

ARMELIAISUUDESTA UNIVERSAALIPALVELUIHIN

Kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttuminen kunnallishallinnon
kehitysvaiheiden aikana

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikka
Pro gradu-tutkielma
Toukokuu 2008
Marikka Ihamäki-Salo

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

IHAMÄKI-SALO, MARIKKA: Armeliaisuudesta universaalipalveluihin.
Kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttuminen kunnallishallinnon
kehitysvaiheiden aikana

Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma, 161 sivua

Toukokuu 2008

Tutkimus käsittelee kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttumista historian aikana yhteisölliseltä ajalta (1500-luvulta) hyvinvointivaltion ajalle (2000-luvulle). Tutkimuksen tehtävänä oli selvittää, millä tavalla kunnan sosiaalitoimen tehtävät eri aikoina ovat muotoutuneet. Tähän liittyen tutkimuksessa on selvitetty yhteiskunnallisten olosuhteiden, sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja kuntien toimintakäytäntöjen välistä sidosta sekä sitä, minkälainen on ollut paikallisen itsehallinnon ja valtion ohjauksen välinen suhde.

Tutkimus toteutettiin aineistolähtöisenä laadullisena tutkimuksena. Kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttuminen on kuvattu ajanjaksoittain ns. kehyskertomuksena. Perustana teoreettiselle analysoinnille ja tulkinnalle käytettiin aihealueen kategorisointia osoittamaan tutkimuksen painopistealueet. Aineistona käytettiin kunnallistieteellistä, sosiaalitieteellistä ja historiatieteellistä tutkimusta ja kirjallisuutta.

Teoreettiselta perustaltaan tutkimus saa kehykset Giddensin jälkitraditionaalisen yhteiskunnan teoreettisesta tarkastelusta esimodernissa-, modernissa- ja post modernissa yhteiskunnassa. Suikkasen tulkinta julkisen sektorin asemasta ja aikakauden muutoksesta tuo teoreettista tarkastelupohjaa julkisen sektorin toimijoiden ja toiminnan kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen. Kolmanneksi teoreettisena lähtökohtana on Lanen julkisen sektorin ulottuvuuksien, omistuksen suhde allokaatiomekanismeihin ja vuorovaikutussuhteisiin.

Tutkimus osoitti, että kunnan sosiaalitoimen tehtävät ovat muotoutuneet ainutkertaisten tapahtumien ketjuna entistä jäsentyneemmäksi toiminnaksi. Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että paikallisuuden merkitys kunnan sosiaalitoimen hoidossa on niin keskeinen elementti, ettei sitä voida poissulkea tai korvata. Tutkimuksesta on nähtävissä, että sosiaalitoimen tehtävät ovat kehittyneet paikallisiin käytäntöihin ja periaatteisiin nojaten, jota muu yhteiskuntakehitys on tukenut. Tutkimus osoitti, että kunnan sosiaalitoimen tehtävät ovat pitkällä

aikaprospektiivillä tarkasteltaessa muotoutuneet pääosin paikallisista olosuhteista ja tarpeista käsin ja vasta hyvinvointivaltion aika on tuonut mukanaan ylhäältäpäin tulevan ohjauksen lainsäädännön ja sosiaalipoliittisten linjausten kautta.

Yhteisöllisen ajan köyhäinhoitoa leimasi vahva paikallisuus ja organisoitumaton rakenne. Köyhistä ja sairaista huolehtivat perheet ja seurakunnat. Kuntien synty liberalistisella ajalla siirsi köyhäinhoidon tehtävät kunnille. Vaikka lainsäädäntöä jo olikin, sen ohjausvalta oli vähäistä ja toiminta lähti paikallisesta perinteestä. Oikeusvaltiollisena aikana alkoi kunnan sosiaalitoimen tehtävien kehittyminen vahvan sääntöhallinnon pohjalta. Keskeistä oli tehtävien eriytyminen kunnallisen huoltotoiminnan sektoreihin. Hyvinvointivaltion aikana sosiaalitoimen tehtävät muuttuivat oleellisesti. Kuntien tehtäväksi tuli universaalien, asiakaslähtöisten sosiaalipalvelujen järjestäminen ja viimesijaisen toimeentulotuen myöntäminen. Vasta hyvinvointivaltion ajalla lainsäädännöstä tuli merkittävä ohjauskeino, joka tarvitsi tuekseen taloudellisia kannustimia.

KUVIOT

KUVIO 1.	Tutkimusasetelma	10
KUVIO 2.	Alueiden väliset suhteet eri aikakausina	13
KUVIO 3.	Yksilö-yhteiskunta-suhde eri aikakausina	16
KUVIO 4.	Lanen näkemys julkisen sektorin ulottuvuuksista – omistuksen suhde allokaatiomekanismeihin	20
KUVIO 5.	Lanen näkemys julkisen sektorin ulottuvuuksista – omistuksen suhde vuorovaikutusmalleihin	21
KUVIO 6.	Valtion ohjaus- ja valvontajärjestelmä	24
KUVIO 7.	Kunnallishallinnon kehitysvaiheet tehtävien ja itsehallinnon mukaan jäsennettynä	29
KUVIO 8.	Suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksen painopisteet	89
KUVIO 9.	Lama ja kunnallistalouden ongelmien kasautuminen	114

TAULUKOT

TAULUKKO 1.	Maalaiskuntien köyhäinhoidon avunsaajien määrä ja prosenttiosuus väestöstä vuosina 1881-1900	51
TAULUKKO 2.	Maalaiskuntien menojen jakautuminen eri toimialojen kesken vuosina 1912, 1930 ja 1938	60
TAULUKKO 3.	Maalaiskuntien tulotalous vuosina 1912, 1930 ja 1938	61
TAULUKKO 4.	Huollon piirissä olevien avustettavien prosentuaalinen jakautuminen huoltomuotojen kesken vuosina 1936-1954	76
TAULUKKO 5.	Sosiaalimenojen BKT-osuus ja osuus valtion menoista Suomessa vuosina 1950-1990	81
TAULUKKO 6.	Ammatissa toimiva väestö elinkeinoaloittain % vuosina 1960-1990	82
TAULUKKO 7.	Sosiaalipolitiikan residuaalisen, ansioperusteisen ja institutionaalisen mallin ominaispiirteitä	88
TAULUKKO 8.	Hyvinvointivaltiojärjestelmät	89
TAULUKKO 9.	Köyhänavun ja huoltoavun myöntämisen syyt ja avustettavien osuus väestöstä prosentteina	100
TAULUKKO 10.	Kotiavustusta saaneiden osuus väestöstä vuosina 1945-1990	105
TAULUKKO 11.	Sosiaalihuollon kustannusten jakauma vuonna 1978	115
TAULUKKO 12.	Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja paikallishallinnon väliset kytkennät yhteisöllisellä ajalla	130
TAULUKKO 13.	Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja paikallishallinnon väliset kytkennät liberalistisella ajalla	132
TAULUKKO 14.	Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja paikallishallinnon väliset kytkennät oikeusvaltiollisella ajalla	136
TAULUKKO 15.	Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja paikallishallinnon väliset kytkennät hyvinvointivaltion ajalla	148

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2 Tutkimustehtävä	2
1.3 Tutkimusmenetelmä, aikaisempi tutkimus ja aineisto	3
1.4 Tutkimuksen rakenne	7
2 TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	8
2.1 Tutkimusasetelma.....	8
2.2 Tarkastelun ulottuvuudet	11
2.2.1 Suikkasen tulkinta julkisen sektorin asemasta ja aikakauden muutoksesta.....	11
2.2.2 Lanen julkisen sektorin ulottuvuudet.....	19
2.2.3 Kuntien ja valtion välinen suhde.....	24
2.2.4 Kuntien tehtävät ja toimintakäytännöt	27
3 YHTEISÖLLINEN AIKA 1500-1860	30
3.1 Keskiaikaiset sukuyhteisöt.....	30
3.2 Ruotsin suurvallan kausi ja Suomen asema	31
3.3 Hallinnollisuus köyhäinhoidossa lisääntyy seurakuntien roolin voimistuessa (v.1570-1720)	34
3.4 Köyhäinhoidon kasvava tarve tehostaa ja kehittää paikallishallintoa (v.1720-1800).....	37
3.5 Kohti kunnallista köyhäinhoitoa (v.1809-1860)	41
4 LIBERALISTINEN AIKA 1860-1920	47
4.1 Yhteiskunnallinen tilanne kunnallishallinnon uudistuksen aikoihin.....	47
4.2 Kunnallishallinnon kehitys liberalismilla.....	50
4.2.1 Köyhäinhoidon vastuu siirtyy kunnille (v.1860-1900)	50
4.2.2 Köyhäinhuoltorasituksen vähentämiseksi kunnat uudelleenarvioivat toimintaperiaatteitaan (v.1900-1920).....	53
5 OIKEUSVALTIOLLINEN AIKA 1920-1950-luvulle	55
5.1 Nuori valtio etsii linjaansa	55
5.2 Kuntien talouden kehityslinjoja viime vuosisadan ensimmäisellä puoliskolla.....	58
5.3 Kunnallinen köyhäinhuolto ja sosiaalivaltion synty luovat perustan hyvinvointivaltiolle	63
5.3.1 Valtion mukaantulo lisätyn lainsäädännön keinoin.....	63
5.3.2 Kunnalliskoti – kunnan ylpeys.....	66
5.4 Köyhäinhoidosta sosiaalivakuutukseen	69
5.5 Toinen maailmansota ja sitä seurannut jälleenrakentamisen aika.....	72
5.5.1 Sota ja yhteiskunnan toiminta kriisiaikana	72
5.5.2 Kunnallinen huoltotoimi ja sosiaalipolitiikan kehitys sodan jälkeisessä Suomessa	73
5.5.3 Talouden ja tuotantoelämän elpymisen edesauttaa sosiaaliturvan kehittymistä.....	77
6 HYVINVOINTIVALTION AIKA 1950-LUVULTA 2000-LUVUN TAITTEESEEN	80
6.1 Yhteiskuntaelämän ja talouden kehitys hyvinvointivaltion ajalla	80

6.2 Sosiaalipolitiikka ja sosiaaliturvan kehitys hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella	87
6.2.1 Sosiaalipoliittinen atmosfääri.....	87
6.2.2 Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli	90
6.2.3 Sosiaalivakuutusjärjestelmän kehittyminen	94
6.3 Sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut	99
6.3.1 Sosiaalitoimi hyvinvointivaltiossa	99
6.3.2 Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen vaikutukset sosiaalipalvelujen tuottamiseen	114
6.3.3 90-luvun kansantalouden voimakas taantuma ajaa kuntien sosiaalitoimen ahtaalle	118
6.3.4 Kuntien haasteet 2000-luvulle tultaessa.....	120
7 KUNNAN SOSIAALITOIMI ERI AIKAKAUSIEN PAINEIDEN RISTIAALLOKOSSA	126
8 KUNNAN SOSIAALITOIMEN TEHTÄVIEN JÄSENTYMISEN HISTORIA – PAIKALLISISSA KÄSISSÄ JA SATTUMIEN SUMMA	149
LÄHTEET.....	156

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Kuntaliiton toimitusjohtaja Risto Parjanne on huolissaan kuntauudistusta vauhdittamaan säädetyn puitelain seurauksista, kun kuntaliitosten sijaan 290 kuntaa on päättänyt ryhtyä hoitamaan sosiaalitoimen tehtäviään yhteistoiminta-alueilla naapurikuntien kanssa. Pahimmillaan kunnat ovat kehittäneet malleja, joissa ne hoitavat sosiaalipalveluistaan vanhusten laitoshoidon yhden, lastensuojelun toisen ja päihdehuollon kolmannen lähikunnan kanssa yhteisesti. Oman kunnan hoidettavaksi on suunniteltu jäävän enään lasten päivähoidon ja kotipalvelun sekä muutaman muun sosiaalipalvelun. Parjanne uskoo, että paras ratkaisu kaikkien toimintakykyisten kuntien osalta on hoitaa mahdollisimman suuri osa palveluista itse. Peruspalveluministeri Paula Risikko toteaa tämän kuntien yhteistoiminta-aluemallin vaarantavan palvelujen saatavuuden ja asioinnin helppouden, kun kuntien sosiaali- ja terveystoimi pirstaloituu eri yhteistoiminta-alueiden kesken.¹

Kuten nykyhetkessäkin, niin myös kautta historian kuntien sosiaalitoimen tehtävät ja niiden hoito ovat puhuttaneet ihmisiä. Historiallisen perspektiivin ymmärtäminen antaa sopivasti etäisyyttä tämän päivän sosiaalipalvelujen tarkasteluun. Sosiaalitoimen tehtävät ovat muuttuneet yleensä paikallisista olosuhteista ja tarpeista lähtien. Uusien palvelujen sisäänajoon on tarvittu paikallinen hyväksyntä. Kunnat toimivat kuitenkin osana yhteiskuntaa. Yhteiskunta antaa kuntien toiminnalle vaihtelevasti muuntuvan kehyksen, raamit. Yhteiskunnan merkitys kuntien sosiaalitoimen tehtävien muutoksessa on voimistunut 1900-luvun alusta lähtien sääntöhallinnon seurauksena. Sen jatkona hyvinvointivaltion ajalla sosiaalipolitiikan tavoitteet ovat ohjanneet kuntia tehtävien hoidossa. Paikallisesti järjestetyt palvelut ovat muuttuneet yhteisölliseltä ajalta sattumanvaraisesta armeliaisuudesta ja vaivaisavusta, liberalistisen ja oikeusvaltiollisen ajan selektiivisiin palveluihin ja siitä edelleen hyvinvointivaltion ajan universaaleihin sosiaalipalveluihin.

Kuntien sosiaalitoimen tehtävät ovat kehittyneet ainutkertaisten tapahtumien kautta vuosisatojen aikana. Köyhien ja vaivaisten auttaminen seurakuntien tai nuorten kuntaorganisaatioiden aikaan lähti samoista lähtökohdista kuin nyt hyvinvointivaltion aikana eli tarpeesta. Peruselementeiltään tehtävät ja palvelut ovat samoja, mutta toiminnan laajentuminen resurssien lisääntymisen kautta on mahdollistanut monipuolisemman palvelutarjonnan. Seuraavassa tutkielmassa sukellaan

¹ Helsingin Sanomat. 2007

mielenkiintoiselle matkalle paikallisuuteen ja kunnallishallinnon historiallisesti tärkeimmän tehtävän maailmaan.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimustehtävänä on kuvata kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttumista yhteiskunnan ja kunnallishallinnon historian kehitysvaiheiden aikana. Tarkastelu ulottuu 1500-luvulta vuosituhanten vaihteeseen. Käsillä olevan tutkimuksen tehtävänä on hahmottaa vaivaisavusta sosiaalipalveluihin sitä ilmiökenttää, missä kunnat ovat sosiaalitoimen tehtäviään eri aikoina hoitaneet. Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan kuntien toimintakäytäntöjä ja sitä, mikä vaikutus yhteiskunnallisilla olosuhteilla sekä sosiaalipolitiikan tavoitteilla ja päämäärillä oli kuntien toiminnan mahdollisuuksiin ja suuntiin. Tutkimuksen tavoitteena ei niinkään ole selittää yksittäisiä sosiaalitoimen tehtäviä ja niiden muutosta, sen sijaan pyrkimyksenä on analyysin kautta etsiä vastauksia siihen, mitkä ovat kunnan mahdollisuudet toimia paikallisista lähtökohdista ja itsenäisesti. Tarkastelu kohdentuu siihen millä tavalla kuntien sosiaalitoimen tehtävät ovat muotoutuneet pitkällä aikajänteellä, kun on siirrytty selektiivisistä palveluista (mm. köyhänapu ja huoltoapu) universaaleihin sosiaalipalveluihin (mm. päivähoito). Kunta on palveluorganisaatio, jossa toiminnan lähtökohtana on käyttäjän tarpeet. Siihen liityen tutkimuksen tautaolettamuksena on edellä esitetty lähtökohta kunnan sosiaalitoimen tehtävien muutoksen tarkastelussa. Siksi muutoksen merkitystä palvelujen käyttäjän näkökulmasta pyritään valottamaan lyhyesti osana muutoksen kuvausta.

Tutkielmassa asetutaan teemallisesti tarkastelemaan yhteiskunnallisten olosuhteiden, sosiaalipoliittisen linjan ja kuntien toimintakäytäntöjen välistä sidosta ja vuorovaikutusta. Kunta toimijana ja sosiaalitoimen tehtävät ovat erottamaton osa yhteiskuntaa. Yhteiskunnan muutos on vaikuttanut kuntien sosiaalitoimen tehtävien muotoutumiseen ja tässä tutkielmassa tarkastellaan minkälainen ja miten voimakas tämä vaikutus on eri aikoina ollut. Yhteiskunnassa on vallinnut erilaisia arvoja ja nyt tarkastelun alla on se, mikä niiden heijastusvaikutus kuntiin oli? Tässä tutkielmassa analysoidaan kuntatoimijan ja sen vastinparin valtion suhdetta. Näiden kahden institution välistä suhdetta tarkastellaan kunnan itsehallinnon ja valtion kuntien sosiaalitoimeen ja sen tehtäviin kohdistuvan ohjauksen näkökulmasta. Miten sosiaalipolitiikan tavoitteiden toteutus, valtion ohjaus ja rahoitus, näkyvät kuntien sosiaalitoimen tehtävissä? Mikä kuntien toimintakäytäntöjä ohjaa – omat tarpeet, lainsäädäntö ja ohjaus vai taloudelliset kannustimet?

Tutkielmassa tarkastellaan kuntien sosiaalitoimen kehitystä yhteisölliseltä ajalta hyvinvointivaltion aikaan. Hyvinvointivaltion aikana kuntien sosiaalitoimen tehtävissä tapahtui merkittävä muutos, kun sosiaaliturvajärjestelmä otti hoitaakseen suuren määrän ennen kunnan hoitamia tehtäviä ja kuntien rooli muuttui sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja viimesijaisen toimeentulotuen myöntämiseen. Hyvinvointivaltion kaudella 1950-luvun lopulta vuoteen 2000 tarkastellaan sitä mitä muutoksia kuntien sosiaalitoimen tehtävissä, sosiaalipalveluissa ja toimeentuloturvassa, tapahtui? Hyvinvointivaltion aikaa edeltänyt oikeusvaltiollinen aika 1920-luvulta 1950-luvulle oli tulevan kasvualustaa, jossa tutkitaan mihin suuntaan kuntien tehtävät muotoutuivat ja mitkä olivat toiminnan intressit. Kaksi varhaisinta vaihetta, yhteisöllinen aika (vuodet noin 1500-1860) ja liberalistinen aika (vuodet 1860-1920), tukevat tutkielman historiallista sidosta tähän päivään. Niissä tarkastellaan mitä oli paikallisuus ja mikä oli yhteisöjen merkitys sekä mitä merkitsi sosiaalitoimen kehitykselle kuntien itsenäistyminen?²

1.3 Tutkimusmenetelmä, aikaisempi tutkimus ja aineisto

Historiallinen tarkastelu on menneen ja tulevan välisen jännitteen avaamista. Tapahtumat eivät ole toistensa merkkejä tai toistoja tai tulevien tapahtumien ennusteita. Sen sijaan ne voidaan asettaa syitä ja seurauksia arvioivan tarkastelun kohteeksi. Historia on ainutkertaista ja peruuttamattomien tapahtumien kulkua.³ Keskeistä on maailman jäsentäminen, käsittäminen ja käsitteellistäminen inhimillisen toiminnan ja toimijuuden tärkeänä ulottuvuutena ja myös kamppailun ja vallan kysymyksenä. Se merkitsee etäisyyden ottoa sellaiseen, joka on nykyisyydessä annettua ja itsestäänselvää.⁴

Historiallinen jaksottaminen ei ole itsetarkoitus ja on muistettava, että se on luotu helpottamaan jälkikäteistä tarkastelua. Siksi siihen tulee myös suhtautua siten. Historiallisen aikajänteen ja jaksotuksen ideana on, että tekijä kykenee omassa nykyisyydessään havainnoimaan menneisyyden jälkiä jonkin itselleen merkityksellisen kysymyksen näkökulmasta.⁵ Historialliset tapahtumat tulee nähdä tapahtumien ketjuna, kudelmana, jatkumona ja monikerroksisena. Itsessään todellisuus ja tapahtumat eri aikoina eivät ole olleet sidoksissa mihinkään tiettyyn aikakauteen, mutta jaksotuksen hyvä puoli on siinä, että se asettaa historian tarkastelun johonkin selkeyttävään struktuuriin.

² Kunnallishallinnon kehitysvaiheiden jaotus ks. Heuru 1993 ja Rönkkö 1994

³ Kettunen 2006, 219-220

⁴ Kettunen 2006, 222

⁵ Kettunen 2006, 220

Tieteellisen ajattelun tärkeä osa on refleктоiva, teoreettinen ajattelu, joka erottaa sen luonnollisesta asenteesta ja arkiymmärryksestä. Tällöin tutkimuskohdetta pyritään ymmärtämään luoden siitä mielekkäitä teoreettisia tulkintoja, uusia merkityksiä.⁶ Hyvinvointivaltioaika tai mikä muu historiallinen ajanjakso voidaan ymmärtää tai tulkita ilmiöksi, joka kuuluu eri puoliltaan useaan samanaikaisesti elettyyn eri kestoiseen ajanjaksoon. On myös syytä huomata, että nykyisen historia edellyttää kriittistä ja reflektiivistä etäisyydenottoa moderniin historiatietoisuuteen.⁷

Laadullisen analyysin ja tulkintojen tekemiseen on käytettävissä kaksi periaatteellista lähestymistapaa. Ensiksi tarkastella tiukasti aineistoa, analysoida ns. grounded-mallin mukaan ja hahmotella tulkintaa tiiviisti aineistosta käsin. Toiseksi tekijä voi pitää aineistoa teoreettisen ajattelun lähtökohtana, apuvälineenä ja perustana tulkinnoille. Tällöin aineisto toimii ns. hitaan ajattelun välineenä. Tulkintojen tekemiselle ei ole juurikaan olemassa mitään muodollisia ohjeita ja niiden hedelmällisyys onkin kiinni tekijän tieteellisestä mielikuvituksesta.⁸ Tässä tutkielmassa lähestymistapa on esitetyistä jälkimmäinen. Perinteisissä laadullisen tutkimuksen analyysitavoissa on keskitytty etsimään aineistosta yhtäläisyyksiä ja samankaltaisuuksia, kun taas uudemmissa analyyseissä etsitään aineistosta eroavaisuuksia ja moninaisuutta.⁹

Pitkän aikavälin historiantutkimus asettaa tekijälleen haastetta mm. siksi, että siinä helposti syyllistyy jälkiviisauteen. Sillä tarkoitetaan sitä, että tutkimus tapahtumista rakentuu ikäänkuin tapahtumat olisivat olleet toimijoiden valintojen ja päämäärien mukaisia. Se ei yksinomaan ole näin tai on sitä vain joiltain osin. Kysymys saattaa nimittäin olla myös toiminnan odottamattomista seurauksista.¹⁰ Sanotaan, että sosiaalipolitiikan nykyinen ”institutionaalinen rakenne (lait ja niihin tukeutuvat etuus- ja palvelujärjestelmät) ja käyttäjämäärät eivät ole suunniteltuja tai pitkän aikavälin projektin lopputuloksia”. Sen sijaan voidaan sanoa, että ne ovat lukuisten tavoitteellisten valintojen, kollektiivisten ratkaisujen ja epäonnistumisien sekä odottamattomien rakennemuutosten ja kansalaisten valintojen tulosta.¹¹ Samaa ajatuskulkua voidaan käyttää myös kunnallisen sosiaalitoimen tehtävien muutoksen ja muotoutumisen tarkastelussa. Ylipitkän aikavälin historiallisessa tarkastelussa haastetta lisää ajatus siitä, että juuri tässä ajassa ja tällä hetkellä on tapahtumassa jotain oleellista tai merkittävämpää kuin aiemmin¹². Yksi selitys tälle on se, että lähihistoriasta on käytettävissä yksityiskohtaisempaa tietoa ja materiaalia on enemmän saatavilla.

⁶ Eskola&Suoranta 2008, 148

⁷ Kettunen 2006, 219

⁸ Eskola&Suoranta 2008, 145

⁹ Eskola&Suoranta 2008, 138

¹⁰ Saari 2006, 259-260

¹¹ Saari 2006, 260

¹² Saari 2006, 261

Aineistolähtöisen analyysin tekemisessä on käytettävissä erilaisia koodausmenetelmiä. Siinä etsitään suhteellisen vapaasti ryhmittelemällä kategoriatyyppejä, joita voi sitten edelleen tarkentaa ja tarkastella uudelleen. Sisällön esittelyssä on käytettävissä monenkirjava joukko erilaisia tapoja luokitella ja järjestää aineistoa.¹³

Tässä tutkimuksessa on kuvattu kunnan sosiaalitoimen kehitystä jaksottamalla pitkä historiallinen ajanjakso neljään aikakauteen. Tämän avulla tutkittu aihealue jäsentyy ja hahmottuu käsiteltäväksi kehyskertomukseksi (narratiiviksi). Tutkimuksen tarkoitus ei ole tarkka, tiukasti rajattu asiantilan tarkastelu, vaan luoda paikallisen köyhäinhoidon ja sosiaalitoimen näkökulmasta pitkän aikavälin kehityksen analyysiä ja sitä kautta tulkintaa etsimällä teoreettisia yleistyksiä.

Tutkielma rakentuu tarkastelemaan kunnan sosiaalitoimen kehityskaarta yhteisölliseltä ajalta hyvinvointivaltion ajalle. Ajanjaksojen kuvausta voi pitää ”juoneltaan etenevänä kertomuksena”, jossa kirjallisen aineiston pohjalta analysoidaan ja kirkastetaan tapahtumia yleisemmiksi merkityksiksi¹⁴. Tutkielma koostuu menetelmällisesti kolmesta tasosta. **Ensiksi työssä on kuvattu sosiaalitoimen historiallista kehitystä eri aikoina.** Sosiaalitoimen ja kuntien tehtävien kuvauksessa on pyritty löytämään keskeisiä painopistealueita ja pääkohtia eri aikoina, jotka ovat merkittävästi vaikuttaneet kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttumiseen. **Toiseksi tutkielmassa on pyritty nostamaan esiin yhteiskunnallisten olosuhteiden, sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja kuntien toimintakäytäntöjen välinen sidos.** Tutkielman lähtökohtana on kuntien tehtävät eli toteutus ja toimeenpano (=toimintakäytännöt), mutta taustalla vaikuttaa myös sisällöllinen puoli eli yhteiskunta- ja sosiaalipoliittiset päämäärät. Analyysivaihe voi olla osittain tai kokonaan tulkinnasta erillinen vaihe tai se voidaan rakentaa myös yhteen tulkinnan kanssa. Analyysissä on poimittu ajanjaksokuvauksesta tutkimusongelman kannalta oleelliset asiat.¹⁵ Tässä tutkielmassa analyysi on osittain erillään laajempaa yhteenvedon, mutta sitä on myös osittain käytetty elementtinä tulkintaosiossa, jolloin on saatu mielekäs sidos aineiston ja tulkinnan välille. **Tutkielmassa sosiaalitoimen tehtävien kuvaamisesta eri aikakausina on ennen tulkintaa tehty analyysia nostamalla tutkimusongelman ja osaongelmien osoittamat pääkohdat esiin. Kolmanneksi tulkintaosiossa keskitytään analyysin kautta tarkastelemaan mitä eroja ja mitä yhtäläisyyksiä kunnan sosiaalitoimen tehtävien muotoutumisessa historian eri aikoina on ollut? Mitkä asiat ovat vaikuttaneet sosiaalitoimen tehtävien muotoutumiseen?** Näitä kahta kysymystä

¹³ Eskola&Suoranta 2008, 187

¹⁴ Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 1998, 253

¹⁵ Eskola&Suoranta 2008, 150

tarkastellaan seuraavan luokituksen mukaan yhteisöllisellä, liberalistisella, oikeusvaltiollisella ja hyvinvointivaltion ajalla

1. kunnan omat toimenpiteet
2. palvelut (tarve, mahdollisuudet, resurssit)
3. kunta-valtio-suhde (kunnallisen itsehallinnon laajuus)
4. kuntalainen, palvelun käyttäjä
5. sosiaalitoimen tehtäväkentän toimijat

Tulkinnassa pyritään pääsemään historiallisen tarkastelun (ajanjaksokuvauksien ja yhteenvedon) kautta yksittäisistä tapahtumista laajempaan teoreettiseen yleistykseen.

Kunnallistieteissä tutkimusta yksinomaan kunnan sosiaalitoimen tehtävien historiallisesta kehityksestä ei ole tehty. Sen sijaan sosiaalipolitiikassa on kohtuullisen paljon sosiaalihistoriallista tutkimusta, jossa kuntien köyhäinhoidon ja sosiaalihuollon osuutta on tarkasteltu osana sosiaalipolitiikan kokonaisuutta. Useimmiten tarkastelujakso sosiaalipolitiikan yhteiskunnallisten muutosten tarkastelussa on ollut joko 1800-luvun jälkipuoliskolta tai toisen maailmansodan jälkeiseltä ajalta näihin päiviin. Suurin osa näistä tutkimuksista kertoo ns. kehyskertomuksen (narratiivin) jostakin johonkin¹⁶. Esimerkkinä mainittakoon Jouko Jaakkola ym. Armeliaisuus, yhteisöapu ja sosiaaliturva (1994), Teppo Kröger Hyvinvointikunnan aika (1996), Jari Heinonen Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon (1990) ja Veikko Piirainen Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan (1974). Kunnallishallinnon historiasta ovat kattavasti ja yksityiskohtaisesti kirjoittaneet teoksissaan K.V. Kaukovalta Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia (1940) ja Hannu Soikkanen Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta (1966).

Tutkielmassa käytetty aineisto koostuu pääosin kunnallistieteellisistä, sosiaalitieteellisistä ja historiatieteellisistä tutkimuksista ja kirjoituksista. Lähdeaineiston käyttö on jakautunut tutkielmassa pääpainotukseltaan siten, että varhaisempien aikakausien materiaali on lähinnä yleis- ja sosiaalihistoriallista. Suomen historia-teoksissa ovat käsitelleet kuntia ja köyhäinhoitoa mm. Apunen (1987), Halila (1985), Paloposki (1986) ja Åström (1980). Kaukovalta (1940) ja Soikkanen (1966) ovat ansiokkaasti kuvanneet laaja-alaisissa historiateoksissaan kuntien itsehallinnon kehitystä ja kuntien toimintaa. Alue- ja paikallishistorioita on tehty laajalti kautta koko Suomen, joista tässä tutkielmassa on käytetty Kalvolan historiaa (Favorin 1996). Runsaasti on ollut tarjolla sosiaalitieteellistä kirjallisuutta ja tutkimusta, mikä on ollut paitsi rikkaus niin myös

¹⁶ Saari 2006, 259

näkökulmaltaan helposti hallinnan ottava. Sosiaalipoliittisesta tutkimuksesta Heinosen (1990) ja Krögerin (1997) väitöskirjat käsittelevät historiallisella aikajänteellä sosiaaliturvan kehitystä, kansalaisen asemaa ja erityisesti Kröger köyhäinhoidon/sosiaalihuollon kehitystä myös kuntatasolla. Sosiaaliturvan historiasta ovat kattavasti kirjoittaneet mm. Jaakkola, Pulma ja Urponen (1994). Sosiaalipolitiikan muutosta, elintasoja ja elämäntapaa ovat useammassa tutkimuksessa käsitelleet Karisto, Takala ja Haapola (1984, 1998). Sosiaalipalveluihin ovat pureutuneet Rauhala (1996, 2000) ja julkisoikeuden näkökulmasta Huhtanen (1994). Kunnallistieteellinen aineisto jakautuu kunnallispoliittiseen, kunnallisoikeudelliseen ja kunnallistaloudelliseen. Anttiroiko (1993) ja Haveri (2004) ovat tutkineet kunnallispolitiikan tutkimuksissaan mm. tulevaisuusaspektilla kuntien toimintamahdollisuuksia eli miten kuntien tulee tehostaa toimintaansa ja kehittää yhteistyötä tulevaisuudessa. Heuru (1993, 2002), Rynänen (1986, 1998) ja Rönkkö (1994, 1998) ovat käsitelleet kunnan tehtäviä, itsehallintoa ja suhdetta valtioon. Tähän tutkimukseen soveltuvaa kunnallistalouden tutkimusta ovat tehneet mm. Kallio (2000) ja Oulasvirta (1996), joista ensimmäinen on tutkinut kunnallistaloutta yleisemmällä tasolla ja jatkimmainen on keskittynyt erityisesti kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin mm. valitonusjärjestelmän uudistukseen.

Tämän tutkielman merkitys on siinä, että vastaavaa kunnan sosiaalitoimen pitkän historiallisen aikavälin tarkastelua ei ole kunnallispolitiikassa aiemmin tehty. Kuntia sivuavaa tutkimusta on melko paljon olemassa sosiaalipoliikan puolella, jolloin näkökulma on yleensä sosiaaliturvan kehityksen tarkastelussa. Toivottavasti tämä tutkielma löytää paikkansa kunnallispolitiikan tutkimuksena, jossa on laaja-alaisesti ja poikkitieteellisesti tarkasteltu kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttumista yli pitkän historiallisen tarkastelun ja tulkinnan keinoin.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu tarkastelemaan kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttumista historiallisella aikajänteellä teoreettisen viitekehyksen ja kronologisesti etenevän historiallisen kuvauksen kautta analyysiin ja tulkintaan.

Luvussa 2 käsitellään tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Siinä esitellään teemallinen kehys, jonka sisällä tutkimus liikkuu. Tutkimusasetelmassa asetetaan ameebamaiseen yhteiskunnan ilmiökehukseen, jonka sisällä tehdään sosiaalipoliittiset linjaukset ja kuntien sosiaalitoimi toteuttaa tehtävänsä. Luvussa esitellään myös tutkimuksen teoreettinen kehys ja keskeiset käsitteet: julkisen

sektorin asema ja aikakausien muutos, julkisen sektorin ulottuvuudet, kuntien ja valtion välinen suhde sekä kuntien tehtävät ja toimintakäytännöt.

Luvut 3-6 esittelevät aikakaudet kronologisessa järjestyksessä ja kuvaavat kolmella tutkimusasetelman teemallisella tasolla ns. kehyskertomuksena kunnan sosiaalitoimen tehtävien kehitykseen vaikuttavat keskeiset tapahtumat.

Luvussa 7 on tutkimuksen analyysi yhteenvedon tuloksista. Siinä esitellään jokaisen aikakauden keskeiset tapahtumat sekä nostetaan esiin yhteiskunnan muutoksen, sosiaalipolitiikan tavoitteiden ja kuntien toimintakäytäntöjen välinen sidos.

Lukuun 8 on kirjattu tutkimuksen johtopäätökset. Tulkintaosiossa vedetään yhteen teoreettisen viitekehyksen tarjoama tieto suhteessa kunnan sosiaalitoimen tehtävien muutoksen analyysiin.

2 TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

2.1 Tutkimusasetelma

Jälkitraditionaalinen yhteiskunta elää murrosvaiheessa. Elämme ns. lopun alkua, jossa mm. yhteiskunnan tila ja tulevaisuus näyttäytyy epäselvänä ja synnyttää epävarmuutta. Modernisaatiosta puhutaan yhteiskunnassa, jossa elämme jälkitraditionaalista vaihetta. Ajatus herättää ristiriitaisia mielikuvia, koska modernisaatio ja traditio monissa yhteyksissä ilmentää vastakohtaisuutta. Giddens kuitenkin toteaa, että pääosan historiastaan modernius on traditiota purkaessaan rakentanut samalla sitä uudelleen. Modernisaation käsite antaa historian tutkimukselle välineen, joka selittää yhteiskunnan kehittymistä vaiheittain jäsentyneemmäksi yhteiskunnaksi.¹⁷

Esimodernissa yhteiskunnassa poliittisten keskusten toiminta ei ulottunut koskaan täydellisesti paikallisyhteisöjen arkielämään. Esimoderni yhteiskunta oli segmentoitunut ja dualistinen. Rationaalinen ylhäältä tulevaan valtaan (hallitsijan tmv.) perustuva ote paikallistasoon jäi epävarmaksi. Paikalliset yhteisöt toimivat pääasiassa ns. suullisina yhteiskuntina. Keskitetty ylhäältä johdettu valta ei pystynyt murtamaan paikallisiin käytäntöihin perustuvaa toimintamallia. Traditioiden sisältöjä ylläpitivät yhteisötasolla ”rationalisoitujen uskontojen vartijat” papit.

¹⁷

Giddens 1996, 83

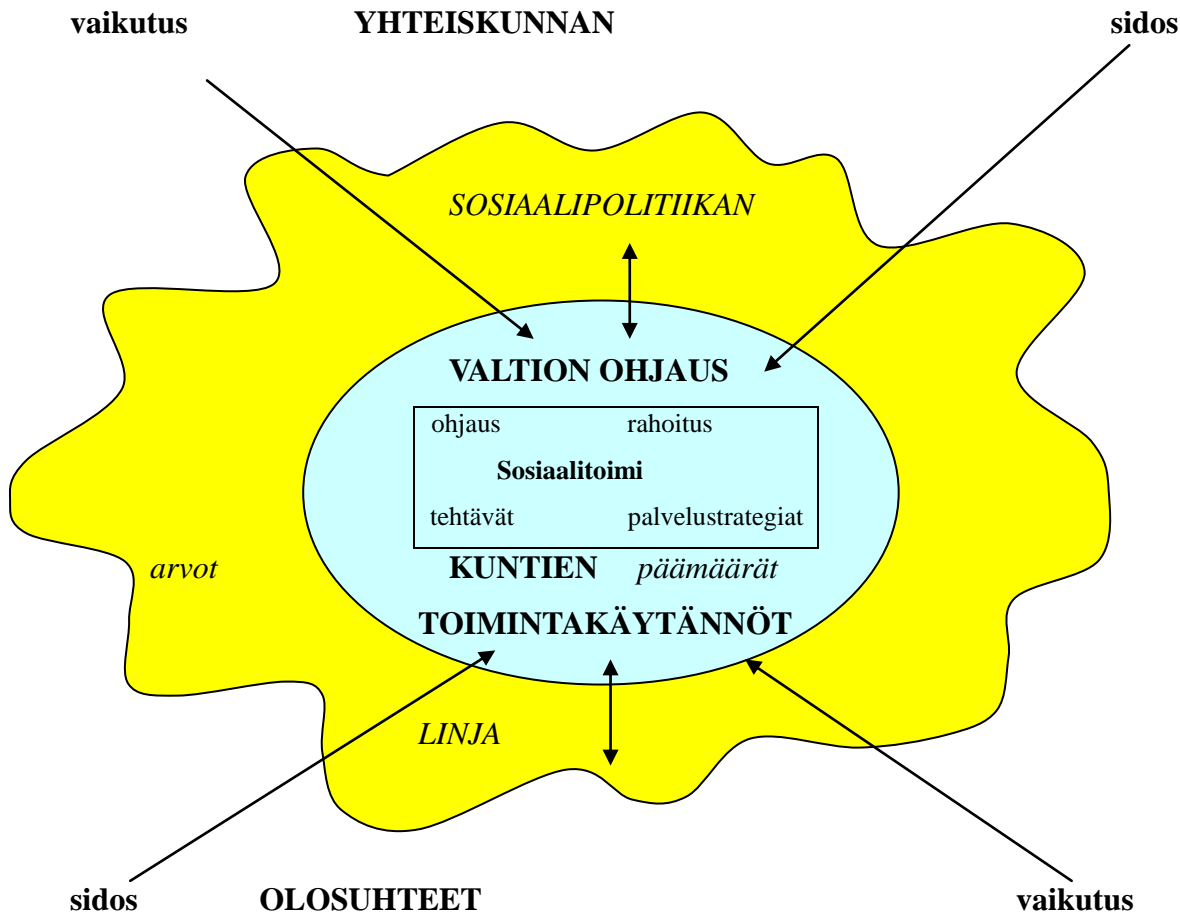
Paikalliset olosuhteet ohjasivat keskeisesti toimintaa paikallistasolla. Keskusten asemaa heikensi mm. paikallisyhteisöjen ja keskuksen eliittiryhmien väliset kielelliset erot. Hallitsijan valvonta perustui jumalalliseen hallitsemisoikeuteen. Sen teho jäi kuitenkin vaimeaksi paikallisten yhteisöjen voiman aikana esimodernissa yhteiskunnassa. Modernin yhteiskunnan tasolla muutos edeltäneeseen aikaan oli kansallisvaltion ja kapitalismin sisältämä keskeinen vallan luonne. Paikallisyhteisöjen aseman murtuminen tapahtui 1800- ja 1900-luvuilla kansallisvaltion ja demokratian yleistyessä. Kansalaiset tulivat tiiviimmin mukaan ns. paikallista tasoa laajempaan integraatiojärjestelmään.¹⁸

Postmodernille yhteiskunnalle, joka on ensimmäinen globaali yhteiskunta, oli ensivaiheessa tyypillistä länsimainen ekspansio ja länsimaiset instituutiot. Kun traditionaalisuudessa oli kyse tilan hallinnasta ajan kautta, globaalissa maailmassa keskeistä on läsnäolon määräytyminen poissaolon kautta ja tilan strukturointi uudelleen. Jälkitraditionaalinen järjestys ei ole hävinnyt modernissa yhteiskunnassa vaan se on saanut jäsentyneemmän muodon. Paikallisyhteisöjen mureneminen on saavuttanut lakipisteensä. Paikallisuus muuttaa muotoaan ja tätä kautta paikallinen elämä ja paikalliset käytännöt jatkavat elämäänsä. Jälkitraditionaalinen yhteiskunta on tullut loppuun, mutta myös alkuun globaalissa maailmassa. Tämä yhteiskunta on rajattoman tilan yhteiskunta. Se on hajakeskitetty suhteessa auktoriteetteihin, mutta suhteessa mahdollisuuksiin se on uudelleen keskitetty eli syntyy uusia riippuvuuden muotoja. Tähän yhteiskuntaan ei kuulu narsismi ja individualismi vaan laaja yhteiskunnallinen solidaarisuus globaalin kosmopoliittisen järjestelmän puitteissa.¹⁹

Tutkimusasetelma jäsentää ja osoittaa tekijät, jotka vaikuttavat sosiaalitoimen tehtävien muotoutumiseen kunnallishallinnon kehityksen eri aikoina. Tutkimusasetelman tasot, yhteiskunnalliset olosuhteet, sosiaalipolitiikan linja ja kuntien sosiaalitoimen muutokset, avaavat historiallisessa tarkastelussa useita erilaisia kytkeitä ja painotuksia. Yhteiskunnalliset olosuhteet ympäröivät muita elementtejä eli yhteiskunta ymmärretään väljänä ilmiökehityksenä, jonka puitteissa muut elementit toimivat. Sosiaalipolitiikan linjan ja kuntatason välistä suhdetta voidaan luonnehtia molemman suuntaiseksi vuorovaikutukseksi.

¹⁸ Giddens 1996, 129-134

¹⁹ Giddens 1996, 134-150



Kuvio 1. Tutkimusasetelma

Tutkielma nojaa kontekstuaaliseen kuntakäsitykseen. Tutkimusaihetta tarkastellaan suhteessa laajempaa yhteiskunnallista ilmiökenttää hermeneuttisen tutkimusotteen avulla. Hermeneutiikassa pyritään havainnon ja teoreettisen ajattelun lisäksi ymmärtämään yhteiskunnan todellisuutta ja inhimillisen toiminnan merkityksiä.²⁰ Tässä tutkielmassa se tarkoittaa sitä, että pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään, miten yhteiskunnalliset olosuhteet ja sosiaalipolitiikan linja heijastuvat kuntien sosiaalitoimen tehtävien muotoutumiseen eri ajanjaksoina. Lähestymistapa painottuu historiallismakroteoreettisesti. Tutkielma pohjautuu historialliseen tarkasteluun, jossa pyritään kuvaamaan ja ymmärtämään tutkimusasetelmassa esitettyjen tasojen välistä kytkentää. Kysymys on koko kunnallishallinnon todellisesta historiallisesta kehityksestä, jossa näkyy jännite kunnallisen itsehallinnon ja valtion ohjauksen välillä.

²⁰

Anttiroiko 1993a, 12-16 ja Anttiroiko 1993b, 18-21

2.2 Tarkastelun ulottuvuudet

Tässä tutkielmassa sosiaalitoimen historiallista kehitystä lähestytään neljän ulottuvuuden kautta. Ne kuvaavat julkisen sektorin asemaa yhteiskunnassa eri aikakausien murroksessa, julkisen ja yksityisen rajojen epämääräisyyden lisääntyessä mahdollisuutta erilaisten vaihtoehtoisten ratkaisujen käytölle, valtion eri ohjausvälineitä ja niiden vaikutuksia ja käyttöä kuntien toiminnan toteutuksessa sekä kunnan yhteiskunnallista roolia toimia paikallis- ja valtiotason yli ulottuvana kansalaisten hyvinvoinnin takaaman palvelutuotannon toimeenpanijana. Seuraavassa näitä ulottuvuuksia jäsenetään teoreettisesti/käsitteellisesti, jotta ne muodostavat pohjan sosiaalitoimen historiallisen kehityksen kuvaamiselle ja sen ymmärtävälle selittämiselle. Ensimmäisenä esitellään Asko Suikkasen tulkinta julkisen sektorin asemasta ja aikakauden muutoksesta, joka jäsenyy yhteiskunnallisten suhteiden kautta. Toisena käsitellään Jan-Erik Lanen julkisen sektorin ulottuvuudet, jotka kuvaavat sosiaalipolitiikan linjaa ja muutosta. Lopuksi esitellään kuntasektoria käsittelevien tutkijoiden (mm. Ryyänen, Anttiroiko, Rönkkö) näkemyksiä, joissa sekä kuntien ja valtion välistä suhdetta että kuntien tehtäviä ja toimintakäytäntöjä käsittelevät kappaleet antavat tarkastelupohjaa tutkimusasetelman keskiölle, jossa sijaitsevat kuntien sosiaalitoimi, toimintakäytännöt ja valtion ohjaus.

2.2.1 Suikkasen tulkinta julkisen sektorin asemasta ja aikakauden muutoksesta

Asko Suikkanen on halunnut problematisoinnissaan keskittyä tutkimaan julkista sektoria kokonaisvaltaisemmin ja laajemmin kuin vallitseva kansantaloustieteellinen lähestymistapa. Suikkasen näkemyksen mukaan julkisen sektorin tutkimuksessa on oleellista tietyn aikakauden murroksen ja julkisen sektorin muutosten tutkiminen. Kyseessä on uudella tavalla tapahtuva jatkuvuuksien ja murrosten yhteenliittyminen, joka muuttaa paitsi yksilön ja yhteiskunnan suhdetta niin näkyy myös eri sektoreiden keskinäisten suhteiden muutoksena. Tapahtumassa on aikakauden luonteen muutos, mikä tarkoittaa monia uusia tilanteita julkiselle sektorille. Mm. 1980- ja 1990-luvuilla tapahtunut muutos kytkeytyi aikakauden murrokseen. Lähtökohtana oli sosiologinen tulkinta, jonka mukaan kyse oli taloudellisia suhdanteita monimutkaisemmasta ymmärrys- ja tulkintatavasta yhteiskunnan laadullisessa murroksessa postmodernina aikakautena.²¹

Julkisen sektorin kehitystä leimasi koko 1900-luvun julkisten tehtävien organisoituminen

²¹

Suikkanen 1994, 1-3

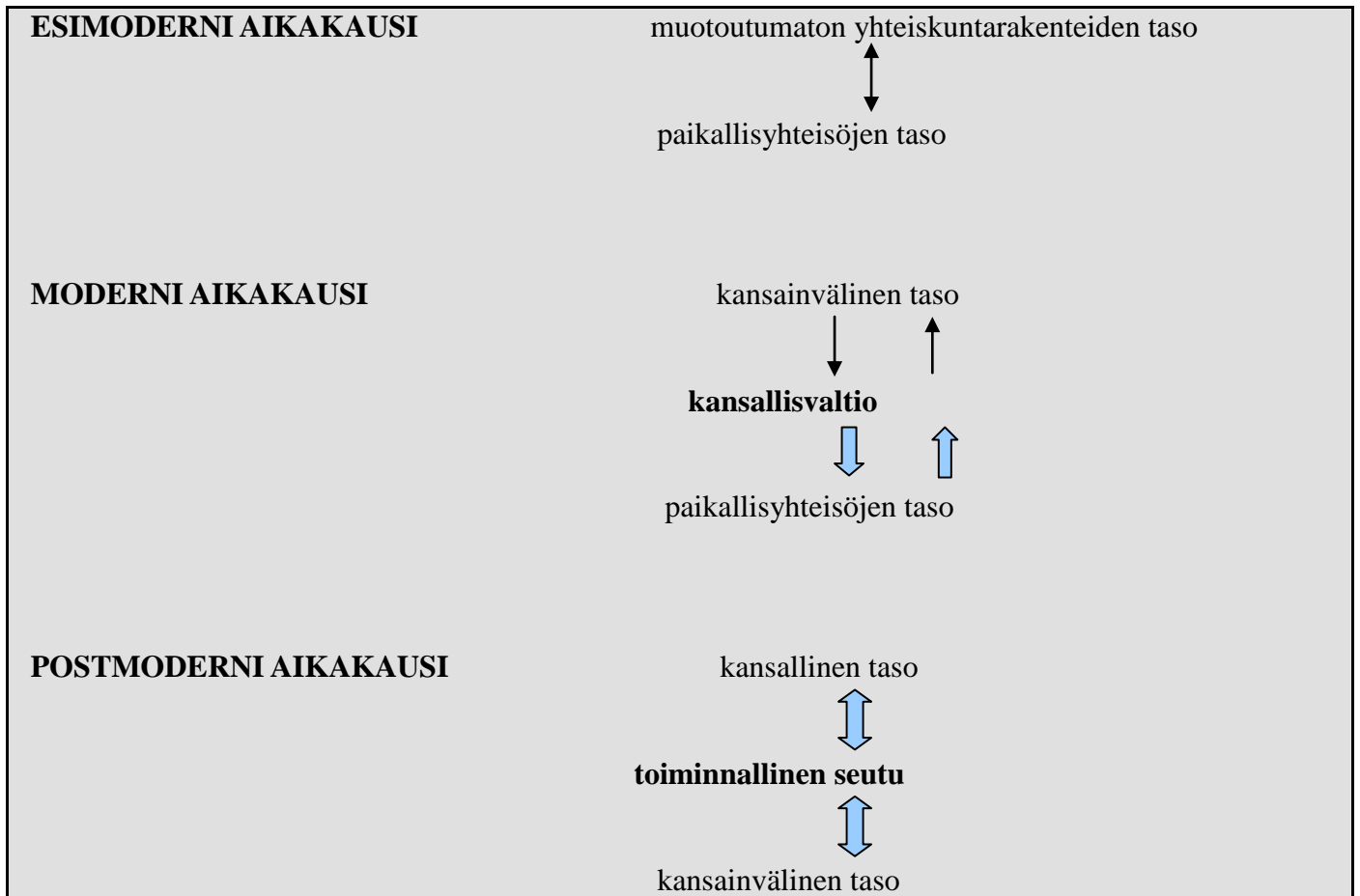
sääntöhallinnon pohjalta. Perinteisen näkemyksen mukaan julkisen sektorin tehtävänä oli palvella kansalaisia hierarkkisen järjestelmän avulla, joka oli vastuussa toimistaan valituille poliitikoille. Uudemmassa tulkinnassa julkisen sektorin päämäärät nähdään epäselvinä ja muuntuvina, mikä käytännössä näkyy mm. keinojen epäluotettavuutena, päätöksenteon sääntöjen vaihtuvuutena ja toiminnan irrationaalisuutena. Suikkasen mukaan kuntien intressin hahmottaminen on valtion intressiä vaikeampaa postmodernina aikana. Kilpailu kiristyy erityisesti alueiden välillä ja menestyminen alueiden välisessä kilpailussa on ratkaisevaa. Tällainen kehitys romuttaa holistisen itseymmärryksen samalla, kun julkiset intressit pirstaloituvat ja korvautuvat avoimena kilpailuna kansallisvaltioita pienempien yksiköiden kesken.²²

2.2.1.1 Julkisen sektorin toimijat

Julkisen sektorin toimijoista puhuttaessa keskustelu yleensä pelkistyy kunta-valtio –suhteeseen julkisen sektorin sisällä. Oleellista on ymmärtää julkisen sektorin toimijoiden suhde ajallisesti ja paikallisesti eriytyvänä ja muuntuvana. Suomessa julkisen sektorin sisällä on nähtävissä kaksi pääkehityssuuntaa eli julkisen sektorin jatkuva kasvu ja toisena kuntien tehtävien ja taloudellisen vastuun lisääntyminen alkaen 1980-luvulta. Työnjako hyvinvointipalvelujen tuotannossa valtion ja kuntien välillä on jakautunut siten, että valtio on vastannut ohjauksesta ja osittain kustannuksista, kun taas kuntien vastuulle on hyvinvointipalvelujen tuottaminen ja organisoiminen. Seuraava kuvio esittelee alueiden välisiä suhteita esimodernina, modernina ja postmodernina aikana.²³

²² Suikkanen 1994, 4-6 ja 8-9

²³ Suikkanen 1994, 22



KUVIO 2. Alueiden väliset suhteet eri aikakausina²⁴

Esimodernina aikana paikallisyhteisöjen asema oli hallitseva. Yhteyksiä oli paikallisen tason muihin yhteisöihin, mutta kansallisten ja kansainvälisten instituutioiden merkitys oli vähäinen, jopa olematon. **Modernia aikakautta** kuvaa leimallisesti kansallisvaltion muodostuminen sekä kulttuurisena, poliittisena, taloudellisena että sosiaalisena yhteisönä. Kansallisvaltion muodostuminen on useiden vuosikymmenten kehityksen tuotos, joka Suomessa toteutui varsin myöhään 1900-luvun alkupuolella. Kansallisvaltioista kehittyi keskittynyt organisaatio, jolla oli yhteys sekä paikallistasolle että kansainväliselle tasolle. Teollisella ajalla kansallisvaltion ja paikallisyhteisöjen välinen vuorovaikutus oli voimakasta. Sen sijaan kansainvälinen toiminta oli vielä vähäistä. Vuorovaikutussuhteista muodostui suhteellisen selkeät kaikkien kolmen tason välillä, mutta vahvuudeltaan ne olivat hyvin eriarvoiset kansallisvaltion ollessa näistä merkittävin ja keskeisin. Se mm. pyrki voimakkaasti ohjailemaan paikallista kehitystä. Onkin ymmärrettävää, että yhteiskuntien kehityksessä nimenomaan kansallisvaltioiden väliset vuorovaikutussuhteet saavat tärkeän ulottuvuuden. Kansallisvaltion muotoutumisen tärkeitä elementtejä ovat paitsi toimiminen

²⁴

Suikkanen 1994, 23

fyysisen, sosiaalisen ja taloudellisen järjestyksen turvaajana niin myös sosiaalisen järjestyksen suunnittelijana ja yhteiskunnallisen kehityksen keskeisenä suunnannäyttäjänä.²⁵

Postmodernille aikakaudelle on tyypillistä alueiden välisten vuorovaikutussuhteiden uudelleen muotoutuminen. Näissä suhteissa keskeisen sijaan saavat kansallisvaltiota pienempien alueiden verkostot, ns. toiminnalliset alueet. Alueiden vuorovaikutussuhteiden muutokset ja yhdentymiskehitys liitetään toisiinsa. Tämän integraatiokehityksen oletetaan aiheuttavan valtioiden erityisaseman heikentymistä ja vastaavasti alueiden osallistumisen lisääntymistä kansainvälisissä yhteyksissä. On todennäköistä, että myös taloudellinen ja poliittinen toiminta suuntautuu tulevaisuudessa yhä enemmän kansallisvaltioiden sijaan toiminnallisten seutujen välille. Siten on mahdollista, että ns. toiminnallisista seuduista, jotka perustuvat alueiden väliseen vuorovaikutukseen, muodostuu yhteiskunnallisen kehityksen kannalta keskeisiä ja kansallisvaltion korvaavia järjestelmiä. Nämä uudentulaiset paikalliset yhteisöt mahdollisesti poikkeavat huomattavasti nykyisestä hallinnollisen kunnan käsitteestä, joka merkitsee paikallisten seutujen verkostoitumista uudella tavalla.²⁶

Uudenlaisen alueellisen kehityksen tuloksena paikallisyhteisöt verkostoineen ryhmittyvät suoriin vuorovaikutussuhteisiin kansallisten organisaatioiden ja instituutioiden kanssa (esim. Euroopassa EU:n kanssa). Toiminnallisten alueiden on mahdollista käyttää hyväkseen kansallisia, useamman kansallisvaltion mahdollisuuksia. Tämän tyyppinen regionalisaatiokehitys toteutuessaan merkitsisi alueiden ja paikallisyhteisöjen kiristyvää kilpailua ja alue – käsitteen ajattelun uudistamista. Jälkimodernin yhteiskunnan kehitysvaiheessa on oletettavaa, että perinteisen kansallisvaltion sisälle alkaa rakentua uudenlaisia alueellistettuja yhteenliittymiä. Keskeiseksi nousevat nämä uudet seudulliset kokonaisuudet, jotka ovat vuorovaikutussuhteessa sekä kansallisen tason että kansainvälisen tason kanssa.²⁷

2.2.1.2 Yhteiskuntarakenteen muutos Suomessa

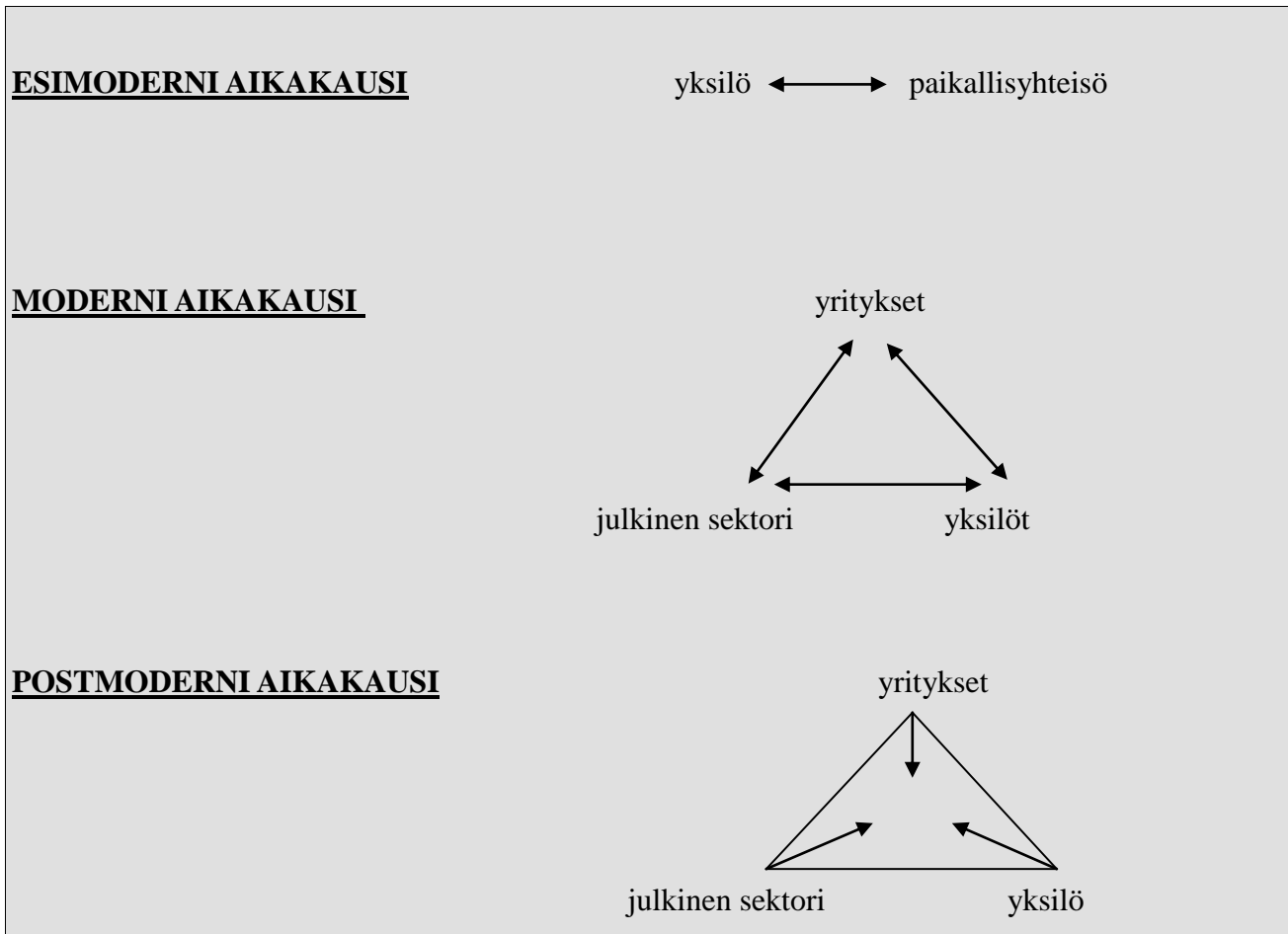
Yhteiskuntarakenteen muutosta tarkastellaan, samoin kuin edellä alueiden välisiä suhteita, esimodernilla, modernilla ja postmodernilla aikakaudella. **Esimodernina aikana** yksilön ja yhteiskunnan välinen suhde toimi paikallistasolla, joka kattoi niin taloudellisen, sosiaalisen kuin

²⁵ Suikkanen 1994, 23-24

²⁶ Suikkanen 1994, 24. Viittaus Merja Kokkosen ja Perttu Vartiaisen selvitykseen alueiden Euroopasta 1993.

²⁷ Suikkanen 1994, 24-25

kulttuurillisen ulottuvuuden. Paikallisyhteisöjen väliset vuorovaikutussuhteet olivat yhteiskuntarakenteen perustekijöitä. **Modernina aikana** yhteiskuntarakenteen kehityksessä on ollut tärkeintä funktionaalisen työnjaon muotoutuminen yritysten, julkisen yhteisön ja yksityisten välillä. Kehityksen voi kuvata kolmiona, jonka kärkiin sijoitetaan yritykset, julkinen sektori ja yksityiset. Kolmion kärkien välille muodostuu vuorovaikutus- ja työnjakosuhde. Kärkien suhteelliset osuudet ovat vaihdelleet eri aikoina ja paikallisesti (esim. Suomessa yritysten yhteiskunnallisen vastuun ja tehtävien muutos viime vuosisadalla). Julkisen sektorin laajuuteen ja toimintoihin ovat osaltaan vaikuttaneet sekä vuorovaikutussuhteiden muutos että mikrotaloudellisten toimijoiden päätökset. Oleellista yritysten, julkisen sektorin ja yksilöiden suhteissa on ymmärtää, että kyseessä on jatkuvasti muuntuva vuorovaikutussuhde, joka ilmenee parhaiten erilaisissa tilanteissa. Onkin aiheetonta olettaa, että yhteiskuntien alue- ja rakennekehityksessä riittäisi muuttumattomat yhtenevät universaalit periaatteet. Modernina aikakautena vuorovaikutussuhteet ovat alkaneet institutionalisoitua. Tätä kehitystä kuvaavat erilaiset sopimukselliset ja työnjaolliset suhteet, jossa kaikki toimijat ovat omaksuneet tiettyjä yhteiskunnallisten sopimusten periaatteita. Ko. periaatteita koskevat mm. osallistuminen palkkatyöhön.²⁸



KUVIO 3. Yksilö-yhteiskunta suhde eri aikakausina²⁹

1990-luvun puolivälin jälkeen yhteiskunta on alkanut uudelleen modernisoitua ja edellisen aikakauden vuorovaikutussuhteet ovat uudelleen muotoutumassa. **Postmodernina aikakautena** muodostuneen uuden tyyppisiä yhteiskunnallisia käytäntöjä. Esimerkiksi *yrietysten toimintakäytännöt* muuttuvat ja ne ovat yhä enemmän vuorovaikutus- ja verkostosuhteessa toistensa kanssa. *Julkisen sektorin* näkökulmasta näyttää siltä, että perinteinen funktionaalinen toimintasektori on murenemassa ja sen tilalle tulee ns. mixed –muotoinen toimintakäytäntö. Aikaisempi kontrolloiva ja rajoittava valtionpolitiikka (yhteiskuntapolitiikka) muuttuisi lähinnä auttavaksi, neuvovaksi, konsultoivaksi ja tiettyjä mahdollisuuksia antavaksi. *Yksilöiden* kannalta kehitys ehkä tarkoittaisi toimeentulon uudelleen rakentumista osittain palkkatulosta, osittain yhteiskunnallisesti tuetuista tulonsiirroista ja osittain erilaisista yrittämisen tuloista. Kysymyksessä on mikrotalouden toimijoiden, valtion ohjauksen ja sosiaalisten sopimusten suuri muutos, jossa ne saavat uusia sisältöjä ja ilmenemismuotoja.³⁰

²⁹ Suikkanen 1994, 27

³⁰ Suikkanen 1994, 26-28

Aikaisempi julkisen sektorin empiirinen tutkimus on pitkälti ollut universaaliin aikaan sidottua ja irrallaan spesifin aikakauden muodostumisen ja ilmenemisen problematiikasta. Sen sijaan tarkastelussaan spesifiin aikakauteen sitoutuva yhteiskuntatutkimus suhteellistaa julkista sektoria ja sen luonnetta. Julkista sektoria ei irroteta muusta yhteiskunnasta, vaan sen tarkastelu kytketty erityiseen aikakauteen ja erityisiin paikallisiin tai alueellisiin ehtoihin.³¹

Hyvinvointivaltion ajautuminen kriisiin 1990-luvulla pakotti uudelleen arvioimaan työnjaon suhteita hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Kritiikin pääulottuvuudet voidaan pelkistetysti jakaa kolmeen: liian suuriin kustannuksiin, tehottomuuteen ja legitimiisyysongelmaan.³² Tässä tilanteessa hyvinvointivaltion perinteiselle tavalle toimia eli sille, että julkinen sektori vastaa hyvinvointipalvelujen rahoituksesta, valvonnasta ja tuotannosta, on alettu etsiä vaihtoehtoja. Vaihtoehtojen mukaantulo edellyttää julkisen sektorin avautumista yhteistoimintaan erilaisten ulkopuolisten palvelutuottajien kanssa. Palvelujen järjestämisessä voidaan puhua hyvinvointipluralismista, jossa voidaan erottaa toisistaan ja painottaa halutulla tavalla valvonta, rahoitus ja tuotanto. Kyseessä on julkisen, yksityisen ja yksilön roolien muuttuminen. Julkinen valta voi olla tuottaja tai antaa sen tehtävän muulle toimijalle. Valvonta ja usein palvelun rahoitus säilyy julkisella sektorilla kokonaan tai osittain. Palvelutuotanto-organisaatio voi olla virallinen tai epävirallinen. Vaihtoehtoja perinteiselle julkiselle palvelutuotannolle ovat ensiksi mm. franchising, tilaaja-tuottaja –malli ja voucher –järjestelmä, joissa julkinen valta vastaa pääosin rahoituksesta ja valvonnasta. Toiseksi ovat keskinäiset tukiryhmät ja vapaaehtoiset järjestöt sekä osuustoiminta ja yhtiöittäminen, joissa julkinen sektori yleensä ainoastaan valvoo toimintaa. Tärkeintä uudelleen arvioinnin tilanteessa on yksilöiden tarpeisiin vastaaminen tarkoituksenmukaisesti ja innovatiivisesti yhteistyössä joko julkisesti, yksityisesti tai kolmannen sektorin voimin.³³

Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle on ollut leimallista laajat julkisesti toteutetut hyvinvointipalvelut. Valtiokeskeisyydestä on vähitellen haluttu siirtyä pluralismiin, jossa hyvinvointi rakentuu moninaisten toimijoiden varaan. 1980-luvulta lähtien sosiaalipolitiikassa on haluttu tehdä tilaa epävirallisille verkostoille ja 1990-luvun alussa mukaan tulivat markkinat. Raunio laajentaa näkemystä vielä ihmisen oman aktiivisen panoksen lisäämiseen hyvinvoinnin

³¹ Suikkanen 1994, 28

³² Karisto & Takala 1985, 12 ja Karisto & Takala & Haapola 1998, 316

³³ Niemelä & Knuutinen & Kainulainen & Malkki 1994, 125-145

tuottamisessa.³⁴

2.2.1.3 1990-luvun muutossuuntia julkisella sektorilla – kehityskuvan muutos ja tulevaisuus

1970- ja 1980-luvuilla julkisella sektorilla alkoi siirtyminen sääntöhallinnosta tavoite- ja tuloksellisuushallintoon. Päämäärähallinnon piirteet näkyivät mm. budjettikäytännöissä (kehysbudjetti, puitelait) ja resurssien jakamisen periaatteissa (valtionosuusjärjestelmän muutos vuonna 1993). Samoihin aikoihin julkisen sektorin organisaatiot tulivat muutosten ja uudistamisen kohteeksi. 1990-luvulla yleisin ja merkittävin muutossuunta julkisella sektorilla oli sen rajojen ja toimintojen epämääräisyyden lisääntyminen. Julkinen sektori on tänä päivänä suhteellisen laaja ja kompleksinen järjestelmä, eikä yksittäisten säädösten tarkka noudattaminen enää riitä toiminnan toteutuksessa. On jo totuttu siihen, että resurssit ja toimintaperiaatteet ovat muuttuvia. Julkisen sektorin toiminnassa tänä päivänä on oleellista vuorovaikutussuhteet mikrotaloudellisten toimijoiden kanssa.³⁵

Julkisen sektorin päämäärien ja vaikutusten evaluointi on ongelmallisempaa kuin yksityisen sektorin, sillä julkisen sektorin tavoitteet ovat yleensä laadullisia, kuten asia on sosiaali- ja terveystaloudellissakin. Suikkasen mielestä päämääriä ei ole hyvä pelkistää rahalla mitattaviksi kustannuksiksi, koska määrällinen mittaaminen yksinkertaistaa liiaksi julkisen sektorin problematiikkaa. Julkisen sektorin arviointi määrällisillä mittareilla on osittain tai kokonaan mahdotonta. Päämäärien mittaaminen rahalla vielä onnistuu kustannusten muodossa, mutta tuotosten arviointi muuten kuin laadullisesti on vaikeaa.³⁶

”Nykyinen muotoutumassa oleva aikakausi edellyttää julkisen sektorin laadullista kehittämistä, sen määrällisen supistamisen tai säästämisen sijaan, millä tarkoitetaan esim. kuntien ja valtion uutta tehtävien jakoa ja periaatteita, julkisen ja yksityisen sektorin toimintojen uudenlaisia koostumuksia, mahdollisesti yksilöiden samanaikaista toimintaa mainituilla sektoreilla, nykyisten yhteiskuntapoliittisten jakojärjestelmien periaatteiden muuttamista, uudentyypisiä politiikan tyylejä,

³⁴ Raunio 1995, 29-31

³⁵ Suikkanen 1994, 36

³⁶ Suikkanen 1994, 37

eriytyneen yhteiskuntapolitiikan integroimista laajemmiksi kokonaisuuksiksi jne.”³⁷

Suikkasen visioinnin mukaan alue- ja yhdyskuntarakenteesta tulee eräänlaista alueiden peliä. Siinä yhteiskunnallista kehitystä ohjaavat hallinnoimisen tyyli ja muotoutuneet mielikuvat. Keskeisiä kysymyksiä tulevassa yhteiskunnallisessa murroksessa ovat valtion ohjauksen osuus, aluekehityksen mahdollisuudet ja uusien työnjakomallien hyväksyminen. Suikkasen mukaan 1990-luvun alkupuolella julkista sektoria käsittelevissä tutkimuksissa painotettiin liikaa julkisen sektorin sopeuttamista taloudelliseen kehitykseen. Julkisen sektorin ymmärtämiseen tarvitaan laajalaisempaa tulkintaa mitä kansantaloustieteellinen näkemys voi tarjota. Oleellista on ymmärtää, että on kyse julkisen ja yksityisen sektorin laadullisten vuorovaikutussuhteiden murroksesta.

2.2.2 Lanen julkisen sektorin ulottuvuudet

Jan-Erik Lane yhdistää julkista sektoria koskevat taloustieteen ja hallintotieteen näkemykset uudempiin kriittisiin teorioihin. Hän lähtee siitä, että julkisella sektorilla aiemmin nähtävissä olleet puhtaat tyypit ovat merkittävästi muuntuneet. Myös julkisen sektorin sääntelyjärjestelmät ovat kasvaneet siinä määrin, etteivät klassiset mallit enää riitä julkisen sektorin ymmärtämisessä ja tulkinnassa. Hän kyseenalaistaa valtion (julkisen) ja markkinoiden (yksityisen) erittelyn. Lane lähtee tarkastelemaan julkisen sektorin määrittelyä ristiintaulukoinnin avulla.³⁸

³⁷ Suikkanen 1994, 44-46

³⁸ Lane 1993, 12-13

KUVIO 4. Lanen näkemys julkisen sektorin ulottuvuuksista – omistuksen suhde
allokaatiomekanismeihin³⁹

ALLOKAATIOMEKANISMIT

		markkinat	julkinen budjetti
OMISTUS	yksityinen	I	II
	julkinen	III	IV

Ensimmäisessä taulukossa Lane suhteuttaa omistuksen, yksityisen tai julkisen, erilaisiin allokaatiomekanismeihin. Allokaatiomekanismeina ovat toisaalta markkinat ja toisaalta julkinen budjetti. Nelikentän kaikki osiot ovat mahdollisia. Puhtaat osiot I ja IV edustavat kapitalismi–socialismi –jaottelua, mutta käytännössä ne eivät esiinny näin selvinä tyypeinä. Mm. I osiossa voi esiintyä kilpailua vaihtelevasti vähän tai paljon. Viimeaikaisen suuntauksen valossa voidaan todeta, että julkisessa omistuksessa olevat organisaatiot pyrkivät yhä enenevässä määrin allokoimaan toimintojaan markkinoiden kautta. Yksityinen omistus on myös mahdollista julkisen budjetin kautta tapahtuvien allokontijärjestelyjen kautta.⁴⁰

³⁹ Lane 1993, 17

⁴⁰ Lane 1993, 17

KUVIO 5. Lanen näkemys julkisen sektorin ulottuvuuksista – omistuksen suhde vuorovaikutusmalleihin⁴¹

VUOROVAIKUTUSMALLIT

		kilpailu	hierarkia
OMISTUS	yksityinen	I	II
	julkinen	III	IV

Toinen mahdollisuus on suhteuttaa toisiinsa ristiintaulukointina omistus ja vuorovaikutusmallit. Tässä omistus on kuten edelläkin jaettu yksityiseen ja julkiseen ja vuorovaikutustekijät ovat kilpailu ja hierarkia. Samoin kuin edellä puhtaat osiot ovat korvautumassa siten, että osio yksi lähenee osiota kaksi ja osio neljä osiota kolme. Perinteinen yksityinen omistus, joka on koostunut autonomisista yrityksistä korvautuu verkostoituneilla monopoleilla ja oligopoleilla. Julkisen sektorin omistuksessa perinteisesti olleet organisaatiot ovat siirtymässä hierarkioista kohti kilpailua. Tilanne on mielenkiintoinen erityisesti siksi, että molemmat siirtymiset ovat jokseenkin ristiriitaisia ja osin vastakohtaisia aiemmin vallinneelle käsitykselle yksityisen ja julkisen omistuksen vuorovaikutusmalleista. Tämän suuntainen kehitys murtaa vallalla olleiden liberalististen ja kollektiivisten ideologioiden perusteita.⁴²

Suikkanen tulkitsee Lanen julkisen sektorin ulottuvuuksia ja toteaa, ettei erottelu julkinen - yksityinen ole sama kuin erottelu julkinen omistus - yksityinen omistus ja myöskään se ei ole sama kuin vuorovaikutusmallit kilpailu - hierarkia. Näin ollen laaja julkinen sektori voi operoida valinnan ja kilpailun elementteihin tukeutuen. Julkisen budjetin kautta toteutettu resurssien allokaatio ei välttämättä merkitse markkinamekanismien toiminnan heikentymistä. Suikkanen tiivistää Lanen

⁴¹ Lane 1993, 18

⁴² Lane 1993, 17-18

näkemyksen julkisen sektorin ja markkinoiden suhteesta seuraavasti:

”Lanen mukaan tähänastinen erottelu julkinen - yksityinen (markkinat) on perusteeltaan väärä eikä kuvaa todellisia yhteiskunnallisia tilanteita sen paremmin julkisen sektorin toiminnan kuin yksityisen sektorin toiminnan ymmärtämisen kannaltakaan. Hänen mukaansa sektoreiden oletetut erilaiset piirteet ovat modifioituneet ja ainoastaan toisella sektorilla oletettuja kehityspiirteitä on omaksuttu myös toiselle sektorille ja toisaalta, että molemmilla sektoreilla voidaan omaksua erilaisia periaatteita, jotka ovat aikaisemmin olleet tyypillisiä ainoastaan toisella sektorilla.”⁴³

Tarkastelukulmana voidaan pitää hallinnon ja organisoitumisen periaatteita yhdistettynä talouden toimintaperiaatteisiin. Lopputulemana on julkisen ja yksityisen sektorin erilaisuuden ja toisaalta samanlaisuuden esiin nostaminen samanaikaisesti sekä tietyn tapahtumien yhteenkutoutumisen osoittaminen. Lane osoittaa tuloksissaan julkisen ja yksityisen sektorin jaottelun olevan hyvin monimutkainen ja epäselvä. Esimerkiksi suunnittelun ja hierarkian lisääminen ei välttämättä korvaa markkinoiden toimintaa, sen sijaan sekä markkinoiden toiminta että budjetointi voivat liittyä samaan taloudelliseen toimintaan. Toisaalta kilpailun lisäys ja hierarkian vähennys ei pysty korvaamaan julkisen sektorin toimintaa, mutta kilpailu ja hierarkioiden toiminta voivat liittyä samaan julkisen sektorin toimintaan. On syytä todeta, että Lanen näkemys on vastakkainen niille näkemyksille, joissa julkisen ja yksityisen eroa tarkastellaan yhteydessä käsitteisiin talous ja politiikka. Lanen näkemyksen mukaan julkisen ja yksityisen sektorin välisessä suhteessa voidaan painottaa eri asioita, kuten byrokratiaa, suunnittelua, auktoriteettia, resurssien allokaatiota, tulojen jakautumista, omistusta tai työllisyyttä. Hän tyrmää praktiset lähtökohdat ja toteaa, ettei julkisen sektorin toimintoja voida johtaa markkinoiden epäonnistumisesta tai markkinamekanismien tarjonnan ulkopuolelle jäävästä tuotannosta.⁴⁴

Julkisen ja yksityisen rajojen epämääräisyyden lisääntyminen mahdollistaa erilaisten vaihtoehtoisten ratkaisujen etsimisen ja käytön. Julkisen sektorin yksityistämisen tavoitteena sekä tehokkuutta että yksityisen sektorin vahvuuksia suhteessa suureen julkiseen byrokraattiseen järjestelmään. Kuitenkaan kysymys ei ole ainoastaan julkisen sektorin toiminnan yksityistämisestä. Muutoksen laajemmat ulottuvuudet voidaan tiivistää seuraavasti:

⁴³ Suikkanen 1994, 16-17

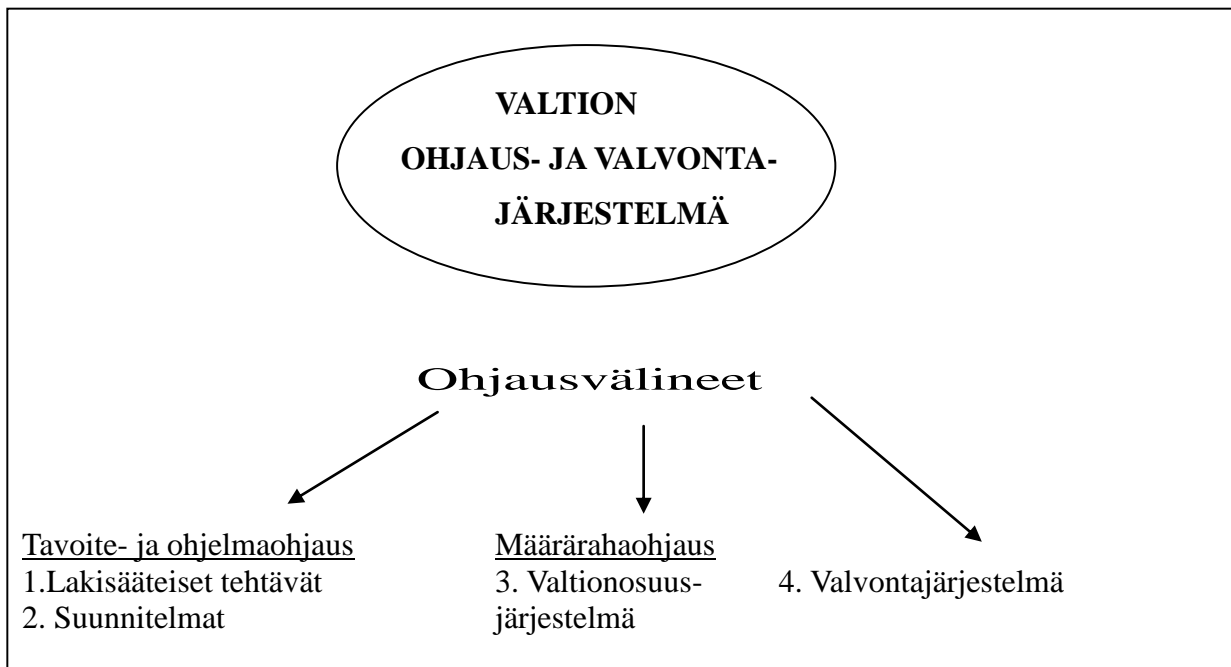
⁴⁴ Suikkanen 1994, 17 ja 21

1. Verorahoituksen korvaaminen maksuilla. Verorasitus kohdistetaan suuremmin kulutukseen muuttamalla julkisen sektorin suora tuloverotusta välilliseksi verotukseksi ja käyttäjämaksuiksi.
2. Palvelujen järjestämisen vapauden lisääminen julkisen ja yksityisen välillä. Perinteisestä funktionaalisesta työnjaosta luovutaan vähitellen ja sidotaan yhteen erilaisia toimijoita. Tämä merkitsee julkisten ja yksityisten toimijoiden entistä tiiviimpää synkronoimista keskenään.
3. Julkisen sektorin palvelutarjonnasta osa siirretään yksityisten yritysten tuotettavaksi
4. Julkista omistusta siirretään yksityiseksi omistukseksi.
5. Yksityisellä sektorilla käytössä olevia työnjohtamisen järjestelmiä ja palkkajärjestelyjä otetaan käyttöön myös julkiselle sektorille.
6. Yksityisellä sektorilla olevien kilpailu ja tehokkuuskriteerien siirtäminen julkiselle sektorille mm. tehokkuuden arviointimallit ja tulospalkkaus.⁴⁵

⁴⁵ Lane 1993, 147-148

2.2.3 Kuntien ja valtion välinen suhde

Kuntien ja valtion välinen suhde voidaan tässä tutkielmassa täsmentää koskemaan lähinnä valtion harjoittamaa palvelutuotannon ohjausta. Näkökohtia sekä kunnallisen itsehallinnon että valtion ohjauksen puolesta voidaan esittää. Kuntien autonomiaa puoltaa paikalliset tarpeet ja palvelujen saatavuus. Valtiokeskeisyyttä sen sijaan tukee palvelujen yhdenmukaisuus ja tasa-arvoisuus niiden saatavuudessa maan eri puolilla. Valtionohjaus- ja valvontajärjestelmässä ohjausvälineinä ovat lakisääteiset tehtävät, suunnitelmat, valtionosuudet ja valvonta.⁴⁶



KUVIO 6. Valtion ohjaus- ja valvontajärjestelmä.

Kuntien itsehallinnollinen asema on Suomessa nähty moniin muihin maihin verrattuna varsin vahvaksi. Tosin viime vuosikymmenten keskittämiskehitys ja suunnitelmallisuus ovat osaltaan heikentäneet kuntien asemaa. Lähtökohtana on valtion tehtävä tukea yhteiskunnallista kehitystä ja edistää kansalaisten hyvinvointia ohjaamalla yhteiskunnallista vallankäyttöä. Tässä kehityksessä kuntien asema on muuttunut merkittäväksi palvelujen tuottajaksi. Valtion keskeinen ohjausmekanismi, oikeudellinen sääntely, toimii kontrollipolitiikan ja hyvinvointipolitiikan välineenä. Lainsäädännöllä vahvistetaan yhteiskuntapoliittinen linja, jota sitten toteutetaan. Lainsäädännön lisäksi valtion ohjaus näkyy budjettivallan käytössä ja vapaaehtoisessa

⁴⁶ Hallinnon rakenteet 1981, 117-118

sopimuspolitiikassa.⁴⁷

Kunnallishallinto on kehittynyt aikojen kuluessa pitkälti nojaten omiin periaatteisiin ja varsinaista yhteistä yhteiskunnallista ohjauskenttää ei ollut. Lainsäädännöstä on muodostunut merkittävä kuntien ohjauskeino vasta hyvinvointivaltion ajalla, kun on haluttu turvata tasa-arvoiset palvelut kaikille kansalaisille. 1960-luvulta alkanut hyvinvointivaltion laajeneminen johti erityisesti lainsäädännön kasvuun, jolloin pyrittiin säätämään yhteiskunnallista kehitystä aina vain tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin. Lakien määrä ja vaikeaselkoisuus osoittautui ongelmaksi paitsi kansalaisten niin myös kunnallishallinnon kannalta. Hyvinvointivaltion sosiaaliturvajärjestelmä muodostui 1980- ja 1990-luvuilla valtion taloudelliseen tilanteeseen nähden liian suureksi ja kalliiksi. Tämän kritiikin ohella tarkastelun kohteeksi on joutunut valtion rooli väliintulijana.⁴⁸

Valtion ohjaus näkyi kunnissa erityislakien määrän kasvuna. Valtio halusi määrätä lailla tärkeinä pitämistään ensisijaisista ja pakollisista tehtävistä. Lakisäätämisen lisäys rajoitti kuntien toimintavapautta järjestää palvelut kunnan omista tarpeista lähtien. Oleelliseksi nousi lain noudattamisen velvoite. Toisaalta lähinnä 1970-luvulta alkaen käyttöön otetut valtakunnalliset ja kuntakohtaiset suunnitelmat (suunnittelu- ja seurantajärjestelmät) tulivat lakien rinnalle ja osaltaan vähensivät lakien asemaa ohjauskeinona.⁴⁹

Lainsäädäntö ei yksin riitä valtion ohjauskeinoksi. Tärkeä asema on taloudellisilla vaikutuskeinoilla kuten valtionosuusjärjestelmällä. Ryytänen toteaa vasta taloudellisten kannustimien saavan lainsäädännön toimimaan. Yhteys lainsäädännön ja taloudellisen tukemisen välillä on ollut keskeinen osa ohjauspolitiikkaa. Valtionapu- ja valtionosuusjärjestelmien merkitystä kuntien toimintojen ohjaajana on pidetty huomattavana. Uudet lakisäätiset tehtävät toteutuivat kunnissa saatujen valtionapujen ja –osuuksien vauhdittamina. Vaikka saatu taloudellinen tuki kattoikin vain osan aiheutuneista kustannuksista, voidaan niiden katsoa ohjanneen kuntien tehtävä- ja henkilöstöpolitiikan kohdentumista lakisäätisille ja valtionosuuksiin oikeuttaville alueille. Samoin kuin lainsäädännöllä myös valtionosuusjärjestelmällä valtio asetti tavoitteet ja päämäärät, joiden mukaan kunnat toteuttivat mm. sosiaalitoimen tehtäviä.⁵⁰

⁴⁷ Ryytänen 1986, 23, 77 ja 98-99

⁴⁸ Ryytänen 1986, 101-103

⁴⁹ Ryytänen 1986, 106-107

⁵⁰ Ryytänen 1986, 108-109

Valtionosuusjärjestelmä on kehittynyt hyvinvointivaltion ajalla valtiovallan tarkemmin hallittavaksi. Aiemmin valtiolla oli melko vähäiset mahdollisuudet asettaa valtionosuuksien määrälle rajoituksia, koska määrä riippui kuntien talousarvioiden sisällöistä. Sitten valtionosuus on sidottu valtion tulo- ja menoarviossa esitettyyn määrärahaan, jonka puitteissa kunnille myönnetään valtionosuudet. Vähitellen valtion tulo- ja menoarvio onkin muodostunut lakia tärkeämmäksi ohjauskeinoksi.⁵¹

Valtionapujärjestelmän juuret löytyvät 1800-luvun loppupuolelta, jolloin valtionapujen tarkoitus oli kannustaa kuntia kehittämään palvelutuotantoaan. Valtioapujen tehtävänä ei vielä silloin ollut kuntien taloudellisten erojen tasoittaminen. Valtionosuus määräytyi joko kaikille samansuuruisena tai niin, että maalaiskunnat saivat kaupunkeja enemmän. Myös taloudellisesti heikommassa asemassa olevat kunnat saattoivat saada lisätukea. Valtionosuus määräytyi tehtäväkohtaisesti. Heikkoutena nähtiin valtion liian yksityiskohtainen valvonta. Valtionosuusjärjestelmä jaotteli kunnat kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin, mikä aiheutti epäoikeudenmukaisuutta. Siitä seurasi mm. se, että kantokyvyltään samanlaiset kunnat saivat valtionosuuden eri suuruisena. Alueellisesti valtionosuuksilla oli tasoittava vaikutus, koska määrällisesti eniten saivat ne kunnat, joissa veroäyri oli korkein eli Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat.⁵²

Vuoden 1992 loppuun asti voimassa ollut valtionosuusjärjestelmä perustui tehtäväkohtaisiin ja kustannusperusteisiin valtionapuihin. Valtionosuudet määräytyivät kantokykyluokituksen mukaan. Tämä järjestelmä kannusti kuntia tehokkaaseen palvelutuotannon laajentamiseen. Järjestelmä rakentui yleisistä ja tehtäväkohtaisista valtionosuuksista. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus määräytyi tehtäväkohtaisesti ja todellisten menojen perusteella. Hyvinvoinnin rakentamiskauden valtionosuusjärjestelmä takasi valtiolle mahdollisuuden vaikuttaa sekä kuntien palvelujen määrään että laatuun.⁵³

Laskennalliseen järjestelmään siirtyminen alkoi vuosina 1993-1996 ja tänä aikana valtionosuusjärjestelmä muuttui perusteiltaan jatkuvasti. Muutoksista mainittakoon tehtäväkohtaisten valtionosuuksien tason pudottaminen selvästi alemmalle tasolle vuonna 1993 ja kantokykyluokituksen korvautuminen verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella vuonna 1996. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä tuli voimaan vuoden 1997 alusta. Valtionapujärjestelmä muodostaa keskitetyn ohjausjärjestelmän, jonka avulla valtion asettamat

⁵¹ Rynänen 1986, 109-111

⁵² Oulasvirta 1996, 82-84

⁵³ Oulasvirta 1996, 81 ja 155 sekä Laasanen 1999, 49-54

tavoitteet julkisten palvelujen tuotannon ja jakelun osalta saavutetaan. Valtionapujärjestelmä ohjaa kunnallista palvelutuotantoa valtion tärkeiksi katsomiin kohteisiin. Valtionohjauksen toinen merkittävä puoli on se, että kunnilla ei olisi ilman valtionapuja mahdollisuutta järjestää nykyisen tasoisia mm. sosiaalipalveluja alueittain ja kunnittain tasa-arvoisesti.⁵⁴

2.2.4 Kuntien tehtävät ja toimintakäytännöt

Sosiaalipalvelun käsite syrjäytti vähitellen sosiaalihuollon käsitteen hyvinvointiajalla. Erityisesti sen käytön leviämistä vauhditti vuosina 1967-1973 työskennelleen sosiaalihuollon periaatekomitean näkemys kaiken sosiaalihuollon olevan ensisijaisesti asiakkaan palvelua. Sosiaalihuollon periaatekomitea määritteli sosiaalipalvelu –käsitteen seuraavasti:⁵⁵

Sosiaalipalvelut ovat yhteiskunnan toimesta tai sen tuella ja valvonnassa toteutetut palvelut, joilla tyydytetään yksilöiden ja perheiden tarpeita siltä osin, kuin palveluja ei ole saatavissa yksityisten tuottamina tai palvelut ovat sen luonteisia, että niiden tuottamisen on katsottava kuuluvan yhteiskunnalle. Sosiaalihuollon palvelut tulisi osoittaa kaikille kansalaisille yhdenvertaisesti ja palvelujen tarjonnan pitäisi olla maan eri alueilla tasapuolista.

Vuoden 1984 sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuolto muodostuu palveluista ja toimeentulotuesta. Sosiaalihuolto nähdään laissa toiminnan yläkäsitteenä. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä edistävää ja ylläpitävää toimintaa. Tämän lain määrittelyn mukaan kunnallinen sosiaalitoimen tehtäväkenttä koostuu sosiaalipalveluista ja toimeentulotuesta. Suomen virallisen tilaston luokituksen mukaan Rauhala toteaa, että on myös mahdollista sisällyttää koko sosiaalitoimi sosiaalipalveluihin.⁵⁶

Viranomaiskielessä sosiaalipalvelun käsite esiintyy väljästi ja vailla tarkkaa määrittelyä. Erityistä erottelua sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen välillä ei ole tehty. Ne voivat käsittää paitsi konkreettiset työmenetelmät niin yhtä hyvin hallinnonalan.⁵⁷

⁵⁴ Laasanen 1999, 61-64 ja 83-84

⁵⁵ Rauhala 1996, 96-97

⁵⁶ Rauhala 1996, 97

⁵⁷ Rauhala 1996, 98

Hyvinvointivaltiossa kunnat tuottavat suurimman osan peruspalveluista. Kunnallishallinto toimii yhteiskunnan poliittisen järjestelmän ja vallankäyttö koneiston osana paikallistasolla. Kunnallishallinnon asema, tehtävät ja toimintakäytännöt muotoutuvat osana koko yhteiskuntaa koskevaa muutosprosessia. Kunnan palvelutehtävä tulee nähdä laajasti yhteiskunnalliseen kontekstiin liittyvänä käsitteenä. Kunnan tehtävät on syytä sitoa paikallistason tai valtiovallan näkökulmaa laajemmalle tasolle, jossa tulee ottaa huomioon kunnan yhteiskunnallinen rooli ja se, millaiseksi kunnan tehtävät eri aikoina muodostuu. Kunnallishallinto voidaan nähdä osana hyvinvoinnin kansallista strategiaa, jolloin sen tehtävät ja toimintakäytännöt jäsentyvät sosiaalipoliittisten tavoitteiden mukaan. Rönkön mukaan kunnat ovat muuttuneet teollisuusyhteiskunnan aikana spontaanisti toimivista itsehallinnollisista paikallisyhteisöistä keskitetysti ohjatun kansallisen hyvinvointivaltion palvelutuotannon toimeenpanijoiksi.⁵⁸

Toimintakäytännöllä tarkoitetaan menettelytapaa, jolla paikallisyhteisöt hoitavat niille kuuluvat tehtävät ja siten turvaavat kansalaisten hyvinvoinnin eri aikoina⁵⁹. Kuntien toimintakäytäntöjen jäsentämisessä on tarpeellista tuoda esiin Heinosen sosiaalipoliitiikan toimintakäytäntöjen luokittelu⁶⁰:

1. kansalaisyhteiskunnan institutionalisoitunut filantropia
2. kansalaisyhteiskunnan institutionalisoitunut itseapu
3. köyhäinhoito
4. sosiaalivakuutus ja –avustus
5. työsuoja
6. sosiaalipalvelut

Heinonen toteaa sosiaalipoliittisten käytäntöjen syntyyn liittyvän objektiivisten yhteiskunnallisten tarpeiden olemassaolon ja niihin vastaamisen.⁶¹ Valtio päättää sosiaalipoliittisesta linjasta ja kunnat toteutuksesta. Kuntien tehtävänä on valita tietyt toimintakäytännöt⁶² eli valittu toteuttamistapa, jonka mukaan toimitaan. Kuntien toimintakäytäntöjen voidaan katsoa olevan keskeisessä asemassa

⁵⁸ Anttiroiko 1993a, 109 sekä Rönkkö 1998, 102-105 ja 111

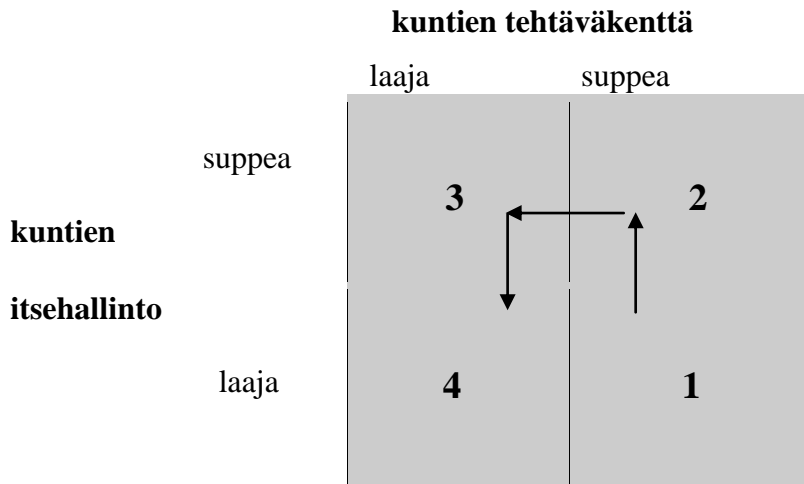
⁵⁹ Rönkkö 1998, 112

⁶⁰ Heinonen 1990, 13

⁶¹ Heinonen 1990, 1

⁶² Julkishallinnon termistöissä yleensä tässä yhteydessä puhutaan palvelustrategioista. Toimintakäytännöt ja palvelustrategiat tarkoittavat sisällöllisesti samaa asiaa. Vrt. mm. Hautamäki et al. 1990

yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämisessä eli hyvinvointipalvelujen toteutuksessa.



KUVIO 7. Kunnallishallinnon kehitysvaiheet tehtävien ja itsehallinnon mukaan jäsenneetynä⁶³.

Historiallisessa tarkastelussa kuntien suhde valtioon on muuttunut merkittäväällä tavalla. Kuntien tehtäväkenttä on suuntautunut eri aikojen sosiaalipoliittisten tavoitteiden ja käytäntöjen mukaan. Edellä esitetty kuvio tarjoaa kehyksen ymmärtää tapahtunutta muutosta kuntien tehtäväkentän ja kuntien itsehallinnon ristiintaulukoinnin avulla. Nelikentän osat 1-4 kuvaavat kunnallishallinnon historiallisia kehitysjaksoja kuntien tehtävien ja kuntien autonomian laajuuden muuttuessa. 1.vaihe ajoittuu nykymuotoisen kunnallishallinnon syntyyn 1860-luvulta ja siitä aina 1900-luvun alkupuolelle, 2.vaihe sijoittuu sotien väliin, 3.vaihe hyvinvointivaltioajalle ja 4.vaihe 1990-luvulta eteenpäin.⁶⁴

⁶³ Rönkkö 1994, 11

⁶⁴ Rönkkö 1994, 10

3 YHTEISÖLLINEN AIKA 1500-1860

3.1 Keskiaikaiset sukuyhteisöt

Suomalainen kunnallishallinto pohjautuu muinaiseen pohjoismaisen paikallisen itsehallinnon perinteeseen. Ns. muinaispitäjissä miehet päättivät tärkeistä pitäjää koskevista asioista. Kokouksissa edellytettiin kaikkien läsnäoloa ja päätöksen tuli olla yksimielinen. Päätöksen katsottiin sitovan niitä, jotka olivat läsnä. Suomen hallinnollinen perinne alkoi juurevasti pitäjistä ja sen vaikutus myöhemmälle hallinnon kehitykselle on ollut merkittävä.⁶⁵

Tämän päivän kunnan sosiaalitoimen juuret ulottuvat keskiajalle, jolloin köyhäinhoito alkoi kehittyä kirkon piirissä. Sitä ennen pakana-ajan yhteiskunnassa köyhistä ja sairaista huolehtivat perheet ja suku. Perheiden ja sukuyhteisöjen rinnalle alkoi lainsäädännön myötä 1500-1600-luvuilla tulla julkisyhteisöt, jotka ryhtyivät vähitellen hoitamaan köyhäinhuollon tehtäviä. Suomi yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa sai vaikutteita Keski-Euroopasta, jossa katolisella kirkolla oli arvostettu asema. Se, millaiseksi Suomen maakuntien ja pitäjien köyhäinhuolto on historian aikana muodostunut, perustuu sekä paikallisiin tarpeisiin että myös vallinneisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin kunakin aikana. Kirkon merkitys vaikuttajana ja köyhäinhuollon edistäjänä on ollut suuri aina 1800-luvulle asti. Tästä osoituksena on esimerkiksi se, että kirkon näkemyksiä on kirjattu pohjoismaisiin maakuntalakeihin. Niissä verovelvollisille talonpojille määrättiin köyhäinhuoltovelvoitteita, mikä käytännössä tarkoitti veron maksamista kirkolle. Näistä veroista kirkko sitten jakoi osuuksia köyhille ja sairaille. Kun keskiajalla köyhäinhuoltojärjestelmä oli vasta syntyvaiheessa, almut olivat tärkeä avustusmuoto. Ne olivat nimenomaan kaupungeissa yleinen tapa kantaa vastuuta lähimmäisistä. Almujen antamisen suosiota lisäsi myös antajan saama kunnia kristillisenä ja hyvänä ihmisenä.⁶⁶

Armeliaisuuslaitosten synty oli luonnollista seurausta yhä kasvavaan sosiaalisen tarpeeseen. Enää ei riittänyt hallitsematon almujen jakaminen, vaan haluttiin tehokkaampi ja järjestäytyneempi organisaatio, joka pystyi vastaamaan olemassa oleviin ongelmiin. Luonnollisen ympäristön antoivat kirkko ja luostarit, jotka tarjosivat turvaa sitä tarvitseville. Tehtävien kasvaessa yhteisöjen määrä

⁶⁵ Kröger 1996, 29

⁶⁶ Pulma 1994, 15. Ks. myös Karisto & Takala & Haapola 1984, 223

lisääntyi ja ne hoitivat kukin omaa erikoisalaansa: köyhiä, sairaita, orpoja, vanhuksia jne.⁶⁷ Varsinaisen köyhäinhoidon organisoidun selkärangan muodosti 1300-1400-luvuilla hospitaali eli köyhäintalo. Köyhäintalot syntyivät yleensä olemassa olevaan tarpeeseen. 1200-luvulla laitoksia perustettiin Pohjolaan lepran leviämisen takia. Nämä laitokset saivat sekä verovaroja että avustuksia toimintaansa.⁶⁸

Katolisen kirkon aikaansaannokset jäivät lakeihin ja asetuksiin velvollisuutena hoitaa köyhiä ja sairaita sekä määräyksinä tietyistä köyhäinhoitolaitoksista. Köyhäinhoidon saavutukset näkyivätkin reaali maailmassa lähinnä kaupungeissa, joilla oli toimivimmat puitteet hoitaa näitä tehtäviä. Lisäksi kaupunkien intressit olivat voimakkaammat kuin harvaanasutulla maaseudulla. Avuntarvitsijoiden määrä kasvoi nopeasti, kun väestö hakeutui taajamiin. Edellä mainituista asioista seurasi se, että köyhäinhoito alkoi vähitellen irrottautua kirkollisista siteistä ja yhä enenevässä määrin maalliset organisaatiot alkoivat vastata tehtävistä.⁶⁹

Keskiajalla paikallishallinto kehittyi erityisesti maaseudulla. Pitäjät olivat yleensä vaikeiden kulku- ja viestintäyhteyksien takana, joten ne saivat toimia hyvin itsenäisesti. Kun Suomesta vielä keskiajalla puuttui vahvat kaupungit, valtion virkamiesten toimintamahdollisuudet jäivät marginaalisiksi. Seurauksena vahvasta paikallisesta itsehallinnosta, päätöksenteko seurakunnissa muodostui hyvin kirjavaksi ja pitäjäkohtaiseksi.⁷⁰

3.2 Ruotsin suurvallan kausi ja Suomen asema

Suurvalta-ajalle oli leimallista Ruotsin voimakas rooli koko Euroopan poliittisessä elämässä. Juuri tämä poliittinen aktiivisuus 1600-luvulla nosti Ruotsin suurvallaksi Euroopan muiden suurvaltojen joukkoon. Ruotsi oli sodassa milloin Puolan, Tanskan, Venäjän tai Saksan kanssa. Alueiden valloitus ja niistä koituvat pysyvät menot ylittivät sieltä saatavat tulot, joten taloudellisesti Ruotsi-Suomi eli kriisissä. Sotien aikana verotus, velkaantuminen ja sotaväenotto kiristivät valtakunnan talouden äärimilleen. Näin jälkikäteen tarkastellessa suurvaltakaudelle, Kustaa II Aadolfin (1611-1632) ajasta aina Kaarle XII (1697-1718) valtakauden loppuun, oli ominaista jatkuvat sodat, joiden

⁶⁷ Pulma 1994, 16

⁶⁸ Pulma 1994, 17

⁶⁹ Pulma 1994, 18

⁷⁰ Kröger 1996, 30

väliin jäi ns. näennäisiä rauhan kausia. Näinä suurvallan vuosina Ruotsi kulutti voimavaransa sotasaavutuksien saamiseksi ja Suomi joutui kerta toisensa jälkeen venymään vaatimusten edessä.⁷¹

Lukuisista valloitetuista maa-alueista ja valtakunnan laajenemisesta huolimatta poliittisesti merkityksellisiä olivat vain valtakunnan vanhat alueet Ruotsi ja Suomi. Vain näiltä alueilta tulivat edustajat valtiopäiville ja valtaneuvostoon. Pohjoisen suurvallalle oli tyypillistä siihen aikaan vielä harvinainen voimakas valtiovalta ja tehokas hallinto-organisaatio.⁷²

Väestömäärältään suurvalta oli pieni, jota entisestään verottivat sodat, katovuodet ja kulkutaudit. Ruotsin ja Suomen väkiluvun arvioidaan olleen 1600-luvun puolivälissä noin puolitoista miljoonaa. Suurvalta-ajan lopulla koko valtakunnan väestön määrän on arvioitu jääneen alle kolmen miljoonan. Tähän seikkaan peilaten tuntuukin suorastaan uskomattomalta, että väestömäärältään näin pieni valtio on voinut pitää yllä suurvallan asemaa Euroopassa.⁷³

Ruotsi perusti elintarvikehuoltonsa pitkälti hyödyntämällä valloitetuja alueita. Ankarat luonnonolosuhteet pitivät viljasadot heikkoina Ruotsissa ja Suomessa, niinpä Baltian alue pääasiassa vastasi valtakunnan vilja- ja ruokatuotannosta. Ruotsi sääteli viljan vientiä tarkoin. Hyvinä satovuosina viljaa vietiin, kun taas huonoina vuosina vientikiellot olivat tavallisia.⁷⁴

Sodat merkitsivät voimavarojen yhä tehokkaampaa mobilisoimista. Juuri siksi mm. verotusjärjestelmä kehittyi jatkuvasti. Vanhat maaverot eli vakinaiset verot saivat rinnalleen tarpeen vaatiessa tilapäisiä ja ns. ylimääräisiä veroja. Monet veroista jäivät pysyviksi, kun jatkuvien sotien kiristämä valtion talous tarvitsi kipeästi lisää resursseja.⁷⁵

Ruotsi-Suomessa pääsivät aatelist määräävään asemaan ja heidän erioikeutensa synnytti muiden säätyjen keskuudessa vastustusta. Yksi suurimmista epäkohdista koski aatelisten omistamien manttaalien verohelpotuksia. Samalla valtionvelka oli kasvanut 1600-luvun kuluessa niihin mittoihin, että taloudellinen kriisi muodostui pysyväksi olotilaksi. Kun näin valtionvelka kasvoi kasvamisestaan ja kruunun sijasta verot ohjautuivat harvojen aatelistperheiden käsiin, on helppo

⁷¹ Åström 1980,294. Ks. myös Halila 1985, 65-66

⁷² Åström 1980, 295

⁷³ Åström 1980, 296

⁷⁴ Åström 1980, 298-300

⁷⁵ Åström 1980, 301. Ks. myös Halila 1985, 42

ymmärtää tehty reduktiopäätös. Vuosina 1680-1700 suuri osa kruunun luovuttamista tiloista palautettiin sille takaisin. Vuoden 1693 valtiopäivillä voitiin todeta taloudellisen tasapainon tulleen saavutetuksi ainakin hetkellisesti. Tehdyistä toimista aiheutui luonnollisesti myös negatiivisia seuraamuksia kuten hallinnon byrokratisoitumista.⁷⁶

Ruotsin suurvalta-asema perustui 1500-luvulta aina 1800-luvun alkuun saakka enemmän tai vähemmän naapurien, ennen kaikkea Venäjän, heikkouteen. Ruotsilla oli korkeatasoinen hallintojärjestelmä, joka kykeni tiettyyn rajaan asti paikkaamaan resurssien ehtymisestä syntyneen aukon. Tilanne muodostui kuitenkin ylitsepääsemättömäksi, kun edellytykset rykmenttien uudelleenrekrytointiin loppuivat. Venäjän talouden kehittyttyä ja sen aseman voimistuessa, Ruotsin oli alistuttava kohtaloonsa entisenä suurvaltana.⁷⁷

Ruotsin suurvalta-asema oli monta kertaa veitsenterällä tai ainakin hyvän onnen varassa. Sillä ei ollut merkittäviä voimavaroja pitääkseen yllä suurvaltaansa ja niinpä se kompastuikin omaan mahdottomuuteensa. Lukuisat sodat olivat imeneet kuiviin paitsi Ruotsin niin myös Suomen.

Vaikka Suomella oli kiistatta erityisasema muihin Ruotsin aluevalloituksiin nähden, ei Suomea tuoda esille erikseen vaan sen historia sisältyy osaksi Ruotsin suurvalta-ajan historiaa. Samoin Suomen merkitystä taloudellisesti ja sotilaallisesti tuodaan esiin yllättävän niukalti. Sven-Erik Åström haluaakin pureutua tähän epäkohtaan, koska hänen näkemyksensä mukaan Suomen panos molemmilla edellä mainituilla alueilla oli vähintäänkin merkittävä ja Ruotsille välttämätön.⁷⁸

Tietoja verotuksesta on säilynyt valtakunnan pääkirjoissa mm. 1580-luvulta, jolloin Suomen verotulot kruunulle kattoivat neljänneksen koko valtakunnasta kannetuista veroista. Tilanne muuttui 1600-luvun alkupuolella verotulojen roimalla vähentymisellä, kun erilaiset verovapaudet, kuten läänitykset, aiheutti poistoja lähes 50 prosenttia tilitettävistä veroista. Verotulot ohjautuivat läänityksiä omistavien suuraatelisten hyväksi ja osaksi jopa Ruotsin puolelle. Isovihan jälkeisten verohelpotusten seurauksena Suomi pääsi 1700-luvulla verotuksessa kahta aiempaa vuosisataa helpommalla. Vuoteen 1720 asti Suomi oli maksanut veroja Ruotsin kruunulle huomattavan määrän, mutta sen jälkeen ne jäivät aatelin käytettäväksi Suomen alueelle.⁷⁹

⁷⁶ Åström 1980, 306-308

⁷⁷ Åström 1980, 313

⁷⁸ Åström 1980, 314

⁷⁹ Åström 1980, 316-318 ja 321

Teollisuustoimintaa haittasivat 1700-luvulla monenkirjavat määräykset, josta esimerkkinä rajoitukset Ruotsin ja Suomen sahateollisuudelle. Lisäksi Suomen ulkomaankauppaa ja yhteiskunnan kehittämistä estettiin tapuli-, tulli- ja teollisuuspolitiikan avulla. Suomen taloudellinen tilanne 1700-luvun lopulla oli heikko ja se heijastui myös Suomen kykyyn maksaa veroja Ruotsille. Kun vielä Suomen saama tuki Ruotsilta oli olematon, Suomi seisoj vuonna 1809 vähintään yhtä vakaasti omillaan autonomisena osana Venäjän suuriruhtinaskuntaa kuin aiemmin osana Ruotsin suurvaltaa.⁸⁰

3.3 Hallinnollisuus köyhäinhoidossa lisääntyä seurakuntien roolin voimistuessa (v.1570-1720)

Olosuhteet Suomessa vuosina 1570-1720 olivat kansalaisille ja erityisesti talonpojille vaikeat. Ruotsin ja Venäjän väliset sodat merkitsivät verotuksen kiristymistä. Kun verot jäivät maksamatta, seurasi siitä useimmiten tilan menettäminen. Lisäksi 1600-luvulla useat katovuodet koettelivat ja ihmiset joutuivat äärimmäiseen hätään. Sota oli vienyt mukanaan 60 % suomalaisista sotilaista, joista valtaosa oli parhaassa työiässä olevia miehiä. Tällaisissa olosuhteissa olemassa olevat avustustoimet olivat luonnollisesti riittämättömät.⁸¹

1500-luvun puolivälistä alkanut keskitetyn valtion muodostuminen toi mukanaan säätyjaon, joka merkitsi privilegiojärjestelmän syntyä. Eriarvoisuus ihmisten ja säätyjen välillä kasvoi. Privilegioiden ulkopuolelle jäivät kaupunkien työväki ja maaseudun tilattomat. Näitä ihmisryhmiä varten luotiin 1500-luvun lopulla laillisen suojelun ja palvelupakon periaate, jotka entisestään heikensivät huonompiosaisten asemaa. Palvelupakon pääideana oli, että jokaisen työkykyisen tuli tehdä työtä. Työnteon pakotteena tai uhkana toimi hyvin armeijan pohjaton miehistöntarve, josta saattoi pelastautua esimerkiksi siten, että meni työhön maaseudulla tilalliselle ja kaupungissa pakkotyölaitokseen. Laillisella suojelulla tarkoitettiin vailla omaisuutta olevan väestön samaa suojaa työnantajalta. Kun ihmisellä oli työpaikka, häntä ei voitu värvätä armeijaan tai julistaa irtolaiseksi. Irtolaisen uhkana olivat sakot tai joutuminen pakkotyölaitokseen.⁸²

Köyhäinhoito aiheutti eniten työtä pitäjille ja seurakunnille. Ruotsin vallan aikana 1500-luvulta aina

⁸⁰ Åström 1980, 320-321

⁸¹ Pulma 1994, 19-21

⁸² Pulma 1994, 28-30

kunnallishallinnon uudistukseen kirkko huolehti köyhistä ja vaivaisista.⁸³ Kustaa Vaasan hallintokauteen asti kirkko hoiti suvereenisti myös sairaanhoidollisen puolen. Uskonpuhdistuksen yhteydessä 1530-luvulla tilanne kuitenkin muuttui, kun Kustaa Vaasa siirsi suuren osan kirkon omaisuudesta valtiolle. Tällöin myös hyväntekeväisyyslaitoksista tuli valtion hallinnon alaisia. Hospitaalit toimivat yhä enemmän sairaiden, esimerkiksi spitaalisten ja mielisairaiden, hoidon piirissä ja niiden merkitys vaivaishoidon näkökulmasta oli vähintäänkin marginaalinen. Tästä hetkestä voidaan katsoa sairaanhoidon ja köyhäinhoidon lähteneen eriytymään.⁸⁴

1500-luvun lopulla ja 1600-luvulla pyrittiin määrittämään valtion ja seurakunnan sekä paikallishallinnon väliset vastuurajat. Kruunu asetti säädöksiä, mutta niiden toteuttaminen jäi vähäiseksi. Ongelmaksi muodostui se, että valtion valvonta ei ulottunut konkreettiseen toimintaan. Kruunun vaikeuksista johtuen kirkon asema alkoi uudelleen voimistua. Valtiolla oli päävastuu hospitaaleista. Seurakunnat, kaupunkien ja maalaiskuntien avustuksella, hoitivat köyhät ja vaivaiset. Vaikka kerjuu oli kielletty vuonna 1624 annetussa konstituutiossa, sitä ei voitu toteuttaa. Vaivaishoidossa oli paljon puutteita, joita kerjuu paikkasi yhtenä vaivaishoidon muotona. Valtion ja seurakuntien painiskellessa omissa vaikeuksissaan vaivaisten ainoa turva löytyi pitäjien yhteisöistä. Edelleen tärkeimpänä turvajärjestelmänä oli perhe ja sukuyhteisö.⁸⁵

Ruotsin suurvallan aika merkitsi suomalaisille sosiaalisen turvallisuuden heikkenemistä. Kruunu antoi seurakunnille ja pitäjille määräyksiä, joiden toteuttaminen ei yleensä ollut resurssien niukkuuden tai hankalien olosuhteiden kannalta mahdollista. 1600-luvun loppupuoliskolla ja 1700-luvulla merkittävimmän turvajärjestelmän muodosti edelleen yhteisöt. Tilalliset ottivat vaivaiset ja tilattomat sukulaiset saman katon alle joko syytingin velvoittamana tai työvoimaksi. Syytinki turvasi vanhan isännän ja emännän viimeiset elinvuodet, kun he luovuttivat tilan nuoremmalle polvelle. Samassa talossa asui yleensä myös muita sukulaisia, kuten sisaruksia perheineen. Suurperheet olivat siten sekä työorganisaatioita että sosiaalisen turvan antajia vanhuksille ja työkyvyttömille.⁸⁶

Pitäjäntokous ja kirkkoneuvosto hoitivat ja vastasivat köyhäinhuollosta. Köyhäinhoitoa voidaan pitää paikallishallinnon tärkeimpänä tehtävänä. Vaivaishoito laajeni 1600-luvulla nopeasti, kun

83 Kaukovalta 1940, 18

84 Pulma 1994, 31

85 Pulma 1994, 32-35

86 Pulma 1994, 25-27

Ruotsin suurvallan sotien seurauksena köyhien määrä lisääntyi valtavasti. Pitäjänkokouksessa pitäjä jaettiin ruotuihin, joiden velvollisuus oli hoitaa pitäjän vaivaiset ja köyhät. Pitäjänkokous saattoi myös maksaa köyhän ylläpitokustannukset taloon, joka otti vaivaisen elätikseen.⁸⁷

1600-luvun jälkipuoliskolla pitäjänkokousten suosio lähti alaspäin, koska kyläläiset huomasivat todellisen vallan kuitenkin olevan kruunulla tai sen valvonnassa olevilla virkamiehillä. Pienen joukon edustama kirkkoneuvosto oli huomattavampi elin kuin pitäjänkokous. Pitäjäläiset turhautuivat ja jättivät kokouksiin osallistumisen vähemmälle. Pian valtiovalta kuitenkin huomasi, ettei se saa asioita hoidettua ilman kansan apua. Niinpä se velvoitti sakon uhalla jokaisen osallistumaan näihin kokouksiin. Samalla valtio yritti korostaa pitäjänkokouksen päätöksentekovaltaa ja demokraattisia periaatteita.⁸⁸

1600-luvun alkupuolella kerjuu oli lisääntynyt huolestuttavasti ja ongelmaan pyrittiin vaikuttamaan lainsäädännön keinoin. Vuoden 1642 kerjuujärjestyksessä kirjattiin kerjuu luvalliseksi vain oman kaupungin tai pitäjän alueella. Seurakuntia velvoitettiin myös perustamaan vaivaistupia, mutta varojen puute usein esti varsinaisen toteutuksen. Vuoden 1686 kirkkolaki oli vaivaishoidon kannalta merkittävä, sillä siinä velvoitettiin jokainen pitäjä huolehtimaan omista köyhistä. Vuoden 1698 kirkkolaissa tarkennettiin pitäjien vastuulla olevia siten, että kerjuu oli sallittu vain omassa pitäjässä tai kaupungissa. Samalla papistolle annettiin oikeus kerätä varoja vaivaiskassaan maksuina erilaisista kirkollisista toimituksista.⁸⁹ Mm. näistä säännöksistä voi aistia valtion suhtautumista vaivaishoitoon. Se piti köyhien ja vaivaisten huoltoa toisarvoisena. Valtiovallan tavoitteena oli sulkea itsensä aiheutuvien kustannusten ja toimenpiteiden ulkopuolelle. Tätä linjaa vaivaishoidossa jatkettiin aina 1800-luvun loppupuolelle asti.⁹⁰

Maatalous ei ollut 1700-luvulla kehittynyt toivotulla tavalla. Siihen oli useita syitä, joista merkittävimpinä voidaan pitää talonpoikien vanhoillisuutta ja tuotoltaan tehotonta sarkajakojärjestelmää. Maanviljelys lähtikin aivan uusille urille isojako-uudistuksen myötä. Aikaisemmin pellot oli jaettu sarka saralta, jotka vielä vaihtoivat omistajaa vuosittain. Nyt kukin talonpoika sai suuremman palstan ja innostus tuottavuuden lisäämiseksi kasvoi. Peltotilkku oli oma ja mitä paremmin työnsä teki sitä parempi oli sato. Entiset yhteismetsät jaettiin samalla tavalla,

⁸⁷ Ylikangas 1990, 110

⁸⁸ Ylikangas 1990, 111

⁸⁹ Kaukovalta 1940, 18

⁹⁰ Kröger 1996, 31

mikä vähensi metsien tuhlausta.⁹¹

Isojako muutti maaseudun kasvot. Ennen uudistusta talot olivat sijainneet kylänraitin varrella lähekkäin, mutta uudistuksen jälkeen yhä useampi talollinen muutti maidensa keskelle usein kauaskin kirkonkylästä. Kollektiivisuuden vähentyessä myös yhteistyö alkoi murentua ja jokainen työskenteli tahollansa omien maidensa parissa.⁹²

Suomen asema Ruotsin suurvallan alaisuudessa oli hyvin pitkälle myöntymistä vaatimusten edessä. Suomesta ja sen kansasta kantautui kuitenkin Ruotsiin tyytymättömyyttä ja kritiikkiä. Niinpä Ruotsi joutui antamaan Suomelle monia myönnytyksiä, jotta kansa pysyisi tyytyväisenä ja kuninkaalle uskollisena. Yhtenä keinona oli Suomen kehitysaluepolitiikka. Aiemmin valtakunnassa oli korostettu maan eri osien yhdenmukaistamista. Tavoitteet määriteltiin valtakunnan keskukselta, jonka edun mukaisesti periferioita kehitettiin. Epäonnistunut Hattujen sota muutti entisen eurooppalaisen suurvallan nöyremmäksi ja Suomi sai tilaisuuden parantaa olojansa. Suomalaiset vaativat, että kehityksen lähtökohtana tuli olla paikalliset tarpeet. Vanha laki, vuoden 1617 kauppalaki, ei enää riittänyt perusteluksi Tukholman erityisasemalle. Säädettiin uusi vapauden ajan valtiosääntö, joka heikensi keskuksen vahvaa asemaa ja nosti reuna-alueiden edut sisäpolitiikkaan ja talouspolitiikkaan vaikuttaviksi tekijöiksi.⁹³

3.4 Köyhäinhoidon kasvava tarve tehostaa ja kehittää paikallishallintoa (v.1720-1800)

Ruotsin suurvalta-ajan päättyminen Uudenkaupungin rauhaan vuonna 1721 heikensi yhteiskunnallisia olosuhteita huomattavasti. Ruotsin kruunu menetti suuret, sille kuuluneet maa-alueet, Baltian ja lisäksi huomattavan osan Itä-Suomea. Poliittiset voimasuhteet muuttuivat. 1740-luvulla kuninkaan valta-asema yksinvaltiaana luisui ylhäisaatelisten käsiin. Aika oli otollinen talonpoikien aseman paranemiseen. He saivatkin yhdessä valtion virkamieskunnan kanssa tulevana vuosikymmeninä lisää taloudellista ja poliittista valtaa.⁹⁴

1700-luku oli taloudellisen ja poliittisen kehityksen kannalta merkittävä. Paikallishallinto tehostui,

91 Paloposki 1986, 142-143

92 Paloposki 1986, 145

93 Paloposki 1986, 150-153

94 Pulma 1994, 36

kun seurakunnallista hallintoa edustavat pitäjänkokoukset ottivat yhä enemmän ns. maallisempia tehtäviä hoitaakseen. Käräjät, jotka vielä 1600-luvulla olivat tärkeitä paikallishallinnon elimiä, suuntautuivat hoitamaan oikeusistuimen tehtäviä.⁹⁵ Jo 1700-luvulla köyhäinhoito työllisti paikallishallintoa enemmän kuin mikään muu sen tehtävistä. Paikallishallinnon kehittyminen olikin pitkälti laajenevan köyhäinhoidon ansiota.⁹⁶ Pitäjänkokouksesta tuli paikallisen itsehallinnon ilmentymä. Papiston privilegio vuodelta 1723 määräsi kirkkoherran kutsumaan koolle pitäjänkokouksen, jossa päätökset tehtiin enemmistöpäätöksinä. Äänivalta oli maanomistajilla manttaaliluvun mukaan ja siitä seurasi vauraampien vaikutusvallan kasvu paikallisessa päätöksenteossa.⁹⁷

Pitäjänkokouksissa päätöksentekijät olivat ns. parempiosaisia. Samalla vaivaisten osuus väestössä kasvoi nopeammin kuin koskaan aiemmin. Näin ollen vaivaishoidon järjestäminen ei ollut lainkaan vähäinen asia, vaan se muuttui yhä raskaammaksi taloudelliseksi taakaksi paikallishallinnossa. Tässä vaiheessa myös valtio näki välttämättömäksi paikallisen itsehallinnon vahvistamisen. Se, että valtion edellisellä vuosisadalla säätämät vaivaishoitoa koskevat säädökset olivat jääneet pelkiksi lain kirjaimiksi, oli osoitus valtion voimattomuudesta yksin päästä tavoitteeseensa vaivaishoidon toteuttamiseksi. Vähitellen paikallista itsehallintoa lisäämällä lakien käytäntöön saattaminen onnistui.⁹⁸

Ruotsin valtakunnan vaivaishoito pysyi melko muuttumattomana aina 1740-luvulle saakka. 1750-luvulle tultaessa alettiin kiinnittää huomiota väestöpolitiikkaan. Väestömäärä oli saatava sotamienestysten jälkeen kasvuun ja yksi tapa oli suuren lapsikuolleisuuden alentaminen. Juuri lastenhuoltokysymysten esiinnousu sai aikaan sen, että vuonna 1756 perustettiin ensimmäinen "sosiaalishallitus" eli hospitaali- ja lastenkotideputaatio. Sen tehtävänä oli etsiä toimintaan voimavaroja, valvoa laitosten toimintaa ja johtaa lainsäädännön uudistamista. Tuloksia syntyi, kun vuonna 1763 valmistui hospitaali- ja lastenkotiasetus. Säädos antoi uutta ryhtiä köyhäinhoitoon, koska siinä ensikerran eriteltiin selkeästi apuun oikeutetut ja lisäksi sillä oli selkeä tavoite. Vaivaishoitoon olivat oikeutettuja vanhuudenheikot, sairaat ja vammaiset, joilla ei ollut omaisia sekä mielisairaat, köyhät ja hoitoa tarvitsevat lapset. Hospitaalit hoitivat sairaat ja mielisairaat, muut

95 Pulma 1994,40

96 Soikkanen 1966, 92

97 Pulma 1994, 40

98 Pulma 1994, 40-41

olivat kotiseurakuntien vastuulla.⁹⁹

Demokratian lisääminen ja vallan tuominen lähemmäksi kansaa 1700-luvulla ei ollut vain ystävällinen käden ojennus valtiolta kansalle. Valtiovalta tarvitsi paikallistasoa hoitamaan laajenevaa toimintakenttää. Paikallista organisaatiota oli tehostettava, jotta se selviytyisi lisääntyvistä - erityisesti vaivashoidon - tehtävistä.¹⁰⁰ Toisaalta kuitenkin virkavallan tavoitteena oli vahvistaa otettaan paikallistasolla. Paikallishallinnosta haluttiin muokata alistettu virkamieshallinnon jatke, joka toimisi lojaalisti ja pienin kustannuksin. 1700-luvulla vaivais- ja köyhäinhoidon tehtäväkentän laajentuminen johtui sekä avuntarvitsijoiden määrän vähittäisestä kasvusta että työvoiman liikatarjonnan aiheuttamasta työttömyydestä ja sitä kautta toimeentulon vaikeutumisesta. Köyhän väestönosan liikkumista rajoitettiin muuttokiellolla.¹⁰¹

Valtion ja kuntien välistä tehtävien- ja kustannusten jakoa käsiteltiin hospitaali- ja lastenhuonejärjestyksessä. Karkeasti jaettuna valtio hoiti sairaat hospitaaleissa ja kunta vastasi muista vaivaisista. Kunnan tuli maksaa valtiolle lunastusmaksu, jos pitäjässä oli elinikäistä hospitaalihoitoa tarvitsevia potilaita. Vuoden 1766 hospitaalijärjestyksessä annettiin määräyksiä vaivashoidon rahoituksesta, mutta syntyneiden ristiriitojen seurauksena lopulta päädyttiin antamaan pitäjille valtuudet hoitaa asia haluamallaan tavalla. Ymmärrettävästi käytäntö muodostui hyvin kirjavaksi, myötäilijän vaivaishoito paikallisia olosuhteita ja toteutettiin pitäjähallinnon resurssien rajoissa.¹⁰²

Vaivashoidon kehittyminen perustui yksinkertaisesti pyrkimyksestä parempaan. Koska alkeellisinta vaivashoidon muotoa (kerjuuta) haluttiin rajoittaa, syntyi joukko uusia muotoja. Vanhimpia niistä olivat perinteinen kirkonapu vaivauskassasta ja pitäjien ylläpitämät vaivaistuvat. Kodittomia lapsia sijoitettiin taloihin eläteiksi. Uutena köyhäinhoidonmuotona yleistyi ruotuhoito. Pitäjä jaettiin ruotuihin ja jokaisen ruodun tuli hoitaa yksi pitäjän vaivainen. Ruodussa kukin talo piti avustettavaa sovitun ajan ja sen jälkeen vei hänet seuraavaan paikkaan.¹⁰³

Vaivaishoito muuttui lainsäädännön myötä vapaaehtoisuudesta pakolliseksi tehtäväksi. Vuoden

⁹⁹ Pulma 1994, 41-42

¹⁰⁰ Ylikangas 1990, 112

¹⁰¹ Ylikangas 1990, 116

¹⁰² Soikkanen, 1966, 92

¹⁰³ Soikkanen 1966, 93

1763 hospitaalijärjestys ja vuoden 1788 vaivaishoitojulistus vaativat pitäjille huoltopakkoa, jolloin määriteltiin ensimmäisen kerran pitäjien velvollisuudet ja avunannon yleiset periaatteet.¹⁰⁴ Yleisten varojen puutteessa seurakunnat suosivat vaivaishoidon muodoista ruotuhoitoa sen pienten kustannusten takia. Kotipaikkakysymykset olivat ymmärrettävästi suuren huomion kohteena pitäjänkokouksissa. Mikään pitäjä ei halunnut hoitaa toisen pitäjän köyhiä (ns. pitäjän sodat).¹⁰⁵ Vaivaishoidon tarvitsijoiden määrä jatkoi kasvuaan ja perinteisesti pidettiin kiinni siitä, että kukin seurakunta hoitakoon omat köyhänsä ja vaivaisensa. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi syntyi merkittävä laki kotipaikkaoikeudesta vuonna 1788. Sen avulla voitiin nimetä vaivaisen kotipaikka ja hänestä vastuullinen seurakunta.¹⁰⁶

Köyhien lapsiperheiden tilannetta pyrittiin helpottamaan verohelpotuksin, johon perhe oli oikeutettu siihen asti kunnes nuorin lapsista täytti kahdeksan vuotta. Toisaalta tällä pyrittiin nostamaan syntyvyyttä ja sitä kautta väkilukua. Kyseessä lienee ensimmäinen sosiaalipoliittinen "tulonsiirto". Leski- ja orpokassat yleistyivät sääty-yhteiskunnassa uusille aloille. Mm. papisto, armeija ja virkamieskunta perustivat omansa. Kaupungeissa näillä kassoilla oli vankka merkitys turvajärjestelmänä. Maaseudulla puolestaan turvana oli tila ja syytinki sekä kasvattilapsiperinne. Edellisten ulkopuolelle jäi suuri joukko kaupunkien työväestöä ja maaseudun tilattomia, joille ainoa turvajärjestelmä oli seurakunnan vaivaisapu.¹⁰⁷

1700-luvun aikana seurakuntien järjestämä vaivaishoito vakiintui. Siitä tuli yhdenmukaisempaa ja tehokkaampaa. Periaatteessa se voitiin järjestää joko sijoittamalla vaivaiset vaivaistupiin, avustamalla heitä rahallisesti tai velvoittamalla kaupunkien talolliset ja maaseudun tilalliset ottamaan hoitovastuu ruotujaon mukaisesti. Niissä oli kuitenkin jokaisessa omat ongelmansa. Vaivaistupia vastustivat niin talonpojat kuin vaivaiset itse. Vaivaistuvassa asuminen merkitsi asukeille aina yksilön vapauden kaventumista. Toisaalta taas tulot vaivaiskassoihin olivat hyvin sattumanvaraisia, joten niihin ei voinut täysin turvata. Merkittävimmäksi vaivaishoidonmuodoksi muodostukin ruotuhoito.¹⁰⁸

1600- ja 1700-luvuilla vaivaishoitoa koskeva sääntelyn ala laajeni ja eriytyi sisäisesti. Tämä oli

¹⁰⁴ Soikkanen 1966, 92

¹⁰⁵ Kaukovalta 1940, 19

¹⁰⁶ Pulma 1994, 47-48

¹⁰⁷ Pulma 1994, 43-45

¹⁰⁸ Pulma 1994, 45-47

seurausta keskitetyn valtion synnystä ja merkantilistisesta talouspolitiikasta. Annetuissa säädöksissä määriteltiin avustamismuodoista sekä siitä, kenen vastuulla avustamistoiminta oli ja kenelle apua annettiin. Näiden avustustoimintaa määrittelevien säädösten ilmeinen tarkoitus olikin selvittää, miten tehtävät jaettiin keskus- ja paikallishallinnon kesken. Kuitenkin koko Ruotsin vallan ajan lain edellyttämä toteutus ja paikalliset käytännöt poikkesivat monessa kohdin toisistaan. Hyväntekeväisyys ja yhteiskunnallinen kontrolli olivat se perusta, josta muodostui varhaisin vaivaihoidon sääntelykokonaisuus.¹⁰⁹

Merkantilistisella kaudella köyhäinavun ensisijaisena tavoitteena oli ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yksityisen ihmisen asemaan ja oikeuksiin ei kiinnitetty huomiota. Mm. avunsaaja saatettiin alistaa ankaraan ja kontrolloivaan laitoshoittoon ilman henkilön omaa suostumusta. Erityisesti 1600-luvun lopulla sääntelyllä tavoiteltiin paikallistason yhä kasvavaa, tosin vielä vapaaehtoista, vastuuta köyhistä. Vähittäistä muutosta oli havaittavissa 1700-luvun lopulla, kun liberalististen aatteiden leviäminen Suomeen ja kasvavat kansainvälistyvät markkinat aiheuttivat paineita talouselämän vapauttamiselle. Samalla vaadittiin myös vaivashoitolainsäädäntöön sisältyvien pakkojen purkamista.¹¹⁰

3.5 Kohti kunnallista köyhäinhoitoa (v.1809-1860)

Vuonna 1809 Suomen irtauduttua Ruotsista lainsäädännöllinen tilanne jäi Suomessa vuosikymmeniksi paikoilleen.¹¹¹ Samana vuonna Suomesta tuli autonominen osa Venäjän suuriruhtinaskuntaa. Liitoksella oli sekä taloudellisesti että poliittisesti moninaisia vaikutuksia. Venäjän valtakunnan osana Suomella oli oma keskushallinto, oma verotus sekä oma sisä- ja talouspolitiikka. Tämä autonomisuus antoi Suomelle mahdollisuuden itsenäisesti kehittää maan oloja. Aleksanteri II:n aikana vuonna 1855 elinkeinoelämä vapautuminen vaikutti myönteisesti mm. työvoima-, irtolais- ja köyhäinhoitopolitiikkaan.¹¹²

1800-luvulla Suomi oli voimakkaasti maatalousvaltainen maa, kun taas muualla Euroopassa teollistuminen oli jo pitkällä. Kaupunkien väestö ei kasvanut lähimainkaan sitä vauhtia kuin maaseudun väestö. Ongelmia aiheutti harjoitettu maatalouspolitiikka, joka tiukensi tilojen

¹⁰⁹ Huhtanen 1994, 87

¹¹⁰ Huhtanen 1994, 90-91

¹¹¹ Kaukovalta 1940, 21

¹¹² Pulma 1994, 51

halkomista. Uusia tiloja syntyi yhä vähemmän ja siitä seurasi maaseudun tilattomien määrän räjähdysmäinen kasvu. Ns. suhteellisen liikaväestön syntyminen aiheutti ongelmia, koska heille ei ollut riittävästi työtä tarjolla. Suomen pitäjät ja eri alueet olivat hyvin erilaisessa tilanteessa olosuhteidensa ja sijaintinsa vuoksi. Sosiaaliset olot olivat yleensä ottaen etelä- ja länsisuomalaisilla pohjois- ja itäsuomalaisia paremmat.¹¹³

1800-luvun alussa vaivaihoidon vähäiset resurssit pakottivat toimimaan vain äärimmäisessä hädässä. Vaivaiset saivat pärjätä mahdollisimman pitkälle omin avuin ja seurakunta tuki vain akuutissa kriisissä. Vasta kun taloudellinen ahdinko ja nälänhätä ajoi ihmiset joukoittain kerjäämään, ryhdyttiin vuonna 1811 luomaan vaivaihoitosäännöstöä. Keisarilliset julistukset kerjuun ehkäisemiseksi annettiin vuosina 1817 ja 1822.¹¹⁴ Valtiovalta siirsi edelleen köyhäinhuoltovelvoitetta seurakuntien harteille, vaikka niiden toimintamahdollisuudet olivat heikot. Köyhäinhoidossa alettiinkin siirtyä almuista verotuspohjaiseen varojen keräämiseen, johon myös tilattomat olivat velvoitettuja.¹¹⁵

Köyhäinhoidon ongelmien lisääntyminen pakotti viranomaisia puuttumaan kerjuuseen uusilla järjestelyillä. Asetukset vuosilta 1817 ja 1822 säännöstelivät parhaansa mukaan kerjuuta ja muuttoliikettä pitäjien välillä. Köyhäinhoidon piiriin laskettiin kuuluvaksi kotiaivustukset, ruotu- ja elätehoito sekä köyhäintuvat, kasvatuslaitokset ja työlaitokset. Vuoden 1817 asetuksessa ei vielä edellytetty köyhäinhuoltojohtokuntaa, koska kirkkoneuvosto hoiti niitä tehtäviä, joihin kuului mm. vaivaiskassan varoista huolehtiminen.¹¹⁶

Lääkkeenä köyhäinhoidon ongelmiin nähtiin työhön velvoittaminen. Yhä enemmän pyrittiin korvaamaan avustukset työllistämällä avuntarvitsija ja sitä kautta ansaitsemaan itse "elantonsa". Läheskään kaikki avunhakijat eivät olleet vaivaisia eli työkyvyttömiä. Lainsäädäntöön köyhäinhoidolliset työlaitokset tulivat vuoden 1817 kerjuujulistuksessa. Toisaalta tässä julistuksessa köyhyys nähtiin ensimmäisen kerran monimuotoisempana ongelmavyöhtinä kuin aiemmin. Siinä nimittäin tunnustettiin myös työkykyisen henkilön voivan tarvita jossain elämänsä vaiheessa tai elämäntilanteessa köyhäinhoidollista apua.¹¹⁷

¹¹³ Pulma 1994, 52-53

¹¹⁴ Pulma 1994, 55

¹¹⁵ Kröger 1996, 33

¹¹⁶ Kaukovalta 1940, 23

¹¹⁷ Pulma 1994, 56

Vuoden 1817 kerjuujulistus velvoitti seurakuntia keräämään veroa vaivashoidon rahoittamiseksi. Seurakuntien tuli myös perustaa erityiset vaivaisjohtokunnat ja jakaa pitäjä köyhäinhoitopiireihin. Maaseudulla aika ei kuitenkaan ollut kypsä kunnallisverotukselle ja niinpä verotusperiaate kumottiin vuonna 1822. Sen sijaan kaupunkikunnissa oltiin jo totuttu toimimaan yhteistyössä seurakuntien kanssa. Kaupungit olivat keränneet jo edellisellä vuosisadalla vaivaisveroa ja 1800-luvun alussa monet kaupungit hyväksyivät köyhäinhoito-ohjesäännön.¹¹⁸

Vuoden 1817 julistus laajensi entisestään paikallishallinnon tehtäväkenttää. Siinä avustettaviksi katsottiin myös ne työkykyiset köyhät, jotka eivät eri syistä pystyneet itse huolehtimaan toimeentulostaan. Tosin heitä avustettiin vain työtä vastaan. Köyhäinhoidossa suosittiin vaivaistaloja, joiden avulla voitiin estää kerjuuta ja tehostaa vaivaisten valvontaa. Muut muodot olivat ruotu- ja elätehoito sekä avustusten antaminen vaivauskassasta. Kassatulot eivät saaneet perustua vain satunnaisiin tuloihin. Julistus tähdensikin tulojen keräämistä veroluonteisina maksuina. Taksoitusverotus puhui myös oikeudenmukaisuuden puolesta, sillä kaikki eivät kyenneet osallistumaan ruotuvaivaisten ylläpitämiseen. Maksamalla veron tilattomat kantoivat osansa yhteisön vaivashoidosta.¹¹⁹ Julistus kerjäämisen estämiseksi 9.9.1817 ei sanottavammin muuttanut köyhäinhoidon sisältöä. Laitoshoitoa korostettiin lähinnä valvonnallisista syistä, mutta ruotuhoito säilytti paikkansa tärkeimpänä käytännön huoltomuotona.¹²⁰

Köyhäinhoidon uudistukset levisivät hitaasti kautta Suomenniemen lännestä itään ja pohjoiseen. Pitäjissä oli paitsi hyvin erilaisia käytäntöjä niin myös uudistukset ajoittuivat hyvin eri aikaan eri puolille Suomea. Silloisen köyhäinhoitojärjestelmän leviäminen kattamaan koko Suomen kesti lähestulkoon puolentoista vuosisataa. 1700- ja 1800-luvulla laajentunut köyhäinhoidon ja uusien hoitomuotojen käyttöönotto lisäsivät pitäjähallinnon tehtäviä. Pitäjähallinto joutuikin useimmiten kulkemaan läpi melkoisen kiirastulen päättäessään asioista, jotka koskettivat läheisesti pitäjäläisiä. Onkin helppo ymmärtää, että juuri köyhäinhoidon päätökset syntyivät monesti vasta äänestyksen jälkeen.¹²¹

Vuoden 1817 julistus toi pitäjänhallintoon suunnitelmallisuutta. Pitäjänkokouksen tuli vuoden

118 Pulma 1994, 57-58

119 Soikkanen 1966, 95-97

120 Huhtanen 1994, 92

121 Soikkanen 1966, 93-94

alussa päättää vaivaisten avustamisesta sekä siitä, miten ja mistä varat avustuksiin saadaan. Köyhäinhoidon toimeenpaneva elin oli kirkkoneuvosto. Kuten monesti ennenkin tämänkään julistuksen määräyksiä ei käytännössä toteutettu kovin ahkerasti.¹²²

1800-luvulla keskusteltiin kiihkeästi siitä, kuka luettaisiin köyhäksi ja kenellä oli oikeus köyhänapuun. Samalla mietittiin, mistä köyhyys johtui. Keski- ja yläluokan näkemyksenä oli se, että liialliset rajoitukset ja määräykset ovat haitallisia, kuten liikkumisvapauden- ja elinkeinovapauden rajoittaminen. Toisaalta alhainen sivistystaso oli omiaan ylläpitämään ja lisäämään köyhyyttä. Siksi nimenomaan lasten huollosta ja -kasvatuksesta tuli merkittävä asia ratkaistavaksi. Sen sijaan köyhä aikuisväestö oli huonommassa asemassa, koska heitä autettiin juuri sen verran kuin oli pakko. 1800-luvulla käydyn yhteiskunnallisen keskustelun tuloksena päädyttiin ajattelemaan, ettei köyhäinhoitoon ollut oikeutta eikä köyhäinhoito saanut ehdottomasti velvoittaa mitään organisaatiota tai yhteisöä. Edellisestä johtuen köyhäinhoitolainsäädännön tuli perustua mahdollisimman vähän pakkoon ja tarkasti noudatettaviin säädöksiin.¹²³

Pitäjänskokoukset saivat yhä enemmän painoarvoa 1800-luvulla, sillä lainsäädäntö vahvisti kokouksessa tehtyjä päätöksiä. Pitäjänskokouksen kokouspöytäkirjat kelpasivat todistuskappaleena tuomioistuimissa ja virkamiehiä kehoitettiin toimeenpanemaan kokouksissa tehdyt päätökset. Köyhäinhoidon tehtävien laajeneminen sai vastaavanlaisia vaikutuksia aikaan.¹²⁴

Kaupungeissa vallitseva ajattelutapa oli otollinen hyväntekeväisyysyhdistyksien synnylle. Näissä yhdistyksissä naisten rooli oli merkittävä, mikä juontaa juurensa uudelleen heränneestä perhe-elämän arvostuksesta. Perheissä äidin asemaa pidettiin keskeisenä ja tämä nähtiin arvona paitsi säätyläisten niin myös kaupunkiköyhäillistön elämässä. Perustetut rouvasväenyhdistykset pyrkivät auttamaan sekä yleensä lastenhuollossa että erityisesti köyhäillistöäitejä heidän vaikeuksissaan.¹²⁵

Vuoden 1852 vaivashoitoasetus oli huomattavasti laajempi ja yksityiskohtaisempi kuin edeltäjänsä. Jokaisen seurakunnan tuli hoitaa alueensa köyhät ja vaivaiset. Seurakunta ja pitäjä muodostivat köyhäinhoitokunnan, jonka toimivana elimenä oli köyhäinhoidonjohtokunta. Siihen kuului kirkkoherra ja neljä jäsentä. Jokavuotisessa yleisessä kokouksessa sovittiin seuraavan vuoden

¹²² Soikkanen 1966, 96

¹²³ Pulma 1994, 58-59

¹²⁴ Soikkanen 1993, 166

¹²⁵ Pulma 1994, 59

köyhäinhoidon järjestämisestä. Hoitomuotoja olivat ruotuhoito, köyhäintalossa pito, kotiaavustus ja elätehoitoon antaminen.¹²⁶ Vaivaishoitohallitusta (mitä nimeä Kröger käyttää) voitaneen pitää paikallishallinnon ensimmäisenä erityiselimenä. Vaivaishoitoasetus yhdenmukaisti merkittävästi paikallista vaivaishoidon säännöstöä ja valvontaa, mutta se ei kyennyt välittömästi muuttamaan paikallisia käytäntöjä.¹²⁷ Köyhäinhoitojohtokunnan tehtäviin kuului sekä toimeenpano että valmistelutehtävät. Jokaisessa pitäjässä laadittiin kuvernöörin vahvistama ohjesääntö, jolloin paikalliset olosuhteet voitiin ottaa paremmin huomioon. Asetus määräsi edelleen hajauttamaan hallintoa siten, että pitäjä jaettiin piireihin. Paikallishallinnon kehittyminen ja uusien elinten syntyminen helpotti valtion asemaa, sillä hallintorakenteiden muodostuminen teki mahdolliseksi lisääntyvän yhteistyön valtion ja paikallishallinnon välillä.¹²⁸

Vuoden 1852 asetus vei kunnallista verotusta eteenpäin. Siinä määriteltiin, ketä verotus koski ja millä perusteilla veroa kannettiin. Asetuksen jälkeen syntyneet köyhäinhoitokunnat saivat varoja vaivaismaksuista, joita olivat velvoitettuja maksamaan talot, masuunit, myllyt, sahat, ruukit, tehtaat ja kaivokset. Henkilökohtaiseen vaivaismaksuun olivat velvollisia kaikki yli 15 vuotiaat miehet ja naiset. Vaivaismaksun sai kukin köyhäinhoitokunta määrätä itse. Asetus loi vahvan pohjan kunnallisverotukselle ja pohjusti kunnallishallinnon uudistusta.¹²⁹

Kirkkoherrat olivat edelleen huomattavan työllistettyjä köyhäinhoitotehtävissä. Niinpä he usein valittivatkin tehtäviensä liiallisuutta ja totesivat olevan ristiriitaa siinä, että he hoitivat sekä kirkollisia että maallisia tehtäviä. Paikallishallinnon heikkona kohtana olikin osaltaan juuri kirkkoherran liian keskeinen asema. Paikallishallinnon uudistus oli enemmän kuin ajankohtainen.¹³⁰

Kuten on jo todettu 1830-lukua seuraavina vuosikymmeninä köyhäinhoitoasiat nousivat esille yhteiskunnallisen hädän seurauksena. Katovuodet lisäsivät kerjäläisten määrää ja tarvittiin uusia toimia estämään kerjäläisten vaeltaminen paikasta toiseen. Lainsäädäntöä uudistettiin laajalti. Vuoden 1852 asetus köyhäinhoidosta laajensi näkemystä köyhyydestä ja lisäsi pitäjien velvoitteita. Turvattomien lasten ikärajaa nostettiin 12 vuodesta 16 vuoteen. Merkittävä muutos tuli siinä, että asetuksessa huomioitiin työkykyisenkin voivan tarvita jossain elämänsä vaiheessa köyhäinhoidon

¹²⁶ Kaukovalta 1940, 24-25

¹²⁷ Kröger 1996, 33-34

¹²⁸ Soikkanen 1966, 99-100

¹²⁹ Kaukovalta 1940, 25 ja Soikkanen 1966, 100-101

¹³⁰ Kaukovalta 1940, 26-27

tukea. Ajan mukana tulikin ongelmia, kun avunsaanti tehtiin jopa houkuttelevan helpoksi. Köyhäinhoidon muotoihin asetus vuodelta 1852 ei sinänsä tuonut uutta, mutta asetus täsmensi niitä ja määritteli millainen hoito sopi erilaisille avuntarvitsijoille.¹³¹

Vaivaishoitoasetusta voidaan luonnehtia patriarkaaliseksi, koska siinä ohitettiin täysin edellisen vuosikymmenen keskusteluissa julkituodut liberaalit näkökannat. Syynä tähän oli Euroopan vallankumous vuonna 1848, joka pelästytti Venäjän keisarikunnan. Vaivaishoitoasetus vahvisti köyhille oikeuden saada apua seurakunnalta (periaatteessa työtä vastaan), vaikka juuri aiemmin yhteiskunnallinen keskustelu antoi ymmärtää päinvastaista. Asetusta onkin pidetty filantrooppisena ja köyhille lempeänä. Avun saaminen seurakunnalta oli kuitenkin toissijainen, sillä sukuyhteisöt käytännössä pääosin vastasivat köyhistä ja vaivaisista.¹³²

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus sääti seurakunnille uusia velvoitteita. Köyhäinhuutoveron kantamisesta tuli seurakunnalle pakollinen ja vaivaishoitohallitukset säädettiin pakollisiksi hallintoelimiksi. Näillä toimilla onnistuttiin ensimmäisen kerran yhdenmukaistamaan hallinto ja rahoitus sekä säädöksissä että käytännössä. Vaivaishoitoasetuksella oli myös kääntöpuolensa. Köyhät ja vaivaiset sidottiin paikoilleen ja seurakuntien (jota kautta tilallisten) tehokkaaseen valvontaan.¹³³

Vaikka vaivaishoitoasetus yhdenmukaisti ja tehosti entisestään kuntien vaivaishoidon säännöstöä ja valvontaa, se ei kuitenkaan merkinnyt käytäntöjen yhdenmukaisuutta. Suomen pohjois- ja itäosissa kuljettiin jälkijunassa (ruotuhoito tuli kerjuun ja kassa-avustusten rinnalle), kun taas Länsi-Suomessa kokeiltiin jo kehittyneempiä muotoja (elätehoitoa ruotujen rinnalle). Juuri elätehoidosta tuli kunnille keino alentaa helposti lisääntyviä vaivaishoidon kustannuksia.¹³⁴

Vuoden 1852 asetus palasi monin tavoin konservatiivisille linjoille, mikä järkytti vallinnutta liberalistista ilmapiiriä. Asetus mm. rajoitti sekä työvoiman liikkumista että elinkeinonharjoittamista. Sitä ei hyväksytty ja pian muutoksia tällä saralla tulikin. Yksilönvapauksien laajentumisvaihe ajoittuu vuosille 1855-1880. Köyhäinhoitojärjestelmä todettiin näissä yhteiskunnallisissa olosuhteissa kestävämmän laajaksi, joka ylitti olemassa olevat

¹³¹ Soikkanen 1966, 98 ja 101

¹³² Pulma 1994, 59-60

¹³³ Pulma 1994, 60-61

¹³⁴ Pulma 1994, 65-66

taloudelliset resurssit. Järjestelmä ei kyennyt vastaamaan asetettuihin odotuksiin. Kun köyhäinhoidolta oli mennyt uskottavuus, sen tavoitteet ja tehtävät jouduttiin ottamaan uuteen tarkasteluun.¹³⁵

4 LIBERALISTINEN AIKA 1860-1920

4.1 Yhteiskunnallinen tilanne kunnallishallinnon uudistuksen aikoihin

1800-luvulla ja erityisesti sen jälkipuoliskolla yhteiskuntamme eli murroksen aikaa. Teollistuminen voimistui ja kapitalistinen tuotantotapa valtasi alaa. Sen seurauksena maatalous joutui arvioimaan uudelleen asemaansa. Elinkeinoelämään syntyi uusi merkittävä ammattiryhmä, teollisuustyöväestö. Työelämän muutokset edellyttivät ihmisiä muuttamaan entisiltä asuinsijoilta sinne, missä työtä oli tarjolla. Tiiviit kyläyhteisöt muuttuivat ja samalla murentui lähiyhteisön tukeen perustuva toimeentuloturva. 1800-luvun aikana Suomen kauppa ja vienti kohentui merkittävästi verrattuna Ruotsin vallan aikoihin. Teollistumista ja ennen kaikkea metsäteollisuutta edesauttoi Suomen autonominen asema Venäjän yhteydessä. Suomi sai verrattain vapaat kädet harjoittaa ulkomaankauppaa.¹³⁶

Erilaiset aatevirtaukset saavuttivat Suomen ja kulttuurielämä eli nousukautta. Kulttuurin murros kertoi kansan henkisestä heräämisestä. Koulutuksen lisääntymisen seurauksena kansan sivistystaso alkoi nousta. Yhteiskunnalliset kysymykset synnyttivät kriittistä keskustelua. Foorumeina toimivat uskonnolliset, poliittiset ja sivistykselliset järjestöt. Yhteisöllisyyden ajasta siirryttiin yksilön aikaan.¹³⁷

Maatalous eli murroksessa. Maataloudessa siirryttiin tavaratuotantoon ja talonpojista tuli tuottajia. Talonpojat pyrkivät tehostamaan toimintaansa. Aiemmin tehokkuutta lisättiin lisäämällä tuotantopanoksia, mutta nyt lisäykseen pyrittiin samoilla panoksella. Maatalouden kehittymiseen lisäsi paineita nopea väestönkasvu ja se, etteivät läheskään kaikki enää eläneet omavaraistaloudessa maaseudulla.¹³⁸

¹³⁵ Pulma 1994, 61-62

¹³⁶ Karisto & Takala 1990, 9-11

¹³⁷ Karisto & Takala 1990, 10. Ks. myös Jaakkola 1994, 91-100

¹³⁸ Karisto & Takala 1990, 12-13

Sääty-yhteiskunnan vähittäinen mureneminen alkoi Ruotsin vallan viimeisinä vuosikymmeninä. 1800-luvun yhteiskunnalliset muutokset heikensivät säätyjakoja entisestään. Toisaalta säätyjako ei hävinnyt, vaan se muutti muotoaan. Teollistumisen myötä alettiin puhua herrasväestä ja tavallisesta kansasta, rahvaasta. Syntyi myös uusia väliryhmiä, kuten pikkuvirkamiehet ja toimihenkilöt. Vastaavasti maaseudulla raja kulki maanomistajien ja maata omistamattomien välillä.¹³⁹

1860-luku oli merkittävä vedenjakaja sekä koko suomalaiselle yhteiskunnalle että yksittäisille kunnille. Vuosikymmentä leimasivat monet mullistukset. Yksi merkittävimmistä oli kunnallishallinnon uudistus, johon tämän päivän kuntien hallinto pohjautuu. Se toteutui maalaiskunnissa vuonna 1865 ja kaupunkikunnissa vuonna 1873. Samoihin aikoihin maamme kohtasi ennennäkemätön nälänhätä vuonna 1867. Sen seuraukset vaikuttivat yhteiskuntaan monella tavalla mm. köyhyyden ja hädän lisääntymisenä ja sitä kautta kansalaisten liikkuvuuden lisääntymisenä ja kaupungistumisena. Suomen historiassa voidaan todeta alkaneen 1860-luvulla uusi aikakausi. Nälkävuosien ja kansalaissodan väliin jäänyttä aikaa pidetään suomalaisen teollistumisen läpimurtokautena. Autonomian ajan sosiaalinen turva perustui pitkälti samoihin toimijoihin kuin edellisellä vuosisadalla, mutta vastuu jakautui eritavalla. Sosiaaliturvasta huolehtivat vaivais- ja köyhäinhoito, avustuskassat, yksityinen hyväntekeväisyys ja erilaiset lähiyhteisöt.¹⁴⁰

Valtio ja kunnat ovat vääntäneet peistä tehtävien jaosta ja velvoitteista kuntauudistuksesta lähtien. 1800-luvun jälkipuoliskolla kuntien tehtäväkentäksi muodostui karkeasti seuraavat neljä aluetta: köyhäinhoito, kansakoulu, lainajvästö ja terveydenhoito. Huoltovelvoitteen laajentaminen kuntiin päin varmisti yhä kasvavien köyhäinohitojen siirtymisen myös lainsäädännöllisesti paikallistasolle.¹⁴¹

Seuraavan vaivaishoitoasetuksen tullessa voimaan kuntien hallinto oli uudistettu. Vuoden 1865 maalaiskuntien hallinnon uudistus erotti kunnat seurakunnista. Samalla köyhäinhoidon tehtävät tulivat osaksi kunnan toimintaa. Vaivaishoitoasetus vuodelta 1879 oli liberalistinen, sillä se sisälsi minimimäärän pakotteita, velvollisuuksia ja oikeuksia. Kunnilla oli velvollisuus avustaa vain työkyvyttömiä, sairaita, vanhuksia ja alaikäisiä. Lisäksi kunta sai pääosin itse päättää

¹³⁹ Jaakkola 1994, 77 ja 88

¹⁴⁰ Jaakkola 1994, 71-72. Ks. myös Soikkanen 1966, 159 ja 173 sekä Waris 1968, 9-10

¹⁴¹ Ylikangas 1986, 119

avustusmuodoista. Vaivaisavun tarvitsijoiden määrää pyrittiin kaikin keinoin rajoittamaan ja vähentämään. Samalla omaisten velvollisuuksia laajennettiin edelleen.¹⁴² Vuoden 1879 asetuksessa kuntia kehoitettiin perustamaan työlaitoksia, mitä on pidetty jopa asetuksen päätavoitteena.¹⁴³

Valtionhallinnon keskittyessä sairaanhoitoon ja järjestyksenpitoon, jäi kunnille vastattavaksi vaivaihoidon ja köyhyyden ongelmat. Lainsäädännöllä ei juurikaan ollut merkitystä, koska se ei pystynyt konkreettisia ongelmia poistamaan. Köyhien avustettavien määrä kasvoi liian nopeasti suhteessa kuntien resursseihin. Syyksi kasvuun nähtiin vuoden 1852 vaivaihoidonasetus, joka ikään kuin houkutteli köyhiä tukeutumaan vaivaiskassaan, "köyhien eläkekassaan", josta avustuksen saaminen olisi helppoa.¹⁴⁴ Vaivaisten ongelma oli pysyvä realiteetti kunnille. Paikallishallinnossa korostettiin kyläyhteisöjen merkitystä vaivaisten huolehtimisessa. Köyhät ja vaivaiset haluttiin hoitaa omissa kylissään ja he itse halusivat myös pysyä siellä.¹⁴⁵

1800-luvun lopulla vaivaihoidontarpeeseen ryhdyttiin vastaamaan aiemmin kalliiksi todetuin keinoin. Vaivaistalojen perustaminen nähtiin ratkaisuna vähentää kuluja, koska vaivaiset itse yhteisönä vastasivat elannostaan mm. heillä oli omat viljelykset. Enenevässä määrin vaivaistalot yleistyivät kuitenkin vasta valtionapujärjestelmän houkuttelemana 1890-luvulla. Valtionapujärjestelmän luominen vaikutti ratkaisevalla tavalla kuntien asemaan suhteessa valtioon.¹⁴⁶

Suomalaisia kohtasi vuosina 1867-1868 nk. nälkävuodet. Luonnonolot laukaisivat katastrofin ja samalla maan taloudellinen tilanne kiristyi. Kun sato menetettiin, ihmiset joutuivat kurjuuteen ja nälänhätää esiintyi yleisesti. Monet elivät armeliaisuuden varassa. Viralliset avustusjärjestelmät riittivät lähinnä kontrollointiin. Kuntiin perustettiin hätäaputoimikuntia valtion määräyksestä. Toimikuntien tehtävänä oli järjestää avustuksia ja sairastupia. Periaatteena oli kuitenkin edelleen se, ettei avustuksia myönnetä ilman vastiketta. Katovuosien jälkeen yhä suurempi joukko köyhiä, sairaita ja orpoja oli kuntien avun tarpeessa. Kunnallishallinto oli ylivoimaisen tehtävän edessä, kun veronmaksukyky oli heikentynyt ja avuntarvitsijoiden määrä lisääntynyt. 1860-luvulla köyhyys kärjistyi siihen pisteeseen, ettei käytetyt turvajärjestelmät kyenneet pitämään yhteiskuntaa ja

¹⁴² Pulma 1994, 62

¹⁴³ Kröger 1996, 36

¹⁴⁴ Pulma 1994, 64

¹⁴⁵ Pulma 1994, 66-67

¹⁴⁶ Pulma 1994, 66

kunnallista köyhäinhoitoa tasapainossa.¹⁴⁷

4.2 Kunnallishallinnon kehitys liberalismien ajalla

4.2.1 Köyhäinhoidon vastuu siirtyy kunnille (v.1860-1900)

Kunnallishallinnon uudistus maalaiskunnissa vuonna 1865 siirsi köyhäinhoidon kuntien vastuulle. Tilanne selkiintyi, kun määrättiin yksi vastuullinen organisaatio. Aiemminhan toiminta pitkälti perustui armeliaisuuteen ja yhteisön huolehtimiseen. Lähes pääsääntöisesti kunnat perustivat kunnallislautakunnan vastaamaan köyhäinhoidon tehtävistä.¹⁴⁸ Vuoden 1852 asetuksessa köyhäinhoidosta vastaavaksi elimeksi säädettiin vaivaishoitolautakunta. Kunnallishallinnon uudistuksen myötä tilanne tältä osin huononi, kun köyhäinhoitoa ryhtyi hoitamaan muitakin asioita hoitava ”yleiselin”. Toisaalta kunnallislautakunnan työ muuttui lähes yksinomaan köyhäinhoitoasioiden hoitamiseksi ja muut asiat jäivät puutteellisen hoidon varaan.¹⁴⁹

Kuntien tehtävä köyhäinhoidosta vastaavana organisaationa perustui aluksi vuoden 1852 asetukseen. Lainsäädäntö pohjautui seurakunnallisiin arvoihin kuten armeliaisuuteen ja lähimmäisrakkauteen. Vuonna 1879 saatiin uusi asetus, jossa köyhäinhoito nimenomaan järjestettiin kunnalliseksi tehtäväksi. Asetuksessa todettiin, että “vaivaishoito on yhteiskunnalliseen eli porvarilliseen kuntaan kuuluva asia”. Uusi asetus olikin jäykän virallinen ja se pyrki kaikin tavoin keventämään kuntien köyhäinhoidon taakkaa.¹⁵⁰

Kunnat joutuivat vaikean tehtävän eteen. Tarkoituksena oli tehostaa jo muutenkin suuritöistä köyhäinhoitoa. Ongelmia lisäsi vielä se, että kunnallishallinnon uudistusta seurasi ns. suuret nälkävuodet. Köyhien ja vaivaisten määrä oli jo ennen tätä katastrofia kasvanut jatkuvasti ja tilanteeseen etsittiin ratkaisua kunnallishallinnon uudistuksen myötä. Kun seurakunnat ja niiden kirkkoherrat luopuivat vaivaishoidon tehtävien hoidosta, vastuu siirtyi organisaatiolle, jonka jäsenillä oli hyvin vähän kokemusta hallinnollisten asioiden hoitamisesta. Monet lautakuntien puheenjohtajista olivat lukutaidottomia talonpoikia. Tästä seurasi monissa kunnissa kaaosmainen

¹⁴⁷ Pulma 1994, 67-68

¹⁴⁸ Soikkanen 1966, 293

¹⁴⁹ Kröger 1996, 35

¹⁵⁰ Koskimies 1979, 67

tilanne ja avustettavien piiriä oli ryhdyttävä supistamaan. Avuntarvitsijoihin tuli lukea vain "kaikkein kurjimmat" eli vanhukset, turvattomat lapset ja parantumattomasti sairaat.¹⁵¹

Vuosi	Avunsaajia	Osuus väestöstä %
1881	66 667	3.5
1887	72 160	3.5
1895	60 955	2.7
1899	51 897	2.2
1900	54 091	2.3

TAULUKKO 1. Maalaiskuntien köyhäinhoidon avunsaajien määrä ja prosenttiosuus väestöstä vuosina 1881-1900¹⁵².

Vuoden 1852 köyhäinhoitoasetuksesta kuvastui ajalle tyypillinen sääty-yhteiskunnan holhoava ja rajoittava ajattelu. Sen sijaan vuoden 1879 vaivaishoitoasetus syntyi liberalistisella ajalla, jonka mukaan köyhien auttamista ei voi säädellä juridisena velvollisuutena, vaan ainoastaan moraalisen velvoitteena. Ajatuksena oli yksilön vapaaehtoinen tahto auttaa - hyväntekeväisyys.¹⁵³

Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen pääperiaatteena oli keventää kuntien vastuuta köyhistä ja vaivaisista. Kunnan elatuksen ja hoidon piiriin luettiin alaikäiset, heikkomielliset, raajarikkoiset, pitkällistä tautia sairastavat ja vanhuuttaan heikot, joilla ei ollut muualta huolenpitoa. Jokainen työkykyinen oli velvollinen elättämään itsensä, vaimonsa ja alaikäiset lapsensa. Kunnan köyhäinhoitoviranomaisen harkinnassa oli muiden kuin edellä mainittujen ryhmien avustaminen. Siihen ei siis ollut velvollisuutta. Uutta asetuksessa oli jako pakolliseen ja vapaaehtoiseen köyhäinhoitoon. Kunnan köyhäinhoitovelvollisuutta vähensivät osaltaan asetuksen pykälät, jotka velvoittivat sukulaisia huolehtimaan toisistaan suoraan alenevassa polvessa ja työnantajaa huolehtimaan työntekijästä, joka oli ollut 25 vuotta palveluksessa ja oli työkyvytön. Asetuksen mukaan jokainen kunta oli oma riippumaton köyhäinhoidollinen kokonaisuus, joka tarvittaessa voitiin jakaa pienempiin piirikuntiin. Piirikunnat jäivät kuitenkin vähitellen pois, koska kunnan alueen jakaminen osiin heikensi sen taloudellista kykyä pitää laitoksia yllä. Vuoden 1918

¹⁵¹ Soikkanen 1966, 293-294

¹⁵² Soikkanen 1966, 300

¹⁵³ Huhtanen 1994, 96

komiteanmietinnössä piirikunnat eivät enää saaneet kannatusta.¹⁵⁴

Jokainen kunta oli velvollinen tekemään itselleen köyhäinhoito-ohjesäännön, jonka kuvernööri vahvisti. Kunnat saivat vapaasti muokata ohjesäännön olosuhteisiin ja paikallisiin tapoihin sopivaksi, kunhan se ei ollut ristiriidassa asetuksen kanssa. Köyhäinhoidon ohjesäännöt yhdenmukaistuivat sisällöllisesti vähitellen koko maassa.¹⁵⁵

Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen mukaan köyhäinhoito oli ymmärrettävä kunnan velvollisuudeksi valtiota kohtaan. Sen sijaan velvollisuuden sisältävää oikeussuhdetta ei ollut kunnan ja kuntalaisen välillä. Apua tarvitsevalla ei ollut subjektiivista oikeutta saada köyhäinhoitoa.¹⁵⁶

1880- ja 1890-luvuilla kuntien taloudellinen tilanne parani. Tämä näkyi myös kuntien toiminnassa. Vuosisadan viimeisillä vuosikymmenillä kunnat alkoivat perustaa maalaiskunnalliskoteja. Niiden vaatimat resurssit olivat suuret, joten kunnan huoltotyö muilta osin jäi vähemmälle. Koska kunnalliskoteja perustettiin yhä enemmän ja niihin palkattiin työvoimaa, vanhusten ja pitkäaikaissairaiden hoito parani merkittävästi.¹⁵⁷

Sinnikkäistä yrityksistä huolimatta kerjuuta esiintyi 1800-luvulla vielä melko paljon. Vaikka kerjuu oli kiellettyä, edelleen köyhät kulkivat kerjäämässä henkensä pitimiksi. Vuosisadan loppupuolella asiaan kiinnitettiin jälleen huomiota ja nyt kuntien toimesta. Kuntien tuli perustaa työlaitoksia, joihin köyhät pääsivät asumaan ja työskentelemään. Työlaitokset ja köyhäintalot koettiin kuitenkin ihmisen perusoikeuksia rajoittaviksi ja muutenkin häpeällisiksi laitoksiksi, joten sinne joutumista usein pelättiin ja varottiin. Myös vapaaehtoisen huoltotyön piirissä arvosteltiin kunnallista köyhäinhoitoa, koska sen katsottiin leimaavan avustettavan muita alempiarvoisemmaksi. Vaivaishoito saikin alentavan ja pelottavan leiman, mistä seurasi hoidettavien määrän lasku viime vuosisadan alkuun tultaessa.¹⁵⁸

Köyhäinhoito oli annettu kuntien tehtäväksi kunnallishallinnon uudistuksen yhteydessä. Valtiolla

¹⁵⁴ Soikkanen 1966, 296 ja 306

¹⁵⁵ Koskimies 1979, 67-68

¹⁵⁶ Huhtanen 1994, 97

¹⁵⁷ Soikkanen 1966, 298-299

¹⁵⁸ Soikkanen 1966, 298-301. Ks. myös Jaakkola 1994, 117

olikin ongelma, kuinka se saa itsehallinnolliset kunnat taipumaan oman näkemyksensä mukaiseen köyhäinhoitoon. Valtio oli jo todennut kuntien olevan melko ennakkoluuloisia uusille ideoille, koska ne yleensä kasvattivat köyhäinhoidon kustannuksia. Muutos oli kunnille suuri myös siksi, että köyhäinhoito oli aiemmin hoidettu palkattomina luottamustehtävinä ja nyt mm. perustetut vaivaistalot tarvitsivat toimintaansa palkattua henkilökuntaa.¹⁵⁹

Valtio yritti saada jalansijaa kuntien köyhäinhoitoon monin keinoin. Yksi niistä oli vaivaihoidontarkastelijan viran perustaminen. Se oli valtiollinen virka, jonka tehtäväkenttään kuului yhdenmukaistaa kuntien köyhäinhoito ja alistaa se valtiolle kuuliaiseksi toimeenpanokoneistoksi. Tavoite ei kuitenkaan täysin toteutunut, koska valtiolla ei ollut mitään houkutinta kuntia toimimaan haluamallaan tavalla. Esimerkiksi kunnat eivät saaneet toimintaansa valtiolta taloudellista avustusta. Valtiojohtoisuuden aika huoltotoiminnassa oli kuitenkin eittämättä alkanut ja kunnallinen köyhäinhoito alkoi menettää itsenäisyyttä päätöksenteossa. Valtion asema korostui köyhäinhoidon ulkoisissa muodoissa, mutta varsinaisessa käytännön huoltotyössä kuntien itsenäisyys säilyi vahvana.¹⁶⁰ Lopullinen päätöksenteko säilyi paikallistasolla, vaikka valtio olikin tärkeänä taustavaikuttajana. Köyhäinhoidon tehtävissä vaivaihoidontarkastelijan rooli muotoutui kontrolloinnin sijaan neuvontaan. Hän esitteli käytännönläheisesti valtion tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä, mutta vetäytyi sitten taustalle ja antoi lopullisen päätöksenteon kunnille.¹⁶¹

4.2.2 Köyhäinhoitorasituksen vähentämiseksi kunnat uudelleenarvioivat toimintaperiaatteitaan (v.1900-1920)

1900-luvun alussa oltiin jälleen uudelleenarvioinnin edessä. Vuoden 1879 asetuksen puutteet oli todettu ja muutoksia köyhäinhoitoon tarvittiin. Uudistusta valmistelemaan asetettiin komitea, joka sai mietintönsä valmiiksi vuonna 1907. Komitea lähti siitä, ettei pelkästään lain määräyksillä saavuteta haluttuja tavoitteita, kuten yksilön kykyä elättää itsensä. Köyhäinhoidossa kiinnitettiin huomiota ennalta ehkäisevään työhön, jonka merkitystä köyhäinhoitorasituksen vähentämisessä ei aiemmin oltu huomioitu. 1900-luvun alku oli merkittävää uudistusten aikaa. Ratkaisevasti uutta ei niinkään tapahtunut lainsäädännön alalla, vaan uudelleenarviointia tapahtui nimenomaan paikallistasolla kunnissa.¹⁶²

¹⁵⁹ Kröger 1996, 37-38

¹⁶⁰ Jaakkola 1994, 116 ja 123. Ks. myös Kröger 1996, 38-39

¹⁶¹ Kröger 1996, 39

¹⁶² Soikkanen 1966, 301

1800-luvulla ja vielä viime vuosisadan alussa kunnallishallinnon tehtävistä suuri osa koostui köyhäinhoitoon liittyvistä asioista. Siksi köyhäinhoidon tehtävistä vastasi yleensä kunnallislautakunta. Vuosisadan vaihteen molemmin puolin kuntien tehtävät lisääntyivät siinä määrin, että erityistoimielimet tulivat tarpeellisiksi. Kuntiin alettiin perustaa erityisiä köyhäinhoitolautakuntia.¹⁶³

Kuntien väliset erot köyhäinhoidon osalta olivat vielä 1800-luvulla usein suuretkin. 1900-luvulle tultaessa tilanne muuttui. Mm. köyhäinohitoimenot eri kuntien välillä tasoittuivat samoin kuin avustettavien määrät suhteessa asukasluukuun. Nämä muutokset olivat seurausta asetuksen yhdenmukaisemmasta tulkinnasta ja siitä, että köyhäinohito muuttui ylipäänsä johdonmukaisemmaksi.¹⁶⁴ Myös kuntien taloudellinen tilanne parani edelleen vuosisadan vaihteessa siinä määrin, että köyhäinhoitoon voitiin panostaa yhä enemmän. Uusia köyhäintaloja perustettiin ennätystahtiin ja suuremmatkin rakennushankkeet tulivat mahdollisiksi. Valtio alkoi myöntää kunnille edullisia lainoja, mutta ne eivät olleet kovin suosittuja. Kunnissa pelättiin valtion valvonnan lisääntymistä ja kunnallisen itsehallinnon kaventumista.¹⁶⁵

Vaivaishoidontarkastelijan virkojen lisääntyminen ja heidän toimintansa vakiintuminen vahvisti valtion roolia kunnissa. Valtio näki köyhäinhoidon omana tehtävänä, jota kunnat käytännössä hoitivat. Ajattelutapa muuttui melko nopeasti. Valtion kiinnostuksen motiivina paikallisia reformeja kohtaan pidettiin sitä, että sortokaudella keisari ei vahvistanut valtiopäivien lainsäädäntöä ja täten keskushallinnon toiminta valtakunnan tasolla oli melko mahdotonta. Valtion virkamiehet hamusivat valtaa paikallistasolta. Todellisuudessa muutosta itsehallinnollisten pitäjien itsenäisyydestä päättää oman alueensa köyhäinhoidosta ei juurikaan ollut tapahtunut. Köyhäinhoidosta päättivät edelleen kunnallismiehet paikallistasolla.¹⁶⁶

Viime vuosisadan alussa erilaiset yhdistykset harjoittivat ns. hyväntekeväisyystoimintaa. Hyväntekeväisyys -sana oli kuitenkin aikaan sopimaton ja tilalla alettiin käyttää yksityistä huoltotoimintaa. Yhdistykset vaikuttivat siellä mihin julkinen valta ei ulottunut. Kunnat tukivat yhdistysten toimintaa ja näin ne säästivät omia niukkoja resurssejaan. Tällä tavoin kuntien ja

¹⁶³ Soikkanen 1966, 306-307

¹⁶⁴ Soikkanen 1966, 312-314

¹⁶⁵ Kröger 1996, 39-40

¹⁶⁶ Kröger 1996, 41

järjestöjen välille syntyi monipuolista yhteistyötä.¹⁶⁷

1910-luvulla alkoi väistyä vielä vuosisadan alun kunnallishallinnolle leimalliset piirteet. Nyt haettiin linjaa tulevalle kunnallispolitiikalle, jonka johtoajatuksena oli kuntien yhtenäisyyden tavoite. Aiemmin oli korostettu kuntien erilaisten olosuhteiden huomioon ottamista ja sen myötä erilaisuuden hyväksymistä. Mm. köyhäinhoito oli toteutettu paikallisiin oloihin soveltuen. Nähtiin tärkeäksi, että kunnat olivat mahdollisimman tasavertaisia palvelujen tarjonnassa. Paikallista omaleimaisuutta ei pidetty arvossa, vaan pyrittiin löytämään yhteiset toimintatavat koko maahan olosuhteista riippumatta. Kunnallispolitiikkaan haluttiin kaikkia kuntia yhdistävät periaatteet.¹⁶⁸

Uudet aatteet tekivät tuloaan. Suhtautuminen köyhäinhoitoon oli muuttunut. Erityisesti sosialismi pureutui köyhäinhoito -kysymykseen. Köyhäinhoidossa tuli keskittyä nimenomaan ennalta ehkäisevään työhön, eikä yksin olemassa olevaan hätään. Köyhäinhoidon tuli perustua asiantuntemukseen ja tarkkaan yksilölliseen hoitoon. Enää ei peloteltu pakkotyölaitoksilla, vaan etsittiin ratkaisua autettavan omasta mahdollisuudesta elättää itsensä mm. järjestämällä työpaikka.¹⁶⁹

5 OIKEUSVALTIOLLINEN AIKA 1920-1950-luvulle

5.1 Nuori valtio etsii linjaansa

Suomi oli kuulunut yli sadan vuoden ajan Venäjälle autonomisena alueena. Kun yhteiskunnallinen epävakaus johti Venäjällä täydelliseen sekasortoon vuonna 1917, merkkejä tyytymättömyydestä alkoi näkyä myös suomalaisten keskuudessa.¹⁷⁰ Suomi julistautui itsenäiseksi riippumattomaksi tasavallaksi 6. joulukuuta 1917. Sisäiset levottomuudet eivät kuitenkaan hellittäneet. Yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet kärjistyivät kansalaissodaksi punaisten ja valkoisten välillä tammikuussa 1918.¹⁷¹

Suomen kansantalouden tila alkoi uhkaavasti heiketä jo vuoden 1917 keväällä. Talouden kurjis-

¹⁶⁷ Jaakkola 1994, 149

¹⁶⁸ Soikkanen 1966, 464

¹⁶⁹ Soikkanen 1966, 466

¹⁷⁰ Urponen 1994, 163

¹⁷¹ Apunen 1987, 310-312 ja 327

tuminen näkyi ongelmina mm. elintarvikehuollossa. Tulehtuneet yhteiskunnalliset olot kärjistyivät lopulta kansalaissodaksi, joka kesti lähes sata päivää. Sodan tuomat menetykset olivat mittavat. Kaatuneita ja murhattuja oli molemmilla sodan osapuolilla useita tuhansia. Lisäksi punaisia teloitettiin jälkiselvityksissä 8400 ja heitä kuoli vankileireillä yli 12 000. Näiden ihmishenkien menetysten seurauksena jäi yli 5000 perhettä ilman toista vanhempaa ja toimeentulo heikentyi. Viranomaisten ensisijaisena tehtävänä oli järjestää sotaorpojen huolto. Kuntien tehtävänä oli osoittaa riittävät resurssit köyhäinhoidon varassa elävien toimeentulon turvaamiseen.¹⁷²

Kansalaissota vaikutti merkittävästi maan kansantalouteen. Kun sota syttyi, suuri osa tuotantolaitoksista suljettiin ja tuotanto aleni. Siitä seurasi työttömyyttä ja ostovoiman alenemista. Lisäksi kansantaloutta koetteli ennätysmäinen inflaatio. Nopeassa ajassa hinnat nousivat yksitoistakertaisiksi. Hinnat vakautuivat vasta 1920-luvun alussa ja taloudellinen kasvu lähti liikkeelle vuonna 1922. Taloudellisten ongelmien ohella itsenäistynyt valtio oli monenlaisten ratkaisua vaativien pulmien edessä. Vaativia kysymyksiä olivat hallinnon ja elinkeinoelämän rakentaminen. Erityisesti hallintoon tuli perustaa ulkoasiainhallinto ja puolustusvoimat. Kaupankäynnin loputtua itään, oli rakennettava uusia kauppasuhteita länteen ja lisäksi turvattava omavaraisuus elintarvikehuollossa. Kansakuntaa koettelevat kysymykset eivät olleet vähäiset ja onkin ymmärrettävää, että sosiaalipoliittisiin kysymyksiin jäi hyvin vähän aikaa. Konkreettisten menetysten ja kärsimysten lisäksi sota jakoi Suomen kansan kahtia. Kansalaissodan jättämät traumat syöpyivät ihmisten mieliin ja vuosikymmenten ajaksi yhteiskunnallinen ilmapiiri muuttui tulehtuneeksi ja kireäksi.¹⁷³

Suomi oli vielä 1900-luvun ensimmäisen puoliskon vahvasti maatalousvaltainen maa. Eniten työpaikkoja tarjosi vielä pitkään maatalous, joten onkin ymmärrettävää, että yhteiskuntapoliittinen painopiste pysyi tässä elinkeinossa. Teollistuminen todenteolla alkoi länsimaisittain hyvin myöhään ja nopeatempoisesti vasta 50- ja 60-luvun vaiheilla. Kaupunkiväestön osuus koko maan väestöstä oli vuosina 1910-1920 ainoastaan noin 15 %. Maaseudulla asui suurin osa väestöstä vielä vuonna 1940, edelleen likimain 2,7 miljoonaa ihmistä maan 3,7 miljoonaisesta väestöstä. Yhteiskunnallisena ongelmana olikin maaseudulla elävä maaomaisuutta vailla oleva väestö. Ns. liikaväestön toimeentulon turvaaminen oli merkittävä ja haasteellinen tehtävä.¹⁷⁴

¹⁷² Urponen 1994, 163-164

¹⁷³ Urponen 1994, 164-165

¹⁷⁴ Urponen 1994, 165

1900-luvun ensimmäisten vuosikymmenten aikana tehdyt maatalousreformit pyrkivät turvaamaan sosiaalisen turvan mahdollisimman monelle mm. torpparivapautuslaki 1918 ja Lex Kallio. Torpparivapauslaki säädettiin heti kansalaissodan päätyttyä ja se takasi entisille isotilallisten torppareille ja mäkitupalaisille mahdollisuuden ryhtyä itsenäisiksi pienviljelijöiksi. Lex Kallio sisälsi mm. määräyksiä viljelytilojen maksimi pinta-alasta. Reformien myötä uusien tilojen määrä kasvoi 170 000 tilasta (vuonna 1910) lähes 233 000 tilaan vuoteen 1939 mennessä. Maatalous kehittyi huomattavasti seuraavina vuosikymmeninä sekä viljelyn että karjatalouden osalta.¹⁷⁵

Vaikka vuonna 1920 väestöstä valtaosa (66 %) työskenteli edelleen maatalouden piirissä, jalostustuotannon ja palveluiden osuus bruttokansantuotteesta oli 54 % ja maatalouden oli 46 %. Kansantaloudelle olikin tärkeitä tuotannon ja tuottavuuden kasvu sekä teollisen tuotannon rakennemuutos. Maailmansotien välisenä aikana luotiin pohjaa siirtymisessä maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollistuneeseen yhteiskuntaan. Elettiin suotuisan taloudellisen kehityksen aikaa, lukuun ottamatta 1920- ja 1930- luvun taitteeseen ajoittunutta lamaa. Suomea lama koetteli kovasti, mutta kuitenkin verraten lyhyen aikaa. Talous parani jo 1932.¹⁷⁶

Kuten edellä on kuvattu, julkisen sektorin painopistealueet keskittyivät nuoren tasavallan hallinto- ja elinkeinorakenteen luomiseen. Julkisella sektorilla tässä yhteydessä tarkoitettiin lähinnä valtiota. Kuitenkin tilanne oli vastaava kuntasektorilla. Kunnilla oli taloudellisesti tiukkaa. Kuntien tehtäväkenttä alkoi laajentua, mutta taloudelliset resurssit eivät samassa määrin lisääntyneet. Kunnat minimoivat köyhäinhuoltomenonsa antamalla apua vain pahimmassa puutteessa oleville. Esimerkiksi 1920-luvulla apua sai väestöstä keskimäärin alle 4 %.¹⁷⁷

Vielä 1900-luvun alun vuosikymmeninä Suomesta puutui lähes tulkoon kokonaan sosiaalivaikutusjärjestelmä. Sosiaalimenoja olivat jakamassa valtio, kunnat, työnantajat ja kansalaisjärjestöt. Kaikkien edellä mainittujen tavoitteena oli vähentää entisestään sosiaalimenoja. Valtiovallan puolelta oletettiin, että sosiaalimenot pienenevät itsestään, kun kansantalouden tila paranee. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.¹⁷⁸ 1920-luvulla dramaattisten tapahtumien jälkeen kansa eli taloudellisessa ahdingossa. Vähitellen talouden elpyessä myös ihmisten köyhyys alkoi väistyä. Köyhyys vetäytyi etelästä pohjoiseen päin. Etelä-Suomessa köyhimmät alueet sijoittuivat syrjäisille maaseutu-alueille

¹⁷⁵ Urponen 1994, 166-167

¹⁷⁶ Urponen 1994, 170-172

¹⁷⁷ Urponen 1994, 174

¹⁷⁸ Urponen 1994, 174

ja kaupunkien työläiskortteleihin.¹⁷⁹

Työttömyyden torjunta oli perinteisesti nähty kuntien tehtävänä. 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana kunnat kantoivat vastuun työllisyyden hoidosta ja vuoden 1917 kunnallislaisissa on mainittu, että kunnan tehtävänä on huolehtia työttömistä ja erityisten työttömyysrahastojen perustamisesta (15§). Vuosille 1929-1936 ajoittui pitkä ja vaikea työttömyyskausi. Erityinen työläinsäädäntö puuttui ja yleisen käsityksen mukaan kunnat vastasivat omalla alueellaan asuvista työttömistä. Köyhäinhuitolaki oli ainoa olemassa oleva laki, joka kosketti työttömiä ja heidän toimeentuloturvaansa. Kunnissa työllisyysasioita hoiti työttömyyslautakunta, joka sai määräykset valtion avustustoiminnan ehtoina. Työttömyyslautakunnan puheenjohtaja toimi kunnan talouteen ja työoloihin perehtynyt henkilö ja jäsenenä oli sekä työnantaja- että työntekijäpuolen edustajia. Valtion avustustoiminnan ehtona oli usein se, että työttömyyslautakunnan puheenjohtajaksi piti valita valtioneustaja. Tällä valtio puuttui kunnalliseen päätöksentekoon ja kunnan itsemääräämisoikeuteen vahvasti. Työttömyys oli niin vaikea ongelma kunnille, että työttömyyslautakunnan edustajat joutuivat laajentamaan toimintaansa uusille alueille. Helpotuksena tilanteeseen nähtiin asutustoiminnan laajentaminen tarjoamalla mahdollisuus omaan maatalaan ja lisäämällä yhteistyötä paikallisen elinkeinoelämän kanssa.¹⁸⁰

Valtion mielenkiinto työelämää ja sen uudistamista kohtaan lisääntyi. Työllisyyden hoitoa pidettiin edullisimpana väylänä parantaa ihmisten taloudellista itsenäisyyttä. Valtio toimi uudistusten alkuunpanija ja siirsi kustannukset lähestulkoon työnantajien maksettavaksi. Valtio myös paransi työntekijän asemaa työläinsäädännöllä mm. työaika rajattiin kahdeksaan tuntiin vuonna 1917. Myöhemmin seuraavalla vuosikymmenellä säädettiin mm. työturvallisuudesta, työtapaturmien korvaamisesta ja työehdoista. Lainsäädännön vaikutukset käytäntöön tapahtuivat kuitenkin hitaasti.¹⁸¹

5.2 Kuntien talouden kehityslinjoja viime vuosisadan ensimmäisellä puoliskolla

Kuntien talouden hoito muuttui 1920- ja 1930-lukujen lainsäädännön myötä. Aiemminhan kunnat

¹⁷⁹ Urponen 1994, 177

¹⁸⁰ Soikkanen 1966, 554-555 ja 557-558

¹⁸¹ Urponen 1994, 174-175

toimivat ja hoitivat tehtäviä itsenäisesti omien taloudellisten resurssien pohjalta. Tällöin tehtäviä lisättiin taloudellisesti hyvinä aikoina ja vastaavasti tehtäviä karsittiin, jos kunnan talous oli huonoilla kantimilla. Lainsäädännön uudistukset ja lisääntyminen toivat kunnille uusia pakollisia tehtäviä. Kuntien menoja kasvatti erityisesti opetus- ja sivistystoimi, kun laki oppivelvollisuudesta vuonna 1922 tuli voimaan. Esimerkiksi maalaiskuntien rakennusmenoista vuonna 1922 käytettiin 81 % kansakoulujen rakentamiseen. Ainoastaan pulavuodet 1930-luvun alussa muuttivat maalaiskuntien menovirran opetustoimesta köyhäinhoitoon, mutta vain tilapäisesti, sillä jo vuonna 1938 palattiin pula-aikaa edeltäneeseen menopolitiikkaan.¹⁸²

Kuntien tehtäviä ja talouden hoitoa säättävän lainsäädännön synty 1920- ja 1930-luvulla kohtasi paljon vastatuulta. Silloin viimeistään selvisi, etteivät kunnat olleet samanlaisia. Kuntien vaurauden aste vaihteli hyvin paljon. Miten voitiin lainsäädännöllä tasapäistää nämä kunnat? Joillekin kunnille lain vaatimukset olivat ylivoimainen tehtävä. Myös kuntien väestörakenne muuttui. Erityisesti paine tuntui nopeasti kasvavissa kaupungeissa, joissa työttömiä oli paljon ja köyhäinhoitomenot kasvoivat.¹⁸³

182 Soikkanen 1966, 574-577

183 Soikkanen 1966, 587-588

	1912	1930	1938
	Menot, %	Menot, %	Menot, %
Kunnallishallinto	2.5	3.4	3.3
Yl.yhteiskunnall. tehtävät	1.0	2.4	2.0
Opetus- ja sivistystoimi	32.0	35.7	32.9
Terv.- ja sairaanhoito	3.1	4.6	5.4
Huoltotoimi	20.0	17.4	19.0
Kiinteistöt	9.7	5.8	5.9
Liikeryitykset		0.2	0.0
Tielaitos ja yl.työt	18.3	2.2	2.2
Rahoitusmenot		8.3	7.7
Pääomamenot	10.0	19.3	21.0
Muut menot	3.4	0.7	0.6
YHTEENSÄ	100	100	100

TAULUKKO 2. Maalaiskuntien menojen jakautuminen eri toimialojen kesken vuosina 1912, 1930 ja 1938 ¹⁸⁴.

Kuntatalous laajentui muiden tehtävien kasvun mukana. Kunnat tarvitsivat suurempia taloudellisia resursseja selvitäkseen valtion määräämistä tehtävistä. Verotus oli keino kattaa menoja, mutta sen toteutus ja kehittäminen vaati erityisosaamista ja -taitoja. Ennen vuotta 1919 verotus perustui arvioon henkilön tuloista. Samalla periaatteella toimitettiin maatalouden verotus, jolloin arviointi ei usein osunut kohdalleen ja verojen maksu jäi todellisia tuloja pienemmäksi. Vuonna 1919 saatiin vahvistettua laki tulojen ilmoitusvelvollisuudesta. Jokainen tulonsaaja oli ilmoitusvelvollinen tuloistaan kunnan taksoituslautakunnalle. Maatalousverotus oli kuitenkin edelleen monimuotoisuudessaan ongelmallinen kohde ja sen kehittäminen vei vielä vuosia. Kuitenkin vuonna 1922 saatiin lakiin pääperiaatteet maatalouden verotuksesta. Keskeisintä laissa oli siirtyminen pinta-alaverotukseen ja keskimääräisen tuoton ilmoittaminen. Perusteellisempi verotus uudistus antoi vielä odottaa itseään.¹⁸⁵

1920- ja 1930-luvulla kunnallispolitiikan keskeisenä tavoitteena oli veroäyrin pitäminen mah-

¹⁸⁴ Soikkanen 1966, 576

¹⁸⁵ Soikkanen 1966, 562-565

dollisimman alhaisena. Kunnissa luotettiin verotulojen kasvuun ilman veroäyrin korotusta, koska uusi laki velvoitti ilmoittamaan verotettavan tulon. Monet kunnat, kasvavia verotuloja odotellessaan, siirsivät suuria kustannuksia vaativia tehtäviään tulevaisuuteen. Tulevaisuuden liiallinen toiveikkuus osoittautui kuitenkin virheelliseksi, joka vaikeutti osaltaan pulakauden aikana kuntien taloudellista tilannetta. Seurauksena kauan alhaalla ollut veroäyri kohosi huimasti.¹⁸⁶ Myös Kalvolan kunnassa Hämeen sydämessä verotusolot olivat sekavat ja samalla kunta kaipasi kipeästi talouden kohennusta. Tulojen ilmoitusvelvollisuus ei toteutunut toivotulla tavalla. Tehtävä oli yksinkertaisesti liian vaikea “pieneläjille”, vaikka kunta palkkasi neuvojia. Maatalouden verotus oli vielä pitkällisempi prosessi. Vuonna 1922 siirryttiin pinta-alaverotukseen. Pelto- ja metsämaiden luokittelu ja arviointi kesti oman aikansa. Jotkut kartanot käyttivät tilannetta vilpillisesti hyväkseen ja kunta kävikin useampia veroriitoja mm. lasitehtaan ja metsänomistajien kanssa.¹⁸⁷

	1912		1930		1938	
	Tulot milj.mk	%	Tulot milj.mk	%	Tulot milj.mk	%
Verotulot	22.4	62.6	475	44.5	586	44.5
Lainanotto	4.2	11.7	116	10.9	69	5.3
Valtionapu	5.0	14.0	305	28.5	345	26.2
Muut tulot	4.2	11.7	172	16.1	316	24.0
Yhteensä	35.8	100	1067	100	1316	100

TAULUKKO 3. Maalaiskuntien tulotalous vuosina 1912, 1930 ja 1938 ¹⁸⁸.

Kuntien tulot kasvoivat viime vuosisadalla ripeästi rinnakkain menojen kanssa. Taulukosta 3 on nähtävissä verojärjestelmän kehittyminen merkittäväksi rahoitusmuodoksi. Verojen osuus prosentuaalisesti kuitenkin laski, samaan aikaan kun valtionavut lisääntyivät huomattavasti. Muut tulot koostuivat pääosin kuntien kiinteistötuloista¹⁸⁹.

Valtionapujärjestelmä on ollut kuntien porkkanana jo 1800-luvun loppupuolelta. Silloin kunnat

¹⁸⁶ Soikkanen 1966, 579

¹⁸⁷ Favorin 1996, 311-312

¹⁸⁸ Soikkanen 1966, 579

¹⁸⁹ Soikkanen 1966, 580

saivat valtiolta tukea opettajien ja kunnaneläinlääkäreiden palkkakustannuksiin sekä mm. kunnansairaaloiden perustamiseen ja ylläpitoon. Jo tämän vuosisadan alkupuolella valtionavut ovat olleet kunnan talouden merkittävä vakauttaja ja jatkuvuutta tuova tekijä. Valtionapuja voitiin myöntää vain tiettyyn tarkoitukseen. Valtion viranomaisella oli aina harkintavalta jokaisessa yksittäisessä tapauksessa. Lisäksi myönnettävä valtionapu tuli näkyä valtion tulo- ja menoarviossa. Näin alkoi syntyä monimutkainen lainsäädäntö. Vaikka eri laeissa säänneltiin perusteista, ei ollut olemassa selvää kustannusjakoa valtion ja kuntien välillä. Myöskään siitä ei ollut selkeää käsitystä miksi jokin tehtävä määrättiin kuntien vastuulle. Arvioita asiasta kuitenkin esitettiin. Toisinaan tehtävän luonne tai hallinnolliset seikat puolsivat tehtävän hoitamista kuntien toimesta. Toisinaan valtio yksinkertaisesti säästi omia menojaan siirtämällä tehtävän kuntien vastuulle. Joskus kunnat alkoivat hoitaa tehtävää yksinkertaisesti siksi, että valtio ei siinä onnistunut mm. kunnat perustivat mielisairaaloita hoitopaikkojen tarpeen kasvaessa ja anoi sitten valtiolta siihen tukea. Kantavaksi ajatukseksi valtionapujärjestelmässä tuli, että valtion oli tuettava kuntia velvoittamiensa tehtävien hoidossa. Valtio puolestaan sai oikeuden valvoa kuntien toimintaa toimiessaan "rahoittajana".¹⁹⁰

Pulavuodet ja lama-ajat ajoivat monen kunnan talouden todella huonoon kuntoon. Kunnat painiskelivat vaikeiden talousongelmien kanssa menojen kasvaessa ja verotettavan tulon vähentyessä. Tässä tilanteessa asetettiin kunnallistaloudellinen neuvottelukunta pohtimaan tilanteeseen ratkaisua. Sen tuloksena annettiin vuonna 1933 laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta, joka tuli rajoittamaan kunnallista itsemääräämisoikeutta huomattavasti. Sen mukaan taloudellisiin vaikeuksiin joutunut kunta saatettiin asettaa lisättyyn valvontaan. Lain soveltaminen jäi suhteellisen vähäiseksi, koska kunnat selvisivät yleensä laskukauden jälkeen hyvin nopeasti itse vaikeuksistaan. Laki oli kuitenkin varoittava esimerkki kunnallisen itsehallinnon horjumisesta.¹⁹¹

Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki antoi alkusysäyksen köyhäinhoidon ammatillistumiselle. Kuntien sosiaalipuolen tehtäväkenttä laajeni huomattavasti edeltäneestä ajasta. Vastaavanlainen suuntaus oli nähtävissä koko kunnallissektorilla. Toisaalta työtehtävien monipuolistuminen edellytti virkojen perustamista ja toisaalta nähtiin välttämättömänä kontrolloida köyhäinhoidon tarvetta, jotta taloudellinen rasite pysyi mahdollisimman pienenä.¹⁹²

Kunnallishallinnon johtavana periaatteena oli ollut kansanvaltaisuus. 1920-luvulta lähtien valtion

¹⁹⁰ Soikkanen 1966, 565-567

¹⁹¹ Soikkanen 1966, 568-572

¹⁹² Urponen 1994, 183

roolin korostuessa hallinnolle esitettiin uusia vaatimuksia. Kuntien hallinnon tuli toimia tehokkaasti. Vuonna 1927 annetussa kaupunkien kunnallislaissa määrättiin toimeenpano ja hallinto kuuluvaksi kaupunginhallitukselle sekä kaupunginhallituksen valvonnan alaisena lautakunnille tai virkamiehille. Päätösvallan siirtämisen nähtiin lisäävän tehokkuutta. Kunnallisten virkamiesten määrä alkoi kasvaa, kun laki velvoitti kaupunkeja palkkaamaan kaupunginhallituksen esimieheksi kaupunginjohtajan. Lisäksi kuntiin palkattiin yhä enemmän kunnankirjureita ja he saivat seurakseen vähitellen 1930-luvulta lähtien mm. kassan- ja rahastonhoitajia, kirjanpitäjiä, huoltosihteereitä, taksoitussihteereitä ja toimistoapulaisia. Virkojen lisääntyminen tapahtui hallinnon vaatimusten kasvaessa ja voidaankin katsoa kunnallishallinnon kärsineen liian pitkäksi venytetystä luottamusmiesthallinnosta.¹⁹³

Kunnille perinteisesti kuulunut laaja itsehallinto kaventui useaan otteeseen 1920- ja 1930-luvulla voimakkaasti lisääntyneen lainsäädännön myötä. Syitä itsehallinnon kaventumiseen oli monia mm. kunnille määrätty pakolliset tehtävät, valtionapujärjestelmä, laki kunnan lisäystä valvonnasta ja pyrkimykset yhdenmukaistaa kunnat palvelujen tuottajina.¹⁹⁴

5.3 Kunnallinen köyhäinhoito ja sosiaalivaltion synty luovat perustan hyvinvointivaltiolle

5.3.1 Valtion mukaantulo lisätyn lainsäädännön keinoin

Kansantalouden tila parani huomattavan nopeasti 1900-luvun alussa. Nuori valtio ja sen kansalaiset saivat kokea itsenäisyyden ensimmäisillä vuosikymmenillä ripeää elintason nousua. Elintason nousu merkitsi kunnille mahdollisuutta perustaa uusia laitoksia ja sitä kautta parantaa palvelutasoa. 1920- ja 1930-luvut olivat taloudellisen kasvun aikaa, mutta mukaan mahtuu myös lamakausia. Huonoina aikoina erityistä ongelmaa tuotti kuntien tehtävä huolehtia työllisyydestä.¹⁹⁵

Sosiaalivaltion synnyn katsotaan Euroopassa sijoittuvan 1800- ja 1900-lukujen taitteeseen. Silloin alkoi kehittyä sekä sosiaalivakuutus että työsuojelu. Sosiaalivaltion synnyssä oli keskeistä valtion keskeinen rooli yhteiskunnallisten suhteiden säätelijänä. Merkittävä muutos edeltävään ajanjaksoon

¹⁹³ Soikkanen 1966, 639-642

¹⁹⁴ Soikkanen 1966, 648

¹⁹⁵ Soikkanen 1966, 496-497

oli lainsäädännön lisääntyminen, oikeudellistaminen. Teollistumisen myötä toimeentuloa alettiin saamaan palkkatyöstä ja sitä korvaamaan ja täydentämään ryhdyttiin rakentamaan sosiaaliturvajärjestelmää. Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki toi lainsäädäntöön ihmiselle subjektiivisen oikeuden saada tarvitsemaansa apua. Viime kädessä käytäntö oli monta kertaa toisenlainen. Köyhäinhoidon saamisesta päätti tapauskohtaista harkintaa käyttävä paikallisviranomaisena. Avun saamista leimasi todellinen hätä, "viimeinen toivo" ja viimesijaisuus.¹⁹⁶

Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki oli yleislaki, joka sääti keskeisiltä osin huollon tarkoituksenmukaisesta toimeenpanosta. Köyhäinhuoltolaissa pääpaino oli asetettu köyhäinhoidon leiman neutralisointiin ja köyhäinhoidon erikoistumiseen. Erityisesti haluttiin kehittää ennalta ehkäisevää työtä. Ajatuksena oli tukea avuntarvitsijaa juuri hänelle sopivalla avulla. Esimerkkinä ehkäisevästä työstä mainitaan tavoite nuorten yleisen- ja ammattiopetuksen järjestämisestä. Uuden lain mukaan kunta oli velvollinen huolehtimaan jokaisesta kuntalaisesta, joka ei itse kyennyt huolehtimaan riittävästä elatuksesta ja hoidosta. Avustettavien piiri oli siis huomattavasti laajentunut vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksesta. Avustettavat oli priorisoitu siten, että alaikäiset alle 16-vuotiaat olivat etusijalla. Lakiin oli kirjoitettu myös autettavia velvoittavia ehtoja. Jokaisen kuntalaisen oli huolehdittava itsestään, puolisostaan ja lapsistaan. Lisäksi tuli kykyjen mukaan huolehtia vanhemmistaan ja isovanhemmistaan sekä myös toisinpäin vanhempien tuli huolehtia lapsistaan ja lastenlapsistaan. Myös työnantajat velvoitettiin huolehtimaan alaisistaan. Työnantajan velvoite koski ns. normaalitilannetta ja esimerkiksi pitkäaikainen sairaus tai tapaturma olivat poissuljetut tästä velvoitteesta. Hoitomuotoina laissa tuli esiin kotiavustukset, hoito yksityiskodeissa ja laitoshoido. Sekä köyhien elättäminen ruodussa että vaivaishuutokaupat kiellettiin tässä laissa.¹⁹⁷ Aiemmin kunnat oli velvoitettu huolehtimaan tiettyjen ihmisryhmien (lapset, vanhukset ja sairaat) köyhäinhoidosta, mutta uuden lain mukaan huoltotehtävä laajeni koskemaan jokaista vaikeuksiin joutunutta.¹⁹⁸

Köyhäinhoidon tarve 1900-luvun kolmen ensimmäisen vuosikymmenen aikana mukaili kansantalouden vaihteluja. Nousukaudella työllisyystilanne oli hyvä ja köyhäinhoidon tarve laski. Vastaavasti pulavuosien aikana kuntien oli varauduttava autettavien määrän suureenkin kasvuun. Ns. normaalivuosina huollon tarve pysyi melko vakiona. Hoidon tarpeen merkittävää kasvua esiintyi ensimmäisen maailmansodan ja kansalaissodan aikana. 1920-luvulla hoidettavien määrä

¹⁹⁶ Huhtanen 1994, 98-100

¹⁹⁷ Soikkanen 1966, 518-519 ja 523. Ks. myös Urponen 1994, 179

¹⁹⁸ Urponen 1994, 179

kasvoi edelliseen vuosikymmeneen verrattuna uuden lainsäädännön laajentaessa avustettavien piiriä.¹⁹⁹

Uudessa köyhäinhuololaissa punnittiin valtion ja kuntien välistä suhdetta. Jo muutaman vuosikymmenen ajan oli aistittavissa kunnallisen päätösvalan murentumista. Lainsäädännön lisääntymisen myötä kuntien itsenäisyys alkoi heikentyä. On kuitenkin edelleen muistettava, että lait eivät sanottavammin vaikuttaneet käytäntöihin ainakaan välittömästi, vaan kyse oli lähinnä ulkoisista muodoista. Toisaalta Urponen tekstissä todetaan, että kunnat suhtautuivat uuteen lakiin aiempaa vakavammin ja pyrkivät noudattamaan sen määräyksiä²⁰⁰. Laissa valtionviranomaisten tehtäväksi tuli köyhäinhoidon yleinen johto ja valvonta sekä valitusten ratkaisuoikeus. Tosiasiassa valtio oli lisännyt valvontaa kuntia kohtaan mm. palkkaamalla tarkastusviranomaisia ja alistamalla köyhäinhoidon ohjesäännöt maaherran vahvistettavaksi. Köyhäinhoito tuli siis hoitaa valtion parhaaksi katsomalla tavalla lain määräysten mukaan. Kuntien näkökohtia lainsäädännössä ei juuri huomioitu. Lainsäädännön näkökulmasta kuntien itsemääräämisoikeus ja valinnan vapaus väheni merkittävästi.²⁰¹

Köyhäinhuololain yhtenä periaatteena oli inhimillisuus todellisen avun tarvitsijoita kohtaan. Tarkoituksena oli karsia väärinkäytökset ja velvoittaa kaikki kykenevät huolehtimaan sekä itsestään että läheisistään. Uusi laki oli aikaisempaa täsmällisempi mm. työlaitokseen sijoittamisessa. Mikäli kansalainen oli avun tarpeessa, "kunnan tuli järjestää se tarkoituksenmukaisella tavalla".²⁰²

Köyhäinhuololain nojalla kuntaan oli perustettava köyhäinhuololautakunta. Poikkeuksena maaherra saattoi antaa vapautuksen lautakunnan perustamisesta, mikäli kunnan hoitotarve oli vähäinen. Köyhäinhuololautakuntaan kuului puheenjohtaja ja vähintään neljä jäsentä. Kuntaan voitiin perustaa myös erityisesti lasten asioita käsittelemään lastensuojelulautakunta. Laissa köyhäinhuololautakunta veloitettiin toimimaan yhteistyössä sellaisten tahojen kanssa, jotka sivusivat köyhäinhoitoa tavalla tai toisella.²⁰³

Lastensuojelu kehittyi ripeästi kansalaissodan jälkeisinä vuosina. Silloin esiintyi erityisen paljon

¹⁹⁹ Soikkanen 1966, 523

²⁰⁰ Urponen 1994, 178

²⁰¹ Soikkanen 1966, 519

²⁰² Urponen 1994, 179

²⁰³ Soikkanen 1966, 520

hätää lasten keskuudessa ja lasten auttamisen katsottiin olevan sijoittamista tulevaisuuteen. 1920- ja 1930-luvuilla perustetut lastenkodit olivat usein yhdistyspohjaisia, joita valtio rahoitti.²⁰⁴

Vaikka vuoden 1922 köyhäinhuitolaki oli kotihoidon kannalla ensisijaisena hoitomuotona, kunnissa käytäntö muodostui toisenlaiseksi. Sen sijaan, että kunnat olisivat panostaneet kotihoitoon, ne siirtyivät entistä enemmän laitoshoittoon. Laitoshoidokkien määrä kasvoi vuoden 1921 30 %:sta likimain 50 %:in vuoteen 1937 mennessä. Avustettavien määrä pysyi kuitenkin suurin piirtein samana. Laitoshoittoa pidettiin parempana vaihtoehtona, koska kunnat pystyivät näin kontrolloimaan paremmin hoidettavien elämäntapaa ja heidän mahdollisuuksia huolehtia omasta toimeentulosta. Laitoksissa oli tavallista, että huollettavat osallistuivat talon töihin kykyjensä mukaan.²⁰⁵

5.3.2 Kunnalliskoti – kunnan ylpeys

Köyhäinhuitolaisissa säänneltiin kuntien velvollisuudesta perustaa kunnalliskoteja. Kunnalliskoti voitiin perustaa myös useamman kunnan yhteisenä laitoksena tai kunta saattoi ostaa osuuden toisessa kunnassa jo olevasta kunnalliskodista. Uuden lain yhtenä tavoitteena oli laitoshoittoa lisäämällä samalla lisätä erikoistumista. Eri hoidokkiryhmillä tuli olla asianmukainen ja erillinen osasto. Näitä ryhmiä olivat vanhukset, mielisairaat, lapset ja työkykyiset aikuiset. Näiden uudistusten tarkoituksena oli yhdenmukaistaa kuntien laitoshoittoa.²⁰⁶

Kalvolan kunnassa toimi vuodesta 1910 alkaen vaivaishoitohallitus, jonka jäsenet oli valittu kunnan isäntien joukosta. Vuoden 1922 köyhäinhuitolaki määräsi köyhäinhuitolautakunnan pakolliseksi ja sellainen Kalvolaan perustettiin korvaamaan edeltäjänsä. Lautakunnan jäsenet toimivat kuten aiemminkin piiriesimiehinä valvoen köyhäinavun ”oikeaa käyttöä” köyhyyden poistamiseksi. Kalvolassa sosiaalinen toiminta ei niinkään perustunut lain kirjaimelliseen noudattamiseen vaan olemassa oleviin asenteisiin. Kunnassa pyrittiin estämään köyhäinavun väärinkäytökset ja moraalinen valvonta oli edelleen tehokas keino.²⁰⁷

Vuoteen 1933 mennessä kunnat velvoitettiin perustamaan kunnalliskoti. Kunnalliskotien tehtävänä

204 Urponen 1994, 180-181

205 Urponen 1994, 180

206 Soikkanen 1966, 518-519

207 Favorin 1996, 280-281

oli turvata vanhojen tai muuten hoidon tarpeessa olevien aikuisten ihmisten elämisen edellytykset. Kunnissa pidettiin edelleen kiinni laitoskeskeisyyden periaatteesta, jota kunnalliskoti erinomaisesti palveli. Yhtenä ongelmana oli kuntalaisten negatiivinen suhtautuminen kunnalliskotiin, koska sitä pidettiin edelleen eräänlaisena vaivaistalona. Perustaessaan kunnalliskotia kunnat joko rakensivat uuden laitoksen, ostivat osuuden jostakin kunnalliskodista tai yksinkertaisesti vain muuttivat jo olevan köyhäntalon nimeltään kunnalliskodiksi. Kukin kunta toimi taloudellisten edellytystensä puitteissa. Ottaen huomioon samaan ajankohtaan ajoittuneen talouslaman, joidenkin kuntien oli siirrettävä velvoitteen toteuttamista muutamalla vuodella. Taloudellisen nousukauden koittaessa kunnat täyttivät velvoitteen hyvin ja kunnalliskodista tuli monen kunnan ylpeyden aihe ja yksi kunnan merkittävimmistä rakennuksista.²⁰⁸

Kalvolassa köyhäinhoidon kustannuksia nosti 1920- ja 1930-luvulla uuden lain mukanaan tuoma tehtävien kasvu, lisääntynyt laitoshoido ja kasvava työttömyys. Kalvolassa kunnalliskodin perustaminen oli suuri kysymys. Taloudelliset resurssit eivät antaneet myöden ja niinpä Domanderin sairaskoti muutti nimensä kunnalliskodoksi. Kansalaissodassa orvoiksi jääneille perustettiin Taljalan kylään "lastenkoti". Kyseessä oli huoneisto, jonka toiminnan sosiaalihuolto kielsi vedoten liian alkeellisiin oloihin. Lapset sijoitettiin tilapäismajoitukseen ja tilanne jatkui pitkään sekavana. Kun rahaa lastenkotiin ei löytynyt, lopulta vuonna 1931 köyhäinhuoltolautakunta päätti lasten sijoittamisesta yksityiskoteihin.²⁰⁹

1920- ja 1930-luvulla katsottiin, ettei köyhäinhoidon toimeentulon avustus voi olla täysin vastikkeetonta. Kunnissa oltiin sitä mieltä, että ei voida toimia hyväntekeväisyys pohjalta, vaan jokaisen autettavan tulee kykyjensä mukaan korvata saamansa avustus. Yleensä vastikkeena oli jokin työsuoritus mm. hätäaputyöt tai osallistuminen laitoksen (yleensä maatalo) töihin. Kotiin avustettavat saivat toimeentulotukea, joka oli verrattavissa lainaan. Laina voitiin periä takaisin, kun henkilön taloudellinen ja sosiaalinen tilanne sen sallivat.²¹⁰ Idealtaan vastikkeellinen toimeentulo palveli sekä kuntaa että avustettavaa. Kunnan menot eivät näiltä osin ryöstäytyneet käsistä ja toisaalta kansalainen joutui vastaamaan itsestään mahdollisuuksien mukaan.

Köyhäinhuoltolaki muutti ja uudisti köyhäinhoidon toimintaa monella tavoin. Se kehitti luonnollisesti menettelytapoja, mutta se myös merkittävästi uudisti sosiaalihuollon hallintoa. Samalla

208 Urponen 1994, 181-182

209 Favorin 1996, 281-282

210 Urponen 1994, 182

kun kunnan tuli perustaa pakollinen köyhäinhuoltolautakunta, sen oli tarkistettava köyhäinhuolto-ohjesääntönsä, jossa erityisesti ajanmukaistettiin piirijakoa. Siinä kunnat jaettiin piireihin ja kullakin piirillä oli piiriesimies ja hänellä avustajina kaitsijoita. Piiriesimies oli köyhäinhuoltolautakunnan jäsen. Piirit toimivat köyhäinhuoltolautakunnan valvonnan alla. Piiriesimiehellä ja kaitsijoilla oli vastuu köyhäinhuoltolain toimeenpanosta paikallistasolla. Heidän työnsä ei ollut helppoa. Heidän tuli pysyä annetuissa määrärahoissa, jotka eivät tahtoneet riittää avustettavien määrään. Seuraavassa kuvaava aikalaiskommentti Rantsilasta.²¹¹

"Tämän tähden piirimiehen toimi oli maanpäällistä helvettiä. Piirimestä haukkuivat ja moittivat sekä avun tarvitsijat että kunnan johtomiehet puhumattakaan kyläläisistä, jotka maksoivat veroja. Siksi piirimiehistä on niin kolkko muisto. Piirimieheksi valittiinkin ja pantiin mies, jolla oli lujat hermot ja joka osasi pitää kiinni omaisuudestaan sekä arvioida, kenelle apu oli tarpeen."

Kuntien harjoittama sosiaalihuolto kattoi resurssien niukkuudesta johtuen vain kaikkein huonoimmassa asemassa olevien hoidon. Sen lisäksi merkittävänä sosiaaliturvan täydentäjinä olivat työnantajat ja erilaiset kansalaisjärjestöt. Oma-apu ja hyväntekeväisyysjärjestöt olivat vallinneeseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen tervetulleita. Maailmansotien välisenä aikana valtion kokonaismenoista vain 1-2 % meni sosiaalisektorille. Kuntien vastuulle oli kokonaan siirretty kustannuksia aiheuttavat sosiaalipoliittiset tehtävät, joita kunnat pakon edessä joutuivat minimoimaan. Kaiken kaikkiaan julkisen sektorin osuus ei ollut läheskään riittävä ja siten työnantajien sosiaalitoiminta ja kansalaisjärjestöjen apu olivat ehdottoman tarpeellisia.²¹²

Köyhäinhoidon toiminnan keskeiset elementit:

1) Yhteiskunnalliset tekijät

- sosiaalivaltion synty
 - valtion rooli voimistui
 - mm. lainsäädäntö lisääntyi
- kansantalouden vaihtelut näkyivät kuntien köyhäinhoidossa
- rakennemuutos
- yleinen elintason nousu

2) Muutokset paikallishallinnossa

- kunnallisen itsehallinnon kaventuminen

²¹¹ Urponen 1994, 183

²¹² Urponen 1994, 184-186

- kuntien tehtäväkentän laajeneminen
- kunnallistalouden rahoitusmuotojen kehittyminen ja monimuotoistuminen
- köyhäinhoidon kehittyminen inhimillisemmäksi avuntarvitsijan näkökulmasta

3) *Muut toimijat, jotka merkittävästi täydensivät sosiaaliturvaa*

- työnantajat
- kansalaisjärjestöt

Köyhäinhoidon näkökulmasta julkisen sektorin asema alkoi voimakkaasti korostua. Köyhäinhoitotehtävien vastuu painottui yhä selvemmin kunnille ja nyt myös valtiolle. Valtion ja kuntien välinen suhde muuttui, kun kuntien itsemääräämistä ryhdyttiin rajoittamaan.

5.4 Köyhäinhoidosta sosiaalivakuutukseen

Itsenäisyyden ensimmäiset vuosikymmenet olivat muutosten sävyttämiä sekä koko yhteiskunnan mittakaavassa että yksittäisten kansalaisten kannalta. Kansalaissodan rikki repimä kansa nousi yllättävän nopeasti ahdingosta, kun elintaso alkoi kohota. Elintason kohentuminen merkitsi myös kansalaisten eriarvoistumista, toisilla köyhyys väheni ja toisilla ei. Selviä eroja oli nähtävissä maaseudun ja kaupunkien välillä. Maalla luotettiin yhä perheyhteisöjen huolenpitoon, jollaista kaupungeissa ei välttämättä ollut. Sen sijaan kaupungeilla oli paremmin organisoitu köyhäinhoito ja myös enemmän resursseja. Maaseudulla ongelmana oli edelleen tilaton väestö, jota ei asutustoiminnasta huolimatta kyetty poistamaan. Huonoimmassa asemassa olivat sekatyöläiset perheineen. Toimeentulo- ja asunto-ongelmat olivat kietoutuneet toisiinsa. Erot maan eri osien välillä olivat suuria. Eniten köyhyysongelmia oli maan itäisillä ja pohjoisilla metsäalueilla. Kaikesta huolimatta suurimman väestönosan toimeentulo koheni sekä maaseudulla että kaupungissa. Kun hintataso ei pysynyt palkkojen perässä, perheiden kulutusmahdollisuudet lisääntyivät.²¹³

1900-luvulla köyhyys ei enää kohdannut ihmisiä varsinaisena nälänhätänä kuten edellisen vuosisadan lopulla. Köyhyys kuitenkin ilmeni yleisenä niukkuutena. Sen sijaan todellisen uhan muodostivat sairaudet. Lapsikuolleisuus oli vielä 1910-luvulla erityisesti kaupungeissa korkea. Perheellisten aikuisten kuolleisuus erilaisiin sairauksiin oli yleistä ja maassamme olikin paljon puoliorpoja ja orpoja lapsia.²¹⁴

²¹³ Urponen 1994, 187-190

²¹⁴ Urponen 1994, 190-191

Kunnallisen huoltotoimen hallintoa uudistettiin vuonna 1936. Lainsäädännössä alkoi uusi aika, kun yhdestä koko köyhäinhuoltoa koskevasta laista siirryttiin erityislainsäädäntöön. Samalla luovuttiin köyhäinhoito -nimikkeestä ja tilalle otettiin huolto -sana. Myös köyhäinhoitolautakunta muutettiin huoltolautakunnaksi. Tavoitteena oli hoidon keskittäminen ja erikoistuminen. Huoltolautakunta vastasi kokonaisuudessaan kunnan huoltotoiminnasta. Se saattoi kuitenkin jakautua osastoihin huollon alan mukaan ja osastot edelleen jaostoihin. Näihin toimielimiin tuli uusien lakien nojalla valita myös naisia ja eri alojen asiantuntijoita kuten opettajia ja terveydenhuollon ammattilaisia. Tärkeäksi tavoitteeksi nousi toimielimen asiantuntevuus. Huoltotoiminnan ohjeeksi oli jokaisen valtuuston laadittava huolto-ohjesääntö, jonka sosiaaliministeriö hyväksyi. Käytännön toiminta (piirijako, piiritarkastajat ja kaitsijat) ei juurikaan muuttunut vuoden 1922 köyhäinhuoltolain ajasta. Vuoden 1936 huoltolakien vaikutusta avustettavien määrään on vaikea arvioida. Joka tapauksessa ne merkittävästi laajensivat huollon käsitettä ja myös huollon piiriä.²¹⁵

1930-luvulta lähtien sosiaaliturvaa uudistettiin säännöllisesti. Vuonna 1936 säädetyt sosiaalihuollon peruslait eriyttivät sosiaaliturvan ja ne tulivat voimaan seuraavana vuonna. Merkittävin muutos edeltäneeseen köyhäinhuoltolakiin verrattuna oli lakien runsaus. Enää ei riittänyt yksi laki säätämään koko sosiaalihuoltoa, vaan sen eri sektoreita säädeltiin kutakin omalla lailla. Näistä esimerkkinä mainittakoon lastensuojelu, irtolaishuolto ja alkoholihuolto. Itse tehtävät eivät olleet uusia, olivathan kunnat aiemminkin huolehtineet näistä tehtävistä yhdessä poliisin ja lääninhallituksen kanssa. Oleellinen muutos sen sijaan oli siinä, että lainsäädäntö määritteli yksityiskohtaisemmin toiminnan toteutuksesta ja samalla se loi perustan sosiaalioikeudelliselle toiminnalle. Uusi lainsäädäntö ei koskenut toimeentulo-ongelmaisista, vaan niissä kysymyksissä oli voimassa edelleen vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki. Uuden lainsäädännön myötä kunnan sosiaaliviranomaisten asema korostui sosiaalisissa ongelmatilanteissa. Erityisesti kysymykseen tulivat lastensuojeluasiat, joissa huoltolautakunnat ja sosiaaliviranomaiset syrjäyttivät tuomioistuimen ja poliisin.²¹⁶ Huoltolakien myötä kunnissa syrjäytettiin luottamusmiesshallintoon perustuva köyhäinhoidon päätöksenteko ja tilalle astui abstrakti juridinen tieto. Säädösten tasolla muutos tapahtui nopeasti, mutta kuntien käytäntöjen muuttuminen vei vähintäänkin yhden sukupolven ajan.²¹⁷

215 Soikkanen 1966, 523 ja 526-527

216 Urponen 1994, 195-196

217 Kröger 1996, 44-45

Perinteisen köyhäinhoidon (huoltotoimen) rinnalle alkoi rakentua sosiaalipoliittinen avustusjärjestelmä

- *sosiaaliturvan laajeneminen*
 - kansaneläke
 - äitiysavustus
 - lapsilisä
- *kansanvakuutusjärjestelmä*
 - vanhuuseläke
 - sairausvakuutus
 - työkyvyttömyysvakuutus

Huollon kenttä ja kuntien tehtävät laajenivat 30-luvulla valtavasti. Erityisesti haluttiin painottaa kasvatusta tukevaa huoltotoimintaa. Huoltolakien lisäksi muut sosiaalipoliittiset lait vaikuttivat huollon kenttään. Näitä lakeja olivat kansaneläkelaki 1937, äitiysavustuslaki 1941, kodinperustamislaki ja perhelisälaki 1943. Itse köyhäinhuolto oli kehittymässä pitkäjänteiseksi ehkäiseväksi ja tukevaksi toiminnaksi.²¹⁸

Kansanvakuutusjärjestelmään suhtauduttiin aluksi hyvin epäillen. Yhteiskunnallinen ja taloudellinen tilanne oli heikko, niinpä vanhus-, sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutukset eivät saaneet suosiota. Edelleen vannottiin tarveharkintaisuuden ja kontrollin nimeen. Sosiaalivakuutuksen katsottiin olevan kallis ja johtavan helposti väärinkäytöksiin. Kansaneläkejärjestelmä saatiin voimaan vasta vuonna 1939 ja sen suomia eläkkeitä alettiin maksaa vähitellen 1940-luvulla. Kansaneläkelain säätäminen vuonna 1937 oli yhdessä sosiaaliavustusten ja huoltotoiminnan kanssa merkittävin sosiaaliturvan uudistus 1930-luvulla. Alkaneen kehityksen katkaisi useiksi vuosiksi vuonna 1939 alkanut Toinen maailmansota.²¹⁹

²¹⁸ Soikkanen 1966, 528

²¹⁹ Urponen 1994, 197-200

5.5 Toinen maailmansota ja sitä seurannut jälleenrakentamisen aika

5.5.1 Sota ja yhteiskunnan toiminta kriisiaikana

Maailmansodan syttyminen vuoden 1939 loppupuolella katkaisi Suomessa alkaneen suotuisan taloudellisen kehityksen. Yhteiskunnallinen tilanne 1930-luvun laman jälkeen oli ollut suhteellisen hyvä ja ihmisten elintaso oli parantunut. Sotatila muutti hetkessä toiminnan kohdistumaan kriisiajan puolustukseen ja huoltotoimintaan. Suomi joutui sotaan, johon se ei ehtinyt valmistautua. Valmiustaso oli heikko sekä huollon että hallinnon osalta. Kriisiajan lainsäädäntöä ei ollut, vaan se syntyi, kun Suomi jo oli sodassa. Sodan aikana kuntien ensisijaisena tehtävänä oli huolehtia omien kuntalaisten huollosta.²²⁰ Sota-aikana monet vakiintuneet yhteiskunnalliset suhteet muuttuivat. Uudessa valossa nähtiin paitsi kuntien ja valtion niin myös yhteiskuntaluokkien ja sukupuolten väliset tehtävä- ja vastuujaot. Tärkeänä pidettiin yhteisvastuuta sodassa kärsineiden auttamiseksi. Sota-ajan avustustoiminnasta vastasivat pääosin valtio ja vapaaehtoisjärjestöt. Valtion myöntämät sota-ajan avustusmuodot loivat perustaa seuraavien vuosikymmenten sosiaaliturvan kehitykselle. Kuntien tehtävänä oli toimia valtion avustusten välittäjänä kotirintamalle. Yhteiskunta muuttui sodan aikana valtiojohtoiseksi, joka oli hyväksyttävää ja luonnollista vallinneissa olosuhteissa. Kunnallisen itsehallinnon periaatteesta jouduttiin tinkimään myös köyhäinhoidon osalta peruuttamattomasti.²²¹

Toinen maailmansota luonnollisesti vaikutti Suomen historian kulkuun traagisesti. Siitä seurasi kärsimystä ja hätää, josta elintason lasku ja mm. ruokapula olivat pienimmät. Sodassa kaatuneita oli noin 86 000 ja vammautuneita noin 200 000. Sotaleskiä jäi 24 000 ja sotaorpoja 50 000. Aluemenetyksen seurauksena 400 000 ihmistä joutui jättämään kotinsa ja heille tuli löytää uudet asuinpaikat muualta maasta. Suomen kansantalouden kehitys pysähtyi sodan sytyttyä ja kääntyi pian laskuun. Bruttokansantuotteen volyyymi laski vuoden 1935 tasolle. Sotatantereista erityisesti maan pohjoisimmat alueet tuhottiin lähes täysin mm. Rovaniemen kauppala tuhoutui 90 %:sesti. Alueluovutukset ja sotakorvaukset olivat kova taakka Suomen kokoiselle maalle. Luovutetuilla alueilla sijaisi 10 % maan pelloista, metsävaroista ja teollisesta kapasiteetista. Kaikesta huolimatta Suomi selvisi sotakorvauksista joskin täpärästi sovitussa aikataulussa, kun viimeinen juna lähti Suomesta elokuussa 1952.²²²

²²⁰ Urponen 1994, 204-205

²²¹ Kröger 1996, 53-54

²²² Urponen 1994, 206-210

5.5.2 Kunnallinen huoltotoimi ja sosiaalipoliitiikan kehitys sodan jälkeisessä Suomessa

Sosiaalihuollon viranomaisia sodan seuraukset työllistivät vuosikausia jopa vuosikymmeniä eteenpäin. Sota oli aiheuttanut paljon kärsimyksiä ja surua. Sen tuomat traumat ja niiden hoito vaativat erityisiä toimia. Ongelmia aiheutti lisääntynyt alkoholin käyttö, perhesiteiden löyhentyminen ja rikollisuuden lisääntyminen. Kun vielä resurssit sodan jälkitilanteessa olivat niukentuneet mm. huoltolaitosten toiminnan osalta, on helppo ymmärtää sosiaaliviranomaisten huoli. Onneksi ihmisten kiinnostus sosiaalihuollon ongelmiin oli voimakas. Sodan jälkeen sosiaalipoliitiikan keskeiset toiminta-alueet olivat perheet ja työllisyys.²²³

Yhteiskunnalliset reunaehdot, sosiaalipoliittinen suunta ja kuntien toimintatavat:

Yhteiskunnallinen tilanne

- taloudelliset voimavarat
 1. sotakorvauksiin ja
 2. investointeihin

—————> laajamittainen sosiaalipoliittisten uudistusten toteutus siirtyi seuraaville vuosikymmenille (1960-)

Sosiaalipoliittinen suunta

- keskeiset toimialueet
 1. perhepolitiikka
 2. työllisyyspolitiikka

Kuntien toiminta

- tehtävät
 1. tarjota viimesijainen toimeentuloturva
 2. toimia valtion perhepoliittisten sosiaaliavustusten välittäjänä
- kuntien konkreettista toimintaa säätelivät pääasiassa
 1. paikalliset tarpeet
 2. valtionapujen saanti
- huoltotoimi
 - kattoi pääosin koko väestön
 - asiakaskunnan muuttuminen heterogeeniseksi
 - avun saannin tapauskohtainen harkinta
 - ennalta ehkäisevän huoltotyön merkitys kasvoi

223

Urponen 1994, 207-208

Perhepolitiikan tavoitteet eivät tyydyttävällä tavalla toteutuneet. Tavoitteena oli syntyvyyden kasvu, sillä tarvittiin uusi nuori sukupolvi rakentamaan maata. Lapsiperheiden määrä kasvoikin heti sodan päätyttyä ja syntyivät ns. suuret ikäluokat. Perheisiin ei kuitenkaan voitu satsata, koska taloudelliset resurssit menivät palkkojen ja kulutusmahdollisuuksien sijasta investointeihin ja sotakorvauksiin. Suuret ikäluokat syntyivät vuosina 1946-1949, jonka jälkeen syntyvyys alkoi laskea. Väestö alkoi ikääntyä ja vanhempien ikäluokkien määrä suhteessa nuoriin kasvoi. Vaikka vaatimuksia perhepolitiikan tehostamiseksi esitettiin, valtiovallan puolelta vedottiin vaikeaan taloudelliseen tilaan. Valtion ainoa tuki perheille oli kodinperustamislaina ja vuonna 1948 toteutunut lapsilisäjärjestelmä, jonka maksajana olivat työnantajat.²²⁴

Sodan vaikutukset näkyivät vuosia sodan päättymisestä. Sodan aikaisia avustusmuotoja tarvittiin edelleen ja ne kehittyivät vallitseviin olosuhteisiin sopiviksi. Kunnat saivat köyhäinavun rinnalle uusia tehtäviä, joista merkittävimmät olivat perhepoliittiset sosiaaliavustukset. Kunnat rahoittivat edelleen toimeentuloturvan menot itse ja näin ollen myös päätösvalta oli paikallistasolla. Sen sijaan uusien sosiaaliavustusten osalta päätösvalta oli valtiolla, joka ainoastaan hyödynsi myös rauhan aikana kuntia avustustoimintansa välittäjänä. Kuntien köyhäinhoidon käytännöt muuttuivat 1950-luvulla oleellisesti, kun monet avustuksista säädettiin koskemaan koko väestöä. Esimerkkeinä tällaisista avustuksista ovat äitiysavustus ja lapsilisä. Kunnan huoltotoimen asiakasmäärät kasvoivat huomattavasti. Lisäksi asiakasrakenteen muuttuminen vaikutti positiivisesti aiemmin leimaavan köyhäinhoidon kuvaan. Nyt asiakkaina olivat niin köyhät kuin rikkaat. Kuntien tehtävien kasvu vaikutti hyvin konkreettisesti kunnallishallintoon. Tehtävät vaativat palkattua ja ammattitaitoista henkilöstöä korvaamaan luottamusmieshallinto. Erityisesti huoltotoimessa aiheutti paljon paperityötä erilaisten selvitysten laatiminen valtionvirkamiehille, johon ei aiemmin oltu totuttu. Vuosina 1943-1948 peräti 200 kuntaa perustikin huoltosihteerin viran, mikä aloitti kunnallisen huoltotoimen ammatillistumiskehityksen. Virkamiehet joutuivat kuitenkin vastatusten pitkät perinteet omaavan isäntävallan kanssa, joka itsepintaisesti piti kiinni vallinneista köyhäinhoitotraditioista.²²⁵

Vammaispolitiikka syntyi ja kehittyi olemassa olevaan tarpeeseen. Sodassa vammautuneiden määrä oli valtava ja heidän huoltoonsa oli ryhdyttävä jo sota-aikana. Sodan seurauksena kuntoutuksen erityistarpeet ja edellytykset muuttuivat perinpohjaisesti. Vuonna 1940 perustettiin sekä

²²⁴ Urponen 1994, 212-213

²²⁵ Kröger 1996, 54-56

Invalidisäätiö että Sotainvalidien veljesliitto. Vammaishuollon kulmakiveksi 40 vuoden ajaksi muodostui vuonna 1946 säädetty invalidihuoltolaki. Valtio vastasi lääkintähuollosta, mahdollisesta koulutuksesta ja työhuollosta invalidihuoltolain nojalla. Sen sijaan välitön huolto velvollisuus invalidin elannosta kuului kunnan huoltotoimelle ja sosiaalivakuutukselle. Lisäksi kunnan tehtävänä oli seurata kuntansa vammautuneiden henkilöiden oloja ja pitää huoli siitä, että he saavat tarvitsemansa hoidon.²²⁶

Vuonna 1949 mietintönsä jätti huolto-ohjelmakomitea. Sen työstä käy ilmi valtiovallan epäluottamus kuntia kohtaan. Komitean mielestä kuntien huoltotoiminta on jälkeenyäännyttä ja se ei voi enää perustua luottamusmienshallintoon. Ilman valtion myötävaikutusta olisi kuitenkin turha odottaa kuntien uudistavan köyhäinhoidon hallinto. Komitean näkemys oli hyvin radikaali ja valtiokeskeinen. Kuntien tehtäväksi nähtiin ainoastaan ja vain valtion päätösvallan alaisena toimeenpanijan rooli. Käytännön toimintaehdotukset olivat kuitenkin varovaisemmat. Komitean näkemyksen mukaan kuntien itsehallintoon ei ollut syytä puuttua. Velvoittavien säädösten sijasta kannatettiin ohjeellisia suosituksia. Mietinnössä katsottiin välttämättömäksi valtion taloudellinen tuki kunnalliselle sosiaalihuollolle ja sitä kautta uskottiin myös päätösvallan siirtyvän valtiolle. Huolto-ohjelmakomitean mietinnön merkitys kuntasektorille tuki jo aiempaa kehitystä. Valtio vahvisti edelleen asemiaan kunnallisessa huoltotoimessa.²²⁷

Kunnallinen huoltotoiminta pysyi 1950-luvulla tärkeänä toimeentulon turvaajana. Kuntien käytännöt eivät merkittävästi muuttuneet huolimatta huolto-ohjelmakomitean mietinnöstä. Huomaamattomampaa liikettä kunnissa kuitenkin tapahtui lisääntyvien valtionapujen seurauksena. Sen sijaan sosiaalipoliittisten uudistusten näkökulmasta koko vuosikymmen oli hiljaiseloa. Lisääntyvällä lainsäädännöllä valtio pyrki ohjailemaan kuntien sosiaalihuoltoa. Tyypillistä kuitenkin oli lain velvoitteiden toteutus vasta sitten, kun paikalliset tarpeet niin vaativat. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 1922 köyhäinhoitolain velvoite perustaa kunnalliskoti tai hankkia sellaisesta osuus. Vasta vuoteen 1945 mennessä noin 80 % kunnista olivat veloitteen täyttäneet. Vuoden 1950 laissa sosiaalihuollon hallinnosta veloitettiin kaikkia yli 4000 asukkaan kuntia perustamaan joko sosiaalijohtajan tai sosiaalisihteerin virka. Sen sijaan sosiaalitarkkailijoiden palkkaaminen jätettiin kuntien päätettäväksi. Käytännössä edellä mainittuihin virkoihin palkattiin henkilöstöä myös mainittua pienemmissä kunnissa ja vapaaehtoisen sosiaalitarkkailijan virkoja täytettiin suuremmissa

²²⁶ Urponen 1994, 208-209

²²⁷ Kröger 1996, 56

kunnissa tarpeeseen jo 1950-luvun lopussa.²²⁸

1950-luvulle tultaessa köyhäinhoito–sana oli kulkenut tiensä päähän. Sana oli jo jonkin aikaa koettu ihmistä leimaavaksi ja alistavaksi. Nimenvaihdos olikin oivallista tehdä samalla, kun köyhäinhoitolainsäädäntöä uudistettaisiin. Komitea jätti mietintönsä 23.4.1953, jossa se ehdotti uudeksi laiksi huoltoapulakia. Nimen muutos ei kuitenkaan muuttanut itse toimintaa tai ihmisten asenteita, vaan siihen meni huomattavasti pidempi aika. Uudessa ehdotuksessa entisestään korostettiin ehkäisevän työn merkitystä varsinaisen huoltoavun rinnalla. Kehitteillä olevassa lainsäädännössä oli keskeistä se, että jokainen ihminen oli avun piirissä ja tarve tuli tutkia tapauskohtaisesti. Avustusmuotoja olivat avohuollon kotiapu, laitoshoido ja edellä mainittujen välimuoto yksityiskotihoito, jota käytettiin lastensuojelutapauksissa. Laitoshuollon järjestämisvastuu määrättiin uudessa laissa kunnalle, jossa henkilön vakituinen asuinpaikka ja koti on. Kuntien köyhäinhoitolautakunta sai uudeksi nimekseen ensin huoltolautakunta ja sitten sosiaalilautakunta. Huoltoapulaki tuli voimaan 1.1.1957.²²⁹

Vuosi	Laitoshoido %	Yksityishoido %	Kotiavustukset %
1936	32.7	12.7	54.6
1942	44.5	2.8	52.7
1948	51.5	1.8	46.7
1954	53.9	1.1	45.0

TAULUKKO 4. Huollon piirissä olevien avustettavien prosentuaalinen jakautuminen huolto-
muotojen kesken vuosina 1936-1954²³⁰.

Huoltoaputilaston mukaan avun tarpeen kasvutrendi on ollut tasaisesti nouseva. Se on mukailut yleistä väestönkehitystä. Poikkeamia olivat 1930-luvun lama ja sotavuosien poikkeusolot. Avuntarvitsijoiden määrä oli suurimmillaan vuonna 1933, jolloin avustettavia oli 11.7 % väestöstä. Vastaavasti vuonna 1945 avuntarvitsijoita oli vähimmillään eli 2.2 % väestöstä. Muuttoliikkeen vähitellen voimistuessa on nähtävissä miten myös avuntarvitsijat yhä useammin löytyivät kaupungeista. Tilastot osoittavat myös hoitomuotojen välillä tapahtunutta määrällistä muutosta.

²²⁸ Kröger 1996, 56-57

²²⁹ Suonoja 1992, 416-418

²³⁰ Suonoja 1992, 420

Vuosina 1936-1954 laitoshoidon lisääntyminen merkittävästi, kun taas yksityishoito loppui lähes kokonaan ja kotiaivastusta saaneiden määrä väheni huomattavasti. Syynä laitoshoidon kasvulle voidaan pitää kunnalliskotien, vanhainkotien ja muiden laitosten lisääntymistä ja kehittymistä. Laitokset tulivat kodinomaisemmiksi ja inhimillisemmiksi, jolloin niiden suosio kasvoi. Laitoshuollon kasvu näkyi erityisesti maaseudulla. Siitä tuli merkittävin avustusmuoto maalaiskunnissa, joissa jopa yli 60 prosenttia avustettavista hoidettiin laitoksessa. Kaupungeissa vastaavaa kehitystä ei ollut, koska niiden ikärakenne koostui pääosin sinne maalta muuttaneista työikäisistä ihmisistä. Kunnallisen huoltoavun suhteellinen merkitys sosiaalimenoista pieneni, kun sosiaalipoliittiset toimintamuodot monipuolistuivat ja sosiaaliturva kehittyi. Tällainen kehitys alkoi jo vuosisadan alkuvuosikymmeninä ja voimakkaammin se oli nähtävissä 1950-luvulta alkaen aina jatkuen näihin päiviin. Huoltoapu oli yhä selvemmin viimesijainen toimeentulon turva, jollaiseksi se oli tarveharkintaisena tarkoitettukin.²³¹

Kunnallinen sosiaalihuolto valtion avustamana alkoi varsinaisesti kehittyä 1950-luvulla. Valtio tuki valtionavuin huomattavasti mm. kodinhoitajien palkkaamista ja lastentarhojen perustamista. Kumpikin sosiaalipalvelu oli kunnille vapaaehtoinen. Ensiksi mainitulle oli jo kunnissa tarvetta ja kodinhoitajia palkkasi kolme neljästä kunnasta. Sen sijaan lastentarhoja ei varsinkaan maaseudulle perustettu vielä 1950-luvulla, vaikka niille oli maksettu valtionapua jo 1920-luvulta alkaen.²³²

5.5.3 Talouden ja tuotantoelämän elpyminen edesauttaa sosiaaliturvan kehittymistä

Vaikka sotakorvauksien maksaminen oli ollut rankka ja lähes mahdoton tehtävä maa- ja metsätalouseläimelle Suomelle, voidaan siinä nähdä myös positiivisia puolia. Teollisuustuotanto oli ennen sotaa painottunut yksipuolisesti puuteollisuuteen, mutta korvauksien maksaminen edellytti metalli- ja konepajateollisuutta. Niinpä vuonna 1952, kun sotakorvaukset oli kokonaisuudessaan maksettu, Suomella oli jo olemassa toimiva monipuolistunut teollisuustuotanto kohentamaan kansantaloutta.²³³

Toisen maailmansodan jälkeen Suomen talouspolitiikkaa sanelevat sotakorvaukset. Taloudellisia resursseja ei riittänyt kovin paljon muuhun. Sosiaalipoliittisiin kysymyksiin ei ollut liiemmin rahaa,

²³¹ Suonoja 1992, 418-422

²³² Kröger 1996, 58

²³³ Urponen 1994, 210

mutta sodan runtelema kansa kaipasi huollon kehittämistä ja keskusteluja asiasta käytiin jo runsaasti. Poliittisesti tilanne oli arka. Kansakunnan taloudellisesta suunnasta käytiin kädenvääntöä. Poliittista yksimielisyyttä ei ollut ja kukaan osapuolista ei ollut halukas tekemään myönnytyksiä. Työmarkkinoilla vallinneisiin ristiriitoihin oltiin saatu lievennystä vuonna 1940. Ns. "Tammikuun kihlaus" helpotti työmarkkinaosapuolien sopimusneuvotteluja, joissa sovittiin myös sosiaalipoliittisista kysymyksistä. Yhteiskunnan kahtiajako näkyi edelleen maaseudun ja kaupungin välillä. Teollistumisen lisääntyminen ja yhteiskunnan muuttuminen koettiin maaseudulla uhkana. Teollistuminen ja kaupungistuminen liitettiin yhteen ja tämä yhdistelmä horjutti maanomistajien pitkään jatkunutta valta-asemaa. Suomessa maatalousväestön määrä kasvoi vielä 1940-luvulla. Vähitellen rinnalle tulivat teollisuus- ja palvelualan työntekijät. Vaikka teollisuuden ja palvelualan työpaikat lisääntyivät, maatalous oli vielä 1950-luvulla suurin työllistäjä.²³⁴

Sosiaaliturvan rakentuminen jatkui 1950-luvulla. Sodan vaikutusta sosiaalipolitiikan kehityksessä ei voi vähätellä. Sosiaalipoliittiset kysymykset nousivat esiin, kun niille oli olemassa tilaus. Sodan aikana ja sen jälkeen kansalaiset tarvitsivat apua, johon yhteiskunnan oli vastattava. Köyhäinhoidossa alkoi väistyä ajatus tarveharkintaisuudesta ja vastikkeellisesta avusta. Apua voitiin antaa muutenkin kuin puutteeseen esim. lapsiluvun perustella tai isän ollessa rintamalla. Sosiaalipolitiikan ja -turvan perusarvoiksi muovautui tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus.²³⁵

Työmarkkinajärjestelmä alkoi muotoutua ns. "Tammikuun kihlauksen" vauhdittamana. Kansalaissodan synnyttämät maan sisäiset vihamielisyydet vähenivät toisen maailmansodan aikana. Sota vaati yhteishengen kohottamista. Myös työmarkkinoilla osapuolet vanhoivat luottamuksen ja yhteisymmärryksen nimeen. Työelämässä hyväksyttiin järjestäytyminen eri liittoihin ajamaan yhteisiä asioita. Suuri joukko työntekijöitä olikin pian toiminnassa mukana. 1940-luvun lainsäädännössä tehtiinkin perusteellinen työaika- ja vuosilomaremontti. Lainsäädännön ja menettelytapojen muovautuminen pohjusti tietä työehtosopimusjärjestelmälle, joka vaikutti palkkakehitykseen ja koko hyvinvointivaltion kehitykseen. Naisten asema työmarkkinoilla oli muuttunut sodan aikana. Aiemmin naiset olivat yleensä kotona ja hoitivat perheen. Nyt suuri joukko naisia oli työssä kodin ulkopuolella. Sodan päätyttyä tilanne jäi vallitsevaksi, vaikka osa palasikin kotiin. Esille nousi kysymys naisen asemasta työelämässä mm. tasa-arvo. Työmarkkinoita kuumensi levottomuudet ja lakot. Myös työllisyys heikkeni sotakorvausvuosien tasosta vuoden 1952 jälkeen. Erityisesti ongelmana oli kausityöttömyys ja suuret alueelliset erot työllistymisessä. Työvoiman

²³⁴ Urponen 1994, 214-215

²³⁵ Urponen 1994, 215-216

liikkuvuus nähtiin tilanteeseen ratkaisuna. Työllistäminen siirtyi voimakkaammin valtion vastuulle ja työmarkkinat nähtiin valtakunnallisina. Paikallisuus ja kunnan rooli työllistämässä väheni.²³⁶

Sodan jälkeen Suomen talous ja tuotantoelämä elpyi suhteellisen nopeasti. Myös suomalaisten elintaso alkoi kohota, vaikkakaan ei yhtä nopeasti. Koko yhteiskunta astui uuteen aikakauteen. Maan yhteiskuntarakenne muuttui merkittävästi. Ennen sotaa heikoimmassa asemassa olivat ammattitaidottomat, maatyöläiset ja tilattomat. Sodan jälkeen huollon saajien osuus kasvoi niiden keskuudessa, jotka jäivät palkkatyön ja yrittäjätoiminnan ulkopuolelle. Yhteiskunnan huolenpito ja toimeentulo-ongelmat olivat siirtyneet maaseudulta kaupunkeihin. Perinteiset suku- ja kyläyhteisöt hajosivat kaupungistumisen lisääntyessä. Uutena sosiaalisena ongelmana ilmeni yksinäisyyttä ja henkistä turvattomuutta, joiden seurausten laajuutta ei tuolloin vielä osattu aavistaa. Elintason kasvu ei poistanut tai helpottanut sosiaalipolitiikan ongelmia, vaan se teki niistä entistä monimuotoisempia.²³⁷

Talouden näkökulmasta Suomen nousukauden katkaisi vuoden 1949 lama. Erityisesti lamaa syvensi sen aiheuttama työttömyys. Lamasta selvittiin suhteellisen nopeasti kahden devalvaation ja Korean sodan tuoman noususuhdanteen ansioista. 1950-luvulla lamat koettelivat kansantaloutta ja tuotantoelämää muutaman vuoden välein pariin otteeseen. Niistä selvittiin kuitenkin verrattain nopeasti mm. vuonna 1957 devalvoimalla markka, mihin teollisuus turvautui sodan jälkeisinä vuosina usein parantaakseen hintakilpailukykyään. Taloudellisen tilanteen lisäksi Suomi oli poliittisesti hyvin epävakaa. Sodan jättämät pelot, erityisesti rauhansopimuksen pitävyydestä, varjostivat kansalaisten elämää.²³⁸

Asteittainen siirtyminen oikeusvaltiollisesta ajasta hyvinvointivaltioaikaan tapahtui 1950-luvun lopulla ja 1960-luvuilla. Valtiojohtoisempaa sosiaalipolitiikkaa tukivat niin 1930-luvun huoltolait, 1940-luvun perhepoliittiset uudistukset kuin 1950-luvun laitoshuoltoa koskevat tarkennukset. Kaikki lisäsivät valtion rahoitus- ja ohjausvastuuta. Sosiaalipolitiikassa sosiaaliturva laajeni voimakkaasti. Toisaalta paikallisista tarpeista lähtevä kunnallinen sosiaalihuolto oli perinteisesti vastannut omien asukkaidensa hyvinvoinnista. 1960-luvulle tultaessa kunnat saivat tuekseen ja rinnalleen valtion, joka ryhtyi rahoittamaan kasvavia sosiaalihuollon tarpeita. Pitkät perinteet omaavat kunnat olivat uusien haasteiden edessä, kun köyhäinhoito avartui monimuotoiseksi ja

²³⁶ Urponen 1994, 216-221

²³⁷ Urponen 1994, 221-226

²³⁸ Urponen 1994, 222-223

ammattilliseksi huoltotyöksi.²³⁹

6 HYVINVOINTIVALTION AIKA 1950-LUVULTA 2000-LUVUN TAITTEeseen

6.1 Yhteiskuntaelämän ja talouden kehitys hyvinvointivaltion ajalla

Toisen maailmansodan päättyessä Suomi oli elinkeinorakenteeltaan hyvin konservatiivinen maa. Ammatissa toimivasta väestöstä noin puolet työskenteli edelleen maa- ja metsätaloudessa. Suomi olikin elinkeinorakenteen kehityksessä kymmeniä vuosia jäljessä mm. Ruotsia ja Norjaa. Syitä pysähtyneisyyden tilaan olivat pienviljelytiloja tukeva asuntopoliittinen reformi ja teollisuustuotannon perustuminen lähes yksipuolisesti puutuotantoon. Pienviljelytilojen määrää lisäsi edelleen karjalaisen siirtoväestön asuttaminen muualle Suomeen. Huomattavaa on, että tilojen määrä kasvoi vielä 1950-luvulla aikana, jolloin maatalousväestön määrä oli jo laskussa. Maatalouden liikaväestö kasvoi koneellistumisen myötä. Rationalisoinnin ja tehokkuuden lisäämistarve aiheutti maanviljelijöille painetta tilakoon suurentamiseen.²⁴⁰

Sodan jälkeen alkoi talouden voimakas keskittyminen. Oli sekä tarvetta että tilaa suurille teollisuusyrityksille. Myös julkisen sektorin talous oli käännekohdassa. Vielä 1920- ja 1930-luvuilla julkisen sektorin (valtio ja kunnat) osuus kansantuotteesta oli suhteellisen vaatimaton. Sen sijaan sota-aikana ja sen jälkeen erityisesti valtion asema talouselämässä vahvistui. Julkisesta sektorista tuli tärkeä työllistäjä ja yhteiskunnallinen säätelijä. Julkiselle sektorille alkoi tulla yhä enemmän ns. hyvinvointitehtäviä. Lisäksi valtio ryhtyi tukemaan mm. yritystoimintaa ja aluekehittämistä. Valtion uusi entistä aktiivisempi rooli aiheutti epäluuloa yksityisellä puolella, kun julkinen sektori koettiin kilpailijaksi. Puoluepoliittisesti oli yksimielisyys siitä, että markkinoilla edellytetään yhteiskunnallista valvontaa. Samoin julkisen sektorin haluttiin olevan merkittävästi mukana sosiaalipolitiikan uudistuksissa. Vähitellen 1950- ja 1960-luvuilla suhtautuminen valtion yritystoimintaan muuttui myönteisemmäksi, mitä vauhdittivat Euroopan taloudellinen yhdentymiskehitys, aluepoliittisesti synkät näkymät sekä teollisuuden uudet kasvu- ja rakennepoliittiset tavoitteet.²⁴¹

239 Kröger 1996, 59-60

240 Karisto & Takala & Haapola 1998, 60-61

241 Karisto & Takala & Haapola 1998, 59

Sodan jälkeistä aikaa leimasi tiukka säännöstely. Säännöstely näkyi monilla tahoilla, joista mainittakoon erilaiset kaupan rajoitukset sekä hinta- ja palkkasäännöstely. Kaupankäynnin rajoitukset olivat välttämättömiä siihen asti kunnes sotakorvaukset Neuvostoliitolle oli maksettu. Sen jälkeen kauppa alkoi avautua myös länteen. Vuonna 1957 perustettu Euroopan talousyhteisö aloitti kokonaan uuden kauppapolitiikan. Kaikki halukkaat eivät EEC:hen päässeet mukaan ja niinpä perustettiin Euroopan vapaakauppa alue EFTA, jonka ulkojäsen Suomesta tuli. Uusi rajoituksista ja säännöstelystä vapaa tilanne vapautti Suomen ulkomaankaupan.²⁴²

Valtion talouden tila heikentyi 1950-luvun lopulla. Valtion kassakriisiin pidettiin syyllisenä sosiaalihuoltoa. Sosiaalipolitiikan suunnitelmallisuutta haluttiin parantaa ja järjeistää. Siihen katsottiin päästävän rakentamalla sosiaalivakuutusjärjestelmä. Kunnan sosiaalihuoltoon esitettiin leikkausvaatimuksia ja samalla kummeksuttiin sosiaalimenojen jatkuvaa kasvua. Menojen kasvu oli kuitenkin luonnollista yhteiskunnan vastuun lisääntyessä. Mm. silloin kun yhteisölliset siteet perheiden ja sukulaisten välillä katkesivat tai löyhenivät muuttoliikkeen seurauksena. Tosiasiassa uudistukset eivät lisänneet oleellisesti sosiaalimenojen BKT-osuutta vielä tässä vaiheessa. Sosiaalimenojen volyymi Suomessa pysyi 1950-luvulla selvästi eurooppalaisen keskiarvon alapuolella. Muun Euroopan tasolle päästiin vähitellen pitkällä aikavälillä vuosina 1950-1980, kun menojen vuosikasvu oli keskimäärin 8%. Euroopan keskitaso saavutettiin vasta 1980-luvun lopulla. Suomen jälkeenjääneisyydestä johtuen meillä kehitys on ollut huimaa ja vastaavasti Euroopan muissakin teollisuusmaissa se on ollut ripeää.²⁴³

Vuosi	BKT-osuus	Osuus valtion menoista %
1950	8,4	13,6
1960	11,0	11,1
1970	15,3	19,5
1975	19,5	19,3
1980	22,2	20,5
1985	26,1	25,7
1990	26,9	27,7

TAULUKKO 5. Sosiaalimenojen BKT-osuus ja osuus valtion menoista Suomessa vuosina 1950-

²⁴² Urponen 1994, 228

²⁴³ Urponen 1994, 231-232

1990²⁴⁴.

Taloudellinen kasvu ja teollistuminen muuttivat agraarin Suomen yhteiskuntarakenteen ja Suomesta tuli vihdoin elintason nousuhuumassa elävä teollisuusyhteiskunta. Rakennemuutoksen myöhäisyydestä oli myös etua, sillä Suomessa voitiin ottaa uusien tietojen ja kehittyneen teknologian käyttöön. 1950-luvun lopulta 1970-luvulle teollisuuden tuotantovolyyymi kasvoi 3,5 kertaiseksi, mistä seurasi teollisuuden palkansaajien määrän nopea kasvu. Talouskasvu oli Suomessa länsimaista keskiarvoa nopeampaa. 1950-luvulta lähtien henkeä kohti laskettu kansantuotteen reaaliarvo nousi ripeästi aina 1970-luvun öljykriisiin saakka. 1980-luvulla talouden kasvu oli vielä nopeaa, kunnes vuosikymmenen lopulla jouduttiin lamaan ja syvään kriisiin.²⁴⁵

Maatalouden rationalisointipyrkimykset johtivat tuotannon yksipuolistumiseen ensin karjatalouteen ja sitten viljanviljelytuotantoon. Siitä oli seurauksena molempien tuotantoaarojen ylituotanto. Viljanviljelyn ylituotanto johti laajamittaiseen ”peltojen paketointi”-aaltoon. Maatilat olivat yhä enemmän perheyriyksiä ja ulkopuolisen työvoiman määrä väheni nopeasti. Maatalous lähenei muuta yritystoimintaa ja tuotteet menivät suurelta osin myyntiin. Maataloudessa toimivien työntekijöiden määrä laski vuoden 1950 noin 900 000 henkilöstä vuoteen 1980 reiluun 250 000 henkeen. Kun maatalous ei enää kyennyt samassa määrin työllistämään, siirtyi väestöä runsaasti työhön sekä teollisuuteen että palvelualoille. 1960-luvulla näiden kolmen alan työntekijämäärät olivat keskenään yhtä suuret, josta palvelusektori on kasvattanut osuuttaan edelleen näihin päiviin asti.²⁴⁶

	1960	1970	1980	1990
Alkutuotanto	35	20	13	8
Jalostus	30	34	33	31
Palvelut	34	44	52	61
Tuntematon	1	2	2	0

TAULUKKO 6. Ammatissa toimiva väestö elinkeinoaloittain % vuosina 1960-1990²⁴⁷.

²⁴⁴ Urponen 1994, 232

²⁴⁵ Karisto & Takala & Haapola 1998, 61-62

²⁴⁶ Karisto & Takala & Haapola 1998, 63

²⁴⁷ Urponen 1994, 247

Ns. ”Suuri muutto” viittaa paitsi alueelliseen muuttoliikkeeseen niin myös elämäntavan ja kulttuurin muutokseen. Muutosten taustalla on yhteiskuntarakenteen nopea muutos maa- ja metsätalousvaltaisesta maasta teollisuus- ja palveluyhteiskunnaksi. ”Suurella muutolla” ymmärretään toisaalta siirtolaisuutta Ruotsiin ja toisaalta maaltapakoa kaupunkeihin. Ruotsiin muutto (pääosin vuosina 1969-1970) oli useimmiten taloudellisesti kannattavaa, mutta se aiheutti paljon sosiaalisia ongelmia. Noin 80 000 maastamuuttajaa kärsi eri asteisista sosiaalisista ongelmista, kuten juurettomuudesta ja yksinäisyydestä. Maaltapako suuntautui suuriin ja keskisuuriin kaupunkeihin. Voimakkainta muutto oli 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin haja-asutusalueet tyhjenivät kymmenillä tuhansilla ihmisillä vuosittain. Vuonna 1960 suomalaisista asui taajamissa 2,5 miljoonaa ja haja-asutusalueilla 2 miljoonaa. Vuonna 1990 taajamien asukasluku oli jo 4 miljoonaa henkeä. ”Suuri muutto” edisti taloudellisia tavoitteita osittain ihmisten hyvinvoinnin kustannuksella. Sosiaaliset ongelmat lisääntyivät kaupungeissa ja monet maaseutukunnat alkoivat kuihtua. Elämän edellytykset maaseudulla, mm. palvelut, heikkenivät.²⁴⁸

Vielä toisen maailmansodan aikana ja muutamia vuosia sen jälkeen pula jokapäiväisistä tarvikkeista, esim. ruuasta, pakotti säännöstelyyn. Säännöstely kulutustavaroiden osalta loppui vuonna 1948, mutta yhteiskunnassa säännöstely jatkui palkka- ja hintapolitiikassa vielä pitkään. Hannu Uusitalo on jaotellut toisen maailmansodan jälkeisen ajan palkkapolitiittiset kaudet kolmeen: palkkasäännöstelyn kausi (1948-1955), työmarkkina- ja puoluepoliittisen hajaannuksen kausi (1956-1964) ja tulopolitiikan kausi (1965-1990-luvulle). Palkkasäännöstelyn kaudella pienipalkkaisten tulot nousivat suhteessa suuripalkkaisia nopeammin ja enemmän. 1950-luvulla palkat eivät heilahdelleet markkinoiden mukana enää yhtä vapaasti kuin aiemmin, koska sitovuutta oli saatu kollektiivisista työsopimuksista. Työmarkkina- ja puoluepoliittisella kaudella luovuttiin säännöstelystä, josta seurasi hintojen nousu. Vuoden 1956 yleislakon päätavoitteena oli palkkojen korotus hinnan nousun tasolle. Tavoitteeseen päästiinkin, mutta hinnat jatkoivat edelleen nousua siinä määrin, että reaaliensiot kääntyivät laskuun. Työmarkkina- ja puoluepoliittinen hajaannus heikensi reaaliensioden nousua seuraavien kymmenen vuoden aikana, jolloin kollektiivinen palkkapolitiikka koki takaiskun ja tuloerot jatkoivat kasvuaan. Tulopolitiikan kaudella ammattiyhdistysliike eheytyi ja puoluepolitiikassa löytyi yhteistyön tie. Työehdoista sovittiin pääsääntöisesti keskitetyissä tulopolitiittisissa kokonaisratkaisuisissa. Tulopolitiittisen kauden perusteita on vasta 1990-luvulla alettu asettamaan kyseenalaiseksi.²⁴⁹

²⁴⁸ Karisto & Takala & Haapola 1998, 65-67

²⁴⁹ Karisto & Takala & Haapola 1998, 74-77

Tuloerot alkoivat kaventua erityisen nopeasti vuosina 1966-1976. Tuloerojen tasoittumisen on osoitettu olevan ensisijaisesti hyvinvointivaltion laajenemisen ja sen uudelleenjakavan periaatteen ansiota. Vuodesta 1977 alkaen aina 1990-luvulle asti tuloerot ovat jälleen kasvaneet, mikä osaltaan selittyy eläketalouksien huomattavalla lisäyksellä. Eläketalouksien määrä vuonna 1966 oli 10 prosenttia ja vuonna 1993 jo 29 prosenttia kotitalouksista. Myös alueelliset tuloerot supistuivat 1960- ja 1970-luvuilla, kun muuttoliike ohjasi paremman toimeentulon perässä kaupunkeihin.²⁵⁰

1970-luvun alkupuolen öljykriisiä pidetään sotien jälkeisen taloudellisen kehityksen käännekohtana Suomessa. Energian hinnan nousu yhdessä teollisuuden kilpailuympäristön muutoksen kanssa ajoi länsimaiden teollisen massatuotannon kriisiin. Nämä maailmantalouden tapahtumat heijastuivat Suomen kansantalouteen taantumana vuosina 1975-1977. Suurimpia ongelmia aiheutti työttömyys eri aloilla erityisesti teollisuudessa ja palveluissa. Idänkauppaa voidaan luonnehtia Suomen pelastajaksi ja sen merkitys pysyi suurena 1980-luvulle asti. Suomi kuitenkin luotti idänvientiin liian vankasti ja vuonna 1991 Neuvostoliiton romahdus merkitsi kuoliniskua myös Suomen viennille. Vasta silloin huomattiin, ettei suomalaisille vientituotteille ollut juurikaan kysyntää muualla.²⁵¹

1990-luvun alussa teollisuus ja rakentaminen työllistivät selvästi vähemmän kuin vuosikymmentä aiemmin. Työvoiman osuus kasvoi jo 1980-luvun loppupuoliskolla eniten palvelusektorilla erityisesti sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa. 1950-luvulla alkanut elintason ja hyvinvoinnin kasvu huipentui 1980-luvulla, jolloin ”Pohjolan Japani” luettiin kansantuotevertailussa maailman rikkaimpien kansakuntien joukkoon. Todellisuudessa Suomen markka oli huomattavan yliarvostettu ja huima kasvu perustui enemmänkin jatkuvan investoinnin ja näennäisen laajenemisen strategiaan. Kotitalouksien hyvinvointi ei ollut sillä tasolla mitä kansantuoteluvut osoittivat. Vasta 1990-luvun alun lama toi mukanaan todelliset luvut kansalaisten hyvinvoinnin asteesta. Toisen maailmansodan jälkeinen huima kasvun kausi huipentui syvään lamaan.²⁵²

Köyhyyden kuva on muuttunut ”absoluuttisesta köyhyydestä suhteelliseen deprivatioon”. Absoluuttisella köyhyydellä ymmärretään syvää puutetta, joka on välitön uhka terveydelle ja fyysiselle toimintakyvylle. 1800-luvulla esiintyi absoluuttista köyhyyttä, joka painottui tiettyihin kansanryhmiin kuten teollisuustyöväestöön ja maaseudun tilattomiin. Köyhyys oli silloin periytyvä

²⁵⁰ Karisto & Takala & Haapola 1998, 78 ja 82

²⁵¹ Karisto & Takala & Haapola 1998, 67-68

²⁵² Karisto & Takala & Haapola 1998, 69

eli eräänlainen kohtalo, jota ihminen ei voinut sivuuttaa. Hyvinvointivaltiossa sen sijaan esiintyy ns. suhteellista köyhyyttä. Siihen liittyy läheisesti eriarvoisuus ja köyhyyden kokeminen. Köyhyys ei yleensä merkitse todellista nälän näkemistä vaan se rajoittaa yksilön kulutusmahdollisuuksia ja muita elinoloja. Hyvinvointivaltion ajalla köyhyys on pääsääntöisesti luonteeltaan tilapäistä ja liittyy vain johonkin elämän vaiheeseen. Hyvinvointivaltiossa köyhyys muodostaa monia sosiaalisia uhkia syrjäytymisen, yhteiskuntaelämän ulkopuolelle jäämisen seurauksena.²⁵³

Suomalaisen yhteiskunnan kehitysvaiheet pääpiirteittäin toisesta maailmansodasta 1990-luvulle:

- sodasta toipuminen
- teollistuminen
- maatalouden selvä väheneminen
- kaupungistuminen
- elintason nopea nousu
- 1990-luvun murros: taluskriisi ja suurtyöttömyys

1990-luvun Suomen tapahtuminen taustalla olivat merkittävät kansainväliset käänneet. Vuonna 1989 monissa Euroopan sosialistisissa maissa kommunismi sai väistyä demokraattisten pyrkimysten tieltä. Neuvostoliiton romahtaminen vuonna 1991 vaikutti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, kun idänviennin tyrehtyessä oli luotava uusia suhteita länteen. Vuonna 1995 Suomi yhdessä Ruotsin ja Itävallan kanssa liittyi Euroopan Unioniin.²⁵⁴

1990-luvun alussa Suomen talouden kasvu pysähtyi. Suomi yhdessä muiden kehittyneiden läntisten markkinatalousmaiden kanssa vajosi toisen maailmansodan jälkeisen ajan pahimpaan lamaan. Laman syitä on etsitty yhteiskunnan eri osa-alueilta. Myös hyvinvointivaltio on saanut osansa kritiikistä, kun on etsitty säästö- ja supistamiskohteita laajan julkisen sektorin piiristä. Pekkarinen, Vartiainen ja Kukkonen näkevät pääsyyt kuitenkin toisaalla. Idänkaupan romahtamisen ja Länsi-Euroopan taantuman ohella he pitävät syynä kotimaan rahamarkkinoiden hallitsematonta vapauttamista, jolloin luotonanto oli liian hölläkätistä ja talous ylikuumeni. Toisen maailmansodan jälkeinen aika on ollut suomalaiselle raha- ja pankkijärjestelmälle tiukan sääntelyn aikaa. 1980-luvulla kansainvälisten pääomaliikkeiden nopea kasvu pakotti sääntelyn purkuun. Rahamarkkinat vapautuivat ja luotonannon vuosivauhti nousi 30 prosenttia. Sekä yritykset että kotitaloudet saivat lainaa ilman riittäviä perusteita maksukyvyistä. Vuonna 1989 Suomen Pankki puuttui

²⁵³ Karisto & Takala & Haapola 1998, 83-84

²⁵⁴ Karisto & Takala & Haapola 1998, 91

hallitsemattomaan luotonantoon, mutta se oli jo myöhäistä. Pankin toimista johtuen korkotaso alkoi nousta ja tulevaisuuden näkymät muuttuivat synkiksi. Veloista haluttiin päästä äkkiä eroon ja varallisuus pistettiin myyntiin. Korot jatkoivat nousuaan ja omaisuuden arvo romahti. Kysyntää ei ollut ja kansantalous joutui velkadeflaatio kierteseen. Keväällä 1994 noin 60 000 kotitaloutta oli ylivelkaantunut.²⁵⁵

Kansantalouden osalta pahin kriisi oli ohi jo vuonna 1993, jolloin bruttokansantuote oli pudonnut 13 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Valtion talous oli pahasti velkaantunut, pankkijärjestelmä kaatui ja maa oli suurtyöttömyyden kourissa. Kyseessä oli yhteiskunnan, kansantalouden ja hyvinvointivaltion rakenteita syvästi ravistava murros.²⁵⁶

1990-luvun puoliväliin mennessä taloudellinen lama oli taittunut. Teollisuustuotanto oli kääntynyt kasvuun ja BKT:n lasku taittui. Talouden positiivisiin näkymiin kuitenkin lankesi yhteiskunnallisesti synkkä varjo – työttömyys. Suurtyöttömyyden ongelma kesti aina vuosituhannen vaihteeseen asti ja edelleen eduskunta ja hallitus pyrkivät sitä alentamaan. Työttömyyden pahimpina vuosina 1994-1995 työministeriön arvion mukaan työttömänä oli yli puoli miljoonaa ihmistä. Todelliset luvut olivat todennäköisesti vielä suuremmat. Työttömyys muutti työn luonnetta yhä enemmän ei-tyypilliseksi mm. osa-aikaisuus ja väliaikaisuus lisääntyivät. Työttömyydestä kärsivät erityisesti nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja ikääntyvät työntekijät.²⁵⁷

Työttömyyden vaikutukset yksilötasolla ja heijastusvaikutukset koko yhteiskuntaan ovat moninaiset. Yksilöiden ja perheiden elämään työttömyys toi sekä toimeentulo-ongelman että erilaiset sosiaaliset ongelmat. Kotitalouksien ansio- ja pääomatulot putosivat 1990-luvun laman seurauksena noin viidenneksen. Sosiaaliturva kykeni lieventämään todellisia vaikutuksia erilaisin tukitoimin. Toimeentulotuen saajien määrä kaksinkertaistui nopeasti. Suomalaisen yhteiskunnan arvomaailma on perinteisesti tukenut työkeskeisyyttä. 1990-luvun työttömyys on pakottanut eräänlaisena selviytymiskeinona muuttamaan näitä arvoja. On nostettu esiin inhimillisempiä arvoja kuten perhe ja vapaa-aika, työn ulkopuolinen elämä.²⁵⁸

Väestön terveydentila on kohentunut jo vuosikymmenten ajan. Myös 1990-luvulla kansalaisten

²⁵⁵ Karisto & Takala & Haapola 1998, 91-93

²⁵⁶ Karisto & Takala & Haapola 1998, 91

²⁵⁷ Karisto & Takala & Haapola 1998, 95-100

²⁵⁸ Karisto & Takala & Haapola 1998, 101-104

terveys parani edeltäneeseen vuosikymmeneen verrattuna. Ihmisten elinikä on jatkuvasti noussut ja kuolleisuus ylipäätään on laskenut. Eliniän noususta seuraa toisaalta se, että ihmiset ehtivät elämänsä aikana sairastua erilaisiin tauteihin. Vanhusten määrän kasvu on erityinen haaste nyt ja tulevaisuudessa.²⁵⁹

6.2 Sosiaalipolitiikka ja sosiaaliturvan kehitys hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella

6.2.1 Sosiaalipoliittinen atmosfääri

1960-luvulle tultaessa tiukka taloudellinen aika oli jo takanapäin ja kasvunäkymät olivat optimistiset. Pekka Kuusi julisti sosiaalipoliittisessa ohjelmassaan sosiaalipolitiikalla olevan keskeinen rooli taloudellisen kasvun vauhdittajana. Elettiin aikaa, jossa jokaiselle kansalaiselle tuli taata edellytykset palkkatyöhön ja kulutukseen. Taloudellisen ja hyvinvoinnin kasvun epäilijöitäkin mahtui mukaan. Urpo Harva arvosteli sosiaalipoliittisen ohjelman aiheuttavan liiallista kuormitusta luonnolle sekä mädännyttävän yhteiskunnan kulttuurillisesti. Hän varoitteli myös organisoitumisen ja ammatillistumisen vaaroista. Hänen puheensa jäivät kuitenkin vaille suurempaa huomiota, kunnes niihin on palattu hyvinvointivaltion kriisin aikana.²⁶⁰

Sosiaalipolitiikan ajallisen kehityksen muutosta ja sosiaalipolitiikan erilaisia arvolähtökohtia voidaan kuvata ja selittää kolmesta mallista käsin. Hyvinvointivaltioaikaan siirtyminen merkitsi siirtymistä residuaalisesta mallista institutionaaliseen malliin. Oikeusvaltiollisena aikana residuaalisen mallin periaatteiden mukaisesti yhteiskunnan hyvinvoinnin tärkeimpänä lähteenä pidettiin markkinoita. Jokainen ihminen oli oman toimeentulonsa ensisijainen turvaaja ja vasta jäännösosan turvasi valtiollinen sosiaalipoliittinen tuki. Palvelut olivat luonteeltaan selektiivisiä. Institutionaalinen malli sen sijaan lähtee siitä, että markkinoita täydentämään ja niiden rinnalle tarvitaan sosiaalipoliittinen järjestelmä. Tässä mallissa julkisella sektorilla on keskeinen asema sekä rahoituksessa, toimeenpanossa että toteutuksessa. Palvelut muotoutuivat universaaleiksi. Residuaalinen malli ja institutionaalinen malli ovat ns. äärityyppisiä. Näiden väliin jää ansiosidonnaisen sosiaalipolitiikan malli, jonka idea on sosiaalietuuksien määräytyminen yksilön suoritusten ja saavutusten mukaan.²⁶¹

²⁵⁹ Karisto & Takala & Haapola 1998, 117 ja 120-123

²⁶⁰ Urponen 1994, 232

²⁶¹ Karisto & Takala & Haapola 1998, 283-284

	Residuaalinen malli	Ansioperusteinen malli	Institutionaalinen malli
Valtion rooli	vähäinen	vaihteleva	keskeinen
Sosiaalitulojen kansantulo-osuus	pieni	pienehkö	suuri
Sosiaalipolitiikan kohdeväestö	köyhät	aktiivit	kansalaiset
Sosiaalisten etuuskien taso	matala	hyvä	kohtuullinen
Avun tyypillinen muoto	valikoiva, tarveharkintaan perustuva apu	valikoiva, työansioihin perustuva apu	universaalinen, kaikille tuleva apu
Sosiaalipolitiikan asiakkaat	eläteiksi leimautuneita	etuudet ansainneita	tavallisia kansalaisia
Avustukseen liittyvä valvonta	paljon, avointa	paljon, piilotettua	vähän, piilotettuja
Yksityisten organisaatioiden merkitys	suuri	suurehko	vähäinen

TAULUKKO 7. Sosiaalipolitiikan residuaalisen, ansioperusteisen ja institutionaalisen mallin ominaispiirteitä (Mishra 1981 ja Kangas 1986)²⁶².

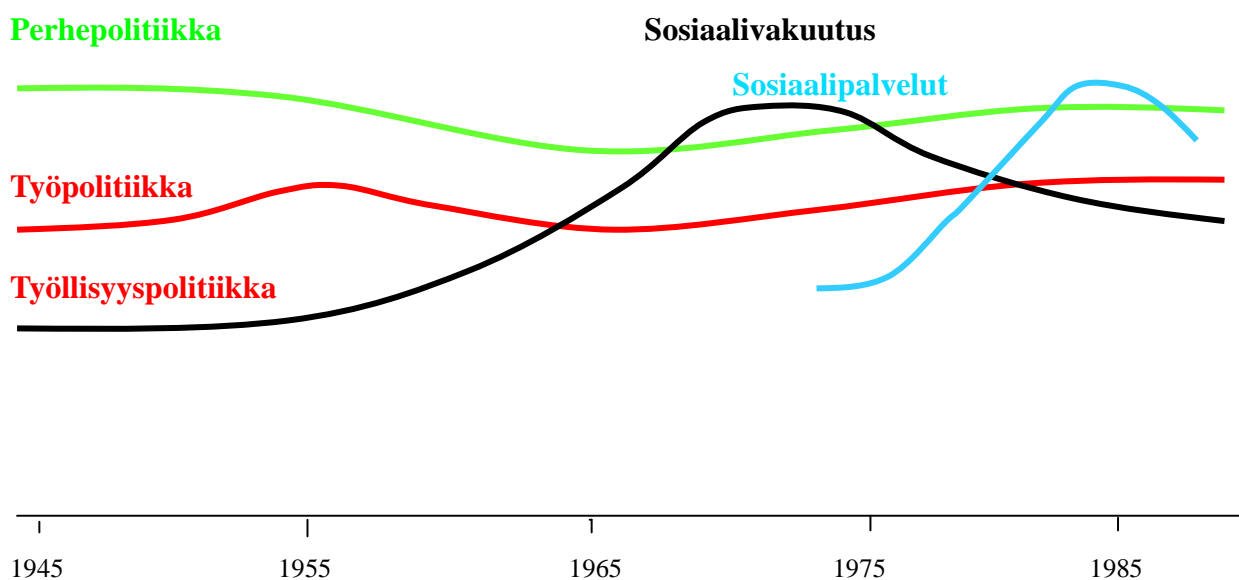
Hyvinvointivaltion ajalla yhteiskunnassa on ollut nähtävissä institutionaalisen mallin ja ansioperusteisen mallin piirteiden voimistumista, kun taas residuaalisen mallin periaatteet ovat väistyneet. Keskeistä on ollut hyvinvointivaltion laajeneminen ja valtion vastuun lisääntyminen ihmisten hyvinvoinnin takaajana. Sosiaalipolitiikan linjaa on perusteltu taloudellisin seikoin, kun taas aiemmin perustelut olivat usein poliittisia tai eettisiä. Hyvinvointivaltiolla ymmärretään valtiota, joka on ottanut vastatakseen sosiaalipolitiikan keinoin ihmisten minimielintasosta. Hyvinvointivaltiolle on tunnusomaista kehittynyt valtiollinen sosiaaliturvajärjestelmä. Lisäksi

²⁶²

tyypillistä ovat aineellinen vauraus, kohtalaisen korkea elintaso ja myös poliittinen demokratia.²⁶³

Sosiaalimenot ovat hyvinvointivaltion ajalla siirtyneet vähitellen tulonsiirroista palveluihin institutionaalisen mallin mukaisesti. Vielä 1960-luvulla sosiaalivakuutusjärjestelmän uudistukset kasvattivat tulonsiirtojen osuutta sosiaalimenoissa, kun taas 1970-luvulle tultaessa painotus muuttui yhä enenevässä määrin sosiaalipalvelujen suuntaan.²⁶⁴

Suomalaisessa yhteiskunnassa voidaan aina 1940-luvulta lähtien nimetä vuosikymmenittäin keskeisin sosiaalipoliittinen painopistealue. 1940-luvulla oli perhepolitiikka korostuneesti kehittämisen kohteena. 1950-luvulla painopiste oli työllistämisessä. Sosiaalivakuutusjärjestelmän rakentaminen alkoi 1950-luvun jälkipuoliskolla ja jatkui koko 1960-luvun. Kun 1970-luvulla pääosin kehitettiin sosiaalipalvelujärjestelmä, saavuttaessa 1980-luvulle sosiaaliturvan perusrakenteet olivat valmiit. Oli hienosäädön aika, jolloin keskityttiin edellisten vuosikymmenten aikaansaannosten täydentämiseen ja parantamiseen.²⁶⁵



KUVIO 8. Suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksen painopisteet.²⁶⁶

Sosiaalimenojen kasvu vuosina 1950-1980 oli vuositasolla keskimäärin 8 %. Nopeinta kasvu oli

²⁶³ Karisto & Takala & Haapola 1998, 285-286

²⁶⁴ Karisto & Takala & Haapola 1998, 305

²⁶⁵ Urponen 1994, 252

²⁶⁶ Urponen 1994, 208

vuosina 1965-1976, jolloin saavutettiin 10 %:n vuotuinen kasvu. Sen jälkeen kasvu on selkeästi hidastunut.²⁶⁷ Yllä oleva kuvio 8 esittää hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan painopisteet ja sosiaalimenojen kohdentumisen eri vuosikymmeninä.

6.2.2 Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on ns. universaalimalli. Keskeistä on koko väestöä koskeva kattava sosiaaliturva ja laajat julkiset palvelut. Kansalaisten perusturvasta huolehtii osaltaan Kansaneläkelaitos, ansiosidonnaiset etuudet sekä kunnalliset sosiaali- ja terveystalvet²⁶⁸ Hyvinvointivaltion keskeinen tavoite oli rakentaa ns. palveluvaltio. Oikeus sosiaalipalveluihin perustuu kansalaisuuteen, ei köyhyyteen kuten aiemmin. Heinonen pitää todennäköisenä, että kuntien rooli hyvinvointipalveluiden tuotannossa tulee edelleen korostumaan, kun uudistusten myötä kuntien vastuuta ja päätösvaltaa on haluttu lisätä. Hyvinvointivaltioajalle on tyypillistä julkisen sektorin palveluiden laajentuessa muun toiminnan supistuminen mm. kotiapulaisten ammattikunnan häviäminen. Naisten voimakas siirtyminen kodeista palkkatyöhön on mahdollistunut julkisten palveluiden synnyn myötä.²⁶⁹ Tulevaisuudessa kansalaisten hyvinvointi nojaa yhä vahvemmin paikallisuuteen, kansalaisuuteen ja innovatiivisuuteen, jossa kuntien asema tulee korostumaan. Samalla kuntalaisten mukaanotto palveluiden suunnitteluun tulee lisääntymään.²⁷⁰

Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle on ollut ominaista muuta Eurooppaa laajemmat sosiaali- ja terveystalvet. Pohjoismaisille hyvinvointipalveluille on tyypillistä palveluvaltaisuus, kun taas Keski-Euroopan maissa hyvinvointi perustuu pääosin tulonsiirtoihin. Suomalaisessa yhteiskunta- ja talouspolitiikassa tulonsiirtoja pidettiin kalliina ratkaisuna ja toisaalta laadukkaita palveluja ei kyetty järjestämään markkinaperustaisesti. Kansalaisten arkielämän ongelmat eivät ratkenneet yksin tulonsiirroilla tarvittiin myös julkisia palveluja.²⁷¹

Yhteiskunnallinen keskustelu ja toiminta on 1990-luvulla palannut kehitysmaiden auttamisesta takaisin teollistuneen länsimaailman intresseihin. Globalisaatioajalle ei niinkään ole keskeistä

²⁶⁷ Karisto & Takala & Haapola 1998, 302

²⁶⁸ Heinonen 1999, 92-93

²⁶⁹ Heinonen 1999, 89-91

²⁷⁰ Heinonen 1999, 178

²⁷¹ Urponen 1994, 245

sosiaaliset kysymykset vaan vallan on ottanut talous ja sen pyrkimykset. Hyvinvointivaltion kasvun kiihkeintä aikaa olivat 1970- ja 1980-luvut. Sosiaalipolitiikan kulmakivinä olivat julkinen valta, edustuksellinen demokratia ja hyvinvointipalveluiden laajeneminen. Sosiaalipolitiikkaa kehitettiin erityisesti sosiaalipalveluissa, jotka tulivat pääosin kuntien vastuulle. Suhteellisen lyhyen rakentamisjakson jälkeen hyvinvointivaltiota on alettu pitää itsestään selvyytenä, jota se ei kuitenkaan ole.²⁷²

Näyttää siltä, että hyvinvointivaltio säilyttää tulevaisuudessa saman peruskonseptin, joka sillä on ollut jo 1960-luvulta lähtien eli kunnat ovat palvelujärjestelmän priimusmoottoreina. Muutoksia tulee sen sijaan tapahtumaan itse palvelumalleissa kuten hallinnon tai alueen rajat ylittävissä ratkaisuissa, joissa pyritään käyttäjälähtöisyyteen ja päällekkäisten toimintojen vähentämiseen. Monissa kunnissa on otettu käyttöön palvelusitoumuksia, jotka ovat eräänlaisia laatulupauksia palvelujen käyttäjille. Hyvinvointivaltiota ja sen tuottamia palveluita on viime vuosina useimmiten kritisoitu tehottomuudesta. Niitä on haluttu sovittaa markkinaperusteisiin ja kilpailutalouden saappaisiin. Nytemmin on kuitenkin havahduttu huomaamaan kuntalaisille tarjottavien hyvinvointipalveluiden ja yleensä kuntapalveluiden tosiasiallinen tarkoitus ja tavoite, joka ei ole sama kuin markkinoilla tulosta tekevilla yrityksillä. Julkisten palveluiden julkinen imago on parantunut. Se ei ole yhteiskunnassa oleva välttämätön paha vaan todella yhteiskunnan peruspilari. Julkiset palvelut ovat hyvin laaja-alaisesti vastanneet palvelutarpeeseen ja lisäksi tuoneet työllistämisen kautta hyvinvointia ihmisille. Tulevaisuuden haasteet liittyvät hyvinvointipalveluiden järjestämistapaan, ohjaukseen ja rahoitukseen. Julkisessa hallinnossa ja palvelutuotannossa tulee lisääntymään poikkihallinnollisuus ja verkostoituminen.²⁷³

Ryynäsen mukaan klassiset ohjauskeinot ovat osittain menettäneet tehoaan (jolla hän viittaa mm. valtion kuntiin kohdistuvaan ohjaukseen), kun tilalle ovat tulleet uudet käsitteet kuten motivaatio, kommunikaatio, hyväksyttävyyys ja dialogikyvykyys. Hyvinvointiyhteiskunnan murroksesta puhuttaessa on usein peloteltu sen tuhoutumisella. Kuitenkin on paremminkin nähtävissä sille tyypillisten arvojen mm. tasa-arvon, universalismin ja hyvinvoinnin renesanssista, mikäli ne koskaan ovatkaan olleet poissa.²⁷⁴

Seuraavassa Anttosen ja Sipilän kokoama lista eri tutkijoiden näkemyksistä pohjoismaisen

²⁷² Koskiaho&Nurmi&Virtanen 1999, 20-24

²⁷³ Koskiaho&Nurmi&Virtanen 1999, 229-233 ja 253

²⁷⁴ Koskiaho&Nurmi&Virtanen 1999, 235 ja 254

hyvinvointipolitiikan keskeisistä piirteistä²⁷⁵:

- *Naisten työssäkäynnin yleisyys ja yksilöllinen sosiaaliturva.*
- *Julkisen sektorin huomattava osuus työllisyydestä.*
- *Laaja julkinen palvelutuotanto terveyden, koulutuksen ja sosiaalipalvelujen alalla.*
- *Korkea ja tuloja uudelleenjakava verotus.*
- *Oikeus perustoimeentuloturvaan, laaja ja osin universaali toimeentuloturva.*
- *Tasainen tulonjako, köyhyyden vähäisyys.*
- *Kansanterveysjärjestelmän kattavuus.*
- *Aktiivinen työvoimapolitiikka.*

Pohjoismainen hyvinvointivaltio poikkeaa muista Euroopan alueella ilmenevistä malleista keskeisesti mm. siinä, että keskitytään palveluihin rahallisen avun sijasta. Toisaalta, kun puhutaan yksilön oikeuksista palveluihin vaatimukset osoitetaan pohjoismaisessa mallissa nimenomaan julkista valtaa kohtaan. Hyvinvointipalveluiden järjestäminen on perinteisesti Suomessa kuulunut kunnille. Hyvinvointipluralismi on tuonut mukanaan muitakin tuottamis- ja järjestämisvaihtoehtoja. Welfare mix hakee ratkaisuja julkisen, yksityisen ja perheen väliltä. Euroopan Unionin kehitys on varmasti nopeuttanut käytössä olevien mallien vertailua ja hyväksi koettujen seikkojen jakamista. Lähentymistä on mitä ilmeisimmin jo tapahtunut ja Euroopan eri maissa otetaan itselle sopivia käytäntöjä käyttöön. Myös pohjoismainen hyvinvointivaltio ja yhteiskunnallinen vastuu muuttaa muotoaan, joku osa laajenee (mm. pienten lasten hoito) toinen supistuu (mm. vanhusten hoivapalveluiden kattavuus suhteessa ikäluokkien kokoon).²⁷⁶

²⁷⁵ Häkkinen & Jaakkola & Kuivalainen & Palola 2001, 8

²⁷⁶ Häkkinen & Jaakkola & Kuivalainen & Palola 2001, 10-11

	Palvelukunta Pohjoismainen	Poliittinen kunta	
		Liberaali	Korporatiivinen
Periaatteet	-universaalisuus -lopputuloksen tasa-arvo -työperuste täydentävänä	-markkinat -työhön perustuva -ryhmäkohtainen tasa-arvo	-työhön perustuva -markkinat -ryhmäkohtainen tasa-arvo
Säännöt	-valtion/kuntien ohjaus hallitseva	-markkinaohjaus hallitseva	-katolinen etiikka hallitseva
Toimeenpano	-kunnat -perhe -vakuutus -järjestöt -kirkko -yksityinen sektori	-vakuutus -perhe -järjestöt -kirkko -yksityinen sektori -kunnat	-vakuutus -perhe -kirkko -järjestöt -yksityinen sektori -kunnat

TAULUKKO 8. Hyvinvointijärjestelmät²⁷⁷

Pohjoismaisen hyvinvointikuntamallin vahvuuksia ovat suhteellisen tehokas ja tasa-arvoinen järjestelmä, jossa kunnalla on keskeinen rooli palveluiden järjestämisessä, tuottamisessa ja valvonnassa. Tämä järjestelmä takaa kohtuullisen kattavat hyvinvointipalvelut kaikille, mutta antaa myös tilaa erityisryhmien tarpeiden huomioimiseen. Oman lisäarvonsa ja selkeyden tuo myös julkisen vallan, lähinnä kuntien, kokonaisvastuu kuntalaisten hyvinvoinnista. Monissa muissa Euroopassa vastuun rajat ovat epäselvät ja siitä seuraa se, ettei kukaan ota tehtäviä hoitaakseen. Hyvinvointikunnan kannatus suomalaisten keskuudessa onkin vahva, sillä lähes 90 prosenttia toivoi 90-luvun laman aikanakin, että kunta huolehtisi paitsi peruspalveluista myös monipuolisemmista hyvinvointipalveluista. Päätöksenteon säilyttäminen paikallistasolla mahdollisimman lähellä palvelujen käyttäjiä takaa sen, että tunnetaan paikalliset tarpeet ja olosuhteet, joiden mukaan palvelut järjestetään. Näin voidaan saavuttaa kunnallisen demokratian kannalta tärkeä osallisuus ja palvelujen laatu. Kunnallisten palvelujen itseisarvo ei enää ole palvelujen samankaltaisuus maan eri osissa, vaan niiden vahvuus tulisi olla kyvyssä reagoida paikallisiin muutostarpeisiin mahdollisimman nopeasti. Eu-aikana kuntien on tärkeä seurata paitsi kansallista sosiaalipoliittikkaa niin enenevässä määrin myös Euroopan sosiaalipoliittisia linjauksia ja pyrkiä vaikuttamaan niihin suomalaista hyvinvointia tukevalla tavalla.²⁷⁸

²⁷⁷ Häkkinen & Jaakkola & Kuivalainen & Palola 2001, 9

²⁷⁸ Häkkinen & Jaakkola & Kuivalainen & Palola 2001, 73-74

6.2.3 Sosiaalivakuutusjärjestelmän kehittyminen

Sosiaalihuollon toiminta oli vuosien saatossa kasvanut vastaamaan yhä laajemmin ihmisten avun tarpeeseen. Se osoittautui kuitenkin riittämättömäksi hyvinvointihaasteiden edessä. Yhteiskunnan sosiaalipolitiikan tavoitteet suuntautuivat voimakkaaseen sekä määrälliseen että laadulliseen kasvuun. Tarvittiin pidemmän tähtäimen sosiaalipoliittista suunnittelua, jonka perustaksi muodostui vakuutus pohjainen järjestelmä. Laajamittaisena sosiaalivakuutuksen kehittäminen alkoi Suomessa 1950-luvun alussa. Vuonna 1957 uudistettiin **kansaneläke** kansalaisen perusturvan takaajaksi. Uudessa laissa puututtiin vuoden 1937 lain epäkohtiin, joka mm. jätti voimaan tullessaan kaikki 55 vuotta täyttäneet eläkejärjestelmän ulkopuolelle. Uuden lain myötä siirryttiin henkilökohtaisesta rahastointiperiaatteesta jakojärjestelmään, jossa eläkkeiden rahoitus kertyi pääosin vuotuisista vakuutusmaksutuloista. Kansaneläke muodostui tasasuuruudesta perusosasta ja tarveharkintaisesta tukiosasta. Järjestelmä herätti kiistoja teollisuustyöväestön ja maatalousväestön välille. Teollisuuden työntekijät maksoivat suurimman osan eläkevaroista, vaikka eläkkeet olivat yhtä suuret molemmilla työntekijäryhmillä. Kriittisiä huomioita esitettiin myös tasa-eläkkeen pienuudesta, joka hädin tuskin riitti välttämättömyysmenoihin.²⁷⁹

Työikäisten eläketurva oli toteutettu hyvin hajanaisesti käyttäen monia erilaisia ratkaisuja. Tyypillisimpiä olivat työnantajien eläkekassat. Yksi merkittävimmistä puutteista oli se, että eläkekassojen ulkopuolelle jäi suuri joukko työntekijöitä. Toisaalta eläkkeisiin liittyi monia epävarmuustekijöitä mm. eläkkeen menetys työpaikan vaihdon yhteydessä tai työnantajan kohdatessa taloudellisia vaikeuksia. **Työeläke** oli puutteellinen ja epäyhtenäinen, mistä johtuen se kohteli työntekijöitä hyvin eriarvoisesti. Tavoitteena oli kattava ansioeläkejärjestelmä, joka ei olisi tasa-eläke vaan perustuisi henkilökohtaiseen aktiiviaikana ansaittuun tuloon. Eläkkeestä tuli ns. tulevaisuuteen siirretty palkan osa. Eläkkeen laskentaan vaikuttivat pääasiassa työvuodet ja ansiot. Ansioeläkejärjestelmää kehittämään asetettiin Teuvo Pentikäisen johtama työeläkekomitea. Komitean esittämä järjestelmä on ns. Suomen malli, jollaista ei esimerkiksi muissa Pohjoismaissa käytetty. Aiheellista kritiikkiäkin eläkejärjestelmä sai osakseen, sillä työnantajien rahoitusosuus oli varsin huomattava. Tilannetta tasoitti kuitenkin suomalaisten kansainvälisesti verraten alhainen palkkataso, joka piti 1960- ja 1970-luvuilla työvoimakustannukset kohtuullisina. Suomessa sosiaalipolitiikan BKT osuus ja sen kehitys olivat eurooppalaista keskitasoa, kuten myös

²⁷⁹

Urponen 1994, 232-234

työnantajien rahoitusosuus. Sosiaalimenojen rahoitusvastuusta työnantajat kantoivat 50 %, valtio 30 %, edunsaajat hieman alle 10 % ja kunnat vähän reilut 10 %.²⁸⁰

Pentikäisen komitean eläkejärjestelmä paransi työntekijän asemaa mm. siten, että työkyvyttömyyseläke saatiin heti voimaan, eläketurva säilyi työpaikan vaihdon yhteydessä ja työntekijä ei suoranaisesti osallistunut eläkkeen maksuun. Toteutettu ratkaisu sai osakseen myös kritiikkiä jättihän se järjestelmän ulkopuolelle ikääntyneimmät työntekijät ja toisaalta siksi, että julkisen sektorin eläke-edut jäivät edelleen paremmiksi kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisen sektorin eläketurva alkoi kehittyä 1.7.1962 voimaantulleiden työeläkelain (TEL) ja lyhytaikaisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden eläkelain (LEL) myötä²⁸¹. Maatalousväestön ja teollisuusväestön moni-ilmeinen kädenvääntö näkyi myös eläkepolitiikassa. Maatalous kannatti tasaeläkejärjestelmää ja teollisuus ansiosidonnaista eläkejärjestelmää. Tilannetta saatiin rauhoitettua vasta vuoden 1969 sopimuksella ja sitä seuranneella maatalousyrittäjä- ja yrittäjäeläkejärjestelmien kehittämistyöllä 1970-luvun alussa. Toinen merkittävä edistysaskel oli 1970-luvun puolivälin ns. historiallinen sopimus, jossa sovittiin ansioeläke- ja kansaneläkejärjestelmän kehittämisestä rinnakkain. Sopimus toteutui 1980-luvun ensimmäisellä puoliskolla eläkeuudistuksen yhteydessä. Eläkepolitiikassa on etsitty 1980-luvulta lähtien eläkkeelle siirtymisen joustavuutta lisääviä muotoja. Työeläkkeen ja varsinaisen vanhuuseläkkeen väliin on kehitetty yksilöllinen varhaiseläke. Lisäksi on monia muita mahdollisuuksia, joista mainittakoon varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläke.²⁸²

Työeläkelaki aloitti ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän kehittämisen, josta reformit on jatkuneet edelleen tähän päivään. Syntyi sosiaalivakuutuksen kokonaisuus, joka noudattelee ns. Pohjoismaista mallia lisättyinä kansallisilla piirteillä. Mallin perusta on kansanvakuutus ja sen lisänä toimeentuloa täydentävä ansiosuhdejärjestelmä. Suomessa muista Pohjoismaista poiketen kansanvakuutus ja ansiosuhdejärjestelmä ovat erilliset. Pohjoismainen malli on kattavuudeltaan laaja, mutta etuus jää useimmiten eurooppalaista huonommaksi.²⁸³

Työeläkelakien ohella voidaan **sairausvakuutusta** pitää toisena merkittävänä 1960-luvun uudistuksena. Sairausvakuutuksen toteutuksessa oli epäonnistuttu 1920-luvulla, jolloin muissa

²⁸⁰ Urponen 1994, 234-236

²⁸¹ Suonoja 1992, 455

²⁸² Urponen 1994, 236 ja Karisto et al. 1998, 296

²⁸³ Urponen 1994, 236-237

Pohjoismaissa oli jo edetty hyvän matkaa järjestelmän kehittämisessä. Viimein vuonna 1963 Suomessa säädettiin sairausvakuutuslaki. Aiemmin sairausajan toimeentuloa turvasivat työpaikkojen sairausvakuutuskassat. Niiden piiriin kuului vain 5 % väestöstä, joten kyse oli varsin marginaalisesta ryhmästä. Jos kyseessä oli pitkäaikainen sairaus tai tapaturma, taloudellisia menetyksiä korvattiin aktiiviväestölle tapaturma- ja liikennevakuutuksesta sekä kansaneläke- ja työeläkejärjestelmien kautta. Järjestelmä oli kuitenkin siinä määrin puutteellinen, ettei se kyennyt tarjoamaan ILO:n edellyttämää vähimmäisturvaa sairausajana. Seurauksena sairausvakuutuksen puuttumisesta ihmiset eivät hakeutuneet hoitoon, vaikka olisi ollut syytä. Terveystenhoito oli varsin keunoissa kantimissa verrattuna muihin teollisuusmaihin.²⁸⁴ Perhepolitiikka jäi eläkeuudistusten aikana taustalle. 1960-luvun merkittävin perhepoliittinen tulonsiirto oli äitiysraha, joka toteutui vuonna 1964 sairausvakuutusuudistuksen yhteydessä. Seuraavien vuosikymmenten aikana äitiysraha muuttui monella tapaa mm. sen maksukautta pidennettiin huomattavasti. 1980-luvulla se tuli ansiosidonnaiseksi ja veronalaiseksi tuloksi. Vuonna 1985 nimi muuttui vanhempainrahaksi ja sen saattoi käyttää kumpi tahansa vanhemmista. Lisäksi perhepolitiikkaa täydentämään tuli isyysraha kannustamaan isän osallistumista lapsensa hoitoon.²⁸⁵

Sairausvakuutuslaki astui voimaan vuonna 1964. Tehtäviä hoitamaan perustettiin yhtenäinen organisaatio Kansaneläkelaitos, jonka rinnalle jäivät elämään työpaikkojen sairaskassat. Kassojen merkitys ja määrä väheni teollisten työpaikkojen vähenemisen tahdissa samalla, kun ne menettivät keskinäisen avun luonnettaan. Sairausvakuutus toteutui kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe vuonna 1964 nosti koko väestön vakuutuksen piiriin. Lain mukaan kaikki Suomessa asuvat henkilöt tulivat vakuutetuiksi sairauden, raskauden ja synnytyksen varalta. Korvattaviksi tulivat sekä hoitokustannukset että työtulo. Työtulo kattoi palkkatulon, yrittäjätulon ja kotityötä tekevillä työpanoksen menetyksen. Ensimmäisessä vaiheessa korvattiin hoidosta aiheutuneet kustannukset. Toisessa vaiheessa, joka astui voimaan vuonna 1967, toteutui työtulon korvaaminen. Sairausvakuutuksen toteutuksesta aiheutuneet kulut katettiin kunnallisverotuksessa verotettujen vakuutettujen, työnantajien ja valtion varoin. Sairausvakuutus kohensi merkittävästi kansalaisten perusturvaa. Se korvasi sairaudesta ja sen hoidosta aiheutuneita kustannuksia. Myös kuntoutus sisällytettiin sairausvakuutuslakiin. Sairausvakuutus takasi sairautenaikaisen taloudellisen perusturvan kansalaisille. Yhteiskunnallisesti merkittävää oli tilastotiedon saaminen sairauksista ja niiden esiintymisestä, mikä edisti sekä terveystaloudellista suunnittelua että sitä kautta kansanterveyttä. Lain myötä saatiin koko väestö terveydenhuollon piiriin ja terveystaloudellisten

²⁸⁴ Urponen 1994, 237

²⁸⁵ Karisto & Takala & Haapola 1998, 297

käyttökynnys aleni. Myös eriarvoisuus väestöryhmien ja alueiden välillä tasoittui.²⁸⁶

Tärkeä hallinnollinen uudistus toteutui vuonna 1967, jolloin terveysasiat siirtyivät sisäministeriöstä sosiaaliministeriön alaisuuteen. Vuotta myöhemmin myös ministeriön nimi uudistettiin sosiaali- ja terveysministeriöksi ja sen keskeisimmäksi tehtäväksi tuli hyvinvoinnin edistäminen. Uudistus olikin perusta seuraavan vuosikymmenen sosiaaliturvajärjestelmän hyvinvointipalveluiden kehittämiseksi. Vastaavasti sosiaalihuollon toimintaa tehosti sosiaalihuollon perustaminen vuonna 1968. Hyvinvointipalveluista ensimmäisenä uudistettiin terveydenhuolto. Kansanterveyslaki tuli voimaan vuonna 1972 ja sen tavoitteena oli vaikuttaa suoraan palveluiden tarjontaan. Käytännössä se tarkoitti sitä, että kuntien tuli järjestää terveyskeskuspalvelut. Ko. julkisen terveyspalvelun edut olivat selvät. Kansalaiset tulivat yhdenvertaisemmiksi ja kansan terveydentila alkoi nousta. Eläkelakien ja sairausvakuutuksen toteuduttua hyvinvointivaltion perusta oli valmis. Kansalaiset olivat saaneet sosiaalivakuutuksen kautta turvan keskeisten sosiaalisten riskien varalta. Kansanterveydessä on panostettu viime vuosikymmenen lopulla erityisesti palveluiden laadulliseen kehittämiseen ja terveyden edistämiseen. Esimerkiksi omalääkärijärjestelmässä tavoitteena on hyvän hoitosuhteen aikaansaaminen takaamalla hoidossa jatkuvuus ja joustavuus.²⁸⁷

1980-luku oli siis hyvinvointivaltion hienosäädön aikaa, jolloin tehtiin varsin merkittäviä sosiaaliturvan osauudistuksia eri sektoreilla. Ensimmäisenä mainittakoon eläkepoliittiset uudistukset, joita ei ennätetty toteuttaa 1970-luvulla. Uudistuksilla paikkailtiin eläkejärjestelmän puutteita. Joustavaan eläkeikäjärjestelmään siirryttiin kaksivaiheisesti. Vuonna 1986 tuli voimaan yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke. Toisessa vaiheessa vuonna 1987 otettiin käyttöön osa-aikaeläke. Nämä uudistukset mahdollistivat aiempaa yksilöllisemmät ja työkyvyn paremmin huomioivat eläkeratkaisut. Tehdyillä uudistuksilla oli myös kääntöpuolensa. Eläkkeestä tuli houkutteleva vaihtoehto, joka varsinkin laman aikana 1990-luvulla tarjosi vakaamman toimeentulon kuin palkkatyö. Yhteiskunnan kannalta tilanne oli huolestuttava. Eläkemenot kasvoivat ja alhaisen syntyvyyden ja kasvavan vanhusväestön osuuden maassa siirryttiin yhä nuorempaan eläkkeelle. Sitten 1990-luvun alussa eläkekomitea asetti tavoitteeksi eläkeiän nostamisen tietyissä ammateissa 58 vuodesta 60 vuoteen.²⁸⁸ Vastaavanlainen kehitys on voimistunut ja pyrkimyksenä on pitää työikäinen ja jopa eläkeiän saavuttanut väestö työelämässä

²⁸⁶ Urponen 1994, 237-238 ja 240

²⁸⁷ Urponen 1994, 238-240 ja Karisto et al.1998, 297

²⁸⁸ Urponen 1994, 252-253

mahdollisimman pitkään.

Myös työttömyysturvaa uudistettiin 1980-luvulla merkittävästi. Vuodesta 1985 alkaen pitkäaikaistyöttömyydestä kärsivien ikääntyneiden työntekijöiden oli mahdollista siirtyä ennenaikaiselle eläkkeelle. Halukkuutta löytyi sekä työntekijä- että työnantajapuolella. Mahdollisuutta käytti noin 60 000 työntekijää ja sen avulla uudistettiin monen työpaikan tuotantoa ja organisaatiota. Tämä eläkeratkaisu sai myös poliittisen tuen, koska se kaunisti työttömyystilastoja. Työttömyysturvajärjestelmä toteutui kaksiportaisesti vuonna 1985 ja vuonna 1987. Ensimmäisessä vaiheessa parannettiin työttömyyden aikaista turvaa siten, että työttömyyskassojen jäsenet saivat ansioon sidottua työttömyysturvaetuutta ja muut työntekijät harkinnanvaraista verotettavaa etuutta, jonka maksatuksesta huolehti Kansaneläkelaitos. Toisessa vaiheessa työttömyysturvaa parannettiin uudistamalla vuonna 1987 työllisyyslaki. Se velvoitti kunnat ja valtion työllistämään määrääjäksi nuoret pitkäaikaistyöttömät. 1990-luvulla kallista ja epätarkoituksenmukaista järjestelmää purettiin. Jo 1980-luvulla oli nähtävissä erityisesti nuorten työllistymisestä johtuen elämän epävarmuus. Työura oli pätkittäistä, epävakaata ja heikosti ennustettavaa. Syytä etsittiin esimerkiksi nuorten koulutushaluttomuudesta ja joustamattomuudesta. 1980-luvulla vallitsi jopa pula koulutetusta työvoimasta.²⁸⁹

Kansaneläkejärjestelmän laaja uudistaminen päätettiin toteuttaa neljässä vaiheessa. Tavoitteena oli saada aikaan yksilöllinen tarveharkinnasta vapaa eläketurva. Suunnitelman keskeiset kolme vaihetta toteutui 1980-luvun puoliväliin mennessä. Niissä parannettiin noin 700 000 pienen ja keskituloisen eläkkeensaajan toimeentuloa. Eläke-etuudet muutettiin veronalaisiksi. Pääosa muista sosiaalietuuksista olivat jo vuodesta 1982 olleet veronalaisia. 1980-luvulla tarkistettiin suuri joukko muitakin sosiaaliturvaetuuksia. Tässä mainittakoon äitiysrahauden pidennys, sairaan lapsen hoidosta aiheutuneen ansiomenetyksen korvaaminen, vaikeasti sairaan lapsen hoidon tukeminen, vanhempainrahan pidennys ja 16-vuotiaan lapsilisä. Lisäksi parannettiin rintamaveteraanien eläketurvaa, terveystalvakuutus ja kuntoutusta. 1990-luvun alussa toteutui perhe-eläkelakiuudistus, joka tasa-arvoisti nais- ja mieslesket. Muutaman vuosikymmenen aikana toteutuneet sosiaalivakuutusuudistukset vähensivät merkittävästi köyhyyttä. Köyhien osuus väestöstä laski 11 %:sta lähes 2 %:iin. Köyhyys olisi ilman sosiaalipoliittisia ja tuloa tasaavia järjestelmiä kääntynyt kasvuun jo 1970-luvun loppupuolella.²⁹⁰

²⁸⁹ Urponen 1994, 253

²⁹⁰ Urponen 1994, 253-254

6.3 Sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut

6.3.1 Sosiaalitoimi hyvinvointivaltiossa

Elämä Suomessa oli 1950-luvulle tultaessa muuttunut keskeisesti. Yhteiskuntaelämä ja ihmisten tarpeet olivat toiset kuin ennen sotaa. Elinkeinoelämä oli vahvasti teollistumassa, eikä maatalous kyennyt vastaamaan yhtä suurella tehokkuudella ja tuottavuudella. Maaseutu ei enää ollut siellä kasvavalle uudelle sukupolvelle varma työllistäjä ja kaupunkien palkkatyö houkutteli yhä suurempia kansanjoukkoja. Muutto kaupunkiin, usein kauas kotiseuduilta, rikkoi perinteiset perheyhteisöt. Se toi mukanaan monia uusia ongelmatilanteita kuten sen, miten aikuiset lapset järjestivät ikääntyvien vanhempiensa tarvitseman hoidon ja huolenpidon. Lasten velvollisuudesta taata vanhemmille riittävä toimeentulo luovuttiin kuitenkin vasta 1970-luvulla, kun muuttoliike oli kasvanut laajoihin mittoihin ja sosiaalivakuutuksen taso pystyi turvaamaan ihmisten toimeentulon.²⁹¹

Sosiaalihuollon asiakaskunta oli muuttunut sosiaaliturvan laajetessa. Se koostui myös muista kuin kunnan köyhimmistä. Sosiaalihuollon piiriin tulivat ihan tavalliset kuntalaiset mm. äitiyshuollon kautta. Tehtävät vakiintuivat ja laajenivat samalla kun asenteet sosiaalihuoltoa kohtaan muuttuivat hyväksyvämmiksi. Myös huoltolautakunta oli kulkenut tiensä päähän ja se sai antaa tietä sosiaalilautakunnalle. Monissa kunnissa lautakunta jaettiin kahteen osastoon. Yleinen osasto vastasi perheistä, lasten- ja nuorten huollosta, invalidihuollosta, ammattiopintojen avustamisesta sekä työhuollosta. Huolto-osaston tehtäviin kuuluivat mm. alkoholisti- ja irtolaishuolto. Voimassa oleva lainsäädäntö antoi sosiaalihuollolle aiempaa selkeämmän ja tiukemman toiminta-alan.²⁹²

Huoltoapulaki astui voimaan vuoden 1957 alusta. Uusi laki toi mukanaan vain vähän muutoksia edeltäneeseen köyhäinhuoltolakiin. Tärkeimpänä parannuksena voidaan pitää kuntien välisen tehtävien ja kustannusten jaon selkiintymistä. Tällä tarkoitettiin sitä, että ulkopaikkakuntalaista avustava kunta oli oikeutettu saamaan korvauksen valtiolta eikä kotikunnalta kuten velvollisuus määräytyi vielä köyhäinhuoltolaissa. Huoltoapulaissa näkyi jo piirteitä hyvinvointivaltion ideologiasta. Siinä yksityinen elatusvelvollisuus supistettiin lähimaisiin ja kotiavustus oli ensisijainen suhteessa laitoshuoltoon. Uudessa laissa myös osittain luovuttiin ajatuksesta, että saatu apu olisi laina, joka tulee maksaa takaisin. Huoltoavun takaisinperimistä kohtuullistettiin. Huomiota kiinnitettiin huollon tarpeen pääasialliseen syyhyn eli oliko syy selkeästi henkilön itse aiheuttama

²⁹¹ Urponen 1994, 229

²⁹² Urponen 1994, 229

vai johtuiko se pääosin hänestä riippumattomista syistä. Huoltoapulain mukaan apua oli sekä pakollista eli varsinaista että vapaaehtoista eli ehkäisevää. Kunta oli velvollinen antamaan huoltoapua henkilölle, joka ei itse tai toisen huolenpidolla kyennyt saamaan riittävää toimeentuloa ja hoitoa. Huoltoavun myöntäminen kuului sosiaalilautakunnalle.²⁹³

	1942	1948	1954	1958	1964
Vanhuus, sairaus, vamma	66	70	68	63	68
Epäsosiaalisuus	22	21	17	17	19
Perheongelmat	10	8	6	6	6
Työttömyys	1	0	12	12	5
Muut syyt	2	1	2	2	2
Osuus väestöstä	2,8	2,4	3,3	3,2	3,4

TAULUKKO 9. Köyhäinavun ja huoltoavun myöntämisen syyt ja avustettavien osuus väestöstä prosentteina ²⁹⁴.

Vuoden 1984 alussa voimaan tullut **sosiaalihuoltolaki** syrjäytti huoltoapulain. Sosiaalihuoltolaki erotteli selkeästi rahamuotoisen etuuden ja laitoshuoltona annettavan hoidon. Laitoshuolto oli eriytynyt jo muutamaa vuotta aikaisemmin itsenäiseksi sosiaalipalveluksi. Kotiavustus korvautui toimeentulotuella, jonka yksinomainen tarkoitus oli taloudellisen tuen antaminen tuen tarpeessa olevalle. Laitoshuolto oli pääosin hoitoa ja huolenpitoa ilman rahallista tukea. Sosiaalihuoltolaissa kirjattiin kahdesta edellisestä laista (ko. köyhäinhuoltolaki ja huoltoapulaki) erottuen, että tukea tarvitsevan henkilön oli oikeus saada tarpeen mukainen toimeentulo julkisista varoista. Kyse ei enää ollut kunnan avustamisvelvollisuudesta vaan henkilön subjektiivisesta oikeudesta. Käytännössä sanamuodon muuttamisella ei ainakaan heti ollut suurta merkitystä. Myös tuen saamisen edellytykset on esitetty yhtä väljästi kuin aiemmassa lainsäädännössä. Lain mukaan saajalle on taattava ”tarpeen mukainen toimeentulo”, mikä ei Huhtasen mielestä ole riittävän täsmennetty ilmaus. Huoltoavussa olevasta takaisin maksuvelvollisuuden pääsäännöstä luovuttiin jo vuonna 1970 ja samalla poistui mahdollisuus huoltoavun saajan määräämisestä työlaitokseen (laki huoltoapulain muuttamisesta). Nykyisin toimeentulotuki ymmärretään avustuksena ja vain laissa erikseen yksilöidyn edellytyksin voidaan päättää perinnästä. Lähtökohtana silloin on se, että

²⁹³ Huhtanen 1994, 102-104

²⁹⁴ Urponen 1994, 230

perinnästä on päätetty jo tukea myönnettäessä.²⁹⁵

Sosiaalihuollon hallinnon uudistuksen aikoihin ryhdyttiin keskustelemaan myös sosiaalihuollon sisällöstä. Alettiin kiinnittämään huomiota käytettyihin menettelytapoihin ja niiden kehittämistarpeeseen. Toimeentulon turvaavan huoltoavun antaminen oli kunnan ehdoton velvollisuus ja harkintaa sai käyttää vain ennalta ehkäisevässä työssä. Vuoden 1956 huoltoapulaki vastasi edeltäjäänsä paremmin kansalaisten liikkuvuuden mukanaan tuomiin tarpeisiin. Kansalaisella oli oikeus saada apua myös kotikunnan ulkopuolella. Huoltoapulaki mahdollisti avustettavien piirin laajentamisen ja samalla se kevensi huoltovelvoitetta. Pääpaino suunnattiin avohuoltoon ja avustettavan omatoimisuutta tukevaan huoltoon. Yhtenä inhimillisyyttä ja tasa-arvoa lisäävänä piirteenä uusi laki pyrki vähentämään yksilön erottamista muusta yhteiskunnasta. Laitoshoitoa pyrittiin korvaamaan mahdollisimman pitkään avohuollon toimin, kuitenkin kieltämättä laitosten tarpeellisuutta mm. heikkokuntoisten vanhusten hoidossa. Kuntien velvollisuus oli edelleen ylläpitää kunnalliskoteja eli vanhainkoteja, mitä nimeä ryhdyttiin vähitellen yleisesti käyttämään. Sosiaalihuollossa irtolaisiin ja alkoholisteihin kohdistuvat toimenpiteet säilyivät ennallaan. Vuonna 1961 alkoholistien huoltoa uudistettiin lailla päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta. Irtolaislaki ja lastensuojelulaki vuodelta 1936 pysyivät edelleen voimassa. Sosiaalihuollon oikeudellinen toimeenpano sai rinnalleen varsinaisen sosiaalityön toimintamallien soveltamisen. Sosiaalityön menetelmien uudet tuulet saivat innostuneen vastaanoton sosiaalityön ”ammattilaisten” keskuudessa. Käytännön toiminnan esteitä kunnissa tosin vielä oli mm. työtilojen puutteita. Vastustusta aiheutti periaatetasolla ennakkoluulot ja pelot amerikkalaista sosiaalityön esikuvaa kohtaan. Keskustelu jatkui kuitenkin vilkkaana 1960-luvulla, mikä toimi hyvänä kasvualustana sosiaalihuollon periaatteiden syvälliselle uudistamiselle ja sosiaalityön ammatillistumiselle 1970- ja 1980-luvuilla.²⁹⁶

Yhteiskunnallinen muutos sodanjälkeisessä Suomessa saavutti huippunsa 1960-luvulla. Muuttoliikettä tapahtui maan sisällä ja siirtolaisuutena Ruotsiin. 1960-luvulla Suomen muuttotappio oli peräti 180 000 henkilöä. Yhteisöjen hajotessa tarvittiin perheille suunnattuja uudenlaisia sosiaalipalveluja, kuten vanhusten ja lasten hoitoa. Näitä palveluja tarvitsivat paitsi perinteiset sosiaalitoimen asiakkaat myös suuri joukko uusia perheitä. Kaksi päälimmäistä syytä palvelutarpeen kasvuun olivat sosiaalisen verkoston rikkoutuminen ja perherakenteen muutos suurperheistä ydinperheiksi. Huomattava vaikutus oli myös sillä, että äidit yhä useammin siirtyivät

²⁹⁵ Huhtanen 1994, 104-106

²⁹⁶ Urponen 1994, 230-232

työhön kodin ulkopuolelle. Kun sosiaalitoimen piiriin tuli uusia asiakasryhmiä, myös vaatimukset ja tarpeet tulivat monimuotoisemmiksi. He eivät olleet valmiita hyväksymään kaikkia sosiaalihuollon toimintaperiaatteita ilman kritiikkiä. Eniten vastustusta saivat osakseen tahdonvastaiset toimenpiteet, joiden ei katsottu kuuluvan sosiaaliturvapolitiikkaan. Vaatimuksia esitettiin asiakkaan oikeusturvan parantamiseksi. Yksittäisistä sosiaalihuollon tehtävistä kritiikin kohteiksi joutuivat erityisesti lastensuojelu, koulukotien työ, asunnottomien alkoholistien tilanne ja psykiatristen potilaiden hoito. Ylipäättään sosiaalihuollosta haluttiin poistaa kontrollin ja köyhäinhoidon leima. Terveysturvan palvelut toimivat esikuvina sosiaalipalveluja kehitettäessä.²⁹⁷

Sosiaalihuoltoa kohtaan esitetty kritiikki oli osin aiheellistakin. Myös sosiaalihuollolla oli itsekritiikin ja itsetutkiskelun paikka. Käyty keskustelu oli terveellistä ja tavoitteena oli ”kultaisen keskitien” löytyminen, kun vuonna 1968 uudistustyöhön asetettiin sosiaalihuollon periaatekomitea. Keskeisenä puutteena sosiaalihuollossa pidettiin liian suppeaa palveluvalikoimaa ottaen huomioon erilaiset olosuhteet ja erilaiset ongelmat, joita varten apua tarvittiin. Palvelut olivat liian kaavamaisia yksilöllisten tarpeiden kohtaamiseen eli voidaan sanoa, ettei palvelu ja tarve aina kohdannut. Mm. laitospaikkojen määrää pyrittiin vähentämään, mutta tähän tavoitteeseen ei oltu päästy vielä 1980-luvun loppuun mennessä. Laitoselämä sen sijaan kehittyi, sekä työmuodoiltaan että yksilön omakohtaiset tarpeet paremmin huomioivaksi hoidoksi. Komitea pureutui myös pakkokeinojen laajuuteen ja oikeusturvan aukkoihin. Jälleen kerran todettiin pakkokeinojen soveltuvan varsin huonosti sosiaalisektorille, jonka tehtävänä on auttaa ihmisen omatoimisuutta ja elämänhallintaa. Sosiaaliturvan katsottiin olevan heikosti jäsentynyttä mm. siksi, että sen asiakkaan ongelmien ratkaiseminen vaati lähes aina useiden eri lakien noudattamista. Ongelmia oli mm. vammais- ja vanhustenhuollossa sekä lapsiperheiden tukemisessa että poikkeavasti käyttäytyvien aikuisten huollossa. Komitean mietintö ilmestyi vuonna 1968. Siinä esitettyjen toimintaperiaatteiden pohjalta sosiaalihuoltoa alettiin kehittää monipuoliseksi sosiaalipalvelujärjestelmäksi. Kansalaisten ongelmien selvittämiseksi ryhdyttiin järjestämään sosiaalipalveluneuvontaa, työvoima-apua ja erilaisia tilannekohtaisia järjestelyitä. Sosiaalipalveluiden perinteistä leimaavuutta pyrittiin hälventämään korostamalla sitä todennäköisyyttä, että luultavimmin jokainen ihminen tarvitsee jossain elämänsä vaiheessa joitain sosiaalipalveluja. Kurinpidon ja kontrollin sijaan sosiaalipalveluissa korostui luottamuksellisuus, omatoimisuuden edistäminen ja valinnan vapaus. Sosiaalipalveluiden perustavoitteeksi tuli asiakkaan kuntoutuminen siten, että hän kykenee hallitsemaan omaa elämäänsä ja että hän saa siihen tarvitsemansa tuen. Sosiaalipalveluista haluttiin muotoutuvan laaja kaikille kansalaisille

²⁹⁷

Urponen 1994, 240-241

suunnattu palvelujärjestelmä.²⁹⁸

Sosiaalihuollon periaatekomitean käsityksen mukaan ensiarvoisen tärkeätä oli luoda asiakkaan ja työntekijän välille luottamuksellinen suhde. Palvelu ei saa olla yksilöä leimaavaa tai alistavaa. Komitean mielestä sosiaalihuollon heikkoudet olivat niin mittavat, että ainoa mahdollisuus korjata ne oli sosiaalihuollon kokonaisuudistus. Johtavana periaatteena komitea piti sitä, että kullekin kohderyhmälle säädetään oma erillinen laki. Näitä ryhmiä olivat mm. lapset, nuoret, kehitysvammaiset, vanhukset ja päihderiippuvaiset. Komitea piti osaa uudistuksista niin kiireellisinä, että ne toteutettiin ennen varsinaista kokonaisuudistusta. Sosiaalihuollon uudistamista kiirehti paitsi toimintaperiaatteiden kehittämistarve myös sosiaalihuollon muuttunut asema sosiaalipolitiikan kentässä. Sosiaalihuollon merkitys toimeentulon takaajana väheni sosiaalivakuutuksen myötä. Samalla toiminnassa alkoivat korostua erilaiset palvelut. Sosiaalihuollon kautta toimeentuloa saavien asiakkaiden määrä pysyi suhteellisen vakoina myös muutoksen jälkeen samoin kuin avustettavien määrä suhteessa väestömäärään. Heilahtelut johtuivat talouden suhdannevaihteluista ja työllisyystilanteesta. Asiakasmäärien pysyminen suhteellisen samoina kertoo köyhyyden käsitteen uudelleen määrittelystä kunakin aikana.²⁹⁹

Hyvinvointivaltio politiikan yhtenä tavoitteena oli kunnallishallinnon perinpohjainen uudistaminen valtiojohtoisen palvelujärjestelmän toimeenpanijaksi. 1960-luvulla hallinnon tehokkuus ja palvelukyvyyn kehittäminen nousivat kunnallista itsehallintoa merkittävämmäksi. Laajentuva valtiojohtoinen sosiaalipolitiikka tarvitsi tehokkaan ja toimivan paikallishallinnon. Tehokkuudella tarkoitettiin nimenomaan valtion linjan tehokkaampaa toteutusta kuntatasolla. Yksi valtion modernisointihankkeista oli kuntareformi, jonka tavoitteena oli yhdistää vuoden 1973 alusta alkaen pienet maalaiskunnat suuremmiksi yksiköiksi ja vähentää kuntien määrä puoleen. Uudistus kohtasi paljon vastustusta ja jäi toteutumatta. Sen sijaan hyvinvointipalvelujen toimeenpanoa tehostava hallinto-organisaation uudistus toteutui. Hyvinvointipalveluja tuottamaan perustettiin tiettyjä palvelutehtäviä varten erikoistuneita kuntainliittoja, joista usein tulikin jäsenkunnille pakollisia. Kuntainliittojen päävastuulle tulivat terveys- ja koulutuspalvelut. Kuntainliitoissa muodollinen päätösvalta oli jäsenkunnilla, mutta todellinen käytännön valta valtiolla. Kuntainliitot olivat valtiolle halvin tapa hoitaa ko. tehtävät.³⁰⁰

²⁹⁸ Urponen 1994, 241-242

²⁹⁹ Urponen 1994, 242

³⁰⁰ Kröger 1997, 144-146

Sosiaalihuolto oli edelleen 1970-lukua lähestyttäessä vahvasti kunnallisissa käsissä. Kunnissa nojattiin vielä ns. köyhäinhuolto perinteeseen. Sosiaalihuollon kokonaisuudistusta valmisteli 1960- ja 1970-lukujen taitteessa periaatekomitea, jonka työssä näkyi epäily kunnallisten luottamusmiesten uudistuskykyjä ja –haluja kohtaan. Pidettiin välttämättömänä korvata luottamusmiesorganisaatio sosiaalihuollon ammattilaisilla. Kunnallisen huoltotyön uudistamisen nähtiin valtion näkökulmasta edellyttävän valtion tiukempaa ohjausta ja valvontaa sekä suurempaa taloudellista panosta.³⁰¹

Kunnallista sosiaalihuoltoa valvomaan ja ohjaamaan perustettiin vuonna 1968 valtion keskusvirasto, sosiaalihalitus. Sen tehtävänä oli modernisoida kunnallinen sosiaalihuolto ja kehittää uusia sosiaalipalveluja. Tavoitteeseen pyrittiin laatimalla yksityiskohtainen normisto kuntien noudatettavaksi. Tehokkain keino oli kuitenkin valtionavut, joiden lisäys 1960-luvun lopulla toi toivottua lisäapua valtion pyrkimyksille.³⁰² Hyvinvointivaltio politiikan yhtenä tavoitteena oli kunnallishallinnon perinpohjainen uudistaminen valtiojohtoisen palvelujärjestelmän toimeenpanijaksi. 1960-luvulla hallinnon tehokkuus ja palvelukyvyyn kehittäminen nousivat kunnallista itsehallintoa merkittävämmäksi. Laajentuva valtiojohtoinen sosiaalipolitiikka tarvitsi tehokkaan ja toimivan paikallishallinnon. Tehokkuudella tarkoitettiin nimenomaan valtion linjan tehokkaampaa toteutusta kuntatasolla. Yksi valtion modernisointihankkeista oli kuntareformi, jonka tavoitteena oli yhdistää vuoden 1973 alusta alkaen pienet maalaiskunnat suuremmiksi yksiköiksi ja vähentää kuntien määrä puoleen. Uudistus kohtasi paljon vastustusta ja jäi toteutumatta. Sen sijaan hyvinvointipalvelujen toimeenpanoa tehostava hallinto-organisaation uudistus toteutui. Hyvinvointipalveluja tuottamaan perustettiin tiettyjä palvelutehtäviä varten erikoistuneita kuntainliittoja, joista usein tulikin jäsenkunnille pakollisia. Kuntainliittojen päävastuulle tulivat terveys- ja koulutuspalvelut. Kuntainliitoissa muodollinen päätösvalta oli jäsenkunnilla, mutta todellinen käytännön valta valtiolla. Kuntainliitot olivat valtiolle halvin tapa hoitaa ko. tehtävät.³⁰³

Sosiaalihuolto oli edelleen 1970-lukua lähestyttäessä vahvasti kunnallisissa käsissä. Kunnissa nojattiin vielä ns. köyhäinhuolto perinteeseen. Sosiaalihuollon kokonaisuudistusta valmisteli 1960- ja 1970-lukujen taitteessa periaatekomitea, jonka työssä näkyi epäily kunnallisten luottamusmiesten uudistuskykyjä ja –haluja kohtaan. Pidettiin välttämättömänä korvata luottamusmiesorganisaatio sosiaalihuollon ammattilaisilla. Kunnallisen huoltotyön uudistamisen nähtiin valtion näkökulmasta

³⁰¹ Kröger 1997, 146

³⁰² Kröger 1997, 146-147

³⁰³ Kröger 1997, 144-146

edellyttävän valtion tiukempaa ohjausta ja valvontaa sekä suurempaa taloudellista panosta.³⁰⁴

Kunnallista sosiaalihuoltoa valvomaan ja ohjaamaan perustettiin vuonna 1968 valtion keskusvirasto, sosiaalihalitus. Sen tehtävänä oli modernisoida kunnallinen sosiaalihuolto ja kehittää uusia sosiaalipalveluja. Tavoitteeseen pyrittiin laatimalla yksityiskohtainen normisto kuntien noudatettavaksi. Tehokkain keino oli kuitenkin valtionavut, joiden lisäys 1960-luvun lopulla toi toivottua lisäapua valtion pyrkimyksille.³⁰⁵

Toimeentuloa turvaavan kotiavustuksen saajien ryhmän sisäinen rakenne alkoi muuttua 1970-luvulta lähtien. Eläkejärjestelmän ja sairausvakuutuksen ansiosta ikääntyvien osuus avustettavissa alkoi laskea. Esimerkiksi vuonna 1978 vanhuuden perusteella kotiavustusta sai enää 4 % kaikista avustettavista. Myös suurperheiden määrä avustettavissa laski syntyvyyden alentuessa. Sen sijaan avustettavissa oli yhä enemmän yksinäisiä, nuoria, työttömiä ja sosiaalista ongelmista kärsiviä. Vuonna 1978 kotiavustuksen syinä olivat kolmanneksella työttömyys, kuudenneksella elämäntapaan liittyvät syyt ja alle 10 % perhesyyt. Kotiavustuksen tarve esiintyi siis silloin, kun putosi muiden toimeentulojärjestelmien ulkopuolelle. Kotiavustuksen merkitys korostui tilanteissa, joissa tarvittiin riittämättömiä etuuksia ja palkkatuloa täydentävää taloudellista tukea tai perusturvaa. Kotiavustus turvasi osaltaan suhteellisen köyhyyden kohtuuttoman laajenemisen.³⁰⁶

Vuosi	Osuus väestöstä %
1945	2,2
1955	3,2
1965	3,5
1975	4,1
1985	4,9
1990	6,3

TAULUKKO 10. Kotiavustusta saaneiden osuus väestöstä vuosina 1945-1990³⁰⁷.

Kuntien valmiudet kehittää sosiaalihuoltoaan olivat maan eri osissa hyvin erilaiset. Erot näkyivät

³⁰⁴ Kröger 1997, 146

³⁰⁵ Kröger 1997, 146-147

³⁰⁶ Urponen 1994, 242

³⁰⁷ Urponen 1994, 242

selvimmin maaseutukuntien ja kaupunkien välillä. Maaseudut olivat sosiaalihuollon osalta suuremman avun tarpeessa, kun taas tehdaskunnissa huoltotoiminta oli jo kehittynyt pidemmälle. Tehdasyhtiöiden aiempi suhteellisen laaja vastuu työntekijöiden hyvinvoinnista siirtyi vähitellen yhteiskunnan vastuulle. Tehtaat siirtyivät yhä enemmän oman tuotantotoimintansa tehostamiseen ja niiden yhteiskunnallinen, sosiaalinen vastuu lankesi kunnille.³⁰⁸

Hyvinvointivaltiossa kuntien tehtäväksi tuli sosiaalipalvelujen toimeenpano. Ensimmäiset lakisääteiset velvoitteet sosiaalipalvelujen järjestämisestä asetettiin kunnille 1960-luvun loppupuolella, kun vuonna 1966 säädettiin laki kunnallisesta kodinhoitoavusta. Tämä palvelu oli tarkoitettu kaikille ja sen antaminen perustui avun vapaaehtoisuuden luonteeseen. Kodinhoitajien virkojen perustaminen oli kuntien oman harkinnan alla. Kotiavustustoiminta oli kunnille taloudellisesti edullista, koska siitä maksettu valtionapu oli suuri ja kotiavustus kasvoikin nopeasti erityisesti 1970-luvulla.³⁰⁹

Sosiaalihuollon periaatekomitea toi Suomeen modernin palveluideologian. Periaatekomitean mietinnön jälkimainingeissa tehtiin selvä ero sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden välille. Sosiaalihuollolla tarkoitettiin ihmisen auttamista harkinnanvaraisin toimenpitein, kun oman elämän hallinta oli kadonnut. Sosiaalipalveluiksi taas kuului se auttaminen, jota asiakas tuli hakemaan arkipäiväisiin tarpeisiin ilman varsinaista esimerkiksi toimeentuloturvan tarvetta. Monet sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen uudistukset toteutuivat vasta 1980-luvulla kuten toimeentulotuki sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä vuonna 1984.³¹⁰

Sosiaalipalveluista ensimmäisenä toteutui lasten päivähoitouudistus vuonna 1973. Uudistuksen kiireellisyyteen oli useita syitä. Mm. se, että laadukkaan päivähoitopalvelun puute esti naisten siirtymistä työelämään. Kaikesta huolimatta yhä useampi äiti siirtyi työhön kodin ulkopuolelle, mikä toi mukanaan ns. avainlapsiongelman ja lisääntyneet perheiden sisäiset ongelmat. Kasvaneesta päivähoitokysynnästä huolimatta tarpeeseen ei vastattu yksityisillä markkinoilla, joten vaihtoehdoksi jäi kunnallisen päivähoitojärjestelmän luominen. Päivähoidon suuri tarve vauhditti kunnallisten päiväkotijärjestelmän määrän kasvua, jotka kaksinkertaistuivat muutamassa vuodessa. Lastenhoidon järjestämiseen tuli lisää valinnanvapautta 1980-luvun puolivälissä, kun säädettiin laki kotihoidontuesta. Sillä haluttiin kannustaa alle 3-vuotiaiden lasten

³⁰⁸ Kröger 1997, 147-150

³⁰⁹ Kröger 1997, 150-151

³¹⁰ Urponen 1994, 243 ja Karisto et al 1998, 300

vanhempia jatkamaan kotihoitoa pidempään. Vuonna 1996 subjektiivinen oikeus saada lapselle kunnallinen päivähoitopaikka laajeni alle 3-vuotiaista kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin. Pula hoitopaikoista alkoi näkyä jo 1980-luvun lopulla ja monet kunnat ottivat käyttöön ns. kuntalisän korottamaan kotihoidontukea. Joissain tapauksissa kuntalisä merkitsi riittävää korotusta tuloihin, jotta kotiin jäanti tuli taloudellisesti palkkatyön vaihtoehdoksi aina siihen asti, kun 1990-luvulla ryhdyttiin kotihoidontukea ja kuntalisiä leikkaamaan. Vaikka erityisesti päivähoito laajeni ripeästi, 1980-luvun alussa vain joka neljäs alle kouluikäinen oli kunnan järjestämässä hoitopaikassa. Laajenevat palvelut eivät kyenneet vastaamaan vielä suurempaan kysyntään.³¹¹

Päivähoitouudistusta lukuun ottamatta muilta keskeisistä osin sosiaalipalvelujen uudistaminen lykkääntyi 1980-luvulle. Vuonna 1984 astuivat voimaan sosiaalihuollon kokonaisuudistusta ohjaavat lait ja samalla sosiaali- ja terveystalvet tulivat yhdenvertaisiksi valtiosuusjärjestelmässä. Parannusta tapahtui myös kansalaisen oikeusturvassa ja laki antoi sosiaalihuollolle edellytykset toimia eri puolilla maata samalla tavoin. Valtiosuus määräytyi jatkossa porrastetusti kunnan varallisuuden mukaan. Sosiaalitoimi vapautui vihdoon vuonna 1986 kontrollitehtävästään, kun viimeisin jäänte irtolaishuolto lakkautettiin. Sosiaalitoimen työntekijöiden ammattitaitoon kokonaisuudistuksessa kiinnitettiin huomiota, mm. sosiaalityöntekijöille säädettiin pätevyysvaatimukset ja koulutus uudistettiin.³¹²

1960- ja 1970-lukujen merkittävin sosiaalipalvelulaki oli vuonna 1973 säädetty laki lasten päivähoitosta. Kaupungeissa oli jo aiemmin ollut päivähoitotoimintaa, sen sijaan maaseutukunnissa vasta lain säätäminen aloitti toiminnan. Tilanne oli hyvin eriarvoinen kuntien kesken. Toisaalta päivähoiton tarve oli suurempaa kaupungeissa ja paine lisätä määrää ja muotoja oli ilmeinen. Maaseudulla kysyntä alkoi vähitellen herätä ja oli aikaa aloittaa toiminta pienimuotoisemmin. Lastentarhat saivat kolmanneksen valtionapua käyttökustannuksiin. Lain myötä kunnilla oli velvollisuus tarjota päivähoitopalveluja kuntalaisille ja kuntien oli laadittava sosiaalihuollukselle suunnitelma päivähoitopalveluiden laajentamisesta. Suunnitelman tuli olla valtakunnallisen päivähoitosuunnitelman tavoitteiden mukainen. Kuntien päätettäväksi jäi hoitomuoto (päiväkoti vai perhepäivähoito) sekä painotus kokopäivähoidon ja osapäivähoidon välillä. Uuden valtionapujärjestelmän myötä päivähoito tuli kantokykyluokituksen mukaisen valtionavun piiriin. Päivähoitotoiminta levisi erityisesti maalaiskuntiin suurten jopa 80 %:n valtionapujen vauhdittamina. Valtiolla ei ollut tässä vaiheessa keinoja pakottaa kuntia päivähoiton kehittämiseen,

³¹¹ Urponen 1994, 243 ja Karisto et al 1998, 298

³¹² Urponen 1994, 243-244

vaan sen täytyi tyytyä riittävien houkuttimien kautta vaikuttaa kuntiin. Sosiaalipalvelut alkoivat laajeta kuntien toteuttamina ja valtion tukemana.³¹³ 1960- ja 1970-lukujen merkittävin sosiaalipalvelulaki oli vuonna 1973 säädetty laki lasten päivähoitosta. Kaupungeissa oli jo aiemmin ollut päivähoitotoimintaa, sen sijaan maaseutukunnissa vasta lain säätäminen aloitti toiminnan. Tilanne oli hyvin eriarvoinen kuntien kesken. Toisaalta päivähoiton tarve oli suurempaa kaupungeissa ja paine lisätä määrää ja muotoja oli ilmeinen. Maaseudulla kysyntä alkoi vähitellen herätä ja oli aikaa aloittaa toiminta pienimuotoisemmin. Lastentarhat saivat kolmanneksen valtionapua käyttökustannuksiin. Lain myötä kunnilla oli velvollisuus tarjota päivähoitopalveluja kuntalaisille ja kuntien oli laadittava sosiaalihuoltolain mukainen *suunnitelma* päivähoitopalveluiden laajentamisesta. Suunnitelman tuli olla valtakunnallisen päivähoitosuunnitelman tavoitteiden mukainen. Kuntien päätettäväksi jäi hoitomuoto (päiväkoti vai perhepäivähoito) sekä painotus kokopäivähoiton ja osapäivähoiton välillä. Uuden valtionapujärjestelmän myötä päivähoito tuli kantokykyluokituksen mukaisen valtionavun piiriin. Päivähoitotoiminta levisi erityisesti maalaiskuntiin suurten jopa 80 %:n valtionapujen vauhdittamina. Valtiolla ei ollut tässä vaiheessa keinoja pakottaa kuntia päivähoiton kehittämiseen, vaan sen täytyi tyytyä riittävien houkuttimien kautta vaikuttaa kuntiin. Sosiaalipalvelut alkoivat laajeta kuntien toteuttamina ja valtion tukemana.³¹⁴

1970-luvulla toteutui kuitenkin joukko määrällisiä uudistuksia. Erityisesti päihdehuoltopalvelut ja vanhuspalvelut laajenivat voimakkaasti. Vanhusten osuus väestöstä oli jo 1950- ja 1960-luvulla ollut kasvussa, joka merkitsi vanhushuollon tarpeen lisääntymistä. Silloin tarpeeseen vastattiin laitospaikkoja lisäämällä, mutta jo 1970-luvulla alkoi suunta muuttua laitoskeskeisyydestä kotipalveluun. Kaiken kaikkiaan sosiaalipalveluiden laajeneminen oli voimakasta. Sosiaalisektorille palkattiin paljon henkilöstöä 1970- ja 1980-luvuilla ja suurin osa nimenomaan naisia. Sosiaalipuolelle tuli 1980-luvulla noin 50 000 uutta virkaa. Vuosikymmenen lopulla sosiaali- ja terveyssektorilla toimi erilaisissa hoitotehtävissä noin 275 000 henkilöä.³¹⁵

1970-luvulla otettiin iso askel myös vammaishuollossa, kun vuonna 1978 astui voimaan laki kehitysvammaisten erityishuollosta. Sen myötä luovuttiin harhaanjohtavasta käsitteestä vajaamielinen ja ryhdyttiin korostamaan asiakkaan tasavertaista asemaa ja oikeutta elää ihmisarvoista elämää. Lain mukaan palveluja tarjottiin henkilöille, joiden kehitys tai henkinen

³¹³ Kröger 1997, 151-153

³¹⁴ Kröger 1997, 151-153

³¹⁵ Urponen 1994, 244

toiminta olivat häiriintyneet synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi. Maa jaettiin erityishuoltopiireihin, joissa organisoitiin ja suunniteltiin tarvittavat palvelut liittyen hoidon- ja kasvatuksen ohjaukseen sekä kotihoitoon. Palveluvalikoima monipuolistui, kun kehitysvammalaitosten rinnalle tulivat avopalvelut ja suojatyöpaikat.³¹⁶

Hyvinvointivaltioaikaan siirryttäessä hyväntekeväisyysjärjestöjen asema joutui veitsenterälle. Valtiokeskeinen sosiaalipolitiikka eli vahvaa kauttaan ja se katsoi järjestöjen ajan olevan takanapäin. Järjestöjen avun merkitys sota-aikana ja sen jälkeen oli unohtunut muutamassa vuosikymmenessä. Puolestapuhujat sen sijaan katsoivat järjestöjen täydentävän merkittävällä tavalla julkisen sektorin sosiaalista toimintaa. Järjestöt selvisivät hyökkäykseltä ja jäivät elämään, mutta niiden asema heikkeni lähes neljännes vuosisadaksi noustakseen uuteen kukoistukseen 1980-luvulla.³¹⁷ Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa on kuitenkin tyypillisesti ollut sosiaali- ja terveysalan järjestöillä oma roolinsa. Ne ovat toimineet joustavasti täydentäen sellaisella toiminnalla, johon on ollut tarvetta. Järjestöissä tehty työ on usein ollut uran uurtajana uusille lakisääteisille julkisille palveluille. Tällaisia palveluja ovat mm. perheneuvonta, sopeutumisvalmennus sekä lasten ja äitien loma- ja virkistystoiminta. Valtionosuusuudistuksessa syntyneen ostopalvelujärjestelmän myötä vapaaehtoisjärjestöistä tuli julkisen sektorin tärkeitä yhteistyökumppaneita.³¹⁸

Toimeentulotuesta muotoutui hyvinvointivaltiossa sosiaalivakuutusjärjestelmän synnyttyä viimesijainen toimeentuloturva. 1980-luvulla sosiaalihuoltolakiin perustuvaa toimeentulotukea korotettiin kahdesti. Samalla kertaa kunnille tuli mahdolliseksi siirtyä ns. toimeentulotuen laajennetun perusosan käyttöön ja luopua toimeentulontuen myöntämisestä tarveharkintaisesti. Vihdoin vuoden 1994 alusta uudistus toteutui kaikissa kunnissa. Toimeentulotuen yhteydessä on korostettu sen ennalta ehkäisevää vaikutusta. Uudistusten jälkeenkin kuntien käytännöt ovat saattaneet pysyä melko muuttumattomina, koska on pelätty sosiaalimenojen kasvua.³¹⁹

Köyhien määrän väheneminen ei vähentänyt avuntarvetta. Esimerkiksi vuonna 1990 toimeentulotuki takasi yli 300 000 ihmiselle päivittäisen toimeentulon tai osan siitä. Se merkitsi noin 6 %:n osuutta väestöstä. Eläkejärjestelmän kehittyminen karsi valtaosan ikääntyvästä väestöstä toimeentulotuen asiakaspiirin ulkopuolelle. Pääosa asiakkaista oli aikuistuvia nuoria tai keski-

³¹⁶ Urponen 1994, 245-246

³¹⁷ Urponen 1994, 229-230

³¹⁸ Urponen 1994, 246

³¹⁹ Urponen 1994, 254

ikäisiä. Yksinäisten osuus oli korkea, lähes 3/4 koko asiakaskunnasta. Kunnan sosiaalitoimen toimeentulotuki on lähentynyt sosiaaliavustuksia. 1990-luvun puolivälissä alkoi kokeilu, jossa kuntakohtaisesti siirrettiin toimeentulotuen maksaminen tietyissä tapauksissa Kansaneläkelaitokselle. Tavoitteena oli parantaa asiakaspalvelua vähentämällä eri virastoissa asiointia yhteisasiakkaiden osalta. Monien muiden etuuksien maksatus on jo aikaisemmin siirtynyt Kelan hoidettavaksi. Toimeentuloasiakkaista 1990-luvun alkupuolisiskolla täysin ilman ansiotuloja oli noin 21,7 % ja 24,8 %:lla tulot eivät riittäneet päivittäisiin menoihin. Loppujen toimeentulotuen asiakkaiden muut sosiaaliturvaetuedet yksinään olivat riittämättömät ja kunnallinen toimeentulotuki täydensi niitä. Toimeentulotukijärjestelmä tuo esiin sekä muiden tukijärjestelmien puutteet että asiakkaan ongelmat, joista hän ei selviä ilman apua. Useinkaan kyse ei ole pelkästään taloudellisesta avusta vaan tarvitaan myös sosiaalityötä. Kunnallinen tuki tulee apuun siinä vaiheessa, kun muiden järjestelmien antama apu on riittämätöntä. Vuonna 1990 kolmannes asiakkaista sai toimeentulotukea 1 kuukauden tai alle. Noin neljän kuukauden asiakkuus oli 40 % kaikista asiakkaista. Kahdella kolmasosalla asiakkaista avun tarve oli sen luonteinen, ettei pelkkä toimeentulotuki riittänyt niitä ratkaisemaan. 1980-luvulla, jos halutaan tyypittää asiakaskunnan pääsyyt avun tarpeeseen, toimeentulotuen tarve johtui elämän epävakaudesta, riittämättömistä tuloista ja elämän hallinnan vaikeudesta. Asiakaskunta koostui mm. nuorista ja heikosti työmarkkinoille sitoutuneista keski-ikäisistä henkilöistä.³²⁰

Valtioapu oli ollut aiemmin kaikille kunnille samansuuruinen 75 % kustannuksista. Valtionapujärjestelmän kehittyessä otettiin käyttöön kantokykyluokitus, jossa kuntien taloudellisella tilanteella oli ratkaiseva merkitys valtionavun suuruuteen. Kantokyvystä riippuen valtioapu vaihteli 30-80 % välillä. Uudistus suosi taloudellisesti heikommassa asemassa olevia pieniä kuntia, kun taas kaupunkien osalta muutos oli selvä heikennys aiempaan.³²¹

Kuntien sosiaalipalvelutehtävien toteutus oli 1970-luvulta lähtien valtion yksityiskohtaisen sektorisuunnittelun ja valvonnan alaisena. Valvova instanssi oli lääninhallitukseen vuonna 1971 perustettu erityinen sosiaali- ja terveysosasto. Alun perin sen tehtäviin kuului ohjaus ja konsultointi. 1970- ja 1980-lukujen taitteessa viraston tehtävien muuttui hallinnonhajautuksen yhteydessä kuntien itsehallinnon kannalta radikaalisti. Sosiaali- ja terveysosasto vahvisti kuntien 5-vuotissuunnitelmat sekä hoiti valtionapujen maksatuksen ja valvonnan. Kuntien itsenäinen

³²⁰ Urponen 1994, 254-255

³²¹ Kröger 1997, 150-151

päätäväältä heikkeni.³²²

Vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki korvasi huoltoapulain ja sosiaalihuoltolain. Lakiuudistukseen liittyi uusi valtiosuusjärjestelmä, joka yhtenäisti sosiaali- ja terveystoimet tasarvoisiksi valtiosuuskien suhteen ja samalla yhdenmukaisti hajanaista valtiosuusjärjestelmää. Uudistuksessa oli kyse ns. puitelaeista, jotka säätävät toimintaperiaatteita, tehtäviä ja tehtävien toimeenpanemista. Tässä yhteydessä kunnan sosiaalitoimi sidottiin valtiolliseen suunnittelujärjestelmään, jonka avulla määriteltiin yksityiskohtaiset tavoitteet ja niiden toteutuminen. Myös sosiaalipalvelujen rakentaminen ja toteutuminen tapahtui valtion ohjauksessa. Näin haluttiin taata kaikille kansalaisille yhtä laadukkaat palvelut asuinpaikasta riippumatta. Uudistus kohtasi kritiikkiä. Sitä syytettiin liiallisesta byrokraattisuudesta ja kuntien itsehallinnon kaventamisesta. Valtiosuusjärjestelmää uudistettiin sittemmin vuonna 1993. Siinä keskeisesti palautettiin kunnille itsemääräämisoikeus omissa asioissa. Uudistuksen myötä kunnat saivat valtiosuuden yhtenä könttösäntänä, jonka ne saivat itse kohdentaa haluamallaan tavalla. Samalla purettiin kuntien toimintavapautta rajannut valtion suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä. Sosiaalihuoltolaki antoi kimmokkeen hyvinvointipalvelujen laajentamiseen. 1980-luvulla henkilöstön määrä kasvoi noin 50 000 uudella viralla. Laissa säädettiin henkilöstön pätevyysvaatimuksista. Sosiaalityö määriteltiin laissa toimimaan sosiaalipalvelun sektorilla ja sen henkilöstöltä edellytetään asetuksen mukaista koulutusta.³²³

Sosiaali- ja terveysministeriön eri suunnitelmissa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän henkilöstömäärän suunta 1990-luvulla kuvaa hyvin yhteiskunnallisen tilanteen kehitystä. 1990-luvun alkupuolella määrän haluttiin kasvavan kahdella prosentilla vuodessa ja jatkossa väestön ikääntymisen edellyttämällä tarpeella. Laman alla tavoiteltiin henkilöstömäärän kasvun pysäytystä jo vuonna 1995 ja laman aikana nähtiin, että kasvu olisi pitänyt pysäyttää jo vuonna 1990 sekä henkilökuntakapasiteetti tuli nyt laskea tuolle tasolle.³²⁴

Sosiaalihuollon kokonaisuudistuksen ohella uudistettiin laajalti sosiaalihuollon erityisryhmiä koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 1984 voimaan tullut lastensuojelulaki lisäsi lapsen itsemääräämisoikeutta ja korosti lapsen edun huomioon ottamista asian ratkaisussa. Vammaispalvelulaki toteutui kolmessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe tuli voimaan vuonna 1988 ja

³²² Kröger 1997, 153-154

³²³ Urponen 1994, 255

³²⁴ Julkunen 2001, 235-236

sen tarkoituksena oli edistää vammaisten elämää yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä. Lain myötä vammaisilla oli oikeus saada taloudellista tukea ja palveluja, jotka lieventävät vamman aiheuttamia haittoja ja esteitä. Esimerkkejä tällaisista palveluista ja tukitoimista ovat sopeutumisvalmennus, kuntoutus, henkilökohtainen avustaja, apuvälineet, asunnon muutostyöt sekä asuntoon kuuluvat tarpeelliset välineet ja laitteet. Toinen vaihe toteutui vuonna 1992, jolloin mukaan tulivat kuljetusapu ja asumispalvelut. Vuonna 1994 kolmannessa vaiheessa kuntien velvollisuudeksi tuli järjestää muita tarvittavia tukipalveluja kuten tulkkauspalveluja ja muita kommunikaation selventämismenetelmiä kuulo- ja näkövammaisille. Ajankohtaiseksi tuli myös työntekijöiden työkykyyn liittyvät lainsäädännölliset toimet. Kuntoutuslainsäädäntö tuli voimaan vuonna 1991, joka asetti tavoitteeksi työväestön aktiivisen elämän ylläpitämisen. Lain myötä pyrittiin vähentämään ennenaikaista eläkkeelle siirtymistä. Työvoima tuli pitää kunnossa ja työkykyä ylläpitämään oli järjestettävä toimintaa. Kohderyhmänä tässä vaiheessa olivat erityisesti pitkään kuluttavaa työtä tehneet työntekijät ja paljon terveyspalveluja käyttäneet työntekijät. Kuntoutuslainsäädännössä korostui yhteistyön lisäämisen tärkeys eri toimijoiden välillä. Kuntoutusviranomaisia velvoitettiin tekemään yhteistyötä muiden hyvinvointipalvelujen tuottajien esimerkiksi koulu-, terveydenhuolto- ja työvoimahallinnon viranomaisten kanssa. Yhteistyötä tuli tehdä myös eri tasoilla valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Uutta oli myös asiakkaan muuttunut rooli. Hänen tuli olla aktiivinen toimija, kuntoutuja ja ottaa vastuuta omasta työkyvystään. Näissä sosiaalipalvelulainsäädännön uudistuksissa otettiin oppia aiemmasta kritiikistä ja pyrittiin ottamaan huomioon ihmisen tarve, yksilöllisyys ja joustavuus.³²⁵

Hyvinvointivaltion hienosäätöä ei ehditty saada valmiiksi, kun lama yllätti Suomen 1990-luvun alussa. Takana olivat 1980-luvun kasvun vuodet, jolloin Suomessa vielä jatkettiin hyvinvointivaltion rakentamista, vaikka Euroopassa nähtiinkin jo merkkejä mahdollisesta kriisistä. Lamaa seurasi sosiaalisektorin supistustoimenpiteet ja leikkaukset. Lamaan päättyi sosiaalipolitiikan kasvuhakuinen kausi ja edessä oli uusi aika. 1990-luvun lamankourissa sosiaaliturva joutui rahoituskriisiin. Valtiotalouden tasapainottamisesta tuli koko vuosikymmenen kestävä projekti. Valtion taloutta yritettiin paikkailla poikkeuksellisen mittavilla säästöohjelmilla ja etuuksien leikkauksilla. Verraten monet säästöt kohdistuivat kuntatalouteen. Säästökohhteiden kärkipäässä olivat mm. kuntien valtionosuudet ja toimeentuloturvaetudet. Talouden vyönkiristyksen mittavuutta kuntasektorille kuvaa se, että sosiaali- ja terveydenhuollon menojen leikkauksien osuus "säästötalkoissa" oli noin kolmannes.³²⁶

³²⁵ Urponen 1994, 255-266

³²⁶ Karisto & Takala & Haapola 1998, 317-318 ja Urponen 1994, 247

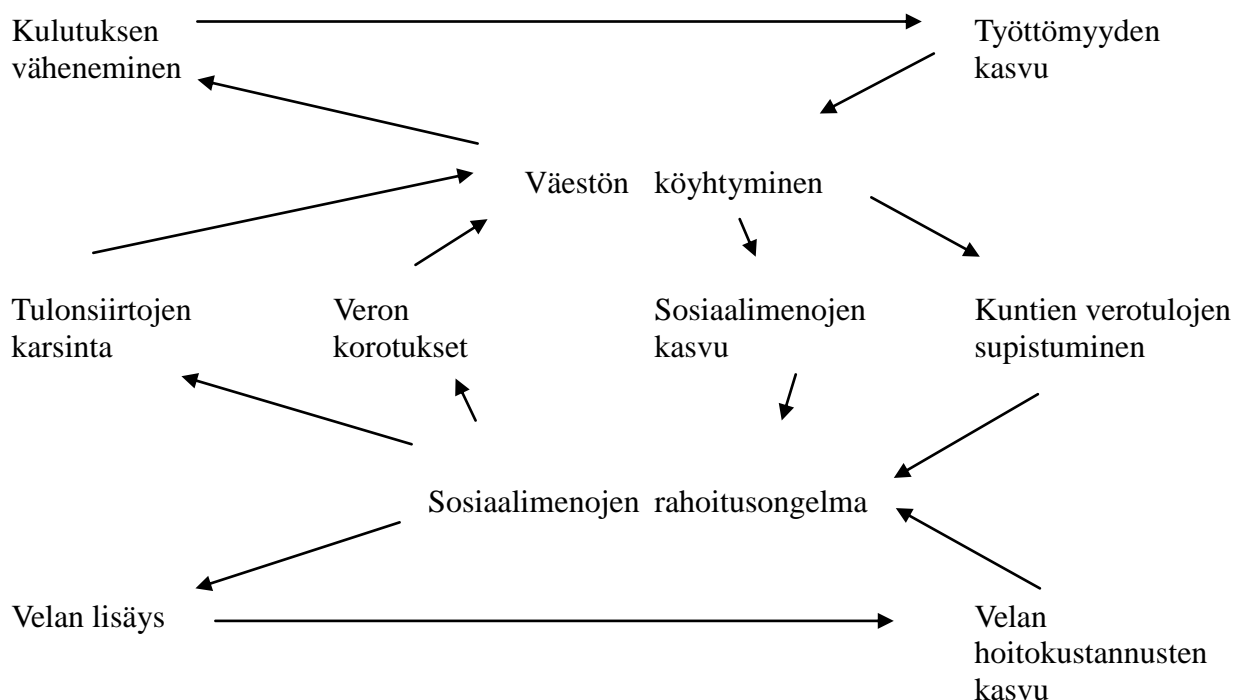
Sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin jäi sekä määrällisiä että laadullisia puutteita. Leikkauksista kärsivät erityisesti ikääntyvät ihmiset, mielenterveyspotilaat ja kehitysvammaiset. Vuosien 1950-1990 välinen aika oli jatkuvan kasvun sävyttämää. Näiden vuosikymmenten aikana keskimääräinen sosiaalimenojen reaalin kasvu oli 8 % vuodessa. Nopeinta kasvu oli vuosina 1965-1976. 1990-luvun laman seurauksena hyvinvointipalvelut joutuivat ankaran kritiikin kohteeksi. Vaadittiin kalliin hyvinvointijärjestelmän ja palvelujen purkamista samalla kun niiden kysyntä jatkoi kasvuaan. Lama ja sitä seurannut jättityöttömyys yllätti kaikki. Vuonna 1961 yksi työntekijä huolehti yhden työelämän ulkopuolisen henkilön toimeentulosta. Vastaavasti vuonna 1994 kaksi työelämässä olevaa huolehti kolmesta työelämän ulkopuolella olevasta. Työelämässä olevien osuus on laskenut 2 miljoonaan ja työelämän ulkopuolella olevien osuus noussut 3 miljoonaan. 1990-luvun kansantalouden ja yhteiskunnan ongelmat toivat esiin aukkoja erityisesti työttömien ja nuorten toimeentuloturvan osalta. Ongelmat ovat näyttäneet hyvin monimuotoisina, taloudellisen tuen ohella tarvitaan osaavaa sosiaalityötä ja yhteistyötä muiden viranomaisten (erityisesti koulutus ja työvoima) kanssa.³²⁷

Valtion ja kuntien välisestä kustannusten ja tehtävien jaosta keskusteltaessa Koski haluaa nostaa voimakkaasti esiin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Lisäksi Koski pitää itsestäänselvänä, että kuntien merkitys julkisessa palvelutuotannossa tulee edelleen korostumaan. Kuntien rooli lähellä kuntalaisia on luonnollinen puhuttaessa hyvinvointitehtävien järjestämisestä. Sisäasianministeriön asettama Kunta-Valtio –työryhmä toteaa muistiossaan (1990), että kuntien tehtävänä on ”huolehtia paikallisena itsehallinnollisena yhteisönä yhteiskunnan päättämistä peruspalveluista lähinnä paikallista kuntalaisnäkemystä vastaavasti toteuttamalla tehtävien hoidon ja organisoinnin parhaaksi katsomallaan tavalla”. Valtion tehtävänä taas kirjattiin ”yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen yleinen ohjaus ja rahoitukseen osallistuminen”. Sen jälkeen kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt ja monet kunnat ovat joutuneet supistamaan toimintojaan ja organisaatioitaan.³²⁸ Valtion ja kuntien välisestä kustannusten ja tehtävien jaosta keskusteltaessa Koski haluaa nostaa voimakkaasti esiin kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Lisäksi Koski pitää itsestäänselvänä, että kuntien merkitys julkisessa palvelutuotannossa tulee edelleen korostumaan. Kuntien rooli lähellä kuntalaisia on luonnollinen puhuttaessa hyvinvointitehtävien järjestämisestä. Sisäasianministeriön asettama Kunta-Valtio –työryhmä toteaa muistiossaan, että kuntien tehtävänä on ”huolehtia paikallisena itsehallinnollisena yhteisönä

³²⁷ Urponen 1994, 247

³²⁸ Koski 1996, 14-15

yhteiskunnan päättämistä peruspalveluista lähinnä paikallista kuntalaisnäkemystä vastaavasti toteuttamalla tehtävien hoidon ja organisoinnin parhaaksi katsomallaan tavalla”. Valtion tehtävänä taas kirjattiin ”yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen yleinen ohjaus ja rahoitukseen osallistuminen”. Sen jälkeen kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt ja monet kunnat ovat joutuneet supistamaan toimintojaan ja organisaatioitaan.³²⁹



KUVIO 9. Lama ja kunnallistalouden ongelmien kasautuminen. (Helin & Karisto 1994)³³⁰

6.3.2 Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen vaikutukset sosiaalipalvelujen tuottamiseen

Pääsääntöisesti valtionosuus määräytyi kunnan kantokykyluokan (L kuntien kantokykyluokituksesta vuodelta 1967) perusteella. Normaaliin valtionapukäytäntöön oli myös poikkeuksia. Mm. huoltoapulailla säännelty vanhustenhuolto jäi muita sosiaalipalveluja heikompaan asemaan. Sosiaalihuolto sai valtionosuutta yleensä vain käyttökustannuksiin. Harkinnanvaraista valtionapua voitiin muutamassa tapauksessa myöntää myös perustamiskustannuksiin kuten päiväkotien, päihdehuollon yksiköiden ja suojatyökeskusten perustamiseen. Henkilöstövaltainen toiminta oli kunnille kannattavaa valtionosuuden, kunnallisveron lisäyksen ja välillisen verokertymän lisäyksen

³²⁹ Koski 1996, 14-15

³³⁰ Karisto & Takala & Haapola 1998, 329

takia. Tällöin kunnille tuleva tuotto oli usein suurempi kuin sen oma rahoitusosuus. Epäkohdasta seurasi kunnallisen palvelutuotannon ohjautuminen taloudellisten kannustimien mukaan, vaikka kysyntää palvelulle ei ehkä siinä määrin ollutkaan. Esimerkiksi vanhustenhuolto toteutettiin kalliisti ja epätarkoituksenmukaisesti terveydenhuollon laitoksissa, vaikka useimmat vanhukset olisi voitu hoitaa esim. omassa kodissa avohuollon palveluin. Valtionapujärjestelmä sai kritiikkiä erityisesti toimintaa vinouttavasta vaikutuksesta.³³¹

	Kustannukset yhteensä	Valtion osuus %
Käyttötalous		
<i>Sosiaalitoimi</i>		
Sosiaalihuolto	177,2	-
Lasten päivähoito	757,5	50,1
Lasten ja nuorten huolto	211,2	22,3
Kehitysvamma- ja invalidihuolto	425,3	69,3
Päihdehuolto	60,6	44,8
Vanhusten huolto	628,8	2,4
Kotipalvelu	216,8	32,8
Toimeentuloturva	315,8	45,1
Yhteensä	2793,2	35,0

TAULUKKO 11. Sosiaalihuollon kustannusten jakauma vuonna 1978 (milj.mk)³³².

Sosiaalihuolto oli jäänyt jälkeen terveydenhuollon valtionosuuden tasosta. Epäkohta nähtiin sosiaali- ja terveysministeriössä, mutta valtionalouden tila ei antanut mahdollisuutta asian korjaamiseen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistustyö oli ollut vireillä jo pitkään ja työ saatiin valmiiksi 1970-luvun puolivälissä. Lainsäädännön uudistusta vauhditti voimassa olevan sosiaalihuollon lainsäädännön hajanaisuus ja riittämättömyys. Toteutusta viivästytti taloudelliset seikat. VALTAVA-suunnittelussa (valtioapujen tasauksen vaikutukset) tavoitteena oli tasoittaa valtionosuuksia alentamalla korkeita ja nostamalla matalia, silti muuttamatta olennaisesti valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.³³³

³³¹ Suonoja 1992, 644-645 ja 647

³³² Suonoja 1992, 645

³³³ Suonoja 1992, 646-64

VALTAVA-uudistuksen keskeiset tavoitteet ensimmäisessä vaiheessa vuonna 1978 olivat

- sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön ja yhteistyöedellytysten kehittäminen
- valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen
- sekä kunta että valtio tasolla suunnittelujärjestelmän ja talousarvioiden yhteensovittaminen
- kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen tarkoituksenmukaisuuden lisääminen
- kunnallisen itsehallinnon ja kuntakohtaisen liikkumavaran lisääminen³³⁴

Keskeinen tavoite oli sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien tasavertaistaminen, jotta kuntien palvelutoiminta muodostuisi palvelutarpeen mukaiseksi. VALTAVA-suunnittelun yhteyteen otettiin sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen, jonka tuli edetä samassa tahdissa. Molemmat toteutuivat 1.1.1984.³³⁵

VALTAVA-uudistuksen myötä sosiaalihuoltoa varten vahvistettiin vuosittain valtakunnalliset suunnitelmat. Kuntien toimintasuunnitelmien tuli mukaila valtakunnallisten suunnitelmien linjaa. Toimintasuunnitelma hyväksyttiin talousarvion ja kuntasuunnitelman yhteydessä. Sen piti vastata kunnan sosiaalihuollon tarpeeseen. VALTAVA-uudistuksen seurauksena kunnat velvoitettiin lisäämään yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kesken. Resurssien kohdentamisessa uudistus pyrki siihen, että valtio päätti yhteiskunnallisten painopisteiden asettamisesta, mutta kuntatason yksityiskohtainen resurssien ohjaus tapahtui itsenäisesti paikallistasolla. Tavoitteena oli valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen mm. siten, että valtionosuus suoritettaisiin kunnalle yhtenä summana.³³⁶

1980-luvulla tilanne oli se, että valtio ohjasi kuntien sosiaalihuollon talouden hoitoa entistä enemmän. Kuntien omat vaikutusmahdollisuudet ja tarpeet jäivät yhä pienemmälle huomiolle, koska kuntien suunnittelu ja niiden valtionosuuksien käyttö oli sidottu valtakunnallisiin suunnitelmiin. VALTAVA-uudistus tosiasiaassa vähensi kuntien itsenäisyyttä. Aiemmin käytetyt velvoitteet olivat muuttuneet suunnitelmien muotoon, joka näkyi erityisesti kuntien hyvinvointipalvelujen (sosiaalipalvelujen) järjestämisessä. Valtio ohjaus oli lähinnä voimavaraohjausta, joka kohdistui konkreettisesti ja välittömästi kuntien toimintaan kuten määrärahojen ja henkilöstöresurssien ohjaukseen. Laadullinen tavoite- ja ohjelmaohjaus jäi valtion

³³⁴ Suonoja 1992, 647

³³⁵ Suonoja 1992, 647-649

³³⁶ Suonoja 1992, 650-651

voimavaraohjauksen varjoon ja vaille riittävää huomiota.³³⁷

Vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki oli luonteeltaan uudentyypinen puitelaki. Siinä esitetyt tavoitteet ja velvoitteet olivat hyvin yleisiä. Tämä lähtökohta mahdollisti kunnille melko itsenäisen päätöksenteon sosiaalipalveluiden toimintamuotojen toteuttamisessa. Samanaikaisesti toteutettu VALTAVA-uudistus markkinoitiin kunnille kuntien itsehallintoa vahvistavana ja yksityiskohtaista valtionohjausta vähentävänä. Kuitenkin sen toteutus oli selkeässä ristiriidassa kunnallisten itsehallinnon periaatteiden kanssa. Valtionapujärjestelmästä muodostui jo 1960-luvulta lähtien monimutkainen hallintoviidakko. Tehtäväkohtaista valtionapua saattoi saada mitä erilaisimmin perustein ja mitä moninaisempiin kohteisiin, joihin jokaiseen oli omanlaisensa hakemukset ja ne vaativat lukuisan joukon selvityksiä. Ja kaikki tämä tapahtui valtion tiukassa etu- ja jälkikäteisessä valvonnassa.³³⁸

1980-luvulla siirryttiin tehtäväkohtaisesta valtionavusta kaikkia sosiaali- ja terveyspalveluita tasavertaisesti tukevaan valtionosuusjärjestelmään. Tällöin sosiaalipalvelut saavuttivat valtion rahoituksessa tasa-arvoisen aseman kansanterveystyön rinnalla hyvinvointipalveluita järjestävänä toimijana. Myös sosiaalipalveluiden sisällä tapahtui tasoittumista, kun päivähoiton rinnalle nousivat muut sosiaalihuollon sektorit erityisesti vanhustenhuolto, joka ei aiemmin saanut juurikaan valtion tukea. Valtionosuuksien saamisen edellytyksenä kuntien tuli laatia 5-vuotissuunnitelma. Siinä piti selvittää, mihin toimintoihin kunta tukea hakee. Valtio saattoi joko hyväksyä tai hylätä kunnan ehdottamat laajennustarpeet ja näin ohjata kunnat oman toimintapolitiikkansa toteuttajiksi. Järjestelmä osoittautui myös valtiolle kalliiksi ja se joutuikin 1980-luvun lopulla jakamaan tietyt virka- ja resurssikiintiöt lääneittäin. Sosiaalipalvelujen saama valtionosuus oli tuolloin noin 48 % menoista, mm. lasten päivähoiton käyttömenot kaksinkertaistuivat vuosina 1984-1989.³³⁹

Kuntien sosiaalipalvelujärjestelmä muotoutui valtion asettamin reunaehdoin kuntien toteuttamana hyvinvointina kuntalaisille. Taloudellinen hyöty houkutteli kunnat joustamaan itsehallinnon periaatteesta. Kaiken takana oli raha, jolla hyvinvointivaltio osti kuntien itsenäisyyden. Todennäköisemmin oli kyse kuntien arvovalinnasta ja myös tarpeesta kehittää sosiaalipalveluita. Taloudellisen tuen turvin kunnat saattoivat kehittyä merkittäväksi osaksi nykyaikaista

³³⁷ Suonoja 1992, 651-652

³³⁸ Kröger 1997, 154-155

³³⁹ Kröger 1997, 155-156

hyvinvointiyhteiskuntaa.³⁴⁰

1990-luvulle tultaessa jouduttiin miettimään uudelleen valtion ja kuntien välistä suhdetta. Valtion puolelta hyvinvointivaltion laajeneminen alettiin kokea taloudellisesti liian raskaaksi ja toisaalta myös kuntien valvonta vei liikaa valtiovallan resursseja. Hyvinvointipalveluiden laajenemisen ongelmaksi muodostui käytössä olevien voimavarojen riittämättömyys. Ryhdyttiin miettimään mitä palveluita leikataan ja kuka näistä leikkauksista ottaa vastuun. Valtio purki valvontajärjestelmänsä mm. Sosiaalhallitus lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin ministeriön alaisuuteen. Sosiaalhallituksen alainen valvonta ja ohjaus muuttui Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuksen toteuttamaan pehmeämpään linjaan, joka perustui tiedottamiseen, konsultointiin ja koulutukseen. Vuonna 1993 alkanut valtionosuusuudistus edelleen vauhditti sosiaalipalveluihin kohdistuvan ohjauksen ja suunnittelun uudistusta. Valtio halusi luopua raskaasta valtionosuus- ja suunnittelujärjestelmästä. Lääninhallitukset lopettivat lähes kokonaan kuntien ohjauksen sosiaalipalvelutuotannossa. Samalla erilaiset kiintiöt jäivät pois ja vain valtionosuuksiin oikeuttavista suuremmista hankkeista kunnat olivat velvollisia etukäteen esittämään suunnitelmat lääninhallitukselle.³⁴¹

Jatkoa vuonna 1993 alkaneelle uudistukselle seurasi, kun sosiaali- ja terveyspalveluiden valtionosuuksien määräytymisen perusteissa otettiin käyttöön kunnan palvelutarvetta kuvaava laskennallinen indeksi. Tässä indeksissä huomioidaan mm. lasten ja vanhusten osuus väestöstä, kunnan pinta-ala, etäisyydet ja kunnan työttömyysaste. Valtio ei enää kohdenna osuutta mihinkään tiettyyn kohteeseen vaan kunta saa ns. laskennallisen kättösumman valtionosuutta, jonka käyttötarkoituksen se voi itse päättää. Onkin mahdollista, että valtionosuus kohdentuu kokonaan sosiaalipalveluiden ulkopuolelle riippuen kunnallisesta päätöksenteosta ja sen asettamasta priorisoinnista.³⁴²

6.3.3 90-luvun kansantalouden voimakas taantuma ajaa kuntien sosiaalitoimen ahtaalle

Kunnat saivat ikävällä tavalla vapautensa takaisin suhteellisen lyhyen ajanjakson jälkeen. Muutaman vuosikymmenen ajan rakennettiin valtiojohtoista hyvinvointiyhteiskuntaa, jonka jälkeen

³⁴⁰ Kröger 1997, 157-159

³⁴¹ Kröger 1997, 159-160

³⁴² Kröger 1997, 161

Suomi kohtasi 1990-luvulle tultaessa laman ja suurtyöttömyyden. Valtiotalous kurjistui ja valtio joutui karsimaan menojaan reippaasti. Kunnille jäi vähän vaihtoehtoja. Ne joutuivat miettimään millä paikata valtiontuen loppuminen, mistä palveluista pitää karsia ja miten löytää säästöjä. Hyvinvointivaltio syntyi kansalaisia varten valtion ja kuntien – koko yhteiskunnan intressistä. Kansalaiset totutettiin laajoihin hyvinvointipalveluihin, jotka usein ovat käyttäjilleen maksuttomia tai ainakin todellisia kustannuksia huomattavasti edullisempia. Kun valtio purki valtiontukijärjestelmäänsä ja osittain sanoutui irti luomastaan palvelujärjestelmästä, kunnat jäivät yksin vastuuseen leikkauksista ja ”selviämisestä”.³⁴³

Kriisistä huolimatta kunnat ovat selvinneet tähän asti vastuustaan kohtuullisen hyvin. Kunnilla on melko vapaat kädet asettaa painopisteitä palvelutuotannolle. Ongelmia aiheuttaa kuntakohtaiset erot palveluiden laadussa, joka näkyy käyttäjätyytyväisyydessä. Kunnat karsivat tilanteen vaatimalla tavalla ehkä lyhytnäköisestikin toimintoja, mikä näkyy mm. laitos- ja avohoidon välisessä suhteessa. Toisaalta valtio vielä lisäsi kuntien painolastia kahteen otteeseen säätämällä vuonna 1990 alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille subjektiivisen oikeuden lasten päivähoitoon ja vuonna 1996 tämä oikeus laajennettiin koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikana suurin osa sosiaalipalveluista muodostui kunnille lakisääteiksi velvoitteiksi toteuttaa. Tänä päivänä on keskusteltu paljon hyvinvointivaltion ja sosiaalipalveluiden purkamisesta. Kansalaiset ovat kuitenkin tottuneet kattaviin edullisiin palveluihin ja niiden karsiminen ei ole yksinkertaista. Kunnalliset sosiaalipalvelut tulevat olemaan tulevaisuudessakin keskeinen osa hyvinvointipalvelujärjestelmää. Nyt on ryhdytty miettimään kuinka ne on mahdollista jatkossa rahoittaa, kenelle kuuluu koordinointi, kenelle valvonta ja ennen kaikkea miten vastuu jaetaan. Kuntien ja valtion tulisi löytää yhteisymmärrys ja toimiva ratkaisu yhdessä rakennetun hyvinvointiyhteiskunnan palvelutuotannon tulevaisuudelle.³⁴⁴

Merkittävä osa kuntien vastuulla olevista palveluvelvoitteista eivät ole kuntien omia valintoja, vaan valtiovallan läpiviemiä yhteiskuntapoliittisia linjauksia, jotka sitovat kuntia erityislainsäädännön kautta. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa kunnilla on päävastuu hyvinvointipalveluiden järjestämisestä. Aina näihin päiviin saakka kunnat ovat pääosin myös itse tuottaneet nämä palvelut, mutta 1990-luvulta alkaen on yhä enenevässä määrin mukaan tullut ulkopuolisia tuottajia. Antaessaan hyvinvointipalveluiden tuottamisvastuun kunnille, valtio on halunnut varmistaa palveluiden riittävyyden ja kattavuuden eri puolilla maata. Hyvinvointivaltiolle on keskeistä

³⁴³ Kröger 1997, 162

³⁴⁴ Kröger 1997, 163-167

yhteisvastuun ja tasa-arvon periaatteet, jolloin palvelut ovat kaikkien kuntalaisten saatavilla ja ne rahoitetaan verovaroista. Järjestelmä, jossa kuntien rooli palveluiden järjestäjänä muodostaa kivijalan, on rakennettu laajan poliittisen yksimielisyyden vallitessa. Osa hyvinvointipalveluista on peruspalveluita, joihin kansalaisella on ns. subjektiivinen oikeus ja osa taas sellaisia, joita kunnat voivat järjestää taloudellisten resurssien ja oman harkinnan mukaan. Palvelutuotantoa ohjaavat erilaiset valvonta- ja suunnittelujärjestelmät sekä normiohjaus, joilla on puututtu palveluiden laatuun ja sisältöön.³⁴⁵ Erityisesti 1990-luvulta lähtien on kunnissa ryhdytty uudelleenarvioimaan mitä palveluita on syytä tuottaa itse, mitä voisi ostaa ulkopuolelta ja mitä tuottaa yhdessä muiden kuntien kanssa.³⁴⁶ Keskeistä on kuitenkin huolehtia siitä, että peruspalvelut järjestetään pitkäjänteisesti ja alueellisesti kattavasti. Julkisen hallinnon luotettavuuden ja toimivuuden kannalta tulee pitää kiinni tietyistä yhteisistä lainalaisuuksista ja toimintatavoista, vaikka onkin mahdotonta ja tarpeetontakin saattaa kunnat samaan muottiin.³⁴⁷

6.3.4 Kuntien haasteet 2000-luvulle tultaessa

Euroopan yhdentymiskehitys on tuonut monia muutoksia kunnalliseen ja alueelliseen itsehallintoon. Samalla kun kansallisvaltioiden asema ja rooli on muuttunut ja keskeinen ratkaisuväl on siirtynyt ylikansalliseen päätöksentekoon, on paikallistason merkitys tehtyjen päätösten täytäntöönpanossa korostunut. Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate on EU-jäsenyyden aikana tullut tärkeäksi lähtökohdaksi. Sen perusteella asioiden hoitovastuu ja -oikeus tulee olla kansalaista lähimpänä olevalla hallinnontasolla. Paikallisen itsehallinnon kehittämisvaatimuksia ovat olleet vauhdittamassa perustuslain kokonaisuudistus (astui voimaan 1.3.2000), alueistumiskehitys ja kansanvallan kehittämisen sisällölliset muutosvaatimukset. Muita keskeisiä muutoksia on kuntalain (365/95) säätäminen, kunnallisen itsehallinnon peruskirjan voimaan saattaminen vuonna 1991 sekä valtiosuusjärjestelmän uudistus vuonna 1993.³⁴⁸

Kunnallisen lainsäädännön kehittämisessä on pyritty vapaakuntakokeilun periaatteiden mukaan vähentämään kunnalliselle itsehallinnolle haitallista yksityiskohtaista sääntelyä ja toisaalta taas päinvastaista kehitystä, jolla on pyritty määrittämään mm. kuntien velvollisuudet sitovasti. Lähtökohtana jälkimmäiselle kehitykselle on kansalaisten oikeuden näkökulma, josta esimerkkinä

³⁴⁵ Oksanen 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 72-75

³⁴⁶ Oksanen 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 78

³⁴⁷ Oksanen 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 95-97

³⁴⁸ Rynnänen 1998, 5

lastenpäivähoitolaki ja sen muutokset. Ko. kehitys sitoo kunnallisen toiminnan tiukasti valtiollisen lainsäädännön reunaehtoihin. Monet ajankohtaiset yhteiskunnalliset vastuukysymykset, kuten työttömyys ja minimitoimeentulon hoitaminen, ovat varsin pitkälti tulleet kuntien vastuulle, vaikka selkeä säännöstö valtion ja kuntien välisestä vastuunjaosta puuttuu. Perustuslain mukainen kuntien itsehallinto tarkoittaa sitä, että valtion viranomaisella on oltava erityinen peruste osoittaa paikallishallinnolle tehtäviä. Itsehallinnon sisällöstä on perustuslain tasolla säädetty hyvin yleispiirteisesti. Kuntien velvoitteena on sen mukaan hoitaa kaikki ne paikallisyhteisön tehtävät, joita ei mikään muu taho lain nojalla hoida.³⁴⁹

Kunnan ns. erityistoimialaan, kuten sosiaalitoimen alaan, kuuluvia lakeja säädettiin paljon 1970- ja 1980-luvuilla. Niissä kuntien tarkoituksenmukaisuusvalta supistettiin minimiin valtiosuusjärjestelmän avulla. Kunnan oli alistettava toimintansa tarkoituksenmukaisuus valtion kontrollin alle saadakseen tehtävien hoitoon valtiosuus. Kontrollin toteutus tapahtui paitsi lainsäädännön ja norminannon keinoin, niin myös kunnan toimintasuunnitelman alistamisena ja valtiosuuksien käytön jälkikäteisenä tarkistuksena.³⁵⁰

Kuntien ja valtion välisen tehtävien määrittäminen on vaikeaa osin siksi, että suuri osa tehtävistä hoidetaan eri viranomaisten välillä yhteistoimin. Suomessa kuntien ja valtion tehtävien jaosta, toimivallasta ja vastuusta on säädetty varsin sekavasti normistoissa, mistä johtuen valta- ja vastuusuhteet ovat jääneet epäselviksi.³⁵¹

Tietyiltä osin valtiovalta voi käyttää suhteessa kuntiin ”isännän otteita”. Esimerkiksi vuonna 1995 julkisen talouden ollessa kriisissä eduskunta säätöi lasten päivähoitolain muutoksen, joka velvoitti kuntia järjestämään päivähoitopaikat niitä tarvitseville perheille. Syntyneet menoerät kunnat joutuivat osoittamaan lisämäärärahoina budjetteihin. Kunnilla ei ollut mahdollisuutta olla hoitamatta tehtävää. Muualta Euroopasta on jo esimerkkejä kuntien oikeussuojakeinoista suhteessa valtioon.³⁵²

Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kuntien ja valtion välistä suhdetta leimasi aiempaa tiiviimpi yhteys ja myös kuntien selvästi alisteinen asema. Sen jälkeen on tapahtunut kuntien itsehallinnon

³⁴⁹ Ryyänen 1998, 6 ja 12

³⁵⁰ Ryyänen 1998, 13

³⁵¹ Ryyänen 1998, 23

³⁵² Ryyänen 1998, 26-27

kannalta suotuisaa kehitystä, kun yhteistoimintaa on rakennettu aiempaa enemmän kuntien lähtökohdista. Valtion kuntiin kohdistuvaa valvontaa on olennaisesti vähennetty ja onkin jo nähtävissä tarvetta tiukentaa ja yksilöidä oikeudellista sääntelyä.³⁵³ Valtion valvonnan keskeinen toteuttaja on lääninhallitus, joka käyttää valvonta- ja ohjausvaltaa kuntia sitovan erityislainsäädännön määräämissä tehtävissä.³⁵⁴

Kuntien toimintaan lyö leimansa voimistuva markkinaperusteisuus, asiakaskeskeisyys ja seutuyhteistyö. Paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa kunnat pyrkivät maksimoimaan kasvu-, kehitys- ja kilpailutekijöiden paikalliset yhteisvaikutukset. Tulevaisuudessa tultaneen palaamaan taaksepäin paikallisyhteisöihin ja siellä oleviin voimavaroihin mm. aktiiviseen toimijuuteen ja sitoutumiseen sekä paikallistuntemuksen arvostamiseen. Sitä kautta kunnat saavat vahvimman oikeutuksen toiminnalleen.³⁵⁵ Kunnan rooli näyttää muuttuvan tulevaisuudessa yhä enemmän sääntelijästä mahdollistajaksi ja toteuttajasta koordinoijaksi. Kuntien toiminta verkostoituu, kun kuntien yhteistyö eri tahojen kanssa lisääntyy.³⁵⁶

Kuntien vaikeudet tuottaa hyvinvointipalveluita alkoi 1990-luvulta ja jatkuu edelleen. Keskeiset syyt tähän ovat valtion säästötoimet ja valtionosuuksien leikkaukset sekä verotulojen vähentyminen ja erityisesti yhteisöveron muutokset. Paikallisia syitä ovat mm. yritystoiminnan hiipuminen, muuttotappio ja väestön ikääntyminen. Kuntakohtaisia ongelmia ovat lisäksi aiheuttaneet huono talousjohtaminen. 1990-luvulla tehdyt uudistukset muuttivat kuntien tulopohjaa. Valtionosuusjärjestelmä muuttui kustannuspohjaisesta laskentaperusteiseksi, jolloin tuki määräytyy asukasluvun mukaan. Verotusjärjestelmässä suurin muutos tapahtui yhteisöverotuksessa, tällöin voittajia olivat ne kunnat, joissa on menestyvää yritystoimintaa eli suuret maakunta- ja kaupunkikeskukset. Nämä muutokset ovat tarkoittaneet lähinnä sitä, että kuntien tulo-rahoitus on muuttunut enemmän verotulopainotteiseksi. Haluttua kehityssuuntaa on tukenut suotuista verotulokehitys. Kuitenkin syrjäseutujen kunnat ovat jääneet tästä osattomiksi.³⁵⁷

Yhteiskunnalliset muutokset ovat viimeisten vuosikymmenten aikana olleet merkittäviä. Kuntatalous voi 1980-luvulla suhteellisen hyvin, kun sekä verotulot kasvoivat että valtionosuuksien

³⁵³ Ryynänen 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 98-100

³⁵⁴ Ryynänen 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 104-105

³⁵⁵ Anttiroiko & Jokela. 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 147-148

³⁵⁶ Kallio 2000, Kunnallisen itsehallinnon renessanssi, 115-118

³⁵⁷ Kallio 2002. Kirjassa Kuntien oikeus itsehallintoon, 178-179

määräytyminen suosi toimintojen laajentumista. 1990-luvun yhteiskuntaa ravistellut lama seurauksineen ja valtionosuus järjestelmän muutos saattoivat kunnat ehkä koko vuosisadan pahimpaan talouskriisiin, jonka seurauksia edelleen maksetaan. Laman seurauksena toimintoja jouduttiin supistamaan ja tehostamaan. Nyt kun lamasta on alettu päästä yli, kunnallisissa ja muissa julkisissa palveluissa avainsanoiksi ovat nousseet asiakaslähtöisyys ja palveluiden laatu. Vielä 1980-luvulla ja osin 1990-luvun alussa kunnissa vallitsi yrityspuolelta otettu markkinahenkinen ajattelu, jossa keskeisesti olivat esillä tehokkuus, taloudellisuus, tulos ja toimintojen ulkoistaminen. Nyt on selvästi valittu joitakin toimivia komponentteja markkinoilta, mutta kuitenkin luottaen perinteiseen kunnan tehtävään tuottaa tai järjestää kuntalaisille tarvittavia laadukkaita palveluja. Asiakaslähtöisyydessä on kysymys siitä, että kunnissa pyritäisiin antamaan käyttäjille mahdollisuus määritellä, mitä palveluja he tarvitsevat. Tähän asti sitä valtaa on käytetty kunnan hallinnossa. Toisaalta kunnan hyvällä imagolla voidaan ratkaista monta ongelmaa. Mikäli kuntalaisten ennakoasenne kuntaa kohtaan on positiivinen, he todennäköisesti suhtautuvat sen tarjoamiin palveluihin positiivisesti. Näin ollen kuntien kannattaa panostaa hyvään ja oikean aikaiseen tiedottamiseen toiminnastaan. Ulkopuolisten palvelutuottajien tulo kuntasektorille oli verraten vaisua vielä 1990-luvulla.³⁵⁸

Lamaa edeltäneillä kahdella vuosikymmenellä julkiset palvelut laajenivat voimakkaasti. 1990-luvulla laajenemiseen tuli nopea pysähdys. Näin kymmenen vuotta myöhemmin Lehto esittää kaksi vastakkaista teesiä. Ensinnä sosiaali- ja terveystaloudessa esiintyvät ongelmat johtuvat paitsi suoritetuista leikkauksista myös inhimillisten arvojen sivuuttamisesta tulosjohtamisesta. Toisen optimistisemmän näkemyksen mukaan palvelujärjestelmät ovat olleet tiukoilla, mutta niissä on saatu säilytettyä riittävä laatu ja saatavuus. Julkunen kuitenkin haluaa tuoda keskusteluun kysymyksen ovatko puutteet nimenomaan laman seurausta vai missä määrin 1990-luvun palvelukehitys oli osa julkisen sektorin reformia?³⁵⁹

Laman iskiessä sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden järjestäminen jäi kriisityvien kuntien harteille valtion perääntyessä sekä ohjauksen että rahoituksen osalta. Kuntien ja valtion välinen vastuukysymys olikin poikkeuksetta esillä lama-ajan raporteissa. Rissanen ja Valtonen tulevat kaikkia kuntia vuosina 1989-1996 koskevan aineiston tarkastelussa siihen johtopäätökseen, että leikkauksia tehtiin paitsi huonosti menestyvissä niin myös taloudellisesti paremmin menestyvissä kunnissa. Ja kärjistetyksi on todettavissa, että lama toimi hyvänä perustana poliittiselle päätöksenteolle kunnan

³⁵⁸ Koskiaho&Nurmi&Virtanen 1999, 256-268

³⁵⁹ Julkunen 2001, 234-235

toimintojen uudelleenjärjestämisessä. Vaihtoehtona nähtiin pluralismi ja yksityistäminen ja 2000-luvulle tultaessa kunnat ovat alkaneet enenevässä määrin käyttää yksityisiä palveluntuottajia. Vuonna 2000 päivähoitopalveluista, vanhustenlaitospalveluista ja kotipalvelusta kunnat ostivat noin 6-10 prosenttia ulkopuolisilta palveluntuottajilta (Tylli 2000). Näin ollen sopeutuminen on toistaiseksi tapahtunut pääosin julkisen järjestelmän sisällä.³⁶⁰

1990-luvun laman ja muun kehityksen vaikutukset sopeutettiin taloudellisesti kuntien sisällä priorisoimalla. Kunnat järjestivät moitteettomasti lakisääteiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja tinkivät ei-lakisääteisistä palveluista. Sitä kautta päädyttiin suppeampaan julkiseen vastuuseen ja edellisten vuosikymmenten kasvutrendi oli päättynyt. Tästä on ollut seurauksena se, että päivähoitopalvelut on kunnissa hoidettu suhteellisen hyvin, kun taas mm. vanhusten palveluissa on tapahtunut selkeää supistamista.³⁶¹

Palvelusitoumuksilla kunnat voivat viestittää kuntalaisille haluamiaan laadullisia seikkoja ja toisaalta palvelun saantiin liittyviä määräaikoja. Monet kunnat voivat sitoumuksilla nostaa imagoaan. Palvelusitoumukset eivät kuitenkaan automaattisesti ole oikeudellisesti sitovia. Palveluiden laadun kehittämisen työkaluna palvelusitoumukset ovat oivallisia. Myöskin ne antavat uusia selkeämpiä muotoja palveluntuottajan ja –käyttäjän vuorovaikutukseen.³⁶²

Yhteiskunnallinen kehitys ja 1990-luvun murros on ollut yrityselämälle suopea ja tukenut sen kasvua. Julkunen toteaa, että ”lama trimmasi Suomen taloutta, tuhosi vanhoja tehottomia rakenteita ja eliminoi löysiä toimipaikkoja”. Viimeaikainen kehitys on suosinut pääomatuloja ja palkkatulojen osuus on pudonnut 54 prosenttiin eli 1950-luvun tasolle. Siihen ovat vaikuttaneet vuoden 1991 devalvaatio ja markan arvon alentuminen, suurtyöttömyys sekä globaalien talouden ja rahaliiton realiteetit. Palkkatulojen jäädyttämisen vastapainona viennin kilpailukyky on parantunut sellaiselle tasolle, josta ei 1980-luvulla edes uneksittu.³⁶³

Heuru käsittelee valtion ja kuntien välistä vastuuta perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta. Valtio siirtää tätä vastuuta määräämällä säädösten nojalla tehtäviä kunnille. Valtiolla pysyy kuitenkin valvonta- ja ohjausvastuu sekä erityisesti taloudellinen vastuu. Valtiolla on siten oikeus

³⁶⁰ Julkunen 2001, 237-241

³⁶¹ Julkunen 2001, 242-243

³⁶² Koskiaho&Nurmi&Virtanen 1999, 272-276

³⁶³ Julkunen 2001, 254-256

valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja kunnan lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä. Valtion hallinnon laitoksista sisäasiainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Merkittävä ohjausvaikutus on valtionvarainministeriöllä tekemiensä toimenpiteiden ja kannanottojen kautta. Sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö ja alueellisesti lääninhallitukset. Pääosin valvonta on erityislainsäädännön toteutumisen seuranta kunnissa.³⁶⁴

1980-luvulta lähtien alueellisesti kuntien ja muiden paikallistason toimijoiden välille on kehittynyt uusia yhteistyöhakuisia toimintamuotoja. Paikallinen autonomia on lisääntynyt suhteessa muihin hallinnon tasoihin. Tämän uuden paikallisen hallintatavan taustalla on monia yhteiskunnallisia muutoksia kuten globalisaatio, kansallisvaltion aseman heikkeneminen, tietoyhteiskuntakehitys ja postmodernin ajan kompleksisuus. Hallinnossa nämä ovat tarkoittaneet sääntelyn purkamista, hallinnon hajauttamista ja markkinoiden mukaantuloa, jolloin perinteiset hallintotavat on kyseenalaistettu ja on lähdetty hakemaan uusia vaihtoehtoisia tapoja toimia. Uusi hallintatapa perustuu verkostoitumiseen, jolle on tyypillistä kaikenlaisten rajojen ylittäminen ja tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö- ja kumppanuussuhteet. Kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin välisen vuorovaikutusverkoston kautta tuotetaan aluekehitys ja palvelut.³⁶⁵

Alueellisessa uudelleenorganisoinnissa on osaltaan kyse valtion vetäytymisestä vanhasta järjestyksen ylläpitäjän roolista. Nyt kunnat yhdessä muiden paikallisten toimijoiden kanssa on joutunut monimutkaiseen jopa kaoottiselta näyttävään tilanteeseen miettiessään, millä tavoin tehtävät tulee hoitaa talouden ja muiden reunaehtojen rajoissa. Voimavarojen yhdistäminen seudullisesti on järkevää, jos voidaan saavuttaa taloudellista tehokkuutta ja laadullisesti parempaa palvelua. Kunnat ovat moninaisten haasteiden edessä, kun tehostamista vaaditaan pitkälti säännellyillä ns. raskailla sosiaali- ja terveystoimen sekä koulutoimen sektoreilla.³⁶⁶

Kuntahallinnon näkökulmasta postmoderni yhteiskuntakehitys merkitsee pirstoutumista, kun aikaisempi selkeä hierarkkinen hallintajärjestelmä on muuttumassa monitavoitteiseksi ja hankalasti ohjattaviksi verkostoiksi. Alueellisesti tämänkaltainen kehitys kokoaa kunnat yhteen toimimaan yhdistämällä voimavarat esim. muodostamalla seutukuntia. Integraatio näkökulmasta mm. tavoitteet ja toimintatavat yhdenmukaistuvat alueella, kun taas pirtaloitumisen näkökulmasta kunnan tehtävistä huolehtii laajempi joukko organisaatiota. Kuntatasolla on jo monilla alueilla

³⁶⁴ Heuru 2002, 250-251

³⁶⁵ Haveri 2004, 19-21

³⁶⁶ Haveri 2004, 22-23

seutuyhteistyö käytössä ja kokemukset ovat rohkaisevia.

7 KUNNAN SOSIAALITOIMI ERI AIKAKAUSIEN PAINIEN RISTIAALLOKOSSA

Kunnan sosiaalitoimen tehtävien muuttumisen historiallisessa tarkastelussa on tässä tutkimuksessa käsittelyn alla neljä ajanjaksoa: yhteisöllinen, liberalistinen, oikeusvaltiollinen ja hyvinvointivaltion kausi. Pitkän, 500 vuoden, tarkastelujakson aikana on moni asia kehittynyt jatkuvuuden ketjussa ja siten on myös paljon vanhaa säilynyt saaden jäsentyneemmän muodon. Oheisessa kaaviossa on esitelty kootusti jokaisen ajanjakson keskeiset yhteiskunnalliset muutokset tai tapahtumat, sosiaalipolitiikan tavoitteet ja paikalliset käytännöt. Yhteiskunnallinen ilmapiiri tarjosi kullekin ajalle kehyksen ja rajat, jossa liikuttiin. Esimerkiksi sodat ja muut kansainväliset tapahtumat näkyivät sosiaalipolitiikan ja kuntien sosiaalitoimen mahdollisuuksissa. Sosiaalipolitiikka antoi sääntelyn ja taloudellisen tuen keinoin kunnille välineet toteuttaa sosiaalitoimen tehtäviä. Paikallisyhteisön vahvuudesta ja paikallisista tarpeista sekä kuntien itsehallinnon laajuudesta riippui ylempien instanssien vaikutus paikallistasolla. Taloudellinen tuki ja muu rahoitus oli välttämättömyys, jonka avulla sosiaalipolitiikan tavoitteet saatiin parhaiten toteutettua. Siinä rinnalla samaan suuntaan kulki lainsäädäntö ja valvonta. Tavoitteena on ollut kuvata niitä historiallisia tapahtumia, jotka ovat oleellisesti vieneet köyhäinhoitoa/sosiaalihuoltoa eteenpäin. Perustana tarkastelulle on ollut kunakin ajanjaksona yhteiskunnallisen ilmapiirin, sosiaalipoliittisten pyrkimysten ja paikallisten käytäntöjen vuoropuhelu. Keskeisen sijan on saanut paikallinen toiminta ja sen toimijat.

Yhteisölliselle ajalle oli leimallista perheiden ja sukujen vastuu ja huolenpito yksittäisten ihmisten turvasta. Siinä rinnalla köyhäinhoidosta huolehtivat armeliaisuuden pohjalta seurakunnat. Kun liberalistisella ajalla kunnat ja kunnallishallinto syntyivät, köyhäinhoidon tehtävät siirtyivät kunnille. Tänä aikana kunnat vähitellen opettelivat hallinnollisten tehtävien hoitoa ja ottivat vastuuta kuntalaisten perusturvasta. Kuntien itsehallinto oli laajaa, joten kunnat toimivat kukin edellytystensä mukaan ja miten parhaaksi katsoivat. Tässä tutkielmassa nousee esiin konkreettisen historian tarkastelun kautta, että paikalliset käytännöt ovat sekä yhteisöllisellä että liberalistisella ajalla syntyneet laajan paikallisen itsehallinnon toimesta. Oikeusvaltiollista aikaa voidaan kuvata lisääntyvän sääntelyn kaudeksi, jolloin lainsäädäntö ohjasi enenevässä määrin kuntien toimintaa ja sosiaalitoimen tehtävien hoitoa. Valtion ja kuntien väliset vastuun rajat selkiintyivät ja samalla kuntien itsehallinto supistui koko ajanjakson. Oikeusvaltiollinen aika oli valtiollistumisen aikaa ja

silloin luotiin puitteet hyvinvointivaltiolle. Hyvinvointivaltion aika toi sosiaalitoimeen laajentumispaineita. Tehtävien hoito ei enää onnistunut yksin kuntien toimesta ja siksi tarvitaan sosiaalivakuusjärjestelmä ja Kela hoitamaan tulonsiirrot. Kuntien sosiaalitoimen tehtävät kehittyivät taloudellisen tuen antamisesta sosiaalipalvelujen järjestämiseen ja viimesijaisen toimeentulotuen myöntämiseen. Universaalit sosiaalipalvelut kaikille kansalaisille muutti merkittävästi kunnan roolia.

Seuraavassa esitetään yhteenvedona **minkälaista kuntien sosiaalitoimi oli yhteisöllisellä, liberalistisella, oikeusvaltiollisella ja hyvinvointivaltion ajalla? Lisäksi on analysoitu yhteiskunnallisia muutoksia, sosiaalipolitiikan tavoitteita ja paikallisia käytäntöjä sekä tarkasteltu niiden välisiä kytkentöjä. Minkälaiset olivat paikallishallinnon mahdollisuudet toimia sosiaalitoimen sektorilla?** Yhteiskunnallinen ilmapiiri vaikutti kokonaisvaltaisesti köyhäinhoidon/sosiaalihuollon kehittymiseen valtakunnan tasolta paikalliseen toimintaan. Kun taas sosiaalipolitiikan tavoitteet ja paikalliset käytännöt vaikuttivat toisiinsa vastavuoroisesti. Luonnollinen aloite köyhäinhoidon/sosiaalihuollon kehityksessä on tullut paikallishallinnosta päin. Tavoitteen ja toteutumisen välissä on lähes poikkeuksetta ollut paikallinen hyväksyntä.

Yhteisöllinen aika poikkeaa muista ajanjaksosta siten, että se kesti monta sataa vuotta. Sen katsotaan alkaneen 1500-luvulla ja päättyneen 1860-luvulla. Yhteisöllisellä ajalla köyhistä ja sairaista huolehtivat pääosin perhe ja suku. Yleisenä käytäntönä oli se, että tilalliset ottivat köyhät ja vaivaiset sukulaiset syytingille tai työvoimaksi. Sukuyhteisöjen avun ulkopuolelle jäi sekä kaupungeissa että maaseudulla köyhää, omaisuutta vailla olevaa, väestöä, joka elätti itsensä kerjäämällä. Näiden kerjäläisten ahdinkoa lievittämään alkoi kehittyä paikallinen seurakuntien järjestämä vaivaisapu. Yhteisöllistä aikaa kutsutaan myös armeliaisuuden ajaksi. Erityisesti kaupungeissa yksittäiset ihmiset ja erilaiset yhteisöt jakoivat almuja köyhille. Kaupungeissa perustetut ammattikuntien avustuskassat takasivat tietyille työntekijäryhmille ja heidän perheilleen taloudellista turvaa. Köyhille ja vaivaisille annetun hoidon ja avun ongelmana olivat epävarmuus ja sattumanvaraisuus.

Uskonpuhdistuksen jälkeen köyhäinhoito jäi paikallisten toimijoiden, seurakuntien, tehtäväksi. Sairaanhoido alkoi eriytyä valtion vastuulle. Kruunun valvonta ja vaikutusmahdollisuudet olivat heikot. Sen oli mahdotonta ulottua yksittäisiin kuntiin ja niiden köyhäinhoidon käytäntöihin. Seurakunnat hoitivat köyhäinhoidon kukin omalla tavallaan niukkojen resurssien sallimissa rajoissa ja valtion asettamia säädöksiä ei yleensä noudatettu. Mm. vuoden 1766 hospitaalijärjestyksellä valtio pyrki puuttumaan pitäjien tapaan hoitaa köyhäinhoidon taloutta. Sovittamattomien

ristiriitojen takia valtio luovutti ja antoi pitäjille valtuuden itse päättää köyhäinhoidon toteutuksesta. Valtio halusi samalla sulkea itsensä aiheutuvien kustannusten ulkopuolelle. Näistä lähtökohdista köyhäinhoito toteutettiin paikallisista tarpeista ja ottaen huomioon paikalliset olosuhteet.

Yhteisöllisellä ajalla köyhäinhoidosta muodostui paikallishallinnon tärkein tehtävä. Vastuulliset organisaatiot olivat kirkkoneuvosto ja pitäjänkokous. Köyhäinhoidon kehittäminen voimistui, koska kerjuu laajeni yhteiskunnassa aiheuttaen yleistä pahennusta ja negatiivisia lieveilmiöitä. Kerjuuta pyrittiin rajoittamaan 1600- ja 1700-luvulla useaan kertaan säädöksin. Jo vuoden 1642 kerjuujärjestyksessä kerjääminen oli luvallista vain oman kunnan alueella. Vuoden 1686 kirkkolaissa veloitettiin jokainen pitäjä huolehtimaan omista köyhistä ja vaivaisista. Köyhien liikkumista pyrittiin rajoittamaan muuttokiellolla.

Vuonna 1788 köyhäinhoidosta tuli seurakunnille pakollinen tehtävä. Samana vuonna säädettiin laki kotipaikkaoikeudesta, jonka perusteella voitiin nimetä vaivaisen kotipaikka ja siten hänestä vastuullinen seurakunta. Hoitomuodoista vanhimmat olivat kirkon vaivauskassasta saadut avustukset ja sijoittaminen vaivaistupaan. Niiden tuoma apu oli kuitenkin sattumanvaraista, koska resurssit olivat vähäiset. Uusina muotoina yleistyivät eläte ja ruotu. Ruotuhoidon suosio kasvoi, koska sen toteutus mahdollistui pienin kustannuksin ja se ei kohdannut pitäjissä suurta vastustusta. Köyhäinhoitoon olivat oikeutettuja vanhukset, sairaat ja vammaiset, joilla ei ollut sukulaisia. Toisena ryhmänä olivat mielisairaat, köyhät ja avun tarpeessa olevat lapset.

1800-luvun alussa vaivaishoito muuttui köyhäinhoidoksi. Keisarilliset julistukset vuosilta 1817 ja 1822 määräsivät köyhäinhoidon seurakuntien pakolliseksi tehtäväksi. Seurakunnat veloitettiin keräämään veronluonteista vaivaishoitomaksua kattamaan köyhäinhoidon kustannukset. Maksua kerättiin sekä omistavalta väestönosalta että tilattomilta ja muilta varattomilta. Maaseudulla toteutus jäi laimeaksi, mutta kaupungeissa vaivaisveroa oli jo totuttu keräämään. Laajemmin verotuskäytäntö toteutui vuoden 1852 jälkeen. Vaivaismaksua olivat velvollisia maksamaan kaikki 15 vuotta täyttäneet. Jokainen köyhäinhoitokunta sai itse määrittää maksun suuruuden.

1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla köyhäinhoidon muodot olivat avustukset, ruotu, eläte ja laitoshoido. Ruotu ja eläte olivat suhteellisen edullisia, kun taas laitoksien hyvänä puolena oli köyhien helppo valvonta. Kaupungeissa yleistyivät erilaiset hyväntekeväisyysyhdistykset. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus ei tuonut varsinaisesti uusia hoitomuotoja, vaan se täsmensi hoidon optimaalista toteutusta sekä vastuullisen organisaation että avunsaajan näkökulmasta. Työhön velvoittamista pidettiin edelleen oleellisena keinona vähentää kasvavaa köyhyydessä elävien

joukkoa.

Vuoden 1852 vaivashoitoasetus oli edeltäjiään laajempi ja yksityiskohtaisempi. Se oli ensimmäinen varsinainen köyhäinhoitosäädös. Sen mukaan jokainen seurakunta muodosti köyhäinhoitokunnan, joka jakautui köyhäinhoitopiireiksi. Seurakunnan vastasi köyhistä ja vaivaisista omalla alueellaan. Asetuksessa määrättiin köyhäinhoitoveron kantaminen seurakuntien pakolliseksi tehtäväksi. Köyhäinhoitoa hoitamaan perustettiin köyhäinhoidonjohtokunta, jonka tehtäviin kuului mm. valmistelu- ja toimeenpanotyöt. Toiminnan suunnitelmallisuutta kuvastaa se, että johtokunnan oli tehtävä aina vuodeksi kerrallaan eteenpäin suunnitelma köyhäinhoidon järjestämisestä. Jokaisella köyhäinhoitokunnalla piti olla kuvernöörin vahvistama köyhäinhoito-ohjesääntö. Asetuksessa laajentui köyhän oikeus saada apua. Siinä todettiin, että myös muu henkilö kuin vaivainen voi jossain elämänsä vaiheessa olla avun tarpeessa. Kuitenkin apua sai periaatteessa vain työtä vastaan. Asetuksen myötä köyhät alistettiin valvonnan alle ja heidän liikkumistaan rajoitettiin. Köyhäinhoidon periaatteet yhdenmukaistuivat. Käytännön toteutus eri puolilla maata tapahtui verkkaisesti ja eri aikaan. Pohjois- ja Itä-Suomessa vasta totuteltiin ruotuhoitoon, kun Länsi-Suomessa kokeiltiin jo elätettä muiden muotojen rinnalla.

Yhteisöllisellä ajalla köyhäinhoito toteutettiin paikallisesti. Yhteiskunnassa arvostusta nautti kirkko, jonka toiminta oli paikallisesti organisoitua. Kruunun asema ihmisten arkielämässä oli etäinen. Kruunulla ei ollut halua tarjota vaivaisten ja köyhien hoitoon resursseja, niinpä se jätti tehtävän paikallisten toimijoiden huomaan. Yhteisöllisellä ajalla perhe ja seurakunnat muodostivat köyhäinhoidon perustan. Yhteiskunnallisten olosuhteiden sidos paikallisiin käytäntöihin oli heikko. Se ilmeni tuen puutteena, joka käytännössä tarkoitti pitäjien jäämistä oman onnensa nojaan. Yhteiskunnalla ja sosiaalipolitiikalla ei ollut tarvittavia keinoja ja voimavaroja vaikuttaa köyhäinhoitoon. Lainsäädäntö oli liian kova ja negatiivisia reaktioita herättävä, siksi lain määräysten noudattaminen jäi usein laimeaksi. Paikalliset käytännöt muodostuivat pitäjäkohtaisiksi, joissa yleisen mielipiteen ja vallitsevan moraalikäsityksen vaikutus oli ilmeinen.

Yhteiskunnan	Sosiaalipolitiikan	Paikalliset
muutos	tavoitteet	käytännöt

YHTEISÖLLINEN AIKA -1860	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ns. muinaispitäjissä hallinnollinen perusta 2. Kyläyhteisöt itsehallinnollisesti vahvoja 3. Kirkko keskeisenä vaikuttajana 4. Lähimmäisvastuu kristillisenä hyveenä 5. Yhteiskunnallinen kontrolli 6. Ruotsin suurvallan aika: sodat kurjistavat kansalaisten elintaso 7. Autonomian aika: Suomella oma keskushallinto, sisä- ja talouspolitiikka, verotus sekä elinkeinoelämä vapautuu 8. Sääty-yhteiskunta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kruunun mahdollisuudet vaikuttaa paikalliseen toimintaan on heikko 2. Valtio pyrkii välttämään menojen kasvun, niinpä se jättää vaivahoidon vastuun paikallistasolle 3. Seurakuntia velvoitetaan keräämään veroluonteita vaivashoitomaksua 4. Vuoden 1852 vaivashoitoasetus on 1. varsinainen köyhäinhoitosäädös 5. Seurakunnilla vastuu köyhäinhuokunnan alueella köyhistä ja vaivaisista 6. Köyhäinhuokunnissa laadittava vuosisuunnitelma ja köyhäinhuolto-ohjesääntö 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perhe ja suku huolehtivat pääosin vaivaisista 2. Armeliaisuus, almut 3. Seurakuntien vaivashoito 4. Ammattikuntien avustuskassat 5. Hyväntekeväisyysyhdistykset 6. Kerjuu 7. Seurakuntien vastuu kasvaa köyhyyden ja kurjuuden lisääntyessä 8. Seurakuntien vaivashoito tapahtuu paikallisista tarpeista ja avustustoiminnan laajuus on riippuvainen resurssista 9. Seurakunnan avustusmuotoina ovat vaivaiskassan avustus ja vaivaistalot 10. Vastaavat elimet olivat kirkkoneuvosto ja pitäjänkokous 11. Avunsaanti epävarmaa ja sattumanvaraista
-------------------------------------	--	--	--

TAULUKKO 12. Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja paikallishallinnon väliset kytkennät yhteisöllisellä ajalla

Liberalistiselle ajalle tultaessa köyhäinhoidossa siirryttiin yhteisöllisestä ajasta yksilölliseen aikaan. Tämä köyhäinhoidon toinen jakso alkoi kunnallishallinnon uudistuksesta, jolloin kunnat erotettiin seurakunnista omiksi itsehallinnollisiksi organisaatioiksi. Yhteiskunnassa tapahtui monia muutoksia. Elinkeinoelämässä teollisuus vahvisti asemaansa ja rahatalouden merkitys kasvoi. Maaseudun tiiviit kyläyhteisöt alkoivat hajota ja väestöä muutti kaupunkeihin työn perässä. Teollisuustyöväestön määrä kasvoi nopeasti. Liberalismin mukaisesti elettiin vapauden aikaa. Ihmisten tai järjestelmien toimintaa pyrittiin minimi määrässä toteuttamaan pakolla.

Kunnallishallinnon uudistuksessa kuntien tehtävät määrättiin lainsäädännössä. Köyhäinhuoltovelvoite siirtyi seurakunnilta kuntien tehtäväksi. Kunnissa perustettiin kunnallislautakunnat köyhäinhoidosta vastuullisiksi elimiksi. Kunnallislautakunta toimi kunnan yleiselimenä, mutta laaja köyhäinhuolto työllisti sen lähes kokonaan ja kunnan muu toiminta hoidettiin puutteellisesti. Voimassa oleva vuoden 1852 vaivashoitoasetus asetti kunnille liiallisia vaatimuksia. Kuntien köyhäinhoidon resurssit olivat riittämättömät hoitamaan kasvavat köyhien joukot. Köyhäinhoidon ongelmat olivat kasvaneet viimeisten vuosikymmenten aikana ja seurakuntien mahdollisuudet selviytyä tehtävästä todettiin heikoksi. Kunnallisen köyhäinhoidon alkutaival oli vaikea mm. siksi, että kunnissa oli hyvin vähän hallinnollista kokemusta.

Vuoden 1879 vaivahoitoasetus säädettiin nimenomaan kuntien köyhäinhoitoa varten. Asetuksen päätavoitteena oli vähentää minimiin kaikinpuoliset pakottavat velvollisuudet ja toisaalta ehdottomat oikeudet. Asetuksessa jaettiin ensimmäisen kerran köyhäinhoito pakolliseen ja vapaaehtoiseen. Kuntien pakollisena tehtävänä oli auttaa alaikäisiä, heikkomielisiä, pysyvästi sairaita tai vammaisia sekä yksinäisiä vanhuksia. Muilla ryhmillä apuun ei ollut oikeutta vaan avun saaminen oli kunnan harkinnan varassa. Työkykyisten tuli huolehtia perheistään ja sukulaisistaan. Myös työnantajat olivat velvollisia kantamaan vastuuta työkyvyttömistä työntekijöistään, jos työsuhte oli jatkunut vähintään 25 vuotta. Köyhäinhoidon muodoista kunnat saivat päättää itsenäisesti. Asetus määräsi kuntia laatimaan köyhäinhoidon ohjesäännön, joka alistettiin kuvernöörin vahvistettavaksi. Ohjesäännön sisältöä ja muotoa säänneltiin väljästi, joten kunnat saivat muokata sen vapaasti sopivaksi omiin tarpeisiin. Vuoden 1879 asetuksessa kuntia velvoittava oikeussuhde syntyi valtion ja kuntien välille, mutta ei kuntalaisen ja kunnan välillä.

Vuosina 1880-1900 kunnat ryhtyivät köyhäinhoidollisiin toimiin kerjuun torjumiseksi ja vanhusten hädän lievittämiseksi. Kuntiin perustettiin työlaitoksia, jossa köyhät saivat työtä vastaan ruokaa ja majapaikan. Työlaitoksissa oli ankara kuri ja siellä asuvan perusoikeuksia rajoitettiin. Vanhuksia ja pitkäaikaissairaita varten perustettiin kunnalliskoteja. Kunnalliskodit nielivät suuren osan käytettävistä resursseista ja muu köyhäinhoito jäi vähemmälle. Kunnallisten laitosten leima oli kuitenkin siinä määrin negatiivinen, että hoidettavien määrä alkoi laskea.

Valtion ja kuntien välinen kädenvääntö oli alkanut. Valtio halusi ohjata kuntien toimintaa omien näkemystensä mukaan. Kunnat eivät kuitenkaan suostuneet tai voineet ryhtyä toimiin, jotka olisivat lisänneet kustannuksia. Valtiojohtoisuus oli kuitenkin alkanut. Se näkyi köyhäinhoidon ulkoisissa muodoissa, mutta ei käytännöissä. Kunnissa oli vahva itsehallintoon pohjautuva päätöksenteko ja paikallisista tarpeista lähtevä toiminta.

1900-luvulle tultaessa köyhäinhoidossa alettiin kiinnittää huomiota ennalta ehkäisevään työhön ja sen merkitykseen köyhyyden vähentämisessä. Huomattiin myös se, ettei köyhyyttä voida poistaa säättämällä lakeja. Kuntien köyhäinhoidon tehtävät lisääntyivät siinä määrin, että kunnissa ryhdyttiin perustamaan erityistoimielimiä, köyhäinhoitolautakuntia. Uudet aatteet tulivat yhteisöllisten ja liberalististen periaatteiden rinnalle. Sosialismin mukana tulivat yhteisvastuullisuuden idea ja julkisen sektorin kasvava vastuu tehtävien hoidossa. Kuntien taloudellinen tilanne luonnollisesti parani kansantalouden kohentuessa. 1900-luvun alussa ryhdyttiin hakemaan kunnille yhteisiä toimintaperiaatteita. Tavoitteena oli yhtenäistää olosuhteista riippumatta

toimintatavat samanlaisiksi kaikissa Suomen kunnissa.

Liberalistiselle ajalle siirryttäessä köyhyyden ongelma oli laajentunut siinä määrin, että seurakuntien vaivaishoito oli kulkenut tiensä päähän. Kunnallishallinnon uudistuksessa kunnat erotettiin seurakunnista omiksi itsenäisiksi organisaatioiksi, joiden tehtäväksi köyhäinhoito lainsäädännöllä määrättiin. Kuntien voimavaroista ei myöskään ollut varmuutta, olihan kunnallishallinto vasta perusteilla. Vaikka köyhäinhoito määrättiin kunnalliseksi tehtäväksi, kuntien velvoitteet olivat vähäiset. Kuntien itsehallinto oli laajaa. Liberalismin aikana korostettiin yksilön vastuuta. Kaikinpuolisia velvollisuuksia tai oikeuksia pyrittiin välttämään. Valtion halu puuttua kunnallishallintoon ja ohjata sen toimintaa oli jo nähtävissä. Lainsäädännöllä joka myötäili paikallisia mahdollisuuksia valtiovalta lisäsi valvontaansa vähitellen.

	Yhteiskunnan muutos	Sosiaalipolitiikan tavoitteet	Paikalliset käytännöt
LIBERALISTINEN AIKA 1860-1920	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberalismi: vapaus ja yksilö 2. Korostetaan yksilön vastuuta omasta toimeentulosta 3. Teollistuminen alkaa ja teollisuustyöväestö syntyy 4. Suuriosa ihmisistä elää vielä omavaraistaloudessa, mutta vähitellen palkkatyö yleistyy 5. Muuttoliike kaupunkiin alkaa 6. Köyhyyden ongelma laajenee 7. Kerjuun rajoittamiseen etsitään keinoja 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vuoden 1865 kunnallisasetuksessa köyhäinhoito määrätään kuntien tehtäväksi, koska seurakuntien resurssit eivät riitä 2. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksessa sääntely on väljä 3. Kuntien köyhäinohoitovelvoitteet minimiin: pakolliset ja vapaaehtoiset tehtävät 4. Kuntia veloitetaan keräämään veronluonteista vaivaishoitomaksua 5. Oikeussuhde syntyy valtion ja kunnan välille 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kunnallishallinnon perustaminen 2. Kuntien itsehallinto on laajaa: kunnilla itsenäinen päätöksenteko ja toimintaa ohjaa paikalliset tarpeet 3. Köyhäinhoidon kokonaisvastuu on kunnallislautakunnalla 4. Hoitomuodoista kunnat saavat päättää itse (mm. ruotu, eläte) 5. Kunnan köyhäinohoitovelvollisuus rajoittuu vain kaikkein hädänalaisimpien auttamiseen (tietyt ryhmät) ja muiden auttamiseen kunta saa käyttää omaa harkintaa 6. Koko kunnallishallintoa leimaa kokemattomuus ja resurssien puute 7. Kunnissa perustettiin työlaitoksia ja kunnalliskoteja 8. Perheiden tuki yhä tärkeä

TAULUKKO 13. Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja paikallishallinnon väliset kytkennät liberalistisella ajalla

Oikeusvaltiolliselle ajalle tultaessa nuori itsenäinen maa eli vaikeiden aikojen jälkeen monia muutoksia mukanaantuovaa siirtymävaihetta. Kansantalouden tilaa pyrittiin parantamaan lisäämällä tuottavuutta ja tehokkuutta. Jalostustoiminta ohittikin bruttokansantuotteina mitattuna maatalouden, vaikka sen piirissä työskentelevien osuus oli vielä alhaisempi. Yhteiskuntapoliittinen ote säilyi kuitenkin vielä pitkään maataloudessa. Köyhyyden ongelma oli ilmeinen paitsi maaseudulla niin yhä enenevässä määrin myös kaupunkien työläiskortteleissa. Maaseudulla ongelmaa lievennettiin

mm. torpparivapautuslailla ja Lex Kalliolla, joiden seurauksena tilojen määrä lisääntyi lähes kolmanneksen. Kaupungeissa köyhyyden ongelma oli toistaiseksi tuntemattomampi. Väestön muuttoliike kaupunkeihin kasvoi kasvamistaan. Toimeentulon muutos omavaraistaloudesta rahatalouteen oli väistämätön. Erityisesti kaupunkien ongelmaksi muodostui työttömyys ja sen aikainen toimeentuloturva.

Työttömyyden torjunta oli kuulunut vanhastaan kuntien vastuulle. Jokainen kunta hoiti työllisyyttä omalla alueellaan. Työttömyydestä tuli kuitenkin rakennemuutoksen myötä pysyvä ilmiö ja valtio alkoi puuttua näihin kysymyksiin yhä enemmän. Kunnille valtion mukaantulo oli varmasti helpotus ja työllisyyden hoidon kannalta sekä järkevä että luonnollinen suunta. Työelämää uudistettiin ja kehitettiin lainsäädännöllä, joka lisäsi työnantajien velvoitteita ja antoi suojaa työntekijöille.

Valtion ja kuntien välinen suhde muuttui oikeusvaltiollisella ajalla, kun valtio lisäsi puuttumistaan kunnallishallintoon lainsäädännön ja valvonnan keinoin. Lainsäädännön näkökulmasta kuntien itsemääräämisoikeutta rajoitettiin. Sosiaalivaltion synty aiheutti kuntien itsehallinnon kaventumista. Valtio määräsi lakimääräisiä tehtäviä kuntien toteutettavaksi. Suurimmat kuntia työllistävät sektorit olivat kansanopetus, köyhäinhoito ja terveydenhoito. Valtion toimet vaikuttivat ulkoisiin muotoihin. Valtiolla oli lain mukaan käsissään köyhäinhoidon yleinen johto ja valvonta sekä valitusten ratkaisuoikeus. Käytännössä valtion valvonta tapahtui mm. tarkastusviranomaisten ja köyhäinhoidon ohjesäännön kautta. Vaikka kuntien toimintakäytännöt muuttuivat vasta ajan myötä, kuntien katsotaan suhtautuneen uusiin lakeihin mm. köyhäinohitoilainsäädäntöön aiempaa vakavammin ja lakia pyrittiin noudattamaan tarkemmin.

Kuntien menoja kattamaan rakennettiin vero- ja valtionapujärjestelmä. Verotus oli aiemmin perustunut arvioon verotettavasta tulosta tai pääomasta. Vuonna 1919 vahvistettiin laki tulojen ilmoitusvelvollisuudesta, joka paransi verotuksen oikeudenmukaisuutta. Yksityisen henkilön verotus saatiin toteutettua nopeammin, kun taas maatalousverotuksen kehittäely vei vuosia. Lain myötä kuntien verotulot kohosivat vähitellen. Valtionavuin valtio tuki kuntia määräämiensä lakisääteisten tehtävien hoidossa. Valtionapua myönnettiin tiettyyn tarkoitukseen ja valtio valvoi avun käyttöä. Hallinnollisten tehtävien kasvu 1920-luvulta eteenpäin aloitti voimakkaan ammatillistumisprosessin kunnallishallinnossa.

Vuoden 1922 köyhäinohitoilaki oli yleislaki. Sen mukaan kunta oli velvollinen huolehtimaan jokaisesta kuntalaisesta, joka ei itse kyennyt hankkimaan riittävää toimeentuloa. Laissa tuli ensikerran esiin ajatus ihmisen subjektiivisesta oikeudesta saada apua. Näin avustettavien piiri

laajentui verrattuna vuoden 1879 vaivahoitoasetukseen. Tapauskohtainen harkintavalta oli kuitenkin paikallisviranomaisella, joka viimekädessä ratkaisi avun todellisen tarpeen. Lain tavoitteena oli kehittää köyhäinhoitoa avustettavan kannalta tarkoituksenmukaisemmaksi. Apua voi saada tilapäisessä toimeentulo-ongelmassa esimerkiksi työttömyyden aikana. Kunnan köyhäinhoitoavustus oli kuitenkin vastikkeellinen eli sitä vastaan oli kykenevän tehtävä työtä tai avustus voitiin periä myöhemmin lainan tavoin takaisin. Edelleen jokaisen kuntalaisen tuli kantaa vastuuta lähisukulaisista. Hoitomuotoina olivat kotiavustukset, yksityiskotihoito ja laitoshoido. Uutena työmuotona panostettiin ennalta ehkäisevään työhön. Laitoshoido lisääntyi kunnalliskotien yleistyessä. Laitoksen hyvinä puolina olivat hoidon erikoistuminen ja valvonnan vaivattomuus.

Kuntien köyhäinhoidon hallinnollisena pohjana oli uuden lain nojalla perustettava köyhäinhoitolautakunta. Lautakunnan jäsenistöä toimi piiriesimiehinä omalla alueellaan. He hoitivat yhdessä kaitsijoiden kanssa käytännön kenttätöy. Työtä pidettiin vaativana mm. siksi, että määrärahat olivat aina niukat ja koska avustusten tasapuolinen jako oli vaikeaa.

Kunnissa siirryttiin köyhäinhoidosta huoltotoimeen uuden lainsäädännön myötä vuonna 1936. Kaiken kattava köyhäinhoitolaki vaihtui useiden eriytyneempien lakien kirjoksi. Köyhäinhoitolautakunnat saivat väistyä huoltolautakuntien tieltä ja kuntien toimintakäytännöt muuttuivat kokonaisvaltaisesta köyhäinhoidosta keskitetympään toimintaan eri sektoreilla mm. lastensuojelussa ja alkoholihuollossa. Erikoistuminen ja jakautuminen sektoreihin laajensi huollon käsitettä ja kasvatti siihen oikeutettujen määrää. Huoltolaeilla säänneltiin muuta kuntien sosiaalihuoltoa, kun taas köyhäinhoitolaki oli edelleen voimassa oleva säädös toimeentuloturva -kysymyksissä. Kuntien huoltotoiminnassa kaivattiin sosiaalityön osaajia auttamaan perheitä arkielämän vaikeuksissa.

Kunnallisen huollon rinnalle alkoi kehittyä lakisääteinen sosiaalivakuutus. Merkittävän päänavauksen teki vuonna 1937 säädetty kansaneläkelaki. Muita väestöpoliittisia lakeja olivat mm. äitiysavustuslaki, kodinperustamislaki ja perhelisälaki. Sosiaalivakuutusjärjestelmän syntyminen ja kehitys muutti kunnallisen huollon luonnetta. Jatkossa kuntien vastuulla oli tukea sosiaalipoliittista järjestelmää ja paikata sen puutteita viimesijaisena toimeentulon ja avun järjestäjänä.

Toinen maailmansota aiheutti taantumusta maan taloudelliseen kasvuun ja kansalaisten elintasoon. Päähuomio siirtyi maanpuolustukseen ja sitä ympäröiviin ensisijaisiin tehtäviin. Yhteiskunnallinen kehitys muutti suuntaansa kriisiajan hallinnon vaatimuksien mukaan. Valtiojohtoisuus lisääntyi hallinnon eri tasoilla ja myös kuntien itsehallinto kaventui entisestään. Sota-aika vahvisti

sosiaaliturvajärjestelmän kehityssuuntaa, kun valtio pääosin vastasi avustustoiminnasta ja kunnat toimivat avustusten välittäjinä kotirintamalle. Sodanjälkeisessä Suomessa keskeisiä sosiaalipoliittisia toiminta-alueita olivat yleinen sosiaalityö, perhe- ja työllisyyspolitiikka.

Kunnallisen huoltotoimen tehtävät laajenivat, kun perinteisen köyhäinhoidon rinnalle tulivat perhepoliittiset avustukset. Ne olivat valtion kansalaisille myöntämiä avustuksia ja kuntien tehtävänä oli toimia välittäjänä. Avustusten osalta päätösvalta oli toiminnan rahoittajalla eli valtiolla. Kunnilla oli edelleen itsemääräämisoikeus toimeentulotuen osalta, sillä se vastasi itse kustannuksista. 1950-luvulla kunnallinen huolto sai uusia piirteitä, kun useat avustuksista säädettiin koskemaan koko väestöä. Mm. äitiysavustus ja lapsilisä toivat kuntien huoltotoimen piiriin paljon uusia asiakkaita. Asiakaskanta muuttui heterogeeniseksi.

Valtion ja kuntien välinen jännite voimistui voimistumisestaan 1950-luvulla. Valtiovalta tiedosti kunnalliseen itsehallintoon puuttumisen riskit, mutta sekä lainsäädännön, tehostuneen valvonnan, valtionapujen että ohjeellisten suositusten muodossa valtio vahvisti asemiaan kuntien huoltotoimessa. Kunnat toteuttivatkin annettuja tehtäviä erityisesti valtionapujen vauhdittamana. Toisaalta kunnat toteuttivat valtion tahtoa omien tarpeiden priorisoimassa järjestyksessä, joista esimerkkeinä käyvät kunnalliskodin perustaminen ja eräiden virkojen täytöt. Valtio ja kunnat olivat yhdistyneet toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, jossa valtio loi lainsäädännölliset ja rahoitukselliset puitteet ja kunnat toteuttivat määrätyt tehtävät.

Vuonna 1957 voimaan tulleen huoltoapulain keskeisenä sisältönä oli se, että jokainen kuntalainen kuului huollon piiriin ja avun saamista tuli edeltää tapauskohtainen harkinta. Avustusmuodot olivat kotiapu, laitoshoido ja lastensuojelussa käytetty kotihoito. Laissa säädettiin myös laitoshuollon järjestämistä vastuusta, joka määrättiin kotikunnalle. Kunnallisen huoltoavun suhteellinen osuus sosiaalimenoista pieneni sosiaalipoliittisten avustusten kehittyessä hyvinvointivaltion kynnyksellä.

Sodan jälkeisen Suomen teollisuustuotanto kehittyi aimo harppauksen sotakorvausvaatimusten ansiosta. Lähes yksinomaan puuteollisuuteen perustunut tuotanto monipuolistui ripeästi metalli- ja konepajateollisuuteen, josta taloudellinen kehitys sai vauhtia. Kansantalouden nousun myötä ihmisten elintaso koheni verrattain hyvän työllisyyden vallitessa. Teollistumisen ja palvelualojen työpaikkojen kasvu lisääntyi siinä määrin, että 1960-luvulla niiden määrä ohitti maatalouden työpaikat. Poliittisesti tilanne oli monella tapaa tulenarka. Kuilu maaseudun ja kaupunkien välillä syveni. Myös huonompiosaisten asema heikkeni, kun vahvemmat ottivat yhä enemmän valtaa. Eriarvoisuus ja ristiriidat lisääntyivät yhteiskunnassa. Taloudellisuuden, tuottavuuden ja

tehokkuuden aika oli tullut ja ihmisten toimeentulo perustui enenevässä määrin palkkatuloon. Köyhyyden ongelmat olivat siirtyneet maaseudulta kaupunkeihin. Sosiaalipoliittiset kysymykset muuttuivat entistä monimuotoisemmiksi, johon julkisen sektorin toimenpitein oli puututtava. Yhteiskunnallisten muutosten seurauksena siirryttäessä hyvinvointivaltio aikaan kantavina perusarvoina olivat tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus.

Oikeusvaltiollisella ajalla valtion ja kunnan suhde muodostui tiiviiksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, jossa kummallakin osapuolella oli omat tehtävänsä. Kunnallinen itsehallinto kaventui koko ajanjakson. Valtio lisäsi valtaansa kunnallisessa köyhäinhoidossa lainsäädännön, valvonnan ja valtionapujen kautta. Ensisijaisesti kuntien toimintakäytäntöjä ohjasivat omat priorisoidut tarpeet, käytettävät resurssit ja valtionavut. Kunnille määrätyt lakimääräiset tehtävät toteutettiin joko pitkällä viiveellä tai heti riippuen kunnan huollon tarpeesta. Tällä ajanjaksolla nousi ensikerran esiin kuntalaisen oikeus saada tarvittaessa apua. Köyhäinhoidon asiakaskunnan laajentuessa köyhäinhoito alkoi toimia erikoistuen ja jakautuen eri sektoreille. Asiakaskunta muuttui heterogeeniseksi, kun jokainen kuntalainen saatoi kuulua huollon piiriin. Sosiaalivakuutusjärjestelmä syrjäytti kunnallisen köyhäinhoidon aseman toimeentulon turvaajana ja kuntien huoltotoiminta alkoi saada uusia muotoja.

	Yhteiskunnalliset muutos	Sosiaalipoliitiikan tavoitteet	Paikalliset käytännöt
OIKEUSVALTIOLINEN AIKA 1920- 1950-luvulle	7. Sosialismi, yhteisvastuullisuus 8. Rakennemuutos maataloudesta teollisuustuotantoon ja palvelualueille 9. Työllisyyspolitiikka 10. Kodin ulkopuoliset työpaikat palkkatyö yleistyvät 11. Ristiriidat maaseudun ja kaupunkien välillä aiheuttaa poliittista epävakautta 12. Sotakorvausten maksun jälkeen käynnistyy taloudellinen kasvu 13. Rahatalous ja markkinatalous 14. Muuttovirta kaupunkeihin voimistuu 15. Köyhyyden ongelma laajenee kaupungeissa 16. Yhteiskunta muuttuu eriarvoisemmaksi ja yhteiskunnalliset ristiriidat lisääntyvät 17. Kansantalouden ja elintason jatkuva koheneminen 18. Sosiaaliturvan rakentaminen alkaa	7. Valtion ja kuntien vastuu köyhäinhoidon tehtävistä kasvaa 8. Sosiaalipoliitiikan perusarvot ovat tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus 9. Tavoitteena on yhtenäistää kuntien toimintaperiaatteet 10. Vuoden 1922 köyhäinhoitolaki: avunpiirissä kaikki, joilla todellinen avuntarve (subjektiivisen oikeuden ituja), vastikkeellisuus 11. Vuoden 1936 huoltolait 12. Sosiaalivakuutus alkaa kehittyä 13. II MS:n jälkeen sosiaalipoliittiset avustukset koko väestölle 14. Vuoden 1957 huoltoapulaki: jokainen avun piirissä, paikallisviranomaisen tapauskohtainen harkinta	1. Kuntatalouden näkökulmasta suotuisaa kehitystä 2. Köyhäinhoidon rahoitus veroilla ja valtionavulla 3. Köyhäinhoidon tehtävistä vastuulliseksi elimeksi perustetaan köyhäinhoitolautakunta 4. Muodot: kotiaavustukset, laitoshoido, kotihoito, ennaltaehkäisevä työ 5. Kunnissa siirrytään huoltotoimeen: keskitetyt sektorit 6. Kuntien tehtävänä on välittää valtion avustukset 7. Sosiaalityön tarve 8. Kuntien asiakaskunta muuttuu heterogeeniseksi 9. Kunnallisen huoltoavun osuus sosiaalimenoista pienenee 10. Kuntien tehtävänä on tukea sosiaalipoliittista järjestelmää 11. Huoltoapu viimesijainen toimeentulon turvaaja

TAULUKKO 14. Yhteiskunnan, sosiaalipoliitiikan ja kunnallishallinnon väliset kytkennät

oikeusvaltiollisella ajalla

Hyvinvointivaltion aika suomalaisessa yhteiskunnassa alkoi 1950-luvun loppupuolella ja jatkuu edelleen. Yhteiskunta on tänä aikana muuttunut nopeammin kuin koskaan aiemmin historian aikana. Suomi on muuttunut agraarista maasta teollistumisen kautta palveluyhteiskunnaksi. Vaikka elinkeinorakenne perustui pääosin vielä 50-luvulla maa- ja metsätalouteen, tilanne alkoi suhteellisen nopeasti muuttua teollistumisen myötä niin, että 60-luvulla alkutuotannossa, teollisuudessa ja palvelusektorilla toimivien prosentuaaliset osuudet olivat suurin piirtein samat eli reilut 30 prosenttia kukin. Siitä näihin päiviin teollisuuden osuus on pysynyt kuta kuinkin samana, alkutuotanto on edelleen rajusti supistunut ollen 1990-luvulla enää noin 8 prosentin luokkaa ja vastaavasti palvelutuotanto on laajentunut 61 prosenttiin vastaavaan ajankohtaan mennessä. Sen jälkeen on siirrytty muiden länsimaisten yhteiskuntien mukana tietoyhteiskuntaan ja edelleen globaaliin maailmaan.

Toisen maailman sodan jälkeiseen aikaan löi leimansa tiukka säännöstely, jonka muotoja olivat mm. erilaiset kaupan rajoitukset sekä hinta- ja palkkasäännöstely. Kaupan vapauduttua, sotakorvausten suorittamisen jälkeen, alkoi myös vienti avautua länteen. Euroopan talousyhteisö aloitti toimintansa vuonna 1957 ja Suomesta tuli Euroopan vapaakauppa-alue EFTA:n ulkojäsen.

50-luvulta lähtien talouden kasvu on Suomessa ollut länsimaista keskiarvoa nopeampaa johtuen pitkälti rakennemuutoksen myöhäisyydestä. Teollisuuden tuotantovolyymi kasvoi 50-luvun lopulta 70-luvulle tultaessa 3.5 kertaiseksi. Valtion taloutta alkoi painaa jatkuva menojen kasvu, mihin yhdeksi keskeiseksi syyksi luettiin paisuva sosiaalihuolto. Menojen kuriinsaamiseksi ryhdyttiin suunnittelemaan kattavaa sosiaaliturvajärjestelmää. Suurista sosiaalihuollon menoista huolimatta 50- ja 60-luvulla BKT osuus oli Suomessa selvästi alle eurooppalaisen keskiarvon, mille tasolle Suomessa päästiin vasta vähitellen vuosikymmenten aikana 80-luvulla.

Hyvinvointiajalla julkinen sektori on entisestään vahvistanut rooliaan sekä taloudessa että yhteiskunnallisena säätelijänä. Julkisesta sektorista on tullut merkittävä työllistäjä yksityisen rinnalla. Erityisesti hyvinvointitehtävät ovat lisänneet kuntien työpaikkoja ripeästi. Työpaikkojen määrä kasvoi 80-luvun lopulla eniten juuri palvelusektorilla sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa. Valtion asema myös talouselämässä on vahvistunut. Lisäksi valtio on alkanut tukea aluekehitystä ja yritystoimintaa. Yhteiskunnassa vallitsee yksimielisyys siitä, että erityisesti laajenevien sosiaalipolitiikan tehtävien uudistamisessa ja kehittämisessä päävastuu on julkisella sektorilla.

Suuria haasteita yhteiskunnalle, sosiaaliturvalle ja kuntien sosiaalihuollolle latasi 60- ja 70-luvulle ajoittunut ”suuri muutto”. Muuttoliike oli väistämätön seuraus maan elinkeinorakenteen muutoksista. Muuttoa tapahtui paitsi maaltapakona kaupunkiin myös merkittävässä määrin Suomesta Ruotsiin. Ihmismassojen kasautuminen kaupunkiin ja toisaalta maaseutujen autioituminen edellytti julkiselta sektorilta nopeaa reaktointia sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien osalta. Vuoteen 1990 mennessä taajamien asukasluku oli noussut jo neljään miljoonaan henkeen.

Hyvinvointiajalla rahapalkasta on muodostunut suurimman työntekijäosan toimeentulon perusta ja kodinulkopuolisen työn osuus on räjähdysmäisesti lisääntynyt. Yhteiskunta on vuosikymmenten aikana säännellyt erilaisin painotuksin työ- ja palkkapolitiikassa. Palkkasäännöstelyn kausi (1948-1955), työmarkkina- ja puoluepoliittisen hajaannuksen kausi (1956-1964) ja tulopoliittinen kausi (1965- tähän päivään) ovat omana aikanaan antaneet reunaehdot työnantajan ja työntekijän välisille neuvotteluille. Nykyään tulopoliittikan kaudella työehdoista sovitaan pääsääntöisesti keskitetyissä tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa.

Sosiaalipoliittinen atmosfääri 60-luvulla oli kehitykselle ja kasvulle pääosin optimistinen. Sosiaalipoliittikalla nähtiin olevan keskeinen rooli kasvun vauhdittajana (Pekka Kuusi). Arvostelijoiden mielestä sosiaalipoliittiset ohjelmat ja niiden myötä tuleva kehitys aiheuttaisi liiallista kuormitusta luonnolle ja olisi turmiollista yhteiskunnalle kulttuurisesti. Organisoituminen ja ammatillistuminen nähtiin selkeänä uhkana yhteiskunnalle ja ihmisille (Urpo Harva).

Tuloerot alkoivat nopeasti kaventua 60-70-luvulla osittain hyvinvoinnin uudelleenjakavan periaatteen ansiosta. Köyhyyden muuttuminen absoluuttisesta köyhyydestä suhteelliseen köyhyyteen on yksi hyvinvointiajan keskeinen piirre. Aiemmin köyhyys oli ollut välitöntä terveydelle aiheutuvaa uhkaa, puutetta ja nälänhätää. Kun taas hyvinvointiajalla köyhyys näyttäytyi köyhyyden kokemisena, kulutuksen rajoituksina, syrjäytymisenä, joka on yleensä tilapäistä, tiettyyn elämänvaiheeseen liittyvää. Lisääntynyt hyvinvointi ja elintason nousu on kohentanut väestön terveydentilaa. Elinikä nousee, kuolleisuus ja syntyvyys laskevat. Vanhusten osuus väestöstä kasvaa aiempaa nopeammin.

Hyvinvointiajan talouden aallonpohjat olivat 70-luvun öljykriisi ja 90-luvun lama. 70-luvulla energian hinnan nousu ja teollisuuden kilpailuympäristön muutokset ajoivat länsimaisen teollisuuden massatuotannon kriisiin. Suomessa taantuma tuntui pahiten vuosina 1975-1977. Silloin idänkauppa oli Suomen pelastus, mihin vienti tukeutuikin lähes 100 %:sti aina 90-luvun alkuun.

Neuvostoliiton romahdus vuonna 1991 merkitsi kuoliniskua myös Suomen viennille. Maailman tapahtumat ja kotimaan pankkisektorin toimet ajoivat Suomen ennennäkemättömään lamaan.

90-luvun lamaan Suomessa olivat pääsyinä idänkaupan romahtaminen, Länsi-Euroopan taantuma ja kotimaan rahamarkkinoiden hallitsematon vapauttaminen. Tiukan talouden sääntelyn jälkeen rahamarkkinat vapautuivat ja luotonanto nousi 30 %:n vuosivauhdilla. Korkotasoa alkoi nousta ja veloista pyrittiin pääsemään nopeasti eroon myymällä omaisuutta. Kysyntää ei kuitenkaan ollut ja keväällä 1994 noin 60 000 kotitaloutta oli ylivelkaantunut. Myös valtion talous oli pahasti ylivelkaantunut, pankkijärjestelmä kaatunut ja maassa suurtyöttömyys. Taloudellinen lama taittui 90-luvun puolivälissä, kun teollisuustuotanto alkoi elpyä ja BKT:n lasku pysähtyi. Suurtyöttömyyden seuraukset olivat kauaskantoisemmat ja niitä on korjattu edelleen 2000-luvulla. Pahimmillaan työttömänä oli vuosina 1994-95 yli puoli miljoonaa ihmistä. Laman seurauksena työsuhteet ovat muuttuneet yhä enemmän epätyypillisiksi, osa-aikaisiksi ja pätkätöiksi.

Yksilötasolla työttömyys toi perheisiin kokonaisvaltaisen ongelmavyöhydin, joka näyttäytyi mm. huolena riittävästä toimeentulosta ja erilaisina sosiaalisina ongelmina. Laman aikana toimeentulotukea saavien perheiden määrä kaksinkertaistui nopeasti. Monille työ oli ollut keskeinen elämän sisältö ja sen puuttuminen merkitsi tunnetta epäonnistumisesta, huonommuudesta ja syrjäytymisestä. Työorientoituneessa yhteiskunnassa oli mietittävä arvoja uudelleen ja esiin nousivat perhe, vapaa-aika ja työn ulkopuolinen elämä.

Sosiaalipolitiikan ajallista kehitystä ja arvolähtökohtia voidaan lähestyä kolmen mallin kautta, jotka ovat residuaalinen-, ansioperusteinen- ja institutionaalinen malli. Hyvinvointiajalle siirtyminen merkitsi siirtymistä residuaalisesta mallista instituutionaaliseen malliin. Vielä oikeusvaltiollisella ajalla markkinoita pidettiin hyvinvoinnin lähteenä, jolloin jokaisella ihmisellä oli ensisijainen vastuu omasta toimeentulostaan. Silloin palvelut olivat selektiivisiä. Hyvinvointiajalla institutionaalinen malli lähtee siitä, että markkinoita täydentämään ja sen rinnalle tarvitaan kattava sosiaaliturvajärjestelmä. Tässä mallissa julkisella sektorilla on keskeinen asema rahoittajana, toimeenpanijana ja toteuttajana. Palvelut ovat universaaleja. Näiden kahden mallin väliin sijoittuu ansioperusteinen malli, jossa sosiaalietuuden määräytyvät yksilön suoritusten ja saavutusten perusteella. Hyvinvointiajalla ovat voimistuneet institutionaalinen- ja ansioperusteinen malli. Hyvinvointivaltiolla ymmärretään valtiota, joka on ottanut tehtäväkseen vastata sosiaalipolitiikan keinoin ihmisten minimielintasosta. Tälle ajalle on tyypillistä siirtyminen tulonsiirroista sosiaalipalveluihin.

Suomalaisen hyvinvointivaltion painopistealueet kehityskaaren aikana 40-luvulta tähänpäivään ovat perhepolitiikka 1940-luvulla, työllisyyspolitiikka 1950-luvulla, sosiaalivakuutus 1950-luvun jälkipuoliskolta 1960-luvun loppuun ja sosiaalipalvelut 1970-1980-luvulla. 1980-luku oli hyvinvointivaltion hienosäädönaikaa, jolloin edellisten vuosikymmenten aikaansaannoksia hiottiin ja paranneltiin.

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on ns. universaalimalli, jossa kattava sosiaaliturva ja laajat julkiset palvelut on kohdennettu kaikille kansalaisille. Perusturvasta huolehtivat osaltaan Kela, ansiosidonnaiset etuudet sekä kuntien sosiaali- ja terveystalvet. Hyvinvointipalveluiden priimusmoottoreina ovat tulevaisuudessakin kunnat, sen sijaan muutoksia tulee palvelumalleissa kuten hallinnon- ja aluerajat ylittävissä ratkaisuisa. Tavoitteena on käyttäjälähtöisyyden huomioiminen ja päällekkäisten toimintojen minimoiminen. Julkiset palvelut ovat hyvin laaja-alaisesti vastanneet laadulliseen palvelutarpeeseen ja siten on mahdotonta mitata niiden tulosta samoin kuin markkinoilla tulosta tekeviä yrityksiä. Jatkossa poikkihallinnollisuus ja verkoistoituminen sosiaalipalveluissa lisääntyy. Valtiojohtoisen ohjauksen sijaan ja rinnalle nousee uusia käsitteitä kuten motivaatio, kommunikaatio, hyväksyttävyyys ja dialogikyvykyys.

Hyvinvointipalveluiden järjestäminen on perinteisesti kuulunut kunnille. Hyvinvointipluralismi on tuonut tähän päivään myös muita tuottamis- ja järjestämisvaihtoehtoja julkisen, yksityisen ja perheen välille. Suomalaisen hyvinvointikunnan vahvuuksiksi luetaan suhteellisen tehokas ja tasa-arvoinen järjestelmä, jossa kunnilla on keskeinen rooli palveluiden järjestämisessä, tuottamisessa ja valvonnassa. Järjestelmä takaa kohtuulliset palvelut kaikille, mutta on riittävän joustava erityiryhmien huomioinnissa. Päätöksenteon säilyttäminen paikallistasolla mahdollisimman lähellä käyttäjää takaa paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden huomioimisen, jolloin osallisuus ja hyvä laatu toteutuvat. EU-jäsenyyden aikana on kuitenkin riittävästi seurattava EU:n sosiaalipoliittisia linjauksia ja pyrittävä vaikuttamaan niihin suomalaisten hyvinvointia tukevalla tavalla.

Kuntien sosiaalihuollon tehtävät olivat vuosikymmenten saatossa laajentuneet siinä määrin, että hyvinvointihaasteiden edessä ne todettiin yksin riittämättömiksi. Sosiaalipolitiikan tavoitteet suuntautuivat voimakkaaseen sekä määrälliseen että laadulliseen kasvuun ja siihen pyrittiin pidemmän aikavälin sosiaalipoliittisella suunnittelulla. Ryhdyttiin kehittämään vakuutus pohjaista sosiaaliturvajärjestelmää. Ensimmäisenä uudistettiin vuonna 1957 kansaneläke, jonka perustan muodostivat tasasuuruinen perusosa ja tarveharkintainen lisäosa. Vuonna 1962 voimaan tulleessa työeläkelaiassa oli tavoitteena kattava ansioeläkejärjestelmä, joka perustui henkilökohtaiseen aktiiviaikana ansaittuun tuloon. Eläkkeestä tuli ns. tulevaisuuteen siirretty palkanosa. 70-luvun

puolivälissä sovittiin kansaneläkkeen ja ansioeläkkeen kehittämistä rinnakkain ja sen toteutus siirtyi 80-luvun alkuun. Eläkejärjestelmään tuli näiden uudistusten myötä lisää joustavuutta ja muotoja kuten yksilöllinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläke. Sitten 90-luvun puolenvälin jälkeen eläköitymistä on pyritty jarruttamaan ja tavoitteena on, että jokainen jatkaa työssä vähintään 65 ikävuoteen ja mieluummin sen ylikin.

Sairausvakuutuslaki tuli voimaan vuonna 1964. Siihen asti sairausajan toimeentuloa paikkasi työpaikkojen sairaskassat, joiden piiriin kuului noin 5 % väestöstä. Tästä johtuen ulkopuolelle jääneelle enemmistölle tarvittiin pitkäaikaisissa sairauksissa muuta turvaa ja sitä antoi sekä liikenne- ja tapaturmavakuutus että kansaneläke- ja työeläkejärjestelmä. Sairausvakuutuslain voimaan tulo nosti koko väestön vakuutuksen piiriin. Lain mukaan Suomessa asuvat henkilöt ovat vakuutettuja sairauden, raskauden ja synnytyksen varalle. Sairausvakuutuksessa korvataan sairaudesta aiheutuneita hoitokuluja ja ansionmenetyksiä. Myös kuntoutus sisällytettiin sairausvakuutuslakiin. Tehtäviä hoitamaan perustettiin Kansaneläkelaitos. Näin kansalaiset olivat saaneet sosiaalivakuutuksen kautta turvan keskeisten sosiaalisten riskien varalta. Tämän lisäksi merkittävä virstanpylväs oli vuonna 1972 voimaan tullut kansanterveyslaki. Siinä säädettiin kuntien velvollisuudeksi järjestää alueensa terveyskeskuspalvelut. Sen myötä kansalaiset tulivat terveyspalveluissa tasavertaisiksi palvelujen käyttäjiksi ja kansalaisten terveydentila jatkoi kohenemistään.

Hyvinvointiajalla kuntien sosiaalihuollon asiakaskunta koostuu hyvin erilaisista ihmisistä. Mitä enemmän sosiaalihuollon tehtävät laajenivat rahallisen tuen myöntämisestä sosiaalipalveluihin, asiakkaat olivat muita kuin yksinomaan köyhiä. Tehtävät vakiintuivat ja ne saivat positiivisemmän leiman. Huoltolautakunta sai tehdä tilaa sosiaalilautakunnalle, joka oli yleensä jaettu yleiseen- ja huolto-osastoon.

Huoltoapulaki tuli voimaan vuoden 1957 alussa. Muutokset edeltäneeseen köyhäinhuoltolakiin olivat vähäiset. Merkittävimpiä muutoksia olivat elatusvelvollisuuden supistaminen lähiomaisiin ja kotiaavustuksen ensisijaisuus laitoshoidon nähden. Myös saadun avun takaisinperintää kohtuullistettiin. Huoltoapu oli joko pakollista eli varsinaista tai vapaaehtoista eli ehkäisevää. Kunta oli velvollinen antamaan apua henkilölle, joka ei itse kyennyt huolehtimaan riittävästä toimeentulostaan. Pääosa apua saaneista sai sitä vanhuuden, sairauden tai vammaisuuden perusteella. Myös epäsosiaalinen elämäntapa ja perheongelmat olivat usein avun myöntämisen perusteena. Huoltoavun myöntäminen kuului sosiaalilautakunnalle.

Sosiaalihuoltolaki tuli voimaan vuonna 1984. Siinä eroteltiin rahamuotoinen tuki ja sosiaalipalvelu, esim. laitoshuolto, toisistaan. Kotiavustus muutettiin toimeentulotueksi, johon hakijalla oli subjektiivinen oikeus. Harkintaa voitiin käyttää vain ennalta ehkäisevään tuen osaan. Sosiaalihuoltolain mukaan tukeen oli oikeutettu myös kotikunnan ulkopuolella. Sosiaalipalvelujen osalta pääpaino pyrittiin siirtämään avohuoltoon ja avustettavan omatoimisuutta tukevaan huoltoon. Tavoitteena oli, että avustettavaa ei eristetä hänen toimintaympäristöstään ja muusta yhteiskunnasta. Avohoidon rinnalla laitoshoidon tarpeellisuus tunnustetaan mm. heikkokuntoisten vanhusten hoitomuotona. Hyvinvointiajalla sosiaalityö on tullut yhä haasteellisemmaksi mm. sen laaja-alaisuudesta ja työn henkisestä kuormittavuudesta johtuen. Sosiaalityön ammatillinen kehittäminen aloitettiin 70-luvulla.

Yhteiskunnan nopea muutos aiheutti sosiaalihuollolle valtavia haasteita. Perheyhteisöjen hajoaminen, sosiaalisten verkostojen mureneminen, äitien lisääntynyt työssäkäynti kodin ulkopuolella edellyttivät uudenlaisia perheille kohdennettuja sosiaalipalveluja. Keskeisimpinä vanhuksille ja lapsiperheille suunnatut hoiva- ja hoitopalvelut. Toisaalta asiakaskunnan laaja-alaisuus ja tarpeiden kirjo asettivat palvelutarjontaan kohdistuvia haasteita. Myös kritiikkiä tuli erityisesti ns. tahdovastaisten toimenpiteiden osalta.

Sosiaalihuollon toiminnassa tunnistettiin puutteita ja kehittämistarvetta. Vuonna 1968 asetettu sosiaalihuollon periaatetoimikunta totesi palveluvalikoiman olevan liian suppea ottaen huomioon kansalaisten erilaiset olosuhteet ja -ongelmat. Toiminnassa oli liiallista byrokratiaa ja kaavamaisuutta, johon haluttiin muutosta. Laitospaikkoja haluttiin vähentää, mutta siinä ei yrityksistä huolimatta onnistuttu. Tosin voi sanoa laitoshoidon kehittyneen hyvään, yksilön tarpeet huomioivaan, suuntaan tänä aikana. Yhtenä toimikunnan tavoitteena oli vähentää pakkokeinot minimiin. Niiden katsottiin sopivat huonosti sosiaalihuollon tehtäväkenttään, jossa pääpaino oli ihmisen auttamisessa omatoimisuuteen ja elämänhallintaan. Keskeisenä korostettiin valinnanvapauden merkitystä. Sosiaalipalveluiden päätavoitteeksi tuli auttaa ja tukea asiakasta kuntoutumaan siten, että hän kykynee hallitsemaan omaa elämäänsä. Sosiaalipalveluista haluttiin laaja koko kansan palvelujärjestelmä. Hyvinvointiajalla sosiaalihuollon tehtävä toimeentulon takaajana väheni sitä mukaan, kun Kelan etuudet ottivat paikkansa. Sen sijaan hyvintointipalvelut lisääntyivät ja valtaosa niistä tuli kuntien tehtäväksi. Sosiaalihuollon kokonaisuudistuksen myötä säädettiin joukko erityislakeja, jotka koskivat tiettyjä asiakasryhmiä, kuten lapsia, nuoria, kehitysvammaisia, vanhuksia ja päihderiippuvaisia.

Sosiaalipalveluista toteutui ensimmäisenä päivähoitouudistus vuonna 1973. Vaikka

päivähoitojärjestelmä yritettiin pikaisesti laittaa kuntoon, kysyntä oli tarjontaa suurempaa. Äidit siirtyivät työelämään kodin ulkopuolelle ja lastenhoitojärjestelyt vaativat perheiltä mitä moninaisempia ratkaisuja. Koska halukkuutta päivähoitopalveluiden tuottamiseen ei yksityiseltä sektorilta löytynyt, ainoaksi vaihtoehdoksi jäi julkinen, kunnat. Päivähoitojärjestelmän kehitys 70-80-luvulla olikin kunnissa ripeää ja suotuisaa, koska tarve oli ilmeinen ja siihen myönnettiin hyvin valtionapuja. Kelan kotihoidon tuella ja kuntien myöntämällä kuntalisällä pyrittiin hillitsemään päivähoitotarpeen kasvua, kun 90-luvulla päivähoidosta tuli ensin alle 3-vuotiaiden lasten perheille ja myöhemmin kaikille alle kouluikäisten lasten perheille subjektiivinen oikeus. Yksityisten palvelutuottajien käyttö sosiaalipalveluissa on kasvanut vähitellen. Vuonna 2000 kuntien päivähoitopalveluista, vanhusten laitospalveluista ja kotipalvelusta kuitenkin vain 6-10 % tuotti ulkopuolinen toimija.

Päivähoitouudistusta lukuunottamatta sosiaalipalvelujen mittava uudistaminen siirtyi 80-luvulle. Sosiaalihuollon kokonaisuudistusta ohjaavat lait tulivat voimaan vuonna 1984. Tässä yhteydessä sosiaalipalvelut tulivat valtionosuusjärjestelmässä yhdenvertaisiksi terveyspalveluiden kanssa. Kansalaisten oikeusturva parani mm. siksi, että sosiaalihuollon toimintaedellytykset toimia yhdenvertaisesti kaikissa kunnissa eri puolilla maata paranivat. Tässä yhteydessä sosiaalitoimi vapautui viimeisestä kontrollitehtävästään, irtolaishuollosta. Myös sosiaalitoimen työntekijöiden ammattitaitoon kiinnitettiin huomioita mm. sosiaalityöntekijöille tuli kelpoisuusehdot ja koulutus uudistettiin. Henkilömäärä sosiaalipuolella kasvoi voimakkaasti. Mm. 80-luvulla perustettiin noin 50 000 uutta virkaa ja vuosikymmenen loppuun mennessä kuntien sosiaali- ja terveyssektorilla erilaisissa hoitotehtävissä toimi noin 275 000 henkilöä.

70-luvulle toteutui kuitenkin joukko määrällisiä uudistuksia. Sosiaalipalveluiden tarve kasvoi erityisesti vanhus- ja päihdepalveluissa. Vanhuspalveluiden osalta suunta oli vielä 50-60-luvulla laitoshoitoon päin, mutta 70-luvulta lähtien on tavoiteena ollut mahdollisimman pitkä kotihoito. Myös vammaishuollossa otettiin iso askel 70-luvulla. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta tuli voimaan vuonna 1978, joka keskeisesti paransi vammaisten tasa-arvoista asemaa yhteiskunnassa. Maa jaettiin erityishuoltopiireihin, joissa suunniteltiin ja organisoitiin tarvittavat palvelut. Palvelutarjonta monipuolistui, kun laitosten rinnalle tulivat avopalvelut ja suojatyöpaikat.

Hyvinvointiajalle siirryttäessä valtiojohtoinen sosiaalipolitiikka ajoi hyväntekeväisyysjärjestöt ahtaalle ja niiden toiminta hiipui neljännesvuosisadaksi, kunnes 80-luvun lopulta lähtien ne ovat nousseet uuteen kukoistukseen. Kolmas sektori toimii sosiaali- ja terveysalalla joustavasti täydentäen julkisen sektorin palveluja. On hyvä muistaa, että järjestöissä tehty työ on usein ollut

uranuurtaja uusille lakisääteisille julkisille palveluille kuten perheneuvolatoiminnalle. Ostopalvelujärjestelmän myötä vapaaehtoisjärjestöistä on tullut kuntien tärkeitä yhteistyökumppaneita.

Toimeentulotuen asiakaskunta Kelan etuuksien myötä ja toimeentulotuesta tuli viimesijainen suhteessa muihin etuuksiin. Myös eläke- ja sairausvakuutusjärjestelmien ansiosta ikääntyvien osuus toimeentulotuen saajista väheni. 80-luvulle tultaessa ja siitä eteenpäin valtaosa avustettavista on yksinäisiä, nuoria, työttömiä ja sosiaalisista ongelmista kärsiviä. Toimeentulotukea tarvitaan, kun muut ensisijaiset tulot, palkka, ansiosidonnainen päiväraha, Kelan etuudet, eivät riitä. Köyhyyden väheneminen hyvinvointiajalla ei merkittävästi näkynyt toimeentulotuen tarpeen vähenemisessä. Esimerkiksi vuonna 1990 toimeentulotuki takasi yli 300 000 ihmiselle minimitoimeentulon tai osan siitä. Toimeentulotuen saajista yksinäisten osuus on muodostunut suureksi kattaen $\frac{3}{4}$ asiakaskunnasta. Kokonaan vailla tuloja olevien osuus on lähes 22 %. Yleensä pelkkä taloudellinen tuki ei riitä vaan $\frac{2}{3}$ asiakkaista on muuta sosiaalityön tarvetta. Kun etuuksien hoito hyvinvointiajalla on pääosin siirtynyt Kelalle, on myös toimeentulotuen siirrosta sinne puhuttu ja sitä on myös kokeiluluonteisesti testattu. Toistaiseksi toimeentulotuen myöntäminen kaikilta osin kuitenkin on kunnan tehtävä.

Vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki korvasi huoltoapulain ja sosiaalihuoltolain. Kyse oli ns. puitelaeista, jotka säättävät toimintaperiaatteita, tehtäviä ja toimeenpanoa. Kuntien toiminta kytkeytyi valtion suunnittelujärjestelmään, jossa määriteltiin yksityiskohtaiset tavoitteet ja niiden toteutus. Valtion valvontaa lisäsivät tehtäväkohtaiset valtionavut. Kuntien itsemääräämisoikeus palautui vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen yhteydessä, kun tehtäväkohtaisista valtionavuista luovuttiin ja käyttöön tulivat laskennalliset valtionosuudet. Silloin tuet maksettiin kunnille ”könttäsummana” ja kunnat saivat itse päättää niiden kohdentamisesta. Uudistuksen yhteydessä myös valtion suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä purettiin.

Sosiaalihuollon kokonaisuudistuksen ohella uudistettiin laajasti erityisryhmiä koskevaa lainsäädäntöä. Lastensuojelu laki tuli voimaan 1984. Se lisäsi lapsen itsemääräämisoikeutta ja korosti lapsen edun huomioon ottamista ratkaisuihin. Vammaislaki uudistettiin kolmessa vaiheessa vuosina 1988-1994. Lain myötä vammaisille tuli oikeus saada taloudellista tukea ja palveluja vammasta aiheutuviin haittoihin. Tukea voi saada mm. asunnon muutostöihin, apuvälineisiin ja henkilökohtaiseen avustajaan sekä kuljetus- ja tulkkipalveluihin.

Hyvinvointipolitiikan yhtenä tavoitteena oli kunnallishallinnon perinpohjainen uudistaminen

valtiojohtoisen palvelujärjestelmän toimeenpanijaksi. Valtiovalta halusi saada tehokkaan ja toimivan paikallishallinnon, joka toteuttaisi valtion linjaa kuntatasolla. Kuntareformi vuonna 1973 oli yksi valtion modernisointihankkeista. Sen tavoitteena oli yhdistää maalaiskuntia ja näin vähentää kuntien määrää puolella. Aika ei kuitenkaan silloin ollut kypsä reformin läpimenolle. Sen sijaan hallintouudistus hyvinvointipalvelujen osalta toteutui, kun kuntainliittot perustettiin. Niiden vastuulle tulivat terveys- ja koulutuspalvelut. Kuntainliittot olivat pääsääntöisesti jäsenkunnille pakollisia ja ne toimivat valtion tiukassa valvonnassa.

Ennen uudistuksia valtionapu määrääntyi pääsääntöisesti kunnan kantokykyluokan mukaan. Poikkeuksiakin oli mm. kunnan vanhushuolto, joka jäi muita sosiaalipalveluja vähemmälle. Valtionapu myönnettiin yleensä käyttökustannuksiin ja myös harkinnalla perustamiskustannuksiin esim. päiväkodin perustamiseen. Henkilöstövaltainen toiminta kannatti, koska valtionapujen ja verokertymän myötä kunnille tuleva tuotto oli omaa rahoitusosuutta suurempi. Järjestelmä myös vinoutti toimintaa esim. vanhuksia saatettiin hoitaa kalliisti terveydenhuollon laitoksessa, vaikka kotihoito olisi ollut riittävää ja tarkoituksenmukaisempaa.

VALTAVA-uudistuksessa oli ensivaiheessa tavoitteena tasoittaa valtionapuja alentamalla korkeita ja nostamalla matalia. Keskeinen tavoite oli myös sosiaali- ja terveydenhuollon tasavertaistaminen. Pyrittiin myös yksinkertaistamaan järjestelmää ja lisäämään palvelurakenteiden tarkoituksenmukaisuutta. Yhtenä tavoitteena oli kunnallisen itsehallinnon ja liikkumavaran lisääminen. Kuntien tuli laatia vuosittainen toimintasuunnitelmat, jotka mukailivat valtakunnallista suunnitelmaa. Valtio päätti yhteiskunnalliset painopistealueet ja kunnat päättivät yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta. VALTAVA-uudistus tavoitteesta poiketen vähensi kuntien itsenäisyyttä. Valtion voimavaraohjaus kohdistui tehtäväkohtaisesti konkreettiseen kuntien toimintaan määrärahojen ja henkilöstöresurssien muodossa.

80-luvulla siirryttiin tehtäväkohtaisesta valtionavusta kaikkia sosiaali- ja terveyspalveluja tasavertaisesti tukevaan valtionosuusjärjestelmään. Samalla päivähoidon rinnalle nousi muitakin sosiaalipalveluja, jotka alkoivat saada samassa määrin valtionosuutta. 80-luvulla sosiaalipalvelut saivat valtionosuutta 48 % menoista. Seurauksena hyvästä valtiontuesta vuosina 1984-1989 mm. päivähoidon käyttömenot kaksinkertaistuivat. Valtion tukemana kunnat kehittivät sosiaalipalvelujärjestelmäänsä taloudellisen hyödyn, arvovalintojensa ja kunnassa olevan tarpeen lähtökohdista. Sitä kautta kunnat ovat tulleet merkittäviksi toimijoiksi tämän päivän hyvinvointiyhteiskunnassa.

90-luvulle tultaessa valtiovalta alkoi kokea hyvinvointivaltion laajenemisen taloudellisesti liian raskaaksi. Lama pakotti miettimään leikkauksia ja supistuksia. Samassa yhteydessä valtio purki valvontajärjestelmän ja Sosiaalihuollon tilalle perustettiin STAKES. Sen tehtävät olivat tyystin toiset kuin edeltäjänsä eli lähinnä konsultointia, tiedottamista ja koulutusta.

90-luvun lama aiheutti sosiaalitoimessa mittavat supistukset. Valtionosuuksiin tehtiin leikkauksia ja sitä kautta kuntien toimintaedellytykset heikkenivät. Lamaan päättyi koko hyvinvointiajan kestänyt kasvuhakuinen sosiaalipolitiikka ja sosiaaliturva oli rahoituskriisissä. Valtiontalouden vyönkiristys oli historiallisesti omaa luokkaansa ja rokotti kuntataloutta rankasti. Mm. kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon osuus ”säästötalkoista” oli kolmannes. Kriittisimmät vaativat kalliin hyvinvointijärjestelmän purkamista, kun toisaalla hyvinvointipalveluiden kysyntä kasvoi. Jättityttömyys tuplasi nopeasti toimeentutuen asiakasmäärän. Laman iskiessä sosiaalipalveluihin jäi sekä määrällisiä että laadullisia puutteita, joihin on myöhemmin palattu.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa valtionosuuden määräytymisperusteeksi tuli kunnan palvelutarvetta kuvaava laskennallinen indeksi. Valtio ei myöskään enää kohdentanut osuutta mihinkään tiettyyn kohteeseen, vaan kunta sai ”könttäsunnan”, jonka käyttötarkoituksen se sai itse päättää. Kolikon käänköpuolena valtionosuuden kohdentuminen riippuu kunnallisesta päätöksenteosta ja priorisoinnista, jolloin esim. sosiaalitoimi voi jäädä liian vähälle huomiolle.

Euroopan yhdentymiskehitys on tuonut mukanaan monia muutoksia kansallisvaltioiden asemaan ja rooliin, kun keskeinen ratkaisuväline on siirtynyt ylikansalliseen päätöksentekoon. Samalla paikallistason merkitys tehtyjen päätösten toimeenpanossa on korostunut. Läheisyysperiaate on EU-aikana tullut tärkeämmäksi. Sen mukaan asioiden hoitovastuu ja -oikeutus tulee olla kansalaista lähimpänä olevalla hallinnontasolla. Lainsäädännöllä on toisaalta pyritty turvaamaan riittävä kunnallinen itsehallinto ja toisaalta on pyritty määrittämään kuntien velvollisuudet sitovasti. 90-luvulta lähtien kuntien itsehallinto on kehittynyt suotuisasti ja yhteistoimintaa on rakennettu enemmän kuntien lähtökohdista. Jossain määrin on jo nähtävissä tarvetta tiukentaa ja yksilöidä kuntiin kohdistuvaa sääntelyä ja valvontaa.

Tulevaisuudessa kuntien toimintaa leimaa yhä voimakkaammin markkinaperusteisuus, asiakaskeskeisyys ja seutuyhteistyö. Kuntien on maksimoitava kasvu-, kehitys- ja kilpailutekijöiden yhteisvaikutukset toteuttaessaan hyvinvointipolitiikkaa. Paikallisyhteisöjen merkitys kasvaa ja siellä olevia voimavaroja sekä paikallistuntemusta arvostetaan. Kunnan rooli muuttuu tulevaisuudessa säätelijästä mahdollistajaksi ja toteuttajasta koordinoijaksi. Kunnissa sosiaalipalvelujen lähtökohdista on asiakaslähtöisyys ja palvelujen hyvä laatu. Myös kunnan positiivinen imago

vaikuttaa asiakastyytyvyyteen ja siksi kunnan tulee kiinnittää huomioita oikeanlaiseen ja oikeanaikaiseen tiedottamiseen. Lama vaikutti kuntasektoriin ja sen sosiaalitoimeen monin tavoin. Toisaalta voidaan miettiä, mikä hyvinvointivaltion laajenemisen kauden jälkeen oli julkisen sektorin reformin osuus kehitykseen?

Hyvinvointiajalla kunnallisesta sosiaalihuollosta kehittyi laadukkaita hyvinvointipalveluja järjestävä organisaatio, jonka tehtävä taloudellisten etuuksien myöntämisessä on pääosin siirtynyt Kelalle. Toimeentulotuesta muotoutui viimesijainen sosiaalivakuutusjärjestelmän etuuksiin nähden. Samalla sosiaalityön tarve on vastaavasti kasvanut. Absoluuttinen köyhyys on muuttunut suhteelliseksi köyhyudeksi, joka tarkoittaa kansalaisten arjessa kulutusmahdollisuuksien rajoittumista ja sitä kautta syrjäytymistä. Kunnalliset sosiaalipalvelut tarjoavat kattavat palvelut kaikille kansalaisille pohjoismaisen hyvinvointivaltio universaalien mallin mukaan. Hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella valtion valvonta ohjasi melko tiukasti kuntien toimintaa. Sekä lainsäädäntö että taloudellinen tukeminen johti kunnallisen itsehallinnon kaventumiseen aina 90-luvulle tultaessa. Sen jälkeen valvontaa on purettu ja valtionosuuksien kohdentaminen on jäänyt kuntien itsensä päätettäväksi. Nyt 90-luvun laman jälkeen talouden realiteetit ovat asettaneet kunnan sosiaalitoimelle haastetta, kun vielä monet sosiaalipalveluista on määrätty kunnille lakisääteisinä velvoitteina. Säästöjä ja tehokkuutta melko tarkasti säännellyllä sosiaalitoimen alueella on etsitty seudullisilla ratkaisuilla ja yhdistymisillä. Toiminnan optimaalisuutta pyritään lisäämään hallinnon- ja aluerajat ylittävällä yhteistyöllä. Hyvinvointiajalla koko yhteiskunnan muutokset ja erityisesti perheyhteisöissä tapahtuneet muutokset merkitsivät tarvetta uudentilaisille sosiaalipalveluille. Tänä aikana sosiaalipalvelut ovat monipuolistuneet paitsi laitoshoidon osalta niin varsinkin avopalveluissa kuntalaista tukevaksi. Hyvinvointipluralismi antaa sosiaalipalvelujen järjestämiseen, tuottamiseen ja rahoitukseen vaihtoehtoja julkisen-, yksityisen-, kolmannen sektorin toimijoiden ja perheiden välillä. Paikallistason autonomia suhteessa muihin hallinnontasoihin on uudellen lisääntynyt. Paikallisten voimavarojen merkitys on kasvussa ja paikallistuntemusta arvostetaan. Mikäli päätöksenteko säilyy paikallistasolla lähellä palvelujen käyttäjiä, voidaan taata osallisuus ja tarpeen mukaiset palvelut.

Yhteiskunnan
Muutos

Sosiaalipolitiikan
tavoitteet

Paikalliset
käytännöt

<p>HYVINVOINTI- VALTION AIKA 1950-LUVUN LOPULTA 2000- LUVULLE</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rakennemuutos maataloudesta teollisuus- ja palvelutuotantoon kiihtyy, tehokkuuden vaatimus 2. ”Suuri muutto” työn perässä maalta kaupunkiin 3. Euroopan talouden yhdentymiskehitys, Suomesta Eftan ulkojäsen, ulkomaankaupan rajoitukset poistuvat 4. Suotuisan talouskasvun aikaa, elintaso nousee 5. Taantumet 70-luvun öljykriisi ja 90-luvun lama 6. Valtio tukemaan aluekehitystä ja yritystoimintaa 7. Valtion menot kasvussa, syynä mm. kasvavat sosiaalihuollon menot 8. Palkkapolitiittiset kaudet 9. Ihmisten terveydentila kohenee, elinikä nousee, kuolleisuus ja syntyvyys alenevat 10. Ydinperheet 11. Äidit työhön kodin ulkopuolelle 12. Euroopan yhdentymiskehitys, Suomi EU:n jäseneksi v.1995 13. 90-luvun LAMA: taustalla maailman tapahtumat mm. Neuvostoliiton romahdus ja kotimaan rahamarkkinoiden hallitsematon vapauttaminen 14. työelämän epävarmuus, epätyypilliset työsuhteet 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeiset arvot: yhteisvastuu, tasa-arvo, veropohjainen rahoitus, ns. universaali malli=kaikille takoitettu laajat julkiset palvelut ja kattava sosiaaliturva 2. Julkinen sektori rahoittaja ja järjestäjä 3. Institutionaalinen malli: markkinoita täydentämään tarvitaan sosiaalipoliittinen järjestelmä 4. Tulonsiirroista palveluihin 5. Absoluuttisesta köyhyydestä ns. suhteelliseen köyhyyteen 6. Köyhyyden ja kontrollin leima halutaan poistaa sosiaalihuollosta 7. Sosiaalivakuutusjärjestelmän synty: kansaneläke, työeläke, sairausvakuutus 8. Sosiaalihuollon kokonaisuudistus, erityislait vaiheittain 70-, 80- ja 90-luvuilla 9. Sosiaalihuoltolaki 1984 10. kunnallishallinnon uudistaminen valtiojohtoisen hyvinvointipalvelujärjestelmän toimeenpanijaksi 11. Perusturvasta huolehtii Kela, ansiosidonnaiset etuudet sekä kunnalliset sosiaali- ja terveystalvet 12. Valtionosuusudistukset vaiheittain vuosina 1978 , 1984, 1993 ja 1997 13. 70- ja 80-luvulla valvonta lääninhallituksilla, 5-vuotissuunnitelmat , 90-luvulla valvonnasta pääosin luovuttiin 14. 80-luku hyvinvointivaltion hienosäädön aikaa 15. EU:n sosiaalipoliittiset linjaukset vaikuttavat kansalliseen päätöksentekoon ja toimintaan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Universaalit palvelut 2. Kunnat palvelutuotannon kivijalka, kunnilla sosiaalipalvelujen toimeenpanotehtävä 3. Huoltoapulaki (1957) myönnetty apu voi olla joko pakollista eli varsinaista tai vapaaehtoista eli ehkäisevää 4. Sosiaalihuoltolaki (1984) erotteli rahamuotoisen etuuden laitos tmv. annetusta palvelusta, itsenäisen sosiaalipalvelujen kokonaisuuden syntyminen 5. Sosiaalihuoltolautakunnat 6. Etuudet pääosin Kelasta, kunta myöntää viimesijainen toimeentulotuen 7. Pääpaino avohuollossa, laitoshoido sairaille vanhuksille, uudet hoitopalvelut lapsille ja vanhuksille 8. 70-luku voimakasta ammatillistumisen aikaa ja 80-luvulla tulivat sosiaalihuollon työntekijöille kelpoisuusehdot 9. 70-80-luvuilla sosiaalitoimi valtion tiukan valvonnan alla, valtiosuudet myönnettiin korvamerkittynä ja käyttöä valvottiin, kuntasuunnitelmat alistettiin tarkastuksille 10. Kuntien tehtävänä resurssien yksityiskohtainen ohjaus paikallistasolla 11. Valtion tuki kantokykyluokituksen aikana 38-80 % kunnan talouden tilasta riippuen 12. Valtionosuusudistukset v. 93 ja 97 jälkeen osuus maksettiin laskennallisin perustein, mm. väestö, ikärakenne, kunnan koko vaikuttivat 13. Valtionosuus myönnettiin ns. könttäsummana, valvontaa purettiin 14. Sosiaalipalveluista kehittyi ensimmäisenä päivähoitojärjestelmä, laki lasten päivähoidosta v.1973 15. V. 1993 ja 1996 päivähoitouudistus, subjektiivinen oikeus 17. Lama kutisti kuntien toiminnan minimiin 18. Kunnat saivat 90-luvun laman myötä takaisin vahvan itsehallinnon 19. Kunnan rooli muutoksessa: säätelijästä mahdollistajaksi, toteuttajasta koordinoijaksi
--	--	--	--

TAULUKKO 15. Yhteiskunnan, sosiaalipolitiikan ja kunnallishallinnon väliset kytkennät hyvinvointivaltion ajalla

8 KUNNAN SOSIAALITOIMEN TEHTÄVIEN JÄSENTYMISEN HISTORIA – PAIKALLISISSA KÄSISÄ JA SATTUMIEN SUMMA

Kunnan sosiaalitoimen tehtävät ovat muotoutuneet pitkän ajanjakson tarkastelussa yhteisölliseltä ajalta hyvinvointivaltion aikaan ainutkertaisista ja peruuttamattomista tapahtumista jäsenyneemmäksi toiminnaksi. Voidaan sanoa, että peruselementeiltään tehtävät ovat pysyneet samoina, ne vain ovat saaneet jäsenyneemmän muodon. Vaivashoidosta sosiaalipalveluihin on nähtävissä, että kehitys on jalostanut tuotetta tai palvelua, joka on jo raakileena ollut yhteisöllisenä aikana seurakuntien tuottamana käytössä. Valikoima on laajentunut toimintamahdollisuuksien ja resurssien kasvaessa.

Yhteisöllisellä ajalla vaivashoito toteutui täysin paikallisesti joko perheiden ja sukujen tai seurakunnan toimesta. Sille oli tästä syystä leimallista epävarmuus ja sattumanvaraisuus. Paikallishallinto oli seurakunta ja vaivashoito oli sen maallisista tehtävistä tärkein. Koska vaivashoito järjestettiin paikallistasolla itsenäisesti, myös vastuu aiheutuneista kustannuksista jäi sinne. Yhteisöllisellä ajalla köyhäinhoidon tehtävien hoito tapahtui varsin organisoitumattomasti paikallisesti. Suikkasen (1994) esittämä tulkinta esimodernista aikakaudesta, jolloin paikallisyhteisöjen asema oli hallitseva ja niiden yhteydet rajoittuivat muihin paikallisyhteisöihin, sopii hyvin kuvaamaan yhteisöllisen ja liberalistisen ajanjakson paikallis- ja kunnallishallintoa. Kuntien sosiaalitoimen tehtävien muotoutumisen näkökulmasta seurakuntien toiminta on perusta julkisesti organisoituneesta toiminnasta, joka on sitten vuosisatojen aikana kehittynyt ja saanut jäsenyneemmän ja eriytyneemmän muodon.

Yhteisöllisellä ajalla kruunun (valtion) vaikutus paikalliseen seurakuntien toteuttamaan köyhäinhoitoon oli olematon. Yhteisöllisen ajan yhteiskunta ja paikallinen köyhäinhoito toimivat esimodernin yhteiskuntamallin (Giddens 1996) mukaan. Keskeisimpinä mm. se, ettei keskitetty ylhäältä johdettu valta pystynyt murtamaan paikallisiin käytäntöihin perustuvaa toimintamallia ja se, että paikalliset olosuhteet ohjasivat paikallistason toimintaa. Tästä johtuen paikalliset olosuhteet, tarpeet ja resurssit vaikuttivat eniten siihen minkälaisiksi köyhäinhoidon tehtävät lähtivät muodostumaan. Kuntalainen, palvelunkäyttäjä, oli tuohon aikaan melko häpeällisessä asemassa, koska työnteko ja siten itsestään huolehtiminen oli yhteiskunnassa keskeinen arvo. Suikkasen (1994) mukaan julkinen sektori (paikallisyhteisö) oli esimodernina aikana yksilön kannalta varsin organisoitumaton ja yhteyden yksilön ja paikallisyhteisön välillä olivat suorina. Yhteisöllisellä ajalla kuntalainen, käyttäjä oli muiden armeliaisuuden varassa. Hän sai apua, jonka tarpeen muut määrittivät. Hän ei itse toiminut aktiivina, vaan oli passiivina autettavana.

Liberalistisella ajalla suurin muutos paikalliseen köyhäinhoitoon oli kunnallishallinnon uudistus, kuntien synty ja irtautuminen seurakunnista maallisiksi hallinnollisiksi organisaatioiksi. Kuntien tehtävät määrättiin lainsäädännöllä ja merkittävien niistä, köyhäinhoito, yksin työllisti silloisen kuntaorganisaation, kunnallislautakunnan. Köyhäinhoidon tehtävistä vastuu siirtyi kunnille. Kunnallishallinnon uudistus on pitkällä aikajänteellä tarkastellessa monella tapaa onnistunut, mutta sen synnyn aikoihin se oli kunnille melkoinen katastrofi. Kunnilla ei ollut hallinnollista kokemusta, toimivaa organisaatiota, resurssit olivat vähäiset jne. Kuntien itsehallinto oli laaja ja vaikka lainsäädäntöä jo olikin, sen ohjausvaikutus ei vielä ollut merkittävä. 1800-luvun lopulla lainsäädännöllä pyrittiin vähentämään kuntia sitovat köyhäinhoidon velvoitteet minimiin. Sanotaankin, että oikeussuhde syntyi valtion ja kuntien välille, mutta ei kuntien ja kuntalaisten välille. Ryyänen (1986) toteaaakin, että kunnallishallinto kehittyi aikojen saatossa pitkälti nojaten omiin periaatteisiin ja varsinaista yhteistä yhteiskunnallista ohjauskenttää ei ollut. Oikeudellisesti valtion ohjaus oli kuitenkin alkanut.

Modernissa yhteiskunnassa paikallisyhteisöjen valta alkoi murentua ja kansalaiset tulivat tiiviimmin mukaan paikallistasoa laajemman integraatiojärjestelmän toimintaan (Giddens 1996). Tämän suuntainen kehitys voimistui oikeusvaltiollisella ajalla ja yhteiskunta kehittyi vaiheittain jäsentyneemmäksi. Suikkasen (1994) tulkinnaassa moderni aikakausi ajoittuu Suomessa 1900-luvun alkupuoliskolle vahvan kansallisvaltion ajalle. Kansallisvaltion tehtävä oli merkittävä sekä sosiaalisen järjestyksen suunnittelijana että yhteiskunnallisen kehityksen suunnannäyttäjänä. Oikeusvaltiollisella ajalla yhteiskunnalliset olosuhteet, yhtenä tärkeimmistä jo mainittu sosiaalivaltion synty sekä vahva sääntöhallinto, muuttivat keskeisesti kuntien toimintamahdollisuuksia. Suikkasen (1994) mukaan julkisen sektorin kehitystä leimasi 1900-luvulla julkisten tehtävien organisoituminen sääntöhallinnon mukaan. Oikeusvaltiollisella ajalla kunnan sosiaalitoimen tehtävät pohjautuivat edelleen perinteisiin, mutta samalla tehtävien muotoutumisen suuntaan vaikutti jo valtiovallan lisääntyvä lainsäädäntö. Lainsäädännöllä kunnille määrättiin uusia tehtäviä ja kuntien itsehallinto kaventui. Sosiaalipoliittiset linjaukset lainsäädännön ja valvonnan keinoin kohdistuivat yhä selkeämmin kuntien sosiaalitoimen tehtävien hoitoon. Valtiovallan sääntely toteutettiin valtaosin myötäillen kuntien käytäntöjä liiallisten ristiriitojen välttämiseksi. Ryyänen (1986) onkin todennut, että lainsäädäntö ei yksin riitä, vaan se vaatii toimiakseen aina rinnalle muita kannustimia joko taloudellisia tai sitä, että lainsäädäntö ja kuntien intressit tukevat toisiaan.

Käyttäjäkunta laajeni ja asiakkana saattoi jo olla kuka tahansa kunnan asukas. Kuntien sosiaalitoimessa oli jo merkkejä siirtymisestä selektiivisistä palveluista univeraaleihin palveluihin. Oikeusvaltiollisella ajalla taloudellisen tuen myöntäminen määräytyi lainsäädännössä hyvin väljästi ja harkintavalta oli aina paikallisilla virkailijoilla, mikä aiheutti haastetta avustusten tasapuolisen jakamisen osalta. Huoltotoimeen siirtyminen vuoden 1936 erityislainsäädännön myötä merkitsi toiminnan eriytymistä ja sektoroitumista lastensuojeluun, alkoholihooltoon jne.

Oikeusvaltiollisella ajalla valtio lisäsi puuttumista kuntien toimintaan lisääntyvän sääntelyn ja valvonnan keinoin. Rönkkö (1994) toteaa, että sekä kuntien itsehallinto että tehtäväkenttä olivat tuona aikana suppea. Suikkasen (1994) mukaan modernina aikana kuntalaisen vuorovaikutussuhde julkisen sektorin ja yritysten kanssa alkoi institutionalisoitua, jolloin kehittyi erilaisia sopimuksellisia ja työnjaollisia suhteita kuten osallistuminen palkkatyöhön. Verojärjestelmän ja valtionapujärjestelmän kehittyminen mahdollisti kuntien sosiaalitoimen tehtävien laajenemisen. Valtioapu myönnettiin tiettyyn tarkoitukseen ja valtio valvoi toteutusta. Lanen (1993) tarkastelussa julkisen sektorin suhdetta allokaatiomekanismeihin (markkinat/julkinen budjetti) tiivistäen kuntien sosiaalitoimen tehtävien muuttumisessa voidaan todeta, että oikeusvaltiollisella ajalla toimittiin puhtaimmillaan sosialismi-kapitalismi akselilla, jolloin kuntien toiminta perustui hyvin pitkälle julkisen omistuksen ja julkisen budjetin kautta. Kuntien omat toimenpiteet oikeusvaltiollisella ajalla sosiaalitoimen tehtävien muotoutumisessa rakentui jo olemassa olevan toiminnan kehittämiseen, joka oli yhä enemmän sidoksissa lainsäädäntöön, mutta jota myös tuettiin valtion taholta taloudellisesti ainpaan nähden huomattavasti enemmän. Rahoitus mahdollisti toiminnan ja lainsäädäntö määräsi eli kunnilla oli intressi hoitaa tehtävät. Sosiaalivakuutusjärjestelmän kehittyminen alkoi ja valtion näkemyksen mukaan kuntien rooli oli jatkossa tukea sosiaalipoliittista järjestelmää ja olla viimesijaisen taloudellisen tuen antaja. Valtiosta ja kunnista tuli tiivis toiminnallinen kokonaisuus, jossa valtio puuttui köyhäinhoidon toteutukseen lainsäädännön, valvonnan ja valtionapujen keinoin. Kunnat toteuttivat köyhäinhoidon tehtäviään erikoistuen ja jakautumalla sektoreihin.

Hyvinvointivaltion ajalla tullessa valtion talouden paisuminen, johon yhdeksi merkittäväksi syyksi katsottiin olevan sosiaalimenojen kasvun, edellytti julkiselta sektorilta toimenpiteitä. Piti löytää edullisempia ja tehokkaampia tapoja hoitaa ko. hyvinvointitehtävät. Rönkön (1998) mukaan kunnat ovat muuttuneet teollistumisen myötä hyvinvointivaltion ajalla spontaanisti toimivista itsehallinnollisista paikallisyhteisöistä keskitetysti ohjatuiksi kansallisen hyvinvointivaltion palvelutuotannon toimeenpanijoiksi. Sekä yhteiskunnallinen ilmapiiri yleensä että sosiaalipoliittikan tavoitteet ohjasivat siihen suuntaan, että edellä mainitut tehtävät kuuluvat julkisen sektorin

vastuulle.

Hyvinvointivaltion ajalla on pyritty ehkä ensikerran asiakaslähtöiseen ajatteluun, jossa käyttäjän tarpeet tulevat paremmin huomioiduksi. Sosiaalipalvelut ovat luonteeltaan käyttäjälle vapaaehtoisia ja hän voi valita niistä tarvitsemansa palvelun. Tämä on univeraalien palvelun keskeinen ero verrattuna selektiivisiin palveluihin, joihin kuntalainen pääsi tai joutui osin tahtomattaan ja sattumanvaraisesti. Hyvinvointipalveluissa yhtenä tavoitteena on ollut toiminta mahdollisuuksien mukaan käyttäjän omassa toimintaympäristössään ja osana muuta yhteiskuntaa.

Hyvinvointipolitiikan yksi tavoite oli toteuttaa kuntatasolla valtiiovallan ja sosiaalipolitiikan valittua linjaa mahdollisimman tehokkaasti. Ryynänen (1986) sanoo, että vasta hyvinvointivaltion ajalla, kun on haluttu turvata kaikille kansalaisille tasa-arvoiset palvelut, lainsäädännöstä on muodostunut merkittävä kuntien ohjauskeino. Hän toteaa, että erityislainsäädännöllä ja sen huiman kasvun avulla valtio halusi ohjata kunnan sosiaalitoimen tehtävien hoitoa tärkeänä pitämiinsä kohteisiin. 1970-luvulla oli esillä kunnallishallinnon perinpohjainen uudistaminen, mikä olisi merkinnyt mm. kuntaliitoksia ja kuntien vähentymistä puoleen. Tämä on nyt toteutumassa muutaman vuosikymmenen viiveellä. Rönkön (1994) mukaan hyvinvointivaltion ajalla kuntien itsehallinto on ollut suppea ja tehtäväkenttä laaja. Valtiojohtoinen ja tiukka valvonta näkyi 70-luvulta lähtien mm. kuntainliitoissa, jotka olivat yleensä kunnille pakollisia. Suikkanen (1994) toteaa, että 70-80-luvuilla siirryttiin sääntöhallinnosta tavoite- ja tuloksellisuushallintoon, jonka myötä tulivat kehysbudjetit ja puitelait. Tämä oli keskeinen muutos, joka vaikutti ja vaikuttaa kuntien talousarviotyöhön, budjetointiin ja valtionosuuksiin.

Hyvinvointivaltion ajalla sosiaaliturvasta on tullut kattava ja laajat julkiset palvelut suunnataan kaikille kansalaisille. Kuntien sosiaalitoimen tehtävät ovat muuttuneet oleellisesti taloudellisen turvan takaamisesta hyvinvointipalvelujen järjestämiseen ja viimesijaisen toimeentulotuen myöntämiseen. Sosiaalipalvelujen rahoitukseen, järjestämiseen ja toteutukseen osallistuvat julkinen, yksityinen ja kolmassektori. Kuntien asema sosiaalipalvelujen järjestäjänä ja koordinoijana on keskeinen ja säilynee, koska yhtenä perusarvona pidetään käyttäjää lähellä olevaa toimintaa, paikkallisuutta. Ne palvelut, jossa ns. suora asiakaskontakti ei ole välttämätön tai asiointikerrat ovat harvakseltaan, voidaan siirtää käyttäjästä etäämmälle esim. pääosin kirjalliseen asiointiin perustuvat palvelut. Sen sijaan keskeiset sosiaalipalvelut mm. vanhustenhoito, lasten päivähoito ja sosiaalityö säilyvät kohtuullisella etäisyydellä kuntalaisista. Kuntien sosiaalitoimen tehtävät ovat hyvinvointiajalla kehittyneet verrattuna aikaisempaan myös siten, että niiden luonne on muuttunut tilapäisestä avusta pysyviin palveluihin. Niiden hoito on hyvinvointiajalla muotoutunut hyvin

pitkälti lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Sosiaalitoimen tehtävien katsotaan olevan sen luonteisia kuntalaisen peruspalveluja, jotka kunnan on kaikissa olosuhteissa kaikista tehtävistään ainakin pyrittävä hoitamaan moitteettomasti.

Uusi paikallinen hallintatapa perustuu kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden kehittyviin yhteistyöhakuisiin toimintamuotoihin. Tulevaisuudessa aluekehitys ja palvelut tuotetaan yhä enemmän kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin välisen vuorovaikutusverkoston kautta. Post modernissa yhteiskunnassa (Giddens 1996) paikallisyhteisöjen mureneminen on saavuttanut lakipisteen, paikallisuus muuttaa muotoaan ja paikalliset käytännöt jatkavat elämäänsä. Post moderni yhteiskunta on hajakeskitetty suhteessa auktoriteetteihin, kun taas suhteessa mahdollisuuksiin se keskittyy uudelleen, jolloin syntyy uusia riippuvuuden muotoja. Suikkanen (1994) näkee, että post modernina aikana kuntien osalta toimintakäytännöt muuttuvat perinteisestä funktionaalista toimintasektorista mixed-muotoisiksi käytännöiksi. Hän toteaa, että valtion rooli yhteiskuntapolitiikassa muuttuisi niin ikään tiukasta sääntelijästä ja valvojasta lähinnä ohjaajaksi, neuvojaksi ja mahdollistajaksi.

Valtion vetäytyminen vanhasta järjestyksen ylläpitäjän roolista on osa alueellista uudelleenorganisointumista. Kunnat ja muut paikalliset toimijat miettivät, miten tehtävät tulee hoitaa talouden ja muiden reunaehtojen rajoissa. Voimavaroja pyritään seudullisesti yhdistämään taloudellisen tehokkuuden ja laadukkaan palvelutuotannon saavuttamiseksi. Post moderni yhteiskunta merkitsee kuntien näkökulmasta pirstaloitumista. Lanen (1993) tulkinta omistuksen suhteesta vuorovaikutusmalleihin kuvastaa hyvin muutosta siitä, miten julkinen sektori, joka perinteisesti on ollut varsin hierarkinen järjestelmä, on voinut viimeisten vuosikymmenten aikana yhä enemmän operoida valinnan ja kilpailun elementteihin tukeutuen. Kunnat voivat toimia markkinoilla, eikä siihen ole esteenä julkinen budjetti. Julkinen sektori saa näin paljon uusia toimintamahdollisuuksia ja samalla se tuo monimuotoisuudessaan mukanaan monia haasteita. Aiempi selkeä, hierarkinen järjestelmä on muuttumassa monitavoitteiseksi verkostoksi. Toimintatavat alueella yhdenmukaistuvat samalla, kun seudullinen organisaatio huolehtii laajemman seudullisen alueen tehtävistä. Suikkanen (1994) toteaa julkisen sektorin päämäärien näyttäytyvän post modernina aikana epäselvinä ja muuntuvina, mikä tuo epävarmuutta sekä päätöksentekoon että keinoihin. Hänen mukaansa kuntien intressin hahmottaminen on valtion intressiä vaikeampaa ja kilpailu kiristyy erityisesti alueiden välillä ja menestyminen siinä kilpailussa on ratkaisevaa.

Suikkasen (1994) tulkinnassa post modernina aikana keskeisessä asemassa ovat kansallisvaltiota

pienempien alueiden verkostot ns. toiminnalliset alueet. Hänen mukaansa alueiden välisestä vuorovaikutuksesta ja toiminnallisista seuduista saattaa muodostua kansallisvaltion korvaavia järjestelmiä, joka merkitsee kuntien hallinnollisen rakenteen muuttumista paikallisten seutujen verkottuessa uudella tavalla paitsi alueellisesti myös kansainvälisesti. Kuntien sosiaalitoimen tulevaisuutta on yhä enenevässä määrin seutuyhteistyön lisääminen ja toimiminen markkinoilla. Tehokkuuden lisääminen edellyttää voimavarojen yhdistämistä ja päällekkäisten toimintojen karsimista. Alueelliset toimijat ovat yhdistelleet mm. talous- ja palkkahallintoja, joissa keskitetysti hoidetaan useamman kunnan ja myös muiden viranomaisten tai yksityisen sektorin ko.toimintoja. Tänä päivänä merkittävä tehostamistapa on toteutuneet kuntien yhdistymiset.

Tutkimus osoitti, että paikallisuus on pääsääntöisesti aina ollut kunnan sosiaalitoimen tehtävien näkökulmasta tärkeä. Poikkeuksen tähän tekee lyhyt ajanjakso hyvinvointivaltion ajalla, jolloin valtio halusi kunnat hallinnollisen koneistonsa jatkeeksi. Ilmeistä on, että paikallisuus (olosuhteet, tarpeet jne.) on siinä määrin keskeinen elementti sosiaalitoimen tehtäväkentässä, että sitä ei voi korvata millään muulla.

Kuntien sosiaalitoimen tehtävien kehittyminen perustuu perinteisiin paikallisiin käytäntöihin. Yhteiskunnallinen kehitys itsessään on kunakin aikana vaikuttanut tätä kehitystä tukien mm. esimodernin yhteiskuntamallin (Giddens 1996) mukaan ylhäältä johdettu valta ei pystynyt vaikuttamaan paikalliseen toimintaan, jolloin se sai toimia ja kehittyä omista lähtökohdistaan.

On äärimmäisen vaikea sanoa, mikä kunnan sosiaalitoimen tehtävien kehityksessä on vanhaan perinteeseen nojaavaa ja mikä uutta tai erilaista, koska erilaiset olosuhteet ja eri aikakaudet näyttävät ilmiöt ja tapahtumat erilaisina siihen nimenomaiseen aikakauteen sidottuna. Sosiaalitoimen tehtävien hoito oikeusvaltiolliselta ajalta lähtien on katsottu olevan kunnan tärkeimpien tehtävien joukossa. Yhteisöllisellä ajalla sen on todettu olevan seurakunnan maallisista tehtävistä merkittävin. Kun tähän vielä lisätään, että liberalistisella ajalla köyhäinhoito yksin täystyöllisti silloisen kuntaorganisaation, voitaneen todeta sosiaalitoimen tehtävien olevan kuntien toiminnan kannalta elämää ylläpitävä voima. Yhteisöllisellä ja liberalistisella ajalla köyhäinhoidon tehtävien hoitoon vaikuttivat hyvin vähän yhteiskunnalliset olosuhteet, kun taas oikeusvaltiollisella ja hyvinvointivaltion ajalla niiden merkitys on ollut huomattava.

Kunnan sosiaalitoimen laaja tehtäväkenttä on post modernina aikana laajenemassa pitkään vakiintuneesta varsin hierarkisesta järjestelmästä vapaamman valinnan ja kilpailun areenoille mm. tilaaja-tuottaja-mallin käyttö. Toimintojen pirstaloituminen ja alueiden verkostot antavat

mahdollisuuden uudelle ajattelulle toimintojen tehostamisessa ja asiakaslähtöisyyden parantamisessa.

Yhteisöllinen ja liberalistinen aika suhteessa oikeusvaltiolliseen ja hyvinvointivaltion aikaan eroavat kuntien sosiaalitoimen tehtävien näkökulmasta keskeisesti siinä, että kaksi aiempaa ajanjaksoa toimivat paikallisiin käytäntöihin ja periaatteisiin nojautuen, kun taas vähitellen oikeusvaltiolliselta ajalta ja erityisen vahvasti hyvinvointivaltion ajalla tehtävät ovat määräytyneet lainsäädännön kautta. Voi tosin leikitellä ajatuksella keskeisen eron marginaalisuudesta, kun muistetaan, että lainsäädäntö usein syntyi myötäillen paikallisia perinteitä ja olemassa olevaa toimintaa.

Kunnan sosiaalitoimen tehtävien muutoksen keskeinen voima on ollut inhimillinen toiminta ja toimijat. Kunakin aikana ja jokaisessa tilanteessa on pyritty tekemään oikeita valintoja. Läheskään aina siinä ei ole onnistuttu, mutta yhtä kaikki myös kunnan sosiaalitoimen tehtävien muotoutumisessa eteenpäin meneminen on ollut väistämätöntä. Tehtävien muutos on kehityksen tulos, joka pohjautuu ainutkertaisten tapahtumien ketjuun. Kunnan sosiaalitoimen tehtävien muutos on lukuisien tapahtumien ja valintojen tulos, joka ei ole ollut kenenkään mahdollista ennustaa mihin se johtaa pitkällä historian aikajänteellä.

LÄHTEET

- Anttiroiko, A-V. 1993a. Kunnallistieteellinen tutkimus. Osa I. Kunnallistieteen erityispiirteet. 2.painos. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu. Tampere.
- Anttiroiko, A-V. 1993b. Kunnallistieteellinen tutkimus. Osa II. Kunnallistieteellisen tutkielman laatiminen. 2. painos. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu. Tampere.
- Apunen, O. 1987. Rajamaasta tasavallaksi. Teoksessa: Suomen historia. Osa 6. Oy Weilin + Göösin kirjapaino. Espoo.
- Eskola, J & Suoranta J. 2008. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8.painos. Vastapaino, Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Favorin, M. 1996. Kalvolan historia II. Autonomian aika ja itsenäisyyden aika. Karisto Oy:n kirjapaino. Hämeenlinna.
- Giddens, A. 1996. Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa. Teoksessa: Nykyajan jäljillä. Suom. Leevi Lehto. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. Englanninkielinen alkuteos Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Polity Press. 1994.
- Halila, A. 1985. Suomi suurvalta-aikana. Teoksessa: Suomen historia. Osa 3 Suurvalta-aika. Oy Weilin + Göösin kirjapaino. Espoo.
- Hallinnon rakenteet. Valtiohallinnon organisaatorakenteet ja niiden kehittäminen. 1981. Toim. Virkkunen, J. & Tuori, K. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Valtionpainatuskeskus. Helsinki.
- Hautamäki, A. & Mäkelin, M. & Savaspuro, T. & Seppänen, T. & Vepsäläinen, A. 1990. Palvelustrategiat julkisessa hallinnossa. Hyvinvointi 1990-luvulla. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Haveri, A. 2004. Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa Seutujohtamisen vaihtoehdot. (toim.) Majoinen, K. & Mäki, J. & Tammi, T. Acta nro 163. Kuntatalon

paino. Helsinki.

- Heinonen, J. 1990. Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Näkökulma suomalaisen sosiaalipolitiikan syntyyn, kehitykseen ja murrokseen 1800-luvulta nykypäivään. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 302. Tampere.
- Heinonen, J. 1999. Hyvinvointimalli murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot. Kustannusyhtiö TA-Tieto Oy. Helsinki.
- Helsingin Sanomat. 2007. Kuntien sosiaalipalvelut ovat vaarassa pirstaloitua. Pääkirjoitus 14.10.2007.
- Heuru, K. 1993. Kunnan perustehtävät ja perusarvot muuttuvissa olosuhteissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1993.
- Heuru, K. 2002. Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.
- Hirsjärvi S. & Remes P. & Sajavaara P. 1998. Tutki ja Kirjoita. Tammerpaino Oy. Tampere.
- Huhtanen, R. 1994. Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännössä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 202. Finnpublishers Oy. Jyväskylä.
- Häkkinen, H. & Jaakkola, A. & Kuivalainen, S. & Palola, E. 2001. Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Jaakkola, J. 1994. Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksessa: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki.
- Julkunen R. 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Kallio, O. 2000. Kuntien välisen yhteistyön edellytykset ja mahdollisuudet talouden näkökulmasta.

Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. (toim.) Ryytänen A. & Meklin P. & Karhu V. & Kallio O. Finnpublishers Oy. Tampere.

Kaukovalta, K. V. 1940. Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Maalaiskuntien Liiton Kirjapaino. Helsinki.

Karisto, A. & Takala, P. & Haapola, I. 1984. Elintaso, elämäntapa, sosiaalipolitiikka. WSOY:n graafiset laitokset. Juva.

Karisto, A. & Takala, P. & Haapola, I. 1998. Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. 1.painos. WSOY, kirjapainoyksikkö. Juva.

Karisto, A. & Takala, P. 1985. Sosiaalivaltion kriisi? Aineistoa suomalaisen sosiaalipolitiikan ajankohtaisista ongelmista. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Yliopistopaino. Helsinki.

Karisto, A. & Takala, P. 1990. Suomi muuttuu. Näkökulmia elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutokseen. WSOY:n graafiset laitokset. Porvoo.

Kettunen, P. 2006. Pohjoismainen hyvinvointivaltio yhteiskunnan käsittämisen historiana. Teoksessa: Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Koski, H. 1996. Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 6/1996.

Koskiahho, B.& Nurmi, J.& Virtanen, B. 1999. Kansalaisen sosiaalipolitiikka. Kansalaisyhteiskunta ja hyvinvointivaltio 2000-luvulla. WSOY – Kirjapainoyksikkö. Juva.

Koskimies, Y. S. 1979. Kunnallishallinto maaseudulla. Teoksessa: Hämeen historia IV. Noin vuodesta 1870 vuoteen 1945. Kolmas nide. Hämeen heimoliitto. Arvi A. Karisto Oy:n kirjapaino. Hämeenlinna.

Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo

Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. TAMMER-PAINO OY. Tampere. Kirjoittajat, joita olen ko. kirjasta käyttänyt ovat Antero Oksanen, Aimo Ryynänen, Ari-Veikko Anttiroiko & Tuija Jokela ja Olavi Kallio.

Kröger, T. 1996. Kunnat valtion valvonnassa? Teoksessa: Sosiaalipalvelujen Suomi.

WSOY:n graafiset laitokset. Juva.

Kröger, T. 1997. Hyvinvointikunnan aika. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere.

Laasanen, J. 1999. Valtionaputasoitus. Kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksen vertailu. Acta Universitatis Tamperensis 705. Tampere.

Lane, J-E. 1993. The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. Printed in Great Britain by The Cromwell Press Ltd.

Niemelä, P. & Knuutinen, M. & Kainulainen, S. & Malkki, P. 1994. Peruspalvelut. Mitä ne ovat ja miten ne tulisi tuottaa? Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 23. Kuopion yliopiston painatuskeskus. Kuopio.

Oulasvirta, L. 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 494. Tampere.

Paloposki, T. J. 1986. Vapauden aika. Teoksessa: Suomen historia. Osa 4.

Oy Weilin+Göös kirjapaino. Espoo.

Pulma, P. 1994. Vaivaisten valtakunta. Teoksessa: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva.

Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Jyväskylä.

Rauhala, P-L. 1996. Miten sosiaalipalvelut tulivat sosiaaliturvaan? Teoksessa: Sosiaalipalvelujen

Suomi. 1. painos. WSOY:n graafiset laitokset. Juva.

Rauhala, P. 2000. Sosiaaliturvan murrokset. Teoksessa Sosiaalipolitiikan uudet avaukset. Toim. Eija

Nurminen. Helsingin yliopiston Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia.
Yliopistopaino. Helsinki.

- Ryynänen, A. 1986. Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 201. Tampere.
- Ryynänen, A. 1998. Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet. Teoksessa: Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Näkökulmia kunnallisalan tutkimukseen ja käytäntöihin. TAJU, Tampereen yliopiston julkaisujen myynti. Tampere.
- Rönkkö, P. 1994. Kunnan muuttuva rooli yhteiskunnassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1994.
- Rönkkö, P. 1998. Kunnallishallinto ja hyvinvointivaltion kansallinen strategia. Teoksessa: Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu, TAJU. Tampere.
- Saari, J. 2006. Sadan vuoden sosiaalipolitiikka – muutoksen jaksottaminen Suomessa. Teoksessa: Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Soikkanen, H. 1966. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien Liitto. Helsinki.
- Soikkanen, H. 1993. Uusi kunnallinen itsehallinto ponnistaa vanhan pitäjäperinteen pohjalta. Teoksessa: Suomalaisten tarina. 1. Heräämisen aika, 1860-1900. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Suikkanen, A. 1994. Julkisen sektorin muutos ja Rovaniemen toiminnallinen seutu. Teoksessa: Mikä-mikä-maassa. Tutkimus muutoksen ajasta Rovaniemen seudulla. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja nro 41. Julkiset –projekti. Rovaniemi.
- Suonoja, K. 1992. Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja

terveysministeriö 1939-1992. Teoksessa: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. VAPK –kustannus. Helsinki.

Urponen, K. 1994. Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvallisuuden historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Jyväskylä.

Varis, H. 1968. Muuttuva suomalainen yhteiskunta. Werner Söderström Osakeyhtiön laakapaino. Porvoo.

Ylikangas, H. 1990. Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. WSOY:n graafiset laitokset. Porvoo.

Ylikangas, H. 1987. Käännekohtat Suomen historiassa. Pohdiskeluja kehityslinjoista ja niiden muutoksista uudella ajalla. WSOY:n graafiset laitokset. Kolmas painos. Juva.

Åström, S-E. 1980. Suurvalta-ajan valtiontalous. Teoksessa: Suomen taloushistoria I. Agraarinen Suomi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Åström, S-E. 1980. Suomen asema Ruotsin valtion- ja sotataloudessa. Teoksessa: Suomen taloushistoria I. Agraarinen Suomi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.