

Markku Temmes

Anneli Temmes

Kertomus hyvinvointivalttiosta mukana tekijänä, näkijänä ja haaveilijana



SISÄLTÖ

Aluksi

Hyvinvointivaltion rakennuskaudet

Seinät, ovet ja ikkunat ministeriöille ja virastoille

Virkamiehet rakentajina

Komiteat tärkeänä työtapana

Tuloksia ensimmäisestä rakennuskaudesta

Hyvinvointivaltion toinen rakennuskausi (vuodet 1987-2007)

Byrokratiatalkoot ja palveluajattelu

Koulutusta opiskelijoille ja virkamiehille

Strategiaa ja managerismia

Hyvinvointivaltion puolustus

Kohti hyvinvointivaltion kolmatta kehitysvaihetta (vuodet 2007-)

Rationalisointikonferenssista Eurooppaan ja maailmalle

Kokemuksia, näkemyksiä ja haaveilua

Lähteitä ja tausta-aineistoa

ALUKSI

Tämä kirja on kahden kokeneen hallinnon kehittäjän puheenvuoro, jonka tarkoitus on valaista hyvinvointivaltion rakentamista ja kehitystä sekä sen takana olleita tekijöitä. Keskeinen sysäys kirjan synnylle on ollut se, miten kevein perustein hyvinvointivaltio-termiä käytetään julkisessa keskustelussa. Kirja on näkemyksellinen narratiivi eli tarina siitä, miten hyvinvointivaltio lähti pienistä puroista liikkeelle. Näkemys on virkamies- ja kehittäjänäkemys.

Hyvinvointivaltion ensimmäistä rakennuskautta koskeva katsaus pohjautuu silloisten johtavien virkamiesten työhön hyvinvointivaltion aikaansaamiseksi. Tätä tarkastellaan komiteasihteerin näkökulmasta, jolloin nuori virkamies sai silloin poikkeuksellisen hyvän mahdollisuuden seurata tarvittavia uudistuksia sisältäpäin.

Kirjan ensimmäinen tarkasteluajanjakso ovat vuodet 1956–1987, jona aikana suomalainen hyvinvointivaltio sai perusrakenteensa. Keskeisinä virstanpylväinä voidaan mainita pääministeri Paasion työryhmän raportti vuodelta 1967 ja ehkä viimeisin merkittävä askel hyvinvointivaltion rakenteissa toteutettu ympäristöministeriön perustaminen vuonna 1983. Tämän jälkeen uudistukset ovat olleet lähinnä hyvinvointivaltion ohjausjärjestelmien ja toimintamallien uudistamista.

Merkillepantavaa on se, että suomalainen hyvinvointivaltio rakennettiin hyvin lyhyessä ajassa. Tämä oli mahdollista suomalaisen oikeusvaltiotradition ansiosta. Oikeusvaltiotraditio kytki meidät ruotsalaiseen ja pohjoismaiseen hallintotraditioon. Ruotsin esimerkki olikin keskeinen silloin kun Suomessa ruvettiin kehittämään hyvinvointivaltiota. Ruotsin ja laajemmin pohjoismaisten

mallien taustalla oli lähinnä ranskalais-saksalainen oikeustraditio.

Hyvinvointivaltion rakentaminen ei ollut muusta kehityksestä irrallinen ilmiö, vaikka olikin kehittämisen keskeinen tavoite. Sillä on oma jatkumonsa 1950-luvulla alkaneesta varhaisesta kehitystyöstä aina nykypäivään. Hyvinvointivaltion kehittämisen poliittinen läpimurto oli pääministeri Rafael Paasion hallituksen ohjelma vuodelta 1966.

Hyvinvointivaltiokehityksen pohjana oli edellä mainittu oikeusvaltio ja eräitä irrallisia uudistuksia kuten jo ennen sotia rakennettu kansaneläkejärjestelmä. Pääasiallinen systemaattinen kehitystyö tehtiin kuitenkin 1950-luvun lopulta alkaen.

Seuraavassa esitetyt näkemykset ja suuntaviivat perustuvat kirjoittajien omiin kokemuksiin ja autenttisiin aineistoihin, erityisesti keskeisten komiteoiden mietintöihin. Komiteat olivatkin avainasemassa hyvinvointivaltion rakennustyössä. Aiemmin samaa teemaa on sivuttu hallintoseniorien (Joustie, Kivelä, Kuusela, Temmes, Tiihonen) aikalaisanalyysissä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista, johon keskittyvä artikkeli julkaistiin *Hallinnon tutkimus* -lehdessä 2/2015.

KÄSITTEET

Käsite hyvinvointivaltio ovat moniselitteinen. Määritelmiä löytyy kirjallisuudesta monia mutta keskeistä niissä on valtion kansalaisilleen takaamat sosiaaliturva ja hyvinvointipalvelut. Kirjoittajat eivät pyri käsitettä kovin yksityiskohtaisesti määrittelemään vaan kirjassa esitetään kuvauksia konkreettisista kehittämishankkeista ja suuntaviivoista, jotka ovat johtaneet hyvinvointivaltion rakentamiseen ja kehitykseen. Hyvinvointivaltiota tarkastellaan pohjoismaisena hyvinvointivaltiona.

Kirjassa ei juurikaan pohdita poliittisia painotuksia, jotka mahdollistivat hyvinvointivaltion toteutumisen ja sen kehittämisen. Kirjassa keskitytään hallinnon ja virkamiesten panokseen, joka oli hyvin merkittävä konkreettisesti kehittämistyössä.

Edellä kuvatun mukaisesti näkökulma tarkasteluun on tietoisesti hallintolähtöinen. Katsomme hyvän hallinnon, osaavien virkamiesten ja toimivan koneiston olleen ja olevan keskeistä hyvinvointivaltion rakentamisessa, vaikka käsite on toki laajempi.

VIITTAUKSIA MYÖS TÄHÄN PÄIVÄÄN

Vaikka kirjassa pääpaino onkin hyvinvointivaltion rakentamisessa niin kirjoittajien on ollut mahdotonta olla kokonaan vertailematta aiempaa kehittämistyötä tähän päivään. Hyvä esimerkki koko hyvinvointivaltion kehitystä määrittelevästä muutoksesta on kehitys keskityksestä hajautukseen. Lisäksi monet aiemman kehitystyön kokemukset linkittyvät myös tämän päivän tekemiseen, prosesseihin ja osaamiseen. Tärkeä ilmiö oli esimerkiksi tietotekniikan mukaantulo hyvinvointivaltion järjestelmiin. Se alkoi jo 1970-luvun alussa ja on ollut pitkä ja monivaiheinen prosessi. Kehitystä yritettiin hallita aluksi keskitetysti mutta se hajaantui myöhemmin eri puolelle hallintoa; tänä päivänä ollaan jälleen palattu keskitetympään järjestelmään.

Hyvinvointivaltion kasvualustalle on vuosien mittaan tullut erilaisia hyvinvointia edistäviä menoeriä. Tämä kehitys on ilmeisesti, väestön ikääntymisen ohella, kaikkein merkittävin hyvinvointivaltion kustannuksia lisäävä tekijä. Julkisessa keskustelussa tätä ei aina tunnuta ymmärtävän.

VIRKAMIEHET HYVINVOINTIVALTION RAKENTAJINA

Virkamiehet olivat keskeisessä roolissa hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Tämä edellytti heidän osaamisensa jatkuvaa kehittämistä koulutuksen ja muiden tukitoimien kautta. Keskitetty virkamieskoulutus käynnistyi 1970-luvun alussa ja sen kehitys on ollut monin tavoin kiintoisa myös eurooppalaisessa tarkastelussa.

Suomalainen hyvinvointivaltio on tunnettu ja arvostettu maailmalla. Sen syntyhistoriasta, kehitysvaiheista ja tämän päivän haasteista ollaan jatkuvasti kiinnostuneita myös kansainvälisesti.

KENELLE?

Tämä kirja on kirjoitettu puheenvuorona lukijalle, joka haluaa saada nopean yleiskuvan hyvinvointivaltion rakentamisesta ja sen kehitysvaiheista. Siinä myös nostetaan esille kysymyksiä hyvinvointivaltion turvaamisen ja edelleen kehittämisen tämän päivän haasteista. Se ei ole akateeminen tutkimus eikä kirjoittajien muistelmateos. Kirjoittajat pyrkivät lyhyesti ja pelkistetysti hahmottamaan keskeiset tapahtumat sekä monet syyt ja seuraukset, jotka voivat auttaa myös tänä päivänä käytävää, osin kovin epäselvää ja ristiriitaista keskustelua hyvinvointivaltiosta.

KIRJOITTAJAT

HTT, KTL, OTK Markku Temmes on tehnyt pitkän uran hallinnon kehittäjänä, hallinnon tutkijana ja hallinto-opin professorina. Virkamiehenä toimiessaan Markku Temmes oli useissa keskeisissä komiteoissa mukana sihteerinä ja jäsenenä. Hän oli myös ensimmäisiä suomalaisia virkamiehiä, joka lähetettiin kansainvälisiin (erityisesti Pohjoismaat ja OECD) kokouksiin oppimaan kansainvälisiä virtauksia ja välittämään niitä Suomeen. Temmes pääsi hyödyntämään hallinnon käytännön osaamistaan myös hallinto-opin professorina Helsingin yliopistolla sekä useiden

väitöskirjojen tarkastajana ja vastaväittäjänä muissa yliopistoissa Suomessa ja Virossa.

HTL Anneli Temmeksen päätoimialueena on ollut virkamieskoulutus ja hallinnon kehittämishankkeet. Anneli Temmes on tehnyt pitkän uran HAUS kehittämiskeskuksessa ja sen edeltäjissä, viimeisimmässä tehtävässään HAUSin toimitusjohtajana. Hän on kotimaan työn lisäksi toiminut lukuisissa kansainvälisissä hallinnon kehittämishankkeissa erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan uusien demokratioiden hallintoa ja virkamieskoulutusta rakennettaessa.

KIITOKSET

Tämä kirja kirjoitettiin korona-karanteenin ensimmäisinä kuukausina. Lämmin kiitoksemme hallintosenioreille Juhani Kivelälle, Heikki Joustielle, Jaakko Kuuselalle ja Seppo Tiihoselle, jotka lähettivät arvokkaita kommentteja ensimmäiseen luonnokseemme omista karanteeneistaan. Kiitos Marko Ojalle ammattimaisesta kirjan taittamisesta. Kiitos myös tyttärillemme Solja Temmekselle kannen suunnittelusta ja kuvista, Maria Temmekselle kriittisistä kysymyksistä ja parannusehdotuksista sekä Saana Temmekselle ICT-tuesta myös tässä kirjoitustyössä.

Helsingissä 3.4.2020

Markku Temmes

Anneli Temmes

HYVINVOINTIVALTION RAKENNUSKAUDET

Olemme jakaneet hyvinvointivaltion rakentamisen seuraaviin vaiheisiin: hyvinvointivaltion ensimmäinen rakennuskausi vuosina 1956–1987, hyvinvointivaltion toinen rakennuskausi vuosina 1987–2007 sekä hyvinvointivaltion kolmas kehitysvaihe vuodesta 2007 alkaen. Kirjallisuudesta löytyy myös muita jaksotuksia näkökulmista riippuen mm. Sami Karhun tekemässä valtiovarainministeriön järjestelyosaston historiikissa (2006).

ENSIMMÄINEN RAKENNUSKAUSI

Hyvinvointivaltion ensimmäinen rakennuskausi alkoi 1950-luvun puolivälissä komeasti työeläkeuudistuksella, jonka avainhenkilö oli Teivo Pentikäinen. Tätä selvittävä komitea nimitettiin vuonna 1956. Uudistus saatiin toteutettua Suomessa osapuolten hyvällä yhteistyöllä toisin kuin Ruotsissa, jossa uudistus johti vaikeisiin poliittisiin riitoihin. Toinen vähintään yhtä merkittävä aloite oli kouluohjelmakomitea (1956), jonka puheenjohtajana oli kouluhallituksen pääjohtaja R.H. Oittinen. Myöhemmin hän ja kouluhallituksen nuorena pääjohtajana vuonna 1973 aloittanut Erkki Aho jatkoivat vaikeaa mutta ratkaisevasti tärkeää Suomen perusopetuksen uudistamista tasa-arvoiseksi ja kaikkia lapsia koskevaksi. Näiden uudistusten taustalla oli vuoden 1952 Helsingin olympialaisten sekä sotakorvausten päättymisen luoma uusi toiveikas ilmapiiri. Suomessa myös Korean sota mahdollisti viennin ja talouden nopean kasvun, mikä edesauttoi investointien suuntaamista myös hyvinvointitehtäviin ja kehittyvään hallintoon.

Hyvinvointivaltion uudistaminen alkoi hyvin niukoista lähtökohdista. Valtionhallinnon palveluksessa 1960-luvulla