

# **Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä**

**Sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton ristiriidat**

**sosiaalivakuutuksen synnyssä ja kehityksessä 1927–1964**

Sophy Bergenheim

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittinen historia

Pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2012



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Sophy Bergenheim			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä. Sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton ristiriidat sosiaalivakuutuksen synnyssä ja kehityksessä 1927–1964.			
Oppiaine – Läroämne – Subject Poliittinen historia			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Joulukuu 2012	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 126 + lähdeluettelo ja liitteet
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Sosiaalivakuutusta on tutkittu Suomessa esimerkiksi yksittäisten sosiaalivakuutusten muotojen tai yksittäisten toimijoiden näkökulmasta. Monet tutkijat ovat panneet merkille, miten maaseutuväestön ja kaupunkilaisten palkansaajien usein vastakkaisia intressejä on soviteltu toisiinsa, jolloin myös SDP ja maalaisliitto ovat toistuvasti olleet eri puolilla. Tutkimusta tästä näkökulmasta ei kuitenkaan ole tehty.</p> <p>Tässä tutkielmassa on tutkittu, miten SDP:n ja maalaisliiton ristiriidat ovat vaikuttaneet sosiaalivakuutuksen syntyyn ja kehitykseen. Tutkittaviksi sosiaalivakuutuksen muodoiksi on valittu sairausvakuutus sekä eläkevakuutus (kansaneläke ja työeläke), sillä ne ovat usein olleet kilpailevia sosiaalivakuutuksen muotoja. Tutkimus ajoittuu aikavälille 1927–1964.</p> <p>Tärkeimmät lähteet koostuvat SDP:n ja maalaisliiton eduskuntaryhmien pöytäkirjoista ja ohjelmista, eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjoista sekä eduskunnan valiokuntien pöytäkirjoista ja mietinnöistä. Lisäksi lähteinä on käytetty komiteamietintöjä ja runsaasti tutkimuskirjallisuutta. Tutkimuksen menetelmänä on käytetty kausaalista narratiivia ja polkuriippuvuutta. Niiden avulla on pyritty paljastamaan puolueiden toimintaa ja valintoja selittäviä tekijöitä tuomalla esille syy-seuraussuhteita ja kontekstia.</p> <p>SDP:n vuoden 1927 esitystä sairausvakuutuslaiksi on tutkittu verrattain vähän – vielä harvemmin sen yhteydessä on käsitelty maalaisliiton vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslakiesitystä vuodelta 1928. Maalaisliiton esitys oli kuitenkin selkeä vastaesitys sairausvakuutuslailla, minkä lisäksi se kytketty myös virkamiesten eläkekysymykseen. Loppujen lopuksi osin kilpailuasetelmasta johtuen kumpikaan laeista ei toteutunut.</p> <p>Vuoden 1937 kansaneläkelakia on kuvattu kompromissiratkaisuksi, mikä pitää pitkälti paikkansa. Asia oli kuitenkin huomattavasti ongelmallisempi maalaisliitolle kuin SDP:lle, vaikka usein painotetaan sosiaalidemokraattien vastahakoisuutta. Tosiasiassa vaa'ankieliasemassa oli maalaisliitto, sillä se empi viime hetkiin saakka, vastustaako vai kannattaako se lakia.</p> <p>Vuoden 1956 kansaneläkeuudistusta on usein kutsuttu maalaisliiton "tasaetukaappaukseksi" ja vastaavasti vuoden 1961 työeläkelakia SDP:n ja ammattiyhdistysliikkeen vastaiskuksi. Kansaneläkeuudistus oli kuitenkin syksyllä 1955 vähällä saada hyvin erilaisen kehityssuunnan. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, mikä yhdessä yhteiskunnallisen myllerryksen kanssa johti lopulta siihen, että kansaneläkeuudistus toteutui sekä SDP:n että maalaisliiton kannalta epätydyttävällä tavalla. Kyse ei siis ollut maalaisliiton voitosta tai kaappauksesta. Tämän valossa myös työeläkkeen revanssiluonne on kyseenalainen. Työeläkkeessä oli kyse paitsi työmarkkinajärjestöjen lähentymisestä, myös maalaisliittolaisen vähemmistöhallituksen ahtaasta liikkumavarasta. Työeläkelaki herätti sangen vähän keskustelua, ja kun lyhytaikaisissa työsuhteissa työskenteleville luvattiin säättää oma eläkelaki, ei maalaisliitto edes yrittänyt vastustaa työeläkelakia.</p> <p>Vuoden 1963 sairausvakuutuslakia sen sijaan voidaan hyvin perustein nimittää maalaisliiton revanssiksi. Vaalikauden 1958–1962 aikana vasemmisto-enemmistöinen eduskunta oli toistuvasti kävellyt sen yli. Vuoden 1962 ennenaikaiset vaalit kuitenkin vaikuttivat sekä poliittisiin voimasuhteisiin että sairausvakuutuksen kohtaloon. Maalaisliitto sai lykättyä lain käsittelyä yli vaalien, jolloin se oli viimein asemassa vaikuttaa ratkaisevasti lain muotoon. Sairausvakuutuslaki toteutuikin pitkälti maalaisliiton suunnitelmien mukaisena.</p> <p>Suomen sosiaalivakuutus muovautui omanlaisekseen sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton välistä jyrkkienkin ristiriitojen sovittelun ja intressien yhteensovituksen myötä. Pahimmillaan ristiriidat estivät vakuutuksen synnyn kokonaan, parhaimmillaan ne johtivat viimein 1960-luvulla erittäin kattavaan sosiaaliturvaan.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords SDP maalaisliitto sosiaalivakuutus sairausvakuutus kansaneläke työeläke poliittinen historia sosiaalipolitiikka			

# Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä

Sophy Bergenheim

## Sisältö

1. Johdanto.....	1
1.1. Sosiaalivakuutus – laaja ja kimurantti aihe.....	1
1.2. Käsitteistöä.....	5
1.2.1. Sosiaalivakuutuskäsitteistöä.....	5
1.2.2. Poliittinen järjestelmä ja lainsäädäntöjärjestys.....	7
1.3. Aiempi tutkimus.....	9
1.4. Sosiaalipolitiikan pelikenttä.....	11
1.4.1. Latautunut sosiaalipolitiikka.....	11
1.4.2. Pientilastrategia ajaa pienviljelijät ja työväestön erilleen.....	12
1.5. Tutkimuskysymykset, rajaus ja näkökulma.....	15
1.6. Lähestymistapa ja metodit.....	18
1.6.1. Yleistä ja erityistä yhdistävä historiallinen sosiologia.....	18
1.6.2. Miksi, miten ja mitä seurasi? Kausaalinen narratiivi ja polkuriippuvuus...	19
1.7. Lähdeaineisto.....	21
1.8. Esityksen rakenne.....	22
2. Sairausvakuutuksen ja vanhuusvakuutuksen ensimmäinen mittelo 1920-luvulla.....	23
2.1. Ensimmäinen hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi.....	23
2.2. Esitys saa nihkeän vastaanoton.....	27
2.3. Sairausvakuutuslaki läpi – melkein.....	32
2.4. Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus hämmentää sosiaalivakuutussoppaa.....	38
3. Kansaneläkelaki toteutetaan vuonna 1937.....	44
3.1. Sisäpoliittisesti vaikea tilanne syrjäyttää sosiaalivakuutuksen.....	44
3.2. Komiteat selvittämään sosiaalivakuutuksen mahdollisuuksia.....	46
3.3. Esitys laiksi kansanvakuutuksesta.....	48
3.4. Kansaneläkelain rivakka käsittely .....	50
3.5. Kansaneläkelaki toteutuu.....	56

4. Sairausvakuutusyritykset 1950-luvulla.....	58
4.1. Sosiaalivakuutuskomitean vuoden 1949 mietintö.....	58
4.2. Hallituksen esitys antaa yhä odottaa itseään.....	59
4.3. Viimeinkin aloitteellinen hallitus.....	61
4.4. Uusi yritys uudella eduskunnalla.....	62
4.5. Kansaneläke kiilaa jälleen ohi sairausvakuutuksesta.....	64
4.6. Jylhän komitea ehdottaa yleistä sairausvakuutusta.....	64
5. Kansaneläkelaki uudistetaan vuonna 1956.....	68
5.1. Kansaneläkejärjestelmää uudistamaan.....	68
5.2. Kansaneläkevaliokunta keikauttaa esityksen tasaeläkelinjalle.....	73
5.3. Kansaneläkelakia käsitellään yhteiskunnallisessa myllerryksessä.....	75
5.3.1. Ratkaiseva syksy 1955.....	75
5.3.2. Kansaneläkelaki toteutuu täpärästi keväällä 1956.....	79
5.4. Miksi kansaneläkeuudistus toteutui?.....	86
5.5. Kansaneläkeuudistuksen kritiikkiä.....	88
6. Työntekijöille oma eläkelaki vuonna 1961.....	90
6.1. Hajaantuneet puolueet sekavassa yhteiskunnassa.....	90
6.2. Palkansaajilla heikko eläketurva.....	93
6.3. Työeläkejärjestelmää toteuttamaan.....	94
6.4. Työeläkelain käsittely eduskunnassa.....	97
6.5. Työeläkkeet ja SDP:n revanssi?.....	101
7. Viimeinkin sairausvakuutus.....	104
7.1. Vasemmisto vyöryttää eduskuntaa lakialoitteilla.....	104
7.2. Sairausvakuutusta aletaan edistää.....	105
7.3. Kassa vai virasto? Karjalaisen hallituksen esitys.....	109
7.4. Sairausvakuutus toteutuu viimein.....	113
8. Yhteenveto ja johtopäätökset.....	119
Lähteet.....	127
Liite: Sairausvakuutus ja vanhuusvakuutus eduskunnassa.....	139
Lyhenteet.....	141

## 1. Johdanto

### 1.1. Sosiaalivakuutus – laaja ja kimurantti aihe

Alun perin kiinnostukseni sosiaalivakuutusta kohtaan lähti Suomen sairausvakuutusjärjestelmästä. Sairausvakuutusta odotettiin Suomessa pitkään: ensimmäiset askeleet otettiin jo 1800-luvun puolella, mutta vasta vuonna 1964 Suomen ensimmäinen sairausvakuutuslaki astui voimaan, viimeisimpänä Euroopassa. Pohjoismaita ja niiden joukossa Suomea on pidetty sosiaaliturvan ja hyvinvointivaltion rakentamisen saralla edelläkävijöinä, joten minua ihmetytti, miten Suomen kehitys tässä suhteessa laahasi niin pahasti perässä.

Gøsta Esping-Andersenin kuuluisa, vaikkakin hieman vanhentunut, luokittelu jakaa hyvinvointivaltiot kolmeen tyyppiin: liberaaliin (esim. Yhdysvallat), korporatistiseen tai konservatiiviseen (esim. Saksa) ja sosiaalidemokraattiseen (esim. Pohjoismaat).<sup>1</sup> Tyypittelyssä keskeisessä roolissa ovat maiden sosiaaliturvajärjestelmät, joiden ytimessä on sosiaalivakuutus. Sosiaalivakuutus on sosiaalisten riskien varalta järjestetty vakuutus, jonka asema ja tarkoitus on usein lailla säädetty ja määritelty ja jota valtio usein tukee hallinnollisesti ja/tai taloudellisesti. Tässä tutkielmassa sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan nimenomaan julkista, lailla säädettyä vakuutusta.

Sosiaaliset riskit, joita vakuutuksella pyritään hallitsemaan, ovat sairaus, tapaturma, työkyvyttömyys (jommastakummasta edellä mainituista syystä johtuen), vanhuus sekä työttömyys. Vanhuus- eli eläkevakuutuksen muodot, joita tässä tutkimuksessa käsitellään, ovat kansaneläke sekä työeläke.

Ennen toista maailmansotaa sosiaalivakuutuksen vaihtoehtoiset tai kilpailevat muodot olivat kansanvakuutus ja työväenvakuutus. Kansanvakuutus pohjautuu universaalisuuden periaatteelle, eli sen piirissä ovat kaikki maan kansalaiset ammattiin katsomatta ja turvan saamisen oikeus perustuu kansalaisuuteen. Kansanvakuutuksen organisaatiot ovat valtiollisia (kuten Kansaneläkelaitos), ja valtio osallistuu usein myös järjestelmän rahoitukseen työnantajien ja palkansaajien lisäksi. Työväenvakuutus merkitsee sosiaali-

<sup>1</sup> Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Yhdysvallat 1990.

vakuutusta, joka kattaa nimensä mukaisesti vain työväen. Nykyään työväen tai työväen-vakuutuksen käsitteitä ei enää käytetä, vaan puhutaan esimerkiksi palkansaaajista ja ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta. Työväenvakuutuksena kaavailtu sosiaalivakuutus rajoittui usein vain teollisuustyöväestöön, jolle oli hallinnollisesti helppo järjestää jonkinlainen sosiaaliturvajärjestelmä työpaikan yhteyteen, kuten tehdaskassat. Kassojen kustannuksiin osallistuivat sekä työntekijät että työnantajat, eikä valtiolla välttämättä ollut tai olisi ollut muuta roolia kuin määritellä kassojen asema ja toimivalta lailla.

Isossa-Britanniassa ja Saksassa sosiaalivakuutuksen synty ja kehitys olivatkin vahvasti kytköksissä teollisuustyöväestön voimakkaaseen kasvuun. Sosiaalivakuutuksen läpimurron aikaan Englannissa teollisuustyöntekijöiden osuudeksi työvoimasta arvioidaan 51–52 prosenttia ja Saksassa 28–36 prosenttia lähteestä riippuen. Suomen tilanne oli varsin erilainen: Suomen teollisuustyöväestön osuus oli 14 prosenttia vuonna 1930, eikä se ollut kivunnut 17 prosenttia korkeammaksi vuoteen 1940 mennessä.<sup>2</sup>

Suomen elinkeinorakenne ja teollistumisen tie oli muiltakin osin omalaatuinen: maa oli hyvin pitkään erittäin agraarinen ja teollistui varsin epätyypillisesti hypäten lähes-tulkoon kokonaan teollisuusvetoisen vaiheen yli ja siirtyi hyvin nopeasti alkutuotannosta palveluihin. 1920–1930-luvulla maa- ja metsätalous työllisti noin 60–70 prosenttia työikäisistä suomalaista, mutta 1960-lukuun mennessä osuus oli tippunut alle 40 prosenttiin.<sup>3</sup> Tämä rakennemuutos kytkeytyi hyvin tiukasti metsäteollisuuden koneellistumiseen. Vielä 1950-luvulla pienviljelijät hankkivat tärkeitä lisäansioita metsätöistä, mutta uudet metsäkoneet ja tuotannon tehostaminen kuitenkin vähensivät alan työvoiman tarvetta merkittävästi. Pienviljelijät eivät olleet aiemminkaan tulleet toimeen puhtaasti viljelmien tuotoilla, joten uudessa tilanteessa ansioita täytyi alkaa hankkia palveluelinkeinoista ja teollisuudesta. Käytännössä tämä tarkoitti ”suurta muuttoa” maaseudulta etelän asutuskeskuksiin tai Ruotsiin.<sup>4</sup>

2 Hellsten, Katri: *Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvan muotoutuminen Suomessa*. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia 2/1993. Hakapaino, Helsinki 1993, 248; Niemelä, Heikki: *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Toinen painos. Hakapaino, Helsinki 1994, 24.

3 Paavonen, Tapani: *Talouden kehitys ja talouspolitiikka hyvinvointivaltion kaudella*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Suomen eduskunta 100 vuotta 8*. Edita, Helsinki 2006, 18; Niemelä 1994, 51.

4 Mylly, Juhani: *Asutuspolitiikasta suureen muuttoon – pientila-Suomen kuihtuminen*. Teoksessa Perna, Ville & Niemi, Mari K. (toim.): *Suomen yhteiskunnan poliittinen historia*. Edita Prima Oy, Helsinki 2008, 167.

Keskustelut sosiaalivakuutuksesta olivat siis Suomessa hyvin erilaisella pohjalla kuin Saksassa tai Isossa-Britanniassa, joista Suomessa usein yritettiin ottaa vaikutteita; ”työväenvarakuutuksella” (joka usein rajoitettiin vain teollisuustyöväestöön) oli Suomessa varsin erilainen kaiku kuin muualla. Esping-Andersenin hyvinvointivaltion tyypeistä Suomi on selvästi muiden Pohjoismaiden tapaan lähimpänä sosiaalidemokraattista mallia, mutta lähemmässä tarkastelussa käy ilmi, että Suomen sosiaaliturvan tie on kulkenut melko eri reittejä kuin muissa Pohjoismaissa.

Yhtenä olennaisena tekijänä oli edellä mainittu elinkeinorakenne. Suomi oli 1920–1930-luvuilla selvästi maatalousvaltaisempi Pohjoismaa. Sen agraarinen omavaraisuus vähensikin sosiaaliturvan tarvetta pitkään, mikä osaltaan selittää Suomen jälkeenjääneisyyttä sosiaaliturvan kattavuudessa. Tanska oli Pohjoismaiden teollistunein valtio, mikä myös näkyi maan sosiaaliturvan kattavuudessa – se oli jo vuonna 1930 peräti 73 prosenttia, mihin Suomi ylsi vasta 35 vuotta myöhemmin. Ruotsin väestöstä yli puolet oli sosiaaliturvan piirissä jo vuonna 1920 ja vuoteen 1950 mennessä kattavuus oli noussut jo lähes 80 prosenttiin. Norjankin kattavuus ylitti 70 prosentin vuoteen 1940 mennessä, kun taas Suomessa yli puolet jäi turvan ulkopuolelle aina 1960-luvulle saakka.<sup>5</sup>

Elinkeinorakenteen ja teollistumisen lisäksi sosiaaliturvan kehitykseen ovat vaikuttaneet puolueiden voimasuhteet ja poliittinen kehitys. Sosiaalidemokraatit ja keskustagraaripuolueet alkoivat 1930-luvulla lähentyä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Niin kutsuttu punamultayhteistyö käynnisti sosiaalipoliittisen kehityksen, jossa alettiin muodostaa kansanvakuutusperiaatteelle pohjautuvia sosiaaliturvajärjestelmiä.<sup>6</sup>

Varsinkin Ruotsissa niin kutsutun kansankodin rakentaminen yhdistetään ennen muuta sosiaalidemokraatteihin, sillä he olivat yhtäjaksoisesti hallitusvallassa vuosina 1932–1976. Puolue ei kuitenkaan ollut sanelevassa asemassa, vaan se joutui ottamaan huomioon myös muita puolueita kannattajineen, kuten agraarisen keskustapuolueen. 1950-luvulta alkaen myös ammattiyhdistysliike alkoi arvostella sosiaalidemokraattien verrattain universalistista tasaetuslinjaa ja vaati sen sijaan tulotason turvaamista. Myös

---

5 Niemelä 1994, 25, 51.

6 Niemelä 1994, 53–56.

porvaripuolueet asettuivat haastamaan sosiaalidemokraatteja esimerkiksi eläkekysymyksissä.<sup>7</sup>

Tutustuessani Suomen sairausvakuutusjärjestelmän historiaan<sup>8</sup> huomasin, että myös Suomessa sosiaalidemokraatit olivat tärkeitä toimijoita sosiaaliturvan kehityksen kannalta. Puolue ei kuitenkaan ollut yhtä johtavassa asemassa kuin Ruotsin sisarpuolueensa, vaan Suomessa sosiaalidemokraattien lisäksi myös agraarinen keskustapuolue (ts. maalaisliitto) oli näkyvä sosiaalivakuutuksen puolesta puhuva taho. Puolueet olivat varsin tasaveroisia voimasuhteiltaan, joten kumpikaan ei ollut määräävässä asemassa, vaan ne toimivat usein toistensa kilpailijoina. Muista Pohjoismaista poiketen sosiaalidemokraatit ajoivat agraarisuudestaan huolimatta ennen 1950-lukua ensisijaisesti työväenvakuutusta, kun taas maalaisliitto puolsi kansanvakuutusta, jonka piiriin myös sen kannattajat pääsisivät. Rintamajako heijasteleekin Suomen varhaisen sosiaalipolitiikan ristiriitaa palkansaajien ja maatalousväestön sekä kaupunkien ja maaseudun välillä. Toisen maailmansodan jälkeen myös etujärjestöt tulivat mukaan kuvioihin noudattaen samaa rintamalinjaa.

Myös etuuksissa maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit olivat usein vastakkaisilla kannoilla 1920-luvulta aina 1960-luvulle, sillä sosiaalidemokraatit ajoivat sairausvakuutusta ja maalaisliitto yleistä eläkevakuutusta. Sekä sairausvakuutusta että kansaneläkettä tai sen uudistusta yritettiin kutakuinkin samoihin aikoihin saada läpi, joten nämä kaksi sosiaalivakuutuksen muotoa olivat jatkuvasti kilpailijoita – ja kansaneläke veti joka kerta pidemmän korren.

Tämä tutkimus pureutuu Suomen sosiaalipoliittista keskustelua vuosikymmeniä leimanneeseen rintamajakoon. Miksi juuri sosiaalivakuutuksen puolestapuhujat, sosiaalidemokraatit ja maalaisliitto, olivat asiassa vastakkaisissa leireissä, ja miksi juuri sairausvakuutus ja eläkevakuutus muodostuivat puolueille tärkeiksi?

---

7 Lundberg, Urban & Åmark, Klas: *Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000*. Scandinavian Journal of History 3/2001, Vol. 26, 160–169.

8 Ks. esim. Niemelä, Heikki: *Suomen sairausvakuutusjärjestelmän synty*. Teoksessa Hellsten, Katri & Helne, Tuula (toim.): *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Kelan tutkimusosasto, Suomi 2004, 90–116.



## 1.2. Käsitteistöä

### 1.2.1. Sosiaalivakuutuskäsitteistöä<sup>9</sup>

Edellä mainitsin, että sosiaalivakuutus voidaan toteuttaa kansanvakuutuksena tai työväen vakuutuksena, ja erittelin niihin liittyviä organisatorisia eroja. Näiden lisäksi sosiaaliturvajärjestelmiin liittyy lukuisia muita vaihtoehtoja, joista on muodostettu monia erilaisia yhdistelmiä sekä nykypäivänä että historian saatossa. Myös aiheeseen liittyvät käsitteet ovat muodostuneet hiljalleen ja niiden merkitys on saattanut ajan myötä muuttua. Osa käsitteistä, kuten ansiosidonnaisuus, on syntynyt vasta myöhemmin kuvaamaan muodostunutta järjestelmää, eivätkä ne ole kuuluneet vielä aikalaisten toimijoiden tai tutkijoiden sanavarastoon.

Järjestelmät voivat olla luonteeltaan vakuutus- eli säästöperiaatteeseen, huoltoperiaatteeseen tai residuaalisuuteen eli avustusperiaatteeseen pohjautuvia. *Vakuutus- tai säästöperiaatteeseen* on etenkin 1900-luvun alussa liittynyt voimakas ajatus ja ihanne yksilöiden omasta vastuunkannosta ja säästämistä pahan päivän varalle. Suomessa kansaneläke toteutettiin alun perin 1930-luvulla rahastoitavana vakuutuksena. Siinä yksilöt kerryttivät omaa henkilökohtaista eläketiliään, ja Kansaneläkelaitos rahastoi maksetut eläkemaksut. Rahastosta maksettiin kunkin eläkeläisen eläkkeet, muut rahaston varat saatettiin sijoittaa esimerkiksi teollisuuteen, millä pyrittiin muun muassa kerryttämään korkotuloja. *Huoltoperiaatteella* toimivassa järjestelmässä puolestaan sosiaaliturvaan tarvittavat menot kerätään verojen tai veroluontoisten maksujen kautta – valtio, eli työssä käyvä sukupolvi, kustantaa sen hetkisen sosiaaliturvan. Tämänlaista kulloisistakin verovaroista kustannettavaa järjestelmää kutsutaan myös *jakojärjestelmäksi*. ”Jakojärjestelmä” nimenä viittaa kuitenkin vain siihen, miten varat kerätään ja jaetaan, ei siis suoranaisesti siihen, mikä etuuskien tarkoitus tai ideologia on. Huolto- tai jakojärjestelmässä etuuskien saaminen ei yleensä edellytä henkilökohtaista vakuutustiliä eikä etuuskien saaminen myöskään ole sidoksissa suoritettuihin sosiaaliturvamaksuihin.

<sup>9</sup> Olen käyttänyt käsitteiden määrittelyssä oman päättelyni ja muotoiluni tukena myös Heikki Niemelän määrittelyjä (Niemelä 1994, 18–20) sekä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön sanastoa (<<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?lang=fi&location1=1&id=34260>> 1.4.2012).

*Avustus- eli residuaalisuusperiaatteella* toimivalla järjestelmällä on sinänsä paljon yhteistä huoltoperiaatteen kanssa – sekin on vastikkeetonta ja julkisesti järjestettyä, ja se pyrkii turvaamaan minimielintason kaikkein huonoimmassa asemassa oleville. Niiden arvopohjat ovat kuitenkin täysin erilaisia. Residuaalisessa järjestelmässä vastuu selviytymisestä on ensisijaisesti yksilöllä itsellään – sosiaaliturva on minimaalista ja rajoittuu vain heihin, jotka eivät todella selviä yksinään. Apuun liittyy siten vahva stigma, ja se käsitetäänkin ennemmin köyhäinapuna kuin kaikille kuuluvana sosiaaliturvana, eikä siis niinkään enää kuvaa Suomen nykyistä järjestelmää. Huoltoperiaatteella toimivassa järjestelmässä sen sijaan ajatellaan pikemminkin, että yhteiskunnalla on vastuu kansalaisistaan ja se muodostaa tukiverkon, johon kaikilla sen jäsenillä on oikeus.

Sosiaalivakuutukseen sisältyvät etuudet ovat *syyperusteisia*, eli etuuksia maksetaan tietyn sosiaalisen riskin perusteella, kuten vanhuus, sairaus tai lapsen syntymä. Etuuteen on siis lähtökohtaisesti oikeutettu tietyn riskin kohdatessaan. Etuudet voivat olla tarveharkintaisia, tasaetuksia, universaaleja ja/tai ansio- tai maksusidonnaisia, yleensä jonkinlainen yhdistelmä näistä. *Tarveharkintaiset* etuudet arvioidaan aina henkilökohtaisen tarpeen ja tilanteen mukaan, ja esimerkiksi henkilön omat tai puolison tulot voivat vaikuttaa etuuden myöntämisperusteisiin. *Tasaetuudet* ovat nimensä mukaisesti etuuksia, jotka maksetaan kaikille niihin oikeutetuille samansuuruisina. Tasaetuksia Suomessa ovat nykyään esimerkiksi opintotuki sekä lapsilisä.

*Universaaliuteen* sisältyy perusajatus kaikenkattavuudesta, eli koko kansan kuulumisesta etuuden piiriin kansalaisuuden nojalla. Ne ovat useimmiten *vähimmäis- eli perusturvaa*, joka pyrkii turvaamaan minimielintason. Perusturvan lisäksi Suomessa etuudet voidaan nykyään suorittaa myös ansiosidonnaisina. Nykyinen kansaneläke on minimielintason turvaava tasaetus. Kaikilla, jotka eivät kuulu työeläkkeen piiriin, on siihen oikeus riippumatta esimerkiksi sukupuolesta, ammatista tai maksetuista eläkemaksuista. Ennen työeläkejärjestelmää kansaneläke oli universaali etuus, eli sitä maksettiin kaikille Suomen kansalaisille, jotka olivat ylittäneet eläkeiän.

Työeläke on nimensä mukaisesti työhön kytköksissä oleva etuus, ja sen tarkoituksena on turvata eläkkeelle siirtyvän tulotaso. Se on ensisijainen etuus, eli mikäli henkilölle

on kertynyt työeläkettä yhtä paljon tai enemmän kuin kansaneläke on, saa henkilö työ- eikä kansaneläkettä. Näin ei kuitenkaan ole aina ollut, sillä kuten aiemmin mainitsin, kansaneläke oli alun perin rahastoitava vakuutus, jossa vakuutetut kerryttivät henkilökohtaista eläketiliään – se oli toisin sanoen maksujen kautta tuloihin suhteutettu etuus. Onkin tärkeää huomata, että sosiaalivakuutuksen käsitteet ja niiden merkitykset elävät ajan kanssa, ja yhdistelmiä on monenlaisia. Kansaneläkkeen historia on erinomainen esimerkki siitä, miten vaikkapa universalismia ja tasaetuutta ei tule yksioikoisesti niputtaa yhteen, vaikka nykyään monet universaalit etuudet ovatkin tasaetuksia.

*Ansiosidonnaisuuden tai ansioturvan* käsitteitä ei niinkään käytetty ennen 1960-lukua, jolloin varsinainen ansiosidonnainen sosiaaliturva alkoi pikkuhiljaa muotoutua. Ansiosidonnaisuus merkitsee sitä, että etuus on suhteutettu ansioihin ja työuran pituuteen. Esimerkiksi ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha ja työeläke ovat ansiosidonnaisia etuuksia. Työeläkkeen suuruus on yleensä noin 60 prosenttia ansiotuloista, ja sen kustantaa pääsääntöisesti aina kulloinenkin työssä käyvä sukupolvi – työeläkejärjestelmä on toisin sanoen jakojärjestelmä. Lisäksi järjestelmä on osin rahastoiva. Etuus ei ole suhteutettu suoritettuihin vakuutusmaksuihin, vaan sen saamisen ehtona on esimerkiksi tietty työssäoloaika ja kuuluminen työttömyyskassaan.

Koska ansiosidonnaisuudella on näin täsmällinen ja vakiintunut merkitys nykypäivän kielessä, sen käyttämisen kanssa tulee olla huolellinen historiallisissa esityksissä. Sitä ei voida käyttää esimerkiksi 1937 kansaneläkelain yhteydessä, vaikka senkin järjestelmän eläkkeet sinänsä olivatkin ansioihin suhteutettuja. Eläkkeet eivät kuitenkaan määräytyneet suoraan ansioiden itsensä mukaan (kuten esimerkiksi nykyisessä työeläkkeessä), vaan suoritettujen maksujen. Maksut sen sijaan määräytyivät tulojen mukaan, joten sidonnaisuus tuloihin muodostui tätä kautta. Käytän tämäläyppisistä ”ansiosidonnaisuudesta” käsitteitä *maksusidonnainen* tai *maksuihin suhteutettu*, erotukseksi nykypäiväisestä ansiosidonnaisuuden käsitteestä.

### 1.2.2. Poliittinen järjestelmä ja lainsäädäntöjärjestys

Koska sosiaalivakuutusta käsitellään tässä tutkimuksessa vakuutuksiin liittyvien lakien kautta, esiintyy tutkielmassa myös lainsäädäntöprosessiin ja eduskuntatyöskentelyyn

liittyvää käsitteistöä. Tutkimuksen kohteena olevien lakien ja lakiesitysten aikana voimassa olivat vielä vuoden 1919 hallitusmuoto (94/1919) sekä vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys (7/1928) (sitä ennen vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys (26/1906)), jotka korvautuivat molemmat vuonna 1999 uudella perustuslailla (731/1999). Puhuessani ”nykyhetkestä” tai vastaavasta viittaaan vuoden 1999 perustuslakiin. Lainsäädäntöjärjestys, käsitys parlamentarismista ja osa käsitteistäkin olivat tuolloin hieman erilaiset kuin nykyään, joten selvyuden vuoksi käyn läpi olennaisimpia eroavaisuuksia verrattuna nykypäivän käytäntöihin ja käsityksiin.

Toisin kuin nykyään, presidentti nimitti pääministerin ja muut ministerit, eikä tarvinnut tähän eduskunnan etukäteistä hyväksyntää. Presidentillä oli myös oikeus hajottaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit ilman eduskunnan hyväksyntää.<sup>10</sup> Nykyään eduskunta valitsee ministerit, minkä vuoksi hallitukset eroavat vaalien jälkeen ja uusi eduskunta valitsee uuden hallituksen. Ennen toista maailmansotaa asia ei kuitenkaan ollut näin, vaan vanha hallitus saattoi jatkaa vaalien jälkeenkin, ellei eduskunta erikseen antanut epäluottamuslausetta.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen mukaan eduskunnassa käsiteltiin Keisarin ja Suuriruhtinaan esityksiä tai edustajien eduskunta- tai anomusesityksiä.<sup>11</sup> Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä esitykset määriteltiin hieman uusiksi. *Lakiesitykset* tulivat ensisijaisesti täysistunnon käsiteltäväksi *hallituksen esityksinä*, mutta myös kansanedustajilla ja puolueiden eduskuntaryhmillä oli oma aloiteväylänsä eduskunnassa, nimittäin *eduskunta-aloitteet* (*lakialoitteet* tai *toivomusaloitteet*).<sup>12</sup> Toivomusaloite on nykyään korvattu toimenpidealoitteella.

Harva laki syntyy täysin tyhjästä, vaan lakiesitykset nojaavat usein asiantuntijoiden työhön. Useat sosiaalivakuutuslaitkin perustuivat erityisten komiteoiden mietintöihin. Komiteat ovat valtionhallinnon asettamia väliaikaisia toimielimiä, kuten *sosiaalivakuutuskomitea* ja *sairausvakuutuskomitea*, joiden tehtävänä on tehdä selvitys annetusta aiheesta ja laatia siitä mietintö hallituksen käyttöön.

---

10 Nousiainen, Jarkko: *Suomen hallitusjärjestelmä: Sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen*. Oikeusministeriön *Perustuslaki*-sivulta <<http://www.om.fi/74.htm>> (14.10.2012), 3–4.

11 Valtioapäiväjärjestys 20.7.1906/26, 26 § ja 30 §.

12 Valtioapäiväjärjestys 13.1.1928/7, 31 §.

Lakiesityksen käsittely aloitettiin nykyiseen tapaan eduskunnan täysistunnossa *lähetekeskustelulla*, jonka aikana saatettiin käydä yleiskeskustelua. Lähetekeskustelusta esitys lähetettiin erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi. Tutkimuksessani esiintyvät *työväenasiainvaliokunta*, joka muuttui 1960-luvun alussa *sosiaalivaliokunnaksi*, joka puolestaan on nykyään sosiaali- ja terveysvaliokunta. Lisäksi saatetaan perustaa erikoisvaliokuntia käsittelemään yhtä tiettyä asiaa tai lakiesitystä, kuten tässä tutkimuksessa esiintyvät *kansanvakuutusvaliokunta* ja *kansaneläkevaliokunta*, jotka käsittelivät kansaneläkeläkeja 1930- ja 1950-luvuilla, ja *sairausvakuutusvaliokunta*, joka käsitteli sairausvakuutusta 1960-luvulla.

Nykyisin kullakin lakiesityksellä on kaksi käsittelyä, mutta aiemmin järjestys oli hieman toinen. Kaikki esitykset lähetettiin suureen valiokuntaan, joten käsittelyjä oli yhteensä kolme. *Ensimmäisessä käsittelyssä* esiteltiin erikoisvaliokunnan mietintö, minkä jälkeen esitys lähetettiin suureen valiokuntaan. *Toisessa käsittelyssä* esiteltiin suuren valiokunnan mietintö ja äänestettiin sen yksityiskohdista. Mikäli muutoksia tuli runsaasti, esitys palautettiin suureen valiokuntaan ja sieltä takaisin täysistunnon jatkettuun toiseen käsittelyyn. *Kolmannessa käsittelyssä* esitykseen ei tehty enää muutoksia, vaan äänestettiin lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä.<sup>13</sup>

Hyvin olennainen ero nykyiseen lainsäädäntöjärjestykseen on lepäämäänjättäminenmenettely. Vaikka laki olisi hyväksytty kolmannessa käsittelyssä, kolmasosa kansanedustajista saattoi äänestää esityksen lepäämään vaalien yli, eli ensimmäisiin vaaleja seuraaviin varsinaisiin valtiopäiviin.<sup>14</sup> Kuten tutkimuksen saatossa tulemme huomaamaan, menettelyllä saattoi olla ratkaiseva merkitys lain lopullisen kohtalon kannalta.

### 1.3. Aiempi tutkimus

Suomen sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliturvan historiasta on tehty paljon tutkimusta, mutta varsin voimakkain painotuksin. Tutkimus on toistaiseksi pitkälti keskittynyt tutkimaan kutakin sosiaalivakuutuksen muotoa erikseen, kuten esimerkiksi Matti Hanni-

---

13 Valtioapäiväjärjestys 13.1.1928/7, 66 § 1–6 mom.

14 Valtioapäiväjärjestys 13.1.1928/7, 66 § 7 mom.

kaisen ja Jussi Vauhkonen<sup>15</sup>, Kari Salmisen<sup>16</sup> tai Heikki Niemelän tutkimukset Suomen eläkejärjestelmästä, Niemelän artikkeli sairausvakuutuksen synnystä tai Yrjö Mattilan Suomen terveydenhuollon historiaa käsittelevä väitöskirja<sup>17</sup>.

Vaihtoehtoisesti on pyritty laatimaan kattava kokonaiskuva Suomen koko sosiaaliturvan historiasta, kuten Katri Hellsten on tehnyt väitöskirjassaan *Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin* tai Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen teoksessa *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva – suomalaisen sosiaaliturvan historia*<sup>18</sup>. Lisäksi on tehty hyvinvointivaltio- ja sosiaalipoliittista tutkimusta jonkin tietyn toimijan tai instituution näkökulmasta, esimerkiksi eduskunnan<sup>19</sup>, Kansaneläkelaitoksen<sup>20</sup>, työväenliikkeen<sup>21</sup> tai kokoomuksen<sup>22</sup>, tai osana työmarkkinajärjestöjen ja puolueiden yleisempiä historioita (esim. SDP:n<sup>23</sup>, SAK:n<sup>24</sup>, maalaisliitto-keskustan<sup>25</sup> sekä STK:n<sup>26</sup>).

Monet tutkijat (Olli Kangas, Katri Hellsten, Heikki Niemelä, Kari Salminen, Yrjö Mattila ym.) ovat panneet merkille sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton väliset risti-

15 Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2012.

16 Salminen, Kari: *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*. The Central Pension Security Institute Studies 1993:2. Hakapaino, Helsinki 1993.

17 Mattila, Yrjö: *Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 116. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2011.

18 Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti: *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia*. Gummerus, Jyväskylä 1994.

19 Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Edita, Helsinki 2006.

20 Häggman, Kai: *Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997*. Kansaneläkelaitos, Jyväskylä 1997.

21 Uljas, Päivi: *Hyvinvointivaltion läpimurto*. Into Kustannus, Helsinki 2012.

22 Smolander, Jyrki: *Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun*. SKS, Helsinki 2000.

23 Soikkanen, Hannu: *Kohti kansanvaltaa 1. 1899–1937. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 75 vuotta*. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Puolue toimikunta. Oy Kirjapaino Ab, Vaasa 1975; Soikkanen, Hannu: *Kohti kansanvaltaa 2. 1937–1944*. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Puolue toimikunta. Oy Kirjapaino Ab, Vaasa 1986 / Kirjapaino Koliprint Oy, Joensuu 1987.

24 Bergholm, Tapio: *Sopimusyhteiskunnan synty I. Työehtosopimusten läpimurrosta yleislakoon. SAK 1944–1956*. Otava, Helsinki 2005; Bergholm, Tapio: *Sopimusyhteiskunnan synty II. Hajaannuksesta tulopolitiikkaan. SAK 1956–1969*. Otava, Helsinki 2007. (Bergholm 2007a.)

25 Mylly, Juhani: *Maalaisliitto 1918–1939. Maalaisliitto-Keskustapuolueen historia 2*. Kirjayhtymä, Helsinki 1989; Hokkanen, Kari: *Kekkosen maalaisliitto 1950–1962. Maalaisliitto-Keskustan historia 4*. Otava, Helsinki 2002.

26 Mansner, Markku: *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1940–1956*. Gummerus, Helsinki 1984.

riidat ja että niillä on ollut vaikutus sosiaalivakuutuksen kehitykseen. Silti tutkimusta juuri tästä näkökulmasta ei ole aiemmin tehty.

Työväenliikkeen roolia sosiaaliturvajärjestelmien muotoutumisessa ovat tutkineet mm. Walter Korpi sekä Nils Edling.<sup>27</sup> Edling on tutkimuksissaan haastanut yleisen käsityksen siitä, että sosiaalidemokraatit olisivat olleet universaalien sosiaaliturvan ajajia Pohjoismaissa. Myös Kari Salminen on väitöstutkimuksessaan tuonut esille, miten sosiaalidemokraatit ajoivat eläkevakuutuksen osalta ennen muuta palkansaajien etuja, eivät kansanvakuutusta.<sup>28</sup>

Oma tutkimukseni toisaalta jatkaa tätä tutkimusperinnettä, ja toisaalta liittää siihen myös suomalaisessa tutkimuksessa vähemmälle huomiolle jääneen näkökulman: käsitelen työväenliikkeen lisäksi ja rinnalla myös maalaisliiton roolia sosiaaliturvan rakentajana. Ennen kaikkea tarkastelen sosiaalivakuutuksen rakennusprosessia sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton rintamaristiriitana. Pyrkimyksenäni onkin yhdistää aiempi tutkimus ja alkuperäislähteet sellaiseksi kokonaisuudeksi, joka porautuisi asiaan ja tarjoaisi siihen selityksiä ja näkökulmia.

## 1.4. Sosiaalipolitiikan pelikenttä

### 1.4.1. Latautunut sosiaalipolitiikka

Juho Saari avaa jaksottamisen teoriaa ja metodia artikkelissaan *Sadan vuoden sosiaalipolitiikka – muutoksen jaksottaminen Suomessa*<sup>29</sup>, jossa hänen fokuksenaan ja lähtöoletuksenaan ovat sosiaaliset riskit ja niiden pohjalta syntyneet instituutiot. Prosessi alkaa sosiaalisten riskien eriyttämisellä, eli esimerkiksi vanhuus, sairaus ja työttömyys aletaan nähdä erillisinä riskeinä. Eriyttäminen on jo itsessään prosessi, joka saattaa kestää kauankin – aiemmin sairaiden, vanhojen ja köyhien katsottiin kuuluvan samaan riski-

---

27 Ks. esim. Korpi, Walter: *The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden*. Routledge & Kegan Paul, Lontoo 1978; Edling, Nils: *Limited Universalism: Unemployment Insurance in Northern Europe 1900–2000*. Teoksessa Christiansen, Niels Finn – Edling, Nils – Haave, Per – Petersen, Klaus (toim.): *The Nordic Model of Welfare – A Historical Reappraisal*. Museum Tusulanum Press, Kööpenhamina 2006, 99–143.

28 Salminen, 342–349, 359–363.

29 Saari, Juho: *Sadan vuoden sosiaalipolitiikka – muutoksen jaksottaminen Suomessa*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 257–288. (Saari 2006a.)

ryhmään, vaivaisiin. Kun sosiaalinen riski on eriytetty ja tunnistettu, se voidaan ”häkittää” (engl. cage) institutionaalisin keinoin. Häkittämisellä tarkoitetaan siis tietyn sosiaalisen riskin minimointia, hallintaa ja ennaltaehkäisyä tarkoitusta varten räätälöidyn instituution avulla, kuten esimerkiksi sairaus-, työttömyys- tai vanhuusvakuutus (eli eläkejärjestelmät).

Saari perustaa jaksottamisen teoriaansa kolmivaiheiseen prosessiin, jonka lähtökohtana on sosiaalinen riski ja sen johtaminen instituutioiden syntyyn ja vakiintumiseen. Prosessi lähtee liikkeelle kriittisestä massasta, eli kohtalaisen yhdenmukaisesta, nopeasti kasvavasta väestöryhmästä, jota koskettaa jokin tietty sosiaalinen riski. Kullekin sosiaaliselle riskille syntyy institutionaalinen rakenne sen hallitsemiseksi varsin nopeasti, mutta rakenteen synnyttyä ja vakiinnuttua muutokset ovat todella hitaita ja tapahtuvat ennen muuta pienessä mittakaavassa rakenteiden sisällä. Institutionaaliset rakenteet syntyvät hyvinvointierojen vertailun pohjalta, eli tärkeimmät riskit ovat ensimmäisenä asialistalla.

Saaren hahmottelema jaksottamisen teoria soveltuu luultavasti yleiseksi sosiaalipolitiikan kehityksen teoriaksi, mutta tapauskohtaisempaan tutkimukseen sitä on hankala soveltaa. Teoria jättää varjoon sen strategisen pelin, jota poliittiset toimijat ovat sosiaalipolitiikassakin pelanneet. Pyrkimykseni onkin tässä tutkimuksessa osoittaa, että sosiaalipolitiikkakin on politiikkaa ja politiikalle alistettua. Suomen sosiaalivakuutuksen synnyssä ei ollut kyse sosiaalisten riskien systemaattisesta häkittämisestä – se ei ollut itsekseen arvotyhjiössä tapahtuvia institutionaalisia muutoksia, joissa toimijoilla ei ole mitään roolia. Se oli päinvastoin poliittinen prosessi, jota toimijat olisivat voineet kuljettaa myös muita reittejä. Haluan tuoda esille, miksi juuri nämä toimijat osoittautuivat ratkaiseviksi ja minkä vuoksi sosiaalivakuutuksen synnyn prosessi lopulta eteni siinä järjestyksessä, jossa eteni.

#### 1.4.2. Pientilastrategia ajaa pienviljelijät ja työväestön erilleen

Suomen sosiaalipoliittisessa keskustelussa olivat vuosikausia vastakkain kaupunkien palkansaajat ja maalaisväestö. Tärkeänä osasyynä tähän on se, että kaupunkien teollisuusväestö ja pienviljelijät eriytettiin jo itsenäistymisen alkuaikoina. Verisen sisällis-



sodan jälkeen maaseudun liikkaväestö, maaseutuköyhälistö ja tilaton maataloustyöväestö olivat yhä ratkaisemattomia kysymyksiä, ja uusia levottomuuksia pelättiin vakavasti. Porvarilliset puolueet olivat jo 1900-luvun alussa varsin yksimielisiä siitä, että tilaton maaseutuväestö oli polttava yhteiskunnallinen ongelma, jolle tuli löytää ratkaisu mahdollisimman pian.<sup>30</sup>

Itsenäistymisen jälkeen asiassa otettiin ratkaisevia askeleita integroimalla vähävaraiset yhteiskuntaan niin kutsutulla pientilastrategialla: vuoden 1918 torpparivapautuslailla ja vuoden 1922 ”Lex Kalliolla” eli asutustilalailalla, joiden nojalla torpparit ja vuokraviljelijät saivat lunastaa maata omaksi. Tällä erotettiin maalaisköyhälistö kaupunkilaistyöväestöstä, taattiin maaseudun yhteiskuntarauha ja luotiin itsenäinen pienviljelijäluokka – kuten Eino Kuusi kirjoitti vuonna 1948, ”tyytymättömän, epäitsenäisessä ja epävarmoissa oloissa elävän vuokramies- ja irtolaisluokan sijaan” luotu ”itsenäinen pienviljelijäluokka”, jolla oli ”kaikki edellytykset olla osaansa tyytyväinen”.<sup>31</sup>

Suomessa porvaristo ei vastannutkaan sosialismin uhkaan tavanomaisilla sosiaalipoliittisilla uudistuksilla, eli sosiaalivakuutuksella, vaan jakamalla maata ja luomalla ”talonpoikaisen Suomen visio”. Porvarillisella reformismilla oli alun perin kaksi tulevaisuuden visiota: talonpoikainen Suomi ja teollistuva Suomi. Jälkimmäiselle oli kuitenkin vain vähän edellytyksiä sisällissodan jälkeisessä Suomessa, joten yhteiskuntapolitiikankin painopiste keikahti talonpoikais-Suomen suuntaan.<sup>32</sup>

Vaikka jako pääosin kulki kaupunkien ja maaseudun välillä, se ei rajoittunut vain siihen, vaan maaseudullakin pienviljelijät ja maataloustyöväki alkoivat hiljalleen erkaantua toisistaan. Pienviljelijöiden asema ei kuitenkaan ollut aivan yksiselitteinen. Vaikka monet pienviljelijät saivat edelleen huomattavan tai jopa pääosankin kausittaisista sivutuloistaan ulkopuolisesta ansiotyöstä, ei pienviljelijöitä juurikaan kuulunut näiden alojen ammattiliittoihin. Pienviljelijöiden etujärjestöjen (Pienviljelijäin liitto ja Pienviljelijäin keskusliitto) toiminta puolestaan keskittyi ennen muuta maataloustuotta-

30 Heikkilä, Matti: *Köyhän vai koko kansan asialla?* Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): *Hyvinvointivaltio ja historian oikut*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Väki Voimakas 6. Tammerpaino, Tampere 1993, 112–113; Hellsten, 163–164, 187.

31 Hellsten, 163–164, 187.

32 Kalela, Jorma: *Työttömyys 1900-luvun sosiaalipoliitikassa*. Työvoimaministeriö. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989, 72–74.

ja-asemaan liittyviin kysymyksiin.<sup>33</sup> Alkujaan sosiaalidemokraattiset pienviljelijöiden etujärjestöt samoin kuin Maataloustuottajain Keskusliitto (MTK) alkoivat 1920-luvun lopussa liukua maalaisliiton käsiin.<sup>34</sup>

Kuten voisi olettaakin, puolueista pienviljelijät samaistuivat usein maalaisliittoon, etenkin Pohjanmaalla ja Itä-Suomessa. 1920-luvulla puolueen kannatuspohja alkoi laajentua myös tuottajiin, kun puolue alkoi liukua pienviljelijäagrarisista kohti tuottaja-agrarisimia.<sup>35</sup> Myös Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen (SDP) kannattajiin kuului runsaasti pienviljelijöitä. Puolue linjasi esimerkiksi vuonna 1930, että se on ”toiminnassaan aina ottanut huomioon [maaseudun köyhälistön: pikkuviljelijöiden, työläisten ja ’tilattoman väestön’] tarpeet ja toiveet. Maalaisköyhälistö puolestaan on suhtautunut myötämielisesti puolueeseemme.”<sup>36</sup>

SDP olikin asettanut vuonna 1922 ”pienviljelystä edistämistä tarkoittavan maatalousohjelman”<sup>37</sup>, minkä lisäksi se järjesti pienviljelijöiden päiviä ja asetti pienviljelijöitä koskevien kysymyksen valmistelun avuksi pienviljelysneuvottelukunnan.<sup>38</sup> Myös vuoden 1930 maa- ja metsätalousohjelmassa puolue toteaa, että ohjelmassa on ”pantava erikoista painoa pienviljelyksen vaatimuksille. Sosialidemokraattisen maatalouspolitiikan tulee siis [...] olla pienviljelyspolitiikkaa sanan varsinaisessa merkityksessä.” Ohjelmassa käy hyvin ilmi myös puolueen kilvoittelu äänestäjistä maalaisliiton kanssa, sillä seuraavassa virkkeessä jatketaan: ”Erikoisesti on tällöin tarkoin harkittava, milloin todella on kysymys pienviljelijöiden eduista, sillä päivän politiikassa yrittävät porvarilliset puolueet aina ajaa keskikokoisten ja suurviljelijöiden etuja pienviljelijöiden edistämisen merkeissä.”<sup>39</sup>

Maailmansotien välisessä Suomessa pienviljelijöiden poliittisesta tuesta maatalouskysymyksissä kilvoittelivat niin maalaisliitto, kommunistit kuin SDP. Sosiaalivakuutuksen

---

33 Kettunen, 105–111.

34 Kettunen, 108–109; Mylly 1989, 232.

35 Mylly 1989, 162, 234.

36 Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XV puoluekokouksen (26.1.–1.2.1930) pöytäkirja. Sosiaalidemokraattinen puolueoimikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki 1930, 16.

37 SDP, Maa- ja metsätalousohjelma (1930). Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XV (26.1.–1.2.1930) puoluekokouksen pöytäkirja, liite V. Sos.-dem. puolueoimikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki 1930, 15.

38 Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XV puoluekokouksen pöytäkirja, 15–16.

39 SDP, Maa- ja metsätalousohjelma (1930), 20.

osalta maalaisliitolla ja kommunisteilla oli pienviljelijöiden kannalta etulyöntiasema, sillä SDP ajoi ensisijaisesti sairausvakuutusta palkkatyöntekijöille, kun taas maalaisliitto ajoi vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta, jonka piiriin myös viljelijät olisivat päässeet.

### 1.5. Tutkimuskysymykset, rajaus ja näkökulma

”Miten SDP:n ja maalaisliiton ristiriidat ovat vaikuttaneet sairausvakuutuksen ja vanhuusvakuutuksen syntyyn ja kehitykseen?” on se kysymys, johon tutkielmallani vastaan. Edellä kirjoitetusta onkin jo käynyt ilmi, että sosiaalidemokraatit ja maalaisliitto olivat sosiaalipoliittisen kehityksen kannalta tärkeitä toimijoita, jotka sinnikkäästi pysyivät toistensa haastajina. Ne eivät kuitenkaan ole mellastaneet politiikan kentällä keskenään, vaan ne ovat lyöttäytyneet yhteen myös muiden toimijoiden kanssa. 1940-luvulta alkaen vaikutusvaltaisimmat liittolaiset olivat etujärjestöt, mutta sen lisäksi solmittiin myös epäpyhiä tai ainakin epätyypillisiä alliansseja.

Kuten ei monessa muussakaan maassa, ei Suomessakaan vasemmisto muodostanut yhtenäistä rintamaa, vaan oli hyvinkin jakautunut. Kommunistit valitsivat usein yhteistyötahokseen maalaisliiton – milloin suopeammin, milloin vastentahtoisemmin –, jolloin siis maltilliset ja radikaalit vasemmistolaiset olivat asettuneet toisiaan vastaan. Sosiaalidemokraatit ja ammattiliittojen keskusliitto puolestaan ovat pariinkin otteeseen ryhtyneet yhteistyöhön kokoomuksen ja työnantajien kanssa, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa vielä 1950-luvun lopussa. Tutkimuksessani tutkin siis poliittisia puolueita ja joiltain osin myös niitä tukevia etujärjestöjä sosiaalipoliittisina toimijoina. Tähän kuuluu puolueiden työskentely ennen kaikkea eduskunnassa ja sen toimielimissä sekä muu toiminta eduskuntatyöhön liittyen.

Tarkastelen toimijoita kahden sosiaalivakuutuksen muodon kautta, sairausvakuutuksen ja vanhuusvakuutuksen. Vanhuusvakuutuksella viitataan etenkin kansaneläkkeeseen, mutta myöhemmin kiistaan tuli mukaan myös työeläke. Keskiössä ovat siis sairausvakuutus-, kansaneläke- ja työeläkelaki 1920-luvulta 1960-luvulle saakka. Käsittelyni ei tietenkään rajoitu pelkästään kyseessä olevan lain luettelemiseen, vaan lakien osalta painopisteeni on niiden ympärillä käyty keskustelu ja ilmapiiri sekä miten ne vaikuttivat

lain läpimenoon tai läpi menemättömyyteen. Miksi juuri nämä sosiaalivakuutuksen muodot muodostuivat niin tärkeiksi? Millä tavoin toimijat ovat ottaneet nämä sosiaaliturvan muodot asialistalleen? Millä argumenteilla niitä on puolustettu, vastustettu ja perusteltu julkisesti ja omien parissa? Millä keinoilla toimijat ovat asiaansa ajaneet? Jätän siis tutkimuksessani lakien ja lakiesitysten yksityiskohdat vähemmälle huomiolle ja keskityn enemmän niiden ympärillä ja niiden kautta käytyyn poliittiseen peliin.

Tutkimuksessa on toisin sanoen kaksi tarkastelukulmaa: ensisijaisesti tutkin sosiaalidemokraatteja ja maalaisliittoa kilpailevina toimijoina Suomen sosiaalipolitiikan kentällä sairaus- ja eläkevakuutuksen kautta. Tämän myötä tutkin myös sairaus- ja eläkevakuutusta kilpailevina sosiaalivakuutuksen muotoina.

Mille aikavälille sosiaalivakuutuksen synty rajataan, on tietysti kysymys sinänsä. Juho Saari on pohtinut jaksottamista osuvasti edellä mainitussa artikkelissaan. Siinä hän havainnoi, miten jaksottamisella on kaksi roolia: lopputuloksena ja lähtökohtana. Jaksottaminenhan on eräänlainen tutkimustulos, johon tutkija on päätenyt perehdyttyään aineistoon. Sen pohjalta hän on päätenyt tiettyihin argumentteihin, joiden perusteella hän jaksottaa jonkin tapahtuman juuri valitsemiensa ajankohtien välille. Toisaalta ajanjakso voi olla myös tutkimuksen lähtökohta, mutta tätäkin varten vaaditaan edellä kuvattu pienoistutkimus, jotta tämä lähtökohta olisi perusteltu.<sup>40</sup> Saari käsittelee siis jaksotusta hyvin samantyyppisesti kuin Markku Hyrkkänen käsittelee kontekstia teoksessa *Aatehistorian mieli*. On ensisijaisen tärkeää, että tutkija ymmärtää tutkimusaiheensa kontekstin, mutta kontekstia ei ymmärrä, ennen kuin on perehtynyt aihepiiriin enemmän ja muodostanut kontekstista oman tulkintansa, eli tehnyt siitä ikään kuin pienoistutkimuksen.<sup>41</sup>

Tämän tutkielman kannalta niin rajaus kuin kontekstikin ovat erittäin olennaisia, ja toisesti molemmat ovat alkaneet hahmottua vasta, kun olen jo perehtynyt aihepiiriin jonkin verran. Sairausvakuutukseen perehtyessäni huomasin, että sen syntyvaiheiden kolme tärkeintä vuosikymmentä olivat 1920-luku sekä 1950–1960-luvut. Vuonna 1927 annettiin ensimmäinen hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi, joka olikin hyvin lähellä

40 Saari 2006a, 268–269.

41 Hyrkkänen, Markku: *Aatehistorian mieli*. Vastapaino, Tampere 2002, 200–227.

mennä läpi. Laki kuitenkin jäi vain täpäräksi yritykseksi ja seuraavaa esitystä saatiinkin odottaa aina vuoteen 1954. Sekään ei kuitenkaan mennyt läpi, vaan se jäi vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksen ja vuoden 1961 työeläkelain jalkoihin. Vuoteen 1964 mennessä sekä vanhuus- että sairausvakuutuslait oli viimeinkin uudistettu ja saatettu voimaan. Näiden vuosikymmenten lisäksi tarkastelen myös 1930-lukua, sillä ensimmäinen kansaneläkelaki hyväksyttiin eduskunnassa vuonna 1937. Niihin aikoihin myös sairausvakuutusta yritettiin nostaa uudestaan esille, mutta se kärsi kansaneläkkeelle tappion. Kaiken kaikkiaan tutkimukseni rajautuu aikavälille 1927–1964, ensimmäisestä esityksestä sairausvakuutuslaiksi siihen vuoteen, jolloin ensimmäinen sairausvakuutuslaki viimein astui voimaan.

Tutkimukseni ajoittuu toisin sanoen varsin pitkälle aikavälille, mikä tarkoittaa myös kontekstin olevan laaja ja monitahoinen. Kontekstilla on tutkimuksessani edellä kuvatun kaltainen kaksinainen rooli. Toisaalta haluan tuoda esille, minkälaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa keskusteluja sosiaalivakuutuksesta on käyty ja sitä kautta asettaa laajempaan asiayhteyteen niiden poliittinen merkitys toimijoille. Toisaalta konteksti on tätä kautta myös tutkimuskohteeni: miksi vanhuus- ja sairausvakuutuksella oli toimijoille poliittinen merkitys? Miksi niistä muodostui poliittisia pelinappuloita ja miksi ne toteutuivat juuri silloin kuin toteutuivat eivätkä jonakin toisena hetkenä?

Kontekstiin perehtyminen on tärkeää myös siksi, ettei alkuperäislähteissä (kuten komiteamietinnöissä tai valtiopäivien keskustelujen pöytäkirjoissa) selvitetä silloista yhteiskunnallista ja maailmanpoliittista tilannetta. Konteksti on ollut laatijoille ja keskustelijoille päivänselvä. Dokumentteja ei myöskään ole laadittu tulevaisuuden tutkijoita varten, vaan aivan muita, ajankohtaisia tarkoituksia varten. Tutkijan on erittäin tärkeää pitää tämä mielessä tulkitessaan lähteitään, jotta hän saisi mahdollisimman oikean kuvan siitä, mistä kaikesta lähde on jälki.

Yhteiskunta- ja elinkeinorakenne ja sen muutokset ovat erittäin olennaisia seikkoja laajemman kontekstin ymmärtämisen kannalta, mutta toisaalta rakennemuutos ei ole mikään yksiselitteinen tapahtuma tai prosessi. Pertti Haapala toteaa artikkelissaan *Suomalainen rakennemuutos*, että ”[r]akenne-käsitteen monimerkityksellisyyden vuoksi ei kannata edes yrittää kuvata rakennehistorian metodia, – – [t]äytyy tyytyä siihen, että

rakenne voidaan käsittää ratkaisevasti eri tavoin.”<sup>42</sup> En aio tutkimuksessani yrittää porautua syvälle rakennemuutoksen eri aspekteihin tai muutoksiin, vaan aiheeni kannalta tärkeintä on ymmärtää Suomen rakennemuutoksen pääpiirteet.

## 1.6. Lähestymistapa ja metodit

### 1.6.1. Yleistä ja erityistä yhdistävä historiallinen sosiologia

Historiateoriassa esiintyy usein jonkinasteinen ristiriita yleistävän teorian ja empirian välillä. Yleisen teorian vastustajat perustelevat kantaansa sillä, että yleiset teoriat jäsentävät menneisyyttä väkivaltaisesti jättämättä sijaa tapauskohtaisemmalle kehitykselle ja tarkastelulle. Empiirisen tutkimuksen vastustajat puolestaan näkevät tapauskohtaisen tutkimuksen johtavan pirstaloituneisuuteen, jossa laajempi konteksti hukkuu yksittäistapausten mereen.

Historiallinen sosiologia on tutkimusperinne, jonka tavoitteena on yhdistää teoria sekä empiria pitkän aikavälin tutkimuksessa eräänlaisiksi keskitason teorioiksi, erotuksena yleisistä teorioista tai pelkistä tapaus tutkimuksista. Se kytkeytyy 1970-luvun historialliseen käänteeseen, jolloin historiantutkimus ja sosiaalitieteet, etenkin sosiologia, alkoivat lähentyä ja tutkimuksessa siirryttiin tapauskohtaisesta tutkimuksesta pidemmän aikavälin tutkimukseen. Nimestään huolimatta tämä metodi tai tutkimusperinne ei ole vain historiantutkimusta tai sosiologiaa, vaan poikkitieteellinen lähestymistapa, jossa yritetään yhdistää herkkyys historiaa kohtaan ja suurten linjojen teoreettinen tarkastelu.<sup>43</sup> Tässä olennaisina apuvälineinä ja tavoitteina ovat kausaalisuhteiden, yhteyksien ja kontekstien esille tuominen.

Vaikka tutkielma on poliittisen historian opinnäytetyö, on kyseessä kuitenkin poikkitieteellinen tutkimus. Se asettuu luontevasti historiallisen sosiologian perinteeseen ja sen kohteena on menneiden aikojen sosiaalipolitiikka, joten se liikkuu pääasiallisesti poliittisen historian ja sosiaalipolitiikan alalla. Vaikka käsittelen vain Suomen sosiaalipoliittista kehitystä, ei kyseessä ole puhtaasti tapaus tutkimus. Tutkimuksen aikarajaus

---

42 Haapala, Pertti: *Suomalainen rakennemuutos*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 105.

43 Saari, Juho: *Johdanto: historiallinen käänne*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 9–33. (Saari 2006b.)

käsittää neljä vuosikymmentä ja on siten myös pitkän aikavälin tutkimus. Sen johdosta on sekä mahdollista että tarpeellista pohtia ja analysoida niin suuria linjoja kuin tärkeiksi muodostuneita tapahtumiakin, missä käytän apunani monitieteellisiä menetelmiä.

#### 1.6.2. Miksi, miten ja mitä seurasi? Kausaalinen narratiivi ja polkuriippuvuus

”Oma näkemykseni on, että poliittiset selitykset, jotka yhdistetään instituutioihin ja yhteiskunnan rakenteeseen, tarjoavat uskottavimmat lähtökohdat kirjoittaa vuosisadan kattava sosiaaliturvan historia”,<sup>44</sup> tiivistää Olli Kangas minunkin ajatukseni ja jatkaa: ”Mutta miten tämän voisi tehdä?” Vastaan omalta osaltani tähän vaikeaan kysymykseen tässä osiossa.

Kuten mainitsin aiemmin, pyrkimyksenäni on rakentaa ja tutkia laajempaakin kontekstia ja sitä kautta tuoda esille syy-yhteyksiä – niin pidemmän aikavälin kuin välittömiäkin. Painopisteeni on siis kausaali-teeteissa, ja pääasialliset metodini siinä tehtävässä ovat kausaalinen narratiivi ja polkuriippuvuus.

**Kausaaliseen narratiiviin** tutustuin Raija Julkusen ja Jussi Vauhkonen esittelemänä artikkelissaan *Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty*<sup>45</sup>. Kausaalinen narratiivi on juuri sitä, mihin käsite viittaakin: se on tapahtumien kuvausta ja kerrontaa niin, että syy-seuraussuhteet tuodaan esille. Tässä olennaista on tietysti myös ajallinen järjestys, jotta hahmotetaan mistä on seurannut mitään. Tapahtumien kronologinen kerronta ei kuitenkaan yksinään osoita tapahtumien välistä yhteyttä – tätä varten tarvitaan juurikin kausaalista narratiivista, joka liittää tapahtumat ja mekanismit toisiinsa sekä asettaa ne syy-yhteyksiinsä ja ajalliseen kontekstiin. Kausaaliseen narratiiviin liittyy läheisesti myös polkuriippuvuus sekä tausta-ajatuksena että vahvempana teoriana. Niinkin läheisesti, että niitä voi paikoitellen olla vaikea erottaa toisistaan, mutta siihen ei onneksi liene tarvettakaan.<sup>46</sup>

44 Kangas, Olli: *Suuret linjat vai tarkat yksityiskohdat – sairausvakuutuksen institutionaalinen kehittyminen OECD-maissa 1930–2000*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 184.

45 Julkunen, Raija & Vauhkonen, Jussi: *Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 289–319.

46 Julkunen & Vauhkonen, 297–298.

**Polkuriippuvuus** tarkoittaa laveasti käsitettynä sitä, että ”historialla on väliä” – asiat eivät tapahdu missään menneisydettömässä tyhjiössä, vaan edeltävillä tapahtumilla on vaikutusta tuleviin tapahtumiin. Näin ymmärrettynä se on siis melko tautologinen teoria ja siten varsin vaikeasti sovellettavissa mihinkään, sillä se pätee kaikkeen. Se toimiikin ehkä paremmin jonkinlaisena tausta-ajatuksena. Polkuriippuvuutta voidaan kuitenkin käyttää myös kohdennetummin etenkin instituutioiden historian tutkimuksessa. Siinä on kyse kontingenteista tapahtumista, joista kriittisissä käännekohtissa seuraa tapahtumaketju tai institutionaalinen rakenne, joka määrittää vahvasti tulevia tapahtumia. Tämä saattaa kuulostaa deterministiseltä tai teleologiselta, mutta sitä se nimenomaan ei ole: *kontingentit tapahtumat* ovat sattumanvaraisia, ennalta arvaamattomia tapahtumia, ja *kriittisillä käännekohtilla* tarkoitetaan tienhaaroja, joissa olisi valittavissa monia eri suuntia. Kun päätös suunnasta on tehty, se kylläkin määrittää tulevia tapahtumia, mitä kutsutaan ”itseään vahvistaviksi sekvensseiksi”. *Itseään vahvistavat sekvenssit* muodostavat polkuriippuvuuden ytimen. Ne tekevät suunnan muuttamisesta myöhemmin erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta, mistä saattavat ajan saatossa olla seurauksena anakronistiset ja/tai tehottomat instituutiot.<sup>47</sup> Tässä tutkimuksessa keskityn erityisesti kontingentteihin tapahtumiin ja kriittisiin käännekohtiin sekä toimijoiden osuutta niissä ja reaktiota niihin.

Kysymykseni ovat luonteeltaan sellaisia, joihin ei voi vastata kvantitatiivisella aineistolla. Myöskään käyttämäni metodit eivät siis ole kvantitatiivisen eksakteja, vaan laadulliselle tutkimukselle sopivia. Tutkimukseni on aineistoon perustuvaa päättelyäni sekä päätelmieni ja ratkaisujeni perustelua. Käyttämäni teoriat ja metodit ovat tähän sopivia työkaluja: ne ovat ajattelua ja päättelyä ohjaavia apuvälineitä, jotka auttavat systemaattisemmin kiinnittämään huomiota tutkimuskysymysten kannalta tärkeisiin seikkoihin.

---

47 Mahoney, James: *Path Dependence in Historical Sociology*. *Theory and Society* 4/2000, Vol. 29, 507–515; Ruonavaara, Hannu: *Historian polut ja teorian kartta – eli miten tutkia tapahtumaketjuja sosiologisesti?* Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 57–58.



## 1.7. Lähdeaineisto

Vastaan tutkimuksellani kysymykseen, miten poliittiset ristiriidat ovat vaikuttaneet Suomen sosiaalivakuutuksen syntyvaiheeseen. Pää tutkimuskohteeni koostuu siis poliittisista puolueista. Alkuperäisaineistoni koostuu sekä puolueiden omasta aineistosta että julkisista asiakirjoista. Puolueiden omaan aineistoon sisältyy ensisijaisesti eduskuntaryhmien pöytäkirjoja, puolueiden ohjelmia, eduskuntaryhmien toimintakertomuksia sekä puoluekokousten pöytäkirjoja. Julkiset asiakirjat puolestaan koostuvat valtiopäivien asiakirjoista, kuten hallituksen esityksistä sekä toivomus- ja lakialoitteista, eduskuntakeskustelujen pöytäkirjoista, komiteanmietinnöistä sekä valiokuntien pöytäkirjoista, lausunnoista ja mietinnöistä.

Kuten mainitsin aiemmin, alkuperäislähteissäni ei erikseen mainita kulloista yhteiskunnallista, taloudellista ja maailmanpoliittista tilannetta, sillä ne ovat olleet aikalaisille itsestään selviä. Aineistoa ei siis ole tuotettu tulevien aikojen historian tutkijoita varten, vaan tutkijan velvollisuus on paneutua kulloisenkin aineiston kontekstiin ilman lähteen apua, jotta hän osaisi tulkita lähdettä oikein ja muodostaa päteviä johtopäätöksiä. Sosiaalipolitiikkaa ei tietenkään tehdä muusta maailmasta erillään, joten senkin vuoksi on tärkeää hahmottaa myös laajempi yhteiskunnallinen ja maailmanpoliittinen konteksti. Pitkän aikavälin tutkimuksessa tärkeäksi muodostuu myös muutos ja kehitys. Tässä käytän apunani kattavaa tutkimuskirjallisuutta sekä toimijoista itsestään (so. puolueista ja soveltuvien osin etujärjestöistä), tutkittavista sosiaaliturvan muodoista että laajemmin taustoittavasti.

Tutkimukseni keskiössä ovat sosiaalivakuutuksen sairaus- ja vanhuusvakuutus, joten niitä käsittelevä tutkimus on omani kannalta tärkeässä roolissa. Lisäksi olen käyttänyt tukenani teoksia ja artikkeleita, jossa on käsitelty sosiaaliturvan ja hyvinvointivaltion kehitystä yleisemmin tai laajemmin.

Olen käyttänyt sairausvakuutusta käsittelevinä tutkimuksina apunani Heikki Niemelän artikkelia *Suomen sairausvakuutusjärjestelmän synty*, Olli Kankaan kirjoittamaa

sairausvakuutusta käsittelevä lukua teoksessa *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*<sup>48</sup> sekä Yrjö Mattilan väitöskirja *Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä?*

Vanhuusvakuutukseen sisällytän tässä yhteydessä sekä kansaneläkkeen että myöhemmin kuvioihin tulleen työeläkkeen. Käyttämäni vanhuusvakuutusta käsittelevät teokset ja tutkimukset ovat Matti Hannikaisen ja Jussi Vauhkosen tuore teos *Ansioiden mukaan*, Kai Häggmanin kirjoittama Kansaneläkelaitoksen historia, Kari Salmisen väitöskirja *Pension Schemes in the Making*, Heikki Niemelän *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*, Olli Kankaan eläketurvaa käsittelevä luku *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana* -teoksessa<sup>49</sup>, Teivo Pentikäisen muistelmia<sup>50</sup> sekä Raija Julkusen ja Jussi Vauhkosen artikkeli *Suomalainen ihme – Työeläkejärjestelmän synty*.

## 1.8. Esityksen rakenne

Kysymyksenasetteluni edellyttää sekä kronologista että temaattista lähestymistä. Koska aikomukseni on kuvata, miten poliittiset ristiriidat ovat vaikuttaneet sosiaaliturvan kehitykseen, on kronologia tärkeää muutoksen ja kehityksen hahmottamisen kannalta. Tutkin kuitenkin myös kahden eri sosiaaliturvan muodon kehitystä, joten sitä kautta tutkielmaan muodostuu myös temaattinen rakenne.

Esitykseni jakautuu kuuteen teemaan: sairausvakuutuksen ja vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen mittelöön 1920-luvulla, vuoden 1937 kansaneläkelakiin, 1950-luvun uusiin esityksiin sairausvakuutuslaiksi, vuoden 1956 kansaneläkeuudistukseen, vuoden 1961 työeläkelakiin sekä lopulta vuoden 1963 sairausvakuutuslakiin.

En pääsääntöisesti kirjoita erikseen lukuja laajemmasta kontekstista, vaan kuljetan sitä tekstissä mukana pitkin tutkimusta. Isoille ja monimutkaisille yhteiskunnallisille muutoksille kuitenkin omistan selkeyden vuoksi omia lukuja tai alalukuja. Aloitan teemojen käsittelyn lyhyesti taustoittavalla luvulla ja päätän tutkimuksen yhteenvetolukuun, johon myös tiivistän johtopäätökseni.

48 Kangas, Olli: *Sairausvakuutus*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Edita, Helsinki 2006, 313–337.

49 Kangas, Olli: *Eläketurva*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Edita, Helsinki 2006, 251–289.

50 Ahtokari, Reijo: *Tuntematon vaikuttaja. Työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen*. WSOY, Juva 1988.

## **2. Sairausvakuutuksen ja vanhuusvakuutuksen ensimmäinen mittelo 1920-luvulla**

### **2.1. Ensimmäinen hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi**

Heti Suomen itsenäistyttyä senaatti asetti joulukuussa 1917 komitean valtion vakuutus-tarkastaja Onni Hallstenin johdolla tarkastelemaan sosiaalivakuutuksen kehittämistä kahden aiemman komitean (1908 ja 1911) työn pohjalta. Komitea suositteli vuonna 1921 valmistuneessa mietinnössään pakollista sairaus-, äitiys- ja eläkevakuutusta kaikille yli 16-vuotiaille. Komitea perusteli toteuttamista kansanvakuutuksena työväen-vakuutuksen sijaan sillä, että Suomessa oli paljon itsenäisiä pienituloisia, ennen muuta pienviljelijöitä, jotka olivat yhtä heikossa asemassa kuin palkkatyöntekijätkin, eikä viljelijäväestöä voinut jättää vakuutuksen ulkopuolelle.<sup>51</sup> Lisäksi kattavuuteen lienee vaikuttanut Ruotsin vuoden 1913 koko kansan kattava kansaneläkelaki. Komiteassa seurattiin vakuutuksen suunnittelussa yhä Saksan mallia. Mietintö oli myös Euroopassa tuolloin vallitsevan suuntauksen mukainen, jossa pyrittiin luomaan sairaus-, eläke- ja äitiysvakuutukset yhtenäisesti kattavia sosiaalivakuutusjärjestelmiä.<sup>52</sup>

Kuten eivät vuosien 1908 ja 1911 komiteanmietinnötkään, ei Hallstenin komitean mietintö johtanut välittömiin toimenpiteisiin. Sosiaalivakuutus ei kuitenkaan jäänyt täysin unholaan. 1920-luvun puolivälissä alettiin komiteoiden mietintöjen pohjalta jälleen kerran pohtia sosiaalivakuutuksen järjestämistä. Suunnitelmissa tuli kuitenkin ottaa huomioon valtion laiha rahakirstu, sillä vuoden 1921 oppivelvollisuuslain ja vuoden 1922 asevelvollisuuslain myötä rahoja tarvittiin myös oppivelvollisuuskoulujen ja puolustuslaitoksen järjestämiseen.<sup>53</sup>

”Kun 1920-luvun loppupuolella alettiin vakavasti harkita sosiaalivakuutuksen kehittä-mistä, tuli palkasta eläjien ja itsenäistä työtä tekevän maalaisväestön erimielisyys yhä enemmän näkyviin”, kirjoittaa silloinen sosiaaliministeriön kansliapäällikkö Niilo

---

51 Kangas 2006b, 316.

52 Niemelä 2004, 93–94.

53 Niemelä 2004, 94–95; Häggman, 19.

Mannio muistelmissaan.<sup>54</sup> Osoittautuikin, että valinta tulisi tehdä joko koko kansan eläkevakuutuksen tai työväen sairausvakuutuksen välillä.

Väinö Tannerin sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus (1926–1927) oli ensimmäinen hallitus, joka otti sosiaalivakuutuksen asialistalleen. Hallitus otti ohjelmaansa sekä sairausvakuutuksen toteutuksen että vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen valmistelun.<sup>55</sup> Molemmat sosiaalivakuutuksen muodot olivat olleet esillä jo puolueen vuoden 1922 työväensuojelusuojelusuojelussa, jossa SDP listasi tavoitteikseen muun muassa pakollisen työväestön sairaus-, hautaus- ja äitiysvakuutuksen sekä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen kaikille 60 vuotta täyttäneille Suomen kansalaisille.<sup>56</sup>

Hallitus esitteli helmikuussa 1927 eduskunnalle esityksen sairausvakuutuslaiksi, joka lähetettiin työväenasiainvaliokuntaan.<sup>57</sup> Taustavaikuttajina toimivat muun muassa Niilo Mannio ja Onni Hallsten. Mannio oli saanut vakuutettua sairausvakuutuksen olevan eläkevakuutusta korkeammalla tärkeysjärjestyksessä, ja lakiesityksen yleisperustelut olivatkin pitkälti hänen käsialaansa.<sup>58</sup> Sairausvakuutuksen tavoitteena oli yleisen terveydentilan kohottaminen, sairastuneiden saaminen lääkärinhoidolla takaisin työkykyisiksi sekä taloudellisen tuen tarjoaminen sairauden kohdatessa.<sup>59</sup>

Esityksen mukaan vakuutus toteutettaisiin pakollisena työväenvakuutuksena, jonka piiriin kuuluisivat toisen palkkatyössä olevat henkilöt. Tässä yhteydessä ei koettu asianmukaiseksi jättää vakuutuksen ulkopuolelle ”henkisen työn tekijöitä”, sillä heidän katsottiin olevan teollisuustyöntekijöiden kanssa yhtäläisessä vaarassa sairastua. Kaiken kaikkiaan vakuutus olisi kattanut 310 000 palkansaajaa, ja ulkopuolelle olisi jäänyt suurin osa maataloustyöväestöstä, pienviljelijäväestö, yrittäjät sekä pienten yritysten

54 Mannio, Niilo A.: *Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta*. WSOY, Porvoo/Helsinki 1967, 91–92.

55 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, *Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kertomus vuosilta 1926–1929*. Mikkelin Työväen Kirjapaino, Mikkeli 1929 (Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929), 7.

56 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Työväensuojelusuojelusuojelma (1922). *Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen vuoden 1919 puoluekokouksen asettaman Ohjelmakomitean ehdotuksia vuoden 1922 puoluekokoukselle, III. Työväensuojelusuojelusuojelma*, 148–160. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XIII puoluekokouksen pöytäkirja. Sos.-dem. puoluetuomikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki 1922.

57 Valtiopäivät 1926. Pöytäkirjat. Helsinki 1927 (VP 1926 ptk.) 4.2., 11.2.1927, 2149, 2232.

58 Kangas 2006b, 317.

59 Valtiopäivät 1926. Asiakirjat. Helsinki 1927 (VP 1926 asiakirjat). Hallituksen esitys N:o 97.

työntekijät. Sairausvakuutus olisi toteutettu vakuutusperiaatteella, ja rahoitukseen olisivat osallistuneet vakuutetut, työnantajat ja valtio.<sup>60</sup>

1920-luku oli sisäpoliittisesti hankalaa aikaa – omaa tarinaansa kertoo jo se, että vuosikymmenen aikana maata ehti hallita 13 eri hallitusta, joista suurin osa oli vähemmistöhallituksia. Nuorella valtiolla oli takanaan verinen sisällissota, vasemmisto oli jakautunut sosiaalidemokraatteihin ja kommunisteihin, eivätkä porvarillisten puolueiden rivitkään aivan yhtenäiset olleet.

Myös Tannerin hallitusta edeltänyt Kyösti Kallion (II) hallitus (1925–1926) oli maalaisliiton ja kokoomuksen vähemmistöhallitus, joka ajalle tyypillisesti ei ehtinyt istua kuin vuoden. SDP arvosteli hallitusta oikeistoleiman vahvistumisesta ja siitä, että maalaisliitto oli siirtynyt ajamaan suurviljelijöiden asemaa. Marraskuussa 1926 Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) esitti Kallion hallitukselle välikysymyksen sotilashankinnoista, mihin SDP yhtyi tietoisena siitä, että heille hallituksen kaatuessa lankeaisi hallitusvastuu. Välikysymyksen seurauksena Kallion hallitus erosi.<sup>61</sup>

Ruotsin kieleen, ruotsinkielisiin ja Suomen kielilakeihin vihamielisesti suhtautunut aitosuomalainen liike sai tukea maalaisliitolta, mikä hiersi RKP:n ja maalaisliiton välejä 1920-luvulla.<sup>62</sup> Hallituspuolueissa oletettiin RKP:n tehneen välikysymyksen ennen muuta kieliriitojen eikä niinkään itse sotilashankintojen vuoksi.<sup>63</sup> SDP ei suhtautunut kielikysymyksen suuremmalla intohimolla suuntaan tai toiseen, joten RKP tukeutui aitosuomalaisuuden paineen alla sosiaalidemokraatteihin. RKP ja SDP tukivat usein toisiaan eduskunnassa, mikä oli omiaan nostattamaan maalaisliitossa entistä suurempaa aitosuomalaista henkeä. Myös välikysymyksen aihe oli sosiaalidemokraateille mieleen, sillä puolue ei suhtautunut lämpimästi sen paremmin suojeluskuntiin kuin puolustuslaitokseenkaan.<sup>64</sup>

---

60 Sama.

61 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929, 6; Soikkanen 1975, 446–448.

62 Mylly 1989, 245–247; Jussila et al., 143.

63 Karimäki, Jenni: *Porvaripuolueet mentaliteettien murroksessa. Porvaripuolueiden ideologinen uudelleenajattelu puolueiden välisten suhteiden muokkaajana Väinö Tannerin sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen aikana 1926–1927*. Suomen historian pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2006, 15–17.

64 Jussila et al., 143, 147; Mylly 1989, 239, 245–248.

Kallion hallituksen kaatumisen jälkeen annettiin hallituksen muodostaminen sosiaalidemokraateille tehtäväksi. Väinö Tanner yritti aluksi muodostaa SDP:n, maalaisliiton, edistyspuolueen ja RKP:n enemmistöhallituksen, mutta varsinkaan maalaisliitto ei ollut innokas. Sosiaalidemokraatit päättivät muodostaa puhtaasti sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen, vaikka osa epäilikin, ettei edellytyksiä ollut.<sup>65</sup> RKP suhtautui linjansa mukaisesti hallitukseen suopeasti, eikä maalaisliittokaan hallitusyhteistyöhaluttomuudestaan huolimatta lähtenyt heti tiukalle oppositiolinjalle, vaan päätti kannattaa hallitusta tekojen mukaan. Kokoomus sen sijaan suhtautui äärimmäisen negatiivisesti hallitukseen ja teki sille heti nimitystä seuraavana päivänä välikysymyksen, mistä hallitus kuitenkin selvisi.<sup>66</sup>

Eduskunta ei ehtinyt käsitellä sairausvakuutuslakiehdotusta ennen vaalikauden päättymistä, joten asia raukesi. Sosiaalidemokraatit ottivat luonnollisestikin sairausvakuutuksen vaaliohjelmaansa vuoden 1927 eduskuntavaaleihin. Ohjelmassa toivottiin, ettei vastuutaan laiminlyönyt yläluokka onnistuisi tekemään tyhjäksi sosiaalidemokraattien reformialoitetta, vaan hallituksen esitys etenisi laiksi saakka. Sairaiden lisäksi myös vanhuksia tuli ohjelman mukaan suojeleman: kaikille vähäväkisille tietyn iän ylittäneille tuli taata vanhuudenturva eläkevakuutuksen avulla.<sup>67</sup> SDP:n paikkamäärä (60) ja asema suurimpana puolueena pysyi vaalien jälkeen ennallaan, mutta maalaisliitto sen sijaan kiri puoluetta kiinni kasvattamalla edustajamääräänsä 44:stä 52:een.

Tannerin hallitus jatkoi toimessaan vaalien jälkeenkin ja vaaliohjelmalleen uskollisena esitteli syyskuussa 1927 uudelle eduskunnalle esityksen sairausvakuutuslaiksi,<sup>68</sup> joka oli samansisältöinen kuin edellinen ehdotus.<sup>69</sup> Lisäpontta uudelle esitykselle antoi, että se noudatti pitkälti Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kevään 1927 yleissopimusta teolli-

---

65 Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929, 6–8.

66 Mylly 1989, 239.

67 Sosialidemokraattisen Puolueen vaaliohjelma (1927). *Socialdemokratiska Partiets Valprogram*. Työväen Kirjapaino, Helsingfors 1927. SDP ohjelmat 1903–1933. Työväen Arkisto (TA).

68 VP 1927 ptk. 9.9.1929, 44.

69 VP 1927 asiakirjat. Hallituksen esitys N:o 2.

suuden, kaupan ja kotitaloustyöntekijöiden sairausvakuutuksesta<sup>70</sup> sekä äitiysvakuutuksen osalta ILO:n vuoden 1919 yleissopimusta<sup>71</sup>.

Vaikka esimerkiksi sekä Niemelä että Kangas mainitsevat sairausvakuutuslakiesityksen noudattaneen ILO:n suosituksia<sup>72</sup>, kyseessä olivat kuitenkin työjärjestön yleissopimukset eivätkä suositukset. Ero on sikäli merkittävä, että yleissopimukset ovat kansainvälisiä sitovia sopimuksia – ratifioineiden maiden kansallisen lainsäädännön tulee siis vastata yleissopimuksia, ja yleissopimusten noudattamista myös valvotaan tiukasti.<sup>73</sup> Suomi ei toisin sanoen voinut ratifioida yleissopimuksia, ennen kuin maan lainsäädäntö oli saatu niitä vastaamaan.

## 2.2. Esitys saa nihkeän vastaanoton

Lähetekeskustelun jälkeen esitys sairausvakuutuslaiksi lähetettiin syyskuussa 1927 työväenasiainvaliokuntaan, jonka tuli pyytää lausunto valtiovarainvaliokunnalta.<sup>74</sup> Työväenasiainvaliokunta sai mietintönsä valmiiksi seuraavan vuoden maaliskuun lopussa. Valiokunta kannatti sairausvakuutuksen aseman määrittelyä lailla ja vakuutuksen pakollisuutta ja ehdotti siis lain hyväksymistä. Valiokunta myös laajensi osin palkkarajan alentamisen turvin sairausvakuutuksen kattavuutta koskemaan myös maataloustyöväestöä, mikä lähes kaksinkertaisti vakuutuksen piirissä olevien määrää 310 000:sta jopa 600 000:een. Myös vakuutetun maksuosuutta nostettiin.<sup>75</sup>

Valiokunta kuuli asiantuntijana muun muassa sosiaaliministeriön vakuutusylitarkastaja Onni Hallstenia, jonka kanta oli hyvin selvä. Hän puolsi sairausvakuutusta pakollisena. Hän ei pitänyt tarkoituksenmukaisena järjestää sairausvakuutusta seuduilla, joilla oli

---

70 ILO:n yleissopimus nro 24: *Teollisuus-, kauppa- ja kotitaloustyöntekijäin sairausvakuutus* (1927). Teoksessa Sandell, Toni (toim.): *Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset*. 2., uudistettu painos. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta 2005, 39–41. <[http://www.tem.fi/files/25956/ilo\\_yleissopimukset.pdf](http://www.tem.fi/files/25956/ilo_yleissopimukset.pdf)> (10.10.2012).

71 ILO:n yleissopimus nro 3: *Naisten pitäminen työssä ennen lapsen synnyttämistä ja sen jälkeen* (1919). Teoksessa Sandell, Toni (toim.): *Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset*. 2., uudistettu painos. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta 2005, 9–10. <[http://www.tem.fi/files/25956/ilo\\_yleissopimukset.pdf](http://www.tem.fi/files/25956/ilo_yleissopimukset.pdf)> (10.10.2012).

72 Niemelä 2004, 96; Kangas 2006b, 317.

73 *The ILO: What it is. What it does*. International Labour Organization (Brochure) 2004, 15. <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms\\_082364.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082364.pdf)> (10.10.2012).

74 VP 1927 ptk. 9.9.1929, 44, 54.

75 VP 1928 asiakirjat. Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 1 (1/1928).

mahdotonta saada lääkärinhoitoa: terveydenhoidollista puolta oli mahdotonta järjestää, minkä lisäksi maksujen keruu olisi vaikeaa. Hän suosittelikin, että järjestettäisiin ensin suppeampi sairausvakuutusjärjestelmä, ”mutta myöhemmin, kun on saatu kokemusta ja yleisö on huomannut vakuutuksen hyödyn, laajentaa sen piiriä.” Sairaus- ja vanhuusvakuutuksen järjestys oli Hallstenille selvä: ilman sairausvakuutusta olisi vaikea järjestää työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta, eikä ”missään ole yritetty järjestää jälkimmäisiä ilman edellisiä”.<sup>76</sup>

Vaikka maalaisliittolaiset ja suurin osa kokoomuksen ja RKP:n edustajista vastustivat sairausvakuutusta, he kuitenkin äänestivät vakuutuspiirin laajennuksen puolesta, Niemelän mukaan lähinnä taktisista syistä.<sup>77</sup> Niemelä viitanee taktikoinnilla siihen, että kustannukset olisivat laajentamisen myötä kasvaneet huomattavasti, mikä oletusarvoisesti olisi heikentänyt lain läpimenon mahdollisuuksia eduskunnassa. Samoin näki myös SDP:n edustaja Matti Paasivuori.<sup>78</sup>

Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjoista samoilta ajoilta käy ilmi, ettei puolueessa tosiaankaan kannatettu esitystä – päinvastoin ryhmässä oltiin yksimielisiä siitä, että laki tulisi hylätä. Järjestelmää pidettiin liian kalliina ja maksuja liian suurina, semminkin kun verot olivat ryhmän edustajien mukaan jo valmiiksi liian korkeat. Lisäksi sairausvakuutus olisi vaikea toteuttaa maaseudulla, mikä syrjäyttäisi maanviljelijäväestön. Suurin ongelma oli kuitenkin rahoitus ja kattavuus – Sanfrid Kariniva puki sanoiksi puolueen ydinongelman sairausvakuutuksen suhteen: ”[viljelijän] täytyy ottaa vakuutus työväelleen, itse jää ilman”. Tätä ei pidetty perusteltuna, sillä monien työmiesten nähtiin olevan edullisemmassa asemassa kuin esimerkiksi heikot maanviljelijät. Tämän pohjalta Kalle Lohi totesikin, että laki ”ei lepää oikeilla perusteilla”. Kyösti Kallio kuitenkin empi, kannattaisiko lakia vastustaa, ”kun ei vielä ole toista pontta tilalle”.<sup>79</sup> Ei kauaa kestänytään, ennen kuin maalaisliitto järjesti itselleen vasta-aseen: vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen.

76 Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirja (ptk.) 17.2.1929. Eduskunnan Arkisto (EA).

77 Niemelä 2004, 98; Kangas 2006b, 318.

78 II VP 1929 ptk. 8.11.1929, 548.

79 Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirja (ML eduskuntaryhmän ptk.) 22.3.1928. Keskustan ja Maaseudun Arkisto (KMA).



Maalaisliitto, RKP ja kokoomus yrittivät vielä saada äänestettyä esityksen kumoon valiokunnassa, mutta se meni täpärästi läpi äänin 9–8. Mietintö palautettiin täysistuntojen käsiteltäväksi syyskuussa 1928 ja siitä edelleen suureen valiokuntaan.<sup>80</sup> Työväenasiainvaliokunnan mietintöön liittyi useita vastalauseita. Sosiaalidemokraatit epäilivät omassa vastalauseessaan, että maatalousväestöön laajentamisen myötä lain toteuttaminen käy liki mahdottomaksi, ja vastustivat siten laajennusta. Maalaisliitto taas kritisoi samoja asioita kuin eduskuntaryhmän keskenkin: järjestelmän kalleutta – etenkin vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta silmällä pitäen – sekä viljelijöiden roolia maksumiehinä mutta silti jäämistä vakuutuksen ulkopuolelle. Kommunistit olisivat vapauttaneet vakuutetut maksuista kokonaan, RKP puolestaan kannatti vapaaehtoista vakuutusta ja ehdotti koko lain hylkäämistä.<sup>81</sup>

Suuri valiokunta ei tehnyt esitykseen juurikaan muutoksia. Maalaisliiton edustaja yritti vielä jarruttaa asian käsittelyä ja ehdotti suuren valiokunnan kokouksessa 21.11.1928, että koko laki hylättäisiin. Ehdotus kuitenkin hylättiin äänin 23–19, ja laki palautettiin eduskunnan täysistuntoon toista ja kolmatta käsittelyä varten. Lain puolesta äänestivät valiokunnassa SDP:n edustajat, sitä vastaan taas maalaisliiton; kokoomus ja RKP olivat asiassa jakautuneita.<sup>82</sup>

SDP:n ja maalaisliiton mustamaalauksenkin puolelle menevät ristiriidat näkyivät jo lähetekeskustelussa, eikä tilanne helpottunut käsittelyn edetessä.<sup>83</sup> Sosiaalidemokraatit puolustivat esitystään Geneven työkonferenssin pakollisen sairausvakuutuksen suosituksella, mihin hallituksen esityskin perustui. Vapaaehtoisen vakuutuksen ongelmana nähtiin, että siihen liittyvät paremmin palkatut työläiset ja heikommassa asemassa jättäytyvät ulkopuolelle, mikä ei ole vakuutuksen tarkoituksen mukaista. Lisäksi työnantaja ei voida osallistaa vapaaehtoisen vakuutuksen rahoitukseen.

80 Työväenasiainvaliokunnan ptk. 20.3.1929. EA; Niemelä 2004, 98; VP 1928 ptk. 7.9.1928, 778, 796.

81 Työväenasiainvaliokunnan mietintö 1/1928.

82 Suuren valiokunnan ptk. 21.11.1928. EA.

83 VP 1926 ptk. 11.2.1927, 2232–2242; VP 1927 ptk. 9.9.1927, 44–54; VP 1928 ptk. 7.9.1928, 778–796; VP 1929 ptk. 8.2., 12.2., 19.2., 26.2., 1.3.1929, 76–81, 88–132, 208–240, 295–319; 330–340. Täysistuntojen keskustelujen kokonaislähde, ellei toisin mainita.

Maalaisliitto piti esitystä pahasti vaillinaisena – puolueen riveistä ihmeteltiin, että hallitus on ”on lähtenyt eduskuntaa vaivaamaan tällaisilla uudistusten palasilla”<sup>84</sup>. Suuri arvostelun kohde oli maaseudun ulkopuolelle jättäminen: ”Maaseutu saa jäädä, kun kerran muut, valtionvirkamiehet ja suurtilojen työväki saadaan tässä autetuksi, kyllä se maaseutu joutaa sairaansa ja rampansa hoitamaan.”<sup>85</sup> Maalaisliiton lisäksi myös RKP, kokoomus ja Sosialistinen Työväen ja Pienviljelijöiden Vaalijärjestö (STPV) arvostelivat hallituksen esitystä liian kapea-alaiseksi, koska se jätti pienviljelijäväestön ulkopuolelle.

Sosiaalidemokraatit vastasivat suhtautuvansa suopeasti, jos maalaisliitto haluaa laajentaa vakuutusta, ja osoittivat syyttävällä sormella takaisin: ”Päinvastoin meillä on hyvin suuri syy luulla, että ennen kaikkea kohtaa vastustus maalaisliitosta ja miksei myöskin kokoomuksesta.”<sup>86</sup> Piikissä oli totuuden siemen, sillä vakuutuksen kattavuuden laajentaminenkaan ei olisi ollut aivan ongelmaton seikka maalaisliiton kannalta. Olihan väistämätöntä, että sen myötä työnantajien, eli viljelijöidenkin, kustannukset nousisivat entisestään, ja juuri kustannukset olivat maalaisliitolle arka paikka.

Myös maalaisliiton esittämässä kritiikissä oli perää, olkoonkin, että siinä jonkinmoista draaman lisää onkin havaittavissa. Tuolloin hyvin agraarisessa SDP:ssä pienviljelijät nähtiin ”työläisten luonnollisina liittolaisina”, ja puolue olikin ottanut tavoitteekseen kohentaa maataloustyöväen ja pienviljelijöiden asemaa sekä hälventää palkkatyöläisten ja pienviljelijöiden keskeistä epäluuloa.<sup>87</sup> Näitä päämääriä hallituksen esitys tuskin edesauttoi.

Maalaisliiton riveistä nostettiin useasti esille myös aiemmin mainittu viljelijöiden ongelmallinen asema työnantajina, mutta vakuutuksen piirin ulkopuolelle jäävinä. Puolueen mukaan oli ylipäättään Suomen poikkeuksellisiin oloihin sopimatonta, että maksut lankeavat työnantajille, sillä maassa ei puolueen mukaan ollut muiden Euroopan maiden tapaan suurteollisuutta.

---

84 VP 1927 ptk. 9.9.1927, 49, ed. S. Salo (ML).

85 VP 1927 ptk. 9.9.1927, 50, ed. S. Salo (ML).

86 VP 1927 ptk. 9.9.1927, 50, ed. E. Huttunen (SDP).

87 Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929, 7, 16–18.

Maalaisliitto peräänkuulutti eduskunnan täysistunnossa vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta, jonka he olivat ajatelleet olleen hallituksen ohjelmassa tärkeimpänä. Sosiaalidemokraatit syyttivät maalaisliittolaisia siitä, että he käyttivät vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta keppihevosenä, mutta yritys olisi heidän mukaansa turha, sillä hallitus oli varannut siihenkin tarkoitukseen 40 miljoonaa markkaa. Kommunistit puolestaan moittivat maalaisliittolaisia hallituksia siitä, että ne eivät olleet ottaneet sosiaalivakuutusta asialistalleen. Kritiikkiin yhtyi myös SDP:n Paasivuori, joka huomautti hallituksilla olleen käytössään esimerkiksi vuoden 1921 komiteanmietintö.

Kommunistien ja maalaisliiton välit olivat erittäin kireät. Sosiaalidemokratiaa pidettiin maalaisliiton piirissä Suomen poliittisen järjestelmän legitiiminä ja laillisena osana, mutta kumouksellista työväenliikettä (johon puolueen silmissä lukeutuivat kaikki sosiaalidemokraateista vasemmalla olevat) pidettiin poliittisesti kelvottomana ja ”maanpetoksellisena”. Välit kiristyi äärimmilleen Kallion ensimmäisen hallituksen (1922–1924) aikana ja jälkeen. Hallitus kävi kovin ottein äärivasemmiston kimppuun ja suoritti nk. suuren leikkauksen: suuri osa kommunisteista vangittiin ja heidän kirjapainonsa takavarikoitiin. Vankeusrangaistuksien myötä monet menettivät kansalaisluottamuksensa viideksi vuodeksi, mikä vaikeutti heidän yhteiskunnallista osallistumistaan. Jäljelle jääneet kommunistit ryhmittäytyivät STPV:ksi.<sup>88</sup> Puolueen edustajat olivatkin täysistunnoissa hanakasti syyttelemässä maalaisliittoa siitä, että he käyttivät resursseja sosiaalisten kysymysten sijaan poliittiseen ajojahtiin.

Maalaisliitto ja kommunistit olivat kyllä yhtä mieltä siitä, että laki on luokkalaki – joskin eri perustein. Maalaisliitto näki luokkarajan kulkevan palkansaajien ja pienviljelijöiden välillä, kommunistit taas perustelivat luokkanäkökulmaa maksusidonnaisuudella. Kommunistit olisivat mieluusti poistaneet vakuutetuilta maksut kokonaan, kun taas maalaisliitto korosti voimakkaasti oman avun ja vastuun tärkeyttä.

Maalaisliiton eduskuntaryhmässä oli jo etukäteen päätetty, että puolueen ensisijaisena tavoitteena oli hylätä laki kokonaan tai huonompana vaihtoehtona laki tulisi äänestää lepäämään vaalien yli. Mikäli laki hyväksyttäisiin, pitäisi pyrkiä saamaan sen vaikutus-

---

88 Mylly 1989, 235–238; Saarela, Tauno: *Suomalainen kommunismi ja vallankumous 1923–1930*. Historiallisia tutkimuksia 239. SKS, Helsinki 2008, 401–410.

piiri mahdollisimman suppeaksi – lain ulottumista vain palkansaajiin pidettiin suurena epäkohtana, mutta jos kattavuutta laajennettaisiin, laki olisi mahdoton toteuttaa.<sup>89</sup> Lisäksi maalaisliitosta uumoiltiin, että kuvitelmat työvoiman tuottavuuden paranemisesta olivat aivan liian optimistisia väärinkäytösten vuoksi.<sup>90</sup>

Maalaisliiton näkemyksiä lähellä olivat myös Suomen Työnantajain Keskusliitto (STK) ja MTK. MTK esitti sairausvakuutuksen laajentamista kaikkiin tietyn tulorajan alittaville, jolloin myös vähävaraisimmat viljelijät olisivat sen piirissä. STK asetti eläke- ja sairausvakuutuksen edelle ja ehdottikin koko sairausvakuutuksen lykkäämistä. Ehdotusta perusteltiin maalaisliiton ja MTK:n tapaan kapea-alaisuudella ja työvoimavaltaisten yritysten kohtuuttomalla rasituksella. Lisäksi huomautettiin, että teollisuustyöntekijöillä jo oli vapaaehtoisia kassoja, joita työnantajat avustivat.<sup>91</sup> Yritysten etuna olisikin ollut sitoa työntekijät mahdollisimman tiukasti yrityksiin sosiaaliturvan kautta, jotta muodostettaisiin ”luotettava ja lojaali valkoinen työmies”.<sup>92</sup>

Taloudellisten rajoitusten lisäksi esille nousi myös toinen käytännön seikka: sairaanhoidon järjestäminen. Maalaisliitto ja MTK huomauttivat molemmat, että sairaalaolot olivat puutteelliset ja lääkäreiden määrä liian pieni sairausvakuutuksen käytännön järjestämisen kannalta. Ne ehdottivat sairausvakuutuksen lykkäämistä, kunnes sairaanhoito-olot olisi saatu koko maassa paremmaksi.<sup>93</sup>

### 2.3. Sairausvakuutuslaki läpi – melkein

Kiihaasta ja kriittisestäkin keskustelusta huolimatta eduskunta hyväksyi sairausvakuutuslain kolmannessa käsittelyssä 26.2.1929 äänin 100–74. Esitystä puolsivat sosiaalidemokraatit, edistyspuolue, STPV, puolet RKP:n kansanedustajista ja kolmannes kokoomuksen kansanedustajista.<sup>94</sup> Laki oli kuitenkin mahdollista jättää 1/3 vähemmistön voimin lepäämään vaalien yli, mitä maalaisliitto hyödynsi. Puolue sai kokoomuksen ja RKP:n tuella äänestettyä lain lepäämään 1.3.1929 toimitetussa äänestyksessä äänin 77–

89 ML eduskuntaryhmän ptk. 7.9.1929. KMA.

90 Niemelä 2004, 96–98; Kangas 2006b, 318.

91 Niemelä 2004, 99–100.

92 Julkunen & Vauhkonen, 304.

93 Niemelä 2004, 97, 100.

94 VP 1929 ptk. 26.2.1929, 318–319.

83 – yli puolet äänestäneistä kansanedustajista ei siis olisi jättänyt sairausvakuutuslakia lepäämään vaan hyväksynyt sen vuoden 1929 ensimmäisillä valtiopäivillä.<sup>95</sup>

Vaaleja ei täytynyt kauaa odottaa, sillä eduskunta hajotettiin huhtikuussa 1929 virkamiesten palkankorotusta koskeneen kiistan vuoksi. Vaalien jälkeen maalaisliitto nousi eduskunnan suurimmaksi puolueeksi 60 edustajalla (+8), sillä SDP menetti yhden edustajan ja jäi 59 paikallaan toiseksi suurimmaksi. STPV kasvatti paikkamääräänsä 23:een (+3) kokoomuksen ryhmän kutistuessa 28 edustajaan (–6).

Uusi eduskunta pyysi työväenasiainvaliokunnalta uutta lausuntoa. Tällä kertaa valiokunnan kanta oli kielteinen, sillä STPV oli siirtynyt vastustajien leiriin – esitys esitettiin hylättäväksi äänin 10–7.<sup>96</sup> Osin valiokunnan kantaan vaikutti lääkintöhallituksen lausunto, jossa kylläkin kiiteltiin varhaisen puuttumisen periaatetta, mutta väläyteltiin myös mahdollisia varjopuolia: ”[Sairausvakuutus] tarjoaa nimittäin edesvastuuttomille työläisaineksille tilaisuuden yrittää teeskennellä sairautta, hankkiakseen itselleen palkattua lepoaikaa valtion, työnantajien tai työtoveriensa kustannuksella.” Myös vastuuntunottomien lääkärin epäiltiin voivan käyttää järjestelmää hyväksi. Hallituksen esitys kuitenkin lääkintöhallituksen mukaan oli omiaan vähentämään ”sairauden teeskentelyä ja sen keinotekoista pitkittämistä” muun muassa sen kautta, että työntekijät osallistuvat itse kassojen rahoitukseen ja hallintoon. Suurimpana ongelmana pidettiin vakuutuksen kapeaa kattavuutta.<sup>97</sup>

Suomen Lääkäriliitto vahvisti maalaisliiton ja MTK:n näkemykset sairaalaoloista ja lääkäreiden vähyydestä. Liitto ilmaisi epäilyksensä myös ”teennäisten sairauksien” yleistymisestä – sen mukaan hallituksen esityksen mukainen laki aiheuttaisi runsaasti vakuutuspetoksia, mikä nostaisi kokonaiskustannuksia, ”niinkuin Saksan viimeaikainen kehitys osoittaa”.<sup>98</sup> Lääkäriliitto ilmaisikin painavin sanoin vastustavansa lakia. Liitolla tosin lienee ollut vahvasti oma lehmä ojassa esimerkiksi lääkärinkorvausten suhteen; se ehdottikin uuden esityksen laatimista, johon myös liitto pääsisi vaikuttamaan.<sup>99</sup>

95 VP 1929 ptk. 1.3.1929, 339–340.

96 Työväenasiainvaliokunnan ptk. 2.–24.10.1929. EA.

97 Lääkintöhallituksen lausunto työväenasiainvaliokunnalle 14.10.1929. Työväenasiainvaliokunnan ptk. (VP 1929). EA.

98 II VP 1929 asiakirjat. Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 2 (2/1929 II).

99 Niemelä 2004, 100.

Työväenasiainvaliokunta perusteli uutta, hylkäämistä puoltavaa kantaansa muun muassa väärinkäytön riskillä, minkä taakse valiokunnan mukaan sekä lääkäriliitto että lääkintöhallitus olivat asettuneet. Valiokunta piti myös maaseudun asemaa ongelmallisena kahdesta näkökulmasta: valvonta olisi harvaan asutulla maaseudulla vaikeaa, mikä voisi nostaa väärinkäytöstä johtuvia kustannuksia huomattavan korkealle. Lisäksi pienviljelijät ja keskisuurten tilojen maataloustyöläiset jäisivät palkkatyöntekijöitä huonompaan asemaan. Sen ei nähty olevan oikeudenmukaista ottaen huomioon Suomen silloisen yhteiskuntarakenteen, jossa yli puolet väestöstä työskenteli maatalouden parissa.<sup>100</sup>

Valiokunnan sosiaalidemokraattiset jäsenet eivät peitelleet vastalauseessaan turhautumistaan, vaan osansa saivat niin maalaisliitto, kokoomus kuin kommunistitkin. He moittivat edeltäviä hallituksia aloitteettomuudesta sosiaalivakuutusasiassa, vaikka asiasta oli laadittu lukuisia mietintöjä. Piikki oli osoitettu erityisesti maalaisliitolle, joka oli pääsääntöisesti ollut hallitusvastuussa 1920-luvulla. SDP:n edustajien mukaan valiokunnan porvarilliset edustajat olivat ottaneet lain ennennäkemättömään muutosmyllytykseen, mutta ”nämäkään huononukset eivät vielä maalaisliitolle ja kokoomukselle riittäneet”. Närkästystä aiheuttivat sekä maalaisliiton ja kokoomuksen junailema lain lepäämään jättäminen että kommunistien mielenmuutos. Kommunistien omaa ehdotusta ei sosiaalidemokraattien mukaan ”voida nykyisen yhteiskuntajärjestyksen vallitessa ensinkään toteuttaa. Heidän täytyisi ensin, kuten he sanovat, *ottaa valta käsiinsä*.”<sup>101</sup> Ilmassa oli jo viitteitä Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) otteen tiukentumisesta STPV:stä ja vastaavasti STPV:n loitontumisesta sosiaalidemokraateista entisestäänkin.

Työväenasiainvaliokunnan mietintö palautettiin siis lain hylkäämistä puoltavana takaisin täysistunnon käsiteltäväksi marraskuussa 1929. STPV:n kielteiseksi muuttunut kantaa ja SKP:n osuutta kannanmuutokseen arvosteltiin rajusti sekä SDP:ssä että edistyspuolueessa. Edistyspuolue syytti myös oikeistoa vehkeilystä kommunistien kanssa lain nurin saamiseksi. SDP oli samalla linjalla: puolue syytti maalaisliittoa takin kääntämisestä jo varhaisessa vaiheessa ja maalaisliiton ottaneen asiakseen lain kaatami-

---

100 Työväenasiainvaliokunnan mietintö 2/1929 II.

101 Sama.

sen. Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus oli SDP:n edustajien näkökulmasta vain maalaisliiton keppihevonen.<sup>102</sup>

Sairausvakuutuslakiesityksen käsittelyn aikana hallitus oli ehtinyt vaihtua lukuisia kertoja. Tannerin hallitusta seurasi maalaisliittolainen Juho Sunilan vähemmistöhallitus (1927–1928), jonka jälkeen istui edistyspuolueen Oskari Mantereen hallitus (1928–1929). Työväenasiainvaliokunnan uuden mietinnön ollessa täysistunnon käsiteltävänä valtaa piti tuore Kallion kolmas hallitus (1929–1930): maalaisliittolainen vähemmistöhallitus, joka oli vasta elokuussa astunut virkaan.

Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjoista käy ilmi, että puolueessa oltiin erittäin tosissaan lain kaatamisen kanssa. Eduskuntaryhmän valtuuskunta ehdotti, että hallitus tekisi asiasta hallituskysymyksen ja ilmoittaisi eduskunnalle esitystä käsiteltäessä, ettei se voi lakia tässä muodossa esitellä presidentille. Ehdotus herätti monenlaisia reaktioita. Osa edustajista oli luottavaisia, että laki joka tapauksessa työväenasiainvaliokunnan kielteisen lausunnon myötä hylättäisiin eikä hallituksen ponnelle näin ollen olisi tarvetta. Esimerkiksi Vihtori Vesterinen taas ei pitänyt lainkaan varmana, että enemmistö ilman muuta lain hyväksyy, ”ellei hallitusponne tällaista uhkaa”. Hän pitikin välttämättömänä, että maalaisliitto tekee kaikkensa esityksen kaatamiseksi – ”[m]iten puolue selviytyy, jos laki hyväksytään ilman ettei ole yritetty kaikkea.” Jotkut kuitenkin pelkäsivät, että hallitusponnella voisi olla täysin päinvastainen vaikutus: August Raatikainen uumoili, että RKP:n edustajat saattaisivat äänestää sen vuoksi lain puolesta ja ”kommunistit voivat jänistää” – ”[n]äin ollen kabinettikysymys ei auta lakia nurin, vaan voittoon.”<sup>103</sup>

Entinen pääministeri Sunila esitti epäilyksensä siitä, oliko ylipäätään parlamentaarisesti oikein tehdä asiasta hallituskysymystä, kun laki oli jo äänestetty yli vaalien – hän huomautti, että hallitukset harvoin ottavat jonkin asian ajaakseen kaikin voimin. Äänestystulos oli hänen mukaansa joka tapauksessa epävarma, ja virkamiesten palkkausky symys, jonka johdosta edellinen eduskunta oli hajotettu, oli sairausvakuutusta tärkeämpi asia. Sosiaaliministeri Lohi puolestaan piti virkamieskysymystä ”tämän

---

102 II VP 1929 ptk. 5.11., 8.11.1929, 529–531, 538–616.

103 ML eduskuntaryhmän ptk. 17.10.1929. KMA.

suuren asian” rinnalla pienenä, mutta jätti asian kuitenkin hallituksen itsensä päätettäväksi.<sup>104</sup>

Kokoomuksen, kommunistien ja RKP:n edustajien mielenliikkeitä pidettiin maalaisliitossa kaiken kaikkiaan hyvin vaikeasti ennakoitavina. Kalle Kirra piti tilannetta vakavana, kun lain hyväksyminen riippui kommunisteista, ja piti tätä perusteena sille, että hallitus tekisi kantansa selväksi. Toiset uumoilivat, että kokoomus vanhuusvakuutusta vastustavana äänestäisi sairausvakuutuksen puolesta. Lisäksi Vesterinen epäili, että kokoomus, kommunistit ja RKP ovat suunnittelemassa jonkinlaisia lehmänkauppoja virkamiesten palkkalaista ja sairausvakuutuslaista, ja puolueessa oltiin valmiuksissa neuvotella pikaisesti uudestaan, mikäli tällainen paljastuisi.<sup>105</sup>

Loppujen lopuksi Kallion III hallitus ei tehnyt julkista mielenilmausta eikä asiasta tehty hallituskysymystä. Kuitenkin se, että ylipäättään harkittiin asiasta hallituskysymyksen tekemistä, kertoo paljon siitä vakavuudesta, jolla puolueessa asiaan suhtauduttiin. Hallituskysymyksen riskit nimittäin kyllä tiedostettiin: ryhmän keskuudesta viitattiin paitsi Mantereen hallitukseen, joka oli kaatunut juurikin virkamiespalkkakiistaan hallituskysymyksen myötä, myös vaa’ankielenä toimiviin RKP:n ja STPV:n edustajiin: ”Jos kabinettikysymys tehdään, jätetään hallituksen kaato ruotsalaisille ja kommunisteille.”<sup>106</sup>

Maalaisliiton eduskuntaryhmän julkiset kannanotot täysistunnossa noudattivat tuttuja linjoja: sairausvakuutusesitys oli liian kapea-alainen ja maaseutu tulisi ottaa mukaan. Puolueessa oli siis selkeä ristiriita julkisen ja sisäisen kannan välillä – eduskuntaryhmän sisällähän oli jo päätetty, että laki pitäisi saada mahdollisimman suppeaksi, jotta kustannukset saataisiin pysymään mahdollisimman matalina. Kattavuuden kapeuden esille tuominen epäkohtana lieneekin ollut pitkälti strateginen ratkaisu: esityksen kaikkien puutteiden esille nostaminen. Aivan puhdasta strategiaa se ei kuitenkaan liene ollut, vaan puolueessa oltiin myös aidosti närkästyneitä (pien)viljelijöiden ulkopuolelle jättämisestä.

---

104 ML eduskuntaryhmän ptk. 17.10. ja 7.11.1929. KMA.

105 ML eduskuntaryhmän ptk. 7.11.1929. KMA.

106 ML eduskuntaryhmän ptk. 17.10. ja 7.11.1929. Lainaus J. Niukkanen 17.10.1929. KMA.



Maalaisliitto nosti täysistunnossa esille myös tapaturmavakuutuslain sovelluksessa ilmenneitä ongelmia ja ilmaisi huolensa väärinkäytöksestä ulkomaisten esimerkkien perusteella. Tilanteeseen ilmeisen tuskastunut sosiaalidemokraattien Matti Paasivuori väitti maalaisliittolaisten puheenvuoroja ”sosiaalivakuutuksen parjauspuheeksi”.<sup>107</sup>

8.11.1929 järjestetyssä äänestyksessä esitys äänestettiin kumoon äänin 120–76. Ratkaisevana tekijänä olivat STPV:n ja kokoomuksen edustajien kannanmuutokset: kaikki STPV:n edustajat ja lähes kaikki (25/28) kokoomuksen edustajista äänestivät lakia vastaan.<sup>108</sup>

STPV oli jo aiemmassa käsittelyssä ollut asiassa jakautunut, sillä puolueen maaseutu-edustajat pitivät esitystä puutteellisena sen jättäessä monia maaseudun työläisryhmiä vakuutuksen ulkopuolelle. Lisäksi suhtauduttiin nyrpeästi siihen, että työläiset ottavat itse osaa kustannusten kattamiseen. Toisaalta puolueessa pidettiin kiusallisena vastustaa esitystä yhdessä oikeiston kanssa, ja lisäksi laki toisi pieniä etuja teollisuustyöläisille, joten esitystä päätettiin puoltaa. Vaalien jälkeen ryhmän kokoonpano oli kuitenkin muuttunut, kun teollisuustyöväestöä edustaneet edustajat korvautuivat maaseutuedustajia tukevilla edustajilla. Maaseututyöläisten etuja ajavat suhtautuivat edelleen esitykseen kielteisesti, joten koko ryhmän kanta muuttui hylkäämistä puoltavaksi. Lisäksi Suomen Kommunistinen Puolue oli toimittanut Moskovasta ohjeen äänestää lakia vastaan osana oikeistolaisvastaista kampanjaa. Ohjetta vastaan toimiminen olisi voinut leimata STPV:n SKP:n silmissä oikeistolaiseksi.<sup>109</sup>

Kommunistien hajaannus ja yhä syvenevä vihamielisyys sosiaalidemokraattien ja kommunistien välillä näkyi myös SDP:n eduskuntaryhmän vuosien 1926–1929 toimintakertomuksen sivuilla:

[S]elvät oireet osoittavat, että ”kommunismien” hajaantuminen on meilläkin jo alkanut, joskaan ei voida tietää, millä nopeudella se on jatkuva. Äsken ovat sen edustajat, muun muuassa vastustamalla työväenluokan hartaasti toivomaa sairausvakuutusta, antaneet työläisjoukoille havainto-opetusta, joka ei voine jäädä vaille hyviä seurauksia.

107 II VP 1929 ptk. 5.11., 8.11.1929, 529–531, 538–616.

108 II VP 1929 ptk. 8.11.1929, 615–616.

109 Saarela, 607–611.

Sos.-dem. puolueella, joka pyrkii hajoittamaan porvarillisiakin vastustajiaan, on sitä suurempi syy toivoa ”kommunismiin” hajoavan, koska sen vaikutusvallan alaisina olleet työläiset ovat luokkatovereita, jotka luonnollisesti kuuluisivat sos.-dem. leiriin ja jotka ”kommunistien” vaikutusvallasta vapauduttuaan ennenpitkää palannevat sosialidemokraattiseen puolueeseen ja vahvistavat sen rintamaa.<sup>110</sup>

#### 2.4. Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus hämmentää sosiaalivakuutussoppaa

Heikki Niemelän mukaan Lääkäriliiton lausunto ja kommunistien kannanmuutos ratkaisivat sairausvakuutuksen kohtalon. On kuitenkin kyseenalaista, keihin Lääkäriliiton lausunto vaikutti – maalaisliittohan oli jo valmiiksi sairausvakuutusta vastaan, samoin kuin suurin osa kokoomuksen ja RKP:n edustajista. Kommunisteilla kyllä oli lain kohtalon kannalta ratkaiseva merkitys, mutta kommunistien kannanmuodostukseen taas työntekijöihin kriittisesti suhtautuva lausunto tuskin on vaikuttanut. Osa kokoomuksen edustajista vaihtoi kantaansa vaalikausien välillä, mutta toisaalta myös ryhmän kokoonpano oli jonkin verran erilainen verrattuna edelliseen vaalikauteen.

Lääkäriliiton lausunnolle on siis kenties annettu turhan iso painoarvo. Sen sijaan sairausvakuutuksen läpimenoa vaikeutti huomattavasti se, että maalaisliitto ajoi näkyvästi vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta samaan aikaan kuin SDP yritti puskea sairausvakuutuslakia läpi. Tannerin hallitusta seurannut Juho Sunilan maalaisliittolainen vähemmistöhallitus (1927–1928) antoi marraskuussa 1928 esityksen vanhuus- ja työkyvyttömyyslaiksi – siis kaksi kuukautta sen jälkeen, kun Tannerin hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi oli palautettu työväenasiainvaliokunnasta täysistunnon ensimmäiseen käsittelyyn ja kun laki oli käsiteltävänä suuressa valiokunnassa.<sup>111</sup>

Suuren valiokunnan käsittelyn aikana maalaisliiton eduskuntaryhmässä käytiin keskustelua siitä, miten sairausvakuutuslakiesityksen kanssa tulisi menetellä. Ryhmässä pidettiin selvänä, ettei molempia sosiaalivakuutuksen muotoja voida ajaa läpi, joten he valitsivat selkeästi puolensa. Varauksetonta tukea ei tosin puolueen omakaan esitys saanut, sillä osa suhtautui ylipäättään sosiaalivakuutukseen epäillen, luultavasti kustannuksia silmällä pitäen. Epäilyistä huolimatta todettiin, että ”[k]ahdesta pahasta [on] valittava

110 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929, 11–12.

111 VP 1928 ptk. 7.9.1928, 9.11.1928, 778, 796, 966.

vanhuusvak[uu]tuslaki”. Ajatusta sairausvakuutuksesta ei kuitenkaan tyrmätty täysin, vaan senkin toteuttamista pidettiin myöhemmin mahdollista varojen niin salliessa.<sup>112</sup>

Nyt käsittelyssä olevan sairausvakuutuslain kyllä tiedettiin olevan SDP:lle tärkeä, ja Kalle Lohi totesikin selväsanaisesti: ”jos hylkäämme, on vasemmisto kiukussa”. Siitäkin huolimatta Sulo Salo puki sanoiksi puolueen kannan: ”Maalaisliitto ajaa vanhuusvak[uu]tuslakia, mutta molempia ei voi saada hyväksytyksi. Oma lapsi rakkaampi.” Ryhmässä pahoiteltiin, ettei se ollut hallituspuolueena ottanut selkeämmin kantaa sairausvakuutuslakiesitykseen, vaikka esitys ei sen oma ollutkaan vaan edeltävän hallituksen. Selkeämpi julkinen kannanmuodostus saikin kannatusta, jotta kokoomus ”tietää ottaa puolestaan kannan” ja porvariryhmät voisivat ryhtyä yhteistyöhön sairausvakuutuslakia ja sosiaalidemokraatteja vastaan. Perustelut lakia vastaan olivat samat kuin aiemminkin, minkä lisäksi pelättiin väärinkäytöksiä ja haluttiin asian tuntijan suosituksen mukaan odottaa kokemuksia vuonna 1925 säädetystä tapaturmavakuutuslaista.<sup>113</sup>

Maalaisliiton edustaja Kalle Lohi lausui jo sairausvakuutuslakiehdotuksen lähetekeskustelussa syksyllä 1927 näkemyksensä, jonka mukaan oli järjetöntä vaatia työnantajia kustantamaan sekä omat vakuutusmaksunsa että puolet työntekijän vakuutusmaksuista, kun työnantaja ja työntekijä olivat samassa taloudellisessa asemassa. Hänen mukaansa esityksen mukainen sairausvakuutus olikin ”epäluonnollinen oloihimme”.<sup>114</sup> Seuraavana vuonna sosiaaliministeriksi noussut Lohi totesikin hallituksensa esitystä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslaiksi esitellessään sen pohjautuvan kansanvakuutuksena ”oikeille, terveille ja meidän kansamme erikoisissa oloissa soveltuville periaatteille”.<sup>115</sup>

Esitys vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslaiksi aiheutti jonkin verran ihmetystä eduskunnassa, jossa aprikoiitiin, kumpi sosiaalivakuutuksen muoto asetettaisiin ensisijaiseksi vai olisiko mahdollista toteuttaa molemmat samanaikaisesti. Sosiaaliministeri Lohi vastasi ihmettelyihin, ettei sairausvakuutuskysymystä ylipäätään ollut käsitelty Sunilan hallituksessa, mutta että lakiehdotukset eivät olleet ”varsinaisesti” ristiriidassa toistensa

---

112 ML eduskuntaryhmän ptk. 8.11.1928. Lainausta J. Ihamuotila. KMA.

113 ML eduskuntaryhmän ptk. 8. ja 15.11.1928. Viimeinen lainaus U. Hannula. KMA.

114 VP 1927 ptk. 9.9.1927, 51, ed. K. Lohi (ML).

115 VP 1928 ptk. 9.11.1928, 969, sosiaaliministeri K. Lohi (ML).

kanssa – ”miten vain eduskunta katsoo sen parhaaksi, siis eduskunnalla on tässä suhteessa aivan vapaat kädet”.<sup>116</sup>

Kuten maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjat paljastavat, vanhuus- ja työkyvyttömyyslain esittelyn ajoitus oli kuitenkin puolueen osalta hyvin taktinen: tuomalla eduskunnan käsiteltäväksi toisen suuren sosiaalivakuutusesityksen maalaisliitto halusi vaikeuttaa ja mahdollisesti lykätä työväen sosiaalivakuutuksen edistämistä ja hyväksymistä. Näin syyttivät myös sosiaalidemokraatit niin maalaisliittoa kuin STPV:täkin keskusteltaessa vuoden 1929 valtionbudjetista. SDP:n edustajan mukaan vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta käytettiin keppihevosenä ”tekemään vaikeuksia sille sosiaaliselle vakuutukselle, jonka toteuttaminen ensi kädessä olisi tärkeämpi, joka vuorossa seuraisi ennen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta, nimittäin sairausvakuutus.”<sup>117</sup>

Myös kokoomus ihmetteli maalaisliiton menettelyä vuoden 1929 erityisohjelmassaan: ”Maalaisliitto kokonaisuudessaan hylkäsi sairausvakuutuslain, vähemmän periaatteellisista syistä kuin sen takia, että se oli ottanut ajaakseen hallituksensa valmistaman työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuslain, jonka se tahtoi asettaa sairausvakuutuslain toteuttamisen edelle. Kokoomuspuolueen eduskuntaryhmässä olivat mielet jakautuneet, mutta suurin osa ryhmästä äänesti lain lepäämään, jolloin maalaisliittokin, sen jälkeen kuin sen tekemä ehdotus lain hylkäämisestä ei ollut saanut kannatusta, yhtyi äänestämään lain yli vaalien.”<sup>118</sup>

Kokoomuksesta kuuluikin kritiikkiä maalaisliitolle erityisesti siitä, että se antoi vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusesityksen samanaikaisesti sairausvakuutuksen kanssa, sillä ”on ilman muuta selvää, että rinnakkain ja yhtäaikaan ei meidän kansamme, yhtä vähän kuin mikään toinenkaan kansa, voisi käydä toteuttamaan sekä sairausvakuutusta että työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta. Toisen pitää kulkea edellä, toisen tulla jäljessä[.]”<sup>119</sup> Kenties maalaisliitto ei vastustanut sairausvakuutusta niinkään peri-

---

116 VP 1928 ptk. 9.11.1928, 969–973, 977–978, ed. Y. Pulkkinen (Kok.), sosiaaliministeri K. Lohi (ML), ed. K. E. Linna (Ed.).

117 VP 1928 ptk. 7.12.1928, 1665, ed. J. Helo (SDP).

118 Kansallinen Kokoomus, erityisohjelma ”*Lepäämään jätetty sairausvakuutuslaki ja sosiaalivakuutuskysymys kokonaisuudessaan*” (1929). <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma? tunniste=kokvakuutus1929>> (1.6.2012).

119 Sama.

aatteellisista syistä – mitä sillä onkaan kokoomuksessa tarkoitettu – mutta on ilmeistä, että poliittista taktikointia vastustuksen takana kyllä oli.

Aivan tyhjästä idea vanhuus- ja työkyvyttömyyslakin ei kuitenkaan syntynyt, sillä sekä Suomen Maalaisväestön Liitto että Etelä-Pohjanmaan Nuorsuomalainen Maalaisliitto, jotka vuonna 1907 yhdistyivät maalaisliitoksi, vaativat vuonna 1906 ohjelmissaan virkamiesten eläkkeiden korvaamista yleisellä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksella.<sup>120</sup> Maalaisliitto oli säilyttänyt tavoitteen myös vuoden 1921 yleisohjelmassaan. Siinä vaiheessa myös sairausvakuutukseen suhtauduttiin maalaisliitossa suopeasti, sillä sairausvakuutuslainsäädäntöäkin toivottiin kehitettävän.<sup>121</sup>

Maalaisliiton suhtautuminen virkamiehiin oli hyvin penseä, mikä näkyi myös yleisohjelmassa. Vaikka tunnollisten virkamiesten työn arvo tunnustettiin, virkamiehet tulisi myöskin saada ”käsittämään asemansa kansan palvelijoina”<sup>122</sup>. Kun eduskuntaan tuli vuonna 1924 käsiteltäväksi virkamiesten eläkelaki, joka olisi laajentanut lain kattavuuden myös matalapalkkaisempiin virkamiehiin, yleisen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen ajamisesta tuli maalaisliitolle arvaamattoman tärkeää. Ohjelman mukaan kaikki valtion varoista maksettavat eläkkeet ja lisäeläkkeet tulisi lakkauttaa ”sikäli, kun saadaan käytäntöön vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutukset”<sup>123</sup>.

Ehdotusta virkamiesten eläkeläiksi ei otettu virkamiesvastaisessa puolueessa ilolla vastaan – sitä pidettiin suuresti epäoikeudenmukaisena, ja keskustelun aiheena oli lähinnä, millä tavalla sitä tulisi vastustaa. Maalaisliitto oli tuolloin toinen hallituspuolueista Kallion ensimmäisessä, maalaisliiton ja edistyspuolueen muodostamassa vähemmistöhallituksessa (1922–1924). Hallituksesta eroamistakaan ei pidetty puolueessa mahdollisena vaihtoehtona, mutta pääasialliseksi keinoksi valikoitui, että lakia ehdotetaan hylättäväksi ja sen tilalle ajetaan yleistä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta.

---

120 Suomen Maalaisväestön Liitto, yleisohjelma (1906). *Suomen Maalaisväestön Liiton Ohjelma*. <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1906>> (20.9.2012); Etelä-Pohjanmaan Nuorsuomalainen Maalaisliitto, yleisohjelma (1906). *Etelä-Pohjanmaan Nuorsuomalaisen Maalaisliiton Ohjelmavaatimuksia*. <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalvaatimus1906>> (20.9.2012).

121 Maalaisliitto, yleisohjelma (1921). *Maalaisliiton ohjelma*. <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1921>> (20.9.2012).

122 Sama.

123 Sama.

Vähintäänkin maalaisliittolaisten mielestä eläkelain tulisi olla voimassa vain väliaikaisesti, kunnes yleinen vanhuusvakuutus saatetaan voimaan.<sup>124</sup>

Jo virkamiesten eläkelain käsittelyssä näkyy maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien vastakohtaisuus. Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjoissa todetaan suoraan: ”Pontta [vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslaiksi] on ajettava sos. dem. takia”, sillä ”[v]asemmisto ei luovu eläkelain ajamisesta jos kuulevat [vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslain] olevan tulossa. [Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslaki] on vastaehdotus eläkelaille.”<sup>125</sup>

Sosiaalidemokraattienkaan parissa ei kuitenkaan oltu yksiselitteisesti virkamiesten eläkelain kannalla, vaan virkamiesten eläkelain rinnalle vaadittiin myös valtion työntekijöille eläkelakia – muuten puolue asettuisi vastustamaan lakia tai äänestäisi sen yli vaalien.<sup>126</sup> Puolue saikin suuressa valiokunnassa läpi vaatimuksensa siitä, että valtion teollisuuslaitoksessa tai siihen verrattavassa laitoksessa työskentelevät ovat oikeutettuja eläkkeeseen.<sup>127</sup>

Maalaisliitolle oli suuri harmistuksen aihe, että virkamiesten eläkelaki ylipäätään astui voimaan, kaiken lisäksi pysyvästi. Se lienee osaltaan vauhdittanut puolueen halua puuttua asiaan vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslailla, jonka piiriin myös puolueen kannattajat pääsisivät. Maalaisliiton näkökulmasta on tuskin ollut kielteinen seikka, että samalla keinolla pystyttäisiin myös vaikeuttamaan toisen puolueelle epämieluisan lain läpimenoa, nimittäin sairausvakuutuslain.

Kokoomus oli jo 1920-luvun alusta ajanut virkamiesten asiaa, mikä oli hiertänyt kokoomuksen ja antibyrokrattisen maalaisliiton välejä pahasti. Ingmanin hallitus (1924–1925) lopulta hajosikin virkamiesten eläkelakiin, kun maalaisliittolaiset ministerit erosivat.<sup>128</sup> Huhtikuussa 1929 eduskunta puolestaan hajotettiin virkamiesten palkkojen

124 ML eduskuntaryhmän ptk. 15.10., 24.10., 27.10., 6.11. ja 13.11.1924. KMA.

125 ML eduskuntaryhmän ptk. 13.11.1924. KMA.

126 Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän pöytäkirjat (SDP eduskuntaryhmän ptk.) 9.10. ja 5.11.1924. TA.

127 *Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän kertomus vuosilta 1922–1924*. Hämeen Kansan kirjapaino Oy, Hämeenlinna 1926 (Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1922–1924), 18.

128 Mylly 1989, 206–211.

Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä

vuoksi, mikä toisaalta selittää myös kokoomuksen hanakkuutta moittia maalaisliittoa vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusesityksestä – olihan esitys uhka myös virkamiesten eläkkeille.

Sosiaalidemokraatit ilmaisivat vielä jälkeenpäin eduskuntaryhmänsä kertomuksessa katkeruutta ”maalaisliiton ryhmän kieroilevasta taistelusta sairausvakuutuslakia vastaan”.<sup>129</sup> Maalaisliiton taktiikka selvästikin toimi, sillä työväen sairausvakuutuslaki ei mennyt läpi, vaan lykkäytyi hamaan tulevaisuuteen – jos kohta osin sillä hinnalla, että vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutustakin saatiin odottaa vielä liki vuosikymmen.

---

129 Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929, 11.

### 3. Kansaneläkelaki toteutetaan vuonna 1937

#### 3.1. Sisäpoliittisesti vaikea tilanne syrjäyttää sosiaalivakuutuksen

Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus oli ensimmäistä kertaa eduskunnan käsiteltävänä jo samoihin aikoihin sairausvakuutuslain kanssa. Sunilan hallitus antoi asiantuntijoille tehtäväksi vuonna 1927 valmistella kaksi ehdotusta vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutukseksi. Toisen tuli perustua huolto- ja toisen vakuutusperiaatteeseen. Suunnitelmien pohjalta hallitus antoi eduskunnalle marraskuussa 1928 esityksen vanhuus- ja työkyvyttömyyslaiksi. Esitys rakentui vakuutusperiaatteen pohjalta, joskin pienellä poikkeuksella. Vanhuuseläkkeet olisivat pohjautuneet suoritettuihin maksuihin, mutta työkyvyttömyyseläkkeet olisi suoritettu tasasuuruusina vähimmäisetuuksina. Vakuutuksen piiriin olisivat kuuluneet kaikki 21 vuotta täyttäneet, ja vanhuuseläkeikä olisi ollut 65 vuotta.<sup>130</sup>

Maalaisliitossa ei suhtauduttu järin suopeasti huoltoperiaatteeseen. Sen nähtiin ”kasvat-tavan kansalaisista edesvastuuttomia”, ja tietenkin sen suuret kustannukset arveluttivat – kustannuksiaahan maalaisliitto aina pyrki minimoimaan. Varojen keräämistä vero-tuksen avulla pidettiin Suomen oloissa hankalana. Täyttä tyrmäystä ei huoltoperiaate kuitenkaan saanut. Sosiaaliministeri Lohi linjasi tulevan lakiesityksen pohjautuvan pääasiassa vakuutusperiaatteeseen, mutta kaikkein heikoimmassa asemassa oleville turvattaisiin toimeentulo huoltoperiaatteen pohjalta.<sup>131</sup>

Eduskunta ei ehtinyt käsitellä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuslakia ennen edus-kunnan hajotusta vuonna 1929, joten asia raukesi, eikä uudelle eduskunnalle myöskään annettu asiasta uudelleen esitystä. Sisäpoliittinen tilanne oli seuraavina vuosina erittäin tulehtunut, eikä sosiaalipoliittisille uudistuksille ollut enää tilaa. Kommunistien ja sosiaalidemokraattien ristiriidat syvenivät dramaattisesti 1920-luvun lopussa. Samoihin aikoihin maassa nähtiin äärioikeiston nousu, mistä radikaalimpana esimerkkinä oli Lapuan liike. Oikeistoradikalismi kytkeytyi tiukasti 1920–30-luvun taitteen lamaan,

---

130 VP 1928. Asiakirjat. Helsinki 1928. Hallituksen esitys N:o 61.

131 ML eduskuntaryhmän ptk. 8.3.1928. KMA.



joka iski erityisen kovasti pienviljelijöihin. Lama poiki myös niin kutsuttuja pulapuo-  
lueita, jotka haastoivat etenkin maalaisliittoa.

Pelko maaseudun äärioikeistolaisuudesta toi maalaisliittoa ja sosiaalidemokraatteja  
1930-luvulla lähemmäs toisiaan. Vasemmistokaan ei näennäisesti enää ollut jakautunut,  
sillä Lapuan liikkeen vaatimuksesta kommunistikansanedustajat oli pidätetty ja  
kommunistiset puolueet ja järjestöt lakkautettu. Kuitenkaan ennen vuotta 1936 maalais-  
liitolla ja SDP:llä ei ollut käytännön mahdollisuutta yhteistyöhön, sillä erimielisyydet  
muun muassa talouspolitiikasta ja maanpuolustuksesta pitivät puolueet erillään. Lisäksi  
maalaisliiton oikeistosiiپی suhtautui epäilevästi kapinan tehneeseen puolueeseen, eikä  
siksi pitänyt mahdollisena siirtyä muiden Pohjoismaiden tapaan punamultalinjalle.<sup>132</sup>

Ennen vuoden 1936 vaaleja sosiaalidemokraattien parissa katsottiin tarkoituksenmukai-  
simmaksi tukea T. M. Kivimäen porvarihallitusta (1932–1936) sen pelossa, että halli-  
tuksen kaatuminen pahimmassa tapauksessa johtaisi kokoomuksen ja maalaisliiton  
hallitukseen tai jopa oikeistokaappaukseen. Lisäksi presidentti Svinhufvud kieltäytyi  
päästämästä sosiaalidemokraatteja hallitukseen. Vaaleissa SDP kasvatti edustajamää-  
räänsä 83:een (+5) maalaisliiton edustajamäärän pysyessä ennallaan (53). Vaalien  
jälkeen sosiaalidemokraatit muuttivat kurssiaan ja irtautuivat hallituksen tukemisesta.  
He aloittivat sen sijaan hallitusyhteistyötunnistelut maalaisliiton, edistyspuolueen ja  
RKP:n kanssa.<sup>133</sup>

Kannanmuutokseen vaikuttivat useat seikat. Muissa Pohjoismaissa sosiaalidemokraa-  
teilla oli johtava rooli hallituspuolueena, yleensä yhdessä keskusta-agraaripuolueiden  
kanssa, mikä lujitti suomalaisten sosiaalidemokraattien uskoa parlamentaariseen vaikut-  
tamiseen ja reformismiin. Sosiaalidemokraattien suhtautumista helpotti myös se, että  
maalaisliitossa vasemmistomielisillä oli puolueessa taas enemmistö. Saksasta puoles-  
taan tuli suomalaisille puolueille varoittava esimerkki, kun kansallissosialistit ottivat  
maassa vallan. Hallitustunnistelut tuottivatkin lopulta tulosta. Kun vielä presidentti  
vaihtui osin sosiaalidemokraattien myötävaikutuksella Kyösti Kallioksi, muodostettiin

---

132 Mylly 1989, 358–359.

133 Soikkanen 1975, 557–560, 570–572; Soikkanen 1986, 13–16.

viimein maaliskuussa 1937 A. K. Cajanderin johdolla sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja edistyspuolueen enemmistöhallitus.<sup>134</sup>

Hallitusohjelmaan otettiin jo luonnosvaiheessa sosiaalivakuutuksen kehittäminen. Ohjelmaluonnoksessa vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus sekä äitiyshuolto oli viipymättä toteutettava. Eläkkeiden tuli olla mahdollisimman riittäviä.<sup>135</sup> Valittu linja näkyi myös varsinaisessa hallitusohjelmassa, minkä lisäksi myös sairausvakuutusta liippaava aihe nostettiin esille: ”Monessa suhteessa takapajulla olevia kansan sairaanhoito- ja terveydenhoito-oloja on tehokkaasti parannettava.”<sup>136</sup>

### 3.2. Komiteat selvittämään sosiaalivakuutuksen mahdollisuuksia

Pula-aika ja oikeistoradikalismien uhka ei kestänyt Suomessakaan loputtomiin, vaan 1930-luvulla talous alkoi jälleen kohentua ja yhteiskunnalliset levottomuudet asettuivat pikkuhiljaa. Sen myötä myös sosiaalivakuutukselle tuli taas tilaa.

Koska palkansaajat ja viljelijäväestö olivat niin rajusti eri puolilla sosiaalivakuutusasiassa, sosiaaliministeriö antoi asiantuntijoiden tehtäväksi arvioida, tuliko ensisijaisesti toteuttaa sairausvakuutus vai vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus. Tehtävä lankesi sosiaaliministeriön ylitarkastaja Onni Hallstenille ja vakuutusneuvoston johtaja Heimo Helmiselle. Arviosta ei kuitenkaan päästy puusta pitkälle, sillä Hallsten kannatti sairausvakuutusta ja Helminen puolestaan vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta. Hallsten perusteli kantaansa muiden maiden kehityskululla ja sillä, että sairausvakuutus olisi teknisesti helpompi toteuttaa. Helminen puolestaan katsoi, ettei sairausvakuutuksen kanssa ollut kiirettä, sillä se rajoittui vain osaan väestöstä ja sen ulkopuolelle olisi jäänyt suurin osa suomalaisista.<sup>137</sup>

Sosiaalidemokraatit julkaisivat vuonna 1931 uusintapainoksen vuoden 1922 työväensuojeluohjelmansa, eli he vaativat yhä työnantajien kustantamaa pakollista sairausva-

134 *Tiedonantoja Sos.-dem. eduskuntaryhmän toiminnasta ajalta 1.9.1936–25.4.1938*. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XVII puoluekokouksen pöytäkirja, liite e. Sos.-dem. puolue toimikunta. Työväen kirjapaino, 1940 (Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1936–1938), 11–12; Niemelä 1994, 56–58; Häggman 20.

135 Hallitusohjelmaluonnos. Laadittu maalaisliiton edustajan kanssa 5.3.1937 pidettyjen neuvottelujen perusteella. SDP eduskuntaryhmän vuoden 1937 pöytäkirjojen liitteenä. TA.

136 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän kertomus 1936–1938, 13.

137 Mannio 1967, 92.

kuutusta palkansaajille. Ohjelmassa oli myös vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus, jos kohta verrattain lyhyellä maininnalla, mikä viittaa sairausvakuutuksen olleen yhä puolueelle tärkeämpi. Vanhuuseläkettä ehdotettiin suoritettavaksi kaikille 60 vuotta täyttäneille, ”ei kuitenkaan sille, joka jostakin muusta kassasta saa vanhuuseläkettä vastaavasti, eikä sille, jolla on jo riittävästi omia varoja toimeentullakseen”.<sup>138</sup>

Sosiaalidemokraatit asettivat vuoden 1936 puoluekokouksessa Väinö Tannerin johdolla talouspoliittisen neuvottelukunnan. Se oli jyrkästi sillä kannalla, että sairausvakuutus tuli toteuttaa ensin. Puoluetoimikunta ei kuitenkaan ollut ehdottomasta järjestyksestä samaa mieltä, eikä sitä otettu mukaan talouspoliittiseen ohjelmaan. Puoluetoimikunta piti tärkeänä myös vanhuuden turvaamista vanhuuseläkkeillä mahdollisimman pian.<sup>139</sup>

Maalaisliitto puolestaan ei maininnut vuoden 1932 puolueohjelmassaan sanallakaan varsinaista sairausvakuutusta. Sen sijaan ajan hengen mukaisesti sairauden estämiseksi ja terveyden säilyttämiseksi oli ”valtion toimesta tarmolla tutkittava niitä syitä, jotka kansan ja rodun terveyttä heikontavat ja suunniteltava toimenpiteitä niiden poistamiseksi” sekä ”erityisesti kiinnitettävä huomiota perinnöllistä rodunhuonontumista aiheuttaviin seikkoihin”.<sup>140</sup>

Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen osalta maalaisliitto pysyi tutuissa kannoissa: kunhan valtiontalous sallisi, tulisi säätää ja ylläpitää pääosin vakuutus- mutta osin huoltoperiaatteella toimiva vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus. Virkamiesten eläkkeet ja palkat vaadittiin yhä lakkautettavaksi yleisen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen voimaansaattamisen myötä.<sup>141</sup> Antibyrokraattisen puolueen silmissä nämä virkamies- ja vanhuusvakuutusksymykset siis kytkeytyivät yhä toisiinsa.

1930-luvun laman jälkeen apukassakomitea ehdotti vuonna 1934 pakollisen sairausvakuutuksen toteuttamista kaupunkien ja kauppaloiden työntekijöille ja vapaaehtoisena maaseututyöntekijöille. Ehdotus oli sosiaalidemokraateille mieleinen. Suomen agraari-

138 Sosialidemokraattinen Puolue, Työväensuojelusohjelma (1931). *Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen Ohjelma ynnä muut Puoluepäätökset sekä Otteita Sosialistisen Työväeninternationaalin päätöksistä*. Työväen Kirjapaino, Helsinki 1931, 13. SDP ohjelmat 1903–1933. TA.

139 Soikkanen 1975, 561.

140 ML, yleisohjelma (1932). *Maalaisliiton puolueohjelma*.  
<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1932>> (20.9.2012).

141 Sama.

suus ja maalaisliiton vahva asema kuitenkin löivät kapuloita rattaisiin: Kivimäen hallitus päätti toteuttaa vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen ensin. Sairausvakuutus siis jäi edelleen vuoden 1897 apukassa-asetuksen varaan. Vapaaehtoiset sairauskassat vakiinnuttivat asemansa suomalaisen sosiaaliturvan osaksi. Suurin osa työntekijöistä kuitenkin jäi avustusten ulkopuolelle ja kunnallisen köyhäinhoidon varaan, vaikka vuonna 1942 säädettiin uusi avustuskassalaki, joka selkeytti järjestelmää ja laajensi sen kattavuutta.<sup>142</sup>

Apukassakomitea laati myöhemmin suunnitelman myös vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen järjestämiseksi. Helmikuussa 1935 T. M. Kivimäen hallitus (1932–1936) antoi valtiotalouskomitean tehtäväksi harkita, mitkä sosiaalivakuutuksen muodot olivat toteutettavissa ja miten. Periaate-ehdotus valmistui kesäkuussa, mutta koska valtiotalouskomitean toiminta loppui samalla, lankesi asia seuraavalle komitealle. Heinäkuussa 1935 hallitus perusti valtiotalouskomitean sosiaalijaoston jäsenistä koostuvan sosiaalivakuutuskomitea, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin Niilo Mannio. Komitea sai tehtäväkseen laatia ehdotus vanhuus- ja työkyvyttömyyslaiksi periaate-ehdotuksen pohjalta. Mietintö valmistui joulukuussa 1935, ja syyskuussa 1936 hallitus antoi eduskunnalle esityksen kansanvakuutuslaiksi, joka perustui pitkälti komiteanmietintöön.<sup>143</sup>

### 3.3. Esitys laiksi kansanvakuutuksesta

Sosiaalivakuutuskomitean mietinnössä ja hallituksen esityksessä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta kaavailtiin toteutettavaksi kansanvakuutuksena. Vakuutettuina olisivat olleet kaikki yli 18-vuotiaat. Kansanvakuutusta perusteltiin muun muassa ulkomaisilla esimerkeillä: sekä Ruotsissa että Tanskassa eläkevakuutus oli toteutettu kansanvakuutuksena jo aiemmin, ja myös Norjassa oli vastikään siirretty kansanvakuutukseen. Myös elinkeinorakenne ja pienviljelijöiden asema nähtiin perusteluina koko kansan kattavuudelle, sillä pienviljelijöitä oli väestöstä suuri osa ja he olivat yhtä heikossa asemassa kuin palkansaajatkin.<sup>144</sup>

142 Niemelä 1994, 60; Mattila, 79–80.

143 Komiteanmietintö 1935:11 (A-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö*, 1–4; VP 1936 asiakirjat. Hallituksen esitys N:o 26 (HE 26/1936), 2–3.

144 KM 1935:11, 4–5; HE 26/1936; Mannio 1967, 92–95.

Järjestelmä olisi toteutettu osin vakuutus- ja osin huoltoperiaatteena ja rahoituksen perustana olisi ollut rahastointi. Eläke olisi koostunut pohjaosasta, jonka suuruus määräytyi maksettujen vakuutusmaksujen mukaan. Vakuutusmaksut olisivat määräytyneet tietyn prosentin mukaan tuloista, ja kullekin vakuutetulle olisi perustettu henkilökohtainen tili, jolta eläkkeen pohjaosaa aikanaan maksettaisiin. Maksettava vanhuuseläke olisi toisin sanoen maksusidonnainen. Vakuutusmaksuja olisivat suorittaneet vakuutetut itse ja palkkatyöntekijöiden työnantajat. Lisäksi olisi julkisin varoin maksettu vähävaraisille lisäosaa, mikäli pohjaosaa ei olisi maksujen perusteella kertynyt riittävästi. Vakuutusmaksuista neljännes olisi varattu työkyvyttömyyseläkkeitä varten, sillä työkyvyttömyyseläkkeet eivät olisi pohjautuneet vakuutusmaksuihin, vaan pohjaosuus maksettaisiin rahastosta.<sup>145</sup>

Kivimäen hallitus kaatui lokakuussa 1936, joten vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen käsittelyä jatkettiin Kallion neljännen hallituksen ja maaliskuusta 1937 alkaen Cajanderin hallituksen alla. Syyskuussa 1936 eduskunta asetti uuden valiokunnan, kansanvakuutusvaliokunnan, valmistelemaan asiaa Kivimäen hallituksen esityksen pohjalta. Valiokunnan mietintö valmistui maaliskuussa 1937. Porvarilliset puolueet muotoilivat pitkälti mietinnön sisällön, joten SDP ei saanut järjestelmää muutettua huoltoperiaatteelle perustuvaksi. Valiokunta alensi vakuutusmaksuja, nosti työnantajien osuutta, alensi eläkeikää 67 vuodesta 65 vuoteen ja poisti orvoneläkkeet. Valiokunta esitti myös vähävaraisten lisäeläkkeitä korotettavaksi huoltojärjestelmää käyttäen, sillä eläkkeet olisivat jäämässä vakuutusmaksujen nojalla pieniksi. Huoltoperiaatetta olisikin sovellettu varsin paljon, joten valiokunta ehdotti järjestelmän nimitettäväksi kansanvakuutuksen sijaan kansaneläkejärjestelmäksi, ja hallinnollisesta laitoksesta olisi vastavasti tullut Kansaneläkelaitos Kansanvakuutuslaitoksen sijaan. Suuri valiokunta oli pääosin samaa mieltä mietinnön kanssa.<sup>146</sup>

Mietintöön liitettiin muutamia vastalauseita. Maalaisliitto vaati kuntaryhmien erojen kavennusta ja moitti lisäeläkkeistä tulevan kunnille liian iso kustannus. Puolueohjelman uskollisena maalaisliitosta vaadittiin myös, että virkamieseläkkeet tulisi vähentää

145 KM 1935:11, 5–15; HE 26/1936.

146 Kansanvakuutusvaliokunnan ptk. 1.10.–1.12.1936, 17.2.–18.3.1937. EA; VP 1937 asiakirjat.

Kansanvakuutusvaliokunnan mietintö N:o 1 (1/1937), Suuren valiokunnan mietintö N:o 3 (3/1937).

kansaneläkkeestä tai, vielä mieluummin, koko virkamieseläkelaki tulisi kumota. SDP peräsi yhä huoltoperiaatetta ja ehdotti työkyvyttömyyseläkettä siirrettäväksi sairausvakuutuksen yhteyteen.<sup>147</sup>

### 3.4. Kansaneläkelain rivakka käsittely

Lakiesitys käsiteltiin varsin nopealla aikataululla eduskunnassa. Se tuli ensimmäiseen käsittelyyn kansanvakuutusvaliokunnan mietinnön pohjalta maaliskuun viimeisenä päivänä 1937 ja kolmas käsittely suuren valiokunnan pohjalta oli jo huhtikuun lopussa. Koko käsittelyn ajan maalaisliitossa vallitsi epävarmuus ja epäselvyys siitä, mikä onkaan puolueen kanta – tämä siitakin huolimatta, että maalaisliitto oli ollut mukana valmistelemassa esitystä Kivimäen hallituksessa ja että se oli aktiivisesti ajanut vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta jo 1920-luvulta.

Huhtikuun alussa maalaisliiton eduskuntaryhmässä pahoiteltiin, että ”[r]yhmäkään ei ole vielä ratkaissut periaatteita asiassa, se on huono se.” Osa halusi lakiin parannuksia ja näki että muutoin laki olisi kenties hylättävä. Etenkin kustannukset arveluttivat: ”pelloittaa että jaksetaanko tätä edes kantaa, riittääkö kantokyky”, minkä arveltiin koskettavan erityisesti pienviljelijöitä. Osa peräänkuulutti malttia ja perehtymistä ja jopa asian lykkäämistä syksyyn, mutta eduskunnan puhemiehen<sup>148</sup> kerrottiin kiirehtineen asiaa ja suurelta valiokunnalta tulisi mietintö jo keväällä. Kalle Lohi kertoi maalaisliittolaisten edustajien vastustaneen suurella valiokunnassa kuntakalleusluokitusta maksujen ja lisäeläkkeiden osalta, mutta toivoi kuitenkin, että ryhmä seuraisi valiokunnan mietintöä. Anshelm Alestalo näki tämän olevan suorastaan välttämättömyys: ”Tämä on maalaisliiton suuri periaatekysymys, emme voi mennä tämän kysymyksen takaa pois, tässä on köyhäin ihmisten asia kyseessä. Uskollisuus maalaisliiton menneisyydelle vaatii tämän hyväksymistä.” Ryhmässä huomautettiin myös puolueohjelman velvoittavan asian takana pysymistä. Loppujen lopuksi todettiin, että ”suuri enemmistö” on ”pääasiaan nähden myönteinen” ja että esitystä ei jarrutettaisi, vaan ”vastalauseella kaikin voimin läpi”.<sup>149</sup>

147 Kansanvakuutusvaliokunnan mietintö 1/1937.

148 Vuosina 1936–1945 Väinö Hakkila, SDP.

149 ML eduskuntaryhmän ptk. 1.4.1937. KMA.

Suuren valiokunnan mietintö otettiin täysistunnossa yksityiskohtaiseen käsittelyyn 16. huhtikuuta. Erityisen paljon keskustelua herättivät kuntakalleusluokitukset, joiden mukaan lisäeläke määräytyi. Etenkin maalaisliitossa ne herättivät paljon närää: ne katsottiin epäoikeudenmukaisiksi, eikä perustelua kalliimmista elinkustannuksista hyväksyty etenkään valiokunnan ehdotuksen mukaisesti. Kalliimpien elinkustannusten väitettiin pohjautuvan parempaan elintasoon, hienompiin asuntoihin ja sitä kautta myös korkeampaan vaatimustasoon, mikä SDP:n puolelta ankarasti kiistettiin. Väälätettiinpä maalaisliiton riveistä vanhusten mahdollisuutta muuttaa vanhoilla päivillään edullisemmalle paikkakunnalle. Tätä ei puolueen mukaan kuitenkaan kuulemma tapahtuisi, sillä kuntakalleusluokitus pitäisi huolen siitä, että kalliimmalla paikkakunnalla asuminen olisi houkuttelevampaa ja kaupunkilaisten elintaso pysyisi korkeampana. Samaten herättivät pahennusta kuntakalleusluokitukseen perustuvat tulorajat, joiden mukaan määräytyi oikeus lisäeläkkeeseen.<sup>150</sup>

Kuntakalleusluokitus nähtiin siis eräänlaisena kaupunkien ja kaupunkiasumisen tukena, mikä tuotiin myöhemminkin toistuvasti esille. Kansanedustaja ja entinen sosiaaliministeri Lohi näki asian jopa sosiaalidemokraattien poliittisena vetona: ”Tämä nyt ei minua muuten niin surettaisi, mutta tämä surettaa ennenkaikkea sen takia, että minä olen monta vuotta tämän kysymyksen kanssa työtä tehnyt ja koettanut saada tästä sellaista lakia, että tästä laki saataisiin, mutta näyttää siltä, että ikäänkuin uhmaten suututetaan maaseutulaiset niin, ettei tästä lakia tule.”<sup>151</sup>

Muutama päivä tämän jälkeen maalaisliiton eduskuntaryhmässä keskusteltiin taas siitä, tulisiko laki hyväksyä vai ei – aiempi päätös olla jarruttamatta esitystä oli siis unohdettu. Luultavasti tähän olivat vaikuttamassa juurikin kuntakalleusluokitus ja tulorajat, sillä eduskunta hyväksyi molempien kohdalla suuren valiokunnan mietinnön.<sup>152</sup> Maalaisliitossa mielipiteet olivat esityksen suhteen jakautuneet: osa oli selvästi lakia vastaan ja toivoi sitä hylättäväksi tai lepäämään jätettäväksi, sillä esitys oli liian kallis ja suosi kaupunkilaisia. Toisaalta tunnustettiin, ettei puolue ollut riittävän aktiivisesti ollut ajamassa asiaansa, eikä tässä vaiheessa enää kannattanut lähteä mukaan äänestämään

150 VP 1937 ptk. 16.4.1937, 696–708.

151 VP 1937 ptk. 16.4.1937, 696–708 (lainaus s. 706).

152 VP 1937 ptk. 16.4.1937, 703, 708.

lakia yli vaalien – ”nyt on myöhäistä katua”. Ja nähtiin laissa jotain hyvääkin: Lohen mukaan lain säästöperiaate oli oikea, ”[y]hteiskunta velvoittaa hulttiotakin säästämään”. Suuren valiokunnan mietinnön todettiin myös olevan parempi kuin pelättiin, ja laki tulisi helpottaman ”köyhäin oloja”. Ryhmä oli kuitenkin siksi jakautunut, ettei päätöstä kannasta saatu tehtyä.<sup>153</sup>

Seuraavana päivänä asiasta järjestettiin ryhmässä äänestys: lain hyväksymistä puolsivat 29 edustajaa 14 edustajaa vastaan. Lain kiireellistä hyväksymistä kannattivat 24 edustajaa 18 edustajaa vastaan. Juho Niukkanen painotti, että käsiteltävänä on maalaisliiton peruskysymyksiä ja toivoi, että täysistunnoissa esiinnyttäisiin yhtenäisinä ja mahdollisimman vähän puhuttaisiin vastaan. Tämä lienee ollut piikki erityisesti Heikki Vehkaojalle, joka oli täysistunnossa asettunut puolustamaan huoltoperiaatetta.<sup>154</sup> Vehkaoja oli esittänyt kantansa aiemmin myös ryhmälle, mutta jäänyt mielipiteineen vähemmistöön. Lopulta ryhmä päätti esiintyä julkisesti enemmistön kannan mukaisesti.<sup>155</sup>

Melko yllättävästi sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän pöytäkirjoista ei löydy ainuttakaan merkintää kansaneläkeläkikeskusteluista – asia ei siis selvästikään koskettanut sosiaalidemokraatteja yhtä syvästi kuin maalaisliittolaisia. Ainoa sosiaalidemokraattisen ryhmän oma merkintä asiasta löytyy ryhmän toimintakertomuksesta vuosilta 1936–1938. Sen mukaan toimitetuissa tutkimuksissa oli käynyt selville, etteivät huoltoeläkkeet olleet mahdollisia. Sen vuoksi eduskuntaryhmä päätti kannattaa vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta muutamien muutoksin: vakuutusmaksuja tuli alentaa; eläkeikää tuli samaten alentaa; työnantajien osuutta olisi nostettava, jolloin se olisi yhdenmukainen muiden maiden kanssa, ja lisäksi lisäeläkkeiden määriä toivottiin korotettavaksi. Nämä kaikki tavoitteet täyttyivät. Kansaneläke nimenä herätti epäilyksiä, mutta ei selvästikään ylitsepääsemättömiä.<sup>156</sup>

Täysistunnossa kansaneläkeläkiesitys otettiin melko myönteisesti vastaan. Enimmäkseen kaikissa puolueissa tunnustettiin ainakin vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen periaatteellinen tarve. Sekä sosiaalidemokraatit että maalaisliitto esittivät jo ensim-

153 ML eduskuntaryhmän / eduskuntaryhmän valtuuskunnan ptk. 19.4.1937. KMA.

154 VP 1937 ptk. 16.4.1937, 681–682.

155 ML eduskuntaryhmän ptk. 19.4.1937 (p.o. 20.4.1937). KMA.

156 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1936–1938, 23–24.



mäisten puheenvuorojen aikana kiitoksensa ja arvostelunsa, joista varsinkin epäkohtia tuotiin järjestelmällisesti esille myöhemmissäkin käsittelyissä. Puheenvuoroja käytettiin runsaasti.<sup>157</sup>

Maalaisliitto otti esityksen vastaan kiiteltynä uudistuksena. Puolueen mukaan oli aivan ilmeistä, että laki tulisi toteuttaa, olkoonkin että yksityiskohdista kylläkin tulisi eduskunnassa päästä yhteisymmärrykseen. Kansanvakuutusvaliokunnassa oli edustajien mukaan kuitenkin pyritty kompromissiin, jotta ”tästä kipeästä ja tärkeästä reformista lopultakin tosi saataisiin”<sup>158</sup>.

Puolue suhtautui jyrkän kielteisesti huoltoperiaatteeseen, sillä se olisi ollut liian suuri verotaakan lisäys. Kustannukset olivatkin tyypillisesti maalaisliiton suurimpia huolenaiheita sosiaalivakuutusesityksissä. Maalaisliitosta huomautettiin SDP:lle, että huoltojärjestelmä olisi mahdoton toteuttaa ja eläkkeet jäisivät liian pieniksi. Sosiaalidemokraattien edustajalla syytettiin olevan liian optimistinen tulevaisuudennäkymä. Maalaisliitossa pulavuodet olivat vielä tuoreessa muistissa, ja laki tulisikin sen mukaan laatia ”sellaiseksi, jotta sen toteuttaminen olisi myös taloudellisina pula-aikoina olisi mahdollisuuksien rajoissa”<sup>159</sup>. Aivan yksimielisiä ei puolueessa kylläkään oltu, sillä maalaisliiton keskuudesta löytyi myös huoltoperiaatteen kannattajia.

Vakuutuksen ulottuvuutta koko kansaan pidettiin maalaisliitossa perusteltuna, sillä Suomessa iso osa köyhälistöstä oli maalaisväestöä, eikä siten ollut useiden maiden tapaan tarkoituksenmukaista rajata suojelua vain teollisuustyöväestöön. Lisäksi nähtiin, että yksittäisen kansalaisen on vaikea ennustaa, minkälaisessa asemassa tulisi olemaan vanhana, joten senkin vuoksi kansanvakuutus oli perusteltua. Tähän yhtyivät myös sosiaalidemokraatit.

Maalaisliitto moitti kuntien taakkaa liian raskaaksi, sillä etenkin maalaiskunnat olivat köyhiä. SDP:n sosiaaliministeri Jaakko Keto kuitenkin huomautti, että köyhimpien maalaiskuntien osuus tulisi olemaan jopa kaksi kolmannesta pienempi kuin asutuskes-

---

157 VP 1937 ptk. 31.3., 16.4., 24.4., 27.–28.4.1937, 486–504, 669–712, 900–948, 1017–1031.

Täysistuntojen keskustelujen kokonaislähteenä, ellei toisin mainita.

158 VP 1937 ptk. 31.3.1937, 500, ed. K. Lohi (ML).

159 VP 1937 ptk. 31.3.1937, 502, ed. T. Ikonen (ML).

kusten ja kaupunkien. Lisäksi asutuskeskuksissa asuvien täytyisi korkeampien palkkojensa ja tulojensa vuoksi maksaa korkeampia vakuutusmaksuja, mikä kerryttäisi heidän eläketiliään ja otettaisiin huomioon arvioitaessa oikeutta lisäeläkkeeseen. Kaupunkiväestöön verrattuna suurempi osa maalaisväestöstä saisi siis lisäeläkettä, mikä merkitsi, että maalaiskunnat osallistuisivat suhteessa kaupunkeja vähemmän kansaneläkejärjestelmän rahoitukseen.<sup>160</sup>

Kokoomuksen ehdotusta alentaa työnantajien maksuosuutta kannatettiin maalaisliitossa lämpimästi, sillä se helpottaisi pienviljelijöiden taakkaa. Sen sijaan virkamiesten eläkelakiin puolueessa suhtauduttiin nyrpeästi. Vuoden 1932 puolueohjelmansa mukaisesti maalaisliittolaiset olisivat halunneet myös virkamiesten eläkelain kumottavaksi, mutta tätä ei kannatettu muissa puolueissa muun muassa siitä syystä, että virkamiesten eläke nähtiin palkkaetuna ja etteivät virkamiehet tulisi olemaan oikeutettuja lisäeläkkeeseen.

Sosiaalidemokraatit pysyivät mietinnön vastalauseessa ilmaisemallaan kannalla. He puolustivat vanhuusvakuutuksen toteuttamista huoltojärjestelmänä ja työkyvyttömyyden siirtämistä sairausvakuutuksen yhteyteen. He pitivät vakuutus-, huolto- ja säästöperiaatteen yhdistämistä monimutkaisena. Puolue oli kuitenkin alistunut hyväksymään sen, että asia oli jo pitkälti käsitelty ja eduskunnan enemmistö oli lain kannalla, eikä koko järjestelmän muuttamiseen siten ollut enää mahdollisuutta. Sosiaalidemokraatit siis asettuivat kannattamaan hallituksen ja valiokunnan esittämää järjestelmää, ”sillä ei ole tietoa siitä, että saisimme oman ehdotuksemme toteutetuksi, vaikka se onkin parempi”<sup>161</sup>. He yrittivät silti vielä puolustella huoltojärjestelmää muistuttamalla, että kieltolain kaatamista oli perusteltu sosiaalipoliittisilla syillä: alkoholista saatavilla tuloilla rahoitettaisiin vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta. Maalaisliitosta huomautettiin kuitenkin, että jo valiokunnassa oli muistutettu myös muita varoja tarvittavan järjestelmän rahoitukseen, joten huoltoperiaate olisi joka tapauksessa liian kallis.

Sosiaalidemokraatit arvostelivat eläkkeiden pienuutta ja esittivät korotusta lisäeläkkeisiin etenkin kaupungeissa. Puolueessa perusteltiin korotusta sillä, että harva työlläinen pystyy maksamaan eläkemaksuja niin kauan, että täysi eläke olisi ehtinyt kertyä eläke-

160 VP 1937 ptk. 24.4.1937, 903–904, sosiaaliministeri J. Keto (SDP).

161 VP 1937 ptk. 31.3.1937, 488, ed. E. Huttunen (SDP).

ikään mennessä, vaan he joutuisivat turvautumaan köyhäinavustukseen. Sosiaalidemokraatit heittivätkin piikin maalaisliitolle siitä, että maalaisliittolaiset vaativat eläkemäärien alentamista niin matalaksi, että olisi pakko turvautua köyhäinapuun. Sosiaalidemokraatit syyttivät maalaisliittoa siitä, että se halusi saada laista valtiolle ja kunnille tulonlähteen, jolla vähävaraiset rahoittaisivat etukäteen vanhana tarvitsemansa kunnallisen köyhäinavun, eikä maalaisliittolaisilla siis ollut aikomusta vapauttaa köyhiä köyhäinavusta. Maalaisliitosta vastattiin vakuutuksen vaativan paljon valtion ja kuntienkin varoja. Lisäksi vakuutuksen ajatuksena oli nimenomaan pahan päivän varalta varautuminen, joten tokihan vakuutuksessa pakotettiin jokainen säästämään vanhuuden varalle.

SDP kiitteli valiokunnan ratkaisua alentaa vakuutusmaksuja, jos kohta epäillen, oliko sekään riittävästi. Myös eläkeiän laskeminen sai kiitosta, vaikka työkyvyttömyys edelleen olikin huomioon otettava seikka. Tämän asian osalta sosiaalidemokraateissa tunnustettiin, että työkyvyttömyys vanhuuseläkkeen yhteydessä helpotti tilannetta.

Sosiaalidemokraateille kipein kohta oli siis järjestelmän rakenne, sillä puolue oli vakaasti huoltoperiaatteen kannalla. Myös eläkkeiden pienuudet ja eläkemaksujen suuruudet olivat toistuvasti esillä. Maalaisliitossa ylivoimaisesti suurimmat vastalauseet kohdistuivat kuntakalleusluokitukseen ja sen perusteella määrättäviin tulorajoihin ja lisäeläkkeiden suuruuteen. Asia koettiin jopa siksi tärkeäksi, että osa maalaisliittolaisista olisi halunnut hylätä lain kokonaan.

Vaikka maalaisliiton riveistä kuuluikin ankarinta arvostelua, enemmistö puolueesta kannatti lakia. Heikki Niemelän mukaan kansaneläkejärjestelmää pidettiin niin merkityksellisenä, ettei puolue halunnut antaa siitä sosiaalidemokraateille vaalivalttia.<sup>162</sup> Samanhenkisiä aatoksia lienee ollut myös SDP:ssä: jo ensimmäisessä käsittelyssä oli ilmaistu SDP:n aikomus, ettei ”tämä kauan kaivattu sosiaalinen uudistus jäisi ainakaan meidän tähtemme edelleen vain unelmaksi”.<sup>163</sup> Vaikka SDP ja maalaisliitto olivat vastakkain kansaneläkeasiassa ja vielä pahemmin viljatullikysymyksessä, ei kumpikaan halunnut vaarantaa hallitusyhteistyötä, semminkään kun lain toteuttamisesta oli sovittu jo hallitusneuvotteluissa.<sup>164</sup>

162 Niemelä 1994, 64.

163 VP 1937 ptk. 31.3.1937, 489, ed. E. Huttunen (SDP).

164 Soikkanen 1986, 20; Niemelä 1994, 64.

### 3.5. Kansaneläkelaki toteutuu

Kansaneläkelaki hyväksyttiin eduskunnassa 27.4.1937 äänin 169–19.<sup>165</sup> Kansaneläkelaitoksen hallintoa koskevan pykälän vuoksi lain kuitenkin katsottiin vaativan perustuslain säätämisyjärjestystä, mikä tarkoitti, että kuudesosa edustajista olisi voinut äänestää lain lepäämään yli vaalien. Lain kiireelliseksi julistamista varten kuitenkin löytyi tarvittava 5/6 määräänemmistö, jolloin istuvan eduskunnan päätöksellä laki olisi hyväksytty heti. Eräät maalaisliittolaiset olivat kuitenkin eduskuntakäsittelyn aikana ehdottaneet joitakin käsiteltävänä olevia lakiehdotuksia jätettäväksi lepäämään vaalien yli, mutta ehdotus hylättiin 28.4.1937 äänin 154–30.<sup>166</sup> Presidentti vahvisti kansaneläkelain 31.5.1937 ja laki astui voimaan 1.1.1939.

Heikki Niemelän kuvauksen mukaan kaikki puolueet suhtautuivat periaatteessa vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutukseen myönteisesti, mutta puolueet ryhmittivät rintamiin säästö- ja huoltoperiaatteiden taakse. Täysistunnoissa maalaisliitto puolestaan intoutui vastustamaan esitystä ankarasti muun muassa kuntien kalleusluokitusten vuoksi ja siksi, että pienviljelijät joutuivat työnantajina ja työntekijöinä maksamaan koko vakuutusmaksun.<sup>167</sup> Olli Kankaan esityksen mukaan taas sosiaalidemokraatit olisivat saattaneet lain ratkaisevassa äänestyksessä olla halukkaita estämään lain läpimenon, sillä puolue oli vaatinut voimakkaasti huoltoperiaatetta hallituksen esityksen rahoittavan vakuutusjärjestelmän sijaan. Lopulta sosiaalidemokraatit päätyivät kuitenkin kannattamaan esitystä.<sup>168</sup>

Rintamajako ei kuitenkaan ollut aivan yksiselitteinen. Maalaisliitto oli loppumetreille saakka jakautunut siinä, tulisiko sen ylipäättään kannattaa esitystä. Lisäksi ryhmä ei ollut täysin yhtenäinen edes järjestämisen kannalta, sillä puolueesta löytyi myös huoltoperiaatteen kannattajia. Kansaneläkelain läpimenon osalta maalaisliitto toisin sanoen oli epävarma ja sitä kautta myös ratkaiseva tekijä, eivät niinkään sosiaalidemokraatit.

Kansaneläkelaki toteutui pitkälti hallituksen esityksen mukaisena. Etuudet koostuivat vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden pohjaosista sekä niiden lisäeläkkeistä. Vanhuus-

165 VP 1937 ptk. 27.4.1937, 946–947.

166 VP 1937 ptk. 28.4.1937, 1030–1031.

167 Niemelä 1994, 62–63.

168 Kangas 2006b, 256.

eläkkeen pohjaosa pohjautui vakuutussäästöperiaatteelle ja oli siten maksusidonnainen, työkyvyttömyyseläkkeet ja lisäeläkkeet maksettaisiin vähävaraisille huoltojärjestelmällä. Laissa pysyttiin siis hallituksen esittämässä rahastointi- ja jakojärjestelmässä.<sup>169</sup>

Elinkeinorakenteen vuoksi Suomessa, samoin kuin muissa Pohjoismaissa, poikettiin muiden eurooppalaisten maiden linjasta vakuuttaa vain määrätyt kansanosat, kuten vähävaraiset tai toisen palveluksessa olevat, ja vakuutus toteutettiin kansanvakuutuksena. Kansanvakuutukselle epätyypillisesti järjestelmän rahoittamiseen osallistuivat myös työnantajat. Puhdas kansanvakuutus ei kansaneläkejärjestelmä kuitenkaan ollut, sillä sen ulkopuolelle jäivät 55 vuotta täyttäneet, mikä jätti vakuuttamattomaksi noin 250 000 henkeä. Ratkaisu oli kokonaisuudessaan hyvin moderni ja periaatteessa nykyisten taloustieteilijöiden näkökulmasta ihanteellinen. Järjestelmä kuitenkin kohtasi tulevaisuudessa yllättäviä vaikeuksia, joihin lakia säätämässä olevat eivät osanneet varautua.<sup>170</sup>

---

169 Niemelä 1994, 69–72; Kangas 2006b, 256.

170 Sama.

## 4. Sairausvakuutusyritykset 1950-luvulla

### 4.1. Sosiaalivakuutuskomitean vuoden 1949 mietintö

Kansaneläkejärjestelmä oli sotien aikana joutunut ankaran arvostelun kohteeksi, minkä lisäksi myös muuta sosiaalista lainsäädäntöä pidettiin tärkeänä kehittää. Sotien jälkeen lokakuussa 1945 J. K. Paasikiven laajapohjainen kolmas hallitus (1945–1946) asetti Niilo Mannion johdolla sosiaalivakuutuskomitean, jonka tuli selvittää, miten sosiaalivakuutusta (pitäen sisällään sairaus-, työttömyys-, työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutuksen) voitaisiin kehittää mahdollisimman yhdenmukaisesti taloudellisesti toimivaksi.<sup>171</sup>

Vuonna 1947 valmistuneessa periaatemietinnössään komitea piti sairausvakuutuksen toteuttamista tärkeimpänä, ja pakollisen palkansaajien sairausvakuutuksen toteuttamista suositeltiin viipymättä erityisesti sairaanhoidollista puolta painottaen. Kansaneläkejärjestelmän ongelmat, eli ennen muuta rahastointi ja inflaatio, tiedostettiin, mutta tarkkaa suunnitelmaa komitea ei esittänyt. Vakuutuksen rakenne riippuisi ratkaisevasti siihen käytetyistä varoista, joten komitea ei pitänyt tarkoituksenmukaisena alkaa laatia yksityiskohtaista esitystä ennen kuin hallituksen kanta on tiedossa. Alustavasti komitea kuitenkin suositteli vakuutusta säilytettäväksi yleisenä kansanvakuutuksena.<sup>172</sup>

Istuva Mauno Pekkalan hallitus (1946–1948) ei ottanut mietintöön kantaa, joten komitea jatkoi työtään. Se laati vuonna 1949 osamietinnön sairausvakuutuksesta, ja vuosien 1948–1954 aikana valmistui ehdotus kansaneläkejärjestelmän uudistamiseksi.

Vuoden 1949 osamietinnössä komitean päälinjat olivat edelleen samat: pakollinen sairausvakuutus, jonka piiriin kuuluisi osa työväestöstä ja joka toteutettaisiin työpaikkakassoilla, sairaalahoitovakuutus sekä äitiysvakuutus. Myös suurin ongelmakohta oli sama: sairaanhoitomahdollisuuksien puute ja kireä taloudellinen tilanne johti siihen, että vain suppea vakuutus nähtiin mahdollisena. Komitealla ei siis ollut periaatteellista vastustusta yleistä sairausvakuutusta kohtaan, vaan ratkaisu oli pragmaattinen. Komitea

171 Komiteanmietintö 1947:1 (B-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 1 [sosiaalivakuutuksen kehittämisestä ja laajentamisesta]*, esipuhe.

172 KM 1947:1, 1–17.

tosin toteaa myöhemmin myös, että nimenomaan palkkatyöntekijöiden, joiden ”toimeentulo on riippuvainen heidän työansioistaan”, sairausvakuutuksen tarpeesta ”oltaneen kaikissa piireissä Suomessa yksimielisiä”, ja kysymys oli lähinnä siitä, toteutetaanko sairausvakuutus pakollisena vai vapaaehtoisena.<sup>173</sup>

Periaatemietintöön verrattuna komitea painotti vuoden 1949 mietinnössään aiempaa enemmän vapaaehtoisen vakuutuksen merkitystä. Nähtiin ensisijaisen tärkeänä, että pakollisen, suppean sairausvakuutuksen rinnalla kehitettäisiin vapaaehtoista sairausvakuutusta, joka olisi paitsi mahdollinen toteuttaa, myös kansalaisille taloudellisesti mahdollinen ottaa. Siksi komitea näki ensiarvoisen tärkeänä kehittää mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti sairaanhoitomahdollisuuksia sekä järjestää vapaaehtoisen vakuutuksen hallinnollista pohjaa. Komitea ehdotti perustettavaksi työpaikkakassojen rinnalle samanaikaisesti piirisairauskassoja, joiden kautta vapaaehtoinen vakuutus järjestettäisiin. Valtion tulisi tukea aluekassoja, jotta vakuutus pysyisi vakuutetuille edullisena. Pakollisen sairausvakuutuksen piiriin olisi komitean ehdotuksen mukaan kuulunut noin 200 000 henkilöä, pääsääntöisesti teollisuustyöväestöä. Sairausvakuutuksen ulkopuolelle jääville oli komitean mukaan taattava lailla oikeus sairausajan palkkaan, jolloin kyseinen kohta olisi poistettu työsopimuslaista ja siitä olisi laadittu oma lakinsa.<sup>174</sup>

#### 4.2. Hallituksen esitys antaa yhä odottaa itseään

Vaikka sosiaalivakuutuskomitea jätti kaksikin mietintöä vuoteen 1949 mennessä, eivät hallitukset reagoineet sairausvakuutusksymykseen: aloitetta odotettiin turhaan niin K. A. Fagerholmin sosiaalidemokraattiselta vähemmistöhallitukselta (1948–1950) kuin Urho Kekkosen hallituksiltakin (1950–1953). Sen paremmin sosiaalidemokraatit kuin maalaisliittokaan ei siis ollut innokas edistämään asiaa. Vasta marraskuussa 1953 asetettu Sakari Tuomiojan virkamieshallitus (1953–1954) tarttui toimeen.

Siihen mennessä asiasta oli jo ehditty jättää kaksi toivomusaloitetta ja kyselyä hallitukselle. Asialla olivat vasemmistopuolueet, jotka olivat jo 1940-luvun lopussa aktivoitu-

173 Komiteanmietintö 1949:23 (B-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 3*, esipuhe, 1–7 (lainaus s. 5).

174 KM 1949:23, 7–11.

neet lakialoitteiden jättämisessä. Toisen maailmansodan jälkeen perustettu vasemmistopuolue Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (SKDL)<sup>175</sup> moitti toivomusaloitteessaan vuonna 1951 silloista sosiaaliturvajärjestelmää hajanaiseksi ja säännöksiltään ristiriitaiseksi, ja sitä ettei se tarjonnut kansalaisilleen riittävää turvaa. Aloitteessa ehdotettiin, että valtion sosiaaliset menot, Kelan tulot, vapaiden sosiaalialan järjestöjen tulot sekä erityisesti työnantajien osuudet, joita vaadittiin korotettavaksi, kohdennettaisiin rahan-  
toon, jolla järjestettäisiin yhtenäinen sosiaalivakuutus.<sup>176</sup> Puolue toisti toiveensa vuosien 1952 ja 1953 valtiopäivillä jätettäessä hallitukselle kyselyn aiheesta.<sup>177</sup>

Myös SDP kannatti vuonna 1952 jättämässään toivomusaloitteessaan varojen käytön järjestämistä tarkoituksenmukaisemmaksi sairausvakuutuksen avulla. Puolueen kansanedustajat esittivät, että Tannerin vuoden 1927 hallituksen esityksen perustelut taloudellisesta tuesta ja työkyvyn palauttamisesta pätevät edelleen, ja näkivät sairausvakuutuksen järjestämisen kansantaloudellisesti järkevänä. Aloitteessa moitittiin sitä, että sairausvakuutusta oli suunniteltu jo yli puoli vuosisataa ja että siitä oli parhaillaankin olemassa komiteanmietintö. Sosiaalidemokraatit ehdottivat lopuksi, että hallitus valmistelisi esityksen yleiseksi ja pakolliseksi sairausvakuutukseksi.<sup>178</sup> He siis samanaikaisesti vetosivat komiteanmietintöön että ehdottivat siitä poikkeavaa ratkaisua.

Sosiaalidemokraatit sisällyttivät vuoden 1953 sosiaalipoliittiseen ohjelmaansa sairausvakuutuksen ja sosiaalisen asuntotuotannon. Kun sotakorvaukset oli edellisenä vuonna saatu suoritettua loppuun, tuli puolueen mukaan varat siirtää eri keinoin sosiaalisen turvallisuuden luomiseen. Tässä tärkeimmät päämäärät olivat sosiaalinen asunto-  
toiminta asuntovajauksen poistamiseksi sekä sosiaalisen terveydenhuollon asteittainen toteuttaminen. Terveydenhuollon toteutuksen puolue näki olevan mahdollista toteuttaa kolmessa osassa, mahdollisesti yksi kerrallaan: sairausvakuutus, maksuton sairaala- ja  
laitoshoito sekä osittain maksuttomat lääkeaineet. Taloudellisesti vähiten rasittava

---

175 Neuvostoliitto asetti rauhanehdoksi, että kommunisteille palautetaan lailliset toimintaoikeudet. SKDL perustettiin lokakuussa 1944 vasemmistolaiseksi yhteistyöryhmittymä, ja SKP:lla oli siinä johtava asema. SKDL sai heti vuoden 1945 eduskuntavaaleissa 49 edustajaa ja se pysyi 1970-luvulle saakka yhtenä ”kolmesta suuresta puolueesta” (kaksi muuta olivat SDP ja ML).

176 VP 1951 liitteet. Toivomusaloite N:o 140, 977.

177 VP 1952 ptk. 9.9.1952, 1118–1119, ed. M. Ryömä ym. (SKDL); VP 1953 ptk. 8.5.1953, 728–730, ed. M. Ryömä ym. (SKDL).

178 VP 1952 liitteet. Toivomusaloite N:o 169, 447.



järjestys olisi ollut päinvastainen, mutta SDP:n mielestä mainittu järjestys kuitenkin tulisi olla tärkeysjärjestyksenä.<sup>179</sup>

Sairausvakuutuksen puolue näkiärkevimmäksi toteuttaa kolmikannan pohjalta, eli järjestelmään osallistuisivat työntekijä, valtio ja työnantajat. Sairausvakuutus olisi toisin sanoen ollut työväenvakuutus. Muiden kansalaisten osalta puolue tyytyi toteamaan: ”Itsenäisten elinkeinoharjoittajien saattaminen sairausvakuutuslain piiriin ja heidän sairausvakuutusmaksujärjestelmänsä on järjestettävä niiden periaatteiden mukaan, kuin nykyinen kansaneläkejärjestelmä edellyttää.”<sup>180</sup>

#### 4.3. Viimeinkin aloitteellinen hallitus

Sakari Tuomiojan hallitus esitteli tammikuussa 1953 eduskunnalle esityksensä sairausvakuutuslaiksi. Se oli sisällöltään pitkälti sosiaalivakuutuskomitean vuoden 1949 mietinnön mukainen, muutamia poikkeamia, lähinnä etuuksien parannuksina.<sup>181</sup>

Vakuutus olisi kattanut 200 000–250 000 henkilöä, eli vajaan viidenneksen työntekijöistä. Kansainvälisesti vertaillen Olli Kangas pitää kattavuutta kohtuullisena, sillä ensimmäisten sairausvakuutuslakien kattavuudet olivat vaihdelleet Ranskan yhdestä prosentista Englannin 64 prosenttiin.<sup>182</sup> Sairausvakuutuslait eivät kuitenkaan ole aivan vertailukelpoisia, sillä ne olivat vuosilta 1891 ja 1911<sup>183</sup>, eli vähintään neljä vuosikymmentä aiemmin, jolloin yhteiskunnalliset tilanteet ja asenteet ovat olleet varsin erilaisia, puhumattakaan maiden elinkeinorakenteiden eroista. Aikalais- ja pohjoismaisessa vertailussa hallituksen esitys olisikin ollut varsin suppea: Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa yleinen, pakollinen sairausvakuutus tuli voimaan vuosina 1955, 1956 ja 1960<sup>184</sup>.

Hallituksen esitys ei miellyttänyt sosiaalidemokraatteja, vaan he laativat oman laki-aloitteensa, jonka he jättivät helmikuussa 1954. Heidän mukaansa hallituksen esityksen mukainen sairausvakuutus kattaisi lähinnä työntekijät, jotka jo valmiiksi olivat hyvä-

179 SDP, sosiaalipoliittinen ohjelma (1953), *Sos.-dem. Puolueen Sosiaalipoliittinen ohjelma. Sosialidemokratian ohjelmakysymyksiä*. Oy Kirjapaino Ab, Vaasa 1953, 3–6. SDP ohjelmat 1941–65. TA.

180 Sama, 7–8.

181 VP 1953 asiakirjat. Hallituksen esitys N:o 161.

182 Kangas 2006b, 319.

183 Sama.

184 Mattila, 82.

osaisia. He näkivätkin kansanvakuutuksen oikeudenmukaisempana ja kansantaloudellisesti järkevämpänä, minkä lisäksi heidän ehdotustaan tuki Ruotsin esimerkki. Ruotsissa oli huomattu, että vapaaehtoinen sairausvakuutus ei houkutellut tarpeeksi, vaan valmis-teilla oli laki yleisestä pakollisesta sairausvakuutuksesta, jonka arveltiin astuvan voimaan 1.1.1955. Aloitteen perustelujen mukaan Pohjoismaissa oli pyritty yhdenmukaisuuteen sosiaalisessa lainsäädännössä, jotta työvoiman liikkuvuus olisi helppoa, eikä yksittäisen Pohjoismaan sosiaaliturva nousisi houkutukseksi yli muiden. Siksi sosiaalidemokraattien mukaan myös Suomen sairausvakuutusta olisi kehitettävä edelleen pohjoismaisen mallin mukaiseksi. Lisäksi lakialoite poikkesi hallituksen esityksestä siinä, että työntekijöiden osuus kuluista mitoitettiin pienemmäksi kuin työnantajien, ja äitiysvakuutuksesta olisi säädetty oma lakinsa.<sup>185</sup>

Presidentti Paasikivi oli poliittisen epävakauden vuoksi määrännyt vuoden 1953 lopulla eduskunnan hajotettavaksi ja uudet vaalit pidettäväksi keväällä 1954. Hallituksen esitystä sairausvakuutuslaiksi sen paremmin kuin sosiaalidemokraattien lakialoitevastinetta ei siis ehditty käsitellä vuoden 1953 valtiopäivillä.

#### 4.4. Uusi yritys uudella eduskunnalla

Vaalien jälkeen Tuomiojan hallitus antoi eduskunnalle uudestaan esityksen sairausvakuutuslaiksi huhtikuussa 1954. Aloite oli samansisältöinen kuin edellisillä valtiopäivilläkin<sup>186</sup>, joten hallitus ei ollut ottanut huomioon sosiaalidemokraattien kritiikkiä. Sosiaalidemokraatit reagoivat tähän jättämällä uuden lakialoitteen, joka sekin oli samansisältöinen kuin edellinen lakialoite.<sup>187</sup> Sosiaalidemokraatit siis pysyivät kansanvakuutuksen kannalla. Tähän oli osaltaan vaikuttamassa Ruotsin esimerkki, sillä Ruotsin valtiopäivät odotusten mukaisesti hyväksyivät vuonna 1953 aloitteen yleisestä pakollisesta sairausvakuutuksesta. Lisäksi kannanmuutokseen vaikutti sosiaalidemokraattien ja kansandemokraattien välinen kilpailu työväestön äänistä.<sup>188</sup>

---

185 VP 1953 liitteet. Lakialoite N:o 143, 1758–1765.

186 VP 1954 asiakirjat. Hallituksen esitys N:o 15.

187 VP 1954 liitteet. Lakialoite N:o 3, 909–916.

188 Niemelä 2004, 103.

Kilpailutilanteeseen sopivasti kansandemokraatit jättivät oman lakialoitteensa sairausvakuutuslaiksi. He totesivat aloitteessaan sairausvakuutuksen toteuttamisen olevan ensisijaisen tärkeää vedoten sosiaalivakuutuskomitean lausuntoihin sekä ILO:n suositukseen. SKDL pysyi edelleen linjassa aiempien vaateidensa kanssa vakuutuksen kattavuudesta sekä rahoituksesta. Heidän nähdäkseen vapaaehtoinen vakuutus ei ollut saavuttanut suosiota, sillä heikommassa asemassa olevilla ei ollut siihen varaa. Ratkaisuna nähtiin yleinen ja pakollinen sairausvakuutus, joka aloitteen mukaan oli toiminut hyvin esimerkiksi Neuvostoliitossa ja Euroopan kansandemokraattisissa maissa. Varat vakuutusta varten otettaisiin aloitteen ehdotuksen mukaan pääasiassa työnantajilta, joiden tuotanto- tai liiketoiminta ei olisi siitä kärsinyt, ja loput olisi kattanut valtio. Täysin kattava vakuutus ei olisi ollut, sillä vaikka sen piiriin olisivat kuuluneet palkkatyöläisten lisäksi myös kotiaidit ja maatalousväestö, varakkaat ja suurituloiset olisivat jääneet sen ulkopuolelle. Hallinnon kansandemokraatit ehdottivat järjestettäväksi kunnallisilla sairauskassoilla, joiden ylin elin olisi sosiaaliministeriön yhteyteen perustettava sairauskassojen keskuskassa.<sup>189</sup>

Maalaisliitto oli asiassa huomattavasti passiivisempi – oikeastaan täydellisen passiivinen. Se ei jättänyt ainuttakaan laki- tai toivomusaloitetta tai kyselyä. Vuoden 1950 puolueohjelmassa on kohta ”Kansanterveyden kohottaminen”, mutta siinäkin puolue tyytyy vain toteamaan, että ”[k]ansanterveyden kohottaminen riippuu suureksi osaksi ravitsemustilasta ja asunto-oloista, joita on varsinkin vähävaraisten kansankerrosten kohdalla parannettava”, minkä lisäksi sairaalaoloja tulisi keskussairaalas suunnitelman avulla kehittää. Varsinaista sairausvakuutusta ei mainita lainkaan.<sup>190</sup>

Maalaisliiton eduskuntaryhmäkään ei keskustellut sairausvakuutuksesta lainkaan edes hallituksen esitysten aikoihin. Vuosina 1953–1954 ryhmässä puhuttivat huomattavasti enemmän lukuisat hallitusneuvottelut, sillä hallitukset kaatuivat 1950-luvun alussa tiuhaan, ja maalaisliitto sekä oli hallituspuolueena ja Urho Kekkonen usein pääministerinäkin. Lisäksi ryhmässä herättivät paljon keskustelua tuttuun tapaan virkamiesten ja kansanedustajien palkkojen korotus ja virkamiesten eläkekaton poistaminen. Näiden

189 VP 1954 liitteet. Lakialoite N:o 151, 996–1000.

190 ML, yleisohjelma (1950). *Maalaisliiton puolueohjelma*.

<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1950>> (19.10.2012).

lisäksi muun muassa metsätyöpalkat, tullilaki sekä maankäyttö- tai lisämaalaki olivat suuremman mielenkiinnon kohteena kuin sairausvakuutus.

#### 4.5. Kansaneläke kiilaa jälleen ohi sairausvakuutuksesta

Hallituksen esitys ei siis saanut puolelleen vasemmistosta sen paremmin sosiaalidemokraatteja kuin kansandemokraattejakaan. Turun Päivälehdessä 10.2.1954 maalaisliitto vastusti esitystä, koska se viljelijäväestö olisi jäänyt sen ulkopuolelle.<sup>191</sup> Kannanotto ei ollut yllättävä sitä taustaa vasten, että puolue oli tunnetusti jo 1920-luvulta ajanut ennemmin vanhuusturvaa kuin sairausvakuutusta ja kannatti järkähtämättömästi kansanvakuutusta työväenvakuutuksen sijaan. Maalaisliitto sai tukea kannalleen SKDL:ltä, jonka kannattajakuntaan kuului huomattava määrä pienviljelijöitä ja maataloustyöläisiä. Myöskään RKP ei viehättynyt hallituksen esityksen suppeudesta, vaan asettui sekin vastustamaan sitä.<sup>192</sup> Eduskunnan täysistunnoissa keskustelua ei syntynyt lainkaan, joten kaiken kaikkiaan mikään puolue ei suhtautunut asiaan sillä hetkellä järin intohimoisesti.

Työne Leivo-Larsson, jonka nimissä sosiaalidemokraattien vuoden 1954 lakialoite jätettiin, astui sosiaaliministerinä seuraavaan hallitukseen, jota johti Ralf Törngren. Leivo-Larsson järjesti vuonna 1954 neuvottelutilaisuuden, johon osallistuivat työmarkkinajärjestöjen ja kunnallisalan edustajat ja sosiaalialan asiantuntijat. Hallituksen esitystä pidettiin liian kapea-alaisena, ja hallitus tulikin siihen tulokseen, ettei kassajärjestelmään perustuvalla esityksellä ole läpimenomahdollisuuksia. Sairausvakuutuksen hännillä kirinyt kansaneläkejärjestelmän uudistaminen veti siinä tilanteessa pidemmän korren: päädyttiin yksimielisesti kansaneläkejärjestelmän uudistamiseen, ja sairausvakuutus sai jälleen kerran odottaa vuoroaan.<sup>193</sup>

#### 4.6. Jylhän komitea ehdottaa yleistä sairausvakuutusta

Täysin unohdetuksi ei sairausvakuutus sentään jäänyt, vaikka kansaneläkeuudistus sen yli kävelikin: samalla kun uudistuksesta tehtiin päätös, päätettiin asettaa uusi sairaus-

---

191 Niemelä 1994, 102.

192 Niemelä 2004, 102; Kangas 2006b, 319.

193 Niemelä 2004, 102; Mansner, 416.

vakuutuskomitea, minkä hallitus tekikin huhtikuussa 1955. Komitean tehtäväksi annettiin laatia ehdotus yleisestä sairausvakuutuksesta ja sen puheenjohtajaksi tuli Kansaneläkelaitoksen osastopäällikkö Tauno Jylhä. Komitean muut jäsenet koostuivat sosiaali- ja valtiovarainministeriöiden sekä lääkintöhallituksen edustajista sekä työmarkkinajärjestöjen, kuntien keskusjärjestöjen ja Lääkäriliiton edustajista.<sup>194</sup>

Komitean työskentelyn aikana Suomen kansainvälinen asema ja taloudellinen tilanne muuttuivat suuresti. Säännöstely loppui vuonna 1956, vuoden 1957 devalvaation jälkeen länsituonti vapautui, ja talouspolitiikassa alettiin korostaa taloudellisen kasvun merkitystä. Sen edellytyksenä nähtiin voimakas teollistuminen sekä Pekka Kuusen näkemysten mukaisesti myös sosiaaliturvan laajentaminen.<sup>195</sup> Toisaalta Suomea ravisteli vuonna 1956 yleislakko sekä vuosina 1957–1958 talouskriisi, mikä lienee vaikuttanut komitean aikataulujen venymiseen. Alun perin komitealle annettiin aikaa työhönsä vuosi, mutta vuonna 1956 sille myönnettiin lisääaikaa. Säännöstelytalouden ja vakauttamispolitiikan purkautumisen aikoihin vuoden 1956 alussa mikään esitys tuskin olisi mennyt läpi, sillä kaikki osapuolet arvioivat omien neuvotteluasemiensa olevan niin vahvat, että vastaan tuleminen olisi ollut varsin epätodennäköistä.<sup>196</sup> Lienee sanomatakin selvää, että taloudellinen kriisikään ei ole otollisinta aikaa reformiehdotusten läpimenon kannalta, ja luonnollisesti kriisin aikana myös perusteet komitean laskelmille elivät. Komitea jättikin mietintönsä selvästi myöhemmin kuin oli alun perin suunniteltu, toukokuussa 1959.<sup>197</sup>

Komitea totesi nykytilanteessa olevan huomattavasti puutteita: vaikka valtio ja kunnat huolehtivatkin sairaalahoidosta ja järjestivät huoltoapua, niistä pääsivät osallisiksi vain sairaalahoidossa olevat ja huoltoapuun oikeutetut. Muissa sairaustapauksissa kaikki jäivät sairaan itsensä kustannettavaksi, minkä lisäksi sairaalahoidon tapauksessa saattoivat vielä sairaalan päivämaksutkin langeta maksettavaksi. Taloudellisen ahdingon riski sairauden sattuessa nähtiin siis suurena – sairausajan palkat sen paremmin kuin sairausavustuskassat eivät tarjonneet riittävää taloudellista turvaa pitkäaikaisen sairauden kohdalla. Kuntien huoltoapu puolestaan perustui harkintaan ja huollon tarpee-

194 SDP eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 14.4.1955. TA; Niemelä 2004, 102–103; Mansner, 416.

195 Niemelä 1993, 92–93.

196 Julkunen & Vauhkonen, 315.

197 Komiteanmietintö 1959:6 (A-sarja). *Sairausvakuutuskomitean mietintö*, 4.

seen, joten se ei kattanut kaikkia, ja oli lisäksi perittävässä takaisin. Lisäksi kuntien välillä oli huomattavia epätasaisuuksia: sairaalat ja lääkärit olivat keskittyneet asutuskeskuksiin, ja koska kuntien tuki oli vapaaehtoista eikä lakiin perustuvaa, vaihtelivat avunsaantimahdollisuudet kunnittain.<sup>198</sup>

Ongelmiin esitettiin kolme ratkaisumallia: valtion ja kuntien osuuksien lisääminen, työnantajien osuuden lisääminen sekä sairausvakuutus. Valtion ja kuntien tai työnantajien osuuden kasvattaminen ei kuitenkaan olisi ratkaissut tiettyjä olennaisia ongelmia, kuten kattavuutta. Komitean johtopäätös oli siis, että kansanvakuutuksena toteutettava sairausvakuutus olisi ainut järkevä keino kerätä varoja useasta eri lähteestä ja järjestää niillä kattava vakuutus sairauden varalle.<sup>199</sup>

Komitea oli piti sairausvakuutuksen toteuttamismahdollisuuksia hyvinä. Kustannusten nousua oletettiin aiheutuvan lähinnä vähävaraisten hakeutuessa hoitoon tarpeeksi aikaisin ja riittävän pitkäksi aikaa, minkä komitea totesi olevankin toivottavaa. Väärinkäytöksiä oletettiin tulevan jonkin verran, mutta komitea totesi, että olisi katsottava muiden maiden järjestelmistä varoittavia esimerkkejä ja siten pyrittävä minimoimaan väärinkäytökset. Sairausvakuutus toisi säästöjä huoltoapuun ja sairausajan palkkoihin: huoltoavun tarve vähentyisi ja sairausajan palkkoja puolestaan ei enää maksettaisi lainkaan, sillä ne kuuluisivat sairausvakuutukseen. Komitea totesikin, että sairausvakuutus olisi lähinnä sairaudenhoitoon liittyvien varojen uudelleenjakoa ja järjeistämistä. Suurin menoerä olisi hallinnollinen järjestäminen, mutta senkin elimiä oli jo olemassa, kuten Kansaneläkelaitos ja verotusviranomaiset.

Komitea arveli sairausvakuutuksen olevan myös teknisesti toteuttamiskelpoinen – aiemmin esteeksi katsottujen seikkojen, kuten lääkärien ja sairaalapaikkojen vähyyden ja hoitomahdollisuuksien epätasaisen jakautumisen, ei nähty enää muodostavan ylitsepääsemättömiä esteitä. Lisäksi komitea totesi, ettei vakuutuksen tarkoituksena niinkään ollut järjestää hoitoa, vaan tarjota taloudellinen turva korvaamalla ansionmenetyksen ja lääkärin hoito.<sup>200</sup> Komitean perustelu on kylläkin viimeksi mainitun osalta hieman

---

198 KM 1959:6, 15–17.

199 Sama, 17–19.

200 Sama, 21–24.

erikoinen, sillä mikäli ei olisi lääkäreitä, jotka hoidon tarjoaisivat, ei sairausvakuutuksella luonnollisesti myöskään voitaisi hoitoa korvata.

Hallinnollisesti ylimmäksi ja valvovaksi elimeksi kaavailtiin Kansaneläkelaitosta ja paikalliselimiksi kunnallisia sairauskassoja. Ratkaisua perusteltiin sillä, että Kansaneläkelaitoksen kautta sairausvakuutus olisi helppo kytkeä työkyvyttömyysvakuutukseen. Lisäksi Kansaneläkelaitoksella oli jo olemassa piiriasiamiesverkosto, jonka avulla valvonta sujuisi helposti. Vakuutuksen rahoittamiseen olisivat osallistuneet vakuutetut itse, työnantajat sekä valtio ja kunnat. Sairausvakuutuksen etuudet olisivat jakautuneet sairaanhoidon kustannusten korvaukseen ja työansion menetyksen korvaukseen. Jälkimmäinen olisi toteutettu ansiosidonnaisena toisen palveluksessa oleville tai tasa-suuruisena kaikille muille. Keinottelun estämiseksi komitea näki tarpeelliseksi määrätä karenssin.<sup>201</sup>

Mietintöön jätettiin useita vastalauseita. Muun muassa kuntien ja valtion edustajat moitivat kuntien ja vastaavasti valtion osuuksia liian suuriksi. Lääkäriliitto suositteli pidempää karenssia, mihin kuntien edustaja ja työnantajat yhtyivät. Työnantajat kyseenalaistivat yleisen vakuutuksen tarpeen, millä linjalla Lääkäriliittokin oli. SAK:n edustajat taas kritisoivat karenssia ja vakuutettujen osuuden olevan liian korkea.<sup>202</sup>

---

201 Sama, 25–28.

202 Sama, 130–136.

## 5. Kansaneläkelaki uudistetaan vuonna 1956

### 5.1. Kansaneläkejärjestelmää uudistamaan

Vaikka vuoden 1937 kansaneläkelaki otettiin myönteisesti vastaan yli puoluerajojen, ilmeni kansaneläkelain täytäntöönpanossa pian ongelmia. Ensinnäkin maksujenkeruujärjestelmä oli monimutkainen ja byrokraattinen, ja toisekseen järjestelmä oli voimakkaasti rahastoiva. Lisäksi samana vuonna kuin laki astui voimaan alkoi talvisota, jota pian seurasi jatkosota. Sota hankaloitti Kansaneläkelaitoksen toimintaa monella tavalla: maksujen kerääminen vaikeutui entisestäänkin, ja sitä lykättiin lopulta vuoteen 1942 saakka. Lisäksi sota muutti Kansaneläkelaitoksen sijoitusstrategiaa ratkaisevasti. Alun perin varoja oli tarkoitus sijoittaa hajautetusti ja mahdollisimman riskittömästi tuotannolliseen toimintaan. Sodan aikana hallitus kuitenkin suuntasi varat poikkeuslakien avulla sodan rahoittamiseen, ja varsinaiseen sijoitustoimintaan päästiin vasta sodan jälkeen. Silloin rahat suunnattiin teollisuuteen, ja etenkin Suomen sähköistämässä Kansaneläkelaitoksella oli merkittävä rooli.<sup>203</sup>

Ensimmäiset työkyvyttömyyseläkkeet myönnettiin jo 1942, mutta ne olivat hyvin vaatimattomia eikä vastaanottajia ei ollut paljon. Vanhuuseläkkeitä myönnettiin vuodesta 1949 alkaen, ja eläkkeiden myöntämisen myötä kaksi vakavaa ongelmaa korostuivat: inflaatio oli syönyt suoritettujen maksujen arvoa niin pahasti, ettei eläkkeillä ollut mahdollista tulla toimeen. Lisäksi vuonna 1883 ja sitä ennen syntyneet jäivät eläketurvan ulkopuolelle. Vuonna 1952 säädettiinkin huoltoperiaatteeseen perustuva vanhuusavustuslaki ja vuonna 1955 työkyvyttömyysavustuslaki – näiden eläkkeiden turvin eläketurva ulottui kaikkiin 18 vuotta täyttäneisiin vähätuloisiin kansalaisiin. Eläkkeiden taso jäi silti vaatimattomaksi.<sup>204</sup>

Kansaneläkelain toimeenpano oli herättänyt tyytymättömyyttä jo sota-aikana – eduskunnassa jopa vaadittiin koko lain lakkauttamista. Silloinen sosiaaliministeri Fagerholm kuitenkin painotti sosiaalivakuutuksen tärkeyttä puolustustahdon kannalta, eikä järjestelmää lakkautettu. Arvostelu oli kuitenkin sen verran rajua, että valtioneuvosto asetti

---

203 Häggman, 37–41, 62–64.

204 Häggman, 54–61; Niemelä 1994, 75–76.



kansaneläkelain tarkastuskomitean, jonka tavoitteena oli uudistaa ja yksinkertaistaa järjestelmää niin, että arvostelun syyt saataisiin poistettua.<sup>205</sup>

Maalaisliitto alkoi toden teolla arvostella rahastointia 1950-luvun alussa. Maalaisliiton puheenjohtaja V. J. Sukselainen arvosteli sosiaalivakuutusta siitä, että se oli säästöperiaatteen myötä saanut yksityisvakuutuksen piirteitä. Järjestelmä kannusti yksilöitä kantaamaan vastuuta itsestään ja henkilötilit ylläpitivät säästämisharrastusta – kansaneläkejärjestelmä toisin sanoen toteutti alkuperäistä tarkoitustaan, mutta Sukselainen ei pitänyt sitä oikeana tienä. Inflaatio oli paljastanut järjestelmän perusheikkouden, sillä säästöjen reaaliarvo oli puolittunut. Tämä johti siihen, että valtio sovelsi sekä rahastointijärjestelmää että jakojärjestelmää. Sukselainen oli siksi siirtynyt kannattamaan huoltojärjestelmää, jossa kukin sukupolvi ottaisi elättääkseen vanhempansa ja inflaatiotappioilta vältyttäisiin. Sukselainen nimitettiin vuonna 1954 Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaksi, jolloin hänelle avautui tilaisuus lähteä toden teolla edistämään linjaansa.<sup>206</sup>

Sosiaalidemokraatit olivat 1950-luvun alussa samoilla linjoilla maalaisliiton kanssa. Vuoden 1954 talouspoliittiseen ohjelmaansa puolue kirjasi näkemyksensä, että ”[s]osiaalivakuutuksen muotoja on tarkoituksenmukaista kehittää kansaneläkelaitoksen luomalta pohjalta ja sen antamien kokemusten turvin. Uutta ja tehokkaampaa sosiaalivakuutusjärjestelmää kehitettäessä on syytä tutkia, voitaisiinko ja missä määrin luopua nykyisestä säästöperiaatteeseen nojautuvasta järjestelmästä.”<sup>207</sup>

Kaikki puolueet ottivat kansaneläkejärjestelmän hampaisiinsa vuosien 1951 ja 1954 eduskuntavaaleissa. Vuonna 1951 vaadittiin vanhojen ikäluokkien eläketurvan aikaansaamista, mikä johti vanhuusavustuslain säätämiseen vuonna 1952. Eläkkeensaajien määrä oli kahdessa vuodessa yli kolminkertaistunut vajaasta 100 000:sta yli 320 000:een, mikä merkitsi eläkeläisten poliittisenkin vaikutusvallan kasvaneen, ja tämä osaltaan sai uudistuksiin vauhtia. Kansanpuolueeksi uudistunut edistyspuolue ja RKP suhtautuivat vuoden 1954 vaalikampanjassaan kansaneläkejärjestelmään kielteisesti ja vaativat järjestelmän uudistamista. Myös kokoomus kannatti rahastoinnin

205 Häggman, 42–43.

206 Häggman, 78.

207 SDP, talouspoliittinen ohjelma (1954). *Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen talouspoliittinen ohjelma perusteluineen.*  
<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sdptalous1954>> (10.10.2012).

purkamista. Eniten tukea kansaneläkejärjestelmä sai sosiaalidemokraateilta ja maalaisliitolta, jotka tunsivatkin järjestelmän eniten omaksi saavutukseksi. Niissäkin puolueissa uudistuksen tarve kuitenkin tunnustettiin. Vuoden 1954 aikana kaikki puolueet olivat asettuneet kannattamaan rahastoinnin purkamista ja siirtymistä jakojärjestelmään.<sup>208</sup>

Jatkosodan aikainen kansaneläkelain tarkastuskomitea halusi yksinkertaistaa byrokraattista järjestelmää. Se ehdotti, että sekä palkanpidätyksestä että henkilöön sidotuista työnantajamaksuista luovuttaisiin ja työnantajilta alettaisiin kerätä erityistä vakuutusveroa, jolla parannettaisiin työkyvyttömyys- ja lisäeläkkeiden tasoa. Lisäksi komitea ehdotti pohjarahastosta luopumista, eli komitean ehdotukset olisivat vieneet järjestelmää vielä aiempaa voimakkaammin huoltoperiaatteen suuntaan.<sup>209</sup>

Kompromissi säästövakuutus- ja huoltoperiaatteen välillä oli kuitenkin ollut yksi olennainen syy, miksi kansaneläkelaki ylipäätään oli saatu toteutettua, eikä komitean alustava suunnitelma saanut valtioneuvostolta hyväksyntää. Komiteaa laajennettiin Kansaneläkelaitoksen edustajilla ja sen uusi tehtävä rajoittui ”teknillisluonteisiin” uudistusehdotuksiin järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Komitean ehdotuksista toteutettiin vain ne, jotka puuttuivat vain vähän itse järjestelmän rakenteisiin, kuten lisäeläkkeiden sitominen elinkustannusindeksiin vuonna 1944.<sup>210</sup>

Sosiaalivakuutuskomitea ryhtyi vuonna 1948 valmistelemaan ehdotusta kansaneläkejärjestelmän uudistamiseksi. Komitea jätti mietintönsä kesäkuussa 1954.<sup>211</sup> Heikki Niemelän mukaan komiteassa ei taaskaan vallinnut yksimielisyyttä siitä, tuliko ensin toteuttaa kansaneläkejärjestelmän uudistus vai palkansaajien sairausvakuutus. Lopulta komitea päätyi suosittelemaan kansaneläkeuudistusta ensisijaisena, koska hallituksen esitystä sairausvakuutuslaiksi pidettiin etujärjestöjen, kunnallisjärjestöjen ja sosiaalialan asiantuntijoiden mielestä hankalampana toteuttaa.<sup>212</sup> Tämä on kuitenkin ristiriidassa

---

208 Maalaisliitto, eduskuntavaaliohjelma (1951). *Maalaisliiton vaaliohjelma*. KMA; Niemelä 1994, 90; Hannikainen & Vauhkonen, 63.

209 Hannikainen & Vauhkonen, 57.

210 Sama, 58–59.

211 Komiteanmietintö 1954:8 (A-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 5. Ehdotus kansaneläkejärjestelmän uudistamiseksi*, 5–7.

212 Niemelä 1994, 103.

komitean omien mietintöjen kanssa: vuonna 1947 se oli mietinnössään nimenomaan päättänyt suosittelemaan sairausvakuutusta ensisijaisena, minkä se toisti myös vuoden 1949 osamietinnössä.

Komitea asetti päätavoitteekseen eläkkeiden korottamisen. Se hahmotteli kolme perusmallia: tulovähenteiset tai tarveharkintaiset eläkkeet, jolloin eläkesuorituksia maksettaisiin vain vähävaraisille, tasaetujärjestelmän sekä vakuutusperiaatteeseen perustuvan järjestelmän, jossa etuudet riippuisivat suoritetuista maksuista. Komitean ehdottama lopputulos olisi ollut pitkälti olemassa olevan järjestelmän mukainen: siinä oli vakuutusperiaatteeseen perustuva maksuosa (entinen peruseläke), jonka suuruus olisi noin neljännes tuloista, sekä julkisin varoin vähävaraisille kustannettava tukiosa (entinen lisäeläke). Vähävaraisille maksu- ja tukiosa muodostaisivat vähimmäistoimeentulon. Komitea pysyi toisin sanoen mallissa, joka yhdistää vakuutusta ja huoltoperiaatetta sekä rahastointia ja jakojärjestelmää. Hallinto olisi pysynyt pitkälti samana.<sup>213</sup>

Maksuosan osalta sovellettaisiin yhä vakuutusperiaatetta, mutta erona senhetkiseen järjestelmään täysi vakuutusturva tulisi voimaan heti, joten maksuja täytyisi korottaa. Työnantajien maksuvelvoitteesta ei myöskään luovuttu. Maksujen nostamista pidettiin tärkeänä myös eläkkeiden suuruuden vuoksi. Lisäksi eläkkeitä haluttiin suojella inflaatiota järjestelmällä, jonka tavoitteena oli indeksisidonnaisuuden tavoin suhteuttaa eläkkeensaajille maksettavat eläkkeet vallitsevaan hinta- ja palkkatasoon. Tukiosa taas haluttiin irrottaa vakuutusperiaatteesta aiempaa selvemmin korottamalla markkamääriä ja poistamalla maksusuoritusvaatimukset, jolloin tukiosat suoritettaisiin puhtaasti huoltajjärjestelmän kautta.<sup>214</sup>

Komitean mukaan järjestelmällä tavoiteltiin sekä vähimmäistoimeentulon että kulutustason turvaamista<sup>215</sup> – se yritti toisin sanoen olla kompromissi palkansaajien ja itsenäisen maa- ja metsätalousväestön intressien välillä. Jälkimmäistä tavoitetta kulutustason turvaamisesta sillä ei kuitenkaan olisi saavutettu, sillä muiden kuin vähävaraisten eläkkeet olisivat olleet maksimissaan 25 prosenttia.

---

213 KM 1954:8, 15–16, 19–22.

214 Sama, 19–21, 27–30, 37–40.

215 Sama, 12–21.

MTK ja SAK jättivät mietintöön eriävät mielipiteensä. MTK:ssa vaadittiin omaisuuden huomioon ottamista tuloarviossa lievennettäväksi. SAK:n sosiaalidemokraatit puolestaan halusivat eläkeikää laskettavaksi, mihin myös kansandemokraatit yhtyivät. Lisäksi kansandemokraatit peräsivät huoltoperiaatteeeseen siirtymistä tai vähintäänkin työnantajien osuuksien lisäämistä.<sup>216</sup>

Kekkosen (V) punamultahallituksen (1954–1956) sosiaaliministeri Tyyne Leivo-Larssonin ministerivaliokunta ryhtyi valmistelemaan lakiesitystä mietinnön pohjalta.<sup>217</sup> Hallitus antoi maaliskuussa 1955 eduskunnalle esityksen uudesta kansaneläkelaista. Esitys oli pitkälti Mannion esityksen mukainen pienin muutoksin. Hallituksen esitys pysyi komitean linjoilla siinä, että se pyrki korottamaan eläkkeet niin korkeiksi kuin maan taloudellinen kantokyky sallisi, ja esityksellä pyrittiin yhä turvaamaan sekä vähimmäistoimeentulo että kulutustaso.<sup>218</sup>

Hallituksessa ei esiintynyt suuria erimielisyyksiä esityksestä. V. J. Sukselainen on Niemelän haastattelussa kertonut sen johtuneen osaltaan käsittelyjärjestyksestä, jonka mukaan lakiesityksen sisällöstä ei tavattu kiistellä valtioneuvostossa, vaan asian käsittely jätettiin eduskuntaan. Toinen syy oli, että maalaisliitto ei vielä ollut tarkalleen varma siitä, mille pohjalle vakuutuksen puolueen näkökulmasta tuli pohjautua.<sup>219</sup> Julkisesti se kuitenkin oli määritellyt kantansa, olihan Sukselainen itse vuonna 1951 arvostellut järjestelmän yksityisvakuutuksen tyypistä luonnetta. Sama linja näkyi jo vuoden 1950 puolueohjelmassa: ”Kansaneläkelakia on muutettava siten, että rahastointia supistetaan ja lähinnä valtion osuutta korotetaan, jotta varattomille eläkkeensaajille voidaan maksaa nykyistä suurempia lisäeläkkeitä.”<sup>220</sup>

Vaikka porvarilliset ryhmät kannattivat 1930-luvulla vakuutusperiaatetta ja rahastointia oman vastuun ja säästäväisyyden nojalla, nyt varsinkin kansanpuolueet hyökkäsivät esityksen lähetekeskustelussa rahastointia vastaan ja vaativat jakojärjestelmään siirty-

---

216 Sama, 80–90.

217 Kangas 2006b, 257.

218 VP 1955 asiakirjat. Hallituksen esitys N:o 36; Mannio, 135.

219 Niemelä 1994, 105–106.

220 Maalaisliitto, yleisohjelma (1950).

mistä. Myös maksusidonnainen vakuutusperiaate sai kuulla osansa. Tähän yhtyivät myös kansandemokraatit.<sup>221</sup>

Kansandemokraatit vaativat kiihkeästi työnantajien maksuosuuden lisäämistä, kansalaisten maksujen pienentämistä ja eläkeiän alentamista. Kansandemokraattien kovaäänisyys asetti kiusalliseen asemaan sosiaalidemokraatit, jotka paitsi kilpailivat kansandemokraattien kanssa äänestäjistä, myös istuivat sekä sosiaalivakuutuskomiteassa että hallituksessa. Kilpailuasetelmasta johtuen sosiaalidemokraateista vain Kansaneläkelaitoksen johtaja Onni Hiltunen ja sosiaaliministeri Leivo-Larsson asettuivat puolustamaan hallituksen esitystä muiden sosiaalidemokraattien pitkälti pidättäytyessä puheenvuoroista.<sup>222</sup>

## 5.2. Kansaneläkevaliokunta keikauttaa esityksen tasaeläkelinjalle

Normaalisti esitys olisi mennyt työväenasiainvaliokunnan käsittelyyn, mutta koska eduskunta oli asiassa niin jakautunut, perustettiin kansaneläkelain käsittelyä varten erityinen kansaneläkevaliokunta.<sup>223</sup> Siihen kuului 17 jäsentä; eduskunnan voimausteiden mukaan SDP:llä ja maalaisliitolla oli yhtä monta jäsentä, mutta porvaristolla oli yhden edustajan enemmistö. Puheenjohtajaksi valittiin sosiaalidemokraattien Onni Hiltunen ja varapuheenjohtajaksi maalaisliiton V. J. Sukselainen, jotka molemmat toimivat Kelan johdossa. Sihteeriksi nimitettiin sosiaaliministeriön vakuutusosaston päällikkö Teivo Pentikäinen. Valiokunta työskenteli yhdeksän kuukautta ja sai mietintönsä valmiiksi joulukuussa 1955.<sup>224</sup>

Valiokunnassa käytiin aluksi väantöä siitä, tulisiko kansaneläkejärjestelmä toteuttaa säästövakuutusperiaatteena hallituksen esityksen mukaisesti vai tulisiko siirtyä tasaeläkejärjestelmään. Sosiaalidemokraatit ja kansanpuolue kannattivat vakuutus- ja huoltojärjestelmää yhdistävää hallituksen esitystä. Alun perin valiokunnan työskentelyn pohjaksi valittiin hallituksen esitys eikä mitään lukuisista kilpailevista eduskuntaryhmien lakiehdotuksista. Toukokuussa valiokunnassa muut puolueet SDP:tä lukuun

---

221 VP 1955 ptk. 22.3.1955, 363–371.

222 VP 1955 ptk. 22.3.1955, 363–371; Hannikainen & Vauhkonen, 65.

223 Häggman, 88.

224 Hannikainen & Vauhkonen, 65; Kangas 2006b, 257.

ottamatta päättivät alkaa tutkia myös vakioeläkkeen ja tukiosajärjestelmän yhdistelmää, mitä varten perustettiin oma jaostonsa. Sosiaaliministeri Tyyne Leivo-Larsson yritti vielä saada aikaan kompromissia ja ehdotti hallituksen esitystä saatettavaksi voimaan väliaikaisesti siihen saakka, että muita mahdollisuuksia ehdittäisiin tutkia perusteellisemmin, mutta yritykset kariutuivat.<sup>225</sup>

Syksyllä jaoston ehdotus tasaeläkelinjasta voitti hallituksen esityksen 10–7, koska RKP:n edustaja ja toinen kokoomuksen edustajista äänestivät jaoston ehdotuksen puolesta.<sup>226</sup> RKP:n kannan ratkaisivat puolueen tuolloin vahva maataloussiipi, minkä lisäksi tasaeläkkeen esikuva oli ruotsalainen.<sup>227</sup> Jaoston ehdotuksen puolesta äänestänyt kokoomuksen Erkki Leikola toimi vastoin eduskuntaryhmänsä kantaa. Heikki Niemelän mukaan Leikolan päätöksen taustalla oli puolueen pyrkimys laajentaa kannatuspohjaansa viljelijäväestöön.<sup>228</sup> Jyrki Smolander on kuitenkin kiistänyt tämän tulkinnan toteamalla Leikolan menettelyn edustaneen vain yhden kansanedustajan kantaa. Hänen mukaansa Kekkoseen suopeasti suhtautunut Leikola kosiskeli toiminnallaan enemmän maalaisliittoa kuin suoranaisesti maalaisväestöä. Itse puolueessa taas kannatusta oltiin enemmän laajentamassa kaupunkilaiseen keskiluokkaan kuin maalaisväestöön. Tasa-eläkkeiden osalta kokoomuksessa oltiin erityisen huolissaan siitä, säilyisikö virkamiesten eläketaso.<sup>229</sup>

Vakuutusperiaatteesta luopumista perusteltiin sillä, että henkilökohtaisten tilien pito oli monimutkaista ja aiheuttaisi kustannuksia. Hallituksen esityksen mukaiset eläkkeet olisivat valiokunnan mukaan epätasaisia ja matalia, eivätkä takaisi palkansaajillekaan riittävää toimeentuloa. Kansaneläkkeen koettiin valiokunnan piirissä olevan eräänlainen kansalaisvelka vanhuksille, joiden rahoja sota-aikana käytettiin, vaikka valiokunnan ehdotuksen mukainen järjestelmä olikin mittava tulonsiirto vähätuloisille ja siten merkittävä rasitus valtiontaloudelle. SDP:ssä ja kansanpuolueessa kritisoitiin järjestelmää siitä, että se olisi tulonsiirtoa maaseudulle: maatalousväestö maksoi suhteessa

225 Kansaneläkevaliokunnan ptk. 25.3.–15.12.1955. EA.

226 Kansaneläkevaliokunnan ptk. 24.11.1955. EA.

227 von Bonsdorff, Göran: *Krigstid och återuppbyggnad. Svenska folkpartiet IV 1939–1956*. Svenska folkpartiet r.f., Ekenäs 1994, 372–373, 377.

228 Niemelä 1994, 108.

229 Smolander, Jyrki: *Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”*. *Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun*. SKS, Helsinki 2000, 113–114.

vähän veroja, joten maaseutu hyötyisi myös jakojärjestelmänä toteutetusta eläkevakuutuksesta suhteellisesti eniten.<sup>230</sup>

Mietinnössä valiokunta esitteli ehdotuksensa: jakojärjestelmän, jossa eläkkeet maksettaisiin vuosittain kerättävistä vakuutusmaksuista. Etuudet muodostuisivat tasasuuruudesta perusosasta ja tarveharkintaisesta, huoltoperiaatteen mukaisesta tukiosasta. Järjestelmästä oli toisin sanoen pudotettu pois vakuutusperiaate ja sen myötä maksusidonnaisuus, myös rahastoinnista oltiin luovuttu. Myös kuntakohtaisten tulorajojen eroja oli lievennetty, joten mietintö noudatteli pitkälti maalaisliiton näkemyksiä. Etuudet olivat hallituksen esityksen etuuksia paremmat, ja ehdotus olikin huomattavasti hallituksen esitystä kalliimpi: sen kokonaiskustannukset olisivat nousseet 38 miljardiin markkaan, kun taas hallituksen esityksen kustannukset olisivat pysyneet 20 miljardissa.<sup>231</sup>

### 5.3. Kansaneläkelakia käsitellään yhteiskunnallisessa myllerryksessä

#### 5.3.1. Ratkaiseva syksy 1955

Sota-aikana Suomessa oli voimassa tiukka säännöstely, jota alettiin sodan jälkeen purkaa. Hinta- ja palkkasäännöstelyyn kuitenkin palattiin vuonna 1950 inflaation ja työttömyyden sekä niistä johtuvien työtaisteluiden myötä. Varsinaista vakauttamispolitiikkaa toteutettiin vuosina 1951–1955, ja se alkoi hallituksen ja etujärjestöjen linnarauhaksi kutsutusta sopimuksesta, jolla tähdättiin hinta- ja palkkasulkuun. Vakauttamispolitiikan kannalta ratkaisevaa oli jatkosodan peruja olevan valtalin vuosittainen uusiminen, sillä laki antoi hallitukselle valtuudet säännöstellä hintoja ja palkkoja.<sup>232</sup> Sotien jälkeen etujärjestöjen (MTK, STK ja SAK) jäsenmäärä oli ampaissut nousuun. Säännöstelytalouden myötä myös niiden poliittinen asema vahvistui, mitä kautta niiden suhteet puolueisiinkin vahvistuivat.

Palkat oli sidottu elinkustannusindeksiin, minkä työnantajat katsoivat vaarantavan yritysten kannattavuuden. He kuitenkin hyväksyivät sen työrauhan hintana. MTK:ssa sen sijaan ei oltu lainkaan tyytyväisiä palkkojen indeksisidonnaisuuteen, ja etujärjestö painostikin hallituspuolueena toimivaa maalaisliittoa toistuvasti antamaan maataloustu-

230 Kansaneläkevaliokunnan ptk. 25.3.–15.12.1955. EA.

231 VP 1955 asiakirjat. Kansaneläkevaliokunnan mietintö N:o 1.

232 Niemelä 1994, 100; Paavonen, 46, 114–116.

lopäätöksen, jonka perusteella myös maataloustulo sidottaisiin indeksiin. Tämä kiristi SDP:n ja maalaisliiton välit äärimmilleen, eikä vuoden 1953 ”maitosota” vaalien kynnyksellä auttanut asiaa lainkaan. Vuoden 1954 eduskuntavaaleissa sekä maalaisliitto että SDP lisäsivät kannatustaan ja puolueet olivat lähes tasoissa (ML 53 paikkaa, SDP 54 paikkaa) – pattitilanne siis jatkui.<sup>233</sup> Vaalien jälkeen hallituksen muodostaminen osoittautuikin vaikeaksi. Lopulta muodostettiin Ralf Törnngrenin johdolla punamultahallitus, joka hajosi jo puolen vuoden kuluttua juurikin maataloustulokysymykseen.<sup>234</sup>

MTK:n ja maalaisliiton lähdettyä ajamaan omaa linjaansa SAK ja STK alkoivat lähentyä syksyllä 1955. Marraskuussa työmarkkinajärjestöt sopivat puoliautomaattisesta indeksisidonnaisuudesta, mikä lisäsi edellytyksiä palkkasäännöstelystä luopumiselle ja toisaalta myös ajoi SAK:n ja MTK:n entistä pahemmin toisiaan vastaan.<sup>235</sup>

Maataloustulokysymys nousi uudestaan pöydälle vuonna 1955, Kekkonen viidennen hallituksen aikana. MTK painosti jälleen maalaisliittoa sitomaan maataloustulo indeksiin, vaikka se oli hallitusohjelman vastaista.<sup>236</sup> Maalaisliitossa koettiin huomattavaa epävarmuutta tulevasta. Puolueessa pelättiin, että SAK pyrkii siirtämään indeksisidonnaisuuden työmarkkinajärjestöille, jolloin se poistuisi valtalaisesta ja maatalous jäisi ilman valtalain suojaa. Maataloustulopäätöstä pidettiin siis elintärkeänä asiana, ja hallitusyhteistyö alkoi sen vuoksi olla vaarassa. Kustaa Tiitu totesi lokakuussa 1955 maalaisliiton eduskuntaryhmän kokouksessa, että on ”edullinen aika lähteä hallituksesta”, ellei vaatimuksia saada läpi. Viljami Kalliokoski totesi samaten maataloustulolain olevan ”syyskauden tärkein asia. Asiaa ei voitane hallituksesta hoitaa myönteisesti, ryhmien sitä on hoidettava. Olisi narrinpeliä olla hallituksessa sen jälkeen, jos maatalouspäätös hylätään.” Sukselainenkin painotti MTK:n yhteistyön tärkeyttä: ”Ellei ryhmä esiinny nyt jyrkästi, on maaseudulla siitä laimea kuva, eikä se käy yksiin MTK:n piirissä olevien mielialojen kanssa. On pidettävä yhtä MTK:n kanssa.”<sup>237</sup> Lopulta

233 Bergholm 2005, 394–396.

234 Niemelä 1994, 101.

235 Bergholm 2005, 451–453.

236 *Kertomus Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toiminnasta v:lta 1955*. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen ylimääräisen puoluekokouksen pöytäkirja. Liitteet. Työväen Kirjapaino Oy, Helsinki 1957 (Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1955), 625; Niemelä 1994, 101–102.

237 ML eduskuntaryhmän ptk. 13. ja 21.10.1955. KMA.



maalaisliitto sai kuin saikin ajettua maataloustuloesityksen läpi. Perustuslakivaliokunta kuitenkin hylkäsi päätöksen marraskuussa 1955.<sup>238</sup>

Kansaneläkevaliokunnassa oli samoihin aikoihin tapahtunut siirtymä kohti tasa-eläkelinjaa, mikä herätti sosiaalidemokraattisessa eduskuntaryhmässä vilkasta ja katkeransävyistä keskustelua. Valtiovarainministeri Penna Tervo totesi marraskuussa eduskuntaryhmän kokouksessa ykskantaan, että valiokunnan esityksestä johtuvat lisäkustannukset ovat paikattavissa vain verotuksella, ”[m]utta eri asia on, kuinka miellyttävää tämä on. Maalaisliitto haluaa pelata ja tehdä propagandaa, siitä johtuu tämä peli.” Eetu Karjalainen taas tiesi kertoa, että ”[k]entällä ihmetellään, miksi sos. dem. ei enää esiinny huoltoperiaatteen pohjalla”. Ryhmässä pidettiin epäoikeudenmukaisena, että syyttävä sormi kohdistui sosiaalidemokraatteihin, kun kerran alkuperäinen hallituksen esitys oli punamultahallituksen jättämä. Väinö Hakkila tiivistä ryhmän närkästyksen: ”Kyllä kait moitteet on suunnattava siihen puolueeseen, joka pettää.”<sup>239</sup>

Hallituksessa oli noussut esille kaksi eri linjaa: sosiaalidemokraatit kannattivat valtiovarainministeri Tervon johdolla rahastoinnin säilyttämistä ja maalaisliittolaiset toisen valtiovarainministeri Veikko Vennamon johdolla kannattivat sen lakkauttamista.<sup>240</sup> Puolue oli toisin sanoen muuttanut kantaansa parin vuoden takaisesta talouspoliittisesta ohjelmastaan. Samankaltaista poukkoilevaa politiikkaa esiintyi myös kansanpuolueessa, jonka edustajien puheenvuorot muuttuivat rahastointia ankarasti vastustavista sittemmin rahastointia ja maksusidonnaisuutta puoltaviksi.

Sosiaalidemokraattisessa eduskuntaryhmässä esiintyi eriäviä näkemyksiä siitä, tulisiko siirtyä huolto- ja jakoperiaatteiden linjalle vai ei. Esimerkiksi Väinö Hakkila suhtautui kielteisesti ”lehmänkäännöksiin”, kun taas Eeno Pusa näki, että rahastoimisesta luopumisella ”voidaan ilmeisesti saavuttaa rauha. On näinollen uhrattava rahastointi.” Eduskuntaryhmien väliset neuvottelut olivat osoittautuneet turhiksi, joten ainoana vaihtoehtona nähtiin asian sopiminen hallituksen piirissä. Kalervo Haapasalo summasi tilanteen: ”Kysymys on siitä, että toinen hallituspuolue, joka lähtenyt omille teilleen, on palautet-

---

238 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1955, 625; Muistio maataloustuloesityksestä. Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1954–1957.TA.

239 SDP eduskuntaryhmän ja eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 17.11.1955. TA.

240 Sama.

tava järjestykseen hallituksen kautta.” Pahimmassa tapauksessa oltiin valmiita jopa vetämään ministerit pois hallituksesta, mitä sosiaaliministeri Leivo-Larsson piti valitettavana.<sup>241</sup>

Samana päivänä maalaisliiton kansanedustajat ilmaisivat pettymyksensä sosiaalidemokraatteihin maataloustulolain tultua hylätyksi perustuslakivaliokunnassa. Maalaisliitto alkoi olla epätoivoinen maataloustulopäätöksen kanssa, ja sosiaalidemokraatit puolestaan vastustivat ankarasti muuttunutta kansaneläkelakiesitystä, joten puolueet päättivät yrittää löytää kompromissin käymällä kauppaa näistä toisilleen kipeistä asioista. Maalaisliitto ehdotti maataloustulopäätöksen siirtämistä maatalousvaliokuntaan, jonka kokoonpano oli maalaisliitolle edullisempi. Leivo-Larsson ehdotti ryhmälleen, että sosiaalidemokraatit vaativat omalta puolelta vastapainoksi kansaneläkelain. Hän myöntyi tinkimään siitä sen verran, että laista voidaan tehdä väliaikainen. Ehdotus hyväksyttiin sosiaalidemokraattisessa eduskuntaryhmässä, sillä niitä pidettiin kiireellisenä ja tärkeinä. Marraskuun lopussa puolueet sopivat, että maalaisliitto pyytää maataloustuloasiasta lausuntoa maatalousvaliokunnalta ja sosiaalidemokraatit pyytävät valtiovarainvaliokunnalta lausuntoa kansaneläkelakiesityksestä. Maalaisliittolaiset suostuivat pitkin hampain. Tiitu esitti vaatimuksen, että Sukselaisen linjasta ei luovuta, ja Toivo Kinnunen tiedusteli, vaativatko sosiaalidemokraatit muita ”lunnaita” kuin kansaneläkelain.<sup>242</sup>

Molemmilla puolueilla oli toisin sanoen hyvät neuvotteluasemat ja neuvotteluvaltit marraskuun lopussa 1955. Maalaisliitto saisi pyytää maatalousvaliokunnalta lausuntoa maataloustulopäätöksestä, mikäli SDP:n sallittaisiin pyytää valtiovarainvaliokunnalta lausuntoa kansaneläkelaista. Valtiovarainvaliokunta olisi todennäköisesti antanut risuja paisuneista kustannuksista ja kehottanut valiokuntaa palaamaan takaisin hallituksen esityksen linjalle. SDP olisi kärsinyt tappion maataloustuloasiassa, mutta se oli ilmeisesti hinta, jonka se oli valmis maksamaan. Maalaisliitolle taas kansaneläkelaki oli pienempi tappio kuin maataloustulopäätös. Hetken aikaa näytti siltä, että kansaneläkelain uudistus voisi palata takaisin hallituksen esityksen linjalle.

---

241 Sama.

242 ML eduskuntaryhmän ptk. 17.11. ja 24.11.1955. KMA; SDP eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 18.11.1955. TA.

Tilaisuus oli kuitenkin lyhyt, eivätkä puolueet ehtineet tarttua siihen. Samana päivänä kuin maalaisliitto ja sosiaalidemokraatit olivat päässeet yhteisymmärrykseen lausuntojen pyytämisestä, oli kansaneläkevaliokunnassa äänestetty siitä, otetaanko mietinnön pohjaksi hallituksen esitys vai tasaeläke-esitys. Kuten edellä kävi ilmi, tasaeläkelinja voitti, joten tämän myötä molempien puolueiden vaateilta putosi pohja. Pääministeri Kekkonen selosti ryhmälleen, ettei maataloustuloasiassa ”ollut enää mitään kauppaehtoa, ei meiltä mitään myönnettävää jälellä”. Sosiaalidemokraatit ehdottivat, että kysymysten ratkaisuun otettaisiin mukaan asuntotuotantolaki, mutta maalaisliitto ei ollut halukas. Tässä vaiheessa maalaisliitossa pidettiin viisaampana, että maataloustulopäätös pannaan pöydälle, kunnes valtalaki olisi käsitelty. Sosiaalidemokraatit suostuivat tähän ja päättivät myös, etteivät he jätä vastalauseita kansaneläkelaista.<sup>243</sup>

Ei ole suoranaista varmuutta siitä, miksi SDP jätti esittämättä vastalauseen kansaneläkevaliokunnan mietintöön, mutta kenties samanhenkisistä syistä kuin maalaisliitto jättäessään maataloustulopäätöksen pöydälle: ei ollut enää varsinaista neuvotteluvalltia, eikä kumpikaan saanut haluamaansa.

### 5.3.2. Kansaneläkelaki toteutuu täpärästi keväällä 1956

Valtalaki oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Se merkitsi sitä, että kolmannes edustajista pystyi äänestämään lain lepäämään vaalien yli, ellei lain taakse asettunut 5/6 määränemmistö kansanedustajista ja lakia saatu julistettua kiireelliseksi ja hyväksytyä heti. Kokoomuksen, RKP:n ja kansanpuolueen muodostama oikeistoppositio sai äänestettyä lain lepäämään, minkä myötä myös maataloustuloesitys kaatui. Tämä merkitsi hyvin poikkeuksellista tilannetta: yli 15 vuotta kestänyt hinta- ja palkkasäännöstely päättyi 1.1.1956.<sup>244</sup> Tammikuusta alkaen hallituksella ei toisin sanoen enää ollut säännöstelyvaltuuksia, eikä vakauttamisyjärjestelmää käytännössä enää ollut.

Tilannetta vaikeutti entisestään se, että työehtosopimuksia ei oltu uusittu kuten tavannomaista, sillä STK ja SAK halusivat ensin katsoa, purkautuisiko palkkasäännöstely. Vuodenvaihteesta alkaen ei toisin sanoen ollut voimassa olevia työehtosopimuksia.<sup>245</sup>

243 ML eduskuntaryhmän ptk. 25.11.1955. KMA; SDP eduskuntaryhmän/eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 29.11., 1.12. ja 8.12.1955. TA.

244 Niemelä 1994, 101–102.

245 Bergholm 2005, 452–453.

Koska elintarvikkeiden hintataso ja -kehitys oli valtalain kaatumisen jälkeen erittäin epävarmaa, ei palkkatasostakaan voitu sopia, joten uusia työehtosopimuksia ei myöskään saatu syntymään.<sup>246</sup> Kun vielä hallituspuolueet olivat keskenään eripuraisia, lähti tilanne pian kaikkien käsistä.

MTK päätti maataloustuotteiden hinnankorotuksesta, joka astuisi voimaan 26.1.1956. Hinnankorotus nostaisi automaattisesti elinkustannusindeksiä, joten SAK vaati maataloustuotteiden hinnankorotusten alentamista. Maalaisliittolaiset ministerit eivät suostuneet siihen, joten tämän seurauksena sosiaalidemokraattiset ministerit erosivat hallituksesta, ja Kekkonen jätti hallituksensa eronpyynnön. Presidentti Paasikivi ei kuitenkaan presidentinvaalien kynnyksellä myöntänyt hallitukselle eroa, joten se jatkoi täysin kyvyttömänä toimitusministeristönä.<sup>247</sup>

Hintakysymyksestä muodostui etujärjestöjen tulonjakokamppailu. SAK vaati indeksin nousua vastaavaa korotusta palkkoihin, kun taas STK toivoi työ sopimusratkaisua, eivätkä osapuolet päässeet yhteisymmärrykseen. 1.3.1956 alkoi maanlaajuinen yleislakko, joka päättyi vasta liki kolme viikkoa myöhemmin 19.3.1956. SAK oli uhannut yleislakolla jo neljästi aiemmin, samoin MTK luovutuslakolla.<sup>248</sup> STK:ssa nähtiin olevan ”oikea hetki näyttää mitä porvari uskaltaa”<sup>249</sup> – etujärjestöt siis kokeilivat valtansa rajoja ja näkivät hetkensä tulleen valtalain kaaduttua. Tilannetta mutkistivat myös SAK:n ja SDP:n johdon tulehtuneet välit.

Kekkonen astui presidentinvirkaan 1.3.1956 ja nimitti pääministeriksi kilpailijansa K. A. Fagerholmin, joka oli hävinnyt Kekkoselle presidentinvaaleissa kahdella valitsijamiesäänellä. Fagerholm muodosti 3.3. sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja kansanpuolueiden enemmistöhallituksen, joka ensi töikseen ajoi läpi hintasäännöstelyvaltuudet vuoden loppuun. Valtalain kaatumisen liikkeelle tönäisemän lumipallon vyöryminen oli viimeinkin hidastumassa. Lopulta SAK sai kuin saikin yleislakon tuloksena vaatimansa

---

246 ML:n eduskuntaryhmän ptk. 18.1.1956. KMA.

247 *Kertomus Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toiminnasta v:lta 1956*. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen ylimääräisen puoluekokouksen pöytäkirja. Liitteet. Työväen Kirjapaino Oy, Helsinki 1957 (Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1956), 651.

248 Bergholm 2005, 463, 473–490; Niemelä 1994, 101–102.

249 Julkunen & Vauhkonen, 315.

12 markan korotuksen palkkoihin. Lohtu oli kuitenkin lyhytaikainen, sillä korotus alkoi jo kevään aikana valua hallituksen nostamiin hintoihin, tulleihin, maksuihin ja veroihin.<sup>250</sup>

Kansaneläkevaliokunnan mietintöä käsiteltiin täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä tammikuussa 1956 ja suuren valiokunnan mietintöä täysistunnon toisessa käsittelyssä huhtikuussa. Suuri valiokunta oli nostanut tukiosien määrää ja tulorajoja niin, että järjestelmän kokonaiskustannukset nousivat entisestäänkin 42 miljardiin markkaan.<sup>251</sup>

Kansaneläkevaliokunnan puheenjohtaja Hiltunen kritisoi täysistunnossa ankarasti valiokuntansa mietintöä. Hän moitti valiokunnan enemmistöä siitä, että se ei kunnioittanut sosiaalivakuutuskomitean pitkää ja perusteellista työtä, vaan teki pikaisesti ja hätäisesti oman poikkeavan ehdotuksensa, joka kaiken kukkuraksi oli sosiaalidemokraattien ja myös kokoomuksen näkökulmasta liian kallis. Valiokunnan jäsenenä toiminut Varma Turunen syytti maalaisliittoa, kokoomusta ja kommunisteja siitä, että ne olivat toimineet tulevia kunnallisvaaleja silmällä pitäen. Erityisen piikin hän kohdisti Sukselaiselle: ”Ihmeellistä kyllä, siitä huolimatta, että kansaneläkelaitoksen omat elimet olivat kuitenkin lähes varauksetta tämän hallituksen esityksen takana, laitoksen maalaisliittolainen pääjohtaja melkein pä keulassa soitteli ensi viulua muuttaessaan tätä järjestelmää ns. tasaeläkejärjestelmäksi, joka romutti vakuutus pohjan ja joka merkitsi – mikä oli ilmeisesti maalaisliittolaisten pyrkimyksenä – noin 6 miljardin markan määräistä tulon siirtoa palknauttijoilta vapaiden ammattien ja maataloudesta toimeentulonsa saavan väestön hyväksi.”<sup>252</sup>

Sosiaalidemokraatit kuten myös edistyspuolue pysyivät täysistunnoissa sinnikkäästi loppuun saakka tasaeläkettä vastaan. Se oli heidän mukaansa silkka tulonsiirto kaupungista maaseudulle. Sosiaalidemokraatit olisivat ennemmin nähneet pysyttävän ansiotasoa turvaavassa vakuutusjärjestelmässä ja ylimääräiset varat siirrettävän lisäeläkkeisiin sen sijaan, että tasaeläkettä maksettaisiin kaikille, siis myös sitä tarvitsemattomille.

250 Bergholm 2005, 485–490, 499–500.

251 Niemelä 1994, 109.

252 VP 1955 ptk. 17.1.1956, 2360–2388 (lainaus s. 2373).

SDP pysyi myös rahastointimyönteisellä linjallaan ja perusteli sen tuottavan korkotuloja, mutta jäi näkemyksensä kanssa pitkälti yksin.<sup>253</sup>

Maalaisliitossa puolestaan mietintöihin suhtauduttiin odotetusti myönteisesti. Tasaeläke sai kannatusta maalaisliitosta ja SKDL:stä, hallituksen esitystä sen sijaan moitittiin maalaisliitossa siitä, että työnantajia ja palkansaajia rasitetaan maksujen osalta eri tavoin.<sup>254</sup>

Tilanne oli toisin sanoen tyystin päinvastainen kuin 1930-luvulla: silloin maalaisliitto oli vakaasti kannattanut säästövakuutusperiaatetta ja sosiaalidemokraatit taas olivat uttertia huoltojärjestelmän puolestapuhujia. 1950-luvulla maalaisliitto taas oli siirtynyt kannattamaan jakojärjestelmää ja tasaeläkettä, sosiaalidemokraatit taas eivät halunneet luopua maksusidonnaisesta vakuutusperiaatteesta. Toisaalta yksi asia ei 1950-luvullaan ollut muuttunut: vastakkain olivat jälleen palkansaajien ja viljelijäväestön intressit.

Hallitus yritti yleislakon aikana löytää sopua kansaneläkelain suhteen, mutta tulokset olivat heikot ja jarruttivat koko käsittelyä, sillä mietintöä ei lähetettäisi suureen valiokuntaan ennen kuin hallituksella olisi siihen kanta. Sosiaalidemokraattisessa ryhmässä purettiin turhautumista maalaisliittoon, jonka nähtiin olevan sypää koko asiaan. Edustaja Mikko Hult ehdotti tukiosan korottamista peruseläkettä pienentämällä, mikä olisi ollut siirto kohti huoltojärjestelmää. Myös kokonaan uutta hallituksen esitystä ehdotettiin. Onni Hiltunen oli ilmeisen pettynyt asioiden kulkuun: ”Laista olisikin tullut hallituksen esityksen pohjalla melko hyvä mutta kansaneläkevaliokunta pilasi asian.” Loppujen lopuksi hallitus asetti ministerivaliokunnan kiireellisesti käsittelemään kansaneläkelakiin tehtäviä muutoksia.<sup>255</sup>

Huhtikuun alussa ministerivaliokunta ilmoitti valiokuntien esitysten olevan liian kalliita kireässä rahatilanteessa. Kuun puolivälissä hallitus antoi virallisen kirjelmän, jossa se vaati uuden esityksen kustannusten pysyvän 20 miljardissa markassa. Hallituksessa oli äänestetty hallituksen esityksestä vastaan valiokunnan esitys, mutta äänet olivat menneet tasan. Hallituksen mukaan oli saatava aikaiseksi kolmen vuoden väliaikainen

253 VP 1955 ptk. 17.1.1956, 2360–2388; VP 1956 ptk. 13.4.1956, 390–402.

254 Sama.

255 SDP eduskuntaryhmän/eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 8.3. ja 13.3.1956. TA.

ratkaisu, jonka aikana selviteltäisiin eri järjestelmätyyppejä, samoin kuin yksityisessä työsuhteessa olevien eläkkeen järjestämistä.<sup>256</sup>

Maalaisliitossa syy asioiden mutkistumisesta vieritettiin yleislakon ja sosiaalidemokraattien niskoille. Lauri Laineen mukaan teollisuus ja palkansaajat saivat useita miljardeja yleislakon vuoksi, mutta ”siitä johtuen vanhuksien osaa nyt heikennettäisiin”. Veikko Vennamo puolestaan kritisoi sitä, että hallitussopimuksessa oli kohta yksityisessä työsuhteessa olevan eläkkeistä, mutta ”maaseutuväestö jää ilman”. Hänen nähdäkseen sosiaalidemokraatit taktikoivat, eikä maalaisliiton pitäisi ottaa vastuuta. Myös Urho Kähönen moitti sosiaalidemokraatteja vastuunpakoilusta. Kaiken kaikkiaan hallitusta moitittiin aloitteettomuudesta ja todettiin, että eduskuntaryhmien tulisi neuvotella keskenään. Kansaneläkevaliokunnan viitoittamalla tiellä pysymistä pidettiin tärkeänä, mutta päinvastoin kuin sosiaalidemokraatit, maalaisliittolaiset olisivat lähteneet korottamaan maksuosia tukiosien kustannuksella. Ryhmässä huomautettiin myös, ettei kansaneläkevaliokunnan mietinnössä ollut sosiaalidemokraattien vastalauseita.<sup>257</sup>

Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmässä yritettiin hahmotella kantaa siihen, tulisiko hallituksen vetää esitys kokonaan pois. Asiaa oli pohdittu hallituksessa useasti, mutta sosiaaliministeri Leivo-Larssonin mukaan hallitus oli haluton peruuttamaan esitystä. Onni Hiltunen olisi suonut, että esitys vedettäisiin pois ja asian käsittely aloitettaisiin uudestaan uudella esityksellä. Osa edustajista kannatti Hiltusen ehdotusta, mutta myös eriaviä kantoja esiintyi. Osa näki, että tulisi edelleen pysyä alkuperäisen hallituksen esityksen kannalla, ja esimerkiksi Hult piti järkevimpänä mennä nykyisellä linjalla, jos ”toiset ryhmät pelaavat suuressa valiokunnassa”. Ryhmässä pahoiteltiin, etteivät hallituspuolueet ole päässeet sen lähemmäksi toisiaan ja päätettiin perustaa neuvottelukunta käymään neuvotteluja muiden ryhmien kanssa.<sup>258</sup>

Maalaisliiton eduskuntaryhmässä tehtiin päätös, että ryhmä pyrkii siihen, että ”saadaan laki syntymään”. Laki oli saatava sellaiseksi, että hallitus ei peruuta sitä. Sosiaalidemokraattien kanssa tuli löytää yhtenäinen linja, mutta yksityiskohdista päättäminen jätet-

---

256 Valtioneuvoston kirjelmä 12.4.1956. SDP eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 12.4.1956 liitteenä. TA.

257 ML eduskuntaryhmän/ryhmävaltuuskunnan ptk. 5.4., 10.4. ja 12.4.1956. KMA.

258 SDP eduskuntaryhmän / eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 10.4. ja 12.4.1956. TA.

tiin suuren valiokunnan tehtäväksi. Sosiaalidemokraattisessa ryhmässä ei oltu halukkaita luopumaan tavoitteesta pienentää peruseläkkeitä ja saada tukiosia suuremmiksi, alkuperäisen hallituksen esityksen mukaisiksi. Hallituksen äänestäessä peruseläkkeiden suuruudesta sosiaalidemokraatit kuitenkin hävisivät, minkä jälkeen he äänestivätkin SKDL:n ehdottaman korkeimman summan puolesta, maalaisliittolaisten mukaan ”haluten ajaa asian karille”.<sup>259</sup> Suunnanmuutos eittämättä oli hieman erikoinen, ja takana saattoi hyvinkin olla maalaisliittolaisten sadattelemaa taktikointia.

Hallituspuolueiden – SDP:n ja maalaisliiton – keskinäisen sopimuksen mukaisesti kustannuksia karsittiin loppujen lopuksi ennen muuta etuuksia pienentämällä: perusosa puolitettiin ja täyden tukiosan määrää pienennettiin ja lisäksi syytingin etuoikeus poistettiin. Näin kustannukset saatiin pudotettua 21 miljardiin markkaan.<sup>260</sup> Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmässä ei kuitenkaan oltu uuteen esitykseen tyytyväisiä, vaan edustajat vaativat suurempia tukiosia, jotta järjestelmää saataisiin enemmän huoltojärjestelmän suuntaan. Ryhmän aloitteesta eduskunta hyväksyikin niukalla enemmistöllä suuren valiokunnan ensimmäisen mietinnön mukaiset paremmat tukiosat, jolloin kustannukset nousivat 29 miljardiin markkaan.<sup>261</sup> Sosiaalidemokraattien rivit olivat siis hajallaan, kun ministerit ja kansanedustajat asettuivat vastakkain.

Maalaisliitossa oltiin tuohtuneita sosiaalidemokraattisten kansanedustajien vedosta. Sukselainen julisti eduskuntaryhmän kokouksessa tukiosien korotuksen olevan ”sosiaalidemokraateilta suurin petos meitä kohtaan koko yhteistyömme aikana”. Sen koettiin olevan vastaisku maataloustulolain läpimenosta. Tiitu ehdotti jopa hallituksesta poistumista, vaikka se olisikin ”arveluttavaa”, mutta ”näin kovin paljon myöten antaminen on ryhmälle nöyryyttävää”. Tukiosien korottamisen vuoksi sisuuntunut ryhmä päätti asettua lain hylkäämistä puoltavalle kannalle.<sup>262</sup>

Pääministeri Fagerholm ilmoitti toukokuun alkupuolella eduskuntaryhmälleen, että hallitus ei aio perua esitystään, mutta neuvottelut uudesta esityksestä voitaisiin käynnis-

---

259 ML eduskuntaryhmän ptk. 26.4.1956; SDP eduskuntaryhmän / eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 3.5., 5.5. ja 8.5.1956. KMA.

260 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1956, 665.

261 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1956, 660; VP 1956 ptk. 8.5.1956, 580–581.

262 ML eduskuntaryhmän ptk. 11.5. ja 15.5.1956. KMA.



tää. Ryhmässä todettiin, että hallituksesta voitaisiin lähteä, mutta laki kuitenkin päätettiin hyväksyä. Pari päivää myöhemmin sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä päätti ilmoittaa muille ryhmille, että se äänestäisi esityksen puolesta.<sup>263</sup>

Täysistunnossa sosiaalidemokraatit kritisoivat suuren valiokunnan mietintöä hätäisesti tehdyksi ja mahdottomaksi toteuttaa. Puolueesta huomautettiin jälleen, että mikäli varoja olisi ylenmääräisesti, ne tulisi suunnata tukiosiin. Puolueen mukaan suuren valiokunnan toinen mietintö rokottaisi tukiosien pienentämisen myötä kaikkein pienituloisimpia, etenkin nuorena työkyvyttömiksi joutuneita, joiden eläkkeet jäisivät hallituksen esityksen mukaisia eläkkeitä pienemmiksi. Tasaeläkejärjestelmä oli heidän mukaansa kaikkein huonoin, kun on vähän varoja käytettävissä. Sosiaalidemokraatit syyttivät asian viivästyttämisestä paitsi kokoomusta, myös maalaisliiton poliittista taktiikointia suuressa valiokunnassa.<sup>264</sup>

Maalaisliiton riveistä uuden esityksen panostuksen puolitusta ja eläkkeiden pienentämisestä arvosteltiin ankarasti. Maalaisliittolaiset pitivät sosiaalidemokraatteja syypäänä siihen, että yleislakon jäljiltä muun muassa virkamiesten palkankorotukset veivät varoja. Sosiaalidemokraatteja syytettiin poukkoilusta – heistä ei maalaisliittolaisten mukaan ollut ”merkkiäkään hallitusvastuussa pitkän aikaa mukana olleen suuren puolueen johdonmukaisesta linjasta”<sup>265</sup>. Varsinkin tukiosien lisäkustannus herätti paljon ärtymystä, kun kerran hallitus oli aluksi vaatinut esityksen puolitusta. Maalaisliitossa uhkailtiin jo julkisesti, että hallitusyhteistyö saattaisi olla vaarassa. Sosiaalidemokraatit vastasivat samalla mitalla: maalaisliittoa syytettiin takinkäänästä, sillä alkupe-  
räinen hallituksen esitys oli ollut punamultahallituksen ehdotus, mutta maalaisliitto lähti eri linjalle kansaneläkevaliokunnassa.<sup>266</sup>

Maalaisliiton eduskuntaryhmässä oltiin turhautuneita sosiaalidemokraatteihin. Martti Miettunen uumoili, että esityksen kaatuminen ei merkitsisi hallituksen kaatumista, mutta mikäli se peruutettaisiin, sosiaalidemokraattiset kansanedustajat kutsuisivat eri linjalla olevat ministerinsä pois. Eemil Partanen epäili, että edustajien ja ministerien

---

263 SDP eduskuntaryhmän ptk. 11.5. ja 13.5.1956. TA.

264 VP 1956 ptk. 8.5., 18.5., 23.5.1956, 549–583, 650–660, 688–722.

265 VP 1956 ptk. 18.5.1956, ed. U. Kähönen (ML).

266 VP 1956 ptk. 8.5., 18.5., 23.5.1956, 549–583, 650–660, 688–722.

ristiriita oli pelkkää esitystä. Mieltusen mukaan maalaisliittolaisen ryhmän tulisi nyt päättää, lähteekö se lakiesityksen hylkäämiseen, mutta yksin sille linjalle hänen mielestään puolueen ei kuitenkaan pitäisi lähteä. Sukselainen paheksui, etteivät sosiaalidemokraatit ”tunne käsitettä moraali”, mutta oli kuitenkin sillä kannalla, että laki on riittävän hyvä. Kähönen epäili, että sosiaalidemokraattien ”heittelehtivän pelin” aiheuttivat lähestyvät kunnallisvaalit, ja totesi maalaisliitolla olevan vastuu, ”jatkuuko tämä hurjastelu valtion taloudella”. Eskolakin paheksui, että ”kohta ei sovi valtion talousarvioon muuta kuin virkamiesten palkat ja kansaneläkkeet”. Loppujen lopuksi ryhmä tuli siihen tulokseen, että maalaisliiton tulisi neuvotella porvareiden kanssa esityksen hylkäämisestä, jolloin tulisi jättää ponsi uudesta esityksestä suuren valiokunnan esityksen pohjalta. Tältä pohjalta ryhmä kannatti esityksen hylkäämistä.<sup>267</sup>

Sosiaalidemokraattisessa eduskuntaryhmässä tultiin siihen tulokseen, että esitystä ei peruuteta, eikä hallitusyhteistyötä loppujen lopuksi haluttu vaarantaa puolin eikä toisin. Maalaisliitto vaati syytingin rinnastamista etuoikeutetuksi tuloksi, mihin sosiaalidemokraatit suostuivat ilman suurempia vastalauseita. Vielä 17.5. maalaisliiton eduskuntaryhmässä oli päädytty kannattamaan esityksen hylkäämistä, mutta 23.5. ryhmässä kanta olikin muuttunut: esitystä ei ehdotettaisi hylättäväksi sillä ehdolla, että syytinki merkittäisiin etuoikeutetuksi tuloksi, eli sitä ei otettaisi tulona huomioon eikä se vähentäisi kansaneläkkeen määrää.<sup>268</sup>

#### 5.4. Miksi kansaneläkeuudistus toteutui?

Vilkkaan ja kiihkeäsävyyisen käsittelyn jälkeen esitys kansaneläkelain uudistamisesta hyväksyttiin kuin hyväksyttiin 23.5.1956. Mutta miksi?

Yleensä tämä kysymys on tavattu esittää vuoden 1961 työeläkelain yhteydessä, sillä työeläkelaki on usein kuvattu suurena taisteluna ja työmarkkinajärjestöjen vastaiskuna maalaisliitolle ja MTK:lle – suoranaisena ihmeenä. Kuitenkin kuten esimerkiksi Tapio Bergholm on huomauttanut, aikalaisvaikuttajat eivät kokeneet asiaa niin suurena ja merkittävänä kuin historiallisista kuvauksista voisi päätellä. Työeläkelain käsittely

267 ML eduskuntaryhmän ptk. 17.5.1956. KMA.

268 SDP eduskuntaryhmän / eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 17.5. ja 23.5.1956. TA; ML eduskuntaryhmän ptk. 23.5.1956. KMA.

sujuikin eduskunnassa nopeasti ja huomattavassa yhteisymmärryksessä, ja laki hyväksyttiin lähes yksimielisesti.<sup>269</sup> Sen sijaan vuoden 1956 kansaneläkelaki oli äkkinäinen ja radikaali uudistus, joka synnytti paljon keskustelua ja tuohtumusta puolin ja toisin.

Olli Kangas on todennut lain ”livahtaneen” eduskunnassa läpi yleislakon vuoksi ilman, että työmarkkinajärjestöt pystyivät siihen merkittävästi vaikuttamaan.<sup>270</sup> Samoin Reijo Ahtokarin mukaan tasaeläkelinja ”pääsi tapahtumaan ikään kuin huomaamatta” yleislakon ja presidentinvaalien sekavissa oloissa.<sup>271</sup> Nämä tulkinnat ovat kuitenkin jossain määrin ylimalkaisia. Lakiesitys kyllä huomattiin puolin ja toisin, ja se herätti paljon keskustelua ja vastustusta. Yleislakko taas oli ennemminkin tulosta niistä samoista seikoista, jotka johtivat kansaneläkelakiuudistuksen läpimenoonkin – yleislakko ei toisin sanoen ollut syy siihen, että uudistus meni läpi, vaan osa samaa yhteiskunnallista ja talouspoliittista vyyhtiä. Lisäksi työmarkkinoiden suora vaikuttaminen sosiaalipoliittiseen lainsäädäntöön ei ollut vielä vuonna 1956 järin yleistä, vaan työmarkkinasopimusten aikakausi alkoi vasta muutaman vuoden perästä. Työmarkkinaratkaisuuina toteutettuihin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin palataan seuraavassa luvussa.

Varsinkin SDP ja työmarkkinajärjestöt kutsuivat vuoden 1956 kansaneläkelakia maalaisliiton ”tasaetukaappaukseksi”, mutta asian läheisempi tarkastelu paljastaa, että senkään osalta asia ollut aivan niin yksinkertainen.

Loppuvuonna 1955 molemmat puolueet olivat vielä aidoissa neuvotteluasemissa, mutta valtalain kaatuminen syöksi myös kansaneläkelain käsittelyn pienimuotoiseen kaaokseen. Keväällä 1956 molempien puolueiden asema oli huera – puolueet moittivat toisiaan katkerin sanankääntein petturuudesta ja takinkäännöksistä, mutta sen suurempia aseita ei kummallakaan ollut. Sosiaalidemokraattiset ministerit ja kansanedustajat ajautuivat julkisesti eri linjoille tukiosien kohdalla. Kansaneläkelaista yritettiin päästä hallituksen piirissä sopuun jo yleislakon aikana, tuloksetta. Kevään aikana esityksen pois vetämistä harkittiin useasti, samoin molemmat puolueet olivat epävar-

---

269 Bergholm, Tapio: *Suomen mallin synty*. Yhteiskuntapolitiikka 72, 5/2007, 487–489. (Bergholm 2007b.)

270 Kangas, Olli: *Jos maalaisliitto ei olisi ollut niin vahva. Jossittelua suomalaisen sosiaaliturvan vaihtoehtoilla*. Teoksessa Jokisipilä, Markku & Niemi, Mari K. (toim.): *Entäs jos... Lisää vaihtoehtoista Suomen historiaa*. Ajatus Kirjat/Gummerus, Jyväskylä 2006, 202. (Kangas 2006c.)

271 Ahtokari, 217.

moja sekä omasta että vastapuolen hallitusyhteistyöhalukkuudesta. Hallituksella oli erittäin tukalat paikat ja tosiasiallinen liikkumavara huomattavan pieni. Esitys oli toisin sanoen lähellä kaatua lähes koko kevään ajan.

SDP:n kansanedustajat saivat läpi korotetut tukiosansa, minkä myötä esityksen rankin arvostelija lupautui äänestämään sen puolesta. Maalaisliittoa tukiosien korotus raivostutti siinä määrin, että se päätti äänestää esitystä vastaan, vaikka esitys oli pitkälti sen käsialaa. Vielä muutamaa päivää ennen varsinaista äänestystä maalaisliiton eduskuntaryhmä oli lain hylkäämisen kannalla. Äänestyspäivänä ääni kellossa kuitenkin muuttui, kun maalaisliitto sai läpi vaatimuksensa syytingin rinnastamisesta etuoikeutetuksi tuloksi.

Lähitulevaisuudessa hämmöttivät kaiken lisäksi syksyn 1956 kunnallisvaalit, joiden kynnyksellä SKDL:n järjestämät eläkeläisten joukkokokoukset olivat toimiva pelote etenkin SDP:lle.<sup>272</sup> Sen paremmin maalaisliitto kuin sosiaalidemokraatitkaan tuskin olivat valmiita antamaan kansaneläkelaista toisilleen vaalivalttia. Loppujen lopuksi molempien puolueiden ei auttanut kuin niellä tappionsa puolin ja toisin – sen tuloksena syntyi vuoden 1956 kansaneläkelaki.

### 5.5. Kansaneläkeuudistuksen kritiikkiä

Eläkevakuutuksen kustannukset olivat kolminkertaiset verrattuna vanhaan järjestelmään, mikä oli iso menoerä kansantalouteen suhteutettuna, mutta eläkkeiden taso oli silti alhainen. Tämä päti erityisesti palkansaajien kohdalla, sillä heidän koko tulonsa ja pääomansa koostui ennen muuta työkyvystä, siinä missä pienviljelijät omistivat vähintään pientilansa rakennuksineen (vaikka varsinaiset tulot heilläkin riippuivat työkyvystä). Palkansaajien kohdalla siirtyminen palkkatuloista eläkkeeseen merkitsi huomattavaa laskua tuloissa ja siten myös elintasossa.<sup>273</sup> Uudistus siis epäonnistui täydellisesti alkuperäisen hallituksen esityksen aikomuksessa turvata eläkeläisten tulo- ja kulutus-taso. Tässä kohden on tosin huomautettava, ettei alkuperäinenkään hallituksen esitys olisi onnistunut tulotasoa turvaamaan – olisihan maksuosa ollut vain neljänneksen tuloista.

<sup>272</sup> Niemelä 1993, 91–92.

<sup>273</sup> Mannio, 135–137; Niemelä 1994, 110.

Tasaeläkeuudistusta pidettiin tulonsiirtona palkansaajilta ja muilta veronmaksajilta pienyrittäjille, ennen muuta pienviljelijöille – eli kaupungeilta maaseudulle. Tätä kritisoivat ennen muuta SDP, edistyspuolue, kokoomus sekä työmarkkinajärjestöt.<sup>274</sup> SAK ja Henkisen Työn Keskusliitto (HTK) pyrkivät vaikuttamaan tasaeläkelinjan vastaisesti valiokuntakäsittelyn aikana: SAK oli vedonnut presidenttiin, että palattaisiin takaisin hallituksen esityksen linjalle. Molemmat järjestöt olivat jättäneet hallitukselle jyrkän kielteisen kannanilmauksen ja uhkasivat ryhtyä toimenpiteisiin palkansaajien eläkeetuja puoltavien ratkaisujen aikaansaamiseksi. Uhkauksen teho kuitenkin väheni mitättömäksi yleislakon sekä SAK:n vakauttamispolitiikan purkautumisen jälkeen heikentyneen aseman vuoksi.<sup>275</sup>

Teivo Pentikäinen kritisoi jälkeinpäin poliitikkoja siitä, että he olivat kiinnostuneita lähinnä vaalitaktisista seikoista (kunnallisvaaleja silmällä pitäen) sisällöllisten kysymysten sijaan, ja asiallisten näkökohtien sivuutus johti paineeseen tehdä palkansaajille oma eläkelakinsa.<sup>276</sup> Varsinkin jälkimmäinen väittämä pitää pitkälti paikkansa, mutta kuten Jussi Vauhkonen on huomauttanut, erimielisiä eivät olleet vain poliitikot vaan myös asiantuntijat. Käynnissä olevan rakennemuutoksen vuoksi myötä väestöryhmien tarpeetkin olivat muutoksessa, eikä edes jälkeinpäin ole helppoa tai edes mahdollista arvioida, mikä järjestelmä loppujen lopuksi olisi ollut kaikkia parhaiten palveleva.<sup>277</sup>

---

274 Mannio, 136–137; Niemelä 1994, 111–112.

275 Bergholm 2005, 446; Niemelä 1994, 112.

276 Ahtokari, 216–217.

277 Hannikainen & Vauhkonen, 69.

## 6. Työntekijöille oma eläkelaki vuonna 1961

### 6.1. Hajaantuneet puolueet sekavassa yhteiskunnassa

1950- ja 1960-luvut olivat sosiaalidemokraateille vaikeita aikoja, sillä 1960-luvun alussa sekä sosiaalidemokraattinen puolue että ammattiyhdistysliike hajosivat kahtia. Yleislakko vaikutti olennaisesti hajaannukseen: se asetti SAK:n johdon alttiiksi valta-poliittisille houkutuksille ja loitonsi sitä SDP:stä. Loitonnusta edesauttoi myös se, että Fagerholmin (II) hallitus ja SAK olivat eri linjoilla vakauttamispolitiikassa. SDP:ssä podettiin myös alemmuuskompleksia suhteessa toisiin pohjoismaisiin sosiaalidemokraattisiin puolueisiin. Miksi maalaisliitto ja SKDL olivat niin vahvoja, ja miksi SDP ja SAK puolestaan eivät olleet saavuttaneet yhtä vahvaa asemaa kuin muissa Pohjoismaissa?<sup>278</sup>

Puolueen sisällä alkoi muodostua jako ”skogilaisiin” ja ”leskisläisiin”. Ryhmät oli nimetty niiden johtohahmojen mukaan: Emil Skog oli SDP:n puheenjohtaja vuosina 1947–1957 ja Väinö Leskinen yksi puolueen johtohahmoista. Leskisläiset olivat länteen suuntautuneita, etenkin Pohjoismaihin, ja heidät tuomittiinkin skogilaisten taholta oikeisto-oppositioksi. Skogilaiset edustivat SDP:n ja SAK:n pienviljelijäpuolta ja asettuivat myöhemmin kallelleen Neuvostoliittoon. Aluksi skogilaiset muodostivat puolueessa enemmistön ja leskisläiset vähemmistön, mutta vuoden 1957 puheenjohtajavaaleihin mennessä asetelma oli kääntynyt toisinpäin. Puheenjohtajavaaleissa skogilaiset kannattivat K. A. Fagerholmia ja leskisläiset tunnetun Neuvostoliitto-vastaista Väinö Tanneria. Kun Fagerholm hävisi täpärästi puheenjohtajakisan, Fagerholmin hallitus erosi ja Tannerin vastainen oppositio järjestäytyi vakavissaan Skogin ympärille.<sup>279</sup>

Siitä lähtien skogilaiset osallistuivat hallitukseen maalaisliiton sivustatukena ohi SDP:n johdon. Asetelma oli jossain määrin paradoksaalinen, sillä monet skogilaiset olivat henkeen ja vereen ammattiyhdistysmiehiä ja olivat olleet yleislakossa vastakkaisella puolella MTK:n kanssa. Skogilaiset kuitenkin hyötyivät tilanteesta poliittisesti, myös

---

<sup>278</sup> Bergholm 2007a, 40–48.

<sup>279</sup> Bergholm 2007a, 41–48.

aineellisesti: sosiaalidemokraattinen oppositio sai maalaisliiton kautta Neuvostoliitosta tukea.<sup>280</sup>

Vuoden 1958 eduskuntavaalien jäljiltä eduskunnassa oli ensimmäistä kertaa itsenäisyyden aikana vasemmistoenemmistö (101–99). Enemmistö oli kuitenkin lähtökohtaisesti vain teoreettinen, sillä SDP ja ammattiyhdistysliike oli hajaantunut, eivätkä SDP ja SKDL:kään järin hyvissä väleissä olleet. Merkittävän poikkeuksen kuitenkin muodostivat edistysaskeleet sosiaalipolitiikan saralla. Aluksi eduskunnan rivit olivat niin hajanaiset, että maalaisliittolainen V. J. Sukselainen valittiin eduskunnan puhemieheksi ja hallituksissa oli porvarienemmistö. Valiokuntiin kuitenkin saatiin eduskunnan voimausteiden mukaan niukka vasemmistoenemmistö. Aluksi maalaisliitto, sosiaalidemokraatit ja sosiaalidemokraattinen oppositio kävivät hallitustunnusteluja, mutta ne päättyivät tuloksettomina. Lopulta muodostettiin Fagerholmin johdolla hänen kolmas hallituksensa, jossa olivat edustettuna muut ryhmät skogilaisia ja kansandemokraatteja lukuun ottamatta. Tämä viimeistään sinetöi sosiaalidemokraattisen hajaannuksen.<sup>281</sup>

Vuonna 1959 skogilaiset perustivat oman puolueen, Työväen ja Pienviljelijäin Sosiaalidemokraattisen Liiton (TPSL). Hajaannus näkyi myös ammattiyhdistysliikkeessä. SAK jäi skogilaisille, joten leskisläiset perustivat vuonna 1960 Suomen Ammattijärjestön (SAJ).<sup>282</sup> Sosiaalidemokraattien hajaannus oli erittäin hidas prosessi. Tapio Bergholmin mukaan opposition ja ammattiyhdistysliikkeen virallisen järjestäytymisen verkkaisuus kertoo siitä, että pysyvään hajaantumiseen ei varsinaisesti uskottu, eikä haluttukaan uskoa.<sup>283</sup>

Myös maalaisliitossa kuohui 1950–1960-lukujen aikana. Puolue oli jakautunut puheenjohtaja Sukselaisen ympärille ryhmittyneeseen S-linjaan ja pääministeri (sittemmin presidentti) Kekkonen K-linjaan. Jussi Vauhkonen mukaan maalaisliiton sisäinen jako olisi vaikuttanut Sukselaisen toimintaan jo vuoden 1955 kansaneläkevaliokunnassa. Kekkonen oli vuonna 1952 katsonut, että tulonjaon painottuminen palkkatuloihin ja siten kulutukseen oli omiaan hidastamaan pääomien kasvua, minkä vuoksi sosiaali-

---

280 Jussila et al., 265–266.

281 Bergholm 2007a, 92–120.

282 Bergholm 2007a, 92–96, 114–118.

283 Bergholm 2007a, 73.

vakuutusta pitäisi enemmän kehittää siihen suuntaan, että palkansaajilta kerätään säästöjä teollisuusinvestointeihin.<sup>284</sup> Sukselainen taas maaseutuväestön etujen puolustajana ja Kansaneläkelaitoksen pääjohtajana lienee asettanut maaseudulle edullisen sosiaaliturvan teollisuusinvestointien edelle. Kilpailu S- ja K-linjojen välillä kuitenkin syntyi vasta myöhemmin, vuoden 1958 yöpakkaskriisin aikaan.

Yleisesti ottaen K-linjan tärkein teesi oli kaiken sisäpolitiikan, siis myös talous- ja sosiaalipolitiikan, alistaminen ulkopoliittisille realiteeteille, so. Neuvostoliiton-suhteille. Jako K- ja S-linjaan tuli varsinaisesti esille vasta siinä vaiheessa, kun Fagerholmin ns. yöpakkashallitusta (1958–1959) muodostettiin. Kari Hokkasen mukaan vasta hahmottumassa olleet linjat joutuivat törmäyskurssille, kun hallitusta muodostettaessa ja sittemmin kaadettaessa näytettiin, määräävätkö maalaisliitossa valitut johtajat ja puolue-elimet vai presidentti uskottuineen. Sitä ennen Sukselainen itse oli ollut hyvin haluton muodostamaan klikkejä tai asettumaan sellaiseen, vaan päinvastoin näki, että hänen tehtävänsä puheenjohtajana oli pitää joukkoa koossa. K-linjan vahvistuminen ajoittuu samoihin aikoihin, sillä linjan teesille saatiin ikään kuin vahvistus yöpakkaskriisissä ja viimeistään vuoden 1961 noottikriisissä.<sup>285</sup>

S- ja K-linjojen kilpailu ei siis välttämättä ole vaikuttanut vielä kansaneläkevaliokunnan työskentelyn aikaan, mutta kylläkin sen jälkeen. Vaikka Fagerholmin hallitus joutui eroamaan, ei K-linja saanut täydellistä voittoa, sillä seuraavan hallituksen muodosti Sukselainen puhtaasti maalaisliittolaisista ministereistä. Lisäksi Sukselainen ei ollut kiistaton linjansa johtaja, vaan joutui jatkuvasti taistelemaan paikastaan.<sup>286</sup> Sillä lienee ollut oma vaikutuksensa siihen, että Sukselaisen hallitus yritti myös työeläkelain käsittelyn aikaan estää hallituksensa kaatumisen.

Vaikka vasemmisto ei ollut erityisen yhteistyökykyinen eikä päätenyt esimerkiksi yhteiseen hallitukseen, vasemmistoenemmistöinen eduskunta ja eriskummalliset parlamentaariset ja sisäpoliittiset tilanteet tosiasiasa vauhdittivat sosiaalipoliittisia uudistuksia. Fagerholmin hallituksen kaaduttua maalaisliittolaiset vähemmistöhallitukset eivät olleet erityisen vahvoilla, vaan joutuivat myöntymään eduskunnan vaatimukseen. Hajaannus ja

284 Hannikainen & Vauhkonen, 66.

285 Hokkanen, 457–459.

286 Sama, 459.



oppositioasema osoittautuivatkin loppujen lopuksi sosiaalidemokraateille hyväksi asiaksi: ne vapauttivat sekä SDP:n että sosiaalidemokraattisen opposition hallitusvastuusta, mikä tarkoitti myös huolen valtiontalouden tasapainosta kevenevän. Lisäksi SKDL:n nousu suurimmaksi puolueeksi tulkittiin pätevin perustein protestiksi kansan keskuudesta, ja se loi omalta osaltaan muutospainetta.<sup>287</sup>

1960-luku oli myös muunlaisen yhteiskunnallisen muutoksen aikaa. Rakennemuutos loi painetta palkkatyössä olevien sosiaaliturvan parantamiseen. Asiaa edesauttoi myös Pekka Kuusen kuuluisa teos *60-luvun sosiaalipolitiikka*, jossa perättiin teollistamista ja sosiaalipolitiikan laajentamista keynesiläisin perustein: niiden avulla sekä Suomen kansainvälistä kilpailukykyä että taloudellista kasvua saataisiin edistettyä.<sup>288</sup>

## 6.2. Palkansaajilla heikko eläketurva

Työsuhteessa olevien puutteellinen tai puuttuva eläketurva ja vanhusten köyhyys olivat monissa maissa ongelmia, joihin etsittiin 1950-luvulla ratkaisua eläkepoliittisilla uudistuksilla.<sup>289</sup> Suomessa vanhuusköyhyyttä lähdettiin ratkaisemaan kansaneläkeuudistuksella, mutta uudistus osoittautui vasta alkusoitoksi. Maksusidonnaisuuden poisto kansaneläkkeestä heikensi palkansaajien asemaa, mikä loi välittömästi painetta työsuhteessa olevien eläketurvan järjestämiseen.

Täysin vailla eläketurvaa palkansaajat eivät olleet, sillä jo vuoden 1879 vaivahoitoasetukseen oli kirjattu julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus, joka velvoitti työnantajan elättämään pitkäaikaisen työntekijän hänen tultua vanhaksi ja työkyvyttömäksi. Elatusvelvollisuus kirjattiin sellaisenaan myös vuoden 1922 köyhäinhoitolakiin ja vuoden 1955 huoltoapulakiin. Elatusvelvolliselle oli kuitenkin eräitä ehtoja: työsuhteen oli tullut kestää 20 vuotta saman työnantajan palveluksessa, minkä nähtiin sitovan työntekijät ”eläkeorjuuteen”. Lisäksi elatusvelvollisuus raukesi, jos työntekijällä oli riittävästi omaa varallisuutta tai hänen puolisonsa tai lapsensa pystyivät häntä elättämään. Syytinki eli kiinteistöeläke oli kansaneläkkeeseen nähden etuoikeutettua tuloa tiettyyn määrään saakka, eli tiettyyn rajaan saakka se ei vaikuttanut kansaneläkkeen lisäeläkke-

287 Bergholm 2007a, 119–120, 126, 138.

288 Niemelä 1994, 124–125.

289 Bergholm 2007a, 154.

seen – kansaneläkejärjestelmä toimi siis syytingin rinnalla.<sup>290</sup> Kumpikaan eläkejärjestelmistä ei palvellut valtaosaa palkkatyöntekijöistä järkevästi hyvin.

1940-luvun jälkipuoliskolla STK alkoi koordinoita elatusvelvollisuuden täyttämistä antamalla ohjeita elatuksen suuruudesta, millä luultavasti pyrittiin vahvistamaan työntekijöiden lojaaliutta ilman merkittäviä kustannuksia. Eläketurvan kattavuus pysyi koko työntekijäväestön osalta kuitenkin varsin matalana. Vuonna 1956 astui voimaan eläkesäätiölaki, joka vakiinnutti eläkesäätiöiden aseman ja hallinnollisen rakenteen. Lain mukaan työnantajat kustansivat säätiöiden pääoman kokonaan yksin, mutta heillä oli takaisinlainauksen oikeus, eli he saivat lainata säätiöltä varoja vakuudetta. Säätiölakia valmistellut komitea arveli takaisinlainausperiaatteen houkuttelevan työnantajia, mikä näytti pitävän paikkansa, sillä lain voimaantulon jälkeen säätiöiden määrä ampaisi nousuun.<sup>291</sup>

Uudessa eläkesäätiölaissa ei otettu varsinaisesti kantaa eläkkeiden koskemattomuuteen eli siihen, säilyikö työntekijän eläkeoikeus hänen vaihtaessaan työpaikkaa, mutta ansaintaperiaate lakiin kirjattiin. Sen mukaan eläkkeen suuruus tuli olla suhteessa aiempiin ansioihin. Sama periaate kirjattiin myös merimiesten eläkelakiin, joka säädettiin samoihin aikoihin kuin eläkesäätiölakikin. Molemmissa laeissa oli myös läsnä silloinen uusi ajatus, että eläke oli samanlainen työsuhteen ehto kuin palkkakin.<sup>292</sup>

### 6.3. Työeläkejärjestelmää toteuttamaan

Palkansaajien eläketurva oli esillä myös Ruotsissa, mutta asia ratkaistiin jo vuonna 1959. Kysymys korosti jo pitkään jatkunutta oikeiston ja vasemmiston välistä ristiriitaa, joka matkan varrella hajotti punamultayhteistyön ja lopulta kääntyi sosiaalidemokraattien ja palkansaajien voittoon. Palkkatyöntekijäin keskusjärjestö LO ajoi yleisen kansaneläkkeen lisäksi ansioiden perusteella määräytyvää lisäeläkettä, kun taas työnantajakeskusjärjestö ajoi vapaaehtoista eläkemallia. Lopulta asiasta järjestettiin kansanäänestys, joka vei sosiaalidemokraatit ja palkansaajat täpärästi voittoon. Työnan-

---

290 Hannikainen & Vauhkonen, 69.

291 Sama, 71–73.

292 Sama, 73–74.

tajien haavoihin kaatoi lisää suolaa se, että hallinnollisesti eläkejärjestelmä toteutettiin keskitetyllä julkisella rahastolla yksityisen sijaan.<sup>293</sup>

Suomessa Fagerholmin hallitus otti helmi–maaliskuussa 1956 yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien eläketurvan hallitusohjelmaansa, mutta asia jäi kansaneläkeuudistuksen jalkoihin. SAK sai kuitenkin yleislakon päättäneissä keskusteluissa lupauksen työntekijöiden eläketurvaa tarkastelevan komitean perustamisesta, minkä lisäksi myös kansanpuolueet ja Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto (TVK, ent. HTK) olivat asiassa aloitteellisia. Joulukuussa 1956 asiaa tutkimaan perustettiin komitea, jonka puheenjohtajaksi nimitettiin sosiaaliministeriön vakuutusosaston osastopäällikkö Teivo Pentikäinen. Sen 11 jäsenestä kuusi oli työmarkkinajärjestöjen edustajia.<sup>294</sup>

1957–1958 komitean työskentely oli jäissä samaan tapaan kuin Ruotsissakin: työnantaja- ja palkansaajaosapuolet eivät päässeet sopuun eläkejärjestelmän toteutustavasta. Ammattiyhdistysliike vaati pakollista ja lakisääteistä sekä riittävän korkeaa eläketurvaa työnantajien kustannuksella. STK:ssa puolestaan kannatettiin vapaaehtoista järjestelmää, johon myös työntekijät osallistuisivat. STK:n vastentahtoisuutta lisäsi myös se, että eläkesäätiölaki oli vastikään säädetty, eikä työnantajien piirissä ollut suurta intoa lähteä heti luomaan uutta järjestelmää. Myös koskemattomuusperiaate aiheutti eripuraa.<sup>295</sup>

Komiteassa nousi esille neljä vaihtoehtoa: vapaaehtoinen vakuutus, pakollinen, Kansaneläkelaitokseen keskitetty järjestelmä, hajautettu järjestelmä sekä keskitetty, Kansaneläkelaitoksesta irrallaan oleva järjestelmä. Kansaneläkelaitokseen keskitetystä järjestelmästä eivät sen paremmin työnantajat kuin palkansaajatkaan suostuneet edes keskustelemaan. Hajautettu järjestelmä sisältäisi pakollisen vähimmäisturvan (kansaneläkkeen), mutta työnantajilla olisi mahdollisuus toteuttaa pakollisten työeläkkeiden hallinto jo olemassa olevien vakuutusyhtiöiden ja eläkekassojen ja -säätiöiden kautta. Suomen Henkivakuutusyhtiö kuitenkin totesi tässä vaiheessa, etteivät vakuutusyhtiöt ole kiinnostuneita. Kansaneläkelaitoksesta irrallaan oleva keskitetty järjestelmä olisi ollut

---

293 Julkunen & Vauhkonen, 311, 314–316; Bergholm 2007a, 154–155.

294 Uljas, 216; Bergholm 2007a, 155–156; Niemelä 1994, 128.

295 Bergholm 2007a, 156; Hannikainen & Vauhkonen, 77–79.

työeläkelaitos, jota työmarkkinajärjestöt hoitaisivat. Mistään vaihtoehdosta ei kuitenkaan syntynyt riittävää yhteisymmärrystä.<sup>296</sup>

Ruotsista tuli kuitenkin työnantajille varoittava esimerkki vuonna 1959, kun Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät sosiaalidemokraattien valtiollisesti keskitetyn lisäeläkemallin. STK:n ruotsalaisesta sisarjärjestöstä SAF:sta tulikin työnantajille varoittava viesti, ettei kannattaisi asettua liiaksi vastahankaan. Myös vuosilomalaki, joka oli toteutettu laki-aloitteena työnantajien vastustuksesta huolimatta, vauhditti myöntöväisyysslinjan kannatusta STK:ssa. Kun palkansaaja- ja työnantajajärjestöt viimeinkin alkoivat päästä yhteisymmärrykseen keskeisistä kohdista, mietinnön laatiminen eteni lopulta nopeasti, ja se valmistui elokuussa 1960.<sup>297</sup>

Pentikäisen sovitteluyritysten ja työmarkkinaosapuolten lientyneiden kantojen myötä komiteassa siis päästiin kompromissiin. Mietintö oli STK:n ja SAK:n aikaansaama kompromissi. Eläkeoikeus kuului kaikille palkkasuhteessa oleville, joiden työsuhde oli kestänyt vuoden. Järjestelmän rahoittajina toimivat työnantajat. Se toteutettaisiin rahastoimalla, mutta työnantajilla olisi mahdollisuus saada takaisinlainauksena 2/3 vakuutusmaksuista luottovakuutusta vastaan. Organisaatio olisi ollut hajautettu, ja sen keskuselimeksi olisi perustettu Eläketurvakeskus, jonka tehtävänä olisi pääosin ollut valvonta ja neuvonta. Järjestelmän tavoitteena oli tulotason turvaaminen: yhdessä kansaneläkkeen ja työeläkkeen kanssa eläkkeen suuruus olisi korkeimmillaan 60 prosenttia palkasta.<sup>298</sup> Komitea oli pitkälti yksimielinen, vain maalaisliitto ja MTK jättivät vastalauseensa. Ne peräsivät kohtuullista vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkettä kaikille, eivät vain palkansaajille, ja kritisoivat erityisesti sitä, että eläketurvan ulkopuolelle olisivat jääneet lyhyissä työsuhhteissa toimivat, muun muassa metsä- ja uittotyöläiset. Lisäksi vastalauseen mukaan sosiaaliturvaan oli uhrattu jo niin paljon, ettei sen kehittämiseen ollut enää mahdollisuuksia.<sup>299</sup>

---

296 Hannikainen & Vauhkonen, 77–79.

297 Bergholm 2007a, 156–161; Julkunen & Vauhkonen, 311, 314–316.

298 Komiteanmietintö 1960:11. *Eläkekomitean mietintö*, 44–66.

299 KM 1960:11, 80.

#### 6.4. Työeläkelain käsittely eduskunnassa

1960-luvun alussa poliittinen valta oli maalaisliittolaisella presidentillä ja maalaisliittolaisella vähemmistöhallituksella, eikä kumpikaan näyttänyt ottavan työeläkettä asialistalleen. Presidentti Kekkonen jätti työeläkkeen täysin huomiotta vuoden 1961 valtiopäivien avajaispuheessa, eikä Sukselaisen hallitus aikonut antaa MTK:n vastustamaa eläkelakiesitystä.<sup>300</sup> Heikki Niemelä kirjoittaa muun muassa Sukselaisen haastattelujen pohjalta maalaisliiton vastentahtoisuuden syynä olleen se, että ”työeläke muuttaisi eläkevakuutuksen kehittämisen suuntaa perusturvan kehittämisestä ansioihin suhteutetun turvan suuntaan”, ja ”näin kansaneläkejärjestelmän rinnalle syntyisi toinen eläkejärjestelmä”.<sup>301</sup> Selitys kuitenkin kuulostaa jossain määrin jälkikäteen annetulta, kun kokonaisaläkejärjestelmän rakenne oli jo selvillä – sitä ennen tuskin on selkeästi eroteltu varsinaan nykyaikaisin käsittein perusturvaa ja ansiosidonnaista turvaa. Suurempi syy lienee ollut, että työeläke koskisi vain vakituisissa töissä olevia palkansaajia, eli maalaisliiton omat kannattajat – tässä tapauksessa viljelijät sekä metsä- ja uittotyöläiset – eivät hyötyisi laista mitenkään.

Maalaisliiton kylmäkiskoisuudesta huolimatta työeläkeasia pistettiin etenemään. Kaikki puolueet maalaisliittoa lukuun ottamatta jättivät asiasta lakialoitteet. Työväenasiainvaliokunta ryhtyi huhtikuussa 1961 käsittelemään aloitteita. Vasemmistolla oli valiokunnassa oli eduskunnan voimasuhteiden mukaan yhden edustajan enemmistö, mutta kansandemokraatit ja sosiaalidemokraatit eivät mahtuneet samalle puolelle. SKDL:n edustajat pitivät tiukasti kiinni omasta aloitteestaan, jonka mukaan Kansaneläkelaitos olisi hoitanut myös työsuhde-eläkkeet. Valiokunta kuitenkin päätti ottaa SDP:n aloitteen valiokunnan esityksen pohjaksi.<sup>302</sup> Heikki Niemelän mukaan tästä oli päätetty jo etukäteen työväenasiainvaliokunnan lähinnä SDP:n ja kokoomuksen jäsenistä koostuvassa ”Kämpin kerhossa”, ja lakiesitys haluttiin valmistella sellaiseksi, että se menisi eduskunnassa läpi mahdollisimman pienin muutoksin.<sup>303</sup>

---

300 Hannikainen & Vauhkonen, 83; Niemelä 1994, 134–135.

301 Niemelä 1994, 134–135.

302 Työväenasiainvaliokunnan ptk. 19.4.–17.5.1961. EA.

303 Niemelä 1994, 136–137.

Sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen yhteistyöstä ja pohjustuksesta huolimatta valiokunnassa käytiin pitkät keskustelut järjestelmän hallinnosta, ikärajoista, eläkkeen suuruudesta ja lyhyissä työsuhteissa työskentelevien eläketurvasta. Hallinnon osalta valiokunta pysyi komitean suosituksessa ja lakialoitteen linjalla, ja hallinto pidettiin henkiyhtiöille hajautettuina. Ikärajoja päätettiin lakialoitteen mukaisesti asettaa kaksi: vakuuttamisvelvollisuus ja oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen alkaisi 18 vuodesta, mutta vanhuuseläke alkaisi karttua vasta 23-vuotiaana. Eläketurvan tasoa päädyttiin korottamaan 30 prosentista 40 prosenttiin, sillä vain maalaisliiton ja kokoomuksen edustajat äänestivät matalamman prosentin puolesta. Äänestyksen tuloksena eläkelakiehdotuksesta jäivät pois alle vuoden kestäneet työsuhteet. Metsä- ja uittotyöntekijöiden eläketurvan järjestäminen oli kuitenkin edellytys maalaisliiton myönteiselle kannalle, joten lain perusteluihin liitettiin lisäys, jossa hallitus veloitettiin antamaan esitys lyhytaikaisten työsuhteiden eläkelaiksi.<sup>304</sup>

Mietinnön takana olivat siis sen valmistuessa kaikki laatimiseen osallistuneet puolueet kansandemokraatteja lukuun ottamatta. Mietintö olikin kompromissi sosiaalidemokraattien ja porvarillisten ryhmien välillä – tällä kertaa ei tosin tasapainoiltu vain palkansaa- jien ja maa- ja metsätaloudesta elantonsa saavien välillä, vaan myös työntekijöiden ja työnantajien.<sup>305</sup>

Mietintö valmistui 19.5.1961, ja sitä alettiin käsitellä eduskunnan täysistunnossa muutaman päivän jälkeen. Käsittely oli erittäin nopeaa – lakiesitys tuli kolmanteen käsittelyyn jo 2.6.1961. Nopea eteneminen ja verrattain vähäiset puheenvuorot viit- taavat siihen, ettei lakiesitys varsinkaan tässä vaiheessa herättänyt enää suuria tunteita. Samaan viittaavat myös vähäinen keskustelu sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton sisäinen keskustelu.

Työväenasiainvaliokunnan työskentelyn loppuvaiheessa sosiaalidemokraattisessa edus- kuntaryhmässä odotettiin lähestyvässä täysistunnossa kommunisteilta ”propagandaa”, koska kaikki (eli myös lyhyissä työsuhteissa olevat) eivät tulisi olemaan heti lain

---

304 VP 1961 liitteet. Lakialoite N:o 150; Työväenasiainvaliokunnan ptk. 19.4.–17.5.1961. EA; VP 1961 asiakirjat. Työväenasiainvaliokunnan mietintö N:o 11.

305 Työväenasiainvaliokunnan mietintö 11/1961; Niemelä 1994, 136–137; Hannikainen & Vauhkonen, 86.

piirissä. Hajakeskitys sai ryhmältä siunauksensa. Ryhmä halusi saada lain käsiteltyä ennen eduskunnan kesälomia ja päätti olla tekemättä työväenasiainvaliokunnan mietintöön muutoksia.<sup>306</sup> Lakiesityksen ollessa täysistunnossa käsiteltävänä ei puolue keskustellut asiasta enää lainkaan – kanta oli jo selvä.

Maalaisliitossa ei juuri puheliaampia oltu – päinvastoin ryhmässä näytti vallitsevan jonkinasteinen etukäteinen tappiomieliala. Kuten oli odotettavissakin, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien jääminen lain ulkopuolelle herätti arvostelua, mutta puolueen vaikutusmahdollisuuksien nähtiin olevan hyvin heikot. Atte Pakkanen kyseli ryhmän kantaa siihen, tulisiko mietintöön liittää vastalause vai yrittää saada lakiin parannuksia. Sen kunnianhimoisempia tavoitteita lain suhteen hän ei edes esittänyt, sillä ”[h]yväksytyksi laki eduskunnassa kuitenkin tulee.” Myös Akseli Paarman ennusti, että ”joka tapauksessa esitys menee eduskunnassa läpi”. Vieno Simonen ehdotti, että ”[k]oska emme voi vanhaa tyyliä käyttäen estää tätä vauhtia on rynnättävä mukaan ja koetettava saada sosiaalisia etuja myös maaseudun ihmisille, metsätyömiehille ja pienviljelijöille.”<sup>307</sup> Kommentillaan hän viittanee vastikään läpi menneisiin vuosiloma- ja työttömyysvakuutuslakeihin, jotka vietin eduskunnassa läpi lakialoitteina ilman, että sen paremmin maalaisliittolainen hallitus kuin eduskuntaryhmäkään saattoivat asiaa estää. Loppujen lopuksi ryhmä asettui Simosen ehdotuksen kannalle, ja täysistuntojen käsittelyjen aikana ryhmä päätti kannattaa mietintöä.<sup>308</sup>

Työsuhte-eläkelakia puitiin maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmissä hyvin vähän. Huomattavasti enemmän keskustelua käytiin esimerkiksi kansaneläkeiden korottamisesta, Neuvostoliiton nootista, kansakoululaista ja Kättilöopiston jutusta. Eduskunnan täysistunnoissakaan työeläkelaki ei herättänyt suuria tunteita, vaan käsittely sujui varsin jouhevasti. Sosiaalidemokraatit ja kokoomus odotetusti kiittelivät mietintöä, eikä kokoomuksen riveissä voitu vastustaa kiusausta piikitellä hallitusta siitä, ettei se ollut antanut esitystä sen paremmin työeläkelaista kuin sairausvakuutuslaistaan. SKDL ja TPSL olivat yhdistäneet rivinsä ja kritisoivat lakia kilvan ja käyttivätkin eniten puheenvuoroja. Ne moittivat sitä muun muassa siitä, että lain voimaan tullessa

306 Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän ptk. 12.5. ja 18.5.1961. TA.

307 ML eduskuntaryhmän ptk. 12.5.1961. KMA.

308 ML eduskuntaryhmän ptk. 12.5. ja 25.5.1961. KMA.

aiempi palvelus otetaan vain osittain takautuvasti huomioon ja että yli 55-vuotiaat ja lyhyissä työsuhteissa olevat jäivät lain ulkopuolelle. Myöskään rahastointiin ei suhtauduttu suopeasti. Sosiaalidemokraatteja ja maalaisliittoa syyteltiin sosiaalipoliittisissa asioissa kylmäkiskoiksi, minkä lisäksi myös leskisläisten ja porvarien yhteistyö sai kuulla kunniansa. SKDL ja TPSL yrittivät vielä toisessa käsittelyssä saada läpi muutoksia lakiin, mutta muut puolueet eivät kannattaneet ehdotuksia – suuren valio-kunnan mietintöön ei tehty ainuttakaan muutosta.<sup>309</sup>

Maalaisliitossa ei suhtauduttu asiaan suorastaan kielteisesti, mutta sangen vaitonaisesti kyllä. Puolueen edustajat käyttivät koko käsittelyn aikana vain kaksi puheenvuoroa ja nekin vasta kolmannessa käsittelyssä, jolloin lain kohtalo oli jo käytännössä katsoen selvä. Puheenvuorot olivatkin ennemmin maalaisliiton kunnian puolustamista kuin varsinaisia yrityksiä vaikuttaa käsiteltävänä olevaan lakiin. Esa Timonen aloitti kiittelemällä uudistettua kansaneläkejärjestelmää oikeudenmukaiseksi ja sosiaalista turvallisuutta vähäosaisille takaavana – ”[t]ämän vuoksi tuntuu hieman oudolta, sanoisinko hätiköidyltä se into, millä nyt on lähdetty luomaan maassamme uusia eläkejärjestelmiä, etenkin kun esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevasta työntekijäin eläkelaista ei parhaalla tahdollakaan pysty sosiaalisessa mielessä sanomaan sitä samaa kuin kansaneläkejärjestelmästä äsken sanoin”<sup>310</sup>. Hän jatkoi kiittelemällä maalaisliittolaista hallitusta, johon saattoi luottaa, että se korjaisi lain epäkohdat (viitaten metsä- ja uittotyöläisiin) – muuten hän ei olisi lakia voinut hyväksyäkään. Pentti Pekkarinen ilmaisi puheenvuorosaan yhtyvänsä Timoseen.<sup>311</sup>

Esitys hyväksyttiin eduskunnassa varsin yksimielisesti kesäkuussa 1961. Lain hyväksymisen puolesta äänestivät sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen lisäksi myös maalaisliitto ja kansanpuolueet. Lyhytaikaisissa työsuhteissa työskentelevien eläkelaki hyväksyttiin joulukuussa 1961 vielä sitäkin yksimielisemmin, joten molemmat lait astuivat voimaan 1.7.1962.<sup>312</sup>

---

309 VP 1961 ptk. 24.5., 26.5., 30.5., 2.6.1961, 830–834, 864–875, 899–911, 1063–1082.

310 VP 1961 ptk. 2.6.1961, 1073, ed. E. Timonen (ML).

311 VP 1961 ptk. 2.6.1961, 1073–1074.

312 Niemelä 1994, 138–139.



SDP niitti lakiesityksestä kunniaa itselleen. Puolueen eduskuntaryhmä valmisteli 1.6.1961 julkilausumaa lehdistölle, jossa todettiin yksityisessä työsuhteessa olevien eläkelain kuuluvan ”huomattavimpiin sosiaalialan lakeihin”. ”Laki syntyi ryhmämme aloitteen perusteella ja on ensimmäinen todella merkitsevä yritys turvata yksityisessä työsuhteessa olevien vanhuuden päivät yhdessä kansaneläkkeen kanssa.” Sosiaalidemokraatit eivät malttaneet myöskään olla piikittelemättä SKDL:ää ja TPSL:ää: ”On sangen valitettavaa, että tätä arvokasta lakia on olleet halventamassa monet niistä, jotka kertovat istuvansa eduskunnassa työläisten edustajina”.<sup>313</sup>

### 6.5. Työeläkkeet ja SDP:n revanssi?

Pelkästään lukemalla sosiaalidemokraattien *Työntekijäin eläkkeet ja SDP* -vihkosta vuodelta 1965 totisesti voisi erehtyä ihmettelemään, miten työeläkelaki koskaan meni läpi. Vihkosessa maalailaan kuvaa työeläkettä alusta asti vastustaneesta maalaisliitosta: ”Maalaisliitto on alun perin pitänyt työeläkejärjestelmää vaarallisena, koska se ei ole päässyt määräämään sen rahoista. Maalaisliitolle ei myöskään sovi sellainen eläkejärjestelmä, jonka kustannuksiin sen kannattajat joutuisivat osallistumaan. Sen asenteen työeläkejärjestelmään sanelee kansaneläketurvan kohtalo vuoden 1957 muutoksessa. Silloinhan palkkatyöntekijöiltä kerätyt maksut päätettiin jakaa myös isojen talojen isännille ja emännille, joiden osallistuminen kustannuksiin oli olematonta. Eläketurvassakin maalaisliitto mielellään ottaa vastaan, mitä muut kokoavat, mutta se on hyvin vastahakoisesti itse mukana kokoamassa. Tämä tekee ymmärrettäväksi sen, että maalaisliitto vihaa työeläkkeitä kuin ruttoa.”<sup>314</sup>

Myös historiallisissa esityksissä työeläkelain käsittely on usein kuvata suurena sosiaalidemokraattien ja ammattiyhdistysliikkeen vastaiskuna maalaisliitolle ”kansaneläkekaappauksen” jälkeen. Esimerkiksi Olli Kangas on otsikoinut *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana* -teoksessa kansaneläkelakia ja työeläkelakia käsittelevät luvut ”Kansaneläke: maalaisliiton voitto” ja ”Työeläkkeet ja SDP:n revanssi”. Otsikoinnissa on kuitenkin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin sen voi ymmärtää jossain määrin teleologisena, samoin kuin Heikki Niemelän väitöskirjan otsikon ”Suomen kokonaiseläkejärjes-

313 SDP eduskuntaryhmän ptk. 1.6.1961. EA.

314 *Työntekijäin eläkkeet ja SDP*. Oy Kehitys, Pori 1965, 3–4. SDP ohjelmat 1941–65, TA.

telmän synty” – Suomessa ei alun perin lähdetty rakentamaan *kokonaiseläkejärjestelmää*, vaan yksinkertaisesti eläkejärjestelmää. Samaten maalaisliitto ei alun alkaen lähtenyt tavoittelemaan voittoa, josta SDP sittemmin lähti hakemaan revanssia.

Suurempi ongelma kuitenkin on tulkintojen paikkansapitävyys. Kuten edellä nähtiin, vuoden 1956 kansaneläkeuudistus ei ollut varsinaisesti mikään onnistunut kaappaus sen paremmin kuin voittokaan. Sukselainenhan oli puolueineen asettanut tavoitteeksi korottaa eläkkeitä, mitä tasaeläkejärjestelmällä lähdettiin tavoittelemaan. Kansaneläkevaliokunnan ehdottamat maksuosat (tasaeläkkeet) kuitenkin puolitettiin, minkä lisäksi sosiaalidemokraattiset edustajat saivat läpi korotetut tukiosat. Uudistus oli siis kahtalainen tappio maalaisliitolle – ei suinkaan yksiselitteinen voitto.

Ottaen siis huomioon, että suoranaista voittoa ei alun perin ollutkaan, on myös työeläkelakien revanssinomainen luonne kyseenalainen. Kuten edellä mainitsin, Tapio Bergholm on huomauttanut työeläkelakien tosiasiaassa tulleen sangen yksimielisesti hyväksytyiksi eduskunnassa<sup>315</sup>, mikä ei ole järin ominaista suurelle taistelulle. Raija Julkunen ja Jussi Vauhkonen puolestaan ovat tulkinneet työeläkelakien olleen työnantajien osalta ”pienimmän pahan politiikkaa” – vuosilomalaki oli jo toteutettu työnantajien vastustuksesta huolimatta, ja työttömyysvakuutus puolestaan oli sujunut SAK:n kanssa yhteistyössä STK:lle suotuisammin. Työnantajien asenteisiin vaikutti ratkaisevasti myös Ruotsin varoittava esimerkki.<sup>316</sup> Jopa Teivo Pentikäinen, joka on muistelmissaan kuvaillut dramaattisesti sekä kansaneläkeuudistuksen että työeläkelain vaiheita, toteaa, että työeläkelait todennäköisesti olisivat joka tapauksessa syntyneet<sup>317</sup> – olihan vuonna 1955 jo säädetty eläkesäätiölaki ja merimiesten eläkelaki, jotka muodostivat pohjan toteutuneille työeläkelaeille.

Kaiken kaikkiaan Bergholm, Julkunen ja Vauhkonen lienevät oikeassa siinä, että SAK:n ja STK:n yhteisen sävelen löytyminen oli ratkaisevinta työeläkelain syntymisen kannalta. Kuitenkin myös tässä sosiaalipoliittisessa uudistuksessa maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien kitka oli osaltaan vaikuttamassa asiaan.

---

315 Bergholm 2007b, 487–490.

316 Julkunen & Vauhkonen, 311, 314–316.

317 Ahtokari, 215.

Maalaisliitto olisi teoriassa voinut liittoutua SKDL:n ja TPSL:n kanssa ja saavuttaa näin niukka enemmistö asian käsittelyssä. SKDL ajoi kaiken lisäksi Kansaneläkelaitokseen keskitettyä, lyhyissä työsuhteissa olevatkin sisällyttävää eläkejärjestelmää, minkä olisi luullut miellyttävän maalaisliittoa. Maalaisliitolla oli kuitenkin hankalat paikat ainoana hallituspuolueena, eikä arvovallostaan taisteleva Sukselainen halunnut ottaa riskiä hallituksensa kaatumisesta. Hallitus oli jo kahdesti seurannut vierestä, kun vasemmisto-enemmistöinen eduskunta toteutti kaksi sosiaalipoliittista uudistusta – vuosilomalain ja työttömyysvakuutuksen – hallituksesta piittaamatta. Maalaisliitosta uumoiltiin, että työeläkelakikin menisi läpi hallituksen kannasta riippumatta; jos näin kävisi ja maalaisliitto olisi äänekkäästi vastustanut lakia, se olisi ollut jo kolmas näkyvä tappio sosiaalidemokraateille. Hallitus oli jo jättänyt antamatta esitystä työeläkelaista, joten maalaisliitolle ei juuri jäänyt vaihtoehdoksi kuin mennä vaittonaisena virran mukana säilyttääkseen kasvonsa.

Maalaisliitto ei toisin sanoen noussut vastustamaan lakia, vaan tyytyi suitsuttamaan kansaneläkeuudistusta sosiaalisesti oikeudenmukaisempaan verrattuna työeläkelakeihin. Kun vielä muut puolueet olivat yhtä mieltä siitä, että myös lyhytaikaisissa työsuhteissa oleville pitää saada muodostettua oma eläkelaki, ei maalaisliitolla ollut senkään vertaasyytä vastustaa työeläkelakia.

## 7. Viimeinkin sairausvakuutus

### 7.1. Vasemmisto vyöryttää eduskuntaa lakialoiteilla

Tuttuun tapaan vasemmisto oli ahkera jättämään laki- ja toivomusaloitteita sairausvakuutuksen aikaansaamiseksi. SDP:n vuoden 1958 lakialoite vertasi monen muun aloitteen tapaan Suomen tilannetta muihin maihin, erityisesti Pohjoismaihin. SDP otti aloitteessaan mallia Ruotsin vuonna 1955 voimaan astuneesta yleisestä ja pakollisesta sairausvakuutuksesta. Puolue moitti aiempia esityksiä ja komiteanmietintöjä liian suppeiksi ja muistutti sopimuksesta pyrkiä yhtenäiseen sosiaalilainsäädäntöön Pohjoismaissa.<sup>318</sup>

Vuonna 1961 SDP palasi kannattamaan palkansaajien sairausvakuutusta kansanvakuutuksen sijaan. Lakialoitteessa todettiin, että tavoitteeksi tulisi asettaa yleinen sairausvakuutus, mutta taloudellisen tilanteen tiukkuuden vuoksi tulisi aloittaa pakollisesta työntekijäin sairausvakuutuksesta. Kustannukset olisi jaettu tasan työntekijöiden ja työnantajien kesken, minkä lisäksi olisi säädetty erikseen laki työntekijän oikeudesta sairausajan palkkaan.<sup>319</sup> Seuraavana vuonna jättämässään lakialoitteessaan puolue oli palannut takaisin kansanvakuutuslinjalle ja oli lähestynyt maalaisliittoa näkemyksessään hallinnon järjestämisestä: aloitteessa vakuutuksesta olisivat huolehtineet aluekassat, jotka olisivat hallinnollisesti kuuluneet Kelan alle.<sup>320</sup>

Myös sosiaalidemokraattinen oppositio, sittemmin TPSL, jätti omat lakialoitteensa vuosina 1958, 1961 ja 1962. Vuoden 1958 aloitteessa vedottiin SDP:n tapaan Ruotsin malliin, ja aloitteet olivatkin varsin samansisältöisiä.<sup>321</sup> Vuonna 1961 puolueet lähtivät eri teille, kun TPSL aloitteessaan ehdotti yleistä sairausvakuutusta, jonka paikalliselliminä olisivat toimineet alueelliset sairauskassat ja keskuselimenä Kela.<sup>322</sup> Kun hallitukselta ei vielä vuoden 1962 valtiopäiviin mennessä ollut kyselyistä huolimatta kuulunut

---

318 VP 1958 liitteet. Lakialoite N:o 119, 783–789.

319 VP 1961 liitteet. Lakialoite N:o 156, 1082–1092.

320 VP 1962 liitteet. Lakialoite N:o 254, 1626–1650.

321 VP 1958 liitteet. Lakialoite N:o 120, 790–796.

322 VP 1961 liitteet. Lakialoite N:o 158, 1110–1129.

esitystä sairausvakuutuslaiksi, TPSL jätti uudestaan samansisältöisen lakialoitteen kuin edeltävänä vuonna.<sup>323</sup>

SKDL jätti vuonna 1958 lakialoitteen, joka oli samansisältöinen kuin vuoden 1954 laki-aloite: pakollinen sairausvakuutus, joka olisi kattanut muut kuin varakkaimmat, ja joiden kustannuksista työnantajat olisivat pääasiassa vastanneet.<sup>324</sup> Vuoden 1961 valtiopäivillä SKDL:n kansanedustajat jättivät hallitukselle kyselyn, jossa he moittivat Suomen olevan kansainvälisesti vertaillen jälkeenyjäännyt sairausvakuutusasiassa ja hoputtivat hallitusta esityksen suhteen. Martti Miettusen ensimmäisen hallituksen (1961–1962) sosiaaliministeri Mauno Jussila (ML) vastasi asian olevan hallituksenkin mielestä kiireellinen ja tutkimusten olevan käynnissä. Taloudellisten seikkojen vuoksi, muun muassa työvoiman suuren lisääntymisen eli työttömyyden uhan takia, olisi punnittava tarkoin miten sairausvakuutus olisi toteutettavissa.<sup>325</sup> Vuonna 1962 SKDL jätti SDP:n ja TPSL:n tavoin oman lakialoitteensa sairausvakuutuslaiksi, joka noudatti puolueen tuttua linjaa.<sup>326</sup>

## 7.2. Sairausvakuutusta aletaan edistää

Vaikka sairausvakuutuskomitea julkaisi mietintönsä vuonna 1959, ei Sukselaisen hallitus antanut asiasta esitystä eduskunnalle. Vuoden 1961 alussa sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmän työvaliokunnassa uumoiltiin, että hallitus ehkä aikoi antaa esityksen sairausvakuutuksesta. Kysymykseksi heräsi tuolloin pitäisikö eläkeasian, eli työeläkevakuutuksen, kanssa odottaa – ei siis taaskaan ollut yksiselitteistä, missä järjestyksessä sosiaalivakuutusta edistettäisiin. Työvaliokunnassa kuitenkin päätettiin jatkaa työeläkkeenkin edistämistä, mahdollisesti lakialoitetta käsiteltäisiin hallitusten esitysten rinnalla kuten vuosilomalainkin tapauksessa, ja näinhän kävikin.<sup>327</sup> Esitystä ei kuitenkaan kuulunut, joten kesäkuussa, työeläkelain kohtalon ollessa jo selvillä, sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmässä valmisteltiin julkilausuma lehdistölle. Siinä ilmoitettiin

---

323 VP 1962 liitteet. Lakialoite N:o 258, 1706–1724.

324 VP 1958 liitteet. Lakialoite N:o 121, 797–801.

325 VP 1961 ptk. 13.10.1961, 1568–1569, ed. A. Aaltonen ym. (SKDL), M. Jussila (ML).

326 VP 1962 liitteet. Lakialoite N:o 256, 1675–1686.

327 SDP eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 23.2.1961. TA.

ryhmän tähtäimessä olevan uudet tavoitteet, joista mainittiin erityisesti sairausvakuutus, ”jonka puute merkitsee huomattavaa vajavuutta lainsäädännössämme”.<sup>328</sup>

Heinäkuussa 1961 Miettusen hallitus astui virkaan. Syksyllä sairausvakuutuksesta keskusteltiin sekä sosiaalidemokraattien että maalaisliiton eduskuntaryhmissä. Sosiaalidemokraatit halusivat syyskuun alkupuolella lähettää uudelle hallitukselle tiedustelun, mitä sairausvakuutusasialle kuului. Kuun lopussa sosiaalidemokraatit päättivät lähteä käsittelemään asiaa työväenasiainvaliokunnassa valiokunnassa olevien aloitteiden pohjalta. Puolueessa myös kannatettiin erikoisvaliokunnan perustamista asian valmistelua varten. Kaarlo Pitsinki hieman jarrutteli ryhmäläistensä intoa muistuttamalla, että lääkäripula tulisi ensin selvittää ja vasta sitten katsoa, missä muodossa sairausvakuutus on toteutettavissa.<sup>329</sup>

Maalaisliitossa keskusteltiin syyskuussa työväenasiainvaliokunnan asioista, joista erityisesti sairausvakuutus nousi sille. Todettiin, että asiassa olisi tässä vaiheessa paras neuvotella molempien sosiaalidemokraattisten ryhmien kanssa, ”[a]loitteiden pohjalta asia saattaisi joutua hakoteille”. Pääministeri Miettunen ilmoitti ryhmälleen, että asiasta on neuvoteltu ja yritetään neuvotella edelleen. Atte Pakkanen kertoi syyskuun lopussa, että käsittely aloitteen pohjalta on hylätty, ”mutta kuinka kauaksi!”<sup>330</sup> Ohi hallituksen toteutetut vuosilomalaki, työttömyysvakuutuslaki ja työeläkelaki olivat siis selvästikin jääneet kaiheartamaan maalaisliittolaisten mieltä.

Miettusen hallitus asetti viimein 26.10.1961 komitean erittäin kiireellisesti viimeistelemään hallituksen esityksen sairausvakuutuslaiksi. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin sosiaaliministerin vanhempi hallitussihteeri Erkki Mäkelä ja jäseniksi lääkintöhallituksen pääjohtaja Niilo Pesonen, joka oli myös Jylhän komitean jäsen, sekä Kansaneläkelaitoksen edustajana Jaakko Pajunen. Komitea jätti mietintönsä valtioneuvostolle jo kuukauden kuluttua, 28.11.1961, mistä syystä sitä nimitettiin Mäkelän pikakomiteaksi.<sup>331</sup>

---

328 SDP eduskuntaryhmän ptk. 1.6.1961. TA.

329 SDP eduskuntaryhmän / eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 12.9., 28.9. ja 12.10.1961. TA.

330 ML eduskuntaryhmän / eduskuntaryhmän valtuuskunnan ptk. 21.9. ja 28.9.1961. TA.

331 Komiteanmietintö 1961:39 (B-sarja). *Asetettu viimeistelemään hallituksen esitystä sairausvakuutuslaiksi*, kansilehti.

Mäkelän komitea oli pessimistisempi sairausvakuutuksen toteuttamismahdollisuuksien suhteen kuin Jylhän komitea. Mäkelän komitean mukaan sosiaalimenoihin olisi tulossa lisäyksiä, jotka nielisivät olennaisen osan sairausvakuutukseen irrotettavista menoista: kansaneläkkeiden, lapsilisien, sotilasvammakorvausten sekä julkisen sairaanhoidon menot kasvaisivat, minkä lisäksi kesällä 1962 voimaan astuvasta työeläkelaista koituisi lisäkustannuksia työnantajille. Komitea väläytteli myös työttömyyden riskiä. Mahdollisuudet uudistusten toimeenpanoon olivat siten komitean mukaan rajoitetut, joten alkuun olisi sen mukaan tyydyttävä muiden kuin lyhytaikaisten sairauksien aiheuttamien menestysten korvaamiseen. Komitea ehdottikin vakuutuksen toteuttamista asteittain niin, että aluksi järjestettäisiin vakuutuksen hallinnollinen puoli, ja etuudet astuisivat myöhemmin voimaan vaiheittain.<sup>332</sup>

Synkeistä tulevaisuudennäkymistä huolimatta komiteanmietintö oli pitkälti samoilla linjoilla kuin Jylhän komiteankin mietintö. Sairausvakuutus toteutettaisiin mietinnön mukaan edelleen kansanvakuutuksena ja sairaanhoitokulut korvattaisiin omavastuuperiaatteella. Komitea kannusti myös hyödyntämään avohoidon mahdollisuutta. Etuudet muutettiin tasaetuksista ansiosidonnaisiksi ja karenssia pidennettiin.<sup>333</sup>

Merkittävä ero kaikkiin aikaisempiin komiteanmietintöihin, hallituksen esityksiin ja lakialoitteisiin oli komitean ehdotus sairausvakuutuksen hallinnollisesta järjestämisestä. Komitea kannatti Jylhän komitean tavoin rinnakkaisia aluekassoja ja työpaikkakassoja, mutta ehdotti aluekassojen lisäksi myös työpaikkakassojen siirtämistä hallinnollisesti Kansaneläkelaitoksen alle.<sup>334</sup>

Eduskunta asetti 7.11.1961 asiaa käsittelemään myös sairausvakuutusvaliokunnan, jonka tehtäväksi tuli valmistelevasti eduskunnalle annetut aloitteet sairausvakuutuslaiksi. Sosiaalidemokraattien ja porvarien sopimuksesta valiokunnan puheenjohtajaksi valittiin sosiaalidemokraattien Onni Hiltunen, joka oli toiminut myös kansaneläkevaliokunnan puheenjohtajana vuonna 1955. Valiokunnan sihteeriksi valittiin Erkki Mäkelä.

---

332 KM 1961:39, 1–4.

333 Sama, 4–18.

334 Sama, 18–24.

Valiokunnassa oli 17 jäsentä: SDP:llä, maalaisliitolla ja SKDL:llä oli kullakin neljä edustajaa, kokoomuksella kaksi ja kansanpuolueilla ja TPSL:llä kullakin yksi.<sup>335</sup>

Sairausvakuutusvaliokunta pysyi komiteoiden linjalla ja kannatti sairausvakuutuksen toteuttamista kansanvakuutuksena. Joulukuun alussa valiokunta päätti ottaa työnsä pohjaksi Mäkelän komitean mietinnön, minkä lisäksi valiokunta käytti tukenaan Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* -teosta ja kuuli asiantuntijoina muun muassa Teivo Pentikäistä, kaupunkien ja kuntien edustajia, lääkintöhallitusta, työterveyslaitosta, lääkäriiliittoa ja etujärjestöjä. Valiokunnassa tehtiin komitean mietintöön vain vähäisiä muutoksia. Valiokunta ei kuitenkaan eduskunnan hajotuksen vuoksi ehtinyt käsitellä eduskuntaryhmien aloitteita vaan lopetti työskentelynsä helmikuussa 1962.<sup>336</sup>

Einari Jaakkola tiedusteli maalaisliiton eduskuntaryhmän kokouksessa marraskuun alkupuolella, aikoiko hallitus antaa esitystä sairausvakuutuslaiksi. Pääministeri Miettinen vastasi myöntävästi, mutta ”ei ennen vaaleja, muuten ei pysy kohtuudessa”.<sup>337</sup> Presidentti Kekkonen oli hajottanut eduskunnan marraskuussa 1961 noottikriisin vuoksi ja määrännyt uudet vaalit pidettäväksi helmikuussa 1962, joten keskusteluja käytiin aivan vaalien kynnyksellä. Jaakkola tiedusteli asiaa uudestaan viikon kuluttua, joten Miettusen vastaus ei selvästikään ollut tyydyttänyt. Sosiaaliministeri Mauno Jussila vastasi, että asiaa valmistellaan, ja ”annetaan jos on tarve”. Hallituksessa kanta lienee siis pysynyt ennallaan, että ennen vaaleja esitystä ei anneta. Toivo Saloranta ehdotti, että hallitus ilmoittaisi asiaa valmisteltavan.<sup>338</sup> Tällä oletettavasti haluttiin ehkäistä, että asiaa otettaisiin kiireesti aloitteen pohjalta valmisteltavaksi valiokunnassa.

Joulukuussa asiaa käsiteltiin ryhmässä uudestaan ja todettiin lakia valmistellun. Laki otettaisiin yksityiskohtaiseen käsittelyyn, kunhan asiantuntijoita olisi kuultu. Kusti Eskola ehdotti, että toisten ryhmien kanssa tulisi neuvotella. Hän uumoili uuden hallituksen joutuvan antavan uuden esityksen, sillä ”sossit tahtovat saada vaalivaltin”.

335 Sairausvakuutusvaliokunnan pöytäkirjat 7. ja 10.11.1961. EA; SDP eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 1.11.1961. TA

336 Sairausvakuutusvaliokunnan pöytäkirjat 7.11.1961–20.2.1962. EA.

337 ML eduskuntaryhmän ptk. 9.11.1961. KMA.

338 ML eduskuntaryhmän ptk. 16.11.1961. KMA.



Ryhmässä päätettiin seurata tilannetta.<sup>339</sup> Tammikuussa 1962 Esa Timonen ilmoitti, että vaikka sairausvakuutuslaki on tekeillä, ei siitä tule vielä valmista tässä eduskunnassa.<sup>340</sup>

### 7.3. Kassa vai virasto? Karjalaisen hallituksen esitys

Eduskunnan vaalikausi 1958–1962 oli maalaisliitolle raskas. Vasemmistoenemmistöinen eduskunta oli toistuvasti kävellyt Sukselaisen maalaisliittolaisen hallituksen yli ilman, että se mahtoi asialle juuri mitään. Hallituksen tie päättyi kiusallisesti poliittiseen skandaaliin, kun Sukselainen tuomittiin oikeudessa ns. Kansaneläkelaitoksen asuntojutun vuoksi ja joutui eroamaan pääministerin tehtävästä.<sup>341</sup> Samassa jupakassa tuomittiin myös SDP:n Onni Hiltunen, mutta Sukselaisen osalta asia oli kaikkein kiusallisin, sillä hän oli paitsi Kelan pääjohtaja, myös maalaisliiton puheenjohtaja. Sukselaisen hallitusta seurannut Miettusen hallitus oli maalaisliittolainen vähemmistöhallitus, jonka liikkumavara oli niin ikään kapea.

Vuoden 1962 eduskuntavaalit muuttivat poliittisia voimasuhteita huomattavasti. Maalaisliitto voitti viisi paikkaa ja olin 53 paikallaan selvästi suurin puolue. Sosiaalidemokraatit taas kokivat rökäletappion ja menettivät kymmenen paikkaa, mikä pudotti edustajamäärän 38:aan. Huhtikuussa virkaan astuneeseen Ahti Karjalaisen (ML) hallitukseen ei kuulunutkaan ainuttakaan SDP:n edustajaa, vaan hallitukseen otettiin maalaisliiton lisäksi kokoomus, kolme TPSL:ään kuulunutta, käytännössä SAK:ta edustanutta ministeriä ja molemmat kansanpuolueet. Kun vielä eduskunnan puhemies ja presidenttikin olivat maalaisliittolaisia, oli puolueella melkoinen poliittinen värisuora käsissään – näin tosin oli ollut jo edellisen eduskunnan aikana, mutta nyt puolueella ei ollut riesanaan vasemmistoenemmistöistä eduskuntaa sen asemaa ja vaikutusvaltaa heikentämässä.

Hallitusneuvottelujen aikana Kekkonen ilmaisi entiselle eduskuntaryhmälleen, ettei sairausvakuutusta ole syytä vastustaa, mikäli se neuvotteluissa nousee esille.<sup>342</sup> Ryhmässä uumoiltiin myös, että vasemmisto yrittäisi saada läpi työaikalait, ellei

---

339 ML eduskuntaryhmän ptk. 7.12.1961. KMA.

340 ML eduskuntaryhmän ptk. 11.1.1962. KMA.

341 Hokkanen, 508–511.

342 ML eduskuntaryhmän ptk. 8.3.1962. KMA.

sairausvakuutuslakiasia edistyisi. Ryhmässä myönnyttiin siihen, että asiaa alettaisiin käsitellä sosiaalivaliokunnassa (ent. työväenasiainvaliokunta) maalaisliittolaisen Olavi Lahtelan aloitteen pohjalta, kunnes saataisiin hallituksen esitys.<sup>343</sup> Sosiaalidemokraatit puolestaan olivat närkästyneitä siitä, että sairausvakuutusvaliokuntaa ei ollut perustettu uudestaan, joten sairausvakuutus tuli ripeästi saada käsittelyyn sosiaalivaliokuntaan.<sup>344</sup>

Keväällä hallitus sisällytti hallitusohjelmaansa koko kansan kattavan sairausvakuutuksen, ennen kaikkea SAK:n painostuksesta.<sup>345</sup> Esityksen valmistelu Mäkelän pikakomitean pohjalta annettiin tarkoitusta varten perustetulle ministerivaliokunnalle, jonka puheenjohtajana toimi kokoomuslainen ministeri Kyllikki Pohjala.<sup>346</sup>

Ministerivaliokunta poikkesi Jylhän ja Mäkelän komiteoiden esityksestä ehdotukseensa sairausvakuutuksen hallinnollisesta järjestämisestä. Se esitti, että työpaikka- ja aluekassojen sijaan Kansaneläkelaitos hoitaisi vakuutuksen sairausvakuutustoimikuntien avulla. Ehdotus yhteisestä organisaatiosta, jota alettiin kutsua virastolinjaksi, hyväksyttiin valtioneuvostossa äänin 9–6 ja otettiin mukaan hallituksen esitykseen. Linjaa vastustivat molemmat kansanpuolueet sekä kokoomus, lukuun ottamatta sosiaaliministeri Pohjalaa, ja vuorostaan sitä puolsivat maalaisliitto ja SAK:laiset ministerit. Kansaneläkelaitos vaikutti olennaisesti siihen, että maalaisliittovetoinen hallitus kallistui virastolinjan kannalle. Jaakko Pajula oli yksi Mäkelän pikakomitean kolmesta jäsenestä ja ministerivaliokunta kuuli V. J. Sukselaista asiantuntijana – Pajula ja Suksela edustivat molemmat sekä Kansaneläkelaitosta että maalaisliittoa.<sup>347</sup> Kyseessä oli toisin sanoen hieman samantyyppinen tapahtumakulku kuin vuoden 1956 kansaneläkelakiuudistuksessakin.

Toivo Kinnunen tiedusteli syyskuussa maalaisliiton eduskuntaryhmän kokouksessa, miten sairausvakuutuslakiesitys edistyi. Sukselainen selosti hallituksen esitystä ja perusteli virastolinjaa sillä, että ”Kansaneläkelaitoksen ’koneisto’ säästäisi erikoiskassojen muodostamisen kuntiin”. Lisäksi myös maaseutu saataisiin näin lain piiriin.

343 ML eduskuntaryhmän ptk. 3.5.1962. KMA.

344 SDP eduskuntaryhmän työvaliokunnan ptk. 4.5.1962.TA.

345 Pöytäkirja hallitusohjelman yksityiskohdista. Luonnos 28.3.1962. ML eduskuntaryhmän ptk. 23.2.–20.10.1962 liitteenä. KMA; Niemelä 1993, 99.

346 Niemelä 2004, 106.

347 Niemelä 2004, 106–107.

Myöhemmässä syyskuisessa kokouksessa Sukselainen ilmoitti, että hallitus antaisi esityksen yleisestä sairausvakuutuksesta ensi tilassa. Marraskuun alussa ministeri Savela ilmoitti eduskuntaryhmälle, että laki oli ollut ministerivaliokunnan käsiteltävänä ja ehdotus oli hyväksytty sellaisenaan – esitys annettaisiin pian.<sup>348</sup>

Hallituksen esitys valmistui 9.11.1962 ja annettiin eduskunnalle 13.11. Sairausvakuutuksen tunnustettiin jääneen sosiaalipolitiikan kehityksessä jälkeen ja sairauden olevan vakava taloudellinen uhka olemassa olevista järjestelyistä huolimatta, minkä vuoksi oli tärkeää saada aikaiseksi kattava sairausvakuutus. Esityksen mukainen vakuutus olisikin kattanut kaikki maassa asuvat. Etuudet olisivat jakautuneet sairaanhoito-, päiväraha- ja äitiysvakuutukseen, joista sairaanhoitoetuudet olisivat kuuluneet kaikille kansalaisille. Päivärahaetuuden piirissä olisivat olleet 16–64-vuotiaat. Päiväraha olisi jakautunut tasa-suuruiseen peruspäivärahaan, jonka piiriin olisivat kuuluneet myös palkatonta työtä tekevät, sekä ansiosidonnaiseen päivärahaan. Hallitus pysyi esityksessään Mäkelän pikakomitean avohoitoa suosivalla sekä omavastuu- ja tarveharkintaperiaatteen linjalla.<sup>349</sup> Päivärahaetuudet pyrkivät vastaamaan sekä maalaisväestön että palkansaajien tarpeisiin ja toiveisiin.<sup>350</sup>

Hallitus perusteli virastolinjaa sillä, että sairausvakuutuksen kiinteämmällä kytkemisellä Kansaneläkelaitokseen saataisiin paremmin hyödynnettyä laitoksen asiantunte- musta. Hajautuksen nähtiin olevan olennaista tehokkaan ja joustavan organisaation kannalta. Kassajärjestelmää pidettiin jäänteinä ajoilta, jolloin sairausvakuutus oli vapaaehtoisten kassojen varassa, eikä hallituksen mukaan Ruotsin kassaperusteinen sairausvakuutus tarjonnut lupaavaa esimerkkiä: ongelmaksi muodostuivat etuuskien epäyhtenäisyys ja pienten kuntien toteuttamismahdollisuudet. Virastolinja mahdollis- taisi hallituksen mukaan etuuskien samansuuruisuuden ja -arvoisuuden maan eri osissa ja ammattiryhmien kesken.<sup>351</sup>

Jo valmistumistaan seuraavana päivänä esitys sai myrskyisän vastaanoton lehdistössä. Suomen Sosialidemokraatti moitti, miten asia on viipynyt jo puoli vuosisataa ja komi-

348 ML eduskuntaryhmän ptk. 18.9., 27.9. ja 11.10.1962. KMA.

349 VP 1962 ptk., 13.11.1962, 1599; VP 1962 asiakirjat. Hallituksen esitys N:o 129 (HE 129/1962).

350 Niemelä 2004, 107; Kangas 2006b, 323.

351 Niemelä 2004, 106–108.

teanmietintökin valmistunut jo vuonna 1959, mutta ”maalaisliittolaisista vähemmistöhallituksista ei ollut tämänkään sosiaalisen uudistuksen alullepanijoiksi”. Vasemmisto oli tällöin ryhtynyt laatimaan aloitteita, joiden pohjalta työ aloitettiin, mutta eduskunnan hajotus katkaisi tien. Eniten kritiikkiä sai virastolinja: lehti muistutti, että mikään komitea ei ollut suositellut keskitystä Kansaneläkelaitokseen. ”Kyynilliseltä tuntuu hallituksen selitys, ettei se ole halunnut lopettaa sairaskassoja, vaan varata niille mahdollisuuden toimia jatkuvasti, tosin vain kansaneläkelaitoksen luvalla.” Lehdessä uumoiltiin, että hallituksen esityksen mukainen järjestelmä johtaisi kassojen kuihtumiseen.<sup>352</sup>

Myös kokoomuksen äänenkannattaja Uusi Suomi kritisoi virastolinjan kovin sanoin: ”Piittaamattomuutta terveen parlamentarismien periaatteista osoittaa, että maalaisliiton ohjaama enemmistö ei halunnut ottaa edes kuuleviin korviin näiden kolmen [porvarillisen] ryhmän ehdotusta asian käsittelyn siirtämisestä lisäselvitysten suorittamiseksi, vaan kiirehti ilmeisessä propagandamielessä tuomaan sen eduskuntaan vieläpä täysin raakileasteella ja esim. ulkomailta saatuja kokemuksia huomioon ottamatta.” Myös puolueen ministerit, etenkin Kyllikki Pohjala, saivat kuulla osansa.<sup>353</sup> Myös Hufvudstadsbladet ihmetteli ”hyppyä tuntemattomaan”, jonka se epäili heikentävän palkansaajien turvaa.<sup>354</sup>

SKDL:n äänenkannattaja Kansan Uutiset puolestaan vastaanotti esityksen avosylin ja näki, että ”[k]aikkiin kansalaisiin ulottuva yhtenäinen ja kansaneläkelaitoksen hallinnassa oleva vakuutusjärjestelmä on meidän oloissamme ainoa oikea ja toteuttamiskelpoinen.”<sup>355</sup> Seuraavana päivänä SAJ julkaisi Suomen Sosialidemokraatissa vastineensa, ettei organisaatiomuodon tarvitse vaikuttaa vakuutuksen laajuuteen. ”Sen sijaan hallituksen valitsemalla virastolinjalla, jota muuten yksikään asiaa tutkinut komitea ei ole ehdottanut, voidaan taitavasti suorittaa huomattava, kenties kymmeneen miljardiin kohoavat tulonsiirto palkansaajilta itsenäisille yrittäjille, pääasiassa maataloustuottajille. Tällaista tulonsiirtoa on Ammattijärjestö asettunut vastustamaan. – – Hallituksen esitys merkitsee [kassoihin jo kuuluvien palkansaajien] etuuksien kaventamista puoleen

352 Suomen Sosialidemokraatti (SS) 10.11.1962. Tompan Tuomon lehtileikearkisto. KMA.

353 Uusi Suomi 10.11.1962. Tompan Tuomon lehtileikearkisto. KMA.

354 Hufvudstadsbladet 10.11.1962. Tompan Tuomon lehtileikearkisto. KMA.

355 Kansan Uutiset 10.11.1962. Tompan Tuomon lehtileikearkisto. KMA.

määrään maksujen pysyessä ennallaan. Tätäkö Kansan Uutiset nimittää edistykseksi?”<sup>356</sup>

Sosiaalidemokraatit olisivat kannattaneet erikoisvaliokunnan perustamista asian käsittelyä varten, mutta maalaisliittolaiset vastustivat sitä sillä perusteella, että asia saataisiin hoidettua sosiaalivaliokunnassa, joka oli jo kuullut asiantuntijoitakin.<sup>357</sup> SDP:n eduskuntaryhmän kokouksessa Olavi Kajala ehdotti, että lakia käsiteltäisiin ryhmässä seikkaperäisesti ryhmässä ennen kannanottoja valiokunnassa. Hallituksen esitykseen perinpohjaisesti tyytymättömässä ryhmässä ehdotettiin myös, että harkittaisiin rinnakkaisaloitteen jättämistä. Toisessa kokouksessa ryhmä kuuli asiantuntijoina Erkki Mäkelää ja Onni Hiltusta. Hiltusen mielestä kassan jäseniltä ei missään nimessä tulisi ottaa olemassa olevia etuja pois.<sup>358</sup>

Hiltusen arvioissa saattoi hyvinkin olla perää. Uuden eduskunnan voimasuhteet saattoivat SDP:n jokseenkin hampaattomaksi, etenkin kun vasemmisto oli sairausvakuutusasiassa jakaantunut. Edellinen vaalikausi oli ollut sosiaalipoliittisten uudistusten voittokulkua ohi ahtaalla olevan hallituksen, ja sama olisi hyvinkin saattanut vielä toteutua vielä sairausvakuutuksen osalta. Tätä vaihtoehtoaan uumoiltiin vuonna 1961 sekä sosiaalidemokraattien että maalaisliiton eduskuntaryhmissäkin, ja maalaisliittolaiset tästä tietoisina yrittivät jarruttaa asian etenemistä vaalien yli. Sosiaalidemokraatit ja kokoomus olivat edellisissä uudistuksissa löytäneet toisensa, kuten myös tässä, joten ei ole mikään mahdottomuus, että ilman hajotusta olisi vanhalla eduskunnalla saatu laki-aloitteen pohjalta läpi sosiaalidemokraateille ja kokoomukselle mieluisampi sairausvakuutuslaki.

#### 7.4. Sairausvakuutus toteutuu viimein

Sosiaalivaliokunta sai hallituksen esityksen käsiteltäväkseen marraskuussa 1962 ja sai mietintönsä valmiiksi huhtikuussa 1963. Valiokunta oli saanut käsiteltäväkseen myös aiemmat lakiehdotukset, mutta otti mietintönsä pohjaksi hallituksen esityksen ja suositteli muiden esitysten hylkäämistä. Valiokunta kuuli jälleen asiassa samoja asiantunti-

356 Suomen Sosialidemokraatti 11.11.1962. Tompan Tuomon lehtileikearkisto. KMA.

357 SDP eduskuntaryhmän ptk. 13.11.1962. TA; ML eduskuntaryhmän ptk. 13.11.1962. KMA.

358 SDP eduskuntaryhmän ptk. 13.11. ja 22.11.1962. TA.

joita kuin edellisetkin komiteat ja valiokunnat, eikä lausunnoissa ollut merkittäviä eroja aiempiin linjauksiin.<sup>359</sup>

Sosiaalidemokraatit ottivat helmikuussa vastaan sairauskassojen lähetystön, joka vaati ettei kassojen jäsenille tulisi lain myötä huononnuksia. Ryhmä totesi olevansa samalla kannalla ja pyrkivänsä estämään mahdollisia huononnuksia.<sup>360</sup> Myös maalaisliiton tykönä oli käynyt sairauskassojen lähetystö edellisenä syksynä.<sup>361</sup>

Sekä sosiaalidemokraattien että maalaisliiton eduskuntaryhmässä käytiin keskustelua sairausvakuutuksesta sosiaalivaliokunnan työskentelyn aikana. Maalaisliiton eduskuntaryhmän valtuuskunta ehdotti helmikuussa, että jokaisesta hallitusryhmästä lähetettäisiin pieni toimikunta valvomaan lain käsittelyä hallituksen esityksen pohjalta.<sup>362</sup> Puolueessa oltiin siis selvästi edelleen epäluuloisia asian etenemisestä suunnitelmien mukaan, suurimman epäilyksen alaisena lienevät olleet sosiaalidemokraatit ja kokoomus laki-aloitteineen. Puolueiden välejä kiristi myös ns. Honka-liitto, sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen Kekkonen vastainen rintama vuoden 1961 presidentinvaaleihin.<sup>363</sup>

Maalaisliiton katkeruus ja epäluulo näkyi myös eduskuntaryhmän pöytäkirjoissa: ryhmässä oltiin ärtyneitä siitä, että sosiaalivaliokunta oli kutsunut kuultavaksi lähinnä kassalinjan asiantuntijoita, minkä nähtiin olevan ennen muuta sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen ansiota – ”[s]ossit ovat kassalinjalla. Kokoomus tuntee myös melko voimakasta lukkarinrakkautta kassalinjaan.”<sup>364</sup> Virastolinjan kohtalosta oltiin maalaisliitossa huolissaan ja asiasta päätettiin yrittää neuvotella kokoomuksen ja kommunistien kanssa. Jussila vaati puheenvuorossaan hallituksen esityksen linjalla pysymistä, jotta maaseudun kansan oikeusturvasta ei tingittäisi. Ryhmässä päätettiin lykätä työpaikkakassojen asemaa käsittelevän luvun käsittelyä tuonemmaksi, jotta saataisiin aikaa neuvotteluihin.<sup>365</sup>

---

359 Sosiaalivaliokunnan ptk. 28.11.1962–23.4.1963. EA; VP 1963 asiakirjat. Sosiaalivaliokunnan mietintö N:o 1 (1/1963).

360 SDP eduskuntaryhmän ptk. 7.2.1963. TA.

361 ML eduskuntaryhmän ptk. 25.10.1962. KMA.

362 ML eduskuntaryhmän valtuuskunnan ptk. 14.2.1963. KMA.

363 Hokkanen, 498–508.

364 ML eduskuntaryhmän ptk. 14.2.1963. KMA.

365 ML eduskuntaryhmän ptk. 28.2.1963. KMA.

Sairausvakuutusasian etenemistä vaikeutti kireä valtiontaloudellinen tilanne, ja samaan aikaan olivatkin meneillään valtiontalouden saneerausneuvottelut. Tämä vaikutti sairausvakuutuksen osalta ennen muuta sen voimaantuloon – maalaisliiton eduskuntaryhmässä ehdotettiin helmikuussa, että ainakin voimaantuloajankohdan lukkoon lyömisen kanssa tulisi odottaa.<sup>366</sup> Huhtikuussa voimaantulosäännöksiä pohdittiin jo toiselta kantilta: syksyllä 1964 olivat edessä kunnallisvaalit, joten ryhmässä kannatettiin lain toimeenpanoajankohtana 1.7.1964 eikä 1.1.1965, kuten kokoomus oli ehdottanut. Toisaalta Nestori Kaasalainen huomautti, että oli muistettava maksajia olevan enemmän kuin etuuskien saajia. Ryhmä kuitenkin päätti pysyä kannassaan, etenkin kun kokoomuslainen ministeri Pohjala oli välittänyt ryhmälle luottamuksella viestin: ”Pysykää linjassa, kyllä meidän ryhmä antaa periksi!”<sup>367</sup> Sosiaalidemokraatit pitivät asteittaista voimaan astumista hyväksyttävänä, mutta lykkäämiseen suhtauduttiin kielteisesti.<sup>368</sup>

Sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmä evästi helmikuussa omiaan valiokuntatyöhön. Työpaikkakassojen aseman turvaamisen lisäksi koettiin tärkeänä, että kansaneläkkeen saajat vapautettaisiin lääkäripalkkioista ja muista sairaudesta johtuvista kuluista. Karensi haluttiin lyhentää kolmeen vuorokauteen, kun hallituksen esityksessä se olisi ollut vuoteen 1967 saakka 14 vuorokautta ja sen jälkeen seitsemän päivää. Lisäksi äitiyslomaa haluttiin pidentää oman esityksen mukaisesti 72 vuorokauteen 54 vuorokauden sijaan.<sup>369</sup>

Kalle Matilainen raportoi ryhmälle pitkin kevättä asian etenemistä sosiaalivaliokunnassa. Käsittely sujui tasaisesti hallituksen esityksen mukaisesti, paitsi sairauskassojen osalta – kommunistit ajoivat edelleen keskitettyä järjestelmää, ja Matilaisen mukaan ”kommunistien aloitteen pohjalta sellaisen muodon, että ainakin uusien kassojen perustaminen käy mahdottomaksi ja vanhatkin ilmeisesti tulevat kuolemaan.” Matilainen piti maalaisliiton syynä, että SDP:n ehdotus hävisi kommunistien ehdotukselle ja esitys pysyi virastolinjalla. Kaiken kaikkiaan valiokuntatyöskentelyyn oltiin

---

366 ML eduskuntaryhmän ptk. 14.2.1963. KMA.

367 ML eduskuntaryhmän ptk. 17.4. ja 18.4.1963. KMA.

368 SDP eduskuntaryhmän ptk. 19.2.1963. TA.

369 SDP eduskuntaryhmän ptk. 19.2.1963. TA.

varsin pettyneitä, mutta ryhmässä päätettiin yrittää vaikuttaa asiaan vielä lain käsitteilyssä. Edustajille annettiin vapaat kädet asiasta äänestettäessä.<sup>370</sup>

Sosiaalivaliokunnassa hallituksen esitykseen ei siis loppujen lopuksi tullut paljoakaan muutoksia. Valiokunnassa kansanpuolueet lopulta asettuivat hallitusyhteistyön pakottamana hallituksen esityksen virastolinjan taakse. Ruotsalaisen kansanpuolueen kohdalla suunnanvaihdokseen vaikutti lisäksi vahva agraarisiipi. SDP:n ja kokoomuksen lohduksi työpaikkakassojen asemaan ja toimintaedellytyksiin tehtiin kuitenkin parannuksia, vaikka virastolinja säilyikin.<sup>371</sup>

Eduskunnan täysistunnoissa käsiteltiin sairausvakuutuslakia huhti–toukokuussa 1963. Kassalinjaa puolusti äänekkäimmin kokoomus, joka sai puheenvuoroilleen tukea sosiaalidemokraateilta. Puolueet pitivät kassalinjaa hallinnollisesti kevyimpänä ja korostivat, että myös komiteat olivat sitä suosittaneet ja että ulkomailla oli asiasta saatu hyviä kokemuksia. Erityisen epäoikeudenmukaisena pidettiin sitä, jos kassojen jäsenten jo olemassa oleviin etuihin tehtäisiin heikennyksiä. Maalaisliittolaiset taas pitivät kassalinjaa epäoikeudenmukaisena, sillä sen nähtiin jälleen kerran asettavan asutuskeskusten ja maaseudun asukkaat eri asemaan: asutuskeskusten kassoilla olisi suurten jäsenmääriensä ansiosta paremmat valmiudet kantaa kassan kustannukset. Kokoomuksesta ja sosiaalidemokraateista huomautettiin, että Kansaneläkelaitos tulisi kattamaan mahdollista vajetta, mutta maalaisliitolle se ei ollut riittävä peruste kassalinjan puolesta.<sup>372</sup>

Sosiaalidemokraatit nostivat toistuvasti esille sen, että kansaneläkkeen saajat eivät saa päivärahaa, mitä pidettiin suurena epäkohtana. Lisäksi sosiaalidemokraatit vaativat, että kansaneläkkeen tukiosan saajat vapautettaisiin kaikista sairauteen liittyvistä kustannuksista. Maalaisliitosta vastattiin päivärähaseikan perustuvan siihen, että kansaneläkeläinen saa eläkettä myös sairaana, joten tällöin ei koitunut tulonmenetystä korvattavaksi päivärähalla. Muiden taloudellisten helpotuksien nähtiin kyllä olevan oikeudenmukaisia, mutta niihin ei ollut varaa. Sosiaalidemokraatit kritisoivat myös liian pitkää

370 SDP eduskuntaryhmän ptk. 28.2., 7.3. ja 9.5.1963. TA.

371 Sosiaalivaliokunnan ptk. 28.11.1962–23.4.1963. EA; Sosiaalivaliokunnan mietintö 1/1963.

372 VP 1963 ptk. 7.5., 10.5., 17.5. ja 21.5.1963, 830–833, 858–885, 923–962, 976–990.



karenssia sekä liian lyhyttä äitiyslomaa. Äitiysloman osalta sekä sosiaalidemokraatit että kansandemokraatit vetosivat ILO:n 72 vuorokauden suositukseen.<sup>373</sup>

Sosiaalidemokraatit ja kansandemokraatit yrittivät vielä Sulo Hostilan ja Irma Torven johdolla saada läpi muutoksia lakiin. He eivät kuitenkaan yrityksessään onnistuneet, vaan suuren valiokunnan mietintö hyväksyttiin sellaisenaan. Suomen ensimmäinen sairausvakuutuslaki hyväksyttiin eduskunnassa 21.5.1963, ja se astui voimaan maksujen osalta 1.4.1964 ja etuuksien osalta 1.9.1964.<sup>374</sup>

Maalaisliittolaiset olivat jo täysistuntojen puheenvuoroissa ilmaisseet tyytyväisyytensä virastolinjaan. Voitosta teki entistäkin makeamman edellisen vaalikauden pettymykset, joista Hilja Väänänen ei malttanut olla piikittelemättä: ”Me muistamme, miten vasemmostoenemmistöisen eduskunnan aikana vähemmistön mielipiteitä laisinkaan huomioimatta lyötiin kiinni täällä eduskunnassa lakeja, jotka yksipuolisesti turvaavat vain palkkaa nauttivien sosiaaliset edut, mutta maksuvelvollisuudet jäävät työnantajien ja tietysti myös kaikkien verovelvollisten kannettavaksi.”<sup>375</sup> Virastolinjassa ei maalaisliiton osalta ollut pelkästään hallinnosta kyse, vaan kyseessä oli myös arvoaltakysymys – vaikeiden vuosien jälkeen maalaisliitto sai viimeinkin voiton sosiaalidemokraateista. Vuoden 1963 sairausvakuutuslaki voidaankin nähdä maalaisliiton revanssina edellisen vaalikauden tappioista.

Onnistuneen vastaiskun takana oli sekä sattumaa että taktikointia. SDP:n Sulo Hostila ihmetteli kolmannessa käsittelyssä, miksi maalaisliittolaiset eivät olleet pysyneet Lahtelan lakialoitteen takana, vaikka se ainakin sosiaalidemokraattien mielestä oli esimerkiksi karenssin osalta toteutunutta lakia parempi.<sup>376</sup> Lahtela itse kuittasi luopuneensa esityksistään, ”koska näin, että parempi on saada laki läpi sellaisena kuin se nyt on tullut, ja siihen voidaan, sen jälkeen kun lakia toteutetaan, tehdä niitä korjauksia ja parannuksia, mihin kantokykymme antaa myöten ja mitkä on katsottu kokemuksen valossa tarpeelliseksi.”<sup>377</sup> Kuitenkin kuten maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjoista kävi ilmi, Lahtelan lakialoite oli taktinen veto: sillä haluttiin osaltaan estää, että sairaus-

373 VP 1963 ptk. 7.5., 10.5., 17.5. ja 21.5.1963, 830–833, 858–885, 923–962, 976–990.

374 VP 1963 ptk. 21.5.1963, 976–990.

375 VP 1963 ptk. 10.5.1963, 880, ed. H. Väänänen (ML).

376 VP 1963 ptk. 21.5.1963, 984, ed. S. Hostila (ML).

377 VP 1963 ptk. 21.5.1963, 986, ed. O. Lahtela (ML).

tai sosiaalivaliokunnassa ryhdyttäisiin käsittelemään asiaa vasemmiston aloitteen pohjalta; osaltaan sillä haluttiin ostaa aikaa varsinaisen hallituksen esityksen antamiseen, mikä haluttiin tehdä vasta vaalien jälkeen.

Ennenaikaiset vaalit olivatkin maalaisliiton kannalta ratkaisevat myös sairausvakuutuksen osalta. Ilman niitä sairausvakuutus olisi voinut hoitua vasemmistoenemmistöisen eduskunnan aikana vasemmiston aloitteen pohjalta, olivathan sairausvakuutus- ja sosiaalivaliokunta jo alkaneet käsitellä vasemmiston jättämiä lakialoitteita. Miettusen hallituskin oli jo antanut Mäkelän komitealle tehtäväksi valmistaa ”kiireesti” esityksen sairausvakuutuslaiksi, ja mietintö oli marraskuussa 1961 valmis. Normaalisti eduskunta olisi istunut heinäkuuhun 1962 saakka, joten teoriassa laki olisi voinut ehtiä mennä läpi ennen kesää – Onni Hiltunen totesi jo marraskuussa 1962, että ilman ennenaikaisia vaaleja sairausvakuutus olisi jo voimassa<sup>378</sup>.

Eduskunta kuitenkin hajotettiin, ja maalaisliitto sai tilaisuutensa. Se sai viivytettyä sairausvakuutuslakiasiaa tarpeeksi, jotta sen uusi, vahvempi hallitus saattoi antaa oman virastolinjaesityksensä. Vaikka sosiaalidemokraatit ja kansandemokraatit jälleen kerran löysivät toisensa lain ratkaisevassa käsittelyssä täysistunnossa, ne eivät kuitenkaan vähemmistöllään pystyneet ajamaan siihen läpi muutoksia. Koko kansan kattava, Kansaneläkelaitokseen alla toimiva sairausvakuutus oli maalaisliiton kauan odotettu voitto.

---

378 SDP eduskuntaryhmän ptk. 22.11.1962. TA.

## 8. Yhteenveto ja johtopäätökset

Perinteisesti sosiaalivakuutuksen toteuttaminen on aloitettu sairausvakuutuksesta. Siitä yritettiin myös Suomessa lähteä, kun Tannerin hallitus antoi eduskunnalle esityksen sairausvakuutuslaiksi vuonna 1927. Tannerin hallituksen esitys noudatti yleistä linjaa myös sikäli, että se olisi ollut työväenvakuutus. Tältä osin Suomi kuitenkin poikkeaa tavanomaisesta eurooppalaisesta kehityksestä, sillä sen elinkeinorakenne oli niin erilainen – suurin osa maan väestöstä sai elantonsa maa- ja metsätaloudesta, eikä teollisuudesta, mihin työväenvakuutukset yleensä perustuivat. Näin ollen esitys kohtasikin voimakasta vastustusta ennen muuta maalaisliitosta.

Maalaisliitto vastusti esitystä, koska se oli pienviljelijöiden kannalta ongelmallinen. Koska esitys rajoittui vain palkansaajiin ja heistäkin vain osaan, viljelijät eivät olisi päässeet osallisiksi sairausvakuutuksen eduista. Sen sijaan viljelijät joutuisivat työnantajan roolissa osaltaan kustantamaan järjestelmää. Vakuutuksen laajennuskaan ei kuitenkaan saanut puolueessa kannatusta, sillä laajennusten myötä myös kustannukset nousisivat, ja myös ne olivat maalaisliitolle arka paikka, samoin kuin myös kokoomukselle, jonka edustajat pääosin suhtautuivat esitykseen kielteisesti.

Sairausvakuutuksen vastustus oli kuitenkin paljon monisyisempää kuin yleensä on tavattu kuvata. Varsinkin Heikki Niemelä antaa voimakkaan painoarvon Lääkäriliiton lausunnolle ja kommunistien kannanmuutokselle, mutta lausunnon ratkaisevaa roolia on syytä epäillä. Kommunistit tosiaan sinetöivät äänestyksissä sairausvakuutuksen kohtalon, eikä esityksestä syntynyt lakia. Tämän takana oli kuitenkin käsky Moskovasta. Lääkäriliiton lausunnolla tuskin on ollut vaikutusta kommunistien kannanmuodostukseen ainakaan kielteisellä tavalla – ääriivasemmistoon harvemmin on purrut työläisiin epäilyksellä suhtautuvat perustelut. Lausunto onkin todennäköisesti ollut ennen muuta vahvistamaan niiden kantoja, jotka jo olivat esitystä vastaan.

Sen sijaan tutkimuksissa on yleensä jätetty pitkälti huomiotta toinen sosiaalivakuutusesitys, joka asetti sairausvakuutuksen hankalaan kilpailutilanteeseen, nimittäin maalaisliiton vuoden 1928 vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusesitys. Olli Kangas mainitsee sen ohimennen *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana* -teoksen sairausva-

kuutusta käsittelevässä kappaleessa, mutta hänkään ei aseta asiaa laajempaan yhteyteen. Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusesitystä ei nimittäin tule ottaa vain yksittäisenä ja irrallisena sosiaalivakuutusesityksenä, vaan se oli maalaisliiton ase, jolla se kävi taistelua kahdella rintamalla.

Maalaisliiton esityksen juuret ulottuivat virkamiesasiaan, tarkalleen ottaen virkamiesten palkkoihin ja eläkkeisiin. Antibyrokratisessa puolueessa suhtauduttiin äärimmäisen epäilevästi virkamieskuntaan – jo ensimmäisiin ohjelmiin vuonna 1906 oli kirjattu tavoite yleisestä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksesta, jolla valtion eläkkeet korvattaisiin. Vuonna 1924 eduskunnassa oli käsiteltävänä virkamiesten eläkelaki, jolloin vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksesta tuli maalaisliitolle hyvin ajankohdainen asia. Se vastustikin virkamiesten eläkelakia juurikin ehdottamalla yleistä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusta, mutta vastustus ei tuottanut tulosta – virkamiesten eläkelaki meni läpi. Virkamiesasia myös kiristi kokoomuksen ja maalaisliiton välejä, sillä puolueet olivat asiassa voimakkaasti eri kannoilla.

Maalaisliitto antoi eduskunnalle esityksen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksesta samaan aikaan, kun sairausvakuutusesityksen käsittely oli yhä kesken. Tämä ei ollut sattumaa, vaan maalaisliitto yritti rinnakkaisella sosiaalivakuutusesityksellä vaikeuttaa sairausvakuutuksen läpimenoa – oli ilmiselvää, että molempia ei voitaisi toteuttaa. Vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksella oli kuitenkin maalaisliiton kannalta kaksoisrooli: esitystä ei ollut kohdistettu ainoastaan sairausvakuutusta vastaan, vaan myös virkamiesten eläkelakia.

Loppujen lopuksi maalaisliitto onnistui toisessa tavoitteistaan: sairausvakuutusesityksestä ei tullut lakia vielä 1920-luvulla. Sairausvakuutusta päädyttiin itse asiassa odottamaan vielä neljä vuosikymmentä. Ilmaiseksi tämä voitto ei kuitenkaan maalaisliitolle tullut, sillä myös vanhuus- ja työkyvyttömyys lykkäytyi vuosikymmenellä eteenpäin, eikä virkamiesten eläkelakia kumottu.

Kun vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus nousi uudestaan esille 1930-luvulla, olisi voinut kuvitella maalaisliiton suhtautuvan siihen myönteisesti, olihan asia ollut sen ohjelmissa puolueen alkuajoista lähtien. Vastaavasti olisi voinut kuvitella, että sosiaali-

demokraatit sairausvakuutusta puoltavana olisivat suhtautuneet esitykseen vähemmän myönteisesti – etenkin, kun esitys ei rakentunut puolueen kannattamalle huoltoperiaatteelle.

Asetelma oli kuitenkin lähes päinvastainen. Sosiaalidemokraatit eivät kirjanneet eduskuntaryhmän pöytäkirjoihin merkintöjä keskustelusta, mistä päätellen asia oli riittävän yhdentekevä, että siitä voitiin joustaa esimerkiksi huoltoperiaatteen osalta. Kun lisäksi sosiaalidemokraatit eivät joutuneet antamaan periksi kuntakalleusluokituksissa tai lisäeläkkeissä ja vielä saivat läpi korkeammat lisäeläkkeet, asettui puolue kannattamaan esitystä.

Maalaisliitossa keskustelu sen sijaan kävi vilkkaana. Puolueessa oltiin aivan loppumetreille saakka epävarmoja siitä, tulisiko lakia ylipäättäen kannattaa. Suurimpia kipukohtia olivat kuntakalleusluokitukset sekä tulorajat, jotka koettiin voimakkaasti kaupunkilaisia suosivina. Sen sisäinen kannanmuodostus oli erittäin poukkoilevaa, mutta viime hetkessä äänestyksellä ratkaistiin, että esitystä puollettaisiin enemmistön kannan mukaisesti. Loppujen lopuksi juuri maalaisliitto oli esityksen kannalta vaa’an kieliasemassa, eivät sosiaalidemokraatit.

Vuoden 1937 kansaneläkelakia on usein kuvattu kompromissiratkaisuna, ja sitä se olikin – nimenomaan maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien. Huoltoperiaatetta kannattanut SDP joutui tyytymään säästövakuutusperiaatteella toimivaan järjestelmään, johon se kylläkin sai korotetut lisäeläkkeet. Lähtökohtaisesti vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutukseen myönteisesti suhtautunut maalaisliitto puolestaan koki tappiona järjestelmän, joka sen näkökulmasta suosi kaupunkilaisia. Toinen tappio maalaisliitolle oli, ettei sen pitkäikäinen tavoite virkamiesten eläkelain kumoamisesta toteutunut, vaikka kansaneläke toteutuikin. Sen enemmistö kuitenkin päätyi puoltamaan esitystä, kenties osin tuskastuneina asian viipymiseen, olihan edellisestä esityksestä jo liki vuosikymmen.

On myös huomattava, että vuoden 1937 kansaneläkelakia ei toteutettu suoranaisesti punamultayhteistyönä. Laki kyllä hyväksyttiin A. K. Cajanderin punamultahallituksen aikana, mutta aloite ja lakiehdotus oli tullut jo vuotta aiemmin T. M. Kivimäen hallituk-

selta, jossa eivät olleet edustettuna sen paremmin sosiaalidemokraatit kuin maalaisliittoon (maalaisliittolaisia ammattiministereitä lukuun ottamatta). Eduskunta jatkoi Kivimäen hallituksen lakiehdotuksen käsittelyä Cajanderin hallituksen aikana, joka kylläkin otti hallitusohjelmaansa lain käsittelyn loppuun saattamisen.

Toisen maailmansodan jälkeen sosiaalivakuutuksen suhtauduttiin uudella innolla, ja asiaa valmistelemaan perustettiin sosiaalivakuutuskomitea. Komitea tehtiinkin lukuisia mietintöjä. Myös SDP nosti uudestaan sairausvakuutuksen esille vuoden 1953 sosiaalipoliittisessa ohjelmassaan. Siitä huolimatta asia ei käytännössä edennyt mihinkään. Kun Tuomiojan hallitus antoi esityksen sairausvakuutuslaiksi, yleinen mielenkiinto asiaan oli hyvin vähäinen. Sosiaalidemokraatit eivät olleet esitykseen tyytyväisiä, vaan jättivät oman lakialoitteensa. Kun asia lykkäytyi vaalien yli, sama toistui. Keskustelua ei syntynyt eduskunnan täysistunnoissa sen paremmin hallituksen esityksistä kuin lakialoitteistakaan. Maalaisliitto oli asiassa vielä sosiaalidemokraattejakin passiivisempi – se ei jättänyt asiasta ainuttakaan lakialoitetta eikä maininnut sairausvakuutusta sanallakaan ohjelmissaan. Poliittista tahtoa ei siis löytynyt asian edistämiseksi sen paremmin maalaisliitosta kuin SDP:stäkään.

Sairausvakuutus päättyi taas antamaan tietä vanhuusvakuutukselle, kun sairausvakuutusta ryhdyttiin pohtimaan jälleen uudessa komiteassa, tällä kertaa Tauno Jylhän johdolla. Kansaneläkejärjestelmä sen sijaan uudistettiin perusteellisesti vuonna 1956. Järjestelmä oli kohdannut suuria vaikeuksia muun muassa inflaation vuoksi ja se oli joutunut ankaran arvostelun kohteeksi. Sosiaalivakuutuskomitea sai valmiiksi kansaneläkejärjestelmää käsittelevän mietintönsä vuonna 1954, ja vuonna 1955 hallitus antoi mietintöön pohjautuvan esityksen uudeksi kansaneläkeläiksi.

Syksyllä 1955 esitys sai kuitenkin hyvin erilaisen muodon, kun kansaneläkevaliokunnassa meni V. J. Sukselaisen esittämä tasaeläkelinja. Juuri marras–joulukuu 1955 oli kansaneläkelain kannalta ratkaisevaa aikaa. 1950-luvulla hallituksella oli valtuudet sopia hinnoista ja palkoista, siis myös palkkojen indeksisidonnaisuudesta. Maalaisliitossa ja MTK:ssa kuitenkin pelättiin, että indeksisidonnaisuudesta sopiminen olisi siirtymässä työmarkkinajärjestöjen käsiin. Maalaisliitto ja MTK halusivat turvata maataloustuottajien aseman sitomalla myös maataloustulon indeksiin maataloustulo-

lailla. Esitys menikin täysistunnossa läpi, mutta sen voittokulku katkesi lyhyeen, kun perustuslakivaliokunta hylkäsi esityksen marraskuussa 1955.

Maalaisliitto alkoi olla epätoivoinen maataloustulopäätöksen kanssa, ja sosiaalidemokraatit taas vastustivat ankarasti kansaneläkevaliokunnan tasaeläke-esitystä. Näistä asioista muodostuikin puolueille neuvotteluvaltit: jos SDP sallisi maataloustulopäätöksen lähetettävän maatalousvaliokuntaan, maalaisliitto antaisi pyytää valtiovarainvaliokunnalta lausuntoa tasaeläkelinjasta. Maatalousvaliokunta olisi todennäköisesti puoltanut maataloustuloesitystä, ja valtiovarainvaliokunta puolestaan luultavasti olisi komentanut kansaneläkevaliokunnan palaamaan huomattavasti halvemmalle hallituksen esityksen linjalle.

Maalaisliitto ja SDP eivät kuitenkaan ehtineet tarttua tilaisuuteen, sillä kansaneläkevaliokunnassa ehdittiin äänestää virallisesti tasaeläkelinjasta, joka voitti. Tämän myötä neuvotteluasemat raukesivat, ja maalaisliitto päätti jättää maataloustuloesityksen pöydälle, kunnes valtalain kohtalo olisi ratkennut. Valtalakikin kaatui, ja sen myötä myös maataloustulolaki.

Vuoden 1956 alussa säännöstelytalous oli purkautunut varsin äkillisesti. Etujärjestöt kokeilivat valtaansa uudessa tilanteessa, mikä lopulta johti melkoiseen yhteiskunnalliseen sekasortoon. Kansaneläkelakia käsiteltiin yleislakon jälkeisissä tunnelmissa. Uusi hallitus oli kireän taloudellisen tilanteen vuoksi käskenyt puolittaa esityksen kustannukset, mistä maalaisliitto oli erityisesti sosiaalidemokraateille ja yleislakolle. Maalaisliiton katkeruus syveni entisestään, kun sosiaalidemokraattiset kansanedustajat lähtivät eri linjalle kuin ministerinsä ja äänestivät läpi korkeammat tukiosat. Maalaisliittolaiset olivat asiasta siksi käärmeissään, että päättivät äänestää koko esitystä vastaan. Viime hetkessä puolue kuitenkin äänesti esityksen puolesta, kun syytinki määriteltiin etuoikeutetuksi tuloksi.

Sekä sosiaalidemokraatit että maalaisliitot moittivat toisiaan täysistunnoissa happamin sanoin takinkäänöstä. Teräviä kieliä vahvempia aseita ei kummallakaan osapuolella kuitenkaan ollut, vaan molemmat joutuivat tyytymään itselleen epätyytyttävään lopputulokseen. Maalaisliitto ajoi tasaeläkelinjaa, jotta eläkkeitä saataisiin korotettua, mutta

esityksen kustannuksia oli jouduttu karsimaan rajusti. Kaiken kukkuraksi sosiaalidemokraatit saivat läpi omat korotetut tukiosansa, vaikka esityksen kustannuksia oli juuri käsketty karsia. Sosiaalidemokraatit puolestaan olisivat halunneet maksusidonnaisen järjestelmän, mutta joutuivat hyväksymään täysin eri periaatteella toimivaan järjestelmään. Vuoden 1956 kansaneläkeuudistus ei siis ollut mitenkään yksiselitteisesti maalaisliiton voitto, vaan sekä sosiaalidemokraattien että maalaisliiton tappio.

Polkuriippuvuuden kannalta vuoden 1956 kansaneläkeuudistus kyllä oli sangen mielenkiintoinen. Teorian mukaan järjestelmän perusrakenteita on yleensä vaikea lähteä muuttamaan rajusti, kun rakenteet kerran on luotu. Tässä tapauksessa siirryttiin kuitenkin hyvinkin radikaalisti eriluonteiseen järjestelmään: rahastoivasta vakuutusjärjestelmästä huoltoperiaatteena toimivaan tasaeläkejärjestelmän.

Vuoden 1961 työeläkettä on usein kutsuttu työmarkkinajärjestöjen ja sosiaalidemokraattien revanssiksi maalaisliitolle. Ottaen huomioon, että mitään voitokasta ”tasaeläkekaappausta” ei varsinaisesti tapahtunut, on työeläkelain revanssiluonnekin jossain määrin kyseenalainen.

Työeläkelain kannalta ratkaisevaa oli, että työnantajat ja palkansaajat löysivät toisensa. Se ei kuitenkaan yksinään olisi riittänyt, vaan yhtälöön tarvittiin myös vasemmistoenemmistöinen eduskunta yhdistettynä erittäin ahtaalla olevaan maalaisliittolaiseen vähemmistöhallitukseen. Pääministeri ja puolueen puheenjohtaja V. J. Sukselainen kävi puolueen sisäistä arvokamppailua presidentti Kekkonen vastapuolenaan. Lisäksi Sukselaista varjosti oikeudessa oleva Kansaneläkelaitoksen asuntojuttu, mistä hänet kesällä 1961 tuomittiinkin. Pääministerille oli tässä tilanteessa erittäin tärkeää saada hallituksensa pysymään pystyssä.

Hallitus yritti työeläkelain osalta turvautua passiiviseen vastarintaan olemalla antamatta asiasta esitystä, mutta kun työväenasiainvaliokunta alkoi käsitellä asiaa lakialoitteiden pohjalta, ei hallitus yrittänyt estää asiaa. Maalaisliitossa vallitsikin jonkinasteinen tappiomieliala – ei ollut ensimmäinen kerta, kun eduskunta käveli lakialoitteineen sen yli. Se siis antoi lain mennä omalla painollaan, ja kun vielä luvattiin järjestää lyhytaikaisissa työsuhteissa oleville oma eläkelaki, ei puolue asettunut vastustamaan esitystä.



Noottikriisin myötä maalaisliiton näkymät kuitenkin kirkastuivat huomattavasti. Neuvostoliiton nootin vuoksi presidentti nimittäin hajotti eduskunnan ja määräsi uudet vaalit pidettäväksi helmikuussa 1962. Vaalit siis aikaistuivat viidellä kuukaudella, mikä oli sekä maalaisliitolle että sairausvakuutukselle ratkaisevaa. Maalaisliitto oli vaalien voittaja viidellä lisäpaikallaan, mitä korosti sosiaalidemokraattien roima tappio. Nyt eduskunnassa ei ollut enää vasemmistoenemmistöä, ja maalaisliitolla oli hallussaan poliittinen värisuora. Uuden hallituksen asema oli huomattavasti edeltäjiään vahvempi.

Maalaisliitto oli onnistunut pelaamaan aikaa sairausvakuutuksen osalta niin, että asian käsittely lykkäytyi vaalien yli. Uudessa tilanteessa se pystyi vaikuttamaan esitykseen huomattavasti paremmin kuin se olisi pystynyt edellisen eduskunnan aikana. Se lähti eri linjalle kuin asiaa valmistelleet komiteat ja ryhtyi ajamaan Kansaneläkelaitokseen keskitettyä virastolinjaa. Sosiaalidemokraatit ja kokoomus vastustivat sitä ankarasti ja ajoivat sen sijaan kassalinjaa.

Sosiaalidemokraatit ja kokoomus eivät kuitenkaan saaneet kassalinjaa menemään läpi, vaan joutuivat tyytymään siihen, että työpaikkakassojen asema turvattaisiin. Sosiaalidemokraatit yrittivät vielä lain yksityiskohtaisessa käsittelyssä saada SKDL:n kanssa läpi muutoksia lakiin, mutta ilman enemmistöä tämä ei onnistunut. Ne eivät saaneet läpi yhtä ainuttakaan muutosta, vaan loppujen lopuksi sairausvakuutuslaki hyväksyttiin lähes alkuperäisen hallituksen esityksen mukaisena, kuten maalaisliitto halusikin. Aikaistetut vaalit osoittautuivat siis maalaisliitolle varsinaiseksi onnenpotkuksi – vuoden 1963 sairausvakuutuslaki oli maalaisliiton revanssi.

”Miten SDP:n ja maalaisliiton ristiriidat ovat vaikuttaneet sosiaalivakuutuksen syntyyn?” kuului kysymys, johon tällä tutkimuksella vastaan. Kuten edeltäviltä sivuilta on käynyt ilmi, sosiaalidemokraatit ja maalaisliitto ovat olleet vaihtelevassa määrin vastakkaisilla puolilla kaikkien tässä tutkimuksessa käsiteltyjen sosiaalivakuutusmuotojen valmistelussa ja käsittelyssä. Ruotsissa sosiaalipoliittiset uudistukset toteutettiin sosiaalidemokraattisten hallitusten johdolla, olkoonkin että sosiaalidemokraatit joutuivat tasapainottelemaan ja kilpailemaan myös muiden puolueiden ja tahojen kanssa. Suomessa asetelma oli erilainen, sillä sosiaalidemokraatit eivät olleet selkeästi johtava puolue, vaan maalaisliitto oli sen sangen tasavertainen kilpailija.

Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä

Suomen sosiaalivakuutus muovautuikin omanlaisekseen sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton välistä jyrkkienkin ristiriitojen sovittelun ja intressien yhteensovittamisen myötä. Pahimmillaan ristiriidat estivät vakuutuksen synnyn kokonaan, parhaimmillaan ne johtivat viimein 1960-luvulla erittäin kattavaan sosiaaliturvaan.

Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä

## **Lähteet**

Alkuperäislähteet

Arkistolähteet

*Eduskunnan Arkisto (EA)*

Työväenasiainvaliokunnan pöytäkirjat (VP 1929, II VP 1929 ja VP 1961).

Suuren valiokunnan pöytäkirjat (VP 1928).

Kansanvakuutusvaliokunnan pöytäkirjat (VP 1936).

Kansaneläkevaliokunnan pöytäkirjat (VP 1955).

Sairausvakuutusvaliokunnan pöytäkirjat (VP 1961).

Sosiaalivaliokunnan pöytäkirjat (VP 1962 ja VP 1963).

*Keskustan ja Maaseudun Arkisto (KMA)*

Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1923–1925, 1925–1929, 1929–1931, 1951–1955, 1955–1957, 1960–1963.

Maalaisliiton eduskuntavaaliohjelmat 1945–.

Tompan Tuomon lehtileikearkisto.

*Työväen Arkisto (TA)*

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1921–1924, 1954–1957, 1958–1961, 1962–1963.

Matti Paasivuoren arkisto.

## Julkaistut lähteet

### *Virallisjulkaisut*

Valtiopäivät 1926–1929, 1937, 1952–1956, 1960–1963. Pöytäkirjat. Helsinki 1927–1929, 1937, 1953–1957, 1961–1964.

Valtiopäivät 1926–1929, 1937, 1946, 1953–1954, 1961–1962. Asiakirjat. Helsinki 1927–1930, 1937, 1947, 1953–1954, 1963.

Valtiopäivät 1945–1946, 1948, 1951–1954, 1956, 1958, 1960–1962. Liitteet. Helsinki 1945–1946, 1948, 1951–1954, 1956, 1958, 1960–1962.

Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7.

Komiteanmietintö 1935:11 (A-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö.*

Komiteanmietintö 1947:1 (B-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 1 [sosiaalivakuutuksen kehittämisestä ja laajentamisesta].*

Komiteanmietintö 1949:23 (B-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 3.*

Komiteanmietintö 1954:8 (A-sarja). *Sosiaalivakuutuskomitean mietintö N:o 8.*

Komiteanmietintö 1959:6 (A-sarja). *Sairausvakuutuskomitean mietintö.*

Komiteanmietintö 1960:11 (A-sarja). *Eläkekomitean mietintö.*

Komiteanmietintö 1961:39 (B-sarja). *Asetettu viimeistelemään hallituksen esitystä sairausvakuutuslaiksi.*

Sandell, Toni (toim.): *Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset. 2.*, uudistettu painos. Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta 2005.

<[http://www.tem.fi/files/25956/ilo\\_yleissopimukset.pdf](http://www.tem.fi/files/25956/ilo_yleissopimukset.pdf)> (10.10.2012).

*The ILO: What it is. What it does.* International Labour Organization (Brochure) 2004.

<[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms\\_082364.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082364.pdf)> (10.10.2012).

*Puolueiden julkaisut, ohjelmat ja pöytäkirjat*

Maalaisliitto

Suomen Maalaisväestön Liitto, yleisohjelma (1906).

*Suomen Maalaisväestön Liiton Ohjelma.*

<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1906>> (20.9.2012).

Etelä-Pohjanmaan Nuorsuomalainen Maalaisliitto, yleisohjelma (1906).

*Etelä-Pohjanmaan Nuorsuomalaisen Maalaisliiton Ohjelmavaatimuksia.*

<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalvaatimus1906>> (20.9.2012).

Yleisohjelma (1921).

*Maalaisliiton ohjelma.*

<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1921>> (20.9.2012).

Puolueohjelma (1932).

*Maalaisliiton puolueohjelma.*

<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1932>> (20.9.2012).

Yleisohjelma (1950).

*Maalaisliiton puolueohjelma.*

<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=maalohjelma1950>> (19.10.2012).

Eduskuntavaaliohjelma (1951).

*Maalaisliiton vaaliohjelma.* KMA.

### Suomen Sosialidemokraattinen Puolue

Työväensuojelusohjelma (1922).

*Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen vuoden 1919 puoluekokouksen asettaman Ohjelmakomitean ehdotuksia vuoden 1922 puoluekokoukselle, III.*

*Työväensuojelusohjelma*, 148–160. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XIII puoluekokouksen pöytäkirja. Sos.-dem. puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki 1922.

Vaaliohjelma (1927).

*Socialdemokratiska Partiets Valprogram*. Työväen Kirjapaino, Helsingfors 1927.

SDP ohjelmat 1903–1933, TA.

Maa- ja metsätalousohjelma (1930).

Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XV puoluekokouksen pöytäkirja, liite V.

Sos.-dem. puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki 1930.

Työväensuojeluohjelma (1931).<sup>379</sup>

*Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen Ohjelma ynnä muut Puoluepäätökset sekä*

*Otteita Sosialistisen Työväeninternationaalien päätöksistä*. Työväen Kirjapaino,

Helsinki 1931, 7–13. SDP ohjelmat 1903–1933, TA.

Yleisohjelma (1944).

*Sosialidemokraattisen Puolueen lähiajan ohjelma. Puoluetoimikunnan esitys*

*puoluekokoukselle*. Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XIX puoluekokouksen

pöytäkirjat. Liitteet. Sos.-dem. puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki

1946.

Sosiaalipoliittinen ohjelma (1953).

*Sos.-dem. Puolueen Sosiaalipoliittinen ohjelma. Sosialidemokratian*

*ohjelmakysymyksiä*. Oy Kirjapaino Ab, Vaasa 1953, 3–13. SDP ohjelmat 1941–65,

TA.

---

379 Uusintapainos vuoden 1922 työväensuojeluohjelmasta.

Talouspoliittinen ohjelma (1954).

*Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen talouspoliittinen ohjelma perusteluineen.*  
<<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sdptalous1954>> (10.10.2012).

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1922–1925.

*Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kertomus vuosilta 1922–1925.* Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XIV puoluekokouksen pöytäkirja, liite III. Sos.-dem. puoluetoimikunta. Osakeyhtiö Hämeen Kansan kirjapaino, Hämeenlinna 1926.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1926–1929.

*Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kertomus vuosilta 1926–1929.* Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XV puoluekokouksen pöytäkirja, liite III. Sos.-dem. puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, 1930.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1936–1938.

*Tiedonantoja Sos.-dem. eduskuntaryhmän toiminnasta ajalta 1.9.1936–25.4.1938.* Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XVII puoluekokouksen pöytäkirja, liite e. Sos.-dem. puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, 1940.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1936–1938.

*Tiedonantoja Sos.-dem. eduskuntaryhmän toiminnasta ajalta 25.4.1938–6.4.1939.* Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XVII puoluekokouksen pöytäkirja, liite e. Sos.-dem. puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, 1940.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1955.

*Kertomus Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toiminnasta v:lta 1955.* Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen ylimääräisen puoluekokouksen pöytäkirja. Liitteet. Työväen Kirjapaino Oy, Helsinki 1957, 626–642.

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1956.

*Kertomus Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toiminnasta v:lta 1956.* Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen ylimääräisen puoluekokouksen pöytäkirja. Liitteet. Työväen Kirjapaino Oy, Helsinki 1957, 643–642.

Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toimintakertomus 1960–1962.

*Kertomus Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän toiminnasta vuosilta 1960–1962.*

Sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän vuoden 1962 pöytäkirjojen liitteenä. TA.

Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen XV puoluekokouksen pöytäkirja.

Sosiaalidemokraattinen puoluetoimikunta. Työväen kirjapaino, Helsinki 1930.

### Kansallinen Kokoomus

Erityisohjelma ”*Lepäämään jätetty sairausvakuutuslaki ja sosiaalivakuutuskysymys kokonaisuudessaan*” (1929). <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=kokvakuutus1929>> (1.6.2012).



## Muut lähteet

### Julkaistut lähteet

#### *Kirjallisuus*

Ahtokari, Reijo: *Tuntematon vaikuttaja. Työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen*. WSOY, Juva 1988.

Bergholm, Tapio: *Sopimusyhteiskunnan synty I. Työehtosopimusten läpimurrosta yleislakkoon. SAK 1944–1956*. Otava, Helsinki 2005.

Bergholm, Tapio: *Sopimusyhteiskunnan synty II. Hajaannuksesta tulopolitiikkaan. SAK 1956–1969*. Otava, Helsinki 2007. (Bergholm 2007a.)

Bergholm, Tapio: *Suomen mallin synty*. Yhteiskuntapolitiikka 72, 5/2007, 475–492. (Bergholm 2007b.)

von Bonsdorff, Göran: *Krigstid och återuppbyggnad. Svenska folkpartiet IV 1939–1956*. Svenska folkpartiet r.f., Ekenäs 1994.

Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Yhdysvallat 1990.

Haapala, Pertti: *Suomalaisen hyvinvointivaltion rakennehistoria*. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): *Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura*. Väki voimakas 6. Tammerpaino, Tampere 1993, 6–24.

Haapala, Pertti: *Suomalainen rakennemuutos*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 91–124.

Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2012.

Heikkilä, Matti: *Köyhän vai koko kansan asialla?* Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): *Hyvinvointivaltio ja historian oikut*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Väki Voimakas 6. Tammerpaino, Tampere 1993, 111–127.

Hellsten, Katri: *Vaivaihoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa*. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia 2/1993. Hakapaino, Helsinki 1993.

Hjerppe, Riitta & Jalava, Jukka: *Economic Growth and Structural Change – A Century and a Half of Catching-Up*. Teoksessa Ojala, Jari – Eloranta, Jari – Jalava, Jukka (toim.): *The Road to Prosperity: An Economic History of Finland*. Helsinki 2006, 33–64.

Hokkanen, Kari: *Kekkosen maalaisliitto 1950–1962. Maalaisliitto-Keskustan historia 4*. Otava, Helsinki 2002.

Hyrkkänen, Markku: *Aatehistorian mieli*. Vastapaino, Tampere 2002.

Häggman, Kai: *Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997*. Kansaneläkelaitos, Jyväskylä 1997.

Jaakkola, Jouko: *Kun valtio ei auttanut – työväen keskinäinen apu Suomessa*. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): *Hyvinvointivaltio ja historian oikut. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura*. Väki voimakas 6. Tammerpaino, Tampere 1993, 25–56.

Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti: *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia*. Gummerus, Jyväskylä 1994.

Julkunen, Raija & Vauhkonen, Jussi: *Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 289–319.

Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka: *Suomen poliittinen historia 1809–2003*. Neljäs, uudistettu painos. WSOY, Helsinki 2003.

Kalela, Jorma: *Työttömyys 1900-luvun sosiaalipolitiikassa*. Työvoimaministeriö. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.

Kalela, Jorma: *Historiantutkimus ja historia*. Toinen painos. Gaudeamus, Helsinki 2002.

Kangas, Olli: *Suuret linjat vai tarkat yksityiskohdat – sairausvakuutuksen institutionaalinen kehittyminen OECD-maissa 1930–2000*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 178–216. (Kangas 2006a.)

Kangas, Olli: *Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Edita, Helsinki 2006, 190–366. (Kangas 2006b.)

Kangas, Olli: *Jos maalaisliitto ei olisi ollut niin vahva. Jossittelua suomalaisen sosiaaliturvan vaihtoehtoilla*. Teoksessa Jokisipilä, Markku & Niemi, Mari K. (toim.): *Entäs jos... Lisää vaihtoehtoista Suomen historiaa*. Ajatus Kirjat/Gummerus, Jyväskylä 2006, 197–218. (Kangas 2006c.)

Karimäki, Jenni: *Porvaripuolueet mentaliteettien murroksessa. Porvaripuolueiden ideologinen uudelleenajattelu puolueiden välisten suhteiden muokkaajana Väinö Tannerin sosialidemokraattisen vähemmistöhallituksen aikana 1926–1927*. Suomen historian pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2006.

Kettunen, Pauli: *Poliittinen liike ja sosiaalinen kollektiivisuus. Tutkimus sosialidemokratiasta ja ammattiyhdistysliikkeestä Suomessa 1918–1930*. Suomen Historiallinen Seura, Historiallisia Tutkimuksia 138. Gummerus, Helsinki 1986.

Lundberg, Urban & Åmark, Klas: *Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000*. *Scandinavian Journal of History* 3/2001, Vol. 26, 157–176.

Mahoney, James: *Path dependence in historical sociology*. *Theory and Society* 4/2000, Vol. 29, 507–548.

Mannio, Niilo A.: *Sosiaalipoliitikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta*. WSOY, Porvoo/Helsinki 1967.

Mansner, Markku: *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1940–1956*. Gummerus, Helsinki 1984.

Mattila, Yrjö: *Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 116. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2011.

Mylly, Juhani: *Maalaisliitto 1918–1939. Maalaisliitto-Keskustapuolueen historia 2*. Kirjayhtymä, Helsinki 1989.

Mylly, Juhani: *Asutuspolitiikasta suureen muuttoon – pientila-Suomen kuihtuminen*. Teoksessa Pernaa, Ville & Niemi, Mari K. (toim.): *Suomen yhteiskunnan poliittinen historia*. Edita Prima Oy, Helsinki 2008, 150–170.

Niemelä, Heikki: *Suomen sosiaaliturvajärjestelmien synty 1945–1990*. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): *Hyvinvointivaltio ja historian oikut*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Väki Voimakas 6. Tammerpaino, Tampere 1993, 88–109.

Niemelä, Heikki: *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Toinen painos. Hakapaino, Helsinki 1994.

Niemelä, Heikki: *Suomen sairausvakuutusjärjestelmän synty*. Teoksessa Hellsten, Katri – Helne, Tuula: *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Kelan tutkimusosasto. F. G. Lönnberg, Suomi 2004, 90–116.

Nousiainen, Jarkko: *Suomen hallitusjärjestelmä: Sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen*. Oikeusministeriön *Perustuslaki*-sivulta <<http://www.om.fi/74.htm>> (14.10.2012).

Paavonen, Tapani: *Talouden kehitys ja talouspolitiikka hyvinvointivaltion kaudella*. Teoksessa Paavonen, Tapani & Kangas, Olli: *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Edita, Helsinki 2006, 9–187.

Ruonavaara, Hannu: *Historian polut ja teorian kartta – eli miten tutkia tapahtumaketjuja sosiologisesti?* Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 34–63.

Saarela, Tauno: *Suomalainen kommunismi ja vallankumous 1923–1930*. Historiallisia tutkimuksia 239. SKS, Helsinki 2008.

Saari, Juho: *Sadan vuoden sosiaalipolitiikka – muutoksen jaksottaminen Suomessa*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historiaan*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 257–288. (Saari 2006a.)

Saari, Juho: *Johdanto: historiallinen käänne*. Teoksessa Saari, Juho (toim.): *Historiallinen käänne. Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006, 9–33. (Saari 2006b.)

Salminen, Kari: *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*. The Central Pension Security Institute Studies 1993:2. Hakapaino, Helsinki 1993.

Smolander, Jyrki: *Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”*. Kansallisen Kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun. SKS, Helsinki 2000.

Soikkanen, Hannu: *Kohti kansanvaltaa 1. 1899–1937. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 75 vuotta*. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Puoluetoimikunta. Oy Kirjapaino Ab, Vaasa 1975.

Soikkanen, Hannu: *Kohti kansanvaltaa 2. 1937–1944. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Puoluetoimikunta*. Oy Kirjapaino Ab, Vaasa 1986.

Uljas, Päivi: *Hyvinvointivaltion läpimurto*. Into Kustannus, Helsinki 2012.

## Liite: Sairausvakuutus ja vanhuusvakuutus eduskunnassa

Taulukko kuvaa sairausvakuutuksen ja vanhuusvakuutuksen etenemistä eduskunnassa 1920–1960-luvuilla. Tulee huomata, että siitä puuttuvat ne lukuisat kansanedustajien jättämät lakialoitteet, jotka eivät edenneet laiksi saakka. Taulukko ei siis ole tyhjentävä historian esitys, vaan se on tarkoitettu ennemminkin avuksi lukijalle.

### Sairausvakuutus

### Vanhuusvakuutus

#### 1920-luku

2.2.27	HE 97/1926		
11.2.27	HE 97/1926 LK, läh. TyöV:aan		
29.2.27	HE 2/1927		
1.–2.7.27		Eduskuntavaalit	
9.9.27	HE 2/1927 LK, läh. TyöV:aan		
28.3.28	TyöVM 1/1928		
7.9.28	1. K. (TyöVM), läh. SuurV:aan		
		2.11.28	HE 61/1928
		9.11.28	HE 61/1928 LK, läh. TyöV:aan
21.11.28	SuurVM 32/1928		
8.2.29	2. K. (SuurVM 32/1928)		
12.2.29	2. K. (SuurVM 32/1928)		
19.2.29	2. K., pal. SuurV:aan		
20.2.29	SuurVM 4/1929		
22.2.29	Jatk. 2. K. (SuurVM 4/1929)		
26.2.29	3. K. (SuurVM 4/1929)		
1.3.29	Esitys lepäämään		
1.–2.7.29		Eduskuntavaalit	
24.10.29	TyöVM 2/1929 II		
8.11.29	AK (TyöVM 2/1929 II)		

#### 1930-luku

		13.12.35	KM 1935:11
1.–2.7.36		Eduskuntavaalit	
		18.9.36	HE 26/1936
		29.9.36	HE 26/1936 LK, läh. KaV:aan.
		18.3.37	KaVM 1/1937
		31.1.37	1. K. (KaVM), läh. SuurV:aan
		14.4.37	SuurVM 37/1937
		16.4.37	2. K. (SuurVM)
		24.4.37	2. K (SuurVM)
		27.–28.4.37	3. K (SuurVM)
		1.1.1939	KEL 248/1937

#### 1940-luku

7.1.47		KM 1947:1 (Sosiaalivakuutuskomitean mietintö)
20.7.49	KM 1949:23	

#### 1950-luku

		13.1.54	KM 1954:8
29.1.54	HE 161/1953		
2.2.54	HE 161/1953 LK, läh. TyöV:aan		

### Sairausvakuutus

7.–8.3.54  
31.3.54 HE 15/1954  
9.4.54 HE 15/1954 LK, läh. TyöV:aan

### Vanhuusvakuutus

Eduskuntavaalit

11.3.55 HE 36/1955  
22.3.55 HE 36/1955 LK, läh. KeV:aan  
15.12.55 KeVM 1/1955  
17.1.56 1. K. (KeVM), läh. SuurV:aan  
31.3.56 SuurVM 18/1956  
13.4.56 2. K. (SuurVM), pal. SuurV:aan  
3.5.56 SuurVM 18a/1956  
8.5.56 Jatkettu 2. K. (SuurVM 18a/1956)  
23.5.56 3 K. (SuurVM 18a/1956)  
1.1.57 KEL 347/1956

6.–7.7.58

28.5.59 KM 1959:6

Eduskuntavaalit

### 1960-luku

30.8.60 KM 1960:11  
21.2.61 Lak.al. 150/1961, läh. TyöV:aan  
19.5.61 TyöVM 11/1961  
24.5.61 1. K., läh. SuurV:aan  
25.5.61 SuurVM 66/1961  
26.5.61 2. K (SuurVM)  
30.5.61 2. K (SuurVM)  
2.6.61 3. K. (SuurVM)

28.11.61 KM 1961:39

4.–5.2.62

Eduskuntavaalit

1.7.1962 TEL 395/1961 & LEL 134/1962

9.11.62 HE 129/1962  
13.11.62 HE 129/1962 LK, läh. SosV:aan  
23.4.63 SosVM 1/1963  
7.5.63 1. K. (SosVM)  
10.5.63 1. K. (SosVM), läh. SuurV:aan  
15.5.63 SuurVM 43/1963  
17.5.63 2. K (SuurVM)  
21.5.63 3. K (SuurVM)  
1.4./1.9.64 SVL 364/1963

### Selitteet

LK = lähetekeskustelu

1./2./3. K. = 1./2./3. käsittely

AK = ainoa käsittely

läh. = lähetetty

pal. = palautettu

HE = hallituksen esitys

Lak.al. = lakialoite

KM = komiteanmietintö

KaV = kansanvakuutusvaliokunta

KeV = kansaneläkevaliokunta

SosV = sosiaalivaliokunta

SuurV = suuri valiokunta

TyöV = työväenasiainvaliokunta

M = mietintö (esim. SuurVM = suuren valiokunnan mietintö)



## Lyhenteet

### Puolueet, järjestöt, instituutiot

Lyhenne Selite

Ed.	Edistyspuolue (ks. myös KP)
HTK	Henkisen Työn Keskusliitto (ks. myös TVK)
IKL	Isänmaallinen Kansanliike
ILO	International Labour Organization, Kansainvälinen työjärjestö
Kok.	Kansallinen Kokoomus
KP	Suomen Kansanpuolue (ent. Ed.)
LO	Landsorganisationen i Sverige (Ruotsin ammattiliittojen keskusjärjestö)
ML	Maalaisliitto
MTK	Maataloustuottajain Keskusliitto
RKP	Ruotsalainen Kansanpuolue
SAJ	Suomen Ammattijärjestö (1907–1930; 1960–1969)
SAK	Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto (1930–1969)
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SKP	Suomen Kommunistinen Puolue
STK	Suomen Työnantajain Keskusliitto
STPV	Sosialistinen Työväen ja Pienviljelijöiden Vaalijärjestö
TPSL	Työväen ja Pienviljelijöiden Sosialidemokraattinen Liitto
TVK	Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto (ent. HTK)
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

## Muut lyhenteet

KM	Komiteanmietintö
VP	Valtiopäivät
ptk.	Pöytäkirja
HE	Hallituksen esitys
EA	Eduskunnan Arkisto
KMA	Keskustan ja Maaseudun Arkisto
TA	Työväen Arkisto