

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

ISBN 978-951-628-521-7 (PDF)

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 valtakkaan 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 Foucault'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 altavastajina. 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 normalisuuteen 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 kutsutuna 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 vakuutusnottajat että vakuutetut ovat tosiasiallisesti yhtiöiden omistajia osakkeenomistajien ja takuusuuden haltijoiden ohella. Vakuutettujen asema on samanlainen kuin vakuutusnottajan, mutta heidän etunsa suhteessa työeläkevakuutusyhtiöön eivät ole yhtä hyvät, koska vakuutetuilla ei ole vakuutusnottajien tapaan oikeutta esimerkiksi maksuhyvityksiin. Työeläkeyhtiöille voisi riittää yksi organisaatiomuoto, ja työmarkkinajärjestöjen edustus yhtiöissä voi haitata vakuutusnottajien 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.
- Digeser, 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.