

KUNNALLISEN SOSIAALITOIMEN JA VALTION SUHDE SUOMESSA: VALTAKAMPPAILUJA, JÄNNITTEITÄ JA VUOROVAIKUTUSTA

Kunnallisen, seudullisen ja valtiollisen hyvinvointipolitiikan suhde on noussut 2000-luvun alussa Suomen sosiaalipoliittiseen keskusteluun. Sen siivittäjänä toimivat ne tutkimusten tuottamat systemaattiset havainnot, jotka viittaavat alueellisten hyvinvointierojen kasvuun tai ainakin tasoittumisen hidastumiseen (esim. Kainulainen & al. 2001; Loikkanen & Saari 2000). Aluepoliittinen nykykeskustelu kumpuaa omasta kansallisesta historiasta ja tilanteesta, vaikka sillä mahdollisesti on myös kytkentänsä globalisoinnin myötä ajankohtaistuneeseen kansallisvaltiomuotoisuuden ja alueellisuuden jännitteeseen. Tässä artikkelissa tarkastelen keskusvallan ja paikallistason sosiaalipoliittisen suhteen historiaa Suomessa. Kohdennan pohdintani kunnalliseen sosiaalitoimeen ja sen valtiolliseen säätelyyn. Taivotteena on tuoda joitakin taustoittavia aineksia aikalaieskusteluun, jossa määritellään valtiota ja kuntia hyvinvointipoliittisina toimijoina.

POLTTOPUUT KRUUNULTA

Heikki Ylikangas (1990 & 1991) on empiiristen analyysiensä perustalta esittänyt, että Suomen

Kiitän Jussi Simpuraa oivaltavista kommentteista, jotka ohjasivat artikkelia ideavaiheesta eteenpäin. Matti Heikkilää kiitän käsikirjoituksen huolellisesta kommentoinnista sekä arvokkaasta kokemuseräisestä informaatiosta, jota hän on välittänyt minulle etenkin 1970-luvun sosiaalihuoltopolitiikasta. Kahta anonyymiä refereetä kiitän miellyttävässä sävyssä annetusta kritiikistä, joka auttoi tarkentamaan joitakin oleellisia seikkoja. Ilman päätoimittaja Matti Virtasen asiantuntevaa ja innostavaa sisältökritiikkiä ja editoriaalista apua tämäkään artikkelini ei olisi yltänyt Yhteiskuntapolitiikan sivuille, mistä lämmin kiitokseni.

(alueen) poliittisessa historiassa keskusvallan ja paikallisen hallinnon suhdetta ovat aina dominoineet keskusvallan intressit, joihin paikallishallinnon on yleensä pitänyt tavalla tai toisella taipua. Vallankäyttöä ylhäältä ei Ruotsin vallan aikana suomalaisille alamailla selitetty, ja sama tendenssi jatkui autonomian aikana poliittisten kasvojen kääntyessä itään. Keskittämisyrikkimykset tulivat itsenäisyyden oloissa myös oman poliittisen eliitin hallitsemistapaan. Bysantin aatehistoriaa ja kulttuuria tutkineen Heikki Kirkisen (1990, 41) mukaan sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen jälkeensäjäneisyys, keskitetty hallintovalta, vallan jakaminen sisäpiirissä ja myöhempi suunnitelmatalous ovat liittyneet toisiinsa uudella ajalla Itä-Euroopassa. Suomessa on sulautettu yhteen läntisiä ja itäisiä vaikutteita, jotka hallintovallan osalta ovat olleet keskitettyä järjestelmää tukevia suunnastaan riippumatta.

Vahvalle keskusvallalle vastakkaisen tulkinnan mukaan pohjoismaisen, myös suomalaisen, yhteiskuntajärjestyksen kantavia rakenteita ovat olleet vallan hajauttaminen, paikallisen hallinnon historiallisesti pitkä itsenäisyys ja suhteellinen riippumattomuus keskusvallasta (esim. Sipponen 2000, 178). 1700-luvulla pitäjänkokoukset alkoivat muodostua nousevan talonpojiston poliittisten intressien edustamisareenaksi, kun ne aluksi olivat olleet paikallisen papiston koolle kutsuttavia keskusvallan määräyksistä informoivia tilaisuuksia. Kuten Teppo Kröger (1996, 31) on moniin historian tutkijoihin viitaten todennut, pitäjänkokouksien äänivalta oli huomattavasti suurempaa kuin valta kaupunkien säätyelimissä. Maaseudun talonpojistolla oli todellista hallinnollista valtaa.

Kunnallinen itsehallinto julkisvallan perustusta laillisena rakenteena on nuori ilmiö, luotiinhan se

vasta vuoden 1865 kunnallisasetuksella (Soikkanen 1993, 167, ref. Kröger 1996, 34). Itsehallinnon perustaminen 1800-luvun jälkipuoliskolla oli valtiokoneiston hanke, jolla talonpojisto määrättiin ottamaan vastuulleen kasvavia hallinnollisia tehtäviä ja niiden kustannuksia (Kröger [useisiin tutkijoihin viitaten] 1996, 35). Kunnallisen itsehallinnon rakenteet ja toimintatapa kiinnittyivät edustuksellisen säätävyyden pitkiin historiallisiin juuriin. Kauko Sipposen (2000, 178) tulkinta on, että Suomessa kuntaa ja valtiota ei ole käsitetty toisilleen vastakkaisiksi, vaan ne ovat pitäneet yllä kansanvaltaa toisiaan täydentävinä poliittisina organisaatioina. Sipponen viittaa samassa yhteydessä siihen, että 1900-luvulla on kuitenkin sitkeästi korostettu kuntien käyttämän julkisen vallan epäitsenäisyyttä. Hallinto- ja valtiopoliittisessa kirjallisuudessaakin vallitsevat tulkintatulkinnat voi tulkita yhdeksi osaksi valtion ja kuntien keskinäisen valtasuhteen ja työnjaon määrittelyä.

Sosiaali(turva)politiikka modernissa mielessä on muodostumisperustaltaan edustuksellisen politiikan tuote, jollaisia varhaiset vaivais- ja köyhäinhoidon pyrkimykset eivät ole. Valtiollisen ja paikallisen tason keskinäisen suhteen ymmärtämistä voivat kuitenkin auttaa valikoidut havainnot aikaisemmasta historiasta. Suomen aluetta koskeva ensimmäinen valtiollinen säädös köyhien, sairaiden ja muiden vaivaisten *paikallisesta* hoidosta on vuoden 1533 hospitaalisääntö, jossa määrättiin seurakunnat pitämään huolta omista vaivaisistaan. Säädestä täydennettiin vuoden 1571 kirkkojärjestyksellä, jossa määrättiin erityisten köyhänmajojen rakentamisesta. Panu Pulma (1994, 32) pitää todennäköisenä, että keskusvallan ensimmäinen paikallishallinnolle osoittama valtionavustus huoltotyöhön olivat poltto-putat ja elintarvikkeet, jotka kruunu lupasi toimittaa köyhänmajoilta. Normi ja porkkana sen kylkiäisenä keskukselta periferiaan olisivat näin sitoutuneet toisiinsa jo varhaisimmissa köyhäinhoidon toimissa.

Vuosien 1852 ja 1879 vaivahoitoasetukset olivat kannanottoja valtion ja paikallistason suhteeseen, olihan niiden tarkoituksena yhdenmukaistaa paikallisia käytäntöjä, jotka olivat erittäin kirjavia ja yhtenäisistä säännöksistä sekä valvonnasta huolimatta sellaisina pysyivät (Kröger 1996, 34–37). Paul Van Aerschot (1996) on kuvannut valtion ja kuntien loputonta kädenvääntöä köyhäinhoidon järjestämisessä. Komentamalla pitäjiä vaivaistalojen rakentamiseen keskusvalta pyrki li-

säämään köyhäinhoidon yhtenäisyyttä, jota valvomaan perustettiin vuonna 1888 valtiollinen vaivahoidontarkastelijan virka. Kuten Teppo Kröger (1996, 38) toteaa, useat tutkijat ovat pitäneet kyseisen viran perustamista ratkaisevana askeleena kunnallisen itsemäärämisen vähentämisessä ja kuntien huoltotoimenpiteiden valtiolistamisessa (mm. Jaakkola 1994, 115; Satka 1995, 35; Sipilä 1984, 60; Soikkanen 1966, 320–321; Vihola 1988, 400–401).

Vaivahoidontarkastelijan viran perustamista edelsi köyhäinhoitotilaston aloittaminen vuonna 1881. Ensimmäisessä julkaistussa tilastossa vuonna 1891 esiteltiin köyhäinhuoltoa koskevia tietoja vuosilta 1881, 1883, 1885 ja 1887 (Suomenmaan Virallinen Tilasto. XXI: Köyhäinhoidontilasto 1. [Kirjoittamistapa alkup.] 1891). Jo ensimmäisen tilaston rungon muodosti alueellinen vertailu niin kuntakohtaisten taulukoiden kuin kommentoinninkin osalta. Tilastossa todettiin, että köyhäinhuoitorasitus oli kovinta Oulun läänissä, jossa kustannukset olivat kolminkertaiset naapurilääniin Vaasaan verrattuna (Suomenmaan ..., 1891, 4). Tilaston tekstiosassa sen laatija A. V. Ervasti ilmaisi, että köyhäinhuoitorasituksen tasoinnituksen tulisi olla yleisenä tavoitteena maan alueella siten, että ainakin saman läänin kuntien väliset erot saataisiin pienemään, kun ne todettiin paikoin hyvinkin suuriksi (Suomenmaan ..., 1891, 20): ”Nämät eriväisyydet näyttävät viittaavan siihen, että muutamissa paikoin maamme suurempia epäkohtia vielä täytyy löytyä joko köyhäinhoidon järjestämisessä eli kansan taloudellisessa tilassa ylimalkain.” Tilastoja oli näin tietoinen järjestelmien ja elinolojen suhteellisesta erillisyydestä – seikka, jonka käsitteellistäminen sosiaalipolitiikan analyyseissa on edelleen ratkaisevan tärkeää.

Sosiaalipolitiikka sosiaalitoimeksi ymmärrettynä on aina ollut paikallista. Sen kehittymistä – paikallista julkista valtaa hyvinvointitoimijana – on kuitenkin (empiirisesti) tutkittu niukasti (Kröger 1997). Valtiollisen ja paikallisen tason suhdetta on tavalla tai toisella käsitelty silloin, kun sosiaalihuoltoa ja sosiaalipalveluita on perustettu, laajennettu, muutettu tai supistettu (Kröger 1997). Sosiaalipolitiikan valtiollisista viralliskeskusteluista löytyykin selkeää aineistoa, jonka avulla valtion ja paikallistason suhteita voi jäsentää (Rauhala 1993, 1996, 1998, 2000, 2001). Olen kyseisiä aineistoja analysoimalla periodisoinnut valtion ja kunnan sosiaalipoliittisen suhteen

neljäksi vaiheeksi. Analyysi tuo esiin, miten valtion ohjaus- ja resurssivaltaa kuntien suuntaan on lisätty.

ENSIMMÄINEN VALTIOLLISTAMISEN VAIHE: KANSANKOKONAISUUDEN MÄÄRITTELYÄ

Suomessa valtiollinen sosiaalipolitiikka alkoi kansallisuusliikkeen sosiaalipoliittisista kannanotoista 1800-luvun lopulla ja saavutti ensimmäisen huipentumansa vuosien 1907–1914 valtiopäivillä; tuolloin esitettiin runsaasti lakialoitteita, joita voi tulkita modernin sosiaali(turva)politiikan ensinäytökseksi (Jaakkola 1994, 103). Jorma Kalelan (1993, 84) mukaan vuosien 1907–1914 poliittisissa valtiopäiväkeskusteluissa kirjattiin käsittevälineistö ja kiteytettiin teemat, joiden avulla varsinkin työmarkkinoihin liittyviä kysymyksiä voitiin pätevästi jäsentää vielä 1960-luvun lopulakin. Samaa voidaan sanoa lasten päivähoitokysymyksestä (Välimäki & Rauhala 2000).

Jouko Jaakkola (1994, 95–107) on kytkenyt sosiaaliturvaa koskeneet varhaiset aloitteet suomalaisuusliikkeen ja nousevan työväenliikkeen yhteisiin tavoitteisiin, joita niillä 1900-luvun alkuvuosina oli keskinäisistä aatteellisista ristiriidoista huolimatta. Yhteistä intressiä ei muodostunut pelkästään havaittujen sosiaalisten epäkohtien perustalta, vaan myös uudet haasteet, kuten teollistunut tuotantotapa, taloudellisen kasvun voimistuminen sekä kansallisen edun korostaminen, vaikuttivat siihen, että sosiaalisten uudistusten tarpeellisuudesta vallitsi yksimielisyys. Autonomian ajan loppuvaiheen reformiehdotuksissa lausuttiin julki yleisen, kaikkiin kansalaisiin ulottuvan sosiaaliturvan tarve, minkä olen tulkinnut universaalisen sosiaaliturvan aluksi (Rauhala 1996, 89–90).

Oleellista on, että vuosien 1907–1914 valtiopäiväaloitteissa käsittelemä määrittelyt ja tehtäväalut kiinnitettiin valtioon: kansakunnan muodostamisprosessi edellytti yhteiskuntapolitiikan, myös sosiaalipolitiikan vahvaa ”valtiollistamista”. Tässä yhteydessä on todettava, että valtiollisesta itsenäistymisestä ei suomalaiskansallisessa liikkeessä puhuttu ennen vuotta 1915, vaan liikkeen tavoite oli autonomia-aseman säilyttäminen ja vahvistaminen kansan yhtenäisyyttä korostamalla. Kun puoluelaitos organisoitui 1900-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, kaikki puolueet ottivat ohjelmiinsa sosiaalipoliittisia kysymyksiä (Rasila

& al. 1980, 18–20). Eino Kuusi (1931, 19, 24) saattoikin kirjassaan ”Sosialipolitiikka” käsitteellistää sen *politiikaksi*, joka on valtioon ja yhteiskuntaan kohdistuvaa toimintaa, jonka ohjaava periaate on valtiollinen tarkoituksenmukaisuus luokkavastakohtaisuuksien sovittelumiseksi.

Olen sosiaalipalveluita koskevassa tutkimuksessa osoittanut, että sosiaalipoliittisissa kysymyksissä puhujeneita puolueiden välisiä periaatteellisia kiistoja ja konflikteja on usein ratkottu valtion suunnittelu- ja ohjausvaltaa lisäämällä (Rauhala 1996). Arvioni on, että kyseisen menettelyn perusedellytykset löytiin lukkoon kansanedustuslaitoksen ja valtiokoneiston järjestäytymisen alkuvaiheessa: sosiaalipolitiikasta tehtiin valtiollinen kysymys kansakunnan muodostamisprosessin edistämiseksi. Keskittäminen voidaan tulkita mahdollisuudeksi valvoa poliittisia kompromisseja ja sopimuksia, mikä näkyy selkeästi esimerkiksi lasten päivähoitopolitiikassa (Välimäki & Rauhala 2000, 398). Tähän hallitsemistapaan on hyvin sopinut paikallisen tason, kunnan, määrittäminen sosiaalipolitiikan suoritusportaaksi ja vain sellaiseksi. Valtio-opillinen ja muu yhteiskuntatieteellinen tutkimus on tukenut kyseisen tulkinnan dominanssia kohdentaessaan kiinnostuksensa makrotasoon. Vasta uusimmat mikroanalyytit ovat tuoneet esiin paikallisen toimijuuden ja toiminnan verkostomaisen luonteen (Alapuro 1995).

TOINEN VALTIOLLISTAMISEN VAIHE: VALTION JA KUNNAN SUHTEEN TOIMEENPANOJA

Sosiaalipolitiikan toisen valtiollistamisen kauden katson ajoittuvan Suomen itsenäistymisestä sota-aikaan 1940-luvulle. Ajanjakso merkitsi ensimmäisiä konkreettisia toimenpiteitä valtiopäiväpuheiden lisäksi. Vireä sosiaalireformistinen aloitteellisuus autonomian ajan jälkipuolella ei johtanut uudistuksiin, koska Venäjän keisari ei vahvistanut eduskunnan lakiehdotuksia. Työväenvakuutus oli kuitenkin lähtenyt kehittymään omaa rataansa 1800-luvun lopulla (Waris 1961, 160–192; Jaakkola 1994). Muu sosiaaliturvapoliittinen toiminta jäi köyhäinhoidon viitekehukseen.

Itsenäisyyden alun tilannetta kuvaa havainnollisesti vuonna 1920 julkaistu köyhäinhoidotilasto, johon oli koottu vuosia 1914–1917 koskevat tiedot (Suomen Virallinen ..., 1920). Tilaston laatija Tekla Hultin selostaa tekstiosassa, että tilasto-

julkaisua oli jouduttu supistamaan, koska eduskunta oli toivonut painatuskustannusten säästämistä virallisissa julkaisuissa, myös tilastoissa (Suomen Virallinen ..., 1920, 1). Julkaisuun oli koottu vain yleistietoja koko maasta lääneittäin ja kaupunki–maaseutu-erittelyn mukaisiin taulukoihin, jotka esitettiin suomeksi, ruotsiksi ja ranskaksi. Kuntakohtaiset taulut oli jätetty aikaisemmasta tavasta poiketen julkaisematta; niiden kerrottiin kuitenkin olevan saatavissa tilastollisesta päätoimistosta. Samaan julkaisuun oli koottu tiedot neljältä vuodelta ja julkaisuviivettäkin oli karttunut pari vuotta. Tekla Hultin tiivistä (Suomen Virallinen ..., 1920, 2) asian seuraavasti: ”Yhdistämällä samaan niteeseen useampia vuosia koskeva tilasto sekä julkaisemalla liitteissä ainoastaan yleiskatsauksellisia tauluja on saatu säästymään vähintään 380 sivua painatuskustannuksia.” Hän totesi tilaston olevan laatuaan viimeinen, koska sen tekeminen oli siirretty vuonna 1918 perustetun sosia(a)lihallituksen tehtäväksi. Säästötoimenpiteiden leimaaman tilaston julkaisemiseen liittyvät seikat eivät ole ainoastaan historiallinen anekdootti, vaan tehdyt ratkaisut ilmentävät kyseisen ajan tiedon tarvetta ja intressiä: ne olivat valtiollisia, eivät paikallisia.

Sosiaaliturvapolitiittinen uudistustyö alkoi itsenäisyyden oloissa kituliaasti ja monella tavalla vaikeassa tilanteessa, kuten on yleisesti tunnettua. Köyhäinhuoltolaki (L 125/22), laki lastentarhain valtioavusta (L 296/27), laki tylsämielisten hoitoa ja kasvatusta varten toimivien kunnallisten ja yksityisten laitosten valtioavusta (L 185/27) sekä kunnallista huoltotoimintaa koskevat lait vuodelta 1936¹ olivat valtion ja kunnan tehtävänjakoa määrittäviä säädöksiä. Niiden laatimisen yhteydessä käytiin kiivaitakin keskusteluja valtion ja kuntien rahoitus- ja toteutusvastuun jakamisesta. Köyhäinhuoltolain mukaan kunta oli velvollinen järjestämään elatuksen kuntalaiselleen, jos elatusvelvolliset eivät sitä tehneet. Julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus oli omaksuttu vuoden 1879 vaivashoitoasetuksessa (yksityiskohdista Van Aerschot 1996, 148–150). Köyhäinhuoltolaki ja huoltolait vahvistivat julkisoikeudellista elatusvelvollisuutta siirtämällä sen viimesijaisuutta sukulaisilta kunnille, joille näin tu-

li virallinen vastuu kansalaisten arkisesta aineellisesta selviytymisestä (Huhtanen 1994, 50).

Itsenäisyyden ajan parin ensimmäisen vuosikymmenen aikana korostettiin tavoitetta, jonka mukaan valtion tuli ohjausvaltansa nojalla myös rahoittaa kuntiin organisoitua huoltotoimintaa. Huoltolakien mukaan valtio korvasi lastensuojelun kuluista yhden kolmanneksen, irtolaislain mukaan koko toiminnan (vaikka saattoi periä kunnilta yhden kolmanneksen kuluista myöhemmin takaisin) ja alkoholistilain mukaan kaksi kolmannesta. Valtionavustusten kyselemättömäksi osaksi tuli valtion tarkastusviranomaisten suorittama valvonta: lainsäädännön määräämät tehtävät rajoittivat kunnallista itsehallintoa, mitä seikkaa valtio kompensoi sekä ottamalla rahoitusvastuuta kuntien huoltotehtävistä että tasamalla kuntien kantokyvyn erilaisuuden aiheuttamaa kustannusten eriarvoisuutta (Pulma 1996, 16).² Valtion valvonnan ja rahoituksen julkilausettuna tavoitteena oli huoltotoiminnan yhtenäistäminen koko maassa, ja ajan hengen mukaan se tapahtui parhaiten hallinnollisella keskitämisellä (esim. Böök 1934). Veikko Piirainen (1974, 145) on päätelty, että 1930-luvun laman aikana valtion virkamiesten määräsvalta kunnalliseen huoltotoimeen laajeni huomattavasti. Piiraisen väitteensä tueksi luettelemat konkreettiset esimerkit voidaan tulkita siten, että valtio maksatti lamasta aiheutuneita uusia huoltokustannuksia kunnilla.

Myöhemmissä arvioissa on esitetty, että 1930-luvun reformit merkitsivät huolto-oikeuden vahvistumista Suomen oikeusjärjestelmässä ja kansalaisten oikeusturvan lisääntymistä (Piirainen 1974, 180). Se tarkoitti ensi sijassa kuitenkin vain oikeudellisten muotonormien noudattamisen vaikiinnuttamista sosiaalihuoltoon, koska huolto-työn käytännön menetelmät olivat köyhäinhuollon mukaisia (Satka 1995, 115; Piirainen 1974, 180). Heikki Waris (1961, 19–20) on luonnehtinut 1930-lukua julkisen sosiaalipolitiikan laajenemisen vuosikymmeneksi ja sosiaaliturvan sisällön uudistamisen vaiheeksi. Kansaneläkelaki (1937) ja vuoden 1936 huoltolait antavat aiheen

¹Laki kunnallisesta huoltolautakunnasta 51/36; Lastensuojelulaki 52/36; Irtolaislaki 57/36; Alkoholistilaki 60/36.

²Panu Pulman (1996, 16) mukaan 1930-luvun huoltolakien säätämisen yhteydessä määriteltiin valtion ja kunnan suhteen kanonisoiduksi tulkinnaiksi kolmio ”lain määräämät tehtävät – itsehallinnon kaventuminen – kustannusten eriarvoisuus”.

kyseiseen päätelmään, mutta Wariksen tekemää yleistystä voi silti kritisoida. Sosiaalilainsäädäntö oli 1920- ja 1930-luvulla sinänsä laajaa (Mannio 1967, 89–101), mutta koska tuolloin toteutettiin reformeihin ei liitetty uusia taloudellisia resursseja, muutokset konkreettisesti sosiaalipoliittisessa toiminnassa jäivät vähäisiksi (Alestalo & Uusitalo 1986, 200). 1930-luvun pulakauden ja poliittisen ilmapiirin kautta tulkittuna ajan sosiaalipoliittikka voidaan luonnehtia taantuneeksi, kun monet jo vuosikymmeniä aikaisemmin virityt reformit, esimerkiksi sairausvakuutus, itse asiassa vesittyivät (Kalela 1987, 174–178). Olavi Haimi (2000, 97) on sosiaalipoliittisen suunnittelun näkökulmasta tulkinnut 1930-luvun sosiaalipoliittisia lakeja hyvänä alkuna hyvinvointivaltiolle ja todennut, että niillä oli suuri vaikutus myönteisen kansalaismielipiteen luomisessa sopivasti ennen sotaa.

Sota-aika ymmärrettävästi vahvisti sosiaalipoliittikan valtiojohtoisuutta ja osoitti sen edullisen voiman siirtoväen ja rintamamiesten asuttamisessa, kansanhuollossa ja sotasiirtolaisten huollossa (Sarlin 1942; Waris & al. 1952; Kastari 1965; Satka 1993; Jaakkola & al. 1994). Vaikka Suomessa ei tapahtunut samankaltaista welfare-poliittisen ajattelun läpimurtoa kuin Isossa-Britanniassa Beveridge-raportin (Social Insurance ..., 1942) muodossa, huoltotoiminnan merkitys korostui ja osittain irtosi köyhäinhoidosta, kun huollon kohteeksi hätätilanteessa joutuivat laajat kansalaispiirit (Satka 1993, 64–68). Sota-aikana ja sen jälkeen säädettiin runsaasti sosiaalipoliittikkaa koskevia lakeja, ja vuonna 1957 mietintönsä julkaissut valtionavustuskomitea (KM 1957: 6) listasi 31 sosiaalipoliittista rahaliikennekohdetta, joista suurin osa koski myös kuntia, kuten Panu Pulma (1996, 17) on todennut; vuoteen 1938 verrattuna sosiaalipoliittiset valtionavustukset ja tulonsiirrot olivat yli kaksinkertaistuneet. Pulma huomauttaa samassa yhteydessä, että 1950-luvun (kuten myöhemmätkin) sosiaalipoliittiset suuret reformit toteutettiin kuntainliittojen kautta ja valtionapuja niille suunnaten; kuntien itsehallintoperiaatetta saattelivat taka-alalle myös kuntainliitot.

Sota-aika toi valtion hallintoon muutoksia, jotka loivat perustaa valtiollisen sosiaalipoliittikan(kin) vahvistamiselle jatkossa. Seppo ja Paula Tiihonen (1984, 187) mainitsevat pysyviksi jääneinä valtionhallinnon muutoksina mm. valtioneuvoston yleisen ajattelutavan uudistumisen, hallinnon koordinoitipyrkimysten voimistumi-

sen, valtiontaloudellisten näkökulmien korostamisen valtioneuvoston päätöksenteossa ja hallinnon ohjauksessa. Rationalisointi ja tehokkuus tulivat hallintoa ohjaaviksi periaatteiksi, ja hallinnon rakenteet koottiin keskitetyn ohjauksen piiriin.³ Valtion aseman yleisellä vahvistamisella tuli olemaan tärkeä merkitys varsinkin universalismiin nojaavan sosiaaliturvan muotoilemisessa, mikä on selkeimmin nähtävissä hyvinvointivaltiollisessa sosiaalivakuutuksessa, mutta myös valtion ohjaamassa kuntien ja kuntainliittojen sosiaali- ja terveystoimissa.

KOLMAS VALTIOLLISTAMISEN VAIHE: VALTION JOHTAVAN ROOLIN HYVÄKSYMINE

Suomen sosiaalipoliitikassa alkoi 1940-luvun jälkipuoliskolla laadullisesti uusi kausi. Sen yhteys aikaisempien vuosikymmenten reformismiin ei ole saumatonta, vaan enemmänkin katkeamien kautta kulkevaa, kuten esimerkiksi perhepolitiikan muuttuneet intressit osoittavat. Perusjuonne eli valtiojohtoisuus kuitenkin säilyi, eikä sitä millään tavalla kyseenalaistettu 1940-luvun sosiaalireformismissa. Päinvastoin uudet poliittiset toimijat (kansademokraattinen vasemmisto suurimpana yksittäisenä uutena toimijana) painottivat jopa aikaisempaa enemmän valtion keskeisyyttä sosiaalipoliittikan suunnittelijana, ohjaajana ja rahoittajana. 1940-luvun lopun keskustelut ja reformipoliittiset linjaukset sallivat sen nimeämisen sosiaalipoliittikan valtiollistamisen kolmanneksi kaudeksi.

Vuoden 1945 vuosikertomuksessaan sosiaaliministeriö luonnehti kansakunnan sosiaalista tilannetta jokseenkin apeassa sävyssä (Hallituksen kertomus 1945. Sosiaaliministeriö, 137): ”Vuoden 1945 sosiaalisille oloille luonteenomaisia ovat ilmiöt, jotka tavallisesti aina seuraavat suurta sotaa. Yleinen väsähtäneisyys ynnä muut seikat alensivat huomattavasti työtehoa ja jonkinlaisina

³Seppo ja Paula Tiihosen (1984, 187) esittämä näkemys valtioneuvoston keskinäisyyksien muutoksesta saattaa olla nykykatsannostakin kiinnostava: ”Valtiontaloudellisten ja kokonaistaloudellisten suunnittelujärjestelmien alkava kehittäminen vahvistaa puolestaan valtiovarainministeriön asemaa valtioneuvostoa koordinoivana ministeriönä. Ennen sotaa sellaiset ajatusmallit, että jokin ministeriö koordinoisi valtioneuvoston toimintaa olivat vieraita.”

demoralisatioilmiöinä olivat näkyvimmit alkoholin käytön ja rikollisuuden suuri lisääntyminen.” Poliittisella tasolla sosiaalipoliittisten uudistusten tarve oli kirjattu vielä sodan aikana (13.4.1944) SDP:n, SKDL:n ja Maalaisliiton yhdessä antamaan ulko- ja sisäpoliittiseen ohjelmanjulistukseen (Suomen hallitukset ..., 1974, 272–276). Siinä todettiin, että suomalaisessa yhteiskunnassa tulisi edistää yleistä taloudellista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja että valtion tuli järjestää yleinen sairaanhoito, työkyvyttömiä ja vanhusten sekä äitien ja lasten huolto tehokkaasti ja tarkoitustaan vastaavasti. Kohta sodan jälkeen Suomen Aseveljien Liitto muotoili samantapaisen ohjelman, jonka mukaan jokaiselle (sodassa velvollisuutensa täyttäneelle) tuli turvata työ, toimeentulo ja vanhuus (Niemelä & Salmi 1995, 68).⁴ Heikki Niemelä ja Kari Salmi mainitsevat samassa yhteydessä, että vaikka Suomessa tunnettiin beveridgeläiset ideat, täällä kuitenkin päädyttiin sotakokemusten perustalta omintakeisiin sosiaalipoliittisiin ratkaisuihin, joiden määrittelemisessä Suomen Aseveljien Liitolle oli tärkeä rooli (myös Smolander 2000, 46–59).

Sosiaalipoliittisten, erityisesti huollon reformien poliittiseksi manifestiksi voidaan tulkita sosiaaliministeri Yrjö Leinon keväällä 1945 radiossa pitämä puhe, joka julkaistiin tuoreeltaan Huoltaja-lehdessä (Uusia suunnitelmia ..., 1945). Puheessa Leino arvosteli voimakkaasti kunnallisen huoltotoiminnan puutteita ja ilmaisi ohjelmallisen pyrkimyksen sellaiseen järjestelmään, jossa kansalaisten yksityiselämää ja olosuhteita koskeva tiedonhankinta rajattaisiin mahdollisimman vähäisiin. Edelleen Leino mainitsi hallituksen päättäneen komiteasta, joka laatisi ehdotuksen lakkautettujen yhdistysten aikaisemmin tekemän huoltotyön korvaamisesta uudella järjestelyllä; valtio-

vallan oli otettava vastuu sen aikaansaamisesta. Aikalaistekstien tarkastelu tuo näkyviin, että 1940-luvun jälkipuoliskolla esiintyi runsaasti ankaraa kunnallisen huoltotoiminnan kritiikkiä (Rauhala 1993, 62). Maaherrana, Helsingin kaupungin huoltotoimiston pitkäaikaisena johtajana sekä sosiaaliministerinä toiminut Bruno Sarlin oli jo ennen Leinon radiopuhetta kiteyttänyt uudistustarpeet ja todennut niiden vaativan valtiollisia toimenpiteitä (Sarlin 1944). Hän arvosteli kovin sanoin paikallista luottamusmiestoimintaa vaatien sen korvaamista koulutetulla huoltovirkkailijakunnalla mm. sen vuoksi, että toiminta siten saataisiin kustannuksiltaan edullisemmaksi. Sarlin nosti näin esiin professionalistisen ohjauksen tarpeen ja esitti sille taloudellisen perustelun.

Vuonna 1945 valtioneuvosto asetti kaksi komiteaa, joiden tuottamiin aineistoihin kiteytyy valtiojohtoisen sosiaalipoliittikan läpimurto, samoin kuin sen kokonaisvaltaisen suunnittelun alku. Sosiaalivakuutuskomitean tehtäväksi tuli laatia ehdotus kansaneläkelain uudistamiseksi sekä ehdotukset sairaus- ja työttömyysvakuutuslaeiksi (KM 1954: 8, 1–5). Komitean työn tuloksena muodostuneiden lakiehdotusten säätäminen laventui tulevien vuosikymmenten asiaksi (Mannio 1967, 128–148). Niistä käytiin runsaasti määritelmällisiä ja poliittisia kiistoja, joiden eräitä keskeisiä painotuksia Jyrki Smolander (2000, 81–98) on koonnut tutkimukseensa kokoomuksen hyvinvointipoliittisesta linjasta. Kokoomus johdonmukaisesti ja ohjelmallisesti vastusti valtiojohtoisuuden lisäämistä sosiaalipoliittisissa ratkaisuisa ja ajoi länsisaksalaista sosiaalivakuutuksen mallia, jossa valtion osuus olisi mahdollisimman vähäinen (Smolander 2000, 87–89). Punamulta ajoi valtiojohtoista sosiaaliturvapoliittikkaa ja myös toteutti sitä hallitusyhteistyöllään.

Toisen komitean eli Huolto-ohjelmakomitean⁵

⁴Nimimerkki M. Lausan (oik. FM Lauri Mikael Sainio) ”Mihin menet, Suomen kansa?” vuodelta 1942 mainitaan useissa yhteyksissä tärkeäksi 1940-luvun sosiaalipoliittiseksi ohjelmaksi. Siinä esitetyistä mm. perhe-, asutus-, asunto- ja koulutuspoliittisista ehdotuksista useita toteutettiin vuosikymmenen lopulla, ilmeisesti kuitenkin ilman yhteyttä kyseiseen ohjelmaan, kuten Olavi Haimi (2000, 103–104) päättelee (vrt. Siipi 1967, 136–137; Eräsaari & Rahkonen 1975, 46). Lausan laajasta ohjelmasta (386 sivua) otettiin viisi painosta, ja se oli aikansa sosiaalipoliittinen bestseller-pamfletti. Lausan populistinen tyyli tekee kirjan nykylukijan silmissä lähinnä huvittavaksi.

⁵Komitean puheenjohtajaksi nimettiin hallitusneuvos Aarne Tarasti ja hänen lisäksi kymmenen muuta jäsentä, joista yksi oli nainen (Margit Törnudd). Komitean sihteerinä toimi Georg Gauffin. Komitea piti 178 kokousta ja kuuli 39:ää asiantuntijaa, heidän joukossaan työntekijä- ja työnantajajärjestöjen, maataloustuottajien ja kuntien edustajia. Yhtenä asiantuntijana komitea kuuli Heikki Warista. (KM 1949: 7, 3–4.) Komitean jäsen V. J. Sukselainen jätti ainoana mietintöön erivän mielipiteensä (KM 1949: 7, 124). Hän vastusti perhekustannusten tasausjärjestelmien sijoittamista sosiaalihuollon yhteyteen, sillä hänen mielestään huoltoasiat ja perheasiat eivät kuuluneet yhteen.

(KM 1949: 7) merkitys on arvioni mukaan ensisijaisesti siinä, että sen mietinnössä tiivistettiin valtion sosiaalipoliittisen toimijuuden pääargumentit (Rauhala 1993). Komitean toimintaa ohjasi näkemys, jonka mukaan kunta huollon vastuullisena järjestäjänä ja kustantajana oli lopullisesti väistymässä valtion tieltä (Rauhala 1993, 7–8). Väitteensä perustelemiseksi ja oikeuttamiseksi komitea näki paljon vaivaa ja esitti suuren joukon hallintoa koskevia ehdotuksia, joille koko mietinnön sivumäärästäkin omistettiin kaksi kolmannesta. Sen esitysten perusteella säädettiin laki sosiaalihuollon hallinnosta (L 34/50). Siinä määriteltiin valtion, käytännössä sosiaaliministeriön, tehtäväksi seurata ja ohjata kaikkea kunnallista ja vapaaehtoistakin huoltotoimintaa. Komitea ehdotti myös uuden huoltoapulain säätämistä, jonka valmistelu lykkääntyi; se säädettiin vasta vuonna 1956 (L 116/56).

Kaikkien esittämiensä tehtävien toteuttamisen edellytyksenä Huolto-ohjelmakomitea piti valtiollisen ohjauksen, rahoituksen, keskusjohtoisuuden ja virkamiehisyuden käyttöönottoa sosiaalihuollossa tai, kuten asian voi ymmärtää, kunnallisessa sosiaalitoimessa, liitettiin tähän myös uudet perhepoliittiset toimenpiteet. Huollon asiakkaiden etu, jollaiseksi määriteltiin kansalaisten tasavertainen kohtelu, nähtiin valtion ja kuntien edun kanssa yhdenmukaiseksi (KM 1949: 7, 115–116). Komitean kannanottoja voi tulkita siten, että se katsoi köyhäinhoidon kauden päättyneeksi; käytännössä näin ei ollut tapahtunut, kuten 1960-luvun kriitikot sittemmin tulivat osoittamaan. Sotienjälkeiset yhteiskunnalliset olosuhteet kuitenkin edellyttivät uudentyypistä sosiaalitoimintaa. Sen tarkoituksena ja tehtäväksi komitea mielsi kansalaisten normaliteetin vahvistamisen aikaisemman poikkeavuuden kontrollin sijasta. Sosiaaliturvapoliittikan kohderyhmäksi ei

enää määritelty epämääräistä köyhien joukkoa tai pelkästään työväestöä, vaan kaikki kansalaiset.⁶ Myös Heikki Waris oli ilmaissut universaalien sosiaalipoliittikan tavoitteen virkaanastujaisesityksessään vuonna 1948 (Waris 1948).

Jorma Kalela (1993, 79) on arvioinut, että 1940-luvun yhteiskuntapoliittisilla linjavedoilla oli vähäinen merkitys sen vuoksi, että ne eivät muuntuneet konkreettiseksi toiminnaksi, joka olisi johtanut muutoksiin sosiaalipoliittisissa käytännöissä. Kalelan arviota voi kritisoida, toteutettiinhan 1940-luvulla useita lainsäädännöllisiä uudistuksia, kuten perhekustannusten tasaus sekä invalidihuoltoon ja asumiseen liittyviä uudistuksia, joilla tuli olemaan kauaskantoinen vaikutus (Alestalo & Uusitalo 1986, 259–263). Ihmeteltävää sen sijaan on siinä, että vilkkaana alkanut sosiaalipoliittinen uudistustyö pysähtyi 1950-luvulla. Talouden kasvusta huolimatta uudistukset rajoittuivat lähinnä hallinnollisten menettelyiden uusimiseen. Matti Alestalo ja Hannu Uusitalo (1986, 264) ovat luonnehtineet 1950-luvun hyvinvointivaltiollista kehitystä suhteellisen stagnaation kaudeksi. Jorma Kalela (1986, 60) on todennut, että suomalaisessa yhteiskunnassa vallinneet vastakohtaisuudet sekä selittivät että lujittivat vuosina 1948–1950 tapahtunutta poliittista käännettä; Suomessa palattiin vanhaan siinä, missä muualla läntisessä Euroopassa lähdettiin rakentamaan uudenlaista yhteiskuntaa. Kalelan mukaan Suomessa oikeisto pyrki hankkimaan takaisin sodan jälkeen menettämiään asemia ja työväenliikkeen yritykset jatkaa uudistamista tyrehtyivät sen kyvyttömyyteen vapautua menneisyyden kahleista.

NELJÄS VALTIOLLISTAMISEN VAIHE: KAIKKI VALTA VALTIOON

1960-lukua koskevat yhteiskuntapoliittiset analyytit tekevät näkyväksi kulttuurisen ja poliittisen kääntein, jolla vanhasta Suomesta siirryttiin rajuilla periaatteellisilla ja vähitellen käytännöiksi muuntuneilla reformeilla uuteen Suomeen. Kyseisen siirtymän tuloksena ja samalla sen agenttina on suomalainen hyvinvointivaltio, jonka muodostumista yhteiskuntatutkimuksessa useimmiten selitetään rakenteellispoliittisena ilmiönä. Valtiollisia instituutioita ja käytäntöjä ryhdyttiin muuttamaan aikakauden yhteiskuntapoliittisia haasteita vastaaviksi. Se, että valtiosta tuli so-

⁶Veikko Piirainen (1974, 299–324) on laajasti esitellyt ja arvioinut Huolto-ohjelmakomitean mietintöä. Piirainen piti komitean työskentelyä jälkijättöisenä, koska lakiuudistuksia oli tullut ja tuli enemmän kuin komitea ehti havaitakaan. Piiraisen tulkinta eroaa omastani, jonka mukaan komitean tekemä periaatteellinen linjaus valtiojohtoisesta paikallisesta sosiaalitoimesta on merkitykseltään keskeisempi kuin ajankohtaisten lakiuudistusten aikaansaaminen tai komitean suhde niihin. Korostan, että Piiraisen verrattuna minulla on käsitykseni muodostamiseen käytettävissä yli 25 vuotta enemmän ajallista etäisyyttä ja sen kulessa tehtyjä hyvinvointivaltioanalyyssejä.

siaaliliberalismin ja sosiaaliradikalismien aatteiden mukaisia muutoksia toteuttava väline, näyttää sosiaalipolitiikasta katsottuna johdonmukaiselta reformiketjussa, joka aloitettiin jo suomalaiskansallisessa liikkeessä. 1960-luvulla hyvinvointijärjestelmäksi ”valittiin” institutionaalinen malli, jossa valtion rooli on keskeinen (Alestalo & Uusitalo 1986). Tulopolitiikan avulla sosiaali(turva)politiikka integroitiin osaksi palkkapolitiikkaa, kun sosiaalipaketeista tuli tulopoliittisten sopimusten toinen puolisko varsinaisen sopimusosan ohella. Vaikka hallitus ei muodollisesti ole ollut sopimusten allekirjoittajana, sosiaalipaketissa on sovittu valtiovallalle kuuluvista velvoitteista, joihin hallitus on viitannut antaessaan esityksiä eduskunnalle (Kyntäjä 1993, 133–134).

1960-luvun puolivälissä eli hieman ennen radikaalin yhteiskuntapoliittisen keskustelun alkamista oli toteutettu valtionhallinnon muutos, joka jälkikästellessä näyttää kuin valmiiksi kateulta pöydältä, johon 1960-luvun uudistajat saattoivat rientää tuoreine aatteellisine eväineen. Valtioneuvoston yleisistuntoa ja ministeriöitä koskevalla delegointiuudistuksella päätösvaltaa siirrettiin ministereiltä virkamiehille, ja hallinnon uusien tehtävien ohjaus keskitettiin ministeriöihin, joita ryhdyttiin kehittämään hallinnonalansa yhteiskuntapolitiikkaa johtaviksi yksiköiksi. Tämä tarkoitti, että valtion roolin vahvistamiselle tuli huomattavasti lisää tilaa, kun ajettiin hallinnonalaan kuuluvien asioiden uudistuksia. Toimintaan tuli suunnitelmallisuutta, ja uusien järjestelmien perustaminen tuli mahdolliseksi, yhtenä esimerkkinä sellaisesta vuonna 1968 aloittanut sosiaalihalitus. (Tiihonen & Tiihonen 1984, 198–200.) Kaikkiaan 1960- ja 1970-luvun taitteessa perustettiin kahdeksan uutta keskusvirastoa (Pulma 1996, 23). Vaikka 1960-luvun radikalismia voidaan pitää sosiaalipoliittisten reformien moottorina, niiden toteuttamisen ja juurruttamisen kannalta keskeisempää on valtiokeskeisen suunnitteluparadigman läpimurto suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa.

Valtion merkityksen kasvua tuki politiikalle myönteinen ilmapiiri, joka oli ominaista 1960-luvulle, ja puoluetukeakin ryhdyttiin maksamaan vuonna 1967 (Tiihonen & Tiihonen 1984, 198–200). Matti Heikkilä (2001, henkilökohtainen tiedonanto) on 1960-luvulla ideoituja reformeja toteuttaneena virkamiehenä ja aikalaismuistelijana⁷ ollut sitä mieltä, että 1960-luvun lopulla perustetuista keskusvirastoista muodostui kun-

tien tieto- ja taitopotentiaaliin nähden lähes ylivahva voimavara valtion ohjauksen tueksi, mikä tietenkin loi jännitteitä toimijoiden suhteisiin. Niitä oli paikallistasolla omastakin takaa jo pidemmältä ajalta. Vuoden 1950 laki sosiaalihuollon hallinnosta (L 34/50) edellytti huoltotoimen virkamiehistämistä ja ammatillistamista, joka kuitenkin tapahtui hitaasti. Sosiaalihuollon hallintokomitea kiinnitti mietinnössään (KM 1965: B 76, 4–5) huomiota kuntien sosiaalihuollon työntekijöiden vähäiseen määrään ja ammattitaidon puutteellisuuteen. Monessa kunnassa ei ollut lainkaan palkattuja työntekijöitä, vaan tehtävät olivat kokonaan luottamusmiesten varassa. 1960-luvun keskusteluissa luottamusmiehisyyttä nähtiin sekä kehityksen jarruna että huoltotoimen jälkeensä jääneisyyden aiheuttajana; ratkaisuja etsittiin valtion ohjaamien virkamiesten toiminnan vahvistamisesta, ei niinkään kansalaisten tarpeille sensitiivisten ammatillisten käytäntöjen kehittämisestä (Pulma 1996, 23–24; Satka 1995, passim).

Uudistusmieliset sosiaalipoliittiset keskustelut 1960-luvulla kumpusivat kahdesta lähteestä. Toinen niistä oli lisääntynyt tieto ja tietoisuus suomalaisessa yhteiskunnassa vallinneesta suuresta eriarvoisuudesta, jota havaittiin mm. tulojen, koulutuksen, asuinpaikkakunnan, sukupuolen, toimintakykyisyyden ja iän mukaan siitkin huolimatta, että kansantulon mukaan Suomi 1960-luvun lopulla lukeutui maailman 15 rikkaimman valtion joukkoon (KM 1971: A 25, 15). Toinen, edellistä keskeisempi varsinaisten reformien kannalta, oli sosiaaliturvapolitiikan jälkeensä jääneisyys, josta YK oli huomauttanut Suomelle vuonna 1967. Pekka Kuusi (1961) oli jo aikaisemmin tuonut asian esiin empiirisen näytön avulla. 1960-luvun jälkipuoliskolla ei oikeastaan enää ollut muuta mahdollisuutta kuin ryhtyä uudistuksiin, joita tuossa vaiheessa tuki koko poliittinen kenttä. Suoranaisiksi kipupisteiksi ja kaikissa virallisissa dokumenteissa suorasti tai epäsuorasti esiintyviksi asioiksi nousivat huoltoapukäytännön jäl-

⁷Stakesin ylijohtaja VTT Matti Heikkilä tuli 24-vuotiaana valtiotieteen maisterina lääkintöhallitukseen suunnittelijaksi lokakuussa 1971, ja vuonna 1972 hänet nimitettiin sosiaalihuollon huumausainasioiden ylitarkastajaksi. Hän siis tuli sosiaalihuollon valtiolliseen ytimeen vaiheessa, jossa 1960-luvun keskeiset sosiaalipoliittiset keskustelut oli kirjattu Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön (KM 1971: A 25) ja esitettyjen reformien toteuttaminen alkoi.

keenjääneisyys viimesijaisena toimeentulotukena, minimitoimeentulojärjestelmän puute ja kansalaisten, erityisesti vammaisten ja mielenterveysongelmaisten ihmisten, perusoikeuksissa vallinneet puutteellisuudet. Mainitut kysymykset itse asiassa kokosivat ympärilleen koko yhteiskuntapolitiikan perusteita ja oikeutusta koskeneen aikalaiskeskustelun (sen yksityiskohdista esim. Rauhala 1996, 126–184).

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö (1971: A 25) on 1960-luvun jälkipuoliskolla virinneen sosiaalipoliittisen viralliskeskustelun näkyvin tulkki, ja siihen liitetty yhteenveto lausunnoista (KM 1971: A 25, Liite 4) muodostaa poikkeuksellisen arvokkaan aikalaisaineiston.⁸ Raija Julkunen (1994, 186) on määritellyt mietinnön dokumentiksi modernisaatioharppauksen ja protestisyklin yhteenkietoutuneisuudesta. Mietintö sai osakseen yhteiskuntatieteellistä aikalaiskritiikkiä (Eriksson & al. 1969; Haavio 1969), joka toimii jälkikatsannosta myös lähdekritiikkinä. Vaikka mietintö on virallisten sosiaalipoliittisten aineistojen joukossa aintulaatuinen, se ei kuitenkaan ole ainoa 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun keskustelua tallentava asiakirja. Samoja tematisointeja ja painotuksia esiintyi laajalti sekä virkamiesten että kansalaisliikkeiden puheissa (esim. Puro 1973; Eriksson 1967).

Sosiaalihuollon periaatekomitea ilmaisi yksiselitteisen epäluottamuksensa kunnallista luottamusjärjestelmää kohtaan eli saman seikan, jonka Huolto-ohjelmakomitea oli tuonut esiin parikymmentä vuotta aikaisemmin todetessaan, että huoltotyöhön kulkeutuneet vanhentuneet köyhäinhoidon menetelmät saattoivat olla haittana lastensuojelun ja perheasioiden kehittämiseksi (KM 1949: 7, 83–84, 114). 1960-luvun uudistajat arvostelivat kunnallista luottamusjärjestelmää vanhanaikaisesta toimintatavasta. Silmä viitattiin siihen, että kunnissa sosiaaliasioita hoitivat ulkopuoliset maallikot, joiden toiminta apua tarvitsevia kansalaisia kohtaan saattoi olla leimaavaa ja tuomitsevaa (KM 1971: A 25, 36–37, 49–50). Vain valtion väliintulo ja toiminnan ammatillistaminen saattaisivat tilanteen uudenaikaisia vaatimuksia vastaavaksi.⁹ Yleisemmällä tasolla kyseinen debatti on kiteytettävissä siten, että 1960-luvun uudistajat tulkitsivat *valtion*

välineeksi, jolla yksilön ja yhteiskunnan intressit voitiin sovittaa yhteen. Poliittisessa kentässä käsitys jaettiin vastaansanomattomasti ja, kuten Jyrki Smolander (2000) on äskettäin empiirisesti osoittanut, myös kokoomus taipui 1970-luvun alussa kyseiselle kannalle. Poliittisten päättäjien argumentaatio näytti siis kulkevan siten, että sosiaalihuollon asiakkaista riittävän etäällä oleva valtio (keskusvalta) edisti neutraalisuutta ja professionaalisuutta. Niitä vastassa olivat paikallisen tason maallikkoasiantuntemus, vanhat arvot ja paikallisyhteisön luottamusmiesten harjoittama kontrolli (jonka harjoittaminen heille oli vaaleilla suotukin). Tässä tulee jälleen esiin yksi valtion ja kunnan keskinäisen suhteen jännittepiste.

Olisi erikoista, jos 1970-luvun alkupuolen yhteiskuntapoliittisia keskusteluja tutkiva ei törmäisi aineistoon, josta näkyy tuolloisen tasavallan presidentin Urho Kekkosen sotkeutuminen aikalaisdebattiin. Keskustellessaan ylipormestari Lauri Ahon kanssa kuntien tulevaisuudesta Suomen Kaupunkiliiton 60-vuotisjuhlien merkeissä Kekkonen otti kantaa valtion ja kuntien suhteeseen; keskustelu on julkaistu Suomen Kunnallislehdesä vuonna 1972 (Aho 1972). Vaikka varsinaisena aiheena ei ollut sosiaalipoliittikka, Kekkonen heti avausreplikiissään otti esille sosiaaliset kysymykset ja niiden kautta ilmaisi näkemyksensä valtion ja kunnan suhteen laadusta (Aho 1972, 15): ”– Jos aiotaan pitää huolta siitä, että jonkinlainen samanarvoisuus esim. niitten palvelusten suhteen, joita kunta kansalaisilleen antaa, voidaan säilyttää, niin ei se muuten voi tapahtua kuin että valtio varsin yksityiskohtaisesti määrää, mitä kuntien sanokaamme nyt sosiaalisissa kysymyksissä on tehtävä. [– –] Jos aiotaan saada aikaan tasa-arvoisuutta eri puolilla maata ja erilaisissa kunnissa elävien ihmisten kesken, niin se vaatii valtion antamia ohjeita, miten kuntien tulee menetellä.” Täsmennykseksi ohjeiden laadusta Kekkonen totesi: ”– Mutta kehitys on mennyt niin voimakkaasti eteenpäin, että jos ihmisten eriarvoisuutta

⁹On aiheellista tuoda esiin, että Marraskuun liike vastusti komitean esitystä paikallisten luottamusmiesten vallan kaventamisesta, vaikka totesikin, että pienissä kunnissa huoltotietojen luottamuksellisuus saattoi kärsiä lautakuntien käsittelyssä. Marraskuun liike piti ammattilaisten toiminnan mahdollisena seurauksena jäykkää, uudistumiskyvyttöä byrokratiaa. Liikkeen mielestä jäsenillä tulisi olla oikeus perehtyä yksilökohtaisiin tietoihin. (Eriksson & al. 1969, 96.)

⁸Olen analysoinut mietintöä yksityiskohtaisesti aikaisemmassa tutkimuksessani (Rauhala 1996, 135–152).

halutaan poistaa, niin kunnallishallinnon piirissä se voi tapahtua ainoastaan valtiovallan yksityiskohtaisten ohjeitten avulla. Valtiolle siirtyy silloin myös velvollisuus huolehtia siitä, että nämä yksityiskohtaiset ohjeet voidaan toteuttaa kaikissa kunnissa, ennen kaikkea köyhimmissä.” Suorat sitaattit Kekkosen puheesta eivät tarvitse erityistä analyysia tiivistääkseen 1970-luvun alussa vallinneen valtiollisen keskittämisen hengen: kuntien sopi odottaa valtiolta niin määräyksiä kuin resurssiejakin niiden toimeenpanemiseksi.

Kuntien erilaisuus tulkittiin 1960- ja 1970-luvun keskusteluissa aikaisempien vuosikymmenten tapaan ongelmaksi, jota piti ratkoa valtion ohjaus- ja resurssivallalla. Teppo Kröger (1995) on vivahteikkaassa case-analyysissään maaseutupaikkakunnan päivähoiton kehittymisestä tuonut esiin, miten voimakasta oli valtion puuttuminen kunnallisen tason asioihin. Naisten sitkeä paikallisten olojen tuntemukseen nojautunut toiminta ei kyennyt saamaan läpimurtoja hoidon järjestämiseksi, vaan vasta valtio rahoituksen takaajana kypsytti paikalliset kunnallispoliittikot myötämielisiksi lasten päivähoiton järjestämiselle, josta oli säädetty valtiollisella tasolla. Krögerin analyysi antaa empiiristä tukea näkemykselle, jonka mukaan valtio on käyttänyt sosiaalipoliittikkaa välineenä suomalaisen yhteiskunnan modernisomisessa varsinkin maaseudulla.

Sosiaalipoliitikassa(kin) valtiollista ohjausta ryhdyttiin 1960-luvulla toteuttamaan sektorisuunnittelun avulla. Olavi Haimi (2000, 171) toteaa, että suomalaista hyvinvointivaltiota alettiin toteuttaa kuntien välityksellä, kuten edellä esitelty Krögerin analyysi osoittaa. Haimin sanavalinta on tärkeä, vaikka en tiedäkään, onko se tarkoituksellinen: kuntien *välityksellä*, ei siis avulla tai yhteistyössä niiden kanssa. Valtio lisäsi kuntien velvollisuuksia ja samalla johti ja ohjasi niiden toimintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäinen suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä sinetöitiin lailla 1980-luvun alussa (Valtionosuuksien tasaamisen vaikutukset, VALTAVA, 1984). Olavi Haimi (2000, 169–178) erittelee kyseisen uudistuksen etenemistä ja sisältöjä ja toteaa, että uudistus tiukensi valtion vaikutusta kunnissa. Se tarkoitti kuntien ja kuntainliittojen pakottamista ohjaamaan varoja sosiaali- ja terveydenhuoltoon entistä enemmän valtion määräysten mukaan. Siten kuntasuunnittelu sidottiin valtion ohjaamis- ja johtamisjärjestelmään. Kyseinen menettely tarkoitti tietenkin myös valtion varojen ohjaamista kyseisiin

toimintoihin, mikä ilmaistiin 1980-luvulla hallitusohjelmatasollakin, kun sosiaali- ja terveyskysymysten kohdalla käytettiin muotoiluja ”parannetaan, korjataan, laajennetaan, lisätään”.¹⁰

1980-luvun jälkipuoliskolla sektorisuunnittelua ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua kritisoitiin voimakkaasti. Näin myös perustason työntekijöiden keskuudessa, kuten Teppo Kröger (1997, 9) osuvasti kuvaa omaa toimintaansa pienen kunnan toimistotyöntekijänä; lääninhallituksen kahdesti palauttama valtionosuusselvitys sai kolmantena versiona lähtiessään allekirjoitukseen maininnan ”rakkaudella”. Kuntien keskusjärjestöt alkoivat vaatia valtionosuiden käyttöä koskevan päätösvallan siirtämistä kunnille, ja se toteutui 1990-luvulle tultaessa (Haimi 2000, 177–178). Kauko Sipponen (2000, 179–185) on esittänyt, että 1990-luvulla voimaan tullut kuntalaki selkiytti kunnan asemaa julkishallinnon työnjaossa ja merkitsi kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantumista. Samassa yhteydessä hän on kuitenkin nostanut esiin valtionosuuksien vähenemisen ja sen muodostaman uhkan kunnallisille palveluille. Sipponen kysyykin, olisiko joitakin osin aiheellista palata korvamerkintöihin, ja pitää oikeutettuna valtion viranomaisten harjoittamaa kuntien palveluiden seuranta.

Vaikka sosiaalipoliittinen uudistusmielisyys oli suurta ja jokseenkin jakamatonta 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa, kovin mullistavia ja nopeita keinoja konkreettisiin uudistuksiin ja toimintakäytäntöjen korjaamiseen ei ollut. Sitä osoittaa mm. viive, jolla sosiaalihuollon periaatekomi-

¹⁰Pääministeri Mauno Koiviston 2. hallituksen ohjelma 26.5.1979; pääministeri Kalevi Sorsan 3. hallituksen ohjelma 19.2.1982; pääministeri Kalevi Sorsan 4. hallituksen ohjelma Virallisessa lehdessä 6.5.1983; pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma Virallisen lehden numerossa 50, 1987.

Matti Heikkilä (2001, henkilökohtainen tiedonanto) on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen tapauksessa kansanedustajat usein ovat istuneet ja istuvat myös kunnallisvaltuustoissa, joten valtion ja kunnan välimatka ei välttämättä ole ollut suuri (myös Pulma 1996, 9). On mahdollista väittää, että eduskunnan päättäjät 1960-luvullakin tekivät ”aidosti” päätöksiä kansalaisten ja kuntalaisten parhaaksi. Jos raha olisi ainoa mitti, väite olisi huomattavan pitävä, sillä valtion rahoitusta ohjautui kuntien joihinkin hyvinvointitoimintoihin parhaimmillaan jopa 80 % kustannuksista. Tässä suhteessa 1990-luvun valtionosuus uudistus on merkinnyt dramaattista muutosta.

teen vuonna 1971 esittämät ajatukset muuntuivat lainsäädännöksi (Sosiaalihuoltolaki 710/82) ja sittemmin 1980-luvulla uusiksi toimintatavoiksi. Uudistamisen hidastajana oli ennestään koko vuosisadan ajan pirstaloitunut ja koordinoimattomasti rakennettu sosiaaliturvan säännöstö, joka Veikko Piiraisen (1974, 336) arvion mukaan alkoi luoda sosiaalista turvattomuutta turvallisuuden asemesta: ”Ihmisen oli vaikea löytää tarvitsemaansa turvaa lakien ja toimeenpanijain viidakosta”. Matti Heikkilä (1993, 120) on arvioinut uudistajien ajatusten hitaan siirtymisen sosiaalitoimen kenttävään piiriin olevan sidoksissa siihen, että sosiaalihuollon periaatekomiteaa pidettiin radikaalina. Kenttä torjui sen voimakkaan defensiivisesti, koska koki tulleen leimatuksi pakkoauttajiksi. Heikkilä epäilee kyseisen luurangon kolisseen kaapissa vielä 1980-luvun lopullakin. On pääteltävissä, että 1960-luvun uudistajat eivät ottaneet huomioon sosiaalialan toimijakenttää siinä määrin kuin olisi kenties ollut tarpeen uudistusten oikeuttamiseksi.

1960-luvun sosiaaliliberaalit ja -radikaalit toimijat asettivat keskeiseksi tavoitteeksi absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden kitkemisen suomalaisesta yhteiskunnasta. Tätä tehtävää alueelliseen ja sosiaaliseen tasaamiseen tähtäävällä valtiollisella hyvinvointipolitiikalla ryhdyttiin toteuttamaan. Makrotasolla on nähtävissä tulonsiirtojen kasvu, palvelujärjestelmän laajentuminen ja sen kattavuuden parantuminen (esim. Alestalo & Uusitalo 1986), samoin kuin absoluuttisen köyhyyden vähentyminen 1970-luvulta alkaen (Heikkilä 1992, 498). Huono-osaisuus ei kuitenkaan hävinnyt, vaan se on muuntunut monisärmäisemmäksi vanhanmuotoiseen aineelliseen köyhyyteen verrattuna – seikka, jota tutkijat ovat pitäneet silmällä hyvinvointivaltion voimakkaan rakentamisen kaudellakin (Sipilä 1985, 72–88; Lehto 1988; Heikkilä 1990). Suomen 1990-luvun alun lama ja sen pitkä varjo ovat tuoneet näkyviin jopa perinteisen köyhyyden kasvot leipäjonoineen samalla, kun perusturvan riittämättömyys on noussut sosiaalipoliittiseen keskusteluun (Heikkilä & Karjalainen 2000; Uusitalo 2001). Tätä kirjoittaessani keväällä 2001 keskustelu köyhyydestä ja sen torjumisesta on päivittäin niin valtakunnan politiikan asialistalla kuin tiedotusvälineissäkin.

Olen edellä tulkinnut 1960-luvulla käynnistynyttä kunnallisen sosiaalitoimen ja valtion suhdetta kahden prosessin kautta. Suomalaisen yh-

teiskunnan voimakas ja moniin maihin verrattuna viivästynyt modernisaatioharppaus 1960- ja 1970-luvun taitteessa sai keskeisen käyttövoimansa yhteiskuntapolitiikan radikaalista arvostelusta, jota vasemmisto johti, mutta jota tukivat myös oikeiston sisällä olevat uudistuspyrkimykset (esim. Smolander 2000). Toinen prosessi, joka kietoutui edellä mainittuun, oli valtiollisen keskittämisen ja suunnittelujärjestelmän yleinen vahvistaminen, joka puolestaan oli korkeimman valtiojohtonkin julkilausuma tavoite. On vaikea sanoa, miten kyseiset kaksi prosessia ruokkivat toisiaan valtion ja kunnan sosiaalipoliittisessa suhteen muotoutumisessa: mikä siinä on ollut sosiaalipolitiikkaspesifistä, mikä laajempaa julkisen vallan kehittymistä (Pulma 1996). Viimeistään 1990-luvun kehitys on korostanut mainitun kysymyksen monimutkaisuutta.

1990-LUKU: VALTION JA KUNNAN SUHTEEN SELKIYTTÄMISTÄ VAI VASTUIDEN SIIRTELYÄ?

Suomessa harjoitettu hyvinvointipolitiikka on ollut massiivista ja on rakenteellisella makrotasolla osoittautunut 1960-luvulla asetettuja tavoitteita vastaavaksi ja tarkoituksenmukaisesti toimineeksi (esim. Alestalo & Uusitalo 1986; Rauhala 1996; Kautto ym. 1999). Suomen hyvinvointijärjestelmän on arvioitu merkittävästi estäneen 1990-luvun alun laman vaikutuksia väestön toimeentuloon (Heikkilä & Uusitalo 1997). Vastaansanomaton kuitenkin on, että hyvinvointipolitiikan peruslinjassa jotain on mennyt sijoittaan 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Jo mainitun näkyvän köyhyyden esiinnousta ja karttuvasta havainnot hyvinvoinnin alueellisesti epätasaisesta jakautumisesta kielivät katkeamasta sosiaalisen ja alueellisen tasaamisen toimenpiteissä (Heikkilä & Karjalainen 2000; Kainulainen & al. 2001).

On perusteltua olettaa, että sosiaalipolitiikka on uuden syklin kynnyksellä, jollei jo sellaisessa: aikaisempi tasaamisen tavoite on heikentynyt ja tuloerot, joiden vähentämistä pidettiin 1960-luvun sosiaalireformismissa keskeisenä tavoitteena, ovat alkaneet kasvaa 1990-luvun laman jälkeen (Riihelä & Sullström 2001). On kuitenkin ennen aikaista lyödä lukkoon arvioita siitä, miten perustava laadullinen muutos sosiaalipolitiikassa tulee tapahtumaan 1990-luvun alun laman seurauksena. Alustavasti näyttää siltä, että kyseessä on paikoilleen jääminen aikaisemman reformi-

optimismin ja edistysshakuisuuden sijasta. Murroksen analyttiseen ymmärtämiseen tarvitaan ajallista etäisyyttä, jota ei vielä ole. Kun 1960-luvun uudistajat tulkitsivat sosiaalipolitiikan tulevaisuusinvestointina, 1990-luvun keskustelijat ovat virittäneet teemansa kustannustaakan näkökulmasta, mikä näkyy mm. niissä perusteluissa, joilla ehkäisevä sosiaalipolitiikka on nostettu tavoiteltavaksi strategiaksi (Rauhala 1998). Uusi ja arvaamaton haastaja 1960-luvulla ideoidulle hyvinvointipolitiikalle tulee sosiaalisesti kestävä kehityksen suunnasta ja siihen liittyvästä sukupolvisopimuksesta.

Kunnat alkoivat korkeasuhdanteen aikana 1980-luvun jälkipuoliskolla ajaa valtionosuus uudistusta, jolla ne halusivat saada valtionosuudet yleisperusteisina eli könttäsümmanä käyttöönsä lisätäkseen harkintavaltaansa varojen käytössä. Uudistuksen keskeinen agentti, kunnalliset keskusjärjestöt¹¹ (vuodesta 1993 alkaen yhdistyneinä Suomen Kuntaliitoksi), esitti uudistuksen perusteluksi pyrkimyksen tehokkuuteen. Aikaisemman kustannusperusteisen järjestelmän oli katsottu antavan mahdollisuuden tuhlaamiseen. Kansallisesta tilanteesta nousevan perustelun ohella hankkeelle tuli tällä kertaa tukea myös selkeästi osoitettavasta kansainvälisestä vaikutteesta¹², kun Suomi ratifioi Euroopan neuvoston jäsenmaiden vuonna 1985 allekirjoittaman Eu-

¹¹On hyvä havaita tässä kohden Olavi Haimin (2000, 217) huomautus siitä, että kuntien keskusjärjestöt ovat kuntainstituutioiden, eivät kuntalaisten, edunvalvoja. Kansalaiset kuntalaisinakin saavat oikeutensa ja velvollisuutensa edelleen valtiosta.

¹²Suomen sosiaalipoliittiset uudistuskauDET voidaan yleisellä tasolla sitoa kansainvälisessä keskustelussa ja muissa Pohjoismaissa samoihin aikoihin ilmenneisiin tendensseihin, mutta suoria mainintoja omaksutuista vaikutteista tai yksityiskohtaisia vaikuttimia ei virallisia kirjoista juuri löydy. Kansallisaate viritti kaikkialla Euroopassa sosiaalireformismia 1800-luvun lopulla, samoin kuin väestöpoliittiset intressit saivat aikaan reformipyrkimyksiä 1930-luvulla. Sotien jälkeen kaikissa maissa tuli päiväjärjestykseen sodan kärsimysten korvaaminen väestölle ja työvoiman saaminen jaloilleen, ja kumpaankin tehtävään tarvittiin sosiaalipolitiikkaa. 1960-luvun radikaalisoituminen ja sen yhteiskuntapoliittiset tavoitteet pyyhkäisivät koko Euroopan yli. 1990-luvulla uusliberalistiset talouskeskustelut ovat dominoineet myös sosiaalipolitiikkaa. Suomalaiseen sosiaalipoliittiseen kirjallisuuteen tarvittaisiin rovea empiirinen tutkimus ulkomaisista vaikutteista ja vaikuttimista, joita on otettu tai jätetty ottamatta huomioon Suomen sosiaalipolitiikassa.

roopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Siihen on sisällytetty yhdeksi periaatteeksi valtion korvamerkitsemätön rahoitus (general grants) alueilleen. (Haimi 2000, 217, 222.) Valtionhallinnossa uudistus sai tukea valtiovarainministeriöstä ja sisäasiainministeriöstä, kun sen sijaan opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö esittivät huomattavia varauksia sen toteuttamiseen (Haimi 2001, 169–246).

Valtionosuus uudistuksen läpivienti oli värikäs ja saattaa antaa vähemmän imartelevan kuvan eri toimijoiden, myös poliitikkojen, intresseistä, logiikasta ja asiantuntemuksesta, kuten Olavi Haimi (2000, 216–224) seikkaperäisesti ja aineistolähtöisesti asiaa esittelee. Hän (Haimi 2000, 223) tekee vuonna 1993 voimaan tulleesta käytännöstä johtopäätöksen, jonka mukaan uudistus tuli kuntien ja kansalaisten kannalta huonoon aikaan ja että ”[P]uutteellisen valmistelun takia valtionosuusjärjestelmä muuttui entistä sekavammaksi, päällekkäisemmäksi ja epäoikeudenmukaisemmaksi”. Järjestelmää on yritetty korjata 1990-luvun lopulla, mitä Haimi niin ikään seikkaperäisesti esittelee (2000, 225–246). Selvää on, että valtionosuus uudistus on luonut uudentyypisen jännitteen valtion ja kuntien suhteeseen, jossa sosiaalipolitiikka ehkä on ja tulee olemaan jopa aikaisempaa korostuneempi keskinäisten kissanhännänvetojen paikka (esim. Sipponen 2000, 183–185). Kun keskusvirasto järjestelmä norminantajana on purettu, sen hallinnoimisvalta on oikeastaan palautunut eduskuntaan, mikä näkyy sosiaalipolitiikkaa koskevien lakien yksityiskohtaisuudessa (esim. laeissa toimeentulotuesta ja kuntouttavasta työtoiminnasta). Ainoastaan kansan valitsemilla edustajilla niin valtiossa kuin kunnassakin on oikeus antaa tiukkoja sitovia normeja. Muilla ei samaa valtaa ole. Matti Heikkilä (2001, henkilökohtainen tiedonanto) on nähnyt tässä sauman informaatio-ohjaukselle: se on epämääräisyydessään tarjoutunut vallankäytön muodoksi aikaisemman normihallinnon instituutioille.

Teppo Kröger (1997, 62) on päätenyt arvioon, jonka mukaan vuoden 1993 valtionosuus uudistuksella valtio luopui kuntien ohjaamisesta yhteisen palvelujärjestelmän rakentamiseen ja hyväksyi kuntakohtaisten erojen syntymisen (palveluihin). On vaikea sanoa, miten kuntien etujärjestöissä kyseistä asiaa mahdollisesti ennakoitiin. Krögerin mukaan rahoitusjärjestelmän rakenteen muutos oli valtion selvä viesti kunnille

siitä, että hyvinvointipalvelujen laajentamisen aika on ohi; uutta aikakautta sävyttää hallinnollinen lokalismi (Kröger 1997, 66). Siirtymävaiheen vaappuvaa luonnetta kuvannee hyvin se, että tilanne on synnyttänyt myös reaktionääristä keskustelua kuntaliitoksista, joidenkin toimintojen palauttamisesta keskusvallan ohjaukseen sekä korvamerkittyjen rahojen osoittamisesta eräisiin reformeihin, jollaisina voidaan mainita niinkin erilaiset kuntien vastuulle sijoitettavat toiminnot kuin kuntouttava työtoiminta ja esiopetus.

Sentralismi ja lokalismi elävät sosiaalipoliittisessa nykykeskustelussa samanaikaisesti. On mahdollista, että tämä tila jää pitkäaikaiseksi eli että kyseessä ei olisikaan tendenssi valtiollisuudesta kunnallisuuteen, vaan jatkuva poliittinen debatti valtion ja kuntien suhteen kaksisuuntaisuudesta, yksikeskuksisen sosiaalipoliittikan hajautumisesta (Lehto 1998, 131). Kuviossa ovat mukana myös kuntainliittojen purkamiseen liittyvät uudelleenjärjestelyt ja maakuntien merkityksen kasvu EU-rahastojen hyödyntäjinä. Peter Graefe (2001) on analysoinut Quebecin sosiaalishallinnon valtiollisen ja paikallisen tason keskinäisen suhteen uudistamista ja päätyttyä näkemykseen, jonka mukaan hajautettu valtio on vähintään yhtä merkityksellinen poliittisten, hallinnollisten ja taloudellisten valtakamppailujen kohde kuin keskitetty valtiokin on ollut.

KESKUSTELUA

Valtio-opillisesti modernia kansallisvaltiota tulkitaan poliittisten intressien toiminta-areenana, joka toteuttaa tarkoitustaan lainsäätämismallilla. Sen lisäksi valtio kasaa hallinnollisella toiminnalla itselleen myös *l'état, c'est moi* -tyyppistä määrittelyvaltaa. Se on tuottanut ja määritellyt itselleen instituutioita, käytäntöjä ja suhteita, jotka eivät ole suoraan johdettavissa taloudellisista tai kansalaisten intresseistä (Sipilä 1989, 96). Suomen sosiaalipoliittikan kautta katsottuna voidaan sanoa, että valtio on säädellyt kuntia toimijoina keskusjohtoisessa kokonaisuudessa, jossa valtio on antanut tasavertaisuustakeet, mutta ei ole odottanut saati suosinut paikallista aloitteellisuutta (Holmila 1997, 222). Panu Pulma (1996, 54) on todennut saman seikan siten, että viimeistään sektoroitujen valtionosuus- ja keskitettyjen suunnittelujärjestelmien myötä kunta muuttui valtion yleiseksi paikallishallinnoksi.

Suomessa valtion keskeisyys ja merkittävyys on poliittisessa kentässä laajasti jaettu selviö. Historioitsijoista Heikki Ylikangas (1990) ja Heikki Kirkinen (1990) ovat tehneet aineistolähtöisiä tulkintoja keskusjohtoisuuteen nojaavan valtion repressiivisyydestä.¹³ Hyvinvointivaltioanalyseista voidaan kuitenkin johtaa valtion luonteesta kuva, joka on vivahteikkaampi kuin kunnan ja valtion vastakkaisuus tai toisiinsa sulautuminen valtion ehdoilla.

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan läheisyys on pohjoismainen erityisyys, ja sitä selittää yhdeltä osaltaan se, että kansalaiset ovat varsinkin hyvinvointivaltioaikaudella kokeneet saaneensa ja myös saaneet oikeuksia ja etuuksia valtiollisten säädösten nojalla. ”Hyvä” valtio ei ole pelkästään ideologinen rakennelma, jollaiseksi sitä kenties on hyvinvointivaltiokritiikissä viitteellisesti koetettu määritellä, kun on korostettu muiden kuin julkishallinnollisten hyvinvointitoimijoiden arvoa. Valtion laadun määrittää lopulta se, miten avoimesti tai kätkeytyneesti poliittisia intressejä muokataan toimintapolitiikaksi ja millaista valtaa, näkyvää vai verhottua, valtiossa käytetään (Simpura 1998). Kuten monet tutkijat ovat huomauttaneet, valtio on Suomessa ollut pikemminkin köyhän puolella kuin häntä vastaan siinä moraalisen säätelyn kehässä, jota paikallinen yhteisö, käytännössä kunta, on pyörittänyt. Sosiaalipoliittista valtaansa kuntiin päin vahvistaessaan valtio on pitänyt myös resurssit samassa yhteydessä 1990-luvulle asti. Jussi Simpura (2001, henkilökohtainen tiedonanto) on ehdottanut valtionosuusuudistuksen tulkitsemista siten, että se on kansalaisten luottamusta nauttivan pohjoismaisen ”hyvän” valtion (*l'état, ce sommes nous*) jatkumoa uudessa muodossa: nyt valtio johtaa asettamalla kunnat silmätysten omavastuuvaatimusten kanssa. On myös huomattava, että valtionosuusuudistuksen keskeiset aloitteentekijät olivat kuntien etujärjestöt. Suomessa on luontevampaa puhua ”julkisesta sektorista” sosiaalipoliittikan yhteydessä kuin tehdä jyrkkää eroa valtion ja kuntien välille.

Teppo Kröger (1997, 52) on erottanut hyvinvointivaltiollisissa kuntien ohjauksessa neljä ulot-

¹³Heikki Ylikangas (1990) on ilmaissut asiaa mm. näin: ”[Y]hdessä ja samassa maassa ei voi olla yhteen ja samaan aikaan tehokasta ja alistamiskykyistä virkakuntaa ja itsenäistä, aloitekykyistä ja kantaottavaa kansaa. Jompikumpi on läsnä, samalla kun asetelman toinen osapuoli puuttuu tai on heikoilla.”

tuvuutta: ideologisen, hallinnollisen, professionalistisen ja taloudellisen. Analyysini perusteella ne sitoutuvat toisiinsa enemmän tai vähemmän vahvasti. Ideologinen painotus näyttäisi hallinneen suurissa murroskohdissa eli valtiollista itsenäisyyttä edeltävänä aikana ja 1960-luvulla. Sotien jälkeisenä aikana 1940-luvulla korostettiin professionaalisuutta, jota kuitenkin toteutettiin pikemmin hallinnollisesti, sosiaalitointa virkamiehistämällä, kuin ammatillista substanssiosaamista korostamalla (myös Satka 1994). Kuntien taloudellinen ohjaus on ollut kuvassa mukana varhaisista köyhäinhoidon muodoista alkaen. Niin 1990-luvullakin, jolloin valtiollinen sosiaalipolitiikka on joutunut arvostelun kohteeksi. Arvostelun oikeutusta kiistämättä haluan painottaa, että arvostelijat eivät välttämättä tunne, miten pitkäjänteisen johdonmukaisesti ja yksimielisesti valtiojohtoisuus on suomalaisen sosiaalipolitiikkaan istutettu ja miten sen sisällä toteutuu ”julkinen valta” valtion ja paikallistason keskinäisen työnjaon perustalla. Analyttisesti kehitystä tarkasteleva havaitsee, että aikalaisten tekemien poliittisten valintojen ja ratkaisujen takana on erilaisia, myös ristikkäisiä intressejä ja tavoitteita. Tähän liittyen lopputulos usein on jotakin sellaista, mitä kukaan ei oikeastaan ole edes tavoitellut.

KIRJALLISUUS

Van Aerschoot, Paul: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 210. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1996

Aho, Lauri: Kuntien tulevaisuus. Tasavallan presidentti Urho Kekkosen ja ylipormestari Lauri Ahon keskustelu. Suomen Kunnallislehti 57 (1972): 7, 14–19

Alapuro, Risto: Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933. Porvoo: Hanki ja Jää, 1995

Alestalo, Matti & Uusitalo, Hannu: Finland. P. 198–292, appendix 126–190. In: Flora, Peter (ed.): Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Berlin & New York: Walter de Gruyter, 1986

Böök, Einar: Yhteiskunnallinen huoltotoiminta ja sitä koskevat uudet lakiesitykset. I ja II. Sosiaalinen Aikakauskirja 28 (1934): 10 & 12, 547–558 & 707–719

Entrena, Francisco & Gómez-Mateos, Jesús: Globalization and Socio-economic Restructuring in Andalusia. Challenges and Possible Alternatives. European Sociological Review 16 (2000): 1, 93–114

Eriksson, Lars D. (toim.): Pakkoauttajat. Helsinki: Tammi, 1967

Jotain uutta on kuitenkin näkyvissä nykytilanteessa. Alueet ja paikallistaso voivat valtion sivuttaen liittyä sosioekonomisiin ja kulttuurisiin prosesseihin, jotka ovat käynnissä toisessa maassa tai globaalilla tasolla. Nykytilanteessa on mahdollista, että maantieteellisesti lähekkäisillä saman kansallisvaltion alueilla on käynnissä perustoiltaan erilaisia, myös alueita mahdollisesti eriarvoistavia sosiaalisia ja taloudellisia prosesseja (esim. Entrena & Gómez-Mateos 2000). Kasvukeskusten ja niistä sivuun jäävien alueiden suhdetta tulkitaan suomalaisessa aikalaiskeskustelussa samasta näkökulmasta (Kainulainen & al. 2001). Yhtenä näkymänä on, että sosiaalitaloudelliset prosessit irtoavat välittömistä paikallisista ja kansallisvaltiollisista yhteiskuntasuhteista; niiden tilalle toimintaa ohjaamaan tulevat intressit, jotka johdetaan alueellisten rajojen ulkopuolelle sijoittuvista globaaleista taloudellisista, poliittisista, sosiaalisista ym. suhteista. Yksilöt voivat kyseisessä jännitteessä menettää kokemuksen sosiaalisesta ja historiallisesta merkityksestään, kun he eivät tunne kiinnittyvänsä hallittavissa oleviin vallankäyttöön ja resurssienjaon järjestelmiin eivätkä voi edustaa intressejään niissä. Tämä saattaa selittää syrjäalueilla 2000-luvulla Suomessakin havaittuja keskimääräistä yleisemmin esiintyviä psykososiaalisia ongelmia.

Eriksson, Lars D. & Mäkelä, Klaus & Suominen, Riitta: Marraskuun liike sosiaalihuollosta. Sosiologia 6 (1969): 2, 94–96

Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.): Työväenkysymyksestä sosiaalipolitiikkaan. Yrjö Koskisen Heikki Warikseen. Helsinki: Gaudeamus, 1975

Graefe, Peter: Whose social economy? Debating new state practices in Quebec. Critical Social Policy 21 (2001): 1, 35–57

Haavio, Matti: Huollon portaat. Sosiologia 6 (1969): 2, 92–94

Haimi, Olavi: Yhteiskuntasuunnittelun pitkä marsi. Suomalaisen sosiaalipoliittisen suunnittelun kehitys. Tapaus kuntien valtiosuudistus. Tutkimuksia 2. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiaalipolitiikan laitos, 2000

Hallituksen kertomus 1945. Hallituksen toimenpiteet vuonna 1945 valtiopäiväpäästösten johdosta. Vuoden 1946 Valtiopäivät, Asiakirjat. Neljäs ja viides osa I

Heikkilä, Matti: Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Sosiaalihallituksen julkaisu 8/1990. Helsinki: Sosiaalihallitus, 1990

Heikkilä, Matti: Köyhyys ja huono-osaisuus. S. 495–515. Teoksessa: Riihin, Olavi (toim.): Sosiaali-

politiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Porvoo–Helsinki–Juva: WSOY & SITRA, 1992

Heikkilä, Matti: Köyhän vai koko kansan asia? S. 111–127. Teoksessa: Haapala, Pertti (toim.): Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Tampere: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura & Tammerpaino, 1993

Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus, 2000

Heikkilä, Matti & Uusitalo, Hannu: Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Raportteja 208. Helsinki: Stakes, 1997

Holmila, Marja: Yhteisö ehkäisytöinnässä. S. 222–230. Teoksessa: Holmila, Marja (toim.): Yhteisö ja interventio. Alkoholihaittojen paikallinen ennaltaehkäisy. Tutkimuksia 73. Helsinki: Stakes, 1997

Huhtanen, Raija: Julkinen elatus. S. 45–61. Teoksessa: Mistä jääkaappi täyttyy? Yksityisen ja julkisen elatuksen ongelma. Oikeuden nainen – naisen oikeus-projektin seminaarijulkaisu. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 42. Helsinki: Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitos, 1994

Jaakkola, Jouko: Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. S. 71–161. Teoksessa: Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1994

Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1994

Julkunen, Raija: Suomalainen sukupuolimalli – 1960-luku käänteenä. S. 179–201. Teoksessa: Anttonen, Anneli & Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.): Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 1994

Kainulainen, Sakari & Rintala, Taina & Heikkilä, Matti: Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Kahtiajakautuva Suomi? -tutkimusprojektin julkaisu. Tutkimuksia 114. Helsinki: Stakes, 2001

Kalela, Jorma: Näkökulmia tulevaisuuteen. Paperiliiton historia 1944–1986. Tampere: Paperiliitto ry. & Tampereen Keskuspaino, 1986

Kalela, Jorma: Pulapolitiikka. Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933. Tutkimuksia 13. Helsinki: Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, 1987

Kalela, Jorma: Toteutumaton taite – neljäkymmentäluku suomalaisen hyvinvointivaltion historiassa. S. 74–87. Teoksessa: Haapala, Pertti (toim.): Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Tampere: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura & Tammerpaino, 1993

Kastari, Irma: Sotasiirtolaisten laitoshuolto. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 12. Porvoo–Helsinki: WSOY, 1965

Kautto, Mikko & Heikkilä, Matti & Hvinden, Björn & Marklund, Staffan & Ploug, Niels (eds.): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London

and New York: Routledge, 1999

Kirkinen, Heikki: Euroopan ideasta historiassa. Rauhantutkimus 6 (1990): 2, 31–41

Komiteanmietintö 1949: 7. Huolto-ohjelmakomitean mietintö

Komiteanmietintö 1954: 8. Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 5

Komiteanmietintö 1957: 6. Valtionavustuskomitean osamietintö n:o 2. Valtionavustukset sosiaaliministeriön toimialalla

Komiteanmietintö 1965: B 76. Sosiaalihuollon hallintokomitean mietintö

Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1

Kröger, Teppo: Maalaiskunnan murros ja kamppailu päivähoitosta. Maaseudun uusi aika: maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti 3 (1995): 2, 26–37

Kröger, Teppo: Kunnat valtion valvonnassa? S. 23–85. Teoksessa: Sipilä, Jorma & Ketola, Outi & Kröger, Teppo & Rauhalu, Pirkko-Liisa: Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY, 1996

Kröger, Teppo: Hyvinvointikunnan aika. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto, 1997

Kuusi, Eino: Sosialipolitiikka. Edellinen nide. Porvoo: Kansantaloudellinen Yhdistys & Werner Söderström Osakeyhtiö, 1931

Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 1961

Kyntäjä, Timo: Tulopolitiikka Suomessa: tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Helsinki: Gaudeamus, 1993

Lehto, Juhani: Köyhäinhoidosta sosiaalipalveluun – miten kävi köyhyyden? S. 29–36. Teoksessa: Pitkänsillan pohjoispuolelta periaatteista eri aatteisiin. Sosiaalihalitus 20 vuotta. Juhlakirja. Helsinki: Painokaari, 1988

Lehto, Juhani: Paikallisen sosiaalipolitiikan tarve ja edellytykset. S. 115–134. Teoksessa: Niemelä, Heikki & Saari, Juho & Salminen, Kari (toim.): Innovatiivinen sosiaalipolitiikka. Sosiaali- ja terveysturvan katkaisuja 25. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1998

Loikkanen, Heikki A. & Saari, Juho (toim.): Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2000

Mannio, Niilo: Sosiaalipolitiikan kokemuksia 50 itenäisyysvuoden ajalta. Porvoo: WSOY, 1967

Niemelä, Heikki & Salminen, Kari: Katsooko Suomi mantereelle vai merelle? Suomalaisen eläkejärjestelmän muotoutuminen Saksan ja Iso-Britannian kehitykseen verrattuna. S. 59–86. Teoksessa: Lindqvist, Bo & Salminen, Kari & Tuominen, Eila & Vanamo, Jussi (toim.): Hyvinvointivaltio, eläketurva ja kansainvälistymisen haasteet. Tutkimuksia 2. Helsinki: Eläketurvakeskus, 1995

Piirainen, Veikko: Vaivahoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Hämeenlinna: Arvi A. Karisto Osakeyhtiö, 1974

Pulma, Panu: Vaivaisten valtakunta. S. 15–70. Teoksessa: Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, so-

siaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1994

Pulma, Panu: Valtion lainoista VALTAVAAn. Kunnan ja valtion suhde sosiaalitoimen valtionapujärjestelmän kehityksessä 1918–1982. Tutkimuksia 60. Helsinki: Stakes, 1996

Puro, Kari: Sosiaalipalvelut 1970-luvun sosiaalipoliitikassa. Suomen Kunnat 52 (1973): 9, 627–632

Rasila, Viljo & Jutikkala, Eino & Kulha, Keijo K.: Suomen poliittinen historia 1905–1975. Porvoo–Helsinki–Juva: WSOY, 1980

Rauhala, Pirkko-Liisa: Miten valtio asetti itseään sosiaalihuollon johtoon – vuoden 1949 huolto-ohjelmakomitean mietinnön tarkastelua. Janus 1 (1993): 4, 61–71

Rauhala, Pirkko-Liisa: Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa? Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 477. Tampere: Tampereen yliopisto, 1996

Rauhala, Pirkko-Liisa: Mistä ehkäisevässä sosiaalipoliitikassa on kysymys? Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua. Tutkimuksia 90. Helsinki: Stakes, 1998

Rauhala, Pirkko-Liisa: Onnettomat, oikeudettomat ja osattomat – huono-osaisuus virallistulkinnoissa. S. 58–73. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.): Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus, 2000

Rauhala, Pirkko-Liisa: Paikalliset sosiaaliset hankkeet: ehkäisevää sosiaalipoliitikkaa, innovaatioita ja verkostoja. Tuloksia tutkimuksen ensimmäisestä vaiheesta. Käsi kirjoitus. Helsinki: Stakes, 2001. (Ilmestyy)

Riihelä, Marja & Sullström, Risto: Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971–1998 ja erityisesti 1990-luvulla. Tutkimuksia 80. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2001

Sarlin, Bruno: Tervehdittävä nousu huoltotoiminnan alalla. Huoltaja 30 (1942): 7, 137–139

Sarlin, Bruno: Onko olemassa mahdollisuuksia yhteiskunnallisen huoltoräsituksen supistamiseen huoltotoiminnan inhimillisyyksivaatimusta sivuuttamatta? Esitelmä, jonka maaherra Bruno Sarlin piti Viitasaaressa huoltopäivillä 18.6.1944. Huoltaja 32 (1944): 12, 329–335, 354–360

Satka, Mirja: Sota-aika perhekäsitysten ja sukupuolten suhteiden murroksena. S. 57–73. Teoksessa: Haapala, Pertti (toim.): Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Tampere: Työväenhistorian ja perinteen tutkimuksen seura & Tammerpaino, 1993

Satka, Mirja: Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi. S. 261–339. Teoksessa: Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1994

Satka, Mirja: Making Social Citizenship. Conceptual practices from the Finnish Poor Law to professional social work. Publications of Social and Political Sciences and Philosophy. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 1995

Siipi, Jouko: Ryysyrannasta hyvinvointivaltioon. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 1967

Simpura, Jussi: Poliitiikka piiloutuu, valta verhouuu. Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 1, 50–59

Sipilä, Helena: Petäjäveden kunnalliselämä kuntakokouskaudella – sosiaalishistoriallinen tutkielma. Suomen historian pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 1984. (Julkaisematon)

Sipilä, Jorma: Sosiaalipoliitiikan tulevaisuus. Helsinki: Tammi, 1985

Sipilä, Jorma: Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi, 1989

Sipponen, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy, 2000

Smolander, Jyrki: Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun. Bibliotheca Historica 63. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2000

Social Insurance and Allied Services. Report by Sir W. Beveridge. London, 1942

Soikkanen, Hannu: Varkauden historia. Helsinki: Varkauden kaupunki, 1963

Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien Liitto, 1966

Soikkanen, Hannu: Uusi kunnallinen itsehallinto ponnistaa vanhan pitäjäperinteen pohjalta. S. 166–170. Teoksessa: Suomalaisten tarina 1. Heräämisen aika. Helsinki: Kirjayhtymä, 1993

Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945–1973. Toim. Harto Hakovirta ja Tapio Koskiaho. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab, 1974

Suomen Virallinen Tilasto. XXI. Köyhäinhuoltotilasto. A 22. Köyhäinhuolto Suomessa vuosina 1914–1917. Assistance publique des communes de la Finlande 1914–1917. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino, 1920

Suomenmaan Virallinen tilasto. XXI. Köyhäinhuollon-tilasto 1. Köyhäinhuolto Suomessa vv. 1881, 1883, 1885 ja 1887. L'assistance publique des communes de la Finlande en 1881, 1883, 1885 et 1887. Helsinki: Keisarillisen senaatin kirjapaino, 1891

Tiihonen, Seppo & Tiihonen, Paula: Suomen hallintohistoria. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1984

Uusia suunnitelmia huoltotyössä. Ministeri Yrjö Leinon 11.3.1945 pitämä radiopuhe. Huoltaja 33 (1945): 8, 166–168

Uusitalo, Hannu: Hyvinvointivaltion vastaisku? Pääkirjoitus. Yhteiskuntapolitiikka 66 (2001): 1, 1–2

Waris, Heikki: Sosiaalipoliitiikka tieteenä ja käytäntönä. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 44 (1948): IV, 298–305

Waris, Heikki: Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipoliitiikka. Johdatus sosiaalipoliitiikkaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. Porvoo–Helsinki: WSOY, 1961

Waris, Heikki & Jyrkilä, Vieno & Raitasuo, Kyllikki & Siipi, Jouko: Siirtoväen sopeutuminen. Tutkimus Suomen karjalaisen siirtoväen sosiaalisesta sopeutumisesta. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 1952

Vihola, Teppo: Kunnallinen toiminta Keski-Suomessa kuntakokouskaudella. S. 371–442. Teoksessa: Jokipii, Mauno (toim.): Keski-Suomen historia 2. Keski-Suomi maakunta-ajatuksen synnystä itsenäisyyden aikaan. Jyväskylä: Keski-Suomen Maakuntaliitto, 1988

Välimäki, Anna-Leena & Rauhala, Pirkko-Liisa:

Lasten päivähoiton taipuminen yhteiskunnallisiin murreksiin Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (2000): 5, 387–405

Ylikangas, Heikki: Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. Porvoo–Helsinki–Juva: WSOY, 1990

Ylikangas, Heikki: Paikallisen itsehallinnon kehityksestä Suomessa. S. 111–128. Teoksessa: Letto-Va-
namo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiir-
teet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Jyväskylä:
Gaudeamus, 1991.

ENGLISH SUMMARY

Pirkko-Liisa Rauhala: Relationship between municipal social services and the state in Finland: power struggles, tensions and interaction (Kunnallisen sosiaalitoimen ja valtion suhde Suomessa: valtakamppailuja, jännitteitä ja vuorovaikutusta)

The relationship between municipal and state welfare policy is one of the key social policy issues in Finland today. It has been drawn into the spotlight by a growing body of research evidence which suggests that regional welfare differentials are widening, or at least the narrowing down of those differentials has stagnated. The relationship between the state and local authorities has also received growing attention on account of the reform of the state subsidy system in the 1990s, which marked the end of normative guidance through central administrative boards. This is the outcome of a long and complex process of development: a deeper understanding of this process could prove useful in trying to understand the way in which welfare responsibilities are currently allocated between the state and welfare authorities.

This article provides a tendential analysis of the historical development of the relationship between municipal social services and the state. It demonstrates that for more than 100 years, the state has sought by means of orders and subsidies to harmonise and rationalise municipal social welfare services. A distinction is proposed between four different periods in the development of state control, with shifting boundaries and divisions of labour between central government and municipal self-government.

In the first phase from the late nineteenth century through to independence in 1917, the position of the state as a social policy actor was strengthened with a view to national unification, and when the political party system was set up in the early twentieth century all parties included social policy issues in their manifestos. In the second phase from 1917 to 1994, the state's prominent role in the regulation of local welfare services was further reinforced; a good example is provided by the four welfare acts introduced in 1936, complete with detailed guidelines regarding state subsidies. These acts served primarily to establish the application of legal formalities in social welfare, which in essence remained a form of poor relief. In the wave of social reforms that followed in the late 1940s, further steps were taken to strengthen the state's role, with universalistic social security offered as a new justification. However it was not until the social-radical and social-liberal critique of the 1960s combined with the breakthrough of the planning paradigm that created the welfare state, in which the aim was to promote the social, economic and regional equality of citizens by means of centralisation and regulation. The state subsidies reform of the 1990s was aimed at getting local authorities to assume independent responsibility for their welfare policies, which marks a significant break from the earlier tendency of centralisation. As yet it is hard to say what kind of qualitative changes this will bring to the practice of welfare policy, which is increasingly affected by broader tendencies of globalisation.

KEY WORDS:

Social policy, social services, municipalities, state control, state subsidy, centralization, decentralization, welfare policy, history, Finland