



Turun yliopisto
University of Turku

Tasa-arvon kehykset lapsilisäjärjestelmässä

Vesa-Matti Paasivaara, 508565
Pro gradu -tutkielma
Sosiologia
Sosiaalitieteiden laitos
Turun yliopisto
Ohjaajat: Mikko Niemelä & Jani Erola
Tammikuu 2018

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tutkielman alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalitieteiden laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Vesa-Matti Paasivaara: Tasa-arvon kehykset lapsilisäjärjestelmässä

Pro gradu -tutkielma. Sivumäärä: 81, liitesivuja 12.

Sosiologia

Tammikuu 2018

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan tasa-arvon vaihteleviin käsityksiin perustuvia kehyksiä lapsilisää koskevien lakimuutosten eduskuntakäsittelyissä. Tutkimuksessa kysytään myös, millaisia puolueiden välisiä eroja tasa-arvoa koskevissa kehyksissä on havaittavissa lapsilisää koskien.

Tutkielman teoreettisessa taustoituksessa luodaan katsaus tasa-arvon käsitteeseen. Lisäksi perehdytään siihen, miten sosiaalipolitiikan toimintatavat kietoutuvat erilaisiin tasa-arvokäsityksiin. Taustoituksessa keskitytään myös instituutiotutkimuksen muuttuviin perinteisiin sekä politiikan paradigmatteihin ja kehyksiin, jotka edustavat eräänlaisia politiikkaideoiden ideaalityyppejä. Niiden avulla on mahdollista tarkastella esimerkiksi sitä, millä tavoin instituutiot rakentuvat ja kehittyvät kommunikatiivisten ja interaktiivisten prosessien tuotteina. Taustoituksessa esitellään myös lapsilisäjärjestelmän keskeisimmät muutokset sen historian ajalta ja kuvataan aikansa vallinneita paradigmoja sekä yhteiskunnallista toimintaympäristöä.

Tutkimuksen metodologia perustuu diskursiiviseen institutionalismiin. Menetelmänä aineiston analysoinnissa on teorialähtöinen sisällönanalyysi. Aineisto koostuu kahdeksasta lapsilisäjärjestelmän lakimuutoksesta vuosien 1948–2011 väliltä ja niihin liittyvistä politiikka-asiakirjoista.

Analyysi paljasti, että olosuhteiden tasa-arvoon perustuviin kehyksiin vedottiin eniten lapsilisäjärjestelmän lakimuutoksiin liittyvissä diskursseissa. Argumentointi perustui pääsääntöisesti kolmeen erilaiseen kehykseen: lapsiluvusta aiheutuvaan taloudelliseen huono-osaisuuteen, perheen varallisuudesta tai perheen rakenteellisista tekijöistä johtuvaan köyhyyteen. Näyttäisi siltä, että lapsilisä profiloitui politiikkadiskursseissa jo varhaisessa vaiheessa eräänlaiseksi vähävaraisten tueksi, josta muodostui instituution vallitseva mentaalinen malli. Mentaalinen malli köyhien tuesta saattoi muodostua esteeksi instituution radikaaleille muutoksille. Lopputulosten tasa-arvoon perustuvia kehyksiä esiintyi toisiksi eniten ja ne yleistyivät tultaessa lähemmäs nykyaikaa hyvinvointivaltioprojektin edetessä. Hieman yllättäväkin tulos oli se, että mahdollisuuksien tasa-arvoon viittaavia kehyksiä esiintyi harvakseltaan. Puolueiden näkökulmasta aineistosta paljastui selkeitä eroja kehyksissä ja tietyt puolueet profiloituivat vahvasti jonkin kehyksen alle. Tästä huolimatta historian aikana nähtiin myös vahvoja linjamuutoksia usean puolueen kohdalla. Kehysten ”omistajat” vaihtelivat ajan saatossa ja esimerkiksi valtapositiolla näyttäisi olevan tärkeä merkitys tasa-arvoa kehystettäessä. Johtopäätöksissä pohditaan lopuksi, mitä tulokset kertovat lapsilisän institutionaalisesta luonteesta ja muutoksesta, politiikkaideoista sekä arvioidaan tutkimuksen metodologiaa.

Asiasanat: Tasa-arvo, lapsilisä, institutionalismi, politiikkaideat, paradigmat, kehykset, politiikkaprosessi

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Tasa-arvo ja sosiaalipolitiikan toimintatavat.....	5
2.1 Universalismin ideaali ja tasa-arvoisen yhteiskunnan utopia.....	5
2.2. Tasa-arvon neljä käsitystä.....	7
2.3. Eri periaatteet, eri keinot.....	10
3. Instituutiotutkimuksen muuttuvat tavat ja politiikkaideat.....	14
3.1. Uusinstitutionalismista kohti diskursiivista institutionalismia ja politiikkaideoita	14
3.2. Politiikkaideat instituutiotutkimuksen keskiössä	17
4. Lapsilisäjärjestelmän perustaminen ja sen vaiheet eri aikakausina	22
4.1. Yleinen lapsilisälaki 1948: poliittisesta sekamelskasta muodostui universalismin ikoni	23
4.2. Lapsilisäjärjestelmän keskeiset muutokset	25
5. Tutkimuskysymykset, aineisto ja menetelmät	31
5.1. Tutkimuskysymykset	31
5.2. Aineisto.....	32
5.3. Menetelmä ja aineiston analyysi	33
6. Tulokset	38
6.1. Lapsilisälaki vuonna 1948: universaaliala etua vai tarveharkintaa ja kenen kustannuksella?	38
6.2. Lapsilisän porrastus vuonna 1962: kiistely lapsiluvusta eriarvoisuuden lähteenä	41
6.3. Vuoden 1973 ”vaippalisä”: varallisuus eriarvoisuuden lähteenä lapsiluvun sijaan	43
6.4. Porrastus viidenteen lapseen 1982: työttömien ja nuorten perheiden vaikeat olosuhteet	46
6.6. Lapsilisien leikkaukset vuonna 1995: Perustavanlaatuisia vai lopputulosten tasa-arvoa?	53
6.7. Uusi porrastusjärjestelmä vuonna 2003: Köyhyysongelma ja köyhien olosuhteet	57
6.8. Lapsilisät sidotaan kansaneläkeindeksiin vuonna 2011: mahdollisuuksien tasa-arvon unohdus	61
6.9. Yhteenveto: tasa-arvon käsitykset ja kehykset lapsilisäjärjestelmässä	63
6.10. Puolueiden eroavat tasa-arvon kehykset lapsilisäjärjestelmässä	67
7. Johtopäätökset	70

1. Johdanto

Tämän tutkielman aiheena on tasa-arvon käsitteen rooli ja siihen liittyvät muutokset suomalaisessa lapsilisäjärjestelmässä. Tutkielmassa tarkastellaan, millä tavoin tasa-arvoa määritellään lapsilisässä ja missä määrin määrittelyt ovat muuttuneet ajan kuluessa. Lisäksi tutkitaan, millä tavoin poliittiset puolueet eroavat tasa-arvon määrittelyssä. Tarkastelun avulla on mahdollista kuvata lapsilisän institutionaalista luonnetta, periaatteita sekä niissä tapahtuneita muutoksia niin yleisesti kuin poliittisen toimijakentän näkökulmista. Tutkielman empiirinen aineisto koostuu lapsilisään liittyvistä politiikka-dokumenteista.

Väestöryhmien välisen ja sisäisen tasa-arvon edistäminen on yksi hyvinvointivaltiollisten järjestelmien fundamentaalisista oikeutuksista ja lähtökohdista (Titmuss 1958, 1987; Goodin 1988; Esping Andersen 1990). Tasa-arvoon liittyvät käsitykset ja määritelmät ovat kuitenkin kaikkea muuta kuin yksiselitteisiä. Johanna Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (2012) kiteyttävät asian varsin oivasti: *”Tasa-arvo ei ole sisällöltään muuttumaton ja yksiulotteinen asia, vaan käsitteenä ja ilmiönä se saa sisältönsä tietyssä ajassa ja paikassa, tietyn poliittisen ja oikeudellisen määrittelyn tuloksena”*.

Virallisten instituutioiden, kuten erilaisten sosiaaliturvajärjestelmien, muutosprosesseja on tutkittu sosiaalitieteissä laaja-alaisesti. Vuonna 1948 voimaantulleen yleisen lapsilisälain ja sen jälkeisen lapsilisäjärjestelmän perusteellinen kuvaus ja analyysi ovat kuitenkin jääneet niukoiksi siitä huolimatta, että sitä pidetään yhtenä kautta aikain merkittävimpänä yhteiskuntapoliittisena uudistuksena – myös aikansa kalleimpana (Bergholm 2003, 1). Instituutiotutkimuksen ja tasa-arvon käsitteen näkökulmasta lapsilisä tarjoaakin varsin hedelmällisen tarkastelualustan. Se on nauttinut erityisen legitiimiä asemaa ensimmäisenä universaalisuusperiaatteet täyttävänä etuusjärjestelmänä, joka täyttää universaalisuuden kriteereistä suurimman osan vielä tänäkin päivänä. Siitä huolimatta järjestelmän historian aikana on toistuvasti käyty kiihkeätäkin poliittista debattia lapsilisäjärjestelmän periaatteiden muuttamisesta ja niiden seurauksista. Tuoreimmat esimerkit ovat nähtävissä lähimenneisyydestä, kun 1.1.2017 uusi lapsilisä astui voimaan leikkurin jäljiltä. Leikkauksiin liittyen myös tuoretta tutkimustietoa järjestelmän periaatteiden muuttamisesta ja sen seurauksista on julkaistu viime aikoina (Ahola et al. 2014; Hiilamo 2017; Kangas & Honkanen 2017).

Instituutiotutkijoiden kesken on käyty keskustelua siitä, että instituutioiden rakenteita ja tapahtumaketjuja analysoidaan ikään kuin ulkoisesti paljon, mutta niiden tosiasiallinen konstruktiivinen sisältö jää vähemmälle huomiolle. Ehkäpä syynä siihen saattaa olla aineistojen laajuus ja tulkinnalliset haasteet. Esimerkiksi Juho Saari (2011, 314) analysoi Suomessa tehtyjä välikysymyksiä todeten, että jo neljään välikysymykseen mahtuu analysoitavaa 730 sivun verran, mikä aiheuttaa tutkijalle monenlaisia metodologisia haasteita. Uusinstitutionalismi teorianperinne on saanut rinnalleen uudemman sovelluksen instituutioiden muutosten tarkastelun välineeksi, jota kutsutaan diskursiiviseksi institutionalismiksi (esim. Schmidt 2010). Diskursiivisen institutionalismin ei tietenkään odoteta selittävän täysin tyhjentävästi instituutiossa tapahtuvia muutosprosesseja, mutta sen avulla voidaan pureutua siihen, millä tavoin instituutiot rakentuvat ja kehittyvät kommunikatiivisten ja interaktiivisen prosessien tuotteina.

Tämän tutkimuksen keskeisiksi käsitteiksi muodostuvat tasa-arvon *kehukset*. Kehukset ovat vallankäytön diskursiivisia välineinä, eräänlaisia perusteluideoita. Ne ovat perusteltuja argumentteja, joiden perustalle politiikan keinovalikoima asettuu. Kehystämällä politiikan toimijat pyrkivät rajaamaan, määrittelemään ja perustelemaan näkemyksensä poliittisissa prosesseissa ja samalla niiden sisältämästä sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. (Béland 2005.) Lapsilisän lakimuutoksia koskevissa eduskuntakäsittelyissä puolueet ovat esittäneet omat näkemyksensä muutoksiin liittyvistä ongelmista tai epäkohdista sekä myös ratkaisuehdotuksena niihin. Näistä elementeistä muodostuu se kehys, joka määrittää, mitä ja miten kukin tahoo pyrkii ajamaan läpi päätöksenteossa. Bélandin (2005) mukaan kehystäminen on keskeinen edellytys politiikkaidean hyväksymiselle. Tämän tutkimuksen oletamus on, että lapsilisää koskevat kehukset perustuvat lähtökohtaisesti jonkinlaisiin käsityksiin tasa-arvosta. Näin ollen puolueet ovat omissa kehyksissään tulleet samalla määritelleekseen toisistaan eroavia käsityksiä tasa-arvosta. Se, mitä päätettiin, ei kerro lainkaan koko totuutta aikansa vallitsevista käsityksistä tasa-arvosta. Päätöksentekoon liittyvien diskurssien tarkempi ja kokonaisvaltainen tarkastelu tarjoaa tässä mielessä kattavamman kuvan tasa-arvon käsityksistä ja samalla myös lapsilisäinstituution muutoksista tai muuttumattomuudesta.

Tutkimustavoitteenani on esittää kokonaisvaltainen kuvaus lapsilisää koskevissa lakimuutosprosesseissa esiintyvistä tasa-arvon kehyksistä, jotka nousevat esiin eri poliittisten toimijoiden diskursseista. Poliittikkaprosesseista puhuttaessa on tärkeätä ymmärtää, että ne ovat parhaimmillaan laajoja kokonaisuuksia, jotka pitävät sisällään useita

osaprosesseja. Politologi John W. Kingdonin (1995, 2–4 ja 16–18) mukaan politiikkaprosessi voidaan laajassa kontekstissa nähdä monivaiheisena, jonka keskeisinä elementteinä ovat agendan asettamisen ja määrittämisen prosessit. Agendan asettaminen on päätöksentekoa edeltävä prosessi, jossa politiikan asialistalta valitaan ja määritetään, miksi jokin asia vaatii poliittista toimintaa tai interventiota ja miksi jokin ei. Agendan määrittäminen jakautuu puolestaan Kingdonin mukaan kolmeen keskeiseen ulottuvuuteen: ongelmaulottuvuuteen (*problems*) eli ongelman valintaan ja tunnistamiseen, toimenpideulottuvuuteen (*policy*), jossa kehitetään politiikkaehdotukset sekä politiikkaulottuvuuteen (*politics*) eli varsinaisen politiikkaprosessin valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Tämän tutkimuksen kohde rajautuu päätöksenteon prosesseihin, eli hallitusten esityksiin, valiokuntien mietintöihin ja lausuntoihin sekä esitysten eduskuntakäsittelyihin.

Tavoitteenani on valaista, millä tavoin tasa-arvoa on diskursiivisesti määritelty eli kehystetty näissä prosesseissa ja millä tavoin tasa-arvoon perustuvat kehykset ovat muuttuneet ajan saatossa. Tämän lisäksi tarkastelen poliittisten toimijoiden erilaisia ja vaihtelevia rooleja lakimuutosten aikana eli sitä, millaisia puolueiden välisiä eroja ja muutoksia on tapahtunut tasa-arvoon liittyvissä kehyksissä. Niiden pohjalta tulen kuvanneeksi lapsilisän institutionaalista luonnetta ja sen muutosta tasa-arvon näkökulmasta. Tutkimuksen aineistona toimivat lapsilisäjärjestelmän lakimuutoksiin liittyvät politiikka-dokumentit vuosilta 1948–2011. Metodologisesti lähestyn aineistoa nojaten diskursiiviseen institutionalismiin, jossa dokumentoidut asiakirjat nähdään institutionaalisen muutoksen tarkastelun keskeisenä välineenä. Käytännössä analysoin aineistoa teorialähtöisen sisällönanalyysin keinoin.

Tieteelliseltä pohjaltaan tutkimus asettuu sosiologian, poliittisen sosiologian, sosiaalipolitiikan ja politiikan tutkimuksen välimaastoon. Tasa-arvon ja eriarvoisuuden käsitteet ovat keskeisiä sosiologisen tutkimuksen kohteita. Yhtäältä myös erilaisten normien, asenteiden ja arvojen muutokset instituutioiden rakenteissa ja vallankäytön prosesseissa paikantuvat usein sosiologiseen tutkimukseen. Sosiologisilla teorioilla on myös pitkälinen ja vahva sija instituutiotutkimuksen perinteissä. Hyvinvointivaltiollisten järjestelmien tutkiminen edellyttää kuitenkin niin tiedollista kuin metodologista vaihtoa sosiaalitieteiden eri alojen kesken.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu kolmeen eri temaattiseen aihealueeseen. Ensiksi (luku 2) luon katsauksen tasa-arvon käsitteeseen, tarkemmin sanottuna siihen,

minkälaisiin erilaisiin tasa-arvokäsityksiin käsite voidaan kategorisoida. Sen lisäksi tarkastelen sosiaalipolitiikan yleisiä toimintatapoja. Tasa-arvokäsitykset kietoutuvatkin tiukasti sosiaalipolitiikan keskeisiin toimintatapoihin ja keinoihin eli etujen kohdentamis- ja jakoperiaatteisiin. Luvun lopuksi esitän taulukon, joka kokoaa, miten käsitteet nivoutuvat keskenään yhteen. Toisena aihealueena (luku 3) ovat instituutiotutkimuksen erilaiset tavat ja politiikkaideat. Fokuksessa ovat hyvinvointivaltiotutkijoiden keskustelu instituutiotutkimuksen muuttuvista tavoista ja kysymykset siitä, mitä politiikkaideoilla tarkoitetaan ja miten niitä voidaan hyödyntää sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa.

Luvussa 4 syvennytään lapsilisäjärjestelmän historiaan ja tarkastellaan yleisen lapsilisäjärjestelmän poliittista muokkautumisprosessia ja sen periaatteita. Luvussa esittelen keskeiset lapsilisään tehdyt muutokset. Nämä lakimuutokset muodostavat myös tutkimuksen aineiston Luvussa 5 esittelen tarkemmin tutkimuksen tavoitteet, aineistot ja menetelmät. Luku 6 sisältää tutkimuksen analyysin ja tutkimustulokset, ja lopuksi luku 7 tarjoaa johtopäätökset.

2. Tasa-arvo ja sosiaalipolitiikan toimintatavat

2.1 Universalismin ideaali ja tasa-arvoisen yhteiskunnan utopia

Suomen katsotaan kuuluvan pohjoismaiseen sosialidemokraattiseen hyvinvointivaltioregiimiin. Sen sosiaalipolitiikka perustuu vahvasti universalismin ideaan. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot alkoivat kehittyä voimakkaasti 1950–1960-luvuilla julkisten instituutioiden kehittämisen myötä. Universalismin taustalla on sen herättämä luottamus sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, jonka katsotaan luovan ja edistävän solidaarisuutta sekä yhteisöllistä tiivyyttä pelkän sosiaalisen filantropian sijaan. Selektiivisten järjestelmien uskottiin puolestaan horjuttavan edellä mainittuja tekijöitä, koska niiden katsottiin stigmatisoivan köyhiä ja asettavan huono-osaisemmat eräänlaiseen syyllisen valokeilaan. (Titmuss 1987, 128–129; Rothstein 1998; Forma 2000, 30; Kangas 2006, 211–212; Helsten 2011.)

Niin universalismi kuin hyvinvointivaltioregiimien typologisoinnit ovat kohdanneet paljon kritiikkiä, mutta hyvinvointivaltiosta puhuttaessa yhdessä asiassa ollaan kuitenkin yhtä mieltä: sen keskiössä ovat kysymykset tasa-arvosta ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta pidetään erityisenä hyvinvointivaltion fundamentaalisenä oikeutuksena. (Goodin 1988, 51). Yhtäältä myös hyvinvointivaltiollisen sosiaalipolitiikan oikeutus perustuu tasa-arvon toteutumisen tavoitteluun erilaisin keinoin. Niinpä hyvinvointivaltiollisen sosiaalipolitiikan on tietenkin tarkoitus tuottaa hyvinvointia ehkäisemällä sosiaalisia riskejä, sekä luoda yhteisöllisyyttä, mutta viime kädessä sen tehtävänä on luoda puitteet tasa-arvoiselle ja oikeudenmukaiselle yhteiskunnalle. (Goodin 1989, 51–52; Esping-Andersen 1999.) Ratkaisemattomaksi on kuitenkin jäänyt täysi konsensus siitä, mitä tai minkälaista ylipäättään on tasa-arvo ja voiko se toteutua. Ja jos voi, niin miten? Tasa-arvon problematiikkaa on syytä tarkastella sen taustalla vallitsevasta poliittisesta ideaalista käsin.

Pohjoismaisen universalismin ideaan perustuvan hyvinvointimallin taustalla voidaan erottaa viisi keskeistä periaatetta tai ehtoa hierarkkisessa järjestyksessä (Goul Andersen, 2012 Anttosen & Sipilän 2014 mukaan). Ensimmäinen etuuteen tai palveluun liittyvät kelpoisuudet ja oikeudet ovat selkeästi määriteltäviä oikeuksia, eivätkä ne ole harkintavallan alaisia. Järjestyksessä toisena on kattavuus, mikä perustuu uskomukseen siitä, että on olemassa sosiaalisia riskejä, joita jokainen ihminen saattaa kohdata elinkaarensa eri vaiheissa.

Sosiaaliset ongelmat eivät aina johdu ihmisestä itsestään vaan sen taustalla voivat olla yhteiskunnalliset olosuhteet. Niinpä kaikilla ihmisillä on yhdenvertainen ja lähtökohtainen oikeus saada yhteiskunnan institutionaalista tukea sosiaalisen riskin toteutuessa. Universalismiin perustuva sosiaalipolitiikka eroaa täten sen vastakohtina pidetyistä residualismista (etujen kohdentaminen huono-osaisille), selektivismistä (etuuksien kohdentamista jollekin väestöryhmälle) sekä partikularismista (joka painottaa ihmisten erilaista kohtelua). Universalismin ideassa auttamisperiaatteen suunta on myöskin ylhäältä alaspäin, kun sen vastakohtissa puolestaan alhaalta ylöspäin (Varjonen 2011, 32–33). Kolmas universalismiin nojaavan sosiaalipolitiikan keskeinen premissi on se, että etuudet ja palvelut rahoitetaan valtion verovaroin tulonsiirtoina. Tällöin etuutta voi saada myös henkilö, joka ei tilanteensa vuoksi pysty osallistumaan rahoittamiseen toisin kuin vakuutuksiin perustuvissa malleissa. Neljäs periaate on se, että etuudet ovat pääosin samoja kaikille, tai vähintään niin, että ketään ei suljeta tarveharkinnan ulkopuolelle. Viidenneksi etuuksien tason tulee olla riittävä. Institutionaalista näkökulmasta katsottuna universalismin keskeisinä ilmentyminä ja tuotteina on pidetty koulutus-, terveydenhuolto- ja lapsilisäjärjestelmää. (Anttonen & Sipilä 2010; 2014; Halmetoja 2016.)

Alun perin tämän tyyppisen ”kaikille samaa ja yhtä paljon” ajattelun uskottiin tarjoavan ratkaisun väestöä koskeviin ongelmiin (Anttonen & Sipilä 2012; 2014). Universalismin hegemonisen ja glorifioidun perusidean rinnalle on alkanut rakentua kuitenkin perustavanlaatuaista kritiikkiä, jonka mukaan esimerkiksi Suomen kohdalla sosiaalipolitiikan universaalius tulee useissa järjestelmissä esille ainoastaan lähtökohtaisen kattavuutensa puolesta (Anttonen & Sipilä 2010; 2014; Halmetoja 2016). Universalismi poliittisena ideaalina on myös muuttunut paljon ajan saatossa. Näyttöä universalismiin perustuvan politiikkaidealin muutoksista on paljon ja kysymykseksi muodostuu se, millä tasolla universalismista poliittisena ideaalina voidaan ylipäättään puhua (esim. Hellsten 2011). Samalla myös universalismin suhde tasa-arvon käsitteeseen on muuttunut.

Universalismin erityinen paradoksi piilee siinä, että sen oikeutus ja tarve on virinnyt modernisaatiosta, mutta samalla juuri modernisaatio on alkanut tehdä sen toimimattomaksi. Sosiaalipolitiikan tehtävä on aina ollut vastata ihmisten erilaisiin tarpeisiin, mutta entistä kompleksisemmässä yhteiskunnassa myös ihmisten tarpeet ovat käyneet entistä eriytyneimmiksi ja moninaisimmiksi. (Goodin 1988, 27–51; Sen 1992, 22–23; Taylor-Gooby 2004, 209; Anttonen & Sipilä 2012.) Kansanedustaja Tuula Väänänen (SDP) kiteyttikin asian varsin selvästi vuoden 2003 lapsilisän porrastamista käsittelevän

lakimuutoksen yhteydessä: ”Yhteiskunta muuttuu koko ajan ja selviytymisvaatimukset jatkuvasti lisääntyvät” (PTK 98/2003). Yhteiskunnan monimuotoisuus ja erilaiset tarpeet ovat omiaan myös mutkistamaan tasa-arvon käsityksiä ja siihen liittyviä keinoja.

2.2. Tasa-arvon neljä käsitystä

Kysymys siitä, mitä tasa-arvo on, on askarruttanut varsin paljon tutkijoita yli tiederajojen. Tasa-arvolla voidaan tarkoittaa reiluuden periaatetta ja oikeudenmukaisuutta viitaten tasapuolisuuteen erilaisten ihmisten välillä. Vertailun kohteena voi olla, tulojen, mahdollisuuksien, resurssien, kyvykkyyden, ominaisuuksien, hyvinvoinnin, vapauden ja oikeuksien jakautuminen oikeudenmukaisimmalla tavalla, mistä muodostuu myös perusedellytykset tasa-arvoiselle yhteiskuntaelämälle. Lopulta kysymys voi olla palkintojen jakamisesta ja erilaistuvien elinolojen balansoimisesta. (Sen 1992; Esping-Andersen 1999.)

Keskeiseksi muodostuu myös kysymys siitä, kenen tai keiden tasa-arvosta puhutaan. Sosiaalipolitiikan eetos tasa-arvoisesta yhteiskunnasta perustuu yleiseen yhteiskunnan monimuotoisuutta kuvaavaan kategorisointiin. Tasa-arvon tulisikin vallita kaikkien eri ryhmien välillä kuten sosioekonomisen taustan, sukupuolten, etnisen taustan omaavien sekä myös erilaisten demografisten tekijöiden välillä. (Esim. Sen 1992; Esping-Andersen 1999.) Peruskategorisoinnin myötä tarkastelua voidaan fokusoida tarkemmin eri alaryhmiin. Lapsilisäjärjestelmän näkökulmasta tasa-arvokeskustelu voi kohdistua esimerkiksi taustaltaan, kooltaan ja rakenteeltaan erilaisten perheiden, lasten, vanhempien tai huoltajien sekä sukupuolten välisiin kysymyksiin tasa-arvosta.

Keskustelut tasa-arvon määrittelystä alkavat (tai palautuvat) usein John Rawlsin (1971), Amartya Senin (1992) ja Ronald Dworkinin (esim. 1973; 1981a; 1981b) teoretisoinneista tasa-arvosta ja sosiaalisen oikeudenmukaisuudesta. Näiden pohjalta on myös pyritty luomaan hyvinvointivaltiotutkimukseen empiirisesti sovellettavia tasa-arvon kategorisointeja (Le Grand 1982; Goodin 1988; Olsen 2011). Tässä tutkimuksessa sovellan Gregg M. Olsenin (2011) tasa-arvokäsitteen tyypittelyä, jossa tasa-arvo jaetaan neljään eri kategoriaan: perustavanlaatuiseen tasa-arvoon, mahdollisuuksien tasa-arvoon, olosuhteiden tasa-arvoon ja lopputuloksen tasa-arvoon.

Perustavanlaatuinen tasa-arvon mukaan kaikkia yksilöitä tulee kohdella samoin huolimatta mistään tekijöistä, kuten heidän statuksestaan tai arvostuksesta. Toisin sanoen, kun kaikkia

kohdellaan taustoistaan tai lähtökohdistaan huolimatta aina saman lailla, ei muille periaatteille, esimerkiksi partikularismille, jää tilaa. Perustavanlaatuisen tasa-arvo viittaa käsityksistä eniten universalismin viiteen peruseriaatteeseen ja sosiaalipolitiikan jakoperiaatteiden näkökulmasta tasa-arvoihin. Goodin (1988, 54–57; myös Raz 1978) nimeää käsityksen *ehdottomaksi* tai *tiukaksi tasa-arvoksi* (strict equality). Olsen (2011, 43–45) puolestaan katsoo perustavanlaatuisen tasa-arvon edustavan eräänlaista tasa-arvon ontologiaa, mikä heijastelee paljolti evolutiivista reduktionismia tai uskonnollisia piirteitä. Ihmiset ovat kaikki samaa lajia ja ihmiset ovat syitä ja seurauksia inhimillisille olosuhteille, jolloin heidän tulee kohdella kaikilta osin tasa-arvoisesti. Usein myös perustavanlaatuinen tasa-arvo liitetään uskonnolliseen näkemykseen siitä, että ihmiset ovat mistään ominaisuuksista ja preferensseistään huolimatta tasa-arvoisia ”Jumalan silmien” edessä.

Mahdollisuuksien tasa-arvosta, kapitalismin ideologian pääkomponentista, on muodostunut suosittu käsitys tasa-arvoa määriteltäessä.¹ Se liittyy erityisesti yksilöiden mahdollisuuksiin menestyä yhteiskunnassa. Olsenin tyypittelyssä mahdollisuuksien tasa-arvon idea painottaa sitä, että ihmisillä on oltava samanlaiset mahdollisuudet osallistua formaalien instituutioiden välityksellä erilaisten meriittien tavoittelun kilpailuun. Perusajatus on se, että ihmisen perhetausta, sosiaalinen status, luokka, etnisuus, sukupuoli, demografiset tekijät tai mitkään satunnaiset tekijät eivät saa asettua tielle ihmisen tavoittellessa arvokkaita tai korkeasti palkitsevia sosiaalisia asemia. Tällöin formaali mahdollisuuksien tasa-arvo tarkoittaa vaatimusta, että yhteiskunnan tulee järjestää julkisia palveluita esimerkiksi koulutusjärjestelmän siten, että kaikilla on yhtäläinen pääsy sinne ja yhtäläiset mahdollisuudet menestyä sen piirissä taustastaan riippumatta. Yhteiskunnan tulee järjestää kilpailun kentillä yhtäläinen tuki ja ihanteellisessa tilanteessa yksilöiden sosiaalinen liikkuvuus ei ole sidoksissa perhetaustaan. Meritokraattinen mahdollisuuksien tasa-arvo puolestaan viittaa siihen, että kaikilla yksilöillä on samanlaiset mahdollisuudet saavuttaa erilaisia meriittejä, kuten tutkintoja tai korkeakoulutus. Yhteiskunnan rooli on tällöin tukea yksilöitä meriittien saavuttamisessa, jolloin ihmisillä on samanlaiset mahdollisuudet tavoitella erilaisia mieltymyksiensä mukaisia asemia. Mahdollisuuksien tasa-arvolla voidaan

¹ Mahdollisuuksien tasa-arvo on varsin laajasti määritelty käsite. Esimerkiksi *Stanford Encyclopedia of Philosophy* tarjoaa varsin kattavan määritelmän käsitteelle. Tässä tutkimuksessa käsitteen määritelmä perustuu pääsääntöisesti Olsenin (2001) tyypittelyyn. Huomionarvoista on se, että Olsenin tyypittelyssä mahdollisuuksien ja olosuhteiden tasa-arvon käsitteille tehdään eroa. Olosuhteiden tasa-arvon periaatteet sisältyvät kuitenkin esimerkiksi *Stanford Encyclopedian* määritelmässä mahdollisuuksien tasa-arvon käsitteen alle. Olsenin tyypittely toimii kuitenkin tässä tutkimuksessa yksinkertaistavana, mutta tarpeellisena erottelijana siten, että formaalit institutionaaliset mahdollisuudet ja yksilön olosuhteet nähdään erillisinä tasa-arvoa määrittävinä kategorioina.

valjastaa parhaiten ihmisten erilaisten ominaisuuksien ja kyvykkyyksien siivilöityminen markkinoiden käyttöön, jonka uskotaan johtavan koko yhteiskunnan hyötyyn. (Le Grand 1982, 14–15; Olsen 2011, 45–48.)

Olosuhteiden tasa-arvosta käytetään ns. ”elämän lähtöportti” metaforaa. Se voidaan rinnastaa paljolti mahdollisuuksien tasa-arvoon, mutta siinä painotetaan ihmisten erilaisuutta, erilaisia elinoloja ja toisaalta poliittisten interventioiden merkitystä niihin. Ihmiset ovat lähtökohdiltaan erilaisia sekä omaavat erilaiset taustat ja näin ollen myös heidän tarpeensa ovat eriarvoiset. Yksilöiden elinolosuhteet asettavat ihmisille rajoitteita tai toisaalta tarjoavat erilaisia etuja yhteiskuntaelämässä menestymiselle. Olosuhteiden tasa-arvon perusidea on se, että yhteiskunnan tulee varmistaa, että erilaiset olosuhteiden rajoitteet ja edut vaikuttavat mahdollisimman vähän yksilöiden välillä. (Olsen 2011, 48–52; Sen 1992, 1–38.) Le Grand (1982, 14) esittää, että olosuhteiden tasa-arvo perustuu tulojen tasa-arvolle. Tällöin etuuksien tulisi suosia köyhiä ja tasoittaa esimerkiksi tuloeroja rikkaisiin nähden. Tarkennettuna se tarkoittaa laajaa tulonjakoa. Näin ollen erilaiset poliittiset interventiot ovat keskeisessä asemassa ihmisten erilaisten lähtökohtien ja tarpeiden sekä olosuhteisiin liittyvien tekijöiden tasoittamisessa. Olosuhteiden tasa-arvo nähdään keskeisenä sosialidemokraattiseen poliittiseen ideologian periaatteena. (Sen 1992, 1–38; Olsen 2011, 48–52.)

Lopputuloksen tai yhtäläisten tulosten tasa-arvokäsitystä pidetään laajimpana tai pisimmälle vietyinä, mutta myös vaativampana muotona, jolla viitataan taloudellisen demokratian ideologiaan (Koistinen 2007; Olsen 2011, 52–56). Käsitys perustuu ideaan, jossa tasa-arvo tarkoittaa mahdollisimman korkeaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Käsityksessä tunnustetaan se, että ihmiset ovat yksilöllisiä ja heidän lähtökohtansa, tarpeensa ja olosuhteensa ovat väijäämättä eriarvoiset. Näin ollen myös etujen jako voi olla osaltaan epätasa-arvoista. Täten myöskään ihmiset eivät voi tai heidän ei tulisi ollakaan täysin samanlaisia tuloiltaan tai esimerkiksi terveyden tasoltaan. Sen sijaan tärkeämpää on se, että ihmiset voivat toteuttaa itseään valintojensa ja preferenssiensä mukaisesti yhdenvertaisessa suhteessa muihin. Käsityksessä vieroksutaan ajatusta ihmisten välisestä kilpailusta. Kilpailun vastakohtana yhteiskunnan tulisi enemmänkin syventää ja laajentaa etuudet ja palvelut siten, että ne ottaisivat huomioon ihmisten eriävät tarpeet kokonaisvaltaisesti, mikä takaisi ihmisille kunnolliset elämisen standardit ja samanlaiset mahdollisuudet. Fokuksessa ovat siis ennen kaikkea etuuden tai palvelun tehokkuus – etuuksien ja palveluiden tulisi olla niin tehokkaita, että ne takaavat samanlaiset lopputuleman huolimatta ihmisten

erilaisuudesta. Käytännössä se tarkoittaa mahdollisimman tehokkaasti eriytettyjä ja laadukkaita sosiaalisia palveluita, uudelleenjakavaa tulonjakopolitiikkaa ja tarkkaan suunniteltua positiivista diskriminointia. Malli ei sulje kuitenkaan universalismin pääpremissettä pois, vaan edelleen etuudet ja palvelut ovat kaikkien relevanttien yksilöiden saatavilla. Tässä mielessä voidaan kuitenkin puhua eräänlaisesta *eriytetystä universalismista* (Le Grand 1982, 14; Sen 1992, 1–38; Olsen 2011, 52–57; Anttonen & Sipilä 2014.)

2.3. Eri periaatteet, eri keinot

Kysymys siitä, millä keinoilla tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistetään, liittyyvät sosiaalipolitiikan toimintatapoihin. Sosiaalipolitiikan toimintatavat tarkoittavat yksinkertaisimmillaan sosiaalisten etujen ja palveluiden kohdentamis- ja jakoperiaatteita. Jakoperiaatteiden näkökulmasta tasa-arvo on ongelmallinen, sillä se voi jonkin ulottuvuuden kohdalla muuntua epätasa-arvoiseksi tilanteeksi toisessa ulottuvuudessa. Esimerkiksi mahdollisuuksien tasa-arvo saattaa johtaa tulojen tai sukupuolten väliseen epätasa-arvoon. Tasa-arvon keskeinen dilemma onkin se, että puhtaimmiltakin vaikuttavat keinot saattavat johtaa entistä epätasa-arvoisempaan tilanteeseen ja eriarvoisuuteen. Niinpä täydellinen tasa-arvo on enemmänkin utopia jo lähtökohdiltaan eriarvoisuuteen perustuvassa kapitalistisessa talousjärjestelmässä. Usein parhaaksi ratkaisuksi jääkin ns. säädely epätasa-arvo tai pyrkimys määritellä rajoja sille, kuinka paljon eriarvoisuutta ollaan valmiita sietämään. (Sen 1992; Kangas 2006, 361–363.) Useat teoreetikot ovatkin päätyneet siihen, että täydellisen tasa-arvon tavoittelun puolesta tulisi tyytyä puhumaan enneminkin suuremmasta tai paremmasta tasa-arvosta. (esim. Le Grand 1982; Goodin 1988; Sen 1992). Goodin (1989) ehdottaa myös, että tasa-arvon sijaan käyttökelpoisempi käsite olisi tasapuolisuus.

Kuinka sitten sosiaaliset hyvät ja rasitukset tulisi jakaa tasapuolisesti, kun kakku ei jakamalla kasva? Sosiaalipolitiikan kohdentamis- ja jakoperiaatteet voidaan jakaa kolmeen erilaiseen toimintatapaan: tasaetuuteen, tarveharkintaan ja tuloperiaatteeseen (vrt. ansiosidonnaisuus) (esim. Hellsten 2014, 62–63). Tasaetus jakoperiaatteena pohjautuu perustavanlaatuisen tasa-arvon käsitykseen – äärimmäisen universalismin perusideaan. Myös rawlsilainen hypoteettinen ajatusleikki tietämättömyyden verhosta lähtee siitä liikkeelle, että tasaetuisuus, eli kaikille yhtä paljon, on näennäisesti helpoin ja oikeudenmukaisin ratkaisu (esim. Halmetoja 2016; Olsen 2011, 50). Poliittisena jakoperiaatteena se on ollut suosittu, koska sen moraalinen vetovoima ihmisten samanarvoisuudesta on houkutteleva ja toisaalta

sen avulla toteutuu parhaiten valtion neutraliteettiperiaate. Sen kalleutta kompensoi byrokraattinen helppous sekä viranomaisen että kansalaisten näkökulmasta.

Yhtä lailla siihen kuitenkin sisältyy perustavanlaatuisia ongelmia. Se ei ensinnäkään ota huomioon ihmisten yksilöllisiä tai perhekohtaisia tarpeita kompleksisemmaksi käyvässä yhteiskunnassa. Tällöin esimerkiksi huonotuloiset joutuvat usein siirtymään muiden lisäetujen pariin ja entistä monimutkaisempaan pinotun tai päällekkäisen sosiaaliturvakerroksen järjestelmään. Lisäetujen piirissä oleminen aiheuttaa usein verojen kiristämistä, mikä pienentää suhteellisesti enemmän hyväosaisten kukkaroa, jolloin he myös mieluummin puoltavat tasaetuutta. Tasaetuuden taso saattaa kuitenkin tässä tilanteessa pysyä alhaisena, jolloin se profiloituu köyhäineduksi ja tekee tuloerot entistä näkyvämmäksi. (Kangas 2006, 214–215.)

Tarveharkinnan – sosiaalipolitiikan toisen yleisen kohdentamis -ja jakoperiaatteen – idea perustuu puolestaan yksinkertaisesti siihen, että etuja kohdennetaan niille, jotka ovat eniten sen tarpeessa. Näin ollen tarveharkinnan kohteena ovat huono-osaisemmat erilaiset ryhmät tai yksilöt, joiden katsotaan olevan jollakin tapaa heikommassa asemassa suhteessa muihin. Sen suosio perustuu sen moraaliseen puoleen eli autetaan niitä, jotka apua tarvitsevat, otetaan rikkailta ja annetaan köyhille. Metaforisesti sitä kutsutaan eräänlaiseksi Robin Hood-periaatteeksi. Lisäksi sen suosio perustuu kohdetehokkuuteen sekä näennäisesti pienempiin kustannuksiin. (Kangas 2006, 214–215, 361–368.)

Problematiikan ydin on kuitenkin tarpeen määrittelyssä. Ihmiset ovat tarpeiltaan ja taustoiltaan erilaisia, jolloin tarpeen määrittely lisää myös byrokratiaa ja sen kuluja. Erityisen haasteen aiheuttanee se, että hyväosaiset eivät pääse näennäisesti osallisiksi eduista siitä huolimatta, että he ovat keskeinen maksajaryhmä. Laajentuvan keskiluokan myötä yhteiskunnallinen solidaarisuus on taipuvainen ohentumaan, koska keskiluokkaan kuuluvat kokevat tasa-arvoistavan hyvinvointipolitiikan vaatiman korkean verotuksen heidän vaurastumisensa esteenä. Niinpä hyväosaiset hankkivat itselleen usein lisäturvaa ja yhteiskunnan kahtiajako syvenee. Lisäksi hyväosaisia tai keskiluokkaa suosimaton politiikka johtaa pyrkimykseen minimoida etujen tasoa, jolloin pelkästään köyhille tarkoitetut järjestelmät usein myös päätyvät olemaan tasoltaan heikompia. Toisin sanoen köyhyyden poistamiseen keino ei täten taivu. (Korpi 1981; Korpi & Palme, 1998.). Usein universaalit keinot voivat olla myös osittain tarveharkintaisia. Tällaiset järjestelmät ovat luonteeltaan universaaleja, mutta sisältävät jonkin verran tarveharkintaa. Kaikki eivät siis

saa täsmälleen samaa. Esimerkiksi lapsilisäjärjestelmässä kohdalla osittainen tarveharkinta näkyi mm. lapsilukuun perustuvina porrastuksina.

Kolmas, paljonkin esimerkiksi lapsilisän kohdalla keskustelua herättänyt keino, on etuuden tuloperiaate (tai ansiosidonnaisuus). Tasa-arvon käsitteen suhteen se on haastava siinä mielessä, että se on problemaattinen tasapuolisuuden normin kanssa. Tulisiko ihmisten olla oikeutettuja ansioidensa mukaisiin etuihin ja palkkioihin vai tulisiko harjoittaa positiivista diskriminointia huonompi-osaisia ja negatiivista hyväosaisia kohtaan, jotta tilanne olisi tasa-arvoinen? (Goodin 1988, 51–67). Ansiosidonnaisuutta ei ole pidetty oikeudenmukaisuuskeskustelussa suosittuna keinona. Sitä leimaa vahva ”niille annetaan, joilla on”-mentaliteetti. Siitä huolimatta Suomessa useat sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat ansiosidonnaisia. Periaatteena on, että kansalainen saa tiettyjä etuja esimerkiksi ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa tulojensa suuruuden mukaan. Toinen periaate on taitettu korvaavuustaso, eli edun korvaavuustaso pienenee tulojen kasvaessa, kuten vaikkapa sairastavien korvauksen kohdalla. Toimintatavalla pyritään kompensoimaan ylempiä tuloluokkia suhteessa alempiin. (Kangas 2006, 214–215, 361–368.)

Taulukko 1 kokoaa yhteen edellä esitetyt erilaiset tasa-arvokäsitykset ja kohdentamis- ja jakoperiaatteet sekä, miten ne voivat parhaimmillaan suhteutua toisiinsa. Taulukko esittelee, minkälaisia kombinaatioita erilaiset tasa-arvokäsitykset ja keinot voivat mahdollisesti yhdessä tuottaa.

Taulukko 1. Tasa-arvokäsitysten suhteutuminen sosiaalipolitiikan toimintatapoihin.

	<u>Tasa-arvokäsitys</u> Perustavanlaatuisen tasa-arvo (Universalismi)	<u>Tasa-arvokäsitys</u> Mahdollisuuksien tasa-arvo (Liberalismi)	<u>Tasa-arvokäsitys</u> Olosuhteiden tasa-arvo (Sosiali- demokraattinen)	<u>Tasa-arvokäsitys</u> Lopputulosten tasa-arvo (Taloudellinen demokratia)
<u>Keino</u> Tarve- harkinta		Yhteiskunnan tulee tukea heikompiosaisia siten, että sosioekonominen tai demografinen tausta eivät rajoita pääsyä ja menestymistä keskeisissä instituutioissa, kuten koulutuksessa.	Yhteiskunnan tulee minimoida eriarvoiset elinolosuhteita. Köyhien tukeminen ja rikkaiden jättäminen ulkopuolelle. <i>Tarkasti</i> seulottu ja kohdennettu tulonjako. Olosuhteiden ja varallisuuden minimistandardit poliittisin interventioin	Yhteiskunnan tulee tunnistaa erilaisten tarpeiden kirjo ja kohdistaa resursseja tehokkaasti, jotta kaikkien elinolosuhteet vastaavat korkeita standardeja. <i>Tehokas ja laaja</i> tulonjako Tarpeiden tehokas identifiointi
<u>Keino</u> Tasaetu	Kaikki ihmiset ovat pohjimmiltaan tasa-arvoisia huolimatta mistään tekijöistä Yhteiskunta kohtelee kaikkia neutraalisti.	Yhteiskunnan tulee tarjota yhtäläiset mahdollisuudet kaikille institutionaalisen tuen sekä keskeisten palveluiden puolesta.	Tasaetus tai sen korotus auttaa suhteellisesti enemmän heikommassa asemassa olevia varakkaampiin nähden. Tasaetu auttaa köyhiä perheitä ja takaa näennäisesti samat olosuhteet lapsille Minimi-elintason turvaaminen.	Tasaetu edellyttää muita tarveharkintaisia tai ansioon perustuvia rinnakkaisia järjestelmiä, jotka ovat kohdennettu tehokkaasti tarpeiden mukaisesti.
<u>Keino</u> Tulo- periaate		Etuuden taso on sidoksissa tuloihin. Matalatuloisten ja hyvätuloisten perheiden kompensatio	Etuuden taso on sidoksissa tuloihin. Matalatuloisten ja hyvätuloisten perheiden kompensatio	Etuuden taso on sidoksissa tuloihin, mutta tason ja kohdentumisen suhteen tulee identifioida huomioida perheen rakennetta ja taloudellista kokonaistilannetta.

3. Instituutiotutkimuksen muuttuvat tavat ja politiikkaideat

3.1. Uusinstitutionalismista kohti diskursiivista institutionalismia ja politiikkaideoita

Poliittisilla instituutioilla, kuten erilaisilla sosiaaliturvajärjestelmillä, on vahva taipumus muuttua hitaasti ja ”tahmeasti”. Kyse on institutionaalisesta polkuriippuvuudesta (Mahoney 2000). Muutoksen ”tahmeuden” katsotaan johtuvan siitä, että kerran rationaalisesti synnytyt järjestelmät lukkiutuvat instituutioihin vahvasti ja niiden muuttaminen tai korvaaminen uusilla ideoilla on hankalaa. Tiedyt ideat muodostuvat eräänlaisiksi ”kognitiivisiksi lukoiksi” ja ne ehdollistavat uusia ideoita. Kerran valittu polku ohjaa muutoksen suuntaa vahvasti ja toisaalta uusintaa instituutioiden lukkiutuneita käytänteitä. (Blyth 2001; Béland 2007, 21–23; Niemelä 2008, 13–15; Bergholm 2011, 47; Tirronen 2011, 30–31.) Lapsilisäjärjestelmän näkökulmasta polkuriippuvuus on ollut erityisen vahva siinä mielessä, että järjestelmän perustamisen yhteydessä valetut universaaliusperiaatteet ovat kestäneet historian ravistelut. Instituutioiden muutosprosessien tarkastelussa onkin havaittu, että itse asiassa ideat muuttuvat useammin ja nopeammin kuin instituutiot (Niemelä & Saarinen 2012). Björklund (2008, 4) tähdentää, että ”intressiperusteisilla ja institutionaalisilla teorioilla on selitysvoimaa sellaisissa yhteiskunnallisissa kehitysvaiheissa, joissa poliittinen hallinta on vakaata eivätkä olosuhteet edellytä nopeita toimia”. Myös Campbell (2004, 114) esittää, että ideat tulevat entistä merkittävämmiksi epävakaina ja kriisialttiina aikoina. Instituutioiden muutosten tutkimus keskittyykin erityisesti niihin tilanteisiin, jossa instituutiota on pyritty muuttamaan tai institutionaalisen tasapainon (*jaksotettu tasapaino*) järkkyessä ulkoisten ”shokkien” seurauksena (Béland 2007, 22; Niemelä & Saarinen 2012).

Hyvinvointivaltioiden instituutiotutkimuksella on pitkät perinteet, mutta lähestymistavat ovat muuttuneet ajan saatossa. Esimerkiksi siirtyminen uusklassisesta institutionalismista uusinstitutionalismiin alkoi kukoistaa 1990-luvulla. Se jakautuu omiin alaryhmiinsä: historialliseen institutionalismiin (esim. Skocpol 1985; Pierson 1994), sosiologiseen institutionalismiin (esim. Dimaggio 1983) ja rationaalisen valinnan teoriaan (esim. Downs ym. 1957). Alaryhmiin kuuluvien institutionalismien perinteet eroavat siinä, miten ne olettavat ihmisten käyttäytymisestä ja instituutioiden välisestä suhteesta. Toisaalta ne kaikki painottavat intressien, yhteiskunnallisten rakenteiden ja käytettävissä olevien resurssien

merkitystä instituutioiden rakentumisen ja uudistumisen selittämisessä. (Saari 2009; Saari 2011.)

Historiallinen institutionalismi tarkastelee instituutioita ja niissä tapahtuneiden toimintojen säännönmukaistuneisuutta, rakenteita ja rakenteellista toimintaa sekä poliittisten prosessien lopputulemia. Historiallisessa institutionalismissa nähdään nykyisten tapahtumien ja prosessien pohjautuvan niiden historiallisiin jälkiin (*polkuriippuvuus*). (Julkunen 2003; Schmidt 2011, 50; Tirronen 2011 28–31.) Historiallisen institutionalismin hyötynä, mutta toisaalta rajoitteena, pidetään sitä, että sen avulla on mahdollista kuvata enemmänkin ulkoisesti instituutioiden tapahtumaketjuja kuin selittää sitä (Campbell 2004, 11–27, Schmidt 2011, 49–50).

Rationaalisen valinnan teorian lähtökohtana on puolestaan se, että instituutiot ovat ihmisen luomia ja näin ollen ihmiset voivat niitä myös muuttaa. Keskiössä täten ovat siis ihmisten käyttäytymisen mallit ja keskinäisten riippuvuussuhteiden ilmentyminen. Rationaalisen valinnan teoria olettaa, että ihmiset käyttäytyvät rationaalisesti omien intressiensä pohjalta, maksimaalisen hyödyn ja tuottavuuden tavoittelun ohjaamina. Niinpä olettamus ihmisten rationaalisista ja laskelmoiduista valinnoista voidaan ulottaa myös intresseiltään eroavien poliittisten toimijoiden käyttäytymismalliksi. (Julkunen 2003, 24–25.)

Sosiologisen institutionalismin fokus kohdistuu siihen, miten inhimillistä toimintaa ohjaavat erilaiset kulttuuriset käytännöt ja normit, merkitysjärjestelmät sekä kognitiiviset kehykset (Pfau-Effinger 2005, 1–5)². Campbellin (2004, 16–23) mukaan näkökulmassa korostuvat normatiiviset ja kognitiiviset ideat sekä arvot, jotka ohjaavat institutionaalisia toimijoita ja tulevat samalla myös näkyviin toimijoiden välisen sosiaalisen vaihdon välityksellä. Näin ollen myös institutionaalinen muutos ja polkuriippuvuus ovat sosiaalisen toiminnan lopputulemia, jotka ovat kehystetty kulttuurisin normein. Sosiologiseen institutionalismiin nojaavat tutkijat katsovat, että instituutiot ovat historiallisesti ja kulttuurisesti ehdollistuneita ja sosiaalisesti rakentuneita konstruktioita, joiden toiminnan tavoitteet perustuvat hyväksynnän logiikkaan.

Uusinstitutionaliskmin keinoin on pystytty kuvaamaan erilaisia institutionaalisia tapahtumaketjuja varsin tarkastikin (ks. esim. Tirronen 2011, 26–45). Myös Hay (2014, 66–67) korostaa, että aikaisemman uusinstitutionaliskmin hyödyt tulevat esiin enemmänkin polkuriippuvuuden kuvaamisessa kuin polkujen *muodostumisen* ymmärtämisessä.

² Birgit Pfau-Effinger (2005) on tarkastellut hyvinvointivaltioiden kulttuurisesti rakentuvia, monimutkaisia merkitysjärjestelmiä sekä niiden pääelementtejä.

Keskeinen havainto on ollut polkuriippuvuuden ehdollistava vaikutus instituutioiden hitaaseen kehityskulkuun. Uusinstitutionalismiin kohdistuvan kritiikin väitteenä on, että sen eri muotojen selityskyky ei riitä kattamaan riittävästi tai riittävän tarkasti postmodernia institutionaalista muutosta ja siksi tarvitaan uudenlaisia välineitä sen ymmärtämiseen. Niinpä tarkemman institutionaalisen muutoksen analyysin kohteeksi ovat muodostuneet diskursiiviset strategiat (Saari 2011).

Vivien A. Schmidtin (2010) työn saattamana uusinstitutionalismiperheen uusinta tulokasta kutsutaan *diskursiiviseksi institutionalismiksi*. Se pohjautuu ”ideationaaliseen käännteeseen” instituutiotutkimuksessa, jossa korostuvat erilaisten ideoiden ja ajatusmallien merkitykset instituutioita muovaavina tekijöinä (Schmidt 2010; 2011, 56–57). Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksen tutkimuksessa on perinteisesti korostettu rakenteiden, luokkapohjaisten intressien ja instituutioiden merkitystä sosiaalipolitiikkaa muovaavina tekijöinä, mitä myös perinteiset uusinstitutionalismin muodot korostavat (Saari 2009).

Ideationaalaisella käännteellä tarkoitetaan sitä, että instituutioiden ei katsota olevan aina välttämättä riippuvaisia niinkään ulkopuolisista tekijöistä, kuten luokkapohjaisista intresseistä tai kulttuurisista normeista, vaan niitä tuotetaan erilaisin mentaalisiin mallein, ideoin ja diskursiivisesti interaktiivisina prosesseina. Yksinkertaistettuna diskursiivinen institutionalismi tarkastelee erilaisten ideoiden aktuaalista sisältöä ja interaktiivisia prosesseja, joissa ideoiden vaihto ja tuottaminen tapahtuvat diskurssien välityksellä. Schmidt (2010) korostaa, että ilman diskurssien huomioon ottamista on haastavaa ymmärtää ideoita yksilön saatikka kollektiivisen toiminnan näkökulmasta.

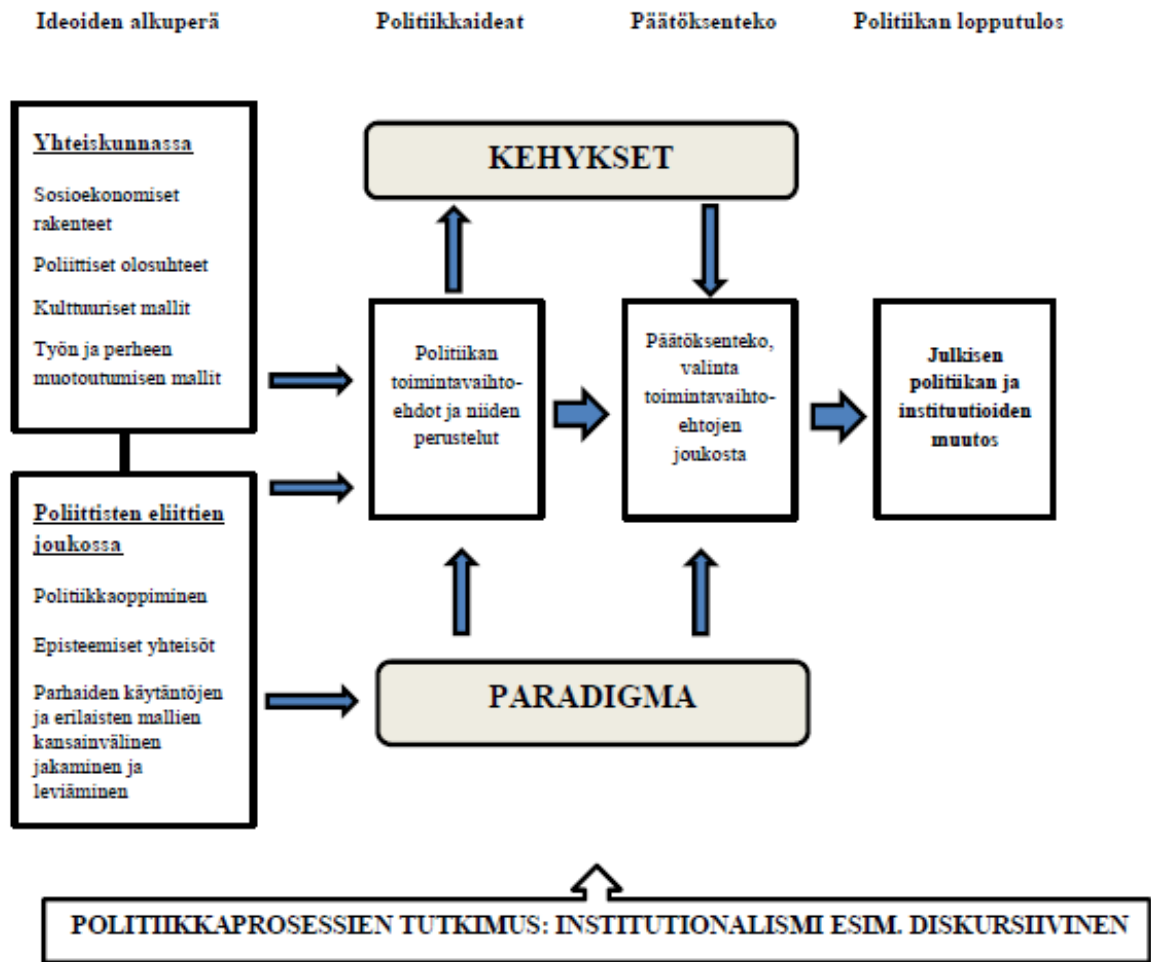
Diskursiivisessa institutionalismissa kysytään, miten ideat rakentuvat interaktiivisesti ja kommunikatiivisesti, miten niitä jaetaan ja legitimoidaan. Pyrkimyksenä on usein luoda yksityiskohtainen analyysi prosesseista, joiden diskurssit paljastavat kuka on sanonut mitä, kenelle, milloin, miten ja miksi. (Hay 2014, 66–67.) Näin ollen on mahdollista valaista politiikkaprosessin kokonaiskuvaa ja toisaalta myös instituution muutosta. Empiirisenä aineistona toimivat usein erilaiset dokumentit, kuten politiikka-asiakirjat tai hallitusohjelmat. Liian suoraviivaisten ja ylitulkittujen johtopäätösten vetämistä asiakirjoista analysoiduista diskursseista instituutioiden muutosten selittämisessä on syytä kuitenkin välttää, sillä useimmiten päätöksenteon taustalla on varsin laaja toimijaverkosto (Saari 2011; Varjonen 2011, 19).

Lopuksi on syytä huomauttaa, että eri institutionalismit eivät sulje toisiaan pois, vaan niitä voidaan tarkastella myös toisiaan tukevinä synteeseinä tai jatkumoina. Lieberman (2002) huomauttaa, että eri lähestymistavat, esimerkiksi historiallinen institutionalismi tarjoaa parhaimmillaan selityksiä, miten jokin poliittinen prosessi on toiminut tai muotoutunut tietyllä tavalla. Ideationaalinen analyysi (esim. diskursiivinen institutionalismi) tarjoaa puolestaan tarkempaa selitysvoimaa, miten esimerkiksi erilaiset uskomukset ja käsitykset, johtavat toimijoita muodostamaan tietyn joukon poliittisia ratkaisuja.

3.2. Poliitiikkaideat instituutiotutkimuksen keskiössä

Edellä esitettiin, että erilaiset uusinstitutionalismien perinteet ovat olleet suosittuja tapoja kuvata ja selittää instituutioiden kehityskulkuja sekä muutosprosesseja. Sitten erilaisten poliitiikkaideoiden tarkastelut ovat alkaneet vakiinnuttaa paikkaansa. Poliitiikkaprosessit ovat monimutkaisia kokonaisuuksia, joihin osallistuu laaja ja monitahoinen toimijakenttä. Margitta Mätzke ja Ilona Ostner (2010) ovat tarkastelleet ansiokkaasti kolmelta vuosikymmeneltä erilaisten aikaisempien poliitiikkaideoiden vaikutuksia saksalaisen perhepolitiikan nykyisiin muuttuneisiin agendoihin. Artikkelissaan he kuvaavat poliitiikkaideoiden roolia poliitiikkaprosessissa ja siitä, miten ne tuottavat instituutiota muuttavia lopputuloksia (kuvio 1).³ Kuvio havainnollistaa poliitiikkaideoiden alkuperiä ja lähtökohtia, jotka pohjautuvat monitahoisille yhteiskunnan sisäisille ja toisaalta ulkoisille vaikuttimille. Ne muodostavat myös keskeiset paradigmat poliitikalle. Taustalla vaikuttavat paradigmat ohjaavat vastaavasti uusia poliitiikkaideoita ja sitä, millä tavoin ideat kehystetään. Lopulta poliitiikkaideoiden joukosta tietyt tai tietty poliitiikkaidea voittaa päätöksenteossa ja prosessin lopputulemana instituutio muuttuu tai pysyy muuttumattomana. Erilaiset institutionalismit tarjoavat puolestaan teoreettisia ja metodologisia välineitä poliitiikkaideoiden ja muutosprosessien tarkasteluun.

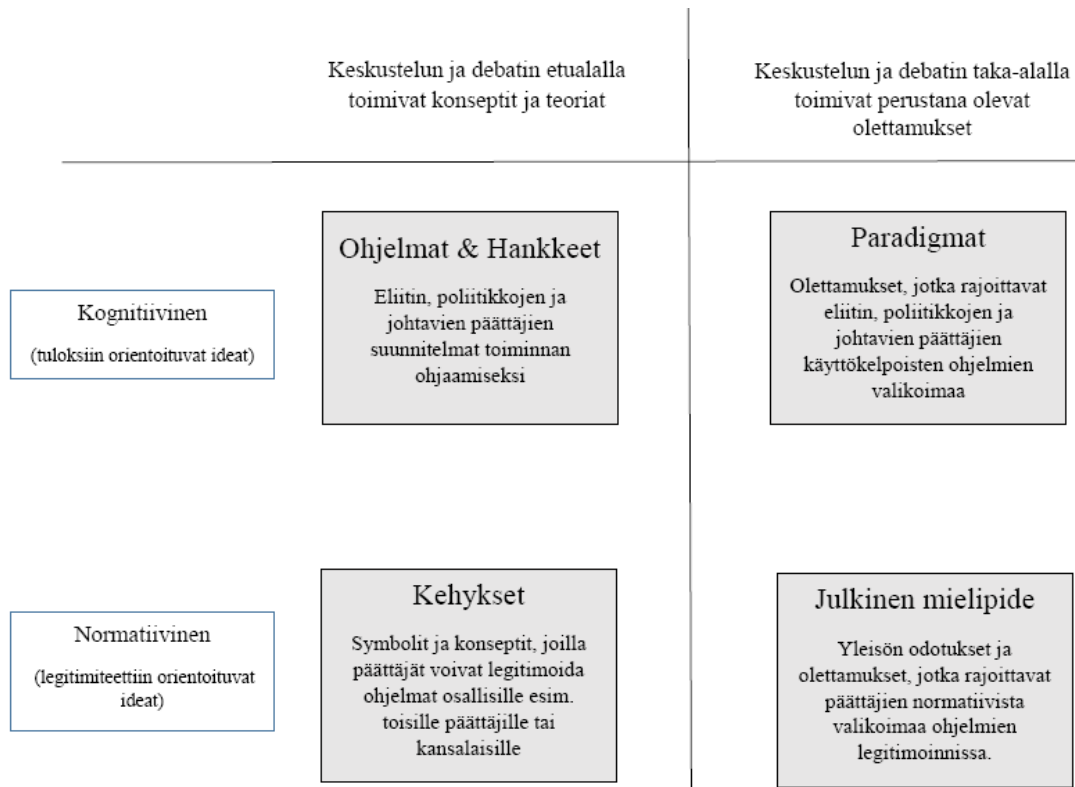
³ Alkuperäinen kuvio perustuu Mätzken ja Ostnerin (2010, 10) artikkeliin: The Role of Old Ideas in the New German Family. Kuvioon on lisätty seuraavat laatikot: *paradigma*, *kehukset* ja *institutionalismi* sekä niihin liittyvät nuolet.



Kuvio 1. Poliikkaideoiden rooli poliittikkaprosessissa ja instituutioiden muutoksessa.

Keskeiseksi kysymykseksi muodostuneen kuitenkin se, mitä itse asiassa poliikkaideoilla tarkoitetaan ja miten niitä voidaan hyödyntää tutkimuksessa? Yksinkertaistettuna poliikkaideoissa on kyse siitä, että intresseiltään eroavat poliittiset toimijat esittävät kulloinkin agendalla olevaan asiaan tai ongelmaan kohdistuvia erilaisia poliikkaideoita, joiden uskotaan tuottavan parhaan ratkaisun. Toisin sanoen instituutiota muutettaessa eri toimijat pyrkivät legitimoimaan erilaiset ehdotuksensa asian ratkaisuksi. Poliikkaideoiden tyypittelyllä on kuitenkin laajempi teoreettinen tausta eli poliikkaideat voivat esiintyä erilaisissa muodoissa. Tutkijoiden keskeisiä kohteita ovat olleet esimerkiksi *politiikan paradigmat*, *poliikka-agendojen asettamisen tavat*, *politiikan ohjelmat* ja *politiikan kehystäminen*. (Béland & Cox 2011.) Nämä ilmenevät myös John L. Campbellin (2004, 94) tyypittelyssä, jossa ideat määrittyvät neljällä tavalla nelikentässä, jossa eritellään yhtäältä se,

ilmenevätkö ideat politiikkadiskurssissa vai sen taustalla ja toisaalta se, ovatko ideat normatiivisesti vai kognitiivisesti määrittyneitä (kuvio 1).



Kuvio 2. Poliitiikkaideoiden erilaiset tyypit. Campbellin (2004) typologisointi.

Tämän tutkielman fokus kohdistuu erityisesti paradigmoihin ja kehyksiin. Tästä syystä käsittelen seuraavassa tarkemmin vain niitä kahta. Campbell (2004, 94–95) esittää, että ideat voivat olla taustalla vaikuttavia kognitiivisia olettamuksia, paradigmoja. Paradigmat ovat eräänlaisia kokonaisvaltaisia käsityksiä, oppijärjestelmiä tai uskomuksia siitä, että maailma toimii kausaalisesti tietyllä tavalla. Ne voivat olla arvoja sisältäviä selitysmalleja, oppeja tai vallitsevia käsityksiä esimerkiksi taloudellisista mekanismeista, jotka ohjaavat poliittisia prosesseja. Paradigmojen tuottamisen takana on usein jokin tieteellinen tai jokin muu episteeminen yhteisö. Niinpä esimerkiksi ”suomalaiset ideat” ovat usein tuontitavaraa globaaleilta kentiltä, erityisesti EU:n, mutta myös YK:n, OECD:n elimistä. (Emt. 2004, myös Björklund 2008; Niemelä 2008, 13–15.) Tällöin paradigma on taustalla vallitseva kokonaisvaltainen ohjaava kognitiivinen idea esimerkiksi tavoiteltavista tuloksista, joihin pyritään vastaamaan erilaisin ideoin, kuten vaikkapa luomalla talouskasvua kilpailukykyä parantamalla. On toki muistettava, että useita kilpailevia paradigmoja voi esiintyä

samanaikaisesti esimerkiksi nykyyhallituksen leikkauksiin perustuva tehokkuusparadigma ja vasemmisto-opposition elvytysparadigma.

Paradigmat voivat muuttua myös instituutioiden ja politiikan kehittymisen myötä. Esimerkiksi paradigmojen muutosprosesseja tutkineen Peter Hallin (1993) tutkimuskohteena ovat olleet englantilaisen talouspolitiikan muuttaminen keynesiläisyydestä (valloillaan ollut talouspoliittinen paradigma) monetarismiin ja muutoksesta aiheutuneita vaikutuksia brittiläisessä talouspolitiikassa. Paradigmat ovat usein uppoutuneita vallitseviin poliittisiin instituutioihin, joista voidaan johtaa sekä etualan kognitiivisia (esimerkiksi poliittiset ohjelmat) että normatiivisia ideoita (kehukset). Ohjelmien ja kehysten tulee täten sopia vallitsevaan paradigmaan, jolloin paradigmat usein myös rajoittavat keinovalikoimaa. (vrt. Campbell 2004 94–95; Béland 2005.) Suomalaisen lapsilisäjärjestelmän ohjaavana paradigmana on säilynyt oletamus universalismin hyödyistä pitkällä aikatahtimella. Toisin sanoen universaalisuuden hyöty -paradigma on myös lukkiutunut vahvasti lapsilisäjärjestelmään.

Kehukset ja kehystämisen tavat ovat suosittuja kohteita sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa. Niiden pohjalle on luotu erilaisia kehystämisen teorioita, joista varsin kuuluisa on Erwing Goffmanin (1974) kehysanalyysi (ks. myös Druckman & Nelson 2003; Chong & Druckman 2007; Baumgartner & Mahoney 2008; Kangas ym. 2013). Kehyksiin ja kehystämiseen liittyviä empiirisiä tutkimuksia on tehty laajalti kansainvälisellä tutkimuskentällä, mutta paljon myös Suomessa. Empiirisiä tutkimuskohteita ovat olleet esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän eri osa-alueiden institutionaaliset muutokset, köyhyyspolitiikan muutosprosessit ja kulttuuristen mekanismien vaikutukset poliittisiin prosesseihin. (Araki 2000; Steensland 2006; Björklund & Airio 2009; Voipio 2009; Kuivalainen & Niemelä 2010; Kangas ym. 2011.)

Kuvion 2 jaottelussa etualan normatiiviset ideat, kehukset, edustavat eksplisiittisiä, tavoitteellisia ja legitimoitumiseen tähtäviä ideoita (Campbell 2004, 94–99). Kankaan ym. (2011, 163) mukaan ”poliittisessa väittelyssä asiat esitetään kehystettyinä” ja tavoitteena on ”paketoita” asiasisältö mahdollisimman tehokkaaseen muotoon. Kehysten tarkastelu perustuu oletukseen, että ne heijastavat esittäjänsä kognitiivisia käsityksiä sosiaalisen todellisuuden olemuksesta ja yhteiskunnan tilasta. Marjatta Vehkaoja (SDP) pohtikin asiaa vuoden 1995 lapsilisäleikkausten yhteydessä: *”Oikeudenmukaisuus ei ole mikään objektiivinen sana tai ilmiö. Meillä jokaisella on siitä omia käsityksiä”*. (PTK 1995; 911).

Kukin tahon pyrkii siis kehystämään ideansa haluamallaan tavalla erilaisin retorisin strategioin eli toisin sanoen kyse on eräänlaisesta symbolisesta vallasta ja kielen auktorisoinnista. (mm. Pierson 2001, 21–24 puhuu *häivytyks-, hajoitus- tai kompensatiostrategioista*). Yksinkertaisimmillaan kehystämällä tarkoitetaan sitä, miten ideoista kumpuavat asiat ja intressit muotoillaan siten, että ne saadaan parhaiten ”myytyä” kohteilleen (vrt. Kangas ym 2011, 145–163). Niinpä kehyksiä voisi luonnehtia eräänlaisiksi eksplisiittisiksi oikeuttamis- tai perusteluideoiksi, joiden avulla esitellään joitakin konkreettisia keinoja jonkin toimenpiteen tai tavoitteen puolesta tai vastaan.

Kehystämisessä voidaan erottaa kaksi ulottuvuutta: sen asiapitoinen sisältö ja kommunikatiivinen ulkoasu. Asiasisältö on perusteluiden informatiivinen ulottuvuus eli niiden argumenttien kokonaisuus, joilla idea perustellaan. Samalla informatiivinen ulottuvuus heijastaa esittäjätahon käsityksiä sosiaalisesta todellisuudesta. Kommunikatiivinen ulkoasu on puolestaan asiasisällön ohella tapa, millä viesti voidaan ”myydä” parhaiten yleisölleen. Kehystämisen keinoina toimivat usein erilaiset symboliset, arvopohjaiset, uskomukselliset tai tietoon pohjautuvat artikulaatiot. Varsin yleisinä keinoina ovat myös erilaiset arvolutautuneet iskulauseet, metaforat, symbolit ja fraasit (Kangas & Hiilamo 2009; myös Kangas ym. 2011, 160–164.) Hyvänä esimerkkinä toimii vuonna 1995 hallituksen esittämä ”*säästötalkoot*”-kehys lapsilisän leikkausten yhteydessä, mistä sittemmin on muodostunut hegemoninen poliittinen ilmaisu.

Kehystämisen tavoitteena on diskursiivisin ja retorisin keinoin vaikuttaa prosessiin tai sen kohteisiin. Kohteena voivat olla yhtäältä niin päättäjät kuin kansalaiset. Kehystämällä konstruoidaan jokin asia, jolla vaikutetaan siihen, miten ihmiset orientoituvat asiaan. (Campbell 2004 98–100; Chong & Druckman 2007; Kangas ym. 2011, 145–147.) Kehystämisen tavoitteena on vahvistaa jonkin asian hegemoninen tila tai toisaalta legitimoida jokin idea, esimerkiksi vaikkapa idea jostain sosiaalipolitiikan keinosta, vastauksena johonkin poliittiseen ongelmaan. Kehykset voivat olla niin ongelman määritelmiä kuin ratkaisuja niihin, joissa poliittisella retorikalla on keskeinen vaikutus ihmisten mielipiteisiin. Se, miten asiat esitetään, miten perustellaan ja oikeutetaan sekä muotoillaan, vaikuttavat tutkitusti ihmisten tulkintoihin esitetyistä ongelmista ja toimenpiteistä. (Kangas ym. 2011, 145; Druckman 2001.)

Tietyt legitimoituneet kehykset saattavat vakiintua sellaisiksi vakiintuneiksi ajattelumalleiksi, jotka uppoutuvat instituutioiden syvälle rakenteisiin. Samalla ne seuraavat instituutioille tyypillistä hitaan muutoksen mekanismia. (Kangas ym. 2011.)

4. Lapsilisäjärjestelmän perustaminen ja sen vaiheet eri aikakausina

Länsimaisen sosiaalipolitiikan keskeinen virstanpylväs on toisen maailmansodan jälkeinen rakennuskausi, jolloin hyvinvointivaltioiden rakenteiden kehitys vilkastui (Niemelä & Salminen 2006, 10; Kujala & Danielsbacka 2015, 30–31). Hyvinvointivaltioiden rakentamisprojektin suunnannäyttäjänä toimi Iso-Britannia, missä voimakkaan muutosjakson alullepanijana toimi lordi William Beveridgen vuonna 1942 suunnittelema sosiaalipoliittinen ohjelma, jota on kutsuttu nimensä mukaisesti *Beveridge-ohjelmaksi*. Beveridge-ohjelmaa pidetään universalismiin perustuvan hyvinvointivaltion ”isänä”, joka eroaa 1800-luvun lopun bismarcklaisesta sosiaalivakuutusajatteluun perustuvasta ajattelutavasta. Beveridge-ohjelman tavoitteena oli taata kaikille kansalaisille vähimmäistasoinen toimeentulo työkyvyttömyyden, työttömyyden, vanhuuden tai perheenperustamisen varalle. Tavoitteen saavuttamiseksi Beveridge ehdotti muun muassa sosiaalivakuutusta, lapsilisiä, maksuttomia terveydenhoitopalveluja kaikille kansalaisille sekä täystyöllisyyden ylläpitämistä (Anttonen & Sipilä 2000, 54; Helne 2003, 54; Kujala & Danielsbacka 2015, 30.)

Suomessa niin sosiaalipolitiikka yleisesti kuin perheisiin kohdistuva tukipolitiikka kehittyivät hitaanlaisesti ja etuudet olivat pitkälti veroperustaisia helpotuksia. Ennen lapsilisän perustamista keskeisimmät yhteiskunnan tarjoamat perhetuet olivat vuoden 1937 tarveharkintainen äitiysavustuslaki ja perhelisä suurten perheiden tueksi vuonna 1943. Lapsilisän perustamista edelsi myös lyhytaikainen perhepalkkajärjestelmä, jonka saattelemana universaalia lapsilisää alettiin runnoa läpi. Kansainvälisillä vaikutteilla oli keskeinen merkitys prosessissa. Samoihin aikoihin Ruotsissa oli valmisteltu pitkään sosiaaliselle pohjalle rakentuvaa lapsilisäjärjestelmää, mikä kiinnitti huomion myös Suomessa. Positiiviset näkemykset Ruotsin mallista tarjosivat lisämotiivin suomalaisen järjestelmän kehittämiseksi. Hallitus asettikin vuonna 1948 komitean laatimaan ehdotuksia sosiaaliselle pohjalle rakentuvalla lapsilisäjärjestelmälle ja perhepalkkakäytäntö jäi varsin lyhytaikaiseksi kokeiluksi. (Bergholm 2003, 63–68; Kangas 2006, 291–294; Hellsten 2014, 72–74.)

4.1. Yleinen lapsilisälaki 1948: poliittisesta sekamelskasta muodostui universalismin ikoni

Tasavallan presidentti J.K. Paasikivi vahvisti 22.7.1948 ensimmäisen yleisen lapsilisälain, joka kiihkeästi politiikkadebatista huolimatta astui voimaan 1.10.1948. Lain mukaan lapsilisää tuli maksaa kaikille äideille verottomana ja tasasuuruisena 7200 markkaa per vuosi jokaisesta alle 16-vuotiaasta lapsesta. (Kangas 2006; Kangas ym. tulossa, Hellsten 2014.)

Yleistä lapsilisää pidetään universaalietuutena, koska se kohtelee kaikkia samassa tilanteessa olevia perheitä samalla tavalla. Sen ensisijainen tavoite on ollut tulontasaus lapsiperheiden ja lapsettomien välillä, ei köyhien ja rikkaiden lapsiperheiden välillä (Anttonen & Sipilä 2000, 165). Pohjoismaisten lapsilisäjärjestelmien syntymisen taustalta voidaan erottaa viisi yleisempää perhepolitiikan tavoitetta ja periaatetta (Hiilamo 2002, 17–85; Wennemo 1994; Hellsten 2014):

- Yksilön ja yhteiskunnan saavuttama hyöty kustannusten tasauksesta
- Väestöpoliittinen huoli syntyvyysasteesta ja syntyvyyden lisääminen
- Köyhyyden poistaminen ja kulutusmahdollisuuksien parantaminen
- Tasapuoliset lähtökohdat kaikille lapsille
- Sukupuolten välinen tasa-arvo

Edellä mainitut periaatteet näkyivät osaltaan myös Suomessa. Lapsilisälain syntymisen taustalla vaikutti pitkällinen, mutta hajanainen konsensus siitä, että lapsesta koituu sellaisia perhekustannuksia, jotka aiheuttavat kohtuutonta luopumista sellaisesta elintasosta, joihin lapsettomilla oli mahdollisuus. Taakan helpottaminen vapauttaisi perheille myös resursseja osallistumaan paremmin yhteiskunnan toimintaan. (Hellsten 2014, 72–77.) Konsensus perustui ajatukseen, jonka mukaan yhteiskunta olisi velvollinen osallistumaan nousevan sukupolven kasvattamisessa. Lapsilisäjärjestelmien luomisen yhtenä keskeisimpänä perusteluna onkin pidetty sitä, että etuudet mahdollistavat tasapuolisemmat lähtökohdat kaikille lapsille sosioekonomisesta taustasta riippumatta. Näkemys korosti myös yhteiskunnallista hyötyä, jonka mukaan lapsilisän avulla kaikkien kansalaisten henkinen ja ruumiillinen kehittäminen voitiin turvata, joka koituisi lopulta koko yhteiskunnan hyödyksi. (Hiilamo 2002; Hellsten 2014 75–76.) Näiden lisäksi taloudellisen taakan lievittämisellä uskottiin pystyttävän vastaamaan kylmiä väreitä aiheuttaneeseen syntyvyysasteen heikkenemiseen.

Lapsirunsautta pidettiin vahvasti köyhyyden lähteenä ja monissa maissa lapsilisäjärjestelmän tuoma lisä kohdistui erityisesti juuri suurperheisiin. Myös Suomessa kiisteltiin osaltaan saman kysymyksen äärellä lapsilisän perustamisen aikana. (Hiilamo 2002, 18; myös esim. PTK 169/1948). Erityisen mielenkiintoiseksi seikaksi muodostuikin se, että juuri Maalaisliitto, jolle yleinen lapsilisä oli jo sinällään erityinen voitto aiemmasta perhepolitiikasta, ehdotteli lapsilisän maksamatta jättämistä ensimmäisen lapsen kohdalla. (Bergholm 2003, 71; Kangas 2006, 295; Hellsten 2014, 75.)

Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, vallitsi vahva ideologia miehestä perheen elättäjänä, jota esimerkiksi perhepalkkajärjestelmä vuolaasti kumarsi. Ideologiassa miehellä oli perheen taloudellinen huoltovastuu ja naisella puolestaan hoivavastuu. Ideologia koki kuitenkin mullistuksen Ruotsin lapsilisämallin ja äidille maksettavien etuuksien innoittamana. Suomessa oli toki väläytelty ideaa äidinpalkasta ja lapsilisälain onkin luonnehdittu kuvastavan eräänlaista äidinpalkkaa. (Hiilamo 2002, 19; Bergholm 2003, 71; Kangas 2006, 294.) Miesten ei uskottu muun muassa alkoholin käytön holtittomuuden vuoksi kykenevän samanlaisiin tuloksiin lasten kasvatuksessa kuin äitien. Niinpä hallituksen esitykseen (HE 163/1947) kirjattiin muun muassa, että äideille maksettavalla etuudella ”*saadaan parhaat takeet lapsilisän käyttämisestä lapsen edun vaatimalla tavalla*”. Lapsilisäjärjestelmää onkin kuvattu metaforisesti ”naisen voittona”, koska se kasvatti naisen taloudellista asemaa ja uskottavuutta perheen huoltajana (Wennemo 1994, 71–75; Hiilamo 2002, 19; Bergholm 2003).

Yleisen lapsilisälain muodostaminen ei kuitenkaan tapahtunut helposti. Lapsilisälain kiivas ja värikäs debatti heijasteli ristiriitoja erityisesti puolueiden tasa-arvovaatimuksista ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteista. Lapsilisälain muodostamisessa korostuivat vahvat linjaerot eri puolueiden välillä, jotka ovat eroteltu taulukossa 2. Vasemmisto-oikeisto vastakkainasettelu oli varsin selvä, vaikka hallituspuolueet SKDL (pääministeri), SDP ja Maalaisliitto olivat paljolti eri linjoilla lapsilisän jakoperiaatteista. Porvarillisia puolueita yhdisti pääsääntöisesti pelko lain tuomista kustannuksista. Lapsilisälakiprosessi kulminoituikin kahteen keskeiseen kynnyskysymykseen, mitkä jakoivat puoluekenttää: etuuden jaon universaalius vai tarveharkinta ja toiseksi, mille taholle kuuluvat maksajavelvoitteet kustannuksista. (Bergholm 2003; Kangas 2006, 296.) Taulukko 2 summaa lapsilisälain keskeiset lähtökohdat ja linjaerot.

Taulukko 2. Lapsilisälain keskeiset puoluelinjat ja ristiriidat.

SKDL (hallitus)	SDP (hallitus)	Maalaisliitto (hallitus)	Kokoomus (oppositio)
<p>Tarveharkinta: Suurituloiset lapsilisän ulkopuolelle. Etuus jokaisesta lapsesta.</p> <p>Yhteiskunnan yhteinen velvollisuus avustaa pienituloisia lapsikustannuksissa.</p> <p>Maksu kerätään työnantajan lapsilisä – ja kansaneläkemaksuna: 5 % työntekijän palkasta.</p>	<p>Universalismi: yleinen lapsilisä, joka maksetaan <i>kaikille</i> tuloista ja omaisuudesta riippumatta. Etuus jokaisesta lapsesta.</p> <p>Yhteiskunnan yhteinen velvollisuus jakaa lasten hoidosta ja kasvattamisesta koituvat kulut.</p> <p>Maksu kerätään työnantajan lapsilisä – ja kansaneläkemaksuna: 5 % työntekijän palkasta. Pienyrittäjille maksuvapaus.</p>	<p>Osittainen tarveharkinta: Yleinen lapsilisä, mutta ei makseta ensimmäisestä lapsesta.</p> <p>Yhteiskunnan velvollisuus huolehtia myös maaseudun vähävaraisista, jotka olivat perhepalkan ulkopuolella.</p> <p>Valtio maksaa, kustannukset suoritettava suoraan valtion varoista. Huoli pienyrittäjistä.</p>	<p>Tarveharkinta: Köyhäinhoito, etuuden tarve seulotaan tulohaitarin alapäästä.</p> <p>Yhteiskunnan velvoite huolehtimisesta kohdistuu ja rajoittuu yhteiskunnan köyhimpiin luokkiin.</p> <p>Valtio maksaa, kerätään muutetuin verojärjestelyin. Työnantajain maksuvelvollisuudet pois.</p>

Kuten edellä mainittiin, universaalien lapsilisälain läpikäynnin ei saavuttanut niin vahvaa poliittista legitimitettä kuin on näennäisesti uskottu ja poliittiselle kentälle jäikin runsaasti happamia marjoja. Niinpä lähes heti lain hyväksymisen jälkeen kädenvääntö jatkui, jossa niin hallituspuolueet kuin oppositio vaativat lakiin muutoksia aikaisempien linjojensa mukaisesti. (Kangas 2006, 297–299; Hellsten 2014, 76.) Sitten lapsilisää on muutettu useaan kertaan, mutta sen pääperiaatteet ovat säilyneet aina tähän päivään asti.

4.2. Lapsilisäjärjestelmän keskeiset muutokset

Lapsilisän ja perhelisän rinnalle oli perustettu myös rinnakkainen tarveharkintainen erityislapsilisälaki vuonna 1960, jonka oli tarkoitus tukea erityisen vaikeassa asemassa olevien lasten elatusta, hoitoa ja kasvatusta. Myös tuloverotusta oli säädetty siten, että lapsen huoltaja sai tuntevan verokevennyksen ensimmäisestä lapsesta. Elinkustannusten taso oli kuitenkin alkanut kasvaa hintojen nousun myötä ja samalla lapsilisien sekä rinnakkaisten tukijärjestelmien tasojen ei enää katsottu olevan tarpeeksi kattavia. Lisäksi muualla Euroopassa lapsilisää oli kehitetty jyrkästi porrastuviin malleihin. Lapsilisän porrastamisen

taustalla oli mm. YK:n ihmisoikeus- ja lastenoikeuksien julistus kansalaisten peruselintason ja yhtäläisten kehitysmahdollisuuksien turvaamisesta. (Hellsten 2014, 78.) Yhteiskunnan roolia ja ihmisten elinolosuhteiden tasoittamista poliittisten interventioiden välityksellä korostava paradigma alkoi hiljalleen valua Euroopasta myös suomalaiseen perhepolitiikkaan 1960-luvulla. Absoluuttiseen universalismiin perustuva lapsilisä oli säilynyt koskemattomana vuoteen 1962 asti. Järjestelmän ei kuitenkaan enää nähty vastaavan monipuolistuviin tarpeisiin ja tarveharkinnan vaatimukset alkoivat nostaa päätään lapsilisän porrastamiseen liittyvässä poliittisessa keskustelussa. (Kangas 2006, 299.) Miettusen maalaisliittovetoinen hallitus esittikin (HE 9/1962) keväällä 1962 lapsilisien muuttamista tarveharkintaisempaan suuntaan, jossa lapsilisät porrastettiin kolmen ensimmäisen lapsen mukaan: edun taso ensimmäisestä lapsesta oli 100 mk, toisesta 300 mk, ja kolmannesta sekä sitä seuraavista 600 mk. Porrastus suosisi erityisesti suuria perheitä, mikä oli maalaisliiton keskeinen intressi.

Vuoden 1962 lapsilisien porrastuksen jälkeen perhepolitiikan kentällä oli tapahtunut paljon tultaessa 1970-luvulle. Hyvinvointivaltioparadigma, jossa yhteiskunnan rooli nähdään keskeisenä lapsiperheiden sosiaalisten riskien ehkäisijänä, oli vahvistunut (esim. Hiilamo 2002, 143–144). Julkisen sektorin laajentumisen myötä myös lapsilisän rinnalle oli kehitetty muita rinnakkaisia perhetukijärjestelmiä. Hyvinvointivaltioprojektin polku ei ollut kuitenkaan kuopaton. Erilaiset rinnakkaiset järjestelmät olivat käyneet kansalaisen kannalta liian monimutkaisiksi ja viranomaisen näkökulmasta byrokraattisesti kohtuuttoman raskaiksi. Niiden ei nähty myöskään vastaavan nopeasti muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin. Yhteiskunnassa tapahtuneet suuret rakennemuutokset loivat myös uudenlaiset tarpeet erilaisille palveluille. (HE 152/1973.) Hallitus myönsikin esittäessään perhekustannusten tasausjärjestelmää, että eräät tuet ovat ”*suuruudeltaan sellaisia, ettei niillä sellaisenaan enää ole juuri perhepolitiikan kannalta merkitystä*” (HE 152/1973).

Perhepolitiikan näkökulmasta lasten riittämättömät päivähoitomahdollisuudet olivat varsin keskeisessä asemassa niin lasten hyvinvoinnin, heikossa asemassa olevien perheiden kuin sukupuolten välisen tasa-arvon puolesta. Etenkin naiset olivat hankalassa tilanteessa: samaan aikaan olisi pitänyt hoitaa lapsia ja toisaalta hankkia toimeentuloa. Lisäksi huutava pula palveluista kutsui juuri naisia pystyttämään laajentuvan julkisen sektorin uusia palveluammattaja. (Hiilamo 2002, 75–79.) Lapsilisien tasot olivat jääneet auttamattomasti nousevan hintatason jalkoihin sen indeksoimattomuuden vuoksi. Niinpä vuonna 1973 pääministeri Kalevi Sorsan punamultahallitus hallitus esitti, että kiperään lasten

päivähoitokysymykseen vastataan korottamalla alle 3-vuotiaiden lapsilisiä 140 mk vuodessa, jonka avulla lasten hoitaminen kotona helpottuisi suhteessa yhteiskunnan järjestämässä päivähoitossa oleviin lapsiin (HE 85/1973).

Perhetukipolitiikka oli laajentunut paljon 1970-luvulla Sorsan hallituksen kokonaisuudistuksen myötä. Toinen lapsiin ja nuoriin kohdistunut keskeinen virstanpylväs oli 1970-luvun loppupuolen peruskoulu-uudistus (Pekkala ym. 2005). Samoihin aikoihin muualla Euroopassa individualismiin, yksilöiden, ryhmien ja yhteiskuntien keskinäisen kilpailun ideoihin nojaava uusliberalismi ja monetarismi olivat alkaneet syrjäyttää keynesiläisiä talousoppeja. Uusliberalistinen sävy alkoi vakiintua myös Suomessa poliittiseen diskurssiin ja hallitusohjelmiin 1980-luvulla.⁴ (Ks. Koistinen 2007; Riihinen 2011, 127.) Yhteiskunnan ja elinkeinoelämän rakenteet olivat muuttuneet nopeasti ja näin ollen esimerkiksi koulutuksen ja työn välinen vaihtosuhte nähtiin entistä merkityksellisempänä ja toisaalta elinkeinoelämän kilpailukyvyn kasvattajana. Niinpä Suomessa 1980-luvulla alettiin siirtyä myös kohti koulutusinstituutioiden tulosvastuullisuutta. (Ks. Koistinen 2007; Riihinen 2011, 127; Antikainen ym. 2013, 152–153.)

1980-luku oli Suomessa vaihtelevan talouskasvun aikaa muiden teollisuusmaiden kärsiessä 1970-luvun öljykriisin aiheuttamasta stagflaatiosta (Niemelä & Salminen 2006, 14). Lapsilisien tasot olivat positiivisista talouskasvukausista huolimatta jääneet alhaiselle tasolle suhteessa elinkustannusindeksiin. Pääministeri Koiviston II hallitus esitti syksyllä 1982 lapsilisiin tehtäviä korotuksia sekä porrastamista viidenteen lapseen asti. Myös kotihoidontukea esitettiin korotettavaksi (HE 284/1982). Taustalla oli mm. kotitalouksien ostovoimaa tukeviin toimenpiteisiin tähtäävä periaatepäätös.

1990-luvun alkupuolella Suomi oli suuren laman kourissa. Voimakas kasvukausi oli päättynyt ja edessä olivat sosiaaliturvan kokonaisvaltaiset leikkaukset, jotka aloitettiin vuonna 1992 (esim. Kuivalainen & Niemelä 2010). Vahvaa legitimitettä nauttinut lapsilisäjärjestelmä oli lamaleikkurin näkökulmasta ongelmallinen. Varsinainen leikkaaminen saattaisi olla poliittinen itsemurha jo valmiiksi ”nälkiintyneen” ja ”leipiintyneen” kansan silmissä. Niinpä pääministeri Esko Ahon hallitus päätyikin esittämään perhetukien kokonaisuudistusta elvytystoimenpiteenä, joka tuottaisi valtiolle

⁴ Esimerkiksi Saarinen ym. (2014) esittävät, että kilpailukykyä korostava uusliberalismi rantautui Suomeen vasta 1990-luvun myöhemmissä vaiheissa. Uusliberalismi toimi mm. eräänlaisena ”vastaiskuna” sille uskonnolle, että lama johtui pitkälti liian laajasta ja kattavasta julkisesta sektorista.

säästöä ja suuremmilta leikkauksilta säästyttäisiin. Hallituksen esityksen (HE 75/1993) perusajatus oli seuraava: poistetaan erilaiset perhetuen verovähennykset ja korotetaan suoraan maksettavien lapsilisien tasoa. Samalla lapsilisät olisivat edelleen porrastettuja, jolloin monilapsiset perheet hyötyisivät eniten. Alle 3-vuotiaiden vaippalisä poistuisi ja tilalle tulisi yksinhuoltajien oikeus korotettuun lapsilisään normaalin lapsilisän päälle. Lisäksi asumistukia korotettaisiin pienituloisten ahdingon lievittämiseksi. Hallitus esitti myös, että korotetun lapsilisän myötä lasten korottavaa vaikutusta toimeentulotukeen voidaan laskea. Esityksen taustalla oli näkemys siitä, että lapsiperheille annettujen tukien kokonaisuus oli liian monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava niin perheiden kuin viranomaistenkin näkökulmasta. Lisäksi suoraan maksetuilla tuilla avun kohdistaminen tapahtuisi tarkoituksenmukaisimmin ja verovähennysten poistamisen avulla valtion kirstuun kantautuisi säästöä.

1990-luvun laman seurauksena hyvinvointivaltion laajeneminen pysähtyi ja politiikan tavat muuttuivat (Kajanoja 2003, 188–189). Julkinen sektori oli rajusti ylikuumentunut ja valtion velka kasvanut räjähdysmäisesti. Laman myötä laajaa hyvinvointipolitiikkaa pidettiin toimimattomana ja epäjohdonmukaisena ja sitä alettiin arvioida uudelleen. Samaan aikaan Euroopan unionissa alettiin toteuttaa uudenlaista sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa markkinoiden toimintaa painottavan uusliberalismin hengessä, josta muodostui myös ohjaava paradigma suomalaiselle politiikalle (Kajanoja 2003; myös Saarinen ym. 2014). Kilpailukyvyn vastinpariksi muodostui *kannustavuuden* käsite. Myös Suomessa tartuttiin hanakasti EU:n ohjaamaan politiikkaan ja perustipa pääministeri Paavo Lipponen mm. oman *köyhyysloukkutyöryhmänsäkin* (Kuivalainen & Niemelä 2010). Poliitiikan idea oli yksinkertainen: ihmiset oli saatava nopeasti tuottavaan työhön ja toisaalta sosiaaliturvakustannuksia oli pienennettävä leikkauksilla, joiden avulla valtion talous saatettaisiin tasapainoon ja siten velkaantumisen katkaistua (Kajanoja 2003; Björklund & Airio 2009 153–159).

1990-luvun laman ajan politiikkaa kuvasti myös eräänlainen *moitteen välttämisen* politiikka (*blame avoidance*). Käsitteen keskeinen ajatus on, että poliitikot käyttävät erilaisia välineitä vältelläkseen esimerkiksi kipeästä leikkauspolitiikassa seuraavia moitteita. Weaver (1984) erotti kahdeksan erilaista poliitikkojen käytössä olevaa moitteen välttämisen tapaa. Tapoihin lukeutuvat mm. vetoaminen siihen, että kansallinen etu vaatii muutoksia, joita kaikkien on

kannatettava ja että kaikkien osapuolten on kannettava vastuunsa tehdyistä uudistuksista. (Saari 2009, 379–380.)⁵

Lipposen ensimmäinen hallitus lähti vuonna 1995 toteuttamaan hanakasti edellä mainittujen piirteiden kaltaista politiikkaa (esim. Hellman ym. 2017, 14–15). Se sai myös nimekseen kuvaavasti *Työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus*. Hallitus esitti historiallisesti lapsilisien leikkauksia (HE 28/1995), jossa tuen tasoja leikattiin keskimäärin 8,25 % ja lapsiluvun mukainen porrastus muutettiin tasamääräiseksi (122 mk) sisaruskorotukseksi. Hallitus vetosi hyvinvointivaltion pelastamiseen pakollisilla ja vaihtoehtottomina ”säästötalkoilla”, joissa kaikkien oli kannettava kortensa kehoon. Hallitus halusi myös vapauttaa resursseja markkinavoimille, koska sen uskottiin kohentavan työllisyyttä ja korjaavan julkisen sektorin tilanteen. Oppositiossa esitys nähtiin puolestaan sosiaalipoliittisena ”petoksena”, arvovalintana, jossa yhteiskunnan vähäosaisimmat maksavat laskun ja suurituloiset nauttivat verohelpotuksia. Oppositio ruoskikin hallitusta keynesiläisessä hengessä siitä, että leikkausten myötä markkinat kärsivät, kun ostovoima ja kulutus laskevat, ja näin ollen myös työllisyystilanne heikkenee. Lisäksi leikkaus tuottaisi myös tuhansia uusia asiakkaita toimeentuloluukulle. (PTK:t 1995.)

2000-luvun alkupuolta leimasi uusliberalistista tehokkuutta kysyneestä kannustavuuspolitiikasta seurannut uuden tyyppinen köyhyyspolitiikka, jonka periaatteena oli köyhyyden vastaisten toimien vaikuttavuuden tehostaminen. Köyhyyttä ja syrjäytymistä pyrittiin ehkäisemään ”köyhyyspaketeilla” – sosiaalipoliittikan uusilla instrumenteilla, joiden avulla köyhyyttä vähentävien tavoitteiden uskottiin realisoituvan. (Kuivalainen & Niemelä 2010.) Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus pyrki köyhyyspolitiikan nimissä profiloitumaan hallitukseksi, joka ei jätä ketään yksin. Lapsiperheet olivat kuitenkin Vanhasen hallitusohjelmassa erityisessä asemassa. Vuoden 2003 lopulla Vanhasen uunituore hallitus esittikin (HE 71/2003) ”teknistä muutosta” lapsilisiin, jossa perheiden ostovoiman tehostamiseksi siirryttiin osittain epätasaisesti nousevaan porrastukseen. Esitys ehdotti lapsilisän korotusta ensimmäiselle lapselle, toisen lapsen korotus puolittuisi, jonka jälkeen kolmas ja neljäs lapsi saisivat tasakorotuksen sekä loput lapset neljännen lapsen tason mukaan. Myös yksinhuoltajakorotusta ehdotettiin nostettavan, koska yksinhuoltajien määrä oli kasvanut tilastojen mukaan selvästi Suomessa.

⁵ Mark Blyth (2001, 4) esittää, että poliitikot pyrkivät kehystämään ideansa siten, että ne toimivat eräänlaisina ”ideologisina aseina”. Niiden avulla poliitikot pyrkivät vaimentamaan skeptisyyttä ja legitimoimaan ideansa välttämättöminä toimina.

Vuoden 2003 lapsilisien porrastuksen yhteydessä käydyissä keskusteluissa sivuttiin erityisen paljon kysymystä siitä, miksi lapsilisät olivat indeksisuojan ulkopuolella. Samainen keskustelu jatkui läpi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenyksen, mutta poliittinen tahtotila useammankaan hallituksen toimesta ei riittänyt lapsilisien indeksiin sitomiseen. (Kangas ym. *tulossa.*) 2000-luvun köyhyyspakettien jälkimainingeissa Vanhasen II hallitus asetti SATA-komitean valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta, joka tähtäsi kilpailukyyn säilyttämiseen, eriarvoisuuden vähentämiseen ja väestörakenteen haasteiden ratkaisemiseen. (Saari 2011, 70.) SATA-komitean eräänä toimenpide-ehdotuksena oli useiden indeksisuojan ulkopuolella olevien sosiaaliturvaetuuksien sitominen kansaneläkeindeksiin. Vanhasen tilalle siirtyneen Mari Kiviniemen hallitus lopulta esitti syksyllä 2010 (HE 139/2010) lapsilisien sitomista kansaneläkeindeksiin siten, että ne vastaavat vuoden 1962 alkaen laskettua elinkustannusten nousua.

5. Tutkimuskysymykset, aineisto ja menetelmät

5.1. Tutkimuskysymykset

Tutkielman päätutkimuskysymys on: minkälainen rooli tasa-arvon käsitteellä on suomalaisessa lapsilisäjärjestelmässä ja millä tavoin se on muuttunut?

Päätutkimuskysymys jakautuu seuraaviin tarkentaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millä tavoin tasa-arvoa on kehystetty lapsilisää koskevassa poliittisessa diskurssissa järjestelmän historian aikana ja minkälaisiin tasa-arvokäsityksiin kehykset perustuvat?
2. Millaisia puolueiden välisiä eroja tasa-arvoa koskevissa kehyksissä ja käsityksissä on havaittavissa ja ovatko puolueiden väliset erot muuttuneet historian aikana?

Tutkimuskysymykset perustuvat kolmeen oletukseen. Ensimmäinen siihen, että politiikkaideoiden ”paketointi”⁶ heijastaa esittäjänsä kognitiivisia käsityksiä sosiaalisen todellisuuden olemuksesta ja tilasta, kuten esimerkiksi tasa-arvosta. Käsitykset eivät siis synny tyhjiössä, vaan ne ovat aina suhteessa yhteiskuntaan ja toimintaympäristöön (ks. kuvio 1. Mätzke & Ostner 2010). Poliitiikkaidea on täten aina eräänlainen tulkinta- ja ongelmanmäärittelyprosessi, joka viriää siitä, miten yhteiskunnassa vallitsevat olosuhteet ja sosiaalinen todellisuus käsitetään. Käsitykset kehystetään intressejä ja intentioita vastaavaan muotoon. Kehykset ovat siis konstruktivisia tulkintoja yhteiskunnasta ja sosiaalisesta todellisuudesta. Samalla ne myös tuottavat aikansa sosiaalista todellisuutta (Goffman 1974; Campbell 1994; Béland 2005; Béland & Cox 2011). Toisekseen ne perustuvat oletukseen siitä, että kehyksiin sisältyvä sanoma liittyy lopulta aina tavalla tai toisella tasa-arvoon ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen – sosiaalipolitiikan fundamentaaliseen perusoikeutukseen. Jos näin ei olisi, menettäisi sosiaalipolitiikka periaatteellisen merkityksensä. Kolmas oletus on se, että kehykset ja niistä heijastuvat tasa-arvokäsitykset voidaan tunnistaa ja ne ovat ajassa muuttuvia.

Aikaisempien tutkimusten perusteella voidaan myös olettaa, että ideat saattavat vaihdella paljonkin, mutta instituutioiden vahvaan muutokseen ne harvoin riittävät (Béland 2007, 21–23; Niemelä & Saarinen 2012). Tämä tarkoittaa sitä, että tietyt ideat saattavat muodostaa ns.

⁶ Mm. Olli Kangas ja Heikki Hiilamo 2009, käyttävät ”paketointia” terminä kuvaamaan kehystämisen tapoja.

”kognitiivisia lukkoja”, jotka uppoutuvat syvälle instituutioihin. Niiden tavoitteena on uusintaa sellaista politiikkaa, johon intressiperustaiset ideat ovat saatu upotettua. Kognitiiviset lukot ehdollistavat uusia myös ideoita, ja siksi vanhojen ideoiden korvaaminen uusilla on hankalaa. (Blyth 2001, 4.) Toisaalta instituutiotutkimuksessa on havaittu, että instituutioiden muutokset edellyttävät sellaisia ulkoisia shokkeja, jotka horjuttavat yhteiskunnan tasapainoa. Ulkoiset shokit avaavat ns. mahdollisuuksien ikkunan uusille politiikkaideoille. (Campbell 2004, 114; Béland 2007, 22; Niemelä & Saarinen 2012.)

Kehystämällä tarkoitan sitä, että keskusteluissa lapsilisälain muuttamisesta poliitikot esittävät erilaisia politiikkaideoitaan tuen kohdentamis -ja jakoperiaatteista. Ideoissaan he määrittelevät lakimuutoksiin liittyviä ongelmia ja toisaalta tarjoavat ratkaisuitaan niihin. Ideoitaan puoltavissa argumenteissaan he tuovat esiin näkemyksiään esimerkiksi siitä, minkälainen sosiaalinen todellisuus yhteiskunnassa vallitsee heidän mielestään, ketkä ovat heikoimmassa asemassa, keitä tulisi auttaa ja miten, mitkä asiat tulisivat olla etusijalla, jotta tietynlainen tasa-arvo voisi toteutua paremmin. Näin ollen he siis kehystävät ideansa yhdeksi kokonaisuudeksi – kehykseksi – joka kilpailee muiden toimijoiden asettamien kehysten kesken lopullisessa päätöksenteossa. Tarkastelen samalla sitä, minkälaisiin toisistaan eroaviin tasa-arvokäsityksiin toimijoiden asettamat kehykset perustuvat: perustavanlaatuisen, mahdollisuuksien, olosuhteiden vai lopputulosten tasa-arvoon (ks. luku 2). Taulukko 1 (luku 2) toimii analyyttisenä työvälineenä tarkasteltaessa kehysten ja tasa-arvokäsitysten suhteutumista toisiinsa.

Toisen tutkimuskysymyksen tarkastelussa syvennyttään tarkemmin siihen, ketkä ovat erilaisten kehysten takana, miten poliittisten toimijoiden (puolueiden) kehykset vastaavat tai eroavat toisistaan. Vaihtuvatko kehyksen ”omistajat” puolueesta toiseen? Muuttuvatko kehykset ajan saatossa vai pysyvätkö ne kenties muuttumattomina? Analyysin lopuksi esitän yhteenvedon, jossa havainnollistan, millä tavoin kehykset painottuvat erilaisiin tasa-arvon käsityksiin kokonaisuudessaan lapsilisäjärjestelmän eri vaiheissa.

5.2. Aineisto

Tutkielman empiirisenä aineistona toimivat lapsilisäjärjestelmää koskeviin lakimuutoksiin liittyvät politiikka-asiakirjat. Niitä ovat lakimuutoksiin liittyvät hallituksen esitykset, eri valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä eduskunnan täysistuntopöytäkirjat (ks. liite 1). Tarkastelussa olevat lakimuutokset ovat:

- HE 163/1947: Yleinen lapsilisälaki
- HE 9/1962: Lapsilisien porrastus kolmanteen lapseen asti
- HE 851/1973: Alle 3-vuotiaiden lasten korotettu kotihoidontuki, ns. ”vaippalisä”
- HE 284/1982: Lapsilisien porrastus viidenteen lapseen asti
- HE 75/1993: Ahon hallituksen perhetuen kokonaisuudistus
- HE 28/1995: Lapsilisien leikkaaminen
- HE 71/2003: Siirtyminen osittain epätasaisesti nousevaan porrastukseen
- HE 139/2010: Lapsilisien sitominen kansaneläkeindeksiin

Kaikki eduskunnan asiakirjat ovat julkisia. Asiakirjat vuodesta 1990 eteenpäin ovat kerättävissä eduskunnan internetsivuilta löytyvästä arkistosta. Vuotta 1990 aikaisemmat valtiopäiväasiakirjat ja eduskunnan pöytäkirjat ovat saatavilla poliittisten asiakirjojen säädöskokoelmista. Kaiken kaikkiaan tutkimusaineisto kattaa 53 poliittista asiakirjaa ja sen koko on noin 750 sivua.

5.3. Menetelmä ja aineiston analyysi

Tutkimuksen metodologia pohjautuu diskursiivisen institutionalismiin (ks. luku 3.1). Analyysimenetelmänäni on dokumenttien tekstejä purkava teorialähtöinen sisällönanalyysi. On huomioitava, että sisällönanalyysin menetelmällisiä variaatioita ja lähestymistapoja on varsin useita ja ne vaihtelevat tutkimusasetelmien ja -tavoitteiden mukaan. Sisällönanalyysi on käsitteenä varsin joustava, eikä täysin tarkkaa määritelmää ole esitetty. (Hsieh & Shannon 2005, 1277, Elo & Kyngäs 2007, 107.) Teorialähtöisen sisällönanalyysin keskeiset piirteet ovat kuitenkin seuraavanlaisia.⁷ Se on lähtökohtaisesti deduktiivista eli analyysi nojaa tutkimuksen taustalla olevaan tutkittuun tietoon, teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Lisäksi tutkija vertailee prosessin aikana jatkuvasti viitekehystä käsiteltävää dataa. Teoreettisesta taustoituksesta muodostuu kehys, joka ohjaa aineistosta etsittävää ja analysoitavaa ainesta. Teorian avulla voidaan muodostaa valmiita luokitteluja, joiden avulla ainestoa lähtökohtaisesti koodataan ja johon se suhteutetaan. Toisin sanoen sen puitteissa muodostetaan tutkimuskysymyksiin kohdistuva analyysirunko. Myös päättelyn logiikka yhdistetään deduktiiviseen päättelyyn, eli tutkimuksen teoreettisessa osassa on hahmotettu valmiiksi esimerkiksi kategoriat, joihin aineisto suhteutetaan. Lisäksi analyysin

⁷ Hsieh & Shannon (2005, 1281–1286) nimeävät teorialähtöisen sisällönanalyysin suomennoksesta riippuen pelkästään *ohjatuksi* tai *suunnatuksi sisällönanalyysiksi*.

tulosten tulkinta on vahvasti sidoksissa taustoittavaan viitekehykseen. (Hsieh & Shannon 2005, 1281–1286; Kohlbacher 2006, 17–24; Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–100.) Tuomi ja Sarajärvi (2009, 95–99) huomauttavat kuitenkin, että useimmiten erilaisissa sisällönanalyysin lähestymistavoissa yhdistyvät niin aineisto- kuin teorialähtöisyys, mutta myös induktiivinen ja deduktiivinen päättelyn logiikka tulkintaprosessissa.

Tämän tutkimuksen menetelmä noudattaa teorialähtöisen sisällönanalyysin periaatteita. Perustin aineistosta etsittävät analyysiyksiköt tutkielman teoreettisen viitekehyksen ohjaamana eli kategorisointeihin tasa-arvokäsityksistä, sosiaalipolitiikan toimintatavoista sekä teoretisointiin kehystämisen tavoista. Näin ollen myös sisällönanalyysin tuottamien tulosten tulkinta perustui edellä mainittuun viitekehykseen ja niissä esiintyviin kategorisointeihin. Tavoitteenani oli sisällönanalyysin avulla purkaa laajasta aineistosta tutkimuskysymysten kannalta merkittävä aines. Sisällönanalyysissa tyypillisesti aineistosta etsittävät analyysiyksiköt voivat olla, sanoja, lauseita tai suurempia asiakokonaisuuksia sisältäviä ilmaisuja, jotka sisältävät useita lauseita (Tuomi & Sarajärvi 2009, 110). Aineistoni analyysiyksiköt muodostuivat erilaisista tasa-arvoon liittyvistä alkuperäisilmaisuista. Ne saattoivat vaihdella yksittäisistä lauseista useamman lauseen ajatuskokonaisuuksiin. Samankaltaista analyysitapaa on käytetty myös aiemmissa poliittisia diskursseja analysoivissa tutkimuksissa (ks. esim. Niemelä 2008; Niemelä & Saarinen 2012; Hiilamo & Kangas 2009, 65–93).

Aineiston analyysin aloittamiseen liittyi erilaisia haasteita. Poliitiikan kieli on tunnetusti varsin aaltoilevaa, vivahteikasta ja ajoittain epämääräistäkin – keskustelu irtoaa usein kontekstistaan.⁸ Analyysin keskeinen haaste oli se, mitä aineistosta tulisi tarkemmin etsiä ja tunnistaa ja mitä jättää ulkopuolelle. Tasa-arvon käsitteen kannalta edellä mainittu muodostuu erityisesti haasteeksi. Tasa-arvon käsite esiintyy kirjaimellisesti keskusteluissa harvakseltaan. Tasa-arvosta ei puhuta suoraan, vaan pikemminkin epäsuorasti eri yhteyksissä poliittisen väittelyn lomassa. Tässä tilanteessa jouduin käyttämään paljon omaa harkintaa tulkitessani asiakirjojen tekstien sisältöä.

Ongelma on tyypillinen laadullisen tutkimuksen tekijöille. Mitään kiveen hakattua sääntöä tai metodia ei tulkintojen tuottamiselle ole asetettu. Tutkijan onkin lopulta käytettävä ns. ”keksimisen logiikkaa” oman ymmärryksensä avulla ja vakuuttaa lukija oman ajattelunsa

⁸ Mm. Arja Jokinen (1993) on ansiokkaasti tutkinut politikkojen puhetapoja, eli miten politikkojen erilaiset diskurssit ja retoriset keinot tuotetaan ja miten ne toimivat vallankäytön välineenä. Politikkojen puheilla on myös omat reunaehdonsa.

uskottavuuteen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 100.) Ratkaistavakseni jäi myös laadullisen tutkimuksen ikuisuuskysymys subjektiivisuudesta ja objektiivisuudesta. Teorialähtöinen sisällönanalyysi onkin laadullisessa tutkimuksessa keino täyttää objektiivisuuden vaatimusta. Viime kädessä paras vastaus kysymykseen on antaa lukijalle lupaus siitä, että tutkija lukee aineistoa mahdollisimman objektiivisesti, mikä tarkoittaa sitä, että aineiston ”äänet” ovat yhtäläisessä ja puolueettomassa suhteessa toisiinsa. Tutkielman aiheen kannalta tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että mitkään omat poliittiset näkemykset tai kokemukset sosiaalipolitiikasta eivät saa ohjata analyysia. Tutkimusetiikan puolesta aineisto on sen sijaan melko ongelmaton koska kaikki asiakirjat ovat täysin julkisia. Tutkimusetiikan kannalta on kuitenkin tärkeää, että tulokset raportoidaan totuudenmukaisesti, ja esimerkiksi siten, että sitaatit ovat alkuperäisessä muodossaan ja niiden esittäjät on merkattu virheettömästi.

Aineiston analyysi alkoi siitä, että luin lakimuutoksiin liittyviä dokumentteja useampaan kertaan ja hahmottelin analyysirunkoa⁹. Tarkemmin sanottuna sitä, mitä aineistosta etsin teoreettisen taustoituksen valossa. Sopivan analyysirungon löydyttyä aloin lukea aineistoa systemaattisesti läpi tutkimuskysymys kerrallaan. Toistin prosessin koko aineistolle siten, että kävin jokaisen lakimuutoksen ja niihin liittyvät politiikka-dokumentit läpi samalla tavalla.

Aluksi luin hallituksen esitykset sekä niihin liittyvät eri valiokuntien mietinnöt ja lausunnot saadakseni käsityksen, mistä lakimuutoksessa oli ylipäätään kyse ja minkälaisia politiikkaideoita eri puolueet esittävät. Esimerkiksi oppositiopuolueet tuovat ideansa esiin usein jo valiokuntien mietintöihin sisältyvissä vastalauseissaan. Tämän jälkeen ryhdyin lukemaan lakiehdotuksia koskevien eduskunnassa käytyjen keskustelujen pöytäkirjoja. Tasa-arvokäsitteen edellä mainittuun problematiikkaan vastasin siten, että ryhdyinkin etsimään aineistosta eriarvoisuuteen liittyviä ilmauksista. Eriarvoisuuden viittaavien ilmausten etsiminen perustui olettamukseen siitä, että aina kun puhutaan jostain eriarvoistavasta tekijästä, vaikkapa verotuksesta, tullaan samalla määritelleeksi jokin tai jonkinlainen tasa-arvon ulottuvuus. Tällä tavalla pyrin vastaamaan kysymykseen siitä, millä tavoin tasa-arvoa käsitteellistetään ja perustellaan. Ilmaukset ja argumentaatiot edustivat politiikan kehyksiä eli eroavien politiikkaideoiden perustelua ja informatiivista paketoitua.

⁹ Tuomen ja Sarajärven (2009, 113) mukaan analyysirungon muodostaminen teorialähtöisen sisällönanalyysin ensimmäinen ja tärkeä vaihe, jotta aineistosta voidaan poimia tutkimuskysymyksen kannalta tärkein aines.

Eriarvoisuutta argumentoivien diskurssien välityksellä aineistosta alkoikin nopeasti erottua tasa-arvoon liittyviä ilmaisuja. Aineiston tyypittelyssä merkkasin eri korostusväreillä eriarvoisuuteen liittyviä argumentteja, joita käytin myös eri puolueiden tunnisteina. Koodasin aineistoa merkitsemällä erilaisia kirjainlyhenteitä värikoodeilla korostettuihin kohtiin. Vivahteikkaasta ja rönsyleivästä luonteestaan huolimatta, politiikkakeskusteluissa oli nähtävästi usein muutamia pääteemoja, jotka erottuivat myös melko helposti asiakirjojen teksteistä. Keräsin koodaamiani ilmaisuja keskustelujen eri teemoista syntyneisiin luokkiin. Esimerkit koodauksestani löytyvät liitteestä 2.

Aineiston koodaamisen jälkeen kävin läpi jokaisen merkaamani eriarvoisuuteen ja tasa-arvoon liittyvät ilmaisut ja argumentit puolueittain. Tulkitsin argumenttien sisältöä, joiden perustella vastasin kysymykseen: Miten tasa-arvoa käsitteellistävät kehykset rinnastuvat erilaisiin tasa-arvokäsityksiin (ks. luku 2)? Tiivistin aineiston pääkohdat ja lakimuutoksen politiikkaprosessin analyysirungosta muodostettuun alla olevaan taulukkoon (ks. Liitteet 3-10), joka toimi myös hyvänä työkaluna tulosten raportoinnissa.

Taulukko 3. Analyysia tukeva taulukko.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
Mitä tasa-arvokäsityksiä puheenvuorot sisältävät?	Millä tavoin tasa-arvoon liittyviä tekijöitä käsitteellistetään?	Kehys: Keskustelujen aktuaalinen sisältö tiivistetysti Mitä argumentoidaan, miten perustellaan eli kehytetään?	Minkälaisia keinoja puolueet esittävät?	Puolue ja positio? (ks. Liite 1)
JNE.	JNE.	JNE.	JNE.	JNE.

Taulukon rakentamisen jälkeen raportoin tulokset siten, että esittelin tiivistetysti, minkälaisia eri tasa-arvokäsityksiin perustuvia kehyksiä kunkin osa-aineiston kohdalla nousi esiin. Raportoinnissa aloitin yleisimmästä tai vahvimmin esiin nousseista kehyksistä ja etenin kohti vähiten esiintynyttä. Tulosten havainnollistamisessa käytin aineistosta poimittuja sitaatteja. Pyrinkin sitaateissa valitsemaan sellaisia, mitkä ilmentävät parhaiten

esitettyä kehystä ja toisaalta yleisimmän tyyppistä ilmausta. Haluan erityisesti painottaa sitä, että sitaatteja ei ole valittu ”pelastaakseni” tulkintaa vaan nimenomaan edellä mainitulla logiikalla. Tavoitteenani oli sitaattien avulla selventää, todentaa ja vahvistaa tulkintani oikeellisuutta. Sen jälkeen, kun erilaisten tasa-arvon kehysten ilmeneminen aineistosta oli raportoitu auki, raportoin puolueiden eroavaisuuksia prosessissa vastaten kysymykseen: Millaisia puolueiden välisiä eroja tasa-arvoa koskevissa kehyksissä ja käsityksissä on havaittavissa? Rakensin myös analyysin tuloksia kuvaavan yhteen vetävän ja tulosten kokonaisuutta kuvaavan kuvion jokaisen erillisen tulokappaleen loppuun helpottamaan lukijaa tulkitsemaan tekstiä. Lopuksi luvuissa 6.9 ja 6.10 esittelen tiivistetyt yhteenvedot tuloksista.

6. Tulokset

6.1. Lapsilisälaki vuonna 1948: universaalia etua vai tarveharkintaa ja kenen kustannuksella?

Väestöpolitiikkaan liittyvien murheiden saattamana eduskunnassa vallitsi vuonna 1948 vahva konsensus siitä, että yhteiskunnan tulee ryhtyä toimenpiteisiin entistä vahvemmin ja tukea ”kansakunnan nousevan sukupolven” kasvattamista (ks. luku 4.1). Lapsien kasvattamisesta katsottiin koituvan sellaisia taloudellisia rasitteita, joihin ei sen aikaisten lapsiperheiden verohelpotusten ja perhelisäjärjestelmän nähty enää riittävän. Toisaalta valtion virkojen ja toimien haltijoiden nähtiin nauttivan epäoikeudenmukaisesti perhe-etuksia, jotka voitaisiin lapsilisän myötä lakkauttaa. (HE 1947/163.)

Lapsilisälain muodostamisen politiikkaprosessi oli siinä mielessä erityisen mielenkiintoinen, että universaali etuus ei missään vaiheessa saavuttanut selkeätä suosiota – myöskään esitystä esittäneen pääministeri Mauno Pekkalan hallituksen sisällä. Universaali tasaetu kaikille lapsille sinetöitiinkin sellaisen keskustelun lomassa, jota leimasi kiistat etuuden maksuvastuusta, eikä niinkään sen sosiaalisten periaatteiden näkökulmat. Esityksessä ehdotettiin lapsilisän keräämistä työnantajilta määräaikaisesti vuoteen 1950 asti, oikeisto-oppositio olisi mielellään nähnyt lapsilisien maksettavan valtion menoista mm. tuloveron korotusten avulla. Lapsilisälle haluttiin myös nopeasti päätös vaalien alla ja keskusteluissa ajauduttiin useasti syytelemään toisiaan käsittelyn jarruttamisesta.

Analyysissa politiikkaprosessissa nousi esiin sekä olosuhteiden että perustavanlaatuisen tasa-arvoon perustuvia kehyksiä (ks. liite 3).¹⁰ Olosuhteiden tasa-arvoon perustuvissa kehyksissä vedottiin siihen, että yhteiskunnan tulisi kohdistaa lapsilisän välityksellä tukensa lapsiperheiden ehdottomasti varallisuuden perusteella. Tuki tulisi kohdistaa vain sitä eniten tarvitseville. Varallisuuskehyksessä vedottiin siihen, että rikkaiden elinolosuhteet ovat sellaiset, että heidät voisi huoletta jättää lapsilisän ulkopuolelle. Varallisuus kehys kohtasi kuitenkin vastustusta, sillä hyvätuloisuuden tai rikkauden rajojen määrittäminen, varsinkin työnantajien kohdalla, olisi sen aikaisessa agraarisessa infrastruktuurissa ollut lähes mahdoton tehtävä. Toisaalta olosuhteisiin vedottiin myös lapsiluvun pohjalta, jolloin suurempien perheiden tulisi olla etusijalla lapsilisään oikeutetuista. Kehyksissä vedottiin siihen, että perheen tulisi itse pystyä selviytymään ensimmäisen lapsen aiheuttamasta

¹⁰ Liitteissä 3-10 esitellään tarkasti kaikkien lakimuutosten politiikkaprosessit, niissä ilmenevät kehykset ja tasa-arvokäsitykset.

kustannustaakasta, jolloin myös lapsilisistä koitua menoerä keventyisi reilusti. Lapsilukuun liittyvä kehys vedettiin kuitenkin pois käsittelyn aikana.

”Mutta tämän lisäksi on syytä kosketella myöskin sitä puolta tarkemmin, että suurituloiset voivat saada tämän lain mukaan myöskin tuota lapsilisää, ja kuten sanottu, he eivät ole niitä piirejä, jotka tällaista lapsilisää tarvitsisivat.” (Ed. Lång SKDL 1948, PTK 4397).

”Maaseudun väestön keskuudessa vallitsee varsin yleisenä sellainen mielipide, että lapsilisää ei pitäisi maksaa vielä ensimmäisestä lapsesta, että perhe voi kasvattaa lapsen keskimääräisissä olosuhteissa ilman ylivoimaisia rasituksia.” (Ed. Virolainen ML 1948, PTK 4238).”

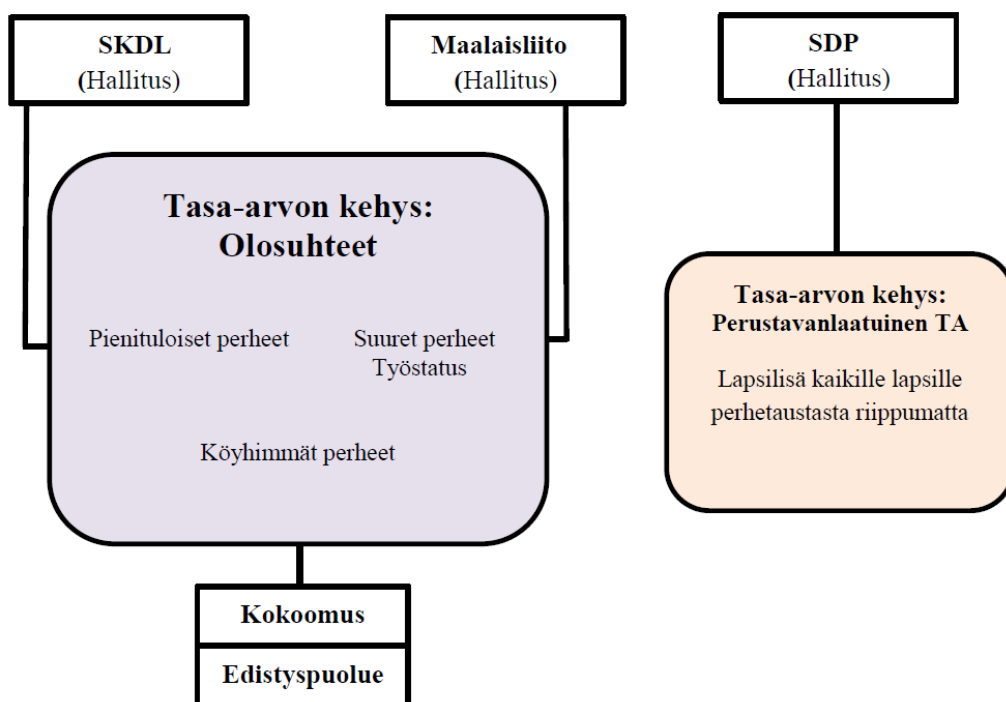
Käsitys perustavanlaatuisesta tasa-arvosta nousi esiin perusteluissa, joissa vedottiin siihen, että jokainen yksilö on tärkeä yhteiskunnalle. Yhteiskunnan tulee kohdistaa tukensa tasapuolisesti kaikille, sillä yhteiskunta on myös vastuussa eriarvoisista elinoloista, joihin lapset syntyvät.

”On ensiksikin huomattava, että jokainen yksilö on tärkeä, ei ainoastaan itselleen ja vanhemmilleen, vaan myöskin koko yhteiskunnalle. Mutta on huomattava, että yhteiskunta on vastuussa myöskin olevista oloista ja ne eivät suinkaan ole kehittyneet edullisiksi lasten elämän ja tulevaisuuden suhteen.” (Ed. Salmela-Järvelä SDP 1948, PTK 4393).

”On todettava, että laki käsittelyn eri vaiheissa tapahtuneiden muutosten jälkeen kuitenkin nyt on suurin piirtein saatu hyväksytyksi hallituksen esittämässä muodossa, jossa se tekee parhaiten oikeutta kaikille lapsille ja perheille.” (Ed. Salmela-Järvelä SDP 1948, PTK 4392).

Perustavanlaatuisen tasa-arvokäsitykseen perustuvaa universaalia lapsilisää pidettiin yleisesti hyväksyttävänä perhepolitiikan reformina. Raha meni kuitenkin sosiaalisen edelle, ja kiistat lapsilisän maksuvastuista johtivat siihen, että se ei missään vaiheessa saanut hegemonista tai legitimoitunutta asemaa. Kuvio 3 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset jakoutuivat ja painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin.¹¹ Ainoastaan SDP puolsi alusta loppuun perustavanlaatuisen tasa-arvoon pohjautuvaa kaikille lapsille maksettavaa tasaetua, joskin maksuvastuu olisi työnantajilla (ks. kuvio 3 ja liite 3.). Maalaisliitto oli suurperhe-kehyksessään aluksi jäädyttämässä tuet ensimmäisiltä lapsilta, mutta päätyi vetämään esityksen pois. Maalaisliiton erityisenä haasteena oli se, että heidän politiikkansa intressit piti sovittaa maaseuduilla asuvaa heterogeenistä väestöä palvelevaksi. Maaseutujen suurtilojen työväestö hyötyi joka tapauksessa lapsilisästä, mutta tuen poisvienti ensimmäiseltä lapselta olisi jättänyt laajan pienviljelijäväestön selvästi huonompaan asemaan. Maalaisliitto vetosikin vahvasti siihen, että maaseudun pienviljelijäyrittäjät vapautettaisiin lapsilisämaksuista tietyin reunaehdoin.

¹¹ Kuvioissa 3-10 tasa-arvon kehyksiä kuvaavien muotojen koko ilmentää sitä, mihin kehyksiin viitattiin eniten ja vähiten järjestyksessä suurimmasta pienimpään.



Kuvio 3. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa yleisen lapsilisälain perustamisen eduskuntakäsittelyssä vuonna 1948.

SKDL:n, Edistyspuolueen ja Kokoomuksen tarveharkintaa puoltavat kehykset perustuivat olosuhteiden tasa-arvokäsitykseen (ks. kuvio 3).¹² SKDL:n puolelta katsottiin, että rikkaat tulisi jättää kokonaan tuen ulkopuolelle, joka olisi mahdollista ratkaista tuloperiaatetta käyttämällä. Edistyspuolue puolestaan kohahdutti eduskuntaa edustaja Hiekkalan darwinismiviittausten myötä. Hiekkalan mukaan universaalista lapsilisästä muodostuisi palkitsemisjärjestelmä, joka vavisuttaisi luonnonjärjestystä ja se lopulta johtaisi kansan kvaliteetin heikentymiseen. Tukea tulisi puolueen mukaan antaa vain kaikista heikoimmista olosuhteissa eläville erikseen anottuna. Kokoomus kommentoi vaisusti ylipäätään koko esitystä ja mm. edustaja Hetemäki totesi: ”Minä uskon, että se (lapsilisälaki) ei kaikissa yksityiskohdissa tyydytä oikein ketään” (PTK 1489, 4936). Lopulta universaali lapsilisä meni läpi sillä verukkeella, että se säädettiin määräaikaiseksi vuoteen 1950 asti, jolloin maksuvastuuta tarkasteltaisiin uudestaan. Tämä riitti myös oikeistolaiselle oppositiolle.

¹² Puolueiden lyhenteet esitellään tarkemmin liitteessä 2.

6.2. Lapsilisän porrastus vuonna 1962: kiistely lapsiluvusta eriarvoisuuden lähteenä

Lapsilisälaki oli säilynyt lähes muuttumattomana vuoteen 1962 asti, joskin sen periaatteiden muuttamista povattiin toden teolla vuosina 1957–1958 jyllänneen talouslaman aikana. Lapsilisää ei oltu sidottu kansaneläkeindeksiin, jolloin inflaatio oli syönyt lisien arvoa, mutta lapsilisiin ei nähty riittävää tarvetta kuitenkaan koskea. (Kangas ym. *tulossa*.) Vuonna 1962 Miettusen maalaisliittolainen hallitus esitti lapsilisään tehtävää porrastusta kolmen ensimmäisen lapsen mukaan (HE 9/1962). Lakimuutoksen käsittelyssä olosuhteiden tasa-arvoa painottava käsitys nousi vahvasti esiin (ks. liite 4). Keskusteluissa kiisteltiin erityisesti siitä, johtuvatko perheiden ja lasten vaikeat olosuhteet lapsiluvusta vai varallisuudesta ja näin ollen kumman perusteen mukaan tukea pitäisi jakaa. Maalaisliittolaisessa hengessä maa- ja syrjäseuduilla asuvien perheiden nähtiin olevan erityisesti tuen tarpeessa. Suuren lapsiluvun aiheuttamia heikentäviä olosuhteita painottavissa kehyksissä vedottiin kulutusmahdollisuuksien ja veropoliittiseen eriarvoisuuteen.

”On varmaa, että sellainen perhehuoltaja, joka joutuu tuon suuren lapsilauman huoltamaan, myöskin sille asunnon rakentamaan, se on paljon vaikeammassa asemassa kuin sellainen perhe, jossa on vain yksi tai kaksi lasta.” (Ed. Sääskilahti ML. 1962, PTK 282).

”Tällä tavalla porrastamalla juuri päästäisiin siihen, että sinne, missä tuki on kaikkein tärkein, missä lapsia on kaikkein eniten, myöskin varoja annetaan eniten.” (Ed. Pakkanen ML. 1962, PTK 287).

”Lapsilisäperheiden kulutusmahdollisuudet supistuvat erittäin tuntuvasti silloin, kun perheessä on useita lapsia.” (Ed. Rautkallio KOK. 1962, PTK 277).

Varallisuuteen vetoavissa kehyksissä vähävaraisuuden esitettiin olevan tärkein kriteeri tasearvon kannalta ja samalla myös etuuksien jakamisen periaatteille lapsiluvun sijaan. Varallisuuskehyksessä vaikeissa olosuhteissa katsottiin olevan yksinhuoltajat, ensimmäisen ja toisen lapsen saaneet pienituloiset ja nuoret perheet suhteessa esimerkiksi varakkaampaan kolme- ja nelihenkiseen perheeseen. Lisäksi verotuksen katsottiin rankaisevan rajuimmin köyhiä yhden lapsen perheitä, koska he eivät välttämättä saa verohyötyä laisinkaan, jos tulot eivät ylety edes verotettavaan tasoon. Äitiyden myötä naisen aseman nähtiin myös vaikeana.

”Me kansandemokraatit emme voi hyväksyä sellaista sosiaalisuutta, joka rakentuu perheen lapsilukuun. Sosiaalinen periaate voi perustua vain varallisuuteen ja tuloihin, siis perheen taloudelliseen tasoon ja sen perusteella muodostuvaan sosiaaliseen asemaan” (Ed. Rytönen SDKL 1962, PTK 315).

”On ilman muuta selvää, että lähes 460 000: een yksi- ja kaksilapsiseen perheeseen sisältyy paljon varattomia, sisältyy nuorta väkeä, joiden on pienillä palkoilla - tai täysin palkattomana, kuten opiskelijoiden - hoidettava kodin perustamiset. Nuorten on maksettava kalliit vuokrat”. (Ed. Nederström-Lundén SDKL 1962, PTK 314–316).

”Yksilapsisiin perheisiin kuukuu n. 150 000 sellaista äitiä, jotka joutuvat yksin huoltamaan lapsensa. Nämä äidit on jätetty miltei heitteille oman onnensa nojaan ja tyhjiin lupausten varaan.” (Ed. SKDL. Nederström-Lundén SDKL 1962, PTK 314–316).

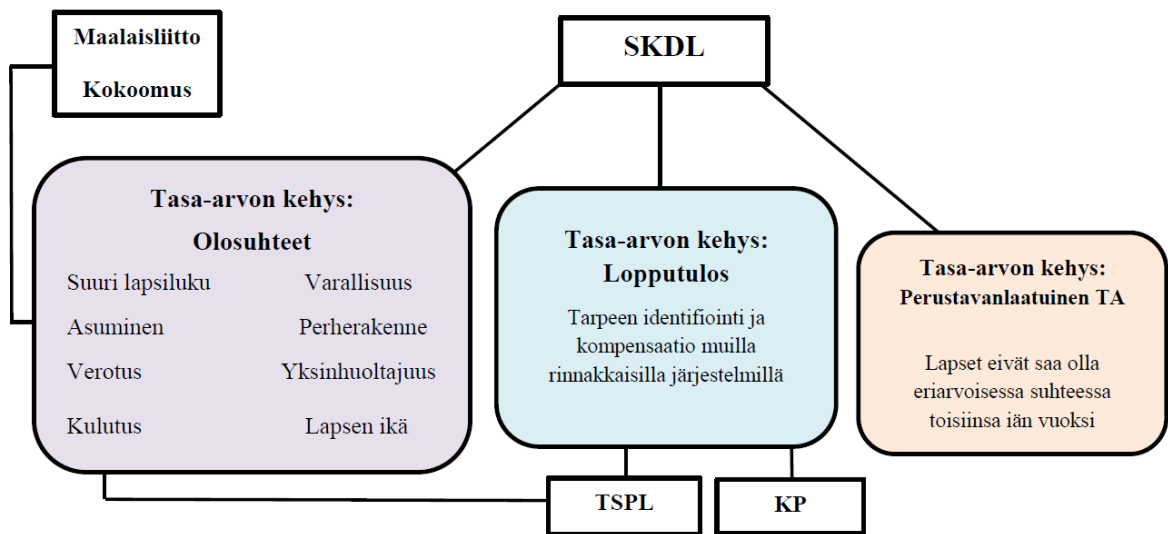
Osassa keskusteluissa viitattiin myös lopputulosten tasa-arvoon esittämällä muiden erilaisten järjestelmien kehittämistä. Kompensoivien järjestelmien kehys perustuu siihen uskomukseen, että laaja-alainen sekä kattavasti kohdennettu systeemi luo kaikille tasa-arvoa ennen pitkää. Käsityksessä tasa-arvoisin lopputulos voidaan siis saavuttaa hajauttamalla ja kohdentamalla tarkasti resursseja erilaisten tarpeiden mukaan eikä vain pyrkimällä yhdenmukaistamaan erilaisia elämisen olosuhteita toisiaan vastaaviksi minimielintason standardeiksi.

”SKDL: eduskuntaryhmä ei suinkaan kiellä suurten varattomien perheiden erikoistuen tarvetta, mutta sen pitäisi tapahtua, kuten olemme jo useaan otteeseen esittäneet, parantamalla perhelisälakia eikä huonontamalla lapsilisälakia ja siten saattamalla varattomien perheiden ensimmäiset ja toiset lapset muita huonompaan asemaan” (Ed. Torvi SKDL. 1962, PTK 328–329).

Keskusteluissa pohdittiin myös porrastuksen asettavan eri-ikäiset lapset eriarvoiseen asemaan, jolloin mahdollisuudet elämän lähtöporteilla on erilaiset suhteessa toisiinsa. Lasten tasa-arvoa puolustavassa kehityksessä vedottiin suoraan perustavanlaatuisen tasa-arvon periaatteeseen olosuhteiden tasa-arvon lisäksi.

”Hallituksen esitys, johon sosiaalivaliokunnan enemmistöä on yhtynyt, asettaa lapset eriarvoiseen asemaan lapsilisiin nähden.” (Ed. Nederström-Lundén SDKL 1962, PTK 314–316).

Kuvio 4 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Olosuhteiden tasa-arvon selvästä painottumisesta huolimatta puolueiden kehyksissä oli vaihtelua tasa-arvokäsitysten puolesta (ks. liite 3). Maalaisliittolaisen hallituksen kanssa samoilla linjoilla oli Kokoomus, jotka molemmat perustelivat osittaista tarveharkintaa suuren lapsiluvun kehyksellä. Kokoomus katsoi jopa, että ensimmäisestä lapsesta ei tarvitsisi maksaa lainkaan etuutta. SKDL tuli erityisen vahvasti esiin lakimuutoksen käsittelyssä ja puolueen diskurssit heijastelivat myös useita eri tasa-arvokäsityksiä. SKDL argumentoi jyrkästi tarveharkinnan puolesta, mutta lopulta he päätyivät ehdottamaan tasaetuisuutta lapsiin kohdistuvan perustavanlaatuisen tasa-arvon nimissä. He katsoivat, että tasaetuisuus hyödyttää suhteellisesti enemmän vähävaraisia perheitä. SKDL yhdessä Suomen Kansanpuolueen (KP) ja Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattisen liiton (TSPL) kanssa ehdottivat myös muiden rinnakkaisten järjestelmien kehittämistä, joiden avulla päästäisiin parhaiten tasa-arvoisempaa lopputulosta.



Kuvio 4. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa lapsilisän porrastusta koskevissa eduskuntakäsittelyissä vuonna 1962.

6.3. Vuoden 1973 ”vaippalisä”: varallisuus eriarvoisuuden lähteenä lapsiluvun sijaan

1960-luvulta seurannut nopea kaupungistuminen toi mukanaan perheiden kannalta kiperän ongelman: yhteiskunnan järjestämä lasten päivähoitojärjestelmä laahasi paljon muuttuneen yhteiskunta- ja elinkeinorakenteen perässä. Ongelmaan haettiin ratkaisua vuonna 1973 tarjoamalla puutteellisen päivähoiton korvikkeeksi ”vaippalisää” eli alle 3-vuotiaille maksettavaa korotettua lapsilisää. Sen avulla lasten hoitaminen kotona helpottuisi suhteessa yhteiskunnan järjestämässä päivähoitossa oleviin lapsiin (ks. luku 4.2). Esityksen käsittelyssä kaikki neljä erilaista tasa-arvokäsitystä nousivat esiin, vaikka keskustelu kävi paljolti korotuksen alhaisen tason ympärillä (ks. liite 5 ja kuvio 5).

Puheenvuoroissa olosuhteiden tasa-arvon käsitykseen viitattiin eniten, mutta tällä kertaa erityisesti lapsiperheiden varallisuus ja muut erilaiset olosuhteisiin liittyvät kehykset olivat esillä suuren lapsiluvun sijaan. Eduskunnan vasemman puolen lehtereiltä kaikui esityksiä lapsilisäjärjestelmän muuttamisesta tarveharkintaiseksi ja argumentaatiossa toistui jo tutuksikin tullut ”*tuet pois rikkailta*”-retoriikka. Keskusteluissa identifiointiin hanakasti epätasa-arvoisessa asemassa olevia ryhmiä. Keskiössä oli vähävaraisuus ja sitä aiheuttavat erilaiset tekijät esimerkiksi perheenperustajien nuori ikä. Asuinalueen puolesta maaseudulle jääneet alle kouluikäiset olivat kaikki lisätukien tarpeessa ja toisaalta kaupunkiasumisen

haasteet olivat käyneet kalliiksi. Lisäksi keskusteluissa vedottiin myös sukupuoleen. Äidin aseman nähtiin olevan erityisen tukala ”*pilkkaa tekevän*” pienen tukikorotuksen edessä. (PTK 1973.)

”Yhteiskunnan kiistämätön velvollisuus on taata jokaiselle lapselle oikeus kasvaa sosiaalisesti ja taloudellisesti turvatuissa oloissa riippumatta hänen vanhempiansa varallisuudesta, yhteiskunnallisesta asemasta tai asuinpaikasta.” (Ed. Niskanen SKDL 1973, PTK 1567)

”Varakkailta perheiltä tuki tulisi ottaa verotuksen kautta pois.” (Ed. Niskanen 1973 SKDL, PTK 1567).

”Sen vuoksi, jotta edes voitaisiin puhua siitä, että lapsilisät ovat sosiaalisia maksuja, niin ne tulisi luonnollisesti sitoa niiden saajien perheiden tuloihin siten, että sellaiset rikkaat ja suurituloiset, jotka eivät tällaisia avustuksia tarvitse, eivät myöskään niitä saisi”. (Ed P. Vennamo, SMP. 1973, PTK 1798)

”Kun yli puolet syntyvistä lapsista on alle 24-vuotiaiden naisten synnyttämiä, sattuvat lasten hoidosta aiheutuneet kustannukset yleensä siihen ajanjaksoon, jolloin perheen ansiotaso on matalin.” (Ed. Hetemäki KOK. 1973, PTK 1567–1568).

”Mehän tiedämme, että suuriperheinen ei saa asuntoa liikekeskuksista, jos on lapsia.” (Ed. Lemström SMP 1973, PTK 1800–1801).

”...elintason jatkuvalla laskemisella pakotetaan äiti työskentelemään entistä tiukemmin perheen toimeentulon turvaamiseksi ja toisaalta ei tarjota lapsilisien eikä muiden perhekustannusten turvin äidille oikeutta olla kotonansa.” (Ed. Lemström SMP 1973, PTK 1800-1801).

Keskusteluissa pohdittiin myös koko lapsi- ja perhetukijärjestelmän tilaa, jonka katsottiin olevan kokonaisvaltaisen remontin tarpeessa. Esimerkiksi Kokoomus penäsi subsidiariteettiperiaatteen vahvistamista vaatimalla koko sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamista ja kohdentamisperiaatteiden uudelleenarviointia Tämä palvelisi parhaiten eri ryhmien olosuhteiden, mutta myös lopputulosten tasa-arvoa.

”Me olemme täällä eduskunnassa toivoneet, että koko sosiaaliturvajärjestelmä uudistettaisiin niin, että sekä koti että vanhukset, ja ketkä sitä tarvitsevat, löytäisivät sieltä omansa. Tämä eduskunta, niin kuin edelliseltäkään, ei ole oppinut sitä läksyä, että meidän pitäisi sosiaalisella silmällämme nähdä ja korvallamme kuulla todellinen tarve ympäristöstämme, vaan me jaamme täällä joko kaikille taikka ei kenellekään.” (Ed. Vaitinen – Kuikka KOK. 1973, PTK 1802).

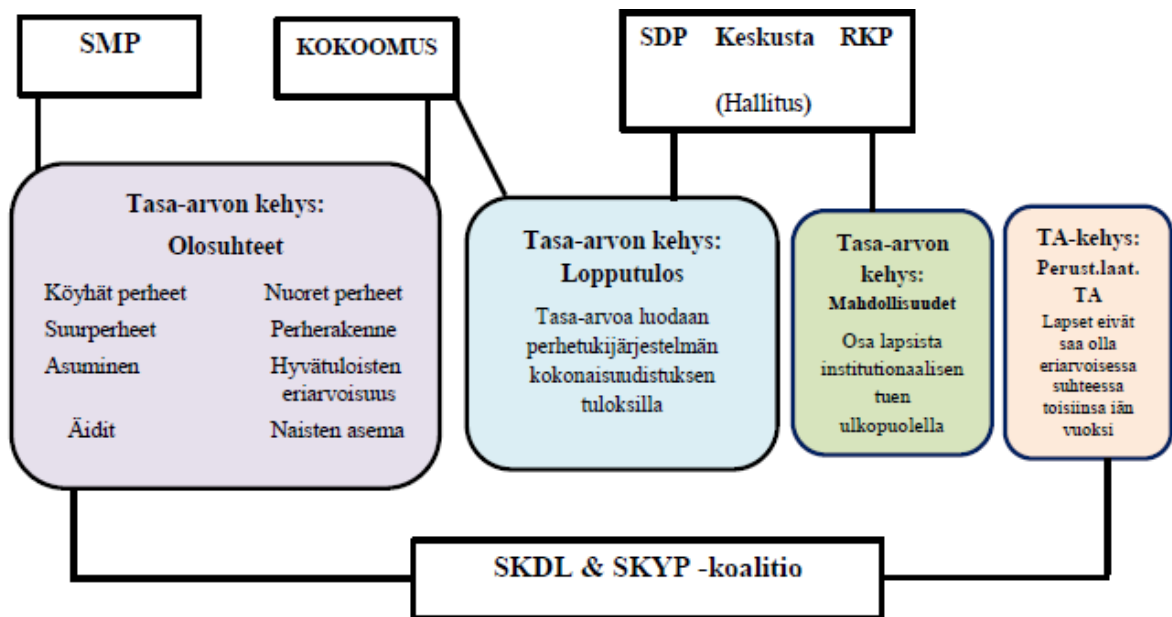
Keskusteluissa hallituksen taholta vedottiin myös mahdollisuuksien tasa-arvoon. Keskeisenä argumenttina oli se, että yhteiskunnan tulisi antaa tukeaan kotona oleville vähävaraisille lapsille suhteessa institutionaalisen päivähoitopalveluiden piirissä oleviin. Myös lapsilisän ikäraja näyttäytyi mahdollisuuksien tasa-arvoon viittaavana ongelmana. Näin ollen yhteiskunnan tulisi ottaa huomioon paremmin ne ryhmät jotka ovat joko yhteiskunnan formaalien instituutioiden ulkopuolella tai institutionaalisen tuen ulottumattomissa.

”Erityisesti kehitysalueilla joutuvat 16–17 vuotiaat nuoret usein työttömiksi ja kokonaan vaille mitään muuta toimeentulon turvaa kuin mitä köyhät vanhemmat pystyvät antamaan.” (Ed. Männistö SKDL 1973, PTK 1800).

Keskustelun ikäraja voi katsoa myös kuuluvan perustavanlaatuisen tasa-arvokäsityksen alle, sillä ikäraja asettaa lapset eriarvoiseen asemaan suhteessa toisiinsa, mikä ei olisi universaalissa järjestelmässä hyväksyttävää. Lasten perustavanlaatuisen tasa-arvoon viittaa myös vaatimukset lapsilisän muuttamisesta takaisin tasaetuudeksi.

Kuvio 5 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Suurin osa puolueista kannatti osittain tarveharkintaista ”vaippalisää”, mutta erilaisilla ideoilla sen tasosta ja kattavuudesta. Suomen Maaseudun Puolue (SMP) oli ainoa puolue, joka rummutti lehtereillä rajusti tiukan tarveharkinnan puolesta. SMP myös identifioi eriarvoisuustekijöitä laajimmin kaikista puolueista ja otti kantaa esimerkiksi lapsiluvun vaikutuksista perheiden olosuhteisiin. SDKL toimi tasaedun puolestapuhujana yhdessä Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolueen (SKYP) kanssa ja puolueet vaativatkin lapsilisän tason runsasta nostamista sekä ikärajan muuttamista 18 ikävuoteen. Hallituksen esityksen taustalla oli osaltaan mahdollisuuksien tasa-arvon edistäminen lasten päivähoidon puutteiden kompensoimiseksi. Diskurssit korostivat kuitenkin kaavailun alla ollutta perhekustannusten tasausjärjestelmän kokonaisuudistusta, joka tulisi palvelemaan lopputulosten tasa-arvoa. Kokoomus oli myös erilaisten uudistusten ja tehokkaamman tulojaon kannalla. Kokoomus erosi puolueista selkeimmin siinä mielessä, että he kyseenalaistivat myös parempaa tulotasoa nauttivien perheiden tasapuolisuuden, koska he joutuvat usein hankkimaan päivähoitopalvelut kohtuuttoman hintavilta yksityisiltä markkinoilta. Ratkaisuna he tarjosivat päivähoitomaksujen asettamista verovähennykelpoisiksi. Tällainen tasapuolisuuskehys tarjoaisi heidän mukaansa ratkaisuja myös sukupuolten välisiin tasa-arvokysymyksiin:

”Edellä mainittu vähennysoikeus olisi omiaan toteuttamaan yhteiskunnassa vallitsevia sukupuolten tasa-arvokysymyksiä. Se antaisi mahdollisuuden maksaa kotiapulaisille ja perhepäivähoitajille parempaa palkkaa sekä muodostaisi nykyistä huomattavasti paremman kustannusten tasaus- ja lasten päivähoitojärjestelmän.” (Ed. Hetemäki KOK. 1973, PTK 1567–1568)



Kuvio 5. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa alle 3-vuotiaiden korotettua lapsilisää koskevissa eduskuntakäsittelyissä.

6.4. Porrastus viidenteen lapseen 1982: työttömien ja nuorten perheiden vaikeat olosuhteet

”Vaippalisän” jälkeen perhepolitiikan kentällä oli tapahtunut erilaisia muutoksia, jotka olivat muovanneet etuuksien kohdentamis -ja jakoperiaatteita. Vuonna 1974 poistettiin tarveharkintainen, erityisesti monilapsisia perheitä suosiva, perhelisä, jota kompensoitiin ulottamalla lapsilisän porrastus neljänteen lapseen (Hellsten 2014, 80). Muutokset yhteiskuntarakenteessa virittivät keskustelua arvioimaan lapsilisän kattavuutta erilaisiin tarpeisiin (ks. luku 4.2). Pääministeri Koiviston II hallitus esitti syksyllä 1982, että lapsilisiä korotettaisiin sekä porrastus ulotettaisiin viidenteen lapseen asti. Kaksitasoisella muutoksella vastattaisiin parhaiten perheiden eri tarpeisiin ja yhteiskunnan muutoksiin.

Helmikuussa 1983 eduskunnan lehtereillä tunnelma oli maltillinen, vaikka keskustelut lapsilisän muuttamisesta olivat aikaisemmin olleet varsin vivahteikkaita. Syynä maltillisuuteen saattaa olla kevään 1983 eduskuntavaalit. Rohkeat kannanotot vahvaa legitimizeettiä kansan keskuudessa nauttivaa lapsilisää kohtaan olisivat vaikuttaneet mahdollisesti äänestyskäyttäytymiseen¹³. Pidättäytyneestä tunnelmasta huolimatta lakimuutokseen liittyvissä keskusteluissa lapsien ja lapsiperheiden olosuhteita koskevat

¹³ Täysitunnoissa vaalien läheisyys näkyi erityisesti siten, että esimerkiksi SMP:n Vennamot vihjailivat useasti ja kärjekkäästi muiden puolueiden äänten kalastelusta.

kehykset nousivat jälleen keskeiseen rooliin. Myös mahdollisuuksien ja lopputulosten tasa-arvoon perustuvia kehyksiä nousi esiin keskusteluissa. Sen sijaan perustavanlaatuisen tasa-arvoon viittaavaa argumentointia ei lakimuutoksen kohdalla esiintynyt laisinkaan (ks. liite 6).

Eriarvoisia olosuhteita identifioitiin esittämällä, että suuri lapsiluku rasittaa eniten perheiden, erityisesti pienituloisten, taloudellisia olosuhteita. Mielenkiintoisena käänteenä keskusteluissa oli kuitenkin se, että työttömyys ja työttömien yhteiskunnallinen asema tulivat esiin uudella tavalla selvästi aiempaa enemmän esityksen käsittelyn yhteydessä. Aikaisempien lapsilisän lakimuutosten kohdalla diskursseissa viitattiin pienituloisuuteen tai varattomuuteen, mutta ei juurikaan työttömyyteen.

”...on pyrittävä ottamaan huomioon monilapsiset perheet, joissa lasten hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuvat kustannukset voimakkaimmin rasittavat perheen taloutta.” (Ministeri Väänänen 1983 Keskusta, PTK 4904).

”Erityisen vaikea tilanne on niissä lapsiperheissä, joissa toinen vanhemmista tai pahimmassa tapauksessa molemmat vanhemmat ovat työttömiä” (Ed. Kuoppa 1983 SKDL, PTK 4820).

Olosuhteiden tasa-arvon näkökulmasta esiin nousivat vahvasti myös rakenteelliset tekijät, kuten vanhempien ikä, äitien asema sekä lapsilisään liittyvät ikäkysymykset. (ks. liite 6 ja kuvio 6). Ensimmäisen lapsen syntyminen katsottiin ajoittuvan yleisimmin elämänvaiheeseen, jossa vanhemmat ovat nuoria ja heidän niukka taloudellinen tilanteensa luo epävakait olosuhteet. Nuoren perheen tulot ovat pienimmillään ja menot suurimmillaan kaikkine osatekijöineen. Toisaalta myös lapsilisän loppumisen 16 vuoden iässä nähtiin aiheuttavan tarpeetonta painetta pienituloisille perheille.

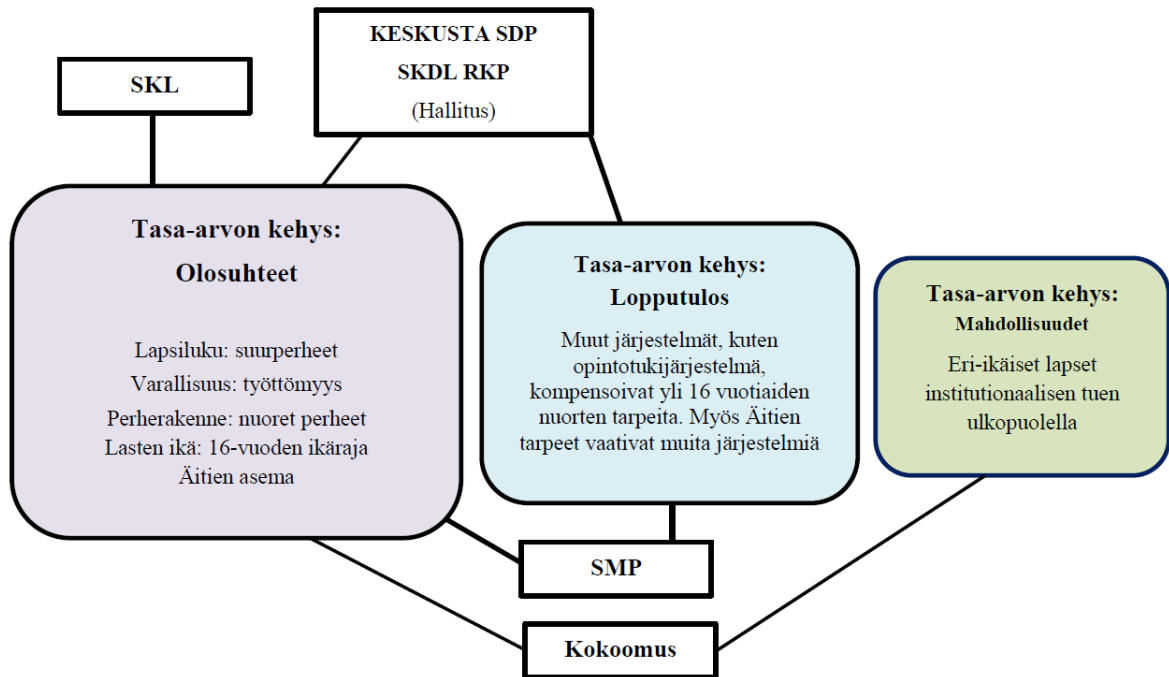
”Ensimmäinen lapsi vaatii kaikki varustukset. On hankittava vauvan varustukset, on hankittava lastenvaunut. Ja myös ensimmäinen lapsi jo sitoo äidin kotiin pois työstä, ellei hän saa sijoitetuksi lasta sopivan ajan kuluttua johonkin päivähoitolaitokseen, joka sekin maksaa.” (Ed. Kauppi 1983 Kokoomus, PTK 4822).

”Lapsiperheiden kannalta ongelmallista on se, että lapsilisien maksatus lakkaa lapsen täyttäessä 16 vuotta. Perheen menot tuossa iässä koulunkäyntiään jatkavasta lapsesta ovat usein suurimmillaan.” (Ed. Juntumaa 1983 SKL, PTK 4545).

1980-luvulla vahvistunut, liberalismiin paradigmaa kumartava, koulutuseetos ja samalla mahdollisuuksien tasa-arvon periaate näkyi jonkin verran myös eduskuntakeskusteluissa (ks. luku 4.2). Esimerkiksi SKDL penäsi hallitusasemastaan huolimatta eduskunnan puolelta ikärajan nostoa, sillä ”*lähivuosina lähes jokainen nuori tulee olemaan keskiasteen koulutuksessa vähintään täysi-ikäisyyteen asti*”. (Peltola 1973, PTK 4907). Näin ollen ikärajan nostaminen tasoittaisi vähävaraisten perheiden lasten mahdollisuuksia opiskella ja tavoitella arvostettuja asemia. Mahdollisuuksien tasa-arvon ja hieman vaalipuheetakin

haiskahtavassa hengessä myös esimerkiksi Kokoomus julisti näkemystään yhteiskunnan roolista nuorten kouluttamisessa:

”Meidän ohjelmamme on se, että nuori koulutetaan ja vähintään 50 % hänen perheelle aiheuttamistaan kuluista on yhteiskunnan korvattava.” (Ed. Kauppi 1983 Kokoomus, PTK 4823).



Kuvio 6. Tasa-arvon kehukset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa lapsilisän porrastusta viidenteen lapseen koskevista eduskuntakäsittelyistä vuonna 1982.

Lopputulosten tasa-arvokäsitys nousi esiin keskusteluissa äitien asemasta ja lapsilisän ikärajakäsityksen yhteydessä. (ks. liite 6 ja kuvio 6). Äitien heikkoa asemaa vaadittiin kohennettavaksi, jossa erilaisilla vaihtoehdoilla järjestelmien kehittämisellä saavutettaisiin paras lopputulos. Lopputulosten tasa-arvon näkökulmasta muiden tukijärjestelmien katsottiin kompensoivan ikärajaan liittyvää eriarvoisuutta. Opintotuki- ja muut toimeentuloturvajärjestelmät sekä niiden kehittäminen takaisivat tasa-arvoisen lopputuloksen.

”Lisäksi olisi esitettävä myös muita vaihtoehtoja, millä voitaisiin edesauttaa lasten hoitoa erilaisilla vaihtoehdoilla järjestelmillä, jotka voisivat taata äideille kotiin jäämisen ilman taloudellisia menetyksiä omia pieniä lapsia hoitamaan.” (Ed. Joutsenlahti 1983 SMP, PTK 4905).

”Täällä on nyt asian käsittelyn yhteydessä esitetty lapsilisäjärjestelmän ulottamista myös 16–18 vuotiaisiin. On kuitenkin todettava, että opintososiaalisiin toimenpiteisiin on jo voitu tulla lapsiperheitä vastaan.” (Ministeri Väänänen 1983 Keskusta, PTK 4905).

Kuvio 6 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehukset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Hallitus perusteli lapsilisien porrastusta ainoana sillä, että suuri lapsiluku rasittaa eniten perheiden taloutta. Puolueita tarkastellessa selkein linjamuutos edellisiin lapsilisän lakimuutoksiin nähdessä tapahtui kuitenkin Kokoomuksen kohdalla. Kokoomus oli perinteisesti ollut tarveharkinnan puolestapuhuja, mutta tällä kertaa keinoksi esitettiin universaalia tasaetua kotihoidon tuen lisäksi. Tasaetua puolusti myös SMP, joka esitti reilua tasokorotusta lapsilisään. SMP:tä riepoi lapsiperheiden laskeva varallisuuskehitys, johon syynä oli heidän mukaansa huonosti hoidettu valtiontalous, hintojen nousu ja tuleva liikevaihtovero (ks. liite 6 ja kuvio 6).

”Näin ei voi kauan jatkua. On todella häpeällistä, että lapsiperheet eräänä ryhmänä joutuvat heti kärkeen ja eniten kärsimään tällaisesta kansanvastaisesta talouspolitiikasta.” (Ed. V. Vennamo 1983 SMP, PTK 4546).

6.5. Perhetuen kokonaisuusuudistus vuonna 1993: lopputulosten tasa-arvo – häviäjät ja voittajat

1980-luvun voimakasta kasvukautta seurasi 1990-luvun suuri lama. Joulukuussa 1993 pääministeri Ahon hallitus esitti yhtenä valtion talouden elvyttämistoimenpiteenä perhetuen kokonaisuudistusta, joka muuttaisi myös lapsilisän periaatteita (ks. tarkemmin luku 4.2). Reformiesityksen käsittely kuumensi tunteita eduskunnassa ja hallitustakin repineen esityksen läpivieminen venyi lopulta kolmanteen käsittelyyn asti ja niiden aikana kuultiin värikästä retoriikkaa. Käsittelyissä vedottiin muun muassa ”*koirien tukiin*”, ”*lastentuotantolaitoksiin*”, ”*hokuspokkustemppeihin*” ja ”*taivaan lahjoihin*”. Erityisen mielenkiintoiseksi seikaksi muodostui se, että keskusteluissa *sosiaalisen oikeudenmukaisuuden* käsite nousi esiin varsin usein verrattuna aikaisempiin lapsilisän lakimuutosten käsittelyihin. Tasa-arvon näkökulmasta kehysten painopiste siirtyi aikaisemmista selvästi lopputulosten tasa-arvon käsitykseen (ks. liite 7 ja kuvio 7). Eduskunnassa keskusteltiin ja arvioitiin varsin paljon sitä, ketkä ovat lopulta häviäjiä ja ketkä voittajia uudistusten kokonaisvaikutusten suhteen. Eduskunnassa pohdittiin paljon, mitkä ratkaisut olisivat sosiaalisesti oikeudenmukaisempia, mutta toisaalta myös sitä, kuinka paljon eriarvoisuutta ollaan valmiita sietämään. Tähän viitaten esimerkiksi Kokoomuksen edustaja Antvuori puhui ”*edes kohtuullisesta oikeudenmukaisuudesta*” yhteiskunnan pelisääntönä (PTK 1993, 4654). On ymmärrettävää, että lopputuloksia ja niiden vaikutusta

joudutaan pakostikin pohtimaan, kun uudistetaan kokonaisvaltaisesti jotain järjestelmää. Näyttäisi kuitenkin siltä, että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja lopputulosten tasa-arvon käsitteet liittyivät toisiinsa erityisellä tavalla vuonna 1993:

”Lapsiperheet eivät muodosta mitään yhtenäistä ryhmää vaan niiden toimeentulossa on havaittavissa suuria eroja. Nykyinen tukijärjestelmä on myös suunnannut tukea osittain epätarkoituksenmukaisesti. Tämä vuoksi uudistus kohtaa erilaisia perheitä eri tavoin, vaikka sen avulla lapsiperheiden tukeen käytettävissä olevia varoja voidaan koko väestön tasolla tarkasteltuna kohdentaa nykyiseen verrattuna sosiaalisesti oikeudenmukaisemmin” (Sosiaali- ja terveysministeri Huuhtanen 1993, PTK 1447).

Lopputulosten tasa-arvon näkökulmasta keskusteluissa esiteltiin useita erilaisia laskukaavoja jotka hyötyvät ja jotka häviävät lopulta eniten. Selvä konsensus vallitsi siitä, että siirtyminen verovähennyksistä suoriin korotettuihin tukiin oli hyvä asia, koska se hyödyttää eniten pienituloisia, jotka eivät verovähennyksistä hyötäneet. Kuitenkin uudistuksen katsottiin aiheuttavan verohelpotusten ja vaippalisän poiston myötä vakavia taloudellisia uhkia suurimmalle osalle yleisimmistä perhetyypeistä eli yksi- ja kaksilapsisille perheille ja erityisesti nuorille perheille. Huoli kohdistui myös keskiluokkaan, jonka uskottiin ajautuvan köyhyysloukkuihin. Erityisen pahasti oppositiota närästi hallituksen esityksessä se, että lapsilisien korottamisen myötä toimeentulotuen perusosia voisi lasten kohdalla alentaa. Eduskunnasta kaikui myös vaatimuksia siitä, että lapsiperheiden todellisuutta ja kirjoa ei voida vakioda tulojen perusteella, vaan esityksen vaikutuksia tulisi tarkastella kokonaisvaltaisemmin.

”...menettäjiä joukossa ovat tyypillisimmät suomalaiset lapsiperheet ja suurin osa suomalaisista lapsiperheistä”. (Ed. Hämäläinen SDP 1993, PTK 5066).

”... suurimpana häviäjäien ryhmänä ovat pienet perheet, varsinkin jos lapset ovat alle 7-vuotiaita, voittajia ovat taas kolme ja useampilapsiset perheet” (Ed Nordman RKP 1993, PTK 4655).

”Ristiriitainen tilanne syntyy kuitenkin silloin, kun kohtuullisella palkkatulolla elävä lapsiperhe, joka maksaa tiukimman päälle palveluista ja asumisestaan, ilman yhteiskunnan tukea sekä ankaran verotuksen kautta, ajetaan köyhyysloukkuihin” (Ed. Antvuori, Kok. 1993, PTK 4654).

”Tosiasia on, että monilapsisissa perheissä, joissa myös tavallista useammin joudutaan olemaan toimeentulotuen varassa, lopputulos on tästä perhetukipaketista, että ne joiden piti olla kaikkein suurimpia voittajia, tulevat todennäköisesti olemaan kaikkein suurimpia häviäjiä.” (Ed. Stenius-Kaukonen VAS. 1993, PTK 5056).

”Näin ollen mielestäni lapsiperheiden tukea ja sen oikeudenmukaisuutta tulee tarkastella kokonaisuutena ja ottaa huomioon ne erilaiset elämäntilanteet, joissa lapsiperheet ovat.” (Ed. Anttila, Vihreät. 1993, PTK 5063).

Esityksen käsittelyssä esiintyi ristiriitoja siitä, että kaikkein eniten tukea tarvitsevien olosuhteet täytyy ottaa huomioon. Hallituksen linja puolusti suurperheitä ja samalla korotetulla asumistuella uskottiin pystyttävän paikkaamaan pienituloisten perheiden taloudellista asemaa. Hallituslinjaa vastustettiin kuitenkin rajusti. Oppositiossa katsottiin

nuorten ja pienten perheiden sekä yksinhuoltajien elävän kaikkein vaikeimmissa olosuhteissa. Yksinhuoltajille kohdistettu korotettu tuki nähtiin positiivisena parannuksena perhetyypin olosuhteisiin, mutta tasoa ei pidetty riittävänä. Olosuhteisiin viittaamisen suhteen nähtiin perinteikkäämpää argumentointia, jossa vedottiin tuloperiaatteeseen ja tiukkaan tarveharkintaan, eli tukien kohdistamiseen pienituloisille ja vain niille, jotka sitä eniten tarvitsevat.

”Lapsiperheissä on hätä. Rahat eivät riitä monessa kodissa.” (Ed. Rask SDP 1993, PTK 4664).

”Lapsiperheissä menot yleensä kasaantuvat: Opintolainat asuntolainat ja kodin perustamiseen liittyvät lainat kohdistuvat juuri siihen ajankohtaan, jolloin ensimmäinen lapsi syntyy” (Ed. Hurskainen SDP 1993, PTK 4644).

”Se on se, että ensimmäinen lapsi perheessä aiheuttaa suurimmat toimeentulo-ongelmat, koska nämä perheet ovat nuoria ja silloin yleensä tulotaso on alhainen.” (Ed. Stenius-Kaukonen VAS. 1993, PTK 4647).

”...miten se voi olla yhteiskunnallisesti oikeudenmukaista, että kaikki perheet saavat tuen samansuuruisena lasta kohti, olipa se perhe miten rikas tahansa tai miten köyhä tahansa. Tämä ei mene minun järkeeni.” (Ed. Ukkola LKP 1993, PTK 1448).

Joulukuussa 1993 eduskunnassa kuultiin myös vahvoja kannanottoja siitä, että sekä lapsilisä että muut tukijärjestelmät syrjivät räikeästi 17-vuotiaita.¹⁴ Argumentaatiot voisi rinnastaa perustavanlaatuisen tasa-arvokäsitykseen, mutta keskeinen erona on se, että puheessa vedottiin pääsääntöisesti 17-vuotiaiden jättämiseen erilaisten institutionaalisten tukien ulkopuolelle, jolloin puhe viittaa enemmän mahdollisuuksien tasa-arvoon. Toisin sanoen, eduskunnassa vedottiin paljolti siis siihen, että yhteiskunnan tulisi tarjota samat mahdollisuudet ja institutionaalinen tuki myös 17-vuotiaille, jotta he voisivat esimerkiksi opiskella.

”Täällä on tänään puhuttu 17-vuotiaista lapsista. Todellakin on käynyt niin, että he ovat väliinpuotoajia. Se on hyvin epäoikeudenmukaista” (Ed. Rask SDP 1993, PTK 4664).

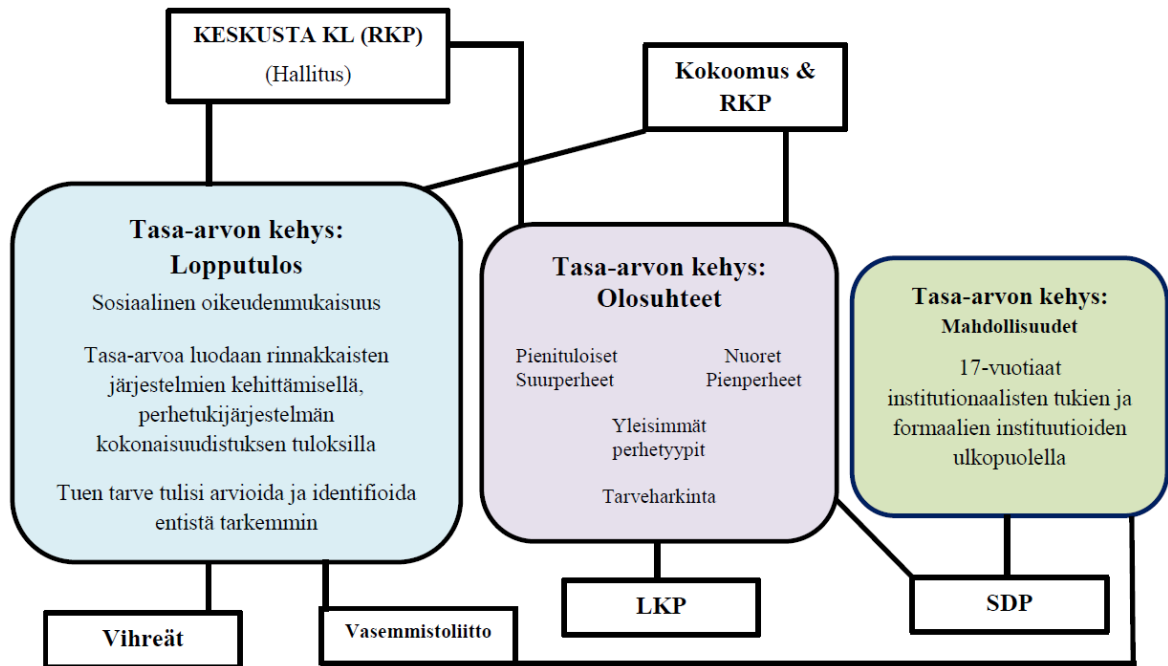
”Voi käydä niin, että koulutie nousee joiltakin lapsilta pystyyn sen tähden, että vanhemmat eivät kykene kustantamaan näitä opintoja.” (Ed. Rask SDP 1993, PTK 4664).

”Kun puhuitte 17-vuotiaitten taloudellisesta tilanteesta niin kipeimmin loukkuun kyllä putoavat ne lukiolaiset ja opiskelevat nuoret, jotka eivät saa lapsilisän suuruista opintotukea tai työttömyysturvaa” (Ed. Puisto, SDP 1993, PTK 1993, 5058).

Kuvio 7 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehukset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Kokonaisuudessaan perhetukien uudistus jakoi niin hallituksen kuin eduskunnan rivejä eikä täyttä konsensusta yömyöhään kestäneissä käsittelyissä ja valmisteluissa saatu aikaiseksi. Kokoomus ja

¹⁴ Lapsilisien ikäraja nostettiin 17 ikävuoteen vuonna 1986.

Suomen Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) arvostelivat hallituksen esitystä loppuun asti. Kokoomukselle happaminta olivat verovähennysten poisto. Kokoomus vastusti keskiluokan köyhyysloukkuun vetoavassa kehyksessään lapsilisän verollepanoa. Siinä missä Kokoomus, myös RKP olisi kohdistanut tukensa nuorille ja pienille perheille monilapsisten perheiden sijaan (ks. kuvio 7).



Kuvio 7. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa perhetuen kokonaisuudistusta koskevissa eduskuntakäsittelyissä vuonna 1993.

Prosessin alussa Vasemmistoliitto ja SDP muodostivat oppositiokoalition toisiinsa nähden samantyyppisillä perusteluilla (ks. kuvio 7). Koalitiosta käsin väläyteltiin pohjaavan tuloperiaatteen tuomista lapsilisään. Koalition linja muuttui käsittelyn edetessä kohti lopputulosten tasa-arvoa. He katsoivat, että lapsilisän tarpeen määrittelyksi tulisi tehdä kokonaisselvitys tekijöistä, jotka vaikuttavat lapsiperheiden talouteen. Myös SDP katsoi, että tuen määrän arviointi tulisi tehdä perhekohtaisesti ja perustuen perheen tuloihin. Lopulta kuitenkin koalition omista riveistä nousi vahvaa vastustusta tuloperiaatteen esittämiselle ja Vasemmistoliitto ehdottikin lapsilisän muuttamista tasaetuna universaalisti jaettavaksi.

”Lapsilisä on lapsen oikeus ja sen vuoksi se tulee säilyttää kaikille lapsille riippumatta siitä, minkälaiseen kotiin he ovat sattuneet syntymään” (Ed. Stenius-Kaukonen VAS. 1993, PTK 1441).

Vasemmistoliitolle kiperin kysymys oli toimeentulotuen alentaminen lapsilisän korottamisen myötä. Vasemmistoliitto katsoi järjestelmän synnyttävän entistä rajumpaa eriarvoisuutta ja lopulta niin köyhien kuin monilapsisten perheiden ahdingon syvenemistä. SDP:n johdolla 17-vuotiaiden tilanne huoletti myös vasemmistokoalitiota. Vihreät erosivat puolueista siten, että he ajoivat loppuun asti lopputulosten tasa-arvoa. Vihreiden kehyksessä lapsiperheiden lapsilisän määräytymistä tulisi arvioida yksilöllisesti perheen kokonaistilanteen valossa.

6.6. Lapsilisien leikkaukset vuonna 1995: Perustavanlaatuisia vai lopputulosten tasa-arvoa?

Perhetuen kokonaisuudistuksesta huolimatta syventynyt lama kysyi jälleen uusia toimenpiteitä kriisin elvyttämiseksi. Vuonna 1995 pääministeri Lipposen hallitus esitti historiallisesti lapsilisien leikkauksia (HE 28/1995), jossa tuen tasoa leikattiin keskimäärin 8,25 % ja lapsiluvun mukainen porrastus muutettiin tasamääräiseksi (122 mk) sisaruskorotukseksi (ks. luku 4.2). Vuoden 1995 keväällä eduskunnassa vallitsikin katkerankatkuinen ja hämmentynyt ilmapiiri leikkausesityksen tiimoilta. Lapsilisän leikkausten esityksen tiimoilta käydyt eduskuntakeskustelut keskittyivät paljolti osapuolten keskinäiseen syytelyyn leikkauksen arvoalinnoista, veropolitiikan epätasa-arvosta ja siitä miten tilanteeseen jouduttiin. Keskusteluissa pohdittiin, ketkä käänsivät takkia, ja miten Suomen kurssi lopulta tulisi kääntää nousuun. Myös EU-vetoisen uusliberalistisen paradigman vaikutus politiikkaan nousi vahvasti esiin ja keskusteluissa viitattiin selvästi aikaisempaa enemmän kilpailukykyyn, tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Keskustelut heijastelivat myös jonkin verran erilaisia tasa-arvo-käsityksiä. Eniten viitattiin perustavanlaatuisen ja lopputulosten tasa-arvoon, mutta myös olosuhteiden tasa-arvoon. Mahdollisuuksien tasa-arvoon viittaavia kehyksiä ei puolestaan esiintynyt lähes laisinkaan¹⁵ (ks. liite 8).

Perustavanlaatuinen tasa-arvokäsitys nousi esiin vahvasti. Hallitus ajoi sisukkaasti vaihtoehdotonta linjaa ja vetosi siihen, että välttämättömiin ”säästötalkoisiin” on kaikkien eri ryhmien osallistuttava. Leikkausten edessä kaikki olivat siis yhdenvertaisia. Säästötalkoo-kehityksen perimmäinen idea oli, että niiden avulla voidaan vielä pelastaa

¹⁵ Keskustan edustaja Kemppainen esitti ainoana puheenvuorossaan huolenaiheensa siitä, että esityksen myötä köyhempien perheiden lapsilta viedään edellytyksiä osallistua ”sellaiseen kehittävään toimintaan, joka antaa eväitä elämäntaipaleelle”.

syvissä vesissä uiva hyvinvointivaltio ja julkinen sektori. Myös tasa-arvon kannalta se oli paras vaihtoehto, kun leikkauksia tehdään mahdollisimman laajalla skaalalla ja näin ollen niiden tasoa voidaan pitää suhteellisen matalina. Hallitus katsoi, että leikkausten edessä olisi myös mahdotonta alkaa haarukoida sitä kuka on köyhä ja kuka on rikas. Kun kaikki maksavat, kukaan ei kärsi enemmän tai kohtuuttomasti. Toisaalta perustavanlaatuisen tasa-arvokäsitykseen viitattiin myös sillä perustelulla, että lapsilisän tulisi olla lapsikohtainen ja siksi myös leikkauksen tulee kohdella kaikkia lapsia samalla tavalla.

”...Lipposen hallitus on halunnut lähteä siitä, että leikkaukset kohdistetaan nyt mahdollisimman tasapuolisesti eri ryhmiin...” (Ed. Vehkaoja SDP 1995, PTK 866).

”...enemmistö Suomen kansasta ymmärtää hyvin, että kaikkien on osallistuttava säästötalkoisiin.” (Ed. Kokkonen KOK. 1995, PTK 865).

”Voidaan keskustella siitä, että nyt köyhimpiä perheitä kohdellaan kaltoin, mutta meillä ei ole pitävää tilastollista tietoa, mikä on huonoimmin toimeentuleva perhe” (Ministeri Mönkäre SDP 1995, 596).

”...jos pitää leikata, silloin samansuuruinen leikkaus kaikilta lapsilta olisi kaikkein oikeudenmukaisin” (Ed. Kallis SKL 1995, PTK 893).

Lopputulosten tasa-arvokäsitys nousi esiin eri yhteyksissä. Hallituksen puolusti tarmokkaasti leikkauksia ja työllisyyspakettia, joiden avulla saataisiin työllisyys nousuun, mikä palvelisi parhaiten lopputulosten tasa-arvoa pitkässä juoksussa. Vastavetona leikkausesityksen uskottiin uhkaavan lopputulosten tasa-arvoa käänteisesti, koska leikkaus tuottaisi mahdollisesti tuhansia toimeentulotuen asiakkaita työttömyyden lisääntyessä ja toimeentulon heikentyessä. Lapsiperheiden korkea kulutus nähtiin myös varsin keskeisenä kansatalouden kannalta. Lopputulosten tasa-arvon kannalta vaadittiin, että pitäisi arvioida laajemmin muitakin perheitä koskettavia sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkauksia. Leikkausten kokonaisuus tuottaisi todennäköisesti lisää eriarvoisuutta ja entistäkin epätasa-arvoisemman tilanteen. Tämän lisäksi esitettiin mallia, jossa arvioitaisiin tarkemmin ja kokonaisvaltaisemmin erilaisten perheiden tilanteita. Malli ottaisi huomioon paremmin erilaiset perhekohtaiset tarpeet, niiden rakenteen ja toimeentulon tason.

”Nämä ikävät mutta välttämättömät menosäästöt tähtäävät myös osaltaan siihen, että työllisyys paranee ja sitä kautta lapsiperheiden asemaa voidaan parantaa.” (Ed. Uotila VAS. 1995, PTK 863).

”Tämä päinvastoin vähentää mahdollisuuksia työllistää, koska tämä on pois kulutuksesta” (Ed. Aittoniemi KESK. 1995, PTK 863).

”Eli on väärin arvioida erikseen työttömiä, erikseen lapsiperheitä. Tässä maassa on niin paljon erilaisia elämäntilanteita. Näin ollen on syytä tarkastella kokonaisuudessaan hallituksen leikkauskehdotuksia. Niissä sitten se, että kotihoidon tukea ja lapsilisää leikataan, on aikamoinen yhdistelmä koskien juuri niitä perheitä, joissa on pieniä lapsia.” (Ed. Anttila Vihr. 1995, PTK 898).

”Mistä loppujen lopuksi säästetään, jos perheet eivät jaksa ja muuttuvat toimeentulotuen saajiksi?” (Ed. Hyssälä KESK. 1995, PTK 884).

Olosuhteiden tasa-arvon näkökulmasta kiistakapulaksi muodostuivat näkemuserot siitä, ketkä ovat heikoimmassa asemassa leikkausesityksen valossa. Keskustelun fokus kohdistui historiaa toistaen jälleen perhemuodon ja lapsiluvun problematiikkaan. Hallituksen esityksessä haluttiin suosia hieman pieniä ja nuoria perheitä, koska heidän tilanteensa, toimeentulotaso ja olosuhteet olivat heikoimmat. Lisäksi nuoria ja pieniä perheitä suosivalla linjalla oli myös väestöpoliittisia motiivi. Toisaalta esityksen koettiin iskevän varsin rajusti monilapsisiin perheisiin, koska leikkaustaso porrastui korkeammaksi lapsiluvun kasvaessa. Monilapsisten perheiden uskottiin kamppailevan jo valmiiksi hankalissa olosuhteissa ja usein niiden kohdalla vain toinen vanhemmista pystyi käymään töissä – jos hankkään. Opposition suunnalta vedottiin myös siihen, että leikkauspolitiikka halventaa lapsilisän perimmäistä ideaa, jonka mukaan sen pitäisi tasoittaa ja minimoida sekä erilaisten perheiden välisiä eroja että perheiden ja lapsettomien välistä elintaso.

”Suomessa heikennetään ensimmäistä kertaa sitten 40-luvun, jolloin lapsilisäjärjestelmä luotiin tasaamaan lapsettomien ja eri määrän lapsia omaavien perheiden välisiä taloudellisia eroja” (Kankaanniemi SKL 1995, PTK 539).

”Ei tarvitse olla erityinen tiedemies kyetäkseen arvioimaan, että kun monilapsisesta perheestä on kyse, niin eräät kulut kasvavat hyvinkin jyrkästi”. (Ed. Vanhanen KesK.1995, PTK 895).

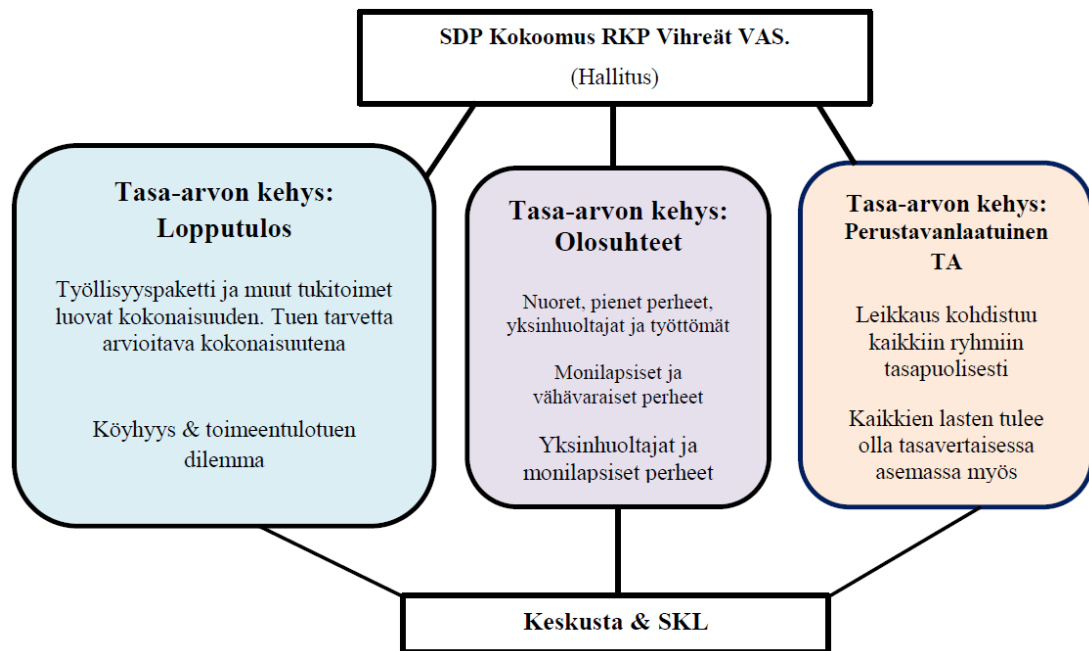
”Monet perheet ovat jo henkisesti kestävykensä ääri rajoilla eikä heitä tulisi näin ollen panna kohtuuttomasti valtiontalouden leikkausten maksajiksi. (Ed. Hyssälä KESK. 1995, PTK 1076).

”Suomalaiset ja aivan erityisesti monilapsiset perheet asuvat alhaasti. Jotta monilapsiset perheet yltävät samaan elintasoon muiden väestöryhmien rinnalla, he tarvitsevat suuren asunnon ja usein myös tilavan perheauton, jos aikovat liikkua jonnekin”. (Ed. Räsänen SKL 1995, PTK 604).

Kuvio 8 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Kipeä leikkausesitys ravisteli koko eduskuntaa laajasti ja myös Lipposen sateenkaarihallitusta arvosteltiin niin sisältä kuin ulkoakin (ks. myös liite 7). Kokonaisuudessaan käsittelystä muodostui SDP:n sekä Keskustan ja kristillisten muodostaman (SKL) oppositiokoalition väliseksi kädenväännöksi. SDP:n vetämä hallitus puolusti tiukasti yhteisvastuullisuutta kysyviä säästötalkoita ja työllisyystavoitteitaan. Siitä huolimatta – ehkäpä myös moitteen välttämiseksi – SDP:n taholla pohdittiin selvästi vakavammin kuin aikaisemmin lapsilisän rakenteellista muuttamista tarveharkintaiseksi ja tuloperiaatteeseen perustuvaksi etuudeksi (ks. kuvio 8.)

Hallituspuolueista Kokoomus ja RKP ottivat varsin vähän kantaa esitykseen. Niiden taholta oltiin huolestuneita elinkeinoelämän hyvinvoinnista ja siitä kuka valtion velan maksaisi ilman leikkauksia, kun verotuskin oli jo niin ennätyskireä ja ”suurituloisetkin osallistuvat

veronmaksukisaan varsin hyvin”. Työn verotusta ei voinut myöskään enää lisätä ja hyvinvointivaltiokin pitäisi jotenkin pelastaa. Vihreät olivat hallituspuolueista eniten leikkauksia vastaan ja ehdottivatkin uudenlaista iän ja lapsiluvun mukaan porrastuvaa lapsilisämallia. Vasemmistoliitolle leikkaus oli puolestaan erityisen vaikea pala, sillä se oli arvostellut opposition puolelta aikaisemman hallituksen perhepolitiikkaa ja luvannut itse olla koskematta lapsilisiin. Niinpä nöyrissä puheenvuoroissa mm. ministeri Huttu toistelikin, että pakkotilanteessa huonoista ja erittäin huonoista vaihtoehdoista on valittava vähiten huonoin.



Kuvio 8. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa lapsilisien leikkauksia koskevissa eduskuntakäsittelyissä vuonna 1995.

Keskusta ja SKL muodostivat oppositiokoalition, jonka riveistä kaikui vahvaa vastustusta hallituksen esitykselle. Koalitiossa oli selvä konsensus siitä, että leikkaus iskee rajusti monilapsisiin perheisiin ja heikentäisi näin ollen niiden elinolosuhteita (ks. kuvio 8). SKL:n taholla tuumittiin, että leikkaukset aiheuttavat jopa abortteja, jotka Keskusta tituleerasi sittemmin leikkausten aiheuttamiksi ”sosiaalisiksi aborteiksi”. Sosiaalisten aborttien lisäksi kaikki leikkaustoimenpiteet mukaan lukien pieni monilapsisten perheiden ryhmä joutuisi kantamaan lopulta isoimman taakan laman laskuista samalla, kun rikkaimmat saavat verohelpotuksia. Perheiltä viedyn ostovoiman myötä kulutus laskee, toimeentulotuen asiakasmäärä nousee ja työllisyys kärsii. Hallituksen epäpoliittisen vaihtoehdotonta linjan

katsottiin olevan täysin käsittämätön ja mm. Keskustan edustaja Aula totesikin, että ”*on älyllisesti kestämätöntä väittää, että vaihtoehtoja tässä suhteessa ei olisi.*” (PTK 1995, 1088).

6.7. Uusi porrastusjärjestelmä vuonna 2003: Köyhyysongelma ja köyhien olosuhteet

Laman jättämät arvet näkyivät 2000-luvulle tultaessa lapsilisän alhaisena reaaliarvona, vaikka sen tasoa oli korotettu lievästi muutamia kertoja leikkausten jälkeen. Siitä huolimatta 2000-luvun alussa lapsilisän reaaliarvo ei yltänyt edes vuoden 1994 tasolle. (Hellsten 2014, 88–89.) Marraskuussa 2003 käsiteltiin hallituksen esitystä (HE 71/2003), jossa esitettiin siirtymistä osittain epätasaisesti nousevaan lapsilisien porrastukseen ja yksinhuoltajakorotuksen tason nostamista. Eduskunnassa tasokorotuksia ehdottavaa esitystä pidettiin lähtökohtaisesti positiivisena. Siitä huolimatta esitys herätti myös voimakasta vastustusta ja mielenkiintoisena piirteenä keskusteluissa oli *köyhyyden* käsitteen selvä korostuminen aiempiin lakimuutoskeskusteluihin verrattuna. Niinpä lakimuutoksen keskustelut heijastivatkin 2000-luvun alkupuolella toteutettua köyhyyspolitiikan paradigmaa, mikä korosti köyhyyden vastaisten poliittisten toimien tarpeellisuutta ja vaikuttavuutta (ks. esim. Kuivalainen & Niemelä 2010). Aikaisempien lakimuutosten käsittelyissä oli tyydytty puhumaan pääsääntöisesti vain vähävaraisista tai pienituloisista, mutta tällä kertaa keskusteluissa korostui vahvasti köyhyys ja köyhien asema, mikä nimettiin *köyhyysongelmaksi*. Itsessään esimerkiksi sanat köyhyys, köyhä, köyhimmät esiintyivät keskusteluissa useita kymmeniä kertoja.

Hallituksen esitystä (HE 71/2003) käsittelevissä keskusteluissa nousi esiin erilaisia tasa-arvokäsityksiä heijastavia kehyksiä. Diskursseissa vahvimmin esiin nousi jälleen olosuhteiden tasa-arvon käsitykseen liittyvät kehykset. Myös lopputulosten tasa-arvokäsitykseen viittaavaa argumentointia esiintyi paljon. Lisäksi prosessin aikana vedottiin muutamissa tapauksissa mahdollisuuksien tasa-arvoon ja perustavanlaatuisen tasa-arvon käsitykseen (ks. liite 9).

Olosuhteiden tasa-arvoon viittaavissa keskusteluissa palattiin lapsilisäkeskusteluista jo aiemminkin leimanneen perusdilemman äärelle: tulisiko etuuden kohdentamisessa suosia monilapsisia perheitä vai tulisiko sen perustua enemmän perheen varallisuuteen. Erikokoisten perheiden ja varallisuuden perustuvien eriarvoisten olosuhteiden lisäksi myös nuorten perheiden uskottiin elävän niukoissa taloudellisissa olosuhteissa ja näin ollen heidän katsottiin olevan suurimman tuen tarpeessa. Tarveharkintaiseksi malliksi esitettiin muun

muassa sitä, että lapsilisäkorotuksen kohdennettaisiin alle 7-vuotiaille, koska lapsista koitua taloudellinen rasitus on kaikilla perheillä voimakasta ennen kouluun siirtymistä. Hallituksen esityksessä kiiteltiin myös yksinhuoltajakorotusta, mutta tasokorotusta pidettiin liian alhaisena silti. Oppositiossa vallitsi myös vahva konsensus siitä, että lapsilisän sitominen kansaneläkeindeksiin olisi ehdottoman tarpeellista. Indeksiin sitominen ehkäisisi lapsiperheiden taloudellisten olosuhteiden heikentymistä suhteessa lapsettomiin.

”Hallituksen valitsema malli on mielestäni sosiaalipoliittisesti epäonnistunut ja ennen kaikkea monilapsisia perheitä syrjivä.” (Ed. Päivi Räsänen KD 2003, PTK 102/2003).

”...mielestämme on perustellumpaa kohdentaa se lapsilisäkorotus alle 7-vuotiaisiin, koska tällä tavalla me autamme juuri niitä perheitä, jotka ovat kaikkein köyhimpiä. Me tiedämme selvitysten mukaan, että monilapsisissa perheissä samoin kuin aivan nuorissa perheissä on kaikkein eniten taloudellisia ongelmia.” (Ed. Sari Sarkomaa KOK 2003, PTK 98/2003).

”Mikäli vanhempia on perheessä vain yksi, eivät lapsen tai lasten elinolosuhteet saa heikentyä tämän takia, vaan yhteiskunnan tulee tulla silloin perhettä vastaan” (Ed. Raimo Vistbacka PS 2003, PTK 102/2003).

”Ne teot eivät ole, kuten Ben Zyskovicz esitti, kaikille tulevia indeksikorotuksia tai muita yleissiirtoja. Niiden on oltava täsmäohjattuja, köyhien lasten elinolosuhteita auttavia” (Ed. Virpa Puisto SDP 2003, PTK 102/2003).

”Ette ole ollut innokas sitomaan näitä indeksiin, ette ole ollut innokas kokemukseni mukaan missään vuosien aikana köyhimpien perheiden osalta toimeentulosiirtojen yhteensovituksessa ottamaan huomioon, miten köyhät elävät.” (Ed. Virpa Puisto SDP 2003, PTK 102/2003).

Käsittelyn yhteydessä keskusteltiin myös siitä, miten ja millä toimilla päästäisiin tasa-arvoisimpaan lopputulokseen. Erityisen polttavaksi aiheeksi muodostuikin vasemmalta ohjatusti se, että esityksen katsottiin kohtelevan epäreilusti kaikista köyhimpiä eli toimeentulotuen saajia. Ongelma oli siinä, että silloisessa lainsäädännössä lapsilisän nostaminen vaikutti toimeentulotukeen sitä heikentävästi. Näin ollen lopputuloksena syntyy epätasa-arvoinen tilanne, jossa kaikkein köyhimmät jäisivät sekä osittain ilman lapsilisää ja samalla myöskin esityksen lapsilisäkorotusta. Asia nousi usein esille ja kiteytyi sitä valottavasti seuraavassa sitaatissa:

”Eikö valtiovarainministerinkin mielestä olisi aivan oikein, että myös ne kaikista köyhimmät perheet, jotka ovat toimeentulotuella, saisivat tämän korotuksen, kun he nyt eivät käytännössä sitä käteen saa, vaan toimeentulotukilaki estää sen saamisen näiltä kaikista köyhimmiltä perheiltä?” (Ed. Anne Huotari VAS 2003, PTK 98/2003).

Lopputulosten tasa-arvoon liittyen hallitus linjasi tiukasti, että lapsilisillä ei köyhyyttä poistettaisi vaan kaikkien meneillään olevien perhepoliittisten tukien kehittäminen sekä niiden yhteisvaikutus palvelisi parhaiten tasa-arvoisinta lopputulosta. Samankaltaista ääntä kuului myös eduskunnan eri laidoilta. Näkemysten mukaan tarvitaan tarpeiden

tehokkaampaa identifioimista ja myös muita ratkaisuja sekä rinnakkaisten järjestelmien kehittämistä lapsiperheiden köyhyysongelman ratkaisemiseksi.

”Minusta tärkeintä on, että pystytään puolustamaan taas tällä hetkellä niitä hyviä lopputuloksia, joita on saatu aikaan. Kotihoidon tukeen tulee korotus, lapsilisiin tulee korotus, minimiäitiyspäivärahaan tulee korotus.” (Ed. Mari Kiviniemi KESK 2003, PTK 98/2003).

”Hallitusohjelman mukaan lapsiperheiden taloudellisesta tilanteesta laaditaan kokonais selvitys ottaen huomioon sosiaalietuuksien ja tulojen, palveluiden, maksujen, verojen ja perhevapaiden yhteisvaikutukset.” (Ed. Riikka Moilanen-Savolainen KESK 2003, PTK 99/2003).

”Jos halutaan lapsiperheitten tilannetta oikein kunnolla parantaa, pitäisi puuttua asuntopolitiikkaan. Asuntopolitiikan heikkous on yksi niistä syistä, minkä takia alle kouluikäisten lasten perheillä menee heikosti.” (Ed. Osmo Soininvaara VIHR 2003, PTK 99/2003).

Mahdollisuuksien tasa-arvokäsitykseen perustuvia mainintoja esiintyi myös – tosin laihanlaisesti. Keskeisenä ongelmana pidettiin sitä, että perheiden ja lasten kannalta keskeisistä instituutioista (esim. päivähoito, koulu) saatu hyöty kohdistuu eri tavoin eri-ikäisiin. Lapsilisäjärjestelmä asettaa eri-ikäisiä lapsia institutionaalisen tuen ulkopuolelle ja toisaalta siihen, että kaikilla lapsilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia esimerkiksi harrastuksiin. Erityisesti ongelma kohdistui 17-vuotiaisiin, jotka jäivät tukien ulkopuolelle lapsilisän ikärajan vuoksi. 17-vuotiaiden ryhmää kuvailtiin jälleen eräänlaisena ”väliinputoajaryhmänä”.

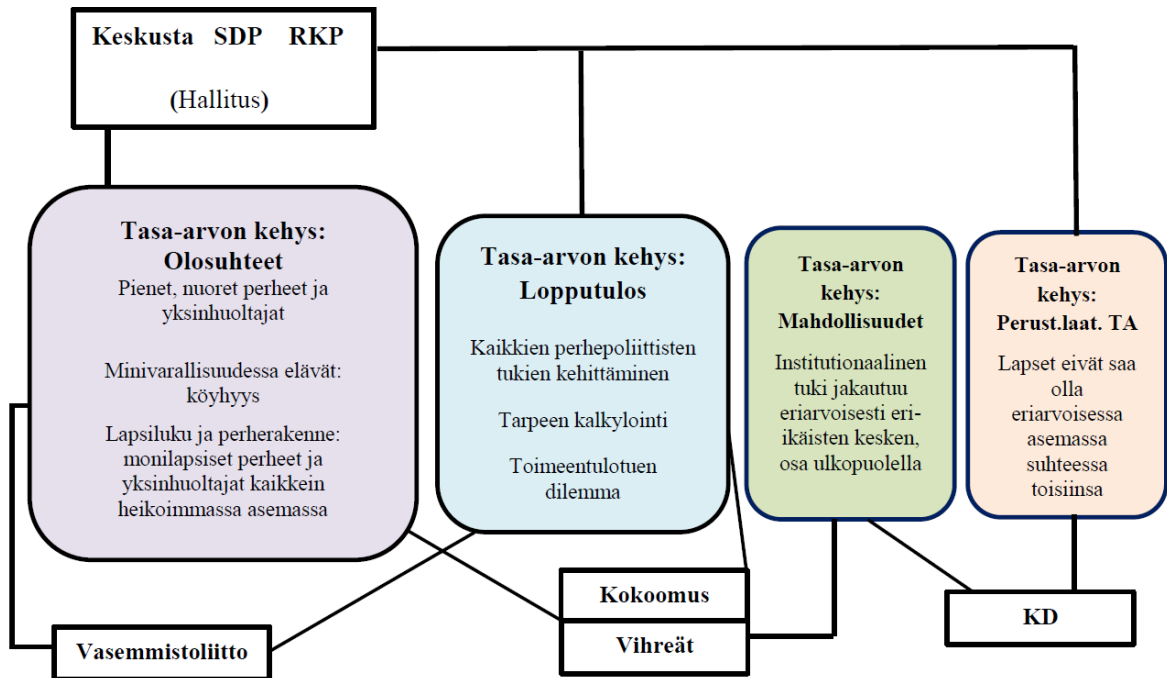
”Ehkä lasten kannalta vielä parempi asia olisi se, että me silloin puuttuisimme teini-ikäisten lasten tilanteeseen tai vähän vanhempien lasten tilanteeseen ja itse asiassa saattaisimme tähän lapsiperheitten normiin tällaisen korvamerkityn harrasterahan. Minusta on erittäin ikävää, että vähävaraisten perheitten lapset joutuvat luopumaan jalkapallosta ja muista tällaisista koulutovereittensa harrastuksista vaan sen takia, että vanhemmilla ei ole varaa tämän maksun maksamiseen” (Ed. Osmo Soininvaara VIHR 2003, PTK 99/2003).

”Pari vuotta sitten sosiaalipolitiikan asiantuntijoista koostuva lapsilisätyöryhmä esitti lapsilisäjärjestelmää uudistettavaksi niin, että alaikäisten 17-vuotiaiden väliinputoaja-asema korjattaisiin ja heillekin ryhdyttäisiin maksamaan lapsilisää.” Ed. Päivi Räsänen KD 2003, PTK 102/2003).

Keskusteluissa viitattiin myös muutamiin otteisiin perustavanlaatuisen tasa-arvoon, jossa perusargumenttina oli se, että lapsia ei voi asettaa eriarvoiseen asemaan suhteessa toisiinsa ja kaikkia tulisi kohdella samalla tavalla myös korotusten suhteen. Hallitus katsoi, että esitys kohtelee kaikkia perheitä pohjimmiltaan tasa-arvoisesti koska jokaisessa lapsiperheessä on olemassa ensimmäinen lapsi, jolle myös korotus tulee ja jolloin kaikki sen myös saavat. Asia hiersi kuitenkin erityisesti kristillisdemokraatteja. He katsoivat, että jokaisella lapsella on ehdoton oikeus lapsilisään ja näin ollen myös korotukseen. Ajattelumallin taustalla oli todennäköisesti kuitenkin monilapsisten perheiden suosiminen, joiden puolesta puhujina kristillisdemokraatit olivat aikaisemminkin profiloituneet. Tasakorotuksen myötä

monilapsisten perheiden lapsilisän suhteellinen taso olisi noussut eniten suurperheiden kohdalla.

”Voidaan kysyä, mitä lapsiperheiden tasa-arvoa se on, että kymmenlapsisen perheen yhden lapsen osalta lisää tulee vain euro, kun yksilapsisen perheen kohdalla lasta kohden tulee 10 euroa.” (Ed. Päivi Räsänen KD 2003, PTK 102/2003).



Kuvio 9. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa uutta porrastusjärjestelmää koskevissa eduskuntakäsittelyissä vuonna 2003

Kuvio 9 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Kaiken kaikkiaan lakimuutoksen käsittely oli tyypillinen ja joltain osin epätyypillinen. Hallituspuolueiden sisältä kantautui kritiikkiä hallituksen esitykselle ja esimerkiksi SDP arvosteli hallitusta ajoittain kovastikin. Arvostelua keräsi osakseen erityisesti toimeentulotuen ja lapsilisän yhteensovittamisen problematiikka. Keskustan omista riveistä ihmeteltiin hallituksen monilapsisten perheiden syrjimistä, vaikka keskusta on aikojen alusta asti esiintynyt suurperheiden puolustajana. Erikoisin linjamuutos tapahtui kokoomuksen puolelta, jotka nyt asettuivatkin monilapsisten perheiden puolelle. Aikaisemmin heidän agendoillaan juuri nuoret ja pienet perheet olivat olleet suurimman tuen tarpeessa ja mm. Ben Zyskowitz tituleerasi hallituksen esitystä ”*Kiinan malliksi*”. Vasemmistoliitto puolestaan jatkoi perinteikästä linjaansa vähäosaisten puolestapuhujana. He ottivat kantaa erityisen vahvasti

toimeentulotuen ja lapsilisän yhteensovittamiseen liittyvään dilemmaan. Vasemmistoliitosta esitettiin, että dilemma olisi mahdollista ratkaista siten, että lapsilisäkorotus olisi tarveharkintainen, etuoikeutettu tuki toimeentulotuen saajille. Kristillisdemokraattien linja ei puolestaan juurikaan muuttunut edellisiin lakimuutoksiin nähden (ks. kuvio 9).

6.8. Lapsilisät sidotaan kansaneläkeindeksiin vuonna 2011: mahdollisuuksien tasa-arvon unohtaminen

Eräs silmiinpistävä seikka lapsilisäjärjestelmässä on sen sitomattomuus kansaneläkeindeksiin, vaikka sitä vaadittiinkin useita kertoja järjestelmän historian aikana. Osaltaan sen vuoksi lapsilisän reaaliarvo laahasi yleisen talouskehityksen perässä. Syksyllä 2010 eduskunnassa oltiin mielissään, kun yhtenä Vanhasen hallituksen vetämän sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen osatoimenpiteenä suuri osa perusturvaan liittyvistä tuista sidottiin kansaneläkeindeksiin. Uudistus nähtiin paljon kritisoidun SATA-komitean onnistuneena aikaansaannoksena. Samalla myös lapsilisä sidottiin indeksiin ja yksinhuoltajatukia korotettiin. (HE 139/2010.) Positiivinen esitys ei aiheuttanut kiitosten ja ylistyspuheiden ohella kovinkaan suurta keskustelua. Opposition puolelta kuitenkin osoitettiin muutamaa epäkohtaa, joiden puitteissa esitys ei ollut laisinkaan tasa-arvoinen. Lyhyissä keskusteluissa viitattiin olosuhteiden ja lopputulosten tasa-arvoon, mutta myös mahdollisuuksien tasa-arvoon (ks. liite 9).

Hallituksen esityksen perusajatus oli se, että indeksiin sitomisella voidaan tasoittaa heikoimmassa asemassa eläviä perheitä ja minimoida elintasoeroja, kun indeksiin sidotut etuudet säilyttävät reaaliarvonsa ja samalla takaavat paremmin lapsiperheiden ostovoiman. Indeksiin sitominen nähtiin kuitenkin riittämättömänä toimenpiteenä erityisesti yksinhuoltaja- ja monilapsisten perheiden kannalta, joiden arjen ei uskottu uudistuksesta paljoa kohentuvan. Nousseiden asumis- ja ruokakustannusten sekä perusterveydenhuollon asiakasmaksujen korottamisen katsottiin vaikuttavan heikentävästi heikompiosaisten elinolosuhteisiin.

”Maassamme on tällä hetkellä arviolta noin 150 000 lasta, jotka elävät köyhydessä. Kaikkein heikoimmassa tilanteessa ovat yksinhuoltajaperheet sekä monilapsiset perheet. Vaikka työllisyys onkin paranemassa, tosiasia on myös, että pitkäaikaistyöttömyys ja kohonneet elinkustannukset kuten asumis- ja ruokakulut ohjaavat yhä useampia lapsiperheitä myös toimeentulotuen varaan.” (Ed. Kiljunen SDP 2010, PTK 111/2010).

”Tämä nyt tehtävä indeksiin sitominen helpottaa osittain tuolloin syntyneitä epäoikeudenmukaisuuksia. On syytä kuitenkin muistaa, että tuolloin tehtiin myös melkoiset korotukset asiakasmaksuihin, mikä on osaltaan lisännyt epätasa-arvoa kansalaisten kesken ja vaikeuttanut etenkin

perusterveydenhuollossa käytävää taistelua terveyserojen jatkuvaa kasvua vastaan.” (Ed. Kiljunen SDP 2010, PTK 111/2010).

Tasa-arvoisten lopputulosten suhteen keskustelu kääntyi varallisuuteen ja samalla palasi lapsilisien ja toimeentulotuen välisen dilemman äärelle. Ongelman ytimessä oli jälleen lapsilisien vaikutus toimeentulotukeen sen tasoa alentavasti. Näin ollen kaikista köyhimmät, toimeentulotuen piirissä olevat, jäisivät käytännössä katsoen ilman indeksisidonnaisuuden tuomaa hyötyä tai yksinhuoltajatukiin tehtyjä korotuksia, koska korotetut etuudet leikkaantuvat lapsilisän vähennyksen vuoksi toimeentulotuessa. Niinpä tasa-arvoinen lopputulos edellyttäisi tehokkaampia toimenpideohjelmia, joilla esimerkiksi lapsiperheiden työttömyyttä saataisiin kitkettyä pois. Toisaalta ehdotettiin myös sitä, että viimesijaista toimeentulotukea tulisi muuttaa siten, että epäkohta huomioitaisiin sen jakoperusteissa.

”Minkään yhden etuuden korotuksella tilanne ei tule juurikaan muuttumaan. Tarvitsimme laajemman toimenpideohjelman, jolla pyrittäisiin parantamaan etenkin lapsiperheiden työllisyyttä, jotta vanhemmat eivät joudu elämään etuuksien varassa pitkäaikaisesti.” (Ed. Kiljunen SDP 2010, PTK 111/2010).

”Tähän jää kuitenkin yksi valitettava ongelma näitten vähimmäisetuuksien osalta. Se on se, että kun näitten vähimmäisetuuksien saajille useimmiten — vähimmäisetuudet ovat siis ensisijaista tukea — tämä ensisijainen tuki ei riitä, vaan pitää turvautua viimesijaiseen tukeen eli toimeentulotukeen erityisesti lapsilisien osalta, silloin ensisijaisen tuen saannin yhteydessä myös viimesijaista tukea saavat jäävät käytännössä ilman näitä indeksikorotuksia, koska se leikkaantuu toimeentulotuesta.” (Ed. Virtanen VAS 2010, PTK 111/2010).

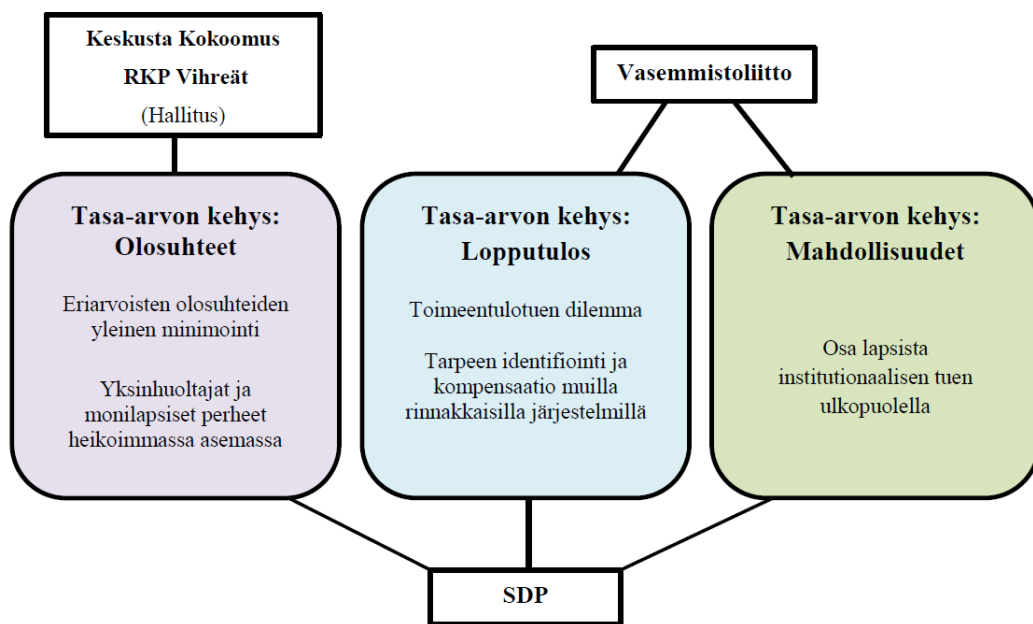
Mahdollisuuksien tasa-arvoon viitattiin myös käsittelyn aikana. Oppositiossa tuskasteltiin sitä epäkohtaa, että miksi opintotukia ei sidottu samalla indeksiin, jolloin osa nuorista jäisi siis institutionaalisen tuen ulkopuolelle. Asia nähtiin uhkana esimerkiksi nuorten harrastusmahdollisuuksille ja toisaalta opinnoissa menestymisen kautta koko kansantaloudelle sekä työurien pidentämiselle.

”...ei ole millään tavalla perusteltua se, että opiskelijat jätetään ilman indeksikorotusta ja sitomista indeksiin. Se on moraalisesti väärin. Toisaalta myös, kun opiskelijat saavat opintotukea, sen opintotuen tärkein tavoite on nimenomaan se, että opiskelijat voivat suorittaa opinnot tavoiteajassa ja he voivat keskittyä opintoihinsa.” (Ed. Kiljunen SDP 2010, PTK 111/2010).

Etenkin hämmästyttää koulutuspuolueena itseään pitävän kokoomuksen ja vihreiden linja, joka näyttää olevan se, että tiukan talouskurin oloissa vain varakkaampien perheiden lapsilla on käytännössä mahdollisuus opiskella ilman, että opintojen ohessa käydään töissä. (Ed. Kiljunen SDP 2010, PTK 111/2010).

Kuvio 10 havainnollistaa, millä tavoin eri tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset painoutuivat prosessin aikana ja miten eri puolueet kytkeytyivät niihin. Hallituspuolueet perustelivat esitystä köyhyyttä vähentävällä ja eriarvoisia olosuhteita tasoittavilla kehyksellä. Sata-komitean työn ylistämisen ohella hallituksen riveistä myönnettiin

kuitenkin, että indeksisidonta ei poista sitä tosiasiaa, että etujen tasoja tulee jatkossakin tarkistaa. Eduskunnan puolelta SDP ja vasemmistoliitto loivat pienimuotoisen oppositiokoalition ja hallituksen esitystä kritisoivissa kehyksissä vedottiin toimeentulotukidilemmaan ja sen lopputuloksen aiheuttamaan tasa-arvovajeeseen. SDP ja vasemmistoliitto ajoi myös opintotuen sitomista indeksiin, mikä viittaa mahdollisuuksien tasa-arvoon. Hallitus lepytteli oppositiota opintotukiasiassa sillä, että asia tulisi nostaa pian agendalle. Hallitus totesi kuitenkin, että nuoria suosivia uudistuksia on tehty hallituskauden aikana riittävästi (ks. kuvio 10).



Kuvio 10. Tasa-arvon kehykset ja puolueiden väliset erot perusteluiden painottumisessa lapsilisän kansaneläkeindeksiin sitomista koskevissa eduskuntakäsittelyissä vuonna 2011.

6.9. Yhteenveto: tasa-arvon käsitykset ja kehykset lapsilisäjärjestelmässä

Lapsilisäjärjestelmän eri vaiheissa esiintyneet politiikan kehykset heijastivat kaikkia neljää tasa-arvokäsitystä. Kuviot 10 ja 11 havainnollistavat, miten eri tasa-arvokäsitykset painoutuivat lapsilisäjärjestelmän aikana. Olosuhteiden tasa-arvoon viittavia kehyksiä esiintyi eniten. Lopputulosten tasa-arvoon vetoavia kehyksiä esiintyi toiseksi eniten. Sen sijaan viittauksia mahdollisuuksien tai perustavanlaatuisen tasa-arvoon ei esiintynyt niinkään paljoa ja joidenkin lakimuutosten kohdalla ei ollenkaan.

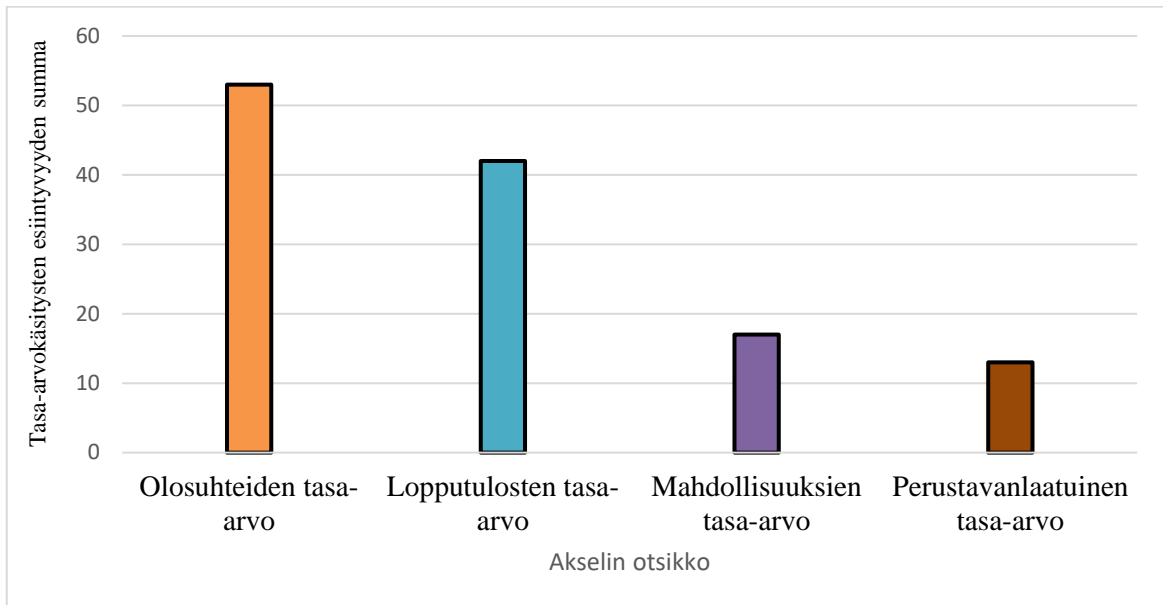
Lapsilisäjärjestelmän alkuperäinen idea oli edistää lasten hyvinvointia sekä tasoittaa elinkustannuksia lapsiperheiden ja lapsettomien välillä. Edustaja Salmela-Järvelä julistikin lapsilisän perustamisen yhteydessä vuonna 1948: *Lapsilisä ei suinkaan ole mikään huoltoavustus eikä mitään köyhäinapua* (PTK 1948/4394). Siitä huolimatta se alkoi poliittisessa diskurssissa profiloitua melko varhaisessa vaiheessa erityiseksi, vähävaraisille perheille elintärkeäksi etuudeksi, jopa köyhäin tueksi. 2000-luvulla puhuttiin jo suorasukaisesti köyhistä, kun sitä ennen tyydyttiin puhumaan sensitiivisesti vähävaraisista, vähäosaisista sekä pienituloisista.¹⁶ Lapsilisä nähtiin apuna, jolla voitiin lievittää vähävaraisuudesta ja suuresta lapsiluvusta aiheutuvan köyhyden niukkoja olosuhteita.

Olosuhteiden tasa-arvoon vedottiinkin eniten lapsilisäjärjestelmän lakimuutoksissa (ks. kuvio 10). Olosuhteiden tasa-arvoon viittaava argumentointi perustui pääsääntöisesti kolmeen erilaiseen kehykseen: lapsiluvun aiheuttamaan taloudelliseen huono-osaisuuteen, varallisuudesta tai perheen rakenteellisista tekijöistä johtuvaan köyhyteen, jotka kaikki ovat dynaamisessa suhteessa toisiinsa. Eri kehyksiin liitettiin erilaisia perusteluita siitä, mikä lopulta on eriarvoisten olosuhteiden lähde. Monilapsisten perheiden kohdalla asuinpaikka, ruoan ja asumisen kustannukset sekä se, että usein tällaisissa perheissä vain toinen vanhemmista pystyy käymään töissä, nähtiin järjestäen keskeisinä yhteiskunnan erityistä huolehtimista edellyttävinä tekijöinä.

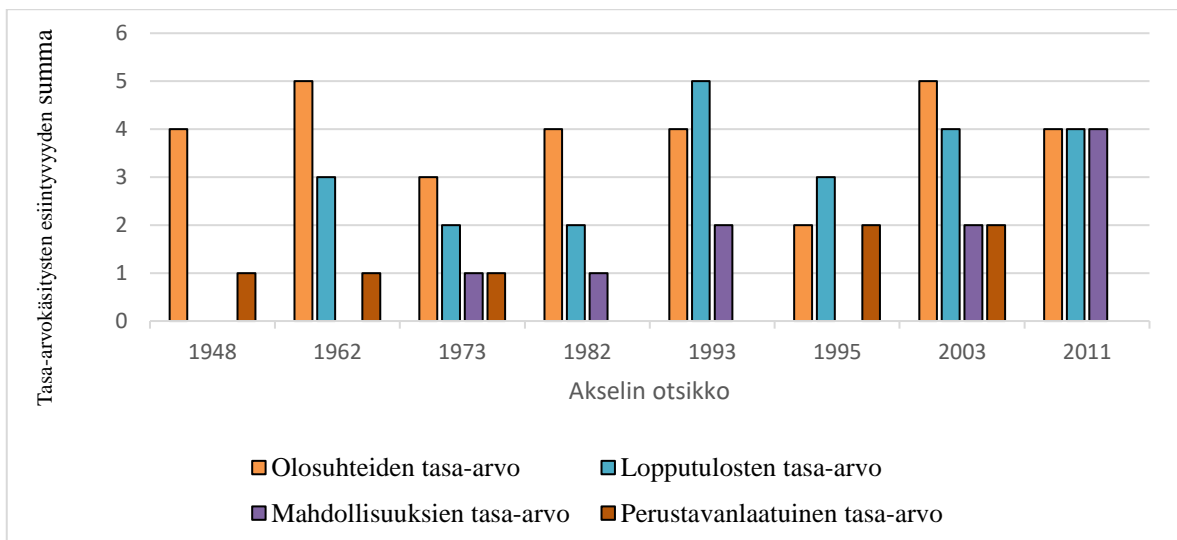
Toisaalta eriarvoisten olosuhteiden lähteenä nähtiin suuren lapsiluvun sijaan varallisuus. Vähävaraiset ja kaikista köyhimmät katsottiin olevan erityisen avun tarpeessa, oli lapsia paljon tai vähän. Yhteiskunnan suuret rakennemuutokset esimerkiksi kaupungistuminen, kiinnitti huomion myös perherakenteiden muutoksiin liittyviin haasteisiin. Perherakenteen ja -muodon puolesta vedottiinkin siihen, että useimmiten nuoret vanhemmat ja pienet perheet elävät vaikeimmissa taloudellisissa olosuhteissa. Sittenkin tultaessa lähemmäs 2000-lukua ydinperheiden murenemisen saattamana yksinhuoltajat ovat asetettu huolenpidon kohteeksi. Niinpä lapsilisäjärjestelmään ujutettiin useaan kertaan lievää tarveharkintaa (esim. ”vaippalisä, monilapsisia perheitä suosiva porrastus, yksinhuoltajien tuen korotukset jne.) tasoittamaan eriarvoisia elinolosuhteita edes jollakin tasolla, mutta myös pitämään väestörakennetta eheänä. Heikon syntyvyysasteen uskottiin johtuvan nimenomaan lasten kasvatuksen aiheuttamasta taloudellisesta taakasta, mutta jälkeensä on

¹⁶ Esimerkiksi Kuivalainen ja Niemelä (2010) tutkivat köyhyyspolitiikan rakentumista Suomessa ja köyhyden vastaisen toimien valautumista suomalaisen politiikan keskeiseksi paradigmaksi. 2000-luvun lapsilisän lakimuutosten keskustelut heijastivat paljolti tutkimuksessa luonnehdittua köyhyyspolitiikkaa.

todettu, että syntyvyyteen liittyvät trendit ovat olleet samanlaisia myös niissä maissa, joissa lapsilisäjärjestelmää ei ollut (Jokelainen 1996, 55–57).



Kuvio 10. Tasa-arvokäsitysten painottuminen kokonaisuudessaan lapsilisäjärjestelmässä. Pylväskuvion arvot on laskettu hyödyntämällä liitetaulukoita 3-10, siten että liitetaulukoiden jokaisen eri tasa-arvokäsityksen esiintyvyydestä on laskettu kokonaissumma.



Kuvio 11. Tasa-arvokäsitysten painottuminen lapsilisäjärjestelmän eri vaiheissa. Pylväskuvioiden arvot on laskettu hyödyntämällä liitetaulukoita 3-10, siten että kustakin liitetaulukosta on laskettu yhteen eri tasa-arvokäsityksen esiintymisen summa eri lakimuutosten kohdalla.

Julkisen sektorin kehittyvä rooli kansalaisten hyvinvoinnin ja tasa-arvon tuottajana on ollut keskeinen hyvinvointivaltion perusta. Tämä näkyi siten, että lapsilisää koskevissa keskusteluissa vedottiin toisiksi eniten lopputulosten tasa-arvoon (ks. kuvio 10 ja 11). Keskeisenä kehyksenä oli se, että yhteiskunnan tulisi kehittää sellaista kokonaispalvelujärjestelmää tai tukien kokonaisuutta, joka identifioi erilaisen tuen tarpeen mahdollisimman tehokkaasti ja jossa lapsilisä on vain yksi osa sitä. Ongelma oli juuri siinä, että lapsilisä oli muodostunut sellaiseksi vähävaraisille elintärkeäksi tueksi, jonka kattavuuden uskottiin riittävän ratkaisuksi moniin köyhyyden ongelmiin. Rinnakkaisten järjestelmien ei tulisi myöskään ”syödä” toisiaan, ja lapsilisän kohdalla epätasa-arvoinen lopputulos on katsottu syntyvän erityisesti siitä, että lapsilisät vaikuttavat esimerkiksi toimeentulotukeen heikentävästi.

Ehkäpä yllättävänäkin tuloksena lakimuutosten analyysissä paljastui se, että mahdollisuuksien tasa-arvoon viitattiin kohtalaisen vähän (ks. kuviot 10 ja 11). Keskusteluissa lapsilisä liitettiin erilaisiin formaaleihin institutionaalisiin järjestelyihin, kuten päivähoitoon ja kotihoitoon, joiden keskiössä oli lasten välinen mahdollisuuksien tasa-arvo. Toisaalta keskustelut kehystettiin paljolti lapsilisän ikärajakysymyksellä. Ikärajan vuoksi 17-vuotiaat ovat nähty eräänlaisena väliinpuotoajaryhmänä, jotka ovat monen erilaisin institutionaalisen tuen ulkopuolella. Tällöin mahdollisuuksien tasa-arvo näyttäytyi siten, että varakkaammilla vanhemmilla katsottiin olevan paremmat edellytykset tukea institutionaalisen tuen ulkopuolelle jääneitä lapsiaan kuin köyhemmillä. Oletin analyysia aloittaessani, että mahdollisuuksien tasa-arvo dominoisi keskustelua siten, että keskusteluissa pohdittaisiin paljon esimerkiksi sitä, millä tavoin lapsilisä realisoituu lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksien tai koulunkäynnin tukijana, joka edesauttaisi yksilöiden menestymismahdollisuuksia kilpailua painottavassa yhteiskunnassa. Siitä huolimatta, että lapsilisää kaikkien lasten tukena oli helppoa käyttää retorisenä lyömäaseena, ei lasten formaalien mahdollisuuksien vaaliminen ollut poliittisena huolenaiheena. Täten lapset itsessään olivat ylipäättään harvemmin varsinaisesti keskustelujen kohteena.

Perustavanlaatuisen tasa-arvoon viitattiin vähiten. Keskeiseksi kehykseksi asettui se, että lapsilisän tulisi kohdella kaikkia lapsia samalla tavalla niin etuuden tason korotusten kuin leikkaustenkin kohdalla. Syynä perustavanlaatuisen tasa-arvoon heikkoon esiintyvyyteen saattoi olla myös juuri se, että lapsilisä profiloitui erityiseksi vähävaraisten elintärkeäksi tueksi, joka edellytti myös lievää tarveharkintaa. Tällöin perustavanlaatuisen tasa-arvoon ei ollut kannattavaa vedota koska siihen vetoaminen olisi saattanut samalla lisätä

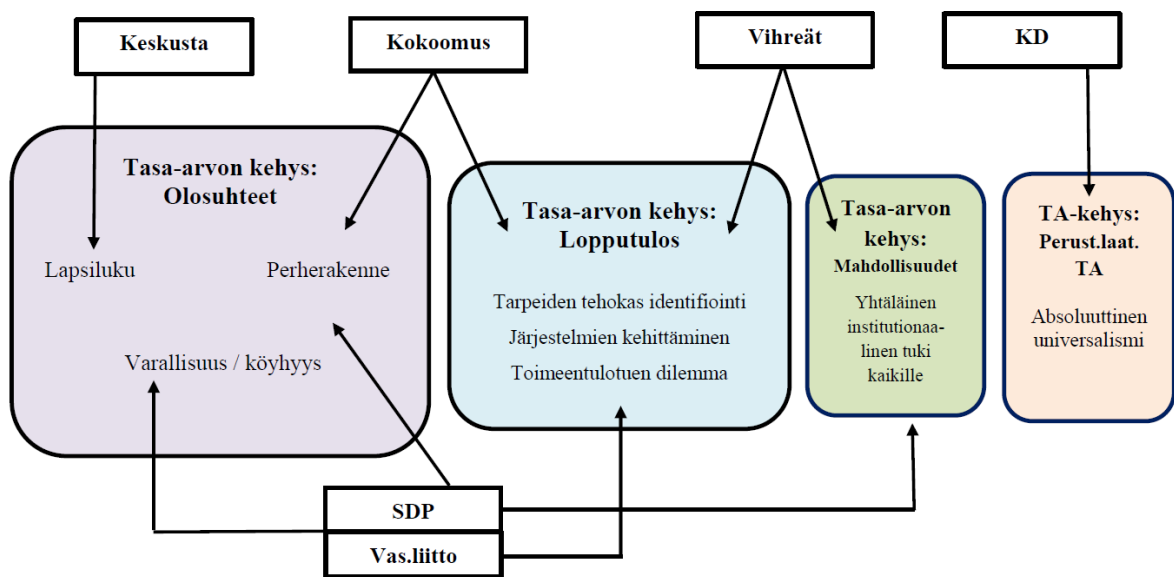
eriarvoisuutta toisesta päästä. Vaadittaessa kaikille lapsille tasasuuruista etuutta, olisi todennäköisin tulos ollut se, että lapsilisän tasoa olisi radikaalisti alennettu. Samalla myös kaikentyypiset perheet olisivat kärsineet ja eniten monilapsiset perheet. Paradoksaalisesti usein perustavanlaatuisen tasa-arvoon vedonneet ryhmät penäsivät tasaetuja, mutta halusivat kuitenkin suosia esimerkiksi monilapsisia perheitä.

6.10. Puolueiden eroavat tasa-arvon kehykset lapsilisäjärjestelmässä

Miten sitten eri puolueet määrittivät ja kehystivät tasa-arvoa lapsilisäjärjestelmän eri vaiheissa?¹⁷ Kuvio 12 havainnollistaa, miten suurimmat puolueet profiloituivat pääsääntöisesti kehystensä osalta. Suurimpien puolueiden keskeiset linjat vaihtelivat jopa yllättävänkin paljon lapsilisän historian aikana. Keskusta – Maalaisliiton ja muiden maaseutuväestön puolueiden perintönä – profiloitui selvästi suurperheiden ja niiden elinolosuhteiden parantamisen vaalijana. Keskusta puolusti hanakasti osittaista tarvehankintaa esimerkiksi lapsiluvun mukaisten porrastusten ajamisessa. Keskeisin linjamuutos tapahtui vuonna 2003, kun keskustan vetämä hallitus asetti nuorten ja pienperheiden taakse. Samanlaista monilapsisten perheiden olosuhteita puolustavaa linjaa ajoivat myös kristilliset, mutta heille lasten perustavanlaatuinen tasa-arvo ja tasaetujen ajaminen ovat olleet vahvasti agendalla koko järjestelmän pitkän kaaren ajan.

SDP:n tarina on jo selvästi vivahteikkaampi ja historian kirjoissa se tullaan muistamaan ensimmäisenä hallituksen vetäjänä, joka leikkasi lapsilisiä. Hallitusvastuu on muokannut muutoinkin sen linjoja eri aikoina. Alun perin se ajoi tiukkaan universalismiin perustuvan lapsilisän läpi vuonna 1948, mutta sittemmin matkan varrella siitä tuli vahva tarveharkinnan ja tuloperiaatteeseen perustuvan järjestelmän perustamisen puolestapuhuja. Sosialidemokraateilta on löytynyt sympatiaa suurperheille, mutta suurimmalta osin kehykset rakentuivat varallisuuden kautta pienituloisten sekä myös yksinhuoltajaperheiden olosuhteiden ympärille. Lisäksi sosialidemokraatit toivat selvästi muita puolueita enemmän esiin lapsilisän ikärajan ja 17-vuotiaiden nuorien mahdollisuuksien tasa-arvon keskusteluihin.

¹⁷ Liitteet 3-10 tarjoavat tarkan kuvauksen kaikista lakimuutoksien politiikkaprosesseista ja samalla puolueiden eroavista linjoista.



Kuvio 12. Yhteenveto eri puolueiden kehysten painottumisesta.

Yhtäältä myös SKDL:n ja sittemmin Vasemmistoliiton kehukset rakentuivat ensisijaisesti varallisuuden ympärille lapsiluvun sijaan. Se profiloitui selvästi kaikista puolueista eniten köyhien puolestapuhujana ja ns. ”*tuet pois rikkailta*” -retoriikka kävi tutuksi juuri SKDL:n toimesta. Keinovalikoimassa vasemmisto ajoi kuitenkin useassa vaiheessa tasaetua, koska kun kaikki saavat kakusta samansuuruisen palasen, täyttää se suhteellisesti eniten vähävaraisimpien vatsoja. 1990-luvulle tultaessa ja sen jälkeen se on ajanut vahvasti lapsilisää tarveharkintaiseksi ja tuloperiaatteelliseksi etuudeksi. Vuoden 1995 leikkaushallituksessa istumisen jälkeen se on kritisoinut lapsilisän aiheuttavan lopputulosten epätasa-arvoa tuomalla esiin lapsilisään liittyvän toimeentulotukidilemman – lapsilisä alentaa toimeentulotukea ja näin ollen se asettaa köyhimmät uudistusten ulkopuolelle jättäen heidät heikoimpaan asemaan.

Kokoomuksen linja vaihteli pitkin matkaa laidasta laitaan. Kokoomus esiintyi aluksi suurperheiden tukijana vuonna 1962 esittäen porrastusta jopa 12. lapseen asti, mutta sen jälkeen linja muuttui nuorien ja pienien perheiden olosuhteita tukevaksi puolueeksi. 2000-luvulla Kokoomus kohahdutti Ben Zyskoviczin johdolla asettumalla oppositiosta suurperheiden taakse ja kivittämällä hallitusta sen ”*Kiinan mallista*”. Sen sijaan keinojen puolesta puolueen linja on pysynyt osittaisen tarveharkinnan puolella. Kokoomus profiloitui

lapsilisän historian kaaren aikana myös selvästi keskiluokkaisten tukijana. Keskiluokan kireä verotus on ollut sille jatkuvasti kynnykskysymys. Lisäksi lopputuloksen tasa-arvoon perustuva, järjestelmien kehittämistä artikuloiva kehys, on ollut sen agendalla useaan otteeseen. Kokoomuksen kumppanina paljolti esiintynyt RKP ei merkittävästi osallistunut missään vaiheessa lapsilisäkeskusteluihin.

Vihreät profiloitui nuorena puolueena kohtuullisen maltilliseksi järjestelmän kehittäjäpuolueeksi. Tasa-arvon näkökulmasta Vihreille oli tärkeää, että lapsilisää tulisi tarkastella perheiden kokonaistilannetta arvioiden. Näin ollen lapsilisäjärjestelmää tulisi kehittää yhdessä muiden rinnakkaisten järjestelmien kanssa, mikä palvelisi parhaiten lopputulosten tasa-arvoa. Vihreät katsoivat myös mahdollisuuksien tasa-arvon nimissä, että lapsilisää tulisi kohdentaa eri-ikäisten lasten tarpeiden mukaisesti. Niinpä Vihreät esittivät ainoana puolueena kahteenkin otteeseen uudenlaista mallia, jossa lapsilisä porrastettaisiin kahtiajakautuneesti sekä lapsiluvun että lasten iän mukaan.

Mielenkiintoista lapsilisän uudistamisessa on ollut myös se, että parlamentaarinen toimintatapa aiheutti voimakasta kipuilua eduskunnassa, joka kulminoitui erityisesti vuoden 2003 lakimuutoskeskusteluissa. Päätöksenteon tapoja tuskasteltiin etenkin oppositiopolitiikan merkityksettömyyden näkökulmasta. Ongelmana pidettiin erityisesti sitä, että hallituksen esitykset menevät tasa-arvon kustannuksella äänestyksissä läpi, vaikka eduskunnassa vallitsisi laajakin konsensus yli puolue- tai valtarajojen siitä, minkälaisia päätöksiä tulisi tehdä ja miten esityksiä pitäisi muuttaa. Erkki Virtanen Vasemmistoliitosta kiteytti problematiikan vuonna 2003 seuraavanlaisesti:

”On tietysti se vaihtoehto, että äänestämme sen mukaan, mitä mieltä olemme. Sitten ne, jotka eivät äänestä, tietysti keksivät edelleen selityksiä, ja kenties tämä vanha mylly jatkuu. Kysymys on vain siitä, kuinka pitkälle sen myllyn polkemisella ihmisten usko politiikkaan ylipäättään riittää.” (PTK 102/2003)

7. Johtopäätökset

”Me tiedämme, että perheet eivät koskaan ole tasa-arvoisia eivätkä tasapäisiä”, totesi kansanedustaja Anneli Taina vuonna 1993 perhetuen uudistuksen käsittelyn yhteydessä (PTK 1993, 4650). Tasa-arvoa on kuitenkin kehystetty lapsilisäjärjestelmän aikana erilaisin ideoin, jotka perustuvat erilaisiin tasa-arvokäsityksiin. Käsitykset itsessään ovat myös ideoita – ideoita siitä, minkälainen tasa-arvo tulisi vallita yhä kompleksisemmaksi käyvässä yhteiskunnassa. Ideoita siitä, mitkä tasa-arvon ulottuvuudet kysyvät sosiaalipolitiikan erityistä huolta, jotta yhteiskunnassa vallitsisi korkea tasa-arvo. Tulisiko kaikissa asioissa noudattaa perustavanlaatuisen tasa-arvon ideaa, mikä mahdollistaa yhteiskunnan neutraliteetin? Tulisiko pohtia lasten eriarvoisia mahdollisuuksia ja instituutioiden suhdetta niihin? Tulisiko tarkastella eriarvoisia elinolosuhteita, joita yhteiskunta voi tasoittaa poliittisin interventioin? Vai tulisiko eriäviä tarpeita identifioida tarkemmin ja luoda kokonaisjärjestelmä, minkä lopputuloksena kaikki ovat samalla viivalla? Käsitykset ohjaavat ja tarjoavat alustan kehyksille. Niiden puitteissa tasa-arvoa voidaan määritellä eli kehystää. Kehykset ovat perusteltujen argumenttien kokonaisuus, joiden perustalle politiikan keinovalikoima asettuu. Kehykset on myös sovittava yhteen toimintaympäristön muutoksien ja vallitsevien paradigmojen kanssa.

Analyysini paljasti, että erilaiset tasa-arvokäsitykset ovat olleet eri tavoin merkityksellisiä lapsilisän institutionaalisissa rakenteissa. Lisäksi tietyt, erilaisiin tasa-arvokäsityksiin perustuvat kehykset vakiintuivat lapsilisäinstituutiota määrittäviksi ideoiksi. Selvästi eniten lapsilisää koskevissa keskusteluissa esiintyi olosuhteiden tasa-arvoon perustuvia kehyksiä. Näissä kehyksissä vedottiin pääsääntöisesti lapsiluvun aiheuttamaan taloudelliseen huono-osaisuuteen, perheiden vähävaraisuuteen tai perherakenteeseen liittyvien tekijöiden yhteydestä köyhyteen. Toiseksi lakimuutosten käsittelyissä nousi esiin myös lopputulosten tasa-arvokäsitykseen perustuvia kehyksiä, jotka liittyivät myös köyhyteen. Keskeiseksi kehykseksi muodostui huoli lapsilisäjärjestelmän istuvuudesta hyvinvointivaltion muiden järjestelmien rinnalla ja sen vaikutukset vähävaraisille. Mahdollisuuksien tasa-arvoon vetoavia kehyksiä esiintyi yllättävän harvakseltaan. Diskurssit jakautuivat pitkälti päivähoitoinstituution kritiikkiin ja lapsilisän ikärajakysymyksiin. Perustavanlaatuisen tasa-arvoon viittaavia kehyksiä esiintyi vähiten. Niissä vedottiin järjestäen siihen, että kaikkien lasten on oltava kaikissa tilanteissa universaalisti tasa-arvoisia suhteessa toisiinsa ja nauttia tasaetua.

Puolueiden näkökulmasta tulokset kertoivat, että tietyt kehykset muodostuivat varhaisessa vaiheessa ja ne ovat suhteellisen pysyviä, mutta niiden esittäjät vaihtelivat paljonkin ajan saatossa. Asiaa voisi luonnehtia metaforisesti eräänlaiseksi kehyskaupankäynniksi: Peruskehykset pysyvät samoina, mutta omistajat vaihtuvat. Kuitenkin toimintaympäristön, yhteiskuntarakenteen ja hyvinvointivaltion kehittyessä peruskehysten sisältöön rakentui uudenlaisia ideoita ja esimerkiksi yksinhuoltajien eriarvoisuuteen on kiinnitetty huomiota selvästi enemmän viimeisinä vuosikymmeninä. Lapsilisän muuttamista tarveharkintaiseksi tai tuloperiaatteelliseksi ajettiin rajustikin eri vaiheissa yli puoluerajojen. Siitä huolimatta universaali, lievästi tarveharkintaa sisältävä lapsilisä, on pitänyt pintansa. Näyttäisi myös siltä, että valtapositiolla on yhteys puolueiden kehyksiin, sillä puolueiden linjat ja kehykset vaihtuivat sen mukaan, istuttiinko hallituksessa vai oppositiossa. Lapsilisän historian aikana on nähty useita ”takinkääntöjä” sen mukaan, miltä puolelta eduskuntasalia debattia käydään. Selkeätä rajanvetoa vasemmisto-oikeisto akselille on näin ollen myös vaikea vetää. Näyttäisi kuitenkin siltä, että oikeiston huolen kohteena olivat keskiluokkaa koskevat kysymykset sekä nuoret ja pienet perheet. Vasemmistolle tärkeintä olivat vähävaraisten ja köyhien kysymykset. Maaseutuväestön puolustajille ja kristillisille tärkeintä oli suurten perheiden tukeminen ja kaupunkiväestön puolestapuhujille puolestaan pienten ja nuorten perheiden tukeminen.

Lapsilisän alkuperäinen idea oli lapsesta aiheutuvien kustannusten synnyttämän lapsiperheiden ja lapsettomien välisen elintasokuilun tasoittaminen. Analyysini pohjalta näyttäisi kuitenkin siltä, että lapsilisä profiloitui poliittisessa diskurssissa jo varhaisessa vaiheessa eräänlaiseksi vähävaraisten tukimuodoksi. Lapsilisä nähtiin ehdottoman tärkeänä köyhien perheiden elintasolle. Universaali lapsilisä ei kuitenkaan saavuttanut missään vaiheessa sen historian aikana vahvaa konsensusta ja jo sen perustamisen aikana kiistat rahasta kulkivat sosiaalisen edellä. Siitäkään huolimatta poliittinen tahtotila ei riittänyt tekemään radikaaleja muutoksia siihen. Näyttäisi siltä, että köyhyyden ympärille rakentuneet kehykset vakiintuivatkin suhteellisen muuttumattomiksi ja lapsilisän erityisen vahva institutionaalinen lukkiutuminen saattaa johtua juuri siitä, että sen merkitystä vähävaraisille on pidetty niin keskeisenä. Erilaista köyhyyttä identifioivista kehyksistä syntyi mentaalinen malli, joka uppoutui instituution rakenteisiin sen vallitsevaksi ideaksi (ks. esim. Campbell 2004; Béland 2005; 2007; Béland & Cox 2011). Niinpä lapsilisäjärjestelmää koskevat muutokset ovat jääneet suhteellisen pieniksi, joita voisi Raija

Julkusen¹⁸ sanoin kuvata ”institutionaaliseksi näpräilyksi”, kosmeettiseksi hienosäädöksi. Samankaltainen problematiikka vaivaa myös muita sosiaaliturvajärjestelmiä ja usein erityisesti vähävaraisille suunnatuilla eduilla on taipumus jäädä tasoltaan mataliksi (Korpi 1981; Korpi & Palme, 1998; Julkunen 2017, 363–364.) Vähävaraisille elintärkeän järjestelmän radikaalista muuttamisesta olisi myös mitä todennäköisimmin seurannut poliittinen kujanjuoksu. Seurauksena oli instituutioille tyypillinen vahva polkuriippuvuus ja hidas muutos (ks. Mahoney 2000). Tässä mielessä voidaankin ajatella, että eduskunnassa synnytettyt mentaaliset mallit toimivat eräänlaisina mekanismeina, joiden välityksellä eriarvoisuutta nimetään, mutta ennen kaikkea myös tuotetaan ja ylläpidetään.

Analyysini tulokset puoltavat myös sitä näkemystä, että ideoita saattaa esiintyä paljonkin ja ne voivat vaihdella, mutta instituutiot muuttuvat usein hitaasti (ks. myös Béland 2005; Béland 2007, 21–23; Béland & Cox 2011, Kangas ym. 2011; Niemelä & Saarinen 2012). Tietyillä kehyksillä on keskeinen rooli instituution muutoksessa tai muuttumattomuudessa. Lapsilisän kohdalla tämä näkyi esimerkiksi siten, että sen historian aikana esitettiin paljonkin erilaisia ideoita etuuden kohdentamis- ja jakoperiaatteille, mutta ne eivät riittäneet korvaamaan vakiintuneita ideoita. Tästä näkökulmasta on syytä huomioida, että luvussa 3.2. esitetty Mäzken ja Ostnerin (2010) näkemys politiikkaprosessien etenemisestä on varsin suoraviivainen ja toimii ensisijaisesti teoreettisena ideaalityyppinä. Lapsilisän tarkastelu osoittaa, että ideoiden alkuperä liittyy oleellisesti toimintaympäristöön, sen muutoksiin ja niistä kumpuaviin paradigmoihin (ks. esim. Campbell 2004; Pfau Effinger 2005; Mäzke & Ostner 2010; Béland & Cox 2011). Esimerkiksi 1960-luvulla Euroopassa vallinnut paradigma lasten köyhyyden poistamisesta valui myös Suomeen. Sittenmin uusliberalistinen tuottavuutta ja tehokkuutta painottavan paradigman esiinmarssi näkyi vahvasti 1990-luvun jälkeisissä lapsilisän muutosprosesseissa. Siitä huolimatta itse politiikkaprosessit, kehystäminen ja lopulta instituutioiden muutokset ovat huomattavasti monimutkaisempia prosesseja. Ne kätkevät sisäänsä erilaiset toimijaverkostot, käytänteet, parlamentaariset toimintatavat, valtapositiot, intressit ja ideologiat, joiden kokonaisvaltainen analyysi on haasteellinen tehtävä.

Metodologisessa mielessä diskursiivinen institutionalismiin nojautuminen osoittautui hedelmälliseksi, mutta myös problemaattiseksi. On myönnettävä, että erilaisten

¹⁸ Raija Julkunen luennoi 26.10.2017 Sosiaalipolitiikan päivillä Jyväskylässä hyvinvointivaltioiden muutoksista. Julkunen kuvasi sosiaaliturvajärjestelmien loputonta reformiprosessia mm. termillä *institutionaalinen näpräily*. Hänen mukaansa termi on alun perin lainattu Paul Piersonilta.

instituutioiden muutosten syy -ja seuraussuhteiden selittäminen vaatisi erittäin laaja-alaista ja monimenetelmällistä lähestymistä. Toisaalta haasteeksi muodostuu usein myös se, että ideatutkimuksen kohteena ovat usein tehdyt päätökset, kuten tässäkin tutkimuksessa. Tällöin laajasta aineistosta huolimatta tarkastelun ulkopuolelle jää usein sellainen keskustelu, joka käydään esimerkiksi julkisella agendalla tai muilla areenoilla. Eduskunnassa käydyllä keskustelulla on omat rajoitteensa ja mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde voisikin olla esimerkiksi julkinen keskustelu perhepolitiikasta tai se, miten puolueet eroavat toisistaan laajemmin perhepolitiikan saralla. Tällöin olisi mahdollista luoda valoa esimerkiksi sille kysymykselle, lepääkö lapsilisän ”harteilla” liian painava osa perhepoliittisista tukitoimista, jos sen merkitys nähdään niin suurena vähävaraisille?

Diskursiivisen institutionalismin avulla on kuitenkin mahdollista tehdä näkyväksi, miten instituutiot rakentuvat päätöksenteossa kommunikatiivisina prosesseina tietyille ideoille ja toisaalta minkälaisia merkityssuhteita ja subjektipositioita ne sisältävät. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden pureutua syvemmälle politiikkaprosessien ytimiin. Lähestymistavan avulla on mahdollista lisätä siis ymmärrystä yleisemmin instituution luonteesta eri muutoksen aikoina ja tarkemmin siitä, minkälaiset ideat muodostuvat keskeisiksi instituution määrittäjiksi.

Mitä sitten tulee tasa-arvon käsitteeseen? On myönnettävä, että tasa-arvon käsite on kova pala purtavaksi kaikessa laajuudessaan. Rohkenen kutsua sitä utopistiseksi, koska se on käsitteenä varsin abstrakti, moniulotteinen ja monitulkintainen. Olsenin (2011) tyypittely tarjosi alustan käsitteen tiivistämiselle sellaiseksi typologiaksi, jota oli mahdollista käyttää analyyttisenä työkaluna analyysivaiheessa. Kuitenkin Olseninkin tyypittely kohtaa juuri saman problematiikan kuin edellä mainitsin. Esimerkiksi mahdollisuuksien ja olosuhteiden tasa-arvo käsitteitä on vaikea erottaa toisistaan ja ne voisi nähdä myös yhtenä käsitteenä siten, että olosuhteiden tasa-arvokäsitys rakentuisi yleisempänä pidetyn mahdollisuuksien tasa-arvon käsitteen sisään. Toisaalta Olsenin tyypittelyssä tehty erottelu oli tarpeellinen analyysini kannalta. Sen avulla oli mahdollista tarkastella yksilöiden formaaleja institutionaalisia mahdollisuuksia ja yksilön olosuhteita erillisinä tasa-arvoa määrittävinä kategorioina.

Analyysiä tehdessä problemaattiseksi muodostui myös käsitteiden monitulkintaisuus. Joku voisi väittää, että vaikkapa lapsilisän porrastuksen perustelut kuuluisivat olosuhteiden sijasta lopputulosten tasa-arvokäsitteen alle. Ratkaisuna tähän oli kuitenkin se, että pidin analyysissä tiukasti kiinni teoreettisesta viitekehystäni, jossa tärkeimpänä työkaluna

toimi Olsenin tyypittelystä johdettu taulukko 1 luvussa 2.2. Niinpä samaa viitekehystä käyttävä päätyisi todennäköisesti samoihin tuloksiin replikoidessaan tutkimukseni.

Lopuksi palaan vielä keskeisimpään johtopäätökseeni pohdinnan merkeissä. Köyhyyden ympärille rakentuneet kehykset paljastavat universalismin perusdilemman: tuet ovat toisille parhaimmillaan merkityksettömiä, korkeakorkoisilla tileillä kasvavia yhteiskunnan tarjoamia lisäbonuksia, ja toisille puolestaan ehdottoman elintärkeitä leivänjatkeita. Toisin sanoen, klassista mattees-efektiä noudattaen, universaali lapsilisä kasautuu lisääntyvänä resurssina hyväosaisten kohdalla ja samalla syventää eriarvoisuuden kuilua. Mutta kuitenkin hekin, jolle lisät ovat merkityksettömiä, osallistuvat jaettavan kakun leipomiseen – usein myös tuomalla eniten jauhoja pöytään. Niinpä heitä on äärimmäisen vaikeata jättää kakkupöydän ulkopuolelle siitäkkin huolimatta, että monet olisivatkin valmiita myöntämään, että tulojensa puolesta lapsilisille ei ole mitään tarvetta lapsilleen tai perheelleen. Lapsilisän muuttamisesta esimerkiksi tuloperiaatteelliseksi on käyty keskustelua eduskunnan lehtereillä vakavastikin, mutta poliittisista tahtoa tai uskallusta sellaiselle ei ole löytynyt. Tämä universalismiin perustuvan lapsilisän kohdentumisen perusdilemma on kulkenut lapsilisäjärjestelmän mukana koko sen historiansa ajan. Sen lukkiutuminen suhteellisen muuttumattomaksi kertonee paljon myös lapsilisän legitimoimista, kulttuurisesta symbolisesta arvosta yhteiskunnalle, vaikka se ei perusteiltaan olisikaan täysin rationaalinen tai palvelisi sen keskeisintä tarkoitusta. (ks. myös Cox 2004; Pfau-Effinger 2005). Lehdistön puolelta on erilaisten mielipidemittausten tiimoilta esitetty, että suuri osa kansalaisista ottaisi lapsilisän pois hyvätuloisilta (esim. Kangas 2008, 20). Tässä mielessä olisikin mielenkiintoista kuulla, kuinka paljon varsin hyvätuloiset nostavat tai jättävät nostamatta lapsilisää ja millä perusteilla? Olisivatko he valmiita muuttamaan lapsilisän periaatteita, millä tavoin ja millä perusteilla?

Lähteet

Ahola, Elina, Tervola, Jussi, Valaste, Maria, Kangas Olli & Honkanen Pertti (2014): *Lapsilisät leikkuriin?* Kelan tutkimusblogi. Haettu osoitteesta: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/1758>

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2010): ”Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa”. *Janus* 18 (2), 104–120.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2014): *Varieties of Universalism*. Draft paper prepared for the UNRISD Conference. New Directions in Social Policy: Alternatives from and for the Global South 7-8 April, 2014, Geneva, Switzerland.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000): *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Araki, Hiroshi (2000): “Ideas and Welfare: The Conservative Transformation of the British Pension Regime”. *Journal of Social Policy* 29 (4), 599–621.

Baumgartner, Frank R. & Christine Mahoney (2008): “The two faces of framing. Individual-level framing and collective issue definition in the European Union”. *European Union Politics* 3 (9), 435–449.

Béland, Daniel (2005): “Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective”. *Social Policy & Administration* 39 (1), 1-18.

Béland, Daniel (2007): “Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift”. *Social Science Quarterly* 88 (1), 20-38.

Béland, Daniel & Cox, Henry (2011): *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press.

Bergholm, Tapio (2003): ”Työmarkkinajärjestöt ja Suomen lapsilisäjärjestelmän synty”. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (1), 63–76.

Bergholm, Tapio (2011): Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.), *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. 46–70.

Björklund, Liisa (2008): ”Ideat politiikan muutoksessa. Instituutioista ja intresseistä ideoihin”. *Janus* 16 (1), 4-18.

Björklund, Liisa & Airio, Ippo (2009): Moraali ja kannustinrakenteen muutos. Miten kannustamisesta tuli suomalaisen hyvinvointipolitiikan valtavirtaa? Teoksessa: Juho Saari & Johannes Kananen (toim.), *Ajatuksen voimaa. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 151–181.

- Blyth, Mark (2001): "The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict, and institutional change". *World Politics* 54 (1), 1–26.
- Campbell, John L. (2004): *Institutional change and globalization*. New Jersey: Princeton University Press.
- Chong, Dennis & Druckman, James N. (2007): "A Theory of framing and opinion Formation in competitive elite environments". *Journal of Communication* 57, 99–118.
- Cox, R.H (2004): "The path-dependency of an idea: why Scandinavian welfare states remain distinct". *Social Policy & Administration* 38 (2), 204–219.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1983): "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review* 48 (2), 147–160.
- Downs, Anthony (1957): *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Druckman, James N. (2001): "On the limits of framing: Who can frame?" *The Journal of Politics* 63 (4), 1041-1066.
- Dworkin, Ronald (1973): "The original position". *The University of Chicago Law Review* 40, 500–533.
- Dworkin, Ronald. (1981a): "Equality of what? Part 1: Equality of welfare". *Philosophy & Public Affairs* 10, 185–246.
- Dworkin, Ronald. (1981b): "Equality of what? Part 2: Equality of resources". *Philosophy & Public Affairs* 10, 283–345.
- Elo, Satu & Kyngäs, Helvi (2008): "The qualitative content analysis process". *Journal of Advanced Nursing* 62, 107–115.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta. (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Forma, Pauli (2000): Tasa-arvoista vai kannustavaa yhteiskuntapolitiikkaa? Tuloerot ja niiden tasoittaminen kansalaisten ja eliittien mielipiteissä. Teoksessa: Veli-Matti Ritakallio; Heikki Ervasti; Katja Forssén & Kaarina Nurmen (toim.), *Eriarvoisuutta Paikantamassa. Juhlakirja Kari Salavuon täyttäessä 60 vuotta. 22.5.2000*. Turku: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimus 55.
- Goffman, Erwing (1974): *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Goodin Robert.E. (1988): *Resons for welfare. The political theory of the welfare state*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter (1993): "Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), 275–296.
- Halmetoja, Antti (2015): Käsiteanalyysi universalismin ulottuvuuksista sosiaalipolitiikassa. *Sosiologia* 52 (2), 123–138.
- Halmetoja, Antti (2016): Universalismi sosiaalipolitiikan ideaalina. Teoksessa: Antti Halmetoja; Pertti Koistinen & Satu Ojala (toim.), *Sosiaalipolitiikan lumo*. Tampere: Tampere University Press. 119–129.
- Hay, Colin (2011): "Ideas and the construction of interests". Teoksessa: Béland, Daniel & Robert Henry Cox (toim.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press, New York. 65-83.
- Hellman, Matilda, Monni, Marjukka & Alanko, Anna (2017): "Declaring, shepherding, managing: The welfare state ethos in Finnish government programmes, 1950-2015". *Research on Finnish Society* 10 (1), 9-22.
- Hellsten, Katri (2011): Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua? Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.), *Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 146–181.
- Hellsten, Katri (2014): Kenelle ja millä perusteella lapsilisää? Etuuden tarpeesta käytyä keskustelua ja rajankäyntiä. Teoksessa: Laura Kalliomaa-Puha; Toomas Kotkas & Marketta Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 62–96.
- Hiilamo, Heikki (2002): *The rise and fall of Nordic family policy. Historical development and changes during the 1990s in Sweden and Finland*. Saarijärvi: Gummerus Printing.
- Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli (2009): Lasten kotihoidontuki. Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa?. Teoksessa: Juho Saari & Johannes Kananen (toim.), *Ajatuksen voimaa. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 65–93.
- Hiilamo, Heikki (2017): *15 reseptiä tuloerojen kaventamiseksi*. Helsinki: Kalevi Sorsa – säätiö.
- Helne, Tuula (2003): Sosiaalipolitiikan perusteet. Teoksessa: Tuula Helne; Raija Julkunen; Jouko Kajanoja; Sini Laitinen-Kuikka & Jussi Simpura (toim.), *Sosiaalinen politiikka*. Juva: WSOY. 41–45.

- Hsieh, Hsiu-Fang & Shannon, Sarah (2005): "Three approaches to qualitative content analysis". *Qualitative Health Research*, 15 (9), 1277-1288.
- Jokelainen, Matti (1996): *Sosiaalivakuutuksen, lapsilisän ja toimeentulotuen määritelmät OECD-maissa*. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 17. Helsinki: Kela.
- Jokinen, Arja (1993): Poliitikkojen puheet puntarissa – kaupunginvaltuutettujen asunnotomuuspuheiden retoriikka. Teoksessa: Arja Jokinen; Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino, 189–226.
- Julkunen, Raija (2003): Uusinstitutionalismin jäljillä. Teoksessa: Juho Saari (toim.), *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. 19–40.
- Julkunen, Raija (2017): *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavana*. Jyväskylä: SoPhi.
- Kajanonja, Jouko (2003): Sosiaalipolitiikka ja talousteoria. Teoksessa: Tuula Helne; Raija Julkunen; Jouko Kajanonja; Sini Laitinen-Kuikka & Jussi Simpura (toim.), *Sosiaalinen politiikka*. Juva: WSOY. 183–212.
- Kangas, Olli (2006): Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa: Tapani Paavonen & Olli Kangas (toim.), *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 190–366.
- Kangas, Olli (2006): "60 vuotta lapsellista universalismia". Kolumni. *Sosiaalivakuutus* 46 (2), 20–21.
- Kangas, Olli, Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2011): Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Teoksessa: Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.), *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. 144–178.
- Kangas, Olli, Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2013): "When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change". *European Political Science Review* 6 (1), 73–92.
- Kangas, Olli, Honkanen, Pertti (2017): *Kannattaako lapsilisiä verottaa?* Kelan tutkimusblogi. Haettu osoitteesta: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3968>.
- Kangas, Olli, Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (*tulossa*): Poliitiikka ja toimeentuloturva.
- Kantola, Johanna, Nousiainen, Kevät & Saari, Milja (2012): *Tasa-arvo toisin nähtynä*. Helsinki: Gaudeamus Oy.

- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins
- Koistinen, Pertti (2007): ”Eliitin paradigma työ- ja sosiaaliturvapolitiikassa”. *Yhteiskuntapolitiikka* 72 (2), 158–165.
- Kohlbacher, Florian (2006): “The use of qualitative content analysis in case study research”. *Forum: Qualitative Social Research* 7 (1).
- Korpi, Walter (1981): *The democratic class struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998): “The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries”. *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.
- Kuivalainen, Susan., & Niemelä, Mikko (2010): “From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland”. *Journal of European Social Policy* 20 (3), 263–276.
- Kujala, Antti & Danielsbacka Mirkka (2015): *Hyvinvointivaltion loppu?* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi
- Le Grand, Julian. (1982): *The strategy of equality. Redistribution and the social services*. London: George Allen & Unwin.
- Lieberman, Robert C. (2002): “Ideas, institutions, and political order: explaining political change”. *American Political Science Review* 96 (4), 697–712.
- Mahoney, James (2000): “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society* 29 (4), 507–548.
- Mätzke, Margitta & Ostner, Ilona (2010): “The role of old ideas in the new German family policy agenda”. *German Policy Studies* 6 (3), 119–162
- Niemelä, Heikki & Salminen, Kari (2006): *Suomalainen sosiaaliturva*. Helsinki: Kelan Tutkimusosasto.
- Niemelä, Mikko (2008): *Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102. Helsinki: Kela.
- Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (2012): “The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform”. *Policy & Politics* 40 (2), 171–91.
- Olsen, Gregg, M. (2011): *Power & Inequality. A comparative Introduction*. New York: Oxford University Press.

- Pekkala, Sari, Intonen, Nina & Järviö, Maija-Liisa (2005): *Suomen koulutusmenojen kehitys 1900-luvulla ja tulevaisuudessa*. VATT-Keskustelualotteita. Helsinki: Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus.
- Pfau-Effinger, Birgit (2005): "Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation". *Journal of Social Policy* 34 (1), 3–20.
- Pierson, Paul. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Puroila, Anna-Mari (2002): *Kohtaamisia päiväkotiarjessa – Kehysanalyttinen näkökulma varhaiskasvatustyöhön*. Oulu: Oulu University Press.
- Rawls, John. (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press
- Raz, Joseph (1978): Principles of Equality. *Mind, New Series* 87 (347), 321-342.
- Riihinen, Olavi (2011): Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa: Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.), *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. 103–146.
- Rothstein, Bo (1998): *Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saari, Juho & Kananen, Johannes (2009): Sosiaalipolitiikan ideat. Teoksessa: Juho Saari & Johannes Kananen (toim.), *Ajatuksen voimaa. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 13-28.
- Saari Juho (2009): Yhteenveto. Teoksessa: Juho Saari & Johannes Kananen (toim.), *Ajatuksen voimaa. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva Kustannus Oy.
- Saari, Juho (2011): Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa. *Janus* 19 (4), 308–325.
- Saari, Juho (2011): Sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Tapahtumarakenneanalyysi syksystä 2007 syksyyn 2010. Teoksessa: Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.), *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. 70–100.
- Saarinen, Arttu, Salmenniemi, Suvi & Keränen, Harri (2014): "Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon". *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (6), 605-618.
- Sen, Amartya (1992): *Inequality Reexamined*. New York. Oxford University Press.

- Schmidt, Vivien A. (2010): "Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism." *European Political Science Review* 2 (1), 1-25.
- Schmidt, Vivien A. (2011): Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. Teoksessa: Daniel Béland & Robert Henry Cox (toim.), *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press. 47-65.
- Steenland, Brian (2006): "Cultural Categories and the American Welfare State: The Case of Guaranteed Income Policy". *American Journal of Sociology* 111 (5), 1273-1326.
- Skocpol Theda. (1985): "Bringing the state back in. Strategies of analysis in current research." Teoksessa: Peter Evans; Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2004): *New risks, new welfare*. New York: Oxford University Press.
- Tirronen, Jarkko (2011): Poliittikan sisällä. Polkuriippuvuus agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Teoksessa: Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.), *Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. 26–46.
- Titmuss, Richard M. (1958): *Essays on "the welfare state"*. London: Allen & Unwin.
- Titmuss, Richard M. (1987): Universal and selective social services. Teoksessa: Brian Abel-Smith & Kay Titmuss (toim.), *The philosophy of welfare. Selected writings of Richard M. Titmuss*. London: Allen & Unwin.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi. 65–93.
- Voipio, Timo (2009): Köyhyyden vähentämisen politiikat. Miten ideat muokkaavat globaalia kehityspolitiikkaa. Teoksessa: Juho Saari & Johannes Kananen (toim.), *Ajatuksen voimaa. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva Kustannus Oy. 327–356
- Wennemo, Irene (1996): *Sharing the Cost of Children. Studies on the development of family support in the OECD countries*. Swedish Institute for Social Research, No 25. Stockholm: Stockholm University
- Weaver, R. Kent (1986): "The politics of blame avoidance". *Journal of Public Policy* 6, 371–398.

Liitteet

Liite 1. Tutkimuksen aineiston muodostamat politiikka-asiakirjat.

Hallituksen esitykset:

HE 163/1947	HE 9/1962	HE 85/1973	HE 284/1982
HE 75/1993	HE 28/1995	HE 71/2003	HE 139/2010

Ministeriöiden ja valiokuntien mietinnöt ja lausunnot:

TAV 29/1947	StVM 2/1962	StVM 9/1973	SoVM 41/1982
SuVM 289/1982	StVM 46/1993	VaVL 4/1993	PeVL 13/1993
SuVM 7/1993vp	StVM 1/1995 vp	PeVL 2/1995	StVM 17/2003
StVM 20/2012	PeVL 25/2012		

Täysistuntojen pöytäkirjat:

PTK 168/1948 PTK 169/1948

PTK 1962: s. 273–287, 315–319, 328–333

PTK 1973: s. 1473–1476, 1566–1574, 1794–1807

PTK 164/1983	PTK 165/1983	PTK 1983: s. 4903–4909	
PTK 59/1993	PTK 155/1993	PTK 156/1993	PTK 158/1993
PTK 159/1993	PTK 164/1983	PTK 161/1993	PTK 168/1993
PTK 24/1995	PTK 25/1995	PTK 36/1995	PTK 37/1995
PTK 43/1995	PTK 44/1995	PTK 98/2003	PTK 99/2003
PTK 102/2003	PTK 111/2012	PTK 114/2012	PTK 117/2012

Liite 2. Tutkimuksessa käytetyt lyhenteet.

Aineiston analyysissä käytettyjä koodeja:

VAR = Varallisuuteen tai tuloihin liittyvä ilmaisu
VVAR = Vähävaraisuuteen tai köyhyyteen liittyvä ilmaisu
LL = Lapsilukuun liittyvä ilmaisu
PP = Pieneen perheeseen liittyvä ilmaisu
YH = Yksihuoltajiin liittyvä ilmaisu
AS = Asumiseen liittyvä ilmaisu
KUL = Kulutukseen liittyvä ilmaisu
TH = Tarveharkintaan liittyvä ilmaisu
TE = Tasaetuuun liittyvä ilmaisu
HAR = harrastuksiin liittyvä ilmaisu
OPIS = Opiskeluun tai koulun käyntiin liittyvä ilmaisu
VAN = Vanhempien eriarvoisuuteen liittyvä ilmaisu
MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo
TYÖ = työllisyyteen tai työttömyyteen liittyvä ilmaisu
RET = Eriarvoisuuteen liittyvä retorinen ilmaisu
LTON = Lapsettomiin perheisiin liittyvä ilmaisu

SVAR = Suurituloisiin liittyvä ilmaisu
EKUS = Elinkustannuksiin liittyvä
SP = Monilapsiseen liittyvä ilmaisu
NP = nuoreen perheeseen liittyvä ilmaisu
VER = verotukseen liittyvä ilmaisu
SUK = Sukupuoleen liittyvä ilmaisu
IKÄ = Lapsen ikään liittyvä ilmaisu
TP = Tuloperiaatteeseen liittyvä ilmaisu
OV = Ostovoimaan liittyvä ilmaisu
OL = Olosuhteisiin viittaava ilmaisu
LT = Lopputulosten tasa-arvo
OT = Olosuhteiden tasa-arvo
PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo
VEL = Velkaan liittyvä ilmaisu
KÖY = Köyhyyteen liittyvä ilmaisu

Puolueiden lyhenteet:

ML = Maalaisliitto
KOK = Kansallinen Kokoomus
SDP = Suomen Sosialidemokraattinen puolue
SKDL = Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SKYP = Suomen Kansan Yhtenäisyyden puolue
KP = Suomen Kansanpuolue
Vihr = Vihreä Liitto
TSPL = Työväen ja Pienviljelijäin Sos. Dem.Liitto

RKP = Suomen Ruotsalainen Kansanpuolue
KES = Suomen Keskusta
SMP = Suomen Maaseudun Puolue
LKP = Liberaali Kansanpuolue
PS = Perussuomalsiet
SKL = Suomen Kristillisdemokraatit
VAS = Vasemmistoliitto

Liite 3. Poliittikkaprosessi: Lapsilisälain perustaminen vuonna 1948.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
PT	Lapsiperheet eriarvoisessa asemassa lapsettomiin nähden	Yhteiskunnan tulee osallistua lasten kasvattamisesta aiheutuvaan kustannustaakkaan entistä paremmin. Lapsilisää tulee maksaa yhdenvertaisesti kaikille suomalaisille alle 16 vuotiaalle lapsille riippumatta perhetaustasta. Maksu työnantajilta määräaikaisesti vuoteen 1950 asti	Tasaetu Lapsilisä kaikille suomalaisille alle 16 vuotiaalle lapsille	SDP Hallitus
OT	Varallisuus: köyhät ja vähävaraiset perheet heikoimmassa asemassa	Lapsilisän tilisi perustua varallisuudelle, jolloin suurituloiset jäisivät lapsilisän ulkopuolelle. Yhteiskunnalla vastuu ja velvollisuus tukea heikoimmassa asemassa olevia Maksu työnantajilta määräaikaisesti vuoteen 1950 asti	Tarveharkinta & tuloperiaate Lapsilisä vain tietyn tuloajan alle jäävien perheiden kaikille lapsille	SKDL Hallitus
OT	Perheen lapsiluku: suuret perheet heikoimmassa asemassa & Työstatus	Lapsilisää ei makseta ensimmäiselle lapselle. Perheen tulee kyetä kantamaan itse I lapsesta aiheutuvat kustannukset. Tällöin suuremmille perheille tuleva lapsilisä voisi olla tasoltaan suurempi Näkemyksen vaihtuminen: lapsilisää tulee maksaa kaikille lapsille, sillä muutoin laajan pienviljelijäväestön olosuhteet heikkenisivät vahvasti. Työnantajamaksut sillä ehdolla, että pienviljelijöille asetetaan omat reunaehdot lapsilisän maksamisesta.	Osittainen tarveharkinta: ei tukea I lapsesta Tasaetu: tuki kaikille lapsille hyödyttää suhteessa eniten köyhempiä perheitä	Maalaisliitto Hallitus
OT	Varallisuus: köyhät ja vähävaraiset perheet heikoimmassa asemassa	Lapsilisä on ensisijaisesti köyhäinhoidollinen instrumentti. Lisää kohdistetaan kaikista pienituloisimmille perheille. Lapsilisä on yhteiskunnan yhteinen asia, jolloin maksu siirretään poistytönnantajilta ja kerätään tulo- ja omaisuusverotuksella saatavista valtion tuloista.	Tarvehankinta Lapsilisän tarve seulotaan tulohaitarin alapäästä	Kokoomus Oppositio
OT	Varallisuus: yhteiskunnan heikompiosaiset	Yhteiskunnalla ei velvollisuutta maksaa kaikille lapsilisää. Tukea myönnetään vain sellaisissa olosuhteissa eläville perheille, jotka eivät ilman apua pärjää. Tukea tulee anoa erikseen.	Tarveharkinta Tukea annetaan vain sitä pyydettyäessä ja tarvetta arvioiden	Edistyspuolue Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuisen tasa-arvo

Liite 4. Poliittikkaprosessi: Lapsilisien porrastaminen kolmanteen lapseen 1962.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
OT	Lapsiluku Monilapsiset perheet vaikeimmissa asemassa. Asuminen	Porrastus kompensoi eroa, jossa pienperhe on hyötynyt lapsen huoltajan verohuojennuksen myötä enemmän Tuen tarve suurempi useampilapsisten perheiden kohdalla Maaseudun perheet huonommassa asemassa, paljon lapsia. Suomi jäljessä muita maita järjestelmän kehittämisessä	Osittainen tarveharkinta Porrastus 3. lapseen asti	Maalaisliitto Hallitus
OT	Lapsiluku Monilapsiset perheet vaikeimmissa taloudellisissa asemassa Asuminen	Kulutusmahdollisuuksien heikentyminen lapsiluvun kasvaessa. Tuen tarve suurempi useampi lapsisten perheiden kohdalla Syrjäseutujen suuret perheet huonossa asemassa Veropoliittinen suosituimmuusasema pienperheillä Ensimmäinen lapsi omakustanteinen ja siitä muodostuvan valtion säästön kohdistaminen monilapsisille perheille.	Osittainen tarveharkinta Porrastuksen jatkaminen aina 12. lapseen asti Ei tukea 1. lapsesta	Kokoomus Oppositio
OT PT LT	Varallisuus Taloudellinen asema keskeinen lapsiluvun sijaan Lapset eriarvoisessa asemassa	Vaikeassa asemassa olevien erilaisten perheiden olosuhteiden ja tuen tarpeen arviointi tulisi tapahtua varallisuuden perusteella. Vähävaraiset ja köyhät etusijalle 1. ja 2. lapsi eriarvoisessa asemassa suhteessa muihin lapsiin Myös suurperheiden lapset eriarvoisessa asemassa, kun vanhimmat lapset täyttävät 16 vuotta.	Tasaetu Kompensaatio muilla tarveharkintaisilla järjestelmillä	SKDL Oppositio
OT LT	Lapsen ikä lapsilisien keskeinen eriarvoistava tekijä.	Vanhemmat lapset joutuvat eriarvoiseen asemaan, ja kulutusmenot ovat suurimmat heidän kohdallaan. Yksinäiset ja orvot lapset ovat eriarvoisessa asemassa. Rinnakkaiset järjestelmät: elatusapuennakko ja erityislapsilisät kompensoivat eriarvoisuutta	Osittainen tarveharkinta Kompensaatio muilla tarveharkintaisilla järjestelmillä	KP Oppositio
OT LT	Äitien heikko asema Minimielintason turvaaminen kaikille kansalaisille	Äitien työmarkkina-aseman heikentyminen Elin-, asuin- ja hoitokustannukset korkeat erityisesti kaupungissa Erlaisia rinnakkaisia järjestelmiä tulisi kehittää, perhelisä ja äidinpalkkajärjestelmä kompensoimaan hoitokustannuksia	Tarveharkinta Kompensaatio muilla tarveharkintaisilla järjestelmillä	TPSL Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

Liite 5. Poliittikkaprosessi: Alle 3-vuotiaiden lapsilisän korotus vuonna 1973.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
MT LT	Kotihoidossa olevien lasten ja heidän huoltajan aseman parantaminen	Kotona olevia lapsia tulee tukea suhteessa palveluita saaviin. Etuus hyödyttää vähävaraisia ja kotona lapsiaan hoitavien naisten asemaa suhteessa vanhempiin, joilla on varaa päivähoitoon. Etuus hyödyttää sellaisia paikkakuntia, joissa ei päivähoitoa järjestetä. Eriarvoisuustekijät poistetaan muiden perhetukijärjestelmien kokonaisuudistuksella	Osittainen tarveharkinta Korotettu lapsilisä alle 3-vuotiaasta lapsesta Kompensaatio muilla tarveharkintaisilla järjestelmillä	SDP Keskusta RKP Hallitus
OT	Varallisuus, lapsiluku, vanhempien sukupuoli ja asuinpaikka	Tuen taso täysin riittämätön ja se pitäisi kohdistaa vain tarpeessa oleville: köyhät ja vähävaraiset, suurperheet. Vähävaraiset äidit heikossa asemassa. Äidin oikeus olla kotona on poistettu pakottamalla työskentelemään Maaseudun alle kouluikäiset lapsien asema. Kaupunkiin muuttaneita tulisi tukea perheiden tukeminen kasvavien menojen vuoksi.	Tarveharkinta Korotettu lapsilisä myös yli 3-vuotiaille.	SMP Oppositio
OT PT	Perheiden varallisuus, lasten olosuhteet ja ikä.	Inflation myötä pienituloiset lapsiperheet vaikeassa asemassa ja taloudellisessa vaikeuksissa olevien perheiden määrä on kasvanut Tasa-arvoa voidaan luoda verotuksen kautta Lapsilisät tulisi ulottaa 18 vuoteen, 16-17 vuotiaat lapset heikossa asemassa etenkin köyhissä perheissä	Tasaetu Tuntuva tasokorotus kaikille lapsille	SKDL ja SKYP Oppositio
OT LT	Varallisuus Nuoret, vähävaraiset äidit ja perheet. Varakkaammat perheiden palvelusyrjintä Sukupuolten välinen tasa-arvo	Synnyttäjät usein nuoria ja valmiiksi heikossa taloudellisessa asemassa. Päivähoitopalvelujen huono saatavuus pahentaa asiaa. Kotihoito asettaa nuoret ja vähävaraiset äidit vaikeaan tilanteeseen Palveluiden puutteen vuoksi varakkaammat joutuvat käyttämään ylihinnoiteltuja palveluita. PH verovähennyksillä kohennettaisiin naisten tekemiä matalapalkkatöitä Lapsiavustus lapsilisän rinnalle, koko sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen	Osittainen tarveharkinta Korotetun alle 3-vuotiaiden lapsilisän tason nosto 200 mk. Kompensaatio muilla tarveharkintaisilla järjestelmillä	Kokoomus Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

Liite 6. Poliittikkaprosessi: Lapsilisän porrastaminen viidenteen lapseen vuonna 1982.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
OT LT	Lapsiluku Varallisuus Työttömyys Monilapsiset ja vähävaraiset perheet vaikeimmissa taloudellisissa asemassa	Tuen tarve suurin monilapsisten perheiden kohdalla, koska heihin kohdistuvat suurimmat lasten hoidosta ja kasvatuksesta koituvat taloudelliset paineet. Tuen tarve suurin pienituloisten ja työttömien perheiden kohdalla Muut järjestelmät, kuten opintotukijärjestelmä, kompensoivat yli 16 vuotiaiden nuorten tarpeita.	Osittainen tarveharkinta Porrastus 5. lapseen asti	Keskusta SDP SKDL RKP Hallitus
OT LT	Varallisuus, lasten ikä ja äitien asema Perheet, erityisesti vähävaraiset, heikommassa asemassa yleisesti	Hintojen nousu, liikevaihtovero, lapsilisien tasojen jälkeenyys ovat ajaneet yleisesti lapsiperheet vaikeaan asemaan. Lapsilisien loppuminen 16 vuoden iässä aiheuttaa köyhyyttä pienituloisissa perheissä Äideille tulisi taata mahdollisuus jäädä kotiin muiden järjestelmien tukemana	Tasaetu ja osittainen tarveharkinta Tasaetu kaikille. Alle 3-vuotiaille korotettuna	SMP Oppositio
OT MT	Vanhempien ikä ja sukupuoli. Lasten ikävaiheet. Nuoret perheet ja äidit vaikeimmassa asemassa. 16–18 vuotiaiden nuorten velkaantumisen	Ensimmäinen lapsen aiheuttamat kustannukset ajoittuvat vaiheeseen, jolloin vanhempien taloudellinen asema on heikko. Nuoren perheen taloudelliseen asemaan vaikuttavat esim. pv-hoidon ja asumisen kalleus sekä muut menot, kuten opiskelu. Ensimmäinen lapsi sitoo äidin pois työelämästä Yhteiskunnan panostettava nuorten koulutukseen	Osittainen tarveharkinta ja tasaetu Alle 3 v. korotus ensisijainen. Lopuille tasaetu	Kokoomus Oppositio
OT	Varallisuus ja lapsen ikä Lapsiperheiden yleisesti heikentynyt asema suhteessa muihin väestöryhmiin	Lapsiperheiden elinkustannukset ovat kasvaneet tasaisesti mutta tuet eivät. Tuet pitäisi sitoa elinkustannusindeksiin. Liikevaihtovero tulee syömään lapsiperheiden varallisuutta entisestään Lapsilisät tulisi ulottaa 18-ikävuoteen, koska perheen menot ovat 16–18 vuotiaan kuluksesta johtuen suurimmillaan.	Osittainen tarveharkinta Lapsilisän ulottaminen 18-ikävuoteen	SKL Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

Liite 7. Politiikkaprosessi: Vuoden 1993 perhetuen uudistus.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
OT	Suuri lapsiluku & Varallisuus Pienituloisten heikko asema veropolitiikassa Yksinhuoltajien asema	Suora tuki hyödyttää perheitä enemmän verovähennysten sijaan, koska pienituloiset pääsevät vähiten osallisiksi verovähennyksistä koituvista hyödyistä	Osittainen tarveharkinta Verovähennysten poistaminen Korotettu ja porrastettu lapsilisä Asumisen kompensaatio	Keskusta RKP KL Hallitus
LT		Monilapsiset perheet vaikeimmassa asemassa- tulotaso henkeä kohti pienenee lapsiluvun kasvaessa Kunnallinen yksinhuoltajavero pois, mutta lapsilisää maksetaan korotettuna. Alle 3-v. kotihoidon tuen ("vaippalisä") poisto Pienituloisten perheiden asemaa voidaan parantaa asumisen tukeminen korottamalla asumistukea, siitä huolimatta, että sava-maksut nousevat Korotettu lapsilisä myötä voidaan alentaa toimeentulotukea Asumisisän korotus pienituloisille lapsiperheille kompensaationa		
OT	Nuoret ja pienet perheet heikoimmassa asemassa	Pienet ja nuoret perheet vaikeimmassa asemassa, koska 1. ja 2. lapsen syntymä, elämän ja kodin perushankinnat sekä erilaiset velat osuvat usein samaan ajankohtaan.	Eriäviä mielipiteitä hallituksen esityksestä	Kokoomus Hallitus
LT	Keskiluokan köyhyysloukut	Verovähennysten poistaminen osuu pahiten keskiluokkaisiin ja keskikokoisiin perheisiin. Verojen kiristäminen ja tasoltaan pienimmät tuet ajavat keskiluokkaisia perheitä köyhyysloukkuun. Tulonsiirtoja saavilla mahdollisesti paremmat tulot kuin bruttotuloillaan elävillä		
LT	Varallisuus	Minkään perhetyyppin tuki ei saa pienentyä vaan erilaisten perheiden tuen tarve tulee tunnustaa.	Osittainen tarveharkinta Epätasaisesti ja voimakkaasti porrastuva lapsilisä Reilumpi korotus Y.huoltajille Kompensaatiot muilla järjestelmillä	SDP Oppositio
OT	Suurin osa erilaisista perhetyypeistä kärsivät kokonaisuudessa	Suurimmat menettäjät, muutoinkin taloudellisissa vaikeuksissa, ovat nuoret perheet, joilla on 1 tai 2 lasta, joista toinen alle 3-vuotias (kotihoito tuen poistaminen) ja toinen 3-7 vuotias – yleinen ydinperhetyyppi.		
MT	Lapsen ikä, 17-vuotiaat välinpuitoajina	Verovapaan lapsilisäjärjestelmän rinnalle mmitta tarveharkintaisia tukimuotoja 17-vuotiaiden kohdalla tukiaukko ja ovat suurimmalta osin institutionaalisten järjestelmien ja etujen ulkopuolella.		

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

(Jatkoa edelliseltä sivulta)

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
LT MT	<p>Varallisuus</p> <p>Suurin osa erilaisista perhetyypeistä kärsivät kokonaisuudessa</p> <p>Toimeentulotuen alentaminen luo eriarvoisuutta</p> <p>Lapsen ikä, 17-vuotiaat väliinpuotoajina</p>	<p>Esitys rokottaa pahiten nuoria yksi- ja kaksilapsisia perheitä. 83 % perheistä edustaa tätä perhemuotoa</p> <p>Järjestelmän pitäisi olla sellainen, jossa yksilöllisesti jokaisen yksilön tulisi saada yhteiskunnalta tukea tarpeisiinsa.</p> <p>Progressiivinen tulovero ja pääomatulojen verotus on parhaat keinot tehokkaaseen tulonjakoon.</p> <p>Lapsilisän vaikutus toimeentulotukeen rankaisee pahiten juuri pienituloisia ja myös monilapsisia perheitä, jotka elävät useimmiten toimeentulotuen varassa</p> <p>17-vuotiaiden kohdalla tukiaukko ja he ovat suurimmalta osin institutionaalisten järjestelmien ja etujen ulkopuolella.</p>	<p>Tasaetu kaikille lapsille</p> <p>Porrastettu ja korotettu tuki yksinhuoltajalle</p> <p>Lapsilisän ulottaminen 18-ikävuoteen asti</p>	<p>Vasemmisto liitto</p> <p>Oppositio</p>
LT	<p>Perhetukien politiikka ei tunnista tarpeeksi hyvin erilaisten perheiden kokonaisuutta</p>	<p>Perheen bruttotulot eivät kerro perheen täyttä taloudellista tilannetta</p> <p>Järjestelmää kehitettäessä tulisi arvioida perheen käytettävissä olevia tuloja ja uudistuksen kokonaisvaikutuksia.</p> <p>Miten verotuksen muutos ja lapsilisäjärjestelmän muutos kokonaisuudessaan vaikuttavat? Millaiset ovat erilaiset perhetyyppit eri tuloryhmissä ja niissä kokonaisvaikutukset</p>	<p>Epätasaisesti ja voimakkaasti porrastuva lapsilisä</p> <p>Porrastettu ja korotettu tuki yksinhuoltajalle</p>	<p>Vihreät</p> <p>Oppositio</p>
OT	<p>Tuki tulisi kohdentaa ainoastaan sitä tarvitseville</p>	<p><i>"Onko oikeudenmukaista tukea kaikkia ihmisiä vai onko se tuki suunnattava sille 10 %:lle kansasta, joka sitä todella tarvitsee?"</i></p>	<p>Tarveharkinta</p>	<p>LKP</p> <p>Oppositio</p>

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

Liite 8. Poliittikkaprosessi: Lapsilisän leikkaukset vuonna 1995.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
PT OT LT	Nuoret ja pienet perheet sekä yksinhuoltajat Työttömyys suurin eriarvoisuuden lähde	Säästötalkoot – valtion velkaantumisen pysäyttäminen on välttämätöntä, johon kaikkien eri ryhmien tulee osallistua tasapuolisesti. Veronus jo äärimmillään suurituloisten kohdalla Tulonsiirtojen supistaminen palveluiden heikentämisen sijaan Leikkaus on sosiaalisesti oikeudenmukaisin silloin, kun se on keskimäärin 8,25 %. Näin ollen se on yksilapsisten perheiden kohdalla pienin tasoltaan. Tasamääräinen sisaruskorotus tuottaa säästöä, mutta ei heikennä merkitsevästi paljon aikaisempaa porrastusta Työllisyyspaketti ja muut tukitoimet luovat kokonaisuuden. Omistavaan luokkaan kohdistuvilla verohelpotuksilla ja markkinoiden tukemisella luodaan työtä, joka lopulta luo myös hyvinvointia ja tasa-arvoa sekä palauttaa hyvinvointivaltion edellytykset	Osittainen tarveharkinta 1. lapsesta pienempi leikkaus. Porrastuksen vaihtaminen tasamääriseen sisaruskorotukseen Esityksiä tuloperiaatteelliseen tarveharkintaan siirtymisestä	SDP Kokoomus RKP VAS Vihreät Hallitus
LT	Lapsiperheiden erilaisten elämäntilanteiden ja rakenteiden kokonaistarkastelu	Lapsiperheiden tilannetta on arvioitava kokonaisuuden kannalta ottaen huomioon myös muut leikkaukset	Porrastukseen kaksi ulottuvuutta – lapsiluvun ja lapsen iän mukaan tapahtuva porrastus	Vihreät Hallitus
OT PT LT	Lapsiluku ja köyhät perheet	Leikkaus iskee voimakkaimmin monilapsisiin ja vähävaraisiin perheisiin, jotka elävät vaikeimmassa olosuhteissa Kaikkien lasten tulee olla tasavertaisessa asemassa perhekoosta riippumatta. Lapsikohtainen tasaleikkaus pakkokeinoista paras Kaikkien muiden perheisiin liittyvien tukien esim. opintotuen leikkausten jälkeen lapsiperheet tukalassa tilanteessa Leikkaus tuottaa tuhansia uusia toimeentulotuen asiakkaita ja heikentää työllisyyttä ostovoiman alentuessa	Esityksen hylkääminen ja vanhan mallin säilyttäminen (Keskusta) Tasaleikkaus (SKL)	Keskusta & SKL Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

Liite 9. Poliittikkaprosessi: Lapsilisän uusi porrastus 2003.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
OT PT LT	Varallisuus ja perhemalli Köyhyys kohdistun erityisesti yksinhuoltajiin	Tilastollisesti yksinhuoltajaperheiden köyhyysriski oli vuonna 2000 kaksi kertaa suurempi kuin muiden lapsiperheiden. Esityksellä parannettaisiin erityisesti yksinhuoltajien taloudellista asemaa Esitys hyödyttää kaikkia lapsiperheitä, koska jokaisessa perheessä on ensimmäinen lapsi, jolle myös korotus tulee. Samalla kaikkien perheiden ostovoima kasvaa Lapsilisällä ei pelkästään poisteta köyhyyttä. Kaikkien muiden meneillään olevien perhepoliittisten tukien kehittämisen yhteisvaikutuksella tuotetaan tasa-arvoa lisäävä lopputulostulos. Työ- ja asumispolitiikalla kompensoidaan myös köyhyyttä (Eriäviä mielipiteitä puolueiden sisällä eduskunnassa)	Osittainen tarveharkinta Korotus I lapsesta. Epätasainen sisaruskorotus IV. lapseen asti Yksinhuoltajakorotuksen tason nostaminen Kompensaatiot muilla järjestelmillä	Keskusta SDP RKP Hallitus
OT LT	Varallisuus Esitys asettaa kaikkein köyhimmät epätasaa- arvoiseempaan asemaan	Esitys heikentää köyhien olosuhteita entisestään. Yhteiskunta ei voi jättää huolehtimatta sitä 10 %:a lapsiperheistä, jotka elävät alle köyhyysrajan. Lapsilisä tulisi sitoa indeksiin. Toimeentulotuen epäkohdat: lasten määrä vaikuttaa toimeentulotukeen sitä laskevasti, jolloin kaikista köyhimmät jäävät käytännössä katsoen ilman lapsilisää ja samalla myös ilman korotusetua Tarvitaan myös muita ratkaisuja lapsiperheiden köyhyysongelman ratkaisemiseksi	Tarveharkinta I. Lapsen korotus tulisi kohdistaa toimeentulotuen saajille etuoikeutettuna emuna	VAS Oppositio
OT MT PT	Lapsiluku Monilapsiset perheet kaikkein heikoimmassa asemassa	Monilapsiset perheiden olosuhteet ovat niukat. Lisäkatteen tarve on sitä suurempi, mitä useampia lapsia perheessä on, jolloin tasakorotus kaikille lapsille takaisi suhteellisen lisäkorotuksen monilapsisille perheille. Lapsilisä tulisi sitoa indeksiin 17 vuotiaat väliinputoajaryhmä Jokaisen lapsen oikeus lapsilisään	Osittainen tarveharkinta Tasakorotus kaikille lapsille	KD Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

(Jatkoa edelliseltä sivulta)

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
OT	Lapsiluku ja perherakenne Yksinhuoltajat vaikeimmassa asemassa	Hallituksen esityksen "Kiinan malli" asettaa erikokoiset perheet eriarvoiseen asemaan ja saattaa heikentää myös syntyvyyttä Köyhyys ja taloudelliset ongelmat ovat suurimmat nuorissa monilapsisissa perheissä. Taloudellinen tilanne vaikein lasten ollessa alle kouluikäisiä. Lapsilisäkorotus tulisi kohdentaa kaikille alle 7 vuotiaalle lapsille. minkä avulla on mahdollista auttaa kaikkein köyhimpiä. Lapsilisä tulisi sitoa indeksiin. Keskiluokalla jo liian raju verotus	Osittainen tarveharkinta Tasokorotus kaikille alle 7-vuotiaille lapsille Yksinhuoltajakorotuksen tason nosto	Kokoomus Oppositio
LT		Perheen tuen tarve tulisi identifoida ja kalkyloida tarkemmin		
OT	Lapsiluku ja perherakenne Yksinhuoltajat vaikeimmassa asemassa	Köyhyys ja taloudelliset ongelmat ovat suurimmat nuorissa monilapsisissa perheissä sekä yksinhuoltajaperheissä. Taloudellinen tilanne vaikein lasten ollessa alle kouluikäisiä Lapsilisäkorotus tulisi kohdentaa kaikille alle 7 vuotiaalle lapsille. minkä avulla on mahdollista auttaa kaikkein köyhimpiä. Lapsilisä tulisi sitoa indeksiin.	Osittainen tarveharkinta Tasokorotus kaikille alle 7-vuotiaille lapsille Yksinhuoltajakorotuksen tason nosto	Vihreät Oppositio
MT		Perheiden ja lasten kannalta keskeisistä instituutioista (päivähoito, koulu) saatu hyöty kohdistuu eri tavoin eri-ikäisiin		
LT		Muita rinnakkaisia järjestelmiä tulisi kehittää, jotta voidaan estää köyhyyttä ja tuottaa tasa-arvoa	Kompensatiot muilla järjestelmillä	

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuinen tasa-arvo

Liite 10. Poliittikkaprosessi: Lapsilisien sitominen indeksiin vuonna 2011.

TA-käsitys	Eriarvoisuuden identifiointi	Argumentaatio	Keino	Puolue
OT	Lapsiperheiden köyhyyden ja eriarvoisuuden yleinen vähentäminen	Yhteiskunta pyrkii minimoimaan eriarvoisia elinolosuhteita Perheiden kannalta on tarkoituksenmukaista, että tuet säilyttäisivät reaaliarvonsa mahdollisimman hyvin ja indeksiin sitomisella säilytettäisiin perheille tulevien etuuksien ostovoima	Lapsilisien sitominen kansaneläkeindeksiin	Keskusta Kokoomus RKP Vihreät Hallitus
OT LT MT	Yksinhuoltaja- ja monilapsiset perheet elävät köyhyydessä ja ovat kaikista heikoimmassa tilanteessa Opiskelijat	YH- ja monilapsisten perheiden elinolosuhteet heikkenevät suurten asumis- ja ruokakustannusten vuoksi. Indeksiin sitominen ei kompensoi perusterveydenhuollon asiakasmaksujen korotuksista aiheutuvaa epätasa-arvoa Tarvitaan laajempi toimenpideohjelma lapsiperheiden köyhyyden ja työttömyyden ehkäisemiseksi Opiskelijoiden jättäminen indeksiin sitomisen ulkopuolelle on uhka mahdollisuuksien tasa-arvolle ja moraalisesti väärin	Lapsilisien sitominen kansaneläkeindeksiin Kompensaatiomuilla rinnakkaisilla järjestelmillä Opintotukien sitominen indeksiin	SDP Oppositio
LT MT	Varallisuus: kaikista köyhimmät eivät pääse osallisiksi indeksisidonnain hyödyistä Opiskelijat	Ensisijaisen ja viimesijaisen tuen dilemma lapsilisien kohdalla: lasten määrä vaikuttaa toimeentulotukeen sitä laskevasti, jolloin kaikista köyhimmät jäävät käytännössä katsoen ilman indeksisidonnaisuuden tuomaa hyötyä tai yksinhuoltatuikiin tehtyjä korotuksia Opiskelijoiden jättäminen indeksisidonnaisuuden ulkopuolelle pidentää eri tavoin opiskeluaikojia	Tarveharkinta Vähimmäisetuuksien saajat tulisi asettaa etusijalle Opintotukien sitominen indeksiin	Vasemmisto liitto Oppositio

LT = Lopputulosten tasa-arvo

OT = Olosuhteiden tasa-arvo

MT = Mahdollisuuksien tasa-arvo

PT = Perustavanlaatuisen tasa-arvo