

Markku Temmes

Anneli Temmes

Kertomus hyvinvointivaltiosta mukana tekijänä, näkijänä ja haaveilijana



KERTOMUS HYVINVOINTIVALTIOSTA

MUKANA TEKIJÄNÄ,
NÄKIJÄNÄ JA HAAVEILIJANA

© Markku & Anneli Temmes 2020

Kansi: Solja Temmes

Taitto: Marko Oja

Kustantaja: BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi

Valmistaja: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Saksa

ISBN 978-952-8023-40-1

SISÄLTÖ

- 5 Aluksi
- 11 Hyvinvointivaltion rakennuskaudet
- 21 Seinät, ovet ja ikkunat ministeriöille ja virastoille
- 27 Virkamiehet rakentajina
- 33 Komiteat tärkeänä työtapana
- 43 Tuloksia ensimmäisestä rakennuskaudesta
- 47 Hyvinvointivaltion toinen rakennuskausi
(vuodet 1987–2007)
- 53 Byrokratiatalkoot ja palveluajattelu
- 57 Koulutusta opiskelijoille ja virkamiehille
- 63 Strategiaa ja managerismia
- 69 Hyvinvointivaltion puolustus
- 73 Kohti hyvinvointivaltion kolmatta kehitysvaihetta
(vuodet 2007–)
- 79 Rationalisointikonferenssista
Eurooppaan ja maailmalle
- 85 Kokemuksia, näkemyksiä ja haaveilua
- 97 Lähteitä ja tausta-aineistoa

ALUKSI

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

Hyvinvointivaltion ensimmäistä rakennuskautta koske-
va katsaus pohjautuu silloisten johtavien virkamiesten työhön
hyvinvointivaltion aikaansaamiseksi. Tätä tarkastellaan komi-
teasihteerin näkökulmasta, jolloin nuori virkamies sai silloin
poikkeuksellisen hyvän mahdollisuuden seurata tarvittavia uu-
distuksia sisältäpäin.

Kirjan ensimmäinen tarkasteluajanjakso ovat vuodet 1956–
1987, jona aikana suomalainen hyvinvointivaltio sai perusraken-
teensa. Keskeisinä virstanpylväinä voidaan mainita pääministe-
ri Paasion työryhmän raportti vuodelta 1967 ja ehkä viimeisin
merkittävä askel hyvinvointivaltion rakenteissa toteutettu ym-
päristöministeriön perustaminen vuonna 1983. Tämän jälkeen

uudistukset ovat olleet lähinnä hyvinvointivaltion ohjausjärjestelmien ja toimintamallien uudistamista.

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

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

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

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

KÄSITTEET

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

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

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

VIITTAUKSIA MYÖS TÄHÄN PÄIVÄÄN

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

hajaantui myöhemmin eri puolelle hallintoa; tänä päivänä ollaan jälleen palattu keskitetypään järjestelmään.

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

VIRKAMIEHET HYVINVOINTIVALTION RAKENTAJINA

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

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

KENELLE?

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

KIRJOITTAJAT

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

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

KIIITOKSET

Tämä kirja kirjoitettiin korona-karanteenin ensimmäisinä kuukausina. Lämmin kiitoksemme hallintosenioreille Juhani Kivellälle, Heikki Joustielle, Jaakko Kuuselalle ja Seppo Tiioselle, jotka lähettivät arvokkaita kommentteja ensimmäiseen luonnokseemme omista karanteeneistaan. Kiitos Marko Ojalle ammatillisesta kirjan taittamisesta. Kiitos myös tyttärillemme Solja Temmekselle kannen suunnittelusta ja kuvista, Maria Temmek-

selle kriittisistä kysymyksistä ja parannusehdotuksista sekä Saana Temmekselle ICT-tuesta myös tässä kirjoitustyössä.

Helsingissä 3.4.2020

Markku Temmes

Anneli Temmes



Kirja on kertomus hyvinvointivaltiosta, sen rakentamisesta ja kehittämisestä. Kirjoittajat ovat olleet työssä mukana tekijöinä, näkijöinä ja haaveilijoina. Näkökulma on tietoisesti hallinnon kehittäminen ja virkamiesten merkittävä panos tässä työssä. Liikkeelle lähdetään 1950-luvulta ja päädytään tähän päivään. Kirja hahmottaa hyvinvointivaltion rakennuskaudet ja viimeisimmän kehitysvaiheen kaikkine haasteineen. Siinä on tarinoita hyvinvointivaltion kehittämisen eri aikakausilta, joissa tarinoissa kehittäjät, komiteat, koulutus ja kansainvälisyys ovat keskiössä.

Markku Temmes on ollut kiinteästi mukana hyvinvointivaltion rakentamisessa virkamiehenä, monien komiteoiden jäsenenä ja sihteerinä sekä myöhemmin hallintotieteen tutkijana ja opettajana. Anneli Temmes on työssään pureutunut erityisesti hallinnon kehittämiseen, koulutukseen, johtamiseen ja kansainvälisyyteen nostoen osaavan suomalaisen virkamiehen aina jalustalle.



9 789528 023401