimivaltaa ja vastuuta toiminnan tuloksellisuudesta

lisättiin. Se näkyi alemmantasoisien normiston voimakkaana karsimisena ja yksityiskohtaisen budjettiohjauksen purkamisena. Budjetin momentteja ja alamomentteja koottiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

”Könttäsummabudjetointi” siirsi eduskunnalta detaljiohjausvaltaa ministeriöille ja sieltä sitä delegoitiin edelleen virastoille ja laitoksille noin vuosina käyttöön otetulla tulosohjauksen menetelyllä. Kuntien 1990-luvun valtionosuusuudistus siirsi rahan käyttöön liittyvää toimivaltaa valtiolta kunnille. Liikelaitostamiset ja yhtiöittämiset liittyivät tähän toimivallan hajauttamisen ja managerismin voimistumiseen ja siten asiakasnäkökulman painottumiseen julkisessa palvelutuotannossa

Arviot hyvinvointivaltion nopean rakennusvaiheen onnistumisista ja epäonnistumisista riippuvat poliittisistä näkökulmista. Jälkikäteen hallintotieteellisen karkean arvion mukaan uudistusten päälinjoja ja niiden toteutusta voidaan pitää onnistuneena. Ainakin uudistusten nopea aikataulu ja toteutuksen päättäväisyys ansaitsevat arvostusta (ks. myös Saari 2006; 2009, Uljas 2012; Heinonen 1999). Myöhemmin toteutetut ohjausjärjestelmäudistukset ovat muuttaneet hyvinvointivaltion sisäisiä toimintatapoja. Näiden uudistusten onnistuneisuutta on tähän mennessä tutkittu niukasti (ks. kuitenkin Kivelä 2010, 174–176).

Suomen ratkaisut seurasivat monilta osin Ruotsin uudistuksia kuitenkin yleensä alhaisemmilla kustannuksilla toteutettuina ja muutamien vuosien viiveellä, Lauri Karvosen tutkimuksen otsikon mukaisesti *fem år efter Sverige* (Karvonen 1977). Uudistuspolitiikan sisäänrakennetut epäkohdat ja ongelmat johtuivat Suomen vanhanaikaisesta hallintokulttuurista ja organisaatorakenteista, jotka eivät kaikilta osin soveltuneet uuteen tilanteeseen.

Sodan jälkeisen ajan poliittinen johto eli ministerit, kansanedustajat ja virkamiesjohto olivat sotavaltion kasvattajia. He olivat kokeneita johtajia ja tottuneet luottamukselliseen yhteistyöhön. Seuraava sukupolvi, sotaveteraanien lasten sukupolvi oli toki kasvanut sodan ja sodan jälkeisen ajan niukoissa oloissa, mutta saivat paremman koulutuksen ja saattoivat uskoa parempaan tulevaisuuteen. Nuoremman polven kansainvälistyminen oli myös eri tasoa ja monipuolisempi kuin edeltävän polven.

Hallintokoneisto kasvoi merkittävästi, jolloin sen ohjausjärjestelmät ja rakenteet joutuivat koetukselle. Mainittakoon, että sotavaltion raskaista rakenteista toipuvan 1950-luvun hallintokoneisto muodostui valtionhallinnosta ja kunnallishallinnosta, joissa työskenteli kummassakin noin 100.000 työntekijää. Hyvinvointivaltion kasvun seurauksena vuonna 1989 valtionhallinnossa oli noin 215.000 ja kunnallishallinnossa, johon hyvinvointivaltion massiivisin laajentuminen oli kohdistunut, yli 400.000 työntekijää. Vuotta 1989 voidaankin pitää käännekohtana, jonka jälkeen alkoi taloudellisen laman vauhdittama hyvinvointivaltion sopeuttaminen.

Suomalainen valtionhallinnon rakenteen juuret ovat kaukana historiassa. Ruotsin perintönä Suomen keskushallintoon kuuluvat ministeriöt ja keskusvirastot. Suuriruhtinaskunnan kausi ei tuonut tähän muutosta. Suomeen perustettiin senaatti ja sen toimituskunnat, joista itsenäinen Suomi sai aihiot ministeriöihinsä. Suomalaisten ministeriöiden lukumäärä on ollut kymmenen molemmilla puolilla. Lukumäärä on kansainvälistä keskitasoa ja myös ministeriöiden toimialat vastaavat pitkälle kansainvälistä käytäntöä.

Hallinnonalasektorit muodostavat hallinnon perusrakenteen. Ne voidaan hyvinvointivaltion idean kannalta jakaa toisaalta varsinaisiin hyvinvointisektoreihin, joita ovat sosiaali- ja terveyshallinto, koulutus- ja sivistyshallinto sekä uutena tulokkaana ympäristöhallinto ja toisaalta aktiivisten hallinnonalojen ryhmään. Nämä muodostavat kansakunnan elättämisen hallinnonalat. Infrastruktuurihallinnonalat kuuluvat myös kansakunnan elättämisen hallintoryhmään. Niitä ovat kauppa – ja teollisuushallinto, liikennehallinto sekä työvoimahallinto. ”Yövärtijasektoreiksi” on yleensä luettu ulkoasiain – ja sisäasiainhallinnot, oikeushallinto ja valtionvarainhallinto. Nimitys yövärtijasektori alkaa kuitenkin olla vanhentunut, sillä kyseiset sektorit ovat nyky-yhteiskunnassa mukana hyvinvointivaltion monissa toiminnoissa.

Rakenteellisesti hallinnonala eli ministeriön sektori koostuu paitsi ministeriöstä myös hallinnonalan virastoista ja laitoksista sekä ko. hallinnonalan alue- ja paikallistason virastoista. Valtaosa hyvinvointipalveluista kuuluu kunnallinen itsehallinnon vastuulle. Hyvinvointipalvelujärjestelmien rakentamisvaiheessa valtio vastasi pääosin hyvinvointipalveluiden rahoit-

tuksesta. Sittemmin rahoitusvastuuta on siirretty kunnille ja kuntien omavastuuta järjestelmistä on lisätty.

Yleiseltä luonteeltaan Suomen hallinto seuraa Pohjoismaista perinnettä, jolla on yhtymäkohdat ranskalaissaksalaiseen oikeustraditioon. Sen ytimessä on vahva oikeusvaltioajattelu ja siitä seuraava toimintojen lainalaisuus ja tarkka sääntely. Ero anglosaksiseen järjestelmään ilmenee lainsäädännön laajuudessa ja yksityiskoh-taisuudessa sekä valtiojohtoisuuden laajuudessa.

Kansainvälisen, 1980-luvun lopulla Suomeen rantautuneen, anglosaksisen NPM -doktriinin (New Public Management) pohjalta toteutetut hallintouudistukset, kuten yhtiöittäminen, yksityistäminen ja tulosohtaus ovat muuttaneet virastojen ja laitosten asemaa ja lisänneet niiden toiminnallista itsenäisyyttä (ks. tarkemmin Temmes 2003).

SEKTORIKOHTAISIA ESIMERKKEJÄ HYVINVOINTIVALTION RATKAISUISTA

Hyvinvointivaltion toiminnallinen ja sisällöllinen kehitys näkyy selvimmin hyvinvointivaltion kannalta keskeisten hallinnonalojen sisäisenä rakenteellisena ja palvelujen sisältöön vaikuttavina muutoksina. Näiden ministeriöiden ja keskusvirastojen roolit hyvinvointivaltion uudistusten sektorikohtaisessa suunnittelussa ja toteutuksessa olivat ratkaisevassa asemassa. Valtiovarainministeriön ”konsultoiva” ote suuntautui lähinnä hallintokoneiston kokonaisuuden kannalta tärkeisiin rakennerratkaisuihin sekä resurssiläysten ohjaukseen hyvinvointivaltion kannalta tärkeisiin kohteisiin.

Opetushallinto

Opetushallinnon tie suomalaisen hyvinvointivaltion keskeiseksi sektoriksi on monivaiheinen. Sivistysolot ovat vanhastaan olleet kirkon vastuulla. Suomen itsenäistytessä maan koulu-laitos oli suppea ja monelta osin kehittymätön. Hyvinvointivaltion idean tasoiset uudistukset tehtiin vasta toisen maailmansodan jälkeen. Tärkeimmät olivat peruskoulu-uudistus ja yliopistouudistus.

Peruskoulu-uudistuksen suunnittelu- ja läpivienti on esimerkki opetusministeriön ja asianomaisen keskusviraston eli kouluhallituksen

yhteistyöstä. Uudistyö henkilöityy opetusministeri ja kouluhallituksen pitkäaikaiseen pääjohtajaan R.H. Oittiseen ja kouluhallituksen nuoreen pääjohtajaan Erkki Ahoon. Uudistuksen tavoitteena oli luoda koko maahan ja kaikille lapsille yhtäläiset ja tasokkaat kouluolot. Peruskoulun tuli olla pohjana lukiolle ja ammattikoulutukselle. Peruskoulun järjestämisvastuu annettiin kunnille. Myös vastuu lukioista siirtyi kunnille. Jo 1950-luvulla muutaman valtion lukion rinnalle oli syntynyt aktiivisten vanhempainyhdistysten ponnistuksin syntynyt joukko aluksi ”yksityisiä” oppikouluja, jotka siirtyivät valtionavun piiriin. Peruskoulu-uudistuksella luotiin 1970-luvulla tasalaatuinen ja tasa-arvoinen yhtenäiskoulu-järjestelmä, jonka tulokset ovat olleet hyvät. PISA -vertailussa saavutetut tulokset juontavat ilmeisesti peruskoulu-uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen (ks. myös Sahlberg 2015).

Yliopistouudistuksen julkilausuttuna tavoitteena oli laajentaa korkeakouluverkkoa ja lisätä yliopistojen demokraattisuutta. Jälkimmäinen tavoite osoittautui ongelmalliseksi. Yliopistojen opettajat, erityisesti professorit vastustivat uudistusta, jota poliitikot ajoivat. Yliopistojen lukumäärä kasvoi olennaisesti aina 21:een. Lopputuloksena oli tehokkuudeltaan ja innovaatiokyvyltään rajoittunut yliopistolaitos, joka oli hajautettu merkittäviin maakuntakaupunkeihin kuten Tampereelle, Vaasaan, Kuopioon, Ouluun ja Rovaniemelle. Näissä kaupungeissa yliopistot kykenivät edistämään alueellista kehitystä ja sivistystä. Näin yliopistouudistus täydensi peruskoulu-uudistuksen luomaa koulutuksellista tasa-arvoa ja oli samalla tehokasta aluepolitiikkaa.

Sosiaali – ja terveyshallinto

Sosiaali- ja terveyshallinto on toinen hyvinvointivaltion keskeisimmistä kivijaloista. Valtiolla oli historiallisesti ollut myös tällä sektorilla vähäinen rooli. Ainoastaan kansaneläkeuudistus ehdittiin tehdä ennen toista maailmansotaa. Sektorilta puuttui myös sosiaalialioihin erikoistunut keskusvirasto. Sosiaalihallitus oli tosin perustettu ensimmäisen kerran 1918, pian sosiaaliministeriön perustamisen jälkeen, mutta tämä vanha sosiaalihallitus lakkautettiin 1922. Uusi sosiaalihallitus perustettiin osana hyvinvointiuudistuksia 1970. Terveyspolitiikan erikoistumisesta vastasi lääkintöhallitus, joka on jo

1811 perustettu vahva keskusvirasto Collegium medicum.

Terveydenhoidon uudistukset kohdistuivat kansanterveyteen ja erikoissairaanhoidon. Kuntiin perustettiin terveyskeskukset ja eri puolille maata keskussairaaloita. Niistä muodostuikin terveydenhoidon kehityksen veturit. Keskussairaalat toimivat kuntayhtymien vastuulla. Hallinto jäi sekavaksi ja moniportaiseksi. Tästä johtuen sairaaloiden johtavilla lääkäreillä oli keskeinen valta-asema järjestelmän ohjauksessa.

Terveyden hoidon nopeaa kehitystä kuvaa alan kustannusten ja henkilökunnan raju kasvu. Nykyisin lähes puolet kunnallistaloudesta ohjautuu sosiaali- ja terveydenhoidon kustannuksiin. Väestön ikääntyminen pitää yllä menojen jatkuvaan kasvupainetta. Terveydenhoidon hyvinvointivaltio uudistusten 1970-luvulla väestön ikäjakautuma oli kustannusten kannalta edullisempi. Erityisesti vanhusten osuus oli pienempi. Sosiaalitoimen menojen kasvu johtuu pääosin sosiaalietuuksien laajentumisesta.

Liikennehallinto

Liikennehallintoa ei voida pitää varsinaisena hyvinvointisektorina. Silti tällä infrastruktuuri-sektorilla oli huomattavaa vaikutusta suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksessä. Suomen kaltaisessa laajassa ja harvaan asutussa maassa ihmisten liikkumismahdollisuudet ovat osa hyvinvointia. Nopea autoistuminen oli osa suomalaista kehitystä hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa. Tiestön ja liikenneturvallisuuden kehitys olivat osa yhteiskunnan uudistumista. 1960-luvulta lähtien liikennepoliittinen keskustelu on keskittynyt joukkoliikenteen ja yksityis-autoilun väliseen jännitteeseen. Eri liikenne-muodoista vastaavat keskusvirastot kehittivät omia liikennemuotojaan. Erityisesti tiestön kehitys oli merkittävä, mutta myös rautatiet, merenkulku ja ilmaliikenne kehittyivät. Autoilu ja matkustaminen muuttuivat osaksi tavallisten kansalaisten elämänmuotoa. Ilmailun ja sen osana reittiliikenteen kehitys oli edellytys syrjäisen Suomen kansainvälistymiselle. Sen sijaan pienilmailun kehitys pinta-alaltaan laajassa ja harvaan asutussa maassa ei ole juurikaan tukenut hyvinvointivaltion kehitystä toisin kuin esimerkiksi Kanadassa ja Australiassa.

Kauppa – ja teollisuushallinto

Kansakunnan elättämisen hallinnolla on ruotsalaiset esikuvat. Ruotsalaisen ”kansankodin” yhtenä keskeisenä periaatteena on huolehtia kansantaloudesta ja valtiontaloudesta siihen luodun valtiojohtoisen hallinnon ja teollisuuden avulla. Myös Suomessa valtionyhtiöillä on ollut merkittävä rooli vientiteollisuudessa. Valtiollinen teollistamispolitiikka oli aktiivista erityisesti 1950 ja 1960-luvuilla. Teollisuuden innovaatioita edistettiin valtiollisten tutkimuslaitosten avulla. VTT ja 1980-luvun alussa ruotsalaisen esikuvan mukaan perustettu Teknologian kehittämiskeskus (TEKES) olivat keskeisiä teknologisen kehityksen moottoreita. Valmistelutyö tehtiin KTM-81-komiteassa (KM 1981:59).

Ympäristöhallinto

Ympäristöhallinto on kehittyneen hyvinvointivaltion tärkeä tunnusmerkki. Ympäristöhallinnon uudistus lykkääntyi Suomessa poliittisten jännitteiden takia 1980-luvulle. 1960-luvulla ympäristöasioiden tila oli Suomessa vielä heikko. Vesilaki oli toki säädetty, mutta sen noudattaminen oli puutteellista. Luonnonsuojelu ja vanhojen kiinteistöjen suojeleminen olivat vaikeuksissa, koska kyseisten asioiden hallinto oli tehotonta. Poliittisten jännitteiden vuoksi ympäristöhallinnon uudistukset olivat vaikeita.

Ympäristöhallinnon uudistussummaa lähetettiin purkamaan perustamalla vuonna 1971 vesihallitus, johon koottiin asiat, jotka liittyivät vesien suojelemaan ja vesien käyttöön. Sen sijaan ympäristöministeriön perustaminen lykkäytyi poliittisten ristiriitojen vuoksi vuoteen 1984 (KM 1982:69). Poliittiset jännitteet ovat rasittaneet ko. hallinnon alan sisäistä kehitystä koko sen olemassa olon ajan.

Kokoavia havaintoja

Suomalainen hyvinvointivaltio on pohjoismaisen mallin mukainen. Joillakin aloilla kuten eläkeasioissa Suomessa toteutettu työeläkeuudistus oli monilta osin kopio Ruotsin vastavasta uudistuksesta. Teivo Pentikäisen käsialaa oleva rahoitusjärjestelmä takaisinlainausoikeuksineen poikkesi kuitenkin Ruotsin mallista. Koulutuksen uudistukset poikkesivat Ruotsin

uudistuksista järjestelmätasolla. Itse pääasiassa koulutuksen voimakkaassa kehittämisessä ja laajentamisessa seurattiin Ruotsin esimerkkiä. Sosiaali ja terveyshallinnon uudistukset toteutettiin valtion johdolla, mutta vastuu järjestelmien toimeenpanosta on uskottu kuntien ja kuntayhtymien vastuulle.

1960- ja 70-lukujen uudistuspolitiikkaa luonnehtii samaan aikaan keskitys ja hajautus ja näiden periaatteiden vuorottelu. Ministeriöt ja keskusvirastot ovat vastanneet uudistusten linjoista arkkitehtuurista, mutta vastuu hyvinvointipalvelujen toimeenpanosta on annettu lainsäädännöllä kunnille tai kuntayhtymille. Nuoruudessaan hyvinvointivaltio oli keskitetty, valtion ohjaama järjestelmä. 1980-luvulla sitä ryhdyttiin hajauttamaan hallinnon hajautuskomitean (KM 1986:12) ja ”vapaakunta-ajattelun” ja valtionosuusuudistuksen pohjalta. Ilmeisesti seuraava kehitysvaihe tulee olemaan jälleen valikoiva keskittäminen.

Myös kansantalouden ohjauksessa on seurattu ruotsalaista mallia, jossa valtiollinen politiikka pyrki vakaaseen talouden pitoon. Taloudellisesti heikommassa Suomessa tämän linjan noudattaminen osoittautui vaikeaksi. 1950- ja 1960-luvulla valtion kassakriisit olivat todellisuutta eikä uudistuksille riittänyt varoja. Tämän jälkeen huomattava osa kansantalouden kasvusta voitiin ohjata hyvinvointisektorien uudistuksiin. Sodanjälkeisten ”suurten ikäluokkien” varmistuksessa työvoiman riittävyyden, vientiteollisuus vastasi kansakunnan elättämisestä. Tämä varmistaa hyvinvointivaltion rahoituksen. Todelliset ongelmat alkoivat 1990-luvulla, jolloin väestön ikääntyminen ja vientiteollisuuden vaikeudet globaaleilla markkinoilla alkoivat murentaa hyvinvointivaltion rahoituspohjaa. Olennaista kuitenkin on, että myös Suomessa hyvinvointivaltion vakaa kansallinen rahoitus on ollut osa omaksuttua mallia. Se on merkinnyt myös korkeaa verotusta.

Kaiken kaikkiaan pääosin 1960- ja 1970-luvuilla toteutettu suomalaisen hyvinvointivaltion rakennusvaihe vietiin päätökseen rivaasti laajan poliittisen yksimielisyyden turvin. Ministeriöiden ja johtavien virkamiesten yhteistyö sujui hyvin. Avainministereiden ja virkamiesten välillä vallitsi pääsääntöisesti keskinäinen luottamus ja yhteistyön henki. Keskeisenä valmistelukeinona käytettiin monijäsenisiä

komiteoita. Hyvinvointivaltion nykyisessä sopeutumisvaiheessa 1990-luvun alun lamasta alkaen suomalainen politiikka ja hallinto ovat suhteessaan hyvinvointivaltioon muuttuneet merkittäväällä tavalla. Kaikki poliittiset puolueet haluavat puolustaa suomalaista hyvinvointivaltiota. Tarkempi analyysi kuitenkin osoittaa, että hyvinvointivaltion puolustamisen keinovalikoimassa on suuria eroja. Siten suomalaisella hyvinvointivaltiolla ei sellaisena kuin se luotiin 1960-luvulta alkaen ole enää tosiasiallisesti tukeaan laajaa poliittista yksimielisyyttä.

Myös uudistusten valmistelukäytäntö on muuttunut. Komitealaitos on käytännössä laskettu alas ja korvattu selvityshenkilöillä ja monenmuotoisilla työryhmillä. Ylipäätään valmistelun aikataulut ovat olleet hektisiä ja poliittinen ja virkamiesvalmistelu eivät ole riittävästi tukenet toisiaan.

Tilanne on ongelmallinen myös siitä syystä, että tarve modernisoida hyvinvointivaltiota on ilmeinen. Modernisoinnin tarvetta tulee kahdesta suunnasta. Ensiksikin alkuperäinen hyvinvointivaltio luotiin noin 50–60 vuotta sitten, jolloin hyvinvointipalvelujen organisointia koskeva tieto oli vielä lapsen kengissä. Toiseksi globaali kehitys on asettanut suomalaiselle hyvinvointivaltiolle uusia haasteita. Haasteet ilmenevät kasvavina rahoitus- ja työvoimaongelmina väestön ikääntyessä.

HYVINVOINTIVALTION VALUVIAT

Vaikka suomalaista hyvinvointivaltiota voidaan pitää pienen maan merkittävänä saavutuksena, ei ole viisasta ummistaa silmiä tämän kansallisen luomuksen heikkouksilta. Nämä heikkoudet eivät johdu vain hyvinvointivaltion luoneiden poliitikkojen ja virkamiesten tietojen ja taitojen rajallisuudesta vaan siitä, että järjestelmää on pidetty ”Herran arkkina”, jota ei ole päivitetty ja pidetty ajan tasalla. Alati uudistuva konsulttisuus on toki tuonut päiväperhon tavoin ilmestyviä ja samalla tavoin katoavia uudistuksen innovaatioita, joita on yritetty soveltaa, mutta ilman näkyviä parannuksia. Uuteen tutkimustietoon perustuvia käsitteitä hyvinvointivaltion onnistuneista toimintatavoista ja rakenteista ei ole sovellettu laaja-alaisesti. Yhteiskunnan ja ihmisten arvojen muuttuessa vanhan hyvinvointivaltiomallin heikkoudet ovat korostuneet.

Alkuperäinen hyvinvointivaltio oli hallinto-kulttuuriltaan legalistinen ja hallinnollinen, mutta se ei ollut palveluorientoitunut ja manageristinen. Nämä jännitteet ovat varjostaneet suomalaisen hyvinvointivaltion toimivuutta.

Alkuperäinen hyvinvointivaltio oli valtiojohdoinen ja keskitetty. Asianomaiset ministeriöt ja keskusvirastot olivat valmistelleet ja vieneet läpi tarvittavat uudistukset. Näin syntyi liiaksi keskitetyn hallinnon ongelma. Ongelmaa yritettiin ratkaista purkamalla keskitettyä menokontrollia ja muuttamalla sitä tulosohjauksen suuntaan. Teknokraattisena ratkaisuna se ei pureudu taustaltaan poliittiseen ongelmaan.

Keskitettyjä järjestelmiä yritettiin uudistaa myös uudistamalla lääninhallituksia. Tämä kehitysstrategia juuttui kuitenkin poliittisiin erimielisyyksiin. 1990-luvulla nostettiin uudeksi strategiaksi vallan ja vastuun siirtämien suoraan kunnille. Puolueet kannattivat tätä mallia. Keskushallinnon virkamiehet ovat aina suhtautuneet kielteisesti aluehallinnon demokratiaan, mistä syystä he kannattivat hajautusta kunnille eivätkä siten koe mitään ongelmaa kuntayhtymämallissa.

Hyvinvointipalveluiden uskominen kunnille perustuu pohjoismaisen kunnallisen itsehallinnon perinteeseen ja sen moderniin ”vapaa kunta-malliin”. Suomalainen sovellutus tästä mallista on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi vieläpä siten, että kuntien ongelmat ovat jatkuvasti kasautuneet erityisesti väestön ikääntymisen edetessä. Hyvinvointivaltion palvelujärjestelmien hajauttaminen kunnille on osoittautunut monille kunnille ylivoimaiseksi puuttuvien resurssien vuoksi. Kunnat ovat liian pieniä vastaamaan laajoja palvelukokonaisuuksista. Pitkään jatkunut epävarmuus kuntarakenteesta ja hyvinvointipalvelujen tuottamisesta on myös johtamassa pirstaleiseen ja pikaisesti tehtyyn palvelutuotannon yksityistämiseen.

Kun hallintouudistusten vimmassa lakkautettiin lääninhallitukset eikä luotu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa aluehallintoa, kuntien yhteydet ja samalla ”piihat” ovat olleet kuta-kuinkin poikki aluehallinnon lähes täydellisen alasajon johdosta. Tuloksena on ollut palvelujen huonoa tasoa ja alueellista epätasa-arvoa. Olennaisin virhe tässä hajautuspolitiikassa tehtiin, kun tehtävien ja vastuun siirtäminen aluksi yli 400:lle ja nykyisinkin yli 300 kunnalle tehtiin

ennen kuntauudistusta, jossa kuntien lukumäärää ja siten kantokykyä olisi muutettu paremmin vastaamaan hyvinvointivaltion palvelujärjestelmien vaatimuksia. Ruotsissa ja Tanskassa kuntien lukumäärä vähentävät kuntauudistukset on toteutettu. Ruotsissa 1970-luvulla ja Tanskassa 1990-luvulla.

Suomalaisen hyvinvointivaltion ajaututtua osaksi kunnallishallinnon kriisiä, monet välttämättömät järjestelmien uudistukset ovat jumiutuneet. Erityisesti palvelujohtamisen ja palvelujen organisoinnin uudet mallit ovat jääneet kuntakriisin jalkoihin. Uudistusten valmistelu on ollut hajanaista ja niistä on puuttunut valtakunnallinen ote. Terveyskeskuksia ja kouluhallintoa on johdettu kunnallisista lautakunnista, joilla ei maallikkohallintona ole vaativien palvelujärjestelmien johtamisen ja organisoinnin osaamista.

Hyvinvointivaltiota on kohdannut kannatuskriisi, ohjaukseen ja kustannuskriisi. Kannatuskriisi murentaa kansalaisten luottamusta hyvinvointivaltioon. Kansalaiset tukevat hyvinvointivaltiota, jos se palvelee heidän konkreettisia tarpeitaan. Kannatus kriisiytyy, jos kansalaiset kokevat hyvinvointivaltion epäonnistuvan heille tärkeiden palvelujen aikaansaamisessa. Toisaalta hyvinvointivaltion kannatuksessa voidaan nähdä myös yliampuvia, epärealistisia piirteitä. Ohjaukseen liittyy hyvinvointivaltio-kokonaisuuden toimintakykyyn. Syvenevä ohjaukseen heikentää myös hyvinvointivaltion kannatusta. Kustannuskriisi johtuu hyvinvointipalvelujen laajentumisesta ja verotulojen vähenemisestä. Erityisesti hyvinvointivaltion tulonsiirtojen lisääntyminen, jota voisi nimittää jopa rönsyilyksi, on vähin erin kasvattanut kustannuksia.

Hyvinvointivaltion kannatus, ohjautumiskyky ja kustannusongelmat liittyvät toisiinsa. Hyvinvointivaltion ongelmat ilmenevät sekä kustannus- että ohjaukseen. Kustannusongelmat ovat johtaneet valtion ja kuntien velkaantumiseen. Ylivelkaantumista ovat edistäneet väestön ikääntyminen ja vientiteollisuuden vaikeudet. Suomalaisen hyvinvointivaltion seuraava kehitysvaihe on sopeutumisvaihe, jossa arvioidaan uudelleen tulonsiirroille ja palveluille sellainen mitoitus, joka vastaa Suomen taloudellista kantokykyä. Sopeutuksen punaisena lankana voisi olla ajatus hyvinvointivaltion perustan säilyttämisestä ja kustannuskriisin

ratkaisemisesta karsimalla tulonsiirtojen rönsyjä ja sellaisia epäolennaisia palveluja, jotka ovat hyvinvointivaltion perusidean kannalta epäolennaisia.

Hyvinvointivaltion rönsyjen määrittely ei ole helppoa. Ehkä osviittana voisi olla metafora suureksi paisuneesta kauppalaskusta, jossa laskun kokonaissumma ei johdu muutamasta välttämättömästä ostoksesta vaan lukuisista ”heräteostoksista”, jotka nostavat loppusumman suureksi. Ettei vain suomalaiselle hyvinvointivaltiolle olisi käynyt samoin?

Lopuksi lyhyesti ajatuksia siitä miten hyvinvointivaltiota tulisi uudistaa? Emme mene tässä hyvinvointivaltion sisältöihin. Sen sijaan kiinnitämme huomiota tämän päivän hallinnon uudistamisen metodisiin ongelmiin. Kansainvälisen hallintotieteen johtavia ajattelijoita Christopher

Pollitt esitti viime vuonna IIAS:n Braibant luenossaan mielenkiintoisen ajatuksen siitä, että 30 vuotta jatkunut anglosaksinen dominanssi julkisen hallinnon uudistuspolitiikassa on tullut tiensä päähän. Hän kuuluttaa metodisia ratkaisuja, joissa palataan yleisten NPM -tyyppisten uudistusten sijasta tai ohella kansallista lähtökohdista suunniteltuihin uudistuksiin (Pollitt, 2015). Näkisimme, että suomalaisen hyvinvointivaltion edessä olevat uudistukset tulisi valmistella sillä hyväksi koetulla tavalla, jolla hyvinvointivaltio aikanaan luotiin. Sen ytimenä oli laaja-alainen ja perusteellinen komiteavalmistelu ja tukeutuminen kunnolliseen asiantuntijavalmisteluun. Jotta tällainen valmistelu olisi mahdollista, tulisi hallinnon kehittämisen vastuorganisaatioiden asemaa vahvistaa sekä hallinnon tutkimusta tehostaa.

LÄHTEET

- Hannus, Arno (1986). *Arno Hannuksen muistelmat*. moniste 15.12.1986 (219 sivua).
- Heinonen, Jari (1999). *Hyvinvointimalli murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot*. Helsinki: TA-tieto.
- Karvonen, Lauri (1977). ”Fem år efter Sverige”: *innovationer i finländsk samhällspolitik*. Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi. Serie B, nro 60.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?* Tampere: Tampere University Press.
- KM 1974:98. Väliportaanhallintokomitean mietintö.
- KM 1975:120. Valtion keskushallintokomitean komiteamietintö.
- KM 1978:22. Valtion keskushallintokomitean osamietintö.
- KM 1981:59. KTM-81-komitean komiteamietintö.
- KM 1982:69. Ympäristöministeriökomitean, komiteamietintö.
- KM 1983:3. Kuntien itsehallintokomitean komiteamietintö.
- KM 1985:2. Valtion liikelaitoskomitean komiteamietintö.
- KM 1986:12. Hallinnon hajautuskomitean komiteamietintö.
- Käsler, Dirk (1988). *Max Weber. An Introduction to his Life and Work*. Chicago. University of Chicago Press.
- Numminen, Jaakko (2015). *Uudistukset tarvitsevat selkeän aikataulun*. HS mielipide 11.3.2015.
- Pollitt, Christopher (2015). Towards a new world: some inconvenient for Anglosphere public administration. *International Review of Administrative Science*, 81(1), 3–17.
- Pääministeri Paasion 18.9.1967 asettama työryhmä. *Selvitys ministeriöiden toiminnan tehostamisesta*. Moniste.
- Saari, Juho (2009). *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sahlberg, Pasi (2015). *Finnish lessons. What can the world learn from educational change in Finland teachers college*. New York: Columbian University.
- Saari, Juho (2006). *Suomen malli. Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino.
- Temmes, Markku (2003). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim), *Paikkana politiikka. Tietoa ja tulkin-toja Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Acta Politica 26. Yleisen valtio-opin laitos. Helsingin yliopisto.
- Uljas, Päivi (2012). *Hyvinvointivaltion läpimurto*. Helsinki: Into-kustannus Oy.