

# Hallitus on aina oikeassa (väärässä).

## Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa

**Juho Saari:** *VTT, professori, johtaja KWRC, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto, Kuopion kampus*  
*juho.saari@uef.fi*

*Janus* vol. 19 (4) 2011, 308–325

 Janus

### Tiivistelmä

Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa on ollut kaksi kilpailevaa sosiaalista kehitystä koskevaa kehystä 1990-luvun alun kriisin jälkeen. Näistä ensimmäinen on hallituksen suosima, ja perustuu keskiarvoihin sekä korostaa kasvun ja työllisyyden merkitystä politiikan tavoitteina. Toinen on oppositiolle sopiva, ja perustuu hajontalukuihin ja korostaa eriarvoistumisen merkitystä, mikä puolestaan kertoo politiikan epäonnistumisesta. Oppositio voi haastaa hallituksen politiikat eduskunnassa välikysymyskeskustelun avulla. Viime vuosikymmeninä yhä suurempi osa välikysymyksistä on käsitelty sosiaalipolitiikkaa: 2000-luvulla neljä välikysymyskeskustelua on keskittynyt eriarvoisuuteen ja köyhyyteen. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty diskursiivisesta institutionalismista johdettua teoriakehystä ja tutkittu politiikkakehyksiä ja niiden rakennetta näissä neljässä välikysymyskeskustelussa. Tulosten mukaan puolueet kehystävät näkemyksensä rakenteellisesta asemastaan käsin, ja systemaattisesti valikoivat evidenssin, joka tukee heidän kehystään. Puolueet myös vaihtavat kehyksiään siirryttäessä hallituksesta oppositioon ja päinvastoin.

**Suuren laman** (1991–1994) jälkeistä suomalaista yhteiskuntapoliittista keskustelua on dominoinut kaksi kilpailevaa tulkintaa suomalaisen yhteiskunnan tilasta. Niistä ensimmäinen korostaa kasvun ja työllisyyden myönteisiä puolia ja toinen alleviivaa yhteiskunnan eriarvoistumisen kielteisiä seurauksia (esim. Kiander 2010; Saari 2010a; 2011a). Toistaiseksi on ratkaisematta, kumpi näistä tulkinnoista osoittautuu uskottavammaksi. Tähän vaikuttaa myös tulkinta-ajankohta ja käytetyt mittarit. Ennen uutta lamaa (2008–2011) tehdyt tulkinnat suomalaisesta yhteiskunnasta kasvun ja työllisyyden menestystarinana ja eriarvoistumisen koekenttänä eroavat olennaisesti sen jälkeen tehdyistä tulkinnoista. Eri (tavoilla korjatut ja painotetut) mittarit antavat erilaisia tuloksia.<sup>1</sup>

Yhteiskuntapoliittisesti kasvun ja työllisyyden menestystarinaa korostava tulkinta on poikkeuksetta ollut kunkin hallituksen suosiossa.

Tulkinta on legitimoinut harjoitettua yhteiskuntapolitiikkaa. Se on muodostanut politiikka-agendan erilaisille selvityksille ja raporteille kuten globalisaatioselvitykselle (VNK 2004), ikääntymisraportille (VNK 2009; ks. myös VNK 2011), sekä verotuksen uudistusehdotuksille ja kasvun ja työllisyyden kansalliselle ohjelmalle (VM 2010; VNK 2010). Kaikissa näissä kasvun ja työllisyyden vahvistaminen oikeuttaa harjoitetun yhteiskuntapolitiikan.

Kansalaiset ovat puolestaan esittäneet huolensa yhteiskunnan eriarvoistumisesta erilaisissa mielipidekyselyissä. Erityisesti 2000-luvulla harjoitetun kasvupolitiikan ja kansalaisten arvostusten väliset jännitteet ovat korostuneet. Sosiaaliturvan tason liian alhaiseksi katsovien osuus väestöstä on kasvanut (Muuri & Manderbacka 2010), eriarvoistumisesta kannetaan laajasti huolta, ja ylipäätään harjoitetun yhteiskuntapolitiikan ja hyvinvointivaltion väliset suhteet näh-

dään ongelmallisiksi (Saari 2010a). Myös tutkijat ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota yhteiskunnallisten jakojen syventymiseen (esim. Heiskala & Luhtakallio 2006; Hänninen ym. 2010; THL 2011).

Kasvua ja eriarvoisuutta painottavien Suomidiskurssien välinen jännite on antanut eduskunnan oppositiopuolueille mahdollisuuden kyseenalaistaa hallituksen politiikan linja välikysymysten avulla. *Tässä artikkelissa analysoidaan 2000-luvulla eriarvoisuudesta käytyjä välikysymyskeskusteluja hallituksen ja opposition välisenä diskursiivisena kamppailuna.* Tavoitteena on selvittää, miten hallitukset ovat tuon ajanjakson aikana puolustaneet harjoittamaansa politiikkaa kehystämällä (*frame*) sen osaksi kasvun ja työllisyyden *Suomea*, ja miten oppositiot ovat pyrkineet murentamaan hallituksen legitimizeettia kehystämällä Suomen eriarvoistuvaksi yhteiskunnaksi.

Artikkelin aluksi tarkastellaan kehystämistä diskursiivisen institutionalismin yhtenä muotona. Sitten pohditaan, minkä takia eriarvoisuuteen käsitteleviä välikysymyksiä on mielekästä tutkia tästä näkökulmasta. Tämän jälkeen paikallistetaan eriarvoisuutta käsittelevät välikysymykset osaksi välikysymysperinnettä. Sitten esitellään käytetyt aineistot ja analyysimenetelmät. Artikkelin loppupuolella analysoidaan hallituksen ja opposition linjauksia välikysymyskeskusteluissa. Artikkelit päättyy yhteenvedoon, jossa kerätään yhteen tulokset ja esitellään joitakin arvauksia vaalikauden 2011–2015 välikysymyksistä.

### **Kehykset vallankäytön välineenä**

Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan tutkimuksen valtavirta tukeutuu institutionaaliseen tutkimusotteeseen. Alan tutkimuksessa on hyödynnetty lukuisia institutionaalisia suuntauksia (historiallinen, rationaalinen ja sosiologinen), jotka eroavat toisistaan siinä, mitä ne olettavat ihmisten käyttäytymisen ja yhteiskunnan peli-

sääntöjen eli instituutioiden välisestä suhteesta (ks. esim. Saari 2002). Yhteistä on se, että ne painottavat intressien, yhteiskunnallisten rakenteiden ja käytettävissä olevien resurssien merkitystä instituutioiden rakentumisen ja uudistumisen selittämisessä. Perushavainto on, että institutionaalinen historia ehdollistaa uudistuksia ja murosmaiset polkuja murtavat (*path-breaking*) uudistukset ovat epätodennäköisiä.

Institutionalismin keskeinen selitystä vaille jäävä havainto on hyvinvointivaltioiden väliset erot sosiaalipoliittisten järjestelmien institutionaalisten rakenteiden uudistumisen muodossa ja nopeudessa. Eroja on selitetty agendan asettamisen taidolla, harvinaisten hetkien hyödyntämisellä, kansallisen mallin rakenteilla ja eri politiikkalohkojen toisiaan ehdollistavalla vaikutuksella. Näiden selitysten ohella mahdollisena selityksenä on ehdotettu erilaisia *diskursiivisia* toimintamalleja ja strategioita. (esim. Kananen & Saari 2009; Kangas 2010; Niemelä & Saari 2011; ks. laajemmin Béland & Cox 2011.)

Diskursiivisen institutionalismin perusajatuksena on, että ihmisten ja organisaatioiden näkemykset eivät ole ulkoapäin määräytyvien (rakennepoliittisten) intressien etukäteen sitomia. Sen sijasta intressit muotoutuvat (osin) politiikkaprosessien osana, jolloin niiden muodostumiseen voidaan vaikuttaa erilaisten diskursiivisten toimintamallien avulla. Tästä on nykyisin laaja yksimielisyys. Diskursiivisen institutionalismin tutkijoilla on kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, *missä määrin* asiakirjojen ja puheen (ja laajemmin kielen) avulla voidaan vaikuttaa ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymiseen (kilpailevista näkemyksistä ks. Schmidt 2008).

Eräät laajasti määritellen "postmodernistiset" hallintatavan tutkijat korostavat diskurssien merkitystä politiikan sisällön *määrittäjänä*. Näihin keskittyvät tutkijat sekä irrottavat (esimerkiksi valtioneuvoston kanslian politiikka-asiakirjan) tekstin sitä ympäröivästä intressien, resurssien

ja instituutioiden verkosta että mitä ilmeisimmin ylitulkitsevat niiden merkityksen institutionaalisen muutoksen selittäjänä. Julkisen vallan asiakirjat eivät "tuota" todellisuutta, ja ylipäätään on rohkeaa olettaa jonkin nimenomaisen asiakirjan tai asiakirjaryhmän muokkaavan politiikkojen ajattelua. Esimerkiksi hallitusohjelman retorikan muutoksen perusteella ei voida päätellä politiikan muutoksesta oikeastaan mitään muuta kuin että hallitusohjelmien retorikka on muuttunut. Hallitusohjelman retorikka voi olla hyvinkin kilpailukykykeskeistä (esim. Kantola 2010), mutta tosiasiaa harjoitettu politiikka on aivan jotakin muuta. Siirryttäessä työryhmiin ja tosiasialiseen politiikkavalmisteluun nämä retoriset linjaukset katoavat – tai ne lisätään politiikkaprosessin lopuksi vahvistamaan muilla perusteilla tehtyjä päätöksiä. (Katsaus kymmenkuntaan politiikkaprosessiin, ks. Niemelä & Saari 2011.)

Perustellumpaa on esittää, että diskurssien avulla voidaan *kehystää* (*frame*) harjoitettuja politiikkoja, ja siten edistää (tai vähentää) niiden valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon todennäköisyyttä. Hyvinvointivaltiotutkimukseen kehyksen käsite periytyy välillisesti mikrososiologiasta ja välittömämmin talouspsykologiasta. Edellinen on nostanut esiin tilannekohtaisten tulkintojen merkityksen ihmisten rooliperustaiselle käyttäytymiselle (Goffman 1959/1971; 1974; Collins 2004). Jälkimmäinen on korostanut ihmisten rajallista kykyä käsitellä informaatiota, mikä mahdollistaa ihmisten huomion suuntaamisen (Tversky & Kahneman 1981). Kummassakin tapauksessa olennaista on se, että asioiden esittämis- tai argumentaatiota pa vaikuttaa jossakin määrin niiden hyväksyttävyyden ja poliittisesti niiden läpimenon todennäköisyyteen.

Kehystämisprosessissa kaikesta käytettävissä olevasta informaatiosta eri osapuolet valikoivat oman argumentaationsa kehykseksi sitä tukevat osat ja sivuuttavat muun informaation. Tämä ei muuta "taustalla" olevaa informaatiota, mutta

vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka ihmiset (ja organisaatiot) tietyt uudistukset tulkitsevat: esimerkiksi toimeentulotuen siirtämisestä Kelaan saadaan mielipidekyselyissä erilaiset tulokset käyttämällä erilaisia kehyksiä (Kangas ym. 2011). Sosiaalipolitiikan tutkimukseen kehystämisen ajatus on välittynyt mielipidetutkimuksista (esim. Kangas 1995). Mielipidetutkimusten ulkopuolella ehkä systemaattisimmin tätä lähestymistapaa on Suomessa sovellettu lasten kotihoidon tuen ympärillä käytyihin keskusteluihin, joissa eri kehyksillä ja niistä käsin tehdyillä tulkinnoilla on ollut ilmeistä vaikutusta suomalaisiin (ja ruotsalaisiin) politiikkaratkaisuihin. (Hiilamo & Kangas 2009.)

Kehykset eivät ole irrallisia yhteiskunnassa ja politiikassa vakiintuneista hegemonisista rakenteista ja rakennepoliittisista intresseistä. Puolueiden ja muiden intressiryhmien kehykset määräytyvät niiden kytkennöistä hegemoniseen valtarakenteeseen ja sosioekonomisiin ryhmiin. Kehyksillä – hivenen yksinkertaistaen – puolueet ja muut intressiryhmät joko pyrkivät tukemaan olemassa olevaa valtarakennetta tai kyseenalaistamaan sitä olemassa olevien instituutioiden ja resurssien asettamissa puitteissa. Kummassakin tapauksessa ryhmän oma etu pyritään esittämään yhteiskunnan ("meidän") yhteisenä etuna (vrt. Kettunen 2008; Tilly 2008).

Laajemmin tarkasteltuna kehyksillä on yhteiskuntapolitiikassa kaksi perustehtävää. Ensinnäkin ne ovat vastapuolelle sijoittuvan poliittisen ryhmän suostuttelun välineitä. Taitavasti valitut iskusanat ja ilmaisut voivat olla yhteiskuntapolitiittisesti hyvinkin vaikuttavia, vaikka ne eivät kuvaisikaan tarkasteltavaa ilmiötä kovin kattavasti. Jos jokin sosiaalipoliittinen uudistusehdotus voidaan kehystää työllisyyttä vähentäväksi tai laiskuutta edistäväksi, sen läpimenon todennäköisyys heikkenee jonkin verran; ja vastaavasti mikäli ehdotus voidaan kehystää kannustavaksi ja aktivoivaksi, sen läpimenon todennäköisyys jonkin verran kasvaa. Toiseksi kehyksiä voidaan

käyttää potentiaalisten äänestäjien houkutte-  
luun. Puolueet kilpailevat jatkuvasti kansalais-  
ten suosiosta, jolloin liikkuvat äänestäjät ovat  
avainasemassa. Kahdesta sisällöltään samanlai-  
sesta politiikkapaketista paremmin kehystetty  
("paketoitu") paketti voi olla liikkuvan äänes-  
täjän kannalta olennaisesti miellyttävämpi, mikä  
voi ratkaista puolueiden suuruusjärjestyksen ja  
valta-asemat.

### Väläkysymykset kehystämisen areenoina

Väläkysymys on Suomen perustuslakiin kirjat-  
tu menettely, jonka avulla oppositio voi vaatia  
hallitusta julkisesti eduskunnan isossa salissa pe-  
rustelemaan harjoittamansa politiikan sisältöä ja  
lopulta äänestystään hallituksen luottamuksesta.  
Samalla se pakottaa hallituksen kommunikoi-  
maan opposition kanssa. Väläkysymys on ollut  
käytössä itsenäisyyden ajan. Vuoden 1999 pe-  
rustuslain 43§ kirjaa väläkysymysmenettelyn  
seuraavasti: "Vähintään kaksikymmentä kan-  
sanedustajaa voi tehdä valtioneuvostolle tai  
ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta  
väläkysymyksen. Väläkysymykseen tulee vastata  
eduskunnan täysistunnossa viidentoista päivän  
kuluessa siitä, kun kysymys on saatettu valtio-  
neuvoston tietoon. Väläkysymyksen käsittelyn  
päätteeksi toimitetaan äänestys valtioneuvos-  
ton tai ministerin nauttimasta luottamuksesta,  
jos keskustelun aikana on tehty ehdotus epä-  
luottamuslauseeseen antamisesta valtioneuvostolle  
tai ministerille."

Väläkysymykset eivät ole suomalaisia politiikan-  
tutkijoita juuri kiinnostaneet. Niiden tutkimisen  
mielekkyyttä vähentää se, että hallitus ei ole  
kaatunut väläkysymyksiin vuosikymmeniin. Vii-  
meksi hallitus kaatui väläkysymysäänestykseen  
vuonna 1958 (von Fieandt'n hallitus 29.11.1957  
– 26.4.1958) ja luottamusäänestyksissä hallituk-  
sen riveistä livenneiden kansanedustajien määrä  
on ollut vähäinen. Viimeinen niitä käsittelevä tut-  
kimus on 1990-luvun alkupuolelta, joka kattoi

vuodet 1945–1990 ja tyhjensi aika tarkkaan pa-  
jatson tarkastelemalla systemaattisesti keskeisiä  
väläkysymyksiin liittyviä institutionaalisia teemoja  
(Helander & Isaksson 1994),<sup>2</sup> Havainnollista on  
myös, että Matti Wibergin *Politiikka Suomessa*  
(2006) tai muut ajantasaiset politiikan oppikirjat  
eivät (juurikaan) käsittele väläkysymyksiä. Kiin-  
nostuksen puute kertoo kaikei ennen kaikkea  
siitä, että väläkysymykset koetaan politiikan pin-  
takuohuja käsitteleväksi teatteriksi, mutta myös  
siitä, että vakiintuneiden institutionaalisten teo-  
riakehysten puitteissa toimivat tutkijat eivät ole  
nähtäneet niiden tarkastelusta syntyvän olennais-  
ta tieteellistä lisäarvoa. Ilmeistä on, että väläkysy-  
myksiä on perustellumpaa lähestyä enemmän-  
kin keskustelun ja dialogin näkökulmista (vrt.  
Helander & Isaksson 1994, 245).

Koska hallitukset eivät kaadu väläkysymyksiin,  
keskeistä ei ole niinkään poliittiseen vastapuol-  
leen vaan kansalaisten ajatteluun ja siten myös  
äänestyskäyttäytymiseen vaikuttaminen. Yhdel-  
lääkin puolueella ei ole "poliittista varaa" jättää  
väläkysymysten tarjoamaa varsin mittavaa (ja  
ilmaista) julkisuutta muille samoilla politiikan ää-  
nestäjämarkkinoilla oleville puolueille. Ne ovat  
verrattavissa kilpailevien brändien (esim. Coca-  
ja Pepsi-Colan) harjoittamaan mainontaan. Niis-  
sä eri tahojen ponnistelut markkinaosuuksien  
kasvattamiseen kompensoivat toistensa vaikut-  
tavuuden. Markkinointiponnistelujen vähentä-  
minen ei kuitenkaan ole mahdollista, sillä oman  
mainontapanostuksen poisjääminen johtaisi  
jonkinasteiseen markkinaosuuksien muutok-  
seen (varsinkin jos tuotteen kokonaisuus syntä  
oletetaan annetuksi). Samalla tavalla puolueet  
kamppailevat jatkuvasti eduskuntavaaleissa  
jaossa olevasta kahdestasadasta kansanedus-  
tajapaikasta. Pienetkin suhteelliset muutokset  
puolueiden markkinaosuuksissa voivat olla  
valtapoliittisesti merkittäviä, ja väläkysymyskes-  
kustelut ovat yksi monista kansalaisten äänen  
kalastelun välineistä.

## Eriarvoisuus välikysymyskeskusteluissa 1999–2011

Politiikkakehysten tutkimisen kannalta välikysymyskeskustelu on kattavin kvalitatiivinen aineisto, joka samanaikaisesti on rakennepoliittisesti latautunut ja temaattisesti rakentunut rituaali. Kattavuus viittaa siihen, että kaikki puolueet pienryhmiä lukuun ottamatta esittävät välikysymyskeskustelussa oman, eduskuntaryhmässä valmistellun kannanoton. Rakennepoliittisuus viittaa siihen, että puolueet pyrkivät edistämään oman luokkapohjaisen taustaryhmänsä rakenteellisia intressejä kehystämällä niitä yhteiskunnan edun mukaisiksi. Temaattisesti eduskunnan ison salissa käytävän rituaalin rakenne on aina samankaltainen. Keskustelu alkaa hallituksen nimeämän ministerin antamalla välikysymysvastauksella. Sitä seuraavat välikysymyksen ensimmäisen allekirjoittajan ja puolueiden nimeämien henkilöiden esittämät puheenvuorot. Sitten ministeri vastaa, jonka jälkeen yksittäiset kansanedustajat voivat halutessaan esittää omat lausuntonsa ja kysymyksensä. Rituaaliin kuuluu myös siihen latautuneesta emotionaalisesta energiasta kertovat välihuudot.

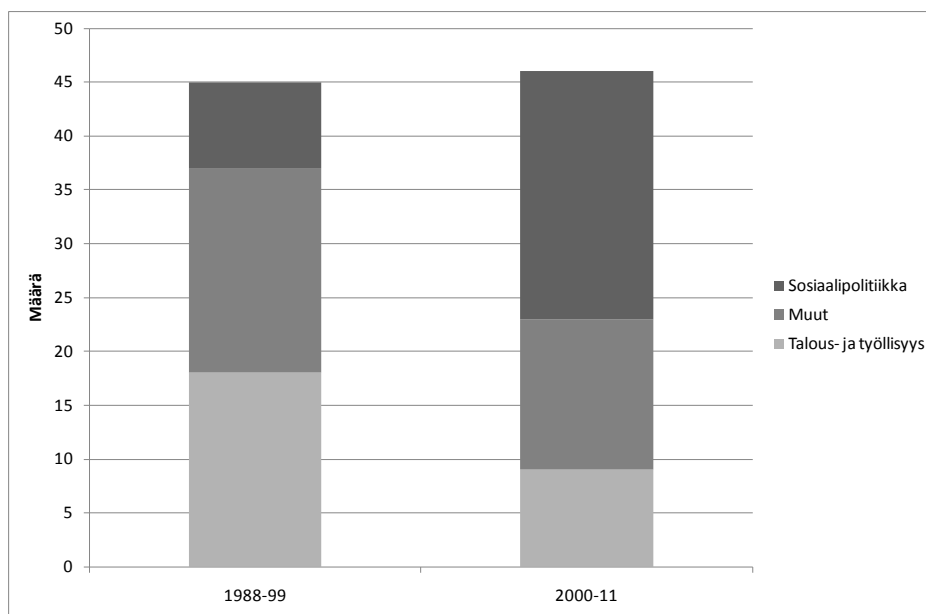
Välikysymysten määrä on pysynyt suurin piirtein ennallaan vuosina 1988–2011, miltä väliltä tietoja on saatavissa eduskunnan kotisivulta. Kaikkiaan oppositio teki yhteensä 91 välikysymystä tuon ajanjakson aikana. Niiden määrä jakautuu suurin piirtein tasan eri vaalikausien välille, eli yleensä niitä on ollut 15–18 vaalikautta kohti. Välikysymysten aiheet ovat kuitenkin muuttuneet. Tämän havainnollistamiseksi välikysymykset jaettiin vuosittain kahteentoista luokkaan (11 politiikkalohkoon ja kategoriaan muut). Tämän jälkeen vuodet jaettiin kahteen isoon ryhmään ja luokitus supistettiin tätä artikkelia varten edelleen kolmeen luokkaan, jotka olivat talous- ja työllisyyspolitiikka, sosiaalipolitiikka ja kaatoluokka muut.

Ajanjaksolla 1988–99 jätettiin 45 ja ajanjaksolla 2000–11 yhteensä 46 välikysymystä, joten ryh-

mät ovat suurin piirtein yhtä suuret. Sen sijaan aihepiiriensä suhteen ajanjaksot eroavat toisistaan olennaisesti. Ensimmäisellä ajanjaksolla dominoivat talous- ja työllisyyspoliittiset aiheet. Niiden ohella oli suuri määrä päivänpoliittisiin asioihin liittyviä aiheita, kuten esimerkiksi pankkikriisiselvittelyitä ja tehtaiden sulkemisia, mikä selittää huomattavan suuren "muut"-ryhmän. Sosiaalipoliittiset välikysymykset olivat suhteellisen harvinaisia. Jos listasta poistetaan lamaa edeltäneet vuodet 1988–1991, jolloin kyse oli yleensä yksittäisten uudistusten aikatauluttamisesta ja sosiaalipolitiikan laajentamisesta, niitä oli vain kolme, joista sosiaaliturvan leikkauksia käsittelivät VK 1/95 ja VK 3/06.

Sen sijaan 2000-luvulla sosiaalipolitiikkaan liittyvät välikysymykset ovat olleet yleisiä. Ne ovat selkeästi suurin ryhmä: jos kuntatalouteen (VK 2/01 ja VK1/06) ja naisten asemaan (VK6/06) sekä muut samankaltaiset sosiaalipolitiikkaan läheisesti liittyvät kysymykset siirrettäisiin sosiaali- ja terveyspolitiikkaan, ne dominoisivat vielä selkeämmin 2000-luvun välikysymyskeskustelua. Kaiken kaikkiaan välikysymykset ovat 2000-luvulla olleet sosiaalipoliittisen keskustelun areenoita. Tästä kertoo myös se, että vaalikausilla 1999–2011 on käyty peräti neljä eriarvoisuuteen ja köyhyyteen liittyvää välikysymyskeskustelua, jotka ovat VK 1/01, 1/05, 1/10 ja 5/10<sup>3</sup>. Ne muodostavat eriarvoisuutta koskevien *tapahtumien ketjun*, jossa toisiaan seuraavat tapahtumat kertovat yhdessä enemmän kuin erikseen eriarvoisuutta koskevan keskustelun muutoksesta: samalla tapahtumaketju kannattelee suomalaisten (poliitikkojen) kollektiivista muistia (vrt. Niemelä & Saari 2011).

Eriarvoisuuden analysoinnin kannalta 2000-luku on mielenkiintoinen ajanjakso myös sikäli, että sen aikana kaikki suuret puolueet ovat vuorollaan olleet oppositiossa ja hallituksessa. Paavo Lipposen toisen (1999–2003) hallituksen aikana vallan kahvassa olivat Sosialidemokraatit ja Kokoomus, ja Suomen keskusta oli suurin op-



**Kuvio 1.** Välikysymykset, 1988–2011

positiopoouue. Matti Vanhasen ensimmäisessä (2003–2007) hallituksessa hallitusvastaava kantoi Suomen Keskusta ja SDP, ja Kokoomuksen tehtävänä oli opponoida tehtyjä uudistuksia. Matti Vanhasen toisessa (2007–2011) hallituksessa Suomen Keskusta liittoutui puolestaan Kokoomuksen kanssa, ja jätti SDP:n oppositioon. Rakennepoliittisesti muuttuvat poliittiset koalitiot mahdollistavat sen tarkastelun, muuttaako puolueen siirtyminen oppositiosta hallitukseen (tai päinvastoin) sen linjauksia olennaisesti, vai onko puolueiden linjauksissa hallitus- ja oppositioasemista riippumatonta jatkuvuutta. (Taulukko 1.)

Tarkasteltavista neljästä välikysymyskeskustelusta ensimmäiseen vastasi Paavo Lipposen toisen hallituksen kokoomuslainen sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho 15. maaliskuuta 2001. Kansalaisten toimeentuloa käsitellyt välikysymys oli opposition poliittinen vastaus hallituk-

sen antamaan ns. köyhyyspakettiin, jota se piti riittämättömänä. Ensimmäisenä allekirjoittajana oli Suomen Keskusta, ja sen kannan esitti Mauri Pekkarinen. Toiseen välikysymykseen vastasi Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen sosiaalidemokraattien sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäre 9. maaliskuuta 2005. Kysymyksen ensimmäisenä allekirjoittajana toimi vasemmistoliitto ja sen puolesta argumentoi Martti Korhonen. Myös sen ytimessä oli viimesijaista turvaa koskevat uudistukset.

Kolmas välikysymyskeskustelu käytiin Matti Vanhasen toisen hallituksen aikana 24. helmikuuta 2010 ja siihen vastasi hallituksen puolesta keskustalainen sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä. Välikysymysten ensimmäisenä allekirjoittajana oli (jälleen) Vasemmistoliitto ja sen ryhmäpuhujana Annika Lapintie. Välikysymyksen taustalla oli SATA-komitean työ (STM 2009). Viimeinen välikysymyskeskustelu käytiin 8. hel-

**Taulukko 1.** Hallitus- ja oppositiopuolueet, 1991–2011.

	Lipposen toinen hallitus (1999–2003)	Vanhasen ensimmäinen hallitus (2003–2007)	Vanhasen toinen hallitus (2007–2010)	Kiviniemen hallitus (2010–2011)
SDP	Hallitus	Hallitus	Oppositio	Oppositio
Suomen Keskusta	Oppositio	Hallitus	Hallitus	Hallitus
Kokoomus	Hallitus	Oppositio	Hallitus	Hallitus
Vasemmistoliitto	Hallitus	Oppositio	Oppositio	Oppositio
Vihreät	Hallitus	Oppositio	Hallitus	Hallitus
RKP	Hallitus	Hallitus	Hallitus	Hallitus
Kristillisdemokraatit	Oppositio	Oppositio	Oppositio	Oppositio
Perussuomalaiset	Oppositio	Oppositio	Oppositio	Oppositio
Muut	Oppositio	Oppositio	Oppositio	Oppositio

mikuuta 2011 Mari Kiviniemen hallituksen aikana. Siinä kokoomuslainen valtiovarainministeri Jyrki Katainen vastasi sosialidemokraattien ensimmäisenä allekirjoittamaan välikysymykseen, jonka esitti Jutta Urpilainen. Sen taustalla oli valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Martti Hentemäen johtama työryhmä verotuksesta (VM 2010), mutta siihen kytkettiin myös tulonsiirrot.

Kaksi alustavaa havaintoa edellä olevista kuvauksista ovat ilmeisiä. Ensimmäinen eriarvoisuus ja köyhyys määrittävät valtioneuvoston työnjaossa sosiaali- ja terveysministereiden tehtäväkuvaan lukuun ottamatta niistä viimeistä, jossa käsiteltiin myös verotusta, jolloin vastaajaksi valikoitui valtiovarainministeri. Lukuun ottamatta valtiovarainministeriä vastaajat olivat naisia. Sen sijaan kysymyksen esittäjissä molemmat sukupuolet olivat yhtäläillä edustettuja. Toiseksi kolmesta suuresta puolueesta kokoomus ei ole profiloitunut eriarvoisuuteen ja köyhyyteen liittyvien välikysymysten esittäjäksi. Myöskään Vihreät eivät ole asiaa nostaneet välikysymysagendalle, mutta kansanedustajamäärän suhteen samankokoinen Vasemmistoliitto on ollut asiassa aktiivinen. Kaiken kaikkiaan puolueet käyttäytyvät välikysymysaloitteellisuuden suhteen rakennepoliittisen luokka-asemansa mukaisesti.

## Aineistot ja menetelmät

Neljä tarkasteltavaa välikysymyskeskustelua muodostavat varsin laajan aineiston. Eduskunnan kotisivuilta saatavissa olevina alkuperäisinä asiakirjoina niiden sivulaajuus on noin 730 sivua. Kirjasinkokoa ja rivivälitystä "normaalimmaksi" muuttamalla sivumäärä kasvoi reilusti yli tuhatteen. Puheenvuorojen määrä on yleensä noin 60–70 keskustelua kohden. Tulokinnan kannalta tärkeä kysymys on, minkälaisin metodein näin laajaa aineistomassaa on mielekästä analysoida niin, että aineistossa esiin nousevat eri teemat tulevat riittävässä määrin huomioiduksi. Perinteinen ongelmahan tämänkaltaisen aineiston analysoinnissa on se, että tutkija poimii aineistostaan taustaoletuksiaan tukevat tulokset. Sen kanssa ristiriitaiset havainnot jäävät puolestaan tarkastelun marginaaleihin. Näin lopputuloksesta tulee epärealistisen siloteltu.

Tässä yhteydessä aineiston vääristymistä koskevia metodologisia haasteita on ratkottu ensimmäinen aineistoa tiivistämällä ja toiseksi käytämällä tietokoneavusteista laadullisen aineiston analysoinnin ohjelmaa. Aineistoa on vaiheittain tiivistetty analyysin helpottamiseksi. Kustakin välikysymyskeskustelusta tarkastelun kohteeksi otettiin hallituksen välikysymysvastaus ja puolueiden ryhmäpuheenvuorot, ja yksittäisten

kansanedustajien puheenvuorot rajattiin tarkastelun ulkopuolelle lukuun ottamatta ministerien ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien puheenvuoroja. Tämänkaltaisen tiivistäminen vähensi välikysymystä kohden analysoitavien asiakirjojen määrän noin 70:stä yhdeksään (hallituksen kantaan ja kahdeksaan puoluekantaan, joihin sisältyy myös ministerien ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien muut puheenvuorot). Näin rakentuneita aineistoja oli kuitenkin edelleen varsin paljon empiiristä tarkastelua varten, kaiken kaikkiaan 36 asiakirjaa, mikä on yhteen artikkeliin liikaa.

Aineistoa täytyi edelleen tiivistää. Vaihtoehdotetut tiivistämistavat olivat keskittyminen hallitukseen ja oppositioon tai sitten ajan ylitse yksittäisiin puolueisiin. Puolueiden (ja hallituksen) tarkastelu olisi tuottanut yhdeksän aineistokokonaisuutta, mikä olisi edelleen ollut varsin paljon yhteen artikkeliin. Vaihtoehtoinen ratkaisu on tarkastella aineistoa jaettuna hallitukseen ja oppositioon välikysymyskohtaisesti. Tämä vähensi asiakirjojen määrän kahdeksaan, joten parannus edelliseen ei ollut olennainen. Niinpä asiakirjojen määrän edelleen tiivistämiseksi välikysymyksiä käsittelevät aineistot yhdistettiin hallitus–oppositiojaottelun mukaisesti kahdeksi asiakirjaksi.

Kaikkien 2000-luvun hallitusten ajattelu ikään kuin yhdeksi "Hallitukseksi" ja vastaavasti kaikkien oppositioiden määrittely yhdeksi "Oppositioksi" saattaa nostaa kulmakarvoja, ovathan hallituspohjat vaihtuneet näinä vuosina useita kertoja. Diskurssien näkökulmasta tätä voi kuitenkin pitää perusteltuna. Koko vuosikymmenen sijoittuu Alasuutarin (2006) "kilpailukyky-yhteiskunnaksi" kutsumaan ajanjaksoon, joskin pääosa tapahtumista sijoittuu hänen viimeisen asiaa koskevan tutkimuksen jälkeiseen aikaan. Suomalaisen yhteiskunnan puheavaruus ei tämän ajanjakson aikana olennaisesti muuttunut. Niinpä neljän välikysymyskeskustelun voi ajatella olevan osa samaa puheavaruutta.

Mitä taas tulee Hallituksen ja Opposition sisäiseen johdonmukaisuuteen, ratkaisu on hallituksen osalta ilmeisen perusteltu. Hallitus seisoo ohjelmansa takana. Se siis lähtökohtaisesti sovitaa yhteen puheenvuoronsa pitäen mielessä hallituksen yhteisen intressin. Eri hallituspohjat toki eroavat jonkin verran tässä suhteessa. Lipposen II hallituksen aikana Vasemmistoliiton eriarvoisuusnäkemykset poikkesivat olennaisesti suurten puolueiden näkemysistä ja Kiviniemen hallituksessa vihreiden linjauksissa oli välillä enemmän yhtymäkohtia oppositiossa olevan SDP:n kuin hallituskumppani Kokoomuksen kanssa. Kuitenkin kummassakin tapauksessa tiukan paikan tullen nämä puolueet sopeuttivat kantansa hallituksen linjaan, ja löysivät hallitusten toiminnasta riittävän paljon myönteistä pystyäkseen seisomaan hallitusrintamassa luottamusäänestyksessä.

Opposition osalta tilanne on haasteellisempi. Oppositiossa olevia puolueita voi erottaa toisistaan perustavanalaatuiset rakennepoliittiset intressit, mikä vaikuttaa niiden välikysymyskäytymiseen. Esimerkiksi Kokoomuksella ei ole tapana allekirjoittaa Vasemmistoliiton välikysymyksiä (ja päinvastoin). Toisaalta heitä yhdistää pyrkimys istuvan hallituksen kaatamiseen (joskin samalla suhteet hallituspuolueisiin tulee säilyttää seuraavaa koalitiollahituksen muodostamista varten). Niinpä välikysymyskeskusteluissa kaikki oppositiopuolueet ovat yhdessä rintamassa hallitusta arvostelemassa, vaikka arvostelu kohdistuukin hallituksen toiminnan eri kohtiin.

Metodologisesti olennaista on, että näin luokittelemalla alkuperäiset reilut 300 puheenvuoroa tiivistyi kahteen laajaan asiakirjaan, joista ensimmäinen edustaa hallituksen ja toinen opposition politiikkakehystä. Kumpikin sisältää riittävästi havaintoja kattavan analysoinnin tarpeisiin. Näin luokitellun aineistomassan tarkastelu yhdessä artikkelissa on mahdollisuuksien rajoissa, mikäli aineiston käsittely tapahtuu informaatiota tiivistävästi. Aineiston eri kehyksiin liittyvien tee-



mojen *tasapuolisen* tarkastelun varmistamiseksi asiakirjat analysoitiin QSR NVivo laadullisen aineiston analyysiohjelmalla. Siinä aineistosta esiin nousevat teemat voidaan jakaa puurakenteiksi, jossa tiettyyn teemaan (esimerkiksi eriarvoisuuteen) liittyvät havainnot voidaan edelleen jakaa oksiksi (esimerkiksi tilastot), minkä ohella jokainen oksa voidaan edelleen jakaa osiin (esimerkiksi köyhyys- ja eriarvoisuustilastot). Ohjelma sallii eri teemojen yhdistämisen tutkimusprosessien eri vaiheissa, mikä mahdollisti luokituksen kehittämisen aineiston koodaamisen myötä. (ks. tarkemmin Luomanen & Räsänen 2008.)

Koodausyksikkönä käytettiin yhtä kappaletta. Eräissä tapauksissa alkuperäisen puheenvuoron useita eri teemoja käsittelevä kappale on jaettu useammaksi kappaleeksi ja vastaavasti samaa asiaa käsitteleviä useita kappaleita on yhdistetty. Tasapuolisen esiintyvyyden takaamiseksi useimmat välilyksymysvastauksen kappaleet koodattiin johonkin oksaan. Koodaamatta jätettiin vain ne jaksot, jotka olivat selkeästi sivussa tarkastellusta kokonaisuudesta, jolloin oli perusteltua syytä epäillä puhujan ajatuksen katkenneen. Koodaamatta jätettiin myös selkeät toistot, tai ylipäätään kannanotot, joilla ei ole merkittävää informaatioarvoa. Koodattujen kappaleiden lukumäärä puheenvuoroa kohden vaihteli viidestä seitsemääntoista.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisesti Hallituksen ja Opposition argumentaation rakenteita. Aluksi tarkastellaan hallituksen "Kasvun ja työllisyyden Suomi" -kehystä, jonka jälkeen analysoidaan opposition "Eriarvoistuva Suomi" -kehystä. Näiden jälkeen tarkastellaan yhteisiä nimittäjiä sekä yhteisen ymmärryksen että yhteisen vaikenemisen näkökulmista.

### Hallitus: "Kasvun ja työllisyyden Suomi"

Hallituspuolueiden näkemyksissä on koko tarkasteltavan ajanjakson ajan voimakasta jatku-

vuutta, mikä näkyy eri vuosina hallituksen ja hallituspuolueiden linjauksissa esiin tulevassa jatkuvuudessa. Se selittyy hallituksia yhdistävästä kasvun ja työllisyyden peruslinjauksesta ja pyrkimyksestä kehystää havainnot parhain päin. Tämän ohella hallituksen välilyksymysvastaus tukeutuu ministeriöön, jonka ajattelussa ja virkamiehistössä on vaalikaudet ylittävää jatkuvuutta.

Hallituksen *Kasvun ja työllisyyden* merkitystä korostava kehys jakautuu viiteen oksaan (kuvio 2). Puun ensimmäisen oksan muodostavat erilaiset, lähinnä seremonialliset viittaukset *hallitusohjelman* teksteihin tai puolueiden peruslinjauksiin. Nämä viittaukset, jotka yleensä avaavat puheenvuorot, eivät anna sen suurempaa lisäarvoa analyysille. Myöskään *eriarvoisuuden syiden* ja seurausten analyysi on koko lailla odotusten mukainen. Niihin liittyen hallitus viittaa talouden dynamiikkaan ja hallitusten toimivallan ulottumattomissa oleviin asioihin: ihmisten ja yritysten taloudellista päätöksentekoa ei voi julkisen vallan toimesta säädellä. Tämän ohella vikaa haetaan edellisten hallitusten teoista.

*Tilastojen käytössä* hallitukset osoittavat huomattavaa luovuutta koko ajanjakson ylitse. Eriarvoistuminen on pyritty mitätöimään muutamalla vakiintuneella tavalla. Ensinnäkin hallitukset korostivat köyhyyden suhteellista luonnetta. Samalla kun köyhyyden olemassaoloa kyseenalaistettiin – muun muassa viittaamalla epä-määräisiin tilastonikkareihin ja tilastoihin emä-valheina – huomiota siirrettiin ääripäitä lukuun ottamatta hyväksyttävään kehitykseen. Niinpä tuloterot eivät räjähtäneet käsiin, vaan ainoastaan rikkain prosentti vaurastui. Toiselta puolen koska köyhyys on suhteellinen asia, "tosiasiallinen köyhyys ei sitä vastoin ole lisääntynyt". Näin eriarvoistuminen saatiin näyttämään legitimiä yrittäjyyden ja työteliäisyyden myönteiseltä seurausvaikutukselta. Poikkeuksen muodostaa viimeiset pari vuotta (2009–2010), joiden aikana korostettiin tuloerojen kasvun pysähtyneen hallituskauden aikana. Hallitukset hakivat

itselleen soveltuvia tilastotietoja. Ajanjakson loppupuolella painopistettä siirrettiin resurssi-pohjaisesta koettuun hyvinvointiin korostamalla, että köyhyyden syventymisestä ja yleistymisestä huolimatta suomalaisten elämään tyytyväisyys oli systemaattisesti noussut. Näiden ohella jokainen hallitus muistutti suomalaisten tulo- ja terveyserojen olevan kansainvälisesti vähäisiä.

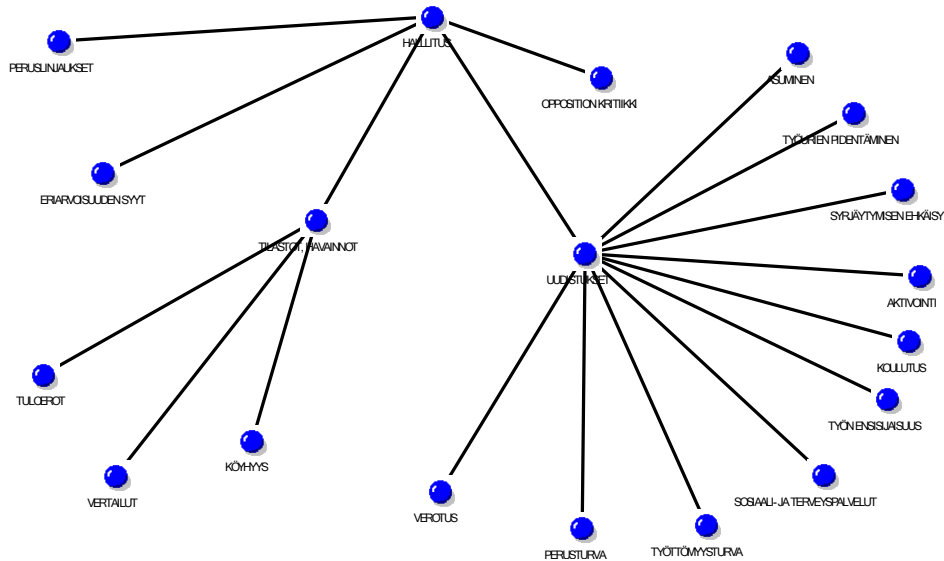
*Uudistuksia* hallituspuolueet esittelevät viljalti. Kansanedustajille luetellaan jatkuvana virtana hallituksen tekoja. Pisimmällään erilaisia uudistuksia luetellaan parisenkymmentä pienet ja suuret asiat sotkien, mikä selvästikään ei pyri niinkään vastustajan informaatiovarannon vahvistamiseen kuin hänen vastustuskykynsä murtamiseen. Peräkkäin tulee markkoja (myöhemmin euroja) ja prosentteja, joita suhteutetaan satunnaisesti erilaisiin lukuihin.

Keskeinen lähtökohta on kasvuhakuisen työllisyyden ensisijaisuuden korostaminen köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämisen välineenä. Jokaiselta hallituskaudelta löytyy ritualistisia "työ on parasta sosiaaliturvaa" ja "hyvä yleinen talouspolitiikka on parasta sosiaalipolitiikkaa" -tyyppisiä lausahduksia, joilla pyritään kehystämään huomio pois tulonsiirtojen ja palvelujen uudelleenjakavan vaikutuksen sinänsä kiistattomasta heikentymisestä. Niinpä usein todetaan, että "tärkein väline on ollut onnistunut talous- ja työllisyyspolitiikka, joka luo edellytykset työllisyytilanteen parantumiselle". Tätä linjaa tukee jatkuva aktiivisuuden korostaminen syrjäytymisen ehkäisyn välineenä, mikä kytkeytyy kuntouttavan työtoiminnan ohella myös koulutukseen ja kuntoutukseen. Tavanomaista on myös korostaa palvelujen ja tulonsiirtojen yhteensovittamista, jolloin tavoitteena on alleviivata yksin tulonsiirtoihin perustuvan politiikan riittämättömyyttä köyhyyden vähentämisessä ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Sen sijaan työurien pidentämisen kaltaiset teemat ovat tässä kehityksessä suhteellisen vähämerkityksellisiä.

Verotusta koskeva keskustelu rajautuu vuoden 2011 välikysymyskeskusteluun sekä aikaisempina vuosina kunnallisverotuksen muutosten tulojakovaikutusten arviointiin. (Nämä kevennykset ovat kohdistuneet pääosin palkkatuloon, joten muut ryhmät eivät ole niistä samassa mitassa hyötynneet). Muilta osin painopiste on perusturva koskevilla uudistuksissa. Sosiaalipoliittisesti ja eriarvoisuuden kannalta tarkastellen kyse on kaikkein huono-osaisimmille ryhmille kohdentetusta köyhyyspolitiikasta, joka rajaa koko väestöön kohdentuvat toimenpiteet poliittisten agendojen ulkopuolelle (vrt. Saari 2010a). Aukkoja paikkaileva politiikka oikeutetaan valtion talouden tilaan kytketyllä tarve- ja vajeretoriikalla, mutta sen vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmän institutionaalisten rakenteiden kestävyteen tai kannustinloukkujen laajuuteen ja syvyyteen ei sen systemaattisemmin arvioida.

Lopuksi hallituksen harjoittama politiikka suojataan *oppositiota* systemaattisesti kritisoimalla. Opposition tietovarantojen ja vaihtoehtojen puutteisiin hallituspuolueet tarttuvat hanakasti, minkä ohella aikaisemmin hallituksessa olleet puolueet joutuvat vastaanottamaan kriittisiä huomioita aikaisemman toimintansa ja välikysymyslinjausten välisistä jännitteistä. Opposition kritiikki leimataan tekopyhäksi jälkiviisaudeksi. Sen tekemät ehdotukset ovat puolestaan toimeenpanokelvottomia tai taloudellisesti kestävämpiä.

Hallitusten isot puolueet eivät myöskään harjoita itsekritiikkiä lukuun ottamatta "maailma ei valmistu yhdessä hallituskaudessa" -tyyppisiä yleisiä lausumia. Lähimmäksi tässä pääsee Suomen keskusta (2011), joka taipuu myöntämään tuloerojen kasvun – vain kytkäkkeen sen seuraavassa lauseessa Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995–1999) päätöksiin. Pienemmillä hallituspuolueilla on tässä kohden enemmän liikkumavaraa, mitä ennen kaikkea Vasemmistoliitto ja Vihreät näyttävät käyttävät – kuitenkin pysyen viimeisessä punninnassa eli luottamusäänestyksessä hallituksen riveissä.



**Kuvio 2.** Kasvun ja työllisyyden Suomi - Hallituksen politiikkakehyks

### Oppositio: ”Eriarvoistuva Suomi”

Opposition *Eriarvoistuva Suomi* -kehikseen tukeutuvat vasta-argumentit ovat rakentuneet eri pohjalle, mutta jakautuvat myös viiteen oksaan (kuvio 3). Myös oppositiolla on runsaasti *periaatteellisia teemoja*, joissa alleviivataan yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden vahvistamisen ja tasa-arvoisuuden edistämisen merkitystä. Tosin puolueiden välillä on näissä huomattavaa vaihtelua, mikä kertoo opposition hajanaisuudesta.

Opposition tärkein väline hallituksen luoman kehiksen murtamisessa ovat erilaiset *tilastot ja havainnot*. Kun hallitus vyöryttää oppositiota uudistusluetteloilla, se vastaa yhteiskunnan tilaa koskevilla tilastoilla, joita se käyttää yhtä valikoivasti kuin hallituskin. Köyhien lukumäärää ja yhteiskunnallista eriarvoisuutta kartoitetaan tilastokeskuksen tilastojen ohella ruokajonojen ja elämäntilanteiden kuvauksilla, joilla pyritään vahvistamaan annettua viestiä. Useimmiten havainnollistava keskustelu kytketään yksittäisten ihmisten

kohtaloihin, leipäjonojen pituuteen tai vapaaehtoisten ja tutkijoiden puheenvuoroihin, mutta mahtuupa aineistoon myös perussuomalaisten näkemys maahanmuuttaja- ja suomalaisperheen erilaisista tukitasoista. Jonkin verran käytetään hyväksi myös kansan mielipiteitä, jotka perustuvat joko (yleensä EVA:n tai Stakesin/THL:n) mielipidetutkimuksiin tai sitten yksittäisten kansalaisten esiintuomiin näkemyksiin.

Tilastojen varaan rakennetaan sitten yhteiskunnan tilan ja hallituksen *kritiikki*. Yhteiskunnan tilasta painottuu systemaattisesti polarisoituminen ja huono-osaistuminen – eräissä, joskin harvoissa tapauksissa hallituksen politiikan katsotaan johtavan hyvinvointivaltion alasajoon. Hallituksen toiminnan kuvauksessa oppositio ei sanojaan säästele. Keskeisiltä osiltaan kielenkäyttö on emotionaalisesti latautunutta, jolloin hallitus määritellään kylmäksi ja kovaksi huono-osaista kohtaan. Tämän ohella se on pettänyt kansalaiset, mitä havainnollistetaan vaalilupausten, toteutuneiden uudistusten ja yh-



Opposition puolelta välikysymyskeskusteluun kuuluu olennaisena osana myös vaihtoehtoisten *uudistusten esittely*. Eriarvoisuuskeskusteluissa ne jakautuvat neljään alaoksaan. Ensinnäkin hallitusta vaaditaan uudistamaan harjoittamaansa politiikkaa tavalla tai toisella inhimillisempään tai oikeudenmukaisempaan suuntaan. Tämä argumentaatio on voimakkaan emotionaalisesti latautunutta ja asettaa vastakkain yhtäältä ihmisten tarpeet ja yhtäläisen kohtelun ja toisaalta hallitusten liikaa palvomaa talouden/kilpailukyyn ”kovat vaatimukset”. Toiseksi sama asia sanotaan kevyemmin äänenpainoin, jolloin vedotaan hallituksen hyvään tahtoon ja kykyyn tuntea myötätuntoa hylkäämiään huono-osaisia kohtaan. Kolmanneksi toimenpiteet nähdään oikeasuuntaisina, mutta poikkeuksetta riittämättöminä. Vaatimuksena on siten lisäresursointi jo harjoitettuun politiikkaan. Lopuksi oppositio esittää omia ehdotuksiaan. Ne perustuvat yleensä puolueiden periaatelinjauksiin, vaaliohjelmiin tai varjobudjetteihin, mutta ovat ilman hintalappua, joka asiastakin nostaa hallituksessa esiin vastalauseita.

### **Yhteinen ymmärrys**

Mielenkiintoinen, ja sekä edellä että kehystämistutkimuksissa (esim. Kangas ym. 2011; Hakala & Weckström 2011) yleensäkin ehkä turhan vähälle huomiolle jäävä kysymys on, mistä eri kehyksiä edistävät tahot ovat yhtä mieltä. Tässä tapauksessa kysymys on, missä määrin hallitus ja oppositio toimivat samalla tavalla ja mistä hallitus ja oppositio ovat olleet pääpiirteissään yhtä mieltä 2000-luvun Suomessa. Eriarvoisuutta käsittelevien välikysymyskeskustelujen systemaattinen tarkastelu tuo esiin viisi tämänkaltaista teemaa.

Ensinnäkin sekä hallitus että oppositio lähestyvät eri-arvoisuutta *yksittäisten tapahtumien* lävitse. Välikysymyksissä esiin nouseva eri-arvoisuuden yhteiskuntapolitiikka on tiukasti tilansidonnaista. Sitä ei jäsennä yleiset euroop-

palaiset ajattelutavat ja komission linjaukset, talous- ja yhteiskuntatieteelliset käsitteelliset tai teoreettiset avaukset tai yleiset oikeudenmukaisuusteorioiden periaatteet. Niiden sijasta keskustelu kääntyy työmarkkinatuen tasokorotuksen tai lapsilisien etuoikeuttamisen kaltaisiin sinänsä tärkeisiin mutta yhteiskunnallisen eri-arvoistumisen kannalta marginaalisiin teemoihin. Yksittäisten kansanedustajien satunnaiset yritykset käsitellä eri-arvoisuuden syitä eivät systemaattisesti integroidu keskusteluun. Ne jäävät yksittäisiksi huomioiksi keskustelun kohdentuessa yksittäisiin uudistuksiin tai leikkauksiin. Tämän seurauksena metsää ei nähdä puilta ja keskustelu konkretisoituu äärimmäisyyksiin asti.

Toiseksi poliittisessa kamppailussa kehysten ylläpitäminen on olennaisesti tärkeämpää kuin pyrkimys tarkasteltavana olevan ilmiön ymmärtämiseen ja analysointiin. Ne satunnaiset tapahtumat, joissa opposition kansanedustaja on tullut esittäneeksi jotakin myönteistä hallituksen toiminnasta (kuten vaikkapa veteraanipoliitikko Valto Kosken (SDP) lausunto Vanhasen II hallituksen sosiaalisuudesta aikaisempiin hallituksiin verrattuna) käännetään hallituspuolueissa välittömästi oppositiota vastaan. Hivenen kärjistäen, välikysymyskeskustelujen politiikassa on kyse vallan turvaamisesta ja legitimisoinnista enemmän kuin yhteisen ymmärryksen tavoittelusta.

Kolmanneksi yhteisymmärrys näyttäisi olevan *työllisyyden* edistämisen ensisijaisuudesta eri-arvoisuuden vähentämisen politiikassa. Ehkä jopa hivenen hämmästyttävässä määrin puolueet lähestyvät laajalla rintamalla eri-arvoisuutta työllistymisen kautta, sen sijaan että ne painottaisivat uudelleenjaon ja verotuksen ensisijaisuutta. Tämä uudelleenjaon painottaminen olisi perusteltua sikäläkin, että poliittisten puolueiden tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa uudelleenjaon ovat selvästi vahvemmat kuin niiden kyky edistää työllisyyttä, joka puolestaan on pitkälti kokonaiskysynnän funktio.

Neljäs yhteinen nimittäjä on vankkumaton usko (yhteiskunta)politiikan mahdollisuuksiin. Eduskuntakeskusteluissa korostuu usko siihen, että yhteiskunnan kehitystä voidaan uudistuksilla ohjata. Niissä yhteiskunta rakentuu valtion ja kansalaisen välisenä suhteena (pikemminkin kuin markkinoiden ja kuluttajuuden välittämänä). Muutamaa säännön vahvistavaa poikkeusta lukuun ottamatta puhujat eivät vedonneet hallituksen päätöksenteon ulottumattomissa oleviin tekijöihin. Poikkeus oli vuoden 2008 talouskriisi, johon liittyen hallitus korosti muuttuvaa julkisen talouden tilaa ja oppositio alleviivasi tuloerojen kaventumisen kytkeytyvän enemmänkin talouskasvun muutoksiin kuin hallituksen toimintaan.

Viides varsin laajasti jaettu teema on *sosiaalipolitiikan uudistaminen*. Yhteistä on ymmärrys siitä, että hyvinvointivaltion rakenteet eivät vastaa 2000-luvun tarpeita. Rakenteellisen uudistamisen tarve nousee esiin toistuvasti, ja sillä motivoidaan sekä hallituksen että opposition toimintaa. Perustavanlaatuisista erimielisyyttä puolueiden välillä on uudistamisen suunnasta eräiden painottaessa kannustavuutta ja toisten korostaessa perusturvan riittävyttä.

### **Yhteinen hiljaisuus**

Eräistä teemoista ollaan hiljaa sekä hallituksessa että oppositiossa. Näistä teemoista ensimmäinen on ansiosidonnainen sosiaaliturva ja työmarkkinajärjestöjen toiminta. Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan asema eriarvoisuuden vähentämisessä jää käsittelemättä ilmeisesti, koska se on nyt tarkasteltavalla aikavälillä ollut varsin vakaa ja yhteiskuntapoliittisesti enemmän työmarkkinaosapuolten kuin eduskunnan agendalla. Lukuun ottamatta varallisuusveron poistoon (2006) ja sosiaaliturvan (2009) kohdistunutta ankaraa kritiikkiä työmarkkinajärjestöjen asemaa ei juurikaan käsitellä.

Toiseksi sosioekonomisten erojen käsittely jää hyvin vähälle. Suurin osa keskustelusta perus-

tuu tulokymmenyksiin ja köyhyyttä tarkastellaan työn ja työttömyyden rajapinnasta käsin. Sosioekonomisten erojen tarkastelun aversio on selkeä rajoite eriarvoisuutta koskevalle keskustelulle, sillä se rajaa huomion pois työikäisen väestön sisäisistä eroista ja väestöryhmien välisistä relationaalisista suhteista. Työn merkitystä korostava "perälautamalli" edelleen vahvistaa tätä vaikutelmaa, jossa eriarvoisuuden kannalta ratkaisevaa on työllistyminen, eikä niinkään uudelleenjako tulonsiirtojen ja verotuksen avulla (ks. Saari 2010b).

Kolmanneksi eurooppalaiset politiikat tai avoimen koordinaation menetelmän (AKM) kaltaiset työvälineet eivät näy oikeastaan millään tavalla hallituksen tai opposition kehityksessä. Tältä osin sosiaalipolitiikkaa ei harjoiteta "eurooppalaisessa kehityksessä" vaan kansallisista lähtökohdista käsin. Neljänneksi kansalaisyhteiskunnan varaan ei rakenneta mitään, vaikka satunnaisesti todetaankin, että "Kolmannen sektorin järjestöjen, kirkon ja vapaaehtoistyön rooli on erittäin tärkeä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämisessä." Yhteisöllisyyttä ei mainita muuten kuin viittaamalla toistuvasti "Samassa veneessä" -periaatteeseen. Lopuksi köyhyyteen tai eriarvoistumiseen ei liity sukupuolistuneita rakenteita yksinhuoltajaperheitä lukuun ottamatta. Sukupuolivaikutusten (SUVAUS) arviointi ei edennyt hallituspuolueiden kannanottoihin asti.

### **Vallan puhe ja puheen valta 2010-luvun Suomessa**

Väliskysymyskeskustelu on yksi mahdollinen prima kahta erilaista Suomi-kehystä koskevaan kamppailuun, joka on ollut käynnissä suuresta lamasta (1991–1994) alkaen suomalaisessa yhteiskunnassa. Mitä pidemmälle tuosta lamasta on edetty, sitä kiivaammin suomalaisen yhteiskunnan tilasta on keskusteltu. 1990-luvulla suomalaiset olivat varsin yksimielisiä harjoitetun politiikan onnistuneisuudesta julkisen velan supistuksessa ja kilpailukyvyyn parantuessa samalla

kun Suomi alkoi nousta erilaisten vertailuindeksien kärkeen. (Saari 2006.) Vuosituhannen vaihteen jälkeen tapahtunut tietotalouden kuplan puhkeaminen nosti esiin ensimmäiset epäilykset suomalaisen yhteiskunnan suunnasta. Yhteiskuntapolitiittinen keskustelu eriarvoistumisesta ja sosiaalipoliitikasta alkoi vahvistua, mikä osaltaan näkyi näitä kysymyksiä koskevien välikysymysten määrän voimakkaana kasvuna. Vuosien 2008–2009 uusi lama toi lisää öljyä tuleen nostamalla esiin periaatteellisemman keskustelun kasvumallin pitkän aikavälin mielekkyydestä (esim. Rouvinen & Ylä-Anttila 2010). Huhtikuun 2011 vaalit nostivat kamppailun suomalaisen yhteiskunnan tilasta ja suunnasta yhteiskuntapolitiikan ydinkysymykseksi.

Politiikka ei muodostu puheessa tai yksittäisissä asiakirjoissa. Toisaalta kun harjoitettu yhteiskuntapolitiikka *kuitenkin* tulee ulos vallan kabineteista välikysymyskeskusteluissa, hallituspuolueet joutuvat julkisesti kehystämään harjoittamansa politiikan lähtökohdat, sisällöt ja tavoitteet oppositiolle (ja välillisemmin kaikille äänestäjille) ja vastaavasti oppositio voi omissa vastauksissaan kehystää vaihtoehtoja harjoitetulle politiikalle. Niinpä sosiaalipoliittisesti välikysymyksiä on perusteltua lähestyä hallituksen ja opposition välisenä kehystämiskamppailun areenana (pikemmin kuin institutionaalisen pelin sääntöjen näkökulmasta), jonka yleisönä ovat äänestäjät. Yhdelläkään hallituksella olevalla puolueella ei ole poliittisesti varaa jättää tätä "kehystämisen kenttää" oppositiolle, vaan ne investoivat huomattavasti välikysymyskeskustelun argumentaation valmisteluun.

Tässä artikkelissa välikysymyskeskusteluja on analysoitu hallitus–oppositio-asetelmasta käsin. Tuo asetelma toi näkyviin sekä perustavanlaatuisia eroja että yhtäläisyyksiä. Erot korostuivat kehystämiseen käytettyjen teemojen valinnassa. Kun hallitukset korostivat myönteistä kehitystä ja pyrkivät esittelemään aikaansaannoksiaan, opposition puolueet pyrkivät maalaamaan halli-

tukset kylmiksi ja epäonnistuneiksi. Kuviot 2 ja 3 tiivistävät teemojen yleiskuvan. Lisäksi havaittiin teemoja, joista hallitus ja oppositio olivat yhtä mieltä ja joista ne molemmat aktiivisesti vaikenivat. Edellisiä olivat muun muassa eriarvoisuuden tilannesidonnaisuus, työllisyys ja sosiaaliturvan uudistaminen, jälkimmäisiä muun muassa Euroopan unioni, kansalaisyhteiskunta ja sukupuoli. Vanha suomalainen sanonta "Joka härillä ajaa, se häristä puhuu" soveltuu tähänkin tapaustutkimukseen.

Keväällä 2011 vaalien keskeinen teema oli yhteiskunnallinen eriarvoisuus. Neljästä vuoden 2011 huhtikuussa pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen suuresta puolueesta kolme (SDP, PS, Suomen Keskusta) korosti vaaliohjelmissaan yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen ensisijaisuutta. Kukin niistä kampanjoi näillä teemoilla. Näihin nähden selkeästi eriseurainen oli Kokoomuksen näkemys sen korostaessa kakun jakamisen sijasta enemmänkin sen kasvattamista. Sen linjausten painopiste oli enemmän työn verotuksen keventämisessä ja yritysten toimintaedellytysten parantamisessa kuin eriarvoisuuden vähentämisessä (kaikkein köyhimpiä ryhmiä lukuun ottamatta).

Eduskuntavaaleissa Kokoomus valittiin suurimmaksi puolueeksi. Kesäkuussa 2011 valmistuneessa hallitusohjelmassa ei kuitenkaan näy yksin sen kädenjälki, vaan ohjelmaan sisältyy kuuden puolueen koalition edellyttämä moniarvoisuus. Vaalien alla annetut lupaukset eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävistä toimenpiteistä realisoituivat useiksi uudelleenjakouudistuksiksi, mutta lupauksen ja toteutuneiden linjausten välille jäi huomattava kuilu erityisesti vasemmistopuolueiden kohdalla. Samalla näyttää vahvasti siltä, että suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa luonnehtii eriarvoisuuden osalta edelliseltä vaalikaudelta periytyvä jatkuvuus enemmän kuin politiikan olennainen suunnanmuutos. Tärkein eriarvoistumiseen liittyvä aloite koskee tulojen,

hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävää toimintaohjelmaa. Sen toimeenpano alkaa marraskuussa 2011, joten vaikuttavuutta voidaan arvioida aikaisintaan 2014. (Hallitusohjelman eriarvoisuuslinjauksista ks. Saari 2011b.)

Alkusyksyllä 2011 julkaistujen ennusteiden mukaan vuodet 2012–2013 ovat alhaisen tai alenevan talouskasvun vuosia. Valtion talous on alijäämäinen ja julkinen velka kasvaa. Oman haasteensa aiheuttavat yhteisistä eurooppalaisista vastuista aiheutuvat varaukset valtiontaloudessa. Nämä kasvu- ja velkatasot vähentävät julkisen talouden päätösperäisen liikkumavaran olemattomiin väestörakenteen muutoksista aiheutuvien rakenteellisten menolisäysten kasvatustaessa menoja. Liikkumavaraa voisi syntyä lähinnä tuottavuuden ja työllisyyden kasvusta, mikä ei näillä näkymin ole tässä suhteessa riittävän nopeaa. (VM 2011.)

Lähtötilanteen ollessa tämä ilmeistä on, että eriarvoisuutta koskevien välikyymysten perinne saa näillä näkymin jatkoa viimeistään tammikuussa 2013 tehtävän hallitusohjelman välitarkastuksen jälkeen. Kysymyksen ytimessä on jälleen kerran kasvun ja eriarvoistumisen välinen tasapaino, mutta se konkretisoituu johonkin sosiaalipolitiikan yksityiskohtaan. Hallitus tulee puolustamaan valitsemaansa linjaa kasvun ja työllisyyden näkökulmasta, ja oppositio muistuttamaan eduskuntavaalien alla annetuista eriarvoisuuden vähentämistä koskevista lupauksista ja niitä tukevista hallitusohjelman linjauksista. Välikyymyskeskustelussa hallitus on aina oikeassa (väärässä).

## Viitteet

1 Kasvun ja eriarvoisuuden välistä jännitettä käsittelee vuosina 2011–2013 laaja tutkimushanke, jonka loppuraportin toimittavat Susan Kuivalainen ja Juho Saari.

2 Kiitän prof. Matti Wibergä asiaa koskevasta tiedonannosta ja lähteistä.

3 5/10 jätettiin vuoden 2010 puolella, mutta keskustelu käytiin helmikuussa 2011.

## Kirjallisuus

Alasuutari, Pertti (2006) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen – Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) Uusi jako – Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 43–63.

Béland, Daniel & Cox, Robert Henry (toim.) (2011) Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford: Oxford University Press.

Collins, Randall (2004) Interaction Ritual Chains. Princeton: Princeton University Press.

Goffman, Erving (1959/1971). Arkielämän roolit. Helsinki: WSOY.

Goffman, Erving (1974) Frame Analysis – An Essay on the Organization of Experience. Cambridge: Harvard University Press.

Hakala, Timo & Weckström, Jonna (2011) Palveluseteli 2000-luvun politiikan asialistoilla. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 232–253.

Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006) Uusi jako – Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus.

Helander, Voitto & Isaksson, Guy-Erik (1994) Interpellations in Finland. Teoksessa Matti Wiberg (toim.) Parliamentary Control in the Nordic Countries – Forms of Questioning and Behavioural Trends. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, 201–246.

Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli (2009) Lasten kotihoidon tuki – Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, Helsinki, 65–98.

Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonummi, Maija (toim.) (2010) Mikä meitä jakaa – Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: THL.



- Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) (2009) *Ajatuksen voima – Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva.
- Kangas, Olli (1995) Niin metsä vastaa kuin sinne huudetaan: Kysymysten muotoilun vaikutus mieliteisiin. *Politiikka* 37 (2), 128–137.
- Kangas, Olli (2010) *Sosiaaliturva 2020-luvulle*. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Eduskunta/tulevaisuusvaliokunta 5/2010, 157–179.
- Kangas, Olli & Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampi (2011) *Toimeentulotuen Kela-siirron kehukset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide*. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 144–177.
- Kantola, Anu (2010) *Kilpailukyky politiikan valtastrategiana*. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykönen (toim.) *Hallintavalta – Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 97–118.
- Kettunen, Pauli (2008) *Globalisaatio ja kansallinen me – Kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Tampere: Vastapaino.
- Kiander, Jaakko (2010) *Julkisen talouden kestävyys – Onko meillä vielä varaa hyvinvointivaltioon?* Teoksessa Juho Saari (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Eduskunta/tulevaisuusvaliokunta 5/2010, 139–156.
- Luomanen, Jari & Räsänen, Pekka (2008) *Tietokoneavusteinen laadullinen analyysi ja QSR NVivo -ohjelmisto*. Turun yliopisto: Sosiologian tutkimuksia A31.
- Muuri, Anu & Manderbacka, Kristiina (2010) *Hyvinvointivaltion kannatusperusta*. Teoksessa Marja Vaarama & Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: THL, 96–111.
- Niemelä, Mikko & Saari, Juho (toim.) (2011) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela.
- Rouvinen, Petri & Ylä-Anttila, Pekka (toim.) (2010) *Kriisin jälkeen*. Helsinki: Taloustieto.
- Saari, Juho (toim.) (2002) *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka – Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen*. Helsinki: STKL.
- Saari, Juho (toim.) (2006) *Suomen malli – Murroksesta menestykseen*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Juho (2010a) *Hyvinvointivaltion rakenne*. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Eduskunta/tulevaisuusvaliokunta 5/2010, 29–84.
- Saari, Juho (2010b) *Luokaton Eurooppa? Köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen Euroopan unionin politiikoissa*. Teoksessa Jani Erola (toim.) *Luokaton Suomi?* Helsinki: Gaudeamus, 129–146.
- Saari, Juho (2011a) *Eriarvoisuus kasvun ja työllisyyden Suomessa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (1), 76–84.
- Saari, Juho (2011b) *Tulevaisuuden hyvinvointivaltio ja pienten askelten politiikka – Eriarvoisuuden vähentäminen politiikan tavoitteena*. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 298–329.
- Schmidt, Vivien (2008) *Discursive Institutionalism – The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. *Annual Review of Political Science* 11, 303–326.
- STM (2009) *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö 62/2009.
- THL (2011) *Perusturvan riittävyys arviointiraportti*. Helsinki: THL.
- Tilly, Charles (2008) *Credit and Blame*. Princeton: Princeton University Press.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1981) *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*. *Science* 211, 453–458.
- VM (2010) *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti*. Helsinki: Valtiovarainministeriö 51/2010.
- VM (2011) *Hallituksen vuoden 2012 talousarvioesityksen ja kehyspäätöksen tunnuslukuja sekä*

katsaus suhdannenäkymiin. Helsinki: VM, tiedote 95/11.

VNK (2004) Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia 19/2004.

VNK (2009) Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

VNK (2010) Kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia 16/2010.

VNK (2011) Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämisehdotusten tarkastelu. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia julkaisu 4/2011.

Wiberg, Matti (2006) Poliittinen Suomessa. Helsinki: WSOY.