

# G.A. Helsingius ja

# valtiokontrollin alku



Vaivaishoidon tarkastelija G.A. Helsingius kansliassaan vuonna 1892 apulaisensa neiti Ingrid Lindholmin kanssa, josta vuonna 1908 tuli rouva Helsingius.

G.A. Helsingius muistetaan hyvin vaivaishoidon todellisena käynnistäjänä Suomessa. Varjoon jää usein se, että hän myös lisäsi huomattavasti valtion valvontaa ja kontrollia kunnissa.

Talvella 1893 senaatti joutui päättämään väliaikaisen vaivaishoidontarkastajan viran jatkosta. Gustaf Adolf Helsingius oli hoitanut virkaa vuodesta 1888 selkeänä ohjelmanaan vaivastalojen perustaminen ratkaisuksi paisuvaan köyhäläisongelmaan.

Rautatieinsinööri Helsingiuksen valinta virkaan ei ollut ollut itsestäänselvyys.

Valinta oli tehty äänin 4-3, ja muun muassa senaattorit Yrjö Zakarias Yrjö-Koskinen ja Leo Mechelin olivat pitäneet Helsingiusta epäpätevänä. Helsingius oli kuitenkin kenraalikuvernööri Woldemar von Daehnin ja hänen luottomiehensä, esittelijäsihteeri Torsten Johan Aminoffin suosikki. Virkaan haluttiin ”epäpoliittinen” henkilö.

## Epäsuosituksi virkamieheksi

Helsingius laati viran vakinaistamista ja valtuuksien vahvistamista puoltavan mietinnön, joka sekin sai ristiriitaisen vastaanoton. Lopulta virka päätettiin kuitenkin vakinaistaa.

Helsingius kirjasi vakinaistamisen jälkeen päiväkirjaansa Aminoffin varoituksen: ”Kaikkien luonnon lakien mukaan tulee vai-

*vaishoidon tarkastelijasta muutaman vuoden kuluessa maan epäsuosituin virkamies. Toistaiseksi hänen puoleensa on kääntynyt siinä toivossa, että hän tekee vaivashoidosta halvemmän, mutta kun havaitaan että hänen tehtävänsä on toinen: valvoa, että vaivaiset saavat riittävän hoidon, purkautuu vastustuksen myrsky. Sillä liian kauan on tuudittauduttu kuvitelmaan kuntien vapaasta itsehallinnosta.”*

Näin tulikin käymään.

## Helsingius toivoo mahtikäskyä

Vaivaistalojen perustaminen jokaiseen Suomen kuntaan oli yksiselitteinen tavoite, mutta sen saavuttaminen aiheutti Helsingiukselle valtaisan työmäärän. Hänen avukseen perustettiin piirineuvojen virat.

Helsingius tarkisti piirustuksia, laati ohjesääntöjä ja antoi yksityiskohtaista neuvontaa. Työ täytti virkamiehen päivät eikä ”ukkojen hitaudesta” ollut puutetta.

Helsingius toivoikin työhön arvovaltaista vauhdittajaa. Jo vuonna 1895 hän jätti senaatille ehdotuksen keisarillisen julistuksen antamisesta, joka olisi käytännössä pakottanut kunnat hakemaan vaivashoidontarkastelijan hyväksynnän lähes kaikille suunnitelmilleen.

Helsingius ehdotti muun muassa, että rakennuspiirustukset jo rakennetuillekin vaivaistaloille olisi pitänyt lähettää jälkikäteen hyväksyttäväksi. Kunnan velvollisuutena olisi myös informoida vaivashoidontarkastajaa kaikista laitoksen perustamista tai sulkemista koskevista asioista, johtajien palkkaamista ja erottamista koskevista seikoista, lääkärin kanssa tehtävistä sopimuksista ja muista merkittävistä tapahtumista laitoksissa.

12-kohtainen ohjelmaluonnos päättyi loppukaneettiin, joka kuvasi havainnollisesti Helsingiuksen patriarkaalisen virkamiesajattelun: ”Mutta kuten kaikki uudet aatteet tarvitsevat toteutuakseen vahvaa tukea, voi vain mahtikäsky poistaa vanhentuneisiin ajattelutapoihin perustuvat epäkohdat, jotka ehkäisevät vaivaistaloaatteen kehittymistä.”

## Politiikan realiteetit ja virkamiesvallan rajat

Senaattoreiden näkemys ei sinänsä poikennut Helsingiuksen katsomustavasta. Senaatin sosiaalipolitiikkaa 1890-luvulla voi hyvin luonnehtia sosiaalireformistiseksi, mutta patriarkaaliseksi: reformien tarve tunnustettiin, mutta niiden aikaansaaminen kuului valtiolle, ei kansalaisyhteiskunnalle, jonka osaksi liberaali yhteiskuntanäkemyksellä luki myös kuntahallinnon ”veroamaksavien jäsentensä yhteisönä”. Kuntahallintoa ei nähty itsehallintona vaan julkisen hallinnon paikallistasona, jonka tehtävänä oli ainoas-

taan toteuttaa valtiojohdon välttämättömäksi näkemät uudistukset.

Esittelijäsihteeri Aminoff, jonka alaisena Helsingius toimi, oli periaatteessa samalla linjalla kuin Helsingius, mutta hänen näkökenttensä oli laajempi. Ja siltä kannalta Helsingiuksen ehdotus oli suorastaan vaarallinen.

Helsingius oli jättänyt ehdotuksensa senaattiin 20. syyskuuta 1895, ja kymmenen päivää myöhemmin hän haki paperinsa takaisin. Tuona päivänä hän sai kutsun senaatin siviilitoimituskunnan päällikön, senaattori Waldermar Enebergin ja esittelijäsihteeri Aminoffin puheille.

Herrat yhtäältä myöntelivät Helsingiuksen tuskaantumisen ymmärrettäväksi, mutta sitten he antoivat virkamiehelle oppitunnin politiikan realiteeteista. Helsingiuksen oman muistiinpanon mukaan ”herat pelkäsivät, että esitykseni herättäisi yleistä vastustusta, vaikka he tunnustivatkin että esitykset sisälisivät korkeintaan kohtuullisia vaatimuksia. Vaivaistaloaatteen pitäisi kuitenkin ensin voittaa laajempaa hyväksyntää, ennenkuin tällaista voisi esittää. Mikäli tämä ehdotus tulisi valtiopäiville ja siellä hylättäisiin, niinkuin todennäköistä olisi, saisivat kunnat vain lisäsyyn välinpitämättömyyteensä. Aminoff oli lisäksi sitä mieltä, että vaivashoidon viimeisen kymmenen vuoden aikana edistynyt enemmän kuin vuosisatoihin ja siksi tulisi olla kärsivällinen”.

## Kuntia ei sovi ärsyttää

Eneberg ja Aminoff palasivat samaan argumenttiin, mitä Aminoff oli käyttänyt jo keväällä 1893: kuntia ei pitänyt ärsyttää liikaa.

Aminoff oli tuolloin halunnut tarkastusviranomaisen vakituisiksi nimenomaan ennen kuin vastustus nousisi ja kävisi senaatille siinä määrin kiusalliseksi, että se voisi tehdä lopun koko instituutiosta.

Senaatti kaihtoi viimeiseen saakka uudistushankkeensa eli vaivaistaloaatteen politisoimista, toisin sanoen sen asettamista yleiseen keskusteluun. ”Allmän ovilja” oli jotakin, mitä senaatti ei halunnut saada aikaan antamalla kuntia sitovia mahtikäskyjä, ja säätyvaltiopäivien sekaantuminen asiaan voisi estää vaivaistaloaatteen läpiviemisen. Oli siis kiiruhdettava hitaasti, jatkaen valittua viranomaislinjaa.

Helsingius ei tätä varovaisuutta ymmärtänyt. Hän joutuikin jatkuvasti selkkauksiin Aminoffin kanssa, joka toppuutteli tarkastelijaa liiallisesta vaativuudesta niin kuvernöörien kuin kuntienkin suhteen.

Aminoffin ja Helsingiuksen välit katkesivat lopullisesti vuonna 1898 Aminoffin annettua murskalauseunnon Helsingiuksen käsikirjoituksesta Vaivashoidon käsikirjaa varten. Käsikirja kuitenkin julkaistiin, ja sii-

tä muodostui vaivashoidon uudistamisen ja yhdenmukaistamisen tärkeä välikappale.

Aminoffin erottua virastaan vuonna 1902 Helsingiukselle jäi enemmän liikkumatilaa, jota hän oli varmistellut myös liittymällä vanhasuomalaisiin.

## Ohjesäännöt ja valtion tahto

Vuoden 1879 vaivashoitoasetus oli veloitettanut kunnat laatimaan erityisen vaivashoidon ohjesäännön. Ohjesääntö oli tehtävä kunnassa ja vahvistettava kuvernöörillä.

Kun Helsingiuksen virka vakinaistettiin, ei monessakaan kunnassa ohjesääntöä oltu vielä tehty.

Ohjesäännön laatimisesta annettiin yksityiskohtaiset määräykset, jotka antoivat vaivashoidontarkastelijan käsiin melkoisen työkalupakin, jonka avulla kunnat oli tarkoitus saada yhdenmukaistamaan köyhäinhoitoonsa. Käytännössä kuvernöörit nimittäin vahvistivat vain sellaisia ohjesääntöjä, jotka Helsingius oli hyväksynyt.

Helsingiuksen tulkinnessa ohjesäännöstä jätettiin vain vähän tilaa vaivashoitolaain säädökselle, jonka mukaan ”yhdyskunta saa vapaasti järjestää tämän asian, niin kuin seudun tapoihin ja olosuhteisiin katsoen soveliaimmaksi nähdään”.

Ohjesäännöistä muodostui se kiristyskeino, jolla Helsingius pääsi ajamaan ”vaivaistaloaatetta”. Aatteen ajamista auttoi myös vaivashuutokaupoista noussut julkisen koku, johon kenraalikuvernööri oli puuttunut vuonna 1890.

Helsingiuksen hyväksyntä kuntien ohjesääntöluonnoksille oli alussa kiven alla: Vuonna 1890 Helsingius hylkäsi 90 ehdotusta 107:stä, vuonna 1891 205 273:sta, vuonna 1893 113 164:sta, vuonna 1894 48 112:sta ja vielä vuonna 1895 67 111:sta. Vuosina 1890-1914 Helsingiuksen pöydällä kävi peräti lähes 1 000 ohjesääntöehdotusta, joista tuli hylätyksi miltei 700!

Kunnat oppivat vasta vähitellen, millainen ohjesäännön tuli olla, ja ainoaksi päteväksi neuvonantajaksi luonnollisesti havaittiin Helsingius.

## Vaivaistalolainojen langat Helsingiuksen käsissä

Helsingius kävi kuntien kanssa laajaa kirjeenvaihtoa, piti yhteyttä kuntien napamihiin, vakuutteli, painosti ja – kiristi. Tehokain kiristyskeino liittyi luonnollisesti rahan.

Vuonna 1887 senaatti julisti hakuun kunnille varatut lainat vaivaistalojen rakentamista varten. Lainaa oli saatavissa rakentamiskustannuksiin, ja lainaehdot olivat kunnille jopa edullisempia kuin kansakoulujen perustamiseen varatuissa valtion lainoissa.

Eniten vaivaistaloja rakennettiin ja lai-



MUSEOVASTO

Vaivaistaloja lainoitettiin ja rakennettiin vilkkaasti 1890-luvun alussa. Yksi vaivaistalolainan saamisen ehdoista oli, että rakennuspiirustukset olivat G.A. Helsingiuksen hyväksymät. Kuvassa Padasjoen vaivaistalon asukkaita aterialla 1900-luvun alussa.

noitettiin 1890-luvun alussa ja vuoden 1903 jälkeen. Valtion lainaehdot olivat sekä käytännöllisiä että periaatteellisia, ja vuoteen 1907 vain Helsingius antoi lainahakemuksista lausunnon.

Pääasialliset ehdot lainan saamiselle olivat, että rakennuspiirustukset olivat Helsingiuksen hyväksymät, yli 3-vuotiaita lapsia ei saanut sijoittaa kuin väliaikaisesti muille kuin erillisille lastenkotiasustoille ja että johtajan/hoitajattaren virkaan valittavan tuli saada kuvernöörin hyväksyntä, jota varten oli jälleen haettava Helsingiuksen lausunto.

Vaivaistalolainojen saanti oli jotakuinkin mahdotonta mikäli kunnassa ei ollut hyväksyttyä vaivahoito-ohjesääntöä, joten kaikki langat olivat tiukasti Helsingiuksen käsissä.

Tieto valtion tiukasta valvonnasta itse asiassa jarrutti monen kunnan päätöstä ryhtyä vaivaistalon rakentamiseen!

### Kiistoja ja julkisuuden käyttöä

Helsingiuksen virka-arkistossa huomattavan sijan saavat erilaiset kiistat kuntien kanssa koskien sekä vaivaistalojen rakentamisen yksityiskohtia että johtajien/hoitajattarien palkkaamista. Suuret kaupungit pyrkivätkin sivuuttamaan valtion kokonaan, mistä aiheutui pitkiä riitoja muun muassa Hel-

singin ja Tampereen kaupunkien ja toisaalta Helsingiuksen välillä.

Näissä kiistoissa Helsingius osoitti hallitsevansa myös julkisuuden taitavan käytön. Valtion valvontaviranomaisen ja lehdistön välillä olikin läheinen suhde, jota Helsingius käytti painostamaan vastahakoisia kunnansia haluttuihin uudistuksiin.

Myös uuden ammattiryhmän edustajat, vaivaistalojen johtajat ja johtajattaret, olivat alusta alkaen läheisessä yhteistyössä Helsingiuksen kanssa. Valtion viranomaisen ja ensimmäisten köyhäinhoitoammattilaisten edut yhdistyivät taistelussa kunnansien nuukuutta vastaan.

### Köyhäinhoito valtiollisena tehtävänä

G.A. Helsingiuksen neljännesvuosisadan kestänyt työ vaivahoidon tarkastuksessa, sen todellisena käynnistäjänä ja sen muotojen luojana, jätti pysyvät jäljet valtion ja kuntien väliseen suhteeseen.

Köyhäinhoito alettiin nähdä valtiollisena tehtävänä, jonka hoitaminen oli uskottu kunnille, kuten Eino Kuusi suurteoksessaan ”Sosiaalipoliitikka” vuonna 1931 asian tulkitsi.

Helsingiuksen jättämän jäljen syvyys johtui osittain siitä, että kaikki yritykset vuoden 1879 vaivahoitoasetuksen uudista-

miseksi kariutuivat, jolloin olojen kehittäminen ja köyhäinhoidon uudistustyö jäivät hallinnollisella tasolla toteutettaviksi. Juuri tuohon tasoon G.A. Helsingius oli asetettu, sen hän oppi tuntemaan ja sitä käyttämään.

Itsehallintoon ”tuodittautuneet” kunnanmiehet myöhästyivät pahasti jo lähdesä, ja ohjesääntöjen kautta he huomasivat käsiensä olevan sidottuina ”vaivaistalootteeseen” ja sen myötä järjestettyyn valtion valvontaan.

Sosiaaliministeriön syntysanat lausuttiin vuonna 1917, ja köyhäinhoidontarkastus asetettiin ministeriön yhdeksi toimialaksi. Sotien välisen sosiaaliministeriön vahva mies, Einar Böök, luonnehti Helsingiuista mieheksi, joka ”tarmollaan ja henkilökohtaisella vaikutusvallallaan kohotti köyhäinhoidon entistä paljon korkeammalle tasolle ja laski työllään lujan perustuksen sen myöhemmälle laajentamiselle”. Tämä piti paikkansa, mutta yhtä hyvin Böök olisi voinut vaihtaa ”köyhäinhoidon” tilalle ”valtion valvonnan”. Böök itse huolehti osaltaan se myöhemmästä laajenemisesta.

*Kirjoittaja on Suomen ja Pohjoismaiden historian lehtori Helsingin yliopistossa.*