

ELÄKEVALTA SUOMESSA



Jan-Erik Johanson
Jukka Lassila
Heikki Niemelä (toim.)

ELÄKEVALTA SUOMESSA

Jan-Erik Johanson – Jukka Lassila – Heikki Niemelä (toim.)

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
Kustantaja: Taloustieto Oy

Kannen kuvat:

Eduskuntatalo (Lehtikuva Oy)
Triceratops (Shutterstock.com)

ETLA B250

ISBN 978-951-628-518-7

ISSN 0356-7443

Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki, 2011

Esipuhe

Vallankäytöstä Suomen eläkejärjestelmässä kiinnostunut tutkijaryhmä on koontunut ETLAssa vuosina 2007–2010. Tämän kirjan artikkelit ovat peräisin ryhmän seminaareista. Alkusysäyksen ryhmälle antoi Suomen Akatemian Valta Suomessa -tutkimusohjelma, jota Pentti Arajärvi, Sixten Korkman, Niku Määtänen ja Tarmo Valkonen kiittävät saamastaan rahoituksesta. Kirjan toimittajina kiitämme myös Akatemiaa sekä kaikkia ryhmän jäseniä – edellä mainittujen lisäksi Petri Hilliä, Ilari Kalliota, Teemu Pennasta ja Ville-Pekka Sorsaa – heidän artikkeleistaan ja aktiivisesta panoksesta ryhmän toimintaan. Asiantuntevista ja kriittisistä kommentteista kiitämme lämpimästi Olli Kangasta, Mikko Kauttoa, Pertti Parmannetta ja Jukka Rantalaa. Kiitämme myös Työeläkevakuuttajat TELAa mahdollisuudesta osallistua työeläkeyhtiöiden hallitusten jäsenille tarkoitettuun koulutukseen.

Tuija Niemelä on perusteellisilla kommentteillaan parantanut artikkelien kieli-
asua ja Kimmo Aaltonen ja Laila Riekkinen ovat saattaneet tekstit painokun-
toon; he ansaitsevat lämpimät kiitoksemme.

Helsingissä maaliskuussa 2011

Jan-Erik Johanson

Jukka Lassila

Heikki Niemelä

Sisällysluettelo

Johdanto 8

Jan-Erik Johanson, Jukka Lassila ja Heikki Niemelä

Ansoeläkejärjestelmien muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa – kaksi erilaista vallankäyttötapaa 18

Heikki Niemelä

Tiivistelmä	19
Artikkelin tarkastelukulma	20
Ruotsin ansioeläkejärjestelmän (ATP:n) synty 1959	22
Yksityisen alan eläkkeet	26
Suomen ansioeläkkeiden synty 1961	26
Komiteanmietinnön sisältö	28
Eduskuntakäsittely	29
Suomen ja Ruotsin vertailua	30
Ruotsin ATP-järjestelmä uudistamisen tarpeessa	33
Ruotsin 2000-luvun eläkeuudistus	34
Eläkeuudistuksen sisältö	37
Suomen eläkevakuutuksen kehittämisessä valta korporaatioille ja vakuutusyhtiöille	38
Suomen vuoden 2005 ansioeläkeuudistus	39
Suomen ja Ruotsin 2000-luvun eläkeuudistusten vertailua	42
Lopuksi	44
Lähteet	45

Olli Kangas: Kommentti 47

Pitäisikö työeläkevarojen sijoittamisella olla muitakin tavoitteita kuin tuottavuus ja turvaavuus? 52

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen

Tiivistelmä	53
Johdanto	54
Sijoitusvarat ja vallankäytön instituutiot	55
Eläkevarat parempaan käyttöön	62
Johtopäätöksiä	67
Lähdeluettelo	69

Ilari Kallio: Kommentti 70

Työeläkejärjestelmän rahoituksen uudistamistarpeet 74

Petri Hilli ja Teemu Pennanen

Tiivistelmä	75
Johdanto	76
Nykyisen TyEL-järjestelmän ongelmia	78
Toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi	81
Johtopäätökset	84
Viitteet	86

Niku Määttänen: Kommentti 87

Työeläkejärjestelmä ja finanssoitumisen haasteet 92

Ville-Pekka Sorsa

Tiivistelmä	93
Johdanto	94
Rahastovien eläkejärjestelmien politiikkaa	96
Finanssoituminen institutionaalisena muutoksena	99
Suomen työeläkejärjestelmä ja finanssoituminen	106
Finanssoituminen työeläkejärjestelmän haasteena	110
Lähteet	117

Olli Kangas: Kommentti 120

Omistajavalta työeläkeyhtiössä 124

Ilari Kallio

Tiivistelmä	125
Johdanto	126
Yhtiön omistuksesta, etutahoista ja toiminnan tarkoituksesta	128
Työeläkeyhtiön institutionaalisista erityispiirteistä	133
Työeläkeyhtiön päätöksentekorakenteista	139
Lopuksi	142
Lähteet	144

Petri Hilli: Kommentti 145

Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä 148

Jan-Erik Johanson ja Ville-Pekka Sorsa

Tiivistelmä	149
Johdanto	150
Instituutiot organisaatiokentän ja hallinnon rakennusaineiksina	151
Työeläkekentän hallintomallin peruspilarit	155
Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä	160
Lopuksi	165
Lähteet	168

Mikko Kautto: Kommentti 170

Eläke ja omistusoikeus

174

Pentti Arajärvi

Tiivistelmä	175
Oikeus eläkkeeseen ja eläkeoikeuden pääsisältö	176
Omaisuuuden suoja	179
Sosiaalinen omaisuus	182
Julkisen vallan tehtävät perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi	183
Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen	183
Eläke omaisuutena	184
Kansaneläke	192
Eläke ja sen perus- ja ihmisoikeussuoja	193
Kirjallisuus	195

Ilari Kallio: Kommentti

198

Kenelle valta päättää työeläkkeistä?

202

Sixten Korkman

Tiivistelmä	203
Aluksi: Rukan hangilta työeläkekiistaan ja päätöksenteon umpikujaan	204
Suomen työeläkejärjestelmä on perusteiltaan terve	204
Työeläkejärjestelmän uudistamista on jatkettava	205
Päätöksenteon tuska	207
Suomalainen työeläkepolitiikka	208
Miten eläkepoliittista päätöksentekoa voisi uudistaa?	209
Lopuksi: Kuka omistaa työeläkejärjestelmän?	213
Lähteet	216

Jukka Rantala: Kommentti

217

Työeläkevalta ikärajakiistan valossa

228

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen

Tiivistelmä	229
Johdanto	230
Ikärajakiistan tapahtumat	230
Politiikka haastaa nykyisen työeläkevallan	233
Työmarkkinasuhteitten muutokset heijastuvat eläkepolitiikkaan	235
Ikärajakiista on myös osoitus eläkepolitiikan vaikeudesta	238
Päätelmiä ja kysymyksiä	240
Lähteet	242

Pertti Parmanne: Kommentti

243

Kirjoittajat

246



Johdanto

Jan-Erik Johanson, Jukka Lassila ja Heikki Niemelä

Koska raha antaa valtaa, kulkevat eläkkeet ja valta käsi kädessä. Kun eläkejärjestelmään on kerätty suuria rahastoja tulevien eläkevastuiden katteeksi, kuten Suomessa, niiden hallinnointi ja erityisesti niiden sijoituspolitiikasta päättäminen ovat kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta keskeistä vallan käyttöä. Maailmanlaajuisesti eläkerahastot ovat valtavia, joten on syytä pohtia, miten ja mihin varat sijoitetaan, mitä tavoitteita sijoituspolitiikalla on ja miten hyvin ne toteutuvat, ketkä päätöksiä tekevät ja miksi juuri he.

Oli rahastointia tai ei, kaikki eläkejärjestelmät kuitenkin keräävät eläkemaksuja ja maksavat eläkkeitä. Nämä rahavirrat ovat suuria. Useissa maissa eläkkeet ovat tärkein osatekijä työelämän jo jättäneen väestönosan kulutuksen rahoittamisessa. Se, miten eläke-etuudet määräytyvät ja milloin niitä voi alkaa saada, vaikuttaa merkittävästi yksilöiden päätöksiin erityisesti silloin, kun ansiotyön määrää päätetään vähentää olennaisesti tai se lopetetaan kokonaan ja siirrytään elämään eläkkeiden ja kertyneen oman varallisuuden turvin. Eläkejärjestelmä sääntöineen ja ikärajoineen vaikuttaa meidän kaikkien valintoihimme, ja säännöistä päättäminen on vallankäyttöä.

Rahan ja vallan yhteys oli syy siihen, että eläkevaltaa Suomessa koskeva tutkimushanke – jonka tulos tämä kirja on – valittiin osaksi Suomen Akatemian vuosina 2007–2010 toteutettua tutkimusohjelmaa *Valta Suomessa*. Tätä tutkimusohjelmaa motivoi se, että koko suomalaisen yhteiskunnan valtajärjestelmä on ollut muutoksessa viime vuosikymmeninä. Suomi on liittynyt Euroopan unioniin, suomalaiset yritykset ovat kansainvälistyneet, talouselämä on integroitu globaaliin talouteen, ja kulttuuri on kehittynyt entistä moniarvoisemmaksi.

Suomen eläkejärjestelmä on siis elänyt keskellä monia yhteiskunnallisia muutoksia. Muutaman vuosikymmenen aikajakso ei kuitenkaan riitä työeläkkeisiin liittyvän vallan tarkastelemiseksi. Työeläke-etuudet karttuvat yksilön työuran aikana ja riippuvat hänen ansiotuloistaan, joista on kerätty eläkemaksua. Kun eläkkeen saamishdot täyttyvät joko iän, työkyvyttömyyden tai muun syyn takia, henkilö saa kuukausittain eläkettä elämänsä loppuun saakka. Aika ensimmäisten, usein jo 18-vuotiaana suoritettujen eläkemaksujen ja viimeisten ehkäpä 100-vuotiaana nostettavien eläkkeiden välillä on pitkä. Eläkejärjestelmän pitäisi pysyä vakaana ja luotettavana vuosikymmenien ajan, vaikka niiden kuluessa tie ja tekniikka mullistuvat, väestön määrä ja rakenne muuttuvat ja elintaso voi parantua moninkertaisesti talouden kasvun ansiosta. Eläkejärjestelmän tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja tehtävä vaikea.

Viime vuosina eläkepoliittinen keskustelu on vilkastunut aivan uudella tavalla. Eliniän piteneminen sekä eläkeläisten määrän kasvu suhteessa työssäoleviin tuottaa eläkejärjestelmille taloudellisia vaikeuksia. Työurien pidentäminen, eläkemaksujen korottaminen tai etuuksien heikentäminen ovat keskeisiä keinoja

eläkkeiden rahoituspohjan takaamisessa. Maksajien löytäminen ja työssäjaksajien joukon lisääminen työurien eri vaiheissa ei ole kuitenkaan yksinkertainen tehtävä.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen työeläkejärjestelmä on taloudellisesti melko kestävä ja toiminnaltaan sujuva. Sen sijaan hallinnollisesti Suomen työeläkejärjestelmä on ollut pitkään omintakeinen, mutta kaikkiin eläkejärjestelmiin sisältyy omia erityispiirteitään. Suomen TyEL-järjestelmän piirteisiin kuuluu yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminta julkisessa (I pilariin kuuluvassa) eläkejärjestelmässä. Vastaavasti työmarkkinajärjestöjen asema on varsin vahva julkisen lakisääteisen järjestelmän sisällä.

Sisä- ja ulkopuolisuus ovat vahvasti läsnä työeläkejärjestelmässä, jonka sisäkehän muodostavat eläkelaitosten, työmarkkinajärjestöjen ja Eläketurvakeskuksen asiantuntijat. On tuskin olemassa kovinkaan monta asiantuntijaa, joka hallitsisi työeläkejärjestelmän kokonaisuuden. Ymmärrys työeläkevakuutuksesta on hajautunut monille eri tahoille ja useisiin asiantuntijaryhmiin. Työeläkejärjestelmän hajautunut luonne ja lukuisat tekniset asiakokonaisuudet ovat omiaan lisäämään kapea-alaista keskittymistä pieniin yksittäiskysymyksiin. Ulkopuolisen tutkijan on vaikea luoda kokonaiskuvaa työeläkejärjestelmästä, ja teknisissä yksityiskohdissa työeläkekentän sisällä toimivilla on vahvaan asiantuntemukseen perustuva tulkinnallinen yliote. Työeläkejärjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa myös sitä koskevien virhepäätelmien tekemistä ja harhakäsitysten syntymistä. Yksinkertaisuus ei ole eläketurvan järjestämisen keskeinen tavoite, mutta vaikuttaa siltä, että järjestelmän monimutkaisuutta olisi syytä vähentää.

Tämän teoksen artikkelien näkökulma on esisijaisesti taloustieteellinen, oikeustieteellinen tai politologinen. Suomen Akatemian Valta-ohjelman tavoitteiden mukaisesti analyysit keskittyvät eläkevaltaan, mutta valtakaan ei ole yksiselitteinen käsite. Poliitiikan tutkimuksen piirissä Steven Lukesin (1974) näkemys vallan kolmista kasvoista on yksi tunnetuimmista vallan jaotteluista. Myöhempi tutkimus on kuitenkin tuottanut jo uusia valtanäkemyksiä, jotka sekä syventävät että arvioivat aiempien valtanäkemysten tulkintoja. Karkeasti

Suomen eläkejärjestelmä

Suomen eläkejärjestelmän tavoitteena on väestön toimeentulon turvaaminen vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman varalta. Kaikille maassa asuville on taattu pakollinen lakisääteinen eläketurva, joka sisältää ansioeläkejärjestelmän ja kansaneläkejärjestelmän. Ansioeläkejärjestelmä takaa tuloihin suhteutetut vakuutus pohjaiset aikaisemman kulutustason kohtuullisessa määrin turvaavat eläkkeet kaikille palkansaajille ja yrittäjille. Tätä täydentävät kansaneläke ja takuueläke, jotka turvaavat vähimmäiseläkkeen Suomessa asuville. Nämä kolme eläkettä muodostavat yhdessä eläkeläisen lakisääteisen kokonaiseläkkeen. Lakisääteistä eläketurvaa voi täydentää vapaaehtoisin eläkevakuutuksin.

luokiteltuna nämä näkemykset edustavat vallan neljänsiä kasvoja, jotka liittyvät erityisesti Michel Faucault'n tuotantoon (Digeser 1992). Seuraavassa esitetään lyhyesti valtanäkemyksen keskeinen sisältö ja soveltuva esimerkki suomalaisesta työeläkepolitiikasta. Vallan käsitteestä käydystä syvällisestä keskustelusta kiinnostuneille voi suositella esimerkiksi Stewart Cleggin (1989 ja 2006) teoksia.

Kaikissa vallan kasvoissa korostuu vallan suhdeperusteinen, sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvä luonne. Vallan ensimmäiset kasvot liittyvät pakottamiseen ja suostutteluun ja kuvastavat vallanhaltijan kykyä saada muut toimimaan oman tahtonsa mukaisesti vastustuksesta huolimatta (Weber 1968) tai tekemään jotain, mitä he eivät muuten tekisi (Dahl 1957). Yksi vallan ensimmäisiin kasvoihin liittyvä tieteellinen kiistely on koskenut nimenomaan vallan keskittymistä. Toisen näkemyksen mukaan valta keskittyy harvoille, ja toisen mukaan se jakaantuu suurelle toimijajoukolle, jonka jäsenet aktivoituvat eri asiakysymyksissä. Suomalaisessa eläkepolitiikassa yksityisalojen työeläkejärjestelmän (TEL:n) synty 1960-luvulla oli kamppailua, jossa häviäjien ja voittajien tunnistaminen on helppoa. Puoluepoliittisesti kokoomus ja sosialidemokraatit olivat voittajia, SKDL ja maalaisliitto/keskusta häviäjiä. Järjestelmästä tuli hajautettu, mikä heikensi julkisen puolen ja vahvisti työmarkkinajärjestöjen otetta eläkkeisiin liittyvässä päätöksenteossa. Hajauttaminen ehkäisi sinällään yhden yksittäisen valtokeskuksen syntymistä, mutta samalla hajauttaminen antoi päätösvaltaa pienille epävirallisille sisäpiiriläisten joukoille.

Vallan toisten kasvojen sisältö liittyy päätöstilanteen muotoiluun ja asiakysymysten ottamiseen päätöksentekoaareenalle. Vallankäyttö näkyy päätöstilanteessa siten, että vain osa asiakysymyksistä tulee ylipäänsä päätettäväksi. Osa yhteiskunnallisista ongelmista, tarpeista ja intresseistä ei pääse päätöksenteon kentälle. Näin vallankäyttö ilmenee ei-päätöksentekona, jossa heikkojen ryhmien tavoitteet eivät kantaudu päätöksentekijöiden korviin tai ne sivuutetaan päätöksentekotilanteessa. Eläkejärjestelmien yksi tärkeä ominaispiirre on niiden pitkä aikajänne. Tänäpäin tehdyt päätökset vaikuttavat tulevaisuuden eläkkeensaajiin, jotka eivät ole vielä edes syntyneet. Koska tulevat sukupolvet eivät ole päättämässä eläke-eduistaan, on mahdollista, että nykyiset päätöksentekijät siirtävät osan heille itselleen kuuluvasta taloudellisesta taakasta myöhempien sukupolvien maksettavaksi.

Lukesin (1974) muotoilemat vallan kolmannet kasvot liittyvät vallankäytön ja intressit yhteen. Ihmisryhmät eivät aina ole tietoisia omista eduistaan ja antavat siksi muiden ohjata päätösten tekoa jopa omien etujensa vastaisesti. Näin valta ulottuu syvemmälle kuin pakottaminen tai suostuttelu. Valta on näkymätöntä mutta tarkoituksellista ja ilmenee myöntyvyytenä. Päätöstilanteiden erittely antaa tietoa siitä, miten myöntyvyyden syntyy, mutta pelkästään myöntyvyyden perusteella on vaikea tunnistaa omien ajattelutapojensa vankeina olevia ryhmiä.

Vallan kolmannet kasvot edellyttävät tietoisuutta omista todellisista eduista ja vapautumista todellisia etuja alistavasta hegemoniasta. Suomen työeläkejärjestelmän päätöksenteossa suvereenin valtion keskeiset instituutiot, eduskunta ja hallitus, ovat olleet työeläkkeitä koskevassa päätöksenteossa altavastaaajina. Olisi helppo sanoa, että tässä on kyse työmarkkinajärjestöjen hegemonisesta projektista, josta demokraattisen poliittisen järjestelmän pitäisi vapautua. Laajemmassa katsannossa on kyse jo järjestelmän syntyyn liittyvistä korporatistisista piirteistä, jotka näkyvät poikkeuksellisen hyvin työeläkejärjestelmän kaltaisessa jatkuvuutta korostavassa instituutiossa.

Vallan neljännet kasvot perustuvat myönteiseen valtatalkintaan. Valta on tuottava voima, joka aikaansaa uutta. Valta on läsnä kaikkialla. Sitä ei voi paeta eikä siitä voi vapautua. Jokainen kannanotto, valinta ja päätöstilanne on aina myös valtaan liittyvä tulkinta. Tietämys vallan toiminnasta laajentaa vallan verkostoa ja luo yhä uusia hallinnan mahdollisuuksia. Normaalina ja hyväksyttävänä toimintana pitämämme käytännöt ovat vallan linnakkeita, jotka määrittävät vallan verkoston. Valta ei tästä lähtökohdasta liity pelkästään valtion toimintaan tai poliittisiin instituutioihin, koska valta määrittää pohjimmiltaan sen, mitä me ihmisinä olemme (Foucault 1995). Tämän teoksen järjestelmäkeskeinen luonne sulkee ulos monet identiteettiin ja normaalisuuteen liittyvät tulkinnat, joita olisi helpompi lähestyä etuuksien tarkastelussa. Silti myös järjestelmäkeskeinen tarkastelu pystyy lähestymään valtaa suhteellisenä ilmiönä. Parhaiten se tulee esiin vertailevassa kehyksessä, jossa erot poliittisissa voimasuhteissa, taloudellisessa tilanteessa, kulttuurisessa ymmärryksessä tai rahoitusmarkkinoiden luonteessa vaikuttavat siihen, millaiseksi eläkejärjestelmät muotoutuvat ja miten ne muuttuvat. Teknisiltä vaikuttavat valinnat, esimerkiksi etuusperusteisen ja maksuperusteisen järjestelmän välillä, vaikuttavat syvällisesti sukupolvien välisiin tulonsiirtoihin. Työmarkkinoiden rakenne ja työmarkkinajärjestöjen vahvuus määrittää julkisen sektorin ja työmarkkinajärjestöjen valtaa ja vastuita eläkepolitiikassa. Monissa muissa maissa kuin Suomessa eläke-etuuksiin liittyvät maksukatot luovat vapaaehtoisen yksityisen eläkevakuutuksen markkinat. Erot kansallisissa eläkejärjestelmissä kertovat vallan toiminnasta ja auttavat meitä havainnoimaan sen jatkuvina voimien kohtaamisena, jolle ei ole mitään tiettyä luonnollista muotoa.

Tämä teos koostuu tutkijoiden artikkeleista ja niihin liittyvistä kommentteista. Jokaista artikkelia seuraa jonkin työeläkeasiantuntijan puheenvuoro. Osa asiantuntijoiden kommentteista on otettu huomioon artikkelin viimeistelyssä, mutta tarkoituksena ei ole ollut laimentaa artikkelien näkemyksiä jonkin yleisesti hyväksytyyn, kaikkien hyväksyttävissä olevan keskimääräisen näkemyksen mukaiseksi. Päinvastoin, kommentit ovat osa kriittistä keskustelua ja auttavat ymmärtämään työeläkepolitiikan monimutkaista luonnetta, joka pakenee yhden

totuuden tulkintoja. Usein tulkinnat ovat näkökulmasidonnaisia ja vaihtoehtoisia näkökulmia on lukuisia. Afrikkalaisen sanonnan mukaan totuus on kuin apinanleipäpuu: yhden ihmisen kädet eivät ulotu sen ympärille.

Olennessa tarkastelun kohde tässä teoksessa on yksityisalojen työeläkejärjestelmä (TyEL, aikaisemmin TEL). Sen sijaan julkisen puolen (valtion, kuntien, kirkon) eläkejärjestelmät eivät kuulu tämän teoksen piiriin. Joissakin artikkeleissa sivutaan kansaneläkettä (Niemelä, Arajärvi), mikä on asiallisesti perusteltua ansiosidonnaisen työeläkkeen ja asumiseen perustuvan kansaneläkkeen keskinäisriippuvuuden takia. Toinen rajaus liittyy työeläkejärjestelmän kokonaisuuden makrotarkasteluun ja työeläke-etuksiin liittyvään mikrotarkasteluun. Teos on järjestelmäkeskeinen eikä etuuksiin liittyvien muutosten tarkastelu yksittäisen edunsaajan kannalta ole ensisijainen tutkimuksen kohde.

Toisissa artikkeleissa tarjotaan selkeitä ehdotuksia työeläkejärjestelmän toiminnan parantamiseksi, kun taas toisissa keskitytään järjestelmän toiminnan kuvaukseen. Monet teemat esiintyvät useassa eri artikkelissa. Esimerkiksi eduskunnan rajoitettu rooli on esillä monessa kirjoituksessa, vaikka tätäkin tulkintaa arvostellaan useammassakin kommenttipuheenvuorossa. Demokraattiset poliittiset instituutiot ovat heikompia työeläkkeiden kentällä, kuin eläkkeiden sosiaalipoliittinen merkitys antaisi olettaa. Syitä tähän ei ole vaikea löytää, kun työeläkejärjestelmän syntyprosessi on ohjannut myös myöhempien aikojen kehitystä. Demokraattisten instituutioiden ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyö ja niiden väliset jännitteet ovat myös työeläkejärjestelmän tärkeä liikevoima. Hallinnollinen epämääräisyys vaatii jatkuvaa yhteensovittamista ja toimijaryhmien yhteistyötä.

Teoksen artikkelien etenemisjärjestys liittyy osin työeläkejärjestelmän kehityskaareen. Käsittelyn aloittaa Heikki Niemelän työeläkejärjestelmän syntyvaiheisiin ulottuva vertaileva tarkastelu ja vastaavasti käsittelyn päättää Jukka Lassilan ja Tarmo Valkosen esitys vuonna 2009 käynnistyneestä ja tätä kirjoitettaessa vielä ratkaisemattomasta eläkeikäkiistasta. Menneisyydestä tulevaisuuteen suuntautuvan linjan ohella artikkelit liittyvät toisiinsa temaattisesti, jolloin ei aina kunnioiteta tieteenalojen välisiä rajoja. Näin esimerkiksi työeläkeyhtiöiden omistajuuskysymysten oikeustieteellistä tarkastelua (Kallio) yhdistää eläkekentän poliittiseen tulkintaan (Johanson & Sorsa) verkostoajattelun soveltaminen. Kokonaisuutena artikkelit muodostavat toisiaan täydentävän ja täsmentävän sienirihmaston kaltaisen kokonaisuuden. Työeläkevarojen sijoittamista koskeva artikkeli (Lassila & Valkonen) valottaa myös sijoitustoiminnan historiaa. Hillin ja Pennasen artikkeli täsmentää vakuutus- ja rahoituskysymysten tarkastelua sijoitustoiminnan näkökulmasta ja vastaavasti Sorsan artikkeli laajentaa sijoitustoiminnan tarkastelua osana kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita. Arajärven ja Korkmannin artikkeleita yhdistää eläkkeisiin liittyvät muutokset.

Perustuslain tulkinnat ja omaisuudensuoja määrittävät rajat mahdollisille eläkkeisiin liittyville muutoksille (Arajärvi), joita taloudellinen kestävyys ja järjestelmän demokraattisuus edellyttävät (Korkman).

Heikki Niemelä kuvaa artikkelissaan Suomen ja Ruotsin ansioeläkkeiden syntyä ja kehitystä ja niiden päätöksentekoprosesseissa muotoutunutta eläkevaltaa. Historiallinen, tarkka ja vertaileva analyysi osoittaa poliittisten valtasuhteiden merkityksen eläkejärjestelmien muotoutumisessa ja taloudellisen kestävyuden vaikutuksen niiden muutoksessa. Niemelä tuo esille, miten korporaatioilla ja vakuutusyhtiöillä oli luja asema Suomen ansioeläkejärjestelmän muotoutumisessa, kun taas Ruotsissa valtio ja poliittiset puolueet vaikuttivat eläkeuudistuksen sisältöön. Vaikka Suomen ja Ruotsin ansioeläkejärjestelmät ovat muotoutuneet erilaisin vallankäytön päätöksentekoprosessein, maiden eläkeprofiilit ovat melko samanlaisia. Kummassakin maassa eläketurvan paino on siirtynyt ansiosidonnaiseen eläketurvaan. Kuitenkin historiallisella prosessikuvauksella on voitu osoittaa, että vaikka molemmissa maissa on uudistettu ansioeläkejärjestelmiä, ne ovat säilyttäneet eläkejärjestelmiensä pääpiirteet ennallaan.

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen pohtivat ensimmäisessä artikkelissaan pitäisikö työeläkevarojen sijoittamisella olla muitakin tavoitteita kuin tuottavuus ja turvaavuus. He kuvaavat työeläkevarojen synnystä ja sijoittamisesta sekä vallankäytöstä käytyä keskustelua. Artikkelissa esitellään kolme julkisessa keskustelussa ollutta teemaa kotimaisten sijoitusten suosimisessa: eläkevarojen avulla saatava suurempi palkkasumma, eläkevarojen käyttö rahoitusmarkkinoiden parantamiseen sekä eläkevarojen käyttö kotimaisiin infrastruktuurihankkeisiin. Artikkelin mukaan mikään näistä ei ole eläke-etuuksien tai taloudellisen kehityksen kannalta toimiva ratkaisu verrattuna kansainväliseen sijoitustoimintaan. Rahastoitujen eläkevarojen suuri määrä pitää silti yllä sekä työmarkkinaosapuolien että poliitikkojen kiinnostusta varojen käyttöön.

Petri Hillin ja Teemu Pennasen artikkeli keskittyy vakuutus sopimukseen ja valvontaan liittyviin ongelmiin rahoituksen näkökulmasta. He päätyvät esittelemään keinoja, joilla näitä ongelmia voitaisiin ratkaista, muiden muassa eläkevakuutus sopimusten sitomista eläkemenoon, asiakasyritysten vastuun lisäämistä, vastuuvelan entistä täsmällisempää määrittelyä sekä vakavaraisuussääntelyn muuttamista.

Ville-Pekka Sorsa käsittelee eläkkeiden rahastoimista finanssoitumiseksi kutsuttuna ilmiönä, jossa instituutiot kytkeytyvät osaksi kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita. Artikkelin mukaan suomalaiset työeläkeyhtiöt ovat sijoittajina varsin samanlaisia kuin eurooppalaiset vastinparinsa. Suomessa sijoitustoimintaa koskeva päätöksenteko on erkaantunut etuuksia koskevasta päätöksenteosta, sääntely pakottaa työeläkevakuutusyhtiöt lyhytjänteiseen sijoitustoimintaan.

ja vakavaraisuusvaatimusten määrittelytapa tekee työeläkeyhtiöistä keskinäisriippuvaisia.

Ilari Kallio tarkastelee työeläkeyhtiöiden omistajuuskysymystä eri etutahot huomioon ottavan sopimusverkkomallin avulla. Eesityksen tavoitteena on herättää keskustelua työeläkeyhtiöiden omistajuudesta. Kallion mukaan sekä vakuutuksenottajat että vakuutetut ovat tosiasiallisesti yhtiöiden omistajia osakkeenomistajien ja takuusuuden haltijoiden ohella. Vakuutettujen asema on samanlainen kuin vakuutuksenottajan, mutta heidän etunsa suhteessa työeläkevakuutusyhtiöön eivät ole yhtä hyvät, koska vakuutetuilla ei ole vakuutuksenottajien tapaan oikeutta esimerkiksi maksuhyvityksiin. Työeläkeyhtiöille voisi riittää yksi organisaatiomuoto, ja työmarkkinajärjestöjen edustus yhtiöissä voi haitata vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etuja.

Jan-Erik Johanson ja Ville-Pekka Sorsa käsittelevät eläkejärjestelmää organisaatioiden muodostamana valtakenttänä. Viime vuosien aikana sosiaali- ja terveysministeriö on yrittänyt – tosin heikoin tuloksin – parantaa omaa asemaansa muihin kentän toimijoihin nähden. Työeläkejärjestelmän piirissä työskentelee monista työryhmistä koostuva kehittämis- ja koordinaatioverkosto, joka kytkee piiriinsä eläkelaitokset, eturyhmät ja asiantuntijatahot, mutta verkoston hallinta ei keskity yksittäisille henkilöille tai organisaatioille. Järjestelmän jatkuvuutta on tukenut hallinnollinen epämääräisyys, joka on helpottanut kentän toimijoiden tehtävämuutoksia.

Pentti Arajärvi tarkastelee eläkkeiden perusoikeudellista asemaa sen perusteella, miten ne turvaavat yksilön oikeuden saada eläkettä. Tulosten mukaan eläkkeellä on perusoikeussuoja ja melko heikko ihmisoikeussuoja. Suojan vahvuuteen vaikuttaa esimerkiksi se, ettei palkansaajien ja eläkeyhtiöiden välillä ole sopimussuhdetta. Eläkeindeksien muuttaminen liittyy omaisuudensuojaan, mutta indeksiin tehtyjä heikennyksiä on pidetty omaisuudensuojan kannalta vähäisinä. Elinaikakerroin on omaisuudensuojan kannalta melko ongelmaton, koska sen käyttöön liittyy pitkä siirtymäaika ja se kohdistuu koko eläkejärjestelmään.

Sixten Korkmanin artikkeli on puheenvuoro työeläkejärjestelmän keskeisistä ongelmakohdista ja niiden mahdollisista ratkaisuista. Korkmanin näkemyksen mukaan eläkejärjestelmän suurimmat ongelmat ovat luonteeltaan poliittisia. Artikkelin teemana on sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Ratkaisukeinoina eläkejärjestelmän vaikeuksiin Korkman ehdottaa eduskunnan aseman vahvistamista työeläkkeisiin liittyvässä päätöksenteossa, Eläketurvakeskuksen aseman muuttamista sekä korkean tason asiantuntijaelimen perustamista.

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen tarjoavat toisessa artikkelissaan aikalaiskuvauksen 2009 käynnistyneestä eläkkeiden ikärajakeskustelusta, johon limittyvät Eläketurvakeskuksen asemasta käyty keskustelu, finanssikriisin mukanaan tuoma

ulkoinen paine sekä työmarkkinajärjestöjen keskinäiset jännitteet. Esityksestä välittyy huoli eläkejärjestelmän taloudellisesta kestävydestä, jonka vahvistamisessa esimerkiksi Ruotsin ja Kanadan eläkejärjestelmät sopivat esikuviksi.

Kun kirjoitimme eläkkeitä ja valtaa koskevan tutkimussuunnitelman 2006, eläkevalta vaikutti vakiintuneelta ja vankalta ja muutospaineiden vaikutusten ajateltiin mahdollisesti näkyvän vasta lähivuosikymmeninä. Todellisuus yllätti meidät: vuoden 2009 helmikuussa alkanut kiista eläkeikärajoista on osoittanut nykyisen eläkevallan olevan voimakkaiden haasteiden edessä. Monet ryhmän tutkijat ovat sekä tahtomattaan että tahtoen olleet mukana keskustelun eri vaiheissa. Tapahtumat ovat myös osoittaneet, että eläkevallan kentällä on yksi tärkeä toimija, jota tämän kirjan artikkelit eivät käsittele, nimittäin tiedotusvälineet. Ne ovat viime vuosina tuoneet julkisuuteen tietoa paljon enemmän kuin eläkejärjestelmän vallankäyttäjät olisivat arvattavasti halunneet. Nähdäksemme tiedotusvälineiden vaikutus on pelkästään myönteinen. Jos vallalla on taipumus turmella, kuten lordi Acton väitti, tiedotusvälineiden työ vähentää eläkevaltioiden turmeltumista.

Lähteet

- Clegg, Stewart (1989). *Frameworks of power*. London, Sage.
- Clegg, Stewart, Courpasson, David & Phillips, Nelson (2006). *Power and organizations*. London, Sage.
- Dahl, Robert (1957). The concept of power. *Behavioral Science* 2(3), 1099–1743.
- Digester, Peter (1992). The Fourth Face of Power. *The Journal of Politics* 54(4), 977–1007.
- Foucault, Michel (1995). *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York, Vintage Books.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London, MacMillan Press.
- Weber, Max (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York, Bedminster Press.



Ansioeläkejärjestelmien* muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa – kaksi erilaista vallankäyttötapaa

Heikki Niemelä

* Artikkelissa käytetään terminä systemaattisesti ansioeläkettä, jolla viitataan Suomen työeläkkeisiin ja Ruotsin yleisiin lisäeläkkeisiin (allmän tilläggspension eli ATP).

Tiivistelmä

Artikkelissa vertaillaan Suomen ja Ruotsin ansioeläkejärjestelmien syntyä sekä maiden 2000-luvun uudistuksia poliittis-historiallisesta näkökulmasta. Suomen ja Ruotsin ero pelkistyy päätöksentekoaareenassa: Ruotsissa päätökset tehtiin parlamentissa, joten valta oli poliittisilla puolueilla, kun taas Suomessa korporaatiot, ts. työmarkkinajärjestöt ja eläkevakuutusyhtiöt käyttivät valtaa. Tämä suomalainen vallankäyttötapa eroaa perinteisistä korporaatioiden määritelmistä siten, että valtio on lähinnä sivustakatsoja, vaikka päätökset tehdään kolmikannassa. Suomalaisessa eläkepolitiikassa kolmikanta tarkoittaa eläkevakuutusyhtiöitä, työnantajajärjestöjä ja työntekijäjärjestöjä. Kun Ruotsissa ansioeläkkeet rakennettiin 1959 sosialidemokraattien ja ammattiyhdistysten keskusjärjestön (LO:n) voimin kansaneläkejärjestelmän yhteyteen, Suomessa ansioeläkkeet toteutettiin erillisenä järjestelmänä 1961 STK:n ja SAK:n työmarkkinaratkaisuna. Ruotsissa ansioeläkkeet maksetaan yhdestä valtion laitoksesta, Suomessa niitä hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt, eläkekassat ja -säätiöt. Suomen ansioeläkejärjestelmän rahastot ovat yksityisiä, Ruotsissa rahastot hajautettiin kolmeen erilliseen valtiopankin ohjaamaan rahastohallintoon.

Ruotsin 2000-luvun eläkeuudistuksessa eläketurva muuttui yhä enemmän työsuuhdepainotteiseksi, kun kansaneläkkeen ja ATP-eläkkeen yhdistymisestä syntyneestä takuueläkkeestä tuli ansioeläkevähenteinen vähimmäiseläke Suomen kansaneläkkeen tapaan. Ruotsin eläkeuudistuksen olennaisena piirteenä on pidettävä yksilöllisiä eläketilejä ja ansioeläkkeiden vakuutusmaksuperusteisuutta. Kun aikaisemmat eläkeuudistukset oli toteutettu sosialidemokraattien ja LO:n voimin, niin 2000-luvun eläkeuudistus hyväksyttiin viiden puolueen kompromissin tuloksena. Suomen eläketurvan huomattava valtapoliittinen päätös oli ansioeläkkeen ja kansaneläkkeen etuoikeussäännön kääntäminen 1974, jolloin kansaneläkkeen tukiosasta tuli ansioeläkevähenteinen. Tämä merkitsi eläkevakuutuksen painottumista kansaneläkejärjestelmän sijasta ansioeläkejärjestelmään. Näin eläkevakuutuksessa valta siirtyi parlamentaarista valvonnasta yksityisille eläkevakuutusyhtiöille sekä korporaatioille. Vuoden 2005 ansioeläkeuudistus noudattaa jo 1960-luvun alussa aloitettua ansioeläkepolkua – kuitenkin niin että eläkepalkka määräytyy koko työuran palkkakeräytymän mukaan. Eläkeuudistus toteutettiin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä eläkevakuutusyhtiöiden eläkeratkaisuna. Näin Suomessa ansioeläkejärjestelmän päätöksentekotapa pysyi suljettuna korporaatioiden ja eläkevakuutusyhtiöiden käsissä, valtion tehtäväksi jäi lähinnä korporatiivisten päätösten laatiminen lain muotoon.

Artikkelin tarkastelukulma

Tässä artikkelissa vertaillaan Ruotsin vuoden 1959 ja Suomen vuoden 1961 ansioeläkkeiden syntyprosessia sekä maiden 2000-luvun eläkeuudistuksia poliittis-historiallisesta näkökulmasta. Miten eläkeuudistukset muotoutuivat, ja mitä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia niissä on havaittavissa vallan käytön näkökulmasta? Valta voidaan nähdä Steven Lukesin mukaan kolmiulotteisena. Ensimmäisenä vallan ulottuvuutena hän pitää pluralistien näkemystä, jonka mukaan valta on kykyä saada oma päätös läpi vastustuksesta huolimatta. Toisena hän näkee vallan kykynä pitää asioita pois päätöksenteon agendasta. Kolmantena hän laajentaa vallan ulottuvuuden kysymykseksi, miten erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden tapaa arvioida omia tavoitteitaan voidaan hallita. (Lukes 2008). Artikkelissa keskitytään selvittämään erityisesti päätöksentekoprosesseissa muotoutuvaa eläkevaltaa pluralistisen vallan näkökulmasta.

Tärkeimmät eläkkeitä koskevat päätöksentekoareenat ovat **a) politiikka eli parlamentti b) työmarkkinat ja c) markkinat**. Päätöksentekoareena on tärkeä siksi, että se tuo esiin ne toimijat, jotka osallistuvat päätösten tekemiseen. Poliitikassa tärkeimmät niistä ovat poliittiset puolueet, työmarkkinoilla työmarkkinajärjestöt ja markkinoilla vakuutuksenottajat ja vakuutusyhtiöt (ks. viereisellä sivulla oleva taulukko). Tärkeänä hallinnon erotteluperusteena ovat järjestelytapojen ohella luonnollisesti omistussuhteet: onko eläkkeet organisoitu julkiseen järjestelmään vai yksityiseen järjestelmään? Julkisessa järjestelmässä eläkkeitä koskevat päätökset tehdään pääosin politiikassa eli parlamentissa. Yksityisissä eläkejärjestelmissä sitä vastoin päätökset tehdään markkinoilla; tällöin tärkeimmät toimijat ovat vakuutusyhtiöt ja vakuutuksenottajat. Esimerkkeinä julkisista eläkejärjestelmistä ovat asumiseen perustuvat eläkejärjestelmät kaikissa Pohjoismaissa. (Hippe & Pedersen 1988, 38–39; Niemelä & Salminen 1996, 200–2002.)

Eläkkeen perusteet ja päätöksentekoareenat liittyvät toisiinsa. Asumiseen ja sosiaaliseen tilaan perustuvien eläkejärjestelmien päätöksentekoareena on politiikka ja tärkeimmät toimijat poliittiset puolueet. Työsuhteeseen perustuvien eläkkeiden päätöksentekoareenoina ovat politiikka ja työmarkkinat; päätoimijat ovat näin poliittiset puolueet ja työmarkkinajärjestöt. Eläkejärjestelmät voidaan rahoittaa joko jakojärjestelmällä, rahastoinnilla tai niiden yhdistelmillä. Jakojärjestelmässä kunkin vuoden eläkemenot peitetään saman vuoden vakuutusmaksutuloilla tai yleisellä verotuksella. Rahastoinnissa eläke muodostuu vakuutusmaksuista säästämällä kerätystä pääomasta ja sen tuotosta. Ensimmäiset lakisääteiset eläkejärjestelmät olivat yleensä rahastoivia, mutta toisen maailmansodan jälkeen siirryttiin jakojärjestelmään tai rahastoinnin ja jakojärjestelmän välimuotoihin. Kun eläkejärjestelmän ulottuvuutta on laajennettu ja se on tullut täysipainoisesti voimaan, eläkejärjestelmän rahoitus on

Eläkejärjestelmien erilaiset järjestämismuutokset tasoittain

Eläkkeen peruste	Maassa asuminen	Sosiaalinen tila	Työsuhde	Yksityinen sopimus
Etuuden määräytymisperiaate	Tasasuuruinen/tuloharkintainen	Tarveharkintainen/tuloharkintainen	Ansioihin/vakuutusmaksuun suhteutettu	Ansioihin/vakuutusmaksuun suhteutettu
Eläkkeen tavoite	Vähimmäistoimeentulon turvaaminen	Vähimmäistoimeentulon turvaaminen	Kulutustason säilyttäminen	Kulutustason säilyttäminen
Rahoitusmenetelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä	Jakojärjestelmä/osittainen rahastointi	Rahastointi
Tulonsiirtovaikutus	Sukupolvien välinen/Sukupolven sisäinen	Sukupolvien välinen, erityisesti vähävaraisten hyväksi	Sukupolvien välinen/osittain sukupolven sisäinen	Sukupolven sisäinen
Päätöksentekoaareena	Politiikka (Parlamentti)	Politiikka (Parlamentti)	Politiikka/työmarkkinat	Markkinat

Lähde: Niemelä ja Salminen 1996, 203.

usein muuttunut enemmän jakojärjestelmän suuntaan. Esimerkiksi Ruotsin ja Suomen ensimmäiset kansaneläkejärjestelmät (1913 ja 1937) perustuivat rahastointiin. Ruotsin kansaneläkejärjestelmässä siirryttiin jakojärjestelmään 1935 ja tasaeläkkeisiin 1946. Suomessa vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksessa luovuttiin rahastoinnista ja siirryttiin jakojärjestelmään sekä tasa- ja tuloharkintaeläkkeisiin. (Niemelä 1994; Salminen 1987; Niemelä & Salminen 1996, 196–202.)

Lisäksi tässä artikkelissa käytetään historiallista institutionalismia Ruotsin ja Suomen eläkeuudistusprosesseja selitettäessä. Polkuriippuvuuden käsite painottaa historian merkitystä, mikä viittaa poliittisen järjestelmän itseään vahvistavaa tai positiivista palauteprosessia. Kriittisissä käännekohtissa tulokset aiheuttavat palautemekanismeja, jotka vahvistavat aiemmin valittua reittiä tulevaisuudessa. Kun toimijat ovat valinneet tai sopineet tietyn polun, niiden on vaikea muuttaa suuntaa. Poliittiset vaihtoehdot ovat valinnan jälkeen enää vaikeasti toteutettavissa. (Pierson 2000; Pierson ja Skocpol 2002.) Eläkepolitiikkaa on pidetty malliesimerkkinä polkuriippuvuudesta, jossa menneisyyden instituutiot ja toimintajärjestelmät rajoittavat poliittisten päätöksentekijöiden vapautta. Lisäksi eläkejärjestelmien ajoitus vaikuttaa poliittiseen pelivaraan. Manner-Euroopassa ja Pohjoismaissa vuosina 1950–1960 luodut jakojärjestelmään perustuvat eläkejärjestelmät jättävät muutoksille ja vaihtoehdoille vähemmän tilaa kuin myöhemmin eläkejärjestelmänsä luoneissa maissa. Jakojärjestelmän kypsyessä siirtyminen rahastoivaan eläkejärjestelmään luo tuplamaksuongelman, koska rahastointiin siirtyminen vaatii, että nykyiset palkansaajat rahoittavat edellisen sukupolven eläkkeet ja samalla säästävät omia eläkkeitään varten. (Myles & Pierson 1998, myös Purola 1972.)

Ruotsin ansioeläkejärjestelmän (ATP:n) synty 1959

Toimihenkilöiden määrän kasvu ja palkansaajien toimihenkilöistyminen leimasivat ruotsalaisen yhteiskunnan sodanjälkeistä kehitystä, millä oli vaikutusta myös sairausvakuutuksen muuttamiseen ansiosidonnaiseksi 1956. Lakisääteisen ansioeläketurvan aikaansaaminen yksityisen alan työntekijöille nousi luonnollisesti myös esille. Ruotsissa ansioeläkkeet perustuivat ennen yleisen ansioeläkejärjestelmän syntymistä lähinnä valtion ja kuntien virkamiesten eläkejärjestelmiin sekä joihinkin yksityisen alan toimihenkilöitä koskeviin vapaaehtoiisiin eläkejärjestelyihin. 1940-luvun lopussa yksityisen alan toimihenkilöistä 30 % oli vapaaehtoisen eläketurvan piirissä mutta muista työntekijöistä vain 2 %, joten suurin osa yksityisen alan työntekijöistä ja toimihenkilöistä oli pelkän tasasuuruisen kansaneläkkeen varassa. (Salminen 1987, 53–54; Niemelä & Salminen 2009, 98–99.)

Ensimmäisen ehdotuksen ansioihin suhteutetuista lisäeläkkeistä laati 1950 hallituksen asettama työmarkkinajärjestöjen edustajista koostunut komitea, joka ehdotti pakollista ansioihin suhteutettua lisäeläkettä kaikille tulonsaajille, myös yrittäjille. Eläke olisi perustunut jakojärjestelmään, ja sen rahoitukseen olisivat osallistuneet työnantajat, työntekijät ja yrittäjät. Eläkettä olisi kertynyt vain nettotuloista, ja niillä olisi ollut eläkekatto. Etuudet olisivat olleet vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläke, jotka olisivat olleet koskemattomat: vakuutettu ei menettäisi eläkeoikeuttaan, vaikka hän olisi eronnut työnantajan palveluksesta tai lopettanut yrittäjätoiminnan. Miesten eläkeikä olisi ollut 67 vuotta ja naisten 63 vuotta. Eläkkeen suuruus olisi ollut osittain riippuvainen maksetuista vakuutusmaksuista ja osittain työssä käyvän väestön keskimääräisestä tulotasosta. Komitea ehdotti eläkejärjestelmän liittämistä keskitettyyn valtion eläkehallintoon eikä yksityisiin vakuutuslaitoksiin, kuten Ruotsin työnantajien keskusjärjestön (SAF:n) edustajat komiteassa ehdottivat. (Broberg 1973, 58–59; Salminen 1987, 55–57.)

Ruotsin työnantajat laativat 1954 oman ehdotuksensa ansioeläkkeiden järjestämiseksi. Sen mukaan työntekijöiden eläkkeet olisivat olleet koskemattomia kolmen vuoden karenssiajan jälkeen. Eläkeikä ja eläke-etuudet olisivat olleet samat kuin ensimmäisessäkin eläkekomiteaehdotuksessa. Miesten eläkkeen ansainta-aika olisi ollut 40 vuotta ja naisten 30 vuotta. Ansioeläkkeet olisi järjestetty ehdotuksen mukaan kollektiivisopimuksin työntekijäryhmäkohtaisesti. Työnantajat olisivat kustantaneet eläkkeiden rahoituksen, ja eläketurvaan kertyvät varat olisivat olleet yritysten hallinnassa. Järjestelmän rahoitus olisi perustunut rahastointiin, ja rahastot olisivat olleet yritysten käytössä automaattisena takaisinlainauksena. Ehdotus ei sisältänyt eläkkeiden indeksiin sitomista. (Salminen 1987, 57–58 ja 1993, 211–213.)

Ruotsin työnantajat veivät ehdotuksensa työmarkkinaosapuolten välisen työmarkkinakomitean käsittelyyn 1954. Ruotsin ammattiyhdistysten keskusjärjestön (LO:n) edustajien mukaan lakisääteinen eläkejärjestelmä olisi ollut hallinnollisesti yksinkertaisempi kuin kollektiivisopimuksiin perustuva eläkejärjestelmä. On otettava huomioon, että jo 1936 LO oli katsonut, että työläisten eläkkeet olivat poliittinen asia ja ne voitaisiin parhaiten ratkaista lakisääteistä tietä (Molin 1965,14). LO piti ongelmana eläkkeiden indeksiin sitomattomuutta. Suurin puute sen mielestä oli kuitenkin se, että ehdotus ei sisältänyt mahdollisuutta vakuutusmaksujen suhdannepoliittiseen säätelyyn. Vakuutusmaksujen säätelyllä olisi voitu vaikuttaa yritysten investointeihin ja myös ehkäistä inflaatiota. LO:n mukaan valtiollinen eläkejärjestelmä mahdollistaisi vakuutusmaksujen säätelyn ja siten lisäisi valtion vaikuttavuutta rahapolitiikassa. Valtion vaikutusmahdollisuus vielä voimistuisi, kun eläkevakuutusmaksujen säätelymahdollisuus liitettäisiin investointeja koskevaan vakuutuslainsäädäntöön. (Salminen 1987, 57–58 ja Salminen 1993, 211–213.)

Kun työmarkkinajärjestöt eivät päässeet sopimukseen ansioläkkeistä, eläkeyksymyksen käsittely siirtyi poliittiseksi, mikä merkitsi sitä, että ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän päätöksentekoareenaksi tulivat parlamentti ja poliittiset puolueet. Sosialidemokraattinen hallitus asetti uuden toisen O. F. Åkessonin eläkekomitean, joka jätti mietintönsä pakollisen lisäeläkejärjestelmän luomiseksi 1955. Komiteassa oli edustajia sosialidemokraattisesta puolueesta ja talonpoikaisliitosta sekä tärkeimmistä työmarkkinajärjestöistä. Komitea ehdotti pakollista jakojärjestelmään pohjautuvaa ansioläkettä, jota olisi maksettu kansaneläkkeen lisäksi, ja näin muodostuneen kokonaiseläkkeen suuruus olisi ollut 50 % työtulosta. Ansioläkkeet olisi hoidettu keskitetysti valtion virastossa kuten kansaneläkkeetkin, ja vakuutusmaksuista kertyvä rahasto olisi ollut valtion hallinnassa. Sosialidemokraatit ja LO olivat komiteamietinnön kannalla. On otettava huomioon, että kun tuolloin työntekijä liittyi LO:n jäseneksi, hänestä tuli samalla myös sosialidemokraattisen puolueen jäsen. SAF:n edustajan esittämä eriävä mielipide vastasi sisällöltään SAF:n vuoden 1954 ehdotusta, jonka mukaan ansioläkkeet olisi ollut järjestettävä vapaaehtoisesti työmarkkinajärjestöjen kollektiivisopimuksin. Eläkevakuutus olisi ulottunut palkkatyöntekijöihin, ja sen olisivat rahoittaneet työnantajat. LO ja sosialidemokraatit vastustivat SAF:n eriävää mielipidettä, koska se olisi lisännyt yksityistä pääomanmuodostusta eikä rahastoja olisi voitu käyttää julkisessa talous- ja hyvinvointipolitiikassa. (Molin 1965, 36–37 ja 44–46; Salminen 1987, 58–60.)

Sosialidemokraattien ja talonpoikaisliiton yhteishallitus kiirehti yleisen ansioläkkeen säätämistä mutta sisällöltään olennaisesti erilaisena, kuin SAF oli esittänyt. Sen tähden hallitus asetti tammikuussa 1956 ns. yleisen eläkevalmistelukunnan, vaikka Åkessonin komitean lausuntokierros oli vielä kesken. Val-

mistelukunnan puheenjohtajana oli sosiaaliministeriön sosialidemokraattinen valtiosihteeri, ja siinä olivat nyt edustettuina kaikki poliittiset puolueet ja tärkeimmät työmarkkinajärjestöt. Valmistelukunta jätti mietintönsä helmikuussa 1957, ja sen oli tarkoitus antaa esitys valtiopäiville keväistuntokauden aikana. Komitea oli yksimielinen kansaneläkkeiden korottamisesta mutta erimielinen ansioeläkkeiden järjestämisestä. Komitean enemmistön – sosiaaliministeriön, sosialidemokraattien, LO:n ja toimihenkilöiden keskusjärjestön (TCO:n) – edustajien mielestä olisi ollut toteutettava kaikkia palkansaaajia koskeva pakollinen ansiosidonnainen eläke. Kuitenkin on otettava huomioon, että TCO:ssa mielihiepiteet osin jakautuivat, mikä johtui siitä, että osa siihen kuuluvista jäsenliitoista oli vakuuttanut jäsenensä eläkekassa SPP:ssä (Svenska Personal-Pensionskassan) ja nämä jäsenliitot pelkäsivät vapaaehtoisten eläkkeiden menettämistä.

Valmistelukunnan enemmistön mielestä korotettu kansaneläke olisi peruseläke, jonka lisäksi olisi maksettu lisäeläkettä. Näin kansaneläkkeestä ja lisäeläkkeestä muodostunut kokonaiseläke olisi ollut 65 % työtulosta ja se olisi sisältänyt eläkekaton. Ansioeläkkeen rahoitus olisi perustunut jakojärjestelmään, vaikka vakuutuksen voimaantulovaiheessa olisi kerätty merkittävä eläkerahasto, joka olisi ollut valtion hallinnassa. Valmistelukunnan vähemmistön, SAF:n, oikeistopuolueen (höjren) ja kansanpuolueen edustajat esittivät ansioeläkkeen järjestämistä SAF:n vuoden 1954 ehdotuksen pohjalta. Sen mukaan ansioeläkkeet olisi toteutettu kansaneläkkeen päälle rakennetuin vapaaehtoisin, kollektiivisopimukseen perustuvien eläkejärjestelyin. Ansioeläkkeiden taso olisi määritelty kollektiivisopimuksin työmarkkinajärjestöjen neuvotteluissa, ja eläkkeitä olisivat hoitaneet yksityiset vakuutuslaitokset. Eläkevakuutuksen olisivat kustantaneet työnantajat, joilla olisi ollut maksamiinsa vakuutusmaksuihin takaisinlainausoikeus. Vähemmistön edustajien mielestä eläkevarojen rahastointi enemmistön ehdottamalla tavalla olisi lisännyt valtion valtaa talouselämässä. (Molin 1965, 49–58 ja 65; Broberg 1973, 60–63; Salminen 1987, 60–62 ja 1993, 213–217.)

Sosialidemokraattien ja talonpoikaisliiton koalitiollahitus järjesti kansanpuolueen ja talonpoikaisliiton vaatimuksesta 1957 lisäeläkekysymyksestä kansanäänestyksen, jossa oli valittavana yksi kolmesta vaihtoehdosta: Ensimmäisessä vaihtoehdossa, jota sosialidemokraatit, LO ja osa TCO:n liitoista ajoivat kommunistien tukemana, palkansaaajilla olisi ollut oikeus lakisääteiseen ansiosidonnaiseen eläkkeeseen, jonka arvon valtio takaisi. Muilla ansiotyössä olevilla, esimerkiksi yrittäjillä, olisi ollut mahdollisuus vapaaehtoisin ansioeläkkeisiin; sen sijaan talonpoikaisliiton mukaan eläketurvan pohjana olisi ollut tasaeläke. Puolueen ajaman vaihtoehdon mukaan sekä palkansaaajilla että yrittäjillä olisi ollut mahdollisuus vapaaehtoisin ansioeläkkeisiin, joiden arvon valtio olisi taannut. Kolmannen vaihtoehdon mukaan palkansaaajilla ja yrittäjillä olisi ollut mahdollisuus vapaaehtoisin ansioeläkkeisiin, jotka olisi järjestetty kollektiivi-

sopimuksin. Tämän vaihtoehdon kannalla olivat oikeistopuolue, SAF, kansanpuolue ja osa TCO:n jäsenliitoista. Kansanäänestyksessä sosialidemokraattien vaihtoehto sai 46 % äänistä, oikeiston ja SAF:n vaihtoehto 36 % ja talonpoikaisliiton vaihtoehto 15 % äänistä. (Molin 1965, 77–81; Salminen 1987, 65–66.)

Kun sosialidemokraatit aikoivat antaa hallituksen esityksen ansioläkkeistä valtiopäiville ensimmäisen vaihtoehdon mukaan, talonpoikaisliiton edustajat erosivat hallituksesta, mikä johti sosialidemokraattien ja talonpoikaisliiton koalitionhallituksen hajoamiseen. Nyt sosialidemokraatit muodostivat vähemmistöhallituksen, joka esitti pakollista yleistä ansioläkettä äänestyksessä olleen ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Kun valtiopäivillä oikeiston kolmannen vaihtoehdon mukainen ansioläke-esitys voitti hallituksen esityksen, hallitus hajotti valtiopäivät ja pidettiin uudet toisen kamarin vaalit lokakuussa 1958. Vaaleissa kansanpuolue kärsi murskatappion, kun taas oikeistopuolue, talonpoikaisliitto ja sosialidemokraatit lisäsivät kannatustaan. Vaalitulosta oli siinä mielessä merkittävä, että toiseen kamariin tuli niukka vasemmistoenemmistö 116–115.

Vaalitulosta merkittiin sitä, että kompromissimahdollisuus ansioläkekysymyksen ratkaisuksi oli menetetty. Oikeistopuolue ja keskustapuolue tiivistivät rivejään vastustaessaan sosialidemokraattien hallituspolitiikkaa ja pakollista ansioläkettä, koska vaalitappion takia kansanpuolueen merkitys välittäjänä oli menettänyt merkitystään. Sosialidemokraatit ryhtyivät vaalimenestyksensä innoittamina ajamaan ansioläkevaihtoehtonsa läpi, osin myös siksi että alempien toimihenkilöiden äänistä puolueen kanssa kilpaileva kansanpuolue oli menettänyt huomattavan osan kannatuksestaan. Näin ansioläkekiista tiivistyi porvari- ja vasemmistopuolueiden väliseksi vastakohtaisuudeksi. (Molin 1965, 92–95; Salminen 1987, 66–68.)

Socialidemokraattien vähemmistöhallitus antoi 1959 valtiopäiville uuden ansioläke-esityksen, joka oli sen 1958 tekemän esityksen mukainen. Valtiopäivillä esitys hyväksyttiin kummassakin kamarissa, kuitenkin toisessa kamarissa niukasti äänin 115–114 yhden kansanpuolueen edustajan äänestettyä tyhjää. Näin satunnaistekijöillä oli vaikutusta tulokseen. Sosialidemokraatit ja LO olivat toteuttaneet ajamansa pakollisen valtiollisen ansioläkkeen yhden äänen enemmistöllä porvaririntaman hajoamisen seurauksena.

Kun vuoden 1960 vaaleissa porvaripuolueet kärsivät tappion ja valtiopäiville tuli vasemmistoenemmistö, ansioläkekysymys ratkesi sosialidemokraattien ja LO:n voitoksi. Vaalitulosta voidaankin pitää sosialidemokraattien ajaman ansioläkejärjestelmän sivutuotteena, ja se vahvisti puolueen otetta talouden ohjailussa ja lujitti puolueen asemaa päähallituspuolueena. Ansioläkekiista mursi sosialidemokraattien ja keskustapuolueen yhteistyön ja syvensi porvaripuolueiden jakautumista. Eläkekiista lisäsi kansalaisten äänestysaktiiviteettia, mistä hyötyivät

pääasiassa sosialidemokraatit, joiden kannatus toimihenkilöiden piirissä kasvoi, ja siten puolue muuttui työväenpuolueesta palkansaajapuolueeksi.

Ansiosidonnainen eläke (ATP) tuli voimaan 1960 ja ulottui kaikkiin palkansaajiin, myös yrittäjiin. Eläke rakennettiin kansaneläkkeen perustalle, ja siten se täydensi kansaneläkepolkua. Täysi eläke (kansaneläke+ansioeläke) tuli olemaan 60 % työtulosta edellyttäen 30 työvuotta, ja se sisälsi eläkekaton. Palkansaajien eläkkeet rahoitti työnantaja. Ansioeläkettä hoiti valtion vakuutuslaitos, kuten kansaneläkettäkin. Ansioeläke ja siihen kertyvät ATP-rahastot olivat valtion hallinnassa, ja ATP-rahastot hajautettiin kolmeen eri rahastoon, joita valtiopankki ohjasi. Näin LO:n tavoite yhdestä isosta eläkerahastosta hylättiin ja samalla vähennettiin rahastojen vaikutusta yksityisiin pääomamarkkinoihin. (Salminen 1993, 212–223; Niemelä & Salminen 2009, 101.)

Yksityisen alan eläkkeet

Välittömästi 1959, kun ansioeläkkeet oli hyväksytty parlamentissa, Ruotsin teollisuustoimihenkilöiden ja työnjohtajien liitot alkoivat neuvotella SAF:n edustajien kanssa siitä, kuinka näiden ryhmien eläkeoikeudet sovitetaan yhteen ATP-järjestelmän kanssa. Liittojen tavoitteena oli taata toimihenkilöille ja työnjohtajille ne eläkeoikeudet, jotka heillä oli ATP-eläkkeiden ulkopuolelta, erityisesti sopimukset matalammasta eläkeiästä ja edullisista siirtymäajoista. Lisäksi tavoitteena oli palkkojen nousun kompensointi työnjohtajien eläke-etuuksiin ATP-järjestelmän avulla. Neuvottelujen tuloksena rakennettiin kollektiivieläkkeet (ITP) yksityisen alan toimihenkilöille 1960. ITP-eläkettä hoitaa Ruotsin toimihenkilöiden eläkekassa (SPP). Työnantajilla on maksamiinsa vakuutusmaksuihin takaisinlainausoikeus. SAF oli siis saavuttanut yhden vuoden 1954 eläke-ehdotuksensa päätavoitteistaan. Kun ATP-eläkkeissä otettiin huomioon työväenluokan näkökulma, niin ITP-eläkkeet puolestaan olivat keskiluokan sosiaalipolitiikan tulosta. (Salminen 1993, 223–228.) Näin Ruotsissa syntyi jo 1960 ATP:n rinnalle kollektiivieläkkeiden polku, jonka mukaan eläkkeet ovat pääasiassa vakuutusmaksuperusteisia.

Suomen ansioeläkkeiden synty 1961

Lakisäateisen ansioeläkejärjestelmän perusta syntyi Suomessa 1961 työmarkkinajärjestöjen työmarkkinaratkaisuna. Yhtenä olennaisena syynä ansioeläkejärjestelmän syntyyn on pidettävä sitä, että vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksessa kansaneläkkeestä oli poistunut ansiosidonnaisuus. Kansaneläkejärjestelmän ei katsottu enää takaavan palkansaajille riittävää eläketurvaa. Palkansaajat

ja teollisuus kokivat kansaneläkejärjestelmän maaseutuväestöä suosivaksi eläkejärjestelmäksi. Ansioläkelaki (TEL) toteutettiin yksityisen lakialoitteen pohjalta samalla tapaa kuin työttömyyskassalaki 1959. Työttömyyskassalain hyväksyttiin Suomen Työntantajain Keskusliiton (STK:n) ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK:n) sosialidemokraattien suosituksen mukaisesti Metalliliiton puheenjohtajan V. Liljeströmin lakialoitteen pohjalta 1959. STK:n aloitteesta työttömyyskassauudistus toteutettiin vapaaehtoisuuden pohjalta, millä tuli olemaan merkitystä, kun STK:ssa pohdittiin työeläkkeiden lainsäädäntöä. Samalla työttömyyskassalain toteuttamistapa osoitti työmarkkinajärjestöille tien, miten lainsäädäntöuudistuksia voidaan toteuttaa hallituksen vastustuksesta huolimatta. (Mansner 1990, 460–468; Niemelä 1994, 125–126; Bergholm 2007, 131–144.)

Kun työmarkkinajärjestöt STK ja SAK olivat päässeet sopimukseen ansioläkelain sisällöstä jo komiteavaiheessa, eläkekomitean mietintö valmistui nopeasti 1960. Työntantajat suostuivat ansioläkejärjestelmän toteuttamiseen ja rahoitukseen niille mieleisen organisaation ja rahoituksen takia. SAK:n intressien mukaista oli puolestaan koskemattomuusperiaatteeseen pohjautuva, pakollinen, kulutustasoa vastaava työntantajien rahoittama eläketurva eikä niinkään organisaatiomalli. SAK:n sosialidemokraatit eivät halunneet antaa ansioläkkeitä Kelan hoidettavaksi, mikä johtui vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksesta juontuneesta epäluulosta. Kela-vaihtoehtoa ei käsitelty SAK:n työvaliokunnassa, vaan SAK:n ylin johto päätyi hajautetun organisaation kannalle jo vuosien 1959 ja 1960 vaihteessa. Näin organisaatiovaihtoehdosta päätettiin hyvin suppeassa piirissä jo komiteavaiheessa. Sopimuksen syntyä tuki myös työmarkkinajohtajien talvisodan kokemusten synnyttämä aseveljeyden henki. Työntantajien myönteiseen kantaa vaikuttivat tietoisuus uudistuksen välttämättömyydestä ja myös Ruotsissa vuosina 1956–1959 käyty suuri taistelu ansioläkkeistä. STK:ssa oltiinkin hyvin perillä Ruotsin tapahtumista ja katsottiin, että ansioläkkeet komitean kaavailemassa muodossa olisivat työntantajille edullisemmat kuin Ruotsin sosialidemokraattien toteuttama valtiollinen eläkejärjestelmä. Lisäksi SAF:n johto kannusti STK:ta sen pyrkimyksissä ja toi esille, että useat niistä tavoitteista, joiden puolesta Ruotsin työntantajat olivat eläkekiistassa taistelleet onnistumatta, ovat Suomessa toteutuksessa. Oltiin tyytyväisiä siitä, että Suomessa ansioläkevarat saadaan automaattisena takaisinlainauksena yritysten käyttöön ja että ne siten tukevat tuotantoelämän investointeja. SAF toivoi, että Suomen työntantajat onnistuvat saamaan eläkevakuutuksen rahoituksen, mikä Ruotsin työntantajilta oli epäonnistunut. (STK:n hall. ptk. 24.11.1960 ja 19.11.1961; SAK:n työvaliok. ptk. 1959–60; Rantasen, Pentikäisen ja Virkkusen haastattelut; Pentikäinen 1997, 36; Salminen 1993, 232–240; Niemelä 1994, 129–145.)

Komiteanmietinnön sisältö

Eläkekomitean mietintö valmistui nopeasti sen jälkeen, kun STK ja SAK olivat päässeet sopimukseen sen päälinjoista elokuussa 1960. Mietinnön kirjoitti komitean puheenjohtaja Teivo Pentikäinen. Sen mukaan eläketurva koskisi yksityisen alan työsuhteessa olevia työntekijöitä ja käsittäisi vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen. Eläkkeen tavoitteena olisi kulutustason säilyttäminen ja eläkevakuutus toteutettaisiin ansaintaperiaatteen mukaan. Mietinnön ehkä tärkein kohta oli koskemattomuusperiaate, jonka mukaan työntekijä ei menetä ansaittua eläkeoikeutta työsuhteensa päättyessä vaan eläkeoikeus jatkuu seuraavassakin työpaikassa. Näin koskemattomuusperiaate korvasi huoltoapulain 5 §:n mukaisen työnantajan huoltovelvollisuuden. (Pentikäisen haastattelu ja muistiinpanot 1994; KM 1960/11, 8–14.) Täysi ansioeläke olisi 30 % työntekijän palkasta, ja se ei vähentäisi kansaneläkkeen määrää. Kansaneläke ja työeläke voisivat olla kuitenkin enintään 60 % työntekijän palkasta, vanhuuseläkkeen ikäraja olisi 65 vuotta ja täyden vanhuuseläkkeen saaminen edellyttäisi 30 työvuotta.

Eläkevakuutuksen rahoituksesta vastaisi työnantaja, ja eläkevakuutukseen kootut varat olisivat työnantajan käytössä automaattisena takaisinlainauksena. Työnantajalla olisi mahdollisuus saada takaisin 2/3 vakuutusmaksuista, ja eläkelaitos ottaisi vastaan sen käteismaksun sijaan velkakirjana. Takaisinlainalle määriteltiin TEL-laskuperustekorko ja laina-aika olisi periaatteessa rajaton; toisin on Ruotsin ansioeläkkeissä, joiden lainojen korosta päättää valtio. Eläkevakuutuksen lainoja on kohdistettu valtiopankin päätösten mukaan valtion obligaatioihin, joilla on rahoitettu pääasiassa sosiaalista asuntotuotantoa. (Työryhmämuistio 1983/VM 37; Vannekoski 1983; Korpi 1978; Kangas 2006.)

Mietinnön mukaisen eläkejärjestelmän hallinto olisi hajautettu ja sitä hoitaisivat yksityiset vakuutusyhtiöt, eläkekassat ja -säätiöt, toisin kuin Ruotsissa, jossa ansioeläkkeet hoidetaan keskitetysti samasta valtion vakuutuslaitoksesta. Hajautettua järjestelmää komitea perusteli mm. varojen sijoituksen mutkattomuudella.

Työmarkkinajärjestöt STK, SAK ja Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto (TVK) suhtautuivat myönteisesti komiteanmietintöön. STK kiirehti eläkekysymyksen ratkaisemista mahdollisimman pienin muutoksin yhteistyössä ammattijärjestöjen kanssa, jotta eläkekysymys ei politisoituisi kuten Ruotsissa eikä politisoitumisen seurauksena valtiollinen eläkejärjestelmä olisi uhkana. Korostettiin, että STK:lla olisi oltava eläkeasiassa aloite, kuten sillä oli ollut työttömyyskassauudistuksessakin. SAK:n työvaliokunnassa ansioeläkekysymys oli esillä ainoastaan käsiteltäessä järjestön lausuntoa komiteanmietinnöstä. Ainoastaan SKDL:n jäsenet suhtautuivat työvaliokunnassa ansioeläkevakuutuksen hallintoon epäilevästi ja olisivat halunneet sen kansaneläkejärjestelmän

yhteyteen. Kuitenkin hallinto hyväksyttiin ilman äänestystä. (STK:n hall. ptk. 19.1.1961; SAK:n työvaliok. ptk. 11.1.1961; Heiniön ja Virkkusen haastattelut; Niemelä 1994, 133–134.)

Eduskuntakäsittely

Koska maalaisliittolainen vähemmistöhallitus ei antanut lakiesitystä eduskunnalle, ansioläkelait toteutettiin kansanedustaja Veikko Kokkolan lakialoitteen pohjalta samalla tavalla kuin työttömyyskassalakikin oli toteutettu vuonna 1959. Kokkolan lakialoite oli kirjoitettu Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitossa, ja sen olivat laatineet toiminnanjohtaja Tauno Suontausta (SDP) ja hallituksen jäsen Tauno Angervo (KOK), joka oli vakuutusyhtiö Pohjolan toimitusjohtaja ja Kansallis-Osake-Pankin hallintoneuvoston ja tarkastusvaliokunnan jäsen vuodesta 1953 (Matikainen 1971; Ahtokari 1988, 254–255.). Lakialoite noudatti pääosin eläkekomitean mietintöä, ja siihen oli tehty ainoastaan ne muutokset, jotka SAK oli lausunnossaan esittänyt. Näistä merkittävimmät olivat täyden ansioläkkeen korottaminen 40 %:iin ja ansioläkkeen sitominen palkkaindeksiin elinkustannusindeksiin sijaan. (1961 lakial. n:o 150.)

Lain hyväksymiselle oli eduskunnassa ratkaisevaa ns. Kämpin kerhossa tehty kokoomuksen ja sosialidemokraattien sopimus. Kerho kokoontui maaliskuuhuhtikuun vaihteessa 1961 hotelli Kämpissä, ja sen kokoonkutsujina olivat kansanedustajat Juha Rihtniemi ja Päiviö Hetemäki. Hetemäki oli tuolloin Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajaliiton toimitusjohtaja ja Rihtniemi Suomen Teollisuusliiton johtaja, joten aloite ansioläkkeiden lainsäädäntövaiheen varmistamiseksi oli lähtöisin STK:sta. Kämpin kerhon tavoitteena olikin varmistaa ansioläkelakien läpimeno eduskunnassa mahdollisimman pienin muutoksin eläkekomitean mietinnön pohjalta, kuten STK oli edellyttänyt. (STK:n hall. ptk. 24.11.1960 ja 18.1.1961; Teollisuuslehti 2/1961.)

Ansioläkkeitä kannattivat puolueista kokoomuksen ja sosialidemokraattien lisäksi kansanpuolueet, ts. palkansaajia ja työnantajia lähellä olevat puolueet. Kun taas työeläkkeitä vastustivat MTK ja maalaisliitto, ts. maatalousväestön edustajat, koska niiden mielestä ansioläkkeet merkitsivät eläkevakuutuksen perussuunnan muutosta kansaneläkkeistä ansioläkkeisiin. SKDL:n vastustus johtui osin sen kannattajakunnan huomattavasta pienviljelijäedustuksesta sekä ideologisista syistä. Kun lakiesityksen perusteluihin saatiin lisäys, että lyhytaikaisessa työsuhteessa oleville työntekijöille luodaan erikseen eläkelaki, ansioläkelaki hyväksyttiin eduskunnassa toukokuussa 1961. Näin lyhytaikaisessa työsuhteessa olevien eläkelaki (LEL) oli edellytys lain hyväksymiselle. (Salminen 1987, 92–95; Niemelä 1994, 136–138; Pentikäinen 1997, 37.)

Nopeassa eduskuntakäsittelyssä Kokkolan aloitteeseen ei tullut merkittäviä muutoksia ja ansioeläkelaki (TEL) hyväksyttiin kesäkuussa 1961 ja LEL joulukuussa 1961; näin TEL ja LEL tulivat voimaan samanaikaisesti 1.7.1962.

Ansioeläkelain nopea eduskuntakäsittely johtui Suomen sisäpoliittisesta tilanteesta, ay-liikkeen ja sosialidemokraattien hajanaisuudesta sekä työnantajien vahvasta asemasta. Tämä merkitsi mm. sitä, ettei ay-liike kyennyt yhtenäisesti valmistelevaan työeläkkeitä, kun taas STK oli niitä käsitellyt johtoelemissään perusteellisesti. Näin STK kykeni melko vapaasti vaikuttamaan ansioeläkelakien sisältöön. Lisäksi keväällä 1961 oli käynnistynyt presidentinvaalikampanja, jossa kokoomus ja sosialidemokraatit olivat – syrjäyttääkseen presidentti Urho Kekkonen - valinneet vastaehdokkaaksi oikeuskansleri Olavi Hongan. Vaalikamppailu oli täydessä käynnissä, ja osin kiireiltään kansanedustajat eivät ehtineet kunnolla perehtyä Kokkolan aloitteeseen. Lisäksi maalaisliitolla oli keväällä 1961 vaikeuksia, kun vähemmistöhallituksen pääministeri, puolueen puheenjohtaja V. J. Sukselainen, joka oli puolueen sosiaalipolitiikan merkittävä vaikuttaja, joutui Kelan asuntoasian takia laitoksen pääjohtajana syytteeseen. Sukselainen ei kyennyt näin aktiivisesti osallistumaan poliittiseen toimintaan eikä hänellä ollut mahdollisuuksia vaikuttaa ansioeläkelakien valmisteluun; lisäksi ministeri, maalaisliiton puoluesihteerä Arvo Korsimolle esitettiin epäluottamusta, kun ansioeläkelakeja käsiteltiin eduskunnassa. Samanaikaisesti ansioeläkelain kanssa eduskuntakäsittelyssä oli maalaisliitolle tärkeä maataloustulolain hyväksyminen. Näin myös satunnaiset tilannetekijät mahdollistivat työmarkkinajärjestöjen saavuttaman kompromissin ja ansioeläkelain nopean eduskuntakäsittelyn. (Sukselaisen päiväkirjat ja Sukselaisen haastattelu; Niemelä 1994, 140–142; Niemelä & Salminen 2009, 141–142.)

Suomen ja Ruotsin vertailua

Suomen (1961) ja Ruotsin (1959) ansioeläkereformit valmisteltiin ja toteutettiin lähes samanaikaisesti. Ruotsissa eläkekamppailu kulminoitui vasemmistopuolueiden ja porvaripuolueiden väliseksi ristiriidaksi. Ruotsin kaltaista ristiriitaa voidaan pitää rakennepoliittisesta näkökulmasta osin teolliselle luokkayhteiskunnalle ominaisena. Sosialidemokraatit ja LO sekä TCO saivat toteutettua eläkejärjestelmän, josta kertyvät eläkerahastot jäivät valtion hallintaan. Kun ATP-rahastot hajautettiin kolmeen eri rahastoon, LO joutui perääntymään keskitetystä yhdestä eläkerahaston tavoitteestaan. Rahastojen sijoituspolitiikka on Ruotsin valtiopankin ohjauksessa, eivätkä työmarkkinajärjestöjen edustajat ole rahastojen hallituksissa kyenneet paljon vaikuttamaan sijoituspolitiikkaan. Toimihenkilöjärjestö TCO:n jäsenjärjestöistä osa suhtautui kriittisesti lisäeläkkeen luomiseen, koska se pelkäsi etuuksien heikkenemistä. Porvaripuolueet ja

työnantajat ajoivat vapaaehtoista eläkejärjestelmää, joka olisi tullut yksityisten vakuutusyhtiöiden hallintaan ja eläkevarat yksityisen tuotantoelämän käyttöön. Eläkekysymyksestä tuli Ruotsissa vasemmiston ja porvarien välinen pitkäaikainen ja sitkeä poliittinen kiista, jossa oli kysymys ennen kaikkea siitä, jatkuuko sosialidemokraattien sodan jälkeen aloittama täystyöllisyyteen tukeutuva hyvinvointipolitiikka vai ei. Porvaripuolueet ja työnantajat kokivat eläketaistelussa tappion. Eläkeuudistusprosessin aloite oli koko ajan sosialidemokraattien ja LO:n käsissä, kun taas Suomessa työeläkereformissa työnantajat olivat aloitteellisia.

Suomen ja Ruotsin ansioläkejärjestelmien syntyä verrattaessa on aiheellista ottaa huomioon myös maiden talouden erot. Ruotsin jo tuolloin monipuolinen vienti on ollut talouspoliittisen linjan perustana, jonka taustalla puolestaan ovat olleet ammattiyhdistysliikkeen sodan jälkeen laatimat laajat ohjelmat (Hedborg & Meidner 1984). Tämän myöhemmin kutsutun Ruotsin mallin tärkeimpänä tavoitteena on täystyöllisyys; muut tavoitteet ovat solidaarinen palkkapolitiikka, aktiivinen työmarkkinapolitiikka, suhdannepolitiikka sekä julkisen alan ja rahoituksen laajuus. Sosiaalipoliittiset uudistukset yritettiin kytkeä valtion kykyyn ohjata pääoman ja työvoiman liikkuvuutta. Sosialidemokraattien ja LO:n toteuttama ansioläkejärjestelmä edisti linjan mukaisesti valtion puuttumisvaltaa investointeihin ja talouskehitykseen. (Hedborg & Meidner 1984; Kosonen 1987, 175–179; Salminen 1985, 173–174.)

Suomen talouspolitiikka oli perustunut melko yksipuolisesti vahvan metsäteollisuuden varaan, myös vienti oli pääosin metsäteollisuuden tuotteita. Maan talouspolitiikka oli tukeutunut vientitakuisiin kannattavuuden ylläpitämiseksi. Valtio oli siis ikään kuin alisteinen talouspolitiikalle, toisin kuin Ruotsissa. Suomen talouspolitiikassa ovat olleet avainsanoja talouskasvu, runsaat investoinnit ja kilpailukyky. Suhdanteiden tasaus ja täystyöllisyys ovat saavutettavissa vain, jos talouskasvu, investoinnit ja kilpailukyky eivät vaarannu. Ansioläkejärjestelmän organisaatio, jossa eläkerahastot ovat elinkeinoelämän käytössä, on johdonmukaisesti talouden ensisijaisuusmallin mukainen.

Ruotsin sosialidemokraatit ja LO olivat sodan jälkeen laatineet kattavan kokonaisuohjelman, jollaista Suomessa ei voitu saada aikaan: maan koko vasemmisto oli monitasoisesti hajaantunut ja ennen vahva sosialidemokraattinenkin puolue jakaantunut kahtia 1950-luvulla, joten ammattiyhdistysliikekään ei pystynyt aktiiviseen yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun. Poliittinen tilanne oli otollinen STK:n ja oikeiston ansioläkkeiden eläkepoliittisten tavoitteiden toteuttamiselle. (Salminen 1985, 173–174; Kosonen 1987, 183–186.)

Vaikka Suomessa ansioläkelait toteutettiin lähes samaan aikaan Ruotsin ansioläkkeiden kanssa, Suomessa ristiriidat olivat erilaiset kuin Ruotsissa jo maiden elinkeinorakenteen takia. Suomessa ei ollut ansioläkkeiden työstämisessä yhtä

selkeää jakoa porvarien ja vasemmiston välillä kuin Ruotsissa vaan pikemminkin oli kysymys palkansaajien ja viljelijäväestön tulonjakokiistasta. Suomessa ei syntynyt ansioeläkelaeista suurta ristiriitaa työnantajien ja työntekijöiden kesken, mikä johtui Suomen sisäpoliittisesta tilanteesta, elinkeinorakenteesta, ay-liikkeen ja sosialidemokraattien hajanaisuudesta sekä työnantajien vahvasta asemasta. SAK ja STK tekivät yhteistyötä, kuten poliittisista puolueista sosialidemokraatit ja kokoomus, ts. palkansaajien ja teollisuuden edustajat. Maatalousväestöä edustaneet MTK ja maalaisliitto vastustivat työeläkejärjestelmän toteuttamista, koska se muuttaisi eläketurvan perussuunnan kansaneläkkeiden kehittämisestä ansioeläkkeiden suuntaan. On syytä muistaa, että maalaisliitolla oli 1950-luvulta alkaen vahva ote valtiokoneistoon ja että ansioeläkelakeja säädettyäessä oli vallassa maalaisliittolainen vähemmistöhallitus.

Palkansaajien ja viljelijäväestön ristiriita vaikutti varmasti myös siihen, että ay-liikkeen johto katsoi hajautetun mallin olevan valtiollista Kela-vaihtoehtoa parempi. Toisaalta Suomessa Ruotsin mallin mukaisen valtiollisen ansioeläkejärjestelmän läpivieminen olisi saattanut olla mahdotonta joka tapauksessa työnantajien vastustuksen ja vasemmiston hajanaisuuden takia. Sopimukseen pääsyä edisti myös Suomen työmarkkinajohtajien keskinäiset henkösuhteet. Suomen työnantajille ansioeläkejärjestelmän toteuttamismallia voidaan pitää menestyksenä, hehän saivat toteutettua ansioeläkejärjestelmän organisaation lähes haluamallaan tavalla; vastaavaa mallia Ruotsin työnantajatkin olivat hakeneet. Suomen työnantajien menestyksenä voidaan pitää myös sitä, että ansioeläke ei polarisoitunut eikä politisoitunut työnantajien ja työntekijäin väliseksi kiistakysymykseksi samalla tavalla kuin Ruotsissa, jossa ratkaisu syntyi vasta pitkällisen poliittisen taistelun tuloksena.

Ruotsin ja Suomen ansioeläkejärjestelmien kehitysprosessi ehdotuksista päätöksiiksi oli varsin erilainen. Ruotsissa ansioeläkkeiden sisällöstä käytiin pitkällinen ja sitkeä kiista valtiopäivillä oikeiston ja vasemmiston välillä ja ratkaisu syntyi niukan äänestyksen tuloksena. Suomessa ansioeläkelait toteutettiin työmarkkinaratkaisuna STK:n ja SAK:n kompromissin pohjalta yksityisellä lakialoitteella, joka oli laadittu vakuutusyhtiöissä, ja eduskunnan tehtäväksi jäi vain varmistaa ansioeläkelakien sisältö esitetystä muodosta. Ruotsin ansioeläkkeet toteutettiin parlamentaarisesti ja valtaa käyttävinä olivat poliittiset puolueet, kun taas Suomessa työeläkkeiden toteutuksessa ja päätöksenteossa valtaa käyttivät korporaatit, ts. työmarkkinajärjestöt ja vakuutusyhtiöt. Eduskunnan tehtävänä oli lähinnä vain hyväksyä ansioeläkkeet korporaatiodien ja vakuutusyhtiöiden laatimassa muodossa.

Suomen ansioeläkkeet merkitsivät toisen, vakuutuksellisen polun syntyä avustusperusteisen kansaneläkepolun rinnalle toisin kuin Ruotsissa, jossa ansioeläkkeet rakennettiin kansaneläkejärjestelmän yhteyteen kansaneläkkeen täy-

dentäjäksi. Kun Ruotsissa ansioläkkeitä hoidetaan yhdessä valtion laitoksessa, Suomessa työeläkkeitä hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt, eläkekassat ja -säätiöt. Suomen ansioläkejärjestelmän rahastot ovat yksityisellä pohjalla ja palvelevat yksityistä tuotantoelämää, kun taas Ruotsissa ansioläkkeiden rahastot ovat yleensä valtion hallinnassa ja sijoituspäätösten alaisia.

Ruotsin ATP-järjestelmä uudistamisen tarpeessa

ATP-järjestelmä oli sosialidemokraattien ja LO:n luomus ja perustui tyypillisesti 1950-luvun talouskasvuajatteluun, jonka mukaan talouselämän kasvu ja kansalaisten säästäväisyys olisi jatkuvaa. Laskelmissa ei ollut otettu huomioon taloustaantumien vaikutuksia. Porvaripuolueiden kritiikki ATP-järjestelmää kohtaan oli kasvanut 1970-luvulla sosialidemokraattien vaalitappion myötä, kun porvaripuolueet voitollisten vaalien jälkeen tulivat hallitusvastuuseen. Käänteentekeväenä voidaan pitää Riksförsäkringsverketin (RFV:n) 1982 julkaisemaa raporttia ATP-järjestelmän vakavaraisuudesta. Raportin mukaan ATP:n eläkemaksut ylittivät ensimmäisen kerran vakuutusmaksutulot. Jotta olisi selviydytty vuosien 1984–1989 maksusuorituksista, RFV:n mukaan hallituksen oli korotettava vakuutusmaksuja jo keväällä 1983. Ongelma oli RFV:n mukaan se, että järjestelmän tulot perustuivat 1980-luvun laskevaan reaali-palkkakehitykseen, kun taas menot laskettiin 1960-luvun palkkakehityksestä. Tämä johtui ATP:n eläkkeen määräytymissäännöstä: eläke edellytti 30 palveluvuotta, joista eläkepalkka määräytyi 15 parhaan vuoden perusteella. Tämä epätasapaino aiheutti sen, että eläkeläisten tulojen kehitys oli parempi kuin palkansaajien. Korotettujen maksujen vaihtoehtona olisi ollut epäilemättä AP-rahastojen käyttö, mutta se olisi RFV:n mukaan ollut lyhytaikainen ratkaisu. Otaksuttiin, että jos ei mitään odottamatonta tapahtuisi, niin nämä rahastot olisivat tyhjiä 2000. Näin ATP-eläkkeen laskusääntö oli ajamassa järjestelmän konkurssiin. (Lundberg 2003, 55–57 ja 141–143.)

Jotain oli siis tehtävä ATP-ongelman ratkaisemiseksi. Vuonna 1984 perustettiin sosiaaliministeriön sosialidemokraattisen valtiosihteeri Sture Korven johdolla eläketoimikunta selvittämään, kuinka ATP-järjestelmän ongelma voitaisiin ratkaista. Toimikuntaan kuuluivat eduskuntapuolueiden lisäksi edustajat työmarkkinajärjestöistä sekä RFV:sta ja Ruotsin kunnallisliitosta. Toimikunnan tehtävänä oli nopeasti selvittää, kuinka järjestelmä toimisi käytännössä, miten se vaikuttaisi yhteiskuntatalouteen ja kuinka maksukyky voitaisiin turvata tulevaisuudessa. Toimikunnan tärkeänä tehtävänä oli myös pohtia, kuinka eläkkeiden arvo varmistettaisiin, sekä selvittää niin sanotun 15/30 säännön vaikutuksia. Eläketoimikunta ei onnistunut kuitenkaan koskaan saamaan konkreettista ehdotusta aikaan. (Lundberg 2003, 154–157.)

Ruotsin 2000-luvun eläkeuudistus

Globalisaation ja kansainvälisen talouslaman seurauksena 1990-luvun alussa Ruotsi ajautui sodanjälkeisen ajan voimakkaimpaan inflaatioon ja suhdanmetaantumaaan. Sosialidemokraattien jälkeen valtaan noussut Carl Bildtin porvarihallitus asetti talouskomitean laatimaan talouspolitiikan suuntaviivoja. Yhtenä keinona talouslamasta selviytymiseen komitea ehdotti julkisten sosiaalimenojen kasvun hillitsemistä. Kun sosiaalimenoista hieman yli puolet koostui pakollisen eläkevakuutuksen menoista, ongelmaksi tuli, miten taataan tulevaisuudessa Ruotsin eläkevakuutuksen rahoitus rasittamatta liikaa julkista taloutta. Pakollisen eläkevakuutuksen menojen kasvun komitea katsoi johtuvan väestön ikääntymisestä aiheutuvasta, pääosin ATP-eläkkeiden kasvusta. Lisäksi eläkekatosta aiheutuvan ATP-eläkkeiden aleneminen ansiotuloihin nähden voitaisiin korjata joko eläkekattoa korottamalla tai luomalla ATP-järjestelmää täydentävä vakuutusmaksuperusteinen eläkejärjestelmä. Komitean mukaan eläkevakuutukseen olisi luotava rahastointi ja eläkkeensaajille yksilölliset eläke-tilit, jotka ovat sekä julkisen alan että yritysten rahoituksen ulkopuolella. Näin komitea antoi suuntaa myös eläkevakuutuksen uudistamiseksi: julkisia menoja olisi pienennettävä leikkaamalla eläke-etuuksia ja erottamalla eläkevakuutus osin julkisesta sektorista. (Nya Villkor för ... 1993, 3–21 ja 87–103.)

Carl Bildtin porvarihallitus asetti 1991 työryhmän laatimaan ehdotuksen ATP-järjestelmän uudistamiseksi niin, että pakollisen eläkevakuutuksen rahoitus saataisiin kestäväälle pohjalle. Komitea koostui vain poliittisten puolueiden edustajista, työmarkkinajärjestöt olivat siis edelleen edustuksetta. Komitean puheenjohtajana oli kansanpuolueen B. O. Könberg ja siihen kuului kaksi sosialidemokraattia ja yksi jäsen oikeistosta (moderaterna), keskustasta, kristillisdemokraateista, vasemmistopuolueesta ja uusi demokraatti -puolueesta, joten porvaripuolueilla oli komiteassa enemmistö. Komitean tehtävänä oli tehdä ehdotus pakollisen eläkevakuutuksen uudistamiseksi niin, että eläkevakuutuksen rahoitus saatettaisiin kestäväälle pohjalle. B. O. Könbergin pohdittavaksi nousivat ennen muuta eläketurvan rahastointi, eläkekatto, ATP:n ja kansaneläkkeen yhteensovittaminen sekä elinaikakerroin.

Porvaripuolueiden tavoitteena oli eläketurvan rahastointi ja eläkekaton poistaminen. Rahastointi oli osa laajempaa oikeiston reformipolitiikkaa, jonka tavoitteena oli korvata julkista ja kollektiivista omistusta yksityisellä ja yksilöllisellä omistuksella sekä samalla siirtää päätöksentekoaareena poliitiikasta markkinoille. Toinen samaan tähtäävä porvarillisen hallituksen uudistustavoite oli valtion omaisuuden yksityistäminen. Moderaternan tavoitteena oli kansankapitalistinen hyvinvointiyhteiskunta, mitä kuvaa puolueen puheenjohtajan Carl Bildtin 1990 tekemä aloite, jossa hän esitti mm. seuraavaa: ”*Utförsäljning av statliga företag till*

medborgare skulle vitalisera intresset för sparande, i näringsliv och aktiemarknader, liksomstimulera sparande genom ökade möjligheter att köpa sin egen bostad. En ökad valfrihet när det gäller det egna pensionsparandet skulle skapa en ännu starkare folklig kapitalism.” (Lindbom 2001, 67.)

Bildtin ajattelutapa ei ollut vieras myöskään muille porvaripuolueille, mistä todistaa neljän porvarillisen puolueen eläkeuudistustyöryhmän jäsenen julkaisema yhteisartikkeli, joka on varsin mielenkiintoinen, koska artikkelissa – paitsi että sen mukaan osakeomistus lisää säästämistä ja kasvua – pidetään osakeomistusta myös keinona vaikuttaa kansalaisten yhteiskunnalliseen ajattelutapaan.

Porvaripuolueet halusivat pienentää AP-rahastoja huomattavasti, koska puolueet eivät hyväksyneet niiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja katsoivat niiden estävän vapaata kilpailua. Kuten 1950-luvulla, niin nytkin porvaripuolueet vastustivat julkisen omistusosuuden kasvua, mitä mm. AP-rahastot eläketurvaan aiheuttavat, ja puolueilla oli toiveena korvata julkisen omistusosuuden kasvu yksityisellä säästämällä. Niiden tavoitteena oli saada Ruotsiin täysin rahastoiva eläkejärjestelmä. Toteutunut eläkepolitiikka ja sen polkuriippuvuus osoittivat porvaripuolueille, että ATP:tä ei voida korvata täysin yksityisellä eläkesäästämällä vaan sitä kyetään vain täydentämään. Rahastointi ja sijoituseläke olivat porvaripuolueille kynnyskysymyksiä, joista ne eivät voineet täysin luopua. Lisäksi ne vaativat eläkekaton poistamista, koska sen merkitys oli olennaisesti heikentynyt, koska tuolloin jo varsin monen palkansaajan vuositulot ylittivät kattorajan, ja sen tähden porvaripuolueet halusivat 1990-luvulla täydentää ATP:tä rahastointijärjestelmällä siltä osin, kun vuositulot ylittävät eläkekattorajan. Näin puolueiden tavoitteena oli saada rahastointijärjestelmä niille, joiden vuositulot ylittivät kattorajan.

Keskustapuolueen ja kristillisdemokraattien tavoitteena oli suurentaa peruseläkettä niin, että se takaisi kaikille riittävän eläketurvan, myös niille, joilla ei ole lainkaan ansiöeläkettä tai joiden ansiöeläke on hyvin pieni. Kansanpuolueen ja moderaternan mielestä peruseläke oli jo riittävä. (Lindbom 2001, 60–70.)

Sosialidemokraattien osallistumiseen porvarienemmistöiseen työryhmään vaikuttivat 1990-luvun alun talouskriisi ja kasvava työttömyys ja pelko, että lama heijastuisi eläketurvaan. Sosialidemokraattien yhteistyöhalukkuuteen vaikutti myös se, että työryhmän puheenjohtaja oli kansanpuolueesta. Sosialidemokraattien työryhmän jäsenet olivat puolueen eläketurvan asiantuntijoita, joihin puolueen puheenjohtaja Ingvar Carlsson luotti. Akateemisten toimihenkilöiden piirissä suhtauduttiin kriittisesti ATP-järjestelmään, koska se ei ottanut huomioon opiskeluaikaa eikä jatko-opiskelua eläkettä määrättäessä. Myös TCO oli osin skeptinen; sen sijaan LO oli kaikessa olennaisessa sosialidemokraattien johdon takana, ja ilman LO:n hiljaista tukea sosialidemokraatit eivät todennäköisesti

olisi uskaltaneet viedä uudistusta läpi. Sosialidemokraattien ja LO:n johto tukivat toisiaan, kun prosessin aikana työväenliikkeen sisällä käytiin taistelua ATP:n kannattajien ja vastustajien välillä. (Lundberg 2001, 25–27.)

Talouskriisin valuuttamyrskyn selvittämiseksi porvarihallitus ja sosialidemokraatit laativat yhdessä syksyllä 1992 kriisipaketin sosiaalivakuutus- ja eläkejärjestelmien uudistamiseksi. Paketin mukaan sairausvakuutusetuksia ja valtion maksuosuuksia oli piennettävä. Eläkevakuutuksessa sovittiin ATP-järjestelmän uudistamisesta, yleisen eläkeiän korottamisesta ja eläke-etuusien alentamisesta. Näin arvioitiin säästöjä kertyvän noin 18,5 miljardia kruunua. (Statsrådsberedningen 1992.) Talouskriisi antoi eläketyöryhmälle legitimitetin, jota se tarvitsi työn käynnistämiseksi. Sekä porvaripuolueiden että sosialidemokraattien johtohenkilöt arvelivat, että parlamentaarisen eläkeryhmän työ oli paras esimerkki ruotsalaisesta demokratiasta. (Lundberg 2001, 27–28.)

Sosialidemokraateille oli vaikeaa hylätä ATP-eläkkeitä ja sen rahoituksen jakojärjestelmää polkuriippuvuuden takia. ATP-eläkkeethän olivat olleet sosialidemokraattien ja LO:n aikaansaama hyvinvointipolitiikan näyte taistelussa porvareita vastaan. Tämä polkuriippuvuus oli strateginen etu sosialidemokraateille neuvoteltaessa porvaripuolueiden kanssa. Toisaalta ATP-järjestelmän eläkekaton indeksisidonnaisuus oli sosialidemokraateille ongelma ja porvaripuolueille valttikortti neuvotteluissa. Koska eläkekatto oli hintaindeksisidonnainen eikä palkkoihin sidottu, yhä useamman kansalaisen oli pakko maksaa vakuutusmaksuja, vaikka heidän tulonsa ylittivätkin ATP-järjestelmän katolle asetetun tuloajan. Kaiken aikaa eläkekaton merkitys heikkeni, ja eläkelaskelmien mukaan, jos talouskasvu olisi vuosittain 2 %, jo vuonna 2000 noin puolet 40–54 -vuotiaista miehistä saisivat tuloja, jotka ylittäisivät katon, mitä pidettiin järjestelmän todellisena uhkana. On syytä epäillä, että institutionaalinen polkuriippuvuus yhdistyneenä ATP-katon pitkäaikaisiin vaikutuksiin houkutteli uuteen ATP-riitaan. Sosialidemokraateille historiallinen kytkentä ATP-järjestelmään oli erityisen tärkeää, joten uudella eläketyöryhmällä ei ollut mitään mahdollisuutta puhua uudesta eläkejärjestelmästä. Ryhmä toikin esille, että se ei valmistelee uutta järjestelmää vaan uudistaa, parantaa ja modernisoi vanhaa. Sosialidemokraattien tavoite oli, että eläketurvan on oltava universaali ja julkisessa hallinnassa. (Lundberg 2001, 28–31 ja 2003, 173–181.)

Keväällä 1994 eläketyöryhmä pääsi yhteisymmärrykseen uudistuneesta eläkejärjestelmästä. Kompromissin takana olivat sosialidemokraatit, moderaterna, kansanpuolue, keskusta ja kristillisdemokraatit mutta eivät vasemmistopuolue eikä uusi demokratia -puolue. Kompromissin mukaan eläkejärjestelmästä tulisi vakuutusmaksuperusteinen etuusperusteisuuden sijaan ja takuueläke takaisi kaikille eläkeläisille ansioeläkevähenteisen vähimmäiseläkkeen. Kansaneläke, eläkkeen lisä ja ATP yhdistettäisiin vanhuuseläkejärjestelmään, eläke-etuudet

laskettaisiin työaikana maksettujen vakuutusmaksujen perusteella, ja eläkkeen ansainta-ajaksi tulisi 40 vuotta. Eläketurva sisältäisi yksityiseen säästämiseen perustuvan rahastoinnin, joka olisi 2 % vakuutusmaksuista, sekä työnantajan ja työntekijän vakuutusmaksun. Kuitenkin eläketurvan rahastointi ja eläkekatto jäivät lopulta kompromississa ratkaisematta. (Lundberg 2001, 32–33.)

Kesäkuussa 1994 viiden puolueen eläkesopimuksesta käydyssä eduskuntakeskustelussa sosialidemokraatit toivat esille, että eläkereformi merkitsisi olennaista muutosta Ruotsin hyvinvointipolitiikkaan. Uudistuksen katsottiin olevan epäedullisen mm. osa-aikatyöläisille, akateemisen koulutuksen saaneille ja naisille, koska eläke määräytyisi koko työuran mukaan. (Lundberg 2003, 191–193.)

Vuoden 1994 valtiopäivävaalien jälkeen sosialidemokraatit palasivat hallitusvastuuseen. Sosialidemokraattinen hallitus jatkoi eläkekompromississa ratkaisemattomien eläketurvan rahastoinnin ja eläkekaton valmistelua. Porvaripuolueille rahastointi oli tärkein tavoite, ja niitä tukivat pankit ja vakuutusyhtiöt. Sosialidemokraatit ymmärsivät rahastoinnin olevan porvaripuolueille niin tärkeä tavoite, että heidän oli puolestaan pakko antaa porvareille jotakin ja taivuttava rahastoinnin hyväksymiseen. Sosialidemokraateille oli tärkeää, että kaikilla kansalaisilla olisi mahdollisuus rahastointiin ja ettei eläketurvan rahastointi rahoituksellisesti rasittaisi eikä rahastosäästäminen söisi jakojärjestelmää. Porvaripuolueet hyväksyivät tämän tosiasian, ja ongelma ratkaistiin siten, että rahastoinnista kertyvät varat suunniteltiin ohjattavaksi jakojärjestelmän ulkopuolelle. Sosialidemokraattien tärkeänä pitämästä eläkekatoista päästiin ratkaisuun, kun sovittiin, että uusi ansiöeläke takaa 60 % elinaikaisista tuloista ja eläkekatto sidotaan palkkaindeksiin. Lisäksi sovittiin, että uuden ansiöeläketurvan rahoitus perustuu työntajien ja vakuutettujen vakuutusmaksuihin. Näin sosialidemokraatit saivat eläkkeisiin palkkaindeksiin ja porvarit sijoitusrahaston. Sosialidemokraattien ja ay-liikkeen painostus pakotti puolestaan porvarit hyväksymään sijoituseläkkeiden osuudeksi 2,5 %. Eläkeuudistusta sosialidemokraatit pitivät ideologisenä voittonaan, koska heidän mielestään porvarit olivat ensimmäisen kerran myöntyneet siihen, että eläkkeet ovat yhteiskunnan vastuulla ja että eläketurva on kattava, julkinen ja perustuu etuus- ja vakuutusmaksuperusteisuuteen. (Lundberg 2001, 37–45 ja 2003, 281–299; Lindbom 2001, 76–84.)

Eläkeuudistuksen sisältö

Eläkeuudistus hyväksyttiin vuoden 1998 valtiopäivillä ja laki astui voimaan 2001. Uudistus sisältää vanhuuseläkkeen, joka jakaantuu takuueläkkeeseen ja ansiosidonaiseen eläkkeeseen. Uudistus ei koskenut perhe-eläkkeitä eikä työkyvyttömyyseläkkeitä, vaan työkyvyttömyyseläkkeet siirrettiin sairausvakuutuksen

yhteyteen. Takuueläke (garantipension) koostuu sekä kansaneläkkeestä että ATP-eläkkeestä ja perustuu asuinmaaperiaatteeseen ja se on hintaindeksidonnainen. Eläkeikä on 65 vuotta, ja täyttä takuueläkettä maksetaan 40 vuotta maassa asuneille. Takuueläke on kuten Suomen kansaneläkekin ansioeläkevähenteinen. Tulosidonnainen eläke koostuu ansioeläkkeestä (inkomstpension) ja sijoituseläkkeestä (premiepension). Eläkeikä on joustava 61 ikävuodesta 67 ikävuoteen saakka. Eläke määräytyy koko työaikana maksettujen vakuutusmaksujen mukaan ja sisältää aktuaariset vähennykset, elinaikakertoimen ja sopeutumisindeksin. Vakuutetulla on mahdollisuus rahastoida vakuutusmaksustaan 2,5 % yksilölliselle tililleen sijoituseläkettä varten. Palkansaajat voivat itse valita rahoitusyhtiön, mutta mikäli he eivät näin tee, varat sijoitetaan ATP-järjestelmän AP-rahastoon. Sijoitusyhtiön hallintoa hoitaa valtion erillinen viranomainen; ts. osa eläkerahastoista on valtion hallinnassa, mitä sosialidemokraatit pitivät eläkesopimuksen tärkeänä kohtana.

Sijoituseläkkeet merkitsivät eläkevakuutuksen rahoituksen uutta polkua, koska osa eläketurvan rahoituksesta siirtyi valtiolta edunsaajan omalle vastuulle, ts. julkisesta vastuusta yksilön vastuulle. Samalla eläkevakuutuksessa tuloja tasaava vaikutus osin poistuu, kun etuudet ovat sidottuja maksettuihin vakuutusmaksuihin. Uusi maksuperusteinen eläkejärjestelmä siirsi eläkkeisiin sisältyvän riskin valtiolta palkansaajille, mitä voidaan pitää huomattavana muutoksena Ruotsin eläkepolitiikassa. Eläkeuudistuksen yhtenä erityispiirteenä on se, että myös palkattomat jaksot, opiskeluaika, varusmiesaika ja lasten hoitoaika otetaan huomioon eläketuloa määrättäessä.

Suomen eläkevakuutuksen kehittämisessä valta korporaatioille ja vakuutusyhtiöille

Ansioeläkejärjestelmän myötä Suomeen oli syntynyt kaksi erillistä eläkejärjestelmää, joista kansaneläkkeitä hoitaa valtiollinen laitos Kela ja ansioeläkkeitä yksityiset vakuutuslaitokset. Kun Ruotsissa sekä kansaneläkkeen että lisäeläkkeen (ATP:n) hoito oli keskitetty valtiolliselle Riksförsäkringsverketille, Suomessa on kaksi päätöksentekoaareenaa: parlamentti ja työmarkkinajärjestöjen korporatiiviset neuvottelut.

Suomen siirtyminen tulopolitiikan kauteen 1968 merkitsi eläkevakuutuksen kehittämistyön muuttumista työmarkkinajohtoiseksi, kun eläkevakuutuksessa poliittisen päätöksenteon ohitti työmarkkinoiden päätöksenteko, mikä on paitsi suotuisaa ansioeläkepolulle myös sitä vahvistava muutos. Kun viljelijä- ja yrittäjäväestön eläketurva järjestettiin 1970 ansioeläkejärjestelmän yhteyteen, koko työvoima oli ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän piirissä. Siten kansan-

eläkkeestä alkoi tulla yhä enemmän työssä käymättömän väestön eläketurva. (Niemelä 1994, 199–201.)

Työmarkkinajärjestöt sopivat vuoden 1974 tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä ansioläkkeiden tasokorotuksesta, jolloin työmarkkinoiden päätöksenteko ohitti myös poliittisen päätöksenteon, kuitenkin niin että työmarkkinat ja vakuutusyhtiöt eivät saaneet kansaneläkkeen perusosaa ansioläkevähenteiseksi sosialidemokraattien eduskuntaryhmän vastustuksen takia (Savolan haastattelu). Samalla kansaneläkkeen ja ansioläkkeen etuoikeussääntö muuttui, kun kansaneläkkeen tukiosasta tuli ansioläkevähenteinen, mikä merkitsi eläkevakuutuksen painon siirtymistä kansaneläkejärjestelmästä ansioläkejärjestelmään. Samalla eläkevakuutusellinen vaikutusvalta siirtyi parlamentaariseen valvonnasta yksityisille vakuutusyhtiöille, eläkekassoille ja säätiöille sekä työmarkkinajärjestöille. Vaikka ammattiyhdistysliikkeen edustus ansioläkejärjestelmän hallinnossa lisääntyikin, hallintoelinten enemmistö pysyi edelleen vakuutusyhtiöiden ja työnantajien käsissä. (Salminen 1987, 143–146; Niemelä 1994, 245–248.)

Kun eläketurvaan liittyvien säästöpäätösten yhteydessä 1996 kansaneläkkeen pohjaosa poistettiin vuosina 1996–2001, työmarkkinajärjestöjen ja vakuutusyhtiöiden ansioläkepolulle 1960-luvulla asettama tavoite toteutui: kansaneläkkeestä tuli nyt kokonaan ansioläkevähenteinen vähimmäiseläke. Suomen eläketurva oli nyt lähentymässä konservatiivis-korporatiivista keskieuropalaista mallia, jossa työsuhteeseen perustuvat etuudet ovat tärkeitä. (Kangas 2006, 271–272; Niemelä & Salminen 2009, 123–127.)

Suomen vuoden 2005 ansioläkeuudistus

Läntisen talouden lama, Neuvostoliiton hajoamisesta seurannut idänkaupan romahdus ja 1980-luvulla harjoitettu raha- ja valuuttapolitiikka ajoivat Suomen syvimpään talouslamaan 1990-luvun alussa sitten sotavuosien. Talouslamma seurannut suurtyöttömyys pienensi verotuloja, lisäsi sosiaalimenoja sekä kasvatti valtionvelkaa. Valtioneuvosto laati myös sosiaali- ja terveysturvaan ulottuvan säästöohjelman, ja sosiaaliturvan supistukset kohdistuivat luonnollisesti myös eläketurvaan, jonka uhkana oli nyt myös väestön ikärakenteen muutos. Eri-tyisesti tämä koski ansioläkemenojen kasvua, kun taas kansaneläkemenojen osuus eläkemenoista tehtyjen eläkepäätösten mukaan pienenee ajan myötä. Ansioläkkeiden rahoitus pohjaa laajennettiin vuoden 1993 alussa niin, että työntekijät alkoivat maksaa työeläkemaksua. Vuoden 1995 alusta valtion ja kuntien eläkejärjestelmissä vanhuuseläkeikä nostettiin 63 vuodesta 65 vuoteen ja eläkkeiden tavoitetaso alennettiin 66 %:sta 60 %:iin. Tämä merkitsi myös

valtion ja kuntien työntekijöiden eläkkeiden yhdenmukaistamista yksityisen alan ansioeläkkeiden mukaan. Lisäksi ansioeläkkeen eläkepalkan laskutapaa ja vanhuuseläkkeiden indeksiturvaa muutettiin. Kuitenkaan tämä 1990-luvulla toteutettu pienten askelten politiikka ei riittänyt, jotta väestön ikääntymisestä aiheutuvilta ongelmista olisi välttytty. (Kangas 2006, 271–272; Niemelä & Salminen 2009, 125–127.)

1990-luvun alussa työmarkkinajärjestöt alkoivat keskenään STK:n aloitteesta selvittää ansioeläkejärjestelmän uudistamista. Työmarkkinoiden eläkepoliittisen työryhmän sihteeriksi valittiin eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen toimitusjohtaja Kari Puro. Näin yksityisen alan ansioeläkeuudistusta alettiin valmistella työmarkkinajärjestöjen ja vakuutusyhtiöiden asiantuntijoiden yhteistyönä eli samalla tavalla, kuin aikoinaan oli toimittu ansioeläkejärjestelmän syntyprosessissa. Suomen eläkepolitiikan historiassa tapa on varsin vakiintunut: useat merkittävät eläkepoliittiset ratkaisut (etenkin vuosina 1968–1974) neuvoteltiin ja kypsyteltiin työmarkkinajärjestöjen ja eläkevakuutusyhtiöiden johtavien asiantuntijoiden kesken työryhmissä päätöksenteon asteelle. Esimerkiksi vuosina 1967–1968 puolueet kävivät julkista väittelyä perhe-eläkkeistä, ja samanaikaisesti työmarkkinajärjestöt neuvottelivat eläkevakuutusyhtiöiden johtavien asiantuntijoiden kanssa yrittäjäeläkesopimuksen, joka ratkaisi myös perhe-eläkekiistan. Eduskunnan tehtäväksi ei jäänyt muuta kuin hyväksyä työmarkkinajärjestöjen muotoilema sosiaalipaketti, joten poliittisen päätöksenteon ohitti työmarkkinoiden päätöksenteko. (Niemelä 1994, 185–201 ja 289–291.)

Paavo Lipposen sateenkaarihallituksen hallitusohjelmassa kannettiin huolta väestön eliniän pitenemisestä ja sen vaikutuksesta eläketurvaan. Puron työmarkkinajärjestöjen eläkepoliittinen työryhmä pääsi yksityisalojen ansioeläkkeiden kehittämisestä marraskuussa 2001 sopimukseen, jota se täydensi vielä syyskuussa 2002. Sopimuksen mukaan ansioeläkeuudistuksen tavoitteena olisi kehittää eläkejärjestelmää siten, että se tukisi työssä pysymistä, työkykyä ja työllistymistä sekä myöhentäisi eläkkeellesiirtymisikää kahdella kolmella vuodella. Lisäksi uudistuksen tavoitteena olisi pidentää eläketurvan ansainta-aikaa ja laajentaa eläke-etuuden vastaavuutta, ts. tavoitteena oli vahvistaa vakuutusmaksuperusteisuutta etuusperusteisuuden sijaan. Eläkepalkan laskusääntöä muutettaisiin siten, että eläkepalkka määräytyisi koko työuran työvuosien tulojen perusteella. Tämä merkitsisi sitä, että eri ammattien ja työurien kohtelu tasapuolistuisi, kun kaikki tulot otettaisiin huomioon ikävuosien 18 ja 68 välillä. Näin ansioeläkkeissä siirryttäisiin noudattamaan LEL:n eläkepalkan määrittelyä. Järjestelmästä tulisi aikaisempaa joustavampi, sillä vanhuuseläkkeelle olisi mahdollisuus siirtyä joustavasti 63–68 vuoden iässä. Eläkevakuutusjärjestelmä kannustaisi siten työntekijöitä olemaan entistä pitempään työssä, kun työuran loppuaikana eläke karttuisi huomattavasti: 18–52 vuoden iässä 1,5 % vuosiansioista, 53–62

vuoden iässä 1,9 % ja 63–68 -vuotiailla olisi porkkanana 4,5 %:n superkarttuma. Eläkkeiden 60 %:n tavoitetasosta luovuttaisiin, ja eläkkeellä ei olisi ylärajaa. Superkarttumaa voidaan pitää jonkinlaisena kompensaationa Akavan toimihenkilöryhmille, joille koko työuran palkkaperusteisuuteen siirtyminen olisi ollut pitkän opiskeluaajan takia epäedullista. Vanhuuseläkkeelle voisi siirtyä 63–68 vuoden iässä. Vanhuuseläkettä alkaisi karttua myös palkattomilta lastenhoito- ja opiskeluajoilta kuten Ruotsissakin. Maksussa olevia työeläkkeitä alettaisiin tarkistaa TEL-indeksillä, jossa kuluttajahintaindeksi olisi 80 % ja ansiotasoindeksi 20 %. Ruotsin esimerkin mukaan otettaisiin käyttöön elinaikakerroin, jolla sopeutettaisiin eläketurva ja eläkekustannukset elinajan odotteen mukaan. (Työmarkkinajärjestöjen sosiaalipaketit 12.11.2001 ja 5.9.2002; Kangas 2006, 281–282.)

Lipposen hallitus laati marraskuussa 2002 eduskunnalle yksityisalojen ansioläkeuudistukseksi esityksen, joka noudatti Puron raporttia. Hallituksen esityksen mukaan eläkeuudistus vahvistaisi ansioläkejärjestelmän kestävyyttä työelämän ja väestön ikääntymisestä aiheutuissa muutoksissa. Tavoitteena on lisätä työssä käyvien osuutta korottamalla ajan mittaan eläkkeellesiirtymisikää kahdella kolmella vuodella. Hallituksen esityksen mukaan työeläkeuudistuksessa toteutettavat periaatteet on välttämätöntä ulottaa ansioläkejärjestelmän toimeenpanon takia myös yrittäjäeläkkeisiin – kansaneläkkeiden vanhuuseläkeikä säilyisi edelleen 65 vuotena. (HE 242/2002.)

Eduskunnassa hallituksen esitykseen suhtauduttiin suhteellisen myönteisesti. Eniten arvostelua aiheuttivat kansaneläkkeen yhteensovittaminen, elinaikakerroin, eläkeindeksimuutos ja palkattomat jaksot. Oppositiossa olevien keskustan kansanedustajien mukaan kansaneläkkeisiin tehdyt muutokset eivät ole lähteneet kansaneläkejärjestelmän kehittämisen näkökulmasta. Heidän mukaansa myös kansaneläkkeen vanhuuseläkeikä olisi pitänyt alentaa 63 vuoteen sekä yhdenmukaistaa kansaneläkeindeksi ansioläkeindeksin kanssa. Kustantajan kansanedustajien lisäksi myös eräät hallituspuolueiden edustajat kritisoivat sitä, että uudistuksen suunnittelu ja päätösvalta oli kokonaan parlamentaarisen päätöksentekotavan ulkopuolella. Kritiikistä huolimatta eduskunnan laaja enemmistö hyväksyi ansioläkeuudistuksen. (2002 vp. ptk, 7330–7366, 7569–7592 ja 7598–7599.)

Yksityisalan ansioläkkeiden muutokset vaikuttivat myös julkisen alan ansioläkejärjestelmiin ja kansaneläkkeisiin, ja muutokset hyväksyttiin kansaneläkkeisiin 2003 ja valtion ja kuntien eläkejärjestelmiin 2004. Näin julkisen alan ansioläkkeisiin ja kansaneläkkeisiin tehdyt muutokset sopeutettiin yksityisen alan ansioläkeuudistukseen ja eläkeuudistukset astuivat voimaan samanaikaisesti yksityisen ansioläkeuudistuksen kanssa 2005. Julkisen alan ansioläkeuudistuksen myötä eläketurva tuli olemaan kaikille sama riippumatta sitä, kuuluvatko

he julkisen vai yksityisen alan eläketurvan piiriin. Eläkeuudistus ei kajonnut jo eläkkeellä olevien etuihin eikä siihen osaan eläkettä, joka on ansaittu ennen vuotta 2005. Näin uudistuksessa noudatetaan periaatetta, että olemassa oleviin etuihin ei puututa.

Suomen ja Ruotsin 2000-luvun eläkeuudistusten vertailua

Ruotsin 2000-luvun eläkeuudistuksessa eläketurva muuttui yhä enemmän työsidonnaiseksi, kun kansaneläkkeen ja ATP-eläkkeen yhdistämisestä syntyneestä takuueläkkeestä tuli ansioeläkevähenteinen ja hintaindeksisidonnainen Suomen kansaneläkkeen tapaan. Kansaneläkepolku ja siihen liittyvä sosialidemokraattien tärkeänä pitämä ATP-polku umpeutui, ja uusi ansiosidonnainen, yksilöllisiin tileihin perustuva eläkepolku syntyi. Ruotsin eläkepolitiikassa konfliktikausi päättyi ja siirryttiin konsensukseen. Ruotsin uudistuksessa todella uutta ovat yksilölliset eläketilit, joiden tavoitteena on lisätä säästämishalukkuutta ja pienentää väestön ikääntymisen aiheuttamaa julkisten eläkemenojen kasvua. Samalla tämä uusi polku merkitsee eläketurvassa vastuun siirtymistä valtiolta osin yksilön vastuulle, mitä voidaan pitää paradigmaattisena muutoksena Ruotsin hyvinvointipolitiikassa.

Eläkeuudistus muutti päätöksentekotapaa: kun aikaisemmat eläkeuudistukset oli toteutettu sosialidemokraattien ja LO:n voimin porvaripuolueiden vastustuksesta huolimatta, niin nyt uudistus hyväksyttiin valtiopäivillä laajan, viiden puolueen kompromissin pohjalta. Tästä näkökulmasta sitä on pidetty ainutlaatuisena edistysaskeleena Ruotsin poliittisessa järjestelmässä. Vaikka vasemmisto- ja porvaripuolueiden eläkejärjestelmää koskevat ideologiset erot olivatkin melkoiset, eläkejärjestelmän polkuriippuvuus pakotti ne hyväksymään, että radikaaleja uudistuksia oli mahdoton toteuttaa. Porvaripuolueiden oli joustettava rahastointitavoitteesta ja sosialidemokraattien oli hyväksyttävä rahastointi (yksilölliset eläketilit), vaikka sen hyväksyminen tuottikin puolueelle vaikeuksia. Puolueiden sopimus mahdollisti eläketurvan uuden rahastointipolun ja ATP-polun katkaisemisen. Porvarien tavoitteena oli kytkeä rahastointi myös kaikkien palkansaajien ajatusmaailmaan kansankapitalismina. Kun sosialidemokraatit saivat ATP:n avulla 1959 keskiluokan ajattelemaan solidaarisesti, niin 2000-luvun eläkeuudistuksessa porvarit loivat rahastointijärjestelmän, jonka tarkoituksena on saada myös pienipalkkaiset ajattelemaan kapitalistisesti.

Sosialidemokraateille oli tärkeää säilyttää eläkejärjestelmän universaalisuus, joten he pitivät eläkekaton indeksiin sitomista tärkeänä tavoitteena saadakseen keskiluokan tukemaan eläkejärjestelmää ainakin tulevaisuudessa. Eläkeuudistus

oli kompromissi, jossa sosialidemokraatit saivat eläkekattoon palkkaindeksin ja porvaripuolueet yksilölliset eläketilit, jotka koskettavat kaikkia palkansaajia. Ruotsin uusi eläkejärjestelmä on monessa suhteessa ATP:n edelleen kehittämisen tulos: se on pakollinen, valtion hallinnassa ja antaa ansioihin suhteutetun korvauksen myös niille palkansaajille, joiden tulot ylittävät eläkekaton.

Valtaresurssiteorian mukaan Ruotsin eläkeuudistusta on pidetty todisteena siitä, että heikentynyt sosialidemokraattinen puolue ei kyennyt taistelemaan vahvistuneita kapitalismi- ja yritysintressejä vastaan. Lisäksi on otettava huomioon, että ATP-eläkejärjestelmä oli lähes vararikossa. Toisaalta eläkeuudistus korostaa sosialidemokraattien merkitystä hyvinvointivaltion muutoksessa ja hyvinvointivaltioajattelun muutosta sosialidemokraattien politiikassa. On myös arvioitu, että Ruotsi olisi ennemmin tai myöhemmin saanut uuden eläkejärjestelmän ilman sosialidemokraattejakin, sillä globalisaatio olisi aiheuttanut voimakkaita uudistuspaineita.

Suomen vuoden 2005 ansiöeläkeuudistusta on pidettävä merkittävimpänä uudistuksena ansiöeläkejärjestelmän synnyn jälkeen, sitä ei kuitenkaan voi pitää Ruotsin eläkeuudistuksen tapaisena suurena eläkereformina, mikä johtuu Suomen päätöksentapakulttuurin erilaisuudesta ja siitä, että Suomen ansiöeläketurva on korporatistisesti hajautettu, kun Ruotsin järjestelmä on puolestaan poliittisesti keskitetty. Kun Ruotsin eläkejärjestelmä on julkisessa hallinnassa ja päätöksentekoareenana on parlamentti (politiikka), järjestelmään tehtävät muutokset ovat helpommin toteutettavissa kuin Suomessa. Kun Ruotsissa päätettiin eläkeuudistuksessa laajaan poliittiseen yksimielisyyteen, korporaatiot eivät olleet mukana siitä sovittaessa. Kun Suomen korporatistisessa ansiöeläkejärjestelmässä vakuutusmaksut kerätään korvamerkittynä, antaa se kuvitteellisen oikeuden pitää vakuutuseläkettä omaisuuden luonteisena etuna. Näin tehtyä vakuutus sopimusta on polkuriippuvuuden takia hankala poliittisesti muuttaa. Koska ansiöeläkerahastot ovat korporaatioiden hallinnassa, korporaatiot saavat institutionaalista valtaa. Suomessa onkin ollut vaikeampaa muuttaa ansiöeläketurvaa kuin Ruotsissa.

Suomen ansiöeläkeuudistus ei sisällä yksilöllistä eläkesäästämistä kuten Ruotsin eläkeuudistus, jossa siirryttiin takaisin vuoden 1913 kansaneläkelain tapaan yksilöllisiin tileihin. Tämä saattoi johtua vuoden 1937 kansaneläkelaista saaduista kielteisistä kokemuksista mutta myös eläkevakuutusyhtiöiden vastustuksesta, koska yksilölliset tilit olisivat siirtäneet eläkesäästöjen sijoitusta kansalaisten käsiin ja näin vähentäneet eläkevakuutusyhtiöiden institutionaalista sijoitusvaltaa.

Suomen korporatistisen ja hajautetun työeläkejärjestelmän polkuriippuvuuden vuoksi eduskunnassa ei käyty vilkasta keskustelua ansiöeläkeuudistuksen sisällöstä eikä toteuttamistavasta kuten Ruotsissa, jossa päätöksentekoareenana oli

parlamentti (politiikka) ja korporaatiot olivat päätösprosessista ulkona. Suomen ansioeläkeuudistus noudatti jo 1960-luvun alussa aloitettua ansioeläkepolkua työmarkkinajärjestöjen ja vakuutusyhtiöiden sovittua eläkeuudistuksen sisällöstä, ja poliittinen päätöksenteko oli vuorossa vasta sopimusta muokattaessa lain muotoon. Korporaatioilla ja vakuutusyhtiöillä olikin luja asema Suomen ansioeläkeuudistuksen muotoutumisessa, toisin kuin Ruotsissa, jossa valtio ja parlamentti (so. poliittiset puolueet) vaikuttivat eläkeuudistuksen sisältöön. Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmien ero pelkistyykin korporatismiin ja parlamentarismiin väliseksi eroksi.

Lopuksi

Artikkelissa on rajoitettu käsittelemään päätöksentekoprosessein muotoutuvaa eläkevaltaa vain pluralistisen vallan näkökulmasta. Koska vallan muita vaihtoehtoja ei ole otettu agendalle, on vallan tiedon intressi hermeneuttinen, ymmärtävä ja tulkitseva. Tavoitteena onkin tehdä ymmärrettäväksi Suomen ja Ruotsin eläkepolitiikan ja eläkeuudistusten yhtäläisyyksiä ja eroja, joten ei ole lähdetty tarkemmin analysoimaan maiden yhteiskuntien valtarakenteita, jotka hallitsevat ihmisten elämää.

Suomen ja Ruotsin eläkeprofiilit ovat melko samanlaisia, vaikka ne ovat muotoutuneet erilaisin vallankäytön päätöksentekoprosessein. Kummassakin maassa eläketurvan paino on siirtynyt ansiosidonnaiseen eläketurvaan. Ruotsin takueläke kuten Suomen kansaneläkekin ovat ansioeläkevähenteisiä ja hintaindeksisidonnaisia. Työstä vanhuuseläkkeelle voi siirtyä kummassakin maassa joustavasti. Maiden ansioeläkkeissä vakuutusmaksuperusteisuus on vahvistunut etuusperusteisuuden sijaan: Ruotsissa on siirrytty kokonaan vakuutusmaksuperusteisuuteen, ts. eläke määräytyy työaikana maksettujen vakuutusmaksujen mukaan, kun taas Suomessa eläkepalkan maksusääntöä on muutettu niin, että eläkepalkka määräytyy koko työuran työvuosien tulojen mukaan. Lisäksi kummankin maan eläkejärjestelmiin on liitetty aktuaariset vähennykset, jotka koskevat elinajan odotetta ja palkkojen nousua.

Kummankin maan eläketurvassa työsidonaisuuden ja vakuutusmaksuperusteisuuden vahvistuminen on osa maiden talouspolitiikassa tapahtunutta muutosta kohti uusliberalismia, johon ovat vaikuttaneet globalisaatio, kansainvälisen kilpailukyvyyn kiristyminen ja maiden ajautuminen 1990-luvun alussa syvään talouslamaan. Suomen ja Ruotsin eläkeuudistusten historiallisella prosessikuvauksella on kuitenkin voitu osoittaa, että vaikka maat ovat muuttaneet ansioeläkejärjestelmiään, ne ovat säilyttäneet eläkejärjestelmiensä peruspiirteet.

Lähteet

Haastattelut

- Heiniö Åke Haastattelu 29.6.1987.
 Pentikäinen Teivo Haastattelu 15. ja 2.6.1983.
 Rantanen Vihtori Haastattelu 1.2. ja 3.6.1983.
 Savola Matti Haastattelu 6.3.1985 (haastattelijana Kari Salminen).
 Sukselainen V. J. Haastattelu 14.12.1982 ja 4.3.1983.
 Virkkunen Tapani Haastattelu 15.2. ja 7.6.1983.

Kirjallisuus

- Ahtokari R. Tuntematon vaikuttaja. Työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen. Porvoo: WSOY, 1988.
- Bergholm T. Sopimusyhteiskunnan synty II. Hajaannuksesta tulopoliikkaan. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1956–1969. Helsinki: Otava 2007.
- Broberg R. Så formades Tryggheten. Socialförsäkringens historia 1946–1973. Stockholm: Fösäkringskassaförbundet, 1973.
- Hallituksen esitys (HE 242/2002) eduskunnalle eläkelainsäädännön muuttamiseksi.
- Hedborg A, Meidner R. Folkhemsmodellen. Stockholm: Raben & Sjögren, 1984.
- Hippe JM, Pedersen A. For lang og tro tjeneste? Pensjoner I arbeidsmarkedet. Oslo: FAFO-rapport nr. 084, 1988.
- Kangas O. Poliitikka ja sosiaaliturva Suomessa. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Helsinki Edita, 2006: 189–366.
- Korpi W. The working class in welfare capitalism. Work, unions and politics in Sweden: London: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Komiteanmietintö 1960/11: Eläkekomitean mietintö.
- Kosonen P. Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Helsinki: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48, 1987.
- Lakialoite n:o 150, valtiopäivät 1961.
- Lindbom A. De borgerliga partierna och pensionreformen. Julkaisussa: Palme J, red. Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionreformen. Stockholm: Pensionforum, 2001, 50–87.
- Lukes S. Maktens ansikter. Daidalos. Uddenvalla 2008.
- Lundberg U. Socialdemokratin och 1990-talens pensionreform. Julkaisussa: Palme J, red. Hur blev den stora kompromissen möjlig? Bakom den svenska pensionreformen. Stockholm: Pensionsforum, 2001, 8–49.
- Lundberg U. Juvelen i kronan. Socialdemokraterna och den allmänna pensionen. Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2003.
- Mansner M. Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1956–1982. Jyväskylä 1990.
- Matilainen K. Työeläkejärjestelmän syntyvaiheista. Työeläke 1971; (4): 25–27.
- Molin B. Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik. Göteborg: Akademiförlaget, 1965.

Myles J, Pierson P. The comparative political economy of pension reform. December 1998. Prepared for presentation at the workshop on the New Politics of the Welfare State, Cambridge, MA, October 1998.

Niemelä H. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, 1994.

Niemelä H ja Salminen K. Kuinka määritellään eläkejärjestelmä? Eläkepolitiikan käsitteellisiä lähtökohtia. Julkaisussa: Niemelä H, Saari J, Salminen K. toim. Sosiaalipolitiikan teoreettisia lähtökohtia – sosiaalitaloudellinen näkökulma. Helsinki, 1996, 187–205.

Niemelä H, Salminen K. Kansallisten eläkestrategioiden muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 104. Kelan tutkimusosasto: Helsinki 2009.

Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag. Betänkande av Ekonomikommisionen. Stockholm: Statens offentliga utredningar 1993:16.

Pentikäinen T. Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Julkaisussa Varoma P. toim. Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten Liitto . WSOY. Juva 1997, 8–161.

Pierson P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. American Political Science Review 2000; 94 (2): 251–267.

Pierson P, Skocpol T. Historical institutionalism in contemporary political science. Julkaisussa: Katznelson I, Milner HV. Political science: The state of the discipline. Centennial. Washington, DC: American Political Science Association, 2002: 693–721.

Purola T. Eläkejärjestelmän säätelykysymyksiä. Sosiaalivakuutus 1972; 10 (6): 7–11.

Salminen K. Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1987:2.

Salminen K. Pension schemes in the making. A comparative study of the Scandinavian countries. Helsinki: The Central Pension Security Institute, Studies 2, 1993.

Statsrådsberedningen 1992.

Sukselainen V. J. Päiväkirjat 1959–62. Kansallisarkisto.

Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton työvaliokunnan pöytäkirjat 1959–1961.

Suomen Työnantajain Keskusliiton hallituksen pöytäkirjat 1959–1961.

Teollisuuslehti 2/1961.

Työmarkkinajärjestöjen sosiaalipaketit 12.11.2001 ja 5.9.2002.

Valtiopäivien pöytä- ja asiakirjat 2002.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1983/37: Takaisinlainaustyöryhmän muistio.

Vannekoski A. TEL-vakuuttajan opas. Helsinki: Luottokustannus, 1983.

Kommentti – Olli Kangas

Työmarkkinat politiikkaa vastaan ja politiikka markkinoita vastaan? Kommentteja Heikki Niemelän artikkelista ”Ansioläkejärjestelmän muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa – kaksi erilaista vallankäytön tapaa”

Maanantaina 9. kesäkuuta 1980 Ruotsin valtiopäivillä käytiin väittely, joka muistutti vikkelen karhukoiran ja hidasliikkeisen karhun kohtaamista. Oppositiojohtaja Olof Palme ärhenteli ja näykki pääministeri Thorbjörn Fälldiniä – milloin kuonosta, milloin hännästä, välillä kummastakin korvasta. Väittely koski eläkepolitiikkaa, ja keskiössä oli eläkeläisrouva Hulda Fälldin.

Taustana oli Ruotsin muuttunut poliittinen ja taloudellinen tilanne. Neljä vuotta aiemmin sosialidemokraatit olivat menettäneet yhtäjaksoisesti 44 vuotta kestäneen hallitusvastuunsa, mikä oli heille poliittinen järkytys. 1970-luvun öljykriisin jälkeen Ruotsin talous takkusi pahasti, budjetti oli alijäämäinen ja valtio velkaantui. Keskustalaisen Fälldinin johtama porvarillinen koalitionhallitus yritti tehdä parhaansa budjetin tasapainottamiseksi. Hallituksen toimenpideohjelmalla oli mm. joukko sosiaaliturvavaleikkauksia. Väittelyn tuoksinassa Fälldin kuitenkin vakuutti, että ainakin eläkeläiset voivat yönsä nukkua rauhassa. Eläkkeisiin, varsinkaan kansaneläkkeisiin ei kajota. Eihän hän nyt omalta äidiltään voisi eläkettä leikata. Pääministerin äiti, Hulda Fälldin joutui tahtomattaan politiikan keskiöön. Sosialidemokraatit pitivät Huldaa esillä esittäen laskelmia, mitä etuja ja kuinka paljon hän poikansa *oikeistopolitiikan* vuoksi olisi kulloinkin menettämässä. (Lundberg 2003, 55–57) Näihin leikkauksiin Palme armotta ja sanavalmiisti iski: Porvareiden käsissä kansankoti olisi vaarassa! Tuho tulisi väistämättä. Ainoa turva Ruotsin mallille, eläkeläisille ja Huldalle oli Palmen mukaan sosialidemokraattien harjoittama politiikka. Pojasta ei ollut äidille turvaksi.

Heikki Niemelän ”Ansioläkejärjestelmän muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa – kaksi erilaista vallankäytön tapaa” pureutuu edellä kuvattuun tematiikkaan. Niemelä kuvaa ja analysoi tarkasti ja osuvasti Ruotsin ATP-työeläkejärjestelmän syntyä 1959 ja suomalaisten työeläkelakien voimaansaattamista 1960-luvun alussa. Niin ikään Niemelän historiallinen analyysi kattaa kummankin maan viimeaikaisimman eläkereformin, joka Ruotsissa tuli voimaan 2001 ja Suomessa 2005. Niemelän esitys on hyvä ja asiantunteva. Koska tehtävänani on esittää kriittisiä ja täydentäviä huomioita, kirjaan oheen eräitä keskeisiä havaintojani.

Eläkereformeja Niemelä analysoi yhtäältä rakenteellis-poliittisesta perspektiivistä, mikä merkitsee sitä, että rakenteelliset tekijät luovat politiikan tekemiselle tietyt reunaehdot, joiden puitteissa politiikkaa harjoitetaan. Maiden yhteiskuntarakenteet (esim. 1950 Ruotsi oli teollistuneempi ja palkkatyöläistyneempi kuin Suomi) ehdollistavat politiikan tekemistä. Niemelä ei suinkaan kiellä politiikan merkitystä. Päinvastoin. Poliitiikka on vahvasti esillä Niemelän mallissa ja selittää maiden erilaisia ratkaisuja. Suomen kohdalla Heikki Niemelä menee vielä askeleen pidemmälle ja nojautuu tapahtumien selitystapaan, jota vertailevassa tutkimuksessa on joskus kutsuttu suurmiesselitykseksi. Niemelä panee paljon painoa suomalaisten päättäjien ja heidän välisten yhteyksiensä kuvaukseen. Ruotsin kohdalla Niemelä kontrastoi kollektiivisten toimijoitten mielipiteitä ja vaatimuksia. Suomen kohdalla esitystapa on paljon detaljoidumpi ja tuo esille yksittäisten yksilötoimijoitten motiiveja ja vaikutusta lopputulokseen. Näiltä osin esitystä voisi vähän moittia eripariseksi.

Niemelän esittämä taulukko eläkejärjestelmien erilaisista järjestämistävoista on hyvä ja informatiivinen ja se toimii hyvänä selitysmallistona. Olisin toisin toivonut, että kehikkoa olisi käytetty laajemmin eläkereformien selittämisessä. Näin etenkin siitä syystä, että Niemelä sanoo käyttävänsä uusinstitutionalismia yhtenä selitysmallinaan. Uusinstitutionalismissa oletetaan, että aiemmilla poliittisilla päätöksillä luodaan rakenne, joka ehdollistaa myöhempää toimintaa. Malli olisi kuvannut aika hyvin niitä vaihtoehtoisia areenoita, joilla päätöksiä tehtiin ja näillä areenoilla toimivia aktoreita, jotka päätöksiä olivat tekemässä. Voidaan ajatella – mihin Niemelä kyllä selvästi viittaakin – että se eläkkeitten uudistamisen tapa, joka toteutettiin 2001 ja 2005, oli jo kylvetty vuosien 1959 ja 1961 ratkaisuihin. Ruotsissa 1959 eläkereformi oli toteutettu poliittisesti, Suomessa työmarkkinallisesti. Näiltä osin kummankin maan eläkereformien toteuttamistapa oli polkuriippuvainen (ks. Kangas et al. 2010). Ruotsissa päätöksenteon sisältö muuttui sikäli, että nyt tärkeimmät poliittiset puolueet tekivät kompromissin ja yhdessä sopivat asioista sen sijaan, että asia olisi kärjistynyt poliittiseksi konfliktiksi kuten 1959 uudistuksessa kävi. Suomessa taas 1961 TEL-uudistuksen tapaan työmarkkinajärjestöt ja eläkeasiantuntijat vastasivat suunnittelusta poliitikkojen ollessa sivuraiteella.

Eräs institutionaaliseen polkuriippuvuuteen liittyvä ongelma on muutoksen selittäminen. Jos sosiaalisilla laitoksilla on niin vahva sisäinen polkuriippuvuus kuin teoria väittää, kuinka sitten muutos on mahdollinen. Heikki Niemelä ei tähän ota kantaa. Olisi ollut mielenkiintoista kuulla hänen selityksensä siihen, miksi Ruotsissa kaikki muuttui ja

miksi Suomen reformi näytti paljon pienemmältä. Millaisen selityksen Niemelän käyttämät selitysmallit tähän antaisivat? Asiaa on pohdittu paljon uudemmassa instituutioita käsittelevässä tutkimuksessa (ks. esim. Streeck & Thelen 2004).

Amerikkalaisen valtio-oppineen Jacob Hackerin (2004) neliluokkainen analyysikehikko tarjoaa hyvän välineen kuvata Pohjoismaiden eläkeuudistuksia. Hacker puhuu *kumoamisesta* (abolition) tapauksissa, joissa vanha romutetaan ja tilalle rakennetaan kokonaan uusi järjestelmä. *Muuntaminen* (conversion) on kyseessä, jos vanhan järjestelmän ulkoiset rakenteet säilytetään mutta rakenteitten sisällä tapahtuu merkittäviä muutoksia. *Kerrostaminen* (layering) puolestaan viittaa tilanteeseen, jossa uutta rakennetaan vanhan päälle. Neljäs uudistusstrategia, *ajelehtiminen* (drift), ei sisällä mitään tietoista päämäärää, vaan järjestelmä muuttuu omia aikojaan maailman muutoksen myötä. Myös Niemelän tapauksessa Hackerin apparaatti voisi toimia Suomen ja Ruotsin erojen kuvauksessa.

Ruotsin eläkereformi on selvä kumoaminen. Vanha kansaneläke ja ATP-työeläke poistettiin ja tilalle rakennettiin uusilla periaatteilla toimiva järjestelmä. Ruotsin 'suuri räjähdys' oli läpeensä poliittinen prosessi, jota veti keskeisimpiä puolueita edustava poliittinen työryhmä. Eläkeuudistuksesta myös käytiin kansalaisdebattia ja sitä käsiteltiin puoluekokouksissa. Sosiaaliministeriön ja Riksförsäkringsverketin virkamiesten rooli oli avustaa poliitikkoja käytännön suunnittelussa. Prosessin johtaminen oli poliitikkojen käsissä. Työmarkkinajärjestöt olivat ulkopuolella, mutta toki niitäkin kuultiin. Aiemman kansaneläke- ja ATP-järjestelmän keskitetty ja poliitikkojen käsissä oleva hallintomalli helpotti kokonaisvaltaista prosessia, joka lopulta johti uuteen eläkejärjestelmään. Suunnittelijat uskoivat luoneensa kestävän eläkejärjestelmän ja uhosivat, että se kestää seuraavaan jääkauteen.

Suomea voisi käyttää esimerkkinä muuntamisesta. Järjestelmän kulissit säilytettiin, mutta niitten sisällä tapahtui asteittaisia muutoksia, jotka vaikuttavat niin eläkkeitten määräytymisperusteisiin kuin eläketasoihinkin. Suomessa uudistusprosessi oli vahvasti työmarkkinajärjestöjen käsissä. Poliitikot olivat taka-alalla. Näiltä osin prosessi muistutti keski-eurooppalaisten, ns. korporatististen maitten kokemuksia. Myös virkamiesten ja eläke-eksperttien rooli oli meillä näkyvämpi kuin Ruotsissa, jossa virkamiehillä ei ollut lupa esittää julkisuudessa mielipiteitään politiikan alaan kuuluvista kysymyksistä. Heikki Niemelä olisi voinut valottaa myös näitä kysymyksiä omassa analyysissään, etenkin koska myös virkamieskunnan rooli on institutionalistitarkastelujen keskiössä.

Tarkoittaako edellä kuvattu erilainen päätöksentekoprosessi sitten sitä, että suomalaiset päätökset olivat jotenkin epädemokraattisempia kuin Ruotsissa. Niemelä antaa tämän suuntaiseen tulkintaan pieniä vihjeitä. Itse en näkisi tilannetta näin. Päätöksentekotavat olivat erilaiset, minkä Niemelä oivallisesti esittää. Mutta demokratian asteessa ei välttämättä ollut oleellisia eroja. Ruotsissa eläkeuudistus toki vietiin mm. sosialidemokraattien puoluekokoukseen keskusteltavaksi. Asia oli jo kuitenkin ratkaistu jo ennen puoluekokouksia valtiopäivillä tehdyllä puolueitten välisellä sopimuksella.

Demareitten puoluekokouksessa ruohonjuuritaso oli vahvasti uudistusta vastaan. Mukana olleista 19 piirijärjestöstä vain kaksi kannatti uutta eläkejärjestelmää ja vain 15 mukana olleesta 142 kunnallisjärjestöstä kannatti varauksetta ehdotusta (Lundberg 2003, kappale 7). Puheenjohtaja Göran Perssonin oli pantava koko arvovaltansa peliin saadakseen omansa uudistuksen taakse. Maanittelulla ja uhkailuilla hän sai runnottua päätöksen läpi ja sosiaalidemokraatit uudistuksen taakse. Kovin demokraattista Ruotsinkaan uudistus ei siis lopulta ollut. Myös Ruotsissa uudistus tuli ylhäältä, ja se oli pienen piirin tuotos.

Avoimeksi jäävä kysymys, johon Niemelä ei anna selkeää vastausta, on, miksi Ruotsissa romutettiin kaikki entinen ja miksi Suomessa edettiin asteittaisten uudistusten tietä. Oliko niin, että suomalainen työeläkejärjestelmä oli stabiilimpi kuin Ruotsin ATP? Ehkä niin. Vaikka Heikki Niemelä keskittyykin artikkelissa kuvaamaan yhtäältä työeläkejärjestelmien syntyprosessia ja uusimpia reformeja, hän käsittelee lyhyesti niitä tekijöitä, jotka ajallisesti sijoittuvat ”alun ja lopun” väliin.

Ruotsin eläkejärjestelmä oli monesta syystä ajautunut suomalaista vastinettaan syvempiin ongelmiin. Jo 1979 Kjell-Olof Feldt, sosiaalidemokraattien talouspoliittinen asiantuntija, oli tuonut johtavien puolueovereittensa tietoisuuteen Ruotsin synkän taloustilanteen. Vaarana oli, että puolue joutuisi hallitusvastuuseen tällaisessa toivottomassa taloustilanteessa. Porvarihallituksen tavoin myös sosialidemokraatit tiesivät, että tarjolla oli vain huonoja vaihtoehtoja: verokorotuksia ja sosiaaliturvan leikkauksia. Siitä huolimatta Palme ei malttanut olla rökittämättä Fälldininä vaikka itsekin oli varsin hyvin selvillä ongelmien syvyydestä.

Itse asiassa Olof Palme oli jo tuolloin asettanut kriisiryhmän laatimaan demareitten strategiaohjelmaa kriisistä selviämiseksi. Ingvar Carlssonin (2003, 172–178) johtaman ohjelmaryhmän tavoitteena oli ensinnäkin synnyttää kriisitietoisuus omien keskuudessa. Suurin osa puolueen kannattajakunnasta näet edelleenkin uskoi auvoiseen tulevaisuuteen ja

niihin lupauksiin, joita puolue oli antanut – ja joita Palmen valtiopäivillä kesäkuuisena maanantaina esittämä verbaaliakrobatia ruokki. Yhä edelleenkin puoluekokouksissa muisteltiin demareitten voitokasta ATP-taistelua porvareita vastaan. ATP:sta oli tullut demareille ja ay-liikkeelle eräänlainen ”pyhä symboli” (Geertz 1979), joka yhdisti liikettä ja motivoi politiikkaa, antoi olemassaolon oikeutuksen. Pulmana oli, miten päästä eroon näistä pyhistä symboleista uhraamatta koko liikkeen ideologista selkärankaa (Berggren 2010, 604–607).

Puoluejohdossa Carlssonin ohjelman voimakkaimpiin kannattajiin kuului Feldt, joka olisi halunnut mennä pidemmälle sosiaalietujen leikkauksissa. Ohjelmaa vastusti kiihkeimmin sosiaalipolitiikasta vastaava Sten Andersson. Myös ammattiyhdistysväki oli ohjelmaa vastaan. Carlssonin muotoilema kompromissiesitys vietiin puoluekokoukseen, jossa sitä moitittiin. Rividemarien oli vaikea hyväksyä, että puolue, joka oli kansankodin rakentanut, kävisikin sitä nyt repimään. Ripityksen jälkeen ohjelma hyväksyttiin, ja puoluejohto sai luvan käydä tekemään haluamiaan uudistuksia. Saamansa valtakirjan pohjalta Palmen ja myöhemmin Ingvar Carlssonin ja Göran Perssonin johtamat sosialidemokraattiset hallitukset vuorollaan virtaviivaistivat ruotsalaista hyvinvointivaltiota vähemmän anteliaaksi. ATP:n reformoiminen ja romuttaminen oli johdonmukainen osa tätä uudistuspolitiikkaa. Karhun ja karhukoiran yhteenotto oli kenties hyvää poliittista viihdettä, mutta asiat olivat jo aivan muualla.

Kirjallisuus

Berggren, H. Underbara dagar framför oss. En biografi över Olof Palme. Stockholm: Norstedts, 2010.

Carlsson, I. Så tänkte jag. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg, 2003.

Feldt, O. Alla dessa dagar – i regeringen.

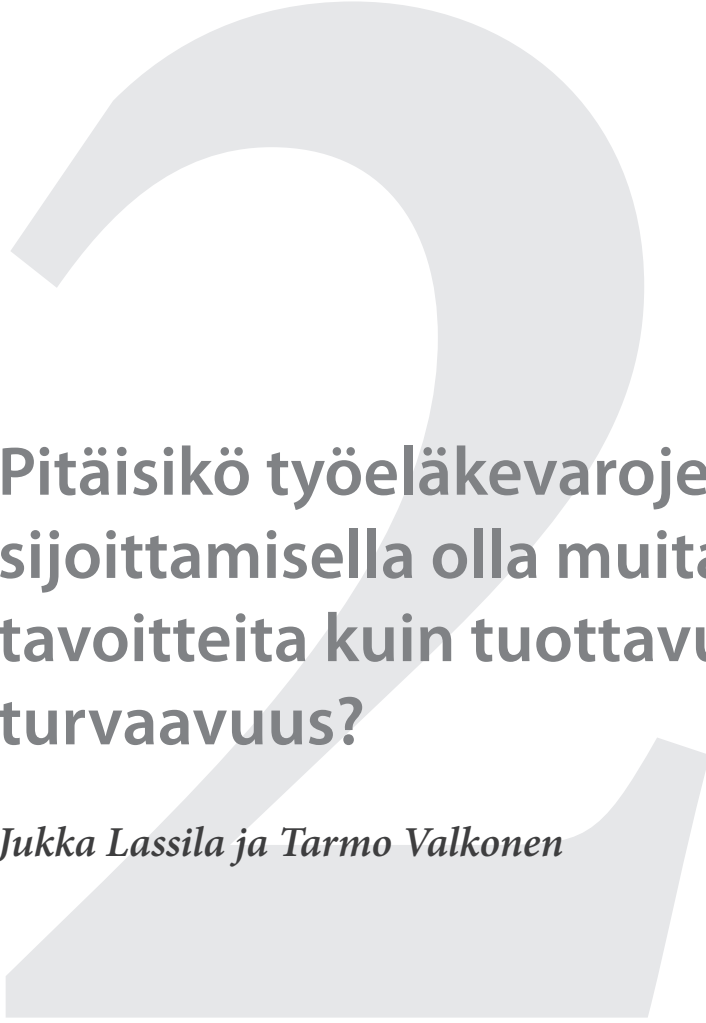
Geertz, G. The Interpretation of Cultures. New York: Basic Books, 1972.

Hacker, J. ”Policy drift: the hidden politics of US welfare state retrenchment. Teoksessa Streeck, W. & Thelen, K. (eds.): Beyond continuity. Oxford, Oxford University Press, 2004, 40–82.

Kangas, O., Lundberg, U, ja Ploug, N. (2010) Three roads to pension reform. Social Policy & Administration, Vol. 44 (3): 265–284.

Lundberg, U. Juvelen i kronan. Socialdemokraterna och den almäna pensionen. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg, 2003.

Streeck, W. & Thelen, K. (eds.): Beyond continuity. Oxford, Oxford University Press, 2004.



**Pitäisikö työeläkevarojen
sijoittamisella olla muitakin
tavoitteita kuin tuottavuus ja
turvaavuus?**

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen

Tiivistelmä

Työeläkevarat ovat Suomessa suuret, joten niiden sijoittamiseen liittyy potentiaalisesti paljon valtaa, samoin kuin siihen, miten varojen haltijat toimivat omistajina yrityksissä. Tässä artikkelissa pohditaan sitä, kannattaisiko eläkevaroja sijoitettaessa ottaa huomioon muitakin näkökohtia kuin tuoton maksimointi hyväksytyllä riskitasolla. Lähtökohtana on monien intressipiirien esittämä ajatus, että sijoituksia tietyllä tavalla suuntaamalla voidaan edistää kansantalouden kasvua, työllisyyttä ja monia muita tärkeitä päämääriä. Artikkelissa kuvataan sijoitusvallan nykyisiä instituutioita ja niiden toimintaa, mutta päähuomio kiinnitetään kuitenkin siihen, toimisivatko sijoitusten vaihtoehtoista käyttöä esittävien ehdotukset halutulla tavalla ja mitä niiden soveltaminen tarkoittaisi työeläkejärjestelmän päätehtävän kannalta.

Johdanto

Eläkevarojen sijoittamiseen ja yritysten omistamiseen perustuva eläkelaitosten taloudellinen valta herättää keskustelua lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkin rahastot ovat suuret, jolloin pieni kohdennusmuutos saattaa olla yksittäisen kohteen tai saajan kannalta merkittävä, mutta ei rahastolle kovin suuri asia. Houkutus ehdottaa muutoksia varojen käyttöön on siis suuri. Toinen keskustelujen aihe on, että yksityisaloilla vakuutuslaitosten johto ja työmarkkinajärjestöt käytännössä tekevät sijoitussäännöt ja hallinnoivat rahastoja, vaikka kyse on lakisääteisen järjestelmän varojen käytöstä.

Tässä artikkelissa kuvataan aluksi sijoitus- ja omistusvallan syntymistä ja lopputuloksia, toisin sanoen sitä, mihin rahastojen kertyminen perustuu, kuka valtaa käyttää ja miten varat on sijoitettu. Toisena teemana on tutkia poliittisissa ja asiantuntijakeskusteluissa esillä olleita ehdotuksia vaihtoehtoisesta varojen käytöstä. Tavoitteena on arvioida, olisivatko nämä nykyisen vallankäytön ulkopuolisten tekemät ehdotukset perusteltuja ja tuottaisivatko ne nykyistä paremman lopputuloksen. Emme siis yritä muotoilla optimaalista sijoituspolitiikkaa tai arvioida nykyisten sijoitusten optimaalisuutta.

Millaisia ehdotuksia ja perusteluja varojen vaihtoehtoiselle käytölle on siis esitetty? Esittäjät eivät ole olleet kovin täsmällisiä esimerkiksi määrittellessään haluttuja rahamääriä tai sijoituskohteita, joten analyysimme perustuu pikemminkin varojen vaihtoehtoisten käyttömahdollisuuksien periaatteelliseen luokitteluun. Taloustieteen käsittein ilmaistuna kyse on julkisen sektorin epäonnistuneesta politiikasta, rahoitusmarkkinoiden puutteista tai sijoitustoiminnan ulkoisvaikutuksista.

Esimerkkinä epäonnistuneesta politiikasta arvostelijat ovat pitäneet sitä, että kansantalouden kannalta hyödyllisiä infrastruktuuria parantavia investointihankkeita ei toteuteta sen vuoksi, että vuosittainen julkisen talouden budjetointikäytäntö on liian jäykkä investointien rahoitukseen. Kotimaisten rahoitusmarkkinoiden ongelmat johtuvat lähinnä kasvuyritysten menestymiseen liittyvästä epäsymmetrisestä informaatiosta, joka hankaloittaa rahoitusta. Myös kansainväliset rahoitusmarkkinat toimivat puutteellisesti, eikä kotimaisia yrityksiä ja niiden investointien rahoitusta hinnoitella arvostelijoiden mielestä oikein ilman eläkerahastojen mittavaa osallistumista markkinoille.

Sijoitustoiminnan ulkoisvaikutuksista on kyse silloin, kun eläkevarojen sijoittaminen kotimaahan tuottaa kansantaloudellista hyötyä, mitä ei oteta huomioon sijoituspäätöksiä tehtäessä. Esimerkkinä on sellainen sijoitus, joka olisi riski-tuotto-suhteeltaan kilpailukykyinen kansainvälisten sijoitusten kanssa mutta lisäisi sen ohella kotimaista tuotantoa ja työllisyyttä. Yksitysalojen eläkerahastojen lakiin kirjattuna tavoitteena on maksimoida varojen tuotto

annetulla riskitasolla, jolloin positiiviset ulkoisvaikutukset eivät tule välttämättä huomioiduksi.

Näitä vaihtoehtoisia ehdotuksia arvioitaessa on kriteerinä käytetty muun muassa sitä, ovatko eläkerahastot oikea taho korjaamaan markkinapuutteita vai olisivatko ongelmat ratkaistavissa tehokkaammin muilla toimilla. Kun markkinoiden toimintaan puututaan harkinnanvaraisesti, syntyy valtaa toteuttaa erilaisia päämääriä, jotka eivät välttämättä vastaa eläkejärjestelmän perustehtävää. Tämä liittyy osittain siihen, että toiminnan onnistumisen mittaaminen vaikeutuu merkittävästi, kun mukaan otetaan muitakin tavoitteita kuin tehokas sijoitustoiminta. Jotta ei jäätäisi liiaksi suomalaisen järjestelmän vangiksi, kannattaa myös muistaa, että maailmassa on paljon hyvin menestyneitä maita, joissa eläkkeitä ei juurikaan rahastoida etukäteen. Näissäkin maissa yritykset ja julkinen sektori saavat rahoituksen investoinneilleen.

Sijoitusvarat ja vallankäytön instituutiot

Miten sijoitettavat varat syntyvät?

Suomen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Yksityisalojen TyEL-järjestelmässä rahastoja kerätään työeläkemaksuista etukäteen yksilökohtaisten eläkevastuiden katteeksi. Jokainen eläkelaitos on vastuussa oman vastuuvankansa kattamisesta. Sijoitettava omaisuus koostuu vastuuvelan katteeksi varattujen varojen lisäksi toimintapääomasta, joka on puskurina sijoitustoiminnan tuottojen vaihtelua vastaan. Noin neljännes järjestelmän eläkevastuista on rahastoitua¹. Rahastojen kokoon vaikuttaa sinne kertyvien maksutulojen ja sieltä maksettavien eläkkeiden lisäksi sijoitustoiminnan tuotto.

Valtion ja kuntien eläkejärjestelmien (VaEL:n ja KuEL:n) rahastot ovat puskurirahastoja, joiden suuruutta voidaan säädellä harkinnanvaraisesti. Näiden rahastojen tarkoituksena on lähinnä tasata maksujen nousupainetta. Kun rahastot eivät ole vastuuvelan katteena, niiden sijoittamiseen ei liity vakavaraisuussäätelyä eikä toimintapääoman keräämistä.

Eläkerahastojen perimmäinen tavoite määräytyy eläkejärjestelmän tarkoituksen mukaan: tarkoitus on turvata kohtuullinen toimeentulo eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Rahastoinnilla ja sen tuotolla ei ole suoraa yhteyttä etuuksien määrittymiseen, koska työeläkejärjestelmä on etuusperusteinen. Tämä tarkoittaa periaatteessa sitä, että maksuja kerätään riittävästi, jotta sääntöjen määräämät etuudet voidaan maksaa kaikissa olosuhteissa. Käytännössä kuitenkin suuret maksujen korotuspaineet johtavat etuuksia heikentäviin eläkeuudistuksiin.

¹ Yksityisellä puolella on TyEL-järjestelmän lisäksi muita pienempiä eri rahoitusperiaattein toimivia järjestelmiä, joita ei tässä käsitellä tarkemmin.

Onnistuneella sijoitustoiminnalla voidaan alentaa maksuja ja siten epäsuorasti vaikuttaa siihen, että eläkelupauksista pidetään kiinni.

Miten varat on sijoitettu?

Työeläkevarojen suuruus oli TELAn tilastojen mukaan vuoden 2010 lopussa 138,8 mrd. euroa, josta julkisen puolen eläkejärjestelmien rahastoissa oli vajaa kolmannes. Suhteessa samana vuonna maksettuihin palkkoihin kyse on noin 1,9-kertaisesta summasta. Jos varojen määrää verrataan 2010 maksettuihin eläkkeisiin (ETK:n ennuste), yksityisalojen rahastot kattaisivat 7,6 vuoden ja julkisen sektorin rahastot 6,4 vuoden työeläkemenot.

Kaikista eläkerahastojen osakesijoituksista oli vuoden 2010 lopulla sijoitettu Suomeen 24,2 %, muihin euroalueen maihin 19,7 % ja euroalueen ulkopuolelle 56,1 %. Joukkolainoissa suomalaisten osuus oli vain 11,2 %. Muissa omaisuusluokissa ulkomaisten sijoitusten osuus on vähäinen. Julkisen puolen eläkerahastoissa kansainvälinen hajautus oli merkittävästi suurempi kuin yksityisaloilla.

Julkisalojen sijoitukset ovat keskittyneet noteerattuihin osakkeisiin ja joukkolainoihin. Yksityisalojen eläkerahastojen sijoitukset on hajautettu keskimäärin laajempaan valikoimaan kohteita. Hedge-rahastoihin ovat sijoittaneet lähinnä Eläke-Fennia ja Varma (ks. taulukko).

Suurimpien työeläkelaitosten sijoitukset 31.12.2010, prosenttiosuudet ja milj. euroa, markkina-arvoin

	Eläke-Fennia	Eläke-Tapiola	Etera	Ilmarinen	Varma	KEVA	VER
Korkosijoitukset	53,6	52,0	45,2	41,5	34,6	43,2	54,3
Osakkeet	24,9	33,7	37,5	42,7	40,1	47,5	42,4
Kiinteistöt	11,8	11,5	14,2	10,8	13,0	7,6	2,1
Hedge-rahastot	9,6	0,9	3,1	2,2	11,2	1,7	1,1
Muut	0	1,9	0	2,8	1,1	0	0
Yhteensä, %	100	100	100	100	100	100	100
Milj. euroa	6 762	9 378	5 421	28 122	33 190	28 799	13 937

Lähde: TELA.

Työeläkevarat tuottivat 1998–2009 keskimäärin 5 prosentin nimellisen ja 3,4 prosentin reaalisen pääomapainotetun tuoton. Tuotto jäi siten alle tavoitellun 4 prosentin reaalituoton. Yksityisalojen rahastot tuottivat samana aikana keskimäärin hieman paremmin kuin julkisen puolen rahastot.

Vallankäytön historiaa

Työeläkejärjestelmän ensimmäisinä vuosikymmeninä yhteiskunnallinen sääätely vaikutti voimakkaasti siihen, millaisia sijoituskohteita eläkevaroilta oli tarjolla ja millaista rahoitusta yritykset halusivat. Osakemarkkinat toimivat heikosti,

koska ulkomaisia sijoituksia ei sallittu ja yksityishenkilöiden saamia osinkoja verotettiin ankarasti. Lainojen kysyntä oli vilkasta myös säädellyin alhaisen lainakoron ja nopean inflaation vuoksi. Valtaosa työeläkelaitosten sijoituksesta kohdentui työeläkemaksujen lainaamiseen takaisin yrityksille. Näiden vakuutusmaksulainojen saanti oli automaattista, jos vakuudet olivat kunnossa. Sijoitustoiminta oli tältä osin riskitöntä. Sijoitustoimintaan syntyi vähitellen valinnanmahdollisuuksia takaisin maksetuista lainoista ja siten, etteivät kaikki yritykset käyttäneet takaisinlainausoikeutta. Käytännössä tämäkin pelivara käytettiin valtaosin asiakasyritysten rahoitukseen lähinnä sijoituslainoina tai kiinteistöisijoituksina.

Toinen historiallisesti merkittävä tekijä sijoituspäätösten vallankäytössä oli, että suurimmat eläkevakuutusyhtiöt olivat käytännössä osa liikepankeista ja vakuutuslaitoksista muodostuneita rahoituslaitosryhmittymiä. Näillä eläkeyhtiöillä oli kiinteä omistajarooli teollisuusyrityksissä. Käytäntönä oli ryhmittymän rahoituspäätösten niputtaminen yhteen ja pankkitakausten antaminen eläkeyhtiöiden lainoille. Valtapiirin laajentaminen oli mahdollista suuntaamalla rahoitusta uusille yrityksille. Uusia asiakkaita houkuteltiin esimerkiksi siten, että eläkeyhtiö osti yritykseltä kiinteistön markkinahintaa korkeammalla hinnalla.

1990-luvun alun pankkikriisi mylläsi pankkimarkkinat ja purki aiemmat ryhmittymät. Yritysten rahoitukseen tuli uutta valinnanvaraa myös rahoitusmarkkinoiden kehittymisen ja sääntelyn purkamisen vuoksi. Ulkomaisen lainanoton ja omistuksen vapauttaminen mahdollisti kansainvälisen rahoituksen hankinnan. Investointien rahoitukseen liittyvää valtaa siirtyi pankkiryhmillä ja säätelijöiltä markkinoille. Toisaalta työeläkelaitokset lisäsivät sijoituksiaan osakkeisiin, mikä toi mukanaan omistajavaltaa.

Instituutiot ja niiden toiminta

Työeläkejärjestelmä perustuu lainsäädäntöön, joten ylintä muodollista valtaa käyttää eduskunta. Laeissa määritellään muun muassa sijoitustoiminnan tavoitteet, riittävät itsenäiset resurssit sijoituspäätösten tekemiseen, sijoitussuunnitelman pakollisuus ja vakavaraisuuden järjestäminen. Itsenäisenä viranomaisena toimiva Finanssivalvonta on täsmentänyt määräyksillään sijoittamiseen liittyvää vallankäyttöä ja vastuunjakoa yksityisalojen vakuutuslaitoksissa. Se myös valvoo näiden laitosten vakavaraisuutta.

Laki työeläkevakuutusyhtiöistä vuodelta 2006 määrittelee sijoitustoiminnan tavoitteiksi tuottavuuden ja turvaavuuden. Tavoitteet ovat sikäli ristiriitaiset, että yleensä korkeamman odotetun tuoton saavuttamisen katsotaan vaativan riskinoton lisäämistä. Käytännössä asia voidaan ratkaista esimerkiksi niin, että määritellään tavoiteltava vakuutusmaksutaso senhetkisillä etuuksien määräy-

tymissäännoilla. Sen jälkeen arvioidaan sellainen odotettu rahastojen tuotto, jolla tämä saavutetaan. Kolmannessa vaiheessa laaditaan vakuutuslaitoksille vakavaraisuussäännöt, jotka sallivat riittävästi riskinottoa, jotta odotettu tuotto saadaan aikaan.

Työeläkeyhtiöissä ylin päätösvalta on yhtiökokouksella, jossa yhtiön osakkaat tai heidän edustajansa valitsevat hallintoneuvoston. Keskinäisissä yhtiöissä osakkaista ovat vakuutusentajat ja vakuutetut (jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään, myös takuupääoman omistajat). Hallintoneuvosto valitsee hallituksen ja valvoo sen ja yhtiön muun hallinnon toimintaa. Hallitus puolestaan valitsee toimitusjohtajan, joka johtaa yhtiötä hallituksen ohjeiden mukaisesti². Hallintoneuvoston ja hallituksen paikoista vähintään puolet on miehitetty työnantaja- ja palkansaajakeskusjärjestöjen edustajilla, joita on yhtä monta. Vaalivaliokunta ehdottaa hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenet ja heidän palkkionsa. Valiokunta koostuu puoliksi työnantajien ja puoliksi työntekijöiden edustajista, jotka ovat joko hallintoneuvoston tai hallituksen jäseniä. Hallitukselta edellytetään hyvää sijoitustoiminnan asiantuntemusta (TVYL, 2006).

Eläkeyhtiöiden, -kassojen ja -säätiöiden hallitusten on laadittava sijoitussuunnitelma. Finanssivalvonta määrää tarkemmin suunnitelman sisällöstä. Esimerkkejä vaadituista asioista ovat sijoitusten suuntaamisen yleiset periaatteet sekä tuotto-, hajautus- ja likvidiystavoitteet. Jotta tavoitteet voidaan laatia ja päivittää, hallituksen on arvioitava säännöllisesti muun muassa sijoitukseen liittyviä riskejä ja vakuutuslaitoksen riskinkantokykyä. Sijoitussuunnitelmassa hallitus täsmentää myös päätöksentekovaltuudet, jotka määrittävät, miten valta sijoituspäätöksissä jakautuu hallituksen ja sijoitusorganisaation kesken. Vastuu on joka tapauksessa aina hallituksella (FIVA, 2008).

Lainsäädännöllä on sinänsä mahdotonta estää yksittäisten huonojen sijoitusten toteutuminen. Huonoilla sijoituksilla tässä tarkoitetaan sellaisia, joista saatava tuotto ei vastaa niiden riskitasoa. Finanssivalvonnallakin on mahdollisuus kontrolloida yksittäisiä sijoituksia vain jälkikäteen.

TyEL-järjestelmässä vakuutuslaitokset vastaavat yhteisesti veloista yksittäisen laitoksen mentyä konkurssiin, mistä seuraa, että yksittäisten vakuutuslaitosten riskinottoa ja samalla tuottojen saamismahdollisuuksia on rajoitettava yhteisillä säännöillä. Vakavaraisuussäännöt hoitavat asian niin, että sijoitusten riskien lisäämismahdollisuus on vakuutuslaitoskohtaisesti yhteydessä toimintapääoman määrään. Ristiriita joustavan sijoitustoiminnan ja liiallisen yhtiökohtaisen riskinoton rajoittamisen välillä on väistämätön.

² Esimerkiksi Ilmarisessa hallituksen tehtäväksi on määritelty yhtiön edun edistäminen. Yhtiön hallituksessa istuvan SAK:n puheenjohtajan mukaan hallitustyö on tärkeä osa palkansaajien edunvalvontaa (SAK, 2010). On mahdollista, että nämä tavoitteet eivät ole aina yhdensuuntaiset. Sama tavoitteiden potentiaalinen ristiriita on todennäköinen myös työnantajapuolella, ks. Laatonen (2004).

Vuoden 2007 sijoitusuudistuksessa työeläkeyhtiöiden riskinottokykyä vahvistettiin ottamalla käyttöön uusi puskuri, osaketuottosidonnainen vastuuvélka. Kyseistä vastuuvélkaa ja sitä vastaavaa rahastoa täydennetään eläkeyhtiöiden keskimääräisen osaketuoton perusteella riippumatta siitä, kuinka paljon kyseisellä yhtiöllä on osakesijoituksia. Tämä ohjaa yhtenäistämään osakkeiden osuutta sijoitussalkuissa. Samalla se siirtää osakesijoittamiseen liittyvää riskiä yksittäisiltä yhtiöiltä koko järjestelmän vastuulle.

Finanssikriisin jälkeen on esitetty, että tämä puskuri kaksinkertaistettaisiin, jotta järjestelmä kestäisi vieläkin suuremman riskinoton. Vakavaraisuutta 2010 pohtineet työryhmät eivät kuitenkaan päätyneet esittämään tämän puskurin kasvattamista, vaan sen sijaan ehdottivat vakuutusriskien varalle kerätyn taositusvastuun ja sijoitusriskien varalle kerätyn toimintapääoman yhdistämistä vakavaraisuuspääomaksi.

Yksityisalojen työeläkejärjestelmä on perustunut alusta alkaen hajautettuun toimeenpanoon: TyEL-järjestelmää hoitavat työeläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja -kassat. Järjestelmä on vuosikymmenien kuluessa keskittynyt niin, että kun 1964 eläkesäätiöitä oli 161, niitä vuoden 2009 lopussa oli enää 19 (ETK, 2010). Vakuutukset on siirretty työeläkeyhtiöihin. Kehitys on vähentänyt kotimaisten keskiuurten osakesijoittajien määrää ja samalla keskittänyt eläkevarojen käyttövaltaa aiempaa harvempiin käsiin. Suurimmat eläkerahastot ovat nyt huomattavan suuret suhteessa suomalaisiin markkinoihin, mistä seuraa, että niiden on vaikea muuttaa nopeasti sijoitusten painopistettä vaikuttamatta hintoihin. Tämä korostaa sijoitusten kansainvälisen hajautuksen välttämättömyyttä.

Tutkimukset ovat osoittaneet suurten eläkerahastojen olevan tehokkaampia toiminnassaan. Tuotannon skaalaedut ovat herättäneet Ruotsissa kysymyksen siitä, pitäisikö sikkäläiset puskurirahastot yhdistää. Yhtenä perusteluna yhdistämistä vastaan on esitetty, että poliitikkojen on hajautetussa järjestelmässä vaikeampi vaikuttaa sijoitustoimintaan (Björkmo ja Lundbergh, 2010). Suora ulkopuolinen vaikuttaminen sijoituksiin on siellä kielletty, mutta poliitikot ovat nykyisessäkin järjestelmässä signaloineet yritysten omistajaohjaukseen liittyviä toiveitaan rahastojen suuntaan.

Keskustelu eläkevarojen sijoittajien yhteiskuntavastuusta on myötävaikuttanut siihen, että suomalaiset työeläkelaitokset ovat sitoutuneet avoimeen ja vastuulliseen omistajapolitiikkaan (responsible investment, RI). TELAn mukaan tämä tarkoittaa ympäristöasioiden, yhteiskunnallisten tavoitteiden ja yritysten hyvän hallintotavan ottamista omistajapolitiikan ohjeeksi. Julkaistussa periaatemuistiossa todetaan, että sijoitustoiminnan lähtökohtana olevan korkean ja vakaan tuoton täytyy toteutua myös silloin, kun otetaan huomioon edellä mainitut tekijät. Sama vaatimus koskee muistion mukaan sijoituksia, joita tehtäessä otetaan huomioon niiden vaikutus kotimaiseen työllisyyteen (TELA, 2008).

Kuka päättää sijoitussäännöistä?

Työmarkkinaosapuolilla on huomattavan paljon valtaa päätettäessä vakuutuslaitosten hallinnosta. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi työeläkeyhtiön hallituksen ohjeistuksena, kuinka suuri osa osakesijoituksista suunnataan kotimaahan. Toinen keskeinen vaikutuskanava ovat erilaiset työryhmät, joilla on kiinteä yhteys lainsäädännön valmisteluun. Tärkein näistä ryhmistä on työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä (nykyisin ns. Rantalan ryhmä), jonka jäseninä ovat suurimpien työmarkkinajärjestöjen edustajat ja asiantuntijoina suurimpien työeläkeyhtiöiden toimitusjohtajat.

Hyvänä esimerkkinä työmarkkinajärjestöjen ja eläkelaitosten vallankäytöstä on sijoitustoimintaan liittyvän päätöksenteon ja lainvalmistelun kohtalo. Rahoitusmarkkinoiden vapautumisen jälkeen 1990-luvun puolivälissä ajankohtaistui työlaitosten sijoitustoiminnan uudistaminen. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö pyysi 1995 eläkeneuvotteluryhmää (silloista ns. Puron ryhmää) tekemään asiasta selvityksen. Selvityksen tekivät työeläkeyhtiöiden asiantuntijat. Neuvotteluryhmä ehdotti selvityksen pohjalta useita toimenpiteitä, jotka muun muassa vahvistaisivat työeläkeyhtiöiden vakavaraisuutta ja siten mahdollistaisivat laajan sijoittamisen osakemarkkinoille. Toimenpiteet toteutettiin.

Työryhmän raportissa todetaan myös, että ehdotuksen myötä se eläkejärjestelmää koskeva asiakokonaisuus, jonka sisältö ei määräydy lain mukaan vaan johon tarvitaan neuvotteluun perustuvia päätöksiä, on nyt laajentunut myös sijoitustoimintaan (Työryhmäraportti, 1996). Neuvottelijoilla tarkoitettiin tässä yhteydessä työmarkkinaosapuolia ja työeläkelaitoksia.

Seuraava merkittävä sijoitustoimintaa koskeva uudistus pantiin toimeen 2007. Aloite ei tullut enää sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä vaan juontui 2004 työeläkeyhtiöiden esittämästä kritiikistä, jonka pääsanoma oli, ettei voimassa olevilla sijoitussäännöillä saada aikaan tavoitteeksi asetettua eläkevarojen reaalituottoa (3,5 %). Kritiikki kanavoitui TELAn sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle lähettämäksi kirjalliseksi ehdotukseksi sääntöjen muuttamiseksi (Taloussanomien, 2004).

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt pyysivät eläkeneuvotteluryhmää selvittämään, voidaanko työeläkelaitosten riskinkantokykyä lisätä, jotta rahastojen tuottoa voitaisiin suurentaa ja vähentää siten työeläkemaksun nousupainetta. Toisena ryhmän tehtävänä oli selvittää, voitaisiinko lisätä sijoituksia Suomeen tuotannon ja työllisyyden lisäämiseksi (Sijoitus selvitys, 2006). Käytännön selvitystyö tehtiin suurimmissa työeläkeyhtiöissä. Ensin mainittuun toimeksiantoon liittyvät ryhmän suositukset päättyivät suurelta osin lainsäädännöksi ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön päätöksiksi³.

³ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön strategiajulkaisussa vuodelta 2006 todetaan tavoitteena olevan eläkerahastojen korkeammat sijoitustuotot, kuitenkin niin että varmistetaan eläkevarojen riittävä turvaavuus (STM, 2006). Ministeriön tavoitteet olivat siten yhdensuuntaiset työryhmän selvityksen kanssa.

Selvityksen tuottaneet osapuolet kirjasivat raporttiin lisäksi yksimielisen päätöksen, että työeläkejärjestelmän etuuksien, rahoituksen ja hallinnon kehittämiseen sisältyvät asiat ratkaistaan myös tulevaisuudessa nykyisellä neuvottelu-, sopimus- ja päätöksentekomenettelyllä. Tällä tarkoitettiin ennen kaikkea järjestelmän kehittämistä työmarkkinajärjestöjen sopimuksin siten, että työeläkelaitosten asiantuntijat ovat kehittämistyössä mukana.

Vallan rajoja koeteltiin keväällä 2009, kun sosiaali- ja terveystieteiden vakuutusosasto asetti finanssikriisin jälkeen työryhmän työeläkeyhtiöiden vakavaraisuussäädösten uudistamiseksi. Työryhmän kokoonpano ja toimeksianto eivät tyydyttäneet työmarkkinajärjestöjä, jotka kieltäytyivät nimittämästä omia jäseniä. Asia ratkaistiin perustamalla kaksi työryhmää. Varsinainen valmistelutyö siirrettiin asiantuntijatyöryhmälle, jossa työmarkkinajärjestöjen ja työeläkelaitosten edustajilla oli tärkeä asema. Tässä ratkaisussa näkyy myös yksi nykyisen järjestelmän ongelmista. Riippumatonta asiantuntemusta järjestelmän kehittämiseksi on sen monimutkaisuuden vuoksi vaikea löytää.

Työmarkkinajärjestöjen suhtautuminen työeläkerahastoihin on muuttunut ajan kuluessa. Työnantajille eläkevarat olivat aluksi tärkeä investointien rahoituslähde. Vapaiden rahoitusmarkkinoiden oloissa rahastoilla ei ole enää samaa tehtävää, mikä on tullut ilmi muun muassa siinä, että työnantajapuoli on ehdottanut rahastojen osittaista purkamista maksupaineiden tasaamiseksi (Laatunen, 2004). Perusteluna on ollut, että rahastoinnin vähentäminen jättäisi enemmän rahaa yritysten käyttöön, jolloin varat tuottaisivat paremmin kuin eläkerahastoissa.

Ammattiyhdistysliike on sen sijaan halunnut lisätä rahastointia turvatakseen eläke-etuuksia. Tämä näkyy esimerkiksi 2000-luvun alussa sovitussa uudistuksessa, jossa rahastointia lisättiin 10 vuoden ajaksi.

Riskisempi sijoituspolitiikka on pakottanut lisäämään rahastointia puskureihin. Suurella osalla vakuutuslaitosten taseissa olevasta omaisuudesta ei ole tämän kehityksen vuoksi sellaisia karttumis- ja purkautumisominaisuuksia kuin yksilöllinen rahastointi edellyttäisi. Näin rahastoinnin eteenpäinkatsovuus on vähentynyt ja sen puskuriluonne on kasvanut 10 viime vuoden aikana. Muutos heikentää rahastointisääntöjen kykyä ennakoita mm. työikäisten määrää ja eliniän pituutta. Sääntövalinnoissa on siis painotettu enemmän tuottojen ansaintakykyä kuin rahastoinnin ennakoivaa luonnetta.

Eläkevarat parempaan käyttöön

Ehdotuksia ja niiden taustoja

Kertyneet eläkevarat mahdollistavat potentiaalisen vallankäytön. Monet ovat yrittäneet ottaa tätä valtaa järjestelmän olemassaolon aikana. Jo pelkillä ehdotuksilla varojen suuntaamisesta oman kannattajakunnan etujen mukaisesti on kerätty irtopisteitä äänestäjiltä poliittisissa piireissä ja ay-liikkeessä.

Yksityisalojen työeläkejärjestelmän alusta lähtien on väännetty kättä siitä, kuka varojen sijoittamisesta päättää. Yhtenä taustatapahtumista oli vuoden 1956 kansaneläkeuudistus, jossa silloisten yksilöllisten eläketilien katteena olleet varat siirrettiin Kansaneläkelaitoksen puskurirahastoksi. Varojen tämänkaltaisten kaappausten uhka oli yksi syy siihen, että työnantajat halusivat välttämättä ohjata työeläkejärjestelmän hallinnoinnin yksityisille vakuutusyhtiöille ja yritysten perustamille säätiöille ja kassoille.

Ehdotukset varojen vaihtoehtoisesta käytöstä ovat yhteydessä kunkin ajan poliittiseen ilmapiiiriin ja tärkeinä yhteiskunnallisina kysymyksinä pidettyihin ongelmiin. Esimerkiksi ehdotus varojen ottamisesta kansanvaltaisen neuvottelukunnan ohjaukseen (Korpinen, 1973) kuvaa 1970-luvun alun radikaalia ilmapiiriä. Vasemmiston ja ay-liikkeen agendalla oli myös maltillisempia ehdotuksia, kuten vuokra-asuntotuotannon suosiminen sijoituskohteena.

Myös valtiovarainministeriö on osoittanut kiinnostusta varojen ohjaamiseen. Valtio lainasi rahaa työeläkelaitoksilta muun muassa työllisyyden parantamiseksi ja ydinvoimalaitosten rakentamiseksi. Vielä 1980-luvun alkupuolella ehdotettiin, että 20 prosenttia maksutulosta tai 10 prosenttia rahastoista pitäisi ohjata valtiovarainministeriön osoittamiin kohteisiin. Toteutuneet lainamäärät jäivät lopulta pieniksi eläkelaitosten sijoituspotentiaaliin verrattuna.

Suomalaisen tuotannon ja työllisyyden tukeminen on aina ollut ainakin retorikassa tärkeä eläkevarojen sijoitustoimintaa ohjaava tekijä. 1990-luvun alkupuolella yritysten ulkomaisten omistuksen vapauttaminen toi mukanaan uuden puolustettavan asian, kotimaisen omistuksen. Sen ajateltiin turvaavan kansalliset edut päätettäessä tuotannon, pääkonttoreiden ja tutkimus- ja kehitystoiminnan sijainnista.

Eläkerahastojen sijoitusten kohdistamista kotimaahan on puollettu myös eläkejärjestelmän toiminnan lähtökohdista käsin. Ideana on, että kotimaista palkkasummaa kasvattamalla voidaan saada suuremmat eläkemaksutulot ja alhaisemmat eläkemaksut. Tätä argumenttia on käyttänyt muun muassa ns. Louekosken työryhmä väliraportissaan (Louekoski, 2005) ja eläkevarojen sijoitustoimintaa 1996 ja 2006 uudistaneet työryhmät. Ajatus on saanut myös eräiden taloustutkijoiden kannatusta (Holm ja Kiander, 2005).

Joidenkin mielestä varoja kannattaisi sijoittaa erityisesti kasvuyrityksiin tai niihin sijoitaviin rahastoihin. Lähtökohtana on, että näiden yritysten rahoituksessa eivät markkinat toimi kunnolla tai että niitä tukemalla saadaan tehokkaasti aikaan tuotantoa ja työllisyyttä. Tätä ajatusta ovat pitäneet esillä muun muassa työ- ja elinkeinoministeriö, Suomen Keskusta ja muutamat SDP:n kansanedustajat.

Yksi viime vuosina paljon huomiota herättänyt ehdotus on työeläkerahastojen osallistuminen infrastruktuuri-investointien rahoitukseen. Ajatusta perustellaan monella tavalla. Kansantalouden näkökulmasta eläkevarojen käyttöä tähän tarkoitukseen pidetään suotavana siksi, että muutoin saattaisi jäädä kannattavia hankkeita toteutumatta. Erityisesti viitataan siihen, että valtiontalouden meno-kehyykset eivät salli suuria kertaluonteisten menojen lisäyksiä. Toisen perustelun mukaan vastuun siirtäminen julkiselta sektorilta yksityiselle puolelle hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa, rahoituksessa ja kunnossapidossa tuottaa kannuste- ja tehokkuusetuja. Kolmantena perusteluna on esitetty, että kyseiset investoinnit ovat myös eläkerahastoille hyvä kohde, koska ne hajauttavat riskejä ja tuottavat pitkäaikaisen tasaisen tulovirran. Infrastruktuuri-investointien rahoituksen puolestapuhujia ovat olleet muun muassa liikenneministeriö, rakentamiseen liittyvät toimiala- ja työntekijäjärjestöt sekä useat puolueet.

Työeläkevarojen vaihtoehtoista sijoittamista perustellaan siis joko yritysten kotimaisen omistuksen tarpeellisuudella, rahoitusmarkkinoiden toimimattomuudella tai sillä, että työeläkejärjestelmä saisi synergiaetua kotimaisista sijoituksista, koska ne kasvattavat palkkasummaa. Myös aluepoliittinen näkökulma on mukana, vaikka sitä ei yleensä nosteta esiin.

Mitä sitten tapahtuisi?

Seuraavassa pohditaan sitä, mitä tapahtuisi, jos työeläkevarojen sijoittamisessa otettaisiin huomioon muitakin näkökohtia kuin tuoton maksimointi hyväksytyllä riskitasolla⁴.

Eläkevaroilla suurempi palkkasumma?

Ne, jotka pitävät työeläkevarojen merkitystä suurena suomalaisille investoinneille, eivät yleensä täsmennä, millä tavoin varojen sijoittaminen Suomeen edistäisi tuotantoa ja työllisyyttä. Yksinkertaisin ajatus on, että yrityksille tarjotaan halvempaa rahoitusta investointeihin, mikä voisi periaatteessa toimia yksittäisissä tapauksissa. Hankkeiden kannattavuus arvioidaan tosin sen verran suurin voittomarginaalein, ettei kovin pieni alennus rahoituskustannuksessa ratkaise investointien toteuttamista. Pitkän ajan kuluessa nämä tuetut hankkeet

⁴ Tämä luku perustuu julkaisuun Hyytinen, Lassila, Määttänen ja Valkonen (2010).

saattavat lisäksi viedä resursseja, kuten koulutettua työvoimaa, kannattavammilta investoinneilta. Työeläkelaitoksen voi myös olla vaikea asettaa rahoituksen ehdoksi investoinnin kotimaisuus ja kontrolloida, ettei varoja käytetä muihin tarkoituksiin.

Paitsi uusiin investointeihin eläkevaroja voidaan käyttää myös vaikeuksissa olevien yritysten ja toimialojen pelastamiseen. Tämä olisi kannattavaa toimintaa, jos kysymys olisi ongelmista, jotka työeläkelaitoksen sijoitusjohto tietää väliaikaisiksi mutta jotka muiden markkinatoimijoiden mielestä ovat hyvin todennäköisesti pysyviä. Sama paremman tiedon ehto koskee sitä, miten työeläkelaitosten edustajat käyttäytyvät yritysten omistajina, silloin kun kyse on tuotannon ja työpaikkojen siirtämisestä ulkomaille.

Toinen kysymys on, onko työeläkelaitoksella intressiä kasvattaa kansantalouden palkkasummaa. Oman asiakasyrityksen menestyminen lisää maksutuloa. Toisaalta maksutulolla ei sinänsä ole laitoksen toiminnan kannalta muuta taloudellista merkitystä kuin mahdollisten skaalaetujen saaminen vakuutus- ja sijoitustoiminnassa. Toki markkinaosuuksien kasvu lisää vakuutuslaitoksen johdon valtaa. Alhaisempi sijoituksen tuotto pienentäisi kuitenkin yhtiön muiden asiakkaiden saamia maksunpalautuksia. Palkkasumman ja maksutulon kasvu ei myöskään ratkaise eläkejärjestelmän pitkän ajan rahoituksellista kestävyyttä, koska suuremmat maksutulot kasvattavat tulevaisuudessa maksettavia eläkemenoja.

Eläkevaroilla hyvin toimivat rahoitusmarkkinat?

Hyvin toimivat rahoitusmarkkinat ovat tutkimusten mukaan yksi talouskasvun perusedellytyksistä. Niiden tehtävänä on hinnoitella oikein riskit ja ohjata rahoitus parhaisiin hankkeisiin. Markkinoiden toimivuutta voivat haitata esimerkiksi heikko informaation välitys, huonosti toimiva säätely tai tarkoituksellisesti markkinoita ohjaava lainsäädäntö.

Julkisessa keskustelussa ja myös rahoitusmarkkinoiden tutkimuksissa otetaan usein esille kahdenlaisia toimivuuteen liittyviä ilmiöitä. Toinen niistä on kotimaisten sijoitusten suosiminen ulkomaisiin verrattuna. Se näkyy eri maiden eläkerahastojen käyttäytymisessä. Kotimaisia sijoituksia on perusteltu esimerkiksi sillä, että niistä tiedetään enemmän kuin ulkomaisista ja tiedon hankinta aiheuttaa vähemmän kustannuksia. Toisaalta kansainvälisen hajautuksen puutteellisuus heikentää rahoitusmarkkinoilta saatavilla olevaa riski-tuotokombinaatiota. Se myös lisää työeläkejärjestelmän kokonaisriskejä, koska huonoina aikoina sekä rahastojen tuotto että maksutulo heikkenevät.

Toinen paljon esillä ollut ongelma on kasvuyritysten rahoitus. Erityisesti varhaisessa kehitysvaiheessa olevien liikeideoiden kannattavuuden arviointi on hanka-

laa ja niiden kehittämiseen, tuotteistamiseen ja markkinointiin on vaikea saada markkinoilta lainarahoitusta. Oman pääoman ehtoista rahoittamista varten perustetut pääomasijoitusyhtiöt tarvitsevat puolestaan sijoittajia, jotka suostuvat ottamaan riskejä. Tähän tarkoitukseen halutaan ohjata lisää työeläkevaroja.

Käytettävissä oleva tieto ei tue näkemystä suurten markkinapuutteiden olemassaolosta. Esimerkiksi työeläkevaroilla osittain rahoitettu Kasvurahastojen Rahasto on käyttänyt vain kolmanneksen rahoituspotentiaalistaan. Pienet yritykset eivät kyselyjen mukaan aina edes halua pääomasijoittajien tarjoamaa rahoitusta.

Voidaan myös kysyä, miksi nimenomaan eläkevaroilla pitäisi korjata markkinoiden toimivuuteen liittyviä ongelmia, koska sitä varten on perustettu julkisia rahoituslaitoksia. Mittava rahoituksen tarjontajohteinen kasvu vaikeuttaisi hyvien hankkeiden valikoitumista huonoista. Tätä hyvin toimivien rahoitusmarkkinoiden valikoivaa tehtävää pidetään uusien tutkimusten mukaan keskeisenä talouden kasvua edistävänä tekijänä.

Eläkevaroilla parempi infrastruktuuri?

Talouden kasvua ja työllisyyttä voidaan edistää myös pitämällä yritysten ja kansalaisten tarvitsemat energia-, tie-, rautatie- ja tietoliikenneverkot kunnossa. Työeläkevarojen sijoittajien näkökulmasta kyse on siitä, millainen on näiden sijoitusten riski-tuotto -profiili. Esimerkiksi viime aikoina paljon esillä ollut elinkaarihankkeiden rahoitus saattaa olla hyvin riskillistä, mikäli hanke on voimakkaasti velkarahoitteinen ja työeläkelaitos on mukana palveluntuottajan omistajana. Odotetun tuoton täytyy silloin vastata riskitasoa. Hankkeet voidaan haluttaessa toteuttaa julkisella rahoituksella, vaikka varsinaisen palvelun tuottaisivat yksityiset yritykset. Ei ole selvää, että palvelun tilaava julkinen sektori hyötyisi siitä, että työeläkelaitos on hankkeessa mukana sijoittajana markkinaehtoisella rahoituksella. Sen sijaan on selvää, että eläkelaitos häviää, jos se osallistuu hankkeeseen huonommin ehdoin kuin se saisi muista sijoituksista.

Edellä kuvatuissa hyvää tarkoittavissa hankkeissa epäonnistuminen tarkoittaisi sitä, että työeläkevarojen tuotto jäisi markkinatuottoa alhaisemmaksi, mistä seuraisi painetta nostaa työeläkemaksua ja mahdollisesti myös heikentää eläkeetuuksia. Näin työeläkejärjestelmän perustehtävän toteuttaminen vaikeutuisi. Hankkeiden toteuttaminen voisi olla vahingollista myös talouden pitkän aikavälin kasvulle, jos kansantalouden resursseja suuntautuisi vähemmän tuottaville aloille.

Sijoitusvallan rajoittaminen Kanadan eläkejärjestelmässä

Rahastot ovat hyödyllisiä, kun halutaan tasata eläkemaksuja yli ajan. Toisaalta julkisiin rahastoihin liittyy aina poliittisia riskejä. Palacios (2002) ja Munnell

ja Sass (2006) jakavat tällaiset riskit neljään ryhmään: Ensimmäkin rahastot saadaan lainaamaan rahaa julkiselle sektorille matalammalla korolla kuin markkinoilla joutuisi maksamaan. Toiseksi rahastoja voidaan vaatia rahoittamaan ”yhteiskunnallisesti haluttuja” investointeja tai välttämään ”yhteiskunnallisesti epätoivottavia” investointeja. Kolmanneksi rahastoja voidaan vaatia osakkeenomistajana edistämään ”yhteiskunnallisesti haluttuja” investointeja tai välttämään ”yhteiskunnallisesti epätoivottavia” investointeja. Neljänneksi rahastoja voidaan vaatia tukemaan rahoitusmarkkinoiden toimintaa kriisioloissa. Kaikki nämä neljä mahdollisuutta voivat johtaa sijoitusten tuottojen alenemiseen.

Huonot kokemukset ovat opettaneet eläkejärjestelmiä tiedostamaan sijoitusten alhaisen tuoton vaaran. Suomessa Työeläkevakuuttajat TELA on julkaissut työeläkevarojen vastuullisen sijoittamisen periaatteet, joissa todetaan seuraavasti: ”Lainsäädännön mukaan työeläkevarat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti. Työeläkevarojen sijoittajan tulee saada hallittavina oleville varoille mahdollisimman korkea, vakaa ja pitkäaikainen tuotto. Näiden tavoitteiden tulee toteutua myös silloin, kun sijoituspäätöstä tehtäessä otetaan huomioon muita kuin taloudellisia tekijöitä. Työeläkevaroja ei tule sijoittaa vastuullisuuden nimissä huonotuottoisiin tai vähemmän turvaaviin kohteisiin.” (TELA 2008, s. 4-5.)

Kanadassa poliittisten riskien tiedostaminen on johtanut paljon pidemmälle. Siellä poliitikot ovat itse halunneet rajoittaa valtansa eläkerahastojen sijoituspäätöksissä olemattomiin. Kanadan ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän (Canada Pension Plan, CPP)⁵ rahaston (CPP Investment Board, CPPIB) toimintasäännöksissä yhdistetään riippumattomuus ja julkinen vastuu.

Riippumattomuuden takaamiseksi CPPIB on yksityinen sijoitusorganisaatio. Sen ylin toimielin on hallitus (Board of Directors), joka koostuu rahoitus- ja sijoitustoiminnan ammattilaisista. Hallituksen jäsenten valinnassa poliitikoilla on valtaa. Rahaston sijoitustoimintaa johtavat ja portfolioista päättävät henkilöt ovat vastuussa toimistaan vain rahaston hallitukselle.

Rahaston hallitus saattaa joutua poliittisesti painostetuksi. Sen estämiseksi hallituksen puheenjohtaja kerran vuodessa kysyy hallituksen jäseniltä ja rahaston toimitusjohtajalta, onko heidän sijoitus-, hankinta- tai rekrytointipäätöksiinsä yritetty ulkopuolelta vaikuttaa. Toimitusjohtajan mukaan kenenkään ei ole koskaan tarvinnut vastata kysymykseen myöntävästi (Denison, 2006).

Vaalirahakeskustelusta huolimatta Suomessa ei viime vuosina ole julkisuudessa oltu suurestikaan huolissaan siitä, että poliitikot tai työmarkkinoiden johtohenkilöt vaikuttaisivat yksityisalojen eläkevarojen sijoittamiseen epäasiallisesti. Eläkeyhtiöiden hallituksen sijoitusosaamista on sen sijaan epäilty. Puhtaasti ajatuskokeena voidaan pohtia, mitä muutoksia Suomessa pitäisi tehdä, jos

⁵ Ottawassa on oma eläkejärjestelmä OPP, jonka säännöt ja toimintatavat ovat samankaltaisia CPP:n kanssa.

työeläkevarojen sijoituspolitiikka haluttaisiin eristää poliittisten päättäjien – eli Suomessa työmarkkinajärjestöjen edustajien – vaikutusvallasta kanadalaiseen tapaan. Eläkeyhtiöthän ovat jo yksityisiä. Sijoitustoimintaa rajoittavat vakavaraisuussäännökset toisin kuin Kanadassa, missä on puskurirahasto. Sijoituspolitiikasta on vastuussa eläkeyhtiön hallitus, joka koostuu työmarkkinajärjestöjen ja asiakasyritysten edustajista. Hallitus tekee sijoitussuunnitelman, jolla se haluamassaan määrin delegoi valtaa yhtiön sijoitusosastolle. Suomen oloihin sovelletussa kanadalaisessa mallissa hallitus koostuisi rahoitus- ja sijoitusalan ammattilaisista. Sen pitäisi lisäksi olla vastuussa itsenäiselle elimelle, joka myös koostuisi rahoitus- ja sijoitusalan ammattilaisista⁶. Tämän elimen jäsenten valintaan työmarkkinajärjestöt saisivat vaikuttaa mutta eivät muuten sen toimintaan.

Johtopäätöksiä

Sijoitettavien varojen määrällä mitattu eläkerahastojen valta on nyt huomattavasti suurempi kuin työeläkejärjestelmän ensimmäisinä vuosikymmeninä. Eläkerahastot ovat suurimpien omistajien joukossa lähes kaikissa suomalaisissa pörssi-yhtiöissä. Samoin ne ovat keskeinen rahoittaja listaamattomiin yrityksiin sijoitavissa pääomarahastoissa. Myös kiinteistömarkkinoilla työeläkelaitokset ovat suurimpia sijoittajia. On ilmeistä, että sijoitusten kansainvälinen hajauttaminen on ollut paitsi hyvä asia myös välttämättömyys.

Rahastojen kasvu ja varojen aktiivinen sijoittaminen ovat tuoneet työeläkejärjestelmään uuden asiantuntijuuden vaatimuksen, rahoitusmarkkinoiden tuntemuksen. Työeläkelaitoksissa uusi vaade on näkynyt muun muassa henkilökunnan ja johdon koostumuksessa. Päätöksenteko uudella toiminta-alueella on myös haastanut työmarkkinajärjestöjen edustajien asiantuntemuksen eläkeyhtiöiden hallituksissa. Todennäköisesti eläkelaitosten sijoitusasiantuntijoiden valta on lisääntynyt hallitukseen nähden, vaikka muodollisesti sijoitustoiminta on tuoton maksimointia vakavaraisuussääntöjen ja sijoitussuunnitelman rajoissa. Näillä sijoitusasiantuntijoilla on myös ollut keskeinen tehtävä lainsäädännön uudistuksia valmisteltaessa.

Osallistuminen työeläkelaitosten hallintoon tarjoaa ammattiyhdistysliikkeelle edelleen ainutlaatuisen kanavan varallisuuteen perustuvaan valtaan. Sitä on kuitenkin vaikea käyttää esimerkiksi taantuvien teollisuudenalojen työllisyyden ylläpitämiseksi. Näyttäisi pikemminkin siltä, että ay-liikkeen tavoitteena on maksimoida sijoitusten tuotto lisääntyvän riskinoton kustannuksella. Sillä

⁶ Lainmukaisuutta valvova Finanssivalvonta ei ole tällainen elin, koska sen tehtävä ei ole edistää työeläkejärjestelmän kokonaisuutta.

tavoin voidaan hillitä odotusarvoista työeläkemaksujen nostotarvetta ja samalla työnantajapuolen vaatimuksia etuuksien leikkaamisesta tai eläkeiän nostosta.

Työnantajille eläkkeiden rahastoinnin merkitys on vähentynyt. Toisaalta rahastojen olemassaolo ja suuruus merkitsevät sitä, että niihin liittyvää potentiaalista valtaa ei voida luovuttaa pois. Yksi tapa vähentää ay-liikkeen valtaa yritystoiminnassa olisi pyrkiä työeläkkeiden rahastointiasteen alentamiseen.

Poliitikot ovat ajoittain ottaneet esille eläkevarojen vaihtoehtoisen käytön mahdollisuuden. Lähtökohtana on yleensä silloin ollut, että suuntaamalla sijoitukset kotimaahan voidaan saavuttaa nopeampi kasvuvauhti, parempi työllisyys ja myös suurempi maksutulo työeläkejärjestelmässä. Sellaisia markkinapuutteita, jotka saataisiin korjattua työeläkevaroja hallinnollisesti suuntaamalla, ei kuitenkaan ole näkyvissä. Pikemminkin on todennäköistä, että lopputuloksena olisi vain alhaisempi sijoitusten riskikorjattu tuotto ja sen myötä suurempi maksupaine. Varojen ohjaus muilla kuin markkinamekanismeilla saattaisi myös olla vahingollista kansantalouden pitkän ajan kasvulle.

Lähdeluettelo

- Björkmo, M. ja Lundbergh, S. (2010) Restructuring Sweden's AP Funds for Scale and Global Impact (Spring 2010). Rotman International Journal of Pension Management, Vol. 3, No. 1, 2010.
- Denison, D. (2006): The Challenge of Managing Canada Pension Plan Assets. CPP Investment Board, 2006.
- ETK (2010): Yksityisen sektorin työeläkevakuuttamiseen liittyviä aikasarjoja: Eläkelaitosten lukumäärät. www.etk.fi.
- FIVA (2008): Määräys- ja ohjekokoelma kotimaisille vakuutusyhtiöille, vakuutusyhdistyksille, kolmannen maan vakuutusyhtiöiden sivuliikkeille ja lailla perustetuille eläkelaitoksille. Päivitetty 1.10.2008.
- Holm, P. ja Kiander, J. (2005): ”Eläkerahoilla Suomeen työllisyyttä ja kasvua”, Helsingin Sanomat 31.10.2005.
- Hyytinen, A., Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2010): Työeläkevaroilla vauhtia talouskasvuun? ETLA DP nro 1224.
- Korpinen, P. (1973): Työeläkevarojen sijoittamisesta. Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen katsaus 3-1973. Helsinki.
- Laatunen, L. (2004): SAK ei neuvottele tel-rahastojen purkamisesta. Kauppalehti 12.11.2004.
- Louekoski, M. (2005): Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:15.
- Munnell, A. ja Sass, S. (2006): *Social Security and the Stock Market*. W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, Michigan.
- Palacios, R. (2002): Managing Public Pension Reserves Part II: Lessons from Five OECD Initiatives. Social Protection Discussion Paper 0219. World Bank, Washington, D.C.
- SAK (2010): ”SAK:n Lauri Lyly: Työskentely eläkeyhtiöissä palkansaajien edunvalvontaa”. SAK:n tiedote 25.11.2010.
- STM (2006): Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:14, Helsinki 2006.
- Taloussanommat (2004): Eläkesijoittajat vaativat väljempää sääntelyä. Taloussanommat 13.5.2004.
- TELA (2008): Työeläkevakuuttajien vastuullisen sijoittamisen periaatteet. Muistio.
- TVVYL (2006): Laki työeläkevakuutusyhtiöistä, 2006.
- Työryhmäraportti (1996): Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan kehittäminen. Helsinki.
- Työryhmäraportti (2006): Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys. Helsinki.

Kommentti – Ilari Kallio*Sijoitustoiminnan tavoitteet*

Lassilan ja Valkosen artikkelin keskeinen väite on, että eläkevarojen sijoittamisessa tulisi pyrkiä yksinomaan tuoton maksimointiin ennalta päätetyllä riskitasolla. Väitettä on nähdäkseni pidettävä perusteltuna paitsi laissa säädetyn sijoitustoiminnan tavoitteen, myös eläkejärjestelmän kestävyuden ja yleisten toiminnallisten lähtökohtien näkökulmasta. Eläke-etuudet katetaan pääasiassa eläkemaksuilla, mutta rahastoitujen varojen tuotolla sekä tarpeen tullen rahastojen osittaisella purkamisella on oma tärkeä osuutensa eläketurvan rahoittamisessa. Kuten artikkelissa todetaan, eläkerahastojen toiminnan perimmäinen tarkoitus on turvata kohtuullinen toimeentulo eläkkeelle siirtymisen jälkeen, vaikka eläke-etuuksien suuruus ei olisikaan riippuvainen rahastojen tuotosta. Varojen sijoittamiseen liittyvä päätöksenteko on koko eläkeinstituution päämäärän eikä vain eläke-etuuksien rahoittamisen kannalta keskeinen kysymys.

Riittävän tuoton ja sopivan riskitason ohella vastuullisen sijoittamisen periaatteet, jotka pyrkivät ottamaan huomioon ympäristöön, yhteiskuntaan ja yritysten hyvään hallintotapaan liittyviä seikkoja, ovat saaneet enenevästi jalansijaa päätöksenteossa. Kyse on siis periaatteista, joiden huomioiminen päätöksenteossa ei muodostu esteeksi, vaan päinvastoin voi olla omiaan edistämään sijoitusten tuottavuutta ja turvaavuutta pitkällä aikavälillä. Työeläkevakuuttajien noudattamissa vastuullisen sijoittamisen periaatteissa on korostettu erityisesti sijoitustoiminnan avoimuuden tärkeyttä. Lisäksi niissä todetaan, että “työeläkevaroja ei tule sijoittaa lainvastaiseen toimintaan, eikä myöskään toimintaan, joka on suoraan tai ilmeisesti kansainvälisten ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevien sopimusten kanssa ristiriidassa.” (Työeläkevakuuttajien vastuullisen sijoittamisen periaatteet, 2008.)

Lassilan ja Valkosen mukaan vastuullisen sijoittamisen periaatteiden ei tule nousta tuottavuutta ja turvaavuutta tärkeämmiksi sijoituspäätösten kriteereiksi. Asia on epäilemättä näin, mutta itse olisin valmis väittämään, että periaatteet ovat vakiintumassa kolmanneksi sijoitustoiminnan reunaehdoksi tuottavuuden ja turvaavuuden rinnalle. Mikäli hyvän tuoton kohtuullisella riskitasolla antava sijoituskohde ei täytä ainakin toiminnan avoimuuteen ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyviä vähimmäisvaatimuksia, varat on ohjattava muihin kohteisiin.

Julkisuudessa ehdotetaan silloin tällöin, että eläkerahastojen tulisi suosia sijoituspäätöksissään muun muassa kotimaisia sijoituksia ulkomaisten ohi, rahoittaa kehitysvaiheessa olevia yrityksiä, suunnata varoja infrastruktuurin ylläpitämiseen tai pyrkiä edistämään työllisyyttä. Näistä viimeksi mainitun merkitystä on korostettu myös työeläkevakuuttajien hyväksymissä periaatteissa, vaikka sille ei anneta itsenäistä painoarvoa päätöksentekoa ohjaavana tekijänä: ”Työeläkejärjestelmämme rahoitus perustuu sekä nyt että tulevaisuudessa suurelta osin työeläkevakuutusmaksuihin. Siksi kotimaisen työllisyyden edistäminen ja siitä koituvat talouden kerrannaisvaikutukset ovat osa kestävästä eläketurvasta.” (Työeläkevakuuttajien vastuullisen sijoittamisen periaatteet, 2008.) Lassila ja Valkonen osoittavat artikkelissaan nähdäkseni erittäin selkeästi, että tällaisia päämääriä ei tule ottaa sijoitustoiminnan lähtökohdaksi, jollei ole selvää, että sijoituksille saadaan tavoitetason mukainen tuotto riittävän alhaisella riskillä. Päinvastoin vaarana on, että eläkerahastojen puuttuminen esimerkiksi kasvuyritysten rahoittamiseen voisi heikentää mahdollisuuksia erottaa toimivat hankkeet vähemmän toimivista samalla, kun rahastojen tuottavuus jäisi puhtaasti tuotto-riski-harkintaan perustuvia sijoituksia alemmalle tasolle.

Selkeän, joskin kärjistetyn vertailukohdan eläkevarojen sijoituspolitiikasta käytävään keskusteluun tarjoaa jakojärjestelmän muotoon rakennettu eläkejärjestelmä, jossa rahastoitavia varoja ei pääse lainkaan kertymään, vaan eläkemaksut käytetään edellisten, jo eläkkeelle siirtyneiden sukupolvien etuuksien rahoittamiseen. Täysin rahastoivassa järjestelmässä taas jokainen sukupolvi maksaa vain omat eläkkeensä. Ideologinen ero jakojärjestelmän ja rahastoivan järjestelmän välillä on siinä, että jakojärjestelmä ja osittain rahastoiva järjestelmä (rahastointiasteen mukaan laskevasti) edellyttävät sukupolvien välistä solidaarisuutta, mutta muilta osin järjestelmät eivät poikkea sanottavasti toisistaan, jos niitä tarkastellaan järjestelmän tavoitteiden näkökulmasta.

Jakojärjestelmä ja rahastoiva järjestelmä eivät eroa perimmäisen tarkoituksensa, vakuutettujen eläketurvasta huolehtimisen, puolesta toisistaan. Tällöin voidaan kysyä, miksi rahoitusjärjestelmässä kertyviä varoja sijoitettaessa pitäisi tavoitella muuta kuin eläke-etuuksien rahoituksen turvaamista. Teoriassa olisi mahdollista pohtia, voitaisiinko myös jakojärjestelmään syötettyjä varoja käyttää muuhun ”parempaan” tarkoitukseen kuin eläkkeiden rahoittamiseen. Koska vakuutusmaksut ovat jakojärjestelmässä ainoa rahoitusmuoto, muun tarkoituksen täyttäminen olisi mahdollista vain, jos maksuja ja edelleen eläke-etuuksia

leikattaisiin. Vaikka Lassila ja Valkonen eivät esitä asiaa näin räikeästi, he huomauttavat, että ”onnistuneella sijoitustoiminnalla voidaan alentaa maksuja ja siten vaikuttaa siihen, että eläkelupauksista pidetään kiinni” (s. [3]). Eläkejärjestelmän vakaus rakentuu tietynasteiselle itsenäisyydelle, minkä vuoksi järjestelmän toimintaedellytyksiä tulee tarkastella ensisijaisesti sen omista tavoitteista käsin.

Lassila ja Valkonen ehdottavat, että eläkeyhtiöissä sijoitusstrategiasta päättävän hallituksen pitäisi koostua rahoitus- ja sijoitusalan ammattilaisista ja työmarkkinajärjestöjen edustajat tulisi sulkea sen ulkopuolelle. Lisäksi yhtiöiden sijoitustoimintaa valvoisi erillinen rahoitus- ja sijoitusalan ammattilaisista koostuva elin. Vaikka itse en ole valmis allekirjoittamaan ehdotusta sellaisenaan, se on ajatuksia herättävä ja muodostaa hyvän pohjan jatkopohdinnoille.

Muodollisesti ylintä ja sellaisenaan itsenäistä päätösvaltaa työeläkeyhtiössä käyttää yhtiökokous. Yhtiökokous valitsee yhtiön hallintoneuvoston, joka puolestaan valitsee yhtiön hallituksen. Vastaavasti yhtiökokous myöntää hallintoneuvostolle, hallitukselle ja toimitusjohtajalle vastuuvapauden katsoessaan, että yhtiötä on johdettu vaaditulla tavalla. Suuri osa hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenistä valitaan työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta, mutta jäsenten ei itse kuitenkaan tarvitse olla työmarkkinajärjestöjen edustajia. Näin ollen vaatimus siitä, että työmarkkinaosa-puolilta poistettaisiin oikeus tehdä ehdotuksia jäsenistä, ei edellytä tai poissulje sitä vaihtoehtoa, että hallituksen jäsenet olisivat rahoitus- ja sijoitusammattilaisia.

Eläkeyhtiöiden sijoitusstrategioita seuraavalle itsenäiselle, riippumattomalle elimelle saattaisi olla tilausta, koska tällainen elin voisi tarkastella objektiivisesti ja suhteessa muihin kentän toimijoihin sitä, toteuttaako yhtiön sijoitusstrategia kokonaisuudessaan tai vaikkapa yksittäinen merkittävä sijoituspäätös tuottavuuden ja turvaavuuden vaatimukset riittävän hyvin. Valvontaelimen tehtäväksi voitaisiin asettaa esimerkiksi yhtiön hallituksen huomion kiinnittäminen elimen havaitsemiin strategian epäkohtiin taikka yhtenäisen ohjeistuksen ylläpitäminen.

Varsinaista vastuusuhdetta valvontaelimen ja työeläkeyhtiön hallituksen välille olisi hankala muodostaa, koska sijoituspäätösten tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeellisuudesta vastaa viime kädessä yhtiökokous. Jos hallituksen vastaisi päätöksensä tarkoituksenmukaisuudesta kahdelle taholle, mahdollisten ristiriitojen ratkaiseminen ja etenkin ratkaisun perusteleminen olisi epäilemättä altis niin juridiselle, poliittiselle kuin

taloudelliselle kritiikille. Mikäli vastuusuhde luotaisiin, valvonnan tulisi olla tiukasti lakisidonnaista, toisin sanoen valvontaelin voisi arvioida sijoitusstrategiaa vain lakiin kirjattujen hyvin yksityiskohtaisten sääntöjen varassa.

Lassila ja Valkonen ovat esittäneet artikkelissaan koko joukon tarkkaa-vaaisia huomioita eläkerahastojen hallinnointiin ja varojen sijoittamiseen liittyvistä, usein ongelmallisista tekijöistä, joista vain muutama on paneutunut tässä yhteydessä. Toivottavaa kuitenkin on, että heidän ajatuksensa toimivat yhdessä muiden tämän teoksen artikkeleiden kanssa hedelmällisenä pohjana keskusteltaessa eläkejärjestelmän tulevaisuudesta.



Työeläkejärjestelmän rahoituksen uudistamistarpeet*

Petri Hilli ja Teemu Pennanen

* Tutkimuksen on rahoittanut sosiaali- ja terveysministeriö

Petri Hilli, QSA Oy, petri.hilli@qsa.fi

Teemu Pennanen, Aalto Yliopisto, teemu.pennanen@tkk.fi

Tiivistelmä

Tämä artikkeli käsittelee sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa ilmenneitä TyEL-järjestelmän piirteitä, joiden on havaittu vaikeuttavan työeläkkeiden rahoitusta ja siihen liittyvää riskienhallintaa. Artikkelissa esitetään yksinkertaisia toimenpiteitä, joilla TyEL-järjestelmä saataisiin vastaamaan paremmin alkuperäistä tarkoitustaan huoltosuhderiskin kantajana. Esitetyt toimenpiteet tekisivät järjestelmästä myös nykyistä huomattavasti yksinkertaisemman ja läpinäkyvämmän, mikä on olennaista demokraattisen päätöksenteon ja vallankäytön kannalta.

Johdanto

Yksinkertaisin eläkejärjestelmä on keskitetty *jakojärjestelmä*, jossa kunkin vuoden eläkemeno katetaan suoraan eläkemaksulla. Etuusperusteisten¹ eläkkeiden rahoituksessa jakojärjestelmän ongelmana on, että jos palkkasumman suhde eläkemenoon laskee esimerkiksi ikärakenteen, ansiotason tai työllisyysasteen muuttuessa, joudutaan työeläkemaksua nostamaan. Eläkkeiden rahastoinnin tarkoitus on siirtää tätä riskiä tulevilta palkansaajilta sellaisille tahoille, joilla on suurempi riskinkantokyky ja/tai -halukkuus. Siirto toteutetaan vakuutus-sopimuksilla, joissa määritellään sopimuksen osapuolet ja vakuutettu riski. Riskien kustannustehokas siirto edellyttää, että vakuutus-sopimukset vastaavat niitä riskejä, joilta halutaan suojautua ja toisaalta, että sopimukset ovat riittävän yksinkertaisia ja läpinäkyviä, jotta vakuuttaja kykenee arvioimaan vakuutusten kustannukset.

Tässä artikkelissa tarkastellaan, kuinka työeläkkeiden rahastointi on toteutettu TyEL-järjestelmässä ja kuinka sitä voitaisiin kehittää riskienhallinnan peruseriaatteiden mukaisesti. Ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteena on laskea sekä vakuutettujen että vakuuttajien kustannuksia ja riskejä. Ehdotukset perustuvat näkemykseen, jonka mukaan eläkkeiden rahastoinnin perimmäinen tehtävä on huoltosuhderiskin kantaminen eli tulevien sukupolvien epävarman maksutakaan tasaaminen ja siihen liittyvän epävarmuuden hallitseminen. Toimenpiteet olisi helppo toteuttaa nykyisessä hajautetussa eläkejärjestelmässä. Erityistä huomiota on kiinnitetty työeläkevakuutus-sopimuksiin ja vakuutusvalvontaan. Artikkelissa ei puututa eläke-etuuksiin vaan tarkastellaan, kuinka sovitut etuudet rahoitetaan. Eläkkeiden rahoitusta on käsitelty tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön rahoittamassa hankkeessa, jossa on esitetty modernien riskinhallintaperiaatteiden mukaisia kvantitatiivisia menetelmiä eläkevakuuttamisen tueksi [7].

Nykyjärjestelmän suurimpia ongelmia on eläkevakuuttajien vastuulla olevien eläkkeiden osien (ns. rahastoitujen osien) maksuperusteisuus, mikä ei vastaa etuusperusteisten eläkeoikeuksien rahoitustarvetta. TyEL-laitosten vastuulla olevat eläkkeiden osat riippuvat laitosten vakavaraisuudesta, joka taas riippuu mm. laitosten sijoitustuotoista ja vakuutettujen eliniän pituudesta. Tämä ei anna eläkelaitoksille insentiiviä eikä mahdollisuutta ratkaista eläkkeiden pitkän aikavälin rahoitusongelmaa. Eläkeoikeudet määräytyvät vakuutetun työhistori-

¹ Etuusperusteisessa eläkejärjestelmässä eläkkeet määritellään ensin ja vakuutusmaksu asetetaan siten, että vakuuttaja kykenee kohtuudella arvioiden maksamaan sovitut eläke-etuudet kun sekä vakuutuksiin että sijoitusmarkkinoihin liittyvät riskit otetaan huomioon. Maksuperusteisessa järjestelmässä eläkemaksu määritellään ensin, ja eläke-etuudet riippuvat vakuuttajan sijoitustoiminnan onnistumisesta ja vakuutetun eliniän pituudesta.

an sekä hinta- ja palkkainflaation perusteella. Etuusperusteisen eläkemenon ja maksuperusteisen eläkevakuutuksen kattaman osan erotus (jakojärjestelmäosa) vaihtelee, ja sitä on vaikea ennakoida pitkällä aikavälillä. Tähän liittyvä riski on järjestelmän ”yhteisvastuulla”, eli sen kantavat viime kädessä tulevat sukupolvet. Kestävässä eläkejärjestelmässä eläkevakuutusten olisi vastatettava myönnettyjä eläke-etuuksia.

Suoraan eläke-etuuksiin sidottu eläkevakuutus sopimus olisi nykyisiä vakuutus sopimuksia tehokkaampi rahoitusinstrumentti huoltosuhderiskin hallinnassa. Tällaiset eläkevakuutus sopimukset tekisivät järjestelmästä nykyistä läpinäkyvämmän ja loisivat selkeät pelisäännöt ja tavoitteet sukupolvien väliselle vastuunjaolle. Sukupolvien välinen vastuunjako riippuu siitä, miten suuri osuus tulevasta eläkkeistä sovitaan katettavan eläkevaroilla. Nykyjärjestelmässä tätä osuutta on käytännössä mahdotonta arvioida luotettavasti pitkällä aikavälillä². Eläke-etuuksiin sidotuilla eläkevakuutus sopimuksilla eläkevaroilla katettava osuus voitaisiin määritellä yksikäsitteisesti; katso [7, Luku 3]. Eläkejärjestelmän yhteisten pelisääntöjen ja tavoitteiden tärkeydestä on kirjoitettu Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen raportissa [11].

Eläkevakuutus sopimusten selkeyttämisen lisäksi tässä artikkelissa ehdotetaan toimenpiteitä vallan- ja vastuunjaon tasapuolistamiseksi eri laitosten välillä sekä eläkejärjestelmän hajautetun toteutustavan tehostamiseksi. Toimenpiteiden tavoitteena on kehittää eläkejärjestelmää yksinkertaisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys ovat olennaisia demokraattisen päätöksenteon ja vallankäytön kannalta. Nykyjärjestelmässä äänestäjien, eduskunnan ja hallituksen on vaikea arvioida eläkejärjestelmää koskevan päätöksenteon vaikutuksia eläkkeiden rahoitukseen. Moni eläkkeiden rahoitukseen olennaisesti vaikuttava asia onkin nykyisin demokraattisen päätöksenteon ulkopuolella; katso Korkmanin artikkeli tässä teoksessa.

Järjestelmän yksinkertaistaminen helpottaisi myös eläkkeiden rahoittamiseen liittyvää riskinhallintaa sekä yksittäisissä laitoksissa että järjestelmätasolla. Järjestelmän yksinkertaistaminen laskisi myös kustannuksia. Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmassa [1] nykyjärjestelmän vuoden 2008 hoitokustannuksien on oletettu olevan 0,8 % palkkasummasta eli n. 380 miljoonaa euroa.

Eläkejärjestelmän yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys ovat olennaisia myös toimivan valvonnan kannalta. Vakuutettujen etujen turvaamiseksi valvontakehikon pitäisi ottaa huomioon voimassa olevien vakuutus sopimusten olennaisimmat riskit sopimusten kuolettumiseen saakka. Työeläkelaitosten vakavaraisuusrajaan

² Eläkevaroista kustannettava osuus riippuu mm. siitä, miten toteutuvat sijoitustuotot kohdennetaan eri ikäluokille kokonaiseläkemaksun ohjaamiseksi. Tämä on harkinnanvarainen, myöhemmin määrättävä asia, joten sen vaikutusta on vaikea arvioida etukäteen.

on valvonnassa ja julkisuudessa kiinnitetty paljon huomiota. Vakavaraisuus- asema (toimintapääoma suhteessa vakavaraisuusrajaan) ei kuitenkaan kuvaa työeläkeyhtiöiden maksukykyä tulevien eläkkeiden rahastoitujen osien maksamisessa. TyEL-laitosten vakavaraisuusrajan määrittelyssä käytetty vastuuvélka ei esimerkiksi ota huomioon tulevia rahastoonsiirtovelvoitteita. Vaikka vastuuvélka kattaisikin kaikki eläkelaitosten vastuulla olevat riskit, vakavaraisuusasema ei kuvaisi järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä, koska nykyiset vakuutus- sopimukset eli rahastoidut eläkkeen osat eivät suoraan liity tulevaan eläkemenoon.

Nykyisen TyEL-järjestelmän ongelmia

Seuraavassa tarkastellaan nykyisen TyEL-järjestelmän piirteitä, jotka hankaloittavat eläkkeiden rahoitusta. Luokittelu perustuu näkemykseen, että eläkkeiden rahastoinnin perimmäinen tehtävä on huoltosuhderiskin kantaminen eli tulevien sukupolvien epävarman maksutaakan tasaaminen ja siihen liittyvän epävarmuuden hallitseminen.

Vakuutus- sopimukset

Eläkkeiden rahastointi on toteutettu vakuutus- sopimuksilla, jotka määrittelevät työeläkevakuuttajien vastuulla olevan osan tulevasta eläkemenosta. Nykyisen TyEL-järjestelmän mukaiset vakuutus- sopimukset kattavat monimutkaisten mekanismien perusteella määräytyvän osuuden (rahastoista maksettavan osan) tulevista eläkemenoista. Osuus riippuu mm. *täydennyskertoimesta*, joka puolestaan riippuu kaikkien TyEL-laitosten vakavaraisuusasteista vaihtelevien painokertoimien määräämissä suhteissa. Sijoitusuudistuksen mukanaan tuoma osaketuottosidonnaisuus siirtää lisäksi osan työeläkelaitosten osakesijoituksiin liittyvistä riskeistä eläkevakuutus- sopimukseen³.

Nykyiset eläkevakuutukset ovat siis olennaisesti *maksuperusteisia*. Etuusperusteisen eläkemenon ja maksuperusteisen eläkevakuutuksen kattaman osan erotus (jakojärjestelmäosa) vaihtelee, ja sitä on vaikea ennakoida pitkällä aikavälillä. Tähän liittyvän riskin kantavat viime kädessä tulevat sukupolvet. Palkansaajien kannalta nykyiset vakuutus- sopimukset ovatkin enemmän rahastosijoittamista kuin vakuuttamista.

³ TyEL-laitoksen vastuulla olevia rahastoituja eläkkeenosia korotetaan vuosittain kertoimella, joka riippuu kaikkien eläkelaitosten vakavaraisuusasteesta, yli 53-vuotiaiden korotetun työeläkevakuutusmaksun määrästä, eläkelaitosten osaketuotoista sekä muista, erikseen sovittavista siirroista. Rekursiivista, vaikeaselkoista laskentaa on kuvattu esimerkiksi ohjeessa [3] sekä TyEL-laskuperusteissa, tosin osa parametreista määrittään ilman julkisesti löydettävissä olevaa laskentakaavaa.

Nykyiset vakuutus sopimukset eivät anna yksittäiselle eläkelaitokselle insentiiviä eikä mahdollisuutta ratkaista eläkkeiden pitkän aikavälin rahoitusongelmaa. TyöEL-laitokset eivät voi juurikaan suojata tulevia sukupolvia eläkemenoon liittyviltä riskeiltä, koska niiden vastuulla oleva eläkkeiden rahastoitu osa ei suoraan liity kokonaisu eläkemenoon. Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Ilmarisen mukaan ([10, sivu 6])

Tasauseläkemenon ja palkkasumman suhteen kasvuun liittyvän riskin toteutumiseen voi johtaa inflaation noususta johtuva indeksikorotusten ennakoimaton kasvu reaali ansioihin nähden tai työpanoksen osoittautuminen oletettua pienemmäksi demografisten tekijöiden tai työttömyyden johdosta. Laki edellyttää, että maksun tasausosa mitoitetaan yhteisesti kustannettaviin menoihin nähden riittäväksi. Tasausmaksun nousun muodostaman riskin kantavat siis tulevat vakuutusmaksun maksajat yhdessä, vakuutetut ja vakuutuksenottajat yhtä suurin osuuksin, eikä riski kohdistu yksittäisiin yhtiöihin tai muihin eläkelaitoksiin.

Työeläkkeiden rahoitus saataisiin nykyistä paremmin hallintaan, jos työeläkelaitosten sijoitusosaamista ohjattaisiin selkeämmin tulevaan epävarmaan eläkemenoon liittyvien riskien hallintaan. Selkeä insentiivi syntyisi, jos laitosten vastuut sidottaisiin suoraan eläkemenoon.⁴

Vakuutus sopimusten ulkopuolelle jäävä *jakojärjestelmäosa* kustannetaan yhteisesti suoraan työeläkemaksusta. Jakojärjestelmäosa poolataan järjestelmätasolla siten, että se ei riipu siitä, mihin eläkelaitokseen palkansaajan työeläkemaksu maksetaan. Poolauksesta huolimatta jakojärjestelmäosa maksetaan kullekin eläkkeensaajalle yksittäisestä eläkelaitoksesta (ns. viimeisen eläkelaitoksen periaate). Hajautetun toteutustavan vuoksi vuoden aikana tehtävät jakojärjestelmään liittyvät eläkemaksut eivät jakaudu eläkelaitosille tasapuolisesti. Maksut tasataan kerran vuodessa Eläketurvakeskuksen johdolla, mutta järjestelyn monimutkaisuuden vuoksi tasaus voidaan tehdä vain likimääräisesti [4]. Hajautettu jakojärjestelmä myös sitoo varallisuutta, sillä jokaisella eläkelaitoksella on oltava oma puskurinsa (tasausvastuunsa) jakojärjestelmämenojen epävarmuuden takia. Vuonna 2007 TyöEL-laitosten yhteen laskettu tasausvastuu oli 5,1 miljardia euroa, joka oli n. 77 % jakojärjestelmällä katetusta 6,7 miljardin euron eläkemenosta [2].

Myös rahastoidut eläkkeet maksetaan viimeisen laitoksen periaatteen mukaan, mutta toisin kuin jakojärjestelmäosa, eläkkeiden rahastoituja osia ei poolata järjestelmätasolla. Tämä vaikeuttaa entisestään kustannusten jakoa eläkelaitosten välillä. Esimerkiksi vuotuinen työkyvyttömyysmaksu tarkentuu vasta noin viiden vuoden viiveellä nykyisen vastuunjakomallin takia [13, s. 65]. Uusiin

⁴ Nykyiset eläkevakuutus sopimukset ohjaavat laitoksia lähinnä seuraamaan toisiaan. Ilmarisen mukaan ([10, sivu 10])

Eläkelaitoksen riskinä on, että sen sijoitustuotot jäävät pitkällä aikavälillä jälkeen kaikkien eläkelaitosten keskimäärästä, jolloin sen vakavaraisuus heikkenee.

työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvä meno vaihtelee eläkelaitoskohtaisesti voimakkaasti, koska sitä ei poolata järjestelmätasolla. Työkyvyttömyysalkavuuksia pidetäänkin yksittäisen TyEL-laitoksen suurimpana vakuutusteknisenä riskinä [13, 10].

Paljon kritiikkiä saanut TyEL:n laskuperusteiden monimutkaisuus johtuu valtaosin rahastoonsiirtovelvoitteesta ja jakojärjestelmän hajautetusta toteutuksesta. Esimerkiksi suurin osa vuoden 2010 työeläkeyhtiöiden TyEL:n mukaisen eläkevakuutuksen erityispiirteiden 55-sivuisista laskuperusteista koskee niitä. Hajautetun jakojärjestelmän edellyttämä kustannusten jakaminen laitosten kesken lasketaan erittäin monimutkaisten kaavojen perusteella; esimerkiksi vuoden 2009 vastuunjaon laskentaperiaatteiden [4] pituus on 89 sivua. Eläkejärjestelmän monimutkaisuus vaikeuttaa sekä riskinhallintaa että eläkejärjestelmää koskevaa demokraattista päätöksentekoa.

Valvonta

Keskeinen väline TyEL-laitosten valvonnassa on *vakavaraisuusraja*, joka vaatii, että eläkelaitoksen varallisuuden tulee kattaa sen *vastuuvelka* riittävällä varmuudella vuodeksi eteenpäin. Vastuuvelka on laitoksen myymien vakuutusten kirjanpidollinen arvo, ja se on vakavaraisuusrajan määräävin tekijä. Vakuutusyhtiölain 9. luvun 1§:n mukaan ”vastuuvelan on oltava riittävä siten että vakuutusyhtiö kohtuudella arvioiden selviytyy vakuutus sopimuksista aiheutuvista velvoitteistaan”. Nykyisten laskuperusteiden mukaan vastuuvelka määräytyy kuitenkin kerättyjen työeläkemaksujen ja täydennyskertoimen menneiden arvojen perusteella eikä se ota huomioon tuleviin vakuutuskorvauksiin liittyviä vakuutusteknisiä riskejä. Tätä on vaikea tulkita vakuutusyhtiölain (tai kansainvälisen vakuutusvalvojen liiton (IAIS) suositusten [8] tai solvenssi II:n luonnosten) mukaiseksi.

Vuonna 1997 voimaan tullut TEL:n vakavaraisuusraja ei myöskään kaikilta osin tue sijoitusten hajautusta. Sijoitusvarallisuuden hajauttaminen kahden eri allokaation välillä saattaa, vastoin yleisiä riskinhallintaperiaatteita, tuottaa korkeamman vakavaraisuusrajan kuin kumpikaan yksittäinen allokaatio. Vuoden 2007 sijoitusuudistuksessa vakavaraisuusrajaan tehty osaketuottosidonnaisuutta koskeva muutos osoittautui vieläkin ongelmallisemmaksi. Sen mukaan laitoksen vakavaraisuusasemaa on joissain tilanteissa mahdollista parantaa muuttamalla sijoitusallokaatiota riskillisempään suuntaan. Ongelma raportoitiin sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa selvityksessä [5], ja siihen esitettiin ratkaisua puolitoista vuotta myöhemmin julkaistussa, rahoituskriisin jälkeen perustetun työryhmän selvityksessä [12].

Nykyisen vakavaraisuusrajan yhden vuoden mittainen tarkasteluhorisontti ei ota huomioon eläkevakuutusinstrumenttien ja tiettyjen sijoitusluokkien luonnetta pitkän aikavälin rahoitusinstrumentteina. Yhden vuoden tarkasteluhorisontilla ei voida luotettavasti arvioida, kuinka hyvin eläkevakuuttajan sijoitusten tuotot vastaavat eläkevakuutusinstrumenttien vuosikymmenien yli ulottuvia kasvavirtoja. Tämä lyhytnäköisyys huomattiin vuoden 2008 finanssikriisin myötä, jolloin vakavaraisuusraja uhkasi johtaa epäjohdonmukaisiin pakkomyynnteihin. Vakavaraisuusvaatimus kumottiin väliaikaislailla (853/2008). TyEL-laitosten rahoitusriskien arviointi yksinkertaisen lakisääteisen vakavaraisuusrajan perusteella ei tue eläkelaitosten tehtävää pitkän aikavälin sijoittajina.

Eri eläkelaitosmuodoilla on erilaiset insentiivit vastuullansa olevien eläkkeiden kattamisessa. Esimerkiksi eläkesäätiöissä työnantaja kantaa vastuun eläkkeiden maksamisesta konkurssiinsa saakka mutta toisaalta hyötyy onnistuneesta sijoitustoiminnasta alennettuina kannatusmaksuina. Työeläkeyhtiöissä merkittävä osa vastuusta on siirretty järjestelmälle eli viime kädessä tuleville sukupolville. Yksittäinen työeläkeyhtiö ei ole velvollinen korottamaan työeläkemaksujaan edes konkurssin uhatessa. Työeläkeyhtiön vakavaraisuuden heikentyminen jää järjestelmän yhteisvastuulle (eli tulevien sukupolvien maksettavaksi) joko alenevan täydennyskertoimen tai konkurssiyhteisvastuun kautta. Tämä vastaa valitettavan yleisiä rahoitusalan käytäntöjä, joiden mukaan suurten toimijoiden tappiot sosialisoidaan mutta voitot yksityistetään; katso esimerkiksi [14].

Vaikka eläkesäätiöissä vastuu eläkkeiden rahastoitujen osien maksamisesta on työnantajalla, sillä ei ole riittävää valtaa päättää säätiön sijoitustoiminnasta. Säätiön sijoitustoiminnasta vastaa säätiön hallitus, mutta eläkesäätiölaki määrää, että vähintään kolmasosa säätiön hallituksesta koostuu työntekijöiden edustajista. Eläkesäätiöissäkään valta ja vastuu eivät siis ole kaikilta osin samoissa käsissä. Tästä huolimatta eläkesäätiö on selkeän insentiivinsä ansiosta tulevien eläkkeiden maksamisen kannalta rationaalisin laitosmuoto.

Toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi

Seuraavassa on esitetty yksinkertaisia toimenpiteitä TyEL-järjestelmän rahoituksen kehittämiseksi. Ehdotetut toimenpiteet perustuvat näkemykseen, että eläkkeiden rahastoinnin perimmäinen tehtävä on huoltosuhderiskin kantaminen eli tulevien sukupolvien epävarman maksutaakan tasaaminen ja siihen liittyvän epävarmuuden hallitseminen.

Vakuutusinstrumentit

1. Eläkevakuutusinstrumenttien kattama eläkkeiden osa pitäisi sitoa suoraan kokonaiseläkemenoon. Tällaiset eläkevakuutusinstrumentit olisivat nykyisiä va-

kuutusopimuksia tehokkaampia rahoitusinstrumentteja huoltosuhderiskin hallinnassa.

Kokonaiseläkemenoon sidotuilla vakuutusopimuksilla työeläkemaksun nousupainetta voitaisiin hallita paremmin kuin nykyisillä ikäluokittain kohdennetuilla vanhuuseläkevastuun korotuksilla. Tällaiset vakuutusopimukset olisivat myös nykyistä yksinkertaisempia ja paremmin ennakoitavissa. Vastaava vakuutusjärjestely on käytössä Suomessakin esimerkiksi valtion työntekijöiden eläkkeiden rahoituksessa, jossa Valtion Eläkerahasto vakuuttaa 40 % valtion työntekijöiden eläkemenosta.

2. Työeläkeyhtiöiden asiakasyritysten vastuuta eläkkeiden vakuutettujen (rahastoitujen) osien maksamisesta pitäisi lisätä. Epävakavaraisen työeläkeyhtiön asiakasyritykset olisi veloitettava maksamaan korotettua vakuutusmaksua kuten säätiöissä. Vastaavasti onnistuneen sijoitustoiminnan tulokseksi maksua pitäisi voida alentaa yhtä joustavasti kuin säätiöissä ja kassoissa.

Vastuiden jakaminen tasapuolisemmin säätiöiden ja työeläkeyhtiöiden asiakasyritysten kesken vähentäisi insentiiviä säätiöiden purkamiseen ja lisäksi asiakasyritysten insentiiviä lain edellyttämään tuottavaan ja turvaavaan sijoitustoimintaan.

3. Jakojärjestelmä pitäisi keskittää yhdelle toimijalle siten, etteivät jakojärjestelmän kassavirrat turhaan kierrä yksittäisten laitosten kautta. Tämä pienentäisi jakojärjestelmään liittyvien puskurirahastojen tarvetta ja tekisi järjestelmästä huomattavasti yksinkertaisemman ja helpommin hallittavan.

4. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet pitäisi poolata järjestelmätasolla siten, että yksittäisen vakuuttajan kattama eläkemeno olisi sidottu koko järjestelmän eläkemenoon. Nykyisessä eläkejärjestelmässä PAYG-periaatteella kattavat osat on jo poolattu (perhe-eläkkeet, osa-aikaeläkkeet, työttömyysetuudet sekä vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoimattomat osat). Poolaus voitaisiin toteuttaa helposti myös rahastoiduissa eläkkeissä, eikä se edellyttäisi suuria muutoksia nykyiseen hajautettuun eläkejärjestelmään.

Vakuutusopimusten poolaus on vakuutustoiminnan tärkeimpiä riskienhallintakeinoja. Se vastaa riskienhallinnan hajautusperiaatetta sovellettuna vastuisiin. Vakuutusopimusten poolausta voidaan perustella matemaattisesti esimerkiksi suurten lukujen lailla.

Rahastoitujen eläkkeiden poolaus johtaisi huomattavasti nykyistä yksinkertaisempaan eläkejärjestelmään ja pienentäisi yksittäisen laitoksen vakuutusteknisiä riskejä nykyisiin laitoskohtaisiin vastuisiin verrattuna. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden poolaus pienentäisi olennaisesti työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuksiin liittyvää riskiä, jota pidetään yksittäisen vakuuttajan suurimpana yksittäisenä riskinä [13, 10].

Yksittäisen laitoksen vakuutusteknisten riskien pienentyessä myös tasoitusvastuiden tarve laskisi nykyisestä. Vuonna 2007 TyEL-laitosten yhteen laskettu tasoitusvastuu oli 3,2 miljardia euroa, joka oli 1,89-kertainen rahastoista katettuun, 1,9 miljardin euron eläkemenoon verrattuna [2].

Poolatussa järjestelmässä moraalista riskiä voitaisiin hallita työnantajien omavastuulla. Omavastuun soveltaminen loisi tasapuolisemman insentiivin työturvallisuuden edistämiseksi kuin nykyjärjestelmän tapa rahastoida suurten työnantajien työkyvyttömyystapahtumat.

Rahastoitujen eläkkeiden poolaus helpottaisi olennaisesti myös vakuutus-kantojen siirtoa laitoksesta toiseen, mikä puolestaan edistäisi työeläkelaitosten välistä kilpailua.

5. Työkyvyttömyyseläkkeiden rahastointi pitäisi lopettaa. Työkyvyttömyyseläkkeisiin ei liity samanlaista huoltosuhderiskiä kuin vanhuuseläkkeisiin, sillä työkyvyttömiä on kiinteämmässä yhteydessä työntekijöiden määrään (ja palkkasummaan) kuin vanhuuseläkeläisten määrään. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen ennusteen mukaan työkyvyttömyyseläkemenon aleneva suhteessa palkkasummaan myös suurten ikäluokkien eläköityessä [1]. Työkyvyttömyyseläkemenon kiinteämmässä suhteessa palkkasummaan kuin esimerkiksi työttömyysetuudet. Kuitenkin työttömyysetuudet, kuten perhe- ja osa-aika-eläkkeetkin, rahoitetaan nykyisin käytännössä PAYG-periaatteella. Työkyvyttömyyseläkkeiden kattaminen jakojärjestelmällä saattaisi johtaa jopa nykyistä tasaisempaan työeläkemaksuun.

Työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoinnista luopuminen yksinkertaistaisi järjestelmää huomattavasti ja pienentäisi puskurirahastojen tarvetta vapauttaen pääomia muuhun käyttöön. Esimerkiksi 2007 rahastoitujen työkyvyttömyyseläkkeiden vastuovelka oli 6,8 miljardia euroa [2].

Valvonta

6. Vastuuelan määrittely pitäisi muuttaa vakuutusyhtiölain 9. luvun 1 §:n mukaiseksi siten, että vastuuelka ottaa huomioon sekä vakuutustekniset riskit että markkinariskit vakuutus sopimusten koko voimassaoloajalta. Tämä antaisi realistisemmän kuvan eläkelaitosten vastuista ja vakavaraisuudesta.

Modernien riskinhallintaperiaatteiden mukaista vastuuelan laskentaa on käsitelty esimerkiksi IAIS:n raportissa [8]. Eteenpäin katsova, kassavirtapohjainen, riskit huomioon ottava vastuuelan laskenta on helposti toteutettavissa nykyisillä riskinhallintamenetelmillä. Modernien riskinhallintaperiaatteiden mukaista vastuuelan laskentaa ja erityisesti TyEL-järjestelmän vastuuta on käsitelty viitteissä [7] ja [6].

7. Nykyisen yhden vuoden tarkasteluhorisontin sijaan vakavaraisuusvaatimusten pitäisi perustua vakuutus sopimusten ja sijoitusten kassavirtoihin vastuiden kuolettumiseen saakka. Tämä vastaisi eläkelaitosten tehtävää pitkän aikavälin eläkevastuiden vakuuttajana ja turvaisi vakuutettujen etuja paremmin kuin nykyinen yhden vuoden tarkasteluperiodiin perustuva vakavaraisuusraja.
8. Vakavaraisuusraja pitäisi poistaa laista. Vakavaraisuusvaatimusten pitäisi perustua ajantasaiseen markkinainformaatioon ja valvojan näkemyksiin. Jos valvoja näkee esimerkiksi jonkin sijoitusluokan riskien muuttuneen, se voisi ilman lainmuutosta edellyttää tarkennettua selvitystä sijoitusluokasta, muuttaa sen riskiluokitusta tai kieltää se kokonaan. Tämä mahdollistaisi dynaamisen valvontakehikon, joka pystyisi nykyistä paremmin reagoimaan odottamattomiin tilanteisiin.
9. Vakavaraisuusvaatimus pitäisi olla korvattavissa sisäisellä mallilla, jos se ottaa asianmukaisesti huomioon sekä vakuutustekniset riskit että markkinariskit, jotka liittyvät eläkkeiden maksamiseen vakuutus sopimusten kuolettumiseen saakka. Tämä kannustaisi laitosten sisäisten riskienhallintamenetelmien kehitystä. Johdonmukaisesti toteutetulla sisäisellä mallilla saataisiin nykyistä realistisempi kuva laitoksen vakavaraisuudesta. Vakuutusteknisten riskien huomioiminen on perusedellytys mukautettaessa sijoitustoimintaa tuleviin eläkemenoihin. Sisäisten mallien käyttöä on käsitelty IAIS:n raportissa [9].
10. Jos vastuu eläkevakuutusten kattamisesta on työnantajilla kohdan 2 mukaisesti, työnantajien pitäisi saada myös valta laitosten toiminnassa; esimerkiksi työeläkelaitosten hallituspaikat kuuluisivat työnantajien edustajille. Tällöin valta ja vastuu eläkkeiden vakuutus sopimusten kattamisesta olisi selkeästi samoissa käsissä, mikä on perusedellytys omistajaohjauksen toteutumiseen työeläkevarojen hallinnassa. Eläkelaitosten valvontaan pätee hyvin M. Wolfin johtopäätös pankkien valvonnasta [14]:

... if the problem is to be fixed, incentives for decision-makers have to be better aligned with the outcomes.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa esitetyjen muutosten tarkoituksena on kehittää TyEL-järjestelmää huoltosuhderiskin kantamisessa. Muutokset eri vakuutuslajien poolauksessa ja rahastoinnissa johtaisivat myös nykyistä huomattavasti yksinkertaisempaan työeläkejärjestelmään. Jos vakuutus sopimukset sidottaisiin kokonaiseläkemenoon ja jos jakojärjestelmä keskitettäisiin yhdelle toimijalle, suurin osa monimutkaisista laskuperusteista kävisi tarpeettomaksi. Työeläkejär-

jestelmän yksinkertaistaminen helpottaisi riskienhallintaa sekä järjestelmätasolla että laitoksissa sisäisesti, ja sillä voisi olla yleinen kustannuksia laskeva vaikutus. Se myös edistäisi demokraattista päätöksentekoa ja helpottaisi eläkelaitosten valvontaa. Yksinkertaista järjestelmää olisi myös helpompi tutkia ja kehittää.

Rahastointisääntöjen yksinkertaistaminen mahdollistaisi nykyistä reaaliaikaisemman kassanvirtojen hallinnan eläkejärjestelmässä, jolloin puskurirahastojen tarve pienenisi. Työeläkejärjestelmän yksinkertaistaminen helpottaisi myös rahoitus- ja vakuutusalojen valvonnan yhtenäistämistä. Eläkkeiden rahastointisääntöjen yksinkertaistaminen mahdollistaisi mm. yhtenäisemmän tiedonkeruufrekvenssin pankkialan valvottavien kanssa.

Kassavirtaperusteinen, riskit huomioon ottava vastuuvelan laskenta toisi työeläkejärjestelmän valvontaa lähemmäs moderneja rahoitusalan valvontaperiaatteita; katso esimerkiksi [8]. Kassavirtaperusteinen vastuuvelan laskenta turvaisi paremmin vakuutettujen etuja. Vakuutuslaitosten kvantitatiivisia riskinhallintamenetelmiä ja erityisesti vastuuvelan laskentaa on käsitelty viitteessä [7].

Työnantajayritysten vastuun lisääminen vakuutusten rahoituksessa loisi luonnollisen perustan omistajaohjauksen toteutumiseen työeläkevarojen hallinnassa. Eläkesäätioissä työnantaja on nykyjärjestelmässä vastuussa eläkevakuutus sopimuksistaan konkurssiin asti, mutta työeläkeyhtiöiden asiakasyritykset kantavat sopimusvastuuta vain asiakashyvitysten menettämiseen asti. Vastuunjaon tasapuolistamiseksi epävakavaraisen työeläkeyhtiön asiakasyritykset tulisi velvoittaa maksamaan korotettua eläkemaksua, kuten säätiöiden ja kassojen asiakasyritykset. Vastaavasti vakuutustoiminnan mahdollisten voittojen pitäisi olla vapaasti jaettavissa eläkelaitosten asiakasyrityksille laitosmuodosta riippumatta. Jos vastuu eläkevakuutusten kattamisesta siirretään aidosti työnantajille, pitäisi sen mukana tulla myös valta laitosten toiminnassa.

Viitteet

- [1] P. Biström, K. Elo, T. Klaavo, I. Risku ja H. Sihvonen. Lakisääteiset eläkkeet, pitkänaikavälin laskelmat 2007. *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 2007.
- [2] Tilastoraportti vuoden 2007 kustannustenjaosta. *Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja*, 3, 2009.
- [3] Rahastosiirtovelvoitteeseen ja perustekorkoon liittyvät laskentakaavat. *Eläketurvakeskuksen laskentaohje*, 2009.
- [4] Vastuunjakoperusteet. *Eläketurvakeskus*, 2009.
- [5] P. Hilli, M. Koivu ja T. Pennanen. Työeläkkeiden rahoitus ja sen riskienhallinta. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä*, 19, 2008.
- [6] P. Hilli, M. Koivu ja T. Pennanen. Cash-flow based valuation of pension liabilities. *European actuarial journal*, forthcoming.
- [7] P. Hilli ja T. Pennanen. Eläkevakuuttaminen epävarmassa sijoitusympäristössä – kassavirtaperusteinen riskienhallinta. *Käsikirjoitus*, 2010.
- [8] *The IAIS common structure for the assessment of insurer solvency*. International Association of Insurance Supervisors, 2007.
- [9] *Guidance paper on the use of internal models for regulatory capital purposes*. International Association of Insurance Supervisors, 2008.
- [10] *Riskienhallinta Ilmarisessa*. Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, 2009.
- [11] S. Korkman. Power over pensions? Who should decide and how? Discussion paper 1180, The Research Institute of the Finnish Economy, 2009.
- [12] Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän vakavaraisuussääntelyn uudistamista selvittäneen laaja-alaisen työryhmän selvitys. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä*, 12, 2010.
- [13] J. Tuomikoski, J. Sorainen ja S. Kilponen, toim. *Lakisääteisen työeläkevakuutuksen vakuutustekniikkaa*. Eläketurvakeskus, 2007.
- [14] M. Wolf. Why regulators should intervene in bankers' pay. *Financial Times*, January 16, 2008.

Kommentti – Niku Määttänen

Kommentteja Petri Hillin ja Teemu Pennasen artikkelista ”Työeläkejärjestelmän rahoituksen uudistamistarpeet”

Työeläkerahastot ovat Suomen kansantalouden kokoon nähden valtavia ja suuri osa niistä on sijoitettu Suomeen. Siksi työeläkelaitokset ovat meillä merkittäviä vallan käyttäjiä. Petri Hillin ja Teemu Pennasen artikkeli käsittelee niitä sääntöjä, jotka ohjaavat ja rajoittavat työeläkelaitosten sijoitustoimintaa.

Hillin ja Pennasen artikkelia ei voi mainostaa erityisen helppolukuiseksi. Sen huolellinen lukeminen kuitenkin palkitsee. Kirjoittajat esittävät sekä terävää kritiikkiä nykyjärjestelmää kohtaa että monta suositusta, joista osa muuttaisi työeläkejärjestelmää syvällisellä tavalla.

Työeläkelaitosten sijoitustoimintaa ohjaavissa säännöissä on kirjoittajien mukaan useita epäkohtia. Hyvin tiivistetysti ilmaistuna ongelma on, että työeläkelaitosten vastuut on määritelty koko työeläkejärjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Ensinnäkin työeläkelaitosten vastuut määritellään kirjoittajien mukaan tarpeettoman monimutkaisella tavalla. Monimutkaisuus aiheuttaa turhia kustannuksia työeläkelaitoksille ja vaikeuttaa sijoitustoiminnan ulkopuolista valvontaa. Toiseksi vastuiden nykyinen määrittely ei ohjaa työeläkelaitoksia huolehtimaan koko työeläkejärjestelmän kannalta tärkeimmistä riskeistä. Näin menetetään mahdollisuus hyödyntää rahoitusmarkkinoita parhaalla mahdollisella tavalla työeläkejärjestelmän rahoituksen vakauttamiseksi.

Nykyjärjestelmässä yksittäisen työeläkelaitokset vastuut riippuvat monimutkaisten sääntöjen kautta esimerkiksi siitä, miten hyvin toiset työeläkelaitokset onnistuvat sijoitustoiminnassaan. Sijoituspäätöksiä tehdessään niiden tulee huomioida myös muiden työeläkelaitosten vakavaraisuuden kehitys.

Kirjoittajien mukaan työeläkelaitosten vastuut tulisi sitoa pelkästään tulevaan eläkemenoon. Lisäksi eläkkeet tulisi ”poolata” järjestelmäta-solla. Tällöin yksittäiset työeläkelaitokset vastaisivat siivusta kokonais-eläkemenosta, eivätkä vain heidän omien asiakkaidensa aiheuttamista kustannuksista.

Työeläkelaitoksille saataisiin näin kannustin tavoitella sitä, että työeläkerahastot ovat suhteellisen suurilla tilanteissa, jossa kokonaiseläkemeno on

korkea. Kirjoittajat korostavat, että tämä auttaisi koko eläkejärjestelmän riskien hallinnassa työeläkelaitosten huolehtiessa osasta kokonaiseläkemenoon liittyvästä epävarmuudesta. Samalla uudistus pienentäisi yksittäisen laitoksen kohtaamia riskejä, mikä alentaisi myös kustannuksia.

Paremman riskienhallinnan lisäksi työeläkelaitosten vastuiden sitominen pelkästään kokonaiseläkemenoon yksinkertaistaisi järjestelmää ja tekisi työeläkelaitosten valvonnan helpommaksi. Kirjoittajat esittävät myös muita uudistuksia, jotka tähtäävät järjestelmän yksinkertaistamiseen ja sen läpinäkyvyyden lisäämiseen. He esimerkiksi ehdottavat, että eläkkeiden maksaminen ja siihen liittyvä hallinnointi siirrettäisiin työeläkelaitoksilta yhdelle yhteiselle taholle (joka voisi arvattavasti olla Eläketurvakeskus). Tällä hetkellä eläkeläiset saavat eläkkeensä siltä eläkelaitokselta, jonka asiakkaana heidän viimeinen työnantajansa sattui olemaan.

Artikkelissa esitetyt suositukset ovat minusta erittäin kiinnostavia ja ne olisivat hyvä pohja syvälliselle keskustelulle työeläkerahastojen sijoitustoiminnan pelisäännöistä. Jo pelkästään sijoitustoimintaa koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen on tärkeä tavoite. Nykyiset säännöt ovat todellakin erittäin vaikeaselkoiset.

Kaikilta osin en kuitenkaan ymmärrä kirjoittajien kritiikkiä nykyjärjestelmää kohtaan. En esimerkiksi ymmärrä, miksi työeläkelaitosten yhteisvastuu tarkoittaa, että ”suurten toimijoiden tappiot sosialisoidaan mutta voitot yksityistetään” (sivu 81). Yhteisvastuu kuitenkin koskee samalla tavalla pieniä ja suuria laitoksia.

Seuraavassa esitän joitakin täydentäviä huomioita liittyen artikkelin tärkeimpään teemaan, eli riskienhallintaan.

Rahastoinnin tarkoitus

Kirjoittajien mukaan eläkkeiden rahastoinnin ”perimmäinen tehtävä on huoltosuhderiskin kantaminen eli tulevien sukupolvien epävarman maksutaakan tasaaminen ja siihen liittyvän epävarmuuden hallitseminen”. Tästä voi saada sen käsityksen, että rahastoinnissa on kysymys pelkästään riskienhallinnasta.

Eläkkeiden rahastointia voi kuitenkin pitää perusteltuna vaikka maailmassa ei olisi lainkaan epävarmuutta. Sukupolvet, jotka tulevat ensimmäisenä jakojärjestelmään perustuvan eläkejärjestelmän piiriin, saavat omat eläkkeensä väistämättä tulevia sukupolvia edullisemmin. Näin tapahtuu siitä yksinkertaisesta syystä, että heidän ei tarvitse rahoittaa aikaisempien sukupolvien eläkkeitä.

Maksujen ja etuuksien välistä suhdetta eri sukupolvien kesken on Suomessa tasoitettu (edes hieman) perimällä sukupolvilta, jotka tulivat ensimmäisenä työeläkejärjestelmän piiriin, korkeampaa maksua kuin mitä eläkkeiden rahoittaminen olisi alussa edellyttänyt.

Hyvää kokonaiseläkemenoriskin hallintaa tärkeämpää on siis ehkä kuitenkin se, että osa eläkemaksuista ylipäätään rahastoidaan. Toisaalta järjestelmän luomisesta syntyvän hyödyn tasoittaminen eri sukupolvien kesken ja nykyistä parempi tulevaan kokonaiseläkemenoon liittyvän epävarmuuden hallinta eivät ole toistensa kanssa ristiriitaisia tavoitteita.

Eläkemenoriskin hallinta käytännössä

Olisi kiinnostavaa lukea kirjoittajien arvio myös siitä, mitä kokonaiseläkemenoon liittyvän riskin hallinta käytännössä tarkoittaisi. Tuleva eläkemeno riippuu oleellisesti siitä, kuinka vanhaksi eläkeläiset keskimäärin elävät. Maailmalla on kehitetty velkakirjoja, joiden tuotto on sidottu elinajanodotteen kehitykseen, mutta niiden markkinat ovat ainakin toistaiseksi hyvin pienet. Onko oletettavaa, että työeläkelaitokset ottaisivat esitettyjen uudistusten seurauksena käyttöön kokonaan uusia sijoitusinstrumentteja? Kuinka suuressa määrin kokonaiseläkemenoon liittyvältä vaihtelulta on ylipäätään mahdollista suojautua?

Optimaalinen riskien hallinta

Syntyvyyden, eliniän odotteen ja työllisyyden vaihtelu tarkoittaa, että työllisten suhde eläkeläisiin vaihtelee. Jos eläkkeitä ei ole rahastoitu ja eläkeläisten määrä nousee suhteessa työllisiin, joudutaan työeläkemaksua nostamaan tai eläkkeitä leikkaamaan. Lopputuloksena keskimääräinen eläkemaksun ja eläke-etuuden suhde vaihtelee sukupolvittain.

Kuten kirjoittajat toteavat, tällainen ”huoltosuhderiski” on tärkeä epävarmuuden lähde koko työeläkejärjestelmän kannalta. Sitä voidaan osittain hallita kerryttämällä rahastoja silloin, kun työllisiä on paljon suhteessa eläkeläisiin ja purkamalla niitä silloin, kun työllisiä on vähän suhteessa eläkeläisiin.

Kuten edellä kuvasin, kirjoittajat tavoittelisivat nykyistä parempaa huoltosuhderiskin hallintaa sitomalla työeläkelaitosten vastuut suoraan eläkemenoon. Tämä saattaisi todellakin olla selvä parannus nykyjärjestelmään. Kannattaa kuitenkin huomata, että koko työeläkejärjestelmän kannalta optimaalinen sijoituspolitiikka huomioisi arvattavasti myös huoltosuhteen toisen puolen, eli työllisten lukumäärän. Ainakin peri-

aatteessa voidaan siis kysyä, miksi työeläkelaitosten vastuita ei sidottaisi eläkemenon sijaan suoraan huoltosuhteeseen.

Poliittinen riski

Kokonaiseläkemenoon liittyy myös poliittinen riski, sillä eläke-etuuksia koskevia sääntöjä muutetaan aika ajoin. Minulle ei ole selvää, miten tällainen poliittinen riski tulisi huomioida työeläkelaitosten vastuita määriteltäessä. Työeläkelaitosten vastuiden sitominen suoraan kokonaiseläkemenoon saattaisi tarkoittaa, että niillä olisi nykyistä suurempi intressi vaikuttaa myös eläke-etuuksia koskevaan päätöksentekoon.



Työeläkejärjestelmä ja finanssoitumisen haasteet

*Ville-Pekka Sorsa**

* Kirjoittaja on väitellyt talousmaantieteen alalta Oxfordin yliopistosta ja työskentelee Helsingin yliopiston Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksella yliopistonlehtorina (ma.).

Sähköposti: vile-pekka.sorsa@helsinki.fi

Tiivistelmä

Viime vuosina on puhuttu paljon finanssoitumisesta eli rahoitusmaailmalle tyypillisten toimintatapojen levittämisestä uusille elämänalueille. Eläkejärjestelmät ovat olleet finanssoinnin kohteena ennen kaikkea rahastoivien eläkejärjestelmien käyttöönoton myötä. Toisaalta finanssoituminen on tarkoittanut myös jo olemassa olevien rahastoivien ja osittain rahastoivien järjestelmien muuttamista. Finanssoituminen on tarkoittanut Euroopassa ennen kaikkea kansainvälisen portfoliosijoittamisen yleistymistä, sijoittajien itsenäisyyden lisäämistä sekä siirtymistä huolellisen henkilön periaatteeseen nojaavaan sääntelyyn ja riskiperustaiseen valvontaan. Artikkelin tarkoituksena on tarkastella sitä, millä tavalla nämä muutokset ovat näkyneet Suomen yksityisen sektorin työntekijöiden lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä ja millaisia haasteita finanssoituminen on tuottanut järjestelmän kehittämiseen jatkossa. Artikkelissa esitetään, että työeläkejärjestelmä on viimeisen reilun vuosikymmenen aikana finanssoitu niin pitkälle kuin se on ollut järjestelmän sosiaalipoliittisten peruspilareiden ja organisaatorakenteen varassa mahdollista. Mikäli järjestelmän finanssoimista halutaan jatkaa, joudutaan pohtimaan uudelleen koko järjestelmän perusrakennetta.

Johdanto

Finanssoituminen on yksi nykypäivän poliittisen taloustieteen ”maailmanselityksen” kolmesta peruspilarista, joista kaksi aikaisempaa pilaria, globalisaatio ja uusliberalismi, ovat viime aikoina jääneet taka-alalle finanssoitumisen tutkimuksen suosion kasvun myötä. Finanssoitumisella on tarkoitettu monia erilaisia asioita yleisestä huomion kiinnittämisestä rahoitusmaailman ilmiöihin erityisiin varallisuuden uudelleenjaon muotoihin sekä kansainvälisen rahajärjestelmän yleisistä muutoksista yksittäisten finanssikriisien selityksiin saakka (Epstein 2005). Joillekin finanssoituminen tarkoittaa rakenteellista makrotaloudellista muutosta tai angloamerikkalaistumista (ks. lisää Langley 2004). Toisille finanssoitumisessa on kyse uudenlaisesta yhteiskunnallisesta viitekehystä, jossa kotitalouksien säästämistä on tullut massojen toimintaa, kaikki elämänalueet ovat ”arvopaperistettavissa”, omistajuus on laajalti levinnyttä ja rahoitusinstituutioiden valta on kasvanut ja niissä toimivat ihmiset rikastuneet ennennäkemättömällä tavalla (Erturk, Froud et al. 2008). Viitekehys on vahva, koska se kykenee johdonmukaisesti kuvaamaan ja selittämään monimutkaisia tapahtumasarjoja rahoitusmaailman kehityksestä käsin (Langley 2008b). Esimerkiksi vuonna 2007 alkanut globaali talouskriisi ja sitä seurannut täyskäänös kansainvälisessä talouspolitiikassa on selitetty Yhdysvaltojen asuntolainamarkkinoiden tapahtumilla.

Eräiden taloussosiologien ja poliittisten taloustieteilijöiden mukaan finanssoitumisessa ei kuitenkaan ole kyse uusliberaalin talousopin leviämisestä, jonkinlaisesta rahoitusmaailman intresseistä johdetusta makrotaloudellisesta muutosprosessista tai tieteellisen maailmankuvan muuttumisesta. Kyse on talouden käytäntöjen ”finanssoinnin” poliittisesta projektista, joka koskee kaikkia elämänalueita, joita Michel Callon kutsuu taloustieteen ja yhteiskunnan välittäjiksi (Langley 2004). Näihin elämänalueisiin kuuluvat niin johtaminen, kirjanpito, mainonta, markkinointi kuin vakuutustoimintakin. Viime kädessä finanssoitumisessa on kyse hyvin erilaisten instituutioiden ja elämänalueiden sitomisesta rahoituksen globaaleihin toimijaverkkoihin ja kulttuureihin, tapahtui tämä enemmän tai vähemmän rahoituksen intressien ja kulttuurien ehdoilla (Langley 2008a). Finanssoitumisen projektissa poliittiset aspiraatiot – pyrkimykset, odotukset, halut, toiveet ja päämäärät – voivat olla laajasti jaettuina monien erilaisten toimijoiden kesken ympäri maailman. Eri elämänalueiden integraatio globaaleihin toimijaverkkoihin sisältää kuitenkin aina poliittisia erimielisyyksiä sekä vastakkaisia prosesseja ja pyrkimyksiä (Hay 2004). Vaikka käyttöön otettaisiin samoihin rahoituksen käsitteistöön, uskomuksiin ja normeihin perustuvia toimintatapoja, näyttävät niiden perusteella luotavat uudet instituutiot tavallisesti hyvin erilaisilta.

Finanssoitumisen projektissa yksi toimijajoukko on muita tärkeämpi: eläkerahastot. Eläkerahastot ovat olleet modernin rahoituksen energialähde ja oikeuttaneet rahoitusmaailman toimintaa (Montagne 2007). Eläkerahastot muodostavat keskeisen siteen ihmisten arkielämän ja globaalien rahoitusmaailman välillä (Engelen 2003). Eläkerahastot ovat olleet ratkaisevia toimijoita rahoituksen teoreettisten ja käytännöllisten innovaatioiden ja muutoksien taustalla (Clark 2000, Clowes 2000). Voidaan oikeutetusti sanoa, että eläkerahastot tekevät finanssoitumisen projektista institutionaalisesti muutosvoimaisen. Päätös rahastoida eläkkeitä ei kuitenkaan ole itsestään selvä, vaikka rahastoinnin lisääminen on ollut viime vuosikymmenten eläkereformeille ominainen piirre maailmanlaajuisesti.

Vaikka eläkerahastojen merkitys on tunnustettu kiistattomasti yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa, eivät tutkijat ole kiinnittäneet vielä riittävästi huomiota siihen, mitä kaikkea eläkejärjestelmien finanssoitumiseen tarkalleen ottaen kuuluu. Millaisia finanssoitua eli rahoitusmaailman kulttuurin kanssa yhteen sovitettavat eläkejärjestelmät ovat luonteeltaan? Millaista politiikkaa on uusien eläkejärjestelmien synnyn ja vanhojen muutosten taustalla ja millaisia rahoituksen muotoja eläkereformit ovat tosiasiallisesti tuoneet mukanaan? Artikkelin ensimmäinen tarkoitus on tarkastella rahastoinnin aiheuttamia institutionaalisia muutoksia ja niiden taustalla olevia poliittisia aspiraatioita eurooppalaisissa eläkereformeissa. Artikkelin keskeisenä väittämänä on, että Euroopan rahastovien eläkejärjestelmien käyttöönotto ja vanhojen järjestelmien muutokset ovat nojanneet ennen kaikkea moderniin portfolioteoriaan perustuvan sijoitustoimintaan, eläkerahastojen päätöksenteon itsenäisyyden lisäämiseen, periaatteisiin perustuvaan sääntelyyn sekä riskiperusteiseen valvontaan.

Artikkelin toinen tarkoitus on pohtia, onko ajatus eläkejärjestelmien finanssoitumisesta hyödyllinen Suomen työeläkejärjestelmän muutoksien kuvaamiseksi ja selittämiseksi sekä löytyykö järjestelmästä eurooppalaista kehitystä vastaavia muutoksia. Olen käsitellyt järjestelmän sijoitustoiminnan, sen hallinnoinnin ja sääntelyn historiallisia muutoksia ja niiden politiikkaa (Sorsa & Roumpakis 2010), työeläkejärjestelmän (TyEL:n) hallintorakennetta ja -käytäntöjä (Johanson & Sorsa 2010) sekä eläkeyhtiöiden sijoitustoimintaa ja sen organisointitapoja (Sorsa 2011) yksityiskohtaisemmin sekä empiirisesti että teoreettisesti toisaalla. Tämän vuoksi käsittelen historiallisia muutoksia ja kuvaan järjestelmän nykytilaa hyvin yleisellä tasolla. Jo tällä tasolla tehdyn analyysin perusteella eläkejärjestelmien finanssoitumisen ajatus ja sen edellä kuvattujen temaattisten alueiden institutionaaliset muutokset kuvaavat varsin hyvin työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin muutoksia ja ennen kaikkea viimeisen vuosikymmenen aikana tehtyjä reformeja. Pohdin artikkelin lopuksi yksityiskohtaisemmin sitä, millaisia haasteita kansainvälinen finanssoitumiskehitys aiheuttaa työeläkejärjestelmälle

ja sen kehitystyölle tulevaisuudessa. Pohdinnan tarkoituksena ei ole arvioida normatiivisesti yleistä finanssoitumiskehitystä tai työeläkejärjestelmän sijoitusvetoista kehittämistä vaan pikemminkin etsiä nykymuotoisen työeläkejärjestelmän kehittämisen rajoja ja kehitystyön suhdetta kansainvälisiin trendeihin 2010-luvun alussa.

Rahastoitvien eläkejärjestelmien politiikkaa

Lähes kaikki eurooppalaiset eläkeregiiimit ovat muuttuneet viimeisen kahden vuosikymmenen aikana lukuisten reformien myötä. Reformien taustalla on ollut ennen kaikkea julkisen ja yksityisen vastuun uusi poliittinen rajanveto (Clark & Whiteside 2005) sekä huoli järjestelmien taloudellisesta kestävydestä (Nyce & Schieber 2005). Lähes kaikissa eurooppalaisissa eläkejärjestelmissä on tehty parametrisia muutoksia (Zaidi et al. 2006; ks. myös Vidlund 2006). Yleisimmät paradigmaattiset muutokset ovat puolestaan olleet yksityisen toimeenpanon lisääminen julkisissa järjestelmissä, yksilökohtaisten maksuperusteisten eläkejärjestelmien käyttöönotto sekä rahastoinnin lisääminen (Thompson 2001). Muutospolut ovat olleet jokseenkin erilaisia, mutta reformien taustalta löytyy tyypillisesti kansallisten toimijoiden, kuten hallitusten, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien yhteisymmärrys tai kompromissit sekä vahvojen kansainvälisten toimijoiden, kuten OECD:n ja Maailmanpankin ehdotukset (Immergut et al. 2007). Euroopan unioni on vaikuttanut reformeihin suhteellisen vähän (Eckhardt 2005).

Finanssoimispolitiikan kannalta olennaisin kysymys on, miksi niin monet toimijat lukuisissa Euroopan eri maissa ovat pitäneet rahastoivia eläkejärjestelmiä ylivertaisena jakojärjestelmiin nähden. Rahastoivia järjestelmiä on kannatettu jopa vanhojen eläkejärjestelmien positiivisista ominaisuuksista, kuten järjestelmien korkeasta legitimitetistä huolimatta (Myles & Pierson 2001). Tavallisin poliittinen argumentti rahastoitvien järjestelmien luomiseksi perustuu ennen kaikkea eläkkeiden turvaamisen tapaan. Globaalien rahoitusmarkkinoiden lupaamien tuottojen nähdään ylittävän yksittäisten talousvaikeuksissa painivien valtioiden ja aiempien lupauksen (*legacy costs*) uuvuttamien yritysten reaalityöeläkkeiden suorituskyvyn. Rahoitusmarkkinat nähdään myös riskienhallinnan näkökulmasta paremmaksi rahoituslähteeksi kuin yksittäisistä yrityksistä ja valtioista riippuvaiset mekanismit. (Clark 2003a.) Eläkepääoman luomiseen liittyvät argumentit, kuten talouskasvun tai investointien edistäminen ovat jääneet taka-alalle, vaikka ne edelleen esiintyvätkin akateemisessa kirjallisuudessa (ks. esim. Kangas 2006, Roumpakis 2009).

Engelenin (2003) mukaan rahastoinnin ylivertaisuuden puolustaminen instrumentaalisesti perustuu kahteen kyseenalaiseen taustaoletukseen. Ensimmäisen

taustaoletuksen mukaan rahastoivat järjestelmät vastaavat sellaisenaan paremmin demografisiin muutoksiin. Oletus ei perustu siihen, että rahoitusmarkkinat todella takaisivat entiset eläkkeet aiempaa paremmin. Sen sijaan rahastoivia järjestelmiä luodessa siirrytään uusiin, maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin, joissa yksilöt kantavat sijoitustoiminnan riskit eläke-etuuksissaan. Eläkejärjestelmän tyyppin vaihtaminen ei vaikuta merkittävästi väestön ikääntymisen aiheuttamiin kokonaiskustannuksiin (Thompson 2001). Tämän vuoksi finanssoitumisprojektin ”parempi eläketurva” ei tarkoita eläkkeiden tason parantamista, vaan eläkkeiden maksuhalukkuuden parantamista. Toisin sanoen sijoitustoiminnan riskejä ja eläkekustannuksia siirretään maksuhaluttomilta valtioilta ja yrityksiltä kotitalouksille, joilla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin olla halukkaita maksamaan eläkkeensä. Riskien yksityistäminen on ollut ominaista rahastoinnin politiikalle (ks. esim. Whiteford & Whitehouse 2006, Holzmänn & Palmer 2006, Barr & Diamond 2008). Tämä valinta on ollut useissa maissa ainoa poliitikoille tarjolla oleva vaihtoehto, kun yritykset ovat laajasti kieltäytyneet takaamasta työntekijöilleen eläkkeitä kollektiivisin järjestelyin (Clark 2003b). Toisaalta kyse on myös ideologiasta. Finanssoitumisen politiikkaan on kuulunut yksöiden ja kotitalouksien rahoituksellisen itsekurin, taloudellisen rationaalisuuden, suunnittelun ja ennustamisen sekä moraalisen vastuullisuuden peräänkuuluttaminen lukuisilla eri elämänalueilla (Langley 2004).

Toisen taustaoletuksen mukaan rahastoivat järjestelmät vastaavat jakojärjestelmiä paremmin tulevaisuuden haasteisiin etuuksien määräytymismekanismista riippumatta, koska rahastoivat järjestelmät voivat sijoitustoiminnan avulla kaapata osakesijoitusten riskipreemion (*equity premium*). Kuuluisa Aaronin periaate (ks. Aaron 1966) toteaa, että ellei sijoitustoiminnan tuotto ylitä jatkuvasti palkkasumman kasvukehitystä, on jakojärjestelmä rahastoivaa järjestelmää taloudellisesti kannattavampi (ainakin eläkejärjestelmän muutamana ensimmäisenä vuosikymmenenä). Tähän alioptimaaliseen tilanteeseen on mahdollista ajautua ennen kaikkea silloin, kun sijoitukset tehdään korkoinstrumentteihin. Osakepreemio-argumentin lähtökohtana on oletus, että osakesijoitukset tuottavat korkosijoituksia paremmin vastaavaan riskitasoon nähden. Sijoituksia voidaan tehdä myös kasvuyrityksien osakkeisiin, jolloin saavutetaan muun muassa markkinaosuuden, tuottavuuden ja kannattavuuden nopean kasvun mahdollistavat korkeat tuotot. Mutta voidaanko eläkerahoja todella sijoittaa aina tällaisiin kohteisiin? Nuoret etuusperusteiset eläkerahastot voivat kyllä sijoittaa korkealla riskillä kasvuyritysten osakkeisiin. Kypsien rahastojen on sen sijaan pidettävä huolta sijoitustensa likviditeetistä – käytännössä niiden sijoituskohteet ovat rajattu suurimmilla markkinoilla eniten vaihdettuihin arvopapereihin. Osakepreemio jää näin ollen helposti käyttämättä pitkällä aikavälillä. Päinvastoin syntyy huoli siitä, miten eläkerahastojen osakkeet lopulta saadaan myytyä muuhun kuin polkumyyntihintaan varsin silloin, kun useimmat rahastot joutuvat

myymään niitä samanaikaisesti. Eläkerahastoista voi tulla ”omien sijoitustensa vankeja”, kuten Engelen (2003) asian osuvasti ilmaisee.

Maksuperusteisissa järjestelmissä vastaavat ongelmat ovat ainakin teoriassa harvinaisempia ja osakepremio helpommin saatavilla myös pitkällä aikavälillä. Toisaalta myös näissä järjestelmissä oletetaan, ettei eläkesijoituksilla ole vaikutuksia talouden tai rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Eläkerahastoinnin lisääminen kuitenkin paisuttaa rahoitusmarkkinoita ja saa markkinoilta saatavilla olevan eläketurvan tason näyttämään usein liian ruusuiselta (Toporowski 2000). Rahoitusmarkkinoiden paisumisella on haitallisia vaikutuksia reaalityalouden toimintaan lukuisista taloustieteellisistä näkökulmista katsottuna (hyvänä yleiskatsauksena ks. Toporowski 2005). Korkeampien tuottojen argumentti voidaan toki laajentaa osakesijoituksista koko rahoitusmarkkinoiden nollasummapeliksi. Esimerkiksi sijoituksilla hedge-rahastoihin voidaan yrittää saavuttaa parempia sijoitustuottoja muiden sijoittajien kustannuksella. Mutta myös tässä vaihtoehdossa törmätään samoihin ongelmiin. Mitä enemmän eläkerahastot pyrkivät saavuttamaan markkinoiden yleisestä kehityksestä riippumatonta tuottoa eli ”alfaa” sijoituksissaan, sitä kalliimmaksi ja vaikeammaksi toiminta tulee ja sen pienemmäksi tuottopotentiaali muuttuu. Osakepremiota voidaan kaikissa eläkejärjestelmissä myös kritisoida ylisuurten ja useimmiten epärealististen tuotto-odotusten takia (Fernandez 2009). Lisäksi voidaan kysyä, millä tavalla osakesijoitustoiminta tarkalleen ottaen eroaa verorahoituksesta tai jakojärjestelmästä, koska kaikissa mekanismeissa nojataan sukupolvien väliseen varallisuuden uudelleenjakoon. Myös osakesijoittajat kaappaavat oikeuksia tulevaisuuden työntekijöiden ja yritysten tuottamaan taloudelliseen hyötyyn (Tickell 2003).

Rahastovien eläkejärjestelmien käyttöönoton takana näyttäisi olevan retorisesti parempaan eläketurvaan ja korkeaan sijoitustuottoon tähtäävä politiikka, jonka varsinainen päämäärä on riskien yksityistäminen ja eläkekustannusten siirtäminen kotitalouksille sekä eläkepääoman luominen ja rahoitusmaailman legitimointi niiden reaalityaloudellisista vaikutuksista riippumatta (Montagne 2007). Onkin syytä kysyä miksi myös sellaiset toimijat, jotka eivät ole kannattaneet uusliberaalia ajattelua, ovat päätyneet suosimaan rahastoivia järjestelmiä näillä perusteilla. Yksi selitys on vahva uskomus, että vanhat eläkejärjestelmät ovat perusteellisessa poliittisessa ja taloudellisessa kriisissä (vrt. Langley 2004 ja Myles & Pierson 2001). Eläkejärjestelmien finanssionnin poliittisen ideologian tarkastelu on epäilemättä tärkeää eläkepoliittisten kädenvääntöjen ymmärtämiseksi. Mutta myös rahastointiin sellaisenaan liittyvät valtaintressit voivat selittää tätä politiikkaa. Eläkepoliittisessa keskustelussa unohdetaan helposti, että rahastoinnin käyttöönotto muuttaa järjestelmän toiminnallista luonnetta: rahastointi synnyttää sijoitustoiminnan myötä kokonaan uuden yhteiskunnallisen vaikuttamisen kanavan, päätöksenteon areenan ja institutionaalisen

elämän, johon kohdistuu uusia poliittisia intressejä (Roumpakis 2009). Mikäli eläkejärjestelmien finanssoimisen politiikasta halutaan saada jonkinlainen kokonaiskuva, on aina tarkasteltava myös sitä, millaista rahastointia ja sijoitustoimintaa tarkalleen ottaen on haluttu ajaa. Millaiseen rahastointiin finanssoinnin politiikka on siis konkreettisesti johtanut eurooppalaisissa eläkereformeissa?

Finanssoituminen institutionaalisisena muutoksena

Tarkasteltaessa eurooppalaisten eläkejärjestelmien reformeja institutionaalisisina muutosprosesseina, joissa on synnytetty rahastoja tai muutettu olemassa olevien toimintaa, voidaan havaita, että rahastoinnin politiikkaan ja organisointiin voi sisältyä yhtä lailla vanhoja perinteitä kuin uusia ajatusmalleja (Dixon 2009; ks. myös Dixon 2008). Rahastoinnin uudet pohjapiirustukset voivat ulottua rahastoinnin muotojen täydestä kontingenssista (esim. Saksan vuoden 2001 reformi, jossa yksityisten eläkerahastojen muodot jätettiin täysin avoimeksi) teknisesti hyvin tarkkoihin muutoksiin (esim. suomalaisten työeläkeyhtiöiden sijoitussääntöjen muutokset 1990-luvun lopussa) ja hyvin määrätietoisiin uusiin rahastointitapoihin (esim. puskurirahastojen käyttöönotto Ranskassa) (ks. Dixon & Sorsa 2009). Muutosprosessit ovat olleet hyvin erilaisia, eivätkä niiden lopputulokset ole välttämättä olleet tiedossa edes reformin toimeenpanon alkuvaiheessa. Tästä huolimatta on mahdollista havaita ainakin kolme teema-aluetta, joilta voidaan löytää koko Euroopan laajuisesti jaettuja institutionaalisisia muutoksia. Nämä alueet ovat sijoitustoiminnan muodot, rahastojen hallintomalli sekä rahastojen valvonnan ja sääntelyn uudet periaatteet.

Sijoitustoiminta

Ehkä kaikkein yleisin piirre eläkejärjestelmien finanssoitumisessa on ollut portfoliosijoittamiseen perustuva varainhallinta. Vielä kaksi vuosikymmentä sitten eurooppalaiset eläkesijoittajat erosivat toisistaan merkittävästi toisaalta eri maiden tarjoamien sijoitusmahdollisuuksien ja toisaalta paikallisten rahoitussektorien hallitsevien toimijoiden ja toimintatapojen mukaisesti (Harrison 1997). Perinteisesti eläkerahaa sijoitettiin kotimaisiin joukkovelkakirjoihin, koska sijoittaminen osakkeisiin ja muihin arvopapereihin oli hankalaa verotuksen, historiallisiin arvostuksiin perustuvan kirjanpidon, tiukkojen sijoitussääntöjen ja huonojen aiempien kokemusten takia (Davis 2002). Ulkomaisiin sijoituksiin suhtauduttiin erityisesti Espanjassa, Saksassa ja Ranskassa skeptisesti valuutta- ja likviditeettiriskien sekä sijoituskohteita koskevan tiedon puutteen takia. Euroopan hidas ja edelleen keskeneräinen rahoituksellinen integraatio ei ole kyennyt ”eurooppalaistamaan” kansallisia toimintatapoja ja rahoitussektoreita eräitä yhteisvaluutan tuomia vaikutuksia lukuun ottamatta (Clark & Wójcik

2007). Tästä huolimatta lähes kaikki eurooppalaiset eläkesijoittajat ovat omaksuneet sijoitustoiminnassaan modernin rahoitusmaailman johtavan kulttuurin. Käytännössä kaikki eurooppalaiset eläkesijoitukset perustuvat nykyään modernin portfolioteorian mukaiseen kansainväliseen sijoitustoimintaan, jossa sijoitukset hajautetaan eri sijoituslajeihin, alueisiin ja talouden sektoreihin. Sijoituksia tehdään aiempaa riskillisempiin kohteisiin ja haetaan optimaalista tuottoa eläkkeiden rahoittamiseksi. (Ks. esim. Clark 2003a, Boeri et al. 2006.)

Portfoliosijoittaminen perustuu tiettyyn historialliseen ymmärrykseen sijoitustoiminnan luonteesta: ensin yritysten omistamisen ja johtamisen erottamiseen, sitten varsinaisen rahoittamisen ja omistamisen erottamiseen sekä lopulta omistuksen ammattimaistumiseen spekulatiiviseksi sijoitustoiminnaksi, jossa sijoittajat tähtäävät *shareholder value* -ajattelun mukaisesti omistustensa arvon varjeluun ja kasvattamiseen yrityksen ohjaamisen ja sen konkreettisten projektien rahoittamisen sijaan (Clark 1981). Toisin sanoen rahoitusinstrumenttien ominaisuudet on erotettu niiden taustalla olevien taloudellisten toimintojen ominaisuuksista. Sijoitustoiminnan lähtökohtana on lukuisten sijoitusinstrumenttien ominaisuuksien laskelmointi ja optimointi (eläkerahastojen viitekehityksessä ks. esim. Blake 2006), jossa hinnoittelu vaatii koulutusta, taitoa ja korkeaa matemaattista osaamista sekä perustuu lukuisiin heuristisiin apuvälineisiin ja analyttisiin malleihin (ks. esim. MacKenzie 2006). Portfoliosijoittaminen murtaa vanhoja yhteiskunnallisia rakenteita hinnoittelemalla: yritykselle, markkinoille, valtiolle, lainsäädännölle, yksilölle tai mille tahansa muulle tekijälle voidaan määritellä hinta sijoitusinstrumenttien hinnoitteluperusteissa (Clark & Wójcik 2007). Viime aikoina institutionaalisen portfoliosijoittamisen toimintatapoja on myös täydennetty erilaisilla arvokehityksen hallintaan perustuvilla omistajaohjausstrategioilla (Clark & Hebb 2004).

Portfoliosijoittaminen saa kuitenkin erilaisia muotoja, merkityksiä ja päämääriä erilaisissa institutionaalisisissa yhteyksissä. Miten eläkerahastojen institutionaaliset ominaispiirteet sitten asettuvat rahoitusmaailmaan? Yksi mahdollisuus on tarkastella eläkerahastojen toiminnallisia ominaispiirteitä. Esimerkiksi Engelenin (2003) mukaan eläkerahastoilla on neljä eri päämäärää, jotka täytyy yhdistää sijoitusvalinnoissa: riskien minimointi, tuottojen maksimointi, likviditeetin varmistaminen ja kustannusten minimointi. Näkemyksen mukaan eläkerahastot eivät voi sijoittaa merkittäviä osia portfoliostaan mihinkään kohteeseen tai sijoituslajiin, jossa nämä tekijät eivät ainakin jossain määrin yhdisty. Myös rahastojen päätöksenteon rakenteet määrittelevät suoraan niiden käytettävissä olevia toimintatapoja. Eläkerahastojen sijoitustoiminnon rakenteet voidaan karkeasti ottaen jakaa laajuuden perusteella kolmeen tyyppiin (ka. Clark & Urwin 2008). Yksinkertaisissa hallintorakenteissa, joissa hallitukset tekevät vain periaatteellisia sijoituspäätöksiä tai korkeintaan valvovat sijoitusvalintoja

sijoituskomitean avulla, voidaan käyttää strategista allokaatiota, eläkelähtöisiä *liability driven investment* -menetelmiä, useita vaihtoehtoisia benchmarkoja sekä mahdollisesti jonkin verran taktisia allokaatioita vaihtoehtoisiin sijoituskohteisiin. Mutta vain laajaan, sisäiseen sijoitustoimintaan perustuvassa organisaatorakenteessa voidaan käyttää menetelmiä kuten useita salkunhoitajia, joustavia riskibudjetteja, pitkäaikaisia mandaatteja sekä keskipitkän aikavälin dynaamisia allokaatioita.

Toisaalta eläkerahastot myös aiheuttavat muutoksia rahoituspalveluiden tarjonnassa. Esimerkiksi Langley (2004) on esittänyt, että eläkerahastot tyypillisesti etsivät tasapainoa kahden erilaisen sijoitustyylin välillä. Eläkerahastot ovat suurimmaksi osaksi hyvin varovaisia sijoittajia suurten yhtiöiden osakesijoitusten ja valtioiden joukkovelkakirjojen kaltaisten likvidien ”ydinsijoitusten” myötä, mutta harjoittavat entistä useammin myös hyvin spekulatiivisia ”satelliittisijoituksia”, joihin voi kuulua mitä tahansa eksoottisista hedge-rahastoista raaka-aine-, kiinteistö- ja pääomasijoitusrahastoihin maailman eri kolkissa. Tässä mielessä eläkerahastojen lisääntyminen sekä legitimoivat konservatiivista rahoitusmaailmaa että kannustaa lisäämään kaikkein eksoottisimpia sijoitustyyliä käyttävien palveluiden tarjontaa. Toinen vastaava kehityskulku on eläkerahastojen harjoittama salkunhoitopalveluiden kilpailuttaminen, joka vahvistaa tietynlaisten benchmarkien ja indeksien suosiota palveluiden räätälöinnissä. Euroopan tasolla näyttää siltä, että portfoliosijoittamisen kehyksistä ovat eläkerahastojen nousun myötä korostuneet lähinnä kokonaisvaltaisempien sijoitusratkaisujen jatkuva ”tuotteistuminen” sekä hyvin yleisten benchmarkien ja mittaristojen kehitys erikoistuneempien mittareiden sijaan. Tämä johtuu osittain erikoistuneen palvelutarjonnan vähäisyydestä sekä eläkerahastojen ja suurten rahoitusalan toimijoiden asiakassuhteiden lojaalisuudesta, mutta osittain myös sijoitusten sisäisen hallinnan yleisyydestä (Davis 2002). Voidaan siis sanoa, että eurooppalaisten eläkerahastojen integraatio rahoitusmaailman kulttuuriin on johtanut angloamerikkalaisia rahastoja keskitetympiin palveluratkaisuihin ja sijoitussalkkujen tarkasteluun kokonaisvaltaisemmin.

Rahastojen hallintomalli

Toinen eläkejärjestelmien finanssoitumiseen liittyvä näkyvä kehityskulku on sijoitustoiminnan itsenäisyyden lisääntyminen. Useimmiten tämä on tarkoittanut eläkejärjestelmien toimeenpanon yksityistämistä. Kehitys ei johdu ainoastaan yksityisten eläkejärjestelyiden lisääntymisestä vaan myös yksityisen rahastoinnin käyttöönotosta julkisissa järjestelmissä. Tällä hetkellä ensimmäisen pilarin julkisia järjestelmiä toimeenpannaan yksityisesti Euroopan maista ainakin Bulgariassa, Isossa-Britanniassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Ranskassa, Romaniassa, Ruotsissa, Slovakiassa, Suomessa, Sveitsissä, Tanskassa, Unkarissa

ja Virossa (Briganti 2008). Kokonaan tai osittain rahastovien järjestelmien sekä puskurirahastojen käyttöönotto on johtanut toimeenpanon yksityistämiseen jopa lakisääteisesti pakollisten rahastovien ”kerrosten” tapauksessa (ks. esim Immergut et al. 2007, Soede & Vrooman 2008, European Commission 2008, Arza & Kohli 2008, Ebbinghaus 2006). Yksi olennainen teema hallinnoinnin yksityistämisessä on ollut kilpailun lisääminen (Clark & Whiteside 2005).

Eläkerahastojen hallintoihin on toistaiseksi kiinnitetty suhteellisen vähän huomiota yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa yhtä lailla angloamerikkalaisessa eläkerahastokirjallisuudessa (Monk 2009) kuin eurooppalaisessakin eläketutkimuksessa (Roumpakis 2009), vaikka viime aikoina aihetta koskevaa kirjallisuutta onkin julkaistu runsaasti. Niissä tutkimuksissa, joissa eläkerahastojen hallintoa on käsitelty pidemmällä aikavälillä, on amerikkalaisen ja eurooppalaisen hallintomallien välillä voitu havaita selkeitä eroja. Amerikkalainen yhden kerroksen hallintomalli perustuu trustimuotoiseen päätöksentekoon, jossa henkilökohtaisesti vastuussa oleva vallanpitäjä delegoivat sijoituksia koskevan vallan ulkoisille salkunhoitajille tiettyjen toiminnallisten ohjenuorien perusteella (ks. esim. Montagne 2007). Malli ei sovi Euroopan oloihin erilaisen lainsäädännöllisen kehyksen eikä hallinnon perinteiden vuoksi (Boeri et al. 2006). Yksikerroksiset hallintomallit voivat heikentää toiminnan läpinäkyvyyttä ja valvontaa, eivätkä kykene ratkaisemaan toimijuuteen liittyviä ongelmia, jotka on huomioitu paremmin kaksitasoisessa ”Hollannin mallissa”, jossa sijoitustoiminnan asiantuntijat tekevät operationaalisia päätöksiä hallituksessa ja erilaisia sidosryhmiä keräävät, hallintoneuvostoja muistuttavat elimet arvioivat ja valvovat päätösten johdonmukaisuutta ja hallituksen toimintaa. Näyttää siltä, että eurooppalaisen ja angloamerikkalaisen eläkerahaston hallintomallien välillä on myös tulevaisuudessa jonkinasteisia rakenteellisia eroja lainsäädännön, eläkejärjestelmien ja organisaatiomuotojen eroavaisuuksien vuoksi (ks. esim. Clark 2004, 2006; Cocco & Volpin 2005).

Eurooppalaisten eläkerahastojen muodollisesta hallintorakenteesta on vaikeaa vielä sanoa mitään yleispätevää, koska monet rahastot ovat varsin nuoria ja kehityspaineiden alaisia. Hallinto ei kuitenkaan koskaan perustu vain sen muotoon (so. mitä hallinnoidaan), vaan sillä on myös operationaalinen puolensa (so. miten hallinnoidaan) (hallinnon kahdesta puolesta, ks. Carmel & Papadopoulos 2003). Angloamerikkalaisten ja eurooppalaisten eläkerahastojen sijoitustoiminnan operationaaliseen hallintoihin on viime vuosina kohdistunut hyvin samanlaisia paineita. Osa paineista on johdettavissa suoraan portfoliosijoitustoiminnan luonteesta. Minkä tahansa kansainvälisesti toimivan sijoittajan on kyettävä tehokkaaseen keskitettyyn koordinaatioon ja luotettavaan byrokraatiaan jo tiedon ja toiminnan hajaantumisen takia (Clark & Thrift 2004). Tämän takia itsenäisten sijoittajien tulee olla kykeneviä tehokkaisiin

päätöksentekoprosesseihin ja organisaation suuntaamiseen yhteisiin päämääriin organisaatorakenteesta riippumatta. Toinen keskeinen paine kohdistuu kustannusten hallintaan (Engelen 2003). Eläkerahastot ovat kokeneet paineita sijoitusten ja niiden hallintokäytäntöjen kustannustehokkuuden parantamiseksi erityisesti kilpailuun nojaavissa järjestelmissä.

Osa hallinnointiin liittyvistä aspiraatioista tulee muualta kuin sijoitustoiminnan välittömistä imperatiiveista. Sijoitustoiminnan yksityistäminen ja itsenäisyyden lisääminen korostavat tarvetta oikeuttaa sijoitusvalintoja. Eläkerahastojen hallinnon legitimitetti perustuu kahteen vaikeasti yhdistettävään hyveeseen: edustuksellisuuteen ja asiantuntemukseen (Clark 2008). Näiden kahden varmistaminen voi onnistua joissain organisaatorakenteissa paremmin kuin toisissa, mutta viime kädessä niiden yhdistäminen on välttämätöntä missä tahansa hallintorakenteessa. Tämä on antanut tilaa useille hyvää hallintoa koskeville puhetoivoille. Eräs avaindiskurssi on *best practice* -ajattelutapa, jolla on ollut suoria vaikutuksia eläkerahastojen toiminnan itseymmärrykseen (joskaan ei aina käytäntöihin, ks. Ambachtsheer 2007). Diskurssi on omiaan synnyttämään samanlaisia kysymyksiä hyvin erilaisissa organisaatorakenteissa.

Clark ja Urwin (2008) ovat listanneet parhaita hallintokäytäntöjä, jotka koskevat organisaation koherenssia, ihmisiä ja prosesseja. Koherenssia voidaan edistää selkeillä päämääränasetteluilla ja strategialla, osaavan ja pätevän sijoitustoiminnon vastuiden ja tilivelvollisuuksien selkeällä jaolla sekä selkeästi määritellyillä aika- ja resurssibudjeteista koostuvilla ”hallintoketjuilla”. Ihmisten hallinnoinnin kannalta tärkeimpiä tekijöitä ovat vahva johtaminen, tehtävien tehokas delegointi, työntekijöiden ja johdon valitseminen pätevyyden perusteella sekä selkeät palkkaus- ja kannustinjärjestelmät. Sijoitusprosessien hallinnoinnin tärkeimpiä menetelmiä ovat vahvat ja selkeät sijoitususkomukset, koko rahaston hyväksymä sijoitusfilosofia, kunkin rahaston suhteellisten etujen vahvistaminen, rahaston päämääriin ohjaava riskibudjetointi, reaaliaikaiset päätöksentekojärjestelmät, yleisiä taustaoletuksia kyseenalaistava ja muutokseen orientoitunut oppimiskulttuuri sekä ulkoisten salkunhoitajien selkeä mandatointi, päämäärien asettaminen ja toimintaan soveltuvuuden kriteerien selkeä käyttö.

Poliittisesti ehkä merkittävin hallinnollisten aspiraatioiden lähde ovat olleet OECD:n eläkerahastojen hallinnointia koskevat suositukset (*OECD Guidelines for Pension Fund Governance*, OECD 2005). Useiden maiden ja rahastojen hyväksymät suositukset ovat *best practice* -diskurssia vähemmän yksityiskohtaisia. Yksi ohjeiden keskeisestä tavoitteesta on määritellä uusi tasapaino julkisen sääntelyn ja itsesäätelyn välille. Ohjeistuksesta löytyy kuitenkin myös suoraan rahastojen muodolliseen ja operationaaliseen hallintoon liittyviä piirteitä. Ohjeiden mukaan ”hallintorakenteiden tulee varmistaa sopiva vastuujako operationaalisten ja valvontavastuiden sekä vastuullisten henkilöiden tilivelvollisuuden ja

sopivuuden välille” (käännös VS). Ohjeistuksessa esiintyvät normit käsittelevät tarkemmin vastuiden tunnistamismenetelmiä sekä erilaisten hallintoelinten, asiantuntijaelinten, tilintarkastajien, aktuaarien ja valvojien tehtäviä. Operaatio-naalisen hallinnan osalta ohjeet kehottavat ottamaan käyttöön ”sopivia hallinta-, viestintä- ja kannustinmekanismeja, jotka kannustavat hyvään päätöksentekoon, asialliseen ja ajoituksellisesti sopivaan toimeenpanoon, läpinäkyvyyteen sekä säännölliseen arviointiin ja tarkasteluun”. Normit koskevat yksityiskohtaisemmin sisäistä valvontaa, raportointia ja oikaisumekanismeja.

Sääntelyn ja valvonnan periaatteet

Institutionaalisesti vaikutusvaltaisimmat eläkerahastojen hallinnointia koskevat aspiraatiot ovat peräänkuuluttaneet eläkerahastojen itsenäisyyden lisäämistä sekä hallinnon vaikuttavuuden, sisäisen läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden kohentamista. Vastaavanlaisia aspiraatioita voidaan kuitenkin löytää myös eläkerahastojen sääntelyn ja valvonnan politiikasta. Eläkerahastojen sääntelyssä ja valvonnassa on Euroopassa siirrytty pitkälti kohti periaatteisiin perustuvaa huolellisen henkilön (*prudent person*) sääntelyparadigmaa ja riskiperustaista valvontaparadigmaa. Sääntelystä ja valvonnasta on tullut aiempaa toimija- ja periaatekeskeisempää, riskinhallinnan standardeja korostavaa toimintaa, jonka tarkoituksena on ollut vapauttaa sijoitustoimintaa tiukoista määrällisistä ja laadullisista rajoituksista ja suorista interventioista. Samaan aikaan kirjanpitosäännösten uudistukset ovat muuttaneet merkittävästi ymmärrystä valvonnan kohteista ja tarpeesta. Uudet käypään arvoon perustuvat *mark-to-market* -säännökset ovat siirtäneet valvonnan painopisteitä poikkeustilanteisiin ja ennen kaikkea lyhentäneet valvonnan aikajännettä (Dixon & Monk 2009).

Stewart (2010) kutsuu uutta valvontaparadigmaa riskiperustaiseksi hallinnaksi. Valvonta ajatellaan paradigmassa prosessina, jonka päämääränä on tunnistaa eläkerahastojen kohtaamat kriittisimmät riskit ja merkittävimpien epäsuotuisien kehityskulkujen mahdollisuudet sekä ottaa nämä osaksi rahastojen riskienhallinnan menetelmiä julkisten valvojien tuen avulla. Uudessa paradigmassa valvojien mielenkiinto on siirtynyt lakisääteisten yksityiskohtaisten vaatimusten noudattamisen tarkastelusta rahastojen sisäisten hallintorakenteiden ja -prosessien soveltuvuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseen. Valvojilla on myös aiempaa enemmän vastuuta omien reaktioidensa johdonmukaisuuden ja sopivuuden arvioinnissa. Euroopan tasolla uusi paradigma on näkynyt kansallisten lakien samankaltaisten muutosten ohella myös EU-direktiiveissä, ennen kaikkea vuoden 1980 vakavaraisuusdirektiivissä, henkivakuutusdirektiiveissä ja työ sopimukseen liittyviä eläkeinstituutioita koskevassa direktiivissä (IORP) sekä Solvenssi-direktiiveissä (European Commission 2008).

Uusi paradigma ei ole kokonaan syrjäyttänyt vanhoja sääntöjä. Useat Euroopan maat soveltavat rahastoihin laadullisia ja määrällisiä sääntöjä ja rajoituksia eläkerahastoille. Nämä koskevat esimerkiksi maksuja, sijoitustoiminnan päämääriä, raportointivelvoitteita ja muita erilaisista eläkejärjestelmistä riippuvaisia seikkoja. Euroopan valtioilla on myös hyvin erilaisia valvontarakenteita. Joillain valtioilla on keskitetty tai useita itsenäisiä valvontavirastoja ja muita elimiä, jotka voivat olla joko täysin itsenäisiä tai osittain integroituja julkishallintoon. Toisilla taas on rahoitusalan eri sektoreille omistettuja valvontaelimiä. Myös valvonnan rahoituksessa on eroja. Toiset laitokset rahoitetaan valtion budjetista ja toiset valvottavilta perittävillä maksuilla. Vaikka eroja löytyy edelleen, on esimerkiksi Solvenssi II -direktiivin odotettu luovan uudet, aiempaa yhtenäisemmät vakavaraisuusvaatimukset vakuutus- ja jälleenvakuutuslaitoksille EU:ssa. Direktiivien odotetaan johtavan aiempaa yhtenäisempiin periaatteisiin, joita kaikki EU-maiden vakuutusvalvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset voivat noudattaa ja jotka voivat olla vakuutusyhtiöiden raportointivelvoitteiden ja tietojen yleisten julkistamisvelvoitteiden mallina. (European Commission 2008.)

Eräät teemat korostuvat uudessa sääntely- ja valvontaparadigmassa muita vahvemmin. Sijoitusriskeillä on erityinen rooli uudessa paradigmassa. Eurooppalaiset finanssivalvojat esimerkiksi vaativat eläkerahastoilta erilaisia sijoitussuunnitelmia kirjallisina. Sijoitussuunnitelmien tulee tyypillisesti sisältää muun muassa sijoituspäämäärät, perusallokaatiot, hajautusmenetelmät, likviditeettitarpeet, arvostus- ja hinnoittelumenetelmät, johdannaisten käytön ja valvonnan periaatteet, ALM-tavoitteet (soveltuvien osin), suorituskyvyn mittaus-, valvonta- ja benchmarking-menetelmät, kontrollimenetelmät (ml. riskitoleranssi ja riskien mallinnusmenetelmät) sekä raportoinnin muodot ja aikataulut (OECD 2006). Sijoitussuunnitelmilta odotetaan myös johdonmukaisuutta lakisääteisten velvoitteiden noudattamisessa ja rahaston pääasiallisten tavoitteiden näkymistä kirjatussa strategisessa sijoitusallokaatiossa. Suunnitelmista tulee käydä selkeästi ilmi tuotto- ja suorituskykyodotukset sekä kaikki linjauspäätökset, jotka koskevat taktista allokatiota, arvopaperien valintaa ja kaupankäynnin toimeenpanoa. On huomattava, että sijoitussuunnitelmavaatimukseen on usein ”piilotettu” myös sopivia sijoituskohteita koskevia normeja. Tämä auttaa vanhojen sääntelyn päämäärien siirtämisestä uuteen riskiperusteiseen ajatteluun. Sijoitussuunnitelmilta voidaan esimerkiksi odottaa määritelmää siitä, miten erityisesti hedge-rahastojen ja muiden ”vaihtoehtoisten” sijoituskohteiden riskit ovat riittävässä määrin eläkerahaston ymmärrettävissä ja valvottavissa niin, että myös valvoja voi todentaa rahaston ymmärtävät näihin sijoituskohteisiin liittyvät riskit (IOPS 2008). Koska määritelmän sopivuus on kiinni siitä, mitä valvoja päättää ymmärtää, voivat valvojat omilla toimillaan jopa estää sijoitukset vaihtoehtoisin kohteisiin.

Viime kädessä sääntelyssä ja valvonnassa on siirrytty laajamittaisesti vain valvojan ja valvottavan välistä suhdetta koskeviin uusiin periaatteisiin, jotka korostavat riskejä ja rahastojen toimivaa itsehallintaa. Suhteiden yhteiseurooppalaiset institutionaaliset muodot ovat vielä muotoutumassa. Muutos on kuitenkin merkittävä, koska uudet periaatteet nostavat esiin samanlaisia ongelmia ja tarjoavat niihin samanlaisia ratkaisuja hyvin erilaisissa organisaatioissa. OECD:n tuore työpaperi (Stewart 2010) on tästä hyvä esimerkki. Esimerkiksi riskienhallinta määritellään paperissa hyvin kapeasti eläkerahaston hallituksen, johdon ja muun henkilöstön vaikutuspiirissä olevaksi prosessiksi, jonka tarkoituksena on taata toimintojen vaikuttavuus ja tehokkuus, tulosraportoinnin luotettavuus sekä lakien ja sääntöjen noudattaminen. Ymmärrys eläkerahaston toiminnan sääntelystä ja valvonnasta rajoittuu näin ollen vain helposti mitattaviin ja muodollisiin prosesseihin sekä tiedonvaihtoon liittyviin kysymyksiin sen sijaan, että kiinnitettäisiin huomiota organisaatiokulttuuriin liittyviin vaikeammin havaittaviin ja epämuodollisiin ongelmiin. Myös kaikki laajemmat järjestelmätason kysymykset kuten eläkerahastojen laumakäyttäytyminen tai niiden toiminnan vaikutukset markkinoiden toimintaan puuttuvat ajattelutavasta. Ajattelutavan suurin ongelma on tilivelvollisuuden häivyttäminen valvojan ja valvottavan välimaastoon. Eläkerahastot voivat aina syyttää valvojia siitä, etteivät nämä osanneet ajoissa huomauttaa ongelmista. Valvojat taas voivat vedota siihen, että rahastot tuntevat oman toimintansa parhaiten, eivätkä he voi ottaa vastuuta muusta kuin näkemistään asioista. Tilivelvollisuuden takaaminen vaatisi valvojilta lähes yli-inhimillisiä kykyjä ymmärtää paitsi eläkerahastojen toimintaa myös sitä, miten eläkerahastoissa työskentelevät ihmiset itse ymmärtävät toimintansa muodollisuuksien ulkopuolella – toisin sanoen valvojien pitäisi huomata, milloin rahastot vaipuvat ”väärätietoisuuteen”, ja kyetä ohjaamaan rahastot ”oikeaan tietoisuuteen”.

Suomen työeläkejärjestelmä ja finanssoituminen

Finanssoitumisen käsite kuvaa varsin osuvasti suomalaisen työeläkejärjestelmän (TEL/TyEL) institutionaalisia muutoksia erityisesti vuoden 1997 sijoitustoiminnan reunaehtoja ja eläkelaitosten hallinnointia koskeneiden lakiuudistuksien jälkeisellä aikakaudella. Varsinkin sijoituskohteiden muutos on ollut hyvin näkyvää. TEL:n ensimmäisten vuosikymmenten pääasialliset sijoituskohteet olivat pienehköjä takaisinlainoja ja suuremmille yrityksille tyypillisesti suoraan reaali-investointeihin kohdistuneita sijoituslainoja. Työeläkesijoitusten pääasiallinen tarkoitus oli tuolloin kohentaa Suomen reaalitaloudellista kilpailukykyä (Niemelä 1994). Työeläkesijoituksia voidaan pitää tärkeinä koko Suomen kansantalouden kehityksen ja kasvun tarinassa (Kangas 2006). Vaikka eläkeyhtiöt

sijoittivat jonkin verran muun muassa osakkeisiin ja kiinteistöihin, eläkelaitosten ainoat käytännössä mahdolliset sijoituskohteet olivat alhaisen toimintapääoman takia asiakasrahoituksen eri muodot ja valtioiden joukkovelkakirjat. Vuoden 1997 sijoitussääntöuudistuksen jälkeiset vakavaraisuussäännöt mahdollistivat sijoitukset aiempaa riskillisempiin sijoituslajeihin ja ulkomaisiin kohteisiin. Liittyminen euroalueeseen puoli vuosikymmentä myöhemmin auttoi nostamaan näiden sijoitusten osuutta entisestään.

Eläkelaitokset ovat nykyään täysimittaisia moderneja portfoliosijoittajia, minkä voi todeta jo vilkaisemalla eläkeyhtiöiden tilinpäätöksen liitetiedoissa listattavia sijoituskohteita, jotka on hajautettu monille eri alueille lukuisiin eri sijoituslajeihin. Ennen finanssikriisiä TyEL-sijoitukset jakautuivat karkeasti siten, että kolmannes sijoituksista oli Suomessa, kolmannes muualla euroalueella ja kolmannes euroalueen ulkopuolisissa sijoituksissa. Finanssikriisin jälkeen ulkomaisten sijoitusten osuus on ainakin väliaikaisesti suhteellisesti vähentynyt. Vuoden 2009 lopussa TyEL-sijoituksista reilu kolmannes oli joukkovelkakirjoissa, neljännes noteeratuissa osakkeissa, vajaat 13 prosenttia kiinteistösijoituksissa sekä (suurimmasta pienimpään osuuteen) takaisinlainoissa, hedge-rahastoissa, rahamarkkinasijoituksissa, muissa osakesijoituksissa ja sijoituslainoissa (käytännössä asiakaslainoissa), 4–6 % kussakin lajissa. Noteerattujen osakkeiden määrä on ollut enimmillään yli kolmanneksen kaikista sijoituksista. Sijoitustoiminnan nykyisenä päämääränä on lähes yksiselitteisesti saavuttaa optimaalisia sijoitustuottoja tulevaisuuden eläkemaksujen nousun tasoittamiseksi. Tavoite ei sinällään ole uusi, mutta sen saavuttaminen portfoliosijoittamisen avulla on tuoreempaa perua lainsäädännössä. Ennen vuotta 1997 työeläkesijoituksista ei voida puhua portfoliosijoituksina myöskään kulttuurisesti. Sosiaalivakuutuksessa harjaantunut henkilökunta ei yksinkertaisesti tuntenut portfoliosijoittamisen menetelmiä. Eräs väitöskirjatutkimustani varten haastatteleman salkunhoitaja tiivistä asian toteamalla, ettei eläkeyhtiöissä ollut ennen vuotta 1997 ihmisiä, jotka olisivat tienneet ”oikeasta sijoitustoiminnasta” yhtään mitään.

Kansainvälisessä katsannossa eläkeyhtiöiden sijoitustoiminnassa on vain muutamia harvinaisia piirteitä, kuten hedge-rahastosijoitusten suhteellisen suuri osuus. Euroopassa sijoitukset veroparatiiseihin rekisteröityihin hedge-rahastoihin ovat olleet tyypillisesti kiellettyjä. Suomessa sijoitustoiminta on taas lain mukaisesti sisäisesti hallittua. Toisin kuin monissa eurooppalaisissa eläkerahastoissa, ulkoisia ”mandatoituja” salkunhoitajia ei voida käytännössä hankkia eikä kokonaisvaltaisten salkunhoitopalveluiden ostaminen ole ollut mielekästä. Tässä mielessä työeläkejärjestelmän finanssoituminen ei ole tarkoittanut suoria tulonsiirtoja eläkesäästäjiltä rahoitusmaailman taskuihin. Kokonaisuutena tarkasteltuna eläkeyhtiöiden toimintakulttuuri ei silti ole kansainvälisesti mitenkään poikkeuksellista – korkeintaan poikkeuksellisen

perusteellista sijoitustoiminnan hallinnoinnin suhteen. Esimerkiksi ymmärrys sijoitusriskeistä palautuu sijoitustoiminnan tyypillisiin perusriskeihin kuten yritysrisikkiin, korkoriskiin ja duraatorisikkiin, ja osakkeiden hinnoittelussa käytetään monia erilaisia kassavirta-analyyseja.

Toisaalta rahaston koko on tärkeä toimintakulttuurin määrittäjä. Suurissa yhtiöissä myös sijoitustoiminnot ovat kooltaan varsin suuria. Ne voivat käyttää hyväkseen varsin monipuolisia ja edistyneitä sijoituskeinoja ja hallintomenetelmiä. Esimerkiksi Ilmarinen on tunnettu sen sisäisestä hedge-rahastoa muistuttavasta toiminnosta. Eläkeyhtiöiden identiteetit ovat jokseenkin eriytyneet viimeisen muutaman vuoden aikana. Esimerkiksi Ilmarinen ja Eläke-Fennia ovat hyvin aktiivisia ja innovatiivisia sijoittajia. Varma taas luottaa suuruuden ekonomian tuomiin mahdollisuuksiin, kuten aktiiviseen omistajapolitiikkaan ja vaihtoehtoisten sijoituslajien optimointiin sijoitussalkussa. Eläke-Tapiola nojaa konservatiivisiin sijoitususkomuksiin ja suhteellisen varovaisiin sijoitusmenetelmiin. Eroista huolimatta kaikkien eläkeyhtiöiden asema suomalaisen rahoitusmaailman verkostoissa ja suomalaisessa omistajaohjauksessa on äärimmäisen merkittävä. Tämä selittää osittain myös sijoitusten alueellista allokatiota: suomalaisyhtiöt ja niiden tulevaisuudennäkymät tunnetaan niin hyvin, että niihin kannattaa sijoittaa.

Työeläkejärjestelmän sijoitustoiminta on kaiken kaikkiaan vahvasti integroitunut globaalin rahoitusmaailman kulttuureihin. Sijoitusmenetelmien finanssoiminen oli normatiivisesti päämäärätietoista, mutta keinovalikoimaltaan varsin pehmeää. Vuoden 1997 reformissa vain *mahdollistettiin* riskillisemmät sijoitukset, eikä eläkelaitoksia pakotettu omaksumaan mitään tiettyjä portfoliosijoittamisen toimintatapoja. Hallinnoinnin osalta finanssoitumiskehitys on ollut toisenlaista. Voidaan sanoa, että muodollisen hallinnoinnin (so. mitä hallinnoidaan) osalta työeläkejärjestelmä on ollut eurooppalaista finanssoitumisprosessia jopa huomattavasti edellä. Lakisääteinen järjestelmä on perustunut yksityiseen hallintointiin, kilpailuun eläkelaitostyyppien ja eläkeyhtiöiden välillä – olkoonkin, että kilpailu on ollut varsin rajoitettua – sekä kaksiportaisiin legitimitettiin tuottaviin hallintomalleihin, jotka tuovat edustuksellisuuden sisäisen asiantuntemuksen rinnalle. Koko järjestelmän hallintomalli on toki kansainvälisessä vertailussa melko omituinen, koska järjestelmässä on kaksi toisistaan poikkeavaa hallinnollista elämää. Eläke-etuuksien ja eläkemaksujen koordinaatio on työmarkkinaosapuolien ja järjestelmän lakisääteisen luonteen takia valtiovallan päätöksenteon piirissä, mutta järjestelmän synnyttämä pääoma on puhtaasti keskitetyn koordinaation ulkopuolella yksityisten eläkelaitosten omistuksessa ja hallinnassa.

Sijoitustoiminnan hallinnoinnin itsenäisyys on varsin tuoretta perua. Vasta vuoden 1997 uudistuksessa eläkeyhtiöt erotettiin tilinpidollisesti ja toiminnal-

lisesti vakuutuskonserneista ja poliittisista pääomablokeista – tai pikemminkin siitä, mitä niistä oli jäljellä. Kaikilla paitsi yhdellä eläkeyhtiöllä on vakuutusten markkinoinnin ja myynnin myötä edelleen kiinteät suhteet finanssialan suuriin ryhmittymiin. Muodollisen hallinnoinnin osalta vuosien aikana on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kaikki suuret eläkeyhtiöt ovat muuttuneet osakeyhtiöistä keskinäisiksi yhtiöiksi, mikä on vahvistanut sidosryhmien eli työnantajien ja työntekijöiden edustuksellisuutta yhtiöiden hallintomallissa. Itsenäisyyden lisäämisen politiikan mukaisesti yhtiöiden hallituksissa ja hallintoneuvostoissa olevat henkilöt eivät kuitenkaan edusta sidosryhmiä vaan ainoastaan yhtiönsä etua. Sijoitustoimintojen itsenäisyys on osittain kasvanut myös siksi, että työmarkkinaosapuolten poliittinen kiinnostus sijoitustoimintaan on laantunut viimeisen reilun vuosikymmenen aikana. Yhtiöiden sijoitustoimintojen ja hallitusten välisessä suhteessa ei yleisesti ottaen ole ollut suuria ja dramaattisia poliittisia konflikteja.

Sijoitusten operationaalisessa hallinnoinnissa on tapahtunut selkeitä yhtiöiden sisäisiä muutoksia viimeisen vuosikymmenen aikana. Eläkeyhtiöt ovat seuranneet operationaalisessa hallinnoinnissa kansainvälistä tehokkuutta ja riskienhallintaa korostavaa kehitystä mitä suurimmassa määrin, vaikka eroja löytyykin yhtiökohtaisissa organisaatiokulttuureissa. Kansainvälisesti tunnistetut imperatiivit koskevat myös eläkeyhtiöitä. Kustannustehokkuuden vaatimus on keskeinen kaikissa yhtiössä ja hallinnointikustannuksia on minimoitu vuosien varrella työeläkejärjestelmän joka tasolla – ”hyvin vähällä saadaan hyvin paljon aikaan”, kuten eräs väitöskirjani haastateltavista totesi. Eläkeyhtiöiden sijoitusjohtajat ovat olleet keskeisiä muutoksien alkuunpanijoita ja toteuttajia. Toisissa yhtiöissä on seurattu tarkkaan kansainvälistä kehitystä ja otettu käyttöön (joskus raskaitakin) monitasoisia päätöksentekoprosesseja. Toisissa yhtiöissä taas annetaan enemmän tilaa salkunhoitajille ja tiimeille laajojen mandaattien ja riskibudjettien avulla. *Controller-* ja *compliance-*toimintoja on vahvistettu paitsi sijoitusprosessien hallinnan takaamiseksi myös sijoitustoiminnan integroimiseksi paremmin koko yhtiön toimintaan (ja päinvastoin). Yhtiöissä on korostettu strategisten tavoitteiden toteutumista koko organisaatiossa muun muassa palkkausjärjestelmien avulla. Sijoitustoiminnassa palkkaus perustuu tyypillisesti yksityiskohtaisiin strategisiin ja toimijakohtaisiin tavoitteisiin.

Työeläkejärjestelmän sääntelyä voidaan pitää huomattavasti vähemmän finanssoituneena kuin sijoitustoimintaa ja hallintoa. Sääntely perustuu edelleen mannermaiseen eurooppalaiseen vakuutusyhtiöparadigmaan, jonka tärkeimmät välineet ovat katesäännökset ja vakavaraisuuden hallinta. Sijoituksia koskevia määrällisiä ja laadullisia sääntöjä ja rajoituksia on edelleen runsaasti. Toisaalta finanssoitumista on tapahtunut varsin runsaasti näiden kehysten puitteissa. Finanssivalvonnan synty vuoden 2009 alussa paitsi keskitti rahoitussektorin

valvonnan myös lisäsi portfoliosijoittamisen asiantuntemusta merkittävästi aiempaan Vakuutusvalvontavirastoon verrattuna. Huolellisen henkilön sääntelyparadigman elementtejä on lisätty vaatimuksessa luokitella kaikki sijoitukset niiden todellisen riskin mukaan. Lähtökohtaisesti sijoitukset määritellään lain määäämien riskikategorioiden puitteissa, mutta mikäli sijoitusten todellinen riski poikkeaa merkittävästi (eläkelaitoksen itsensä päättämän politiikan mukaisesti) laillisen kategorian riskeistä, on se luokiteltava uudelleen. Valvojat ovat myös kiinnittäneet erittäin paljon huomiota eläkelaitosten riskienhallinta- ja päätöksentekoprosesseihin yhtiökohtaisissa tarkastuksissa. Sijoitussuunnitelmasta on tullut eläkelaitosten yleisen hallinnan ja riskienhallinnan valvonnan merkittävä väline.

Vaikka sääntelyssä ei ole tapahtunut selkeää paradigman vaihdosta, on sääntely- ja valvontatoiminnan tarkoitus ymmärretty kansainvälisten trendien mukaisesti uudella tavalla. Pyrkimykset sääntelyn ja valvonnan finanssoimisen kiihdyttämiseksi ovat näkyvissä varsinkin eläkeyhtiöiden vakavaraisuutta pohtineiden työryhmien raporteissa (STM 2010a, 2010b). Paineet tulevat suureksi osaksi suoraan sijoitustoiminnasta. Nykyisessä vakavaraisuussääntelyssä ei raporttien mukaan esimerkiksi voida osoittaa kaikille sijoituksille sopivia riskiluokkia, ja vain katesäännöksissä huomioidaan eräitä sijoitustoiminnan riskejä kuten vastapuoli-, keskittymä- ja likviditeettiriskejä ja sijoitukseen liittyvää mahdollista velkavipua. Suurin osa raporttien finanssoitumisen ajatuksen kanssa yhteensopivista ehdotuksista koskee lyhyen aikavälin parametrisia muutoksia, kuten vakavaraisuusraportointia todellisten riskien mukaan ja sijoitusten tarkempaa luokittelua luottoluokitusten mukaisesti. Pidemmän aikavälin muutoksiksi ehdotetaan muun muassa siirtymistä käyvän arvon mukaiseen kirjanpitoon ja Solvenssi II -direktiivin tarkkaa sovittamista työeläkejärjestelmän valvontaan. Ehkä merkittävin pitkän aikavälin muutosehdotus on katesäännösten purkaminen, mikä tekisi sääntelyn paradigmasta aiempaa huomattavasti enemmän periaate- kuin sääntöpohjaisen.

Finanssoituminen työeläkejärjestelmän haasteena

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että eurooppalaisten eläkejärjestelmien finanssoitumisprosessi kuvaa myös työeläkejärjestelmän muutosta varsin hyvin. Työeläkejärjestelmä on kansainvälisesti hyvä esimerkki siitä, ettei finanssoituminen välttämättä tarkoita julkisten eläkejärjestelmien täyttä yksityistämistä ja riskien yksilöllistämistä: finanssoitumisessa voi yhtä lailla olla kyse vain sijoitustoiminnan uudelleenorganisoinnin politiikasta. Eläke-etuuksissa pitkän ja vakaan työuran merkitys on toki kasvanut ja monia tähän liittyviä riskejä on siirtynyt järjestelmätasolta yksilöiden kannettavaksi. Sijoitustoiminnan riskit

ovat silti eläkeyhtiöiden ja työnantajien kollektiivisena taakkana, koska huonot sijoitustuotot tarkoittavat pienempiä hyvityksiä työnantajien eläkemaksuihin. Työeläkejärjestelmän finanssoituminen on tarkoittanut ennen kaikkea siirtymistä portfoliosijoittamiseen ja riskienhallinnan korostamiseen. Finanssoitumisessa on näin ollen ollut enemmän kyse eläkepääoman ja sijoituskohteiden kuin eläkesäästöjen ja sijoitustoiminnan suhteen muutoksesta. Finanssoitumisen politiikka voi toki tulevaisuudessa tuottaa paineita koko työeläkejärjestelmän kehittämiseksi aiempaa enemmän rahoitusmaailman ehdoilla. Ääriesimerkkinä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi siirtymistä kohti niin sanottua sijoitusrahastomallia tai jopa kokonaan uutta maksuperusteista järjestelmää, jossa työntekijät tekevät sijoitusvalinnat ja kantavat eläkemaksuissaan tai eläke-etuuksissaan sijoitusriskit ja sijoitustoiminnan aiheuttamat kustannukset. Vaikka työeläkejärjestelmän institutionaalinen epäselvyys mahdollistaa radikaalitkin muutokset, eläkepolitiikan historia, eläkkeitä koskevat asenteet, nykyjärjestelmän legitimitetti ja jo työeläkejärjestelmän hallinnollinen rakenne ja institutionaaliset polut kuitenkin ennustavat, etteivät tällaiset muutokset ole todennäköisiä (ks. Johanson & Sorsa 2010).

Vaikka finanssoimisen politiikka ei muuttaisi eläkepolitiikan päämääriä ja monia työeläkejärjestelmän peruspilareita, ovat sen aspiraatiot peräisin halusta korostaa sijoitustoiminnan itsenäisyyttä. Sikäli kun työeläkejärjestelmien finanssoinnissa on kyse portfoliosijoitustoiminnan, itsenäisen hallinnoinnin tehokkuuden ja riskiperustaisen sääntelyn vahvistamisesta, näyttää työeläkejärjestelmän perusarkkitehtuuri sisältävän myös monia ongelmallisia jännitteitä. Portfolion hallintaan perustuvan sijoitustoiminnan itsenäisyyteen liittyy kolme jännitettä. Ensimmäinen näistä koskee ymmärrystä eläkesijoittamisesta pitkäjänteisenä portfoliosijoittamisena. Eläkesijoitukset hahmotetaan tavallisesti pitkän aikavälin sijoitustoimintana, jonka strategiat ulottuvat yli rahoitussykliin. Työeläkejärjestelmässä tällainen toiminta on kuitenkin hyvin rajoitettua, koska vakavaraisuussäännöt ja rahastoinnin mekanismit tekevät sijoitustoiminnan aikajänteestä suurelta osin vain vuoden mittaista. Sääntely pakottaa eläkelaitokset olemaan suurelta osin lyhyen aikavälin spekulatiivisia sijoittajia, vaikka eläkeyhtiöissä olisi halukkuutta pitkäaikaisempien sijoitusten tekemiseen osana kokonaisvaltaista itsenäistä sijoitusstrategiaa. Sääntely tekee siis joidenkin itseenäisten strategioiden luomisesta vaikeaa.

Toinen jännite koskee sijoitusriskin ymmärrystä. Osittain kyse on portfolio-teoreettisesta hajauttamista. Eläkeyhtiöt ovat ”omien sijoitustensa vankeja”, koska suomalaisten osakkeiden laajamittainen myynti ei todennäköisesti johda riittävään tuottoon (ainakaan ilman piensijoittamisen suosion valtavaa kasvua). Suomalaissijoitukset voivat tässä mielessä olla väistämättä pitkäaikaisia sijoituksia, vaikkei niiltä tätä strategista ominaisuutta aina haettaisikaan. Likviditeetti

ajaa portfoliosijoittamisen arvomaailmassa kotimaisuuden edelle, minkä vuoksi kotimaisia sijoituksia on entistä vaikeampaa puolustaa, vaikka yksittäisten koh- teiden ominaisuudet sopisivat hyvin sijoitusportfolioihin. Toisaalta kyse on myös yleisemmän tason ymmärryseroista. Toisin kuin portfolioajatteluun tottuneet eläkeyhtiöiden sijoitustoiminnot, järjestelmän sidosryhmät ja yhtiöiden hallituk- set eivät aina käsitä sijoitusriskejä myös positiivisessa mielessä mahdollisuutena. Siinä missä vain Suomeen sijoittaminen olisi kaikkien sisäpiiriläisten mielestä valtava riski, myös yksittäisiin sijoituslajeihin sijoittaminen voi olla joillekin aivan yhtä merkittävä riski. Normaaliolosuhteissa tällaiset ymmärryserot eivät välttämättä aiheuta kitkaa. Poikkeustilanteissa ongelmia saattaa sen sijaan tulla. Esimerkiksi viimeisimmän finanssikriisin jälkeen eräiltä sijoitusjohtajilta vaaditiin poikkeuksellisia kykyjä saada hallitukset ymmärtämään, että sijoitussalkun riskiä tulisi merkittävästi nostaa, jotta alkavan kurssinousun tuomat hyödyt saataisiin käytettyä täysimääräisesti.

Kolmas ja tärkein jännite koskee portfoliosijoittamisen yhteiskunnallista legiti- miteettiä sellaisenaan. Vaikka eläkelaitokset, työmarkkinaosapuolet ja monet muut järjestelmän sisäpiirin toimijat ovat pitkälti hyväksyneet portfoliosijoit- tamisen paradigman, ei tämä suinkaan päde kaikkiin suomalaisiin. Työeläke- vakuuttajien teettämän Työeläkeasenteet-tutkimuksen (TELA 2007) mukaan suomalaiset suhtautuvat varsin ristiriitaisesti eläkesijoituksiin. Julkisen keskus- telun perusteella monet haluavat sijoittaa mahdollisimman paljon eläkevaroista Suomeen työllisyyden ja palkkatason kohentamiseksi ”eläkerahastososialismin” hengessä. Portfoliosijoittamisen menetelmiin perustuvan ”eläkerahastokapita- lismiin” näkökulmasta tästä ei kuitenkaan koituisi reaalityöeläkeläimästä hyötyä, vaan ainoastaan riskien turhaa keskittymistä. Vastaavia eroja sijoitustoiminnan luonteen ymmärryksessä on näkynyt viime vuosina myös sijoituslajeittain. Julki- nen närkästys hedge-rahastosijoituksista on tästä hyvä esimerkki. Eläkeyhtiöille kuten kaikille suursijoittajille hedge-rahastot ovat yleensä varsin läpinäkyviä. Myös niihin sijoittavat eläkeyhtiöt ovat ymmärtäneet rahasoihin liittyvät riskit varsin hyvin. Hedge-rahastoilla on myös hyvin tärkeä rooli eläkeyhtiön täysi- painoisessa sijoitusportfoliossa. Poliittisten instituutioiden ja median edustajat ovat olleet hyvin skeptisiä hedge-rahastoja kohtaan, koska heille sijoituslaji ei ole läpinäkyvä tai helposti ymmärrettävissä, vaan näyttäytyy pikemminkin vain rahoitusmaailman rikkaiden johtotähtien keinona lypsää rahaa hyväuskoisilta institutionaalisilta ja piensijoittajilta veroparatiisien turvassa.

Kuntien Eläkevakuutuksen ostaman lappilaisen moottorikelkkatehtaan tapaus on kuvaava esimerkki portfoliosijoittamista koskevista jännitteistä. Portfoliosio- joittamisen mielessä sijoituskohde tuskin oli paras mahdollinen, mutta kuitenkin perusteltavissa paradigman puitteissa. Kotimaisen työllisyyden edistämisen näkökulmasta sijoitus taas oli varsin hyvin perusteltu. Sijoituskohteen valinta

ymmärrettiin julkisessa keskustelussa kuitenkin lähinnä korruptioksi. Toisin sanoen portfoliosijoitustoimintaan voidaan olla tyytymättömiä, mutta muun sijoitusstrategian omaksuminen ei sekään aina kelpaa. Tällaisten portfoliosijoittamiseen liittyvien jännitteiden purkaminen voi tapahtua vain aidossa demokraattisessa keskustelussa, jossa sitoudutaan yhteisiin lopputuloksiin. Tällainen keskustelu on kuitenkin hyvin työlästä. Ihmisten pitäisi huomattavasti paremmin ymmärtää, mitä portfoliosijoittamisella voidaan saada aikaan ja mitä ei. Mutta myös eläkejärjestelmän sisäpiirin ja sijoitustoimijoiden pitäisi hyväksyä, ettei portfoliosijoittaminen ole mikään kiveen hakattu totuus vaan yksi poliittinen valinta muiden joukossa. Varmaa on vain se, että Suomeen sijoittamista, riittävää hajauttamista ja sijoitusriskejä sekä sijoitustoiminnan yleistä yhteiskunnallista legitimitettä koskevat jännitteet eläkejärjestelmän sisäpiirin ja muun yhteiskunnan välillä tuskin häviävät minnekään ilman demokraattisia keskusteluja.

Nykyiset kilpailuolosuhteet antavat toki eläkeyhtiöille mahdollisuuden profiloitua erilaisilla sijoitususkomuksilla ja -menetelmillä. Jo sääntely kuitenkin varmistaa, että eläkeyhtiöiden sijoitususkomukset asettuvat aina portfoliosijoittamisen rajojen sisäpuolelle. Eläkeyhtiöt eivät ole vahvasti profiloituneet poikkeavien toimintatapojen esiintuomisessa, lukuun ottamatta ehkä Eläke-Tapiolan julkilausuttua konservatiivista sijoitusfilosofiaa. Sen lisäksi, etteivät sijoitususkomukset ole tähän asti yksinkertaisesti toimineet menestystekijöinä kilpailussa, on tähän olemassa lukuisia hyviä syitä. Kilpailua sijoitususkomuksien perusteella vaikeuttaa se, ettei työntekijöillä ole muodollisia mahdollisuuksia vaikuttaa eläkelaitoksen valintaan eli mahdollisuutta äänestää jaloillaan. Myös kustannustehokkuuden vaatimus asettaa vahvoja reunaehtoja yksittäisten eläkeyhtiöiden profileille. Esimerkiksi yhteiskuntavastuullisen sijoittamisen ottaminen osaksi kokonaisvaltaista toimintakulttuuria on kallista. Portfoliosijoittamisessa joidenkin sijoitusten jättäminen toiminnan ulkopuolelle, erilaisten sijoitusten sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointi tai vaikkapa omistaja-aktivismi tuottavat väistämättä kustannuksia ja vain rajoitetusti vaikutuksia ympäröivään maailmaan. Kustannuskilpailu pitää huolen siitä, ettei yksikään yhtiö voi alkaa noin vaan kasvattaa sijoituskustannuksiaan. Mikäli lisäkustannuksia aiheuttavia päämääriä halutaan ajaa työeläkesijoituksissa, tarvittaisiin niiden kehittämiseen julkisesti rahoitettuja toimijoita, joiden palvelut ovat kaikkien eläkelaitosten käytössä tasapuolisesti.

Hallinnon finanssoitumisen tuottamat jännitteet palautuvat pitkälti järjestelmän hajautuksen luonteeseen ja sijoitusten sääntelyn muotoon. Vaikka hajautus on yksi finanssoitumisen yleisen projektin keskeisistä aspiraatioista – itsenäisten sijoittajien tulee kilpailla asiakkaistaan – on silti kysyttävä, missä määrin hajautus sopii yhteen kustannustehokkuuden paineiden kanssa. Kilpailun tuomat kustannushyödyt eivät helposti ylitä yhteen eläkelaitokseen perustuvan järjestelmän tuomaa suuruuden ekonomiaa. Hajautus ja kustannustehokkuus

kulkevat käsi kädessä vain sellaisissa institutionaalisissa viitekehyksissä, joissa muodoltaan lähes millaiset tahansa eläkerahastot voivat tarjota lähes millaisia eläkevakuutuksia tahansa lähes kenelle tahansa. Työeläkejärjestelmässä kentän ”tuote” eli eläkevakuutus on kaikilta osin lakisääteisesti pakollinen, eivätkä eläkelaitokset voi vaikuttaa sen sisältöön. Kilpailu asiakkaita on hankalaa, koska kilpailun keinot on rajoitettu tuotteen sijaan vain sen tuotantotapaan. Koska eläkelaitoksen valintakriteereitä ei ole vielä tutkittu tieteellisesti, on mahdotonta sanoa mitään universaalialia eri välineiden, kuten työhyvinvointipalveluiden, markkinointikanavien, verkkosivujen tai muiden tekijöiden suhteellisista painoarvoista. Sen sijaan on selvää, että kilpailua ei voi luonnehtia läpinäkyväksi ainakaan sijoitustoiminnan osalta. Alan ulkopuolisilla ei ole mahdollisuuksia arvioida, miten yksittäinen yhtiö oikeastaan pärjää oman sijoitusstrategiansa toteutuksessa eri aikaväleillä. Kilpailua vaikeuttaa myös se, etteivät eläkemaksut nouse huonon sijoitustoiminnan myötä välittömästi samalla tavalla kuin hyvä sijoitustuotto näkyy maksualennuksina.

Vakavaraisuus- ja sääntöperustaisesta sääntelystä luopuminen on yksi finanssionnin politiikan kannattajien keskeisistä päämääristä. Työeläkejärjestelmässä näistä sääntelymuodoista ei ole luovuttu, eikä Suomessa ole toistaiseksi kuultu kuin hyvin harvoja vakavaraisuusperusteisen sääntelyn poistamista kannattavia puheenvuoroja. Nykyinen sääntelyn muoto tuottaa kuitenkin ongelmia sijoittajien itsenäisyyden lisäämisen näkökulmasta. Eläkesijoittajien hallinnollisen itsenäisyyden lisääntyminen on tapahtunut ainoastaan suhteessa julkiseen valtaan ja alan ulkopuolisiin yrityksiin – ei muihin eläkelaitoksiin. Kuten eräät haastateltavistani totesivat, eläkeyhtiöt ovat nyt sijoitustoiminnassaan ”peliteoreettisessa tilanteessa”. Yksinkertaistetusti sanottuna vakavaraisuus- ja rahastointisääntöjen määrittelemän eläkeyhtiön sijoitustoimintaan käytettävissä olevan pääoman määrä riippuu kaikkien yhtiöiden keskimääräisestä vakavaraisuudesta ja osakesijoitusten tuotosta. Yksittäisen yhtiön on tämän vuoksi vaikeaa laatia omiin sijoitususkomuksiinsa perustuvaa itsenäistä sijoitusstrategiaa pitkällä aikavälillä. Mikäli muut yhtiöt valitsevat toisenlaisen osakesijoitus- tai vakavaraisuusstrategian, pitää oma strategia aina sopeuttaa tilanteeseen.

Jatkettu määräaikainen laki edelleen syvensi keskinäisten suhteiden ”peliteoreettista” luonnetta. Eläkeyhtiöt voivat tilapäisesti rinnastaa jakojärjestelmään kuuluvaa tasausvastuuta (ns. EMU-puskuria) toimintapääomaksi. Tämä toi asetelmaan uuden, entistä hankalamman muuttujan. Mikäli yhtiö päättää ottaa varovaisen linjan ja olla sisällyttämättä puskuria toimintapääomaan, ei tämä ole järkevää siinä tapauksessa, jos muut yhtiöt sisällyttävät puskurin toimintapääomaansa ja uudet vakavaraisuussäännöt luodaan tämän kehityksen mukaisesti (ja toisinpäin). Valintojen hyödyllisyys riippuu toki myös markkinakehityksestä. Kun osakekurssit lähtivät nousuun vuosien 2007–2008 luottolaman jälkeen,

rinnastamisesta oli hyötyä. Ne yhtiöt, jotka olivat valinneet konservatiivisemmän lähestymistavat, hyötyivät vähemmän. Toisaalta uudet säännöt eivät tässä tilanteessa enää voisi perustua konservatiivisiin näkemyksiin, koska riskillisemmän strategian ottaneet yhtiöt ajautuisivat vaikeuksiin. Sama pätee myös toiseen suuntaan. Mikäli esimerkiksi suuret yhtiöt olisivat omaksuneet konservatiivisen lähestymistavan, ei tasausvastuun sisällyttävää sääntelyä olisi enää kannattanut ottaa käyttöön. Se olisi tarkoittanut sitä, että yhtiöt olisivat jättäneet markkinoiden nousun paljolti hyödyntämättä.

Hallinnoinnin, sääntelyn ja valvonnan muutokset tuottavat edellä mainittujen ongelmakohtien ohella suhteellisen vähän paineita uudelleenarviointiin. Uuden Finanssivalvonnan asiantuntemusta ja kykyä valvoa sijoitustoiminnan riskejä on laajasti kiitely. Eläkeyhtiöiden hallintorakenteet eivät päädy helposti uudelleenarviointiin, koska asiantuntevilla sisäistetyillä sijoitustoiminnoilla on rinnallaan edustukselliset hallitukset ja hallintoneuvostot, jotka antavat toiminnalle vahvan legitimitetin. Organisaatiokentällä koetaan korkeintaan paineita STM:n, työmarkkinaosapuolten sekä eläkeyhtiöiden hallitusten ja hallintoneuvostojen sijoitustoiminnan laaja-alaisemman asiantuntemuksen lisäämiseksi. Sisäiset hallintojärjestelmät näyttävät eroistaan huolimatta kansainvälisessä tarkastelussa varsin sofistikoituneiksi ja pitkälti *best practice* -mallien mukaiseksi (ks. Clark & Urwin 2008 ja Ambachtsheer 2007). Myös julkisen valvonnan nykytilanne näyttää noudattavan melko hyvin finanssoitumisen ohjenuoria: toiminnan lukuisia eri riskejä hallitaan ja niistä keskustellaan useilla eri tasoilla, eikä valvojalla ole ollut juurikaan tarvetta huomauttaa puutteista eläkeyhtiöiden toiminnassa. Riskienhallinta on eläkeyhtiöissä vahvasti sisäistettyä ja tapahtuu lukuisten edelleen vahvistuvien hallintamekanismien myötä, eikä niitä koskevien sääntöjen uudistamiselle ole suurta painetta muuten kuin ehkä muodollisin osin EU-tason lainsäädännöllisen kehityksen myötä.

Mikäli sijoitusten sääntelyä ja vakavaraisuusmekanismeja pohtineen laaja-alaisen asiantuntijaryhmän raporttia (STM 2010a) pidetään tulevaisuuden indikaattorina, lainsäädäntö todennäköisesti jatkaa järjestelmän perusarkkitehtuurin perinteitä, mutta muuttaa useiden mekanismien luonnetta. Tulevaisuuden lainsäädäntö työ pyrkinee merkittävästi lisäämään portfoliosijoittajien itsenäisyyttä. Sijoitusten reunaehdot ovat aiempaa sallivammat, jos itsenäisen portfoliosijoittamisen paradigmaa vastaan painivista laadullisista ja määrällisistä katerajoituksista luovutaan kokonaan ja jätetään riskienhallinnan kysymykset eläkelaitosten itsensä arvioitavaksi. Uusi järjestelmäarkkitehtuuri määrittellee useampiin poikkeustilanteisiin kuten finanssikriiseihin soveltuvia menettelytapoja, mutta jättää tilanteiden hallinnan eläkelaitosten omalle vastuulle Finanssivalvonnan valvonnan alaisena. Vakavaraisuussääntöihin tulee muutoksia luultavasti vasta vuoden 2012 jälkeen, jonka loppuun väliaikainen laki on voimassa jatkettuna.

Viimeisimmät työryhmäraportit ovat osoittaneet sen, ettei kypsänkään sääntelymallin pitkän aikavälin suuntaviivoja ole helppo vetää monien erityispiirteiden, kuten erilaisten eläkelaitosmuotojen ja yhteisvastuun takia. Jo työeläkejärjestelmän osittainen rahastointi – työeläkejärjestelmää voidaan kutsua pysyvästi alirahastoiduksi järjestelmäksi, jossa kirjanpidollisesti yksilölliselle tilille karutetut sijoitustuotot eivät riitä maksamaan kuin osan eläkkeestä – perustuu siihen ajatukseen, että sijoitustoimintaan perustuva rahastoiva komponentti on tarkkaan määritelty ja rajattu, kun taas jakojärjestelmä on järjestelmän joustava osa. Miksi sijoitustoiminta pitäisi edes ymmärtää tässä mallissa itsenäiseksi ja joustavaksi? Osittainen rahastointi, vakavaraisuussäännökset ja yhteisvastuu eivät aina sovi finanssoitumisen myötä yleistyneisiin sijoitustoiminnan malleihin.

Suomen työeläkejärjestelmä pakottaakin kysymään, onko eläkejärjestelmien finanssoinnin politiikka joskus vain itsetarkoituksellista. Esimerkiksi itsenäisyyden muodollinen lisääminen ei tarkoita aina sitä, että sijoitusmahdollisuuksia todellisuudessa laajennettaisiin. Itsenäisyys myös helposti altistaa huonoille ulkoisille arvioille, ellei järjestelmän luonnetta oteta riittävästi huomioon. Esimerkiksi osakkeet eivät aina ole tarkoituksenmukaisia sijoituskohteita, koska järjestelmän arkkitehtuuri asettaa osakesijoituksille monia rajoitteita jo hyvin kapeassa taloustieteellisessä tarkastelussa (hyvänä esimerkkinä Kahra 2009). Eläkeyhtiöissä koemielessä tehdyt itsenäisen portfoliosijoittajan malliin perustuvat *Asset and Liability Management* -mallinnukset kehottivat juuri ennen finanssikriisiä sijoittamaan leijonanosan sijoitussalkusta noteerattuihin osakkeisiin. ALM-mallien seuraaminen olisi voinut johtaa myös liian alhaisen riskin strategiaan kriisin taittumisen jälkeen, mikä olisi johtanut moninkertaisiin tappioihin.

Työeläkejärjestelmä on viimeisen reilun vuosikymmenen aikana finanssoitu lähes niin pitkälle kuin se on ollut järjestelmän sosiaalipoliittisten peruspilareiden ja organisaatorakenteen varassa mahdollista. Finanssoituminen on itse asiassa lisännyt sijoitustoimintojen keskinäisriippuvuuksia ja sen omaksuminen vakavaraisuusperusteisen sääntelymallin puitteissa on vain tuottanut aiempaa vahvempia jännitteitä. Sijoitusvetoisessa kehityksessä on toki mahdollista ottaa sääntelyä ja vakavaraisuusmekanismia pohtineen laaja-alaisen asiantuntijaryhmän raportin mukaisia askelia, kuten vähentää vakavaraisuussäännösten vaikutusta mahdollisuuteen noudattaa omia sijoitususkomuksia sekä yleisemmin selkiyttää sijoitustoiminnan roolia ja tehdä siitä läpinäkyvämpi ja monipuolisempi keino eläkeyhtiöiden kilpailussa. Pidemmälle mentäessä joudutaan kuitenkin aina puuttumaan työeläkejärjestelmän peruspilareihin kuten järjestelmän hajautukseen, yhtenäiseen vakuutus tuotteeseen, kilpailun rajoituksiin tai kvantitatiiviseen sääntelyyn. Finanssoimisen politiikka haastaa siis helposti koko järjestelmän perusrakenteen, jos sitä aletaan noudattaa itsetarkoituksellisesti.

Lähteet

- Aaron, H., 1966. The Social Insurance Paradox. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, 32(3), 371–374.
- Ambachtsheer, K.P., 2007. Pension revolution: a solution to the pensions crisis. Chichester: Wiley.
- Arza, C. and Kohli, M., 2008. Pension reform in Europe: politics, policies and outcomes. London: Routledge.
- Barr, N. and Diamond, P., 2008. Reforming Pensions: Principles and Policy Choices. New York: Oxford University Press.
- Blake, D., 2006. Pension finance. Chichester, England: John Wiley & Sons.
- Boeri, T., Bovenberg, A.L., Coeuré, B. and Roberts, A.W., 2006. Dealing with the New Giants: Rethinking the Role of Pension Funds. London: Centre for Economic Policy Research.
- Briganti, F., 2008. Overview of the privately managed pension schemes subject to the Regulation 1408/71, *European conference on the future of mixed retirement financing*, 23 October 2008 2008.
- Carmel, E. and Papadopoulos, T., 2003. The new governance of social security in the UK. In: J. Millar, ed, *Understanding Social Security*. Bristol: Policy Press, pp. 31–52.
- Clark, G.L., 2008. Governing Finance: Global Imperatives and the Challenge of Reconciling Community Representation with Expertise. *Economic Geography*, 84(3), 281–302.
- Clark, G.L., 2006. Regulation of Pension Fund Governance. In: G.L. Clark, A.H. Munnell and M. Orszag, eds, *The Oxford handbook of pensions and retirement income*. Oxford: Oxford University Press, pp. 484–500.
- Clark, G.L., 2000. Pension fund capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, G.L., 2003a. European pensions & global finance. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, G.L., 2003b. Pension security in the global economy: markets and national institutions in the 21st century. *Environment and Planning A*, 35(8), 1339–1356.
- Clark, G.L., 2004. Pension fund governance: expertise and organizational form. *Journal of Pension Economics and Finance*, 3(02), 233–253.
- Clark, G.L. and Hebb, T., 2004. Pension fund corporate engagement: the fifth stage of capitalism. *Relations industrielles / industrial relations*, 59(1), 142–170.
- Clark, G.L. and Thrift, N., 2004. The return of bureaucracy: managing dispersed knowledge in global finance. In: K. Knorr Cetina and A. Preda, eds, *The sociology of financial markets*. Oxford: Oxford University Press, pp. 229–249.
- Clark, G.L. and Urwin, R., 2008. Best-practice pension fund governance. *Journal of Asset Management*, 9(1), 2–21.
- Clark, G.L. and Whiteside, N., 2005. Pension security in the 21st century : redrawing the public-private debate. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, G.L. and Wójcik, D., 2007. The geography of finance: corporate governance in the global marketplace. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, R.C., 1981. The Four Stages of Capitalism: Reflections on Investment Management Treatises. *Harvard law review*, 94(3), 561582.
- Clowes, M.J., 2000. The money flood: how pension funds revolutionized investing. New York; Chichester: Wiley.
- Cocco, J.F. and Volpin, P.F., 2005. The Corporate Governance of Defined Benefit Pension Plans: Evidence from the United Kingdom. SSRN.
- Davis, E.P., 2002. The European Pension Management Industry. *Pensions Institute Discussion Paper PI-0212*.

- Dixon, A.D., 2008. The Rise of Pension Fund Capitalism in Europe: An Unseen Revolution? *New Political Economy*, 13(3), 249.
- Dixon, A.D., 2009. Finding the Collective in an Era of Pension Individualization. *Soziale Welt*, 60(1), 47–62.
- Dixon, A.D. and Monk, A.H.B., 2009. The power of finance: accounting harmonization's effect on pension provision. *Journal of Economic Geography*, 9(5), 619–639.
- Dixon, A.D. and Sorsa, V., 2009. Institutional Change and the Financialisation of Pensions in Europe. *Competition & Change*, 13(4), 347–367.
- Ebbinghaus, B., 2006. Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA. Oxford: Oxford University Press.
- Eckhardt, M., 2005. The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms. *Journal of European Social Policy*, 15(3), 247–267.
- Engelen, E., 2003. The logic of funding European pension restructuring and the dangers of financialisation. *Environment and Planning A*, 35, 1357–1372.
- Epstein, G.A., 2005. Financialization and the world economy. Cheltenham: Edward Elgar.
- Erturk, I., Froud, J., Johal, S., Leaver, A. and Williams, K., eds, 2008. Financialization at work: key texts and commentary. London: Routledge.
- European Commission, 2008. Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions Report by The Social Protection Committee.
- Fernandez, P., 2009. The Equity Premium in 150 Textbooks. *SSRN eLibrary. Saatavilla internetistä osoitteesta*: <http://ssrn.com/abstract=1473225> [luettu 15.9.2010]
- Harrison, D., 1997. Pension provision and fund management in Europe. London: FT Financial Publishing.
- Hay, C., 2004. Common trajectories, variable paces, divergent outcomes? Models of European capitalism under conditions of complex economic interdependence. *Review of International Political Economy*, 11 (2), pp. 231–262.
- Holzmann, R. and Palmer, E.E., eds, 2006. Pension reform: issues and prospect for non-financial defined contribution (NDC) schemes. Washington, D.C.: London: World Bank; Eurospan [distributor].
- Immergut, E.M., Anderson, K.M. and Schulze, I., 2007. Handbook of West European pension politics. Oxford: Oxford University Press.
- IOPS, 2008. Good Practices in Risk Management of Alternative Investments by Pension Funds. The International Organisation of Pension Supervisors.
- Johanson, J. and Sorsa, V., 2010. Pension Governance in Finland: A Case Study on Public and Private Logics of Governance in Pension Provision. Eläketurvakeskuksen Raportteja 2010:2. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Kahra, H., 2009. *Osakemarkkinoiden näkymät ja haasteet eläkesijoittamiselle*. Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:3. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Kangas, O.E., 2006. *Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy: The Case of Finland*. Social Policy and Development Programme Paper Number 25. United Nations Research Institute for Social Development.
- Langle, P., 2004. In the eye of the 'perfect storm': the final salary pensions crisis and financialisation of Anglo-American capitalism. *New Political Economy*, 9(4), 539.
- Langle, P., 2008a. The everyday life of global finance : saving and borrowing in Anglo-America. Oxford: Oxford University Press.
- Langle, P., 2008b. Sub-prime mortgage lending: a cultural economy. *Economy and Society*, 37(4), 469.
- Mackenzie, D.A., 2006. Engine, Not a Camera: How Financial Models Shape Markets. Cambridge, Mass: MIT Press.

- Monk, A.H.B., 2009. The Geography of Pension Liabilities and Fund Governance in the United States. *Environment and Planning A*, 41(4), 859–878.
- Montagne, S., 2007. In Trusts we Trust: Pension Funds between Social Protection and Financial Speculation. *Economic Sociology The European Electronic Newsletter* 8(3). Saatavilla internetissä osoitteesta: http://econsoc.mpifg.de/archive/econ_soc_08-3.pdf#page=1 [avattu 15.9.2010]
- Myles, J. and Pierson, P., 2001. The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: P. Pierson, ed, *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 305–333.
- Niemelä, H., 1994. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. 2nd edn. Helsinki: Kansaneläkelaitos, tutkimus- ja kehitysyksikkö.
- Nyce, S.A. and Schieber, S.J., 2005. The economic implications of aging societies: the costs of living happily ever after. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD, 2005. *OECD guidelines for pension fund governance*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD, 2006. *OECD Guidelines on Pension Fund Asset Management*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Roumpakis, A., 2009. *Embedding power in pension institutions: A historical comparative study of three European pension systems*. Doctoral dissertation. Department of Social and Policy studies, University of Bath.
- Soede, A. and Vrooman, C., 2008. *A Comparative Typology of Pension Regimes*. ENEPRI research report no. 54. European Network of Economic Policy Research Institutes.
- Sorsa, V., 2011. Pension Fund Capitalism in Europe: Institutional organisation and governance of Finnish pension insurance company. Doctoral dissertation. School of Geography and the Environment, University of Oxford. Saatavilla internetissä osoitteesta: <http://ora.ouls.ox.ac.uk/objects/uuid:64a98d6a-92f8-4a7d-a00f-46785162125a>.
- Sorsa, V. & Roumpakis, A., 2010. Nordic Welfare Financiers Made Global Portfolio Investors: Institutional Change in Pension Fund Governance in Sweden and Finland. Working Papers in Employment, Work and Finance WPG10-01 edn. Oxford: School of Geography and the Environment, University of Oxford.
- Stewart, F., 2010. *Pension Funds' Risk-Management Framework: Regulation and Supervisory Oversight*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions No. 40. OECD publishing.
- STM, 2010a. *Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän vakavaraisuussäntelyn uudistamista selvittäneen laaja-alaisen työryhmän selvitys*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM, 2010b. *Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän vakavaraisuussäntelyn uudistamista selvittäneen asiantuntijatyöryhmän selvitys*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- TELA, 2007. *Työeläkeasenteet 2007*. Helsinki: TNS Gallup Oy.
- Thompson, L.H., 2001. Operation of pension systems. Public or private? In: I. ORTIZ, ed, *Social Protection in Asia and the Pacific*. Asian Development Bank, pp. 235–256.
- Tickell, A., 2003. Pensions and politics. *Environment and Planning A*, 35(8), 1381–1384.
- Toporowski, J., 2005. Theories of financial disturbance: an examination of critical theories of finance from Adam Smith to the present day. Cheltenham: Edward Elgar.
- Toporowski, J., 2000. The end of finance: the theory of capital market inflation, financial derivatives and pension fund capitalism. London: Routledge.
- Vidlund, M., 2006. *Old-age pension reforms in the EU-15 countries at a time of retrenchment*. Finnish Centre for Pensions Working Papers 2006:1. Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Whiteford, P. & Whitehouse, E., 2006. Pension Challenges and Pension Reforms in Oecd Countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 78–94.
- Zaidi, A., Marin, B. and Fuchs, M., 2006. Pension policy in Eu25 and its possible impact on elderly poverty. Vienna, Austria: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Kommentti – Olli Kangas

Vaikeasti avautuvaa oppineisuutta. Kommentteja Ville-Pekka Sorsan artikkelista ”Työeläkejärjestelmä ja finanssoitumisen haasteet”

Ville-Pekka Sorsan artikkeli käsittelee finanssoitumisen ilmiötä yleensä ja erityisesti sen suomalaiselle työeläkejärjestelmälle asettamia haasteita. Artikkelin on oppinut, analyttinen, oivaltava ja uusia ajatuksia herättävä. Mutta heti alkajaisiksi on kuitenkin sanottava, että artikkeli on tuhti lukupaketti, joka ei helpolla avaudu ensimmäisellä eikä toisellakaan lukukerralla. Esitys on tarkoitettu sisäpiirille, joka on mukana finanssoitumisen maailman akateemisissa diskursseissa ja joka hallitsee sanaston ja substanssin. Muille tekstin lukemisessa olisi hyvä olla tulkkauslaite ja finanssigoogle apuvälineenä.

Osin vaikealukuisuus johtuu terminologiasta. Jo itse finanssoituminen on vaikeasti määriteltävä käsite. Kirjoittaja toteaa aluksi termin viittaavan moniin erilaisiin asioihin, mutta viime kädessä ”...finanssoitumisessa on kyse hyvin erilaisten instituutioiden ja elämänalueiden sitomisesta rahoituksen globaaleihin toimijaverkkoihin ja kulttuureihin, tapahtui tämä enemmän tai vähemmän rahoituksen ja kulttuurin ehdoin”. Suomeksi tulkitaisin finanssoitumisen merkitsevä rahoitusmaailman yliotetta muusta elämänpiiristä, ei pelkästään talous- ja elinkeinoelämä vaan myös ihmisen arkipäivä joutuu toimimaan finanssimaailman logiikan ja pelisääntöjen mukaan.

Eläkerahastot ovat eräs keskeisin finanssoitumisprosessin toimija. Mutta samalla finanssoituminen vaikuttaa eläkerahastoihin. Eläkerahastot ovat osa prosessia ja samalla ne ovat prosessia eteenpäin vievä aktori. Tähän problematiikkaan artikkeli pureutuu.

Artikkeli jakaantuu kolmeen päälukuun: ”Rahastovien eläkejärjestelmän politiikka”, ”Finanssoituminen institutionaalisenä muutoksena” ja ”Suomen työeläkejärjestelmä ja finanssoituminen”.

”Rahastovien eläkejärjestelmän politiikka” asettaa tutkimustehtävän laajempaan raamiin ja kuvaa yleisellä tasolla eurooppalaisten eläkejärjestelmien muutoksia rahastoinnin perspektiivistä. Sorsa sanoo rahastoinnin puolustamisen rakentuvan kahteen kyseenalaiseen oletukseen. Kirjoittaja ei kuitenkaan täysin yksiselitteisesti kerro, missä suhteessa oletukset ovat kyseenalaisia. Lukijan on paikannettava itse väärät uskomukset.

Ensimmäisen oletuksen mukaan rahastoidut järjestelmät ovat vahvempia kohtaamaan väestön ikärakenteen muutoksen. Tulkitseen, että tämä on Sorsan mukaan kyseenalaista, koskapa hän käy kuvaamaan, kuinka maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä riskit tulevat yksilöitten kannettavaksi. Maksuperusteisuudella yritetään lisätä maksuhalukkuutta: vastahakoinen valtio siirtää maksuja yksilöille, joille jää maksamisen ilo ja halu. Lisäksi finanssoitumisella yritetään opettaa kotitalouksille rationaalista säästämistä ja vastuullisuutta tulevien eläkkeitten suhteen. Tämä viimeksi mainittuhan oli vahvasti esillä keskusteltaessa 1930-luvulla siitä, pitäisikö kansaneläkkeen olla rahastoitu vaiko perustua jakojärjestelmään. Kuten tunnettua, vuoden 1937 kansaeläke oli vahvasti rahastoitu ja rahastojen merkitys oli ennen muuta toimia investointirahastoina köyhässä ja maatalousvaltaisessa maassa, eläkkeitten maksun kannalta niillä oli lopulta aika marginaalinen merkitys. Oma mielenkiintoinen aiheensa olisi verrata tuolloista rahastointikeskustelua nykyiseen. Selkein ero kenties on se, että 1930-luvun keskusteluissa vahvana motiivina oli kansallinen projekti, suomalaisen kansantalouden vahvistaminen. Nyt sijoitusten horisontti on globaali. Kansallinen ei riitä ponnevoimaksi juuri mihinkään.

Myös toinen olettamus lähtee siitä, että rahastointi vastaa tulevaisuuden haasteisiin jakojärjestelmiä paremmin. Pulmana tässä oletuksessa on Sorsan mukaan se, että kun rahastoja käydään purkamaan saattaa purkamisen johtaa polkumyyntiin, kun markkinoilla tulee runsaasti eläke-rahastojen omistuksia. Lopulta kysymys jakojärjestelmän ja rahastoivan järjestelmän välisestä erosta on veteen piirretty viiva. Kummassakin on kyse sukupolvien välisestä, taloudellisten resurssien jakoa koskevasta sopimuksesta. Yhteenvetona Ville-Pekka Sorsa toteaa, että rahastointipuheen lupaaman paremman eläketurvan takana on riskien yksityistäminen ja eläkekustannusten siirtäminen kotitalouksien kannettavaksi. Näistä seikoista aiemmin laajasti on kirjoittanut mm. Nicholas Barr.

”Finanssoituminen institutionaalisenä muutoksena” tarjoaa yleiskatsauksen keskeisiin muutoksiin, joita Euroopassa (ja osin Yhdysvalloissa) on tapahtunut. Ville-Pekka Sorsa tarkastelee kolmea teema-alueetta: sijoitustoimintaa, rahastojen hallintomalleja ja rahastojen valvontaa.

Ensimmäisellä teema-alueella, sijoitustoiminnassa painopiste on siirtynyt kotimaisista sijoituksista (vrt. vuoden 1937 kansaneläke ja työeläkkeitten aiempi sijoitustoiminta) yhä enenevässä määrin kansainvälisiin ja riskipitoisiin sijoituksiin. Sorsa käy tarkemmin erittelemään eläkerahastojen sijoitustoimintaa ja löytää sille neljä erilaista päämäärää (riskien minimointi, tuottojen maksimointi, likviditeetin varmistaminen ja kustannus-

ten minimointi), joita taas hän ei tarkemmin erittele. Sijoitustoiminnan rakenteet Sorsa jakaa kolmeen tyyppiin. Tyypit eivät kuitenkaan tule yksiselitteisesti esille. Näiltä osin teksti olisi kaivannut selkiyttämistä. Nyt punainen lanka jää vähän hämäräksi ja kätkeytyy lukuisten jaotteluiden ja alajaotteluiden alle.

Rahastojen hallintomalleja käsitellessään Sorsa toteaa finanssoitumisen merkittävän sijoitustoiminnan itsenäisyyden ja toimeenpanon yksityistämisen lisääntymistä myös ensimmäisen pilarin julkisissa järjestelmissä. Itsenäisyyden lisääntyminen ajankohtaistaa rahastojen valvonnan. Keskeiset kysymykset ovat: millä tavoin valvotaan, kuka valvoo ja ketä tai mitä valvotaan. Sorsan mukaan säätelystä on tullut toimijakeskeisempää ja sijoitustoiminta on vapautettu tiukoista määrällisistä ohjeista ja rajoituksista. On siirrytty riskiperusteiseen ja ns. huolellisen henkilön valvontaperiaatteisiin. Kansainvälistyvillä sijoitusmarkkinoilla kansainvälisten organisaatioiden (ennen muuta EU ja OECD) suositukset ja säännökset ovat tärkeitä. Sorsa näkee valvonnassa ongelmia. Valvonnassa on siirrytty vain valvojan ja valvottavan välisiä suhteita koskevaan, suhteellisen kapealaiseen tarkasteluun ja helposti mitattaviin seikkoihin. Vaikeimmat ja toiminnan kannalta keskeisemmät asiat jäävät kirjoittajan mukaan tällöin helposti sivuun. Sivutettuja asioita, joilla voi olla katastrofaalisia seurauksia, ovat mm. sijoittajien laumakäyttäytyminen ja se aikajänteeseen liittyvä epäsuhta, että eläkesijoitukset ovat pääsääntöisesti pitkäaikaisia sijoituksia, mutta valvonta perustuu lyhyempään aikahorisonttiin.

Edellä esitellyt jaksot ovat taustaa tai ulkoista viitekehystä, johon jakso ”Suomen työeläkejärjestelmä ja finanssoituminen” paikantaa suomalaisen kehityksen. Keskeinen piirre on sijoituskohteitten muutos: reaali-investoinneista riskipitoisempiin ja ulkomaisiin kohteisiin. Siirtymä on merkinnyt painopisteen muutosta ajatustavassa kansallisesta kansainväliseen. Erityisen selvää tämä ajatustavallinen siirtymä on, jos tarkastellaan edellä mainitun vuoden 1937 kansaneläkelain perusteluita, ko. lain ja työeläkerahastojen varhaista sijoitustoimintaa ja verrataan sitä nykyiseen tilanteeseen.

Suomea koskevassa jaksossa Sorsa korostaa sitä, että suomalaisen työeläkejärjestelmän hallintomalli on kansainvälisessä vertailuissa omituinen. Suomessa on kaksi erillistä hallinnon maailmaa. Yhtäällä on lakisäateinen eläke-etuuksien määräytyminen ja koordinaatio ja yhtäällä on yksityisten eläkevakuutusyhtiöitten omistuksessa oleva järjestelmän synnyttämä pääoma, joka on koordinaation ulkopuolella. Vähän myöhemmin Sorsa toteaa eläkeyhtiöitten muuttuneen osakeyhtiöistä keskinäisiksi yhtiöiksi.

Näin työnantajien ja työntekijöiden edustuksellisuus on vahvistunut hallintomallissa. Eikö tämä merkitse sitä, että vahvistunut edustuksellisuus lisäisi myös koordinaatiota rahastojen hallinnassa?

Sorsa spekuloi myös sillä, että Suomessa siirryttäisiin kokonaan rahoitusperusteiseen malliin, jossa työntekijät itse tekisivät sijoituspäätöksensä ja kantaisivat vastuu sijoitusten tuotosta tai tuottamattomuudesta itse. Olen samaan mieltä Sorsan kanssa siitä, että tällainen äärimmillen finanssoitu malli ei monestakaan syytä ole Suomessa mahdollinen.

Suomea koskevassa jaksossa Sorsa pohtii järjestelmän ja sijoitustoiminnan legitimitettä tai oikeammin sijoitustoiminnan legitimitetin puutetta kansan keskuudessa. Mutta kuinka tärkeä legitimitetti lopultakin on? Suomen poliittinen historia osoittaa, että ”kansan tahto” ei ole ennenkään aina paljoa painanut suuria poliittisia päätöksiä tehtäessä. Miksi siis nyt? Aiempiin johdattaviin jaksoihin nähden legitimitetikeskustelu saa Suomea koskevassa keskustelussa yllättävän suuren sijan.

Ville-Pekka Sorsa lopettaa esityksensä toteamukseen, että ”finanssoitumisen politiikka haastaa siis helposti koko järjestelmän perusrakenteen, jos sitä aletaan noudattaa itsetarkoituksellisesti”. Se, mitä tämä tarkoittaa jää vähän apokryfiseksi ja olisi kaivannut selkokieleistä tulkkausta.

Kaiken kaikkiaan Ville-Pekka Sorsan esitys on taidokas ja asiantunteva analyysi viime vuosikymmenten keskeisistä muutoksista eläkesektorilla sekä meillä että muualla. Kuten alussa totesin, artikkeli on vaativa lukemisto, joka ei avaudu helpolla. Useammat lukukerrat ja tekstin sulattelu ovat kyllä vaivansa väärtäjä.



Omistajavalta työeläkeyhtiössä

Ilari Kallio

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan työeläkevakuutusyhtiön omistajuutta yhtiöoikeudellisen sopimusverkkomallin ja laissa säädetyn yhtiön toiminnan tarkoituksen näkökulmasta. Lisäksi eritellään päätösvalan jakautumisen ja käytön erityispiirteitä. Keskeinen väite on, että sopimusverkkomallin näkökulmasta työeläkevakuutusyhtiön faktisena omistajasubjektina olisi perusteltua pitää sekä vakuutuksenottajia, vakuutettuja että osakkeen- tai takuuosuuden omistajia.

Johdanto

Kuten useista tämänkin teoksen artikkeleista käy ilmi, suurin osa palkkatyöstä ja yrittäjätoiminnasta on vakuutettava joko työntekijän eläkelain (395/2006; TyEL) ja yrittäjän eläkelain (1272/2006; YEL) nojalla, ja yksityisten alojen työeläkkeistä huolehtivat yksityiset eläkelaitokset. Eläkelaitokset ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden organisaatiomuoto on joko työeläkevakuutusyhtiö, eläkesäätiö tai -kassa. Eläkelaitosten toimintaympäristö on oikeudellisesti kaksijakoinen, koska vakuutusten myöntämistä työnantajille pidetään pääasiassa yksityisenä liiketoimintana, mutta eläkepääätösten tekemistä julkisena vallankäyttönä.

Yksityisille eläkelaitoksille rakentuvaa järjestelyä voidaan puolustaa tai vastustaa useillakin juridisilla ja taloudellisilla argumenteilla, mutta järjestelmän taustatekijät ovat jossain määrin sattumanvaraiset. Kun eläkejärjestelmää luotiin 1950- ja 1960-lukujen taitteessa, yksityiset vakuutuslaitokset huolehtivat jo monien työnantajien henkilöstölleen ottamista vapaaehtoisista eläkkeistä, mikä tarjosi valmiin kehyksen myös lakisääteisen eläketurvan järjestämiseen. Hajautetun järjestelmän katsottiin sopivan periaatteellisesti keskitettyä paremmin malliin, jossa *työnantaja* velvoitetaan huolehtimaan työntekijöidensä eläketurvasta. Keskitettyyn järjestelmään nähtiin myös sisältyvän tehokkuus- ja joustavuusongelmia, ja hajautettu järjestelmä mahdollisti takaisinlainaustoiminnan, joka kierrättää pääomat takaisin työnantajien käyttöön.¹

Työeläkevakuutusyhtiöt ovat koko työeläkejärjestelmän toiminnan ydin, koska ne keräävät yli yhdeksän kymmenesosaa TyEL- ja YEL-vakuutusmaksutulosta ja maksavat vastaavan osuuden kaikista maksussa olevista TyEL- ja YEL-eläkkeistä.² Eläkerahastoissa olevan sijoitusvarallisuuden arvo on tällä hetkellä noin 130 miljardia euroa, ja se koostuu vakuutusvastuista ja toimintapääomasta. Työeläkeyhtiöt hallinnoivat noin 63 prosentin osuutta koko sijoitusvarallisuudesta ja vastaavasti noin 92 prosentin osuutta yksityisten eläkelaitosten sijoitusvarallisuudesta.³ Lukujen valossa on selvää, että työeläkeyhtiöt käyttävät (eläkepääätöksiin liittyvän) julkisen vallan ohella myös merkittävää taloudellista valtaa sijoittaessaan pääomia.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan sovelletaan ensisijaisesti työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia (354/1997; TVYL) sekä toissijaisesti vakuutus-

¹ Ks. KM 1960:11, s. 15–18, 60–63 ja 66 sekä esim. *Kallio* 2005, s. 43–45. Komitea pohti myös puhtaasti vapaaehtoisen työeläkejärjestelmän mahdollisuutta, mutta tämän vaihtoehdon ei katsottu takaavan työntekijöille riittävää eläketurvaa, ks. s. 40–43.

² Luvut perustuvat vuoden 2008 tietoihin, joiden mukaan työeläkeyhtiöiden osuus TyEL- ja YEL-maksutulosta sekä maksetuista TyEL- ja YEL-eläkkeistä oli noin 92 % kummastakin, ks. Tilastotietoja työeläkelaitosten toiminnasta vuonna 2008, s. 1 ja 3.

³ Ks. Työeläkerahastojen sijoitusrakenne 31.3.2010, s. 1–2.

yhtiölakia (521/2008; VYL) ja osakeyhtiölakia (624/2006; OYL). Tällä hetkellä toimivista seitsemästä työeläkeyhtiöstä viisi, mukaan lukien kaksi suurinta, on keskinäisiä vakuutusyhtiöitä ja kaksi on vakuutusosakeyhtiöitä, joista toisen tosin omistaa kokonaan keskinäinen vakuutusyhtiö. Yhteistä molemmille yhtiömuodoille on, että osakkeen- tai takuuosuuden omistajat ovat sijoittaneet yhtiöön pääomapanoksen. Erotuksena vakuutusosakeyhtiöstä keskinäisessä vakuutusyhtiössä vakuutuksenottajat ja vakuutetut vakuutuskohtaisesti ovat yhtiön osakkaita⁴, ja takuuosuudenomistajat ovat osakkaita vain, jos yhtiöjärjestyksessä on tästä määräys.

Tässä artikkelissa tarkoitukseni on keskittyä siihen, *miten työeläkevakuutusyhtiön omistajasubjektit määrittyvät ja miten omistajavalta on jakautunut*. Tarkastelun pääpaino on keskinäisissä vakuutusyhtiöissä, vaikka esitetyt lausumat pätevät pääosin myös osakeyhtiömuotoon. Pelkkä säännöspohjan erittely ei luonnollisestikaan ole itsessään riittävää. Erityisesti tarkastelen omistajasubjektia suhteessa siihen, miten yhtiöoikeudellisessa ajattelussa on hahmotettu yhtiön etutahojen, kuten oman pääoman sijoittajien, velkojien, työntekijöiden ja asiakkaiden, intressien merkitys yhtiön toiminnalle. Tähän liittyy oma mielenkiintoinen kysymyksensä työeläkeyhtiöiden *toiminnan tarkoituksesta* yhtenä omistajavallan legitimaatioperustana.

Artikkelin teeman näkökulmasta erityisen kiinnostava on malli yhtiöstä sopimusten verkkona, jossa eri etutahojen oikeudet ja velvollisuudet nivoutuvat toisiinsa, sekä ajatus mahdollisuudesta erottaa legaalinen ja faktinen omistajasubjekti toisistaan. Sopimusverkkomallin mukaan yhtiö, esimerkiksi osakeyhtiö, muodostuu yhtiön ja sen etutahojen välillä sekä etutahojen kesken solmittujen sopimusten varaan. Sopimuksilla asianosaiset voivat säännellä suhdettaan yhtiöön ja toisiinsa siten, että erisuuntaisetkin intressit toteutuvat mahdollisimman laajasti.⁵ Yhtiön toiminnan erityisen tarkoituksen huomioiminen ja sopimusverkkomallin käyttö ajatuksellisenä taustaolettamana antavat aiheen pohtia, miten oikeus yhtiön residuaalituottoon sekä päätösvallan käyttöön yhtiössä vaikuttavat faktisen omistajasubjektin määrittelyyn.⁶

Jäljempänä lähdän liikkeelle siitä, että sopimusverkkomalli tarjoaa toimivan tavan kuvata yhtiöinstituutiota ja että muiden etutahojen intressit yhtiön menestyksekkään toiminnan kannalta voivat nousta pääoman tarjoajien, yleisesti

⁴ Vakuutetuilla tarkoitetaan TVYL:ssä työnantajan ottaman *voimassaolevan eläkevakuutuksen piiriin kuuluvia työntekijöitä*. Kun työnantaja lopettaa vakuutuksensa yhtiössä, päättyy myös työntekijöiden osakkuus. Samoin osakkuus päättyy, jos työntekijä siirtyy toisen yhtiön myöntämän eläkevakuutuksen piiriin esimerkiksi vaihtaessaan työpaikka. Eläkkeensaajat eivät missään tilanteessa ole TVYL:ssä tarkoitettuja vakuutettuja eivätkä keskinäisen yhtiön osakkaita.

⁵ Ks. *Villa* 2001a, s. 33–36 ja 2003, s. 35 ss. sekä *Mähönen – Villa* 2007 s. 185 ss.

⁶ Ks. esim. *Kraakman et al.* 2004, s. 13.

osakkeen- tai takuuosuuden omistajien, intressejä merkittävämmiksi⁷. Tällöin on mahdollista esittää argumentti, että legaalimääritelmän, toisin sanoen laissa omaksutun määritelmän, mukaisilla omistajilla ei välttämättä tulisikaan olla oikeutta residuaalituottoon ja/tai ylintä määräysvaltaa yhtiössä. Toisaalta residuaalituoton ja/tai määräysvallan luovuttaminen muulle kuin legaaliselle omistajasubjektille on omiaan kuljettamaan itsessään argumentaatiota samaan suuntaan. Näin siis yhtiön legaaliseksi omistajaksi määritely etutaho saattaa olla lopulta toinen kuin faktinen omistaja.

Koska tässä ja myöhemmin esitettävät ajatukset eivät ole tiukan lainopillisia saati yhtiöoikeudellisesti ”puhdasoppisia”, artikkelin tarkoitus on pikemminkin herättää keskustelua kuin toimia tiukan oikeustieteellisenä tutkimuspuheenvuorona. Erityisen tärkeäksi edellä lausuttujen argumenttien voitaneen kuitenkin väittää nousevan juuri tarkasteltaessa sellaisia yhtiöitä kuin työeläkevakuutusyhtiöitä, joiden toiminnan tavoitteena ei ole voiton tuottaminen osakkaille vaan muiden etutahojen eduista huolehtiminen.⁸

Yhtiön omistuksesta, etutahoista ja toiminnan tarkoituksesta

Osakeyhtiö

Osakeyhtiötä voidaan kuvata yritysgaanimiksi ja/tai -instituutioksi⁹, joka tarjoaa tietyissä olosuhteissa taloudellisesti tehokkaan tavan liiketoiminnan harjoittamiseen. Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on lähtökohtaisesti voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Voiton tuottamisen periaate ohjaa osakeyhtiön toimintaa varsin vahvasti, ja esimerkiksi yhtiön johdon tulisi pyrkiä maksimoimaan yhtiön tulos lähes kaikin käytettävissään olevin keinoin¹⁰. Periaatteesta on säädetty myös osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:ssä.¹¹

⁷ Vrt. *Hansmann* 1996, s. 12–14 ja 18–20. Hansmann on tarkastellut erilaisia omistajuusmalleja saman idean pohjalta, mutta hänen analyysinsä sivuuttaa kokonaan olettaman siitä, että pääoman tarjoaja olisi lähtökohtaisesti omistaja-asemassa.

⁸ Näin asiaa näyttäisi lähestyneen työeläkeyhtiöiden osalta myös *Villa*, ks. 2003 s. 41–42. Toisaalla hän puhuu yleisemmin eri etutahojen residuaaliosuuksien ja kontrollimahdollisuuksien suhteesta korostaen osakkeenomistajien residuaaliosuuden viimesijaisuutta suhteessa muihin etutahoihin, ks. *Villa* 2001a s. 34. Ei liene kuitenkaan mahdotonta, etteikö myös ”tavanomaisissa” osakeyhtiöissä tulisi vastaan tilanteita, joissa jonkin muun etutahon kuin osakkeenomistajien residuaaliosuutta tulisi pitää tosiasiallisesti viimesijaisena.

⁹ Tässä yhteydessä instituutio-käsitteen käyttöä voitaisiin moittia epätarkaksi, mutta en ole katsonut eritellen määritelmän esittämistä tarpeelliseksi, koska artikkelin tarkoituksena ei kuitenkaan ole syventyä pohtimaan osakeyhtiöinstituution oikeudellista olemusta sen laajemmin. Yhden tavan määritellä osakeyhtiöinstituution sisältö tarjoaa *Mikkilä* 2010, s. 295–297.

¹⁰ Yhtiön johdon keskeisistä toimintavelvoitteista, ks. *Villa* 2001a, s. 42–45.

¹¹ Osakeyhtiön toiminnan tarkoituksesta, ks. esim. *Villa* 2001a, s. 14–16 ja *Mähönen – Villa* 2007, s. 92–96. Yhtiön toiminnan todellinen tarkoitus saattaa jäädä myös salaiseksi, jopa osakkeenomistajilta, jos yhtiön johto toteuttaa muuta kuin yhtiöjärjestykseen kirjattua tarkoitusta, ks. *Mähönen – Villa* 2007, s. 83.

Nähdäkseni on perusteltua väittää, että yhtiöoikeudessa toisinaan käytetty tarkoituksenmukaisuusargumentaatio, joka korostaa tietyn toimintatavan ”tehokkuutta” *juridisesti* painavana argumenttina, on useimmiten tarpeetonta ja päättyy eräänlaiseen tautologiaan. Jos voiton tuottamisen tarkoitus otetaan osakeyhtiön kaiken toiminnan perustaksi, voidaan tehokkaaseen lopputulokseen johtavia toimintatapoja perustella suoraan voiton tuottamisen periaatteen nojalla. Koska yhtiö saavuttaa oletusarvoisesti parempia tuloksia tehokkaammin jäsenneyssä toimintaympäristössä, ei taloudelliseen tehokkuuteen vetoaminen itsessään tuo tässä tilanteessa lisäarvoa oikeudelliseen argumentaatioon. Asia voi olla toisin silloin, kun puhutaan vaihtoehtoisista lainsäädäntömalleista tai epäselvistä laintulkintaratkaisuksista.¹²

Juridisesti osakeyhtiö määritellään vakiintuneesti *itsenäiseksi oikeushenkilöksi*, jolla on osakkeenomistajista, yhtiön johdosta ja muista yrityksen etutahoista erillinen oikeustoimikelpoisuus, mikä käy ilmi myös OYL 1 luvun 2 §:stä. Yhtiö muodostaa myös itsenäisen varallisuuspiirin, johon yrityksen etutahoilla ei ole suoraa oikeutta puuttua. Yhtiö voi siis pätevästi velvoitautua omissa nimissään ja sillä voi olla omaa omaisuutta.¹³ Yhtiö on oikeushenkilönä myös oikeuskelpoinen, mikä tarkoittaa, että se voi esimerkiksi olla kantajan tai vastaajan asemassa oikeudenkäynnissä. Luonnehdinta on luonnollisesti äärimmilleen yksinkertaistettu, mutta antaa riittävän tarkan kuvan osakeyhtiöstä oikeudellisenä instituutiona.

Koska velvoittautumiset ja muut oikeudellisesti merkitsevät toimet edellyttävät inhimillistä käyttäytymistä, on oikeushenkilön toimien taustalla lopulta aina osoitettavissa luonnollinen henkilö. Oikeus toimia osakeyhtiön puolesta tai nimissä voi perustua esimerkiksi henkilön asemaan yhtiössä tai asianomaisen tahon antamaan valtuutukseen. Viime kädessä osakeyhtiön toimet ovat palautettavissa aina sen osakkeenomistajien päätöksiin omistajakollektiivina¹⁴. Koska oikeuksien tasolla yhtiön ja sen puolesta toimivan luonnollisen henkilön tahdonilmaisut samastuvat toisiinsa, eivät esimerkiksi osakkeenomistajien päätökset synnytä heille henkilökohtaisia oikeuksia tai velvollisuuksia.

Olennaista on, että osakkeenomistajat omistavat nimenomaan pelkkiä osakkeita, eivät osakeyhtiötä tai sen varallisuutta suoraan. Osakkeet tuottavat *välillisen oikeuden* hyötystä osuudesta yhtiön kokonaisvarallisuutta ja ottaa osaa

¹² Samansuuntaiseen lopputulemaan näyttäisi johtavan myös *Villan* esittämien ajatusten tiukka seuraaminen, ks. 2001a, s. 15 ja 31–32.

¹³ Ks. esim. *Villa* 2001a, s. 21–23 ja 142–143 sekä *Mähönen – Villa* 2007, s. 278–280. Asia voidaan hahmottaa myös siten, että yhtiön mahdollisuus toimia itsenäisenä taloudellisenä toimijana edellyttää myös juridisesti itsenäistä statusta, ks. *Kraakman et al.* 2004, s. 6–7. Vielä joitakin vuosikymmeniä sitten kysymys osakeyhtiöstä oikeushenkilönä oli huomattavasti kiistanalaisempi, ks. *Caselius – Heikonen* 1949, s. 18–19. Aihetta on sivuttu myös tuoremmassa yhtiöoikeustutkimuksessa erityisesti osakeyhtiön ontologian näkökulmasta, ks. esim. *Mikkilä* 2010, *passim*.

¹⁴ Osakkeenomistaja voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kuten osakeyhtiö, jonka taustalta voi jälleen löytyä luonnollinen henkilö tai osakeyhtiö jne. Näin ollen se (esim. osakeomistukseen perustuva) primaarinen inhimillinen käyttäytyminen, joka oikeuttaa yhtiön velvoittautumisen ja toisaalta edellyttää sitä, saattaa olla erkaantunut kauas itse yhtiöstä ja sen välittömistä etutahoista.

päätöksentekoon. Tärkein osakkeenomistajan taloudellisista oikeuksista suhteessa yhtiöön on oikeus residuaalituottoon. Tavanomaisesti oikeus toteutuu, kun yhtiö maksaa osakkeille osinkoa tai hankkii omia osakkeitaan¹⁵. Yhtiötä purettaessa osakkeenomistajalla on oikeus jako-osaan yhtiön nettovarallisuudesta. Residuaalioikeuden vastapainona osakkeenomistaja kantaa riskin yhtiön toiminnan kannattamattomuudesta ja edelleen yhtiöosuuteen sijoittamansa pääoman menettämisestä¹⁶.

Osakkeenomistajille kuuluvaa muodollisesti ylintä määräysvaltaa osakeyhtiössä on perusteltu ennen muuta näiden viimesijaisella riskillä muihin etutahoihin verrattuna, koska osakkeenomistajilla oletetaan olevan suurin intressi huolehtia toiminnan kannattavuudesta. Lähtökohtaa on myös kritisoitu, mutta tämän artikkelin tarkoitusta silmällä pitäen aiheeseen ei ole mahdollista paneutua tarkemmin.¹⁷ Hallinnollisten oikeuksien sisältö tarkentuu osakeyhtiölain, yhtiöjärjestyksen ja mahdollisen osakassopimuksen osoittamalla tavalla. Osakkaan hallinnollisista oikeuksista tärkein on osakkeiden tuottaman äänivallan käyttäminen osakeyhtiön yhtiökokouksessa.

Osakeyhtiön omistajakollektiivin rajalliset mahdollisuudet johtaa yhtiön toimintaa läheltä ja tiiviisti ja samanaikaisesti rajoitettu vastuu yhtiön toimista sallii ja, jos omistajapohja on pitkälle hajautunut, edellyttää omistuksen ja yhtiön johdon eriytymisen¹⁸. Osakeyhtiöoikeudellinen doktriini lähtee varsin usein liikkeelle päämies-agentti -mallista, jonka mukaan osakkeenomistajat siirtävät sopimuksella yhtiöön palkatun ammattijohdon tehtäväksi yhtiön toiminnan tarkoituksen toteuttamisen, mutta keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat pääosin johdon vapaasti valittavissa. Toisaalta voidaan pohtia, miten yhtiön johdon (agentin) tulee toimia muiden etutahojen kuin osakkeenomistajien intressissä, ja johtaako myös muiden etutahojen intressien huomioiminen lopulta myös osakkeenomistajien kannalta edullisimpaan lopputulokseen.¹⁹ Erityisen huonosti päämies-agentti -malli näyttää soveltuvan työeläke-toimintaa harjoittaviin vakuutusosakeyhtiöihin, joissa johdon toimintavelvoite suuntautuu eksplisiittisesti muiden etutahojen kuin osakkeenomistajien etujen maksimointiin.

¹⁵ Mahdollisuudella myydä vapaasti osakkeensa ja hyötyä näin osakkeiden arvonnoususta on varsinkin julkisesti noteerattujen osakeyhtiöiden tapauksessa vähintään yhtä suuri merkitys osakkeenomistajalle. Oikeus ei kuitenkaan aseta velvoitteita tai tuota oikeuksia yhtiölle tai muille osakkaille. Osakeyhtiölaissa lähtökohdaksi on otettu osakkeiden vapaa luovutettavuus, josta voidaan poiketa vain OYL 1:4:ssä ja 3:6–8:ssä säännellyin edellytyksin. Osakkeiden luovutusta tai hankkimista on rajoitettu myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiön osakkeiden tai takuusuosuksien hankkiminen tai luovutus voidaan kieltää TVYL 7 §:n nojalla, jos toimenpiteen katsotaan "vaarantavan työeläkevakuutus toiminnan tervettä kehitystä".

¹⁶ Osakeyhtiöstä Englannissa käytetyn nimityksen *limited company* vaihtoehtoinen ilmaisutapa *company limited by shares* viittaakin kuvaavasti samaan aikaan sekä osakkeisiin/osuuksiin jakautuneeseen omistuspohjaan että osakkeen(omistajan) rajoitettuun vastuuseen.

¹⁷ Aiheesta enemmän ks. esim. *Mähönen – Villa 2007*, s. 75 ss. ja 217–218.

¹⁸ *Villa 2001a*, s. 24–25.

¹⁹ Päämies-agenttimallista, sen soveltamisesta yhtiöoikeudellisessa tutkimuksessa ja mallin kritiikistä ks. esim. *Villa 2001a*, s. 25–27, 2001b, s. 58–61 ja 2003, s. 18–20 ja 36–39 sekä *Mähönen – Villa 2007*, s. 73 ss. ja yhtiön johdon toimintavelvoitteen kohdentumisesta ja sisällöstä erit. s. 80–81 ja 244–246.

Muut rajoitetun vastuun yhtiöt

Osakeyhtiötä voitaneenkin pitää institutionaalisesti ja toiminnallisesti tyyppiesimerkkinä *rajoitetun vastuun yhtiöstä*. Kaikille tämäntyyppisille yhtiömuodoille on yhteistä, että omistajilla tai osakkailla on rajoitettu vastuu yhtiön veloista ja oikeus (vain) yhtiön residuaaliin, koska osapuolten varallisuuspiirit ovat itsenäiset ja erilliset. Toisaalta heille kuuluu muodollisesti ylin päätösvalta yhtiössä.²⁰ Suomen lainsäädäntö tunnistaa rajoitetun vastuun yhtiöistä osakeyhtiön lisäksi keskinäisen (vakuutus)yhtiön ja osuuskunnan, ja oikeuskirjallisuuskin on keskittynyt pääasiassa näihin yhtiömuotoihin²¹. Rajoitetun vastuun yhtiöistä puhuttaessa on tärkeää määritellä, mitä tarkoitetaan yhtiö(osuude)n omistajalla yleensä, erotuksena osakkeenomistajan määritelmästä. Erottelu auttaa jäsentämään yhtiön ja sen omistajien oikeus- ja velvollisuuspositioita.

Osakeyhtiö ja muut rajoitetun vastuun yhtiöt eroavat *henkilöyhtiöistä* siten, että jälkimmäisissä vastuunalaiset yhtiömiehet ovat henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön veloista. Henkilöyhtiöt jakautuvat avoimiin yhtiöihin ja kommandiittiyhtiöihin. Avoin yhtiö on kahden tai useamman (vastuunalaisen) yhtiömiehen, ja kommandiittiyhtiö yhden tai useamman vastuunalaisen yhtiömiehen ja yhden tai useamman äänettömän yhtiömiehen muodostama henkilöyhtiö. Kommandiittiyhtiössä äänettömän yhtiömiehen vastuu yhtiön veloista rajoittuu sijoitettuun pääomapanokseen ja tämä saa tuottoa tavanomaisesti pääomapanokselle maksettavan koron tai kommandiittiyhtiön tuloksen perusteella. Äänettömällä yhtiömiehellä ei ole lähtökohtaisesti valtuuksia hoitaa yhtiön asioita.²² Koska varsinaista oikeutta residuaaliin tai hallintoon ei ole, äänettömän yhtiömies ei rinnastu osakkuusyhtiön osakkaaseen. Voitaneen sanoa, että äänettömän yhtiömiehen asema muistuttaa varallisuusarvoisten oikeuksien näkökulmasta vaikkapa osakeyhtiön pääomalainan antajan asemaa²³.

Muissa rajoitetun vastuun yhtiöissä ”omistajuus” ei välttämättä tuota täysin samankaltaisia varallisuusarvoisia tai hallinnollisia oikeuksia, joita osakeomistukseen liittyy osakeyhtiössä. Faktiseen omistaja-asemaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet on siis mahdollista erottaa jopa kokonaan osakeomistajuudelle

²⁰ Kattavan kuvan rajoitetun vastuun yhtiöiden omistuksesta ja hallinnosta yhtiöoikeudellisen teorian näkökulmasta tarjoaa *Hansmann 1996, passim*.

²¹ Anglosaksisessa yhtiöoikeudessa on erotettu toisistaan lukuisia erityyppisiä rajoitetun vastuun yhtiöitä tai yhteistoimintamuotoja, kuten ainakin *limited company; mutual company; limited liability company* ja *partnership; producer, worker* ja *consumer cooperative*; sekä *joint venture*. Pintapuolisesti useimmat mainituista noudattavat joko keskinäisen yhtiön tai osuuskunnan toimintalogiikkaa, minkä vuoksi hienojakoisempi erottelu ei välttämättä olisi edes tarpeen muuten kuin erityistapauksissa.

²² Ks. *Villa 2006*, s. 61–71 ja 118 ss.

²³ Pääomalaina on laina, jolle maksetaan tuottoa vain yhtiön voitonjakokelpoisista varoista, ja pääomalainan antajalla on ”tavallisia” lainanantajia huonompi etusija yhtiön varallisuuteen. Esimerkiksi osakeyhtiötä purettaessa lainanantaja voi saada pääomansa takaisin vasta juuri ennen osakkeenomistajille maksettavia jako-osuuksia. Tässä mielessä pääomalaina lukeutuu yhtiön omaan pääomaan. Pääomalaina ei kuitenkaan tuota äänioikeutta yhtiössä tai muutakaan (lakiin perustuvaa) oikeutta osallistua yhtiön hallintoon, mikä puolestaan on ominaista vieraalle pääomalle. Pääomalainoista yleisesti ks. *Villa 2001b*, s. 115 ja 118–123, ja residuaalituottoon oikeutetun velkojan asemasta osakeyhtiössä *Mähönen – Villa 2007*, s. 223–224 ja 240–243.

ominaisesta pääomapanostuksesta yhtiöön. Legaaliseen omistaja-asemaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet voivat tällöin jäädä hyvinkin suppeiksi. Itse pitäisin faktisen omistajasubjektuuden perustavina osatekijöinä *omistajan rajoitettua vastuuta ja residuaalioikeutta sekä toisaalta yhtiön varallisuuden erillisyyttä omistajan varallisuudesta*. Tässä yhteydessä voidaan nostaa esille VYL 1:12, joka osoittaa varallisuuden ja vastuiden erillisyyttä yhtiön osakspiiristä, joka muodostuu VYL 1:5:n nojalla vakuutuksenottajista sekä takuuosuuden omistajista, jollei jälkimmäisten osakkuutta ole evätty yhtiöjärjestyksessä:

Oikeushenkilöllisyys ja osakkaan rajoitettu vastuu

Vakuutusyhtiö on osakkaistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröinnillä. Vakuutusyhtiön osakkaat eivät vastaa henkilökohtaisesti vakuutusyhtiön velvoitteista. Vakuutusyhtiön yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä osakkaan velvollisuudesta suorittaa erityisiä maksuja ja lisämaksuja vakuutusyhtiölle siten kuin tämän lain 4 luvussa säädetään.

Vaikka yhtiöosuuden omistajat sijoittaisivat pääomapanoksen rajoitetun vastuun yhtiöön, pääoman merkitys saattaa olla sekä yhtiön että omistajien kannalta vähäinen, kun kyse ei ole osakeyhtiöstä. Tärkeämmäksi voi nousta muiden etutahojen, kuten keskinäisen yhtiön osakkaiden²⁴, jossakin muussa muodossa yhtiöön tekemä varallisuusarvoinen panostus.²⁵ Omistajien yhtiöstä saama hyöty, jota ei ole pidettävä sijoitetulle pääomalle saatavana tuottona, voi puolestaan olla näiden kannalta pääomatuottoa merkittävämpi etuus. Esimerkiksi vakuutusyhtiölain 1 luvun 17 §:n mukaan keskinäisen vakuutusyhtiön tarkoituksena on tuottaa voittoa tai *muuta taloudellista etua* osakkaille. Jos takuuosuuden omistajat ovat VYL 1:5:n mukaisesti yhtiön osakkaita, näillä on osakkeenomistajaan rinnastuva intressi saada tuottoa sijoittamalleen pääomalle. Sen sijaan vakuutuksenottajaosakkaiden ensisijaisena intressinä lienee saada vakuutusturvansa mahdollisimman edullisesti ja vasta toissijaisena intressinä osallistua yhtiön varojen jakoon.

Myös muodollisesti ylin määräysvalta, käytännössä mahdollisuus osallistua yhtiökokoukseen, voi rajoitetun vastuun yhtiössä määräytyä osakeyhtiöstä poik-

²⁴ Osakkeenomistaja ja osakas rinnastetaan usein käsitteellisesti toisiinsa. Rinnastusta voidaan kuitenkin kritisoida, koska se on omiaan luomaan mielikuvan, että sellainenkin osakas, joka ei ole osakkeenomistaja, on sijoittanut yhtiöön pääomaa, vaikka näin ei olisi. Osakas-termin käsitteellisesti epäyhtenäinen käyttö saattaa sekin aiheuttaa epäselvyyksiä.

²⁵ Osakkeenomistajastatuksen ja muuntyyppisen omistajastatuksen samanaikaista läheisyyttä ja erillisyyttä voidaan nähdäkseni hyvin kuvata englanninkielisen terminologian mukaisella jaotellulla *shareholder – stakeholder*, joka sananmukaisesti kertoo, että osakkeiden sijaan omistajalla olisi muu panos yhtiössä. Stakeholder-käsitettä käytetään tavallisesti myös laajemmassa merkityksessä ”mikä tahansa yhtiön etutaho”, ks. esim. *Villa* 2003, s. 37 ja *Mähönen – Villa* 2007, s. 79–80 ja 198–199. Tosin sopimusverkkomallin näkökulmasta on mahdollista ajatella, että yhtiön omistus ”hajautuu” kaikkien sen etutahojen kesken, jolloin mainittu merkitysero häviää, vrt. *Mähönen – Villa* 2007, s. 198–199, s. 216–218 ja s. 248.

keavalla tavalla. Useimmiten omistajat kollektiivina käyttävät ylintä päätösvaltaa yhtiössä ja heillä on viimesijainen oikeus yhtiön varallisuuteen riippumatta siitä, ovatko he pääoman tarjoajan asemassa vai muussa omistaja-asemassa. Yksi vaihtoehto on, että yhtiön omistajapohja on jakautunut ryhmiin, joiden oikeus yhtiön residuaaliin tai mahdollisuus osallistua yhtiön hallintoon vaihtelee. Keskinäisen vakuutusyhtiön osakkaiden äänivallasta yhtiökokouksessa on säädetty VYL 5 luvun 8–9 §:ssä, joista käy ilmi, että kaikilla osakkailla on käytettävissään yksi ääni, jollei yhtiöjärjestyksessä muuta määrätä. Jokaisen osakkaan äänimäärä voi kuitenkin olla korkeintaan kymmenen prosenttia kaikista yhtiökokouksessa edustetuista äänistä ja takuusuuden omistajien edustama äänimäärä lähtökohtaisesti enintään yhtä suuri kuin vakuutuksenottajien edustama äänimäärä.

Työeläkeyhtiön institutionaalisista erityispiirteistä

”Vakuutusten käsittämät edut”

Yksi työeläkeyhtiön faktisen omistajasubjektin määrittelyyn ja tälle kuuluvan päätösvallan legitimointiin vaikuttava seikka on yhtiön toiminnan tarkoitus. Työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä ei ole tuottaa voittoa osakkailleen, vaan ”harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla – – lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla”, kuten työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 2 §:ssä säädetään.

TVYL sisältää myös yleisluontoisia säännöksiä siitä, kuinka työeläkeyhtiön tulee järjestää toimintansa, jotta toimintaa voidaan pitää laissa asetetun tarkoituksen mukaisena. Olennaisimpia näistä säännöksistä on TVYL 26 §:n 1 momentti, jonka mukaan yhtiön varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti. Laissa on erikseen kielletty työeläkevakuutusyhtiötä harjoittamasta muuta vakuutustoimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista ja suoraan siihen liittyvää jälleenvakuuttamista. Yhtiön omistusta muissa työeläkevakuutusyhtiöissä ja muilla toimialoilla toimivissa yhtiöissä on rajoitettu, ja laissa puututaan myös voitonjakoon ja sijoitustoimintaan (TVYL 3–5 § ja 8–9 luku).

Vakuutettujen ja vakuutuksenottajien rooli on työeläkeyhtiön toiminnan tarkoituksen kannalta kaksijakoinen. Työeläkepäätösten antaminen, ja myös myönteisiin eläkepäätöksiin perustuva eläke-etuuksien maksaminen, tarkoittaa julkisen vallan käyttöä, joka kohdistuu yksittäisiin vakuutettuihin ja eläkkeensaajiin²⁶. Samoin esimerkiksi laiminlyöntikorotuksen määräämistä työnantajalle TyEL 163 §:n nojalla voitaneen pitää osoituksena julkisen vallan käytöstä työ-

²⁶ Ks. esim. Arajärvi 2002, s. 94–95 ja 397 ss. sekä eläkelaitosten julkisen ja yksityisen toiminnan rajanvedosta Halila 2005, *passim*.

eläkeyhtiössä. Julkisen vallan käyttö on keskeinen osa yhtiön tehtävästä hoitaa ”lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa”. Koska toimivallan reunaehdoista on säännelty tarkasti laissa, sitä ei voida ohjailta liiketoiminnallisista päätöksistä esimerkiksi tietyn etutahon aseman parantamiseksi. Julkisen vallan käytöksi katsottavaa toimintaa ei siten tulisikaan nähdäkseni pitää yhtiöoikeudellisessa tarkastelussa merkityksellisenä.

Omistajasubjektin määrittelemiseksi työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitusta on lähestyttävä kysymällä, miten yhtiön liiketoiminnalliset päätökset vaikuttavat eri etutahojen asemaan. TVYL 2 §:n säännöksestä, jossa työeläkeyhtiön toiminnan tarkoituksesta säädetään, voitaneen nostaa etusijalle lausuma ”vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla”. Vakuutusten käsittämiä etuja ovat ensisijaisesti ansaitut ja myönnettyt eläkkeet, mutta säännöksessä tarkoitetuiksi eduiksi on syytä katsoa tässä yhteydessä myös muut oikeudet, joita vakuutetuille ja vakuutuskenottajille syntyy vakuutuksen perusteella.

Vakuutettujen intressissä on, että heidän ansaitsemansa eläkkeen rahastoitu osa on jatkuvasti turvattu. Korvausvastuusta ja vakuutusmaksuvastuusta muodostuvan vastuuvelan on TVYL 14 ja 15 §:n nojalla oltava aina katettu. Lisäksi TyEL 181 §:ssä säädetään eläkelaitosten yhteisvastuusta, joka tarkoittaa, että yhden eläkelaitoksen ajautuessa konkurssiin muut laitokset huolehtivat mahdollisesti kattamattomista eläkevastuista. Vakuutettujen kannalta sisällöllisesti merkittävin etu on siis turvattu yhtiön liiketoiminnallisista päätöksistä välittömästi riippumattomilla järjestelyillä. Usein väitetään, että vakuutetuilla ei tämän vuoksi ole intressiä huolehtia työeläkeyhtiön toiminnan kannattavuudesta, vaikka asia ei välttämättä ole näin yksinkertainen.²⁷

Vakuutuskenottajien kannalta tärkeimmät intressit, joihin työeläkeyhtiön liiketoiminnalliset päätökset vaikuttavat, liittyvät eläkkeiden rahoitukseen. Vaikka muun muassa vakuutusmaksun laskuperusteet määräytyvät TyEL 11 luvun säännösten myötä kaikissa työeläkeyhtiöissä yhdenmukaisesti, TyEL 169.3:n nojalla yhtiön toiminnassa syntyvä ylijäämä palautuu osittain asiakashyvityksinä vakuutuskenottajille ja alentaa näin vakuutuksen kokonaiskustannuksia. Käytännössä yhtiön vakavaraisuus asettaa reunaehdot asiakashyvitysten maksamiselle. Muistutettakoon, että asiakashyvitykset *eivät rinnastu* osinkoon. Kyse ei ole sijoitetulle pääomalle maksettavasta tuotosta vaan kohtuusperiaatteen mukai-

²⁷ Suurimpien työeläkeyhtiöiden eläkevastuut ovat niin merkittäviä, että jo yhden yhtiön konkurssista aiheutuvat yhteisvastuullisesti katettavat kustannukset voisivat nousta koko järjestelmän rahoituksen kannalta kestäättömän korkeiksi. Tällöin vaihtoehtoiksi jäisivät lähinnä valtion lupaus huolehtia eläkevastuista taikka eläke-etuuskien tasoon tehtävät heikennykset. Vakuutetuilla saattaakin olla – ainakin suurissa työeläkeyhtiöissä – intressi huolehtia yhtiön toiminnan kannattavuudesta jo pelkästään eläke-etuuksiensa turvaamiseksi.

sesta vakuutusliiketoiminnan ylijäämän palauttamisesta²⁸, jota työeläkeyhtiön tulee maksaa vakuutuksenottajille yhtiömuodosta riippumatta.

Myös vakuutetut osallistuvat eläkkeiden rahoitukseen, joten heidän etujensa mukaista on, että vakuutusmaksurasitus on mahdollisimman pieni. Vaikka vakuutuksenottajien vakuutusmaksu riippuu osittain työeläkeyhtiön toiminnan ylijäämästä, vakuutettujen tilanne on toinen. Vakuutetut eivät ole itse oikeutettuja asiakashyvityksiin, mutta vakuutuksenottajille (kaikissa yhtiöissä) maksettavat asiakashyvitykset otetaan TyEL 153 §:ssä esitetyllä tavalla huomioon laskettaessa vakuutettujen vakuutusmaksua²⁹. Näin vakuutetut hyötyvät välillisesti työeläkeyhtiöiden toiminnan yleisestä tuloksellisuudesta. Vakuutetuilla voidaan todeta olevan intressi huolehtia yhtiön toiminnan kannattavuudesta vaikka heidän vakuutuksestaan huolehtivan yhtiön toiminnassa syntyvä ylijäämä ei yksinomaan vaikuta maksurasitukseen.

Asiakashyvitysten maksamista vain vakuutuksenottajille voidaan kritisoida vakuutettujen kannalta epäyhdenvertaiseksi. Vakuutusmaksu määritellään turvaavusperiaatetta noudattaen ja jaetaan laissa säädettyssä suhteessa vakuutuksenottajien ja vakuutettujen kesken. Erot osapuolten maksuvelvollisuudessa ovat luonteeltaan vain määrällisiä eikä velvollisuuteen liity sen paremmin vakuutustoimintaan kuin yhtiön etutahoajatteluun liittyviä periaatteellisia eroja, jotka puoltaisivat kohtuusperiaatteen soveltamista vain vakuutuksenottajiin.

Toiminnan ylijäämä, joka yksinkertaistetusti ilmaisten parantaa vakavaraisuutta, muodostuu korvausliikkeen ja sijoitustoiminnan tuotoista sekä hallintokustannuksissa saavutetuista säästöistä. Yhtiöllä ei käytännössä ole mahdollisuuksia vaikuttaa korvausliikkeen kannattavuuteen, vaikka se voikin pyrkiä ennustamaan tulevia eläkemenoja³⁰. Sijoitusten tuottavuus ja hallintomenot ovat sen sijaan yhtiön liiketoiminnallisista päätöksistä riippuvaisia. Liiketoiminnan tuloksellisuus ja muutokset yhtiön vakavaraisuusasteessa vaikuttavat asiakashyvitysten maksamiseen sekä välillisesti yleiseen vakuutusmaksutasoon, joten liiketoiminnalliset päätökset heijastuvat suoraan vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etuihin.³¹

²⁸ TyEL 169.3 ilmentää kohtuusperiaatteelle lainsäädännössä annettua sisältöä. Kohtuusperiaatteen vastinparista, vakuutusmaksutason määrittämisessä sovellettavasta ja (väistämättä) ylijäämää synnyttävästä turvaavusperiaatteesta säädetään TyEL 168.1:ssä. Periaatteista tarkemmin, ks. esim. *Kallio* 2005, s. 58–61.

²⁹ Ks. HE 45/2005, s. 74 ja 77–78.

³⁰ Pientä merkitystä liiketoiminnan kannattavuuteen on toki sillä, miten kustannustehokkaasti yhtiö huolehtii jakojärjestelmästä rahoitettujen eläke-etuuksien maksamisesta, mikä tulisi ottaa huomioon myös päätöksenteossa.

³¹ Yhtiön toiminnasta välittömästi tai välillisesti seuraavat edut saattavat ilmetä myös muulla tavoin. Vakuutuksenottajat voivat kokea hyötyvänsä erilaisista laajemmista vakuutusturvajärjestelyistä tai vaikkapa hyvästä asiakaspalvelusta enemmän kuin alhaisimmasta mahdollisesta vakuutusmaksutasosta ja asiakashyvityksistä. Tässä yhteydessä aiheeseen ei ole hedelmällistä paneutua laajemmin, koska kuvatut edut ovat yhtiön lakisäateistä toiminnan tarkoitusta silmällä pitäen toissijaisia.

Legaalinen ja faktinen omistajasubjekti

Jos kysymystä omistajuudesta ja työeläkeyhtiön omistajasubjekteista lähestytään lainsäädännön näkökulmasta, luontevan lähtökohdan tarjoavat VYL 5 §, jonka mukaan työeläkevakuutusosakeyhtiön osakkaita ovat osakkeenomistajat, sekä TVYL 6 c §, jonka nojalla keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön osakkaita ovat vakuutuksenottajat ja vakuutetut sekä mahdollisesti takuuosuuden omistajat. Jo tämä lähtökohta on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä. Säännöksissä puhutaan osakkaista, mikä voi viitata myös yhtiön omistajia laajempaan tai suppeampaan henkilöpiiriin.

Olen aiemmin käsitellyt kysymystä työeläkeyhtiön omistajasubjektista legaalimääritelmien valossa³², mutta tässä artikkelissa tarkoitukseni on nimenomaisesti luoda kuva yhtiön faktisesta omistajasubjektista, jollaiseksi voidaan yhtiöoikeudellista sopimusverkkoteoriaa hyödyntäen käsittää myös muu kuin osakkeenomistaja tai takuuosuuden omistaja. Kun faktista omistusta peilataan laissa määriteltyä osakkuutta vasten, määrääviksi tekijöiksi nousevat yhtiön eri etutahojen oikeudet ja velvollisuudet. Sikäli kun legaalisen omistajasubjektin oikeuksia ja velvollisuuksia on rajoitettu yhtiön muiden etutahojen hyväksi, on mahdollista, että samalla tosiasiallinen omistajavalta on siirtynyt jälkimmäisille.

Tässä artikkelissa en tarkastele varsinaisesti työeläkeyhtiön omistajasubjekti(e)n varallisuusarvoisten oikeuksien sisältöä, vaan omistajastatuksen määräytymisperusteita ja päätösvallan jakautumista. Yhtiön etutahojen oikeuksia suhteessa yhtiöön olisi mahdollista tarkastella myös hyvin konkreettisesti puuttumatta omistajasubjektin määrittelyn ongelmiin, mutta nyt valittu näkökulma on lähes täysin päinvastainen. Esimerkiksi kysymys siitä, millaiseksi vakuutuksenottajan oikeus työeläkeyhtiön varallisuuteen yksityiskohdiltaan muodostuu, on sivuutettu.

Tavanomaisesta osakeyhtiöstä poiketen työeläkeyhtiön osakkeenomistajien ja takuuosuuden omistajien oikeus yhtiön varallisuuteen ei ole viimesijaista ja pääomalle maksettavaa tuottoa on rajoitettu³³. Vakuutuksenottajien ja vakuutettujen osakasasemaa keskinäisessä työeläkevakuutusyhtiössä voidaankin puoltaa sillä, että nämä hyötyvät viimesijaisesti yhtiön menestyksestä ja/tai huolehtivat yhtiön ja koko järjestelmän rahoituksen riittävydestä. Jo keskinäisen vakuutusyhtiön ideaan kuuluu, että vakuutuksenottajat ovat yhtiön osakkaita³⁴. Mielenkiintoinen seikka on, että säännökset vakuutettujen osakkuudesta keskinäisessä työeläkevakuutusyhtiössä otettiin lakiin, koska vakuutettujen osakasasema oli jo vakiintunut kaikkien keskinäisten yhtiöiden yhtiöjärjestyksessä. Sen sijaan

³² Vrt. Kallio 2005, s. 37–41. Viitatussa yhteydessä olen erehtynyt käyttämään harhaanjohtavasti faktisen ja legaalisen omistajatahon käsitteitä päinvastaisessa merkityksessä verrattuna tähän artikkeliin.

³³ Ks. HE 76/2006, s. 6 ja 16.

³⁴ Nykyisessä vakuutusyhtiölaissa vakuutuksenottajan osakkuudesta on säädetty kahdessakin kohdassa, sekä 1 luvun 5 §:ssä että 4 luvun 2 §:ssä.

periaatteellinen keskustelu ratkaisun yhtiöoikeudellisista elementeistä sivuutettiin lainvalmisteluasiakirjoissa kokonaan.³⁵

Työeläkeyhtiön toiminnan tarkoitus vaikuttaa etutahojen oikeuspositioon, mikä antaa aiheen pohtia, olisiko vakuutettuja ja vakuutuksenottajia yhtiöoikeudellisen sopimusverkkomallin näkökulmasta luontevaa pitää faktisina työeläkeyhtiön omistajina, olipa yhtiömuoto mikä tahansa. Vakuutettujen ”vakuutuksella turvatut etuudet”, toisin sanoen ansaitut eläkkeet, ovat koko yhtiön toiminnan tarkoituksen ydin. Koska yhtiö ei voi vaikuttaa maksussa olevien ja myöhemmin maksettavien eläkkeiden jakojärjestelmästä rahoitettavaan osuuteen, toiminnan tarkoitus heijastuu liiketoimintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoon ensisijaisesti silloin, kun kyse eläkkeiden rahastoidusta osasta. Liiketoiminnallisten päätösten vaikutukset heijastuvat edellä kuvatulla tavalla välittömästi vakuutuksenottajien, mutta myös vakuutettujen etuihin. Rahoitusvastuu ja riski yhtiön toimintakyvystä on suurelta osin edelleen vakuutuksenottajien harteilla. Vakuutetut vastaavat osaltaan toiminnan rahoituksesta, joskin heidän riskinsä on pienempi, koska heiltä puuttuu tällä hetkellä oikeus asiakashyvityksiin ja heidän eläke-etuutensa on turvattu yhteisvastuujärjestelmän kautta.

Vakuutettujen ja vakuutuksenottajien intressi työeläkeyhtiön toiminnan kannattavuuteen on osakkeenomistajia tai takuuosuuden omistajia suurempi, vaikka kyse on välillisesti vakuutusten käsittämisestä eduista eikä pääomasijoituksen kannattavuudesta. Osakkeenomistajien tai takuuosuuden omistajien omistajasema työeläkeyhtiössä käsittää lähinnä teoreettisen sijoitetun pääoman menettämisen riskin sekä residuaaliluonteen menettäneen oikeuden saada kiinteää tuottoa sijoitetulle pääomalle. Vaikka omistajapositiota pidettäisiin vähäisenä, se on selvästi osoitettavissa eikä suinkaan merkityksetön. Koko työeläkeyhtiön olemassaolo edellyttää muodollisesti yhtiöön sijoitetun osake- tai takuupääoman olemassaoloa. Työeläkeyhtiön omistajiin kuuluu näin väistämättä osake- tai takuupääoman omistajien joukko, jolta tosin on karsittu suurin osa osakkeenomistajan tavanomaisista oikeuksista.³⁶

Tarkastelen vielä yleisesti, missä määrin työeläkevakuutusosakeyhtiön vakuutuksenottajien ja vakuutettujen asema yhtiön etutahona eroaa keskinäisessä yhtiössä osakasasemassa olevista vakuutuksenottajista ja vakuutetuista. Asiakaina vakuutuksenottajat ovat yhdenmukaisessa asemassa yhtiömuodosta riippumatta, samoin kuin vakuutetut työntekijät. Käytännössä kaikki eroavaisuudet liittyvät osakasasemaan ja vain siihen kuuluviin hallinnollisiin oikeuksiin yhtiön

³⁵ Ks. HE 221/2002, s. 9 ja HE 76/2006, s. 9–10. Ensimmäisellä lakimuutoksella TVYL:iin otettiin uusi 6 a §, jossa vakuutettujen osakkuus jätettiin vielä yhtiöjärjestyksessä päätettäväksi, ja toisessa vaiheessa säännöstä muutettiin siten, että osakasasema seuraa suoraan lain nojalla.

³⁶ Ks. *Kallio* 2005, s. 35 ja 37.

päätöksenteossa. Vakuutuksenottajille tai vakuutetuille ei synny minkäänlaisia varallisuusarvoisia oikeuksia keskinäisen yhtiön osakkuuden perusteella. Osakeyhtiömuotoisen työeläkeyhtiön vakuutuksenottajille ja vakuutetuille on annettu täysin samat varallisuusarvoiset oikeudet. Nähdäkseni mahdollisuudelle järjestää työeläkeyhtiön toiminta kahden erityyppisen yhtiömuodon varaan onkin vaikea löytää sisällöllisiä perusteita, jotka palvelisivat yhtiön toiminnan tarkoitusta. Lainsäädännön yksinkertaistamisen nimissä olisi kenties harkittava, että työeläkeyhtiöille sallittaisiin vain yksi yhtiömuoto. Nykyisistä vaihtoehdoista olisi perusteltua valita keskinäinen yhtiö, jonka hallintorakenteet vastaavat paremmin sopimusverkkomallin mukaisen etutahoajattelun vaatimuksiin.

Yleisiä yhtiöoikeudellisia periaatteita, sopimusverkkomallia sekä työeläkeyhtiön toiminnan tarkoitusta silmällä pitäen on nähdäkseni perusteltua tiivistää kaikki edellä esitetty väitteeksi, jonka mukaan *ensisijaisesti vakuutettuja ja*, yhdessä näiden kanssa, *vakuutuksenottajia voidaan pitää työeläkeyhtiön faktisina omistajina* siinä intressi- ja riskipositoiden painoarvoa korostavassa merkityksessä, joka yhtiön omistajuudelle on tässä artikkelissa annettu³⁷. Lisäksi faktisten omistajien *joukkoon on luettava osakkeenomistajat tai takuuosuuden omistajat*, jotka täyttävät TVYL:n mukaisen omistajan legaalimääritelmän.

Vakuutetut voitaisiin yhtiöoikeuden näkökulmasta mieltää mahdollisesti myös työeläkeyhtiön velkojiksi, koska heidän oikeutensa työeläkeyhtiön varallisuuteen kohdistuu ensisijaisesti yhtiön *vastuuvelan* eli vakuutusmaksu- ja korvausvastuun kanteeseen (TVYL 14–15 §). Vakuutettujen asemaan liittyy useita (osake)yhtiön velkojatalolle tyypillisiä piirteitä, jotka ovat kuitenkin ”epäpuhtaita” ja sekoittuvat yhtiön omistajatahon piirteisiin. Vakuutetuilla on osakkeenomistajaa tai takuuosuuden omistajaa parempi etusija työeläkeyhtiön varallisuuteen, mutta samalla oikeuteen liittyy residuaalinen elementti (TVYL 21 §). Vakuutetuilta puuttuu tavanomaisesti velkojien käytössä oleva mahdollisuus hakea työeläkeyhtiötä konkurssiin, mutta he ovat toisaalta edustettuina yhtiön hallinnossa.³⁸ Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole syytä paneutua ongelmaan tämän tarkemmin.

Väittämän hyväksyttävyyttä voidaan puolustaa erityisesti lakisääteisellä toiminnan tarkoituksella, mutta myös käytännöllisestä näkökulmasta, koska vakuutetut ja vakuutuksenottajat ovat joka tapauksessa keskinäisen työeläkeyhtiön osakaita ja heillä on tärkeä asema yhtiön hallinnossa, kuten seuraavasta luvusta ilmenee. Väittämän hyväksyminen edellyttää kuitenkin yhtiön omistajuuden

³⁷ Jälleen muistutettakoon, että yhtiön ”omistajilla” ei ole oikeutta suoraan yhtiön varallisuuteen tai vastuuta sen veloista, koska yhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, ks. tarkemmin edellä luku 2.1.

³⁸ Velkojalle yhtiön etutahona tyypillisistä tekijöistä ks. esim. *Villa* 2003, s. 42 ja 57–60 sekä *Mähönen – Villa* 2007, s. 231 ss.

määrittelemistä teoreettisesti muuten kuin muodollisesti lakiin kirjatun osakkeenomistaja- tai osakasaseman perusteella.³⁹

Työeläkeyhtiön päätöksentekorakenteista

Osakkaiden äänivalta yhtiössä

Työeläkeyhtiön hallinto on järjestetty pääpiirteissään tavanomaisen osakeyhtiön tavoin. Yhtiön keskeinen hallinto-organisaatio koostuu yhtiökokouksesta, jossa osakkeenomistajat tai osakkaat käyttävät äänioikeuttaan, sekä hallintoneuvostosta, joka on työeläkeyhtiössä pakollinen toimielin, hallituksesta ja toimitusjohtajasta.

Työeläkevakuutusosakeyhtiön ja keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön muodollisesti ylin päätöksentekuelin on yhtiökokous. TVYL 9 §:n mukaisesti yhtiökokoukseen sovelletaan VYL 5 luvun ja edelleen OYL:n säännöksiä. Tärkeimpiä työeläkeyhtiön yhtiökokoukselle kuuluvia päätösasioita ovat hallintoneuvoston valinta TVYL 9b.1:n nojalla sekä OYL 5:3.2:n mukaan yhtiökokouksessa päätettävät asiat, kuten tilinpäätöksen vahvistaminen. Osakeyhtiössä osakkeenomistajien äänivalta jakautuu tavanomaisella osake ja ääni -periaatteella, minkä vuoksi osakeyhtiöt on tässä yhteydessä sivuutettu. Keskinäisessä yhtiössä äänivaltaa käyttävät vakuutuksenottajat sekä vakuutetut vakuutuskohtaisesti siten, että yhden vakuutuksen piirissä olevat vakuutetut valitsevat itselleen edustajan yhtiökokoukseen. Myös takuuosuuden omistajille voidaan yhtiöjärjestyksessä antaa osakkuus, joka siis tuottaa äänioikeuden yhtiökokouksessa, ja näin onkin menetelty jokaisessa keskinäisessä yhtiössä.

Vaikka kaikkien keskinäisten työeläkevakuutusyhtiöiden osakas pohja on sama, yksittäisen osakkaan äänimäärä yhtiökokouksessa rakentuu yhtiöjärjestyksen määräysten nojalla huomattavankin erilaisin perustein. Ääniä kertyy vakuutuskohtaisten vakuutusmaksujen suuruuden mukaan, mutta vähimmillään yhteen lisä-ääneen oikeuttava vakuutusmaksu on 70 euroa ja enimmillään 2 000 euroa. Äänet jaetaan vakuutuksenottajien ja vakuutettujen kesken vakuutusmaksuosuuksien suhteessa, mikä tarkoittaa käytännössä noin kolmen äänen suhdetta yhteen. Joissakin yhtiöissä vakuutuksen tuottamille äänille on asetettu vähimmäismäärä, vaikka yhtiöjärjestyksessä mainittu maksuraja ei täyttyisi, ja toisissa vakuutuksenottajat ja vakuutetut saavat tietyn määrän

³⁹ Vrt. *Kallio* 2005, s. 40–41. Lainsäädännössä normitetun omistajuuden eroavaisuus suhteessa sopimusverkkomallin mukaiseen omistajuuteen tulee erityisen selvästi esille, kun omistajuutta tarkastellaan käsitteellisellä taikka intressi–tuotto–riski -jaottelun tasolla. Työeläkeyhtiön käytännön päätöksentekoon, liiketoimintaan taikka yhtiön varojen käyttöön omistajasubjektin uudelleenmäärittelyllä ei nähdäkseni olisi kovinkaan huomattavaa välitöntä vaikutusta, paitsi ehkä vakuutuksenottajien ja vakuutettujen aseman yhdenmukaistumisen myötä. Ajattelutavan muutos merkitsi sen sijaan huomattavaa uudistusta teoreettisella tasolla.

ääniä jo pelkästään voimassa olevan vakuutuksen perusteella.⁴⁰ Takuuosuuden omistajien äänimäärä taas vaihtelee yhtiöittäin sen mukaan, paljonko yhtiössä on takuuosuuksia ja kuinka monta ääntä yksi takuuosuus tuottaa. Yhtiöstä riippuen takuuosuuksien kokonaismäärä on 10–320 000, ja yhteen takuuosuuteen on liitetty vähimmillään vain yksi ääni ja enimmillään 420 ääntä.⁴¹

Pelkästään äänien ”hintaa” vertaamalla ei saada jäsentynyttä kuvaa äänivallan jakautumisesta yhtiön osakkaiden kesken. Yksittäisen vakuutusnottajan tai vakuutettujen vakuutuskohtaiseen äänivaltaan suhteessa muihin vaikuttavat ennen kaikkea vakuutusmaksujen suuruus verrattuna toisiin vakuutuksiin sekä yhtiön myöntämien vakuutusten kokonaismäärä. Sama ajatus soveltuu takuuosuuden omistajaan, jonka äänivalta on sidoksissa omien takuuosuuksien tuottaman äänimäärän ja yhtiön kaikkien takuuosuuksien kokonaismäärän suhteeseen. Äänivallan käyttöä yhtiökokouksessa on joka tapauksessa rajoitettu yksinkertaistetusti siten, että yksittäinen osakas tai edustaja voi äänestää enintään yhdellä kymmenesosalla kokouksessa edustetuista äänistä eikä takuuosuuden omistajien yhteen laskettu äänimäärä saa ylittää puolta kaikista kokouksessa edustetuista äänistä (TVYL 9 § ja VYL 5:9).

On kuitenkin mahdollista laskea, kuinka vahva eri etutahojen kollektiivinen äänivalta on suhteessa toisiinsa. Jo pintapuolisessa tarkastelussa havaitaan, että vakuutusnottajien äänivalta on muodollisesti kaikkein vahvin ja vakuutetuillakin on huomattavasti äänivaltaa, mutta takuuosuuden omistajien äänivalta on hyvin rajoittunut⁴². Koska kaikki osakkaat eivät käytä äänioikeuttaan yhtiökokouksessa, edellä esitetystä ei voida päätellä, miten päätösvalta konkreettisisä äänestystilanteissa jakautuu etutahojen kesken. Tätä ei tosin ole pidettävä edes tarkoituksenmukaisena pyrkimykseenä, koska olen keskittynyt vain työeläkeyhtiön omistajavallan oikeudellisten reunaehto- ja hahmottamiseen eikä varsinaiseen päätöksenteon analysointiin.

⁴⁰ Esimerkiksi Ilmarisen yhtiöjärjestyksen (YJ) mukaan jokaisella vakuutusnottajalla on vähintään kolme ääntä ja tämän vakuutetuilla vakuutuskohtaisesti vähintään yksi ääni. Vakuutusmaksut tuottavat lisä-ääniä siten, että täyttä 750 euroa kohden lasketaan yksi ääni, ja äänten yhteismäärä jaetaan vakuutusnottajan ja vakuutettujen kesken vakuutusmaksuosuuksien suhteessa (YJ 10 §). Eläke-Fenniassa puolestaan ääniä kertyy kultakin täyden 1 700 euron suuruiselta vakuutusmaksuosalta ja äänten vähimmäismäärä on kaksi. Äänten yhteismäärä jaetaan vakuutusnottajan ja vakuutettujen kesken vakuutusmaksuosuuksien suhteessa, ja jos vakuutuksen äänimäärä on vain kaksi, toinen kuuluu vakuutusnottajalle ja toinen vakuutettujen edustajalle (YJ 14 §).

⁴¹ Tapiolassa, jossa takuuosuuksien kokonaismäärä on 320 000, yksi takuuosuus tuottaa yhden äänen (YJ 3 ja 19 §), ja Varmassa, jossa takuuosuuksien kokonaismäärä on 71, yhteen takuuosuuteen on liitetty 420 ääntä (YJ 14 ja 18 §). Muun muassa Eterassa vastaavat luvut ovat 80–320 ja kymmenen (YJ 6 ja 10 §).

⁴² Muun muassa Varman vakuutusmaksutulo vuonna 2009 oli 3 431 miljoonaa euroa, joka muuntuu hyvin karkeasti laskien teoriassakin vähintään noin 1,7 miljoonaksi vakuutusnottajille ja vakuutetuille mainitussa 3:1 suhteessa kuuluvaksi ääneksi. Takuuosuuden omistajien äänien yhteismäärä on vain 29 820. Vastaavat luvut esimerkiksi Eteran osalta ovat vähintään 270 000 ääntä ja toisaalta 800–3 200 ääntä. Tämä tarkoittaa käytännössä, että vakuutusnottajilla on noin kolme neljänestä ja vakuutetuilla noin neljäsosaa äänivallasta, kun taas takuuosuuden omistajien osuus äänivallasta jää yhden prosentin tuntumaan.

Kollektiivinen edustus hallintoelimissä

Työeläkevakuutusyhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen tehtävät eivät sanotavasti eroa OYL:n mukaisen osakeyhtiön vastaavien toimielinten tehtävistä. Hallintoneuvostolle kuuluu TVYL 9 d §:n mukaisesti työeläkevakuutusyhtiön hallituksen jäsenten valinta sekä hallituksen ja toimitusjohtajan toiminnan valvonta, mutta ei varsinaisia operatiivisia tehtäviä⁴³. Hallitus puolestaan johtaa yleistoimivaltansa nojalla yhtiötä (TVYL 9 f ja 10 § sekä OYL 6:2), ja tämän on tapahduttava ”ammattitaitoisesti, terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden sekä luotettavaa hallintoa koskevien periaatteiden mukaisesti”, kuten TVYL 9 a §:ssä säädetään^{44, 45}.

Myös toimitusjohtajan tehtävät vastaavat tavanomaisen osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtäviä, joskin TVYL 11 §:n 2 momentissa on säädetty, että toimitusjohtajalla on oltava ”hyvä työeläkevakuutustoiminnan, sijoitustoiminnan ja liikkeenjohdon tuntemus”. Toimitusjohtaja ei saa olla yhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen eikä yhtiön vastuullinen vakuutusmatemaatikko (TVYL 11.2–3). Vaatimusten tehtävänä on varmistaa toimitusjohtajan pätevyys toimeensa, tehtävien hoidon itsenäisyys sekä se, että toimitusjohtaja ei itse valvo omaa toimintaansa.⁴⁶

Työeläkeyhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenten valinnasta sekä hallituksen jäsenen kelpoisuudesta on sen sijaan säädetty OYL:n mukaisista osakeyhtiöistä poikkeavasti. Yhtiöiden toimintaan liittyvien merkittävien taloudellisten intressien vuoksi hallituksen jäsenen on oltava hyvin perehtynyt työeläkevakuutustoimintaan sekä sijoitustoimintaan ja liikkeenjohtoon.⁴⁷

Jotta vakuutuksenottajien ja vakuutettujen intressit tulisivat otetuiksi riittävästi huomioon työeläkeyhtiön päätöksenteossa, heille on välillisesti turvattu *kollektiivinen edustus yhtiöiden hallintoneuvostoissa ja hallituksissa*⁴⁸. Kummassakin hallintoelimessä on TVYL 9 b ja 9 e §:n nojalla oltava yhtä monta vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajaa ja heitä on yhteensä oltava vähintään puolet hallintoelimen jäsenmäärästä. Heidän valintansa tulee tapahtua keskeisten työnantajien ja palkansaajien keskusjärjestöjen ehdotusten pohjalta. Toimielimille tulee valita myös puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joista toisen on oltava vakuutettujen edustajien ehdottama.

⁴³ Ks. HE 76/2006, s. 11 ja HE 13/2008, s. 257.

⁴⁴ Hallituksen tehtävistä tarkemmin ks. HE 255/1996, s. 11–12.

⁴⁵ Työeläkeyhtiön lakisääteisiin toimielimiin kuuluu myös vaalivaliokunta (TVYL 9 c §). Vaalivaliokunnan tehtävänä on valmistella yhtiökokoukselle esitys hallintoneuvoston jäsenten nimittämisestä ja palkkioista sekä hallintoneuvostolle esitys hallituksen jäsenten nimittämisestä ja palkkioista. Vaalivaliokunnan kokoonpanoa voidaan sen tehtävien näkökulmasta pitää jokseenkin ongelmallisena, koska valiokunta koostuu hallintoneuvoston ja/tai hallituksen jäsenistä. Jäsenet valitaan puoliksi hallintoneuvostossa istuvien vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajien ehdotusten perusteella.

⁴⁶ HE 255/1996, s. 12, HE 76/2006, s. 14 ja HE 13/2008, s. 258.

⁴⁷ HE 255/1996, s. 11–12 ja HE 76/2006, s. 5 ja 12.

⁴⁸ HE 241/1996, s. 15. Ks. myös *Villa* 2003, s. 41–42, jossa käsitellään yhtiössä käytettävän kontrollivallan kohdistumista osakkeiden tai takuusuoksien omistajien piiriin ulkopuolelle.

Työmarkkinajärjestöjen mahdollisuutta vaikuttaa hallintoelinten kokoonpanoon on perusteltu sillä, että ne kantavat samalla osan vastuusta, joka liittyy työeläkeyhtiöiden toiminnan tuloksellisuuteen. Järjestely turvaa yhtiön riippumatonta, tai ehkä oikeammin konsensushakuista, päätöksentekoa.⁴⁹ Vakuutettujen etujen mukaista on, että yhtiön toiminta on pitkällä aikavälillä kannattavaa. Vakuutusnottajien etujen mukaista taas on – kärjistäen – toiminnan mahdollisimman korkea kannattavuus aikavälistä riippumatta. Tämä johdattaa ajattelemaan, että vakuutettujen intressit vaikuttavat liiketoimintaratkaisuihin tai tulevat ainakin esille ratkaisuvaihtoehtoja mietittäessä juuri siksi, että päätösvaltaa on annettu edustuksellisille hallintoelimille, joissa työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta on varsin vahva.

Ei liene kuitenkaan mahdotonta, että järjestöedustus toisi päätöksentekoon sellaisiakin elementtejä, jotka eivät palvele yhtiön etutahojen intressejä vaan joitakin yleisempiä päämääriä kuten kotimaisen tuotannon ja työllisyyden edistäminen. Tällaiset päämäärät eivät ole TVYL:ssä säädetyn työeläkeyhtiön toiminnan tarkoituksen kanssa yhteensopivia.⁵⁰ Työmarkkinajärjestöjen osallistuminen työeläkeyhtiöiden hallintoon voi muodostua vakuutettujen ja vakuutusnottajien kannalta rasisitteksi, jos ei pidetä kiinni yhtiöoikeudellisesta periaatteesta, että hallintoelinten tehtävänä on toimia yksinomaan yhtiön omistajien ja/tai muiden etutahojen intressissä ja yhtiön toiminnan tarkoitusta parhaan kykynsä mukaan toteuttaen.

Lopuksi

Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus, eli vakuutuksen käsittämien etujen turvaaminen, suojaa ennen muuta vakuutettujen ja vakuutusnottajien intressejä, jotka liittyvät yhtiön liiketoimintaan ja jotka tulisi ottaa huomioon yhtiön päätöksenteossa. Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain ja yhtiöjärjestyksen varaan rakentuva työeläkeyhtiön hallintomalli poikkeaa tavanomaisesta osakeyhtiöstä varsinkin siinä, miten etutahot ovat edustettuina päätöksenteossa. Järjestelyllä kyetään myös käytännössä varmistamaan vakuutettujen ja vakuutusnottajien intressien toteutuminen.

Keskinäisessä yhtiössä vakuutusnottajat ja vakuutetut pitävät käsissään ylintä päätösvaltaa, ja yhtiömuodosta riippumatta heidän välillinen edustuksensa tärkeimmissä hallintoelimissä on vahva. Osakkeenomistajien tai takuusuuden omistajien intressit tulevat kattavasti suojatuiksi jo lainsäädännössä eikä yhtiön

⁴⁹ Ks. HE 241/1996, s. 15.

⁵⁰ Ongelmista, joita liittyy eläkevarojen sijoittamiseen muulla perusteella kuin riittävän tuoton saamiseksi, ks. Lassilan ja Valkosen artikkeli tässä teoksessa.

liiketoiminnallisella päätöksenteolla ole juuri vaikutusta intressien toteutumiseen. Myös osakkeenomistajien tai takuusuuden omistajien käyttämä äänivalta jää yhtiön kannalta vähämerkitykselliseksi.

Nykyisellään vakuutettujen ja vakuutuksenottajien asemassa suhteessa työeläkeyhtiöön on hienoisia eroavaisuuksia, joita on vaikea perustella yhtiöoikeudellisten tai vakuutustoimintaan liittyvien periaatteiden valossa yhtiömuodosta riippumatta. Suurin ristiriita liittyy nähdäkseni oikeuteen saada asiakashyvytyksiä. Sekä vakuutuksenottajat että vakuutetut ovat velvollisia suorittamaan vakuutusmaksuja. Vaikka asiakashyvitysten maksaminen erotetaan yhtiön omistuskysymyksestä, asiakashyvitysten tai maksualennusten epääminen vakuutetuilta ei ensi katsannossa ole legitimoitavissa yhtiö- tai vakuutus oikeudellisten periaatteiden valossa.

Työeläkevakuutusyhtiön omistajan legaalimääritelmä eli lain perusteella määräytyvä omistajastatus on annettu osakkeen- tai takuusuuden omistajille. Valtaosa tavallisesti osakkeenomistajalle kuuluvista varallisuusarvoista ja hallinnollisista oikeuksista on kuitenkin siirretty työeläkeyhtiössä vakuutuksenottajille ja vakuutetuille.⁵¹ Niinpä viimeksi mainitut etuhot vaikuttavat tosiasiasa täyttävän paremmin ne tunnusmerkit, joita osakeyhtiön tai keskinäisen yhtiön omistajastatukseen on tavattu yhtiöoikeudessa liittää. Voimassa oleva lainsäädäntö ei tunnusta vakuutettujen ja vakuutuksenottajien omistajaa työläkeyhtiössä. Jo käytännön syyt puoltavat kuitenkin käsitystä, että työeläkeyhtiön omistajuus voitaisiin hahmottaa nykyisessä lainsäädännössä valitusta linjasta poikkeavalla tavalla. Yhden hahmotustavan tarjoaa sopimusverkkomalli, kuten artikkelissani olen halunnut tuoda esiin.

Sopimusverkkomallia parhaiten vastaavan tulkinnan mukaan työeläkeyhtiön omistajatahoja olisivat sekä vakuutuksenottajat, vakuutetut että osakkeen- tai takuusuuden omistajat. Valinnalle on osoitettavissa lukuisia perusteluita. On syytä jopa kysyä, tulisiko työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä uudistaa siten, että toimintaa ja hallintoa sääntelevät normit ottaisivat entistä paremmin huomioon yhtiön toiminnan poikkeavan tarkoituksen ja yhtiön etuhojen intressipositiot. Samalla olisi mahdollista käydä periaatteellista keskustelua yhtiöoikeudellisten mallien ja teorioiden soveltumisesta työeläkeyhtiön toiminnan kuvaamiseen yleisemminkin.

⁵¹ Ks. myös *Kallio* 2005, s. 31–41.

Lähteet

Virallislähteet ja tilastot

Eläketurvakeskus, suunnitteluosasto 3.6.2010: Tilastotietoja työeläkelaitosten toiminnasta vuonna 2008; saatavissa Eläketurvakeskuksen verkkosivuilta, <http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=41206&Item=64797>; tarkistettu 10.6.2010.

HE 241/1996: Hallituksen esitys Eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta

HE 255/1996: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 45/2005: Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijän eläkelainiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 76/2006: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

HE 13/2008: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölainiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

KM 1960:11: Eläkekomitean mietintö, komiteamietintö N:o 11 1960

Savela, Veikko 7.5.2010: Työeläkerahastojen sijoitusrakenne 31.3.2010; saatavissa TELAn verkkosivuilta, <http://www.tela.fi/?pid=1180686453>; tarkistettu 10.6.2010.

Kirjallisuus

Arajärvi, Pentti (2002): Toimeentuloturvan oikeellisuus – Toimeentuloa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen; KELA Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, Helsinki 2002.

Caselius, Ilmari – Heikonen, A.R. (1949): Osakeyhtiö – edellinen osa; Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 40, WSOY, Porvoo 1949.

Halila, Heikki (2005): Julkinen ja yksityinen toiminta työeläkelaitoksissa; teoksessa Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935–30/11–2005; Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 37, Helsinki 2005.

Hansmann, Henry (1996): *The Ownership of Enterprise*; The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1996.

Kallio, Ilari (2005): Vakuutuksenottajan oikeudet työeläkevakuutusyhtiön varallisuuteen; Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus, Helsinki 2005.

Kallio, Ilari (2008): Työeläkevakuutuksen uudelleenjärjestely; teoksessa Kolehmainen, Esa (toim.): *Business Law Forum 2008*; Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Helsinki 2008.

Kraakman, Reinier R. – Davies, Paul – Hansmann, Henry – Hertig, Gerard – Hopt, Klaus J. – Kanda, Hideki – Rock, Edward B. (2004): *The Anatomy of Corporate Law – A Comparative and Functional Approach*; Oxford University Press, Oxford 2004.

Mikkilä, Jaakko (2010): Yhtiöoikeustutkijan ontologia ja osakeyhtiön omaisuus; teoksessa Mikkilä, Jaakko & Koulou, Sanna (toim.): *Oikeus ja kritiikki 2*; Forum Iuris, Helsinki 2010.

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo (2007): *Osakeyhtiö I – Yleiset opit*; WSOYpro, Helsinki 2007.

Villa, Seppo (2001a): *Osakeyhtiölain mukaiset rahoitusvälineet*; Kauppakaari, Helsinki 2001.

Villa, Seppo (2001b): *Välipääomarahoitus*; Kauppakaari, Helsinki 2001.

Villa, Seppo (2003): *Velkojan asema osakeyhtiössä*; Talentum, Helsinki 2003.

Villa, Seppo (2006): *Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiöt*; Talentum, Helsinki 2006.

Kommentti – Petri Hilli

Kommentti Ilari Kallion artikkeliin ”Omistajavalta työeläkeyhtiössä”

Ilari Kallio tarkastelee artikkelissa *Omistajavalta työeläkeyhtiössä* työeläkevakuutusyhtiön omistajuutta yhtiöoikeudellisen sopimusverkkomallin ja laissa säädetyn yhtiön toiminnan tarkoituksen näkökulmasta. Erityisesti tarkastellaan ”omistajasubjektiutta suhteessa siihen, miten yhtiöoikeudellisessa ajattelussa on hahmotettu yhtiön etutahojen, kuten oman pääoman sijoittajien, velkojien, työntekijöiden ja asiakkaiden, intressien merkitys yhtiön toiminnalle. Tähän liittyy oma mielenkiintoinen kysymyksensä työeläkeyhtiöiden toiminnan tarkoituksesta yhtenä omistajavallan legitimaatioperustana.” Artikkelin yksi keskeinen väite on, että sopimusverkkomallin näkökulmasta työeläkevakuutusyhtiön faktisena omistajasubjektina olisi perusteltua pitää sekä vakuutuksenottajia, vakuutettuja että osakkeen tai takuuosuuden omistajia. Lisäksi kirjoittaja kysyy, tulisiko työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä uudistaa siten, että toimintaa ja hallintoa sääntelevät normit ottaisivat entistä paremmin huomioon yhtiön toiminnan poikkeavan tarkoituksen ja yhtiön etutahojen intressipositiot.

Kallion kanssa on helppo olla samaa mieltä siitä, että työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että toimintaa ja hallintoa sääntelevät normit ottaisivat nykyistä paremmin huomioon yhtiön etutahojen intressipositiot; vallan ja vastuun pitäisi olla samoissa käsissä. Sen sijaan väitteestä vakuutetuista yhtenä työeläkevakuutusyhtiön faktisista omistajasubjekteista voi olla perustellusti sekä samaa että eri mieltä. Omistajuutta ja siitä seuraavaa vallankäytön oikeutusta pohdittaessa olennaista on näkemys siitä, missä määrin vakuutettujen halutaan kantavan riskit työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnasta. Seuraavassa tarkastellaan tilannetta nykyisen työeläkejärjestelmän puitteissa, jossa vakuutetut kantavat ainakin osan riskeistä työeläkevakuutusyhtiöiden liiketoiminnallisista päätöksistä ja heidän edustuksensa päätöksenteossa on perusteltua. Hillin ja Pennasen artikkelissa tässä samassa kirjassa on esitetty järjestely, jossa vakuutetut eivät kanno riskiä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnasta, jolloin heidän edustuksensa yhtiöiden hallintoon ei ole perusteltua.

Suomen etuusperusteisessa työeläkejärjestelmässä vakuutettujen edut on turvattu lailla, eikä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta voi niihin vaikuttaa. Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan pääasiallinen tarkoitus

on rahastoitavien eläkevarojen sijoittaminen¹ ja niiden toiminta vaikuttaa olennaisesti vain tuleviin työeläkemaksuihin. Jos eläke-etuuksiin ei kosketa, tulevat työeläkemaksut riippuvat yhtiöiden (ja eläkesäätiöiden ja -kassojen) sijoitustoiminnan onnistumisesta sekä niiden noudattamista laskuperusteista. Jos sijoitustuotot ja/tai laskuperusteiden mukaiset rahastoitavat maksut osoittautuvat riittämättömiksi, työeläkemaksua nostetaan. Lainsäädännön perusteella riskin kantavat pääasiassa tulevat työeläkemaksun maksajat.

Vaikka työeläkejärjestelmässä vakuutettujen edut on turvattu lailla, on esitetty myös, että joissain tilanteissa eläkeoikeuksia voidaan leikata työeläkemaksun alentamiseksi. Kallio esittää, että suurimpien työeläkevakuutusyhtiöiden eläkevastuut ovat niin merkittäviä, että ison yhtiön konkurssissa eläke-etuuksiin tehtäisiin mahdollisesti leikkauksia. Kallio tarkoittanee tällä tilannetta, jossa eläkevarat osoittautuvat riittämättömiksi työeläkemaksun nousupaineen hallitsemisessa. Eläkevarojen riittävyydellä ja työeläkelaitoksen konkurssilla ei ole selvää yhteyttä, sillä konkurssi on tilinpidollinen ja sovinnonvarainen ja vakavaraisuussäännöksiä voidaan muuttaa kuten tehtiin esimerkiksi finanssikriisin aikana. Työeläkelaitosten vastuulla olevat eläkkeiden rahastoidut osat eivät myöskään ole sidoksissa kokonaiseläkemenoon. Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön 20.5.2009 asettama vakavaraisuutta pohjittanut asiantuntijatyöryhmä esittää, että ”... sijoitusriski voi pahimmillaan kohdistua vakuutettuihin ja eläkkeensaajiin eläke-etuuksien huononemisen muodossa riippumatta siitä, realisoituuko se epäonnistumisten vai liiallisen varovaisuuden johdosta liian mataliksi jäävinä tuottoina” [2, s.12]. Kallion, asiantuntijaryhmän ja monien muidenkin näkemyksen mukaan vakuutetut ja eläkeläiset kantaisivat siis riskiä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnasta. Tämän ajattelutavan suurin ongelma liittyy siihen, ettei eläke-etuuksia voida nykyllä lainsäädännön perusteella leikata. Miten vallankäytön oikeutusta voidaan perustella vallitsevaan lainsäädäntöön nähden ristiriitaisin argumentein? Jos on todella tarkoitus mahdollistaa eläke-etuuksia leikkaaminen kriisitilanteissa, asiasta pitäisi ensin sopia

¹ TVYL 2 §:ssä on säädetty työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksesta: ”Työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla 1 §:n 1 momentissa mainittujen lakien mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.” Ilman rahastointia tuskin kuitenkaan olisi nykyisenlaista hajautettua järjestelmää tai työeläkelaitoksia. PAYG-järjestelmässä työeläkelaitosten ainoaksi tehtäväksi jäisi eläkepäästösten lisäksi kerätä työeläkemaksut ja maksaa niillä suoraan eläkemenon, näin standardituotteella hajautetusta järjestelmästä olisi todennäköisesti enemmän haittaa kuin hyötyä vakuutetuille ja vakuutusentajille.

demokraattisen päätöksenteon kautta. Käytännössä tämä edellyttäisi aidosta etuusperusteisuudesta luopumista sekä etukäteen sovittujen toimintatapojen eli ns. automaattisten sopeutusmekanismien käyttöönottoa; sopeutusmekanismeja on käsitelty tarkemmin Korkmanin sekä Lassilan ja Valkosen artikkeleissa tässä samassa kirjassa. Tällöin riskin kantaisivat sekä tulevat työeläkemaksun maksajat että eläkeläiset.

Hillin ja Pennasen artikkelissa tässä samassa kirjassa on ehdotettu aitoa vakuutusjärjestelyä, jossa vakuutetut ja eläkeläiset eivät kanno riskiä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnasta.

Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaa lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että toimintaa ja hallintoa sääntelevät normit ottaisivat entistä paremmin huomioon yhtiön etutahojen intressit. Sitä ennen täytyisi kuitenkin demokraattisesti sopia työeläkeyhtiön toiminnan riskien kantajista, vasta sen jälkeen voidaan jakaa vastuuta yhtiöiden päätöksenteossa. Olennaiseksi kysymykseksi jää vielä, että miten osallistuminen käytännössä järjestetään. On kyseenalaista, missä määrin edustukselliset työmarkkinajärjestöille kiintiöidyt hallintopaikat edustavat riskit kantavia tahoja. Asiaa on tarkasteltu laajemmin Korkmanin artikkelissa tässä samassa kirjassa sekä keskustelupaperissa [1].

Viitteet

[1] S. Korkman. Power over pensions? Who should decide and how? Discussion paper 1180, The Research Institute of the Finnish Economy, 2009.

[2] Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän vakavaraisuussääntelyn uudistamista selvittäneen asinatuntijatyöryhmän selvitys. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä*, 14, 2010.



Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä

Jan-Erik Johanson ja Ville-Pekka Sorsa

Tiivistelmä

Suomen yksityisten alojen työeläkejärjestelmä on monimutkainen rahanjakoautomaatti, jonka hallinnon institutionaaliset piirteet ovat muuttuneet ajan myötä. Yrityksille myönnettyistä takaisinlainoista on siirrytty kansainväliseen sijoitustoimintaan, mikä on muuttanut eläkejärjestelmän hallinnollisia perusteluita. Eläkesosialismin pelossa toteutettu toimeenpanon hajauttaminen on saanut uuden merkityksen portfoliosijoittamisen hallinnointiin liittyvänä riskien vähentäjänä ja kilpailun edistäjänä. Eläkelaitoksia on entistä vähemmän, ja nyt kaksi suurinta eläkeyhtiötä Ilmarinen ja Varma vastaavat kilpailumenestyksen ja suuruuden ekonomian ansiosta työeläkevakuutuksen valtaosasta. Koko kentän institutionaalisen työn piirteitä kuvastaa jatkuva ja systemaattinen valtiovallan eliminointi eläkkeitä koskevasta päätöksenteosta sekä työmarkkinaosapuolten osallistuminen järjestelmän hallinnointiin sen kaikissa keskeisissä organisaatioissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on viime aikoina ollut keskeinen oman asemansa parantamiseen tähtäävä institutionaalinen yrittäjä.

Johdanto

Perustaltaan eläketurvan järjestäminen on hallinnollisesti petteävän yksinkertaista. Eläkejärjestelmä on automaatti, joka kerää varoja eläkkeiden maksua varten ja siirtää maksut eläkkeensaajille. Eläketurvan järjestäminen ei vaadi paljon työvoimaa, ja eläkemenojen kehitys on yleensä mahdollista ennustaa pitkälle tulevaisuuteen. Voisi ajatella, että tältä pohjalta eläketurvan järjestämiseen liittyvät pohdinnat voidaan turvallisesti jättää alan asiantuntijoiden tehtäväksi. Näin ei kuitenkaan ole. Eläketurvan järjestämisen tekee kiinnostavaksi se, että siinä päädytään väistämättä ratkaisemaan eläketurvan sopiva taso, sukupolvien välinen tulonsiirto, maksujen ja tilittämisen periaatteet sekä riskienjako yksilön, eläkejärjestelmän ja yhteiskunnan välillä. Sokerina pohjalla eläketurvaan liittyy usein suuria pääomia, joille monet mielellään osoittavat sopivaa käyttöä.

Suomen yksityisen alan lakisäateisen työeläkejärjestelmän hallinnolliseen toimintaan on kiinnitetty riittämättömästi huomiota, vaikka se on mielenkiintoinen yhdistelmä poliittista päätöksentekoa, työmarkkinasopimuksia ja yritystoimintaa. Sen kansainvälisesti lähes ainutlaatuinen piirre oli vuosikymmenten ajan se, että julkisen järjestelmän sisällä toimii yksityisiä keskenään kilpailevia eläkelaitoksia. Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän (TyEL:n) merkitystä on lisännyt se, että vasta viime vuosien aikana vastaavanlaiset mallit ovat yleistyneet muissa Euroopan maissa, kun taas suomalainen eläkejärjestelmä on ehtinyt kypsyä niin, että täyden työuran mukaiset eläkkeet ovat jo tulleet maksuun. Eläkejärjestelmän kiinnostavuutta lisää myös sen rahastoimat, tämän artikkelin kirjoitushetkellä noin 90 miljardin euron suuruiset varat. Nämä varat ylittävät suhteessa Suomen bruttokansantuotteeseen selvästi OECD-maiden rahastoitujen eläkevarojen vastaavan keskiarvon, mikä on osittain rahastoivalle järjestelmälle varsin poikkeuksellista.

Tarkoituksemme on tässä artikkelissa kuvata työeläkejärjestelmän ympärille rakentuneen organisaatiokentän hallinnointia. Työeläkekenttä muodostuu verraten selvärajaisesta joukosta keskenään kilpailevia ja yhteistyössä toimivia organisaatioita, joiden kunkin asemaa määrittävät järjestelmän syntyvaiheisiin liittyvät piirteet, toimijoiden kyvyt instituutioiden uudelleenmuotoilijana sekä itse järjestelmän makrotason muutoksiin ja sen ympäristön ulkoisiin voimiin liittyvät piirteet. Artikkelimme perustuu aiemmin julkaistuun laajempaan tutkimukseemme (Johanson & Sorsa 2010a, ks. myös Johanson & Sorsa 2010b), jonka olennaisin sisältö on myös tämän esityksen runkona. Niin kysymyksenasettelu kuin teoreettiset painopisteetkin poikkeavat kuitenkin tässä artikkelissa aiemmasta. Tarkoituksemme on työeläkekentän yksityiskohtaisten suhdejärjestelmien sijaan pohtia työeläkekentän hallintomallin tärkeimpien instituutioiden pitkän ajan kuluessa tapahtunutta kehitystä sekä näiden instituutioiden vaikutusta järjestelmän nykytilaan. Aloitamme artikkelin teoreettisen

lähestymistapamme esittelyllä, jonka jälkeen tarkastelemme hallintomallin institutionaalista muutosta kahden keskeisen muutosmekanismin, institutionaalisen työn ja yrittäjyyden avulla.

Instituutiot organisaatiokentän ja hallinnon rakennusaineiksina

Institutionaalisen yhteiskuntateorian mukaan instituutiot antavat merkityksiä arkipäivän toimintaan, selittävät erilaisten toimijoiden käyttäytymistä, ehdollistavat tulevaisuutta sekä tuottavat jatkuvuutta yhteiskunnalliseen elämään (Swedberg 2003, Scott 2008). Instituutioilla tarkoitetaan joustavia rakenteita ja toimintatapoja, jotka omaksutaan toimintaprosesseissa (Heiskala 2000). Instituutiot perustuvat institutionaalisiin muotoihin, joita toimijat seuraavat, mutta myös itse toiminnan vakiintuminen tuottaa instituutioita. Toiminnalla viitataan tässä tapahtumiin, joissa toimijat toteuttavat omaa tahtoaan, ajavat omia intressejään tai vaikkapa noudattavat eettisiä motiivejaan sekä ennen kaikkea muuttavat sosiaalista ja materiaalista ympäristöään (ks. esim. Campbell 1996). Esimerkiksi laki ei ole itsessään instituutio vaan ainoastaan vahva institutionaalinen muoto, jonka noudattaminen tekee siitä vasta instituution. Lain kirjaimesta tai hengestä ei voi lukea lakia instituutiona, vaan sen sisältö voidaan löytää vain kuvailemalla toimintaa, jota laki säätelee ja joka materialisoituu instituutioksi.

Instituutiot voidaan hahmottaa ainakin neljällä eri tavalla, joista laajin versio sulkee sisäänsä kapeamman version (Gronow 2008). Vaikka laajimmalla teorialla on vahvin kyky selittää toimintaa, sen instituutioiden tarkasteleminen voi olla työlästä, minkä vuoksi teorian valinnassa on kiinnitettävä huomiota paitsi selitysmallin laajuuteen myös tutkimuksen taloudellisuuteen (Heiskala 2007). Kapeimmassa mielessä instituutioilla tarkoitetaan regulatiivisten institutionaalisten muotojen, kuten lakien, sääntöjen, muodollisten valtajärjestelmien ja protokollien tuottamaa toimintaa. Regulatiiviset instituutiot perustuvat pakottamiseen ja sääntöjen noudattamiseen sekä sääntöjen noudattamatta jättämisestä annettuihin rangaistuksiin. Normatiiviset instituutiot laajentavat tulkintaa arvoihin, odotuksiin, normeihin, rooleihin, tehtäviin ja auktoriteettiin, joiden perustana on moraalinen sopivuus ja pakottavuus. Lyhyesti sanottuna normatiiviset instituutiot määrittelevät hyväksyttävän ja oikean toiminnan muodot. Normit taas ovat vain yksi osa laajempia kulttuurisia tai diskursiivisia instituutioita, kuten kategorisointeja, skeemoja ja käsikirjoituksia, jotka perustuvat yhteisiin merkityksiin ja yhteisymmärrykseen asioiden luonteesta. Diskursiiviset instituutiot määrittelevät sen, mikä on ymmärrettävää. Ne muodostuvat toimien tietoisesta jäljittelystä (mimeettisen isomorfismin)

perusteella. Laajimmassa mielessä instituutiot voidaan ajatella miksi tahansa sosiaalisesti jaetuksi ja toiminnan sujuvuuden takaavaksi toimintatavaksi, jonka olemassaoloa tai merkitystä sen piirissä olevat toimijat eivät välttämättä edes täysin tiedosta.

Institutionalismi ei ole yhtenäinen yhteiskuntateoria vaan kokoelma lähestymistapoja (ks. esim. Scott 2008, Gronow 2008, Campbell 2004). Esimerkiksi niin sanottu historiallinen institutionalismi kiinnittää huomionsa suurten makrotason yhteiskunnallisten institutionaalisten muotojen pitkän ajan kehityspolkuihin, mutta ei pohdi tarkoin instituutioiden täsmällisiä käyttötapoja. Toimintateoreettinen ja sosiologinen institutionalismi puolestaan voi tutkia makrotason kysymysten, kuten markkinavaihdon instituutioiden ohella, hyvin mikrotason ilmiöitä ja niiden muutoksia, joissa institutionaalisten muotojen käyttö nousee keskeiseksi asiaksi. Jotkut näkökulmat voivat olla temaattisesti hyvinkin ka-peita. Esimerkiksi rationaalisen valinnan toimintateoreettiset institutionalistit pohtivat lähinnä transaktiokustannusten yhteyksiä instituutioiden taloudellisiin tasapainotiloihin. Organisaatioteorian institutionalismi taas tarkastelee instituutioita toiminnan organisointitapojen näkökulmasta. Eläkejärjestelmiä on aiemmin tarkasteltu lähinnä historiallisen institutionalismin näkökulmasta. Tämän artikkelin lähestymistapa eläkeinstituutioihin perustuu kuitenkin organisaatioteoreettiseen näkökulmaan. Tämä lähestymistapa kiinnittää toimintateorian tapaan tarkkaa huomiota siihen, millaisia institutionaalisia muotoja toiminnassa käytetään ja miten. Tarkastelun lähtökohtana ei kuitenkaan ole se, miten yksittäiset toimijat löytävät paikkansa hyvin laajoissa institutionaalisissa ympäristöissä, vaan tarkastelun kohteena ovat historiallisen institutionalismin tapaan organisoidut ja vahvasti institutionalisoituneet järjestelmät, joiden instituutiot ovat tavallisesti tietoisien luomis- ja muutostyön hedelmiä.

Tässä artikkelissa tarkastelemme instituutioita mahdollisimman laajassa merkityksessä mutta emme yritä syvällisesti eritellä institutionaalista logiikkaa. Rajaamme tarkastelun analyttisesti vain organisaatiokentän jaettuihin instituutioihin sekä temaattisesti hallintoinstituutioihin. Tarkastelemme eläkejärjestelmän yhteiskunnallisen tehtävän ja yksittäisten eläkkeisiin liittyvien organisaatioiden toiminnan sijaan niiden väliin asettuvaa organisaatiokenttää. Organisaatiokenttä on väli- tai mesotason institutionaalinen järjestely, joka on yksi institutionaalisen elämän tunnistettavista osa-alueista. Siihen kuuluvat keskeiset tuottajat, voimavarojen ja tuotteiden käyttäjät, valvontaviranomaiset ja muut organisaatiot, jotka tuottavat samanlaisia palveluita tai tuotteita (Dimaggio & Powell 1983). Suomen lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä organisaatiokenttä rakentuu ennen kaikkea eläkelakien ja niiden määrittelemien toimijoiden ja toimenkuvien ympärille. Tällaisen kentän voi ymmärtää kolmella pääasiallisella tavalla: kenttä voi tarkoittaa joko yksinkertaistettua kuvausta organisaatioiden

toiminta-alueista, tai sillä voidaan viitata laajemmin kentällä toimivien organisaatioiden veto- ja työntövoimiin tai sitten se voidaan hahmottaa kilpailun, yhteistyön ja kamppailun areenaksi (Martin 2003). Tässä esityksessä yhteys areenaan on ilmeinen: työeläkekenttä on monin tavoin toisistaan riippuvaisten organisaatioiden joukko, jonka yksittäisiä siirtoja ohjaavat kentän säännöt ja toimijoiden kyvyt parantaa omaa asemaansa.

Hallintoinstituutiot viittaavat organisaatiotutkimuksen instituutioteoriassa ennen kaikkea valta- ja suhdejärjestelmiin, kuten mandaatteihin, auktoriteetteihin, työnjakoon ja roolitukseen (Scott 2008). Sosiaalipolitiikan organisaatiokentällä hallintoinstituutioiden ajatus voidaan jakaa luontevimmin yhden kolikon kahteen eri puoleen (Carmel & Papadopoulos 2003). Muodollisessa hallinnossa (*formal governance*) on kyse siitä, mitä oikeastaan hallinnoidaan: mitkä ovat sen toiminnan subjektit, joita pyritään ohjaamaan ja kontrolloimaan. Tässä mielessä organisaatiokentän koko institutionaalinen elämä eri organisaatiomuotoineen ja eri arkipäivän tehtävineen määrittää sitä, mikä hallinnon tehtävä on ja miten hallinto ylipäänsä on toteutettavissa. Hallinnon operatiivisessa puolessa (*operational governance*) on puolestaan kyse siitä, miten hallinto toteutuu: miten toimijat yrittävät vaikuttaa muiden toimintaan. Tässä mielessä hallintoinstituutioissa on kyse ennen kaikkea siitä, miten erilaisten toimijoiden keskinäiset suhteet materialisoituvat ja miten niihin halutaan vaikuttaa.

Organisaatiokentän hallinnon olennaiset instituutiot voidaan näin hahmottaa kahdella eri tavalla: Ensiksikin kentän hallintoinstituutioissa on kyse kentän sisäisten toimijoiden pelisäännöistä ja kulttuureista sekä keskinäisistä suhteista ja asemista. Kenttä toimii sekä työn että vallan jakajana eikä käytännössä jaa valtaa ja toiminnasta saatua hyötyä toimijoilleen tasa-arvoisesti. Toiseksi kentän instituutioissa on kyse niistä toimintatavoista ja rakenteista, jotka erottavat kentän yhteiskunnan muista alueista, määrittelevät sen toimijoita ja tehtäviä sekä rajaavat kentän sisä- ja ulkopuolen. Kentän yhteiskunnalliset roolit ja tehtävät vaihtelevat tavallisesti ajan kuluessa, minkä vuoksi rajanveto ei voi koskaan olla lopullinen. Myös sisä- ja ulkopuolen raja ylitetään usein, kun uudet toimijat tai institutionaaliset logiikat tunkeutuvat kentälle. Kyse on siis paitsi organisaatiokentän pelisäännöistä myös näiden pelisääntöjen muuttamista koskevista säännöistä ja reunaehdoista.

Eläkejärjestelmän varaan rakentuneet organisaatiokentän instituutiot ovat tyyppillisesti lähtöisin poliittisista ristiriidoista – ne ovat vallan rakentumia ja konfliktien ylijäämiä, kuten Walter Korpi (2001) on osuvasti ilmaissut. Vaikka instituutioilla on tapana elää pitkään, ne eivät ole muuttumattomia. Instituutiot voidaan joko neuvotella kokonaan uudelleen tai niitä voidaan muuttaa uusimalla joitakin institutionaalisia muotoja. Periaatteessa instituutiot määritellään uudelleen organisaatiokentän joka ikisessä toimintaprosessissa, mutta

käytännössä tämä voidaan havaita vain silloin, kun entiset toimintatavat eivät toimi kunnollisesti. Tässä artikkelissa kiinnitämme huomiota kahteen institutionaalisen ylläpidon ja muutoksen ulottuvuuteen: *institutionaaliseen työhön* ja *institutionaaliseen yrittäjyyteen*.

Institutionaalisen työn käsite viittaa instituutioiden neuvoteltuun luonteeseen ja sen perusteella organisaatiokenttään poliittisena rakennelmana. Käsite kiinnittää huomiota ennen kaikkea kentän sisäisten toimijoiden välisiin suhteisiin ja alliansseihin sekä niiden keskinäiseen taitoon ja kykyyn tuottaa institutionaalista muutosta ja päätöksiä otettaessa käyttöön uusia toimintatapoja (Lawrence et al. 2009). Institutionaalinen työ voi viitata moniin erilaisiin toimiin (ks. tarkemmin Lawrence & Suddaby 2006). Se voi sisältää avointa poliittista työtä, jossa kentän toimijat pyrkivät liittoutumaan kentän muiden toimijoiden – tai kentän ulkopuolisten toimijoiden – kanssa kentän sääntöjen, omistusoikeuksien ja ulkorajojen muuttamiseksi. Kulttuuriseen muutokseen tähtäävä identiteettien, uskomusten, taustaoletusten ja toiminnan merkitysten uudelleenmäärittely taas voi olla vähemmän avointa ja vaikeammin tunnistettavaa. Joitain instituutioita voidaan yrittää vahvistaa antamalla vanhoille normeille ja kulttuureille aiempaa vahvempia merkityksiä, kun taas toisia voidaan yrittää hajottaa esimerkiksi irrottamalla hyödyt ja palkkiot (ja/tai haitat ja sanktiot) toisistaan tai kyseenalaistamalla niiden taustaoletukset.

Institutionaalinen yrittäjyys perustuu samoihin keinoihin instituutioiden muuttamiseksi kuin institutionaalinen työ, mutta ajatuksella on kuitenkin yksi tärkeä ero: institutionaalinen työ pitää sisällään näkemyksen siitä, ettei organisaatiokentillä tapahtuvilla yksittäisillä toimilla ole sellaisenaan paljon merkitystä verrattuna sovittuihin käytäntöihin. Vaikka yksittäinen toimi voi toki olla olennainen kentän muutoksessa, muutos tapahtuu viime kädessä poliittisesti – yksittäinen toimi on siis tärkeä vain siksi, että se politisoi jonkin vakiintuneen käytännön. Institutionaalisisessa yrittäjyydessä tilanne on päinvastainen: yksittäisillä toimilla on merkitystä kentän muutoksessa sellaisenaan, ei vain yhtenä osana kentän politiikkaa. Institutionaalinen yrittäjyys palautuu osittain kentän verkostorakenteeseen. Verkostoasemaltaan vahva toimija on esikuvana muille ja pystyy käyttämään valtaa kentän muotoilussa. Institutionaalinen yrittäjyys perustuu tavallisesti kahteen mekanismiin: kääntämiseen (*translation*) ja askarteluun (*bricolage*). Kääntäminen perustuu siihen, että kentän toimintaan tuodaan uusia ideoita tai ei-paikallisia institutionaalisia tulkintoja, jotka joko antavat vanhoille toimintatavoille uuden merkityksen tai muuttavat itse toimintatapoja, mutta pitävät toimintatapojen tulkinnan samana. Askartelu taas perustuu kentällä olevien institutionaalisten muotojen uudenslaisiin yhdistelmiin, mikä voi muuttaa paitsi kaikkien näiden muotojen tulkintaa myös antaa toiminnalle kokonaan uusia ja ennakoimattomia merkityksiä.

Molemmista instituutioiden ylläpidon, uusintamisen ja järkyttämisen muodoista on olemassa paljon akateemista kirjallisuutta (ks. esim. Campbell 2004, Lawrence et al. 2009, Lounsbury 2008, Crouch 2005, Streeck & Thelen 2005), minkä vuoksi niiden perusteiden tarkempi esittelemine ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista. Sen sijaan on tärkeää kiinnittää huomiota molempien lähtökohtien taustaoletukseen: olemassa olevilla rakenteilla ja käytännöillä on aina väliä. Minkään järjestelmän politiikan ja siinä tapahtuvan muutoksen ymmärtäminen ei ole mahdollista ilman sen organisaatiokentän toimijoiden jatkuvasti uudelleen tuottaman institutionaalisen todellisuuden ja sen muutoksien ymmärtämistä. Pitkäaikaisissa instituutioissa, kuten eläkejärjestelmissä, alkuasetelma tai suuri järjestelmäreformi ohjaa kehityksen suuntaa mutta ei kokonaan määrittele nykytilaa. Näennäisesti äärimmäisen vähän muuttuneenkin kentän tila kullakin ajanhetkellä on ikään kuin kopio edellisessä toimintaprosessista tehdystä kopiosta, jota voi olla jo vaikeaa erottaa alkuperäisestä. Toisaalta kunkin kopion legitimitetti voi perustua aiempien kopioiden tai alkuperäisen lähtökohdan legitimitettiin, vaikka uusimmassa versiossa ei olisi enää lainkaan aiempaan kopioon liittyviä legitimitetin piirteitä.

Työeläkekentän hallintomallin peruspilarit

Työeläkejärjestelmän syntyä ja sen poliittista historiaa on käsitelty varsin kattavasti kotimaisessa akateemisessa tutkimuksessa (ks. esim. Niemelä 1994, Salminen 1987, Julkunen & Vauhkonen 2006, Bergholm 2007). Tämän vuoksi tässä yhteydessä ei ole syytä esitellä työeläkejärjestelmän (TEL:n) syntyprosessia vaan voidaan keskittyä prosesseissa luotuihin organisaatiokentän hallintoinstituutioihin. Yksi olennainen asia organisaatiokentän muodollisessa hallintomallissa TEL:n toimeenpanon alkaessa 1962 oli kahden institutionaalisen elämän, eläkepolitiikan ja sijoituspolitiikan rakenteellinen erottaminen.

Akateemisen mielenkiinnon kohteena on ollut useimmin kentän eläkepoliittinen institutionaalinen elämä eli eläke-etuuksista ja kustannuksista päättäminen. Päätöksenteko oli alkutilanteessa vahvasti työmarkkinaosapuolten ja – lakisääteisydestä huolimatta – ajan myötä entisestäänkin vähenevässä määrin poliittisten puolueiden ja eduskunnan käsissä. Eläke-etuudet ja kustannukset ovat olleet muodollisen hallinnon näkökulmasta suuria kansallisia sosiaali- ja talouspoliittisia kysymyksiä, jotka ovat koskeneet koko kansakuntaa. Eläkepoliittinen päätöksenteko on keskittynyt yhteiskunnan hierarkian huipulle, mutta eläkepolitiikan organisaatiokentän päätöksenteko ei silti ole vakiintunut yhdelle muodolliselle koordinaatioryhmälle, vaan eläkejärjestelmän kysymykset politisoituivat institutionaalisesti eri paikoissa, ennen kaikkea tupo-neuvotteluissa ja silloisessa Työeläkelaitosten liitossa (TELAssa) pidetyissä neuvotteluissa. Ennen

muita juuri työmarkkinaosapuolten odotettiin päättävän eläkeasioista, ja valtion tehtäväksi jäivät täydentävien etujen tarjoaminen kolmikantaan perustuvissa neuvotteluissa sekä päätösten toimeenpano lainsäädännössä.

Eläkejärjestelmän rahastointi merkitsee sitä, että kertyvistä pääomista tulee maksujen keräämisen ja eläkkeiden maksamisen ohella oma muodollisen hallinnan kohde. Työeläkerahastojen hallinnoinnissa ei nojattu keskitetyn koordinaation ja julkisen järjestelmän toimintatapaan vaan päinvastoin sijoituksista päättäminen ja järjestelmän toimeenpano hajautettiin yksityisille toimijoille. Tämä ei tarkoita sitä, ettei julkinen valta olisi vaikuttanut sijoitusten hallinnointiin tai ettei eläkelaitoksilla olisi ollut eläkepoliittisia tehtäviä. Muodollisesti sijoitusten hallinnoinnista saattoi olla vastuussa organisaatiomuodoltaan keskinäinen tai osakeyhtiömuotoinen työeläkevakuutusyhtiö, pääosin työnantajien hallinnoima eläkesäätiö tai pääosin työntekijöiden hallinnoima eläkekassa. Kaikki organisaatiomuodot ovat monitasoisesti hallinnoituja. Sijoitusten päätöksenteolle tuotettiin myös lukuisia operatiivisia reunaehtoja, ennen kaikkea vakavaraisuuteen perustuva sääntely, joka teki riskisijoittamisesta erittäin vaikeaa, ja myöhemmin tuotiin esiin vaatimus sijoitustoiminnan itsenäisyydestä. Työnantajille annettiin myös oikeus maksaa eläkemaksut velkakirjoina, eli he pystyivät käytännössä lainaamaan takaisin maksamiaan eläkemaksuja suhteellisen edullisella korolla. Näiden reunaehtojen motiivina oli ennen kaikkea ehkäistä eläkesosialismia, jossa keskitetty pääomapooli ja siihen liittyvä osakeomistus olisi voinut antaa työntekijöille tai poliittisille päätöksentekijöille entistä enemmän taloudellista valtaa. Koska pääomasta oli Suomessa pulaa aina rahamarkkinoiden vapauttamiseen asti 1980-luvun lopussa, eläkelaitoksilla oli investointilainojen ansiosta runsaasti taloudellista valtaa hajauttamisesta ja takaisinlainauksesta huolimatta.

Alkuasetelman jälkeinen työeläkekentän muodollinen hallintorakenne perustui kentän keskelle asetettuun paaluun ja sen ympärille monin tavoin hajautettuun organisaatiokenttään. Keskitetyn paalun ajatus on se, että työmarkkinaosapuolet päättävät koko kenttää koskevista kysymyksistä, kun taas valtiolta yritetään eliminoida kaikesta päätöksenteosta kentän valvontaa lukuun ottamatta. Hajautetussa kenttärakenteessa yksittäisen toimijan työnkuva on kapea ja toiminnot on pilkottu monen toimijan tehtäväksi. Kenttää on koordinoitu vuosikymmenten aikana lukuisissa erilaisissa *ad hoc*-työryhmissä, joiden tehtävät ovat ulottuneet Kari Puron ja Jukka Rantalan ryhmien kaltaisista järjestelmätason ryhmistä aina temaattisesti hyvin rajattuihin työryhmiin sekä selkeästi rajattuja tehtäviä toteuttaviin, teknisiä mikrotason kysymyksiä käsitteleviin ryhmiin, joilla ei ole laajaa yhteiskunnallista merkitystä. Hajauttamisen takia yksittäisen eläkelaitoksen merkitys kokonaisjärjestelmälle on vähäinen, mutta yhdessä niiden merkitys on suuri sijoitusten kohdentamisessa ja sijoitusten riskien kantamisessa.

Työmarkkinaosapuolten valta vakiintui 1970- ja 1980-luvuilla monissa kentän muodollisissa instituutioissa. Työmarkkinaosapuolet ovat voineet esimerkiksi nimetä luottohenkilönsä eläkelaitosten hallituksiin, aluksi epämuodollisesti osapuolten sopimuksen mukaisesti (kolmasosan hallituksista) ja myöhemmin 1990-luvulta lähtien lakisääteisesti (puolet hallituksesta); usein näiden sidosryhmien edustajia on nimetty hallituksiin tätäkin enemmän. Työmarkkinaosapuolet ovat mukana myös kentän muiden toimijoiden hallinnossa, kuten Eläketurvakeskuksen hallituksessa ja edustajistossa. Työmarkkinaosapuolten korkeinta valtaa ei kuitenkaan määritelty kentän muodollisessa hallinnossa, joka perustuu eduskunnan lainsäädäntötyön ja sosiaali- terveysministeriön (STM:n) hallinnonalan kumileimasimen tehtävään työmarkkinajärjestöjen päätösten kirjaajana. Siksi kentän hallintoinstituutioita ja kentän uudelleenmuotoilua koskevat päätökset tehtiin kauan kentän ulkopuolella. Vasta Puron ryhmän työ 1990-luvun alussa tuotti kentälle vahvan, joskin vain normatiivisessa mielessä institutionalisoituneen koordinaatioelimen (regulatiivisessa mielessä ryhmä kutsuttiin aina uudelleen koolle ja sille annettiin uusia mandaatteja).

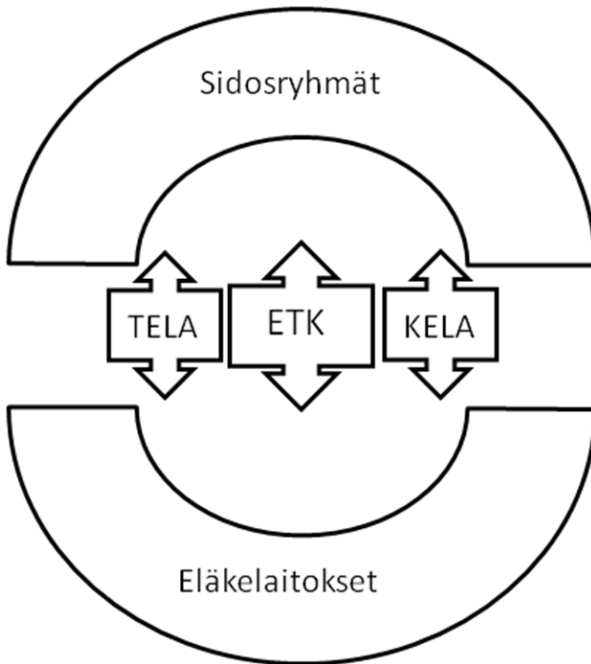
Valtiovallan osuutta tässä yhteydessä kuvastaa hyvin Matti Louekosken toteamus, että työmarkkinaosapuolten tekemistä päätöksistä on tehty muistiinpanot lain muodossa. Kentän ulkorajoilla valtiovallalla ja puolueilla on toki ollut paljon merkitystä, erityisesti tupojen ansiosta. Kentän sisäpuolella valtiovallalla on kuitenkin merkittävää toimivaltaa vain pelisääntöjen noudattamisen valvonnassa, ennen kaikkea eläkelaitosten toimilupien antamisessa (STM) ja sijoitustoiminnan valvonnassa (Finanssivalvonta). Vaikka esimerkiksi STM:n muodollinen asema on näennäisesti hyvin vahva, ei sen tosiasiallinen operatiivinen valta ole kantanut pitkälle edellä mainittujen alueiden ulkopuolella. Valtiovallan eliminointi on ollut johdonmukaista paitsi koko järjestelmästä myös kentän yksittäisistä toimijoista. Esimerkiksi eläkeyhtiöiden hallituksiin valtiovallan edustajilla ei ole ollut asiaa; poliittisilla puolueillakin on vain välillisiä yhteyksiä kentälle. Siinä missä kokoomuksella on hyvät yhteydet työnantajajärjestöihin ja sosialidemokraateilla työntekijäjärjestöihin, keskustalla on interaktioprojekteja kentällä lähinnä valtion virkakoneiston kanssa, joka on kuitenkin poliittisten päätöksentekijöiden ohella suljettu päätöksenteon ulkopuolelle.

Eläkelaitosten hajautus perustui alkuaan pitkälti eläkerahastososialismin pelkoon, mutta ei niinkään siksi, että sijoituksia koskevaa poliittista päätöksentekoa olisi pelätty. Käytännössä kaikki eläkeyhtiöt olivat kytköksissä vasta 1990-luvun alun laman hajottamiin pääomablokkeihin: suomalaisen ja ruotsinkieliseen kansalliseen suurpääomaan, työväenliikkeen punapääomaan sekä agraaripääomaan. Perinteisten suuryritysten säätiöiden ja suurten työllistäjien kassojen annettiin jatkaa omaa elämäänsä. Poliittisen vaikuttamisen sijaan hajautuksella yksityisiksi eläkelaitoksiksi haluttiin estää eläkerahastojen keskittäminen

yhteen pooliin ja sitä koskevan demokraattisen päätöksenteon mahdollisuus. Hajautuspäätös oli siis vahva päätös liittää sijoitustoiminta politiikkaan, mutta ei edustukselliseen demokratiaan tai yritysten omistajuuden poliittiseen kontrolliin. Eläketurvan takaamiseen hajautus liittyi vasta toissijaisesti. Toisaalta eläketurvan kannalta tärkeät piirteet, kuten eläkelaitosten välinen konkurssiyhteisvastuu, vaikuttivat hajautuksen luonteeseen. Esimerkiksi raju kilpailu, joka olisi voinut heikentää joidenkin eläkelaitosten asemaa, ei ollut eläkelaitosten etujen mukaista. Myös rajoitetut mahdollisuudet siirtää vakuutuskantaa toiseen eläkelaitoksen pitivät huolta siitä, että eläkelaitosten välinen kilpailu asiakkaista oli lähinnä nimellistä aina 1990-luvulle asti.

Järjestelmän ympärille rakentuneelle kentälle kuului alkuasetelmassa eläkelaitosten ohella monia muitakin toimijoita. Työeläkelain kentän kehittämiseen ja koordinointiin on osallistunut ja osallistuu erittäin suuri joukko sidosryhmiä, palveluntarjoajia ja asiantuntijoita. Kentän koordinoinnin hajauttamisessa on syytä kiinnittää huomiota paitsi yksittäisten toimijoiden työnkuvaan myös niiden yhteistyöfoorumeihin. Näistä foorumeista erityisesti työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmän merkitys on eläkepolitiikan muutoksissa ollut tärkeä. Nykyisin Rantalan ryhmä ja aiemmin Puron ryhmä ovat olleet vuosikymmeniä eläkejärjestelmän uudistusten käynnistäjiä. Merkillepantavaa on myös se, että eläkeneuvotteluryhmä on ainoa työmarkkinajärjestöjen itsensä asettama ryhmä; muut ryhmät ovat pysyviä tai määräaikaaisia, joko ministeriöiden tai muiden toimijoiden (tyypillisesti Eläketurvakeskuksen tai eläkelaitoksien) kentälle asettamia elimiä (Helenius & Kortesoja 2010). Organisaatiokentän tiiviit verkostot ja lukuisat työryhmät mahdollistavat luontevasti institutionaalisen yrittäjyyden ohella eri toimijoiden alliansseja, joiden avulla instituutioiden tulkintaa voidaan yrittää muuttaa institutionaalisessa työssä.

Mikäli tarkastelemme samanaikaisesti toimijoiden työnkuvaa ja osallistumista eri yhteistyöfoorumeihin, voidaan kehittämis- ja koordinoitkenttä jakaa kolmeen erilliseksi hahmotettavaan osallistujaryhmään: 1) toimeenpaneviin eläkelaitoksiin, 2) moniaineksiseen sidosryhmäedustukseen sekä 3) koordinaatio- rooleihin. Eläkelaitosten ryhmään kuuluvat lähes kaikki eläkeyhtiöt ja joitakin eläkekassoja mutta myös julkisen puolen eläke-toimijoita (Valtion eläkerahasto, Kuntien eläkevakuutus) sekä laitosten toimintaan liittyviä yhteistyöorganisaatioita (Silta, Porasto, Arek). Moniaineksisen sidosryhmäedustuksen piiriin kuuluvat keskeiset työmarkkinajärjestöt (SAK, STTK, Akava, EK), sosiaali- ja terveysministeriö ja muita ministeriöitä sekä useita eläkejärjestöjä. Monissa muissa maissa edustuksellisuuden ja erityisasiantuntemuksen yhteensovittaminen on ollut vaikeaa (ks. Clark 2008), mutta Suomessa koordinointi- ja kehittämisryhmät pystyvät yhdistämään nämä piirteet jakautumalla pieneen edustukselliseen osaan ja suureen asiantuntemusta kokoavaan osaan.

Kuvio 1 Työeläkekentän kehitystoiminnan ja koordinaation avainryhmät¹

Kehittämisen ja koordinoinnin kentällä on joitakin selvästi muita tärkeämpiä koordinoitioorganisaatioita. Eläketurvakeskus on mukana useimmissa työryhmissä, samoin työeläkeyhtiöitä edustavalla Työeläkevakuuttajat TELA:lla ja Kansaneläkelaitoksella on vahva asema koko kentän yhdistävinä linkkeinä, mutta näitä toimijoita on pidetty usein vain teknisinä hallinto-organisaatioina. Esimerkiksi Eläketurvakeskusta pidetään pitkälti ”ei-auktoriteettina”, jonka tehtävänä on ollut lähinnä tekninen koordinointi erityisesti eläke-etuuksien maksuvelvollisuuksien jaossa eläkelaitosten välillä sekä rahastonsiirtovelvoitteiden maksuperusteiden laskeminen. Koordinaatoroolien merkitys ei ole silti itsestään selvä. Koko verkoston rakenteessa välittäjäroolit ovat tiedonkulun solmukohtia, joissa uusi tieto todennäköisesti sijaitsee ja joissa innovaatioiden synty on otollista. Koordinaatioasemat antavat mahdollisuuden tietovirtojen kontrollointiin ja sen perusteella koko verkoston informaationkulun sääntelyyn. Vastaavasti koordinaatio-organisaatiot voivat olla muiden toimijoiden suh-

¹ Kuvio 1 perustuu aiemmassa tutkimusraportissa (Johanson & Sorsa 2010a) esiteltyyn empiiriseen aineistoon, jossa oli mukana 56 kehittämis- ja koordinoitiryhmän 681 edustajaa 123 organisaatiosta. Kehittämis- ja koordinoitiverkosto ei ole vahvasti henkilöitynyt eliittiverkosto, koska 77 % jäsenistä oli edustettuna vain yhdessä työryhmässä ja vain 20 henkilöllä oli 4 tai useampi jäsenyys. Tässä eläkejärjestelmän kenttä on kuvattu sen koordinoinnin ja kehittämisryhmien perusteella. Finanssivalvonnan ja Kilpailuviraston kaltaiset valvontaviranomaiset eivät osallistu kentän sisäiseen kehittämistoimintaan, vaikka ne ovat tärkeitä toimijoita koko järjestelmän kannalta.

teellisen neutraaleja tapaamisfoorumeita. Olennaista on se, että kehittämis- ja koordinaatioverkosto on ”hajakeskitetty” rakenne, jossa keskeisiä koordinaatio-rooleja hallussapitävät organisaatiot ovat muita otollisemmassa tiedonkulun ja vallankäytön asemassa niin oman välittömän toimenkuvansa kuin erilaisissa työryhmäedustuksensakin perusteella. Kehittämis- ja koordinaatioverkoston toinen piirre on se, että se on jakaantunut sisäisesti tiiviisiin alaryhmiin, joiden välillä on myös jonkin verran suoria yhteyksiä. Tämänkaltaisen kytkeytynyt rakenne ei ole kovin altis konflikteille ristiriitatilanteissa (Granovetter 2002), mutta vahvojen koordinaatioelinten haltuunotto voi olla toimiva strategia kentän hallintaan pyrkivälle toimijalle. Sosiaali- ja terveysministeriön Eläketurvakeskuksen kaappausuunnitelmilla on siten myös pätevät verkoston hallintaan liittyvät perusteet.

Institutionaalinen työ ja yrittäjäyys työeläkekentällä

Työeläkejärjestelmän ehkä merkittävin institutionaalisen työn ulottuvuus on ollut pitkään jatkunut työmarkkinaosapuolten yhteistyö. Silloin kun työmarkkinaosapuolet ovat päässeet neuvottelussa konsensukseen, on kaikilla päätöksenteon areenoilla päädytty suhteellisen tehokkaasti eläkepoliittisiin ja sijoitussääntelyn muutoksia koskeviin päätöksiin, oli kyseessä sitten uuden mekanismin, kuten elinaikakertoimen käyttöönotto, tai aiempien sääntöjen, kuten indeksointimenetelmien ja vakavaraisuussääntöjen uudistaminen. Jopa vakavat erimielisyydet on pystytty alkuvaikeuksien jälkeen yleensä ratkaisemaan neuvottelemalla. Erimielisyydet ovat silti muuttaneet kentän operatiivista ja osin myös muodollista hallintomallia. Eläkeyhtiöiden hallituspaikkoja lisättiin 1970-luvun puolessavälissä, kun työntekijät tunsivat jääneensä osattomiksi sijoituspolitiikassa. Työntekijöiden eläkemaksun käyttöönotto 1990-luvun alussa vaati tehokasta neuvottelufoorumia, jollaiseksi työmarkkinaosapuolten ja suurten eläkeyhtiöiden edustajista koottu Puron ryhmä osoittautui. Asiantuntijuutta vaativat uudistustoimet, kuten sijoitussääntöjen ja eläkeyhtiöiden hallintomandaatin uudistaminen 1997, vaativat tehokkuuden lisäksi kentän edustajien laajan asiantuntijaryhmän tai jälkimmäisessä tapauksessa kentän ulkopuolisen mutta luotetun ”yhden miehen asiantuntijaryhmän”.

Vuoden 2007 jälkeen vanhat työmarkkinaosapuolten yhteisymmärrykseen perustuvat koordinaatioinstituutiot ovat joutuneet uudelleenarvioitaviksi. Kari Puron jäätyä eläkkeelle hänen nimikkoryhmänsä hajosi, jolloin STM yritti institutionaalisenä yrittäjänä murtaa työmarkkinavetoista koordinaatiota ja asettaa virkamiesryhmiä pohtimaan työuran pidentämistä ja valtioneuvoston kanslian strategian mukaisesti eläkeiän nostamista. Ehdotukset eivät kuitenkaan miellyttäneet kumpaakaan osapuolta. Työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen

yhteisymmärryksen² mukaisesti tällaisia uudistuksia pitää tulevaisuudessa pohtia työmarkkinaosapuolten määrittämällä tavalla. Uusi koordinoitiryhmä ei kuitenkaan muistuttanut kokoonpanoltaan Puron ryhmää. Julkisuudessa tavallisesti (Jukka) Rantalan ryhmäksi nimettyyn koordinaatioryhmään kuuluvat työmarkkinaosapuolten, Varman ja Ilmarisen ohella ja Eläketurvakeskuksen (Rantala) ja Eläke-Fennian edustajat. Lisäksi ryhmä toimii ”yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön edustajien kanssa” (Helenius & Kortesoja 2010). Rantalan ryhmä ei kuitenkaan päässyt alkuvuodesta 2010 neuvottelutulokseen eläkejärjestelmään tehtävistä muutoksista tai eläkeiän nostamisesta. Toukokuussa ryhmän jäsen, EK:n edustaja Lasse Laatusen ehdotti ryhmän hajottamista ja entistä laajemman koko työeläkejärjestelmää koordinoivan ryhmän perustamista.

Hallinnollisesta näkökulmasta uusien koordinaatioryhmien institutionalisoituminen ei ole itsestäänselvää, koska kentän ylin muodollinen regulatiivinen auktoriteetti (eduskunta) ei vastaa kentän epämuodollista normatiivis-diskursiivista auktoriteettia (työmarkkinaosapuolia). Ehkäpä tuposta luopuminen on johtanut kentän *ad hoc* -työryhmien merkityksen lisääntymiseen. Mikäli valtiovallan vaikutusta näissä työryhmissä halutaan edelleen eliminoida, työryhmillä täytyy olla hyvin vahva, kentän kaikkien toimijoiden tunnustama legitimitteetti. Puron ryhmän vahvimmat toimijat, työmarkkinaosapuolet ja suuret eläkeyhtiöt päättivät asioista tehokkaasti, mitä voidaan pitää sen legitimitetin pääasiallisena takeena. Ryhmässä voitiin tarvittaessa hyödyntää sen jäsenten monipuolista asiantuntemusta. Puron ryhmän tehokkuus oli kuitenkin osittain näennäistä: mikäli ryhmä olisi yhdenkin kerran epäonnistunut neuvotteluissa, se olisi hyvin todennäköisesti joutunut luomaan uudelleen legitimitettinsä. Puron ryhmää seuranneessa Rantalan ryhmässä eläkekentän edustus oli jonkin verran edeltäjänsä laajempi. Rantalan ryhmän epäonnistuminen voidaan tulkita hallinnollisesti niin, että vahvimpienkaan toimijoiden institutionaalinen työ ei enää riitä tuottamaan koordinaatiolle legitimitettä – ei ainakaan mikäli työmarkkinaosapuolet ovat erimielisiä. EK:n Lasse Laatusen ehdotuksen mukaisesti ryhmän laajentuminen koko eläkejärjestelmän kattavaksi koordinaatioelimeksi voisi mahdollisesti ulottaa legitimitetin myös välittömän työeläkekentän ulkopuolelle. Kun legitimaatiota etsitään entistä laajemmasta toimijoiden joukosta, on hyvin todennäköistä, että työeläkekentän keskeisten koordinaatioelinten (ETK:n, Telan ja Kelan) merkitys lisääntyy, koska yhteisiä näkemyksiä muodostetaan lukuisilla eri foorumeilla.

Toinen vaihtoehto legitimitetin hankkimiseksi institutionaalisella työllä on hakea kentälle uusia liittolaisia. Esimerkiksi työmarkkinaosapuolet voivat yrittää

² Asiakirja on saatavilla internetistä osoitteesta: http://www.ek.fi/www/fi/tyoelama/liitteet/Yhteisymmaerrys_elakekiistan_ratkaisemiseksi_110309_2.pdf (viitattu 31.5.2010).

vahvistaa suhteitaan valtiovaltaan ja poliittisiin puolueisiin. Tästä vaihtoehdosta tekee ongelmallisen, valtiovallan eliminointiperinteen ohella, erityisesti poliittisten kannustimien puuttuminen. Puolueille on kannattavaa jättää eläkejärjestelmää koskevat vaikeat ratkaisut työmarkkinaosapuolille, koska silloin niiden ei tarvitse pelätä äänestäjien suosion menetystä. Monikaan ei haluaisi esimerkiksi nostaa eläkeikänsä. Vaikka hallitus voisi saada poliittisia pisteitä eläkesolmun purkamisesta, toimi voisi johtaa myös suosion menetykseen. Suurten ja vaikeiden ratkaisujen ohella pienemmät parametriset ongelmat on helppo jättää jo tarvittavan erityisasiantuntemuksen perusteella kentän itsensä hoidettavaksi. Äänestäjiä miellyttävät ratkaisut, kuten eläke-etuuksien parantaminen, tai muuten työmarkkinaosapuolille vaikeat ratkaisut, kuten eläkemaksujen nostaminen, voivat puolestaan johtaa jopa yleislakon tai ”yleistyösulun” uhkaan.

Työmarkkinajärjestöt kohtaavat myös sisäisiä ristiriitoja. Siinä missä EK:n ajama eläkeiän nostaminen voi ajan kuluessa palvella yritysten intressejä alemman maksutason ansiosta, se voi olla myös yksittäisten työnantajien intressien vastaista. Yksittäisen yrityksen kannalta työntekijöiden siirtäminen eläkkeelle ennen lakisääteistä eläkeikää voi olla hyvin toimiva pehmeä keino sopeutua markkinatilanteen muutoksiin, mutta kollektiivisesti tällainen menettely on omiaan lisäämään eläkekustannuksia ja työnantajien yhteistä maksutaakkaa. Vastaavasti kuvaava etujen intressiristiriita tuli esiin työntekijäleirissä vuoden 2005 eläkeuudistuksessa, kun työntekijöille mieluista koko työuran kattavaa karttuma-aikaa tasapainotettiin korkeasti koulutettujen etujen mukaisesti 63 ikävuoden jälkeisellä superkarttumalla.

Eläkejärjestelmää koskevissa hallintopohdinnoissa unohdetaan helposti se, että muodollisen hallinnon muutos voi johtaa myös suoraan hallinnoitavan toiminnan muutokseen. Voidaan esimerkiksi olettaa, että erityisesti työuran vakautta ja pituutta sekä työtä yleisesti aiempaa enemmän korostava suomalainen eläkeregäimi korostaa työeläkejärjestelmän hallinnon legitimitettä – ei vähiten siksi, että yhteiskunnallinen kritiikki työuran epävarmuuden ja työn vaatavuuden vuoksi on ollut viime aikoina paljon esillä julkisessa keskustelussa. Institutionaalisesti merkittävä, työmarkkinaosapuolten yhteistyöhön suoraan liittyvä ongelma on eläkerahastojen sijoitustoiminnan muutos. Siinä missä työmarkkinaosapuolet olivat ainakin vuoden 1997 sijoitussääntöjen uudistuksen valmisteluun saakka erimielisiä sijoitustoiminnan sopivista kohteista, työmarkkinaosapuolet ovat olleet hyvin yksimielisiä portfoliosijoittamisen toimintatavoista ja päämääristä. Voidaan sanoa, että työeläkejärjestelmä on finanssoitunut (ks. Sorsan artikkeli toisaalla kirjassa) ja että järjestelmän hallintomalli perustuu aiempaa enemmän sijoitustoiminnan itsenäisyyteen ja asiantuntemukseen. Esimerkiksi toisinaan ilmenevä poliittinen halukkuus eläkerahojen käyttämiseksi kotimaiseen työllistämiseen tai alueellisen kehityksen tukemiseen perustuu

täysin siihen, onko alueella suurille portfoliosijoituksille riittävää kysyntää ja muutenkin sopivat sijoitusolosuhteet. Kuten Helsingin Sanomien Teija Sutinen asian osuvasti ilmaisi, keskustalle on nykyään luontevampaa haluta ”ihailta eläkerahastoja lähempää” kuin yrittää käyttää työeläkerahoja joihinkin tiettyihin poliittisiin päämääriin.

Hallinnollisessa mielessä finanssoituminen on vähentänyt ennen kaikkea hajautuksen alkuperäistä legitimitietin perustetta eli eläkerahastososialismin torjuntaa. Mikäli sijoitukset joka tapauksessa hajautetaan portfolioteorian mukaisesti pieniin omistuksiin tuhansissa eri sijoituskohteessa, sijoitusten ohjaaminen poliittisin perustein käy entistä epätodennäköisemmäksi. Sijoitustoiminnan päätöksenteon hajauttamisen legitimitietti perustuu tässä mielessä riskienhallintaan: on parempi pitää munat useammassa kuin yhdessä korissa. Voidaan toki kysyä, missä määrin hajautus edistää tätä hyvettä portfoliosijoittamisen aikakaudella, kun sijoitustuotot tulevat jo lukuisista eri hajautetuista kohteista. Jos jokainen eläkelaitos on jo sijoittanut munat tuhansiin eri koreihin, on vaikeaa ymmärtää, miksi munat pitää ensin jakaa usean eläkelaitoksen kesken. Viime kädessä hajautuksen nykyperustelussa on edelleen kyse siitä, että eläkejärjestelmän piirissä pelätään keskittymisen johtavan siihen, että monopoliasemassa oleva eläkelaitos voisi toimia vain julkishallinnossa, jossa rahastoiduille varoille löydettäisiin nopeasti muuta käyttöä kuin portfoliosijoittaminen (Tuomikoski 2009). Tällöin unohdetaan helposti se, että yhtäkin sijoittajaa voidaan tehokkaasti säännellä nykyisen mallin tavoin, oli kyseessä julkinen tai yksityinen toimija.

Sijoitustoiminnan riskienhallinnassa on kyse paljon muustakin kuin yksittäisten sijoituskohteiden riskeistä tai sijoituspolitiikasta (ks. Kausto 2002), minkä vuoksi hajauttamiselle on olemassa monia hyviä organisatorisia perusteluita. Riskienhallinnan näkökulmasta on kuitenkin tärkeää huomata, että esimerkiksi muiden virheistä oppiminen on tehty järjestelmän nykyarkkitehtuurissa suhteellisen vaikeaksi. Ellei eläkelaitosten mahdollisuuksia jakaa kokemuksiin ja oppia toistensa epäonnistumisista vahvisteta, hajauttaminen ei ole kovin hyvä riskienhallinnan perustelu. Kentän mutkikas rakenne ja institutionaalinen epäselvyys vaikeuttavat sekä uuden legitimitietin saavuttamista että vanhan purkamista, millä hajauttamisen vastustajat usein perustelevat kantaansa. Hajautettua järjestelmää on arvosteltu erityisesti sen heikon kustannustehokkuuden takia (Iivonen 2009). Monen eläkelaitoksen olemassaolo merkitsee eittämättä saman tehtävän monistumista ja siinä mielessä päällekkäistä työtä. Päällekkäisyyksien purkaminen on puolestaan aina ollut käytetty keino ei-kilpailullisen julkishallinnon tehostamisessa ja siksi onkin perusteltua arvostella myös julkiseksi luokiteltua eläkejärjestelmää. Päällekkäisyyksiä arvosteltaessa jätetään kuitenkin helposti huomiotta, että juuri kilpailun ja legitimoiminnan tarpeen ansiosta järjestelmä on taloudellinen.

Finanssoituminen on vaikuttanut institutionaaliseen työhön ja yrittäjyyteen myös muilla alueilla. Integraatio kansainvälisiin markkinoihin on esimerkiksi tuonut eläkelaitokset ja niiden sääntelijät (STM:n ja Finanssivalvonnan) entistä läheisempään yhteyteen. Vuonna 2008 osakekurssien jyrkän laskun myötä vakuutusyhtiöitä uhkasi osakkeiden polkumyynti vakavaraisuutensa säilyttämiseksi. Vakavaraisuussääntöjä koskenut väliaikainen laki, jonka eduskunta hyväksyi vuoden 2008 lopulla, sai alkunsa eläkeyhtiöiden ehdotuksesta STM:lle, tosin työmarkkinaosapuolten siunaamana. Nopeasti säädetyn poikkeuslain perusteella yhtiöt saivat mahdollisuuden puskuroida kurssilaskun ja näin välttää osakkeiden myynnin epäsuotuisassa markkinatilanteessa. Samalla myös yhtiöiden rahastosiirtovelvoitetta lievennettiin. Toisaalta STM:n ja eläkelaitosten suhteiden lähentyminen on ollut osittain yksisuuntaista. STM:n heikkous institutionaalisenä yrittäjänä näkyi muun muassa epäonnistuneena vaatimuksena, etteivät eläkeyhtiöt olisi maksaneet asiakashyvityksiä 2008. STM:n toiminta vuoden 2008 finanssikriisin aikana myös osoitti, ettei politiikan vaikutusvalan lisääminen ole ministeriölle itseisarvo vaan alisteinen muille päämäärille. Ilman poikkeuslakia yhtiöt olisivat todennäköisesti päätyneet finanssivalvonnan kontrolliin ja tarkempaan poliittiseen ohjaukseen.

Finanssoituminen on korostanut eläkeyhtiöiden asemaa institutionaalina yrittäjinä. On kuitenkin huomattava, että institutionaalisen työn kannalta eläkelaitosten yhteistyö esimerkiksi sijoitussääntöjen muuttamiseksi on hyvin epätodennäköistä. Eläkeyhtiöillä on ollut toisistaan paljonkin poikkeavia näkemyksiä sääntelyn toivotusta kehityssuunnasta, eivätkä toisistaan poikkeavat sijoitususkomukset kannusta etsimään yhteistä näkemystä. Eläkeyhtiöiden välinen kilpailu korostaa eläkeyhtiöiden asemaa institutionaalina yrittäjinä. Vaikka kilpailu itsessään kuuluu kentän perusrakenteeseen, siinä menestyminen voi johtaa kentän institutionaaliseen muutokseen. Esimerkiksi sijoitustoiminnassa suuruuden ekonomia tarjoaa monia pienien eläkeyhtiöiden ulottumattomissa olevia mahdollisuuksia. Tämä voi päteä myös järjestelmän peruspilareihin: suuret eläkeyhtiöt ovat menestyneet asiakaskilpailussa paremmin kuin pienet eläkeyhtiöt ja muut eläkelaitostyyppit, joten kaikesta huolimatta järjestelmä on tosiasiallisesti keskittynyt.

Asiakaskilpailuun liittyy yksi työeläkekentän kansainvälisestikin ehkä mielenkiintoisimmista instituutioista: yrityksen ulkoisen eläkelaitoksen valitsee työnantaja, ei työntekijä. Alun perin ajateltiin, että koska työnantajat maksavat eläkemaksut, on myös perusteltua, että työnantajilla on oikeus valita haluamansa vakuutuslaitos ja käyttää takaisinlainausta yrityksen investointeihin. Vakuutusmaksun määrääminen myös työntekijälle 1990-luvun alun laman aikana voimaan tullessa eläkeuudistuksessa teki työnantajan valinnan oikeutuksesta entistä vähemmän yksiselitteisen, kun työntekijöistä tuli osallisia myös

kustannusten jaossa. Intressit kotimaisten sijoitusten lisäämiseksi legitimoivat työntekijäin eläkemaksun käyttöönottoa, mutta portfoliosijoittamisen myötä legitimizeetti on perustunut enemmänkin maksujen suuruuteen. Työntekijöiden maksun käyttöönotto ei antanut työntekijöille mahdollisuutta vaikuttaa eläkelaitoksen valintaan, mutta työnantajat voivat edelleen nauttia portfoliosijoittamisen hedelmistä eläkelaitosten myöntäminä maksuhyvityksinä, jotka eivät koske työntekijöitä. Eläkekustannusten uudelleenjako on tavallisesti merkittävä eläkejärjestelmän institutionaalinen muutos. Hallinnollisessa mielessä työntekijäin eläkemaksun käyttöönotto ei kuitenkaan johtanut muodolliseen institutionaalisen muutokseen, koska työnantajat pystyvät edelleen valitsemaan eläkelaitoksen ja nauttimaan valinnan mahdollisista hyödyistä. Eläkemaksujen korotuspaineiden takia työnantajien ja työntekijöiden välinen kustannusten jako on hyvin todennäköinen – ja aiheellinenkin – kiistelyn aihe, mikä voi muuttaa myös kentän hallintomallia.

Lopuksi

Suomen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä on monimutkainen rahanjakoautomaatti, jonka hallinnon keskeisten institutionaalisten piirteiden merkitys on muuttunut ajan myötä. Yrityksille myönnettyistä takaisinlainoista on siirrytty kansainväliseen sijoitustoimintaan, mikä on muuttanut myös hallintomallin perusteluita. Eläkesosialismin pelossa syntynyt hajauttaminen on saanut uuden merkityksen lähinnä portfoliosijoittamisen hallinnointiin liittyvänä riskien vähentäjänä ja kilpailun edistäjänä, olkoonkin että uudet merkitykset eivät aina sovi hyvin järjestelmän perusrakenteeseen, kuten sijoituksia koskevaan yhteistyöhön. Eläkelaitosten määrä on vähentynyt, ja kaksi suurinta eläkeyhtiötä vastaa kilpailumenestyksen ja suuruuden ekonomian ansiosta työeläkevakuutuksen valtaosasta. Järjestelmän tärkeä pysyvä piirre on valtiollaan eliminointi eläkekeitä koskevasta päätöksenteosta sekä työmarkkinaosapuolten osallistuminen järjestelmän hallinnointiin kaikissa sen keskeisissä organisaatioissa.

Tämän artikkelin tärkein teoreettinen lähtökohta on eronteko institutionaalisen työn ja yrittäjyyden välillä. Työeläkekentän käytännön toimintaa kuvaa hyvin sen hajakeskitetty kehittämis- ja koordinaatioverkosto, jossa on mukana suuri joukko eläkepolitiikan erityisasiantuntijoita sekä intressiryhmien edustajia. Kehittämisen ja koordinaation verkosto kuvaa institutionaalisen työn sisältöä osuvasti. Yksittäisten työryhmien edustajat eivät henkilöidy tietyksi eliittijoukoksi vaan vaihtelevat työryhmän toimialueen mukaan. Tuloksena on rakenne, jonka kokonaisuudesta yksittäisen toimijan on erittäin vaikea päästä perille. Yksikään toimija ei voi käytännössä kokea hallitsevansa järjestelmää yksin tai tuottaa suuria pelisääntöjä koskevia muutoksia. Näin eläkekysymysten

pilkkominen pieniin ja usein teknisiin kysymyksiin tuottaa saman tilanteen kuin tayloristinen työnjako. Yksittäisten toimijoiden näkemys kokonaisuudesta hämärtyy, eikä kaikilla kentän ylläpitoon osallistuvilla toimijoilla ole edes selvää näkemystä, millä kentällä he toimivat. Työeläkekentän ylläpidossa koordinaatio-organisaatioiden tehtävä on tämän vuoksi erittäin tärkeä. Eläkelaitosten etujärjestö TELA, maksujenjaosta eläkelaitosten välillä vastaava ETK ja Kansaneläkelaitos ovat tärkeimmät kokoavat voimat, joiden valjastaminen institutionaaliseen työhön ei helposti onnistu yksittäiseltä toimijalta vaan vaatii useamman ryhmän tai yksittäisen toimijan liittoutumista.

Omaa asemaansa parantamaan pyrkivistä institutionaalisista yrittäjistä STM:n esiintyminen on viime aikoina ollut näkyvintä. Yritys jatkaa eläkejärjestelmän kehittämistä ministeriövetoisesti, suunnitelma Eläketurvakeskuksen siirtämisestä ministeriön alaisuuteen tai finanssikriisin mainingeissa esitetty pyyntö eläkeyhtiöille olla maksamatta maksyhyvityksiä ovat joitakin STM:n oman asemansa laajentamisinnon osoituksia. Enemmistöparlamentarismin vahvistuminen, eduskunnan vähemmistösääntöjen muutokset ja presidentin veto-oikeuden heikentäminen antavat periaatteessa hallitukselle entistä paremmat välineet vaikuttaa yhteiskuntaelämän luonteeseen. Vakavasti otettavan syvällisen poliittisen intervention mahdollisuutta vähentää olennaisesti odotettavissa olevien palkintojen niukkuus. Maksujen nostamisesta tai etuuksia leikkaamisesta ei ole luvassa poliittista kunniaa, vaan äänestäjien epäsuosion ohella poliittiset vaikutuspyrkimykset synnyttävät ristiriitoja työmarkkinajärjestöjen kanssa, mikä puolestaan lisää kentän oman työn merkitystä.

Työeläkejärjestelmän sopeutumiskyvyn yksi salaisuus on ollut sen institutionaalinen epämääräisyys ja epämääräisyyden pitkäaikainen jatkuvuus. Keskitetyn auktoriteetin puute on hyödyllisen epämääräisyyden yksi ilmiö, mutta siinä piilee myös järjestelmän arka kohta. Työeläkepolitiikassa on avoin paikka tarjolla menestyvälle keskitetylle toimijalle, joka pystyisi ratkaisemaan työeläkemaksujen nostoon liittyvät paineet nopeasti ja pitkäksi aikaa. Historiallisesti näistä erilaisia etuja yhteenkytkevästä työn sankareista ei ole ollut pulaa. Haasteellisen tilanteesta tekee se, että sankarin legitimitetin perusta on altis muutoksille. Laaja työryhmäpohjainen valmistelu on perustunut asiantuntemukseen, vaikka sijoitustoiminnan osaamattomuudesta jonkinlaista arvostelua on viime aikoina kuulunut. Puron ryhmän tehokkuutta arvostetaan edelleen: sankarin pitää pystyä tekemään päätöksiä, mutta jos työmarkkinaosapuolet ovat erimielisiä, päätösten teko ei ole helppoa. Parlamentaarista demokratiaa ei ole ainakaan kentän sisällä pidetty ongelman ratkaisuna. Mikäli hallitus tai eduskunta ei ole halukas kantamaan vastuuta vaikeista ratkaisuista tai tarjoamaan uusia etuja aiempaa heikommassa kolmikannassa, Puron ryhmän kaltaista tehokkuutta on vaikeaa saavuttaa. Rantalan ryhmän sidosryhmien edustus ei riittänyt tuottamaan

tarpeeksi legitiimiä toimijaa erimielisyyksien sovittamiseksi, ja nähtäväksi jää riittääkö siihen eläkejärjestelmän työryhmiin suunniteltu uusien sidosryhmien integroiminen.

Eläkejärjestelmän toimintakykyä mittaa sen onnistuminen vaikeiden ristiriitojen ratkaisussa ja kyvyssä sovittaa yhteen joskus suuriakin näkemuseroja. Olivat ratkaisut mitä hyvänsä, ne muuttavat haittojen ja hyötyjen jakautumista, mikä takaa jatkuvan kysynnän institutionaaliselle työlle ja yrittäjyydelle. Työeläkekentän jatkuvuutta tukee sen institutionaalinen epämääräisyys, joka on antanut hyvät mahdollisuudet muuttaa kentän toimijoiden tehtäviä ja asemia.

Lähteet

- Bergholm, T., 2007. Suomen mallin synty. *Yhteiskuntapolitiikka*, 72(5), 475–492.
- Campbell, C., 1996. The myth of social action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J.L., 2004. Institutional change & globalization. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press.
- Carmel, E. & Papadopoulos, T., 2003. The new governance of social security in the UK. In: J. Millar, toim., *Understanding Social Security*. Bristol: Policy Press, ss. 31–52.
- Clark, G.L., 2008. Governing Finance: Global Imperatives and the Challenge of Reconciling Community Representation with Expertise. *Economic Geography*, 84(3), 281–302.
- Crouch, C., 2005. Capitalist Diversity and Change – Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs. Oxford: Oxford University Press.
- Dimaggio, P.J. & Powell, W.W., 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147.
- Granovetter, M., 2002. A Theoretical Agenda for Economic Sociology. Teoksessa *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, toim. M. Guillen, R. Collins, P. England & M. Meyer, Sage, New York, ss. 35–59.
- Gronow, A., 2008. Not by Rules or Choice Alone: A Pragmatist Critique of Institution Theories in Economics and Sociology. *Journal of Institutional Economics*, 4(3), 351–373.
- Heiskala, R., 2007. Economy and society: from Parsons through Habermas to semiotic institutionalism. *Social Science Information*, 46(2), 243–272.
- Heiskala, R., 2000. Toiminta, tapa ja rakenne: kohti konstruktionistista synteisiä yhteiskunta-teoriassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Helenius, E. & Kortesoja, I., 2010. *Eläke- ja muun sosiaaliturvan kehittämistyöryhmät*. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2010:3. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Iivonen, A., 2009. Tarmo Pukkila eläkkeelle: Lähtö ja loitsu. *Työeläke*, 44(4), 18–21.
- Johanson, J. & Sorsa, V., 2010a. Pension Governance in Finland: A Case Study on Public and Private Logics of Governance in Pension Provision. Finnish Centre for Pensions Reports 2010:2. Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Johanson, J. & Sorsa, V., 2010b. Yksityisen työeläkejärjestelmän kentällä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 13(2), 210–214.
- Julkunen, R. & Vauhkonen, J., 2006. Suomalainen ihme – työeläkejärjestelmän synty. In: J. Saari, toim., *Historiallinen käänne: johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus, ss. 289–319.
- Kausto, R., 2002. *Selvitys Suomen työeläkejärjestelmän riskeistä*. 16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita.
- Korpi, W., 2001. Contentious institutions: an augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of welfare state institutions in Western countries. *Rationality and society*, 13(2), 235.
- Lawrence, T.B. & Suddaby, R., 2006. Institutions and Institutional Work. Teoksessa S. Clegg, C. Hardy, T. Lawrence and W.R. Nord, toim., *The Sage handbook of organization studies*. 2. painos. London; Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, ss. 215–254.
- Lawrence, T.B. & Suddaby, R. & Leca, B., 2009. Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lounsbury, M., 2008. Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33(4–5), 349–361.
- Martin, J., 2003. What Is Field Theory? *American Journal of Sociology*, 109(1), 1–49.

Niemelä, H., 1994. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. 2. painos. Helsinki: Kansaneläkelaitos, tutkimus- ja kehitysyksikkö.

Salminen, K., 1987. Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva: kokonaiseläketurvan muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Scott, W.R., 2008. Institutions and organizations: ideas and interests. 3. painos. London: SAGE.

Streeck, W. & Thelen, K., toim., 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Swedberg, R., 2003. Principles of economic sociology. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press.

Tuomikoski, J., 2009. Yksikö eläkelaitos vain? *Työeläke*, 44(5), 25.

Kommentti – Mikko Kautto

Yksityinen työeläkejärjestelmä instituutioiden tutkimuksen luupin alla

Jan Johanssonin ja Ville-Pekka Sorsan essee ”Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä” pyrkii tarkastelemaan suomalaista yksityisten alojen työeläkejärjestelmää instituutioiden tutkimuksen näkökulmasta. Näkökulma on suomalaisen eläketurvan tutkimuksessa uusi. Siksi kiinnostavaa on, mitä uutta näkökulma tuo työeläkejärjestelmän ymmärtämiseen, millaisia menetelmiä tällä tutkimusalalla sovelletaan ja millaisia päätelmiä analyysistä on vedettävissä.

Sosiaalipolitiikan kehityksen arvioinnissa instituutioiden tutkimus on erityisesti 1990-luvun jälkeen voimistunut. Taustalla on sosiaaliturvajärjestelmien kypsyminen, hyvinvointivaltioiden kasvukauden jälkeinen aika sekä päätöksentekoa ehdollistava ”uusi politiikka”. Paul Piersonin (1994) arvion mukaan teollistuneiden maiden hyvinvointivaltioissa poliittiset päätöksentekijät ovat joutuneet puun ja kuoren väliin. Yhtäältä väestön ikääntyminen, globalisaatio, ideologiset muutokset ja koventunut kansainvälinen taloudellinen kilpailu ovat asettaneet näkymättömän katon menojen kasvulle ja verotuksen kiristämiseksi. Toisaalta huollettavien määrän kasvu, palvelutarpeiden kasvu, teknologinen kehitys sekä eriytyneet vaatimukset etuuksien ja palveluiden parantamiseksi pitävät sisällään kustannusten kasvun. Yhtälön ratkaisemiseksi poliitikoilla on houkutus hälventää rooliaan ikävien päätösten tekijänä äänestäjäkuntansa edessä. Kilpailu äänestäjien etujen lisäämisestä on vaihtunut monimutkaisempaan toimintaan, jossa ratkaisuja haetaan siinä hengessä, ettei niistä ainakaan saisi äänestäjien tuomiota. Sosiaaliturvan kehitykseen vaikuttavien tekijöiden tutkimuksessa tämä tilanne on merkinnyt sitä, että vanhojen rakenteellisten ja poliittisten selitysten rinnalle ovat vahvemmin nousseet ideoiden, intressien ja instituutioiden merkitys.

Yksi hankaluus instituutioiden merkitystä korostavassa tutkimuksessa on ymmärtää, mitä instituutioilla oikein tarkoitetaan. Johanssonin ja Sorsan artikkelin puoleenväliin mennessä instituutio-alkuisia sanoja on käytetty substantiiveina ja määreinä yli 100 kertaa hyvinkin eri sisältöisinä. Kun esimerkiksi virkkeessä on samanaikaisesti 5 instituutio-johdannaista käsitettä, on todennäköistä, että lukijat ymmärtävät kirjoituksen eri tavoin. Tulkitsemista ei helpota se, että instituutiotutkimusta on niin monenlaista, eikä aina ole selvää sovelletaanko esimerkiksi yhteiskuntateoreettista, taloussosiologista, historiallista tai uusinstitutionalistista otetta. Ainakin

viittauksia eri näkökulmiin oli ja siksi toivoisi, että lähestymistapojen sisältöjen ja keskinäisten suhteiden erittely olisi selkeämpää. Jos tämä ei ole tutkijoiden artikkelin ymmärtämisen kannalta olennaista, voisi olla perusteltua mennä suoremmin valitun organisaatioteoreettisen näkökulman esittelyyn.

Johanssonin ja Sorsan artikkelissa oma vaativuutensa tulee vielä suomeksi vaikeasti kääntyvän ”governance”-käsitteen soveltamisesta. Tässä artikkelissa puhutaan sekä ”hallinnoinnista” että ”hallintomallista”. Ajatus on, että tarkastellulla organisaatiokentällä eli ”työeläkekentällä” on oma hallintomallinsa, joka koostuu erilaisista instituutioista. Asetelmaan sisältyy se, että eri toimijoilla ajatellaan olevan intressi vaikuttaa hallintomallin sisältöön ja kehitykseen. Tämä tapahtuu Johanssonin ja Sorsan soveltamassa terminologiassa ”institutionaalisen työn ja yrittäjyyden” avulla. Käyty keskustelu on sukua sosiologiselle traditiolle rakenteen ja toiminnan välisestä suhteesta. Työn teoreettisiin ja käsitteellisiin lähtökohtiin liittyy siten laaja ja diffuusi kirjallisuus. Artikkelin ymmärtämisessä auttaa, jos on tutustunut muuhun alan työhön, mutta ensikertalaiselle näkökulman ja keskeisten termien yksinkertainen selittäminen auttaisi. Tässä käytetty ”työ” on kaiketi luettavissa miksi tahansa toiminnaksi, kun taas ”yrittäjyydellä” on selkeämmin rakenteellista muutosta aikaansaava tai tavoitteleva sisältö.

Artikkelin toinen osa käsittelee valitun organisaatioteoreettisen näkökulman käsitteistöllä työeläkekentää ja sen hallintomallia. Artikkelin johdannossa luvataan pitkän aikavälin tarkastelua. Tavoite on monessa mielessä kunnianhimoinen. Tekijät soveltavat tarkastelukehikossaan osaamistaan työeläkejärjestelmästä, ja tarinasta tulee kertomusmainen ennemmin kuin tiukan tieteellinen. Monesta tulkinnasta olisi esitettävissä poikkipuolisia sanoja tai vasta-argumentteja. Esimerkiksi työeläkejärjestelmän toimeenpanon hajauttaminen esitetään ”eläkerahastososialismin pelkona”, vaikka se voisi aikakauteen sijoitettuna olla ymmärrettävissä yksinkertaisemminkin toimeenpanon, esimerkiksi vakuuttamisen nopean käynnistämisen näkökulmasta. Edelleen oman arviointikohteensa ja pohdinnan aiheen saisi varmasti nyt lyhyesti mainitusta ”Eläketurvakeskuksen kaappausuunnitelmasta”. Onko kyse vain kirjoittajien omasta tulkinnasta, kun ei tuoda esille näyttöä siitä, että tällainen suunnitelma oli olemassa? Tulkinta siitä, että nimenomaan STM (eikä pääministeri, hänen esikuntansa tai puolueensa ja/tai VM) olisi ollut aktiivinen työuran pidentämisessä ja eläkeiän nostamisessa, vaatisi myös perusteluja. Edelleen kummalliselta tuntuu Kelan nostaminen työeläkekentän verkostoissa

Telan ja ETK:n rinnalle. Kela on merkittävä kumppani viranomaisten suuntaan ja eläketurvan toimeenpanossa, mutta sen rooli on marginaalinen kahteen muuhun verrattuna arvioinnin ja kehittämisen saralla.

Johansson ja Sorsa korostavat erityisesti työmarkkinajärjestöjen roolia, usein vähättelemällä poliittisten puolueiden, hallituksen tai eduskunnan merkitystä päätöksenteossa. Väittäisin, että suhde on monimutkaisempi kuin artikkelissa esitetään. Yksi syy on se, että Suomen työeläkejärjestelmässä on sekä ensimmäisen että toisen pilarin piirteitä. Monissa maissa toisen pilarin järjestelmät perustuvat puhtaasti työmarkkinaosapuolten sopimiseen ja säätely on rajoitettua. Tätä ei yleensä nähdä ongelmaksi. Suomessa työeläkejärjestelmästä säädetään kattavasti lainsäädännöllä. Vaikka päätöksenteosta näin tulee komplisoidumpaa, työmarkkinaosapuolilla säilyy silti legitimi intressi keskinäiseen sopimiseen. Toisaalta lakeja säätää Suomessa eduskunta hallituksen esityksestä, jolloin voi kysyä säädettäisiinkö jostain syystä vastoin edustuksellisten elinten tahtoa? Päätöksenteko tuskin hoituu joko/tai -mallilla, vaan tarvitaan siis jonkinlaista sekä/että -järjestelyä. Olisiko päättäminen edes mahdollista, jos ”valtiovalta yritetään eliminoida kaikesta päätöksenteosta” tai jätetään ”kumileimasimen tehtävään” kuten Johansson ja Sorsa esittävät?

Jommankumman päätöksentekijätahon esille nostamista kiinnostavampi yleisen tason kysymys on miten työeläkejärjestelmään liittyvä yksityinen ja julkinen intressi yhteensovitetaan ja kuinka työmarkkinajärjestöjen ja puolueiden väliset neuvottelut ja sopimiset tapahtuvat. Kansainvälisesti Suomen vuoden 2005 uudistuksen toteutus on herättänyt juuri kysymyksen siitä, miten Suomessa toteutetuilla prosesseilla on mahdollista päättää yhdessä eläkkeistä. Instituutioiden tai politiikan tutkimisen näkökulma voisi ehkä jatkossa tuoda tähän lisävalaistusta. Aineistoa olisi tällöin kyllä täydennettävä tutkijoiden nyt käyttämästä.

Johansson ja Sorsa kutsuvat työmarkkinaosapuolten välisiä neuvotteluja ”institutionaaliseksi työksi”. Varmasti neuvottelumekanismin koetinkivi on kyky sopia. Sopiminen on toisaalta erilaisten kantojen esille tuomista, yhteensovittamista ja neuvottelemista. Tältä osin voi kysyä, mikä on oikea aikajänne neuvottelumekanismin toimivuuden arvioimiseksi? Ennenkin on ollut vaikeita asioita pöydällä, erimielisyyttä, katkoksia ja jossain vaiheessa paluu neuvottelupöytään. Kenttäanalyysin perusteella tuskin saa selville, kuinka jatkossa käy. Työmarkkinaosapuolia yhdistää joka tapauksessa ja kaikissa vaihtoehdoissa vastuu yksityisten alojen työeläkkeiden maksusta. Sitä koskevaa päätösvaltaa tuskin halutaan luovuttaa muille osapuolille, vaikka neuvottelukokoonpanot kuinka muuttuisivat muuten.

Eläkelaitosten toiminnan analyysissä Johansson ja Sorsa kiinnittävät suurimman huomion sijoitustoimintaan. Hajautus on kirjoittajien arvioinnin mukaan saanut uuden perustelun sijoitustoiminnasta ja siihen liittyvästä riskienhallinnasta. Sen ohella olisi voinut enemmän arvioida työeläkelaitosten kilpailua myös vakuuttamisessa. Nyt tämä puoli sivuutetaan nopeasti, vaikka nimenomaan pitkällä aikavälillä eläkejärjestelmän toimijoiden määrän väheneminen on ollut merkittävää, ja tällä on todennäköisesti ollut iso vaikutus ”työeläkekentän” toiminnalle.

Päätelmissä Johansson ja Sorsa esittävät yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän ”rahanjakoautomaattina”. Vaikka kuukausittaisen eläkkeen maksaminen tapahtuukin eläkkeensaajalle automaatin lailla, muuten vakuutusperiaatteelle pohjaava säästämisen ja tulonsiirtojen järjestelmä on kuitenkin kaukana automatiikasta. Kenttäanalyysi nimenomaan korostaa laajaa toimijoiden verkostoa, josta eliittikeskukset puuttuvat. Yhteinen tekeminen ja neuvottelut korostuvat. Tämä lienee voittopuolisesti hyvä asia, koska järjestelmällä on moneen eri tahoon eri tavoin vaikuttava luonteensa. Työeläkejärjestelmän kehittäminen verkostoissa myös saa aina aikaan sidotut piirteensä. Tämänkin takia voi kysyä, kertooko vain kehittämistyöryhmiin perustuva kenttäanalyysi riittävästi päätöksenteon rakenteista, vai olisiko mahdollista tai paikallaan täydentää analyysiä politiikan laajemmin huomioivalla tavalla.

Olennaiseksi pysyväspiirteeksi Johansson ja Sorsa päätyvät näkemään ”valtiovallan eliminoinnin” eläkkeitä koskevasta päätöksenteosta. Tätä päätelmää ei kannata kuitenkaan sellaisenaan niellä. Työeläkejärjestelmän lainsäädäntöä on hienosäädetty vuosittain järjestelmän alkuvuosista lähtien. Muutoksista ei ole koskaan voitu päättää ilman eduskunnan tukea ja voi olla harhaa ajatella, että politiikka ainakaan suuremmista muutoksista olisi aikaisemmin ollut sivussa. Historialliset tutkimukset eivät ainakaan tällaista tulkintaa tue. Hallitusvaltaa käyttävien puolueiden tavoitteissa ja menettelytavoissa on ollut eroa ja näitä eroja nähtäneen jatkossakin.

A large, light gray, stylized number '7' graphic that serves as a background element for the page. It has a thick, blocky appearance with a slight shadow effect.

Eläke ja omistusoikeus

Pentti Arajärvi

Tiivistelmä

Hyvinvointivaltioon kuuluu yksilön aseman turvaaminen riskien varalta. Tyyppillisiä ja kansainvälisesti useimmin turvattuja riskejä ovat eläkkeellä katettu vanhuus, työkyvyttömyys ja huoltajan menetys. Historiallisesti vanhoja turvajärjestelyjä ovat myös työtapaturmien, sairauden ja työttömyyden riskien kattaminen. Riskien kattamisen järjestelmä on vakuutus tai sosiaaliavustus. Suuri jakolinja on eräällä tavalla mennyt vähimmäisvakuutuksen ja ansiosidonnaisen vakuutuksen välillä, joskin ansiovakuutuksissa on usein erilaisia eläkekattoja, jotka muovaavat järjestelmistä sekajärjestelmiä. Oma kokonaisuutensa ovat sosiaaliavustukset, jotka verorahoitteisina eivät kuulu vakuutusten piiriin mutta jotka usein ovat sosiaaliturvanjärjestelmän vähimmäisetuuksia. Suomessa sosiaalivakuutus syntyi suhteellisen myöhään, pääosin 1960-luvulta alkaen, joskin lakisääteinen tapaturmavakuutus on jo vuodelta 1897. Vasta 40 vuotta myöhemmin sosiaaliturvan toimeentuloturva laajeni ensimmäisen kansaneläkelain myötä.

Sosiaalivakuutus on julkisen vallan toimenpitein sosiaalisten riskien varalta järjestetty vakuutus. Sosiaalivakuutus on yleensä, kuten Suomessakin, lakisääteinen. Sosiaalivakuutuksen olennaisia piirteitä on sen pakollisuus, joskin esimerkiksi työttömyysturva on sosiaalivakuutuksena työntekijän vapaaehtoisena kassaan liittymisen varassa. Tämän artikkelin kannalta keskeiset eläkevakuutukset ovat pakollisia. Eläkevakuutus voi olla yksityinenkin, jolloin siihen sovelletaan yksityisvakuutusta koskevaa lainsäädäntöä.

Vakuutusten erilainen asema on mielenkiintoinen myös omaisuuden suojan kannalta. Yksityisen sopimuksen perusteella saatava etuus on osa omaisuutta ja on tässä mielessä myös perustuslain suojaamaa omaisuutta. Toisaalta sopimus sisältää aina riskin, että se ei toteudu tarkoitetulla tavalla, jolloin omaisuuden suoja annetaan esimerkiksi vahingonkorvauksella, ulosotolla ja erilaisilla turvaamistoimenpiteillä. Sosiaalivakuutuksessa riski on periaatteessa sama.

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella sosiaalivakuutukseen tai perustuslain tarkoittamaan perustoimeentulon turvaan kuuluvien eläkkeiden perusoikeudellista asemaa siltä kannalta, miten ne turvaavat yksilön oikeuden saada eläkettä. Tarkastelu keskittyy perustuslain 15 §:n tarkoittamaan omaisuuden suojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamaan perustoimeentulon turvaan. Yksityisoikeudellisia eläkkeitä sivutaan vain, jos niillä on yhteyttä sosiaalivakuutuksena toteutettuihin eläkkeisiin.

Oikeus eläkkeeseen ja eläkeoikeuden pääsisältö

Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana sekä huoltajan menetyksen perusteella. Tämän säännöksen vakiintuneena tulkintana pidetään sitä, että lailla on säädettävä subjektiivinen oikeus vanhuuseläkkeeseen, työkyvyttömyyseläkkeeseen ja luotava myös järjestelmä, joka takaa alaikäisen toimeentulon huoltajan kuoltua. Vanhuutta, työkyvyttömyyttä tai huoltajan menetystä voidaan luonnehtia perustoimeentulon turvan saamisperusteeksi. Saamisperuste edellyttää kuitenkin tavallisella lainsäädännöllä säädettyjen etuuksien tarkempia saamisedellytyksiä. Lisäksi perusoikeudesta voidaan johtaa kattavuutta, turvan tasoa ja turvan kestoa määrittelevät asiat.

Saamisedellytyksiin ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista laajemmalti puuttua. Voidaan vain todeta, että vanhuus on pohjimmiltaan poliittisesti määriteltävissä oleva asia, koska ei voida osoittaa mitään objektiivista perustetta, jolla voitaisiin tietty fyysinen ikä tai esimerkiksi tietty määrä työvuosia määritellä vanhuudeksi. Eri-ikäisten ihmisten työkyky on sangen erilainen. Tämä näkökohta otetaan huomioon työkyvyttömyyseläkkeissä.

Työkyvyttömyys puolestaan määrittellään työntekijän eläkelaisissa (395/2006), maatalousyrittäjän eläkelaisissa (1280/2006) ja yrittäjän eläkelaisissa (1272/2006) lyhyesti ja hieman oikaisten sanottuna siten, että työkyky on heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi ainakin vuoden ajan vähintään kahdella viidesosalla (osatyökyvyttömyys) tai vähintään kolmella viidesosalla (täysi työkyvyttömyys). Lisäksi työkykyä arvioitaessa otetaan huomioon kyky hankkia ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jota voidaan kohtuudella edellyttää ottaen huomioon henkilön koulutus, aikaisempi toiminta, ikä ja asumisolosuhteet. Tästä määrittelystä esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) mukainen työkyvyttömyys sekä valtion eläkelain (1295/2006) ja kunnallisen eläkelain (549/2003) mukainen työkyvyttömyys eroavat jossain määrin. Huoltajan menetyksen turva liittyy aina huoltajan kuolemaan. Lapselta edellytetään paitsi alaikäisyyttä myös läheistä tai tunnustettua asemaa suhteessa kuolleeseen henkilöön.

Perustoimeentulon turvan kattavuus määrittellään perustuslaissa sanoilla ”jokaisella on oikeus”, mikä osoittaa, että turvan on oltava siten kattava, ettei kukaan saamisperusteen osoittamassa elämäntilanteessa oleva jää turvan ulkopuolelle. Toisaalta saamisperusteen tarkemmin määrittelevät saamisedellytykset antavat jossain määrin joustoa määrittelyille, mikä ilmenee perustuslain 19.2 §:n ”lailla taataan” -ilmaisusta. Se myös osoittaa, ettei kyse ole perustuslain nojalla subjektiivisesta oikeudesta.

Perusoikeuksien ulottuminen kaikkiin Suomen oikeusjärjestyksen piirissä oleviin henkilöihin ja yhdenvertaisuusperiaate rajoittavat saamisedellytyksen

sääntelymahdollisuuksia. Tavallisella lailla oikeus eläkkeeseen on säädetty subjektiiviseksi oikeudeksi, mikä takaa kattavuutta. Kattavuuden yleisenä piirteenä on nimenomaan yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta johtuva vaatimus ihmisten kohtelusta samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Siten esimerkiksi lakien erilaisia vanhuuseläkeikiä tai muita merkittävästi toisistaan poikkeavia saamisedellytyksiä ei voida pitää perusteltuina kuin poikkeuksellisesti perusoikeuksien rajoittamista koskevien periaatteiden perusteella.

Perustoimeentulo ja sen myötä myös eläkkeiden vähimmäistaso määritellään perustuslain 19.2 §:ssä perustoimeentulon turvaksi. Perustoimeentulon turvaa ei auktoritatiivisesti ole määritelty. Siitä on kuitenkin todettu, että sen on oltava itsenäinen etuus suhteessa mainitun pykälän 1 momentissa säädettyyn välttämättömän toimeentulon turvaan eikä se voi muodostua viimesijaisesta turvasta.¹ Turvan tasoon liittyy esimerkiksi yhteiskunnan vaurautta sekä kohtuullista, säällistä elämisen tasoa koskeva ulottuvuus. Se ei voi olla vain elämän ylläpitämistä eikä se voi olla vain ihmisarvon säilyttävää tasoa, vaan perustoimeentulon turvan on noustava selvästi näiden asettaman tason yläpuolelle.

Turvan tasoa määriteltäessä on otettava huomioon yhteiskunnan taloudelliset voimavarat, joita tulee tarkastella pitkällä aikavälillä. Lyhyen ajanjakson perusteella ei tasoa voi määritellä. Turva voi olla tarveharkintaista ja se voi koostua useammasta etuudesta, jolloin esimerkiksi asumisen, lasten tai vammaisuuden kustannuksia voidaan arvioida erikseen. Etuus voi olla verotettava, mutta arvioidessa toimeentulon turvaamista on tarkasteltava myös turvan nettomäärää.² Merkillepantavaa on myös, että perusoikeudet ovat yksilöllisiä, joten kutakin henkilöä on arvioitava omana itsenään.³ Perhekohtaista tai kollektiivista arviointia voidaan tehdä vain niissä tapauksissa, joissa tämä on jo etuuden luonteen vuoksi välttämätöntä, kuten asumisen tuessa. Käytännössä on lainsäädännössä myös eräitä muita poikkeuksia.

Eläkejärjestelmä on jakautunut kahteen perustavanlaatuiseen osaan. Perustoimeentulon turvan takaajana on kansaneläkejärjestelmä, jossa pohjimmiltaan poliittisesti määritellään sitä euromäärää, jonka voidaan katsoa turvaavan perustoimeentulon. Perustuslain perustoimeentulon turvan säännös ei kiinnity mihinkään olemassa olevaan järjestelmään.⁴ Perusoikeus ei turvaa mitään tavallisella lailla määriteltyä yksittäistä etuutta tai edes etuusjärjestelmää. Perusoikeudellisesti kyse on siitä, että henkilöllä on riittävä turvajärjestelmä ja toi-

¹ PeVM 25/1994 vp s.10.

² PeVL 34/1996 vp s. 3 argumentoi työttömyysturvan peruspäivärahan verotuksen jälkeisellä määrällä arvioidessaan peruspäivärahaa perustoimeentulon turvana ja päivärahan tason suhdetta ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan.

³ PeVL 46/2002 vp s. 5 toteaa, että asiointi (tarveharkinnan kohdistuminen myös työttömän henkilön puolison tuloihin) ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa.

⁴ HE 309/1993 vp s. 70.

meentulon edellytykset, kun toimeentulon hankkiminen on mahdollisesti riskin toteutumisen takia heikentynyt.⁵ Tällä hetkellä voidaan kuitenkin poliittisesti hyväksyttynä eläkkeen vähimmäistasona pitää täyden kansaneläkkeen määrää. Ansioeläkejärjestelmän mukaista etuutta saava saa periaatteessa aina enemmän kuin täyden kansaneläkkeen määrän, joten ansioeläkejärjestelmässä ei synny kansaneläkejärjestelmästä erillistä perustoimeentulon turvan tasoa koskevaa kysymystä. Asia ilmenee muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnoista 10/1993 vp ja 27/1993 vp, jotka tosin on annettu ennen perusoikeusuudistusta, aikana jolloin tarkasteltiin toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Vastaavaa argumentointia on kuitenkin käytetty kansaneläkkeen yhteydessä perusoikeusuudistuksen jälkeenkin.⁶ Kokonaisuudessaan perustoimeentulon turvan tason tarkastelu ei ole tämän artikkelin kannalta olennaista.

Turvan keston perusoikeudellinen määrittely sisältyy puolestaan perustuslain säännöksen siihen osaan, joka edellyttää turvaa annettavaksi vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana sekä huoltajan menetyksen perusteella. Vanhuuden tai työkyvyttömyyden aikana annettava turva edellyttää turvan alkamista määritellyn vanhuuden tai työkyvyttömyyden alkamisesta sen päättymiseen. Vanhuuden luonnollinen päätepiste on kuolema ja työkyvyttömyyden joko työkyvyttömyyden päättyminen tai siirtyminen vanhuuden piiriin. Lapsen eläkkeen luonnollinen alkamispiste on huoltajan menetyksen ajankohta ja päättymispiste täysi-ikäisyys.

Tarkasteltaessa eläkkeiden asemaa ihmisoikeuksien kannalta voidaan todeta ihmisoikeuksien sisältävän samankaltaisia näkökohtia, joskin ihmisoikeussopimukset vain harvoin nimenomaisesti määrittelevät sitä, millaisia järjestelmiä on luotava. Tärkein poikkeus on uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla, joka edellyttää valtioiden luovan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitävän sen vähintään Euroopan sosiaalisen koodin edellyttämällä tasolla. Suomen lainsäädäntö täyttää Euroopan sosiaalisen koodin vaatimukset muun muassa vanhuus- ja työkyvyttömyysetuuksien sekä lapseneläkkeiden osalta.⁷

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeuden mm. sosiaaliturvaetuuksiin, joilla taataan suoja mm. työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta. Tämä tunnustus annetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisena. Unioni kunnioittaa tätä oikeutta. Unionin perusoikeuskirjan merkitystä heikentää ensinnäkin sen soveltaminen vain unionin toimielimiin ja jäsenvaltioihin silloin, kun ne toimeenpanevat unionin lainsäädäntöä. Unionin lainsäädäntö ei ainakaan toistaiseksi sisällä vanhuutta, työkyvyttömyyttä tai perhe-eläkettä

⁵ HE 309/1993 vp s. 70–71.

⁶ PeVL 12/1995 vp s. 2.

⁷ StVL 4/2002 vp s. 3.

koskevia aineellisia säännöksiä. Unionin perusoikeuskirjan selitykset viittaavat muun muassa 34 artiklan osalta perusoikeuskirjan sisältöön toisaalta oikeuksina ja toisaalta periaatteina, jolloin periaatteet luovat vain soveltamisedellytyksiä. Muutenkaan perusoikeuskirja ei anna unionille toimivaltaa mutta pakottaa unionin ottamaan lainsäädännössä huomioon perusoikeuskirjan määräykset.⁸

Omaisuu den suoja

Perustuslain 15 § sisältää omaisuuden suojan.⁹ Pykälän 1 momentti toteaa vain lyhyesti, että jokaisen omaisuus on turvattu. Tätä yleissääntöä täydentää 2 momentin erityissäännös, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Säännös jättää varsin avoimeksi ja periaatteessa laajaksi yleissäännöksen ulottuvuudet. Erityissäännös on hieman tarkempi, mutta senkään perusteella ei tarkasti voi todeta vaikkapa yleisen tarpeen sisältöä.

Ihmisoikeudet eivät kovin yleisesti sisällä omaisuudensuojaa. Suomen kannalta on tärkein Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla, jonka mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus rauhassa nauttia omaisuudestaan. Määräys vastaa suunnilleen Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentin yleissäännöstä. Tätä määräystä täydentää määräys, jonka mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artikla antaa myös mahdollisuuden lain nojalla valvoa välttämättömäksi katsotulla tavalla omaisuuden käyttöä yleisen edun nimissä sekä taata verojen, muiden maksujen ja sakkojen maksaminen. Artikla painottaa valtion toimimisoikeutta ja omaisuuden suojan ja yleisen edun tasapainoa.¹⁰

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain omistusoikeuden suojaan kuuluvat kaikki ne oikeudet, jotka eivät kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai jotka eivät ole omistusoikeudesta erotetut. Omistusoikeuteen kuuluvien oikeuksien vähentäminen tai rajoittaminen merkitsee puuttumista omaisuuteen, vaikka omistusoikeus sinänsä säilyisikin koskemattomana. Rajoitukset eivät saa loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Vähäinen puuttuminen on mahdollinen tavallisella lailla.

⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset s. 32–35.

⁹ Krause (2001 s. 191–192) toteaa omaisuudensuojan olevan usein taloudellinen ja sosiaalinen oikeus, kun se suojelee yksilön taloudellisia etuja. Useimmiten sillä on negatiivinen luonne: se estää puuttumasta oikeuksiin enemmänkin kuin positiivisesti takaa niitä. Toisaalta Krause toteaa (s. 197) myös omaisuuden suojan vapausoikeusluonteen vailla sosiaalisia ulottuvuuksia sekä (s. 203–204) sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisen mahdollisuuden omaisuutta (esim. asuntoa) suojattaessa. Yksityisen omaisuuden käsitteestä ks. Waldron 1990 s. 16–24.

¹⁰ Länsineva 2002 s. 168–169.

Raja ei ole yksiselitteinen, vaan mitä voimakkaampi ja pakottavampi yleinen etu on kyseessä, sitä pidemmälle menevästä oikeuksiin puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla.¹¹ Perustuslakivaliokunnan mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalta syntyneitä laillisia oikeussuhteita. Sopimuksiin perustuviin oikeussuhteisiin voidaan tavallisella lailla puuttua vain, jos kysymyksessä on hyvän tavan vastainen tai muutoin kohtuuttomana pidettävä oikeussuhde. Perusoikeudet suojaavat vain luonnollisia henkilöitä. Oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen saattaa kuitenkin merkitä tosiasiaassa välillistä puuttumista luonnollisen henkilön omaisuuteen. Valtion, kunnan ja julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten omaisuus jää kuitenkin kokonaan hallitusmuodon 6 [nykyisen perustuslain 15] §:n suojan ulkopuolelle.¹² Omaisuudensuojaa koskevat säännökset säilytettiin perusoikeusudistuksen yhteydessä asiallisesti entisinä.¹³

Perustuslakivaliokunta on asettanut yleisluonteiseksi lähtökohdaksi, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettua lakia voidaan muuttaa samassa järjestyksessä, ellei erityisistä syistä muuta johdu.¹⁴ Tavallisen lain tulee olla samalla tavalla muutettavissa, joskin on aina myös selvitettävä, ettei muutos sisällä uudenlaista perusoikeudellista tai muuten perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä. Tähän viittaa valiokunnan erityistä syytä koskeva huomautus. Jos kyse on samantyyppisestä säännöksestä, on asiaan jo otettu kanta lakia säädettäessä, ainakin jos hallituksen esitys on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Dutertre toteaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädetyin omaisuuden (possessions) suojan sisältävän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kolme selvää sääntöä: omaisuudesta rauhassa nauttimisen, omaisuuden riistämisen vain tietyillä perusteilla sekä omaisuuden käytön ja yleisen tarpeen yhteyden kontrollin säännön. Näillä on keskinäinen yhteys. Omaisuus ei ole vain fyysisiä esineitä.¹⁵ Omaisuutena on pidetty internetin domain namea, tavaramerkkiä, goodwillia, anniskelulupaa ja kalastusoikeutta.

Eläkkeiden ja muiden sosiaalietuuksien omaisuusluonne on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle hankala kysymys. Tapauskohtaisesti on käsitteilyyn ottamisen rajaa asetettu maksuun perustuvien ja perustumattomien etuuksien välille. Pitkään vallinneen epäselvän tilanteen ratkaisu näyttää syntyneen

¹¹ PeVL 14/1982 vp s. 1. Ks. Länsineva 1993 s. 69–73 omaisuudensuojaa koskevan doktriinin synnystä.

¹² PeVL 18/1982 vp s. 2. PeVL 6/1990 vp s. 1 toteaa, että valtio ei ole yleensäkään HM II luvun mukaisen perusoikeussuojan oikeussubjekti.

¹³ HE 309/1993 vp s. 17.

¹⁴ Esim. PeVL 9/1991 vp s. 2.

¹⁵ Dutertre s. 381–382. Fawcett (s. 407) toteaa omaisuuden käsitteen laajaksi ja sen sisältävän minkä hyvänsä omistusoikeuden tai varallisuusetuuden, joka on turvattu kansallisissa laissa. Täten omaisuudensuojaa ihmisoikeutena tulee sidotuksi kansallisen lainsäädännön omaisuus -käsitteeseen. Samoin Jacobs et al. s. 481.

tapauksessa *Stec and others v. United Kingdom*. Tuomioistuimen käytäntöä muokkaavan suuren jaoston päätös sisältää periaatteen, jonka mukaan aina kun henkilö voi vaatia oikeutta hyvinvointietuuteen kansallisen lain mukaan, tapaus on tutkittavissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan kannalta. Tapaus koskee ainakin työelämään sitoutuvia etuuksia. Artikla ei suojaa oikeutta hankkia omaisuutta.¹⁶

Pellonpään mukaan sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla suojaa vain jo olemassa olevaa omaisuutta, ei sen sijaan oikeutta omaisuuden saamiseen. Hän kuitenkin toteaa omaisuus-käsitteen oleva suhteellisen laaja. Pellonpään mukaan ”konkretisoituneet spesifioidut saamisvaateet, mukaan luettuna tiettyihin (ainakin ”kontribuutiivisiin”) sosiaalietuihin liittyvät vaateet voivat olla 1 artiklan suojaamaa omaisuutta.¹⁷ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla vastaa varsin pitkälle Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellä kuvattua artiklaa.¹⁸

Suomalaisen omaisuuden suojan ehkä merkittävin ero Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan omaisuudensuojaan on siinä, että viimeksi mainitut puhuvat oikeudesta nauttia omaisuudesta, kun Suomen perustuslaki suojaa omaisuutta sinänsä. Lisäksi Suomen perustuslaki edellyttää täyttä korvausta pakkolunastustapauksissa, kun Euroopan unionin perusoikeuskirja pitää riittävänä kohtuullisessa ajassa suoritettua oikeudenmukaista korvausta. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että Euroopan unionin peruskirja nimenomaisesti toteavat mahdolliseksi säännellä lailla omaisuuden käyttöä yleisen edun kannalta välttämättömissä tilanteissa.¹⁹

Varallisuuden liittyvien oikeuksien suoja ei länsieurooppalaisissa perustuslaeissa välttämättä ole yhtä tiukka kuin henkilökohtaisen vapauden ja ruumiillisen koskemattomuuden suoja. Yleensä edellytetään omaisuuden käytön sopusointua ja suhteellisuutta yhteiskunnan kokonaisetujen kanssa. Omistusoikeutta voidaan rajoittaa yleensä suomalaista menettelyä laajemmin perusteiden ja harkintavallan rajat ovat suhteellisen väljät. Omaisuudensuojan ydintä on kuitenkin korvauksettoman pakkolunastuksen kieltö. Suojatun ytimen ympärillä omaisuudensuoja toimii eräänlaisena tasapainotekijänä tai optimointikäskynä.²⁰

Suomalainen omaisuudensuoja poikkeaa yleiseurooppalaisesta. Omaisuudensuoja ehkäisee yksittäiseen omistajaan kohdistuvan yhteisön kannalta perustellun vaatimuksen toteuttamisen laajemmin kuin Euroopassa yleensä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä suhteellisen yksioikoisesti todettiin omaisuu-

¹⁶ Jacobs et al. s. 483–484 sekä ECHR, *Stec and others v. United Kingdom*.

¹⁷ Pellonpää 2005 s. 559–560.

¹⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitysten mukaan artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa. Ks. myös ECJ *Hauer Case 13.12.1979*.

¹⁹ Omaisuuden riistämisen ja korvauksen suhteesta ks. *Fawcett s. 405–406*.

²⁰ Länsineva 1993 s. 79–80.

densuojan tulkintaperinteen jatkuvan.²¹ Suomen yleisestä länsieurooppalaisesta linjasta poikkeamisen syynä Länsineva pitää oikeudellisen jatkuvuuden ylläpitämistä, legalistista perinnettä ja poikkeuslaki-instituutiota, joka on edistänyt tiukan tulkintalinjan ylläpitoa.²² Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien aseman vahvistuminen saattaa johtaa omaisuudensuojan aseman suhteellistumiseen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin suhtautunut varsin varovaisesti omaisuudensuojan antamiseen sosiaalisille oikeuksille. Vain eräänntyneet saatavat ja itse ansaitut työeläkkeet on tunnustettu selkeästi omaisuudeksi.

Sosiaalinen omaisuus

Oikeudellinen keskustelu sosiaalisesta omaisuudesta lähtee näkökulmasta, että yksilöllä on varallisuutta, joka perustuu julkisen vallan toimenpiteisiin. Tämä keskustelu ei aina ole kovin analyttistä, koska usein keskustellaan julkisen vallan toimenpiteiden perusteella syntyneiden varallisuusarvoisten tekijöiden omaisuudensuojasta eikä itse toimenpiteistä, eläkkeestä, palvelusta tai muusta julkisen vallan toimenpiteestä omaisuutena. Sosiaalista omaisuutta (new property) koskevan keskustelun lähtökohtana pidetään yhdysvaltalaisen Charles A. Reichin julkaisemaa artikkelia *The New Property*.²³ Vielä eri asia on (sosiaalisten) perusoikeuksien vaikutus omaisuuteen tai laajemmin varallisuussuhteisiin.

Erikssonin hahmottelema sosiaalinen omaisuus eroaa tavallisimmin käydyistä sosiaalista omaisuutta koskevasta keskustelusta siinä, että hän ei edellytä sosiaalisen omaisuuden eli sosiaalisten etuuksien saavuttavan klassista omaisuuden suojaa. Toimeentuloturvan omaisuudensuojan Eriksson rakentaa oikeuksien ja etuuksien erottelusta. Hän luo omaisuuden ja vapauden yhteyden käyttämällä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia siten, että näihin oikeuksiin ei sisälly harkintaa eivätkä niille asetettavat ehdot ole ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, etuuksiin ei sisälly asiatonta valvontaa eikä etuuden peruuttaminen ole mahdollista muuten kuin poikkeustapauksissa.²⁴ Myös Länsineva toteaa sosiaalisen omaisuuden suojan voivan syntyä monella eri tavalla. Tavallisimpana perustana on yhdenvertaisuus, mutta mahdollisia ovat myös sosiaalisiin oikeuksiin, menettelyllisiin oikeuksiin ja yleisiin valtiosääntöperiaatteisiin perustuvat rakenteet.²⁵

Krausen tarkastelu lähtee ihmisoikeuspohjalta, ennen kaikkea Euroopan ihmis-oikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklasta. Hän toteaa, että

²¹ KM 1992:3 s. 227 toteaa asian potentiaalisissa, mutta HE 309/1993 vp s. 62 toteaa tarkoituksena olevan säilyttää nykyinen tulkintakäytäntö.

²² Länsineva 1993 s. 79–84.

²³ Reich 1964.

²⁴ Eriksson 1989 s. 78–80.

²⁵ Länsineva 1999 s. 487–488.

niin kutsutun sosiaalisen omaisuuden (new property) oikeutta ei suoranaisesti voida katsoa syntyneen mainitun määräyksen perusteella. Rahoituksen perusteella saattaa syntyä oikeus osuuteen eläkettä rahoittavasta rahastosta. Eräät oikeustapaukset, jotka näyttävät sisältävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä sosiaalisen omaisuuden näkökohtia, perustuvat lähinnä syrjinnän kieltoon tai yhdenvertaisuuteen.²⁶

Julkisen vallan tehtävät perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi

Julkisen vallan sitoutuneisuus perus- ja ihmisoikeuksiin ilmenee velvollisuuksina, joita julkisella vallalla – ja joskus yksityisilläkin – on perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin nähden. Tavallisimmin nämä kuvataan kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuutena.

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisvelvollisuus ilmenee julkisen vallan velvollisuutena olla loukkaamatta näitä oikeuksia. Julkisen vallan tulee olla tietyllä tavalla passiivinen, kun kyse on sen omasta suhteesta näihin oikeuksiin. Suojaamisvelvollisuuden ydintä taas on julkisen vallan velvollisuus aktiivisin toimin ehkäistä perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia. Tätä suojaamisvelvollisuutta toteutetaan niin lainsäädäntötoimin (esim. rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen lainsäädäntö) kuin hallinnon aktiivisella toiminnalla (poliisitoimi) ja tuomioistuimilla. Julkisen vallan toteuttamisvelvollisuus puolestaan edellyttää julkisen vallan aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamiseksi. Tyypillisimmillään nämä vaatimukset ovat sosiaalisissa ja sivistyksellisissä oikeuksissa, kun ne edellyttävät esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän tai koulutusjärjestelmän ylläpitämistä. Merkityksetön ei toteuttamisvelvollisuus ole kuitenkaan klassisten vapausoikeuksien kannalta. Kansanvalta voi toteutua vain järjestettyjen vaalien avulla ja oikeusturva edellyttää tuomioistuinlaitosta.²⁷

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen

Perus- ja ihmisoikeudet eivät voi olla rajoittamattomia. Vähimmäisrajoituksena on se, että kaikkien ihmisten vapauksien yhtäläinen toimeenpano edellyttää, että on siedettävä toisten käyttämiä vapauksia. Oikeudet saattavat myös olla kollisiossa keskenään, jolloin tietyntyyppisen vapauden käyttäminen edellyttää toisen

²⁶ Krause 2001 s. 204–207.

²⁷ Karapuu 1999 s. 82–83.

vapauden rajoittamista. Tyypillinen esimerkki tästä saattaa olla omistusoikeuden käytön rajoittaminen ympäristösyistä tai elinkeinon harjoittamisvapauden rajoittaminen yksilön henkilökohtaisen turvallisuuden takia. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä luetellut perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset: lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeusvaatimus, suhteellisuusvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.²⁸

Ihmisoikeuksien rajoittamisen edellytykset ovat useimmissa tapauksissa hyvin samankaltaiset. Ihmisoikeuksien rajoittamisen sääntelyssä on yleensä käytössä kaksi vaihtoehtoista tapaa: ne on lueteltu kunkin ihmisoikeuden yhteydessä asianomaisessa artiklassa tai ne on säädetty yleisinä kaikkia kyseisen sopimuksen oikeuksia koskevana erillisenä artiklana. Ensin mainittua menettelyä noudattaa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja jälkimmäistä Euroopan sosiaalinen peruskirja.²⁹ Suomen perustuslain pykälissä on oikeuskohtaisia rajoitusperusteita, mutta samanaikaisesti käytössä ovat yleiset rajoitusperusteet eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja oikeustieteellisen tutkimuksen pohjalta.

Eläke omaisuutena

Eläkeomaisuuden rajat

Perustuslakivaliokunnan pitkä käytäntö on ollut antaa itse ansaituille eläke-eduille omaisuuden suojaa. Asiasta on useita valiokunnan kannanottoja.³⁰ Ansiosidonnainen työttömyysturva on viime vuosina kehittynyt huomattavasti itse ansaittua eläkettä muistuttavaksi järjestelmäksi, mutta se ei ole vakuutusluonteinen siinä mielessä, että sen avulla ansaitut etuudet olisivat omaisuudensuojan piirissä. Olennainen syy tähän on työttömyysturvan rahoittamiseen käytetyn työnantajan ja työntekijän maksun luonne.³¹

²⁸ PeVM 25/1994 vp s. 4–5. PeVL 25/1997 vp s. 3 muun muassa tarkentaa rajoittamisen edellytyksiä.

²⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksesta käy esimerkiksi edellä selostettu omaisuuden suojaa koskeva artikla. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräysten rajoittamista koskeva G artiklan 1 kohta puolestaan kuuluu seuraavasti: "The rights and principles set forth in Part I when effectively realised, and their effective exercise as provided for in Part II, shall not be subject to any restrictions or limitations not specified in those parts, except such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals."

³⁰ Varsin perusteellinen kannanotto tästä on PeVL 9/1999 vp.

³¹ PeVL 18/1998 vp s. 2–3. Perustuslakivaliokunta torjuu nimenomaisesti hallituksen esityksen perusteluissa olleen kannan, joka viittaa työttömyysvakuutusmaksun vakuutusperiaatteen mukaiseen luonteeseen, ja toteaa maksun olevan vero. Tähän viittaa maksun palkansaajan osuus koko työttömyyssetuuskassan rahoituksessa, maksun järjestelytapa ja asian lainsäädäntöhistoria. Maksun ja korvauksen välillä ei myöskään vallitse sellaista vakuutusperiaatteen mukaista yhteyttä, että maksu olisi vastike saatavasta vakuutusturvasta.

Eläkkeiden omaisuudensuojan taustalla on ajatus, että oikeus työeläkkeeseen ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa, vasta myöhemmin maksettavaa ja työnantajien ja palkansaajien palkkaperusteisin maksuin rahoitettua etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana³². Suoja koskee nimenomaisesti ansaittua taloudellista etua. Suojattuna on se eläkekertymä, joka henkilöllä on työajalta, jolta joko hän tai työnantaja on maksanut tai olisi pitänyt maksaa työeläkemaksut. Eläkekertymä sisältää ansainta-ajalta laissa säädettyjen karttumisprosenttien mukaiset kertymät kustakin työ- tai virkasuhteesta tai yrittäjätoiminnasta eli kertyneet eläkkeen osat. Suoja ei ulotu oikeuteen saada eläkettä tietyn ikäisenä eikä siihen, että kertymä olisi tulevina vuosina sama. Tavallisella lailla voidaan säätää muun muassa eläkeistä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tällainen syy voisi olla lähinnä ansaittuina pidettävien eläke-etuuksien kohtuuton heikennys.³³ Suojan tulee koskea kaikkea ansaittua etuutta työeläkkeen lajista riippumatta. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeen ansaittu osa pitää rinnastaa vanhuuseläkkeen ansaittuun osaan. Suoja ei koske laskennallisia osia, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeen tulevaa aikaa (eli työkyvyttömyyden alkamisesta vanhuuseläkeikään jäljellä olevaa aikaa). Jos eläke perustuu muuhun kuin ansaintaperiaatteeseen, sen muuttaminen on mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tältä osin eläkeoikeus on laskennallinen ja perusoikeudellisesti ylimääräinen etu.³⁴

Perhe-eläke perustuu perusoikeudellisesti tarkasteltuna odotusarvojen varaan. Kun perhe-eläkkeen perustana on muun henkilön itselleen ansaitsema eläke, jonka saaminen perustuu odotusarvoon eikä sille voida osoittaa varallisuusarvoa ennen eläketapahtumaa, perustuslakivaliokunta ei pidä tällaista eläkettä omaisuudensuojan piiriin kuuluvana. Sille ei myöskään ole tarkoitettu sellaista pysyvyyttä, että leskeneläkkeen pienentämismahdollisuudesta olisi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.³⁵ Orvon eläkkeen omaisuudensuojaan perustuva asema on perusoikeudellisesti sama. Eri asia on huoltajan menettämiseen perustuva perustuslain 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva.

Sosiaaliturvan omaisuuden suojan kannalta yksinkertainen kysymys on jo eräänäntyneiden maksettavaksi tulleiden etuuserien suoja lainmuutosten tullessa voimaan. Kyse on etuudensaaajan omaisuudeksi siirtyneistä rahamääristä.³⁶

³² PeVL 9/1999 vp s. 2.

³³ Esim. PeVL 35/1993 vp s. 1–2.

³⁴ Arajärvi (2002 s. 304–311) käsittelee eläkkeiden omaisuuden suojan eri ulottuvuuksia erityisesti edellä mainitun PeVL 9/1999 vp asettamissa ulottuvuuksissa.

³⁵ PeVL 21/1989 vp s. 2.

³⁶ PeVL 1/1975 II vp s. 1. PeVL 2/1957 vp s. 1 toteaa lapsilisän etuudeksi, joka ei vaadi perustuslainsäätämisyjärjestystä voidakseen tulla kumotuksi muutoin kuin eräänäntyneiden suoritusten osalta. Arviointi perustui vain omaisuudensuojaan.

Valtion eläkejärjestelmän uudistamisen yhteydessä leikattiin eläkkeiden tulevaa kertymää, korotettiin eläkeikää ja alennettiin eläkkeiden tavoitetasoa.³⁷ Hallituksen esityksessä ehdotettiin valtion eläkkeiden muuttamista siten, että 55 vuotta täyttäneiden eläkkeiden määräytymiseen ei kosketa, 35–54 -vuotiaiden eläkkeisiin lainmuutosta sovellettaisiin lievennetysti (iän ja eläkekertymävuosien mukaan eläkeikä ja eläkkeen tavoitetaso on portaittainen ja valtion palveluksessa pysyviin sovelletaan lisäkertymää) ja alle 35-vuotiaisiin lainmuutosta sovelletaan täysin. Uudistuksen voimaantuloon saakka eläke karttui aiemman 2,2 prosentin ja siitä eteenpäin 1,5 prosentin mukaan. Aiempi karttuma muuttuisi kuitenkin 2,0 prosentiksi, jos henkilö eläketapahtuman sattuessa ei ole valtion eläkejärjestelmän piirissä tai valtion palvelun yhtäjaksoisuus ei täyty, mikä vastasi entistä järjestelmää. Perustuslakivaliokunta piti olennaisena, että muutos ei ole taannehtiva. Tärkeää perusoikeudellisessa arvioinnissa oli myös, että alle 55-vuotiaiden yksilölliset muutokset olivat vähäisiä ja että siirtymäaika oli varsin pitkä. Valiokunta piti mahdollisena säätää asiasta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.³⁸ Perustuslakivaliokunnan kannanotto on johdonmukainen sikäli, että eläkeikä ja eläkkeiden tavoitetaso eivät ole omaisuudensuojan piirissä. Ansaitut eläke-edut suojattiin kertymän osalta entistä lakia vastaavasti.

Tapaturmaeläkkeiden pienentäminen henkilön täyttäessä 65 vuotta oli mahdollista omaisuuden suojan estämättä silloinkin, kun henkilö jo sai tapaturmaeläkettä. Kysymys ei ollut maksussa olevien eläkkeiden alentamisesta, vaan eläkkeen määrästä 65 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Valiokunta piti ratkaisevana sitä, että työsuhteeseen liittyvä tapaturmavakuutus sopimus oli tehty vakuutusyhtiön ja työnantajan kesken kolmannen henkilön eli työntekijän hyväksi. Oikeus saada korvausta tapaturmasta syntyy tapaturmavakuutuslain nojalla. Valtiosääntöoikeudellisesti ratkaisevaa oli myös se, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia voidaan muuttaa samassa järjestyksessä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.³⁹ Valiokunta ei lainkaan käsitellyt tapaturmavakuutusta osana työsuhteen ehtoja eikä tapaturmaeläkettä ansaittuna taloudellisena etuutena. Kannanotto on mielenkiintoinen siltä osin, että työeläketurva perustuu sellaisiin sopimusrakenteisiin, joita vastaavien perusteella perustuslakivaliokunta ei pidä tapaturmaeläkettä omaisuudensuojan piiriin kuuluvana. Työeläketurva syntyy työsuhteen perusteella, eikä se ole työntekijän ja vakuuttavan laitoksen välinen sopimussuhde. Perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella voi arvioida, että tapaturmavakuutus ei ole omaisuudensuojan piirissä ja työeläkkeiden omaisuudensuojan perustana ei ole työeläkkeeseen liittyvä sopimussuhde, mahdollisesti yrittäjiä lukuun ottamatta. Kannanottoa voi tosin perustella tapaturmavakuutuksen vahingonkorvaus-

³⁷ HE 96/1993 vp.

³⁸ PeVL 35/1993 vp s. 2.

³⁹ PeVL 35/1992 vp s. 2.

luonteella ja sillä, ettei korvauksen perustana ole työssä ollessa karttunut eläke vaan tapahtumahetken ansiotaso.

Eläkkeen odotusarvon pysyvyyttä vai tason alentamista

Jo myönnettyissä erääntymättömissä eläke-erissä kyse on eläkkeen alentamisen omaisuudensuojasta. Kyse voi olla eläkkeen alentamisesta sinänsä tai eläkkeeseen liittyvien odotusten muuttamisesta. Viimeksi mainitun tyypillinen esimerkki on eläkeindeksin alentaminen⁴⁰. Indeksini muistuttaa myös odotusarvoa. Perustuslakivaliokunta on viitanut indeksin leikkauksen yhteydessä yhdenvertaisuuteen palkansaajien kanssa. Ansioeläkejärjestelmän ja sen indeksien tarkoituksena on turvata palkansaajan ja yrittäjän saavuttaman ansiotason pysyvyyttä, joten vertailulla on pohjaa. Perustuslakivaliokunta käytti samassa yhteydessä leikkaamisen perusteluna myös senhetkistä lamaa, indeksileikkauksen määräaikaaisuutta ja sitä, että eläkkeiden tasoa voidaan myöhemmin korjata. Lainmuutoksella oli vaikutusta sekä työnantajien että valtion talouteen.⁴¹ Kaksi vuotta myöhemmin, kun kyse oli samanlaisesta leikkaamisesta, perustuslakivaliokunta perusteli kannanottoaan vain omaisuudensuojan vähäisellä loukkaamisella⁴². Omaisuudensuojaan puuttumisen perustelut olivat selvästi suppeammat ja sallivammat, mihin on saattanut vaikuttaa maan taloudellinen tila. Yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen huomioon ottaminen liittyy sosiaaliturvan suuntaamiseen ja kehittämiseen⁴³. Indeksileikkauksia ei myöhemmin kompensoitu, vaan ne jäivät pysyviksi. Odotusarvojen väliaikainen ja vaikeaan taloustilanteeseen liittyvä leikkaus muuttui vähäiseksi mutta pysyväksi puuttumiseksi omaisuudensuojaan.

Indeksin muutoksesta oli myös kyse, kun työkyvyttömyyseläkkeen saajien indeksi muuttui heidän siirtyessään vanhuuseläkkeelle verrattuna siihen vanhuuseläkkeen indeksiin, joka oli voimassa eläkettä myönnettäessä. Muutoksen hyväksyvän kannanottonsa perusteluna perustuslakivaliokunta piti sitä, ettei muutos ollut taannehtiva ja ettei eläkkeen markkamäärä alentunut.⁴⁴ Entinen rahamääräinen taso on säilytettävä, mutta korottaminen voidaan vähäisyysnäkökohdan perusteella jättää toteuttamatta.

Ehdotukseen eläkesäätiölainsäädännön (1774/1995) vaikutti järjestämisperustan vuoksi omaisuudensuoja, vaikka muutoin kyse oli työntekijäin eläkelakiin verrattavasta tilanteesta.⁴⁵ Eläke-eduista päätetään eläkesäätiön säännöissä, joten niistä päät-

⁴⁰ Indeksini alentaminen saattaa olla epäselvä käsite esim. nykyisen kaltaisen kahdesta eri osasta koostuvan indeksin takia. Nykyinen 20 prosenttia palkkaindeksistä ja 80 prosenttia elinkustannusindeksistä tuottaa vuosittain vaihtelevan tuloksen, joskin yleensä eläkkeensaajan kannalta mahdollisimman suuri palkkaindeksin painoarvo on edullinen.

⁴¹ PeVL 27/1993 vp s. 2.

⁴² PeVL 13/1995 vp s. 3.

⁴³ PeVM 25/1994 vp s. 10.

⁴⁴ PeVL 13/1995 vp s. 3.

⁴⁵ HE 187/1995 vp.

täminen on yksityistä toimintaa. Kun esitykseen liittyi taannehtivia vaikutuksia, säännös oli vanhuuseläkkeitä koskevalta osalta vastoin eläke-etujen perustuslain suojaa, lähinnä omaisuudensuojaa. Valiokunta viittaa vanhuuseläkkeiden osalta ennen eläkesäätiön sääntömuutosta suoritettuun palveluun perustuvan eläkkeen alentamisesta aiempaan lausuntoonsa PeVL 35/1993 vp (ks. edellä). Tuossa lausunnossa valiokunta kuitenkin toteaa olennaiseksi sen, ettei puututa taannehtivasti voimassa olevien säännösten mukaiseen eläkekertymään. Näin työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeen ansaitun eläketurvan pitäisi olla omaisuuden suojan piirissä, mikä ei käy lausunnosta ilmi mutta vastaisi valiokunnan yleensä käyttämää argumentaatiota.

Vapaaehtoista lisäeläketurvaa ei valiokunnan mielestä voinut taannehtivasti heikentää täysin vapaasti.⁴⁶ Kun eläkesäätiöiden lisäeläketurvan piirissä oleviin alkaneisiin eläkkeisiin, perhe-eläkkeisiin ja vastaaviin vapaakirjaeläkkeisiin puututtiin taannehtivasti, perustuslakivaliokunta totesi eläkkeet omaisuuden suojan piirissä oleviksi. Jos taannehtiva, eläkkeiden muuttamista koskeva eläkesäätiön sääntöjen muutos oli toiminnan jatkamisen kannalta välttämätön tai jos asianomaiset olivat suostuneet toimenpiteisiin, perustuslakivaliokunta piti tavallista lainsäätämisyjärjestystä mahdollisena. Myös kohtuullisena säilymisen vaatimus antoi mahdollisuuden eläkkeiden alentamiseen. Kannanoton valtiosääntöoikeudellinen merkitys on erityisesti sen arvioimisessa, millä edellytyksillä jo myönnettyjä taloudellisia etuuksia voidaan heikentää. Lainsäädännössä oli kyse yksityisestä, vapaaehtoisesta ja sopimukseen perustuvasta etuudesta, joten sen kuuluminen omaisuudensuojan piiriin tuli arvioitavaksi eri kriteerein kuin pakollinen lakisääteinen eläketurva.⁴⁷ Tämä näkökohta on tärkeä eläkkeiden omaisuudensuojan arvioinnissa.

Valtion laitosten yhtiöittämisen yhteydessä työnantajan oikeudellinen asema muuttuu yksipuolisen toimenpiteen seurauksena. Tästä seuraa myös työntekijöiden eläkejärjestelmän muutos. Perustuslakivaliokunta on selvittänyt valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä muun muassa henkilöstön eläke-etujen omaisuudensuojaa näissä tilanteissa. Perustuslakivaliokunta ei ota selkeää kantaa henkilöstön asemaan vaan toteaa, että toisaalta voidaan tulkita valtion sitoutuneen valtion eläkelain mukaiseen eläketasoon osana työsuhteen ehtoja, mutta toisaalta myös, kun asiasta ei ole muuta sovittu, yhtiöittämisen muuttavan henkilöstön eläkeoikeutta⁴⁸. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ennen

⁴⁶ PeVL 22/1995 vp s. 1–2.

⁴⁷ PeVL 22/1995 vp s. 2. Tuori (1999 s. 622) pitää mahdollisena lausunnon sellaista tulkintaa, että omaisuudensuoja ulottuu kaikkiin eläkkeisiin, joiden myöntämisestä on tehty lainvoimainen päätös. Eläkelaitoksen toiminnan jatkamista koskevaa hyväksymisperustetta hän pitää eräänlaisena hätäoikeudellisena perusteena.

⁴⁸ Valtion sitoutuminen tiettyyn eläketasoon tarkoittaa tässä yhteydessä työsuhteen tai virkasuhteen liittyen tapahtuvaa sitoutumista, koska sovellettavasta eläkejärjestelmästä ei voi sopia. Kyse olisi siis siitä, että asia voitaisiin hoitaa lisäeläkejärjestelyistä sopimalla. Sopimisen taustalla ei kuitenkaan ole omaisuudensuojaa vaan osapuolten yhtenevä kanta asiasta.

kaikkea vanhimpien, eläkeikää lähestyvien työntekijöiden eläke-etuuksiin. Heille saattaa aiheutua merkittävääkin eläke-etuuksien heikentymistä, koska katkos valtion palveluksessa merkitsee eläkekertymän alenemista 2,2 prosentista 2 prosenttiin. Perustuslakivaliokunta mainitsee ratkaisuna työntekijöiden eläkeyksymysten järjestämisen sopimusteitse.⁴⁹ Omistajanmuutos tai yksityistäminen on kuitenkin työntekijöiden kannalta yksipuolinen toimi, eikä siihen liity erityistä mahdollisuutta vaatia sopimusneuvotteluja eläkeoikeudesta. Eläkkeistä ei voi myöskään solmia virkaehtosopimusta. Perusoikeudellisesti olisi perusteltua yhdenvertaisuussyistä antaa omaisuudensuojaa työntekijöiden ansaituille eläke-eduille täysimääräisesti. Kyse oli yksipuolisesta eläkekertymän alentamisesta, joka lähellä vanhuuseläkeikää saattoi lähentyä kahdeksaa prosenttia.

Eläkelainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön elinaikakerroin. Elinaikakerroin ottaa huomioon väestön eliniän keskimääräisen pitenemisen ja se vaikuttaa alentavasti eläkkeen tasoon, jos elinaika pitenee – ja päinvastoin. Kun samaan aikaan vanhuuseläkkeen ikäraja on joustava, 63–68 vuotta, henkilö voi korvata eläkkeen aleneman työskentelemällä pidempään. Elinaikakerroin lasketaan 62 vuoden iässä riippumatta tosiasiallisesta eläkkeellesiirtymisiästä. Elinaikakertoimella ei ole suoranaista vaikutusta eläkeikään tai eläkkeen kertymäprosenttiin, vaikka ne ovatkin merkityksellisiä tekijöitä elinaikakerroimen säätämisen ja vaikutusten kannalta. Elinaikakertoimella on myös vaikutus eläkekertymään. Kerroin alentaa tosiasiasa eläkettä, koska elinaika mitä todennäköisimmin pitenee tulevaisuudessakin. Lisäksi elinaikakerroin vaikutti lainsäätämisvaiheessa taannehtivasti, koska sitä sovelletaan myös työntekijäin eläkelain (395/1961) ja muiden eläkelakien perusteella kertyneisiin, eläkelainsäädännön uudistamisen jälkeen vapaakirjoiksi muodostuneisiin eläkkeisiin. Menettely säädettiin alun perin muuttamalla työntekijäin eläkelakia (ja muuta eläkelainsäädäntöä), kun siihen lisättiin vuoden 2005 alusta uusi 7 h §. Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan myös elinaikakerrointa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Valiokunta totesi tuolloin sen omaisuudensuojankin kannalta ongelmattomaksi, koska siirtymäajat ovat pitkiä ja ainakin alkuvaiheessa elinaikakerroimen vaikutus on suhteellisen pieni. Elinaikakerroimen merkitys todennäköisesti kasvaa vuosien myötä, mutta vastaavasti entistä suurempi osa eläkkeestä on ansaittu sellaisena aikana, johon elinaikakerroin kohdistuu. Koska omaisuudensuojan loukkaus oli vähäinen ja elinaikakerroin kohdistuu koko eläkejärjestelmään, elinaikakerroin on valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä.⁵⁰

Valmiuslain käsittelyn yhteydessä valiokunta otti kantaa poikkeusolojen asettamiin vaatimuksiin omaisuudensuojalle myös eläkkeiden kannalta. Kun ehdotetut

⁴⁹ PeVL 31/1992 vp s. 2.

⁵⁰ PeVL 60/2002 vp s. 3.

valtuudet ovat väliaikaisia ja ne liittyvät vakavaan kriisitilanteeseen, eläkeoikeuksien omaisuudensuojaan kohdistuvat poikkeukset ovat mahdollisia.⁵¹

Omaisuudensuojan yksi ulottuvuus on sopimussuhteiden ja viranomaislupien odotusarvojen pysyvyyden suoja.⁵² Indeksisuojalla on tämänlaatuista luonnetta lupauksena sosiaalietuuden suhteellisen arvon pysyvyydestä. Odotusarvo on myös jossain määrin luottamuksensuojan piirissä, mutta tällä suojalla ei kuitenkaan lainsäätäjän toiminnan rajoitteena voi olla kuin hyvin heikko vaikutus.⁵³ Perustuslakivaliokunta näyttää odotusarvojen pysyvyyden suojassa johdonmukaisesti noudattaneen kantaa, jonka mukaan omaisuudensuojaan voidaan tehdä yleisen edun vaatiessa vähäinen poikkeus.

Perustuslakivaliokunnan kanta eläkkeiden omaisuudensuojaan ja luottamuksensuojaan on johdonmukainen. Kertymä on suojattu pieniä ja kohtuullisia muutoksia lukuun ottamatta, ja silloinkin on yleensä käytetty siirtymäaikaa. Poikkeuksellisesti on kertymän menetys tosin saattanut olla suurehkokin. Odotusarvoille annetaan suojaa muutoshetkellä maksetun rahamäärän suuruuden suhteen jo myönnettyissä etuuksissa.

Omaisuuden suojan takuut

Työntekijän eläkelain 181 §:ssä säädetään vastuusta eläkelaitoksen jouduttua konkurssiin. Pykälässä mainittujen etuuksien jäädessä eläkelaitoksen konkurssin vuoksi kokonaan tai osittain turvaamatta muut eläkelaitokset vastaavat niistä yhteisesti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella antamien perusteiden mukaan. Säännös on ollut voimassa koko työeläkejärjestelmän olemassaolon ajan, ja sitä on kerran sovellettu. Säännös oli myös merkityksellinen Suomen liittyessä Euroopan talousalueeseen ja yhteisöön. Koska eläkelaitoksilla on keskinäinen vastuu konkurssitilanteissa, ei pidetty asiallisesti mahdollisena soveltaa eläkelaitosten toimintaan henkivakuutusdirektiivin (nykyisin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY henkivakuutuksesta) edellyttämää kilpailua. Hallituksen esityksessä Suomen liittymisestä Euroopan yhteisöön⁵⁴ perusteltiin laajasti tätä. Nykyinen unionin henkivakuutusdirektiivin 3 artiklan 8 kohta toteaa Suomen liittymissopimuksessakin vahvistetun seikan. Yhteisvastuuta koskevaa säännöstä sovellettiin määrittäessä työeläkevakuutusmaksua vuosina 1997–2003, ja Eläke-Kansan konkurssin vaikutus vaihteli vuosittain 0,03–0,2

⁵¹ PeVL 6/2009 vp s. 8. Valmiuslaki ei tätä kirjoitettaessa ole voimassa, vaan lakiehdotus on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty lepäämään yli vaalien.

⁵² Odotusarvojen omaisuudensuojasta tarkemmin ks. Länsineva 2002 s.104–105 ja 182–183. Ihmisoikeuksien kannalta pysyvyydestä ks. Krause 2001 s. 198–199.

⁵³ Tuori 1999 s. 621.

⁵⁴ HE 95/1992 vp osa VII/XII perustelut, vakuutuspalvelut, henkivakuutusdirektiivit sekä ETA-sopimuksen liite IX.

prosentin välillä palkoista laskettuna⁵⁵. Samantapainen järjestely toteutettiin erillisellä lainsäädännöllä Eläketurvakeskuksen luottovakuutuksen lopettamisen takia. Yrittäjän eläkelain 141 §:n mukaan yrittäjäeläkkeitä myöntävillä laitoksilla on työntekijän eläkelain yhteisvastuuta vastaava keskinäinen vastuu vastuunjakosuorituksista vähäisiä vajeita lukuun ottamatta.

Työeläkejärjestelmän yhteisvastuu takaa eläkkeiden ja muiden etuuksien maksamisen silloin, kun kyse on koko järjestelmän kannalta katettavissa olevista vajauksista, jollaisena voidaan pitää yksittäisen eläkelaitoksen konkurssia, käytännössä ehkä kahta suurinta lukuun ottamatta. Jos kyse on järjestelmän kantokyvyn ylittävistä taloudellisista ongelmista, ei mitään yleistä valtion tai julkisen vallan takuuta omaisuudensuojan perusteella ole. Julkisen vallan, viime kädessä valtion velvoitteet omaisuuden suojassa rakentuvat kunnioittamis- ja suojaamisvelvollisuudesta. Valtion tulee itse toimia siten, ettei se loukkaa omistusoikeutta sallittuja rajoittamistoimenpiteitä enempää. Valtion tulee myös suojata yksilöiden ja yleensä yhteisöjenkin omaisuutta siten, etteivät muut oikeudettomasti puutu omaisuuden suojattuun piiriin. Sen sijaan valtiolla ei ole omistusoikeuden toteuttamisvelvollisuutta, vaan se on eläkelaitoksilla. Niiden tulee omaisuuden suojan perusteella vastata siitä, että yksilöt saavat eläkkeensä lain mukaisesti. Eläkelaitokset toimeenpanevat perustuslain 124 §:n mukaisesti niille annettua julkista tehtävää ja toimivat välillisen julkishallinnon organeina.⁵⁶

Valtiolla ei ole yleistä velvollisuutta huolehtia siitä, että yksilön omaisuus karttuu tai ettei hän hukkaa omaisuuttaan⁵⁷ lukuun ottamatta joitakin yksilön kohdistuvia turvaamis- ja huolehtimisvelvollisuuksia, jotka perustuvat yksilön vajaaseen kykyyn huolehtia itsestään tai omaisuudestaan. Toinen asia on, että koko työeläkejärjestelmää uhkaava kriisi olisi kansantaloudellisesti niin merkittävä, että valtion olisi välttämätöntä puuttua siihen. Tällainen taloudellinen kriisi tuskin kuitenkaan koskisi vain työeläkejärjestelmää, joten valtion toiminta lähtisi laajemmasta yhteiskuntapoliittisesta, koko yhteiskunnan taloudellisen järjestelmän ja sen toiminnan ylläpitämisen näkökohdista.

Valtion takuusuuritukset antavat vakuutusetuuksien kannalta oman erityisen piirteensä yrittäjän eläkelakiin ja maatalousyrittäjän eläkelakiin. Edellisen lain 140 §:n mukaan valtio suorittaa vakuutusmaksuvastuun puuttuvan osan eläkkeiden ja etuuksien kustannuksista. Vastaavasti jälkimmäisen lain 135 ja 135 a

⁵⁵ Tilastoraportti vuoden 2005 kustannustenjaosta s. 36. Eläkevakuutusyhtiö Kansan vakuutus kantaa vastaanottaneiden eläkelaitosten saamisten kuolettamisesta annetun lain (898/2004) 1.3 §:n mukaan loppuosaa yhteisvastuusta hoidetaan tasausjärjestelmän kautta. Käytännössä eläkelaitokset lienevät saaneet palautuksia.

⁵⁶ Välillisen julkishallinnon yleisestä luonnehdinnasta ks. Mäenpää 2000 s. 118–120.

⁵⁷ Fawcett (s. 407) toteaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, ettei valtiolla ole velvollisuuksia omaisuuden arvon säilymisen, inflaatio suojan tai tulevan karttumisen osalta. Ks. myös Jacobs et al. s. 479–480 valtion harkintamarginaalista omaisuuden suojelun suhteen.

§:n mukaan valtio vastaa vakuutusmaksuilla ja sijoitustuotoilla kattamatta jäävän osan eläkkeiden ja muiden etuuksien kustannuksista. Onko valtion aina ja kaikissa tilanteissa katettava näiden kahden eläkejärjestelmän vajaukset? Lainsäädäntö näyttää kirjoitetun tällaiseksi. Koko eläkejärjestelmän kriisitilanteessa tuskin on ajateltavissa, ettei valtion vastuusuorituksia leikattaisi ja näitä eläkejärjestelmien eläkkeensaajia käsiteltäisi yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti työntekijän eläkelain ja merimieseläkelain (1290/2006) eläkkeensaajien kanssa.

Valtion eläkkeiden rahoitus on monimutkaisempi valtion veronsaajaluonteen vuoksi. Valtion eläkelain(1295/2006) 132 §:n mukaan eläketurva maksetaan valtion talousarviosta. Valtiolla on kuitenkin talousarvion ulkopuolinen eläkerahasto, johon tuloutetaan pieniin poikkeuksiin valtiotyönantajan ja valtion eläkejärjestelmään liitettyjen työnantajien työnantajamaksut, vakuutettujen työeläkemaksut ja eräät muut tulot sekä rahaston tuotot. Lain 134 §:n mukaan rahastosta katetaan 40 prosenttia valtion eläkelain eläkemenosta, joten 60 prosenttia kustannuksista jää suoraan verovaroilla katettavaksi. Rahastoa kuitenkin kartutetaan, ja sen saavutettua täyden määrän ratkaistaan erikseen rahaston varojen käyttö. Eräällä tavalla valtion eläkkeiden suorittaminen kaikissa olosuhteissa on taattu osin työnantajana ja osin veronsaajana. Kuvittelussa kriisitilanteessa epäilemättä myös valtion eläkkeisiin puututtaisiin.

Valtion takuusuorituksia ja rahoitusvastuuta valtion eläkkeistä ei tule rinnastaa merimieseläkelain ja valtion eläkelain mukaisiin valtion maksusuorituksiin. Merimieseläkelain 152 §:n mukaan valtio maksaa kolmanneksen eläkkeiden kustannuksista. Valtion vastuu ei kata avoimesti kattamatta jäävää osaa eläkkeistä ja muista etuuksista. Valtion työnantajana valtion eläkerahastoon maksamat suoritukset puolestaan vastaavat luonteeltaan muiden työnantajien maksusuorituksia.

Kansaneläke

Kansaneläkkeen pohjaosan poistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta toteasi, että kansaneläkemaksu on luonteeltaan vero ja vastikkeeton maksusuoritus. Kansaneläkkeen saaminen tai suuruus ei ole yhteydessä näihin suorituksiin. Kansaneläkkeen saaminen ei siten ole muodostunut merkitykselliseksi suhteessa perusoikeutena turvattuun omaisuudensuojaan.⁵⁸

Kansaneläkkeen pohjaosan poistamisen yhteydessä oli esillä myös kysymys, koskeeko omaisuudensuoja tilannetta, jossa yksityisen järjestelmän työeläkkeeseen ja valtion eläkkeeseen on tehty enintään pohjaosan suuruinen vähennys

⁵⁸ PeVL 12/1995 vp s. 1–2.

eläkkeiden yhteensovituksen yhteydessä. Vähennystä ei HE 119/1995 vp sisältyvässä lakiehdotuksessa hyvitetty, vaan eläke jäi pienemmäksi. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa ei ole kyse tietyn eläkejärjestelmän suojaamisesta eikä suoja ulotu eläkejärjestelyjen pysyvyyteen. Tästä syystä perustuslakivaliokunta antoi suojaan vain jo maksettavaksi erääntyneille eläke-etuuksille.⁵⁹ Kansaneläkkeen pohjaosan poistamiseen liittyi vielä laaja ja pitkäaikainen kansalaiskeskustelu pohjaosan palauttamisesta, joka muuttui keskusteluksi sen kaksinkertaisen leikkauksen kompensoimisesta. Tämä keskustelu ei kuitenkaan koskenut perusoikeudellisesti sen paremmin omaisuudensuojaa kuin perustoimeentulon turvaakaan. Perusoikeudellista ulottuvuutta keskustelussa oli jossain määrin puhuttaessa yhdenvertaisuudesta.⁶⁰

Eläke ja sen perus- ja ihmisoikeussuoja

Eläkkeellä on perusoikeussuoja ja heikohko ihmisoikeussuoja. Eläkkeen omaisuudensuojassa on merkittävää, että suoja perustuu enimmältään suojaan lainsäätäjää nähden. Kyse on eläkkeen omaisuudensuojan kunnioittamisvelvollisuudesta, joka estää lainsäätäjää muuttamasta joiltain osin eläketurvaa tai ainakin hidastaa muutosta, koska siitä on säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Suoja koskee vain itse ansaittuja eläke-etuuksia. Tätä suojaa ei anneta sopimussuhteen perusteella, koska palkansaajan ja eläkevakuutuslaitoksen välillä ei ole sopimusta. Tällä perusteella on ainakin kerran todettu, ettei tapaturmaetuis nauti (miltään osin) omaisuudensuojaa.⁶¹ Ansaituilla eläkkeillä on sama ulottuvuus, palkansaajalla ja eläkelaitoksella ei ole sopimussuhdetta. Yrittäjä tekee sopimuksen suoraan eläkelaitoksen kanssa, joten yrittäjäeläkkeessä tilanne saattaa olla toinen; asiasta ei ole perustuslakivaliokunnan kantaa. Ansaituissa palkansaajan työeläkkeissä omaisuudensuojassa kyse on työsopimussuhteen yhdestä piirteestä; kyse palkan vastikkeesta, eräällä tavalla myöhennetystä palkasta, joka ansaitaan työuran aikana. Tämäkään ulottuvuus ei tosin perustuslakivaliokunnan kerran ottaman kannan mukaan tuonut tapaturmaeläkkeitä omaisuudensuojan piiriin, kun valiokunta ei ilmeisesti pitänyt tapaturmavakuutusta ansaittuna vaan vahingonkorvaustyyppisenä etuutena. Perustuslakivaliokunta

⁵⁹ PeVL 12/1995 vp s. 2.

⁶⁰ Tästä keskustelusta ja sen perusoikeudellisista ulottuvuuksista ks. Arajärvi 2008 s. 68–75.

⁶¹ Tapaturmaeläke nauttii kuitenkin aivan ilmeisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentulon turvaa. Tapaturmaeläkkeen saamisperuste on työkyvyttömyys, joten se on perustoimeentulon tasoon saakka perustuslain 19 §:n 2 momentin piirissä. HE 309/1993 vp s. 70–71 toteaa, että ennen perusoikeusuudistusta on toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan luettu ansioon suhteutettuja etuuksia sellaiselta osaltaan, joka vastaa yhdessä vähimmäisetuuden kanssa täyden kansaneläkkeen tasoa. Kansaneläke ei enää perusoikeusuudistuksen jälkeen ole ollut sitä edeltävää aikaa vastaavalla tavalla vähimmäistoimeentulon mittarina, mutta periaate edellyttää ansioetuuden vähimmäistasoksi perustoimeentulon turvan tason silloin, kun on kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta elämäntilanteesta eikä etuusjärjestelmässä ole erillistä vähimmäisetuutta.

on toistanut ansioeläkkeiden omaisuudensuojaa koskevan kantansa niin monta kertaa, että käsitystä voidaan pitää vakiintuneena.

Itse ansaittujen eläkkeidenkin suojalla on rajoituksensa. Niin sanottuja odotusarvoja ei suojata, mikä pudottaa suojan ulkopuolelle työkyvyttömyyseläkkeiden tulevan ajan sekä perhe-eläkkeet. Perustuslakivaliokunnan kanta on ollut hieman horjuva työkyvyttömyyseläkkeiden ansaittuun aikaan nähden, joskus on hieman oikaisten todettu, etteivät työkyvyttömyyseläkkeet ole suojan piirissä, ja joskus on korostettu ansainnan merkitystä, mikä pitää työkyvyttömyyseläkkeen ansaitun osan omaisuudensuojan piirissä. Toinen peruste puuttua eläkkeiden omaisuuden suojaan on puuttumisen vähäisyys. Asiasta ei ole varsinaisia mittareita, mutta varsinkin jos puuttumista tukee väliaikaisuus, pitkät siirtymäajat, julkisen talouden tai eläkkeistä vastuussa olevan laitoksen taloudellinen tila tai loukatun suostumus, on puuttuminen mahdollista. Puuttumisen mahdollisuuden perusteluna on käytetty myös eläkkeen rahamääräistä pysyvyyttä.

Omaisuudensuojan merkitys työeläkettä ansaitsevan ja eläkkeellä olevan kannalta on valtiovaltaan nähden erityisesti se, että omaisuudensuoja rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa tai edellyttää käytettäväksi vaikeutettua lainsäätämistäjärjestystä. Eläkejärjestelmän toimeenpanon kannalta omaisuudensuojalla on merkitystä myös siksi, että se velvoittaa eläkelaitoksia huolehtimaan siitä, että eläkkeet toteutuvat omaisuudensuojan kannalta asianmukaisesti. Tähän asiaan liittyy kysymys työeläkelaitosten varojen omistamisesta. Kuka varat omistaa: itse laitos ja sen omistajat, vakuutuksenottajat (työnantajat) vai vakuutetut (palkansaajat)? Vakuutetuilla ei liene omistusoikeutta eläkelaitoksen varoihin, vaan heidän omistusoikeutensa itse ansaittuihin etuuksiin on aineetonta – ja loppujen lopuksi eräällä tavalla odotusarvoista tulevaa palkkaa. Tähän liittyvä oma erityinen piirteensä on sillä, että osa vakuutusmaksusta rahastoidaan tulevaa eläkettä varten ja valtaosa käytetään maksussa olevien eläkkeiden maksuun.⁶²

Perusoikeussuojan kokonaisuuden kannalta merkittävä vanhuuden, työkyvyttömyyden ja huoltajan menetyksen suoja on perustuslain 19.2 §:n mukainen perustoimeentulon turva. Sen pohjana on julkisen vallan, viime kädessä valtion vastuu taata muun muassa mainittujen kolmen elämäntilanteen aikana tai perusteella jokaiselle perustoimeentulon turva. Turvan nykyinen toteutus perustuu kansaneläkelainsäädännön mukaiseen vanhuus-, työkyvyttömyys- ja lapseneläkkeeseen. Työeläkejärjestelmällä on sijansa tämän turvan toteuttamisessa siltä osin, kuin se korvaa kansaneläkejärjestelmän eläkkeiden työeläkkeestä aiheutuvaa alenemaa ainakin perustoimeentulon turvaan saakka.⁶³

⁶² Asiaa vakuutuksenottajan ja työeläkelaitoksen kannalta käsittelee Kallio (2005).

⁶³ Asiasta ei ole kovin selkeitä perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Ajasta ennen perusoikeusuudistusta ja silloisten kannanottojen käytettävyydestä ks. Arajärvi 2002 s. 256–260.

Kirjallisuus

Arajärvi Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Jyväskylä 2002.

Arajärvi, Pentti: Muuttuva kansaneläke – virtaviivaistettiin periaatteetkin? Teoksessa Hagfors, Hellsten, Sakslin (toim.), Suomen kansan eläke. Vammala 2008, s. 60–85.

Dutretre, Gilles: Key Case-law extracts. European Court Human Rights. Council of Europe, 2003. ECHR, Stec and others v. United Kingdom. European Court of Human Rights, Case of Stec and others v. The United Kingdom. Judgment 12 April 2006. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=stec%20%7C%20others&sessionid=61105753&skin=hudoc-en> (22.10.2010).

ECJ, Hauer Case. European Court of Justice, Hauer Case 13.12.1979 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61979J0044:FI:HTML> (5.10.2010).

Eriksson, Lars D.: Sociala rättigheter som en ny form av egendom. Teoksessa Helminen, Huunan-Seppälä, Karapuu, Kämäräinen ja Rantamäki (toim.), Juhlakirja Jaakko Pajula I. Ihminen ja yhteiskunta. Kansaneläkelaitos. Keuruu 1989, s. 77–87.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. Euroopan unionin virallinen lehti 14.12.2007/C 303.

Fawcett, J. E. S.: The Application of the European Convention on Human Rights. Oxford 1987. HE 95/1992 vp. Hallituksen esitys 95/1992 vp Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 96/1993 vp. Hallituksen esitys 96/1993 vp valtion eläkelainsäädännön muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 119/1995 vp. Hallituksen esitys 119/1995 vp kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 187/1995 vp. Hallituksen esitys 187/1995 vp eläkesäätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Jacobs, Francis G., White, Robin and Ovey, Clare: The European Convention on Human Rights. Fifth edition. Oxford University Press 2010.

Kallio, Ilari: Vakuutuksenottajan oikeudet työeläkevakuutusyhtiön varallisuuteen. Helsinki 2005.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori ja Viljanen (toim.), Perusoikeudet. Juva 1999, s. 61–110.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

Krause, Catarina: The Right to Property. Teoksessa Eide, Krause and Rosas (eds.) Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook. Dordrecht/Boston/London 2001, s. 191–209.

Länsineva, Pekka: Muuttuva muuttumaton omaisuudensuoja. Teoksessa Länsineva ja Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Antero Jyränki. Turku 1993, s. 69–85.

Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori ja Viljanen (toim.), Perusoikeudet. Juva 1999, s. 473–509.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2000.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2005.

Pöyhönen, Juha: Perusoikeuksien merkitys varallisuus oikeudessa. Teoksessa Van Aerscht, Ilveskivi ja Piispanen (toim.), Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki 1998, s. 43–56.

PeVL 2/1957 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/1957 vp. Hallituksen esitys 27/1957 vp laiksi lapsilisälain muuttamisesta.

PeVL 1/1975 II vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 1/1975 II vp. Hallituksen esitys 124/1975 II vp laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/1982 vp. Hallituksen esitys 271/1982 vp tuontipolttoaineiden velvoitevarastointilaiksi.

PeVL 18/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/1982 vp. Hallituksen esitys 279/1982 vp laiksi Ounasjoen suojelusta.

PeVL 21/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/1989 vp. Hallituksen esitys 317/1989 vp perhe-eläkejärjestelmän kokonaisuudistusta koskeviksi laeiksi.

PeVL 6/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/1990 vp. Hallituksen esitys 42/1990 vp erämaaliksi.

PeVL 9/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/1991 vp. Hallituksen esitys 143/1991 vp laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain muuttamisesta sekä työttömyyskassalain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 12/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1992 vp. Hallituksen esitys 324/1992 vp laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 31/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 31/1992 vp. Hallituksen esitykset 134/1992 vp lainsäädännöksi Valtion ravitsemiskeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi, 137/1992 vp laiksi Suomen rahapajasta annetun lain kumoamisesta, 168/1992 vp lainsäädännöksi Valtion tietokonekeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi ja 169/1992 vp lainsäädännöksi Valtion painatuskeskuksen muuttamisesta valtionyhtiöksi.

PeVL 10/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/1993 vp. Hallituksen esitys 26/1993 vp laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

PeVL 27/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 27/1993 vp. Hallituksen esitys 233/1993 vp laiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta, hallituksen esitys 247/1993 vp laiksi työntekijäin eläkelain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa ja hallituksen esitys 248/1993 vp laiksi kansaneläkelaiissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994.

PeVL 35/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/1993 vp. Hallituksen esitys 96/1993 vp valtion eläkelainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 12/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1995 vp. Hallituksen esitys 119/1995 vp kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 13/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/1995 vp. Hallituksen esitys 118/1995 vp yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista tarkoittavaksi lainsäädännöksi.

PeVL 22/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/1995 vp. Hallituksen esitys 187/1995 vp eläkesäätölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 25/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/1997 vp. Hallituksen esitys 152/1997 vp laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 18/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/1998 vp. Hallituksen esitys 64/1998 vp työttömyysetuuskien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 9/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/1999 vp. Hallituksen esitys 93/1999 vp eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävästä muutoksista eläkelainsäädäntöön.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 vp. Hallituksen esitys 115/2002 vp työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 60/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 60/2002 vp. Hallituksen esitys 242/2002 vp eläkelainsäädännön muuttamiseksi.

PeVL 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2009 vp. Hallituksen esitys 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Reich, Charles A.: *The New Property*. *The Yale Law Journal*. Vol. 73, 1964, s. 733–787.

Rosas, Allan: *Property Rights*. Teoksessa Rosas and Helgesen (eds.), *The Strength of Diversity: Human Rights and Pluralistic Democracy*. Dordrecht 1992, s. 133–157.

StVL 4/2002 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto 4/2002 vp. Hallituksen esitys 229/2001 vp uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

Tilastoraportti vuoden 2005 kustannustenjaosta. Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 2/2007.

Tuori, Kaarlo: *Sosiaaliset oikeudet (PL 19)*. Teoksessa Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori ja Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. Juva 1999, s. 593–630.

Waldron, Jeremy: *The Right to Private Property*. Guildford and King's Lynn 1990.

Kommentti – Ilari Kallio

Eläke ja omistusoikeus

Ansioläkkeiden perustuslaillinen suoja on rakentunut kaksijakoisesti perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan varaan. Arajärvi on artikkelissaan ottanut pohdittavaksi julkisessa keskustelussa yllättävänkin vähälle huomiolle jääneen kysymyksen ansioläkkeiden omaisuudensuojasta ja eläke-etuuksien luonteesta omaisuutena. Toisinaan eläke-etuuksiin liitetään virhekäsitys, jonka mukaan vakuutetuille ja eläkkeensaajille kuuluisi kullekin osuus eläkerahastoista, koska he ovat maksaneet eläkemaksuja ja samalla ansainneet eläkettä työstään. Näin ei kuitenkaan ole, vaan eläke-etuus omaisuutena on saamisoikeus, jonka vakuutettu voi eläkkeen nostamiseen oikeuttavan vakuutustapahtuman jälkeen kohdistaa ensisijaisesti vakuutusta ylläpitävään eläkelaitokseen ja periaatteessa eläkelaitosten yhteisvastuun kautta koko eläkejärjestelmään, kuten artikkelista käy ilmi. Ansioläkkeen luonne saamisoikeutena ja samalla yksilön toimeentuloturvan muotona rajoittaa puolestaan lainsäätäjän mahdollisuuksia puuttua eläketurvan saamisehtoihin ja eläke-etuuksien määrään.

Erityisesti Arajärven huomiot sosiaalisen omaisuuden käsitteestä ovat mielenkiintoisia. Sosiaalisen omaisuuden katsotaan olevan omaisuutta, jota henkilölle on kertynyt julkisen vallan myötävaikutuksesta. Mutta kuten Arajärvi toteaa, usein puhutaan vain ”julkisen vallan toimenpiteiden perusteella syntyneiden varallisuusarvoisten tekijöiden omaisuudensuojasta eikä itse toimenpiteistä, eläkkeestä, palvelusta tai muusta julkisen vallan toimenpiteestä omaisuutena” (s. 182). Kovin perinpohjaista tutkimusta aiheesta ei ole tehty, mutta jo lyhyt katsaus osoittaa, että etenkin ansioperusteinen sosiaaliturva voidaan hahmottaa sosiaaliseksi omaisuudeksi melko vaivattomasti.

Sosiaalisen omaisuuden konseptin merkitystä ansioläkkeen omaisuudensuojan mahdollisena legitimaatioperusteena ei ole tarpeen nostaa kovin merkittävään asemaan. Jos tarkastellaan vakuutettuja ja eläkkeensaajia kollektiivina, oikeus eläke-etuuteen taataan laissa, jolloin sosiaalisen omaisuuden ”tunnusmerkistö” täytyisi, mutta samoin olisi mahdollista väittää, että vakuutuskorvausten tai pankkitalletusten suoja perustuu lakiin. Yksittäisen vakuutetun kohdalla oikeus ansioläkkeeseen taas syntyy vasta vakuutuksenantajan ja -ottajan solmiman vakuutus sopimuksen kautta ja konkretisoituu yksilöidyksi saamisoikeudeksi vakuu-

tustapahtuman myötä. Lakisääteinen eläke-etuus ei poikkeaa luonteeltaan vaikkapa yksityisestä eläke- tai henkivakuutusetuudesta. Arajärveä lainaten omaisuudensuojaa ansioeläkkeelle ”ei anneta sopimussuhteen perusteella, koska palkansaajan ja eläkevakuutuslaitoksen välillä ei ole sopimusta” (s. 193). Toisaalta kolmannen hyväksi tehtyyn yksityiseen henkivakuutukseen perustuva etuus saa suojaa, vaikka etuudensaaja ei ole solminut vakuutusta, joten tätäkään ei voida pitää tunnusmerkillisenä piirteenä juuri sosiaalisen omaisuuden suojalle. Ansioeläke-etuuksien omaisuudensuojan perusta on laskettavissa samojen yleisten varallisuus-oikeudellisten periaatteiden varaan, jotka ulottavat omaisuudensuojan muihinkin yksityisten toimijoiden tekemiin sopimuksiin perustuviin saamisoikeuksiin.

Lainsäätäjän alkuperäisenä tarkoituksena ei välttämättä ole ollut antaa ansioeläke-etuuksille aivan niin vahvaa asemaa henkilön omaisuutena kuin yllä on kuvattu. Siksi on syytä pohtia, ovatko lainsäätäjän mahdollisuudet puuttua tuleviin, vielä ansaitsemattomiin ansioeläkkeisiin laajemmat kuin yksityisten eläke- tai henkivakuutusten mukaisiin etuuksiin tai näiden saamisehtoihin. Tässä yhteydessä tarkempi lainsäätäjän toimivaltuuksien analyysi on ohitettava, mutta näyttäisi siltä, että ansioeläkelainsäädännön muutostilanteissa yksilöiden omaisuudensuojan tarvetta ja erityisesti luottamuksensuojaa on arvioitu perustuslakivaliokunnassa aavistuksen väljemmin kuin tilanteissa, joissa lakimuutokset ovat syystä tai toisesta heikentäneet yksityiseen vakuutukseen perustuvia, tulevaisuudessa maksettavia etuuksia. Miten nämä lainsäätäjän toimivaltaa kasvattavat kriteerit tarkalleen ottaen tulisi määritellä, on nähdäkseni avoin kysymys.

Myös ansioeläkkeen perustoimeentulon turvaa on sivuttu lyhykäisesti Arajärven artikkelissa. Menemättä syvällisemmin turvan yksityiskohditiin en malta olla nostamatta esiin kysymystä perustuslain 19.2 §:n suhteesta vanhuuseläkeikään. Korostettakoon, että omaisuudensuoja perusoikeutena ei näyttäisi (lainkaan) suojaavan henkilön oikeutta saada vanhuuseläkettä juuri määrättyssä iässä. Yksinkertaistaen uskallan väittää, että omaisuudensuojasta ei voida johtaa absoluuttista eläkeikärajaa.

Kuten Arajärvi mainitsee, vanhuuseläkeiästä päätetään poliittisessa päätöksenteossa. Perustuslain 19.2 § turvaa perustoimeentulon vanhuuden aikana, mutta vanhuuden määritelmään ei ole otettu kantaa säännöksessä taikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Määritelmän avoimuus jättää lainsäätäjälle vallan päättää, ketkä saavat nauttia vanhuuden ajan toimeentulosta ja ovat itse asiassa ”vanhoja”, mutta säännös rajoittaa mahdollisuutta muuttaa

eläkelainsäädäntöä täysin vapaasti. Ongelma koskee sekä kansaneläkettä että ansioeläkkeitä ja osoittaa, miten monitahoisesta asiasta on kysymys. Vanhuuseläkkeen ikäraja kansaneläkejärjestelmässä on 65 vuotta, kun taas oikeus ansioeläkejärjestelmässä maksettavaan vanhuuseläkkeeseen alkaa jo 63 vuoden iässä. Toisaalta 68 ikävuotta voidaan pitää ajankohtana, josta alkaen henkilöä pidetään automaattisesti ”vanhana” nykyisen ansioeläkelainsäädännön näkökulmasta. Tulisiko mahdollisen lakimuutoksen vaikutuksia perustoimeentulon turvaan arvioida jo silloin, jos eläkkeen alaikäraja nostetaan yli 65 vuoden, vai vasta, jos alaikäraja nostetaan yli 68 vuoteen? Perustuslakivaliokunta on pitänyt täyttä kansaneläkettä eräänlaisena referenssinä perustoimeentulon turvalle, mutta tämä ei automaattisesti tarkoita, että 65 ikävuotta muodostaisi perustuslaillisesti merkittävän rajapyykin. Mahdollisesti vasta selvästi korkeampi ikäraja alkaisi koetella vanhuuden ajan perustoimeentulon turvan toteutumista.

Tähän asti eläkkeen tai muiden sosiaalietuuksien saamisehtojen tiukennusten, kuten ikärajan korottamisen, perustuslain mukaisuutta on tarkasteltu suhteessa aikaisempaan oikeustilaan. Tällöin etusijalle on noussut sen arvioiminen, onko muutos vakuutettujen kannalta suhteellisesti kohtuuttoman suuri tai ajallisesti kohtuuttoman nopea. Jotta vakuutettujen luottamuksensuojaa ei perustuslain 19.2 tai 15 §:n vastaisesti loukattaisi, vanhuuseläkeikää ei voitane nostaa esimerkiksi yli 65 vuoden kohtuuttoman äkkiä, mikä edellyttää pitkäköjöä siirtymäaikoja tai eläkeikärajan vaiheittaista korottamista. Itse näkisin kuitenkin tarpeelliseksi määritellä myös esimerkiksi sellaisen iän, jonka täytyttyä henkilöä pidetään perustuslain 19.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla vanhana ja siis oikeutettuna vanhuuden ajan toimeentuloon. Vaikka määritelmässä otettaisiin huomioon muutokset eri sukupolvien eliniänodotteessa, se antaisi kiinnekohdan keskusteluun asianmukaisesta vanhuuseläkeistä.

Arajärven artikkeli nostaa esille lukuisia olennaisia ansioeläkkeen perusoikeussuojaan liittyviä seikkoja, jotka olisi syytä pitää mielessä, kun tehdään ehdotuksia eläkejärjestelmän kehitystarpeista. Eläkejärjestelmän vakaus saattaa jossakin vaiheessa edellyttää voimakastakin puuttumista esimerkiksi eläke-etuuksien saamisehtoihin kuten vanhuuseläkeikään tai jopa etuuksien määrään. Jos ansioeläketurvan heikennykset uhkaavat vaikuttaa liiaksi yksilöiden omaisuudensuojaan tai perustoimeentulon turvaan, uudistusten läpivieminen tullee olemaan aikaa vievä ja monimutkainen prosessi, varsinkin kun perustuslain säätämisyjärjestyksessä toteutettavista lakimuutoksista on vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen käytännössä luovuttu.



Kenelle valta päättää työeläkkeistä?

Sixten Korkman

Tiivistelmä

Suomen työeläkejärjestelmä on perusteiltaan terve, mutta se kärsii kestävyysvajeesta: eläkemaksuihin kohdistuu tulevana vuosikymmeninä tuntuvia nousupaineita. Koko julkisen sektorin rahoituksen kestävyden näkökulmasta on vuorostaan olennaista, että suomalaisten keskimääräinen työura pidentyy tulevana vuosikymmeninä merkittävästi. Näistä syistä työeläkejärjestelmän uudistamista on jatkettava.

Ongelmana on päätöksentekoon syntynyt pattitilanne. Hallitus ei ole uskaltanut käyttää valtaa työeläkkeitä koskevissa kysymyksissä, ja työmarkkinajärjestöt eivät ole kyenneet niistä sopimaan. Asian tärkeydestä johtuen pattitilanne on kuitenkin viimeistään vaalien jälkeen saatava purettua; on sovittava siitä, kuka päättää ja miten.

Yhteiskunnan kannalta olisi tavoiteltava pitkäjänteistä ja vastuullista päätöksentekoa, jossa yhdistyy sekä asiantuntemus että demokraattinen legitimitetti. Eduskunnan tulisi hallituksen esityksestä määrittää eläkepolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Sen tulisi myös hyväksyä ne pelisäännöt, joita noudattaen eläkejärjestelmän parametreja tarvittaessa muuttamalla turvataan järjestelmän rahoituksellinen kestävyys. Lisäksi tulisi nimittää eläkepoliittinen työryhmä, jonka tehtävänä olisi määrävälein arvioida työeläkejärjestelmän kestävyyttä sekä tarvittaessa palvella päätöksentekoa.

Työmarkkinajärjestöt voisivat jatkossakin säilyttää keskeisen aseman työeläkepolitiikan valmistelussa. Mutta työeläkejärjestelmästä päättämistä ei enää voi jättää vain järjestöjen varaan. Silloin päätökset uhkaavat jäädä riittämättömiksi tai ne jäävät erimielisyyksien takia kokonaan tekemättä. Kokemukset osoittavat, että Suomi tarvitsee nykyistä selkeämmän ja jäsennellymmän eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän.

Suomi elää laajemminkin yhteiskunnan päätöksenteon murroskautta: meillä oli pitkään vahva presidentinvalta, jota on sittemmin purettu. Vielä pitempään meillä on ollut vahva järjestövalta, joka on tupokauden päätyttyä rapautunut. Vanhaa perua on kansainvälisesti katsoen vahva virkamiesvalta, jota siirtyminen poliittisten valtiosihteerien käytäntöön on heikentänyt. Olemme yhä selvemmin menossa kohti normaalia parlamentaarista demokratiaa. Tämä on myönteistä kehitystä, mutta se asettaa suuria vaatimuksia hallituksen ja eduskunnan toimintakyvylle. Sitä tukevia järjestelmiä ja organisatorisia ratkaisuja on arvioitava uudelleen tätä taustaa vasten.

Aluksi: Rukan hangilta työeläkekiistaan ja päätöksenteon umpikujaan

Pääministeri Matti Vanhanen laukaisi keväällä 2009 myrskyisän keskustelun kertoessaan Rukan hangilla oivaltaneensa, että palkansaajien työuraa tulisi pidentää myöhentämällä eläkkeelle siirtymisen ikärajaa. Vanhasen hallitus yrittikin viedä ehdotusta eteenpäin, mutta hanke kariutui työmarkkinajärjestöjen kovaan vastarintaan. Kiista koski työuran pidentämisen keinojen ohella ennen kaikkea kysymystä, kenellä on ja kenelle kuuluu valta päättää eläkejärjestelmästä; hieman kärjistäen vastakkain olivat ja ovat järjestövalta ja kansanvalta.¹

Kiista jumiutui edelleen jatkuvaan pattitilanteeseen: kyvyttömyyteen tehdä päätöksiä. Tilannetta voi pitää paradoksaalisena ja epätydyttävänä. Paradoksaalista se on (ainakin näennäisesti) siksi, että kaikki osapuolet ovat ilmoittaneet olevansa yksimielisiä itse tavoitteesta, työuran pidentämisestä. Epätydyttävä tilanne on sen takia, että väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva julkisen talouden rakenteellinen rahoitusvaje on iso. Sitä ei voida korjata vain verotusta kiristämällä tai menoja leikkaamalla; tarvitaan myös enemmän työntekoa muun muassa keskimääräistä työuraa pidentämällä, mikä puolestaan kasvattaa veropohjaa. Vanhuuseläkkeen ikäraja ei sellaisenaan ole ratkaiseva, mutta sillakin on oma merkityksensä.

Tässä artikkelissani tarkastelen eläkepolitiikan vaikeuksia ja arvioin Suomessa harjoitettua työmarkkinajohteista tai korporatiivista eläkepolitiikkaa, lisäksi teen ehdotuksia Suomen eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi.²

Suomen työeläkejärjestelmä on perusteiltaan terve

Suomen työeläkejärjestelmä on ansiosidonnainen ja lakisääteinen sekä pakollinen ja kattava. Se on osaksi rahastoiva, mutta kattamattomat eläkevastuut ovat varsin mittavia suhteessa eläkerahastoihin – ja moninkertaisia myös verrattuna esimerkiksi valtion velkaan. Työeläkejärjestelmämme on maksu- ja etuusperusteisen järjestelmän välimuoto; lähtökohtaisesti eläkelupaus lunastetaan keräämällä tarvittavat rahat palkansaajilta ja työnantajilta, mutta vuoden 2010 alusta alkaen maksussa olevia uusia eläkkeitä leikataan ns. elinaikakertoimen mukaisesti.

Työeläkejärjestelmä on vankasti kansantaloudellisesti ja sosiaalipoliittisesti perusteltavissa, sillä yksityiset vakuutusmarkkinat eivät kykene vapaaehtoi-

¹ Kiistassa oli myös muita ulottuvuuksia ja vastakkainasetteluja, vrt. Lassilan ja Valkosen luku tässä kirjassa.

² Artikkelin perustuu pitkälti aiemmin julkaistuun ETLAn Keskusteluaiheita – Discussion Papers -sarjassa julkaistuun tekstiin; ks. Korkman (2009). Tarkasteltavana on tässä yhteydessä vain pakollinen työeläkejärjestelmä, eivät vapaaehtoiset eläkkeet tai kansaneläke.

suuden pohjalta tarjoamaan tyydyttävää eläketurvaa. Eläketurva voisi jäädä kovin vajaaksi, jos se olisi vain palkansaajan omien päätösten varassa, sillä moni yksilö jättää kaukaisen tulevaisuuden liian vähälle huomiolle (myopia). Yksityiset annuiteettimarkkinat ovat kehittymättömiä, ja yksityistä vakuutus-toimintaa vaikeuttavat epäsymmetrinen informaatio ja siitä aiheutuva käänteinen valikoituminen (adverse selection) sekä moraalikato (moral hazard)³. Yksilön on vaikea suojautua pääomamarkkinoiden vaihteluilta ja inflaatiolta; historiasta löytyy kosolti tapauksia, joissa suuri määrä ihmisiä on menettänyt eläkerahansa pörssin romahduksen, yrityksen konkurssin tai odottamattoman inflaation takia. Kollektiivisilla ratkaisuilla näiltä riskeiltä voidaan suojautua paljon tehokkaammin. Eläkevakuutuksen pakollisuus on olennainen edellytys mainittujen pulmien ratkaisemiseksi, ja näin suojaudutaan myös ”vapaamatkustajilta”. Hyvin muotoiltu työeläkejärjestelmä edistää sekä talouden tehokkuutta että sosiaalisia tavoitteita. Lakisääteinen työeläkejärjestelmä on näistä syistä erinomainen instituutio, jota kansalaiset kannattavat erittäin laajasti.

Työeläkejärjestelmä pitäisi kuitenkin muotoilla siten, että sen rahoitus on vakaa ja sukupolvittain reilu ja että se kannustaa työntekoon ja säästämiseen. Julkiset eläkejärjestelmät vastaavat usein näihin vaatimuksiin heikosti. Ne ovat monessa tapauksessa rahoituksellisesti kestäättömiä ja sukupolvittain epäoikeudenmukaisia sekä vaikuttavat kielteisesti säästämiseen ja työntekoon; myös Suomen työeläkejärjestelmällä on omat pulmansa.

Työeläkejärjestelmän uudistamista on jatkettava

Työeläkerahastot ovat Suomessa suuria ja osittain niiden avulla on varauduttu väestön ikääntymisen aiheuttamiin kustannuksiin. Varautumisen näkökulmasta on kuitenkin nähtävissä kaksi ongelmaa: Ensinnäkin nykyinen eläkemaksu on todennäköisesti riittämätön tulevien eläkemenojen kattamiseksi, eli järjestelmä kärsii ”kestävyysvajeesta”. On arvioitu, että maksujen nostotarve on 4–6 prosenttiyksikköä. Etenkin kun myös kunnallisverotukseen kohdistuu suuria paineita, voi työeläkemaksujen korotustarvetta pitää ongelmallisena. Näin kansantalouden toimintakyky ja järjestelmän uskottavuus heikkenevät ja ihmiset saavat aiheutta pelätä, että eläkelupauksia ei tulevaisuudessa kyetä lunastamaan. Rahastojen arvo voi myös huveta pääomamarkkinoiden laskettua jyrkästi, mikä lisää eläkemaksuun liittyvää epävarmuutta. Viime kädessä epäsuotuisa kehitys voisi pakottaa puuttumaan myös etuuksiin. Sosiaalipolitiikan peruspilarin soisi

³ Käänteisellä valikoitumisella tarkoitetaan sitä ilmiötä, että vakuutuksen ottavat hanakammin riskialttiit asiakkaat, mikä on omiaan nostamaan vakuutusmaksua ja heikentämään vähemmän riskialttiiden asiakkaiden kiinnostusta vakuutuksen ottamiseen. Moraalikadolla viitataan siihen, että yksilön käyttäytyminen saattaa muuttua vakuutuksen ottamisen seurauksena vakuuttajan riskiä lisäävästi.

olevan kansantaloudellisesti terveellä pohjalla ja siten tukeva, ettei odottamattoman heikko kehitys johda hätäisiin ratkaisuihin.

Rahastoista huolimatta Suomen työeläkejärjestelmä on lähempänä jakojärjestelmää, jossa eläkemenot rahoitetaan työntekijän kulloisenkin palkan perusteella perittävillä maksuilla, kuin rahastoivaa järjestelmää, jossa jokainen ikäpolvi varautuu omiin tuleviin eläkemenoihinsa kunkin omasta palkasta kerätyin maksuin ja niiden rahastoinnin avulla. Tämän takia tietty ikäkohortti voi joutua maksamaan vähemmän tai enemmän eläkemaksuja kuin se voi odottaa saavansa eläkkeitä. Käy herkästi niin, että jakojärjestelmä suosii suuria ikäluokkia ja niitä edeltäneitä ikäkohortteja nuorempien ja tulevien sukupolvien kustannuksella. Suomessakin aiheellinen huoli on, että suurten ikäluokkien aiheuttamien menopaineiden takia eläkejärjestelmä ei ole nuorten ja tulevien sukupolvien kannalta reilu.

Kannustinvaikutusten kannalta on pidettävä hyvänä, että etuuksien ja maksujen välinen kytkentä on nykyisin suhteellisen vahva. Toisaalta eläkejärjestelmä edelleen suosii tai sallii eläkkeelle siirtymisen kansantalouden ja julkisen talouden rahoituksen vakauden tai kestävyuden kannalta liian varhain (etenkin kun otetaan huomioon työttömyyseläkeputki ja osa-aikaeläkkeet). Elinajaodote on jo pitkään noussut merkittävästi, sen sijaan keskimääräinen työura on vasta viime vuosina alkanut pidentyä.

Tarve muuttaa työeläkejärjestelmää on väestökehityksen valossa ymmärrettävä; myös muiden hyvinvointivaltion lupauksen lunastaminen on yhtä vaikeaa, koska etuuksiin on sitouduttu tilanteessa, jossa Suomen väestön ikärakenne oli edullisempi kuin koskaan. Alkuvaiheessa kustannusrasitus oli siis pieni ja maksajia oli runsaasti edunsaajiin nähden. Parin seuraavan vuosikymmenen aikana tilanne muuttuu päinvastaiseksi, koska huoltosuhde on epäedullisempi kuin koskaan. Tämä aiheuttaa huomattavaa painetta työeläkemaksujen nostamiseksi, vaikka mitään etuuksia ei parannettaisikaan. Suomen työeläkkeitä ei voi pitää kansainvälisesti erityisen korkeina ja iäkkäiden vanhusten eläke jää matalaksi. Väestön ikärakenteen muutoksen takia on kuitenkin yhä vaikeampi yhdistää työnantajille ja palkansaajille siedettävä eläkemaksu ja tyydyttävä eläke-etuus.

Vuoden 2005 työeläkeuudistus oli pitkä askel oikeaan suuntaan. Erityisesti vuonna 2010 voimaan astunut elinajaakerroin vähentää eläkemenoja tulevina vuosina ja kannustaa samalla palkansaajia työuran pidentämiseen, mutta uudistus ei kuitenkaan riittävästi purkanut tulevaisuuteen lykättyä maksujen korotustarvetta. Lisäksi väestön ikääntymisarviot ovat muuttuneet varsin paljon vuoden 2005 jälkeen: tuoreimman Tilastokeskuksen arvion mukaan 62-vuotiaan elinajan odote nousee vuoteen 2050 mennessä yli 5 vuotta enemmän kuin mitä vuoden 2005 uudistusta valmisteltaessa arvioitiin.⁴ Vaikka

⁴ Jukka Rantalan esitelmä Suomen Aktuaariyhdistyksen vuosikokouksessa 16.2.2010.

vuoden 2005 uudistus olisi tuolloin arvioituna riittävä, se ei ole sitä nykyisten arvioiden valossa.

Uudistuksia vastustetaan usein sillä perusteella, että pitkäaikaiseksi tarkoitettua järjestelmää ei ole hyvä sorkkia liian usein. Toisaalta on perusteltua edellyttää, että järjestelmä on rahoituksellisesti kohtuullisen vakaa ja sukupolvittain reilu. Kun tulevaisuuteen lykätty maksujen korotuspaine on suuri, eläkejärjestelmä lisää ajan myötä julkisen talouden rahoitusvajetta ja kehitykseen liittyviä riskejä. Tulevaisuuteen lykätty eläkemaksun korotuspaine siirtää taakkaa nuoremmille ja tulevilla ikäpolville – ainakin siltä osin kuin maksupaine johtuu ikäkohorttien suuruuseroista pikemmin kuin elinaikaodotteen pitenemisestä. Joka tapauksessa huoli julkisen talouden tasapainosta antaa aiheen päättää pidentää palkansaajien työuraa – myös vaikka se ei olisi tarpeen itse työeläkejärjestelmän rahoituksen takia. Suomessa maksujen korotustarve on pitkällä aikavälillä suuri ja tarve työuran pidentämiseksi siinä määrin ilmeinen, että lisä uudistusten vastustamista voi pitää vastuuttomana.

Päätöksenteon tuska

Miksi ongelmiin ei puututa korjaavin toimenpitein sen varmistamiseksi, että eläkelupaus on ”reilu” ja sen rahoitus kunnossa? Ainakin osin on kyse siitä yksinkertaisesta tosiasiasta, että nuoret ja tulevat sukupolvet ovat aliedustettuina (tai eivät lainkaan edustettuina) eläkejärjestelmästä päätettäessä. Valtaa käyttävät keski-ikäiset ja vanhemmat ikäluokat eivät anna riittävästi painoa nuorten ja tulevien sukupolvien intresseille vaan saattavat lisätä omia tulojaan ja kulutustaan nuorten ja tulevien sukupolvien kustannuksella. Ihmisille ominainen lyhytnäköisyys vaikeuttaa tilannetta: keski-ikäiset ja ikääntyneet ovat luonnollisesti varsin kiinnostuneita eläkkeistään, mutta nuoret eivät juuri murehdi tulevia eläkkeitään, kun päälimmäisinä huolina ovat paikan löytäminen työelämässä sekä perheen perustaminen ja asunnon hankkiminen. Myös monet poliitikot ja asiantuntijat näyttävät heppoisin perustein luottavan siihen, että eläkemaksuja voi sitten tulevaisuudessa nostaa siinä määrin kuin on tarvetta.

Kansainvälisesti on pikemmin sääntö kuin poikkeus, että julkiset eläkejärjestelmät ovat rahoituksellisesti rempallaan: kattamattomat eläkevastuut ovat kaikkialla varsin suuria ja nopeasti kasvavia sekä eläkemaksut ajan mittaan riittämättömiä etuuskien kustantamiseksi. Omien kulutusmahdollisuuksien lisäämistä tulevien ikäluokkien kustannuksella on perusteltu sillä, että seuraavilla ikäluokilla lienee taloudellisen kasvun ansiosta joka tapauksessa korkeampi elintason kuin nykypolvilla. Argumentti on houkutteleva mutta petollinen: mielivaltaisen korkea verorasitus voitaisiin näin ajatellen siirtää hamaan tule-

vaisuuteen. Sukupolvittaista tulonjakoa käsittelevässä kirjallisuudessa on yleensä omaksuttu näkemys, että kunkin sukupolven pitäisi tulla toimeen omillaan.

Eläkejärjestelmän suurimmat vaikeudet eivät siis viime kädessä ole demografisia, taloudellisia tai rahoituksellisia vaan pohjimmiltaan poliittisia. Ongelman ydin on, että demokratialla on taipumus suosia nykyisyyttä tulevaisuuden kustannuksella ja yksinkertaisesti siksi, että tulevilla ikäpolvilla ei ole äänivaltaa poliittisessa päätöksenteossa, joka monin tavoin muokkaa tuleviakin elinolosuhteita.

Suomalainen työeläkepolitiikka

Suomen työeläkejärjestelmä on institutionaalinen kummajainen: kansantalouden tilinpidossa se luetaan osaksi julkista sektoria ja se on sosiaalipolitiikkamme peruspilari mutta silti yksityisten eläkeyhtiöiden hallinnoima. Työeläkejärjestelmää luotaessa ja sitä kehitettäessä työmarkkinajärjestöt ovat käyttäneet valtaa, hallitus ja eduskunta ovat lakeja säätäessään tosiasiallisesti hyväksyneet järjestöjen keskenään sopimat päätökset. Järjestelmän institutionaalinen rakenne on ymmärrettävissä vain työeläkejärjestelmän syntyhistorian valossa, ks. Niemelän artikkeli tässä kirjassa.

Sekä Suomen työeläkejärjestelmä että julkinen taloutemme kokonaisuutena ovat pitkään olleet rahoituksellisesti kansainvälisesti verraten melko hyvällä tolalla. Ei voi väittää, että työmarkkinajärjestöt olisivat käyttäneet valtaansa vastuuttomasti ja kansantaloudelliset näkökohdat kokonaan sivuuttaen. Eläkepoliittisen päätöksenteon jääminen paljolti eduskunnan ulottumattomiin näyttää päinvastoin suojanneen Suomen eläkejärjestelmää rahoituksesta piittaamattomalta populismilta. Työmarkkinaosapuolten päätöksenteossa on ollut asiantuntemusta ja taloudellista realismia.

Suomen eläkepoliittiseen päätöksentekoon liittyy silti ilmeisiä ongelmia: Valtaa on luovutettu työmarkkinajärjestöille epämääräisellä tavalla, ilman hallituksen tai eduskunnan antamaa valtakirjaa. Tämä on pulmallista, sillä eläkepolitiikan päätökset koskevat myös järjestöihin kuulumattomia kansalaisia ja tulevia sukupolvia. Eläkepolitiikka ei myöskään täytä pitkäjänteisyyden vaatimusta, sillä osapuolet eivät ole sopineet maksutason nousupaineiden edellyttämistä toimista pitkälle tulevaisuuteen vaan ainoastaan parin lähivuoden ajaksi.

Viimeaikainen kehitys on ollut omiaan korostamaan Suomen eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän heikkouksia. Näyttää yhä ilmeisemmältä, että työmarkkinaosapuolet eivät kykene työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaaviin ratkaisuihin: palkansaajat eivät hyväksy etuuksiinsa puuttumista, ja työnantajat eivät suostu työeläkemaksun korotuksiin, paitsi jos ne kompensoidaan muuta verotusta keventämällä (vrt. kelamaksun poistaminen). Lisäksi yhteis-

ymmärrystä ei tunnu syntyvän keinoista työurien pidentämiseksi, mikä olisi kuitenkin välttämätöntä koko julkisen talouden rahoituksen kestävyysvajeen supistamiseksi.

Kaiken kaikkiaan on käynyt selväksi, että ongelmana ei ole vain vaikutuksiltaan kipeiden päätösten tekemisen tuska vaan se, että Suomen työeläkejärjestelmällä ei ole selkeää ja kiistatonta legitimitettä omaavaa sekä toimintakykyistä päätöksentekojärjestelmää.

Miten eläkepoliittista päätöksentekoa voisi uudistaa?

Kenellä on viime kädessä oikeus eläkepoliittiseen päätöksentekoon? Vastauksesta ei voi olla epäselvyyttä. Parlamentarisessa demokratiassa ei voida kyseenalaistaa kansanedustuslaitoksen legitimitettä päättää politiikasta, joka vaikuttaa kansalaiseen laajasti (ml. tuleviin sukupolviin) ja nojautuu valtioon järjestelmän takuumiehenä. Sen sijaan voi hyvinkin kehittää päätöksentekojärjestelmää tavalla, joka turvaa sekä asiantuntemuksen että työmarkkinajärjestöjen myötävaikutuksen. Samalla pitäisi edistää päätöksenteon pitkäjänteisyyttä, eläkkeiden rahoituksen pitäisi olla turvattu pitkillä aikavälillä ilman kovin suurta työeläkemaxun korotustarvetta. Osviittoja järkevistä päätöksentekojärjestelmän kehityssuunnista voi hakea sekä finanssipolitiikan instituutioita että modernia keskuspankkipolitiikkaa käsittelevästä taloustieteellisestä kirjallisuudesta.

Finanssipoliittista päätöksentekoa käsittelevä taloustieteellinen analyysi korostaa instituutioiden merkitystä julkisen talouden kestävyden turvaamisen kannalta. Vahvat instituutiot ja selkeät budjettipolitiikan menettelyt ovat tarpeen siksi, että poliitikoilla on muuten vastustamaton kiusaus alistaa finanssipolitiikka äänen kalastukseen. Näin tulos voi olla vaikutusvaltaisille intressiryhmille lyhytnäköisesti myönteinen, mutta pitkän aikavälin kuluessa se voi osoittautua taloudelle turmiolliseksi. Siksi on yritettävä rajoittaa riskiä, että finanssipolitiikan päätöksistä tulee populististen pyrkimysten väline. Erityisesti on painotettava pitkäjänteisiin tavoitteisiin sitoutumista ja niitä tukevia sääntöjä, joista Suomen budjettitalouden kehysmenettely on hyvä esimerkki. Lisäksi hallituksella pitäisi olla mm. selkeästi muotoiltu pitkän aikavälin julkista taloutta tasapainottava tavoite sekä strategia sen saavuttamiseksi.⁵

Myös moderni näkemys keskuspankkipolitiikasta painottaa pitkäjänteisyyttä ja kurinalaisuutta, ominaisuuksia joita voidaan parhaiten edistää sitoutumalla

⁵ Näistä kysymyksistä katso esim. Calmfors (2010) ja Wyplotz (2005) sekä Valtioneuvoston kanslian syksyn kuluessa julkaisema raportti (2010).

päätössääntöihin ja/tai delegoimalla valtaa asiantuntijoille. Muuten poliittiset paineet herkästi heijastuvat matalana ja työllisyyttä tukevana korkopolitiikkana, joka kuitenkin ajan mittaan johtaa inflaation kiihtymiseen, epävakauteen ja kasvun heikkenemiseen. Tilannekohtaisesti optimaaliseksi arvioitu politiikka ei olekaan sitä ajan mittaan ja jälkikäteen arvioituna (time inconsistency).

Tästä syystä monetaristit, Milton Friedman etunenässä, ehdottivat, että keskuspankin pitäisi vakauttaa rahan tarjonnan kasvu. Kokeiltaessa tätä sääntöä eri maissa kuitenkin osoittautui, että rahan määrän ja inflaation välinen suhde ei ole vakaa. Tästä syystä rahan tarjonnan vakauttaminen ei johtanut toivotulla tavalla koko kansantalouden tasolla vakauteen. Sittenmin keskuspankkien tavoitteeksi on asetettu hintavakauden turvaaminen keskipitkällä, 2–3 vuoden aikavälillä, ja samalla keskuspankeille on turvattu varsin suuri toiminnallinen itsenäisyys tuon tavoitteen saavuttamiseksi. Päätösvallan delegointi teknokraateille tai asiantuntijoille herätti aluksi paljon kritiikkiä, koska päätösvallan delegointia pidettiin epädemokraattisena. (Vasta-argumentti on, että päätösvallan delegointi ei ole pulma, kunhan itse delegointi tapahtuu demokratian pelisääntöjä kunnioittaen eli parlamentin päätöksellä.) Päätösvallan delegointi yhdistettynä keskuspankille annettuun hintavakauden tavoitteeseen on useimpien arvioiden mukaan toiminut varsin hyvin.

Finanssipolitiikan pelisäännöt ja keskuspankkianalogia ovat eläkepolitiikan kannalta mielenkiintoisia siksi, että myös eläkepolitiikassa vaikeutena on saada päättäjät sitoutumaan pitkäjänteisiin ratkaisuihin. Keskuspankkianalogiaa ei kuitenkaan voi viedä liian pitkälle, sillä niin finanssipolitiikka kuin eläkepolitiikkakin vaikuttavat paljon selvemmin ja suoremmin tulonjakoon kuin lyhyillä koroilla operoiva rahapolitiikka. Opetuksena kuitenkin on, että selkeät tavoitteet, etukäteen sovitut pelisäännöt ja asiantuntijoiden vahva asema voivat edistää politiikan pitkäjänteisyyttä ja vastuullisuutta. Tästä on myös eläkepolitiikan kentässä mielenkiintoisia esimerkkejä mm. Ruotsissa ja Kanadassa.

Ruotsissa on voimassa päätössääntö, jonka pohjalta eläkkeitä ja eläkkeiden karttumia heikennetään (bromsen), jos eläkejärjestelmän rahoitustasapaino järkkyy. Näillä näkymin Ruotsissa vuosina 2010–2012 alennetaan maksussa olevia eläkkeitä nimellisestikin useita prosenttiyksiköitä. Joltain osin hallitus saattaa pehmentää tilannetta alentamalla eläkeläisten verotusta, mutta lähtökohtana kuitenkin on, että eläkejärjestelmän tulee olla rahoituksellisesti kestävä jo päätetyllä maksutasolla. Järjestelmästä päätettäessä ratkaisua tukivat kaikki suuret puolueet ja yli 85 prosenttia kansanedustajista. Taustalla oli näkemys, että sitoutuminen ennalta sovittuihin periaatteisiin ja päätössääntöihin helpottaa merkittävästi tarvittaviin sopeutumistoimiin ryhtymistä.⁶

⁶ Ruotsin eläkepolitiikasta ks. Niemelän luku tässä kirjassa.

Kanadassa eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä arvioidaan kolmen vuoden välein sen toteamiseksi, poikkeako vallitseva maksutaso rahoituksen pitkällä aikavälillä turvaavasta tasosta (Monk ja Sass 2009). Jos näin on, siihen on lain mukaan reagoitava sallimalla ”automaattisten vakauttajien” toimia. Tällöin maksutasoa nostetaan 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa, kunnes puolet alkuperäisen ja kestävyuden edellyttämän maksutason kuilusta on eliminoitu, ja samalla eläkkeiden indeksikompensaatiot jäädytetään seuraavaan eläkejärjestelmän kestävyuden tarkistusajankohtaan asti. Näin toimitaan kuitenkin vain siinä tapauksessa, että poliittisesti ei kyetä sopimaan muunlaisista sopeutumiskeinoista kestävyuden turvaamiseksi. Hallitus on siten säätänyt itselleen lain pakkopaidaksi, joka Damokleen miekan tavoin patistaa päätöksentekoon poliittisista vaikeuksista huolimatta.

Esitettyjen pohdintojen ja esimerkkien valossa voisi eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän vastuullisuutta ja toimintakykyä ajatella kehitettävän kahdella tapaa: Ensinnäkin voitaisiin yksittäisten ratkaisujen sijaan yrittää sopia tavoitteista ja periaatteista sekä päätöksentekosäännöistä. Näin siksi, että ongelmien jo ilmaannuttua tai kriisiin jo puhjettua toiminta on paljon vaikeampaa ja kyseenalaisten päätösten (huonojen lehmänkauppojen) riski on tuolloin suuri. Elinaikakerroin on hyvä esimerkki harkinnanvaraista päätöksentekoa vähentävästä sopeutumisesta. Ruotsin ns. eläkejarru on toinen esimerkki. Myös ETLAn ehdotus maksukatton määrittämisestä eläkemaksulle on nähtävä yrityksenä lisätä eläkepolitiikan kurinalaisuutta. Elinajan pidentymisen takia myös eläkejärjestelmän ikäraajat tulisi indeksoida elinaikaodotteeseen, kuten esimerkiksi Tanskassa on tehty.

Toiseksi poliittinen järjestelmä voisi delegoida valmistelu- ja rajoitetusti jopa päätösvaltaa korkean tason eläkepoliittiselle työryhmälle⁷, jonka tehtävänä olisi määrävlein arvioida työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Työryhmän raporttien pitäisi myös johtaa, Kanadan ja Ruotsin esimerkkien mukaisesti, tavalla tai toisella tilannetta korjaaviin toimiin. Pelkkä kestävyysvajeen toteaminen ei välttämättä edellyttäisi toimenpiteisiin ryhtymistä, mutta jos eläke-etuuksien rahoittamiseksi pitkällä aikavälillä tarvittavan ja vallitsevan työeläkemaksun ero on huomattavan iso, tilanteen korjaamiseksi olisi syytä ryhtyä toimeen viipymättä.

Eläkepoliittinen työryhmä voisi paljolti nojata Eläketurvakeskuksen (ETK:n) asiantuntemukseen ja sen jo tekemään pohjatyöhön. Tällöin vastuujaon selkeyt-

⁷ Suomessa on jo vuosia toiminut ”korkean tason” eläketyöryhmä, ns. Puron ja sittemmin Rantalan ryhmä. Työryhmällä ei kuitenkaan ole täsmällistä ja poliittisesti päätettyä mandaattia, ja lisäksi sen kokoonpanoa ja työskentelymenettelyä olisi aihetta uudistaa.

tämiseksi pitäisi ETK instituutiona muuttaa julkisoikeudelliseksi laitokseksi, jolla on vahva itsenäinen asema.⁸

Edellä esitetyistä lähtökohdista voisi asiantuntemukseen nojautuvan ja työmarkkinajärjestöt huomioon ottavan päätöksenteon sovittaa yhteen demokratian vaatimusten kanssa seuraavasti:

Eduskunnan tulisi määrittää eläkepolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Työeläkejärjestelmän tulee olla rahoituksellisesti kestävä kohtuullisella maksutasolla (riittävän suurella todennäköisyydellä). Vaatimus tarkoittaisi sellaista eläkemaksun, rahastointiasteen ja etuuksien keskinäistä suhdetta, että eläkemaksuun ei kohdistu tulevana vuosikymmeninä kovin voimakkaita (katon puhkaisevia) nousupaineita. Samalla olisi kannettava huolta siitä, että palkansaajien työura pitenee elinaikaodotteen nousua vastaavasti. Näin eläkelupausta voitaisiin pitää sekä luotettavana että sukupolvittain reiluna.

Eduskunnan tulisi hyväksyä ne pelisäännöt, joita noudattaen eläkejärjestelmän parametreja tarvittaessa muutetaan eläkkeiden rahoituksen turvaamiseksi pitkällä aikavälillä. Muutoksia tehtäessä voidaan eri tavoin painottaa rahastointiastetta ja eläkkeelle siirtymisen ikärajoja sekä työeläkemaksuun ja eläke-etuuteen vaikuttavia toimia. Eri sopeutustoimet vaikuttavat eri tavoin eläkejärjestelmän kannustinvaikutuksiin sekä riskien jakaantumiseen nuorten ja iäkkäämpien sukupolvien kesken, minkä takia valintoja tulisi arvioida myös poliittisesti. Järjestelmään sisältyisi automaattinen sopeutumismekanismi, joka laukeaisi eläkejärjestelmän rahoituksen vahvistamiseksi, jos kestävyysvaje muodostuu liian suureksi ja jos muusta sopeutumisesta ei kyetä pääsemään sopuun.

Eduskunta nimittäisi eläkepoliittista päätöksentekoa valmistelevan asiantuntijaryhmän (eläkepoliittinen työryhmä) sekä määrittäisi sen toimivallan. Ryhmän tehtävänä olisi analysoida eläkejärjestelmän kestävyyttä sekä raportoida hallitukselle ja eduskunnalle eläkejärjestelmän kehitysnäkymistä. Ryhmä vastaisi eläkepolitiikan toteuttamisesta tai päätösten valmistelusta hallituksen ja eduskunnan määrittämien periaatteiden mukaisesti. Lähtökohtana olisi, että hallitus voisi omaksua työryhmän esitykset sellaisenaan päätöksenteossaan. Lisäksi työryhmä osallistuisi lainsäädännöllisten eläkeuudistusten valmisteluun (tai vastaisi niistä). Ryhmään kuuluisi työmarkkinaosapuolten edustajia ja eläkepolitiikan kannalta tärkeimpien ministeriöiden (STM:n, VM:n) virkamiehiä sekä eläkepolitiikan ammattilaisia ja riippumattomia asiantuntijoita. Puheenjohtajalla tulisi olla kiistatonta eläkepoliittista asiantuntemusta. Ryhmä

⁸ Tämä vastaa selvitysmies Myllymäen (2009) raporttia, jossa perustelut ovat korostetun juridisia. Tässä lähtökohtana on, että ETK:n hallinto tulee järjestää tavalla, joka antaa sille mahdollisimman hyvät mahdollisuudet työeläkejärjestelmän kriittiseen arviointiin ja uudistustarvetta koskeviin pohdintoihin. Tältä kannalta on suotavaa, että ETK on hallinnollisesti itsenäinen suhteessa työmarkkinajärjestöihin ja muihin intressiryhmiin.

tekisi päätöksensä tai esityksensä konsensukseen pyrkien mutta tarvittaessa enemmistöpäätöksinä.⁹

Onko esitetyn kaltainen eläkepoliittinen päätöksentekojärjestelmä realistinen? Entä jos työmarkkinajärjestöt haluavat säilyttää nykyisen valta-asemansa eläkepolitiikassa, kuten todennäköistä on? Yhteiskunnan kannalta vähimmäisvaatimus tällöin on, että järjestöt itse purkavat pattitilanteen ja yltävät työeläkejärjestelmän rahoituksen pitkällä aikavälillä turvaaviin ja koko julkisen sektorin rahoituksen kannalta riittävän merkittäviin päätöksiin.¹⁰

Lopuksi: Kuka omistaa työeläkejärjestelmän?

Suomessa työmarkkinajärjestöt katsovat ”omistavansa” työeläkejärjestelmän tai omaavansa oikeuden tehdä sitä koskevat päätökset, joille hallituksen ja eduskunnan odotetaan antavan tarvittaessa lain muodon ja voiman. Tässä artikkelissa omaksuttu kanta vuorostaan on, että demokratian vallankäytön pitäisi ulottua koskemaan myös työeläkejärjestelmää. Tämä perustavaa laatua oleva näkemys-ero johtaa erilaisiin eläkepolitiikan päätöksentekojärjestelmän arviointeihin. Mistä näkemysero juontaa juurensa?

Työmarkkinajärjestöt perustelevat työeläkejärjestelmää koskevaa valtaansa ennen kaikkea kolmella argumentilla. Ensinnäkin, työeläkejärjestelmä on järjestöjen luoma, se syntyi noin viisi vuosikymmentä sitten työnantajien ja palkansaajien yhteisen sopimuksen pohjalta. Poliittinen järjestelmä ei tuolloin kyennyt tai halunnut ottaa aloitetta ansiosidonnaisen työeläkejärjestelmän luomiseksi. Toiseksi, työnantajat ja palkansaajat edustavat eläkelupauksen molempia osapuolia, sekä maksajia että edunsaajia. (Tällöinkin olisi syytä muistaa, että kaikki palkansaajat ja yritykset eivät ole työmarkkinajärjestöjen jäseniä.) Suomen eduskunta sen sijaan edustaa koko kansaa, joista merkittävä osa ei osallistu ansiotyön tekemiseen. Kolmanneksi, järjestöt ovat myös käytännössä kantaneet vastuuta ja tarvittaessa sopeuttaneet työeläkejärjestelmää sen rahoituksen turvaamiseksi. Tämän ansiosta eläkejärjestelmä on Suomessa moniin muihin maihin verrattuna rahoituksellisesti kohtuullisen vankalla pohjalla. Nämä argumentit ovat selkeitä ja niille on perusteensa.

Näin asioita tarkasteltaessa on vain luontevaa, että työmarkkinajärjestöt tekevät työeläkkeitä ja niiden rahoitusta koskevat päätökset. Lisänäkökohta on, että

⁹ Työmarkkinajärjestöt voisivat tällöin käytännössä estää päätösten syntymisen vain silloin, kun ne ovat yksimielisiä – toisin kuin nykyisessä päätöksenteossa, jossa lähes jokaisella järjestöllä näyttää olevan veto-oikeutensa.

¹⁰ Aktuaariyhdistyksen vuosikokouksessa pitämässään esitelmässä (vrt. alaviite 4) Jukka Rantala siteeraa Jaakko Tuomikosken toteamusta: ”Työeläkejärjestelmä-maapalloa kannattelee työmarkkinajärjestöjen yhteistyö. Jos pallo kerran putoaa, sitä ei saada uudelleen nostetuksi?”.

populismiin taipuvaiset poliitikot voisivat päätyä käyttämään työeläkerahastoja ja eläkemaksuja muihin kuin alun perin ajateltuihin tarkoituksiin. Kokemukset menneisyydestä osoittavat, että tällainen pelko ei ole aina ihan aiheeton.

Mitkä argumentit tukevat näkemystä, että myös työeläkejärjestelmä kuuluu lähtökohtaisesti demokratian vallankäytön piiriin?

Ensinnäkin, työeläkejärjestelmää koskevat päätökset vaikuttavat merkittävästi koko julkisen talouden rahoitukseen. Työeläkejärjestelmän edustajat lähtevät siitä, että työeläkemaksuja voidaan aina nostaa menojen rahoittamiseksi – vuosi vuoden jälkeen, jopa vuosikymmenien ajan. Taustalla näyttää olevan ajatus, että maksuhaluus aina sopeutuu tai että julkisen vallan menoja tai muita maksuja tai veroja voidaan tarvittaessa aina alentaa työeläkemaksun nousun kompensoimiseksi. Näin ajateltuna ei tarvitse kantaa huolta sen enempää työeläkejärjestelmän kuin koko julkisen sektorin rahoituksen kestävydestä.

Todellisuudessa päätökset julkisen talouden eri osissa vaikuttavat toisiinsa: työeläkemaksujen tulevaisuuteen lykätty nousupaineet on nähtävä ongelmana, sillä ne vähentävät mahdollisuuksia rahoittaa esimerkiksi terveydenhuoltoa ja vanhusten hoitoa kuntien veroäyriä korottamalla. Työeläkejärjestelmää ei voi tarkastella muusta julkisesta taloudesta erillään, se on osa laajempaa kokonaisuutta.

Joissakin tapauksissa eläkepolitiikan päätökset vaikuttavat jopa enemmän muun julkisen talouden kuin eläkejärjestelmän rahoitukseen. Eläkejärjestelmän säännöt vaikuttavat eläkkeelle siirtymisen ajoittumiseen ja siten työuran pituuteen, mistä on huomattavia seurauksia valtion ja kuntien talouden kannalta.¹¹ Tämänkin takia eläkepolitiikan valmistelu ja päätöksenteko on jossain määrin sovitettava yhteen finanssipolitiikan muihin linjauksiin, ja erityisesti eläkejärjestelmän ikärajoista päätettäessä on otettava huomioon koko julkisen sektorin ja kansantalouden kehityksen asettamat vaatimukset.

Toiseksi, työeläkejärjestelmä on yksi Suomen sosiaalipolitiikan peruspilareista, ja poliittisista syistä hallitus toimii tarvittaessa sen takuumiehenä. Eläkejärjestelmän merkitys kansantalouden ja kansalaisten kannalta on sellainen, että hallitus ei voi väistää vastuuta siitä vaikeuksien ilmaantuessa (kuten hallitus ei voi väistää vastuuta pankkijärjestelmän vakaudesta). Siksi poliittisella järjestelmällä pitäisi olla takeita siitä, että työeläkejärjestelmän rahoitus turvataan vastuullisesti ja kestävällä tavalla.

Kolmanneksi, työeläkejärjestelmä on lähellä jakojärjestelmää, jolloin se vaikuttaa eri sukupolvien väliseen tulonjakoon. (Tilanne olisi toinen, jos eläkkeet olisi

¹¹ Työuran pituus ei juuri vaikuta eläkejärjestelmän rahoitukseen pitkällä aikavälillä, koska nykyistä pitempi työura lisää jokseenkin samassa määrin sekä työeläkemaksuja että -etuuksia. Sen sijaan työura pituus vaikuttaa merkittävästi valtion ja kuntien verotuloihin ja koko julkisen sektorin rahoitustasapainoon; ks. esim. VM (2010).

täysin rahastoituja, kuten työmarkkinaeläkkeet ovat esimerkiksi Tanskassa tai Hollannissa.) Työmarkkinajärjestöt eivät edusta nuoria eivätkä ainakaan tulevia sukupolvia. On hyvä kysymys, kuka tulevia sukupolvia voi edustaa? Paras vastaus luultavasti on, että vain eduskunnalla voi olla legitiimi oikeus päättää myös tulevien suomalaisten puolesta – ja silloinkin olisi pyrittävä muokkaamaan päätöksentekojärjestelmää sellaiseksi, että se tukee päätösten pitkäjänteisyyttä.

Työeläkejärjestelmä on kaiken kaikkiaan kansantaloudellisesti ja sosiaalipoliittisesti keskeinen instituutio. Työmarkkinajärjestöjen tulee osallistua sitä koskevaan valmistelutyöhön, mikä voi myös lujittaa sitoutumista syntyviin ratkaisuihin. Samalla on kannettava huolta päätöksenteon pitkäjänteisyydestä ja demokraattisesta legitimitetistä. Työeläkejärjestelmästä päättämistä ei tule jättää vain järjestöjen varaan, koska silloin tarvittavat päätökset uhkaavat jäädä riittämättömiksi tai ne jäävät keskinäisten erimielisyyksien takia kokonaan tekemättä. Ruotsin esimerkki opettaa, että parlamentaarinen päätöksenteko voi olla vastuullista ja pitkäjänteistä sekä välttää sortumasta populismiin. Viime vuosien erimielisyydet ovat osoittaneet, että Suomi tarvitsee nykyistä selkeämmän ja paremmin jäsennellyn eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän. Maan hallituksen asia on purkaa työeläkepolitiikassa syntynyt pattitilanne.

Eläkepolitiikan päätöksenteko on osa laajempaa yhteiskunnan vallan käyttöä koskevaa kokonaisuutta. Tältä osin Suomen voi nähdä elävän murroskautta: maassamme oli pitkään vahva presidentinvalta, jota on sittemmin purettu. Vielä pitempään meillä on ollut vahva järjestövalta, joka on kuitenkin tupokauden päätyttyä rapautunut. Vanhaa perua on kansainvälisesti katsoen vahva virkamiesvalta, jota siirtyminen poliittisten valtiosuhteiden käytäntöön on osaltaan heikentänyt. Olemme yhä selvemmin menossa kohti normaalia parlamentaarista demokratiaa. Tämä on myönteistä kehitystä, mutta se asettaa suuria vaatimuksia hallituksen ja eduskunnan toimintakyvylle. Sitä tukevia järjestelmiä ja organisaatorisia ratkaisuja on arvioitava uudelleen tätä taustaa vasten.

Lähteet

Calmfors, L. (2010): The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons, Conference on Independent Fiscal Policy Institutions, Budapest 18-19 March.

Korkman, S. (2009): Power over Pensions. Who Should Decide and How?, ETLA Discussion Papers no. 1180.

Monk, A.H.B. ja Sass, S.A. (2009): Risk Policy and the the Market Crash: Lessons from Canada's Pension Plan, Center for Retirement Research, June.

Myllymäki, A. (2009): Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeen selvittäminen, STM:n selvityksiä 2009:32.

Valtioneuvoston kanslia (2010): Finanssipolitiikan instituutiot, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010.

Wyplotz, C. (2005): Fiscal Policy: Institutions versus Rules, National Institute Economic Review No. 191, January.

Kommentti – Jukka Rantala

Kommentteja Sixten Korkmanin artikkeliin ”Kenelle valta päättää työeläkkeistä?”

Sixten Korkman on suomalaisittain harvinaisen laaja-alainen ja terävä keskustelijä. Ei siis ihme, että kommentoitavakseni annettu artikkeli on hyvin kirjoitettu ja käsittelee tärkeitä asioita. On hyvä, että keskustelua käydään paitsi työeläketurvan sisällöstä myös siitä, miten sisällöstä päätetään.

Korkmanin luvussa 2 esittämä analyysi, miksi pakollinen työeläkejärjestelmä on tarpeen, on erinomainen. Analyysissä tulee hienosti esille eläkejärjestelmän päätarkoitus: täyden työuran tehneelle kohtuullinen eläketurva. Myöhemmin artikkelissa Korkman kuitenkin keskittyy rahoituksen tasapainoon, ja itse eläketaso jää vähemmälle huomiolle.

Näissä kommentteissa keskityn asioihin, joissa en voi täysin yhtyä Korkmanin mielipiteisiin.

Työmarkkinaeläke vai valtion eläke?

Vastaus kysymykseen, kuka ensisijaisesti saa päättää tai pikemminkin joutuu päättämään eläkkeistä, riippuu näkökulmasta. Korkmanin ajattelun lähtökohtana on, että Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteisyys takia eduskunnalla ja hallituksella tulee olla johtava rooli päätöksenteossa. Tätä päätöksentekoroolia Korkman kuitenkin myöhemmin ehdottaa delegoitavaksi esittämälleen eläkepoliittiselle asiantuntijatyöryhmälle.

Toinen, vähintään yhtä perusteltu näkökulma työeläkkeeseen on pitää sitä kiinteästi työsuhteeseen liittyvänä etuutena ja työmarkkinoilla sovittavana eläkkeenä. Tällöin työmarkkinoilla toimivia edustaville luonnostaan lankeaa vahva rooli ja vastuu. Suomen työeläke on hybridi, joka täyttää sekä lakisääteisen, pakollisen eläkejärjestelmän (1. pilari) että työmarkkinapohjaisen eläkejärjestelmän (2. pilari) tehtävää. Tämä näkyy muun muassa siitä, että Suomessa on kansainvälisesti verraten vähän lisäeläkejärjestelyjä ja niihin myös vähän tarvetta.

Yleisemmin voidaan kysyä, kuinka pitkälle työeläke on asia, jonka järjestäminen kuuluisi ensisijaisesti valtiolle. Siteeraan erästä aikamme ajattelijaa¹: ”En vieläkään ole vakuuttunut siitä, että kaikki yhteiskun-

¹ Reijo Ollikaisen sähköposti Jukka Rantalalle 10.9.2010.

nassa ja taloudessa esiintyvät ilmiöt kuuluvat lähtökohtaisesti valtion tehtäväpiiriin ja päätösvaltaan, ja valtio sitten luovuttaa näitä tehtäviä harkintansa mukaan muille toimijoille.”

Usein väitetään, että Suomen työeläkejärjestelmä on ainutlaatuinen, tai Korkmanin sanoin ”institutionaalinen kummajainen”, joka on ymmärrettävissä vain työeläkejärjestelmän syntyhistorian valossa. Tyypilliseen vakuutusmatemaatikon tapaan sanoisin, että väite on totta ja ei ole. Kyllä: Suomen työeläkejärjestelmä on ainutlaatuinen siinä mielessä, että samanlaista ei ole missään muualla. Ei: tämänkaltainen ainutlaatuisuus on erittäin tavallista. Jokaisen maan työeläkejärjestelmä on erilainen, mitään yhtenäistä mallia ei ole olemassa. Sanoisin kuitenkin, että Suomessa em. kaksi näkökulmaa – valtio vs. työmarkkinat – on onnistuttu yhdistämään poikkeuksellisen onnistuneesti.

Työmarkkinaeläkkeiden järjestämistavoista

Työmarkkinaeläkkeiden järjestämistavat tai -mahdollisuudet vaihtelevat maittain suuresti. Kaikkein ”löysin” muoto on työnantajakohtainen ja täysin vapaa järjestely, jossa yritys ja sen työntekijät joko sopivat tai ovat sopimatta ansioperusteisesta eläkkeestä. Lainsäätäjän rooli yleensä rajoittuu rahastointi- ja vakavaraisuusperiaatteista säättämiseen. Niillä pyritään turvaamaan eläkelupauksen pitävyyttä; itse eläkelupauksen antamiseen tai annetun eläkelupauksen sisältöön ei puututa. Eläketurvan sisällölle saatetaan korkeintaan kohtuullisuussyistä asettaa lainsäädännössä joitakin minimiehtoja. Voidaan esimerkiksi asettaa yläraja sille, miten pitkä eläketurvan piiriin pääsemisen odotusaika voi olla. Voidaan määrätä, että tietyn palveluajan jälkeen eläketurvan pitäisi edes jossain määrin jäädä pysyväksi silloinkin, kun työntekijä vaihtaa työpaikkaa.

Työnantajan näkökulmasta astetta sitovampi on toimialakohtainen järjestely, joka voi perustua työmarkkinajärjestöjen suosituksiin tai sopimuksiin. Lainsäädännöllinen kohtelu on yleensä samankaltaista kuin edellisessä vaihtoehdossa.

Seuraava aste sitovuudessa on työnantaja- tai toimialakohtainen pakollisuus esimerkiksi niin, että lainsäädännössä jokaisen työnantajan edellytetään tekevän eläkejärjestelyn. Myös eläketurvan sisällöstä saatetaan sanoa enemmän kuin edellisissä vaihtoehdoissa. Voidaan esimerkiksi vaatia, että eläketurvaan on käytettävä jokin tietty prosentti palkkasummasta.

Kaikkein kattavin eläketurva saadaan, jos järjestely on pakollinen kaikille aloille ja kaikille työnantajille ja lisäksi lailla säädetään kattavasti myös

eläketurvan sisällöstä. Suomessa työntekijän eläkelaki säätelee yksityiskohtaisesti eläke-edut ja jopa hakemus- ja muutoksenhakumenettelyt. Ei taida olla toista maata, jossa parlamentti olisi säätänyt työmarkkinaeläkkeistä niin tarkasti ja kattavasti kuin meillä.

Esimerkkejä muiden maiden pakollisista työmarkkinaeläkkeistä

Pakollisia, useimmiten yksityisten eläkelaitosten hoidossa olevia työmarkkinaeläkkeitä on EU:n alueella muun muassa Ranskassa, Ruotsissa, Alankomaissa ja Tanskassa. EU:n ulkopuolisista maista esimerkkinä ovat Norja, Sveitsi, Australia ja Islanti.

Alankomaissa työmarkkinaeläkkeet kattavat yli 95 prosenttia työntekijöistä. Järjestelyt ovat yleensä toimialakohtaisia, mistä seuraa, että eläketurvassa eri toimialojen ja eri yritystenkin välillä on eroja. Pakollisuus on järjestetty Suomen työehtosopimusten yleissitovuutta vastaavalla periaatteella: jos jollakin alalla on sovittu eläkejärjestelystä, joka kattaa yli puolet alan työntekijöistä, järjestely voidaan määrätä pakolliseksi koko toimialalla. Toimeenpanijoina on n. 500 toimiala- tai yrityskohtaista eläkerahastoa tai vakuutusyhtiötä.

Sveitsissä pakollinen lisäeläkejärjestely kattaa kaikki palkansaajat. Vähimmäistaso ja vähimmäismaksu on säädetty yhtenäiseksi. Toimeenpanijoina on noin 1 000 eläkekassaa tai vakuutusyhtiötä. Australiassa lisäeläke tuli pakolliseksi 1992. Merkittävin vaatimus laissa on, että eläketurvaan on käytettävä tietty vähimmäismäärä palkasta. Eläkerahastoja on yli 330 000 ja eläketilejä yli 28 miljoonaa.

Mitä pakollisempi työmarkkinaeläkejärjestely on, sen parempi kattavuus ja turvaavuus saavutetaan. Vapaaehtoisemmissa järjestelyissä ulkopuolelle jäävät yleensä epätyypilliset työsuhteet, huonosti järjestäytyneet alat, naiset ja nuoret. Toisaalta ns. eläkeorjuus saattaa muodostua ongelmaksi: jos vaihtaa työpaikkaa, jo ansaittukin eläke saattaa olennaisesti huonontua. Suomessa työeläke-etujen yhtenäisyys työnantajasta riippumatta edistää työvoiman liikkuvuutta ja mahdollistaa myös muun joustavan työmarkkinakäyttämisen, mikä on varmasti hyvä asia ihmisten ja talouden kannalta. Etujen yhtenäisyys koskee liikkuvuutta myös yksityisen ja julkisen sektorin välillä, mikä on maailmalla harvinaista.

Muissa maissa joudutaankin eläketurvan kirjavuudesta johtuen usein ratkaisemaan ongelmia, joita meillä ei esiinny. Ongelmien ratkaisuyritykset muodostuvat usein kankeiksi ja keinotekoisiksi. Suomessa työmarkkina-

eläkkeiden järjestämistavalla on onnistuttu välttämään muualla yleiset epäkohdat ja ongelmat.

Lisätietoja muiden maiden pakollisista työmarkkinaeläkkeistä löytyy Eläketurvakeskuksen kotisivuilta kohdasta kansainvälinen eläketieto².

Valtio työeläketurvan takuumiehenä?

Usein valtion roolin lisäämistä työeläketurvasta päättämisesä perustellaan Korkmanin tavoin sillä, että valtio olisi joka tapauksessa työeläkejärjestelmän viimekätinen takuumies.

Juridiselta kannalta perustelu ei pidä paikkaansa. Valtion palveluksessa olevien eläketurvasta valtio on luonnollisesti vastuussa työnantajana, mutta ei laajemmin työeläketurvasta. Yksityisen alojen työeläkejärjestelmän eläke-etuuksista säädetään työntekijän eläkelaisissa. Samassa laissa säädetään näiden etuuksien rahoittamisesta. Eläketurvan järjestäminen perustuu työnantajan ja eläkelaitoksen yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Eläkkeet kustannetaan työnantajan ja työntekijän vakuutusmaksulla. Työeläkejärjestelmässä eläkelaitoksilla on niin sanottu yhteistakuu, jossa konkurssiin menneen eläkelaitoksen vastuut hoidetaan muiden toimijoiden toimesta, mutta laissa ei ole säännöstä siitä, että viimekädessä valtio turvaisi yksityisten työnantajien palveluksessa olevien eläke-etuudet. Sama koskee kunnallisessa palvelussuhteessa olevia³.

Kysymys on samasta asiasta kuin yksityisessä vakuutustoiminnassa. Vakuutuslainsäädäntö määrittelee periaatteet muun muassa siitä, miten yksityisen eläkevakuutuksen maksut ja rahastot on laskettava. Valtio ei kuitenkaan ole sitoutunut maksamaan kyseistä eläkettä, jos vakuutusyhtiö ei siihen pystyisi.

Entä perustuslaki? Ansaitulla eläkkeellä on perustuslain omaisuuden suoja, mutta siitä ei kuitenkaan seuraa, että valtio ottaisi ansaitut eläkeoikeudet taloudellisesti vastattavakseen. Niinhän valtio ei tee muunkaan kansalaisen omaisuuden osalta. Perustuslailla taataan esimerkiksi se, että osakeomistukseen ei voida puuttua. Perustuslain omaisuuden suoja ei kuitenkaan tarkoita, että valtio vastaisi osakkeen arvon säilymisestä tai kehittymisestä. Eläkkeiden osalta perustuslaki suojaa sitä, että ansaittua eläkeoikeutta ei saa heikentää normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä, mutta takeita eläkkeen maksamisesta ei anneta.

² <http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=41096>.

³ Poikkeuksena on, että yrittäjien ja maatalousyrittäjien osalta valtio on sitoutunut maksamaan eläkemenosta sen osan, johon vakuutusmaksutulo ei riitä.

Valtio on kyllä perustuslailla sitoutunut takaamaan lailla jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan. Jos siis kävisi niin, että työeläkkeitä ei pystyittäisi säädetyllä rahoituksella maksamaan, valtion tulisi taata perustoimeentulon turva jokaiselle eläkeläiselle. Sen se käytännössä varmaan tekisi kansaneläkkeiden avulla.

Entä sitten poliittinen ja taloudellinen realismi? Jos työeläkkeitä ei säädetyllä rahoitusmenettelyllä pystyittäisi maksamaan, hallitusta tietenkin huudettaisiin apuun. Kuitenkin tilanteessa, jossa yritykset ja työntekijät eivät pystyisi maksamaan riittäviä eläkemaksuja, olisi valtionkin kukkaro mitä todennäköisimmin tyhjä. Siinä olisi Tuppurainen Tappuraisen takuumiehenä!

Valta eduskunnalle

Korkmanin mukaan eduskunnan tulisi määrittää eläkepolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Ehdotus on jälkijättöinen. Eduskunta on merkittävästi linjannut eläkepolitiikkaa, vaikka se ei ole laatinut erillistä eläkepoliittista asiakirjaa. Mm. vuoden 2005 suuren työeläkeuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyneitä linjauksia. Samoin tapahtui palkansaajien eläkelait yhdistäneen työntekijän eläkelain hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Kummassakin yhteydessä eduskunta hyväksyi muutosten tavoitteiksi työeläkejärjestelmän perustan turvaamisen.

Vuoden 2005 reformia perusteltiin eduskuntakäsittelyssä mm. sillä, että Suomen kansantalouden pitkän aikavälin työvoimatarpeen ja eläkemenojen kohtuullisena pitämisen kannalta on välttämätöntä edistää työsäkänynnin jatkamista ja nostaa keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää. Siis huoli sekä kansantalouden että eläkejärjestelmän kestävydestä tuli esille. Vuoden 2005 uudistuksen tavoitteeksi todettiin myös eläketurvan ansaintojen laajentaminen, vakuutusmaksun ja saatavan edun vastaavuuden vahvistaminen, oikeudenmukaisen eläkkeen varmistaminen erilaisilla työurilla, eläkkeen karttumisen kaikesta työstä sekä eläkejärjestelmän sopeuttaminen keskimääräisen eliniän jatkuvaan kasvuun siten, että osa kasvusta ohjautuu työssäoloajan pidentymiseen.

Korkmanin yksi perustelu eduskunnan roolin kasvattamiselle on, että ”osapuolet eivät ole sopineet maksutason nousupaineiden edellyttämistä toimista pitkälle tulevaisuuteen vaan ainoastaan parin lähivuoden ajaksi”. Korkman vaatii, että eduskunnan tulisi sopia periaate: ”Maksuun ei tulisi kohdistua merkittäviä nousupaineita”.

Mikä saa uskomaan, että eduskunta ottaisi juuri tällaisen linjauksen ylimmäksi tavoitteeksi? Yhtä hyvin voidaan ajatella, että eduskunta hyväksyisi maksujen nousun, ainakin jos vaihtoehtona on eläkkeiden riittämättömyys. Mihin perustuu usko, että eduskunta ottaisi sukupolvien solidaarisuuden vaatimukset paremmin huomioon kuin työmarkkinaosapuolet sopimuksissaan? Työmarkkinaosapuolet ja työeläkeasiantuntijat tietävät, että maksuja ei voi nostella miten korkeaksi hyvänsä. Viimeksi kuluneina 20 vuotena on keskitytty etsimään keinoja, joilla maksupainetta saadaan alemmaksi.

Myös Korkmanin käsitys työmarkkinaosapuolten maksua koskevista sopimuksista kaipaava täydennystä. Työeläkelainsäädännössä on työmarkkinajärjestöjen sopima ja eduskunnan hyväksymä perälauta siltä varalta, että järjestöt eivät pystyisi sopimaan riittävästä maksutasosta. Lain mukaan työeläkemaksun on oltava tasolla, joka takaa eläkkeiden maksun ja lainsäädännön edellyttämän rahastoinnin. Toimijoita tällaisessa pattiilanteessa olisivat eläkelaitokset, sillä laki velvoittaa ne hakemaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistuksen lain vaatimukset täyttävillä maksuperusteilla.

Korkman arvelee, että eläkepoliittista valtaa on luovutettu työmarkkinajärjestöille epämääräisellä tavalla. Minulla ei ole sellaista käsitystä, että jokin Suomen hallitus olisi luovuttanut eläkeasioissaan valtakirjansa työmarkkinajärjestöille. Yksittäisiä merkittäviäkin toimeksiantoja työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmälle on kyllä annettu. Yksi esimerkki on vuoden 2005 uudistuksen valmistelu, jolloin Lipposen hallitus kahteen otteeseen pyysi työmarkkinajärjestöjä tekemään esityksen eläkeuudistukseksi ja samalla linjasi uudistuksen tavoitteita.

Juridisesti ja käytännössä päätöksentekojärjestelmä on kirkas: työmarkkinajärjestöt tekevät esityksiä, hallitus, jos hyväksi näkee, antaa lainmuutosesityksen eduskunnalle ja eduskunta päättää. Se, että päätöksenteon nopeus ei tyydytä, ei oikeuta päättelemään, että päätöksentekojärjestelmä on epäselvä. Työmarkkinaosapuolet ovat nykyisellä järjestäytymisasteella täysin legitimejä maksajien ja edunsaajien edustajia tekemään sopimuksen työsuhteeseen liittyvistä eläkeasioista. Olennainen kysymys on, pitäisikö niiden hankkia valtiolta mandaatti ennen kuin ne voivat keskenään sopia hallitukselle tehtävästä ehdotuksesta.

Valta pois eduskunnalta

Korkmanin artikkelin keskeinen ehdotus on eläkepoliittisen asiantuntijoista koostuvan työryhmän perustaminen, jolle eduskunta delegoisi päätösvaltaansa. Ehdotus heijastaa epäluottamusta nykyiseen päätöksentekojärjestelmään ja demokratiaan. Mikä alue seuraavaksi pitäisi ”poliittisesti liian suhdanneherkkänä” siirtää eduskunnan ulottumattomiin?

Korkman näkee perusongelmaksi sen, että demokraattinen politiikka painottuu nykyhetken tulevaisuuden kustannuksella. Keski-ikäisten äänestäjien prioriteetit johtavat helposti sosiaaliturvan liialliseen kasvuun ja korkeaan julkiseen velkaan. Väestön ikääntyminen pahentaa ongelmaa. Demokraattisessa päätöksenteossa kasvavasta ikääntyneiden äänestysvoimasta seuraa helposti optimaalista korkeampi maksutaso ja optimaalista pienempi rahastointiaste, kun demokraattisen politiikan huomio kiinnittyy etuuksien tasoon.

Unohtuuko tässä se, että keski-ikäiset äänestäjät ovat myös etuuksien maksajia? Perustelu herättää myös muunlaisia vastaväitteitä. Esimerkiksi perhepolitiikkaa on vaikea selittää tästä näkökulmasta. Perhepolitiikan kehittyneisyys erityisesti Pohjoismaissa ilmentää tulevien sukupolvien tarpeista huolehtimista. Onko ihmisillä ja jopa poliitikoilla sittenkin kyky nähdä ja toimia eri elinvaiheita ja niiden erityisiä tarpeita huomioon ottavasti?

Ehdotus nojautuu myös ajatukseen, että demokraattinen päätöksenteko ei välttämättä tuota (jossakin mielessä) optimaalisia päätöksiä, koska enemmistöpäätökset maksimoivat päätöksentekijöiden enemmistön etuja. Tämä heijastaa käsitystä demokratiasta intressien yläpuolella olevana yleisen hyvän tavoitteluna. Tätäkin demokratiassa varmasti on, mutta politologisten analyysien valtavirran mukaan demokratia on pitkälti erilaisten intressien esiintuomista ja niiden yhteensovittamisen väline. Optimaalisuus voi olla sitäkin, että yhteensovittamiseen ollaan kykeneviä ilman, että sorretaan vähemmistöjenkään oikeutettuja etuja.

Korkman sanoo olevan kansainvälisesti pikemmin säännön kuin poikkeuksen, että julkiset eläkejärjestelmät ovat rahoituksellisesti rempallaan. Pohjoismaiden voinee kuitenkin katsoa kuuluvan eläkejärjestelmien rahoituksellisen kestävyuden suhteen kärkikaartiin. Jos näin on, analyysi demokratian vaikeudesta tehdä vastuuntuntoista eläkepolitiikkaa horjuu. Jotkut demokratiat selviävät tästä paremmin kuin toiset. Tästäkin seurannee, että mahdolliset puutteet eivät ole diagnostisoitavissa pelkästään yksinkertaisella ”median voter” -lähestymistavalla.

Olisiko luottamus asiantuntijaryhmään korkeampi kuin esimerkiksi työmarkkinajärjestöihin? Asiantuntijaryhmä voisi parhaimmillaan hallituilla ehdotuksilla tuoda politiikkaan pitkäjänteisyyttä, mutta vain sellaisen hallituksen hallitessa, joka kuuntelee asiantuntijoita. Asiantuntijatkin voivat taipua poliittisen ja taloudellisen paineen alla ja siten lisätä eläkejärjestelmän herkkyyttä poliittisille suhdanteille. Kolmikanta on ainakin tähän asti pystynyt hyvin estämään eläkepoliittiset huutokaupat.

Korkman perustelee ehdottamaansa eläkepoliittista työryhmää myös analogialla rahapolitiikan hoitoon. Analogia on, kuten Korkman itsekin toteaa, ongelmallinen. Päinvastoin kuin rahapolitiikka, eläkelainsäädäntö koskee yksittäisten kansalaisten konkreettisia oikeuksia. Suomen perustuslain mukaan niistä on säädettävä yksityiskohtaisesti lailla. Eläkepoliittisen asiantuntijatyöryhmän päätösvaltaan ei voisi siis jäädä harkintavaltaa, vaan käytettävien sopeutumiskeinojen pitäisi olla yksikäsitteisiä samalla tavalla kuin elinaikakerroin tai indeksikorotukset. Niihin tarvittavien teknisten laskelmien tekemiseen ei tarvita ”eläkepoliittista työryhmää”.

Ehdotuksensa perusteluksi Korkman ottaa myös Ruotsin lakisäätöisen eläkejärjestelmän tasapainotusmekanismeineen. Minäkin ottaisin mallia Ruotsin eläkepoliittisesta konsensuksesta, mutta en siitä eläkejärjestelmästä, jonka poliittinen konsensus Ruotsissa on tuottanut. Ruotsissa on monta päällekkäistä eläkejärjestelmää ja ns. premiepension on lisäarvoa tuottamaton, eläkepoliittisesti torso ja kustannuksiltaan kallis järjestelmän kukkanen. Lisäksi Ruotsin inkomstpension, josta saavutettuun sopuun Korkman viittaa, on puhtaasti pilari 1:n järjestelmä. Ruotsissa pilari 2:n eläkkeet ovat kokonaan työmarkkina-asia siitä huolimatta, että ne käytännössä ovat pakollisia.

Eläkejärjestelmän reiluus

Saavatko nuoremmat ikäluokat eläkejärjestelmästä vähemmän kuin siihen maksavat? Ovatko suurten ikäluokkien eläke-edut kohtuuttomia?

Eläketurvan aktuaarinen tuottoaste (saatujen etuuksien ja maksettujen maksujen suhde) on nuoremmille ikäluokille ETLAn arvioiden ja myös Eläketurvakeskuksen peruslaskelman mukaan vuosituotoksi muutettuna noin 2,5 prosenttia reaalisesti. En sanoisi tätä lukua kohtuuttoman alhaiseksi, varsinkin kun eläkemaksuja voi pitää hyvin vähärisenä ”sijoitukseksi”. Suurilla ikäluokilla vastaava tuotto on reaalisesti noin 3,5 prosenttia, heitä edeltävillä ikäluokilla vielä enemmän. Tätä en pitäisi kohtuuttoman korkeana, vaikka prosenttiyksikön ero reaalityössä pitkällä aikavälillä

voi pääoma-arvona mitattuna olla suurikin. Sekin on hyvä muistaa, että suurten ikäluokkien euro eläkejärjestelmässä on sekä maksu- että etuuspuolella alle 70 senttiä 1980-luvulla syntyneiden euroista⁴.

Aktuaarisia tuottoasteita tärkeämpää on huomata, että sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta arvioitaessa ei voida rajoittua pelkästään eläkejärjestelmään, vaan on otettava huomioon myös olosuhteet muutoin. Jos tämänkaltainen tuottoajattelu olisi vallalla yleensäkin suuria päätöksiä tehtäessä, esimerkiksi koulujärjestelmää ei kannattaisi käynnistää lainkaan. Ensimmäisen koulutettavan sukupolven kulut maksaa ikäluokka, joka ei tästä koulutuksesta itse suoranaisesti hyödy mitään. Suuret ikäluokatkin lienevät antaneet seuraavalle sukupolvelle paremmat lähtökohdat elämään kuin heillä itsellään oli.

Voi myös kysyä, olisiko aikanaan ylipäätään ollut mahdollista rakentaa eläkejärjestelmää, joka nimenomaan aktuaarisella tuottoasteella mitattuna olisi ollut ehdottoman oikeudenmukainen. Eläkejärjestelmän synnyssä monet muut tavoitteet ja reunaehdot olivat paljon tärkeämpiä ja päätöksenteon valintoja ohjaavia tai rajoittavia. Suurempi rahastointikaan ei tuottoasteita olisi ratkaisevasti muuttanut, koska työeläkejärjestelmän alkuvuosikymmeninä ei säännellyillä sijoitusmarkkinoilla olisi käytännössä voinut saada kunnollista reaalityttöä. Työnantajien takaisinlainauksen kautta saama inflaatiohyöty koitui todennäköisesti nuorempienkin sukupolvien hyödyksi elinkeinoelämän vahvistumisena.

Eläketurvakeskuksen asema

Osana eläkepoliittista työryhmäehdotustaan Korkman ehdottaa myös, että vastuunjaon selkeyttämiseksi Eläketurvakeskus (ETK) pitäisi instituutiona muuttaa julkisoikeudelliseksi laitokseksi, jolla on vahva itsenäinen asema. Tässä yhteydessä Korkman viittaa mm. selvitysmies Myllymäen (2009)⁵ raporttiin, jonka perusteluja hän sanoo korostetun juridisiksi. Myllymäen raportin juridiikan pitävyydestä viittaaan mm. Työeläkevaikuttajat Telan raportista antaman lausunnon liitteeseen.⁶

Korkmanin lähtökohta on, että ETK:n hallinto tulisi järjestää tavalla, joka antaa sille mahdollisimman hyvät mahdollisuudet työeläkejärjestelmän

⁴ Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2009, Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4, taulukko 5.5.

⁵ Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:32).

kriittiseen arviointiin ja uudistustarvetta koskeviin pohdintoihin. Tältä kannalta olisi Korkmanin mukaan suotavaa, että Eläketurvakeskus on hallinnollisesti itsenäinen suhteessa työmarkkinajärjestöihin ja muihin intressiryhmiin. Ehdotusta tehdessään Korkman ei ilmeisesti ole tullut ajatelleeksi, että Eläketurvakeskuksen hallinnossa mikään yksittäinen intressiryhmä ei ole hallitsevassa asemassa. Sekin estää, että ETK voisi toimia puolueellisesti. ETK:n siirtäminen osaksi valtion hallintoa mitä todennäköisimmin huonontaisi tilannetta. On pelättävissä, että valtion leivissä syntyisi yksipuolista riippuvuutta ”politiikasta”.

Yhteenveto

Korkmanin artikkeli on mielenkiintoinen, hyvin kirjoitettu ja keskustelua herättävä. Johtopäätöksissä mielestäni on kuitenkin vielä kehittämistä. Eläkeasioissa tarvitaan kolmikantaista päätöksentekoa, jossa työmarkkinaosapuolilla on vahva rooli. Suomen lakisääteinen työeläke on työmarkkinapohjainen eläke, josta työmarkkinajärjestöt ovat sopineet. Järjestelmän työmarkkinallinen tehokkuus ja sopimuksen pitävyys on varmistettu sillä, että eläketurvasta on yhteisymmärryksessä valtiovallan kanssa säädetty laki, jota on yhteistyössä kehitetty kulloistenkin olosuhteiden vaatimalla tavalla. Pelkkä sopimus pohja saattaisi näin pitkäaikaisissa sitoumuksissa osoittautua joissakin olosuhteissa liian haavoittuvaksi. Näin siis Suomen eläkepolitiikassa on yhdistetty näkemys, jossa eläkkeet ovat yhtäältä eduskunnan päätösvallassa ja toisaalta työhön liittyvä ja siis työmarkkinoille kuuluva etuus. Kolmen osapuolen mukanaolosta seuraa, että kenelläkään ei ole eikä tule olla yksipuolista määräämisvaltaa.

Olen Korkmanin kanssa samaa mieltä siitä, että huoli julkisen talouden tasapainosta antaa aiheen päättää pidentää työuria eliniän pidentyessä, vaikka se ei niinkään olisi tarpeen itse työeläkejärjestelmän rahoituksen takia. On lupa odottaa, että myös eläkejärjestelmä tukee julkisen talouden kestävyuden ja työvoiman riittävyuden ongelmien ratkaisemista varsinkin, kun se on myös eläketurvan eli eläkkeiden tason kannalta perusteltua.

Korkman tuskailee päätöksenteon hitautta rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Olen luottavainen siihen, että kolmikantainen valmistelu tulee nytkin tuottamaan tuloksia. Siihen voi mennä enemmän aikaa kuin moni toivoisi, mutta onneksi akuuttia hätää ei ole. Eläkeasiat ovat niin

⁶ Professori Kai Kaliman asiantuntijalausunto Eläketurvakeskuksen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta 19.10.2009.

pitkävaikutteisista, että päätöksenteossa saattaa olla tärkeämpää päätösten huolellinen valmistelu ja osapuolten sitoutuminen päätöksiin kuin jokin eksakti ajankohta. Korkmanin mallimaa Ruotsissakin konsensuksen saavuttaminen vaati kymmenen vuoden pohjustuksen! Ehkä sittenkään ei ole ensisijaisesti kysymys uusien päätöksentekoinstituutioiden luomisen tarpeesta vaan – Korkmanin sanoin – kipeiden päätösten tekemisen tuskasta.



Työeläkevalta ikärajiikiistan valossa

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastelemme vuoden 2009 alkupuolella alkanutta ja tätä kirjoitettaessa edelleen jatkuvaa hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen kiistaa työeläkkeelle pääsyn ikärajoista ja työurien pituudesta. Tapahtumaketju osoittaa, että nykyiseen TyEL-valtaan kohdistuu sekä sisäisiä että ulkoisia paineita. Prosessi antaa aiheen pohtia, onko työmarkkinajärjestöjen eläkevalta kyseenalaistettu vai onko valta peräti siirtymässä hallitukselle ja eduskunnalle siksi, että työmarkkinajärjestöt eivät pysty päätöksiä tekemään.

Ikärajakiista on ollut eläkejärjestelmän säännöillä tehtävää politiikkaa, jonka tavoitteet ovat pääosin koskeneet muita asioita kuin eläketurvaa ja sen rahoitusta. Pidempiä työuria tarvitaan valtion ja kuntien talouden tasapainottamiseksi. Eläkejärjestelmä ikärajoineen vaikuttaa työn tarjontaan ja työurien pituuteen, jotka puolestaan vaikuttavat valtion ja kuntien menoihin – ja etenkin tuloihin. Tapahtumien taustalla on myös ollut se, että osapuolet painottavat erilaisilla ansiosidonnaista ja tarveperiaatteeseen nojautuvaa sosiaaliturvaa.

Kun hallitus perääntyi ikärajaesityksestään, työmarkkinajärjestöt lupasivat päättää riittävästä keinoista eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi. Ne eivät Rantalan työryhmässä kuitenkaan päässeet sopuun. Tämä on yllättävää, koska työmarkkinaosapuolien näkemykset ja tavoitteet ikärajoista ja työurista eivät käsittääksemme poikkea toisistaan kovinkaan paljon. Ratkaisukyvyttömyyden syitä haemme työmarkkinajärjestöjen yleisten neuvottelusuhteitten ja -tapojen muutoksista, joilla ei ole suoranaista tekemistä eläkeasioiden kanssa. Korporatismiin edellytykset ovat talouden globalisaation myötä muuttuneet. Työnantajien neuvotteluasema on vahvistunut ja työntekijäjärjestöjen heikentynyt. Erityisesti palkansaaajien keskusjärjestöjen merkitys on vähentynyt, kun työnantajat eivät enää halua tehdä tulopoliittisia kokonaisratkaisuja.

Eläkevallan pysyminen työmarkkinajärjestöillä edellyttää, että ne pääsevät yhteisymmärrykseen ikärajojen lisäksi työeläkkeiden kestävästä rahoituksesta. Ikärajakiistan tähänastisten tapahtumien valossa tämä ei tule olemaan helppoa. Päätöskyvyttömyys tai ratkaisujen lykkääminen vaarantavat työeläkejärjestelmän perustehtävän eli kohtuullisen kulutustason turvaavan eläkkeen maksamisen kaikille palkansaaajille ja yrittäjille.

Johdanto

Vuoden 2009 helmikuussa alkanut kiista eläkeikärajoista yllätti monet, myös Eläkevalta Suomessa -hankkeen tutkijat. Eläkevalta oli pitkään vaikuttanut vakiintuneelta ja vankalta, ja vaikka nähtävissä olikin muutospaineita, niiden seurausten ajateltiin näkyvän vasta lähivuosikymmeninä. Ikärajakiistan perusteella työeläkejärjestelmän valtarakenteissa on jo tapahtunut muutoksia, jotka voivat vaikuttaa merkittävästikin tulevaisuuden eläkepolitiikkaan. Siksi kiistan kuvaaminen ja analyysi on perusteltua jo tässä vaiheessa, vaikka syvemmälle menevä tutkimus on mahdollista vasta kiistan selvittyä tavalla tai toisella.

Kertaamme ensin ikärajakiistan tähänastiset vaiheet. Sen jälkeen tarkastelemme kiistaa hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vastakkainasetteluna, työnantajien ja työntekijäjärjestöjen välisenä kiistana ja ammattiliittojen ja niiden keskusjärjestöjen suhteiden ilmentymänä. Vertaamme myös suomalaista eläkepolitiikkaa eräiden muiden maiden toimintatapaan. Lähteinämme ovat olleet tapahtumia kuvaavat lehtiartikkelit, muut tiedotusvälineissä esitetyt kannanotot ja muutamat henkilöhaastattelut.

Ikärajakiistan tapahtumat

Kiista leimahtaa

Matti Vanhasen hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välinen kiista sai alkunsa helmikuussa 2009, kun hallitus päätti ohjelmansa puolivälitarkistuksen yhteydessä vanhuuseläkeiän alarajan nostamisesta asteittain 63 vuodesta 65 vuoteen. Ammattiyhdistysliikkeen reaktio oli välitön ja jyrkkä. Nostoajatus tuomittiin tehottomana välineenä lykätä siirtymistä eläkkeelle ja siksi että sitä ei valmisteltu kolmikantaisesti. Reaktiota voimisti myös se, että tammikuussa oli juuri sovittu eläke- ja työttömyysturvaa koskevista uudistuksista eli ns. sosiaaliluposta. Hallitus oli sitoutunut sen toteuttamiseen.

Kaikki palkansaaajakeskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava päättivät pidättäytyä sosiaaliturvaa uudistavan niin sanotun SATA-komitean työstä. Ne myös laativat yhteisen internet-vetoomuksen, jossa ne vaativat hallitusta perumaan päätöksensä. Akavan puheenjohtajan mukaan keskustelut seuraavasta palkkakierroksesta ja palkkamaltista lykkäytyisivät. Jyrkimpien mielipiteiden mukaan yleislakkoakaan ei ollut poissuljettu vastustuskeino. Palkansaaajajärjestöt saivat eläkeiän alarajan noston kritiikilleen tukea poliittiselta oppositiolta, työeläkejärjestelmän edustajilta ja joiltakin työelämäntutkijoilta; myös tasavallan presidentti suhtautui kriittisesti eläkeiän nostoon.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan eläkeiän nostopäätös oli myös heille yllätys. Liitto kertoi pitävänsä kiinni sopimuksistaan ja korosti, että ensivai-

heessa tulee toteuttaa jo sovitut eläke- ja työttömyysturvan muutokset. Samalla se ilmaisi halukkuutensa olla mukana työeläkejärjestelmää ja työttömyysturvaa koskevassa uudistustyössä. Toisaalta se tuki hallituksen tavoitetta parantaa julkisen talouden kestävyyttä ja piti välttämättömänä, että eläke-etuuksia ja muuta sosiaaliturvaa tarkistetaan työurien pidentämiseksi.

Ay-liikkeen torjuntavoitto

Hallitus ja työmarkkinajärjestöt neuvottelivat tilanteesta vuoden 2009 maaliskuun alussa ja pääsivät yksimielisyyteen siitä, että hallitus peruu päätöksensä alaikärajan nostosta. Samalla osapuolet sitoutuivat siihen, että keskimääräistä työelämästä poistumisikää korotetaan 59,4 vuodesta kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Tarvittavien uudistusten tarkemmat yksityiskohdat sovittiin valmisteltavaksi Eläketurvakeskuksen toimitusjohtajan Jukka Rantalan johtamassa eläkeneuvotteluryhmässä vuoden 2009 loppuun mennessä. Ryhmää laajennettiin valmistelun ajaksi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön edustajalla. Samalla sovittiin perustettavaksi myös toinen työryhmä, joka sai toimeksiannoksi eläkeikätaavoitteen tukemisen työhyvinvointia, työssä jaksamista ja osaamista edistävillä toimilla. Sosiaalitulo sovittiin toteutettavaksi alkuperäisen suunnitelman mukaisesti.

Rantalan ryhmä pyysi arvioita erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista Eläketurvakeskukselta ja ETLAlta syksyllä 2009. Eläketurvakeskus julkaisi laajan taustaselvityksensä tammikuussa 2010. Rantalan vetämä työryhmä pyysi joulukuussa työnsä jatkoaikaa. Sitä myönnettiin tammikuun 2010 loppuun asti; samalla jatkoaikaa sai myös Jukka Ahtelan vetämä toinen työryhmä.

Vuoden 2010 umpikuja ja päätöksenteon hautaaminen uusiin työryhmiin

Vain Ahtelan ryhmä sai aikaan yksimielisen ehdotuksen. Ryhmän loppuraportissa esitetään toimenpiteitä työkyvyn ja työhyvinvoinnin edistämiseksi sekä keinoja työuran pidentämiseksi alkupäästä ja työllistymisedellytysten parantamiseksi työuran aikana. Jatkovalmistelua varten ehdotettiin perustettavaksi kuusi uutta työryhmää. Rantalan ryhmän erimielisyys johtui ennen kaikkea suhtautumisesta ns. työttömyysputken olemassaoloon.

Valtiovarainministeriön johdolla toimiva työmarkkinajärjestöjen edustajista koostunut ohjausryhmä pyysi helmikuussa 2010 lausuntoja Ahtelan ja Rantalan ryhmien työn tuloksista muun muassa useilta tutkimuslaitoksilta ja OECD:n edustajalta. Ahtelan ryhmän esittämät toimet arvioitiin yleensä oikeansuuntaisiksi mutta riittämättömiksi eläkeikätaavoitteen saavuttamiseksi.

Umpikujan jälkeen Vanhasen hallitus hautasi keväällä 2010 ikärajan nostoaikkeen kasvu- ja työllisyysohjelman valmisteluun. Yksi kuudesta työryhmästä sai tehtä-

väkseen työurien pidentämisen. Tätä työuryhmää johtaa hallituspuolueiden puheenjohtajien ja työmarkkinajärjestöjohtajien muodostama johtoryhmä. Jäsenet edustavat samoja tahoja kuin aiemmin epäonnistumiseen päätyneessä laajennetussa Rantalalan ryhmässä.

Työryhmän toimeksiannossa eläkejärjestelmän uudistamisen tavoitteeksi asetettiin sellainen eläkeiän nousu, joka takaisi sekä riittävän suuret eläkkeet että sellaisen työeläkemaksun tason, joka ei vaarantaisi työllisyyttä ja talouskasvua. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ottamatta kantaa yksittäisiin vaihtoehtoihin. Varsinaisen uudistuksen aikataulusta sovitaan erikseen. Palkansaajakeskusjärjestöt ovat olleet valmiita siihen, että uudistustyö tehtäisiin vuoteen 2013 mennessä.

Rinnakkainen tapahtuma: selvitys Eläketurvakeskuksen asemasta

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.9.2008 professori Arvo Myllymäen selvittämään Eläketurvakeskusta koskevan oikeudellisen sääntelyn uudistamistarpeita. Eläketurvakeskusta koskevaa sääntelyä piti peilata niin suhteessa perustuslakiin kuin ETK:n toimintaympäristön muutoksiin. Selvityshenkilön piti myös punnita, onko ETK:lla sellaisia tehtäviä, jotka olisi perusteltua siirtää valtion asianomaiselle viranomaiselle, tai olisiko tarpeen muuttaa ETK kokonaan valtion viranomaiseksi. Hänen tuli arvioida myös Eläketurvakeskuksen rahoitusta.

Myllymäen 18.9.2009 päivätyn selvityksen mukaan ”Laillisuusnäkökulmasta Eläketurvakeskuksen aseman, tehtävien ja rahoituksen sekä valvonnan selkiyttäminen vaatii kokonaisratkaisun, joka perustuu viranomaisena toimivaan Eläketurvakeskukseen julkisoikeudellisenä laitoksena. Sille tulisi kuulua itsenäinen ja riittävän vahva toimivalta työeläketurvan toimeenpanosta. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva laitos tarvitsee tuekseen lain tasoiset säännökset, sillä valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla (PL 119.2 §). ... Muodostettavan julkisoikeudellisen laitoksen hallinnosta vastaisi viisijäseninen valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi määräämä hallitus. Järjestelmän läpinäkyvyyden ja uskottavuuden varmistamiseksi hallitukseen eivät voisi kuulua eläkelaitosten edustajat. Eläketurvakeskus tarvitsee selvityshenkilön käsityksen perusteella laaja-alaisen työeläkejärjestelmän neuvottelukunnan, jonka kokoonpano noudattaisi kolmikantaratkaisua. Toimivaltasuhteiden kannalta on tärkeätä, että poliittiset linjanvedot suomalaisen työeläkejärjestelmän lainsäädännöllisestä kehittämisestä tapahtuvat eduskunnalle vastuussa olevassa valtioneuvostossa, ja että uudistusesitykset valmistellaan yhteistyössä keskeisten etujärjestöjen kanssa.”

Sekä työmarkkinajärjestöt että Eläketurvakeskus reagoivat kielteisesti Myllymäen esitykseen. Ne totesivat, että ETK:n toimintaa säätelevät lait ovat ajantasaisia

eikä niihin tarvita muutoksia. Juridiset argumentit eivät edellytä ETK:n aseman muuttamista. Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalan mukaan ”ehdotus tarkoittaisi yksityisen ja kunnallisen työeläkevakuuttamisen toimeenpanon valtiollistamista merkittävältä osalta. Se olisi suuri periaatteellinen ja käytännöllinen muutos, jolla ei saavutettaisi mitään konkreettista hyötyä vaan kävisi päinvastoin”.

Politiikka haastaa nykyisen työeläkevallan

Ikärajakiistan alkuvaiheessa hallitus haastoi työmarkkinajärjestöjen vallankäytön työeläkepolitiikassa. Hallituksen toimelle voi ajatella kolmea osittain limittäistä syytä: ensinnäkin koko julkisen talouden rahoituksen kestävyysongelmaa, jota 2008 alkanut finanssikriisi pahensi, toiseksi erimielisyyksiä ansiosidonnaisen turvan ja perusturvan keskinäisestä suhteesta ja kolmanneksi keskustan puoluepoliittisia syitä.

Yksityisalojen työeläkejärjestelmä TyEL on sekä osa julkista taloutta että itsenäinen järjestelmä. Sillä on oma suljettu rahoitusjärjestelmänsä, joka ei ole yhteydessä valtion tai kuntien budjetteihin. Siten valtion ja kuntien rahoitusongelmat eivät suoraan vaikuta TyEL-järjestelmään. TyEL on kuitenkin myös osa lakisääteistä sosiaaliturvaa, josta viime kädessä päättää eduskunta. Taloudellisesti painavampi yhdistävä tekijä on eläkejärjestelmän vaikutus työn tarjontaan ja työurien pituuteen, jotka edelleen vaikuttavat valtion ja kuntien menoihin ja etenkin tuloihin. Niinpä rahoitukseltaan itsenäisenäkään eläkejärjestelmä ei voi olla ristiriidassa muun julkisen talouden tavoitteiden kanssa.

Koko julkisen talouden rahoitustilanteen parantaminen työuria pidentämällä oli se tavoite, johon Vanhasen hallitus ilmoitti tähtäävänsä eläkeiän nostopäätöksellään. Ei ole kiistaa siitä, etteivätkö pitemmät työurat parantaisi julkista rahoitustilannetta, eikä myöskään siitä, etteikö työuria kannattaisi pidentää. Palkansaajajärjestöt kyseenalaistivat sen, pidentäisikö eläkeiän nostaminen työuria, mutta ennen kaikkea ne vastustivat sitä, että hallitus ottaisi päättääkseen eläkeiästä.

Ulkoisia paineita voi tarkastella myös sosiaalipoliittisena kiistana ansioturvan ja perusturvan keskinäisestä suhteesta. TyEListä päättävät työmarkkinajärjestöt ovat ansioturvan puolustajia, keskustapuolue taas yksi perusturvaa korostava ryhmä. Riihinen (2008) puhuu ansioperiaatteesta ja tarveperiaatteesta kuvaessaan tätä näkemyseroa. Hänen mukaansa on luultavaa, että globalisaatio, kilpailukykytavoitteet ja väestön ikääntymisen seuraukset johtavat politiikkaan, jossa ansioperiaate koetaan tärkeämmäksi: työnteon on oltava kannattavaa. Ansioperiaatteen kannatukseen voi kuitenkin liittyä julkisen talouden kannalta

kalliita painotuksia. Työnteon halutaan olevan tehokasta, ja eläkkeet ovat yksi tapa siirtää vähemmän tehokkaita ihmisiä pois työelämästä. 1980-luvulla luodut varhaiseläkemahdollisuudet voidaan nähdä tämän ajattelutavan seurauksina. Viime vuosina näitä mahdollisuuksia on toki olennaisesti kavennettu. Monet ansioperiaatteen kannattajat painottavat kokopäivätyön tärkeyttä suhteessa osa-aikatyöhön. Vaarana tällöin kuitenkin on, että kokonaan työelämästä syrjäytyneiden määrä lisääntyy, mikä on onnetonta sekä syrjäytyneiden itsensä että julkisen talouden kannalta.

Näkemyserot perus- ja ansioturvan roolista olivat esillä myös sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen tähdänneen SATA-komitean työssä. Osmo Soininvaaran (2010, s.273) mukaan ”Eryityisesti työmarkkinajärjestöjen edustajien asenteista paistoi, että he näkivät koko komitean lähinnä uhkana omille pyrkimyksilleen”. Kesken komitean toiminnan työmarkkinajärjestöt tekivät ns. sosiaaliluppon, jolla ne käytännössä estivät työttömyysturvan peruspäivärahan korottamisen asettamalla ehdoksi, että perusturvaa ei saa nostaa suhteessa ansioturvaan. Sosiaaliluppo sisälsi myös merkittäviä päätöksiä työeläkemaksuista ja eläke- ja työttömyysturvaan liittyvistä ikärajoista.

Työmarkkinajärjestöt julkistivat sosiaaliluppon tavalla, jossa hallitukselle varattu nöyrän toimeenpanijan rooli ei jäänyt epäselväksi. Tilannetta kärjisti se, että sosiaalivakuutuksesta vastaava ministeri ja STM:n vakuutusosaston ylijohtaja olivat molemmat keskustalaisia. Arvailla voi, oliko pääministeri Vanhasen eläkeikäjulistus osittain myös reaktio työmarkkinajärjestöjen esiintymiseen.

Puoluepoliittisesti työeläkejärjestelmän kiistoissa SDP ja kokoomus ovat aiemmin usein olleet yhdellä puolella ja maalaisliitto/keskusta usein SKDL:n kanssa toisella puolella (Heikki Niemelän artikkeli tässä kirjassa kuvaa näitä vaiheita).

Työeläkepäättäjien ja keskustapuolueen vastakkainasettelu oli jo pitkään vaikuttanut historiaan jääneeltä, mutta parin viime vuoden aikana se on ollut nähtävissä monissa tapahtumissa ja puheenvuoroissa. Aiemmin mainittu Myllymäen raportti ja siihen liittynyt keskustelu on yksi esimerkki. Toinen esimerkki on keväältä 2009, jolloin EK:n Lasse Laatonen, joka eräiden lehtitietojen mukaan oli keskeinen henkilö maaliskuun 2009 eläkesovun löytämisessä, hyökkäsi lehtikirjoituksessaan (Lapin Kansa 8.4.2009) voimakkaasti STM:n vakuutusosaston silloista ylijohtajaa Tarmo Pukkilaa ja osastopäällikkö Antero Kiviniemeä vastaan ja syytti heitä kepulaisiksi eläkekaappauksen suunnittelijoiksi. Finanssikriisin vuoksi on ikäräjakiistan ohella keskusteltu paljon eläkeyhtiöiden ja niiden valvovien viranomaisten suhteesta ja toiminnasta. Myös tämä on osittain limittynyt asetelmaan työmarkkinajärjestöt vastaan STM:n virkamiehet.

Ikäräjakiistassa SDP on julkisuudessa lukinnut kielteisen kantansa eläkeikärajojen nostamiselle ja ilmoittanut, että asia on kynnyskysymys seuraavaan

hallitukseen osallistumiselle. Jos ikärajakiistasta tulee merkittävä asia eduskuntavaalien kampanjoissa, asia voi helposti laajeta myös eläkeläisten etuuksia koskevaksi, joko työikäisten ja eläkeläisten vastakkainasetteluksi tai molemmille etuja lupaavaksi huutokaupaksi. Tällöin esille tulee myös työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden suhde. Nämä kehityskuvat eivät tätä kirjoitettaessa kuitenkaan vaikuta todennäköisiltä.

Työmarkkinasuhteitten muutokset heijastuvat eläkepolitiikkaan

Ikärajakiista alkoi ulkoisena haasteena vakiintuneelle TyEL-vallankäytölle. Tämän haasteen työmarkkinajärjestöt näyttivät ottavan vastaan yhtenäisinä. Toiminta vaikutti suoralta jatkolta järjestöjen tiettävästi yhtenäiselle esiintymiselle SATA-komiteassa. Yhtenäisyys tuotti myös tulosta: hallitus perui ehdotuksensa korottaa eläkeikää 63:sta 65 vuoteen. Tämän sijasta niin palkansaajat ja työnantajat kuin hallituskin sitoutuivat siihen, että keskimääräistä työelämästä poistumisikää korotetaan kolmella vuodella 59,4 vuodesta vuoteen 2025 mennessä.

Sitoumuksestaan huolimatta järjestöt eivät päässeet yhteisymmärrykseen toimista keskimääräisen eläköitymisiän nostamiseksi. Kuitenkaan työnantaja- ja työntekijäpuolen näkemuserot ikärajoista eivät vaikuta suurilta. Olisi hämmästyttävää, jos pelkästään ne olivat syynä siihen, ettei ratkaisua löytynyt. Selvää lisäksi on, että päätöksiin pyrittiin tosissaan, koska useiden järjestöjen edustajat totesivat julkisuudessa päätöskyvyttömyyden vaarantavan järjestöjen vallankäytön tulevaisuudessa. On siis pohtimisen arvoista, mitkä muut tekijät asiaan vaikuttivat ja kuinka paljon. Tällaisia tekijöitä ovat muutokset työmarkkinajärjestöjen välisissä suhteissa, työntekijäjärjestöjen keskinäisissä suhteissa ja työnantajajärjestöissä. Lisäksi asiaan on voinut vaikuttaa työeläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyysvaje, jota työurien pidentäminen ei yksinään ratkaise.

Talouden globalisaatio ja työmarkkinajärjestöt

Globalisaatio on heikentänyt palkansaajajärjestöjen asemaa ja yhtenäisyyttä. Niiden voima palkka- ja muissa neuvotteluissa on vähentynyt, koska yritykset voivat aiempaa helpommin siirtää tuotantoaan muualle. Vastaavasti työnantajapuoli on voimistunut, vaikkakin voimantunnetta hillitsee tietoisuus aiempaa kovemmassa kansainvälisestä kilpailuympäristöstä (Lassila, 2004). Ikärajakiistan tapahtumat näyttävät tukevan kuvaa, että työnantajapuolen neuvotteluasema on nyt vahvempi kuin se on ollut aiemmin yksityisalojen eläkejärjestelmän historiassa.

Palkansaajajärjestöt reagoivat hallituksen ikärajaesitykseen paljon voimakkaammin kuin EK. Tämän voi tulkita niin, että TyEL on erittäin tärkeä palkansaajajärjestöille, ja myös niin, että nimenomaan valta-aseman ylläpitäminen on palkansaajajärjestöille tärkeää. Valta-aspektin voi nähdä myös sosiaaliturvassa, jossa työmarkkinaosapuolet, erityisesti palkansaajajärjestöjen vaatimuksesta, vahvistivat ansiosidonnaisen työttömyysturvan aseman suhteessa peruspäivärahaan: jälkimmäistä ei voi korottaa ilman että edellinenkin nousee. Ansiosidonnainen työttömyysturva on edelleen tärkeää ay-jäsenyyden motiivi. Työmarkkinaosapuolet eivät toisaalta ole julkisuudessa kommentoineet takuueläkettä saati vaatineet ansioeläkkeen tasoa kiinnitettäväksi suhteessa takuueläkkeeseen (Soininvaaran (2010) mukaan järjestöt kyllä arvostelivat takuueläkettä ankarasti SATA-komiteassa). Takuueläke ei ole tärkeä ay-jäsenyydelle.

Keskusjärjestöjen ja niiden jäsenten suhteet

Keskusjärjestöjen sopimuspoliittinen ote on useissa maissa heikentynyt, kuten esimerkiksi Alho ja Pekkarinen (2004, s. 16) toteavat. Suomessa erityisesti EK:n päätös lopettaa keskitetyt tulosopimukset muuttaa ammattiliittojen ja niiden keskusjärjestöjen suhdetta samalla kun se kaventaa palkansaajien keskusjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen vallankäyttöön.

Nykyinen tapa tehdä työehtosopimuksia johtaa Rakennusliiton puheenjohtajan Matti Harjuniemen mielestä väistämättä keskusjärjestöjen merkityksen väheneemiseen¹. Hän uskoo teollisuuden palkansaajajärjestöjen toteuttaman yhteistyön kaltaisen toiminnan korostuvan ja johtavan työmarkkinoiden rakenteiden uudistumiseen. Yhteistyö tulee myös ylittämään keskusjärjestörajat. Harjuniemi arvioi, että neuvottelutavoitteet ja näkökulmat palkkakierroksiin ovat erilaiset teollisuudessa, yksityisissä palveluissa ja julkisella puolella.

Yksi julkisuudessaakin esitetty tulkinta Rantalan ryhmän epäonnistumisesta on, että palkansaajien keskusjärjestöt olisivat hyväksyneet erään sopimusehdotuksen mutta niiden jäsenjärjestöt kielsivät. Kynnysasiaksi jäi tietävästi työttömyysturvaan aiotut muutokset. Tätä tilannetta ei ainakaan helpota sosialidemokraattisen puolueen asettuminen ikärajojen nostoa vastaan.

Myös työnantajapuolella on tapahtunut merkittäviä muutoksia. EK koostuu aiemmin erillisinä toimineista järjestöistä, ja laajapohjaisella järjestöllä on vähemmän asioita, joista kaikki ovat yksimielisiä. Jos työntekijäjärjestöjen keskinäinen asema on muuttunut, yrityskentässä muutokset ovat paljon moninai-

¹ Kansan Uutiset 8.9.2010 kuvatesaassa tilaisuutta, jossa Paperiliiton, Puu- ja erityisalojen liiton, Rakennusliiton, Sähköliiton, TEAMin ja Toimihenkilöunionin puheenjohtajat esittelivät yhteistä kannanottoaan sopimustilanteesta.

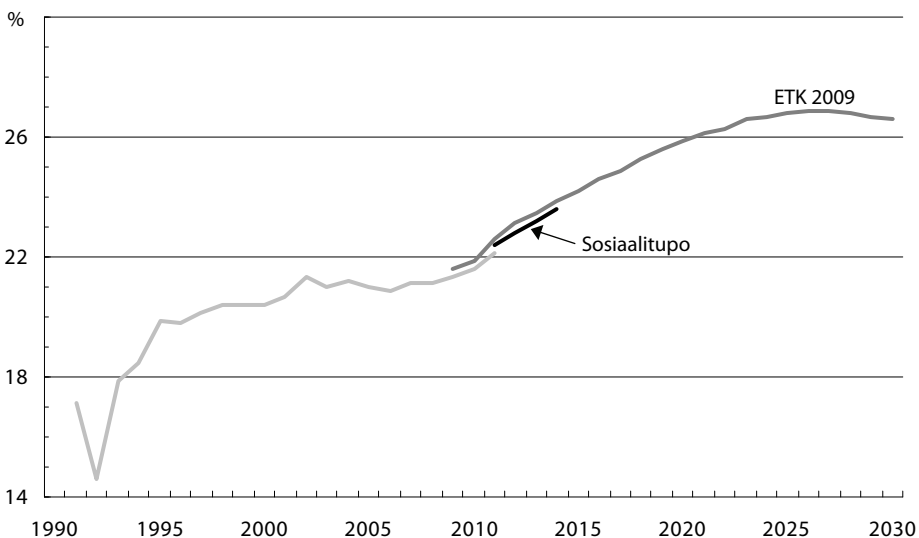
sempia. Monien yritysten käsitykset eläkepolitiikasta luultavasti poikkeavat EK:n kannasta, koska eläkejärjestelmä on ollut kätevä työvoiman saneerauskanava.

TT:n linjaus 2003: Työeläkemaksutaso on vakiinnutettava, nousu estettävä tarvittaessa etuuksia leikkaamalla

Työeläkejärjestelmän suurin ongelma on tulevaisuuteen lykätty maksunkorotukset. Palkkoihin suhteutettu maksutaso – noin 22,4 % vuonna 2011 – ei tulevaisuudessa riitä työeläkkeiden maksamiseksi, jos eläkeoikeudet määräytyvät nykyisten sääntöjen mukaisesti. Eläketurvakeskus arvioi, että näitä maksuja joudutaan nostamaan yli neljä prosenttiyksikköä seuraavan kymmenen vuoden kuluessa (ETK, 2009).

EK:n edeltäjä TT linjasi vuonna 2003, että työeläkkeiden maksutaso on vakiinnutettava (TT, 2003). Sen jälkeen työeläkemaksut eivät keskimäärin ole nousseet. Alla olevassa kuviossa havaitaan maksujen olleen hyvin vakaita vuodesta 2003 vuoteen 2010. Vuosiksi 2011–2014 järjestöt ovat sosiaalilupossa sopineet yhteensä 1,6 %-yksikön nousun, joka tavanmukaisesti jakautuu puoliksi työnantajien ja työntekijän maksettavaksi. Yleisesti otaksutaan, että EK suostui ratkaisuun, koska samassa yhteydessä työnantajan Kela-maksu päätettiin poistaa. Sosiaalilupon mukainen maksu-ura kulkee kuviossa lähellä ETK:n laskelmaa mutta kuitenkin sen alapuolella.

Työeläkemaksut, % palkoista



Seuraava kiista työeläkemaksuista on odotettavissa viimeistään 2014. Jos työmarkkinajärjestöt jatkossakin päättävät työeläkemaksuista, on luultavaa, ettei työnantajan maksua koroteta ilman että työnantajat saavat vastapainoksi joko toteutettua jonkin merkittävän työmarkkinatavoitteen tai Kela-maksun poistamisen kaltaisen kompensaation valtiolta. On myös selvää, että riittävää kompensaatiota ei valtion taholta helpolla löydy. Jäljelle jäänee käytännössä yhdistelmä eläkerahastojen lisäystä riskinotosta, työntekijän maksun korottamisesta ja etuuksien leikkaamisesta.

EK:n keskeinen eläkeneuvottelija Lasse Laatonen sanoi Kuntien eläkevakuutuksen järjestämässä seminaarissa keväällä 2010, että Rantalan ryhmän mandaatti päättyi ryhmän ensimmäiseen epäonnistumiseen, kun työurien pidentämisestä ei löytynyt yhteisymmärrystä. Hän ehdotti, että ryhmä lakkautetaan ja että tilalle perustetaan saman puheenjohtajan johdolla laaja neuvotteluryhmä, jossa olisivat edustettuina kaikki ETK:n hallituksessa olevat tahot. Ehdotus avaisi ovet eläkejärjestelmän kehitystyössä Kevalle, valtiovarainministeriölle, Suomen Yrittäjille ja maatalousyrittäjien edustajille. Työmarkkinajärjestöt voisivat tietysti aina halutessaan keskustella eläkeasioista pienemmissäkin ryhmissä.

Ikäraja kiista on myös osoitus eläkepolitiikan vaikeudesta

Eläkepolitiikan tekeminen heikkenevän huoltosuhteen oloissa on ikävää, koska etuuksien leikkaaminen ja vanhojen eläkelupauksien täyttämättä jättäminen ovat väistämättä tärkeässä osassa. Taloudellisen hyvinvoinnin kannalta työurien pidentyminen olisi monella tavalla hyvä ratkaisu. Eläkeikärajojen nostaminen on tehokas keino, koska se joko lisää työntekoa tai leikkaa eläkemenoa. Ikärajojen nosto on kuitenkin myös keino, jota kyselyjen mukaan vastustetaan eniten. Vuonna 2001 tehdyn ja 2004 julkaistun EU-15-maita koskevan kyselyn mukaan eläkejärjestelmien talouden parantamiseksi suosituin keino oli maksujen nostaminen, toiseksi kannatetuin oli etuuksien leikkaaminen ja vähiten kannatusta sai eläkeiän nostaminen (EEIG, 2004).

Tarvittavia kustannuspaineita purkavia eläkepäätöksiä ei kaikissa maissa ole pystytty tekemään ennen järjestelmien kriisiytymistä. Esimerkkinä on Kreikka, jossa eläkeuudistuksia suunniteltiin usein, mutta mitään merkittävää ei saatu aikaan. Osana koko julkisen talouden kriisipakettia eläkejärjestelmä uudistettiin vuonna 2010 paniikinomaisissa oloissa. Maksussa olevia eläkkeitä leikattiin monin tavoin ja osittain progressiivisesti, tulevien eläkeoikeuksien karttumaprosentteja laskettiin, alinta eläkeikärajaa ja täyteen eläkkeeseen vaadittavaa työvuosimäärää nostettiin, ikärajat indeksoitiin eliniän odotteeseen, aiemmasta

”viisi parasta kymmenestä viimeisestä vuodesta” -säännöstä siirryttiin koko työuraan perustuvaan laskentaan, ja eläkeindeksi muutettiin ansiotasoindeksistä kuluttajahintaindeksiksi (Nektarios, 2011). Kreikka on äärimmäinen esimerkki järjestelmän uudistamisesta vasta suuren kriisin aikana. Esimerkiksi Ranskassa eläkepolitiikan vaikeus on näkynyt toistuvina laajoina mielenosoituksina, vaikka uudistusten tarve tiedostetaan.

Suomessa eläkepoliittisia päätöksiä on pystytty tekemään ilman mielenosoituksia. Päätöksiä on tehty usein; kyseessä on Olli Kankaan (2006) mukaan ollut pienten reformien politiikka. Työmarkkinajärjestöt ovat kyenneet tekemään päätöksiä ja siten legitimoineet vallankäyttöään.

Vaikka suomalainen eläkepolitiikka on kansainvälisessä vertailussa vastuullisimmasta päästä, kuten koko julkisen talouden kestävyyspolitiikkakin, aivan parhaimmiston emme ole yltäneet. Lakisääteisten ansioeläkkeiden rahoitus on hoidettu uskottavimmin Kanadassa ja Ruotsissa. Molemmissa maissa reformit ovat olleet isoja poliittisten puolueiden sopimia uudistuksia. Reformeja edelsi jo varhain tietoisuus muutoksen tarpeesta ja perusteellinen valmistelu, jota Kanadan osalta on kuvannut Little (2008) ja Ruotsin osalta Könberg ym. (2006) ja Niemelä (tässä teoksessa). Uudistusten tavoitteena oli sekä saavuttaa rahoituksellisesti vakaa tilanne – ei tulevaisuuteen lykättyjä maksun korotuspaineita – että turvata kestävyys olosuhteiden muuttuessa. Jälkimmäiseen tavoitteeseen pyritään automaattisilla sopeutumismekanismeilla. Kanadassa mekanismi perustuu kolmen vuoden välein tehtävään asiantuntija-arvioon. Menettelyn tarkoitus on patistaa päättäjiä tekemään päätöksiä. Ikäviä päätöksiä ei voi lykätä, koska etuuksia leikataan ja maksuja korotetaan automaattisesti, ellei muita muutoksia saada päätetyksi. Ruotsissa ajatellaan, että uusia päätöksiä ei tarvita, koska eläkeitä tarvittaessa leikkaava indeksijarru hoitaa syvätkin kriisit automaattisesti.

Suomessa 1990-luvun alun jälkeen tehdyt eläkemenot pienentävät päätökset on luultavasti kaikki arvioitu oikeansuuntaisiksi mutta riittämättömiksi. Riittämättömyyteen voi olla monia syitä. Tarvittavien leikkausten suuruus on vähitellen kasvanut eläkevuosien lisääntyessä elinikien pidentymisen myötä. Kokonaisuudessaan leikkausten tarve on ollut niin suuri, että niitä ei kerralla ole voitu ehkä poliittisista syistä toteuttaa. Voi myös olla, että useiden liian pienten muutosten polkuriippuva linja on jotenkin ominaista työmarkkinajärjestöjen toiminnalle.

Teknisesti olisi helppoa saattaa järjestelmä rahoitukselliseen tasapainoon odotettavissa oleviin menoihin nähden ja lisätä siihen tasapainotusmekanismi, joka ylläpitää tasapainon myös odotusten muuttuessa ja samalla vähentää uusien eläkepoliittisten toimien tarvetta. Työmarkkinajärjestöt eivät välttämättä pysty tällaisesta sopimaan tai ne eivät välttämättä halua sopia – automaattiset sopeutusmekanismit näet vähentävät vallankäytön tarvetta ja siten myös mahdollisuuksia käyttää valtaa.

Päätelmiä ja kysymyksiä

Ikärajakiista on ollut eläkejärjestelmän säännöillä tehtävää politiikkaa, jonka tavoitteet ovat pääosin koskeneet muita asioita kuin eläketurvaa ja sen rahoitusta.

Ikärajakiista tuli ainakin eläketutkijoille ylläkyksenä. Se voi myös ratketa nopeasti. Pidämme tätä todennäköisenä kehityskulkuna, koska työmarkkinaosapuolien ikärajanäkemykset ja työuratavoitteet eivät käsittääksemme poikkea toisistaan kovin paljon. Ratkaisun löytymistä viivästyttävät työmarkkinajärjestöjen yleisten neuvottelutapojen muutokset, joilla ei ole suoranaista tekemistä eläkeasioiden kanssa. Neuvottelutapojen muutoksien taustalla ovat edellä mainitut talouden kansainvälistymisen seurausta olevat muutokset työnantajien ja työntekijäjärjestöjen asemassa ja erityisesti palkansaajakeskusjärjestöjen toimintakentän kaventuminen.

Toistaiseksi työmarkkinajärjestöt ovat pitäneet eläkevallan itsellään ja hallitus on perääntynyt alunperin ilmoittamastaan tavoitteesta. Hallitus onnistui kuitenkin saamaan eläkeiän keskusteluagendalle, mikä on yksi vallankäytön ilmentymä. Jos työurien pidentämistavoista saadaan sovittua sellainen toimenpidekokonaisuus, jota voidaan pitää uskottavana eläkkeelle siirtymisiän kolmen vuoden myöhentymistavoitteen kannalta – ja silloin se sisältää joitakin ikärajamuutoksiakin – ei kiistan loppusaldo hallituksenkaan kannalta ole huono. Järjestöt voivat myös olla tyytyväisiä sekä työurien että eläkevallan säilyttämisen kannalta ajatellen.

Finanssikriisin osuus tarkastelussamme on jäänyt vähäiseksi. Kansantalouden kriisi on aina sekä uhka että mahdollisuus vallanpitäjille ja valtaa tavoitteleville. Ikärajakiistassa hallitus on ollut kahdessa roolissa. Kriisi uhkasi sen valtaa heikentämällä valtion taloutta, mutta antoi myös mahdollisuuden haastaa työmarkkinajärjestöjen valtaa eläkeasioissa. Julkisessa taloudessa on rahoituksen kestävyysongelma, jota kriisi on pahentanut. Ongelma on myös tarjonnut retoriikan aineksia valtakamppailuun.

Ansioturvan ja perusturvan suhde voi tulevaisuudessakin aiheuttaa kitkaa hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välillä. Tämän vastakkainasettelun luonteva lieventymä olisi perusturvan korottaminen ja sitominen ansioiden kehitykseen. Näin ei välttämättä koskaan tapahdu, vaan jatketaan kertaluonteisten korjausten linjaa.

Työnantajien ja palkansaajajärjestöjen suhteita muuttaneet tekijät vaikuttavat pysyviltä, mikä on huolestuttavaa eläkejärjestelmän kannalta. Suuri epävarmuus liittyy työeläkejärjestelmän rahoitusongelman ratkaisuihin. Jos järjestöt pystyvät vain riittämättömiin päätöksiin tai ongelmien ratkaisemista lykätään, murros tulee väistämättä joskus eteen ja siitä tulee äänekäs. Eläkeikäiset äänestäjät ovat jo nyt vaatimassa vanhojen etuusleikkausten kumoamista. Tulevaisuudessa heitä

on paljon nykyistä enemmän, eikä ole luultavaa, että he hiljaisesti hyväksyvät uusia heikennyksiä etuiksiinsa, vaikka tietävätkin taloudelliset realiteetit. Työmarkkinajärjestön historiallisesti ansiokas vallankäyttö työeläkejärjestelmässä saisi silloin nolon lopun.

Toinen skenaario, jossa hallitus ottaa tai joutuu ottamaan päätösvallan, on sellainen, että työmarkkinaosapuolet eivät tee valtion ja kuntien talousvaikeuksien kannalta riittäviä päätöksiä työurista, vaikkakin työeläkkeiden rahoitus pystytään hoitamaan. Tässä vaihtoehdossa eläkejärjestelmä voi tulevaisuudessa olla monenlainen alkaen nykyisen kaltaisesta ja päätyen esimerkiksi yhdistettyyn kansaneläke-työeläkejärjestelmään.

Työmarkkinoiden järjestökenttä on muuttunut monella tavalla työeläkejärjestelmän aikana, mikä ei sinällään näytä hankaloittaneen eläkepolitiikkaa olennaisesti. Järjestöjen yhdistymisistä ja lopettamisista huolimatta päättäjiä on aina löytynyt. Ikärajakiistan ratkaisua ovat kuitenkin pitkittäneet palkansaajakeskusjärjestöjen ja niiden jäsenliittojen suhteiden muutokset, mikä herättää epäilyn työmarkkinajärjestöjen sopivuudesta eläkejärjestelmän hoitajina (asia jota Sixten Korkman käsittelee tämän kirjan artikkelissaan). TyEL-vastuut ovat pitkiä: tänä vuonna työskentelevä 18-vuotias saa hyvin määritellyn lupauksen että hänelle maksetaan hänen palkkaansa perustuvaa eläkettä hänen elämänsä loppuun asti. Lupauksen aikahorisontti alkaa keskimäärin lähestyä 70 vuotta, on monelle yli 80 vuotta ja joillekin 90 vuotta. Ovatko järjestöt riittävän pitkäikäisiä hallinnoimaan näin pitkän aikajänteen järjestelmää?

Vaikka työmarkkinajärjestöjen vallankäytön ulkoiset edellytykset eläkejärjestelmässä ovatkin heikentyneet, valtarakennelma saattaa kestää. Jos järjestöt saavat ratkaistua järjestelmän rahoitusongelman ja työurien pidentämisen, voivat ulkoiset haasteet jäädä vähäisiksi eivätkä johda vallan siirtymiseen. Yksityisalojen työeläkejärjestelmä on itsenäinen, ehkäpä itseriittoinenkin kokonaisuus, joka on luotu nimenomaan työmarkkinajärjestöjen vallankäyttöä tukevaksi.

Lähteet

Alho, Kari ja Jukka Pekkarinen (2004): Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän kehittäminen. Teoksessa Alho, K. ja J. Pekkarinen (toim.): Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa. ETLA B 210 ja PT:n tutkimuksia 93.

EEIG (2004): The Future of Pension Systems. Special Eurobarometer 161/ Wave 56.1. European Opinion Research Group EEIG.

ETK (2009): Elo, Kalle, Tapio Klaavo, Ismo Risku ja Hannu Sihvonen: Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2009. Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4

Kangas, Olli (2006): Finland: Labor markets against politics. Teoksessa Immergut, E.M., K.M. Anderson ja I. Schulze (toim.): The Handbook of West European Pension Politics. Oxford University Press.

Könberg, Bo, Edward Palmer ja Annika Sundén (2006): The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present. Teoksessa Holzmann, R. ja E. Palmer (toim.) Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. The World Bank.

Lassila, Jukka (2004): Verotus, työeläkkeet ja tulopolitiikka. Teoksessa Alho, K. ja J. Pekkarinen (toim.): Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa. ETLA B 210 ja PT:n tutkimuksia 93.

Little, Bruce (2008): Fixing the Future. University of Toronto Press.

Nektarios, Milton (2011): Greece: Proposed Reform of the Pension System. Ilmestyy Maailmanpankin NDC-kirjassa.

Riihinen, Olavi (2008): Kansaneläkkeen hyväksyttävyyden tulevaisuudessa. Teoksessa Hagfors, R., Hellsten, K. ja Sakslin, M. (toim.): Suomen kansan eläke. Kela.

Arvo Myllymäki (2009): Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2009:32.

Soininvaara, Osmo (2010): SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Kustannusosakeyhtiö Teos, Helsinki.

TT (2003): Kohti kestäväää työeläkejärjestelmää. TT:n eläke- ja sosiaalipoliittiset linjaukset, päätetty järjestön työvaliokunnassa ja hallituksessa 20.3.2003.

Kommentti – Pertti Parmanne

Työeläkevalta ikärajiikiistan valossa

Työeläkkeiden ikärajiikiistaa koskevan puheenvuoron kirjoittajat ovat ottaneet itselleen kunnianhimoisen tavoitteen tehdä tieteellisiä johtopäätöksiä kesken olevasta, puoluepolitisoituneesta eläkekiistasta. Kiistan lopputulos ja ratkaisujen vaikutukset ovat vasta arvailujen varassa. Vaikka eläkeottelun tämänkertaisen erän loppu on siis vielä näkemättä ja johtopäätökset siksi ennenaikaisia, niin kirjoituksessa kuitenkin tuodaan esiin monia merkittäviä näkökohtia. Poimin niistä muutamia.

Ensinnäkin kirjoittajat ovat oivaltaneet teollisuustyönantajien vuoden 2003 ns. vuorineuvostyöryhmän työeläkemaksujen jäädytyslinjauksen tärkeyden. Kaikille talouspolitiikkaa seuraaville on vuosikymmeniä ollut selvää, että väestön ikärakenteen vinous aiheuttaa eläkemaksujen nousua. Kirjaimellisesti otettuna teollisuustyönantajien kannan eläkemaksujen jäädytyksestä olisi voinut tulkita irtisanoutumiseksi järjestöjen työeläkeyhteistyöstä, sillä palkansaajien ja valtiovallan edustajat tuntevat kaiketi vastuunsa, eivätkä voi toimeettomina sallia työeläkkeiden tietoista ajamista rahoituskriisiin ja eläkelupauksen pettämistä. Jos työmarkkinajärjestöt eivät pystyisi sopimaan työeläkemaksuista, nykyinen työeläkelaki antaa siinäkin tapauksessa puitteet maksujen määräämiselle, mutta menettelytapoja ei käytännössä ole toistaiseksi tarvinnut testata.

Käytännön eläkeyhteistyössä vuorineuvostyöryhmän valmistelemaa maksujäädytystä ei kuitenkaan otettu kirjaimellisesti, vaan yhteistyö on jatkunut ja järjestöt ovat sopineet maksujen nostamisesta. Vaille vaikutuksia vuorineuvosten työryhmän kanta ei kuitenkaan jäänyt. Tilanne kärjistyi viitisen vuotta sitten maksuneuvotteluissa. Yhteistyö oli veitsen terällä, kuten työnantajien eläkeneuvottelija asian jälkikäteen lehtihaastattelussa ilmaisi. Neuvotteluissa pystyttiin kuitenkin sopimaan useamman vuoden kattavasta ohjelmasta, jonka mukaisesti työeläkemaksuja on nostettu. Sittemmin tammikuussa 2009 ns. sosiaalitupon yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat jatkoa työeläkemaksujen korotuksille sen jälkeen, kun valtiovarainministeri Jyrki Katainen oli ensin yllättäen loppuvuoden 2008 lehtihaastattelussaan ilmoittanut työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta.

Vuorineuvosten maksujäädytyskanta on joka tapauksessa vaikeuttanut eläkerahastoinnin lisäämistä vahvan talouskasvun kautena, jolloin suuret ikäluokat vielä ovat olleet työelämässä. Tulevien vuosien työnantajat tus-

kin kiittelevät nykyisiä työnantajia, sillä lisärahastoinnilla olisi nykyistä enemmän voitu pehmentää tulevia eläkemaksujen korotuksia, kuten esimerkiksi Sixten Korkman on jo vuosia sitten ansiokkaasti tuonut esille.

Tutkijoiden huomio hallituksen eläkeikärajan nostoa koskevan ilmoituksen yllätyksellisyydestä helmikuussa 2009 on oikeaan osunut. Pääministerin kertomansa mukaan Rukan hangilla saaman idean taustojen ja motiivien arviointi on jäänyt verraten ohueksi. Käsillä olevassa tutkijoiden puheenvuorossa EK:n Lasse Laatusen lehtikirjoituksen väite kepulaisten eläkekaappauksen suunnittelusta jää hieman irralliseksi. Valtatutkimuksessa olisi kannattanut kriittisesti arvioida pääministerin avustajien loppuvuodesta 2008 Talousneuvostolle laatimaan raporttiin sisällyttämää ajatusta, että työmarkkinoiden neuvottelusuhteiden muutokset saattavat tehdä mahdolliseksi työeläkkeiden hoidon siirtämisen Kelalle.

Taloustutkijat ovat melko kriitikittömästi korostaneet hallituksen huolta julkisen talouden kestävyysvajeesta. Hallituksen tekojen kautta oli kuitenkin ehtinyt syntyä kovin ristiriitainen viesti. Omalle kannattajajoukolla oli räätälöity veronalennuksia, menokurikaan ollut erityisen tiukkaa ja eläkemenoja päinvastoin oli tarkoitus lisätä uudella takuueläkkeellä. Myöskään esimerkiksi ehdotettuihin toimiin työurien pidentämiseksi alkupäästä ei hallitukselta löytynyt poliittista tahtoa. Kun hallitus muilla tavoin ei näyttänyt piittaavan kestävyysvajeesta, niin kuinka palkansaajat olisivat voineet hyväksyä yht'äkkisen uuden eläke-etujen leikkauksen?

Hallituksen eläkelinjauksen motiivit ja uskottavuus hämärtyivät entisestään, kun sekä pääministeri Matti Vanhanen että valtiovarainministeri Jyrki Katainen ryhtyivät arvostelemaan elinaikakertoimen mahdollisia leikkausvaikutuksia eläkkeisiin. Eivätkö ongelmina olleetkaan kestävyysvaje ja eliniän nousun tuomat rahoituspaineet, vaan liian pienet eläkkeet? Vanhasen ja Kataisen elinaikakertoimen kyseenalaistaminen osoittaa myös, että tutkijat voivat olla oikeassa epäillessään automaattisten tasapainotusmekanismien suosiota päättäjien keskuudessa. Elinaikakerroinhan on automaattinen tasapainottaja. Tosin tutkijat epäilevät väärää kohdetta mainitessaan automatiikan vastustajina työmarkkinajärjestöt, sillä järjestöt ovat sopineet niin elinaikakertoimen käyttöönotosta kuin myös kehittäneet muuta eläkemaksujen määräytymisen automatiikkaa.

Useammastakin tässä kirjassa esitetystä kirjoituksesta huokuu luottamus puoluepoliitikkojen eläkevalmistelun huolellisuuteen, laaja-alaisuuteen ja tasapuolisuuteen. Perusteluja tälle varmuudelle ei kuitenkaan esitetä. Hallituksen eläkeiän nostopäätös on esimerkki päinvastaisesta. Eläkepo-

liittisten päätösten parlamentaarinen valmistelu ja vaalilupausten antaminen eivät välttämättä tapahdu taloustutkijoiden ihanteiden mukaisesti.

Puheenvuorossa väitetään eläkeikärajojen nostamisen olevan tehokas eläkepoliittinen keino, koska se joko lisää työntekoa tai leikkaa eläkemenoa. Kieltämättä se leikkaisi vanhuuseläkemenoa, mutta tutkijoilta on jäänyt mainitsematta, että se lisää merkittävästi työkyvyttömyyseläkemenoa ja kasvattaa siihen liityvää byrokratiaa, sillä monissa ammattiryhmissä pääosa korotettua vanhuuseläkeikää odottavista hakeutuisi työkyvyttömyyseläkkeelle.

Kirjoituksessa toistetaan väärä väittäjä, että ay-liike Sata-komiteassa esti perusturvan korotuksen. Ay-liike ilmoitti kannattavansa perusturvan korotusta, mutta edellytti valtion tasapuolisesti tukevan samalla summalla kaikkia työttömiä eikä rankaisevan vapaaehtoisen työttömyysvakuutuksen ottamisesta. Jotain kieroutunutta on komiteassa esiintyneessä ajatuksessa, että valtion ainoa tulolähde perusturvan korotukselle on ansiopäivärahaetuuksien leikkaus.

Tutkijat ovat käsillä olevassa puheenvuorossa tehneet kauaskantoisia johtopäätöksiä työmarkkinajärjestöjen aseman muuttumisesta, kun eläkeikärajakiistassa ei toistaiseksi ole syntynyt lopullista ratkaisua. Pohtimatta on jäänyt vaihtoehtoinen yksinkertainen selitys neuvotteluasetelmien sotkeutumisesta. Jos hallitus yllättäen ilmoittaisi eläkeikärajan laskemisesta nykyisestä kahdella vuodella, niin tyytyisivätkö työnantajat hyväksymään asian ja keskittymään sen toimeenpanoon? Tehtäisinkö valtopoliittisia johtopäätöksiä siitä, että EK arvostelisi hallituksen ikärajaesitystä paljon voimakkaammin kuin palkansaajajärjestöt? Eikö vaarana olisi neuvottelujen pitkittyminen, kun palkansaajajärjestöt jäisivät odottamaan hallituksen lunastavan lupauksensa ja painostavan työnantajat omalle kannalleen? Nykyisestä ikärajakiistasta tutkijat mainitsevat, ettei tilannetta ainakaan helpota sosialidemokraattisen puolueen asettuminen ikärajojen nostoa vastaan. Tästä voisi tehdä päinvastaisenkin päätelmän. Sosialidemokraattien kanta tasapainottaa neuvotteluasetelmaa ja voi tuoda työnantajille perusteita ryhtyä neuvottelemaan palkansaajien kanssa.

Työeläkejärjestelmä tarjoaa kattavan ja kustannustehokkaan tavan huolehtia ansioeläkkeistä. Suomen työeläkkeiden sopeutusongelmia on tähän asti hoidettu myönteistä kansainvälistäkin huomiota saaneella tavalla. Palkansaajien ja työnantajien yhteisen edun mukaista on löytää ulospääsytie hallituksen kehittämästä ikärajasopasta.

Kirjoittajat

Pentti Arajärvi, OTT, sosiaali- ja koulutusosoikeuden professori, oikeus-
tieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Petri Hilli, KTT, QSA Oy

Jan-Erik Johanson, VTT, professori, finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi, Tampereen yliopisto

Ilari Kallio, OTK, tutkija, yksityisoikeuden laitos, Helsingin yliopisto

Olli Kangas, VTT, tutkimusprofessori, osastopäällikkö, KELA

Mikko Kautto, VTT, dosentti, osastopäällikkö, Eläketurvakeskus

Sixten Korkman, VTT, toimitusjohtaja, ETLA

Jukka Lassila, VTT, dosentti, tutkimusneuvonantaja, ETLA

Niku Määttänen, Ph.D., tutkimusohjaaja, ETLA

Heikki Niemelä, VTT, dosentti, Itä-Suomen yliopisto

Pertti Parmanne, VTM, ent. yhteiskuntapoliittisen edunvalvontaosaston
johtaja, SAK

Teemu Pennanen, Ph.D., professori, matematiikan ja tilastotieteen laitos,
Jyväskylän yliopisto

Jukka Rantala, FT, toimitusjohtaja, Eläketurvakeskus

Ville-Pekka Sorsa, DPhil (Oxon), yliopistonlehtori (ma.), politiikan ja
talouden tutkimuksen laitos, Helsingin yliopisto

Tarmo Valkonen, KTT, tutkimusjohtaja, ETLA

ELÄKEVALTA SUOMESSA

Raha antaa valtaa. Kun eläkejärjestelmään on kerätty suuria rahastoja tulevien eläkevastuiden katteeksi, kuten Suomessa, niiden hallinnointi ja erityisesti niiden sijoituspolitiikasta päättäminen ovat kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta keskeistä vallankäyttöä. On siis syytä pohtia, miten ja mihin varat sijoitetaan, mitä tavoitteita sijoituspolitiikalla on ja miten hyvin ne toteutuvat, ketkä päätöksiä tekevät ja miksi juuri he.

Oli rahastointia tai ei, kaikki eläkejärjestelmät kuitenkin keräävät eläkemaksuja ja maksavat eläkkeitä. Nämä rahavirratt ovat suuria. Eläkkeet ovat usein tärkein osa työelämän jo jättäneen väestön kulutuksen rahoittamisessa. Eläkejärjestelmä sääntöineen ja ikärajoineen vaikuttaa meidän kaikkien valintoihimme, ja säännöistä päättäminen on vallankäyttöä. Tätä valtaa tarkastellaan kirjan artikkeleissa ja puheenvuoroissa.

ISBN 978-951-628-518-7