

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

KOLMIKANTAINEN PÄÄTÖKSENTEKO  
TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄSSÄ – HISTORIAA VAI  
TULEVAISUUTTA?

Vakuutustiede  
Pro gradu -tutkielma  
Marraskuu 2011  
Ohjaajat: Olli-Pekka Ruuskanen  
ja Pauliina Havakka

Jarna Kulmala

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, vakuutustiede
Tekijä:	KULMALA, JARNA
Tutkielman nimi:	Kolmikantainen päätöksenteko työeläkejärjestelmässä – historiaa vai tulevaisuutta?
Pro gradu -tutkielma:	127 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Marraskuu 2011
Avainsanat:	Työeläkejärjestelmä, kolmikantainen päätöksenteko, eläkelakien valmistelu, eläkevalta, tulopoliitikka, korporatismi

---

Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmässä (TyEL) vallitsee kolmikantainen hallintotapa. Kolmikannalla tarkoitetaan sitä, että työntekijät, työntajat ja hallitus sopivat asioista yhdessä. Eläketurvan päätöksenteko on kuitenkin ollut vahvasti työmarkkinaosapuolten ja vähäisessä määrin poliittisten puolueiden ja eduskunnan käsissä järjestelmän lakisääteisyudesta huolimatta. Tutkimuksessa selvitetään, miten työeläkejärjestelmän sisällöstä todellisuudessa päätetään ja miksi työmarkkinajärjestöt ovat mukana valmistelussa. Lisäksi pohditaan, miksi ja miten tämä järjestelmä voisi muuttua tulevaisuudessa.

Ansiöeläkelakien valmisteluun osallistuvat Eläketurvakeskus, työeläkelaitokset ja työmarkkinajärjestöt. Lopullisesti työeläkelakien muutokset käsitellään eduskunnassa, joka säätää ja muuttaa työeläkelakeja. Tasavallan presidentti vahvistaa lait allekirjoituksellaan. Tutkimuksen mukaan työmarkkinajärjestöille on kuitenkin keskittynyt suuri osa eläkevallasta. Työeläkejärjestelmä syntyi aikanaan valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen kolmikantaisella sopimuksella, minkä seurauksena sopijaosapuolilla on tärkeä rooli lainvalmistelussa. Lisäksi työnantajat ja työntekijät rahoittavat järjestelmän, mikä osaltaan selittää työmarkkinajärjestöjen eläkevaltaa.

Lakien valmistelu- ja päätöksentekomallit koetaan pääosin toimiviksi alan asiantuntijoiden keskuudessa. Työmarkkinajärjestöjen neuvottelujen tuloksena syntyvät konsensusratkaisut saavat laajan hyväksynnän, ja mallilla on saavutettu hyviä tuloksia. Valmistelusta ja päätöksenteosta on kuitenkin löydettävissä myös heikkouksia. Asioista neuvottelee suhteellisen pieni joukko ihmisiä, ja eläkepolitiikan kehittämisestä voidaan todeta puuttuvan demokraattisuutta. Nykymallin legitimitetin lisäys vähentäisi järjestelmään kohdistuvaa kritiikkiä ja vakauttaisi neuvottelujärjestelmän valta-asetelmia. Nykymallin suurimpana uhkana nähdään työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelujen epäonnistuminen. Muita uhkia ovat työmarkkinajärjestöjen kannatuksen ja järjestäytymisasteen lasku, mediakritiikki, työeläkevarojen hallinnoinnin siirtyminen ja EU.

Lisäksi työnantajien irtisanoutuminen tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista sekä vuonna 2009 alkanut ikärajakiista ja sitä edeltänyt sosiaalitulo ennakoivat lainvalmistelu- ja päätöksentekomallien muuttumista tulevaisuudessa. Tutkimuksessa hahmotellaan mahdollisia kehityssuuntia työeläkelakien valmistelun ja päätöksenteon tulevaisuuden osalta. Järjestelmän toivottaisiin olevan avoimempi ja yhteistyötä ministeriön kanssa voitaisiin lisätä. Nykyistä eläketyöryhmää on ehdotettu laajennettavan, jolloin syntyisi koko ansiöeläkejärjestelmää koskeva forum. Yksi vaihtoehtoinen tulevaisuudenskenaario olisi nykyistä suppeamman eläketyöryhmän perustaminen. Radikaaleimmat muutosvaihtoehdot korostavat valtion asemaa kolmikannassa. Näiden vaihtoehtojen toteutuessa työmarkkinajärjestöt menettäisivät suuren osan nykyisestä eläkevallastaan. Näitä eri kehitysvaihtoehtoja analysoidaan ja arvioidaan tutkimuksen lopuksi sosiaalisen ja poliittisen kestävyiden näkökulmasta.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	6
1.1 Tutkimuksen aihealue .....	6
1.2 Keskeinen kirjallisuus.....	10
1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset .....	12
1.4 Keskeiset rajaukset .....	13
1.5 Keskeiset käsitteet .....	14
1.6 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät.....	16
1.7 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys .....	21
1.8 Tutkimuksen kulku .....	22
2 ELÄKELAKIEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO .....	24
2.1 Lainvalmistelu ja lainsäädäntömenettely .....	25
2.2 Lainvalmistelun eteneminen.....	26
2.3 Lainsäätäjät ja lainvalmistelun organisointi.....	28
2.4 Työeläkelainsäädännön valmisteluun osallistuvat tahot .....	32
2.5 Työeläkelainsäädännön valmistelu ja päätöksenteko .....	35
2.6 Kenellä on valtaa lakien laadinnassa? .....	40
3 ELÄKEVALTAA SELITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ.....	42
3.1 Korporatismi päätöksenteon mallina .....	42
3.2 Eläkepoliittisen valmistelun ja päätöksenteon historiaa .....	48
3.3 TyEL:in asema eläkejärjestelmien pilarijaoissa .....	52
3.4 TyEL:in rahoittajat ja työmarkkinajärjestöjen edustavuus .....	56
3.5 Miksi työmarkkinajärjestöillä on valtaa eläkepolitiikan kehittämisessä? .....	59
4 ELÄKEVALTA MURROKSESSA .....	62
4.1 Tulopolitiikan loppu ja keskusjärjestöjen suhteet .....	62
4.2 Sosiaalitulo .....	65
4.3 Ikäraja-ikävuodesta 2009.....	68
4.4 Globalisaatio ja EU .....	72
4.5 Miksi eläkevalta muuttuisi?.....	77

5 ELÄKEPOLIITTISEN LAINVALMISTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN SWOT- ANALYYSI .....	78
5.1 Vahvuudet.....	78
5.2 Heikkoudet.....	80
5.3 Mahdollisuudet.....	83
5.4 Uhat .....	84
5.5 Nykyisen mallin toimivuus .....	87
6 ELÄKEPOLIITTINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO TULEVAISUUDESSA .....	91
6.1 Vaihtoehtoiset kehitysmallit ja niiden luokittelu .....	91
6.2 Sosiaalinen ja poliittinen kestävyys .....	93
6.3 Ei muutosta.....	95
6.4 Laajempi eläkefoorumi .....	98
6.5 Puron ryhmä nro 2. ....	100
6.6 Ministeriön johtama eläketyöryhmä .....	101
6.7 Keskuspankkipolitiikka .....	102
6.8 Eduskunnan ja hallituksen johtava rooli.....	104
6.9 Yhteenvetoa kehitysmalleista.....	107
7 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	113
7.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen .....	113
7.2 Tutkimuksen arviointi .....	116
7.3 Lopuksi .....	118
LÄHTEET .....	120
LIITE 1. LUETTELO HAASTATELLUISTA.....	128
LIITE 2. TEEMAHAASTATTELURUNKO.....	129

## KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

### KUVIOT

KUVIO 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys .....	21
KUVIO 2. Lakihankkeen elinkaari.....	24
KUVIO 3. Lakihankkeen elinkaari ja lainvalmistelun vaiheet .....	26
KUVIO 4. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys .....	27
KUVIO 5. Sidosryhmien virallisen vaikuttamisen kanavat ennen eduskuntakäsittelyä ja maininnat niiden käytöstä vuoden 2009 hallituksen esityksissä.....	31
KUVIO 6. TyEL-kentän toimijat lainvalmistelun ja päätöksenteon näkökulmasta.....	33
KUVIO 7. Työeläkelakien valmistelu .....	36
KUVIO 8. Hallituksen esityksen 242/2002 käsittelyvaiheet lainsäädäntömenettelyssä .....	38
KUVIO 9. Korporatististen valintojen strateginen kolmio.....	45
KUVIO 10. Eläkepilarien merkitys eläketurvan kokonaisuudessa eri hyvinvointivaltiomalleissa.....	55
KUVIO 11. TyEL:n meno- ja maksuprosentti vuosina 1962–1975 .....	58
KUVIO 12. Palkansaajien järjestäytyminen keskusjärjestöihin vuodesta 1970 .....	59
KUVIO 13. TyEL:in lainvalmistelun ja päätöksenteon SWOT-analyysi .....	87
KUVIO 14. Työeläkelakien valmistelun ja päätöksenteon kehityssuuntia .....	91
KUVIO 15. Eri kehitysvaihtoehtojen mukaisen lainvalmistelun ja päätöksenteon pitkäjänteisyys	107
KUVIO 16. Kansalaisten ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet TyEL:in kehittämiseen eri malleissa.....	108
KUVIO 17. Lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuus nykypäivän ja eri kehitysvaihtoehtojen osalta .....	109
KUVIO 18. Valmistelun ja päätöksenteon legitimizeetti eri malleissa .....	110

### TAULUKOT

TAULUKKO 1. Työmarkkinajärjestöjen sopimuksia työeläke toiminnasta .....	51
TAULUKKO 2. Eläketurvan kolmen pilarin malli.....	53
TAULUKKO 3. Kehitysvaihtoehtojen arviointikriteerit osana sosiaalista ja poliittista kestävyyttä ...	94

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen aihealue

Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmä (TyEL) on kansainvälisesti katsottuna monessa suhteessa erikoislaatuinen. Työeläkkeet ovat lakisääteisiä, mutta ne on hajautettu, ja niitä hallinnoivat yksityiset eläkevakuutusyhtiöt tai muut eläkelaitokset. Lakisääteinen työeläkejärjestelmä syntyi aikanaan valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen kolmikantaisella sopimuksella, minkä seurauksena sopijaosapuolilla on tärkeä rooli lainvalmistelussa, toimeenpanevien laitosten hallinnossa ja muutoksenhaussa. (Kangas 2010, 157.) Aimo annos korporatismia leimaa niin hallintoa kuin etujakin. Lisäksi eläkkeet ovat täysin ansiosidonnaisia, eikä järjestelmä sisällä eläkekattoa. Hajautettu ja korporatistinen, mutta koordinoitu ja suhteellisen tasa-arvoinen, lienevät oikeat termit kuvaamaan tätä luomusta. Työeläkejärjestelmän ristiriitaisuus heijastaa taustalla vaikuttaneita poliittisia voimia, rakenteellisia tekijöitä ja historiallisia sattumia. Lopputuloksena on eurooppalaisittain varsin tavanomainen, mutta samalla monien piirteiden osalta ainutlaatuinen institutionaalinen järjestelmä. (Paavonen & Kangas 2006, 251–253.)

Suomen työeläkejärjestelmän piirissä oli vuoden 2007 lopussa noin 2,9 miljoonaa 18–67 -vuotiasta työeläkevakuutettua. Tämä luku sisältää siis kaikkien työeläkelakien piiriin kuuluneet vakuutetut. Yksityisten alojen työeläkelain TyEL:in piirissä arvioitiin vuoden 2008 lopussa olleen 1,5 miljoonaa henkilöä, mikä on noin 60 prosenttia kaikista työeläkevakuutetuista. Lisäksi työeläkejärjestelmän rahavirrat ja varannot ovat suuria ja yksityiset yhtiöt hallinnoivat näitä lakisääteisiä varoja. Työeläkelaitosten sijoituskanta oli viime vuoden lopussa 138,8 miljardia euroa. (www.tyoeläke.fi 2011a.) Työeläke aiheena herättää paljon keskustelua, ja sitä myös tutkitaan paljon. Suurin osa keskustelusta käydään työeläketurvan sisällön ympärillä, mutta viime vuosien aikana on yhä enemmän alettu kiinnittää huomiota myös siihen, miten työeläketurvan sisällöstä päätetään. Työeläketurvan sisällöstä päättäminen ja eläkevalta kiinnostavat, sillä eläke on jokaisen suomalaisen keskeinen tulonlähde vanhuudessa. (Lassila 2010b, 2.)

Eläkejärjestelmä siis luo ja ylläpitää yhteiskunnallista valtaa, mutta kysymys kuuluu, kuka ensisijaisesti päättää eläkkeistä. Vastaus riippuu näkökulmasta. Suomessa työeläkejärjestelmän sisällöstä säädetään laissa, mutta järjestelmän ehdoista sovitaan pitkälti työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Työeläkejärjestelmässä vallitsee ns. kolmikantainen hallintotapa. Kolmikannalla tarkoitetaan sitä, että työntekijät, työntantajat ja hallitus sopivat asioista yhdessä. Eläkejärjestelmän lainsäädäntöä koordinoidaan ja valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä.

Lakien valmisteluun osallistuvat Eläketurvakeskus, työeläkelaitokset ja työmarkkinajärjestöt. Järjestöt kuten SAK, STTK, Akava ja EK edustavat työnantajia ja työntekijöitä. Työeläkelaitoksia edustaa neuvotteluissa muodollisesti niiden etujärjestö Työeläkevakuuttajat (TELA). Lopullisesti työeläkelakien muutokset käsitellään eduskunnassa, joka säätää ja muuttaa työeläkelakeja. Tasavallan presidentti vahvistaa lait allekirjoituksellaan. (Hietanimi & Ritola 2007, 36.)

Eläkepolitiikassa on kyse vuosikymmenten sitoumuksista, ja tällä hetkellä ikääntyvä väestö aiheuttaa lisähaasteita päätöksentekoon. Akateemisen mielenkiinnon kohteena on ollut eläkeetuuksista ja kustannuksista päättäminen. Päätöksenteko on vahvasti työmarkkinaosapuolten ja vähäisessä määrin poliittisten puolueiden ja eduskunnan käsissä järjestelmän lakisääteisyudesta huolimatta. Eläkepoliittinen päätöksenteko on keskittynyt yhteiskunnan hierarkian huipulle, mutta päätöksenteko ei ole vakiintunut yhdelle muodolliselle ryhmälle, vaan kysymykset politisoituvat työmarkkinajärjestöjen välisissä monimuotoisissa neuvotteluissa. Menneinä vuosikymmeninä työmarkkinaosapuolten odotettiin päättävän eläkeasioista ja valtion tehtäviksi jäivät osallistuminen kolmikantaneuvotteluihin sekä päätösten toimeenpano lainsäädännössä. Viime vuosien aikana tämänkaltainen valmistelu ja päätöksenteko ovat kuitenkin saaneet osakseen yhä enemmän kritiikkiä. (Lassila 2010b, 2; Johanson & Sorsa 2011, 155–156.)

Etujärjestöjen rooli suomalaisessa eläkepolitiikassa onkin saanut paljon puhetilaa mediassa. Yleensä tämä keskustelu on ollut hyvin kriittistä. Elinkeinoelämän ja politiikan eliitti ovat arvostelleet voimakkaasti kolmikantaista sopimista. Sen on sanottu pönkittävän keskusjärjestöjen yhteiskunnallista asemaa ja hämärtävän yhteiskuntapolitiikan rooli- ja vastuunjakoa. On moitittu, että valta on liukunut etujärjestöille, jotka ahnaasti ajavat omaa ryhmäintressiään ja mitätöivät eduskunnan yhteiseen hyvään pyrkivän tahdon. Työmarkkinoiden eläkeneuvotteluryhmää moititaan aika ajoin epädemokraattiseksi ja epäparlamentaariseksi. Sitä on nimitelty jopa salaperäiseksi herrakerhoksi. (Paavonen & Kangas 2006, 354; Kalliomäki 2007, 4). Juhana Vartiaisen (2010) mukaan eläkeneuvotteluryhmä on kolmikantaa todellinen valtakeskittymä ja tämä salamyhkäinen valmistelu istuu 120 miljardin euron eläkerahojen päällä. Vartiaisen mukaan korporatismiin seurauksena hallitus ei ole oppinut ottamaan vastuuta valtiontaloudesta, eivätkä kansalaiset tai media sitä heiltä myöskään edellytä. (Suomen eläkekeskustelu ”kafkamaista” 2010.)

Suomen eläkejärjestelmä sekä kolmikantainen hallinto ja valmistelu ovat kritiikin lisäksi saaneet kuitenkin myös kiitosta. Työeläkejärjestelmä on kestävyysvajeestaan huolimatta kansainvälisesti katsoen melko hyvällä tasolla. Todellisen eläkepoliittisen päätöksenteon pysyminen eduskunnan ulottumattomissa on osaltaan suojannut Suomen eläkejärjestelmää muualla usein rahoituksesta piittaamattomiin päätöksiin johtaneesta populismista. Työmarkkinaosapuolten voidaan katsoa

tuoneen päätöksentekoon asiantuntemusta ja taloudellista realismia. Kovin harva ymmärtää järjestelmää niin perusteellisesti, että voi olla sitä oikeasti kehittämässä. Alan käytännön asiantuntemuksen avulla vältetään lainsäädännön karikot. (Antila 2010b, 21) Jukka Rantalan mukaan työeläkkeet ovat aluetta, jossa työmarkkinajärjestöillä on täysi puhevalta, sillä kyseessä on työsuhteen ehtoihin rinnastuva etuus ja järjestöt edustavat sekä maksajia että nykyisiä ja tulevia edunsaajia. Hänen mukaansa on luonnollista, että demokraattisessa valtiossa järjestöt perustavat keskinäistä yhteistyötään varten erilaisia työryhmiä, joista eläkeneuvotteluryhmä on yksi esimerkki. (Kalliomäki 2007, 4.)

Myös kansalaiset tuntuvat kriitikkistä huolimatta luottavan edelleen kolmikantaiseen neuvotteluun eläkeasioissa. TNS Gallup on selvittänyt työmarkkinajärjestöjen (SAK, STTK ja Akava) toimeksiannosta kansalaisten arvioita työssä jaksamisesta sekä suhtautumista palkansaajajärjestöjen toimintaan eläkeasioissa. Tutkimus on toteutettu vuonna 2010. Sen mukaan 51 % kansalaisista sanoo luottavansa eläkeasioiden valmistelussa eniten palkansaajajärjestöihin. Maan hallitukseen eniten luottavia löytyy ainoastaan 15 %. Huomattava osa (28 %) väestöstä ei tiedä, mihin luottaa eläkeasioissa. Tutkimuksen tulokseen saattaa vaikuttaa hallituksen kevään 2009 yksipuolinen eläkeiän nostopäätös, joka ei ymmärrettävästi saanut kiitosta suurelta yleisöltä. (Suhtautuminen työssä jaksamiseen ja palkansaajajärjestöjen toimintaan eläkeasioissa, 4.)

Viime vuosien ajalta voidaan löytää monia tekijöitä, jotka vaikuttavat eläkevaltaan ja ovat osaltaan lisänneet kriittisyyttä päätöksentekorakenteita kohtaan. Muun muassa EK:n sanoutuminen irti tulopoliittista kokonaisratkaisusta vuonna 2007 on aiheuttanut epäilyksiä koko kolmikannan osalta. On vedetty johtopäätöksiä, että tulopoliittikan ajan päätyttyä kolmikanta on kriisissä, eikä kykene enää sopimaan myöskään eläkeasioista. Toisena esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2009 helmikuussa alkanut kiista eläkeikärajoista, kun hallitus päätti yksipuolisesti nostaa vanhuuseläkeikää. Palkansaajajärjestöt vastustivat jyrkästi eläkeiän nostamissuunnitelmia ja pitivät pöyrityttävänä sitä, että työeläkkeitä koskevassa ratkaisussa hallitus hylkäsi tulokselliseksi osoittautuneen kolmikantaisen valmistelun. Maaliskuussa 2009 sovittiin, että eläkkeellesiirtymisiän nousuun tähtääviä linjauksia valmistellaan työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä, joka ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen. Työryhmän epäonnistuminen on sittemmin aiheuttanut epäilyjä, etteivät työnantajien ja palkansaajajärjestöjen edustajat pysty enää sopimaan eläkepolitiikasta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Katso esimerkiksi:

Eläkeiän nosto pöyrityttää:

<<http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2009/02/25/elakeian-nosto-poyristytaa/20095235/12>>

Palkansaajajärjestöt pöyrityivät eläkeiän nostosta:

<<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/arkistot/kotimaa/2009/02/819095>>



EU:n tulevaisuuteen erikoistunut tutkija Peter Ekholm näkee vielä yhden lisäperusteen kolmikannan vääjäämättömälle alamäelle. Suomalaisen sopimusyhteiskunnan vahvin tukijalka oli devalvaatio, kotimaan rahan arvon heikentäminen muihin valuuttoihin nähden. Se konsti hyvästeltiin rahaliitto Emun myötä. Nyt Euroopan Unioni lisää jatkuvasti vaikutustaan jäsenmaiden työmarkkina-asioissa, kun EU:n komissio keskustelee yhä enemmän työnantajien ja työntekijöiden Brysselin-järjestöjen kanssa. Kotoinen kolmikantamalli siis heikkenee koko ajan samalla, kun Brysselin kolmikanta voimistuu. Tämä vaikuttaa Ekholmin mukaan vääjäämättömästi myös eläkepolitiikan päätöksentekoon. (Suomen eläkekeskustelu ”kafkamaista” 2010.)

Kolmikanta, konsensus ja keskitetyt työmarkkinaratkaisut ovat kärjistetyksi olleet suomalaisen yhteiskunnan kolme kovaa K:ta. Niin yhteiskunta kuin työmarkkinajärjestöt itse ovat olleet sitä mieltä, että työnantajat ja palkansaajat – maksajat ja edunsaajat – omaavat legitimitteettiä päättää eläkepolitiikasta. Mutta historiallinen kovuus ei ole tae tulevasta. (Hurmeranta 2010.) Muun muassa Kausto (2002) toteaa, että tilanne on muuttumassa. Työeläkejärjestelmämme on nimittäin siirtynyt vaiheeseen, jossa etuuksien lisääminen on takanapäin. Etujen supistamisesta on vaikeampi saavuttaa yhteisymmärrys kuin niiden laajentamisesta. Lisäksi eläkejärjestelmän kehitysstrategiaa tarkastellaan EU:n avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa, mikä tarkoittaa yhteisten EU-tavoitteiden huomioonottamista kansallista eläkestrategiaa luotaessa. Raportointi laajenee ja järjestelmätasolla työmäärä lisääntyy. Kausto esittääkin kysymyksen, joka on viime vuosina kuultu useiden asiantuntijoiden huulilta: Olisiko paikallaan miettiä työeläkejärjestelmän kehitystyön selkeämpää organisointia? Hänen mukaansa viime vuosien työryhmäorganisoinnista tulisi siirtyä järjestelmällisempään ja avoimempaan johtamismalliin. (Kausto 2002, 37.)

Laajan julkisen keskustelun pohjalta voidaan pohtia, ollaanko eläkejärjestelmässä siirtymässä pois kolmikantaisen valmistelun ajasta, vai ovatko työmarkkinajärjestöt tulevaisuudessa vielä mukana järjestelmän hallinnossa ja kehittämisessä? Mahdolliselle muutokselle olisi hyvä kartoittaa myös syitä. Toinen suuri kysymys koskee nykymallin vaihtoehtoja. Jos työntaja- ja palkansaajajärjestöjen rooli eläkepoliittisessa päätöksenteossa muuttuu, mitä tulee tilalle? Kysymys on erittäin tärkeä sekä ajankohtainen, ja lisäksi se koskettaa jokaista suomalaista.

## 1.2 Keskeinen kirjallisuus

Kuten edellisestä luvusta voidaan päätellä, kyseessä on hyvin ajankohtainen ja paljon keskustelua herättänyt aihealue. Kolmikannan roolia eläkejärjestelmässä on pohdittu mielipidekirjoituksissa, lehtien palstoilla ja osana laajempaa tutkimusta kolmikannan asemasta Suomessa. Työeläkelainsäädännön kehittäminen liittyy vahvasti työmarkkinoihin, sillä kolmikantainen neuvottelujärjestelmä muistuttaa suuresti tulopoliittisia kokonaisratkaisuja, ja aiemmin eläkepolitiikka olikin vahvasti kytköksissä tupo-ratkaisuihin. Näitä kytköksiä ja Suomen työmarkkinajärjestelmää on tutkittu aina 50-luvulta lähtien. Viimeisimpiä kokonaisvaltaisia esityksiä työmarkkinajärjestelmän toiminnasta on Suomen työmarkkinamalli (Kauppinen 2005). Kauppinen on kirjoittanut työmarkkinoista aiemminkin, hänen eräs aiemmista teoksistaan vuodelta 1992 pohtii työmarkkinamallin muutosta. Pekka Kosonen (1993) taas on vertaillut Suomen ja eri maiden työmarkkinamalleja ja Martti Kairinen on tehnyt työmarkkinamallin oikeustieteellistä perustaa koskevia tutkimuksia.

Myös työeläkejärjestelmän syntyä, kehitystä sekä poliittista historiaa on tutkittu varsin kattavasti kotimaisessa akateemisessa tutkimuksessa (mm. Kari Salminen 1987, Heikki Niemelä 1994, Teivo Pentikäinen 1997, Raija Julkunen & Jussi Vauhkonen 2006 ja Tapio Bergholm 2007). Näistä teoksista löytyy tietoa myös työmarkkinajärjestöjen ja kolmikannan asemasta ja aseman muuttumisesta eläkepolitiikassa, mutta näkökulma on yleishistoriallinen. Varsinaisesti työmarkkinajärjestöjen roolia sosiaalipolitiikan ja työeläkejärjestelmän kehityksessä ovat tutkineet muun muassa Irma Väänänen-Tomppo 1981 sekä Tapani Kahri & Savola Matti 1997. Kolmikannan tämänhetkistä asemaa eläkejärjestelmässä on tutkittu vähemmän, ja siihen on usein viitattu kirjallisuudessa ja tutkimuksissa vain lyhyesti. Työmarkkinajärjestöjen asemaa ja kolmikantaa on tutkittu lähinnä työmarkkinoiden kannalta. Sekä yksittäiset tutkijat että kansainväliset järjestöt ovat tehneet tutkimuksia, joissa selvitetään institutionaalisten tekijöiden vaikutuksia työmarkkinoiden toimivuuteen (Bassanini & Duval 2006 ja OECD 2006). Nämä tutkimukset eivät kuitenkaan liity eläkejärjestelmään.

Eläkejärjestelmän hallintoa ovat tutkineet muun muassa Jan-Erik Johanson ja Ville-Pekka Sorsa. Heidän teoksensa, *Pension Governance in Finland*, on osa Valta Suomessa – tutkimushanketta. Muita saman hankkeen tutkijoita ovat Heikki Niemelä, Kari Salminen, Sixten Korkman, Jukka Lassila, Niku Määttänen, Tarmo Valkonen sekä Pentti Arajärvi. Kyseinen tutkimusohjelma ajoittui vuosille 2007–2010, ja siinä tutkittiin yhteiskunnallisten muutosten vaikutusta valtaan ja vallankäyttäjiin. Eräs tutkimuksen rahoitettavista hankkeista oli nimeltään eläkejärjestelmä ja -valta. Kyseisessä tutkimushankkeessa keskityttiin erityisesti yksityisen sektorin työeläkejärjestelmään ja

valtaa tutkittiin taloudellisista, oikeudellisista, sosiaalipoliittisista ja politiikan tutkimuksen lähtökohdista. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kenellä on valtaa eläkejärjestelmässä ja millä perusteilla. Tutkimuskohteena on sekä eläkepolitiikka että eläkerahastot ja niiden sijoituspolitiikka.

Tutkimukseen perustuen julkaistiin huhtikuun lopulla 2011 kirja nimeltä Eläkevalta Suomessa (toim. Johanson, Lassila & Niemelä). Hankkeessa Akatemian rahoituksella toimineet tutkijat ovat lisäksi pitäneet lukuisia esitelmiä eläkevaltaan liittyvistä tutkimuksista, mm. Työeläkepäivillä, Työeläkevakuuttajat TELA:n seminaareissa ja kokouksissa, Kuntien eläkevakuutuksen KEVA-päivässä, taloustutkijoiden seminaareissa ja yliopistoluennoilla, Valta-ohjelman vuosiseminaarissa, Tampereella pidetyssä Power: Forms, Dynamics and Consequences – konferenssissa ja International Institute of Public Finance – konferenssissa Maastrichtissa. (Pietikäinen 2010, 55.)

Lainvalmistelua on tutkittu verrattain vähän ja lainvalmistelua koskevan teoreettisen tiedon osuus oikeustieteen ja muiden tieteenalojen opetuksessa on myös melko niukkaa. Jyri Tala (2005) käsittelee lainvalmistelua ja vaikutuksia suhteellisen kattavasti, ja Matti Niemivuo (2002) on kirjoittanut aiheesta perusteoksen Kansallinen lainvalmistelu. Lainsäädäntömenettely taas on ollut vakiintuneesti tutkimuksen ja opetuksen kohteena erityisesti valtiosääntöoikeudessa, eurooppaoikeudessa ja politiikan tutkimuksessa. Varsinaisesti eläkelakien valmistelusta ja päätöksenteosta ei ole olemassa kirjallisuutta, joten tätä on mallinnettu luvussa kolme pitkälti yleisen lainvalmisteluun liittyvän kirjallisuuden sekä tutkimusta varten tehtyjen asiantuntijahaastattelujen avulla.

Suomen työeläkejärjestelmän asemaa EU:ssa on tutkittu suhteellisen paljon ja eri tavoin (mm. Kari Salminen 1987, Kari Pakaslahti 2003, Kari Kiuru 2004, Matti Jokelainen 2005, Julia Kiuru 2009, Sini Laitinen-Kuikka 2005–2010). Näissä tutkimuksissa nostetaan esille Suomen mallin ominaispiirteitä ja EU:n vaikutusta kansalliseen eläkepolitiikkaan. Lisäksi tutkimuksista löytyy vertailuja eri maiden järjestelmien osalta. Vertailut ja skenaariot tulevaisuudesta keskittyvät yleensä järjestelmien rahoitukseen (jako- ja maksuperusteisuus sekä yksilölliset eläketilit) ja eläkeuudistuksiin. Hallinnollista puolta on tutkittu huomattavasti vähemmän, ja näissäkin tutkimuksissa Suomen osalta keskitytään yleensä yksityisten työeläkelaitosten asemaan järjestelmän hallinnossa ja toimeenpanossa.

Työeläkejärjestelmän valtakysymykset eivät ole yksinkertaisia, eikä niistä tunnu olevan olemassa yhtä, yleisesti hyväksyttyä näkemystä tai totuutta. Vaihtoehtoisia näkökulmia on yleensä useita. Pelkästään lakien valmistelu- ja päätöksentekoprosessi eläkelakien osalta ovat näkökulmasidonnaisia. Eri tahojen roolit ja valta-asema ovat vielä hankalammin yksiselitteisesti todisteltavissa. Tältä alueelta ei ole olemassa objektiivista kirjallisuutta, vaan suurimmasta osasta

kirjoituksia heijastuu vahvasti kirjoittajan oma mielipide ja näkemys asiasta. Tässä tutkimuksessa on esitetty eri asiantuntijoiden ja kansalaisten kommentteja osana käytyä kriittistä keskustelua. Nämä auttavat ymmärtämään työeläkepolitiikan monimuotoista luonnetta. Kaiken tämän johdosta tutkimuksessa on käytetty asiantuntijahaastatteluita apuna myös teoriaosuudessa.

### 1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa on kaksi päätutkimuskysymystä, jotka liittyvät eläkejärjestelmän lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Tutkimusongelmat ovat seuraavat:

- *Miten TyEL-järjestelmän lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä on toiminut tähän mennessä?*
- *Miksi ja miten lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä voisi muuttua tulevaisuudessa?*

Tutkimuksen tarkoitus on ensinnäkin selvittää, miten yksityisten alojen työeläkejärjestelmän kehittäminen on toiminut. Eläkevallan sijainti ja päätöksentekorakenteet ovat monille asiantuntijoillekin epäselviä, kuten aihealueen kuvauksesta käy ilmi. Teoriaosuudessa pyritäänkin kuvamaan, miten eläkejärjestelmäämme todellisuudessa kehitetään. Tämän jälkeen empiirisessä osuudessa vastataan kysymykseen järjestelmän toimivuudesta.

Toinen tutkimusongelmista keskittyy eläkelakien valmistelun ja päätöksenteon tulevaisuuteen. Ensinnäkin tarkoituksena on selvittää, miksi lainvalmistelu ja päätöksenteko toimivat tietyllä tavalla ja miksi tämä tapa muuttuisi. Tutkimuksen teoreettinen osuus keskittyy näiden miksi -kysymysten selvittämiseen ja toimii siis pohjana empirialle. Teoriaosuudessa käydään läpi TyEL-järjestelmän rakenteita ja ominaispiirteitä, jotka selittävät lainvalmistelua ja päätöksentekoa. Lisäksi tutustutaan viimeaikaisiin tapahtumiin, joilla asiantuntijoiden mukaan saattaa olla vaikutusta TyEL-järjestelmän eläkevaltaan tulevaisuudessa. Tutkimusongelman toiseen osaan keskitytään empiriaosuudessa, jossa tarkoitus on selvittää, miten TyEL:n kehittämisprosessi voisi tulevaisuudessa muuttua.

Päätutkimuskysymyksiin haetaan vastausta asiantuntijahaastatteluista. Päätöksentekojärjestelmän toimivuutta analysoidaan kartoittamalla nykyisen työeläkelakien valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Näin saadaan selville, mitä mieltä asiantuntijat ovat lainvalmistelun ja päätöksenteon tilasta, ja millaiset tekijät uhkaavat muuttaa sitä. Tulevaisuuden osalta tavoitteena on löytää vaihtoehtoisia kehitysmalleja yksityisen alan työeläkelain lainvalmistelulle ja päätöksenteolle. Näitä malleja kartoitetaan ja analysoidaan asiantuntijahaastatteluiden pohjalta vertailemalla niiden sosiaalista ja poliittista kestävyyttä.

## 1.4 Keskeiset rajaukset

Tutkimus keskittyy puhtaasti työeläkejärjestelmään. Kansaneläkejärjestelmä jätetään tarkastelun ulkopuolelle, koska sen kehittäminen ja hallinnointi poikkeaa vahvasti työeläkejärjestelmästä. Kansaneläkelain toimeenpanosta huolehtii eduskunnan alainen Kansaneläkelaitos, jonka korkeimpana elimenä toimivat eduskunnan valitsevat valtuutetut. Toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä vastaa hallitus, jonka muodostavat valtuutettujen nimittämät jäsenet. Näin ollen tämän tutkimuksen ytimessä oleva kolmikantainen päätöksenteko puuttuu kokonaan kansaneläkejärjestelmästä. Kansaneläkejärjestelmään viitataan tosin teoriaosuudessa järjestelmän historiaan liittyen, sillä tietyt muutokset kansaneläkejärjestelmässä selittävät työeläkejärjestelmän syntyä ja järjestelmään tehtyjä muutoksia. (Rantala & Pentikäinen 2009, 333.)

Toinen rajaus koskee eläkelakeja. Tässä tutkimuksessa käsitellään yksityissektorilla työsuhteessa työskentelevien työntekijöiden eläkelakia TyEL:iä, sillä se on kattavuudeltaan laajin työeläkelaki ja toimii eräänlaisena runkolakina ja muiden eläkelakien pohjana. TyEL ei koske merimieseläkelain, yrittäjien eläkelain, maatalousyrittäjien eläkelain, julkisten alojen eläkelain ja eräiden muiden eläkesäännösten piiriin kuuluvia henkilöitä. TyEL:in piiriin kuuluu hiukan yli 60 % palkansaajista, eli kyseinen laki koskee suurinta osaa suomalaisista työntekijöistä. Lisäksi yhteiskunnallinen keskustelu kolmikannasta ja koko kansaa koskevista eläkemutoksista on viimeaikoina liittynyt vahvasti työntekijän eläkelakiin. On kuitenkin huomattava, että myös valtion eläkelain muutokset valmistellaan kolmikantaisesti valtiovarainministeriön, valtion työmarkkinalaitosten ja valtion työntekijöiden keskusjärjestöjen yhteistyönä. Vastaavasti kunnallisen eläkelain muutosten valmisteluun osallistuvat valtiovarainministeriön lisäksi kuntatyönantajien ja kunnallisten työntekijöiden edustajat. (Korpiluoma ym. 2006, 42–43.)

Työmarkkinajärjestöillä on monenlaista eläkepoliittista valtaa. Niillä on näkyvä rooli lakeja toimeenpanevien eläkelaitosten hallinnossa, muutoksenhaussa sekä lainvalmistelussa. Tämä tutkimus keskittyy lähinnä tarkastelemaan eläkepoliittista lainvalmistelua ja päätöksentekoa. On kuitenkin tärkeää tiedostaa, että työmarkkinaosapuolilla on huomattavan paljon valtaa myös päätettäessä vakuutuslaitosten hallinnosta. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi työeläkeyhtiön hallituksen ohjeistuksena osakesijoitusten suuntaamisesta. Työeläkeyhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen paikoista vähintään puolet vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajia valitaan keskeisten työnantajia ja palkansaajia edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Yksityisaloilla vakuutuslaitosten johto ja työmarkkinajärjestöt luovatkin sijoitussääntöjä ja hallinnoivat työeläkerahastoja, vaikka kyse on lakisääteisten varojen käytöstä. (Hietaniemi & Ritola 2007, 39.) Vaikka tässä tutkimuksessa keskitytään lainvalmisteluun ja päätöksentekoon,

työmarkkinajärjestöjen ja työeläkelaitosten työeläkevaroihin liittyviin sidoksiin viitataan, kun niillä on merkitystä eläkevallan kannalta.

## 1.5 Keskeiset käsitteet

*Työeläkejärjestelmä.* Suomen eläketurva koostuu pääasiassa ansiotyöhön perustuvasta työeläkkeestä ja vähimmäisturvan tarjoavasta asumiseen perustuvasta kansaneläkkeestä. Työeläkejärjestelmä turvaa toimeentulon vanhuuden, työkyvyttömyyden, perheenhuoltajan kuoleman ja ikääntyneen henkilön työttömyyden varalta. Suomen työeläkejärjestelmä vastaa yleispiirteiltään varsin hyvin muiden maiden sosiaaliturvajärjestelmiä, mutta siinä on muutamia merkittäviä poikkeuksia. Työeläkejärjestelmä on nimittäin hallinnoltaan hajautettu, ja sitä hoitavat yksityiset sektorin eläkelaitokset, joita koordinoi eläketurvakeskus ja valvoo sosiaali- ja terveysministeriö. Kyseessä on kuitenkin aivan samalla tavalla lakisääteinen järjestelmä kuin muissakin maissa. Työmarkkinajärjestöt osallistuvat työeläkejärjestelmän hallintoon ja kehittämiseen paljon tiiviimmin kuin muissa maissa. Suomen työeläkejärjestelmä myös rahastoi, eikä järjestelmässä ole ansiokattoa, vaan eläkkeet karttuvat aina koko palkasta. Tästä myös seuraa se, että Suomessa ei ole lisäeläkejärjestelmiä. (Kari 2008, 84.)

*Eläkevalta.* Eläkkeet ja valta kulkevat käsi kädessä, koska raha antaa valtaa. Suomessa eläkerahastot ovat todella suuret. Rahastoihin liittyvän vallan lisäksi eläke-etuuksista ja maksuista päättäminen on vallankäyttöä, sillä eläkejärjestelmä sääntöineen ja ikärajoineen vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen ja valintoihin. Valta ei kuitenkaan ole yksiselitteinen käsite. Yksi tunnetuimmista vallan jaotteluista on Steven Lukesin (1974) näkemys vallan kolmista kasvoista. Myöhempi tutkimus on tuottanut uusia valtanäkemyksiä, jotka karkeasti luokiteltuna muodostavat vallan neljännet kasvot. Vallan ensimmäiset kasvot liittyvät pakottamiseen ja suostutteluun ja kuvaavat vallanhaltijan kykyä saada muut toimimaan haluamallaan tavalla. Lisäksi ensimmäisiin kasvoihin liittyy ajatus vallan keskittymisestä: ensimmäisen näkemyksen mukaan valta keskittyy harvoille, ja toisen mukaan se jakaantuu suurelle toimijajoukolle, jonka jäsenet aktivoituvat eri asiakysymyksissä. Suomen työeläkejärjestelmästä muodostui 1960-luvulla hajautettu, mikä heikensi julkisen vallan otetta eläkepääätöksenteossa ja merkitsi pienempien ja epävirallisempien joukkojen päätösvallan kasvua. Vallan toiset kasvot liittyvät päätöstilanteen muotoiluun ja asiakysymysten ottamiseen päätöksentekoareenalle. Vallankäyttö ilmenee myös ei-pääätöksentekona, jossa heikkojen ryhmien tavoitteet sivuutetaan päätöksentekotilanteessa. Eläkepolitiikassa tämä valta-aspekti havaitaan päätösten pitkäjänteisyydessä. Koska tulevat sukupolvet eivät ole päättämässä eläke-eduistaan, saattavat nykyiset päättäjät siirtää osan itselleen kuuluvasta taakasta myöhempien sukupolvien maksettavaksi. Vallan kolmannet kasvot

liittävät yhteen vallankäytön ja intressit. Ihmiset eivät aina ole tietoisia omista eduistaan ja antavat siksi muiden ohjata päätöksentekoa omien etujensa vastaisesti. On koettu, että valtion suvereenit instituutiot (hallitus ja eduskunta) ovat altavastaaajina työeläkkeitä koskevassa päätöksenteossa. Olisi helppo sanoa, että demokraattisen poliittisen järjestelmän pitäisi vapautua tällaisesta työmarkkinajärjestöjen ylivallasta. Kun asiaa tarkastellaan laajemmin, havaitaan, että kyse on jo järjestelmän syntyyn liittyvistä korporatistisista piirteistä, joille voidaan löytää oikeutus. Vallan neljännet kasvot perustuvat myönteiseen valtatulkintaan. Valta on läsnä kaikkialla, jokainen kannanotto, valinta ja päätöstilanne on aina myös valtaan liittyvä tulkinta. Esimerkiksi valinnat etuusperusteisen ja maksuperusteisen järjestelmän välillä vaikuttavat sukupolvien välisiin tulonsiirtoihin. Työmarkkinoiden rakenne ja työmarkkinajärjestöjen vahvuus taas määrittää julkisen sektorin ja työmarkkinajärjestöjen valtaa ja vastuita eläkepolitiikassa. Erot kansallisissa eläkejärjestelmissä kertovat vallan toiminnasta ja auttavat meitä havainnoimaan sen jatkuvina voimien kohtaamisina, jolle ei ole mitään tiettyä luonnollista muotoa. (Johanson ym. 2011a, 9-12.)

*Tulopoliittinen päätöksentekomekanismi.* Tulopoliitiikka voidaan määritellä koordinoituksi talouspoliittiseksi päätöksenteoksi, jossa ohjaillaan kokonaisvaltaisesti yhteiskunnallista tulonmuodostusta kytkemällä sopimusteitse yhteen vuosittaiset työmarkkinaratkaisut sekä julkisen vallan keskeiset talous- ja sosiaalipoliittiset toimet. Toistuva asetelma on se, että hallitus vaatii maltillisia palkankorotuksia, mutta lupaa vastineeksi sosiaali- ja työsuhdepoliittisia uudistuksia. Ensimmäinen tulopoliittinen sopimusratkaisu syntyi maaliskuussa 1968. Tyypillisesti kahdeksi vuodeksi kerrallaan tehty sopimus on tästä lähtien syntynyt useimpina vuosina työehtosopimusneuvottelujen pohjalle, mutta myös vaihtelevia lainsäädäntöpaketteja sisältävänä. Eläkepoliittiset ratkaisut on aikaisemmin usein leivottu osaksi tulopoliittista kokonaisratkaisua ja nykyinenkin työeläkkeitä koskeva neuvottelumalli muistuttaa tulopoliittista päätöksentekoa. (Nousiainen 1998, 112–113.)

#### *Työmarkkinoiden keskusjärjestöt:*

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt jaetaan palkansaajien ja työnantajien keskusjärjestöihin. Palkansaajajärjestöjen ensisijaisena tehtävänä on jäsenistönsä taloudellisten, sosiaalisten, ammatillisten ja oikeudellisten etujen ajaminen. Nykyään palkansaajien keskusjärjestöjä on kolme: Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Akava. Työnantajaliittojen keskeisiä tehtäviä ovat työrauhan ylläpitäminen, yritysten kilpailukyvyyn edistäminen ja yhteiskunnan talous-, työvoima-, koulutus-, ja sosiaalipoliittikkaan vaikuttaminen. Näiden tehtävien hoitamiseksi työnantajat ovat järjestäytyneet valtakunnallisiin keskusjärjestöihin yhteiskunnan eri alojen mukaan. Pääjako koskee yksityistä ja julkista sektoria. Yksityisellä sektorilla on nykyään ainoastaan yksi työnantajien keskusjärjestö, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, joka aloitti toimintansa vuoden 2005 alussa. (Kauppinen 2005, 95–106.)

*Kolmikanta.* Kolmikanta tarkoittaa, että työntekijät, työnantajat ja hallitus sopivat asioista yhdessä. Työnantajia ja -tekijöitä edustavat järjestöt kuten SAK, STTK, Akava ja EK. Näkyvin osa kolmikantaa ovat valtakunnalliset tulopoliittiset sopimukset eli tupot, joita on aiemmin tehty muutamien vuosien välein. Työmarkkinajärjestöjen ja tulopoliitiikan rooli on Suomessa keskeinen. Täällä poliittiset päättäjät ja talouden vaikuttajat ovat aina olleet läheisessä vuorovaikutuksessa. Valtiovallan ja etujärjestöjen suhteet ovat toki läheisiä muissakin maissa, mutta Suomessa kolmikannalla on kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen keskeinen asema talouspolitiikan tavoitteita asetettaessa ja politiikkaa toteutettaessa. Perinteisesti kolmikannalle kuuluvat monet työelämään liittyvät asiat, kuten palkat ja työlainsäädäntö, mutta myös työelämän sosiaaliturva. Suomessa kolmikanta päättää pitkälti myös koko yhteiskunnan sosiaaliturvasta, etenkin työeläkejärjestelmästä ja osaltaan myös veropolitiikasta, mikä on kansainvälisesti varsin poikkeuksellista. (Korkman 2007, 48.)

*Korporatismi.* Suomessa termi korporatismi on tullut tavaksi yhdistää vuodesta 1968 alkaen vakiintuneeseen tulopoliittiseen järjestelmään, mutta sen juuret ovat 1930-luvun Mussolinin Italian hallitsemisjärjestelmässä. Nykypäivänä korporatismilla viitataan etujärjestöjen keskeiseen, pysyväluontoiseen asemaan poliittisessa päätöksenteossa. Tässä tutkimuksessa korporatistimin käsitettä käytetään suppeassa merkityksessä. Kun korporatismi on tulkittu suppeasti, sillä on viitattu poliittisen järjestelmän rakenneosien suhteisiin, tavallisimmin etujen välittymiseen tai etujärjestöedustukseen. Korporatismi ilmaisee tällöin tapaa, jolla etujärjestöt välittävät etuja julkisten viranomaisten päätöksenteon kohteeksi. (Schmitter 1974, 86.) Tutkimuksessa käytetään käsitettä korporatismi tässä lyhemässä kirjoitusasussa. Muutamat tutkijat kirjoittavat sen pitempiasuisena muodossa korporativismi ilman, että kirjoitustavoilla on pyritty osoittamaan sanoille edes vivahde-eroja. (Paavonen & Kangas 2006, 20.)

## 1.6 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen. Laadullisen tutkimuksen määrittely on hankalaa, ja tämä ongelma kierretään usein määrittelemällä laadullinen tutkimus kvantitatiivisen (eli yleensä tilastollisen) tutkimuksen vastakohtaksi. Laadullinen tutkimus ei siis perustu mittaukseen, eikä aineistoa pyritä saattamaan numeeriseen muotoon. Laadullisesta tutkimuksesta voidaan tämän negatiivisen määritelmän lisäksi löytää joitain sitä luonnehtivia piirteitä. Ensiksikin laadullinen tutkimus operoi erittelemällä yksittäisiä tapauksia, jotka on kuvattu esimerkiksi päiväkirjahavaintoina, haastattelulausuntoina tai tekstikatkelmina. Tutkijan vuorovaikutus yksittäisen havainnon kanssa on oleellista. Laadullinen tutkimus erittelee yksittäistapauksia niihin



osallistuvien ihmisten näkökulmasta tai niihin osallistuvien ihmisten antamien merkitysten kautta. (Koskinen ym. 2005, 30–31.)

Laadullinen tutkimus etenee yleensä induktiivisesti. Induktiivisessa tutkimuksessa empiria on ensisijainen tiedonlähde ja analyysia ohjaava osa, kun taas deduktiivisessa tutkimuksessa teoria ohjaa tutkimusta. Induktiivisessa tutkimuksessa tutkijat eivät yleensä johda etukäteen hypoteeseja, vaan ne syntyvät tutkimuksen kuluessa, aineistoa kerätessä ja analysoidessa. Laadullinen tutkimus suosii luonnollisesti tapahtuvia aineistoja tutkijan aktiivisesti tuottaman aineiston sijaan. Aineistot ovat yleensä tutkijan tuottamia ja esimerkiksi haastattelutilanne eroaa aina tavallisesta arkisesta keskustelusta. Kyseessä on ennen muuta pyrkimys minimoida tutkijan vaikutus aineistoon. Kaikkiin edellä mainittuihin ominaispiirteisiin löytyy vastaesimerkkejä, mutta nämä periaatteet kuvaavat melko kattavasti laadullisen tutkimuksen pyrkimyksiä ja erottavat sen kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Jälkimmäinen operoi aina abstrakteilla tilastollisilla tunnusluvuilla, selittää ilmiötä teoreettisilla malleilla, etenee yleensä deduktiivisesti ja perustuu laajoihin tutkijan tuottamiin aineistoihin. (Koskinen ym. 2005, 31–32.)

Kvalitatiivinen tutkimusote soveltuu käytettäväksi tutkimuksessa, kun a) ollaan kiinnostuneita tapahtumien yksityiskohtaisista rakenteista eikä niinkään niiden yleisluontoisesta jakaantumisesta, b) ollaan kiinnostuneita tietyissä tapahtumissa mukana olevien yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista, c) halutaan tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää kokeeksi tai joissa ei voida kontrolloida kaikkia vaikuttavia tekijöitä ja d) halutaan saada tietoa tiettyihin tapauksiin liittyvistä syy-seuraussuhteista, joita ei voida tutkia kokeen avulla. Kaikki edellä mainittu siis tukee päätelmää tämän tutkimuksen kvalitatiivisuudesta. (Metsämuuronen 2006, 88.)

Kauppatieteiden tutkimuskäytäntö sijoittuu muutaman ajatusperinteen alueelle. Kauppatieteiden tutkimus saattaa ensinnäkin pohjautua mallille, joka muistuttaa luonnontieteitä. Tällöin tehtävänä on vangita käsittein riippumaton todellisuus ja selittää siinä havaitut säännönmukaisuudet. Joskus taas seurataan humanistisia tieteitä, jolloin oletus on, että ihmiset ovat aktiivisia, toiminnallisia ja ajattelevia olentoja, joiden toimintaa ei pystytä selittämään perinteisen mallin mukaisesti. Tutkijan tehtävänä on selittämisen sijaan tulkita ihmisiä, yrittää ymmärtää heidän toimiaan ja metodejaan. Näiden kahden tutkimustavan ero tiivistetään useimmiten erotteluun positivistisen ja hermeneuttisen (tulkitsevan) tiedonintressin välillä. (Koskinen ym. 2005, 33.)

Positivistisessa otteessa on kyse kaavasta, jossa tutkimuskysymys johdetaan tieteellisestä kirjallisuudesta ja muokataan hypoteesiksi, jota testataan empiirisellä aineistolla. Hermeneutiikka tieteenfilosofiana taas painottaa tulkinnan ja ymmärryksen merkitystä tutkimusprosessin osina. Merkittävä osa kvalitatiivisesta tutkimuksesta keskittyy ihmisten toiminnan tutkimiseen ja

ymmärtämiseen. Näin ollen tulkitseva tiedonintressi on tärkeä osa kvalitatiivista tutkimusta ja myös tämän tutkimuksen tiedonintressi on hermeneuttinen. Tutkimuksessa pyritään siis saavuttamaan syvällisempi ymmärrys tutkittavasta aiheesta. (Mäkinen 1980, 34–35.)

Neilimo ja Näsi (1980) jakavat taloustieteissä käytetyt tutkimusotteet neljään osaan: 1) käsiteanalyttinen tutkimusote, 2) nomoteettinen tutkimusote, 3) päätöksentekometodologinen tutkimusote ja 4) toiminta-analyttinen tutkimusote. Tässä tutkimuksessa käytetään toiminta-analyttista tutkimusotetta, joka perustuu edellä kuvattuun hermeneutiikkaan. Toiminta-analyttinen tutkimus tavoittelee käyttäytymisen syvällistä ymmärtämistä. Se ei asetu ulkopuoliseksi tutkittavasta ilmiöstä, vaan tarkastelee asioita myös sisältä päin. Paradigman käyttäjä ei siis oleta omaavansa tutkittavasta asiasta parasta tietoa, vaan tutkimuskysymysten tarkastelussa tarvitaan tilanteissa mukana olevien henkilöiden tietoja ja kokemuksia. Kun näkökulmia on useita, ilmiö voidaan ymmärtää dialektisesti näiden näkökulmien yhteisvaikutuksena. (Mäkinen 1980, 46; 51–52.) Kasanen, Lukka ja Siitonen (1991, 317) tuovat näiden lisäksi esille viidennen tutkimusotteen. Tämä on nimeltään konstruktivinen tutkimusote, jossa pyritään konkreettiseen ongelmanratkaisuun.

Tämä tutkimus on toteutettu toimeksiantona. Toimeksiantajana on lakisääteistä työeläketurvaa harjoittavien työeläkevakuuttajien etujärjestö Työeläkevakuuttajat TELA ry. Toimeksiannon sisältöön kuului selvityksen tekeminen kolmikantaisen päätöksenteon historiasta ja tulevaisuudesta työeläkejärjestelmässä. Työeläkevakuuttajat TELA:lla on tekijänoikeudet tutkimukseen ja oikeus julkaista selvitys tai osia siitä mainiten lähde. Toimeksiantaja ei ole vaikuttanut tutkimusasetelmaan tai tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksen keskeisenä osana ovat tutkimuskohteille toteutettavat puolistrukturoidut haastattelut. Tässä tutkimuksessa teoreettinen osuus luo pohjaa empiiriselle osuudelle ja tukee sitä. Tutkimushaastattelu perustuu vahvasti tutkimuksen teoriaosuuteen. Vaikka tutkimuksen luonnetta ja analyysitapaa voidaan luonnehtia kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillisesti induktiiviseksi, teoria ja empiria vuorottelevat tutkimuksessa.

Tutkimuksen tarkoitus on siis selvittää, millainen eläkepoliittinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi käytännössä on ja miten se on toiminut. Toisena päätavoitteena on kartoittaa ja analysoida mahdollisia kehityssuuntia. Tällä perusteella haastateltaviksi valikoitui henkilöitä, jotka ovat jollain tavalla mukana tässä lainvalmisteluprosessissa. Poliittiset päättäjät on tarkoituksella rajattu pois haastateltavien piiristä, sillä he tulevat mukaan eläkepoliittiseen päätöksentekoon vasta päätöksentekomenettelyn vaiheessa, eikä heillä historiallisesti ole ollut suurta osuutta lakien valmistelussa.

Tässä tutkimuksessa halutaan selvittää, miten itse kolmikanta näkee valmistelun, sillä toimijoina heillä on varmasti paras tietämys asiasta. Tutkimusta varten on haastateltu työmarkkinoiden keskusjärjestöjen (SAK, STTK, AKAVA ja EK) edustajia, suurimpien työeläkeyhtiöiden (Ilmarinen & Varma) edustajia, Työeläkevakuuttajat TELA:n toimitusjohtajaa, Sosiaali- ja terveysministeriön (valtio) edustajaa sekä eläketyöryhmien puheenjohtajia. Näiden lisäksi toteutettiin yksi hiukan lyhyempi ja muista poikkeava haastattelu sosiaali- ja koulutusoikeuden professori Pentti Arajärvelle, koska tutkimukseen haluttiin saada myös akateemista näkemystä valta-aspektiin liittyen. Haastatteluja tehtiin yhteensä 11 kappaletta, ja luettelo haastatelluista on liitteenä.

Haastattelut toteutettiin yksitellen kunkin haastateltavan kanssa aikavälillä 14.3.2011–13.4.2011. Haastattelut olivat kestoltaan 58–70 minuuttia (poikkeuksena Arajärven haastattelu, jonka kesto oli 30 minuuttia), ja ne tallennettiin ääninauhurille. Haastattelut toteutettiin anonyymisti, eli haastattelujen analysoinnin yhteydessä ei mainita haastateltavien nimiä. Tutkimuksen tarkoituksena on saada yleiskuva työeläkelakien kehittämisestä ja tulevaisuuden kehityssuunnista, jolloin henkilölähde ei ole välttämättömän oleellinen. Tässä tutkimuksessa ei siis vertailla eri toimijoiden mielipiteitä tai näkemyksiä keskenään. Toinen perustelu tutkimushaastattelujen anonyymille toteutukselle on oletus siitä, että keskustelu on haastattelutilanteessa avoimempaa ja monipuolisempaa, kuin mitä se olisi julkisessa haastattelussa.

Haastattelumetodiksi on valittu puolistrukturoitu haastattelu, jossa kaikille haastateltaville esitetään samat tai lähestulkoon samat kysymykset. Haastateltava voi vastata kysymyksiin omin sanoin ja ehdottaa jopa uusia kysymyksiä. Myös kysymysten järjestyksestä on mahdollista poiketa. Täysin yhtenäistä määrittystä puolistrukturoitujen haastatteluiden toteutuksesta ei ole olemassa. Koskisen ym. (2005) mukaan teemahaastattelu yhtenä puolistrukturoidun haastattelun muodoista on selvästi käytetyin kvalitatiivisen aineiston keruun menetelmä. Heidän mukaansa teemahaastattelu on muodostunut lähes synonyymiksi laadulliselle tutkimukselle. Myös tässä tutkimuksessa metodina käytetään kyseistä haastattelumuotoa, jossa haastattelun runko pohjautuu nimen mukaisesti valittuihin teemoihin. Teemahaastattelu on erinomainen menetelmä hyvin käytettynä, sillä haastateltava voi ohjata haastattelua ilman, että kontrolloi sitä tyystin. Tässä tutkimuksessa käytetty teemahaastattelurunko löytyy liitteestä 1.

Tutkimushaastattelu jakaantuu neljään varsinaiseen teemaan, joita ovat (1) eri tahojen rooli eläkepoliittisessa lainvalmistelussa ja -päätöksenteossa, (2) nykyisen mallin toimivuus (3) eläkepoliittisen lainvalmistelun ja päätöksenteon tulevaisuus ja (4) EU:n vaikutus eläkepoliittiseen lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Haastatteluissa selvitettiin eri tahojen roolia ja nykyisen valmistelun ja päätöksentekomallin toimintaa, sillä eläkelainsäädännön kehittämisestä ja eri tahojen roolista ei juuri löydy objektiivista tietoa. Haastattelujen tuloksia käytetään varsinaisen

empiirisen osuuden (luvut 6 ja 7) lisäksi luvussa kaksi mallinnettaessa eläkelakien valmistelua sekä taustatekijöinä myös luvuissa kolme ja neljä. Tutkimuksessa onkin tarkoitus luoda kiinteää vuoropuhelua teorian ja empirian välille.

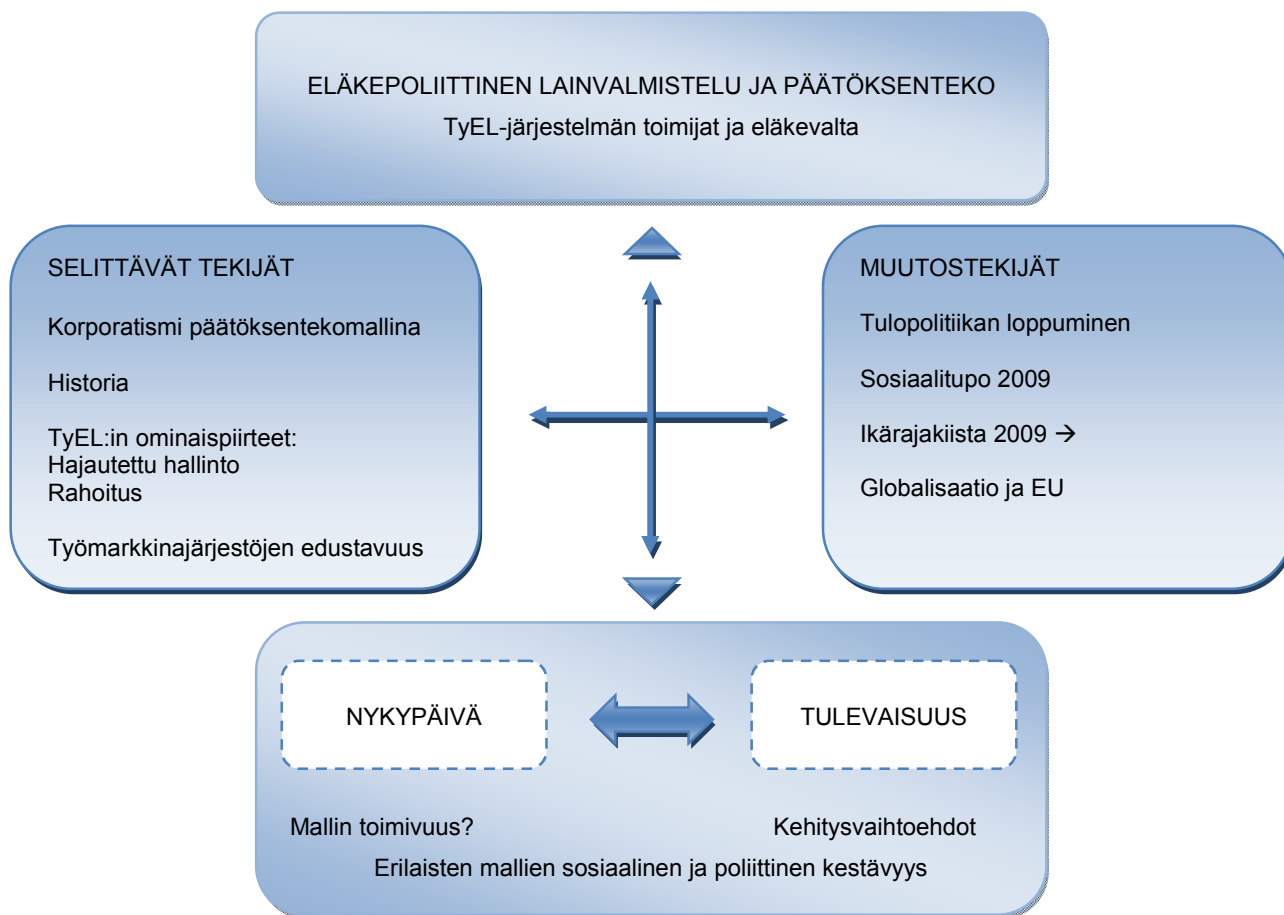
Luvussa viisi eläkepoliittisen lainvalmistelun ja päätöksenteon analyysissä käytetään apuna sovellettua SWOT-analyysiä. Strategiakirjailijat ovat käyttäneet analyysiä jo vuosia. Esimerkkeinä voidaan mainita Seymour Tilles teoksessaan *Making Strategy Explicit* (1966) ja Igor Ansoff kirjassaan *Business Strategy* (1968). SWOT-analyysin (strengths, weaknesses, opportunities, threats) avulla tunnistetaan perinteisesti yrityksen toimintavaihtoehtoja. Sisäisen analyysin (voimavara-analyysi) avulla arvioidaan yrityksen vahvoja ja heikkoja puolia, ja ulkoista analyysiä (ympäristöanalyysi) käytetään näköpiirissä olevien muutosten ja niiden vaikutusten tunnistamiseen. SWOT-analyysin tehtävänä on tuottaa tietoa strategian määrittämiselle ja valinnalle. Esille tuotujen vahvuuksien ja heikkouksien sekä mahdollisuuksien ja uhkien pohjalta pystytään tekemään onnistuneita strategiavalintoja. (Penttala 1993, 12; Lahti 1988, 27.)

Analyysimallia on perinteisesti käytetty yritysanalyyseissa, eikä sitä ei ole luotu institutionaalisen lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän arviointiin. Perinteisessä mallissa kartoitetaan sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia sekä ulkoisia mahdollisuuksia ja uhkia. Jako ulkoiseen ja sisäiseen ympäristöön ei täysin toimi analysoitaessa työeläkkeiden kehittämismalleja. Esimerkiksi työeläkkeiden lainvalmistelu- ja päätöksentekorakenteita saattavat uhata ulkoisten tekijöiden lisäksi myös järjestelmän sisäiset seikat. Suurimpana uhkana haastateltavat näkevät sen, että työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät pääse yhteisymmärrykseen muutoksista. Tällainen tilanne johtaisi mitä luultavimmin eläkejärjestelmän valtarakenteiden muuttumiseen. Kyseessä ei kuitenkaan ole ulkoinen vaan pikemminkin sisäinen uhka. Tässä tutkimuksessa SWOT-analyysiä käytetään siis soveltaen, eli sisäinen ja ulkoinen ulottuvuus eivät täysin vastaa alkuperäisen mallin asettamia ehtoja.

SWOT-analyysin perusidea toimii kuitenkin tässä tutkimuksessa, sillä tavoitteena on selvittää nykyisten mallien toimivuutta. Tarkoituksena on siis selvittää nykyisen eläkepoliittisen lainvalmistelun ja päätöksenteon vahvuudet ja heikkoudet sekä mahdollisuudet ja uhat. Näin saadaan kokonaiskuva mallin toimivuudesta tämänhetkisten lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Mallin avulla saadaan suoraan vastauksia päätutkimuskysymyksiin: miten malli on toiminut ja miksi se muuttuisi tulevaisuudessa. SWOT-analyysi koskee nimenomaan lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessiin liittyviä tekijöitä. Tarkoitus ei ole pohtia itse eläkejärjestelmän vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia tai uhkia. Tätä seikkaa korostettiin myös haastatteluissa, jotta keskustelu pystyttiin pitämään poissa järjestelmätason asioista. Haastatteluissa ilmi tulleet

nelikentän osa-alueet vastaavat erittäin hyvin kirjallisuudessa esiin tulleita järjestelmän puolustajien sekä kriitikoiden katsantokantoja.

## 1.7 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys



KUVIO 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on mallinnettuna kuviossa 1. Ylin laatikko kuvaa koko tutkimuksen aihetta. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan eläkepoliittista lainvalmistelua ja päätöksentekoa, jotka siis muodostavat tutkimuksen päärunon. Teoreettisena taustana toimii TyEL-järjestelmän kehittämisprosessi, eli lakialoitteen läpikäymät vaiheet aloitteesta toimeenpanoon sekä lainvalmistelussa ja päätöksenteossa mukana olevat tahot. Lisäksi selvitetään, mikä eri tahojen rooli on tässä prosessissa ja mitkä tahot omaavat todellista eläkevaltaa.

Tutkimuksen teoriaosuudessa selvitetään lainvalmistelun ja päätöksenteon rakenteiden lisäksi näitä nykyisiä käytäntöjä selittäviä tekijöitä, jotka on kuvattu omana osanaan teoreettista

viitekehystä. Nämä vasemmassa laatikossa luetellut tekijät ovat korporatismi, eläkejärjestelmän historialliset seikat, TyEL:n ominaispiirteet, kuten hajautettu hallinto ja rahoitus, sekä työmarkkinajärjestöjen edustavuus. Kaikki nämä osaltaan antavat vastauksia kysymykseen, miksi työeläkejärjestelmää kehitetään kolmikantaisesti ja miksi työmarkkinajärjestöjen rooli on valmistelussa merkittävä. Teoriaosuudessa kuvataan myös eläkepolitiikan murrostekijöitä, jotka saattavat ennakoida nykyisen eläkevallan siirtymistä tai painopisteen muutosta. Tällaisia muutostekijöitä ovat teoreettisen viitekehysten oikeassa laatikossa luetellut tulopolitiikasta luopuminen, vuoden 2009 sosiaalitulo ja sitä seurannut ikäraja- ja laajempina kokonaisuutena vaikuttava EU ja globalisaatio. Nämä tekijät vastaavat siis kysymykseen, miksi järjestelmä muuttuisi tulevaisuudessa. Tapahtumat toimivat lisäksi esimerkkeinä eläkevallasta ja sen käytöstä nykypäivän Suomessa.

Alimmassa laatikossa yhdistetään TyEL-järjestelmän kehittämisen nykypäivä tulevaisuuteen. Laatikko kuvaa nykyisen järjestelmän ja tulevaisuuden välistä riippuvuussuhdetta. Nykyisen järjestelmän toimivuus vaikuttaa mahdollisiin muutoksiin tulevaisuudessa. Toisaalta tietyt nykyiset rakenteet saattavat kuitenkin ehdollistaa tulevia rakenteita. Tutkimuksen empiirinen osuus koostuu alimman laatikon teemoista. Empiirisessä osuudessa pohditaan asiantuntijahaastatteluiden pohjalta nykymallin toimivuutta ja luodaan skenaarioita tulevaisuudesta. Näitä kehitysvaihtoehtoja tarkastellaan poliittisen ja sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta ja vertaillaan nykyiseen malliin.

Teoreettinen viitekehys kuvaa siis oikeastaan koko tutkimuksen rakennetta. Tutkimus yhdistää empiriaa ja teoriaa, sillä paras tietämys aihealueesta on eläkevaltaa omaavilla toimijoilla, jotka osallistuvat lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Näin ollen pohjana olevia kehittämismalleja ja toimintoja täydennetään niitä selittävillä tekijöillä, sekä muutosta ennustavilla tekijöillä. Näiden kautta päästään arvioimaan mallin toimivuutta ja luomaan skenaarioita tulevaisuudesta. Lisäksi tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja pyritään arvioimaan ja vertaamaan nykyiseen malliin.

## **1.8 Tutkimuksen kulku**

Luvussa kaksi selvitetään, miten TyEL-järjestelmää kehitetään tällä hetkellä. Tarkemmin sanottuna esitellään lainvalmistelun ja päätöksenteon etenemistä työeläkelakien muutostilanteissa. Lisäksi selvitetään, mitä tahoja on mukana lainvalmistelussa ja päätöksenteossa, eli toisin sanoen mitkä tahot omaavat Suomessa eläkevaltaa. Kolmas luku kartoittaa nykyistä mallia selittäviä tekijöitä. Tarkoitus on selvittää, miksi TyEL-järjestelmää kehitetään näin, ja mihin eläkevaltaa omaavien tahojen rooli perustuu. Näitä selittäviä tekijöitä on kartoitettu asiantuntijahaastatteluissa, eli alaluvut perustuvat kirjallisuuden lisäksi haastatteluissa esille tulleisiin seikkoihin.

Kun on kartoitettu miten ja miksi TyEL-järjestelmää kehitetään tietyllä tavalla, selvitetään tekijöitä, jotka ensinnäkin toimivat esimerkkeinä eläkevallan käytöstä ja jotka saattavat lisäksi ennakoida eläkevallan muuttumista. Näitä eläkevallan murrostekijöitä esitellään luvussa neljä. Viides ja kuudes luku muodostavat tutkimuksen puhtaimman empiriaosuuden. Luvussa viisi pohditaan lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän toimivuutta käyttäen apuna sovellettua SWOT-analyysiä. Luvussa kuusi esitellään ja luokitellaan haastatteluissa esille tulleet lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän kehitysvaihtoehdot. Luokittelun jälkeen siirrytään analysoimaan ja arvioimaan eri vaihtoehtoja sosiaalisen ja poliittisen kestävyuden näkökulmasta.

Vaihtoehtoisten mallien arviointikriteereiksi on valittu seuraavat tekijät:

- (1) miten pitkäjänteisiä päätöksiä kyseinen malli tuottaa (miten se huomioi sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden),
- (2) millaiset ovat eri sidosryhmien ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet TyEL:in kehittämiseen kyseisessä mallissa,
- (3) kuinka lainvalmistelu ja päätöksenteko noudattavat demokratian perusoppeja kyseisessä mallissa,
- (4) omaako malli legitimitettä valmistella ja päättää eläkepoliittisista asioista.

Lisäksi pohditaan, mitä muita seurauksia kullakin kehitysvaihtoehdolla saattaisi olla. Viimeinen, eli kahdeksas luku sisältää tutkimuksen johtopäätökset. Luvut viisi ja kuusi on kirjoitettu kokonaan haastattelujen pohjalta, eikä haastattelujen henkilölähteitä anonyymin toteutuksen johdosta mainita. Näin ollen lähdeviitteiden käyttöä ei ole katsottu lukujen viisi ja kuusi osalta tarkoituksenmukaiseksi.

## 2 ELÄKELAKIEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tämän luvun on tarkoitus selvittää, kenellä Suomessa on määräysvalta lainsäädännön kehittämisessä yleensä, ja kenellä tämä määräysvalta on eläkelainsäädännön kehittämisessä. Luvussa käydään läpi, miten lakeja Suomessa valmistellaan ja säädetään, minkä jälkeen verrataan eläkelakien valmistelua ja lainsäädäntömenettelyä tähän yleiseen käytäntöön. Kuvio 2 jäsentää lakihankkeen elinkaaren. Elinkaari jakaantuu kolmeen vaiheeseen, jotka ovat lainvalmistelu, päätöksenteko sekä lain toimeenpano ja vaikutukset. Lainvalmisteluvaiheessa selvitetään uuden säännöksen tarvetta, suunnitellaan sen sisältö ja laaditaan ehdotukselle perustelut. Toisena vaiheena on vuorossa päätöksenteko säädösehdotuksen antamisesta ja sen sisällön hyväksymisestä. Lakihankkeen elinkaaren kolmannessa vaiheessa säädetty laki toimeenpannaan ja sen vaikutuksia arvioidaan ja seurataan ajan kuluessa. Elinkaareen sisältyy kytkentä säädöksen toimeenpanosta ja vaikutuksista takaisin lain valmisteluvaiheeseen, sillä melkein kaikkea säädettyä oikeutta joudutaan jossain kohtaa tarkistamaan ja muuttamaan. (Ervasti 2010, 18.)



KUVIO 2. Lakihankkeen elinkaari (Ervasti 2010, 18)

Tämän luvun pääpaino on elinkaaren kahdessa ensimmäisessä vaiheessa eli lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Aluksi määritetään lainvalmistelun ja lainsäädäntömenettelyn käsitteet ja niiden väliset erot, minkä jälkeen kuvataan lainvalmistelu- ja säädäntöprosessi. Kolmannessa alaluvussa käydään läpi lainsäädännön valmisteluun yleisesti osallistuvat tahot, niiden tehtävät sekä lainvalmistelun organisointi. Lisäksi pohditaan työmarkkinajärjestöjen ja muiden sidosryhmien osallistumista lainsäädäntöprosessiin. Tämän jälkeen esitellään eläkelainsäädännön valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvat tahot ja mallinnetaan eläkelakien valmistelua. Eläkelakien valmistelua ja päätöksentekoa verrataan luvussa myös yleiseen lainsäädännön valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Lopuksi pohditaan, kenellä on valtaa lakien laadinnassa, ja eroavatko valtaa omaavat tahot tai päätöksentekoprosessi eläkelakien osalta yleisestä kaavasta.



## 2.1 Lainvalmistelu ja lainsäädäntömenettely

Lakien laadinta yleiskäsitteenä voidaan jakaa lainvalmisteluun ja lainsäädäntömenettelyyn. Lainvalmistelulla tarkoitetaan työskentelyä, jonka tuloksena syntyy periaatteessa valmis säädösehdotus. Säädösehdotus sisältää normaalisti säännöstekstit ja niitä koskevat perustelut. Lainvalmistelu on osa julkisten organisaatioiden tehtäviä. Suomessa se kuuluu ensisijaisesti valtioneuvostolle. Toisinaan lainvalmistelua pohjustaa tutkimus- ja selvittelytyö, jossa tarkastellaan esimerkiksi lainsäädännön uudistamistarvetta ja erilaisia periaatteellisia sääntelyvaihtoehtoja. Tällainen toiminta sisältyy usein tärkeänä osana varsinkin laajakantoisiin lainvalmistelutehtäviin. Jos lainvalmistelussa pidetään esillä vain työn sisältöä ja sen ominaispiirteitä, voidaan sanoa, että myös yksittäinen asiantuntija, etujärjestön edustaja tai tutkija tekee lainvalmistelutyötä laatiessaan julkisen organisaation ulkopuolella säännösehdotuksia ja perusteluja. (Tala 2005, 87–88.)

Lainvalmistelun tuloksena syntyvä säädösehdotus on tarkoitettu päätöksenteon perustaksi lainsäädäntömenettelyssä. Siinä toimivaltaiset julkiset toimielimet ratkaisevat noudattaen säädettyä menettelyä, toteutetaanko ehdotus, ja mistä ajankohdasta se tulee voimaan. Säännökset lainsäädäntömenettelyyn osallistuvista toimijoista, niiden asemasta ja valtaoikeuksista sisältyvät yleensä perustuslakeihin tai niihin verrattaviin säännöksiin. Tämä tarkka sääntely erottaa lainsäädäntömenettelyn lainvalmistelusta. Lainvalmistelun työtavat ja sisältö ovat nimittäin useimmissa maissa paljolti oikeudellisesti sääntelemättä. Toisena näitä kahta erottavana tekijänä voidaan mainita keskeisten toimijoiden eroavuus. Lainvalmistelu on yleensä virkamiesten, hallinnon nimeäminen asiantuntijoiden ja erilaisten järjestöjen tai etutahojen edustajien työtä. Lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijät taas ovat poliittisessa vastuussa olevia toimijoita. Lainvalmistelijoiden vahvuuksina pidetään asiantuntemusta, osaamista ja kokemusta sääntelyn kohteena olevissa asiakysymyksissä. Lainsäädäntömenettelyn toimijat sen sijaan ovat ansioituneet ja hankkineet kannatuksensa poliittisessa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä vaaleissa, minkä kautta he ovat edenneet päätöksentekijän asemiin. (Tala 2005, 88.)

Lainvalmistelu ja lainsäädäntömenettely ovat kuitenkin vahvasti kytköksissä toisiinsa, eikä eroja saisi Talan (2005, 88) mukaan ylikorostaa. Lainvalmistelijan on helpompi onnistua tehtävässään, jos hän ymmärtää poliittisen päätöksenteon asettamia ehtoja sille, millaisia lakiuudistuksia voidaan toteuttaa. Tämä edellyttää siis syvällistä ymmärrystä lainsäädäntömenettelystä. Lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijöiden taas odotetaan asemansa myötä omaavan monipuolista tietoa, kokemusta ja arviointikykyä kuten lainvalmistelijoiltakin.

## 2.2 Lainvalmistelun eteneminen

Lainvalmisteluhankkeet eroavat toisistaan merkittävästi, mutta lainvalmistelussa voidaan kuitenkin erottaa tiettyjä eri vaiheita. Nämä yleistetyt perusvaiheet löytyvät kuviosta 3. Vasen sarake esittää lainvalmistelun vaiheet aloitteesta vaikutusten seurantaan, ja oikea sarake jaottelee nämä vaiheet edellä esitetyn elinkaarimallin mukaisesti kolmeen osaan.



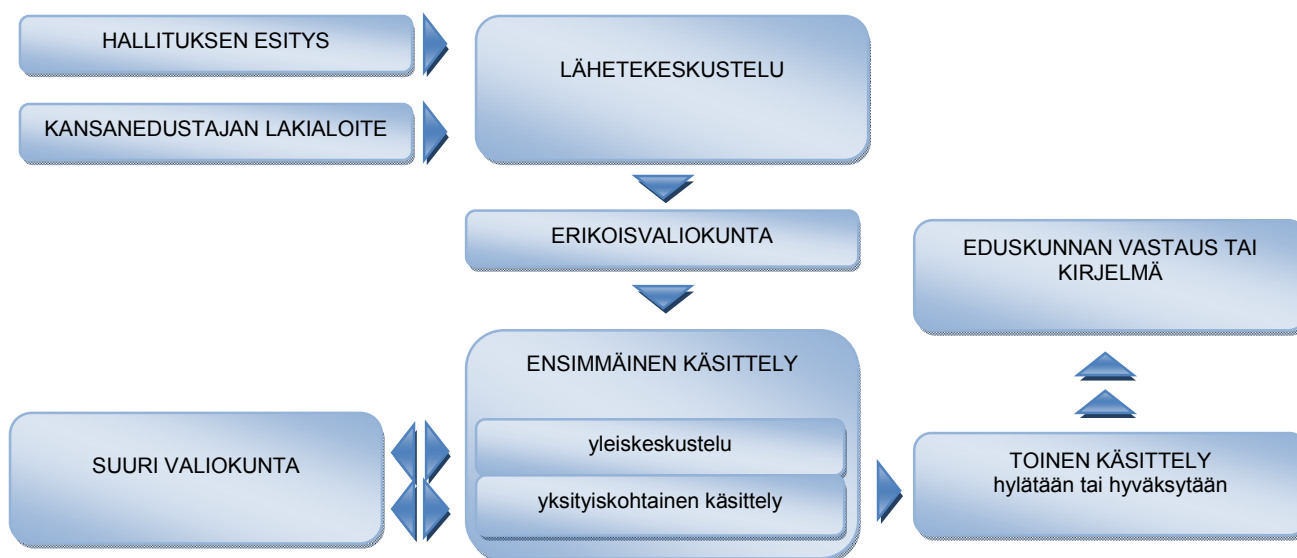
KUVIO 3. Lakihankkeen elinkaari ja lainvalmistelun vaiheet (ks. esim. Niemivuo 2002, 78)

Lakihanke saattaa Suomessa tulla vireille usealla tavalla. Aloitteentekijänä voi olla ministeri, ministeriön virkamiesjohto tai ministeriön ulkopuolinen taho. Lainvalmistelualoitteita sisältyy eduskunnan ja joskus tasavallan presidentinkin kannanottoihin, minkä lisäksi hallitusohjelma, valtioneuvoston periaatepäätökset ja muut kannanotot saattavat olla valmistelun käynnistämisen takana. Aloitteet viriävät myös yhteiskunnallisesta keskustelusta ja kansainvälisistä sopimuksista. Lainsäädäntöhankkeen aluksi on arvioitava käynnistystarve ja suunniteltava valmistelun kulku. Tämän jälkeen on valittava valmisteluelin ja sen kokoonpano sekä annettava sille toimeksianto. Esivalmisteluun kuuluu myös asian nykytilan ja epäkohtien selvittäminen, muutoksen tarve, kohde ja tavoitteet sekä alustava selvitys muutoksen vaikutuksista. (Niemivuo 2002, 78–79.)

Perusvalmistelun keskeisin tehtävä on laatia varsinaiset säädösehdotukset ja niiden perustelut. Perusvalmistelussa, esimerkiksi komiteassa, pyritään usein yksimieliseen ehdotukseen, mikä edellyttää säännönmukaisesti kompromissien tekoa. Yksimielinen ehdotus ei kuitenkaan saa olla itsetarkoitus, vaan periaatteellisesti tärkeiden asioiden ratkaisu tulee jättää poliittisten

päätöksentekijöiden tehtäväksi. Perusvalmistelua seuraava lausuntomenettely on olennainen vaihe lainvalmistelun julkisuuden kannalta. Ehdotus tulee usein vasta mietinnön valmistumisen jälkeen julkisesti arvioitavaksi. Normaali menettely on se, että ministeriöt pyytävät säädösehdotuksesta eri tahoilta kirjalliset lausunnot. Lausuntomenettelyn jälkeen lakihankkeesta tehdään tilannearvio ministeriössä. Hanke saatetaan pysäyttää tai ottaa uuteen valmisteluun, mutta normaalisti hanke otetaan viimeisteltäväksi ja tarkistettavaksi annettujen lausuntojen pohjalta. Asianomainen ministeri ottaa kantaa lakiehdotukseen joko jo jatkovalmistelun aikana tai viimeistään ehdotuksen ollessa valmis päätettäväksi. (Niemi 2002, 80–81.)

Seuraavassa vaiheessa siirrytään lainvalmistelusta lainsäädäntömenettelyn piiriin. Yhteiskuntapoliittisesti tärkeät lakiehdotukset tulevat säännönmukaisesti valtioneuvoston piirissä eri muodoissa käsiteltäviksi. Asia saatetaan käsitellä ministerityöryhmässä, ministerivaliokunnassa, hallituksen iltakoulussa ja erilaisissa poliittisissa neuvotteluissa, joihin myös oppositiota edustavat ryhmät voivat osallistua. Valtioneuvoston yleisistunnolle asian esittelee valmistelusta vastannut ministeriö. (Niemi 2002, 81.) Kuvio 4 esittää lakiehdotuksen käsittelykaavion, josta käy ilmi, mitä eri vaiheita ehdotus käy läpi päätöksentekovaiheessa ennen sen hyväksymistä tai hylkäämistä.



KUVIO 4. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys (www.eduskunta.fi 2011a)

Tasavallan presidentti antaa eduskunnalle hallituksen esitykset, ja puhemies ilmoittaa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle täysistunnossa. Kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle, asia joutuu kolmenlaisen käsittelyn kohteeksi. Ensimmäisenä on eduskunnan täysistunnossa käytävä lähete keskustelu, jonka aluksi asianomainen ministeri esittelee hallituksen esityksen, minkä jälkeen eri poliittiset ryhmät ja yksittäiset kansanedustajat voivat lausua siitä

käsityksensä. Lähetekeskustelun tarkoituksena on antaa evästyksiä valiokunnalle, joka käsittelee asian. Lähetekeskustelun jälkeen täysistunto tekee päätöksen esityksen lähettämisestä valiokuntaan yksityiskohtaista käsittelyä varten. Valiokunta laatii asiasta mietinnön, jonka päätösehdotuksessa ehdotetaan eduskunnalle lakiehdotuksen hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisena tai valiokunnan ehdottamin muutoksin muutettuna. Valiokunta voi myös ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä kokonaan. (Niemi 2002, 82.)

Ensimmäisessä käsittelyssä päätöksenteon pohjana on valiokunnan mietintö. Asiasta käydään ensin yleiskeskustelu, jonka aikana täysistunto voi päättää lähettää asian suureen valiokuntaan. Näin toimitaan, jos täysistunto ei hyväksy valiokunnan mietintöä sellaisenaan. Kun yleiskeskustelu on käyty, siirrytään yksityiskohtaiseen käsittelyyn, jossa päätetään lain sisällöstä pykälä pykälältä. Jos asia on ensimmäisessä käsittelyssä lähetetty suureen valiokuntaan, pidetään jatkettu ensimmäinen käsittely. Toisessa käsittelyssä sitten päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Lain sisältöä ei enää tässä vaiheessa voida muuttaa. (www.eduskunta.fi 2011b.)

Eduskunnan päätöksestä ilmoitetaan eduskunnan vastauksella, joka toimitetaan valtioneuvostolle tasavallan presidentin vahvistusta varten. Vahvistettuaan lain tasavallan presidentti allekirjoittaa ja asianomainen ministeri varmentaa sen. Kaikista lakiuudistuksista tiedotetaan, ja niistä järjestetään koulutusta viranomaisille ja muille lain soveltajille. Uusi lainsäädäntö ei voi koskaan olla täydellinen edes pitkän valmistelun jälkeen, vaan lain vaikutuksia on seurattava. Seurantavastuu on asianomaisella ministeriöllä. (Niemi 2002, 82–83.)

## **2.3 Lainsäätäjät ja lainvalmistelun organisointi**

Lainsäädäntöjärjestelmän keskuksessa ovat ne valtiolliset laitokset, joilla on keskeinen toimivalta lainsäädäntöön nähden, eli joiden myötävaikutus on välttämätön pätevä lain aikaansaamiseksi. Perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Muodollisesti katsoen eduskunta on lainsäädännön keskeinen elin, joka pystyy tuottamaan omin voimin uuden lain aloitteesta lopulliseen vahvistamiseen saakka. Parlamentaarisen johtoasemansa turvin valtioneuvosto käytännössä toteuttaa lainsäädäntöohjelmaansa eduskunnan avulla. Lainsäädäntöjärjestelmän tärkeitä viranomaistoimijoita ovat keskushallinnon yksiköt, ministeriöt, keskusvirastot ja niiden sivuelimet. Näiden toimijoiden panos sijoittuu säädösten hallinnolliseen valmisteluun. (Nousiainen 1998, 341.)

Suomessa lainvalmistelu on järjestetty valtioneuvostossa organisatorisesti hajautetun mallin mukaisesti, eli kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa lainvalmistelusta. Useimmiten

merkittävät lainsäädäntöhankkeet valmistellaan niin sanotussa komitealaitoksessa, joka muodostuu tilapäisistä valmisteluelimistä, jotka ovat erillään ministeriöistä. Komitealaitoksen tärkeimpiä valmisteluelimiä on kahdenlaisia: komiteoita ja toimikuntia. Viime vuosina Suomessa on asetettu myös ns. selvitysmiehiä, eli yhden hengen komiteoita, laatimaan ehdotuksia keskeisistä uudistuksista. (Niemivuo 2002, 76.)

Kun valmisteltava asia on laaja ja merkittävä ja sillä lisäksi arvioidaan olevan huomattavia yhteiskunnallisia, hallinnollisia, taloudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, valtioneuvosto asettaa komitean. Ministeriön toimesta taas voidaan asettaa toimikunta, kun valmisteltavalla asialla on hallinnonalan kannalta huomattavaa merkitystä ja valmistelussa tarvitaan myös muita tahoja kuin saman hallinnonalan viranomaisia. Ministeriöt ovat usein asettaneet myös muita kuin vain virkamiehistä koottuja työryhmiä tärkeitä lainvalmisteluhankkeita varten. (Niemivuo 2002, 76.)

Kokoonpanoiltaan komiteat, toimikunnat ja työryhmät ovat erityyppisiä hankkeista riippuen. Ne voivat olla parlamentaarisesti koottuja, asiantuntijoista koostuvia tai niissä voi olla vahva etujärjestöjen edustus. Näille tilapäisille lainvalmisteluelimille annetaan kirjallinen toimeksianto, josta käy ilmi suoritettava tehtävä sekä uudistuksen tavoitteet. Toimeksiannossa usein edellytetään, että valmisteluelimen on laadittava ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Valmisteluelimen tulee antaa asetetussa määräajassa mietintö, johon sen ehdotukset sisällytetään. (Niemivuo 2002, 76.)

Näiden virallisten elinten lisäksi monilla muillakin toimijoilla on vaikutusvaltaa lainsäädännön alkuunpanijoina, valmistelijoina, asiantuntijoina, painostajina ja tiedottajina. Ensisijaisia näistä ovat puolueet, joiden peruskannatus muunnetaan vaaleissa eduskunnalliseksi voimaksi ja parlamentarisessa prosessissa edelleen hallitustasolla vaikuttaviksi resursseiksi. Etujärjestöt taas osallistuvat välillisen painostuksen ja puolivälittömän ohjailun kautta niitä kiinnostavan lainsäädännön muotoutumiseen. Etujärjestöihin kuuluvat muun muassa työmarkkinajärjestöt sekä kansalaisjärjestöt. (Nousiainen 1998, 341.) Konsensusajattelun mukaisesti niiden intressipiiriin kuuluvia reformeja ei toteuteta ilman, että niitä on kuultu, eikä mielellään niiden jyrkästi vastustaessa. Suomessa laajapohjainen asioiden valmistelu on pitkään jatkunut perinne, ja etenkin työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat olleet tiiviissä yhteistyössä valtion kanssa pohjustettaessa talous-, työllisyys- ja sosiaalipoliittisia ratkaisuja. (Kansallisen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti, 46.)

Etujärjestöjen, erityisesti työmarkkinajärjestöjen, rooli lainvalmistelussa on kuitenkin vaihdellut pidemmällä aikavälillä. Vahvimmillaan se oli 1970-luvun lopun tulopoliittisten kokonaisratkaisujen aikana, jolloin kolmikantaisiin valtion, työnantajien ja työntekijöiden välisiin työmarkkinasopimuksiin

saattoi liittyä valtion sitoutuminen hyvinkin mittaviin lainsäädäntöratkaisuihin. Työmarkkinajärjestöjen valmistelun valtioneuvostoa ja eduskuntaa sitova merkitys väheni 1990-luvun alussa valtion- ja kansantalouden kriisin aikana. 1990-luvun lopulta lähtien on työmarkkinajärjestöjen rooli uudistusten valmistelussa jälleen vahvistunut. Esimerkkinä voidaan mainita työeläke- ja työttömyysturvajärjestelmän uudistusesitykset vuoden 2001 syksyltä. (Saukkonen 2004.)

Suhteessa valtiovaltaan etujärjestöt ovat ensisijaisesti pyrkineet vaikuttamaan päätöksiin niiden valmisteluvaiheessa. Myös itse lainsäädäntöön ja muuhun päätöksentekoon vaikuttaminen on kiinnostanut niitä. Etujärjestöt tekevät yhteiskuntapoliittisia aloitteita, antavat lausuntoja ja ovat edustettuina erilaisissa sivuelimissä, joita on kutsuttu neuvostoiksi, komiteoiksi, toimikunniksi tai työryhmiksi. Niiden vaikutuskanavista vakiintunein on ollut kuuleminen valiokunnassa, ja lisäksi etujärjestöt toimittavat kirjelmiä eduskunnalle ja lähettävät eduskuntaan lähetystöjä. Monet eduskunta-aloitteet ovat tosiasiallisesti syntyneet joko etujärjestöjen toimesta tai yhteistyössä niiden kanssa. (Paavonen & Kangas 2006, 21–30.)

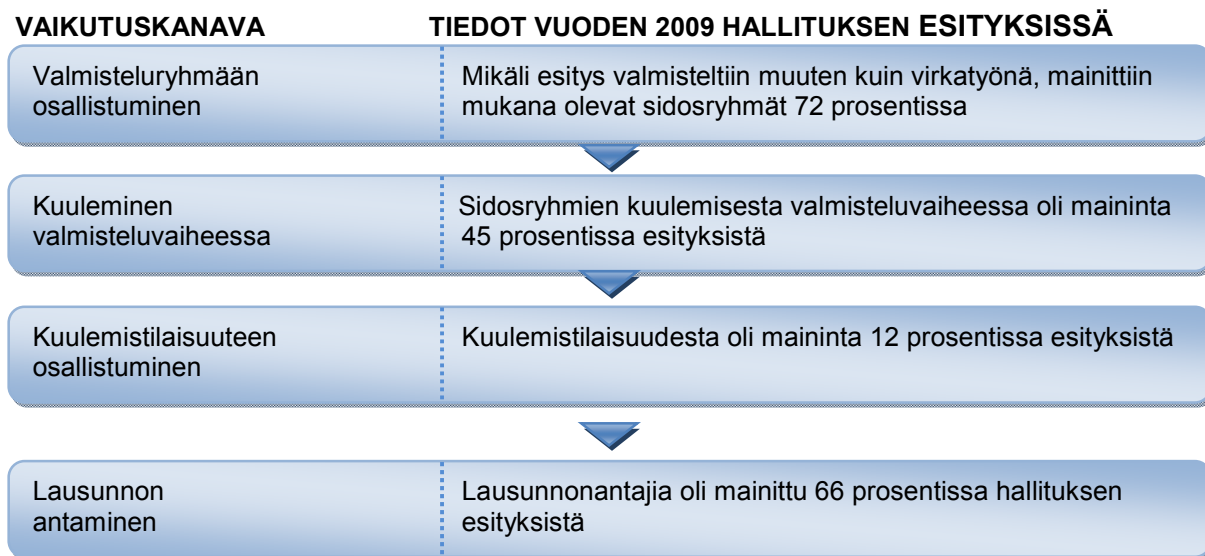
Lainvalmistelua pidettiin Suomessa aina 1960-luvulle asti lähinnä lakipykälien laatimisena, ja käytännössä uudistusehdotusten laadinta aloitettiin usein pykälien kirjoittamisella pohtimatta syvällisemmin uudistusten tavoitteita. 1970-luvun alkaessa lainvalmistelun luonteeseen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen alettiin kiinnittää huomiota. Aikaisemmasta poiketen lainvalmistelu ymmärrettiin perusluonteeltaan yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi, ja lainvalmistelijalta vaadittiin tarvittavaa tutkimus- ja suunnittelutaitoa. Lainvalmistelussa ryhdyttiin korostamaan tieteellisen tutkimuksen hyväksikäytön merkitystä ja painottamaan valmistelun julkisuuden tärkeyttä. (Niemi 2002, 4-5.)

Tämän ajattelutavan muutoksen seurauksena myös valtioneuvostossa tapahtuvan lainvalmistelun muodot ja työtavat ovat muuttuneet viime vuosikymmenien aikana. Yleinen kehityssuuntaus on ollut, että valmistelussa käytetään vain poikkeuksellisesti tilapäisiä komiteoita tai toimikuntia. Valtioneuvoston päätös komiteoista kumottiin vuonna 2003, jolloin pyrittiin lisäämään ministeriöiden vastuuta määräaikaisen valmistelun ohjaamisesta ja seurannasta. Päätöksen kumoamisella ei sinänsä haluttu lopettaa laajapohjaista valmistelua vaan ainoastaan sen yksityiskohtainen sääntely valtioneuvoston tasolla. Komiteatyypin valmistelun ovat korvanneet nykyisin työryhmät, selvitysmiehet, erilaiset projektit, verkostot ja konsulttitoimeksiannot. (Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, 47–48.)

Esimerkiksi vuonna 2005 annetuissa laajemmissa esityksissä on käytetty valmisteluvaiheessa työryhmää ja selvitysmiehiä. Muun muassa työntekijän eläkelakia, toimeentuloturvan muutosta,

valtionosuusjärjestelmän muutosta, tekijänoikeuslakia ja rikosvahinkolain uudistusta on valmisteltu laajassa valmisteluryhmässä. Joissakin yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa on käytetty selvitysmiehiä ja työryhmää sekä laajoja kuulemisia. Perustuslain edellyttämiä lakimuutoksia ja kansalaisten oikeusturvaa sekä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia hallituksen esityksiä on siten valmisteltu laajemmassa kokoonpanossa. (Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, 49.)

Kuviossa 5 on havainnollistettu sidosryhmien virallisia vaikuttamiskanavia ennen eduskuntakäsittelyä. Sidosryhmän käsitettä on käytetty laajassa merkityksessä lukien siihen etujärjestöjen ohella myös asiaan liittyvät viranomaiset. Kaavio toimii ainoastaan esimerkkinä, ja esittää siis yhden vuoden (2009) tiedot. Kuvion mukaisesti sidosryhmä voi vaikuttaa osallistumalla valmisteluryhmään. Jos sidosryhmän edustaja ei pääse mukaan valmisteluryhmään, sitä voidaan kuulla valmistelun aikana. Ministeriö voi järjestää suhteellisen valmiista ehdotuksesta kuulemis- ja kommentointitilaisuuksia samaan aikaan useammalle sidosryhmälle. Lopuksi sidosryhmät voivat antaa lausuntoja valmiista luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Yleensä sidosryhmän vaikutusmahdollisuudet ovat sitä paremmat, mitä aikaisemmassa vaiheessa se pääsee osallistumaan. (Pakarinen, Tala & Hämynen 2010, 25.)



KUVIO 5. Sidosryhmien virallisen vaikuttamisen kanavat ennen eduskuntakäsittelyä ja maininnat niiden käytöstä vuoden 2009 hallituksen esityksissä

Harrinvirta ja Magi (2010) konsulttitoimisto Deloittesta ovat selvittäneet lainvalmistelun laatua valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta. He käyttivät aineistonaan kymmentä hallituksen esitystä ja niiden valmistelijoiden haastatteluja. Lisäksi he keräsivät näkemyksiä eduskunnasta, oikeuskanslerin virastosta ja oikeusministeriön laintarkastusosastolta. Tutkijat kritisoivat sidosryhmien kuulemista lainvalmistelussa. Laajoja kuulemisia järjestetään heidän mukaansa liian

harvoin, eikä kaikkia olennaisia sidosryhmiä kuulla. Lisäksi lausuntoja ei oteta riittävästi huomioon lainvalmistelussa kiireen ja poliittisten tavoitteiden vuoksi, ja jonkin keskeisen sidosryhmän lausunnon sisältö saatetaan jättää poliittisista syistä kirjaamatta hallituksen esitykseen. Lainvalmistelijat voivat myös olla jo etukäteen sitoutuneita johonkin tiettyyn ratkaisuun, eivätkä siksi huomioi riittävästi sidosryhmien mielipiteitä. Myös ministeriöt saavat osansa kritiikistä, kun kirjoittajat toteavat niiden antavan usein liian ylimalkaisia lausuntoja. Ministeriöt eivät heidän mukaansa myöskään perehdy esityksiin riittävästi. (Pakarinen ym. 2010, 27.)

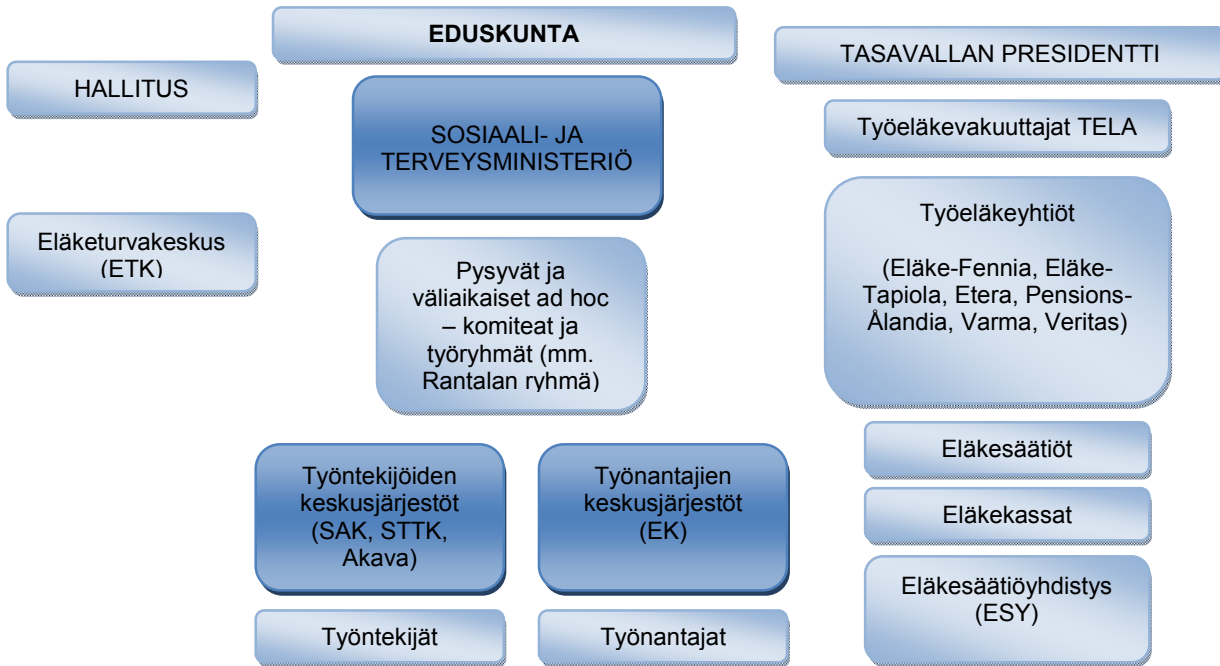
Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän loppumietinnössä Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005) todetaan, että valmistelun laajapohjaisuuden edistämiseksi on tärkeää kytkeä sidosryhmät valmisteluun mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Sidosryhmät kykenevät tällöin seuraamaan suunnitteilla olevan lainsäädännön arvioituja vaikutuksia läpi koko valmisteluprosessin. Tällaista arviointimahdollisuutta ei synny, jos vaikuttaminen suunnitteilla olevaan lainsäädäntöön supistuu kuulemisvaiheeseen, vaikka kuulemisvaiheessa onkin mahdollista saada vielä pohdittavaksi sidosryhmien asiantuntemukseen perustuvien näkemyksiä. Sidosryhmäosallistumisessa, tapahtuipa tämä sitten valmistelussa tai kuulemisessa, tulisi ylipäätään luoda yhtenäisiä valmistelukäytäntöjä. (Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, 49.)

## **2.4 Työeläkelainsäädännön valmisteluun osallistuvat tahot**

Edellä on jo viitattu muutamaan otteeseen eläkelainsäädännön valmisteluun ja lainsäädäntömenettelyyn. Käytännössä eläkelakien valmistelu noudattaa yleistä kaavaa, mutta siitä on löydettävissä monia merkittäviä omaleimaisuuksia, joita on tarkoitus käsitellä tässä ja seuraavissa luvuissa. Ensin käydään läpi eri tahojen rooli eläkelakien valmistelussa, minkä jälkeen esitetään eläkelakien lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessi, jota sitten verrataan edellä esitettyyn yleiseen prosessiin.

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmä toimii useiden toimijoiden pelikenttänä. Eläkelakien valmistelun ja päätöksenteon kannalta olennaisia toimijoita ovat valtioneuvoston ja eduskunnan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Eläketurvakeskus (ETK), Työeläkevakuuttajat (TELA), eläkelaitokset (eläkeyhtiöt, -säätiöt ja –kassat) sekä työmarkkinajärjestöt. Näiden lisäksi kentällä toimii työryhmiä ja muita asiantuntijaelimiä. Monet näistä toimijoista ovat olleet mukana järjestelmän luomisessa ja tekevät jatkuvasti työtä järjestelmän ylläpitämiseksi ja muuttamiseksi. Kuviossa 6 on mallinnettu näitä TyEL:in kentällä toimivia organisaatioita. (Johanson & Sorsa 2010a, 210.)





KUVIO 6. TyEL-kentän toimijat lainvalmistelun ja päätöksenteon näkökulmasta (mukailien Johanson & Sorsa 2010b, 6)

Työeläkejärjestelmän lakisääteisyys tekee valtiosta ylimmän elimen työeläkejärjestelmässä, jonka toimijat jakaantuvat julkiseen ja yksityiseen sektoriin. Korkein sääntelyvalta on eduskunnalla, joka asettaa järjestelmän perustana olevat lait. (Korpiluoma ym. 2006, 42.) Vallan kolmijako-opin mukaan lainvalmistelu kuuluu ministeriölle. STM määrittelee sosiaaliturvan kehittämisen suuntaviivat, valmistelee lainsäädännön ja keskeiset uudistukset sekä ohjaa niiden toteuttamista. (Rajaniemi 2007, 64.) Vakuutuslainsäädännön valmistelusta vastaa sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto, jonka alaisuudessa toimii useita yksiköitä. Työeläkejärjestelmään liittyviä asioita hoidetaan vakuutusosastolla pääsääntöisesti kolmessa yksikössä. Eläkevakuutusyksikössä valmistellaan etuuksia koskevat asiat, vakuutusmarkkinayksikössä yhteisöoikeudelliset asiat ja kansainvälisten vakuutusasioiden yksikössä käsitellään asioita, jotka koskevat EU:n toimintaa sosiaaliturvan ja vakuutustoiminnan alalla. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) valvoo ja koordinoi monia työeläkejärjestelmän kentän muuttujia, ja periaatteessa johtaa koko eläkejärjestelmän toimintaa. ([www.stm.fi](http://www.stm.fi))

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat tärkeitä toimijoita TyEl:in kentällä. Työeläkejärjestelmän osalta työmarkkinajärjestöt edustavat maksajatahoja, millä niiden asema neuvottelu- ja päätöksentekotahoina perustellaan. (Antila 2010b.) Suomalaiset palkansaajat ja työnantajat ovat järjestäytyneet oman alansa järjestöihin muita EU-maita yleisemmin. Lähes 80 % palkansaajista kuuluu ammattiliittoihin. Niitä on noin 70 kolmessa eri palkansaajien keskusjärjestössä: Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Korkeasti koulutettujen keskusjärjestö AKAVA. Työnantajistakin suuri osa kuuluu oman alansa työnantajaliittoon. Nämä

puolestaan kuuluvat toimialansa mukaan työnantajien keskusjärjestöihin, joista yksityisellä sektorilla toimii Elinkeinoelämän keskusliitto EK. ([www.sak.fi](http://www.sak.fi).)

Suomessa on ollut monia tilapäisiä komiteoita ja työryhmiä, joissa on pohjustettu tai suoraan valmisteltu uudistuksia työeläkejärjestelmään. Tällainen on myös työmarkkinoiden keskusjärjestöjen perustama eläkeneuvotteluryhmä. Työryhmä asettaa tarvittaessa alatyöryhmiä ja kuulee asiantuntijoita. Työryhmien tehtävänä on tehdä esityksiä ja ehdotuksia toimeksiantajilleen eli järjestöille itselleen, mutta myös poliittisille päätöksentekijöille, muille intressitahoille tai yleiseen keskusteluun. (Kalliomäki 2007, 4-6.)

Yksityisten alojen työeläkelakien hallinto on yksityisoikeudellisten työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden tai eläkekassojen hallinnoitavana. Työeläkelaitokset keräävät vakuutusmaksut ja tiedot työntekijöistä ja yrittäjistä, huolehtivat rahastoista ja niiden sijoittamista, myöntävät eläkkeet ja maksavat ne. Suurinta osaa TyEL- vakuutuksista hoidetaan eläkeyhtiöissä, joita Suomessa on kaikkiaan seitsemän: Eläke-Fennia, Eläke-Tapiola, Etera, Ilmarinen, Pensions-Alandia, Varma ja Veritas Eläkevakuutus. Jotkut erityisalajat tai yhteenliittymät ovat perustaneet työntekijöille omia eläkekassojaan, ja riittävän suurilla työnantajilla voi puolestaan olla eläkesäätiö. Säätiöiden ja kassojen keskusjärjestönä toimii Eläkesäätiöyhdistys. ([www.työeläke.fi](http://www.työeläke.fi) 2011b.)

Työeläkejärjestelmän kehittämisessä työeläkelaitokset eivät toimi sopijaosapuolena tai päätöksentekijätahona. Laitokset omaavat kuitenkin arvokasta käytännön kokemusta lakien soveltamisesta ja elävästä elämästä ja tuovat valmisteluun toimeenpanijoille kertyneen tiedon ja kokemuksen. Lisäksi hallintolain käyttö edellyttää työeläkelaitosten kuulemista työeläkejärjestelmää muutettaessa. Kuuleminen varmistaa osaltaan, että syntyvä kokonaisuus on toimiva. Työeläkelaitosten pääasiallinen tehtävä on kuitenkin hoitaa lakien toimeenpano, ohjeistus ja seuranta. (Antila 2010b.)

Työeläkevakuuttajat TELA on yksityisen ja julkisen sektorin työeläkevakuuttajien edunvalvonta- ja palvelujärjestö. Se toimii lakisääteistä työeläketurvaa hoitavien työeläkevakuuttajien yhteistyöelimenä, joka tekee selvityksiä, tutkimuksia ja ehdotuksia työeläketurvian kehittämiseksi. (Rantala & Pentikäinen 2009, 114) Toisena molempien sektoreiden keskuselimenä toimii lailla perustettu Eläketurvakeskus (ETK). Se toimii työeläketurvian kehittämisen ja toimeenpanon lakisääteisenä yhteistyöelimenä, asiantuntijana ja yhteisten palvelujen tuottajana. ETK hoitaa keskitetysti esimerkiksi maan kattavan eläkerekisterin ylläpidon, eläkekustannusten vastuunjaon eläkelaitosten kesken sekä tilasto- ja tutkimustoiminnan. ETK toimii myös kansainvälisenä yhdyslaitoksena. (Korpiluoma ym. 2006, 41–42.)

Johansonin ja Sorsan (2010c, 213) mukaan poliittiset instituutiot ovat eläkejärjestelmässä olleet altavastaajan roolissa työmarkkinajärjestöjen toimiessa keskeisenä moottorina eläkejärjestelmän kentällä. Muodollisesti sosiaali- ja terveysministeriön asema on keskeinen eläkelainsäädäntöön liittyvien lakien valmistelijana ja eduskunnan määräämien suuntaviivojen toteuttajana, mutta käytännössä edustuksellisen demokratian rooli jää vähäiseksi. Oleellisia muutoksia on hyvin vaikea tehdä ilman työmarkkinajärjestöjen aloitetta ja myötävaikusta. Tämä tuottaa mielenkiintoisen asetelman poliittisen tilivelvollisuuden suhteen: tosiasiallinen aloitevalta on epädemokraattisilla työmarkkinaosapuolilla, mutta julkinen painostus järjestelmän toiminnan suhteen kohdistuu usein demokraattiseen järjestelmään. Tätä lainvalmistelun problematiikkaa pohditaan seuraavissa luvuissa. (Johanson & Sorsa 2010c, 213.)

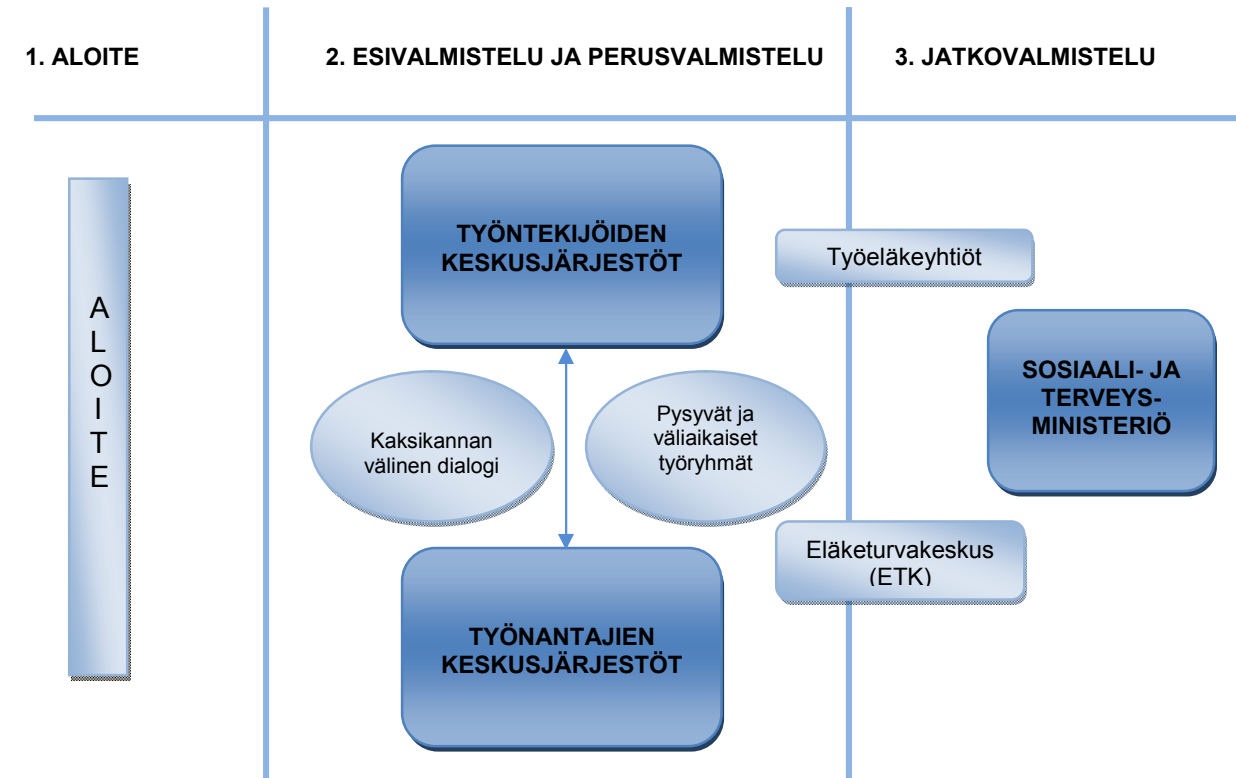
## 2.5 Työeläkelainsäädännön valmistelu ja päätöksenteko

Tässä luvussa on tarkoitus käydä läpi työeläkkeeseen liittyvän lakihankkeen elinkaari, jonka pohjana käytetään johdannossa ja kolmannessa luvussa esiteltyä lainvalmisteluprosessia. Tarkoituksena on verrata työeläkelakien kehittämistä yleiseen lakien kehittämiseen. Työeläkkeisiin liittyvästä lainvalmistelusta ei ole juuri saatavilla kirjallisuutta, joten tässä luvussa esitetty päätöksentekoprosessi pohjautuu muutamien kirjallisten lähteiden lisäksi tehtyihin asiantuntijahaastatteluihin. Tutkimusta varten on haastateltu työmarkkinoiden keskusjärjestöjen edustajia (SAK, STTK, AKAVA ja EK), sosiaali- ja terveysministeriön edustajaa, eläketyöryhmien puheenjohtajia sekä työeläkeyhtiöiden edustajia. Haastattelut on toteutettu anonymisti, minkä vuoksi en viittaa suoraan henkilöön. Luettelo haastatelluista ja haastattelupäivämääristä löytyy lähdeluettelosta.

Työeläkelakien lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessia ei voida yksiselitteisesti mallintaa, sillä valmisteluprosessi on erilainen eri tilanteissa. Työeläkelakeihin tehdään suhteellisen paljon pienehköjä vakuutusteknisiä muutoksia, joissa alan asiantuntijoiden rooli on suuri, ja valmistelu tapahtuu enemmän sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Tällaiset pienehkötkin esimerkiksi laskuperusteisiin liittyvät muutokset neuvotellaan kolmikannassa, mutta työmarkkinajärjestöjen rooli ei näissä ole kovin merkittävä. Seuraavassa keskitytään isompiin linjamuutoksiin, jotka liittyvät maksuihin ja etuihin, ja ovat näin ollen hyvin pitkälle työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välisiä. (Asiantuntijahaastattelut 2011.)

Kuvio 7 mallintaa työeläkelakien valmistelua, eli kattaa lakihankkeen elinkaaren ensimmäisen vaiheen ja lainvalmisteluprosessin ensimmäisestä vaiheesta viidenteen (aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausunnot ja jatkovalmistelu). Aloitteita työeläkelakien valmisteluun tulee

eri tavoin ja monelta suunnalta aivan kuten muidenkin lakien osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö, ETK, työmarkkinajärjestöt ja työeläkelaitokset ovat keskeisiä aloitteentekijöitä, mutta hallitusohjelma, eduskunnan kannanotot, muutoksenhakuelimet, tutkimus, erilaiset asiantuntija- ja kansalaisjärjestöt sekä painokkaat tiedotusvälineiden kannanotot saattavat myös joskus käynnistää lainvalmistelun. Aloitteen pohjalta siirrytään esi- ja perusvalmisteluun, joiden osalta työeläkelakien valmistelu hiukan eroaa yleisestä kaavasta. (Asiantuntijahaastattelut 2011; Tala 2005, 95–96.)



KUVIO 7. Työeläkelakien valmistelu

Toinen vaihe kuviosta havainnollistaa, miten esivalmistelu ja perusvalmistelu ovat työeläkejärjestelmän kehittämisen osalta riippuvaisia pitkälti työmarkkinajärjestöistä. Kuten on todettu, lainvalmisteluhanke käynnistyy pääsääntöisesti niin, että ministeri asettaa työryhmän laatimaan ehdotuksen hallituksen esitykseksi. Kun työryhmän mietintö on valmistunut, se lähetetään lausunolle. Saaduista lausunnoista laaditaan tiivistelmä ja muistio siitä, miten valmistelua tulisi jatkaa saadun lausuntopalautteen pohjalta. Työeläkelakien osalta ministeri ei kuitenkaan ole yleensä asettanut työryhmiä, eikä mietinnöistä enää pyydetä lausuntoja. Kuten kuviosta 6 havaitaan, esi- ja perusvalmistelu hoidetaan työmarkkinoiden keskusjärjestöjen kesken. Tämä kuvaa keskusjärjestöjen suurta valtaa eläkepolitiikassa. Niiden asemaa perustellaan tarkemmin seuraavassa luvussa. (Asiantuntijahaastattelut 2011; Söderlund 2005, 44.)

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt neuvottelevat työeläkelakien muutoksista monella tavalla ja erilaisilla kokoonpanoilla. Suuri osa neuvotteluista ei ole julkisia, eikä kaikkia neuvoteltavia asioita varten perusteta esimerkiksi työryhmää. Eläkeasioista on kuitenkin neuvoteltu myös työryhmissä, joista tunnetuin on varmasti Kari Puron johtama eläketyöryhmä, joka toimi 90-luvun alusta vuoteen 2006 saakka. Tällä hetkellä eläketyöryhmää johtaa Jukka Rantala. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Rantalan ryhmällä ei ole samanlaista auktoriteettia kuin Puron ryhmällä, minkä vuoksi työryhmän ulkopuolinen työmarkkinajärjestöjen välinen dialogi on tänä päivänä merkittävä osa valmistelua. (Asiantuntijahaastattelut 2011.)

Käytännössä työmarkkinoiden keskusjärjestöt siis käyvät jatkuvaa dialogia, jonka tuloksena sovitaan työeläkejärjestelmän etuus- ja maksumuutoksista. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli on vaihdellut vuosien saatossa tämän neuvotteluvaiheen osalta. Nykyisessä Rantalan työryhmässä on edustettuna myös ministeriö, mutta Kari Puron johtama työryhmässä oli ainoastaan työmarkkinaedustus. Työmarkkinajärjestöjen edustajien mukaan ministeriötä on kuitenkin aina informoitu neuvotteluista, eli se ei ole ollut tietämätön, eikä tässä mielessä neuvotteluprosessin ulkopuolinen taho. (Asiantuntijahaastattelut 2011.)

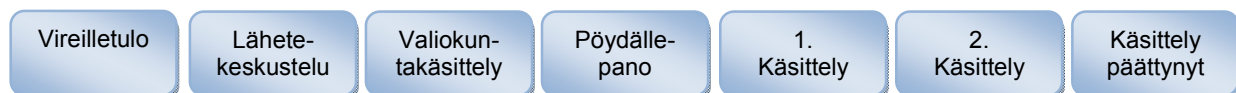
Työmarkkinoiden keskusjärjestöt käyttävät neuvotteluissaan apuna alan asiantuntijoita, joita löytyy esimerkiksi työeläkelaitoksista ja ETK:sta. Asiantuntijoita käytetään, koska erilaisten muutosehdotusten vaikutuksia on tärkeä selvittää jo lainvalmisteluvaiheessa. Jukka Rantalan johtama työura -työryhmä on käyttänyt apunaan muun muassa Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallia, ja se on pyytänyt laskelmia vaikutuksista myös ETLA:sta. (Työurat pidemmiksi, 85–177.) Työeläkelaitokset ja muut asiantuntijat eivät toimi päätöksentekijätahona tai sopijaosapuolena, mutta ne tuovat valmisteluun omat näkökulmansa (Antila 2010a, 12).

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa käsitellyt asiat hyväksytetään näiden neljän järjestön (SAK, STTK, AKAVA ja EK) hallintoelimissä neuvotteluratkaisuksi, minkä jälkeen tämä neuvotteluratkaisu viedään sosiaali- ja terveysministeriöön. Jatkovalmistelu, eli lakitekninen työ suoritetaan sosiaali- ja terveysministeriössä. Myös virkamiehet ovat käyttäneet lainvalmistelutyössä apuna asiantuntijoita, kuten Eläketurvakeskusta ja TELA:a. Koska jatkovalmistelussa tähdätään ehdotukseen, joka voidaan viedä ratkaistavaksi varsinaisessa lainsäädäntömenettelyssä, pyrkimyksellä lakiteknisesti hyviin ja viimeistelyihin ehdotuksiin on painoa vielä enemmän kuin perusvalmistelussa. Tämän työvaiheen konkreettisena tuloksena syntyy vakiomuotoinen lakiehdotus, eikä lakitekkinen jatkovalmisteluvaihe juuri eroa yleisestä lainvalmistelukaavasta. (Asiantuntijahaastattelut 2011; Tala 2005, 98.)

Lakihankkeen elinkaaren ensimmäisen vaiheen osalta työeläkelainsäädännön kehittäminen siis eroaa jonkin verran muiden lakien kehittämisestä. Tärkeimmät ominaispiirteet työeläkkeiden lainvalmistelussa liittyvät työmarkkinajärjestöjen merkittävään rooliin suurten kehityslinjojen laatijana sekä työeläkelaitosten asiantuntemuksen laaja-alaiseen hyödyntämiseen. On kuitenkin muistettava, että lainvalmistelussa käytetään yleisestikin apuna alan asiantuntijoita ja sidosryhmiä, joten työeläkejärjestelmä ei kuitenkaan ole mikään totaalinen kummajainen.

Siirryttäessä lakihankkeen elinkaaren toiseen vaiheeseen, päätöksentekoon, ei työeläkejärjestelmän kehittäminen eroa muista lakihankkeista. Käytännössä lainsäädäntömenettely sekä elinkaaren kolmannen vaiheen toimeenpano ja seuranta tapahtuvat kuten edellä luvussa kolme on esitetty. Tiivistettynä eläkelakien valmistelu ja päätöksentekoprosessi menee niin, että työmarkkinajärjestöt neuvottelevat ja esittävät työeläkelakiin tehtävät muutokset, sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee esityksen, valtioneuvosto antaa esityksen eduskunnalle ja eduskunta päättää lain muutoksista. Virallisen päätöksentekorakenteen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö siis hoitaa eläkeasioiden valmistelun ja eduskunta tekee päätökset. Outi Antilan mukaan valtioelinten suvereenista päätöksenteko-oikeudesta ei ole mitään epäilystä. Lainvalmistelu tapahtuu ministeriön johdolla ja valtioneuvosto esittelee tulokset eduskunnalle, joka toimii päättävänä elimenä. Ministeriö vastaa lainsäädännön laadusta ja selkeydestä ja poliittinen päätöksenteko ratkaisee asian. (Antila 2010b, 5, 12–14.)

Esimerkkinä päätöksentekomenettelystä voidaan ottaa hallituksen esitys eduskunnalle eläkelainsäädännön muuttamiseksi (HE 242/2002). Kyseinen esitys liittyy vuonna 2005 voimaan tulleeseen suureen eläkeuudistukseen, jonka valmistelussa Kari Puron johtama eläketyöryhmä on ollut aktiivisin toimija. Lakihankkeen elinkaaren ensimmäinen vaihe eli lainvalmistelu onkin sisältänyt työmarkkinajärjestöjen keskinäisiä neuvotteluja sekä Kari Puron johtaman eläketyöryhmän lukuisia tapaamisia. Kuvio 8 havainnollistaa, miten kyseinen lakihanke eteni hankkeen elinkaaren toisessa vaiheessa, eli lainsäädäntömenettelyssä.



KUVIO 8. Hallituksen esityksen 242/2002 käsittelyvaiheet lainsäädäntömenettelyssä (www.eduskunta.fi 2011c)

Vireilletulovaiheessa tasavallan presidentti antoi sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman hallituksen esityksen eduskunnalle 1.11.2002, minkä jälkeen puhemies ilmoitti hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle täysistunnossa 5.11.2002. Hallituksen esitys noudatti Puron

ryhmän raporttia. Siihen sisältyi yksitoista lakiehdotusta, jotka käsittelivät eri eläkelakien, eläkkeensaajien asumistukilain, kuntoutusrahalain ja sairausvakuutuslain muuttamista. Lähetekeskustelun perusteella lakihanke lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan tuli antaa lausuntonsa. (www.eduskunta.fi 2011b.)

Kun sekä perustuslakivaliokunta että työ- ja tasa-arvoasianvaliokunta olivat antaneet lausuntonsa sosiaali- ja terveysministeriölle, laati se valiokuntakäsittelyn tuloksena asiasta mietinnön. Mietinnön päätösehdotuksessa sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti, että 3. ja 7.-10. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja että 1., 2., 4.-6. ja 11. lakiehdotukset hyväksytään muutettuina. Valiokunnan mietintö valmistui 11.2.2003, ja se pantiin pöydälle seuraavana päivänä pidettyyn istuntoon. Ensimmäisessä käsittelyssä lakiehdotukset hyväksyttiin valiokunnan ehdotuksen mukaisesti, joten asiaa ei näin ollen lähetetty suureen valiokuntaan. Toinen käsittely päättyi 18.2.2003, jolloin eduskunta hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä päätetyt lakiehdotukset. Eduskunnan päätöksestä ilmoitettiin tavan mukaisesti eduskunnan vastauksella, joka toimitettiin valtioneuvostolle tasavallan presidentin vahvistusta varten. Presidentti allekirjoitti lain ja ministeri varmensi sen. Voimaantulosäännösten mukaisesti laki tuli voimaan 1.1.2005. (www.eduskunta.fi 2011c.)

Päätöksenteon osalta työeläkejärjestelmän kehittäminen ei siis eroa muiden lakien kehittämisestä. Työeläkejärjestelmän kehittämishankkeet käyvät läpi täysin luvun kolme mukaiset vaiheet, kuten edellisestä esimerkistä (HE242/2002) ja kuvioista 7 voidaan hyvin havaita. Eduskuntakäsittelyn aikana keskustan kansanedustajien lisäksi myös eräät hallituspuolueiden edustajat kritisoivat tosin sitä, että uudistuksen suunnittelu oli kokonaan parlamentaarisen päätöksentekovallan ulkopuolella. Uudistuksen suunnittelussa on näin ollen havaittavissa demokratiavajetta. Kriitikistä huolimatta eduskunnan laaja enemmistö hyväksyi työeläkeuudistuksen, ja päätöksenteko tapahtui parlamentarisessa järjestyksessä. Esitetty kritiikki pureutuu kuitenkin yhteen eläkevallan olennaisimpaan kysymykseen demokratian toteutumisesta eläkepäätöksenteossa. Nykyistä mallia ei koeta täysin legitimiiksi, ja nykymallin ongelmia sekä vaihtoehtoja tälle pohditaankin tarkemmin tutkimuksen empiirisessä osuudessa luvuissa 5 ja 6. Lakihankkeen elinkaaren kolmas vaihe, eli toimeenpano ja vaikutusten seuranta, tapahtuu työeläkelainsäädännön osalta kuten muussakin lainsäädännössä. Työeläkelaitokset hoitavat lakien toimeenpanon, ohjeistuksen ja seurannan. (Antila 2010b, 12.)

## 2.6 Kenellä on valtaa lakien laadinnassa?

Edellä on kuvattu lainsäädännön prosessia sekä lainvalmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvia tahoja sekä verrattu työeläkelakien valmistelu- ja päätösprosessia yleiskaavan mukaiseen prosessiin. Kiinnostava kysymys on, kuka ja missä menettelyn vaiheessa lopulta määrää vahvimmin oikeudellisen sääntelyn sisällön. Kaarlo Tuorin (2000, 149–154) vastaus tähän on, että lainsäätäminen on poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen erikoislaatuinen yhdistelmä, jossa viime kädessä määräävät poliittiset käytännöt ja argumentit. Parlamentaarisen demokratian kansallisvaltioissa on tapana todeta, että parlamentti on lainsäädäntömenettelyn tärkein vallankäyttäjä. Parlamentilla on yhä Suomen kaltaisessa järjestelmässä viimesijainen ratkaisuvallta siitä, hyväksytäänkö lainsäädäntöehdotus ja minkä sisältöisenä. Tosiasiallinen kehitys on kuitenkin siirtänyt vallankäytön painopistettä parlamentilta hallitukselle, sillä lakien valmistelu on valtaosalta keskittynyt eri Euroopan maissa hallituksen tehtäväksi. Hallituksen ratkaisut määräävät, mistä asioista laaditaan säädösehdotuksia ja mikä on ehdotusten sisältö. Hallitus ohjaa lainvalmistelutoimintaa ja määrää sen kohteista ja suunnasta. Kun parlamentin enemmistöön nojaava hallitus on lakiehdotuksesta päättäessään määrittänyt kantansa, nämä ratkaisut saavat valtaosassa asioita parlamentin hyväksynnän. (Tala 2005, 91–92.)

Parlamentin asemaa onkin kuvattu tällä perusteella reaktiiviseksi. Parlamentti nähdään lainsäädäntöasioissa lähinnä hallituksen esityksiin reagoivana toimijana, vaikka myös parlamentin jäsenillä on säännösten nojalla aloitemahdollisuus säädösasioissa. Aloiteoikeuden ansiosta parlamentti ei ole täysin riippuvainen hallituksen lainvalmistelusta, mutta käytännössä aloiteoikeutta tärkeämpi on parlamentin valta muuttaa sisällöllisesti hallituksen tekemää lakiehdotusta tai hylätä se. (Jyränki 2000, 153; 2003, 289.)

On myös pohdittu sitä, miten valta lainsäädäntötyössä jakaantuu lainvalmistelijoiden ja lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijöiden kesken. Muodollisoikeudellisten sääntöjen valossa vastaus on selvä. Ne, jotka ovat lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijöitä, määräävät lakien säätämisestä ja sisällöstä. Kysymys on noussut esiin sen vuoksi, että lakien valmistelijoilla on mitä ilmeisimmin paljon tosiasiallista vaikutusvaltaa säännösten sisältöön. Huomattava osa lakialoitteista tulee hallinnon ja lainvalmistelukoneiston sisältä. Usein myös keskeiset sisältöratkaisut ja uudet ideat ovat peräisin lainvalmistelutyöhön osallistuvilta toimijoilta. Tämä pätee erityisen hyvin työeläkejärjestelmän osalta. (Tala 2005, 94.)

Talan (2005, 94) mukaan olisi kuitenkin epärealistista olettaa, että poliittisessa vastuussa olevat päättäjät osallistuisivat aktiivisesti edes keskeisimpien ratkaisujen muotoilemiseen



lainvalmistelussa. Keskeisten ratkaisujen on toki saatava lainsäädäntömenettelyn päätöksentekijöiltä riittävän laaja hyväksyntä, ja tärkeätä on muistaa, että mainitut päättäjät voivat myös hylätä lainvalmistelijoiden ehdotukset. Tämä pitää paikkansa myös työeläkelainsäädännön osalta. Lainvalmistelijoilla on kuitenkin merkittävä tosiasiallinen vaikutusvalta siihen, minkä sisältöisistä säädösehdotuksista lainsäädäntömenettelyssä voidaan tehdä ratkaisuja ja millaiset sääntelyvaihtoehdot ylipäänsä tulevat harkinnan piiriin.

Kaiken kaikkiaan lakien laadinta on tänä päivänä asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä. Eri toimijoiden ja menettelyvaiheiden välisiä suhteita sekä toimijoiden vaikutusvaltaa ja vastuuta on hankala hahmottaa tarkoin. Kyseinen ongelma ei siis koske ainoastaan työeläkelakien laadintaa, jota on paljon kritisoitu salamyhkäisyydestä ja sulkeutuneisuudesta, vaan lainvalmistelun kokonaisuudessaan tulisikin pyrkiä avoimempaan ja läpinäkyvämpään toimintaan.

### 3 ELÄKEVALTAA SELITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ

Edellisessä luvussa on käsitelty eläkepoliittista lainvalmistelua ja päätöksentekoa. Kuten edellä on todettu, työmarkkinajärjestöjen asema on vahva eläkepolitiikan kehittämisessä etenkin lainvalmistelun osalta. Tässä luvussa käydään läpi muutamia taustatekijöitä, jotka liittyvät työmarkkinajärjestöjen eläkevalttaan. Tarkoitus on etsiä vastausta kysymykseen, miksi TyEL-järjestelmää kehitetään edellisessä luvussa kuvatulla tavalla ja mihin työmarkkinajärjestöjen eläkevalta perustuu.

Eläkevaltaa selittäviä tekijöitä on kirjallisuuden mainintojen lisäksi tullut esille asiantuntijahaastatteluissa. Haastatteluissa ei varsinaisesti tiedusteltu perusteluja tai selityksiä nykyiselle mallille, mutta haastateltavat toivat niitä oma-aloitteisesti esille keskustelussa. Ensinnäkin eläkepoliittinen päätöksenteko- ja neuvottelujärjestelmä on Suomessa korporatistinen, mikä taustoittaa ja osin selittää työmarkkinajärjestöjen eläkevaltaa. Muita selittäviä tekijöitä ovat työmarkkinajärjestöjen historiallinen asema sekä eläkejärjestelmän rahoitus. Järjestelmä on nimittäin aikoinaan syntynyt työmarkkinajärjestöjen sopimuksesta ja sitä rahoittavat työntekijät ja työnantajat. Järjestöjen eläkevaltaa on perusteltu myös niiden edustavuudella eli korkealla järjestäytymisasteella.

Nykytilannetta selittää osaltaan myös lakisääteisen TyEL:in hajautettu hallinto yksityisille eläkelaitoksille. Tämä ominaispiirre asettaa eläkejärjestelmän kahden pilarin väliin, mikä selittää osaltaan myös lainvalmistelun omaleimaisuutta. TyEL-järjestelmä on rinnastettu näiden ominaispiirteidensä vuoksi muiden maiden työmarkkinaeläkkeisiin, joissa työmarkkinajärjestöjen asema päätöksenteossa on perusteltua. Seuraavassa käsitellään korporatismia, työeläkejärjestelmän historiaa sekä TyEL-järjestelmän ominaispiirteitä, kuten hajautettua hallintoa, asemaa sosiaaliturvan pilarimallissa ja rahoitusta. Näitä kaikkia tekijöitä käytetään argumentteina perusteltaessa työmarkkinoiden keskusjärjestöjen asemaa työeläkelakien kehittämisessä.

#### 3.1 Korporatismi päätöksenteon mallina

Työmarkkinajärjestöjen asema eläkelainsäädännön valmistelussa ja päätöksenteossa pohjautuu yhteiskunnallisiin päätöksentekomalleihin. Suomessa yhteiskunnallista päätöksentekoa on leimannut vuosikymmenten ajan korporatismi. Tässä alaluvussa selvennetään korporatismiin käsitettä ja historiaa. Tarkoitus on selvittää, miksi Suomessa toteutui korporatistinen poliittisen vaihdannan malli ja miten se selittää eläkelainsäädännön valmistelu- ja päätöksentekorakenteita.

Työeläkelakien kehittäminen tapahtuu kolmikantaperiaatteella, jolloin sitä voidaan pitää esimerkkinä poliittisesta vaihdannasta työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välillä. Poliittisessa vaihdannassa osapuolet vaihtavat poliittisista päätöksistä riippuvia hyödykkeitä muiden kanssa. Tällaisia hyödykkeitä voivat olla sosiaaliturvauudistukset, verotuksen muutokset ja työelämään sekä työoloihin vaikuttavat poliittiset ratkaisut. Poliittista vaihdantaa ei esiintyisi, ellei jokainen vaihdannan osapuoli katsoisi hyötyvänsä siitä. Vaihdannan syntymisen perusedellytyksenä voidaan pitää myös osapuolten riittävää yhteistyökykyä ja – halua, jotka perustuvat yhteisiksi koettuihin normeihin, tavoitteisiin ja arvoihin. Pitkäaikaista poliittista vaihdantaa ei voi syntyä ilman jonkinlaista keskinäistä luottamusta. (Kiander ym. 2009, 257.)

Tarkasteltaessa poliittisen vaihdannan olemassaoloa voidaan maat jakaa kahteen luokkaan: on olemassa maita, joissa harjoitetaan poliittista vaihdantaa ja maita, joissa sitä ei harjoiteta. Poliittisen vaihdannan tapoja on kuitenkin useita, joten jako ei todellisuudessa ole ihan näin karkea. Guido Baglionin (1987) mukaan on olemassa kaksi poliittisen vaihdannan tapaa: pluralistinen ja korporatistinen. Molemmissa tavoissa lähtökohtana on ammattiliittojen yhteistyö poliittisen järjestelmän kanssa, mikä edellyttää luokkakompromissia, ay-liikkeen merkityksen tunnustamista, kehittyneitä talouspolitiikkaa ja vahvoja ammattiliittoja. Kriittiseksi muuttujiksi poliittisen vaihdannan tapojen tunnistamisessa on nähty yhtäältä järjestöjen suhteet julkisiin viranomaisiin, eli niiden pääsy virallisille päätöksentekoaarenoille ja toisaalta järjestötoimijoiden keskinäiset suhteet. (Baglioni 1987, 58.)

Pluralistisessa poliittisessa vaihdannassa työväenliike ajaa poliittisia tavoitteitaan poliittisten puolueiden välityksellä, muttei itse ole osana poliittista järjestelmää eikä näin ollen esimerkiksi osallistu poliittisten päätösten valmisteluun. Tällöin vaihdannan todennäköisyys kasvaa, jos työväenliikkeelle myönteinen puolue on hallituksessa. Korporatiivista etujenvälitysmallia luonnehtii taas asetelma, jossa etujärjestöt ovat yhteistyössä keskenään sekä julkisten viranomaisten kanssa ja niiden vaikutustiet ovat instituoidut, eli järjestöillä on välitön pääsy päätöksentekorakenteisiin. (Kiander ym. 2009, 258.) Korporatistinen poliittinen vaihdanta perustuu kolmikantaan, jonka puitteissa työväenliike sekä työnantajat ovat osana poliittista järjestelmää valmistelemissa ja päättämässä toimintansa kannalta tärkeistä asioista. Koska yhteistyö on institutionalisoitunut, poliittinen vaihdanta on mahdollista myös tilanteissa, jossa työväenpuolueet eivät ole hallituksessa. Korporatistinen poliittinen vaihdanta edellyttää siis yhteiskunnallista konsensusta, jonka vallitessa toimijat sopivat keskeisistä yhteiskuntapoliittisista päämääristä ja muuntavat yhdessä julkisen viranomaisen kanssa sopimuksensa sitoviksi päätöksiksi. (Nousiainen 1998, 106.)

Toisin sanoen korporatismi on siis institutionalisoitunut poliittisen päätöksenteon malli, jonka mukaan suuret järjestöt ovat yhteistyössä toistensa ja julkisten viranomaisten kanssa. Korporatismia ei kuitenkaan ole vain valtion ja etujärjestöjen välinen yhteistyö. Korporatismiin kuuluu myös kaksivaiheisen kaupankäyntiprosessin ensimmäinen vaihe, jossa järjestöt keskenään neuvotellen sopivat tavoitteista, joiden pohjalta ne edelleen käyvät kauppaa julkisten viranomaisten kanssa. Korporatismia on myös se, että etujärjestöt keskinäisten neuvottelujensa tuloksena päättävät lopullisesti asioista, joiden ratkaisemiseen ne ovat saaneet mandaatin julkisilta viranomaisilta. (Helander 1981, 74.)

Työmarkkinasuhteissa korporatismi tarkoittaa valtion ja työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välistä vuorovaikutussuhdetta. Käytännössä kyse on siitä, että valtio yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa tekee sekä taloutta että sosiaali- ja työpolitiikkaa koskevia kolmikantasopimuksia. Peter J. Katzenstein määrittelee demokraattisen korporatistisen tunnuspiirteiksi sosiaalisen kumppanuuden ideologian ja keskitetyn etujärjestölaitoksen, johon kytkeytyy tiiviisti puoluelaitos. Tunnuksomaista on taloudellisten ja sosiaalisten konfliktien vapaaehtoinen sääntely elinkeinoelämän, ammattiyhdistysliikkeen ja valtion keskinäisen poliittisen riippuvuusjärjestelmän kautta. (Katzenstein 1985.)

Korporatistisen voimakkuus vaihtelee suhteen läheisyyden, osapuolten edustavuuden ja toiminnan sisällön mukaan. Valtion puolelta strategisia päätöksiä tekee hallitus, joten käytännössä korporatistisissa suhteissa on kyse hallituksen ja järjestöjen välisestä suhteesta. Korporatistisen tyyppisiä ja korporatistisuuden voimakkuutta erottavana piirteinä ovat seuraavat seikat:

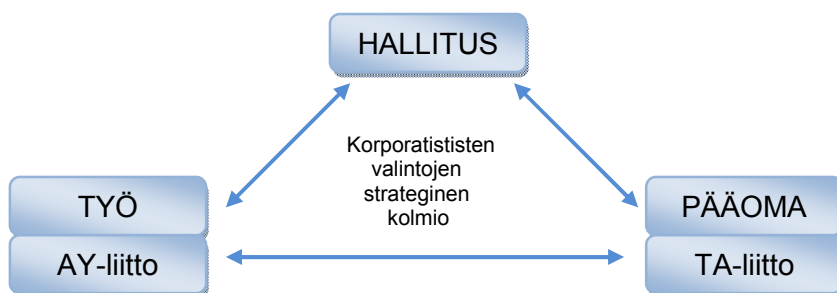
1. On olemassa keskitettyjä intressi- ja etujärjestöjä, joilla on yksinomainen oikeus edustaa jäsenistöään
  2. Organisaatioilla on julkisen vallan kanssa institutionaalisia yhteyksiä
  3. Nämä organisaatiot säätelevät konflikteja ja ottavat huomioon kansantalouden vaikutukset
- (Kauppinen 2005, 16.)

Korporatististen työmarkkinasuhteiden mallissa korostetaan ympäristötekijöiden ja työmarkkinasuhteiden keskinäistä vuorovaikutusta. Ympäristötekijät pakottavat hallituksen ja työmarkkinaosapuolet tekemään korporatistista valintoja, joilla yritykset sopeutuvat ympäristön muuttuneisiin olosuhteisiin. Näihin strategisiin valintoihin vaikuttavat työmarkkinaosapuolten arvot ja keskinäiset voimasuhteet. Hallituksen ja työmarkkinaosapuolten keskinäisestä suhteesta voidaan muodostaa korporatististen työmarkkinasuhteitten strateginen kolmio. Kolmio kertoo, millä tasolla neuvottelut käydään sekä minkälaisia ovat osapuolten keskinäiset voimasuhteet, suhteet hallitukseen ja neuvottelujen sisältö. (Kauppinen 2004.)

Suomessa strateginen kolmio on viimeisten vuosikymmenten ajan syntynyt hallituksen ja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välille. Keskusjärjestöt yhdessä hallituksen kanssa ovat sopineet laajoista tulopoliittisista ratkaisuista. Todellinen valta on ollut keskusjärjestöillä, jotka ovat asettaneet esityslistan ja myös sopineet sen kohtien toteutuksesta. Hallitus on sitten omilla toimenpiteillään helpottanut esityslistan toteutusta. Sopimusten laaja-alaisuuden ja kattavuuden vuoksi strategista kolmiota kutsutaan yhteiskuntakorporatistiseksi järjestelmäksi, jonka perusideologiana on hallituksen ja etujärjestöjen yhteisymmärrykseen perustuva pitkäjänteinen ja sosiaalipoliittisen kehittämisen mahdollistava talous- ja tulopoliitiikka. (Kauppinen 2005, 16.)

Korporatismiin strateginen kolmio ei kuitenkaan aina muodostu hallituksen ja keskusjärjestöjen välille. Se voi olla myös hallituksen ja liittojen, hallituksen ja yritysten tai hallituksen ja ammattiosastojen välillä. Eroja on myös siinä, kuka strategisen kolmion osapuolista laatii esityslistan ja ajaa esityslistan kohdat läpi. Kauppinen (2005) on jaksottanut suomalaisen työmarkkinahistorian viiteen korporatismiin kauteen, jotka ovat ammattiosasto-, yritys-, valtio-, liitto- ja yhteiskuntakorporatismi. Kenttä on jo muuttunut yhteiskuntakorporatisminkin ajasta, ja olemme siirtymässä kohti hajautetumpia ratkaisuja ja työpaikkakohtaista sopimista. Vallan luisuminen keskusjärjestöiltä alaspäin ei vielä riitä, vaan keskusjärjestöjen valtaa on siirtymässä myös yhdentyvälle Euroopalle. Näin olemme kulkeneet kohti eurokorporatismia, jossa uusi päätöksenteon strateginen kolmio on syntynyt EU-maiden yläpuolelle. Kolmion kärkenä on EU:n komissio ja Euroopan keskuspankki EKP. Kolmion kantasivujen toisessa päässä työnantajat edustavat UNICE ja kunnallisia yhtiöitä edustava CEEP. Palkansaajapuolta edustaa Euroopan Ammattiliittojen Yhteisjärjestö EAY (European Trade Union Congress ETUC). (Kauppinen 2005, 38–71.)

Eläkepolitiikan kehittäminen on kuitenkin edelleen pitkälti jäsenvaltioiden omissa käsissä ja muistuttaa siis yhteiskuntakorporatismia. Kuvio 9 ilmentää strategista kolmiota eläkepoliittisista ratkaisuista päätettäessä. Suomessa strateginen kolmio muodostuu tällöin hallituksen ja työnantajien sekä palkansaajien keskusjärjestöjen välille. (Kauppinen 1992, 35.)



KUVIO 9. Korporatististen valintojen strateginen kolmio

Suomessa harjoitetaan korporatiivista poliittista vaihdantaa, johon olennaisena osana kuuluu kolmikantainen valmistelu. Tämä ei ole mitenkään kummallista, vaan samantapaisia työmarkkinaratkaisuja on pitkään tehty myös muissa pienissä eurooppalaisissa maissa kuten Hollannissa, Irlannissa, Itävallassa ja Norjassa. Suomi kuitenkin eroaa muista Pohjoismaista siinä suhteessa, että vasemmiston poliittinen historia on ollut toisenlaista, mikä voi olla keskeinen syy korporatiivisen poliittisen vaihdannan syntyyn. Vaihdannan korporatistisuutta taas voidaan pitää syynä siihen, että Suomessa tulopoliittisten kokonaisratkaisujen keskeisenä osana on ollut varsinaisten palkkaratkaisujen lisäksi erilaiset sosiaaliturvan, hyvinvointipalvelujen ja työlainsäädännön muutokset. Näihin kuuluu olennaisena osana työeläkelainsäädännön kehittäminen. Merkittävimpiä esimerkkejä työmarkkinajärjestöjen välisen yhteistyön tuloksena syntyneistä ratkaisuista ovat työeläkejärjestelmän lisäksi muun muassa työajan lyhentyminen ja julkisen päivähoitojärjestelmän kehitys. (Kiander ym. 2009, 259–260.)

Mutta miksi työmarkkinajärjestöjen asema sosiaalipoliittisina vaikuttajina on Suomessa vahva? Syitä korporatismin ja sosiaalipolitiikan vahvalle kytkennälle on etsittävä suomalaisen parlamentarismien ja poliittisen elämän erityispiirteistä. Parlamentaarinen politiikka ei ole Suomessa koskaan ollut ”blokkipoliittikkaa” kuten Ruotsissa, jossa sosiaalidemokraattisen puolueen vahva asema on mahdollistanut hyvinvointivaltion johdonmukaisen rakentamisen ”demokraattisen luokkataistelun” hengessä. Johtavaa poliittista valtaa käyttänyt sosiaalidemokraattinen puolue pystyi viemään ay-liikkeen toivomia uudistuksia läpi hallituspuolueena. Tällöin on ymmärrettävää, että Ruotsissa toteutui pluralistisen poliittisen vaihdannan malli. (Piirainen 1992, 297.)

Suomessa poliittisen järjestelmän epävakaas ja vasemmiston hajanaisuus sekä riittämätön kannatus ovat hankaloittaneet pluralistisen vaihdannan kehittymistä. Lisäksi suomalainen parlamentarismi on ollut koalitiopoliittikkaa. Hallituskoalitioita muodostettaessa vasemmisto-oikeisto – akselilla lähelle keskustaa sijoittuvat puolueet ovat todennäköisimmin hallituspuolueita ja akselin ääriidoille sijoittuvat puolueet jäivät todennäköisemmin oppositioon. Keskustapuolue/maalaisliitto onkin ollut useimmin hallituspuolueena sodanjälkeisessä Suomessa. Kautta suomalaisen sosiaalipolitiikan historian parlamentaarinen rintamalinja sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa on kulkenut palkansaajaväestöä edustavien puolueiden (lähinnä sosiaalidemokraatit) ja pääasiassa maaseutuväestön etuja ajavien puolueiden (keskusta/maalaisliitto) välillä. Kun parlamentaarista yhteisymmärrystä sosiaalipolitiikan suhteen ei ole löytynyt, eikä yhden puolueen ohjelmaan tukeutuvaa hyvinvointivaltioprojektia ole päässyt Ruotsin tapaan syntymään, ovat työmarkkinajärjestöt tällöin olleet ne tahot, jotka ovat pystyneet muovailemaan sosiaali- ja eläkepolitiikan suuntaviivoja. (Piirainen 1992, 298.)

Valtio on keskeisessä asemassa Suomen työmarkkinajärjestelmässä. Perusta korporatistiselle yhteistyölle rakentui sotien aikana ja työmarkkinajärjestelmä on jo syntymästään lähtien ollut monin sitein kiinni poliittisessa järjestelmässä ja valtiossa. Sodan aikana synnytetty säännöstelytalouden mekanismit muodostivat pohjan työmarkkinoiden etujärjestöjen integroitumiselle valtiolliseen päätöksentekoon ja erityisesti sosiaalipolitiikan suunnitteluun. Keskeinen vaikuttajaryhmittymä politiikan suuntaviivoja muotoillessa oli ns. aseveliakseli, nuorista sosiaalidemokraateista ja kokoomuslaisista poliitikoista ja työmarkkinamiehistä muodostunut ryhmittymä, joka oli tottunut sodan aikana kiinteään ja epämuodolliseen yhteistyöhön. Toimintatavat olivat siis vahvasti kabinettipoliittisia, eli vaikuttajaryhmä pystyi saamaan läpi ratkaisuja yli hajanaisen työmarkkinakentän ja eripuraisten parlamentaaristen ryhmittymien. (Haataja 1991, 41–45.) Piirainen (1992, 299) mainitsee työeläkejärjestelmän ja työttömyysturvajärjestelmän tämän toimintatavan puitteissa syntyneiksi merkittäviksi ratkaisuksi. Näiden ratkaisujen suuntaviivoista sovittiin varsin pitkälle SAK:n ja STK:n kesken, minkä jälkeen osapuolet pystyivät sidospuolueittensa (sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen) avulla saamaan kyseiset lakiesitykset hyväksytyiksi eduskunnassa.

Kun aletaan jäsentää suomalaisen tulopolitiikan historiaa, yksi keskeinen muutos tapahtui jo paljon ennen vuotta 1968, jota pidetään tavallisesti suomalaisen tulopolitiikan alkuvuotena. Niin sanottu tammikuun kihlaus vuonna 1940 merkitsi sitä, että työnantajat hyväksyivät ay-liikkeen neuvottelukumppaniksi. Yhteistyöhön päädyttiin tuolloin keskellä kansakunnan kriisiä. Työnantajapuoli antoi työntekijäpuolelle oikeuden neuvotella ja osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, ja työntekijät sitoutuivat lojaliteettiin nuorta tasavaltaa kohtaan. Käytyjä neuvotteluja ei kutsuttu tulopolitiikaksi ennen vuotta 1968, jolloin solmittiin Keijo Liinamaan johdolla ensimmäinen kattava tulopoliittinen kokonaisratkaisu. Se käynnisti tulopolitiikan kauden, mutta edeltänyttä 20 vuoden aikaa voidaan kuitenkin pitää ajanjaksona, jolloin luotiin edellytyksiä tulopoliittisten kokonaisratkaisujen tekemiselle. Tulonjakotaistelu oli järjestäytyntä, ja se perustui työnantajien, valtion, ay-liikkeen ja maataloustuottajien muodostamaan nelikantaan, joka neuvotteli palkoista, maataloustulosta ja hintasäätelystä. Prosessi vaikutti repivältä ja riitaisalta, mutta kyseessä oli kuitenkin osapuolten sitoutumien neuvotteluihin. Vielä ei kuitenkaan voitu puhua korporatistisesta poliittisesta vaihdannasta. (Kiander ym. 2009, 259.)

Tulopolitiikka ja tulopoliittiset kokonaisratkaisut muodostuivat vuodesta 1968 lähtien näkyvimmäksi korporatistisen vaikuttamisen muodoksi. Kun valtio sitoutui mukaan tulopoliittisten neuvottelujen kolmanneksi osapuoleksi, mahdollistui työmarkkinajärjestöjen suora vaikutusvalta sosiaali- ja eläkepolitiikan lisäksi myös mm. finanssi- ja veropolitiikkaan. Eläkejärjestelmää koskevat lakiesitykset voitiin liittää osaksi laajoja tulopoliittisia kokonaisratkaisuja, ja tällaisten

kokonaisuuksien osina eduskunnan oli äärimmäisen vaikea olla niitä hyväksymättä. (Tanninen 2008, 59–63.)

Korporatistinen poliittinen vaihdanta on vaikuttanut vuosikymmenten ajan moniin uudistuksiin. Sen turvin on kavennettu yhteiskunnallisia jakoja ja sitoutettu ay-liike ja poliittinen vasemmisto tukemaan taloudellista vakautta ja kehitystä. Näiden tavoitteiden vuoksi työnantajat ja valtio olivat aikanaan aktiivisesti edistämässä korporatistisen poliittisen vaihdannan syntyä. Noin neljäkymmentä vuotta kestänyt poliittisen vaihdannan kausi on nähtävissä myös Suomen talouden rakenteessa. Suomessa, kuten muissakin maissa, joissa on pitkä poliittisen vaihdannan perinne, on myös laajempi julkinen sektori. (Korkman 2009, 10.) Korporatistisen poliittisen vaihdannan vaikutus on vahvasti nähtävissä myös Suomen eläkepolitiikassa. Keskeiset työmarkkinajärjestöt hoitavat järjestelmää ja suuret työeläkeyhtiöt toimivat asiantuntijoina. Korporatistinen poliittinen vaihdanta päätöksenteon mallina on siis yksi suuri tekijä, joka selittää työeläkelakien valmistelu- ja päätöksentekokäytäntöjä. (Kiander ym. 2009, 264.)

### **3.2 Eläkepoliittisen valmistelun ja päätöksenteon historiaa**

Edellisessä aluvuossa käsiteltiin korporatismia ja sen yhteydessä myös poliittisen vaihdannan syntyä ja kehitystä Suomessa. Tämä luku keskittyy kuvaamaan työeläkelainsäädännön syntyvaiheita ja historiaa viimeisten vuosikymmenten ajalta. Työmarkkinajärjestöjen vaikutus työeläkelakien luomiseen selittää vielä tänäkin päivänä niiden valta-asemaa neuvottelijoina. 1900-luvun puolivälissä työeläkejärjestelmää luotaessa elettiin sisäpoliittisesti hajaannuksen kautta. Suomalaisessa yhteiskunnassa oli tapahtumassa muutoksia yhteiskunnallis-taloudellisessa ajattelutavassa, kun taloudellisesta kasvusta alkoi tulla keskeinen ajatussuunta. Kasvupolitiikka edellytti teollistamista ja sosiaalipolitiikka alistettiin palvelemaan kasvun vaatimuksia. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että palkansaajien sosiaaliturvan kehittäminen nousi etusijalle. Tätä ajatussuunnan muutosta tuki yhteiskuntarakenteessa alkanut muutosprosessi: maatalousväestön osuus ammattiväestöstä oli vähentynyt vuosina 1950–1960 46 %:sta 35 %:iin. (Niemelä 1994, 140.)

Työeläkejärjestelmä otettiin agendalle 1950-luvun puolivälissä, jolloin kansallinen eläkesuunnittelukomitea alkoi hahmotella suuntaviivoja ansiosidonnaiselle eläketurvalle. Kun kansaneläke muuttui tarveharkinta- ja tasaeläkkeeksi ja ansiosidonnaisuus poistui vuonna 1956, järjestelmän ei enää katsottu takaavan riittävää eläketurvaa palkansaajille. Lisäksi työmarkkinajärjestöt katsoivat, että uudistuksessa oli tehty tulonsiirto työntekijöiltä maanviljelijöille. (Kahri & Savola 1997, 295–296.) Alkuperäinen TEL-järjestelmän suunnitelma perustui



neljävuotiseen komiteavalmisteluun, joka alkoi vuonna 1956. Komiteassa oli mukana viranomaisia, työmarkkinajärjestöjen edustajia, kansaneläkelaitoksen edustaja ja hallituspuolueiden kansanedustajia. Prosessi oli hidaskäyttöinen, ja erimielisyyksiä syntyi etenkin rahoituksen järjestämisestä ja järjestelmän lakisääteisydestä. (Johanson & Sorsa 2010a, 44.)

Komitea pääsi lopulta yksimielisyyteen, mutta maalaisliittolainen hallitus ei ollut halukas antamaan lakiesitystä yksityisalojen työeläkkeistä. Tällöin lakia lähdettiin valmistelemaan eduskuntaaloitteiden pohjalta. Komitean mietintöä vastusti ainoastaan jyrkin vasemmisto (SKDL). Se käsiteltiin eduskunnassa lopulta vain kahdessa kuukaudessa ja laki tuli voimaan käsittelyä seuraavana vuonna 1962. Muodostumisprosessiin ei kuulunut taistelua oikeiston ja vasemmiston välillä (työmarkkinajärjestöjen valitessa puolensa), vaan vastakkainasettelussa olivat maaseutu- ja kaupunkiväestö. (Salminen 1987, 85–94.) Työeläkejärjestelmän syntyä voidaan pitää työmarkkinaratkaisuna, jonka sisällöstä SAK ja STK olivat päässeet sopimukseen jo komiteavaiheessa. Niemelän (1994) mukaan talvisodan rintamalla koetulla yhteishengellä ja sosiaalisella ajattelutavalla oli vaikutusta siihen, että työeläkejärjestelmän sisällöstä päästiin työmarkkinajärjestöjen kesken suhteellisen helposti sopimukseen. (Niemelä 1994, 140.)

Suomeen oli näin syntynyt työmarkkinajärjestöjen painostuksen ja aktiivisen toiminnan tuloksena uusi eläkejärjestelmä. Työeläke oli työsuhteeseen perustuva ja sen tehtävänä oli taata eläkeläisille työaikaiseen ansioon suhteutettu kulutustaso. Rahoitus perustui osittain rahastointiin, osittain jakojärjestelmään, ja organisaatio oli hajautettu työeläkelaitosten, vakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen hoitoon. Työeläke oli palkkapolitiikkaan liittyvä etuus kun taas kansaneläke kuului yleiseen sosiaaliturvaan. (Kahri & Savola 1997, 298.) Työntekijöiden saavutuksena voidaan pitää sitä, että työeläkejärjestelmän luominen pääsi alkuun, järjestelmä rakentui pakollisuuden pohjalle ja työnantajat kustansivat sen yksin. Työnantajien saavutuksena voidaan katsoa olevan se, että eläkejärjestelmän organisaatio tuli yksityisten vakuutusyhtiöiden haltuun ja että eläkevarat tulivat yksityisen talouselämän käyttöön automaattisen takaisinlainauksen kautta. (Niemelä 1994, 141.)

Työeläkelaki oli 1960-luvun merkittävä sosiaalipoliittinen uudistus, joka paransi huomattavasti työntekijöiden eläketurvaa. Työeläkelait olivatkin tulopolitiikkaa edeltäneen kymmenvuotiskauden (1957–67) merkittävimpiä lakiuudistuksia, joista sovittiin työmarkkinajärjestöjen kesken. Suomen sosiaalipoliittikan työmarkkina-aikakauden voidaan katsoa alkaneen työeläkelakien valmistelusta. (Kahri & Savola 1997, 300) Työeläketurvan kehittäminen tuli tästä alkaen esille myös työmarkkinajärjestöjen välisissä työehtosopimusneuvotteluissa. 1960-luvulla työmarkkinajärjestöt olivat mukana muuttamassa työeläkelakien soveltamispiiriä, odotusaikoja ja ikärajoja, saattamassa osa-aikatyöntekijöitä eläketurvan piiriin ja kehittämässä perhe-eläkkeitä. Eduskunta hyväksyi

työmarkkinajärjestöjen neuvottelujen pohjalta useita lakiesityksiä. Työeläkejärjestelmän syntymisellä ja siihen liittyvillä neuvotteluilla oli suuri vaikutus työmarkkinajärjestöjen neuvottelusuhteiden laajentumiseen ja myöhempien tulopoliittisten ratkaisujen syntyyn Suomessa. Oli rakennettu toimivat työmarkkinasuhteet. (Niemelä 1994, 144.)

Vuonna 1968 Suomessa siirryttiin ns. tulopoliitiikan aikakauteen. Keväällä solmittiin ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu, Liinamaa 1. Tämä merkitsi työmarkkinajärjestöjen entistä tiiviimpää osallistumista sosiaalipoliitiikan valmisteluun ja suunnitteluun. Eläkepolitiikasta tuli pitkäksi ajaksi osa palkkapolitiikkaa ja yleensä työmarkkinapolitiikkaa. Liinamaa 1 – sopimuksen myötä eläkepolitiikassa alkoi pitkään jatkunut aikakausi, jolloin useimmissa tapauksissa valtiolta on tehnyt eläkepoliittiset päätöksensä yhteistoiminnassa etujärjestöjen kanssa. Sosiaalipoliitikassa voidaan puhua korporatismiin ajasta. Työmarkkinajärjestöjen edustajia nimettiin seuraavina vuosina erilaisiin komiteoihin, työryhmiin, toimikuntiin, johtokuntiin sekä eläkelaitosten hallintoneuvostoihin ja hallituksiin. (Kahri & Savola 1997, 300–302.)

Tulopoliitiikan kaudella eläkejärjestelmän kehittämisestä vastasivat pitkälti juuri työmarkkinajärjestöt. Ne halusivat sitoa kansaneläketurvan teollistamiseen pohjautuvaan kasvupoliittikaan, siirtää eläketurvan painopisteen työeläkejärjestelmään ja estää tasa-eläketavoitteen toteutumisen kansaneläkejärjestelmässä. Vuosina 1967–1968 puolueet kävivät julkista väittelyä perhe-eläkkeistä, mutta samaan aikaan työmarkkinajärjestöt neuvottelivat yhdessä työeläkeyhtiöiden asiantuntijoiden kanssa yrittäjäeläkesopimuksen, joka ratkaisi myös perhe-eläkekiistan. Eduskunnan tehtäväksi jäi hyväksyä työmarkkinajärjestöjen muotoilema sosiaalipaketti, joten työmarkkinoiden päätöksenteko ohitti poliittisen päätöksenteon. Näin työmarkkinajärjestöt olivat ottaneet aloitteen eläketurvan kehittämisessä ja sopineet keskenään eläkeuudistuksen sisällöstä. (Niemelä 1994, 289–290.)

Vuonna 1972 käytiin paljon eläkepoliittista keskustelua liittyen hallitusohjelmaan, jonka sosiaalipoliittisen kohdan mukaan tuli aloittaa selvitystyö eläkejärjestelmien järjeistämiseksi. Syntyneen kiistan yhteydessä työmarkkinajärjestöt purkivat yhdessä tasavallan presidentin kanssa eduskunnan hyväksymän eläkepaketin. Näin estettiin kansaneläkkeen tasa-eläketavoitteen toteutuminen. Eduskunnan arvovallan heikkeneminen tämän kiistan takia vahvisti entisestään työmarkkinajärjestöjen asemaa. Työmarkkinajärjestöt painostivat hallituspuolueet ja MTK:n työeläkkeiden tasokorotukseen (1974) ja eläketurvan painopisteen siirtämiseen työeläkejärjestelmään. STK ja SAK valmistelivat ja varmistivat työeläkeuudistuksen niin, että eduskunnalla ei ollut muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä se tulopoliittisen kokonaisratkaisun osana vuonna 1974. (Niemelä 1994, 290.)

Ansioeläkejärjestelmästä tuli eläkejärjestelmän peruselementti toisin kuin useissa muissa Euroopan maissa. Parikymmentä vuotta kestäneen asteittain tapahtuneen kehittämisvaiheen jälkeen siirryttiin aikakauteen, jolloin samanaikaisesti kehitettiin eläkejärjestelmiin lisäetuuksia ja alettiin purkaa järjestelmiä, jotka uhkasivat johtaa kohtuuttomiin kustannuksiin. Eläkepolitiikka muuttui laman seurauksena 1990-luvulla, kun talouskriisin lisäksi havahduttiin näköpiirissä olevaan ikääntymiskehitykseen. Tavoitteeksi asetettiin eläkeläisten lukumäärän kasvun ja menojen nousun rajoittaminen. Eläkepolitiikan keskeisimpiä tavoitteita on edelleen eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen ja elinajan odotteen jatkuvaan kasvuun varautuminen. (Kahri & Savola 1997, 312.) Kari Puron johtama eläketyöryhmä (työmarkkinajärjestöjen neuvottelukunta) otti 1990 luvun alkaessa tehtäväkseen koko TEL järjestelmän perusermontin. Ensitöikseen ryhmä järjesti työntekijöille työeläkemaksun. Sittemmin se on monin tavoin heikentänyt työntekijöiden eläkkeitä, mutta myös parantanut niitä. Taulukossa 1 esitetään Suomessa vuosina 1968–2010 tehtyjä työmarkkinajärjestöjen sopimuksia työeläketoiminnasta. Osa näistä sopimuksista on ollut liitteenä tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa. (Järvinen 2008, 28.)

TAULUKKO 1. Työmarkkinajärjestöjen sopimuksia työeläketoiminnasta (Piirainen 1992, 301; Swanljung 2008, 17–21)

Vuosi	Työmarkkinajärjestöjen sopimukset työeläketoiminnasta
1969	Työeläketurvan parantaminen
1971	Työttömyyseläkkeet Työeläkejärjestelmän laajentaminen
1972	Osaeläkkeet
1974–1975	Työeläkkeiden karttumisprosentin korottaminen
1984–1985	Varhaiseläkejärjestelmät
1989	Varhaiseläkejärjestelmän laajentaminen
1991	Työntekijän eläkemaksu
1992	Eläkeikärajojen muutokset Karttuma 60 v. alkaen 2,5 % vuodessa
1994	TEL-yhtiöiden hallinnon kehittäminen
1995	Eläkeasiain neuvottelukunnat Rahoituksen ja etujen tasapainottaminen, mm: eläkepalkka 10 viimeiseltä vuodelta tulevan ajan karttumamuutokset erilaiset TEL-indeksit työikäisille ja 65 v. täyttäneille
1996	Sijoitustoiminnan kehittäminen TEL-alojen alle kuukauden mittaisten työsuhteiden vakuuttaminen

1997	TEL-maksun tasaaminen suhdannevaihteluissa
1999	Varhaiseläkkeiden muutokset
2001	Yksityisalojen työeläkkeiden kehittäminen, mm: karttuma ikävälille 18–68 kannustinkarttumet varhaiseläkkeiden muutokset
2002	Täydennyksiä yksityisalojen työeläkkeiden kehittämissopimukseen, mm: eläkepalkan laskenta elinaikakerroin palkattomat ajat rahastointi
2006	Sijoitustoiminnan kehittäminen

TyEL:n muodostuminen työmarkkinajärjestöjen sopimuksesta vaikuttaa edelleen kentän toimintaan ja valtarakenteisiin. Työeläkelakien luomiseen liittyvät seikat selittävät siis nykyisiä lainvalmistelun ja päätöksenteon käytäntöjä. Viime vuosien aikana järjestöjen välinen yhteistyö on jatkunut ja merkittävät uudistukset on pääasiallisesti valmisteltu työeläkelaitosten ja työmarkkinajärjestöjen kesken yhteisymmärryksessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Päätöksentekorakenteet ovat institutionalisoituneet ja kansainvälisessä tutkimuksessa on korostettu tällaisten institutionaalisten rakenteiden sitkeyttä. Sopeutuminen uusiin olosuhteisiin ja kriiseihin on historiallisen sosiologian vallitsevan suunnan mukaan keskeisten toimijoiden aiempien strategisten valintojen ehdollistamaa. Polkuriippuvuus ja organisatorinen tahmeus kuvaavat, kuinka vaikeata olemassa olevien käytäntöjen ja rakenteiden muuttaminen on. Muutamet asiantuntijat ovatkin sitä mieltä, että työeläkejärjestelmän valta-asemat eivät muutu tulevaisuudessa, koska tämä vuosikymmeniä kestänyt ja vakiintunut tapa ei yksinkertaisesti kykene muuttamaan vahvan polkuriippuvuuden vuoksi. (Johanson & Sorsa 2010a, 45.)

### 3.3 TyEL:in asema eläkejärjestelmien pilarijoossa

Korporatistisen poliittisen vaihdannan toteutuminen ja työmarkkinajärjestöjen vahva vaikutus työeläkejärjestelmän luomiseen 60-luvulla vaikuttavat niiden nykyiseen asemaan keskeisinä eläkepoliittisina valmistelijoina. Työmarkkinajärjestöjen asemaa on perusteltu myös TyEL-järjestelmään liittyvillä ominaispiirteillä. Suomalainen työeläkejärjestelmä on hajautettu ja osin yksityinen. Kansainvälisesti katsoen järjestelmä muodostaa omintakeisen kokonaisuuden, jonka luokittelu ei ole ihan yksinkertaista.

Kansainvälisessä tarkastelussa eläketurva jaetaan usein kolmeen pilariin (ks. taulukko 2). Ensimmäisessä pilarissa ovat lakisääteiset ja pakolliset vähimmäistoimeentulon takaavat järjestelmät. Lakisääteisyydellä tarkoitetaan sitä, että lainsäädännössä määrätään näiden järjestelmien etuuksista ja oikeuksista etuuksiin. Ensimmäisen pilarin järjestelmät ovat lähes aina osa julkista hallintoa ja ne rahoitetaan verovaroin tai veroluonteisin maksuin. Suomessa ensimmäiseen pilariin luetaan yleensä kuuluvaksi sekä kansan- että työeläkkeet, jotka takaavat peruseläketurvan. Toisen pilarin järjestelmät täydentävät ensimmäisen pilarin antamaa turvaa. Ne ovat kollektiivisia, työala- tai työnantajakohtaisia järjestelmiä. Niitä kutsutaan myös täydentäviksi, ammatillisiksi ja lisäeläkejärjestelmiksi. Toisen pilarin järjestelmät voivat joskus olla pakollisia ja niitä koskevia säädöksiä saattaa olla lainsäädännössä. Ne eivät kuitenkaan ole samassa mielessä lakisääteisiä kuin ensimmäisen pilarin järjestelmät, sillä niitä koskeva lainsäädäntö on aina puitelainsäädäntöä, jossa määrätään esimerkiksi järjestelmiä hoitavien tahojen toimintatavoista tai edellytyksistä. Etuuksista ja niitä koskevista oikeuksista määrätään sen sijaan itse järjestelmässä. Kolmannen pilarin muodostavat yksityiset vakuutukset, jotka nekin yleensä täydentävät ensimmäisen ja toisen pilarin turvaa. (Hietaniemi 2001, 205.)

TAULUKKO 2. Eläketurvan kolmen pilarin malli

	1. pilari		2. pilari	3. pilari
<b>Kuvaus</b>	Yhteiskunnan määräämä lakisääteinen eläketurva		Työmarkkinoilla sovittu eläketurva	Vapaaehtoinen lisäeläke
<b>Eläkejärjestelmän tavoite</b>	Vähimmäistoimeentulon turvaaminen		Saavutetun kulutustason säilyminen	Eläketurvan yksilöllinen räätälöinti
<b>Eläkeoikeuden peruste</b>	Kansalaisuus	Sosiaalinen tila	Työsuhde	Yksityinen sopimus
<b>Eläkkeen määräytymisperuste</b>	Tasa-suuruinen	Tarve-harkintainen	Ansioihin suhteutettu	Maksuperusteinen

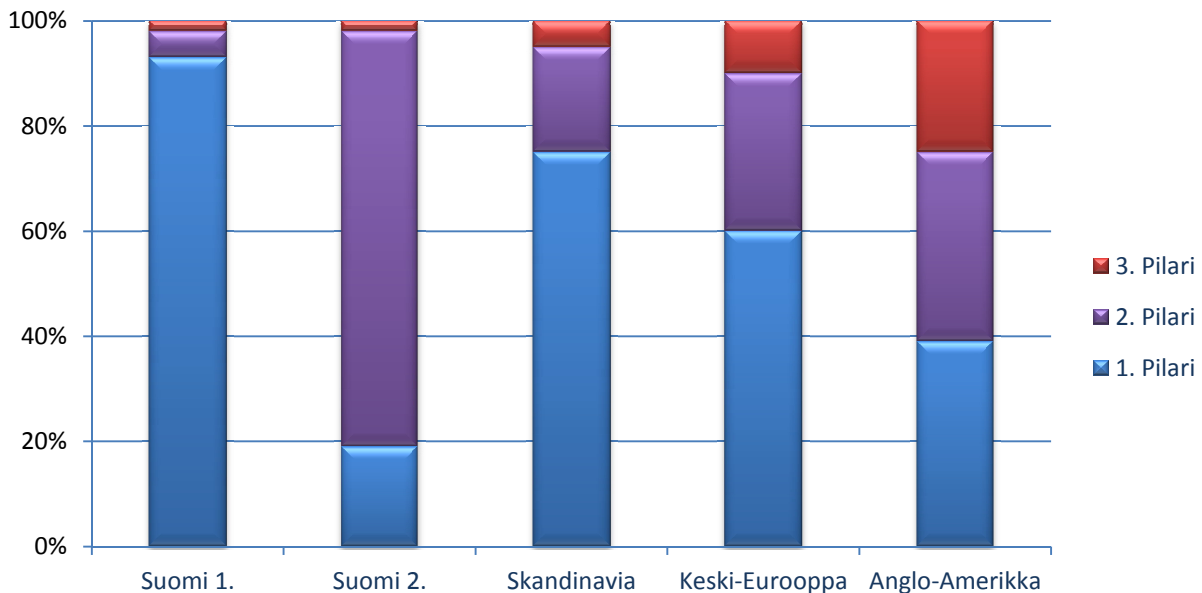
Ensimmäinen pilari muodostaa siis ihmisille aina perusturvan, jonka kattavuudesta riippuu, tarvitaanko ja kuinka paljon täydentävää turvaa. Tätä täydentävää turvaa voidaan maasta ja järjestelmästä riippuen saada joko kollektiivisista toisen pilarin järjestelmistä tai kolmannen pilarin yksityisistä vakuutuksista vai molemmista. Suomen näkökulmasta pilarirakenne vaikuttaa melko vieraalta, sillä meillä on lähes yksinomaan ensimmäisen pilarin sosiaali- ja eläketurvaa, jota mahdolliset yksityiset vakuutukset täydentävät. Kansainvälisten vertailujen valossa Suomen eläkkeensaajien tulopaketissa yksityinen eläketurva (toinen ja kolmas pilari) on olematon moniin muihin maihin verrattuna. Tämä johtuu siitä, että Suomessa lakisääteisessä työeläkkeessä eläkkeen perusteena olevilla tuloilla ja maksettavan eläkkeen määrällä ei ole euromääräistä

ylärajaa, kun taas lähes kaikissa muissa maissa on määritelty ansioraja, johon asti ensimmäisen pilarin eläkkeet karttuvat. Mitä alhaisempi tämä ansiokatto on, sitä enemmän tarvitaan täydentävää turvaa ja sitä enemmän on tilaa ja tarvetta toisen pilarin järjestelmille. Ansiokatottomuuden ansiosta lakisääteinen turva säilyttää Suomessa myös korkeasti palkattujen työntekijöiden tulotason eläkevuosina. Eläketurvan toinen pilari muodostuukin Suomessa lähes yksinomaan yksittäisten työnantajien vapaaehtoisesti järjestämästä lisäeläketurvasta. Alakohtaisia työmarkkinasopimuksiin perustuvia lisäeläkejärjestelmiä on hyvin vähän. (Härkönen & Laitinen-Kuikka 2003, 97.)

Aina ei kuitenkaan ole yksiselitteistä se, mihin pilariin etuus kuuluu. Esimerkiksi suomalaisen työeläkkeen kuuluminen ensimmäiseen pilariin ei aina ole ollut itsestään selvää. Tähän vaikuttavat jo edellä käsitelty työmarkkinajärjestöjen asema päätöksenteossa sekä järjestelmän hajautettu hallinto. Työeläkelakien hallinto on yksityisoikeudellisten työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden tai eläkekassojen hallinnoitavana. Vaikka lakisääteisen työeläkejärjestelmän sisällöstä säädetään laissa, eläkelaitokset päättävät hajautetussa järjestelmässä tietyissä rajoissa itsenäisesti muun muassa eläkevarojen sijoittamisesta. Hajautettu hallinto sisältää ajatuksen, että eläkelaitosten kilpailu pitää liikekulut ja palvelutason korkeana. Lisäksi etuna voidaan pitää sitä, että eläkerahastojen hallinnointi ei ole liian keskitettyä, vaan sijoituspäätöksiä tehdään usealla taholla. Yhteys työmarkkinoihin yhdistää vallan ja vastuun, eli samat tahot ottavat vastuuta niin eläke-etuuksien tasosta kuin niiden rahoituksesta. Tämä organisointitavan omaleimaisuus on poikkeavaa lakisääteiselle järjestelmälle. Suomen työeläkejärjestelmällä onkin EU:n näkökulmasta katsottuna poikkeusasema. (Hietaniemi & Ritola 2001, 37.)

Asiaa voi valottaa lähtemällä liikkeelle Euroopan Unionin ja OECD:n käyttämistä eläkeluokituksista. Suomen erikoislaatua korostaa se, että työeläkejärjestelmämme luokittelu on aiheuttanut päänvaivaa kansainvälisissä vertailuissa ja kuvaus saattaa vaihdella luokittelijan mukaan. Suomalaisissa kuvauksissa eläketurvan kokonaisuus nähdään pääsääntöisesti ”Suomi 1”-tyyppisenä, eli sekä kansaneläke että työeläkkeet ovat ensimmäisessä pilarissa. Tähän vedottiin myös Suomen EU-jäsenneuvotteluissa, joissa korostettiin työeläkkeiden kuuluvan sosiaaliturvan eikä yksityisvakuutuksen piiriin. OECD:n vanhemmassa luokitusjärjestelmässä on taas käytetty ”Suomi 2”-tyyppistä kuvausta, jolloin lakisääteiset työeläkkeet jätetään kokonaan sosiaalimenojen ulkopuolelle tai ne luokitellaan kollektiivisiksi etuuksiksi muiden maiden työmarkkinaeläkkeiden tapaan. Kuvio 10 havainnollistaa tätä ja maaryhmien välisiä eroja eläkejärjestelmien suhteellisissa painoarvoissa. Kuvioista havaitaan, että 1.pilarin suhteellinen painoarvo on suurin Skandinaviassa ja lisäeläkejärjestelyjen osuus kasvaa siirryttäessä Keski-Euroopan kautta Anglo-Amerikkaan. Jos Suomen työeläke luetaan toisen pilarin järjestelmäksi, kasvaa tämän pilarin osuus selkeästi suuremmaksi kuin missään muualla läntisessä maailmassa. Luokittelukysymys on tärkeä sikäli,

että jos Suomen lakisääteinen työeläke luetaan ensimmäiseen pilariin, se kuuluu sosiaaliseen lainsäädäntöön. Jos se taas luetaan toiseen pilariin, siihen tulee soveltaa EU:n vakuutusdirektiivejä. EU – liittymissopimuksessa Suomi sai neuvotella klausuulin, jonka mukaan työeläkkeet kuuluvat ensimmäiseen pilariin. (Paavonen & Kangas 2006, 251- 252.)



KUVIO 10. Eläkepilarien merkitys eläketurvan kokonaisuudessa eri hyvinvointivaltiomalleissa (Paavonen & Kangas 2006, 252)

Kuten pilariluokitteluvaihtoehdoista huomataan, yksi näkökulma työeläkkeeseen on pitää sitä kiinteästi työsuhteeseen liittyvänä etuutena ja työmarkkinoilla sovittavana eläkkeenä. Tällöin työmarkkinoiden keskusjärjestöille edustavuutensa puolesta luonnostaan lankeaa vahva rooli ja vastuu. Toisen pilarin järjestelmät ovat hyvin yleisesti kokonaan työmarkkinajärjestöjen päätätävällän alla, mutta ne ovat harvemmin tosin lakisääteisiä. Suomen työeläke on siis hybridi, joka täyttää sekä lakisääteisen ja pakollisen eläkejärjestelmän (1. pilari) että työmarkkinapohjaisen eläkejärjestelmän (2. pilari) tehtävää. Toisen pilarin työmarkkinaeläkkeiden järjestämistavat vaihtelevat huomattavasti eri maissa. Löyhin muoto on työnantajakohmainen täysin vapaa järjestely, jossa yritys ja työntekijät itse päättävät, sopivatko keskenään ansioperusteisesta eläkkeestä. Lainsäätäjät huolehtii yleensä ainoastaan rahastointi- ja vakavaraisuusperiaatteista, joilla pyritään turvaamaan eläkelupauksen pitävyyttä. Itse eläkelupauksen antamiseen tai eläketurvan sisältöön ei puututa. Tosin sisällölle saatetaan kohtuullisuussyistä asettaa lainsäädännössä joitakin minimiehtoja. (Rantala 2011, 218.)

Työnantajan näkökulmasta astetta sitovampi on toimialakohtainen järjestely, jonka pohjana ovat työmarkkinajärjestöjen suositukset tai sopimukset. Lainsäädännöllinen kohtelu on yleensä samankaltaista kuin edellisessä vaihtoehdossa. Seuraava aste on työnantaja- tai toimialakohtainen

pakollisuus. Tällöin lainsäädännössä edellytetään, että jokainen työnantaja tekee eläkejärjestelyn. Myös eläketurvan sisällöstä saatetaan määrätä tarkemmin kuin edellisissä vaihtoehdoissa. Voidaan esimerkiksi vaatia, että eläketurvaan on käytettävä tietty prosentti palkkasummasta. Kaikkein kattavin eläketurva saadaan, jos järjestely on pakollinen kaikille aloille ja kaikille työnantajille ja lisäksi eläketurvan sisällöstä säädetään lailla. Suomessa työntekijän eläkelaki säätelee yksityiskohtaisesti eläke-edut ja jopa hakemus- ja muutoksenhakumenettelyt. Rantala (2010) rinnastaakin TyEL-järjestelmämme näihin muualla maailmassa esiintyviin työmarkkinaeläkkeisiin ja toteaa, ettei taida olla toista valtiota, jossa parlamentti olisi säättänyt työmarkkinaeläkkeistä niin tarkasti ja kattavasti kuin meillä. Tämän katsantokannan mukaan työmarkkinajärjestöjen asema päätöksenteossa on täysin perusteltua, eikä eroa muiden valtioiden päätöksenteko- ja hallinnointitavoista. TyEL-järjestelmän omaleimaisuus ja sijainti kahden pilarin välissä selittävät siis osaltaan myös työmarkkinajärjestöjen eläkepoliittista valtaa. (Rantala 2011, 218–219.)

### **3.4 TyEL:in rahoittajat ja työmarkkinajärjestöjen edustavuus**

Suomen työeläkejärjestelmä muistuttaa toisen pilarin työmarkkinaeläkkeitä hallinnon lisäksi myös rahoituksen puolesta. Työmarkkinajärjestöjen vahvaa asemaa eläkepoliittisessa päätöksenteossa perustellaan usein sillä, että ne edustavat TyEL-järjestelmän maksajia ja edunsaajia. Yleinen käsitys ainakin järjestelmän sisällä tuntuu olevan, että ”joka maksaa, se päättää – niin etuuksista, rahoituksesta kuin hallinnostakin”. Jos työeläkejärjestelmää rahoitettaisiin verovaroin tai valtio muuten vastaisi eläkkeiden rahoituksesta, työmarkkinajärjestöt eivät välttämättä olisi yhtä vahvasti mukana neuvotteluissa ja päätöksenteossa. Näin ollen rahoitus siis selittää osaltaan työmarkkinajärjestöjen asemaa. Tässä alaluvussa käydään lyhyesti läpi, miten TyEL-järjestelmää rahoitetaan ja mikä rooli työmarkkinajärjestöillä on rahoituksen kannalta. Lisäksi selvitetään, kuinka kattavasti työmarkkinoiden keskusjärjestöt edustavat työeläkkeiden maksajia.

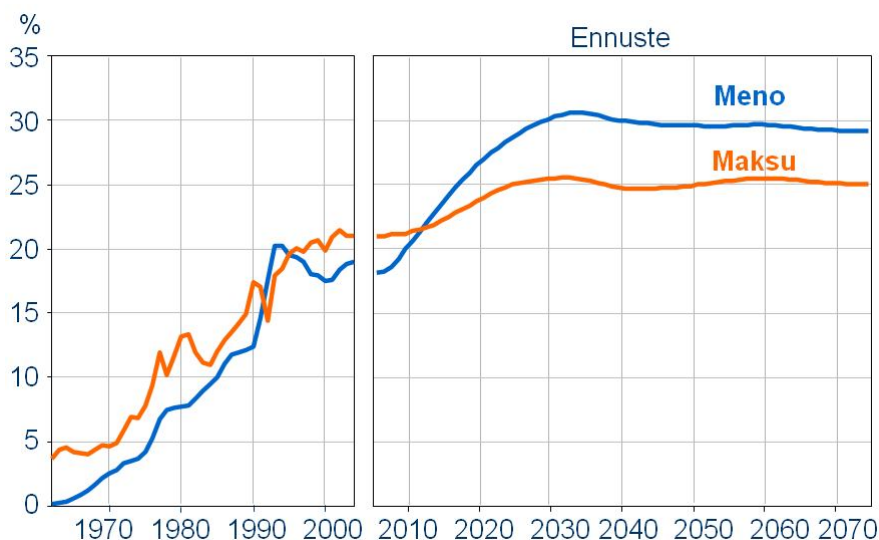
Suomen TyEL-järjestelmä on etuusperusteinen, eli rahoituslogiikka noudattaa yksinkertaistaen periaatetta: ”Saat mitä luvataan. Maksuna peritään, mitä tarvitaan”. Maksuperusteisessa järjestelmässä periaate on: ”Maksu on mitä sovitaan. Eläkettä saat, mihin rahat riittävät”. Eläkkeiden rahoittamiseksi on olemassa kaksi päävaihtoehtoa, jotka ovat jakojärjestelmä ja rahastoiva järjestelmä. Jakojärjestelmässä työssä käyvältä väestöltä kerätään vuosittain maksu, joka tarvitaan kyseisenä vuonna maksussa olevien eläkkeiden kattamiseen. Täysin rahastoivassa järjestelmässä kerätään vuosittain maksu, joka tarvitaan kyseisenä vuonna ansaitun eläkkeen kustantamiseen, eli jokainen sukupolvi säästää itse varat eläkkeitään varten. Suomessa yksityisen sektorin työntekijöiden eläkejärjestelmät toimivat osittain rahastoivalla periaatteella. Vuosittain osa



työntekijöiden ansaitsemista eläkkeistä rahastoidaan etukäteen ja loppuosa rahoitetaan aikanaan eläkettä maksettaessa jakojärjestelmän periaattein. Työeläkejärjestelmän eläkemeno tulee kasvamaan seuraavien vuosikymmenten aikana suurten ikäluokkien eläköitymisen vuoksi, mutta etukäteisellä rahastoinnilla voidaan vaimentaa väestön ikärakenteen muutosten vaikutuksia. (Korpiluoma ym. 2006, 21–22.)

Työntekijän eläkelain mukainen peruseläketurva kustannetaan työnantajilta ja työntekijöiltä perittävällä vakuutusmaksulla. Vakuutusmaksu lasketaan prosentteina työntekijän palkasta eläkeoikeuden karttumisajalta, eli kun työntekijän ikä on 18–68 vuotta. Työnantajat ja työntekijät kustantavat siis yhdessä TyEL-järjestelmän eläkkeet. Työntekijöiden oma maksuosuus on ollut voimassa vuodesta 1993, mitä ennen työnantajat maksoivat koko työeläkemaksun. Vuodesta 2005 lähtien yli 53-vuotiaat työntekijät kustantavat osan suuremman eläkekarttumansa aiheuttamasta kulusta korotetulla maksuosuudella. Osuutta korotetaan eläkekarttumaprosenttien 1,9 ja 1,5 suhteella. Työeläkeyhtiö perii työnantajalta TyEL:n maksun kokonaisuudessaan, ja työnantaja pidättää työntekijöidensä maksuosuudet palkanmaksun yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työeläkeyhtiöiden hakemuksesta vakuutusmaksun laskentaa koskevat laskuperusteet, ja sovitun pääsäännön mukaan muutokset keskimääräisessä TyEL-maksussa jakaantuvat tasan työntekijöille ja työnantajille. (Korpiluoma ym. 2006, 27, 57.)

Vuonna 2011 työntekijän TyEL-maksuosuus on 4,7 % ja 53 vuotta täyttäneellä 6 % työansioista. Työnantajan työeläkemaksu vaihtelee palkkasumman mukaan, mutta koko työeläkemaksu on vuonna 2011 keskimäärin 22,1 % palkasta. (www.etk.fi 2011a.) Maksutason arvioidaan nousevan lähes 27 prosenttiin 2020-luvun puoliväliin mennessä, minkä jälkeen TyEL-maksu alenee parin prosenttiyksikön verran. Tulevaisuudessa maksujen nousu on selvästi menojen nousua hitaampaa. Korkeimmillaan TyEL-menot nousevat miltei 30 prosenttiin palkkasummasta. Lähes koko historiansa ajan työeläkejärjestelmä on kerännyt enemmän maksuja kuin on maksanut eläkkeitä. Menot ylittävät maksut 2010-luvulla, ja pysyvät sen jälkeen maksuja korkeammalla tasolla. Menot ja rahoitus ovat kuitenkin tasapainossa, sillä sijoitustuotot kattavat erotuksen. Kuvio 11 havainnollistaa ja ennustaa menojen ja maksujen kehitystä aikavälillä 1962–1975. Työeläkemaksujen kehityksestä on perinteisesti sovittu työmarkkinajärjestöjen neuvotteluissa. Vuonna 2009 solmitussa ns. sosiaalituossa sovittiin, että vuosina 2011 - 2014 yksityisen puolen työeläkemaksut nousevat 0,4 prosenttia vuodessa. Näin maksujen nousu voidaan pitää tasaisempana. (Elo ym. 2009, 21–22.)



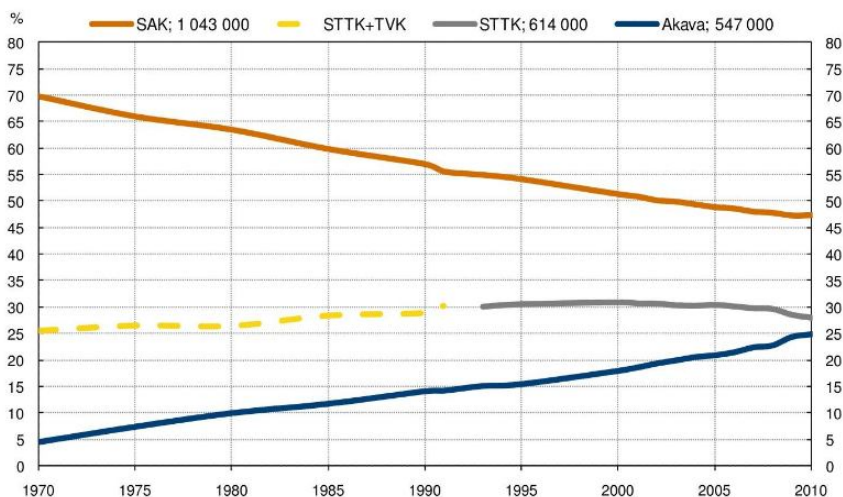
KUVIO 11. TyEL:n meno- ja maksuprosentti vuosina 1962–1975 (www.etk.fi 2011b)

Työnantajat ja työntekijät siis rahoittavat TyEL-järjestelmän. Maksajien ja edunsaajien edustajina niillä voi katsoa olevan legitimeettiä neuvotella työeläkejärjestelmän maksuista ja etuuksista. Koska eläkemaksut kerätään korvamerkittynä, nähdään työeläke usein palkan jatkeena. Osa ansaituista rahoista siirretään käytännössä tulevaisuuden eläkkeeseen. Työeläkkeen tarkasteleminen palkan jatkeena korostaa työmarkkinajärjestöjen legitimeettiä eläkepolitiikan valmistelijana. Tällöin työeläke nimittäin nähdään luontevaksi osaksi työmarkkinajärjestöjen edunvalvonnan ketjua. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt taas edustavat työnantajia ja työntekijöitä, joten niiden valta-asema työeläkkeiden valmistelussa selittyy useimmiten tällä rahoitusargumentilla.

Jotta työmarkkinoiden keskusjärjestöillä voisi katsoa olevan legitimeettiä päättää työnantajien ja työntekijöiden rahoittamasta TyEL-järjestelmästä, tulee niiden edustaa mahdollisimman suurta osaa näistä tahoista. Työmarkkinajärjestöt perustelevat työeläkejärjestelmää koskevaa valtaansa juuri sillä, että ne edustavat eläkelupauksen molempia osapuolia (sekä maksajia että edunsaajia) kattavasti. Eräs suomalaisen työmarkkinamallin hallitsevista piirteistä onkin korkea järjestäytymisaste, joka palkansaajien keskuudessa on noin 80 prosenttia. Kansainvälisesti tarkastellen Suomen järjestäytymisaste on toiseksi korkein heti Ruotsin jälkeen. Työnantajien järjestäytymisaste lähentelee sataa prosenttia, jos pienet asuntoyhtiöt ja mikroyritykset jätetään tilastojen ulkopuolelle. (Saukkonen 2004.)

Palkansaajien järjestäytyminen ei Suomessa ole kuitenkaan edennyt yhtä tasaisesti ja yhtä selvästi talouden mukana kuin muissa Pohjoismaissa. Tulokset korostavat suomalaisten palkansaajien ja työnantajien järjestäytymisen erikoisluonnetta, sysäyksellisyyttä ja liittymistä yleiseen yhteiskuntapolitiikkaan. Yhteiskunnallisilla murroksilla on huomattavan keskeinen rooli

järjestöelämässä. Yhteiskunnan rakennetta tarkastelemalla voi hyvin ymmärtää sen, että ensisijaisesti teollisuutta edustava SAK on saanut rinnalleen jäsenmääriensä nopeasti kasvattaneet palvelualojen keskusjärjestöt STTK:n ja AKAVA:n. Kuvio 12 kuvaakin palkansaajien järjestäytymistä eri keskusjärjestöihin vuodesta 1970 alkaen. Järjestäytymisasteen osalta ammattiliitot ovat kuitenkin useiden haasteiden edessä, kun niillä on vastassaan globalisaatio, työelämän joustaminen, sääntöjen purkaminen, kollektiivisopimusten hajauttaminen työpaikoilla, yksityistäminen ja yksilöllisten arvojen korostuminen. Järjestäytymisasteen laskemisen nähdäänkin uhkaavan nykymuotoista eläkepoliittista valmistelua ja päätöksentekoa. Näitä uhkakuvia on tarkastelu lähemmin luvussa 6. Tällä hetkellä työmarkkinoiden keskusjärjestöt voivat siis sanoa edustavansa kattavasti työeläkkeiden maksajia ja edunsaajia. (Saukkonen 2004.)



KUVIO 12. Palkansaajien järjestäytyminen keskusjärjestöihin vuodesta 1970  
(<http://www.digipaper.fi/akava/56735/index.php?pgnumb=65>)

### 3.5 Miksi työmarkkinajärjestöillä on valtaa eläkepolitiikan kehittämisessä?

Tässä luvussa on pohdittu, miksi TyEL-järjestelmää kehitetään, kuten luvussa kaksi on esitetty. Suurin huomio kiinnittyi työmarkkinajärjestöjen asemaan lainvalmistelussa, sillä luvun kaksi mukaan se erottaa työeläkelakien valmistelun ja päätöksenteon muusta lainvalmistelusta ja päätöksenteosta. Työmarkkinajärjestöjen asemaa selittää ensinnäkin korporatistinen poliittinen vaihdanta, jota Suomessa on harjoitettu viime vuosisadan puolivälistä lähtien. Korporatismiin liittyy vahvasti kolmikantainen päätöksenteko, mutta korporatismia ei ole ainoastaan valtion ja etujärjestöjen välinen yhteistyö. Myös kaksivaiheisen kaupankäyntiprosessin ensimmäinen vaihe,

jossa järjestöt keskenään neuvotellen sopivat yhteisistä tavoitteista, kuuluu korporatismiin käsitteeseen. Näin ollen korporatismi päätöksentekomenettelynä kuvaa täysin työeläkelakien valmistelua ja päätöksentekoa. Se antaa taustakehikon yhteiskuntapoliittiselle päätöksenteolle, ja samalla todentaa, että työeläkelakien kehittämiseen liittyvät neuvottelu- ja päätöksentekomallit eivät ole täysin määrittelemättömissä tai poikkeuksellisia.

Voidaan tietysti kysyä, onko korporatismi paras päätöksentekomalli koko yhteiskuntaa koskevissa suurissa eläkepoliittisissa kysymyksissä. Perinteisen länsimaisen demokratian mukaisesti yhteiskunnan päätöksenteon keskiössä on parlamentaarinen elin, kansanedustuslaitos. Parlamentaarinen demokratia vetää selkeän rajan julkisen vallan ja etujärjestöjen toiminnan ja vallankäytön välille. Useasti esitetyn näkemyksen mukaan etujärjestöjen asema ei saisi muodostua liian vahvaksi kansalaisten yleistä etua edustaviin valtioelimiin nähden. (Korkman 2007, 8.)

Kuten todettu, työmarkkinajärjestöillä on kuitenkin Suomessa vahva asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja etenkin eläkepolitiikassa. Niinpä sosiaalipoliittinen päätöksenteko sekä yhteiskunnallisten etuuksien jakaminen ja kohdentaminen tapahtuu valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen välisellä korporatiivisella yhteistyöllä. (Niemelä & Ruotsalainen 1983, 85.) Voidaan kuitenkin argumentoida, että korporatiivisen päätöksentekojärjestelmän kehitys ei kuitenkaan ole merkinnyt parlamentaarisen kansanedustuslaitoksen syrjäyttämistä, vaikka päätöksentekojärjestelmä on rakenteellisesti erilaistunut ja toiminnallisesti erikoistunut. Päätökset tehdään kuitenkin edelleen eduskunnassa. Toisaalta on todettu, että vallankäytön painopiste olisi tosiasiallisesti siirtynyt vaali-parlamentariselta tasolta organisatoris-korporatiivisen tason suuntaan, minkä johdosta kolmikannan asema Suomessa voidaan nähdä parlamentaarisen demokratian kannalta ongelmallisena. Nykymallin toimivuutta ja kestävyyttä arvioidaan tarkemmin luvuissa 3 ja 5. (Korkman 2007, 8.)

Korporatististen päätöksentekomallien jälkeen toisena TyEL:in lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää selittävänä tekijänä mainittiin eläkejärjestelmän historialliset seikat. Työeläkejärjestelmän syntyvaiheiden poliittinen konflikti selittää, miksi työmarkkinajärjestöjen asema oli huomattavan keskeinen järjestelmän luomisessa. Koska työeläkejärjestelmä syntyi pitkälti SAK:n ja STK:n välisissä neuvotteluissa, pystyttiin järjestelmästä luomaan molempia osapuolia tyydyttävä ja omaleimainen kokonaisuus. Työmarkkinajärjestöjen aktiivisuuden lisäksi järjestelmän ominaispiirteet, kuten organisaation hajauttaminen yksityisille eläkelaitoksille johtivat järjestöjen valtaan myös syntyä seuranneina vuosikymmeninä.

Nämä ominaispiirteet selittävät siis myös osaltaan työmarkkinajärjestöjen eläkevaltaa. Järjestelmä on hallinnoltaan hajautettu, eikä se sisällä ansiokattoa, minkä johdosta se saatetaan etenkin

kansainvälisesti tulkita toisen pilarin järjestelmäksi. Työeläkejärjestelmä kiistatta muistuttaa hiukan kollektiivisia toisen pilarin työmarkkinajohtoisia eläkejärjestelmiä, millä on myös selitetty (ja puolustettu) työmarkkinajärjestöjen legitimitettä valmistella eläkeuudistuksia. Työmarkkinajärjestöt ovat nimittäin yleisesti päättämässä toisen pilarin järjestelmistä muualla maailmassa, jolloin tällaisessa tavassa ei ole mitään poikkeuksellista. On kuitenkin muistettava, että Suomen järjestelmä eroaa lakisääteisyytensä vuoksi huomattavasti muista toisen pilarin malleista.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt kokevat työeläkejärjestelmän ”omaisuudekseen” myös sillä perusteella, että ne edustavat järjestelmän rahoittajia. Työnantajat ja työntekijät maksavat eläkemaksua, minkä vuoksi työeläkkeestä puhutaan jatkettuna palkkana. Koska järjestäytymisaste on Suomessa korkea, työmarkkinoiden keskusjärjestöt edustavatkin järjestelmän maksajia ja edunsaajia kattavasti. Valtio ei rahoita yksityisen sektorin työeläkkeitä, jolloin radikaaleimpien mielipiteiden mukaan sen ei kuulu puuttua koko eläkejärjestelmän kehittämiseen. Tämäkään näkökanta ei toki ole aukoton. On muistettava, että työeläkejärjestelmään tehtävät muutokset vaikuttavat myös muiden kuin ansiotyössä käyvien ja työnantajien etuihin.

Tämän luvun tarkoituksena on ollut selvittää, mihin työmarkkinajärjestöjen eläkevalta perustuu. Kaiken kaikkiaan työmarkkinajärjestöjen asemaa työeläkelakien valmistelussa voidaan selittää useilla tekijöillä, joista tässä luvussa on esitetty varmasti vain osa. Nämä tekijät toistuvat kuitenkin useimmiten kirjallisuudessa, kun on kyse työeläkealan valmistelusta ja päätöksenteosta. Lisäksi asiantuntijahaastattelussa nousi kysymättäkin esille etenkin historialliset seikat sekä työmarkkinajärjestöjen asema TyEL:n rahoittajien edustajina.

## 4 ELÄKEVALTA MURROKSESSA

Edellisissä luvuissa on selvitetty, miten TyEL-järjestelmää kehitetään ja miksi järjestelmää kehitetään esitetyllä tavalla. Tämän luvun tarkoituksena on kartoittaa tekijöitä ja tapahtumia, joilla uskotaan olevan merkitystä eläkevallan muuttumista ennakoivina tekijöinä. Useiden asiantuntijoiden mukaan korporatistinen järjestelmä ja tälle järjestelmälle pohjautuva eläkepoliittinen päätöksenteko ovat murrosvaiheessa ja nykyiseen TyEL-valtaan kohdistuu sekä sisäisiä että ulkoisia paineita.

Tarkasteltaessa suomalaisen eläkepolitiikan tulevaisuutta voidaan havaita, että löytyy useita muutostekijöitä, jotka osoittavat murrosvaiheen olevan käsillä. Kirjallisuuden lisäksi tässäkin luvussa on käytetty lähteenä asiantuntijahaastatteluita. Haastateltavilta tiedusteltiin, onko heidän mielestään nähtävissä jotain sellaisia tekijöitä, jotka osoittaisivat, että järjestelmän kehittämiseen liittyvä eläkevalta muuttuisi tulevaisuudessa, ja mitä nämä tekijät ovat. Haastattelutulosten ja kirjallisuuden pohjalta tässä luvussa kuvataan tilanteita, joissa eläkevaltaa omaavat tahot tulevat esille ja tapahtumia, jotka saattavat ennakoida eläkevallan muutoksia. Näitä ovat muun muassa työnantajien irtisanoutuminen tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista, vuonna 2009 alkanut ikäraja- ja sitä edeltänyt sosiaaliluppo sekä globalisaatio ja EU. Luku etenee kronologisessa järjestyksessä.

### 4.1 Tulopoliitiikan loppu ja keskusjärjestöjen suhteet

Elinkeinoelämän ja työnantajien järjestöt ovat Suomessa jo pidemmän aikaa esittäneet kritiikkiä tulopoliitikkaa ja sosiaaliturvaan liittyvien asioiden kolmikantaista valmistelua kohtaan. Tässä ei sinänsä ole mitään ihmeellistä, vaan se on luonteva kanta elinkeinoelämän intressejä ajaville tahoille. Tämä johtuu siitä, että pääoman ja työvoiman edut ovat osin vastakkaisia. Yritysten ja omistajien kannalta tilanne on yleensä aina sitä parempi, mitä heikommat ovat työntekijöiden edut. Alemmat työvoimakustannukset ja pidemmät työajat merkitsevät yrityksille parempaa kannattavuutta ja suurempia voittoja. Elinkeinoelämän edunvalvonnan tehtäviin ei myöskään kuulu pohtia laajempia ja epäselvempiä kysymyksiä luottamuksesta, sosiaalisesta koheesiosta ja sosiaalista pääomaa ylläpitävistä instituutioista. 1960- ja 70-luvuilla elinkeinoelämän etujen mukaista oli edistää tulopoliitikkaa ja sille rakentunutta luottamus pohjaista yhteiskunnallista konsensusta, koska tämä loi vakautta turbulenssiin yhteiskuntaan. Poliittisen vasemmiston heikennyttyä vakauden tarve on vähentynyt, ja työnantajapuoli alkoi Suomessa suhtautua kriittisesti tulopoliitikkaan jo 1980-luvulla. (Kiander 2008, 27.)

Elinkeinoelämän piiristä on esitetty puheenvuoroja, joissa kyseenalaistetaan korporaatioiden valta ja kysytään, olisiko jo aika luopua tällaisesta mallista<sup>2</sup>. Myös ylikansalliset asiantuntijaorganisaatiot, kuten OECD ovat usein esittäneet kantoja, joiden mukaan keskitettyä sopimista pitäisi vähentää ja paikallista joustoa lisätä.<sup>3</sup> Suomen taloudellinen menestys on ollut pitkään hyvä ja työllisyys on parantunut, joten tehtyjen tuporatkaisujen myönteiset vaikutukset on näissä puheenvuoroissa yleensä myönnetty. Samalla on kohdistettu kritiikkiä siihen, että tällainen tapa sopia on luonteeltaan raskas, keskitetty ja joustamaton eikä ota huomioon eri toimialojen ja erilaisten yritysten tarpeita. (Sauramo 2009.) Perusteluna on käytetty myös globalisaation luomia kilpailupaineita, jotka edellyttävät entistä suurempaa joustavuutta ja yrityskohtaisten tuottavuuserojen huomiointia palkkauksessa. Maailmassa, jossa monikansalliset yritykset voivat kilpailuttaa alueita ja valtioita keskenään, tulopoliittisten kokonaisratkaisujen tekeminen ei välttämättä ole suuryritysten etujen vaalimisen kannalta tarpeellista. (Kiander 2008, 27–28.)

Keskusjärjestöjen sopimuspoliittinen ote on useissa maissa heikentynyt. Suomessa lähes neljä vuosikymmentä kestänyt tulopolitiikan kausi loppui vuonna 2007, kun työnantajia edustava Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK) torjui keskitettyjen ratkaisujen jatkamisen. Tällä tavoin suomalaiset työnantajat seuraavat Tanskan ja Ruotsin esimerkkiä ja siirtävät palkkaneuvottelut aluksi liitto- ja toimialatasolle ja myöhemmin yhä suuremmassa määrin paikalliselle ja henkilökohtaiselle tasolle. (Alho ja Pekkarinen 2004, 16.) Työehtojen paikallisen määräytymisen lisääminen voidaan nähdä yrityksenä siirtää osa yritystoimintaan liittyvästä riskistä työntekijöiden kannettavaksi. EK:n päätös lopettaa keskitetyt tulosopimukset muuttaa ammattiliittojen ja niiden keskusjärjestöjen suhdetta samalla kun se kaventaa palkansaajien keskusjärjestöjen mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen vallankäyttöön. (Kiander 2008, 31–32.)

Kuten aiemmasta käy ilmi, korporatistisen sopimisen ja tulopolitiikan avulla Suomessa on vuosikymmenten ajan rakennettu sosiaalista luottamus pääomaa, jonka turvin on kavennettu yhteiskunnallista jakoa ja sitoutettu ay-liike ja poliittinen vasemmisto tukemaan taloudellista vakautta ja kehitystä. Näiden tavoitteiden vuoksi työnantajat ja valtio olivat aikanaan edistämässä tulopolitiikan syntyä. Tulopolitiikan kauden päätyminen herättää kysymyksen, onko luottamus pääoman ja sen mahdollistaman poliittisen vaihdannan tarve pysyvästi vähentynyt? Tulopolitiikan kritikoiden mukaan näin on käynyt: tulopolitiikkaa ei tarvita, koska maailma on muuttunut. Elinkeinoelämä, yritykset ja pääoma pystyvät jatkossa huolehtimaan eduistaan kilpailuttamalla alueita ja valtioita keskenään. Tulopolitiikan kaudella harjoitetun poliittisen vaihdannan tuloksena syntyneet hyvinvointivaltion rakenteet voidaan vähitellen korvata markkinaehtoisilla ratkaisuilla. Tulopolitiikasta irtaantuminen saattaa vähitellen johtaa osapuolten

<sup>2</sup> Ks. esim. Kiander (2007, 17–20)

<sup>3</sup> Ks. esim. The OECD Jobs Study 1994.

välisen luottamuksen heikkenemiseen, eri eturyhmien eriytymiseen ja samalla aiempien talous- ja yhteiskuntapolitiikan puitteiden muuttumiseen. Tämä voidaan nähdä muutospaineena myös eläkepolitiikassa. (Kiander 2008, 32–33.)

Vaikka siis sosiaalipolitiikka on ollut läheisesti kytkettynä tulopolitiikkaan, ei tilanne välttämättä jatku samanlaisena. Kärjistäen voidaan ajatella, että suhteellisen suljetussa taloudessa hallituksen pääasiallinen rooli kolmikantaisessa tulopolitiikassa on ollut auttaa heikkoa työnantajapuolta vahvaa työntekijäpuolta vastaan. Keinoina on ollut tarjota työntekijäpuolelle korvaukseksi palkkamaltista mm. päätösvaltaa sosiaalipolitiikassa, tuloneuvottelujen yhteydessä ja niiden ulkopuolella. Tämä tilanne pätee, jos yritykset eivät ole valmiita siirtämään tuotantotoimintaansa ulkomaille. Nykypäivänä tilanne on olennaisesti muuttunut, kun yritysten sijaintipäätökset perustuvat kasvavassa määrin globaaliin ajatteluun. Työntekijäpuolen voima on vähentynyt, koska yritykset voivat siirtyä muualle. Valtion näkökulmasta yritystoiminta pyritään kuitenkin pitämään Suomessa ja yritykset pyritään saamaan investoimaan tänne. Tällöin työnantajien näkökulma nousee tärkeämmäksi ja tulonjakonäkökulma saattaa jäädä toissijaiseksi. (Lassila 2004, 172.)

Laineen ym. (2009, 192) mukaan keskusjärjestöjen yhteistyö muuttuu tulopolitiikan loppumisen johdosta väistämättä. Tämä saattaa johtaa siihen, että kolmikantayhteistyössä hallitus ottaa johtavan roolin, ja järjestöjen rooli pienenee. Järjestöjä ehkä vain kuullaan sosiaalipoliittisissa kysymyksissä, kuten ILO suosittelee. Laineen mukaan tällainen kehityssuunta tuntuu luonteelta työeläkejärjestelmää lukuun ottamatta. Lassila (2004, 172) taas näkee, että työeläkkeet jäävät mahdollisesti työntekijöiden sisäisiksi asioiksi, joihin työnantajien kiinnostus ei riitä niin kauan kuin pakollisten maksujen tasoa ei pidetä liian korkeana. Kiander (2008, 33) vie kehityskulkua eläkepolitiikan osalta vieläkin pidemmälle. Hänen mukaansa on odotettavissa, että tulopolitiikasta luopumisen jälkeen seuraava askel globalisoituneiden suuryritysten edunvalvonnassa on pyrkiä kohtuutasoisen ansiosidonnaisen sosiaaliturvan ja etuusperusteisen eläkejärjestelmän asteittaiseen purkuun. Tavoitteeksi tulee sen osittainen korvaaminen paitsi yksityisellä säästämällä, myös työnantajakohtaisilla eläkejärjestelyillä, jotka asteittain lisäävät palkansaajien taloudellisia riskejä.

Viimeaikaisen kehityksen valossa voidaan sanoa, että mitään merkittävän suuria muutoksia institutionalisoituneissa valtarakenteissa ei tulopolitiikan loppumisen vuoksi näyttäisi tapahtuvan. EK:n lakiasian johtaja Lasse Laatunen onkin korostanut, että vaikka tulopoliittisia kokonaisratkaisuja ei enää tehdä, EK on selvästi ilmaissut olevansa edelleen kolmikantaisen lainvalmistelun takana, kun kyse on työ- ja sosiaalilainsäädännöstä.<sup>4</sup> Muutosta tapahtuu kuitenkin

---

<sup>4</sup> Ks. esim. Kunta TV:n haastattelu 20.5.2010  
<[http://www.kunta.tv/web/guest/video?fileId=2\\_1107](http://www.kunta.tv/web/guest/video?fileId=2_1107)>



välttämättä valtaresursseissa. Aiemmin keskitetty palkkapolitiikka oli valtaresurssi, jonka varaan keskusjärjestöt rakensivat yhteiskuntapoliittiset asemansa, mutta nyt työttömyysturva ja eläkejärjestelmät (sekä työelämän lainsäädäntö) ovat ottaneet tupojen paikan ja joutuvat pärjäämään ilman niitä. (Saari 2009, 250.)

Myös suurin osa haastateltavista kokee tupojen päättymisen vaikuttavan myös eläkepolitiikan neuvotteluihin. Keskusjärjestöjen roolin uskotaan heikkenevän yhteiskunnallisessa mielessä. Kun ei sovita enää palkka-asioista, tuntuu olevan hankalampi sopia eläkeasioistakaan. Tällä hetkellä eläkepolitiikasta halutaan edelleen neuvotella sekä työntajien että työntekijöiden puolella, mutta eräs haastateltavista mainitsi, että päätöksentekokyky näyttäisi olevan heikentynyt niin paljon, ettei sopuun ehkä päästä. Tupottomaan kauteen siirtyminen on poistanut aiemmin hyväksi havaitun välineen, jolla pystyttiin kokoamaan useita asioita yhteen, ja näin ollen tyydyttämään kaikkia osapuolia. Vuoden 2009 sosiaalitupo osoitti kuitenkin, että työmarkkinajärjestöt pystyvät tupojen jälkeiselläkin aikakaudella sopimaan eläkepolitiikasta ja muusta ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta. Tätä käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

## 4.2 Sosiaalitupo

Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2009 hallituksen esitykset yksityisen puolen työeläkelakien muuttamisesta. Muutokset liittyivät työmarkkinoiden keskusjärjestöjen 21.1.2009 tekemään työeläke- ja työttömyysturvan uudistamisedotukseen, jonka SAK:n Lauri Ihalainen nimesi sosiaalitupoksi. (www.etk.fi 2011c.) Sopimustekstissä työmarkkinoiden keskusjärjestöt ilmoittavat neuvotelleensa ratkaisun tukeakseen osaltaan hallituksen tulevaa elvytysratkaisua. Tämä sosiaalitupo neuvoteltiin siis samanaikaisesti toiminnassa olleen sosiaaliturvan uudistamiskomitean (Sata-komitea) työn rinnalla. Valtioneuvosto asetti Sata-komitean valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta kesäkuussa 2007, ja sen tarkoituksena oli tarkastella sosiaaliturvan haasteita ja kehittämistarpeita pitkällä aikavälillä. (Työmarkkinajärjestöjen eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevat esitykset vuosille 2009 – 2014, 1.)

Komitean syksyllä 2008 tekemä ehdotus olisi korottanut perusturvan tasoa ja johdonmukaistanut sen kannustimia, ohentanut perus- ja ansioturvan välistä kytkeä sekä korottanut mm. ansiosidonnaista koulutustukea. Ajatuksena oli koota kaikille siedettävä ja hallituspuolueiden näkökantoja noudattava perusratkaisu, jonka kautta saataisiin henkinen pohja eteenpäin vietäville asioille. On esitetty erilaisia tulkintoja siitä, oliko Sata-komitean työn tavoitteena hyödyntää työmarkkinajärjestöjen neuvotteluaseman muutosta niin, että ansiosidonnainen työttömyysturva (ja mahdollisesti myös työeläketurva) voitaisiin palauttaa valtiojohtoisen päätöksenteon piiriin.

Neuvottelutilanteen muutokseen vaikuttivat edellä esitetty EK:n vetäytyminen tulopolitiikasta vuonna 2007 sekä saman vuoden liittokohtaiset ratkaisut. Samaan suuntaan vaikuttivat myös pääministeri Vanhasen näkemykset ns. Tehy-lakon jälkipuinnissa. Hän korosti tuolloin toistuvasti, että hallitus on valmis osallistumaan aikaisemmin todellisuudessa kaksikantaisesti sovittujen asioiden valmisteluun. Hallituksen mahdollisuuksia sosiaalipolitiikan uudistamiseen vahvisti vasemmistopuolueiden oppositioasema. Kokoomusta lähellä olevan EK:n vaikutusvalta kasvoi suhteessa sosiaalidemokraattien hallitsemaan SAK:hon. (Saari 2009, 246–247.)

Työmarkkinaosapuolten näkemysten mukaan Sata-komitean työ nähtiin yrityksenä heikentää työmarkkinajärjestöjen roolia ansiosidonnaisen sosiaaliturvan uudistamisessa. Lisäksi komitea pyrki heidän mielestään mukaan uudistamaan perusturvaa ansiosidonnaisen turvan kustannuksella. Osmo Soinivaaran (2010, 273) mukaan työmarkkinajärjestöjen asenteista paistoi, että ne näkivät koko Sata-komitean lähinnä uhkana omille pyrkimyksilleen. Ratkaiseva päätös Sata-komitean jatkotyölle oli työnantajan kansaneläkemaksun poisto, jota valtiovarainministeri ehdotti 10.1.2009. Poliittisesti tämä tarkoitti valtiovarainministerin päätöstä asiasta, mutta työnantajan kansaneläkemaksun poistamisessa oli todellisuudessa kyse pitkäjänteisestä tavoitteesta rajata elinkeinoelämän sosiaaliturvakustannukset työhön kytkeytyviin etuuksiin. Tästä pyrkimyksestä oli maininta jo Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa (1995–1999), ja esitystä oli pohdittu pienessä arvovaltaisessa ryhmässä keväällä 2007. Sata-komitean työ oli käytännössä ehdollistettu sille, että työnantajan kansaneläkemaksun poistamisesta päästäisiin yhteisymmärrykseen. Tilannetta kuitenkin hankaloitti se, että komitean ansioturvajaostolla ei ollut mandaattia käsitellä työeläketurvaa, joka vakiintuneessa toimintamallissa kuului yksinomaisesti työmarkkinajärjestöjen neuvotteluryhmässä käsiteltäviin asioihin. Niinpä Sata-komitea ei voinut kytkeä kansaneläkevakuutusmaksun poistoa työeläkevakuutusmaksun pitkäjänteiseen nostoon. (Saari 2009, 247.)

Valtiovarainministerin suunnitelma kansaneläkemaksun poistamisesta aiheutti välittömän reaktion palkansaajajärjestöissä. Työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvalmiutta tuki ministerin ehdotuksen lisäksi se, että Sata-komitea oli ollut varsin erimielinen uudistuksensa sisällöstä, minkä vuoksi komitean työlle oli otettu jatkoaika tammikuun 2009 loppuun. Tavoitteena oli, että tuo jatkokuukausi ohjaisi osapuolet yhteisen esityksen taakse. Saaren (2009, 248) mukaan jää epäselväksi, kuinka voimakkaasti maan hallitus tai Sata-komitean johto toivoivat työmarkkinaosapuolten tekevän erillisen ehdotuksen. Hallitus ei kuitenkaan voi rajoittaa työmarkkinaosapuolten oikeutta neuvotella haluamistaan asioista. Työmarkkinaosapuolet näkivät tässä legitimiin tilaisuuden paketoida Sata-komitean uudistukset, kansaneläkevakuutusmaksun poiston ja työeläkejärjestelmän kestävyyttä parantavat toimenpiteet yhdeksi kokonaisuudeksi. (Saari 2009, 248–249.)

Sosiaaliluposta sopimalla SAK ja muut palkansaajakeskusjärjestöt saatiin sitoutettua kansaneläkemaksuratkaisuun. Kansaneläkemaksun poisto ilman palkansaajajärjestöille annettavaa kompensatiota olisi voinut jättää keskustapuolueelle poliittista liikkumatilaa vastustaa kokoomusvetoista päätöstä hallituksen sisällä, mutta nyt kun keskusjärjestöt hyväksyivät sopimuksen, ei hallitukselle jätetty tätä liikkumavaraa. Tästä syystä EK olikin valmis muuttamaan mm. työttömyysturvaa koskevia aiempia kantojaan. Sosiaalilupon taustalla oli siis työmarkkinajärjestöjen yhteinen valtapoliittinen intressi. Niiden kannalta ansiosidonnaisia etuuksia koskevat uudistusehdotukset ovat julkisen vallan eli kolmannen kannan sekaantumista vakiintuneeseen valtapoliittiseen asemaan, jossa päätökset tehdään työmarkkinaosapuolten välillä. Tällaiset uudistuskohdeet katsotaan rahoittajien, eli työnantajien ja työntekijöiden päätösvaltaan kuuluvaksi asiaksi, samalla kun perusturva määritellään valtiolle kuuluvaksi ja verovaroin rahoitetuksi. (Saari 2009, 249.)

Ainakin osa työmarkkinajärjestöistä näki työttömyysturvauudistuksen myös mahdollisena ennakkotapauksena. EK oli irtautunut palkkoja koskevasta tulopoliitikasta, joten tällaisia uudistuksia ei enää voitu sopia osana tulopoliittisia ratkaisuja. Jos ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistaminen siirtyisi vakiintuneen kolmikantamenettelyn ulkopuolelle, olisi kyseessä ennakkotapaus, joka voisi toistuessaan ulottua myös työeläketurvan institutionaalisiiin rakenteisiin. Helmikuussa 2009 tämä uhkakuva itse asiassa toteutui, kun pääministeri ehdotti eläkeiän nostamista palkansaajajärjestöjä kuulematta. Tähän aiheeseen palataan seuraavassa alaluvussa. (Saari 2009, 249.)

Työmarkkinajärjestöt julkaisivat sopimuksensa 21.1.2009. Sopimusta edeltävät neuvottelut käytiin pienessä työmarkkinaryhmässä, jossa valtiovarainministeriön kansliapäällikköä käytettiin yhdyshenkilönä hallituksen ja neuvottelijoiden välillä. Sosiaalitulo sisällytettiin sellaisenaan Satakomitean ehdotukseen. Sopimuksellaan työmarkkinajärjestöt käytännössä estivät työttömyysturvan peruspäivärahan korottamisen asettamalla ehdoksi, että perusturvaa ei saa nostaa suhteessa ansioturvaan. Sosiaalitulo sisälsi myös päätöksiä työeläkemaksuista ja eläke- ja työttömyysturvaan liittyvistä ikärajoista. Lassilan ja Valkosen (2011, 234) mukaan työmarkkinajärjestöt julkistivat sosiaalilupon niin, ettei hallitukselle varattu nöyrän toimeenpanijan rooli jäänyt epäselväksi. Tilannetta kärjisti se, että sosiaalivakuutuksesta vastaava ministeri ja STM:n vakuutusosaston ylijohdaja olivat molemmat keskustalaisia. (Lassila & Valkonen 2011, 234.)

Sosiaalilupossa voi siis nähdä valta-aspektin, sillä työmarkkinaosapuolet, erityisesti palkansaajajärjestöjen vaatimuksesta, vahvistivat siinä ansiosidonnaisen työttömyysturvan aseman suhteessa peruspäivärahaan. Sosiaalitulo vakautti aikaisemman marssijärjestyksen, jossa työmarkkinaosapuolet todellisuudessa sopivat keskenään työttömyys- ja työeläketurvaan liittyvistä

kysymyksistä. Sosiaalitulo osoitti, että työmarkkinaosapuolten valta-asema sosiaalipolitiikassa säilyi entisellään tulopolitiikan päättymisestä huolimatta. Erään haastattelun mukaan ”kun sosiaalitulo tehtiin 2009, järjestöjen sopimusmahdollisuus ja sopimusvalta työeläkejärjestelmään liittyen näytti todella hyvältä ja vahvalta”. Nämä tapahtumat osoittavat olemassa olevien instituutioiden ja valtaintressien sosiaalipolitiikan uudistamiselle luomat rajat, mutta myös uudistamisen mahdollisuudet. (Saari 2009, 254.)

### **4.3 Ikärajaista vuodesta 2009**

Tammi-maaliskuussa 2009 Suomessa käytiin laajaa julkista keskustelua hallituksen aikeista nostaa eläkeikää. Tämä eläkekiista sai alkunsa jo tammikuussa, kun palkansaajajärjestöt ja työnantajapuolen keskusjärjestö sopivat sosiaalitulosta, jossa sovittiin kauaskantoisista sosiaalipoliittisista uudistuksista. Järjestöt sopivat muun muassa työnantajien kansaneläkevakuutusmaksun poistamisesta, mikä närkästytti hallituksen edustajia ja erityisesti hallituksen asettaman Sata-komitean toimijoita. (Kaukinen ym. 2009, 560.)

Helmikuun 24. päivänä hallitus ilmoitti, että vanhuuseläkeiän alarajaa nostetaan 63:sta 65:en vuoteen asteittain vuodesta 2011 lähtien. Arvailta voi, oliko pääministerin eläkeikäjulistus osittain myös reaktio työmarkkinajärjestöjen esiintymiseen sosiaalitulossa. Joka tapauksessa hallituksen omatoiminen päätös raivostutti palkansaajajärjestöjen edustajat, joiden mukaan eläkepäätös soti myös sosiaalitulon linjauksia vastaan. Hallituksen ilmoitusta seuraavana päivänä SAK:n puheenjohtaja Lauri Ihalainen ilmaisi epäluottamuksensa hallitusta kohtaan ja SDP kutsui oppositiopuolueet koolle keskustelemaan hallituksen eläkepäätöksen vastaisista toimista. (Kaukinen ym. 2009, 560.) Eläkeiän nostoajatus ei saanut hyvää vastaanottoa myöskään suurelta yleisöltä, mikä oli odotettavissakin, sillä 61 % väestöstä vastusti ajatusta vuonna 2007 (TELA 2007, 10).

Eläketaistelu alkoi kiihtyä helmikuun lopussa ja SAK ilmoitti jäädyttävänsä välinsä hallitukseen kokonaan, mikäli eläkepäätöksestä ei keskustella rehdisti. Palkansaajajärjestöt ilmoittivat myös vetäytyvänsä kokonaan Sata-komitean työstä. Maaliskuun alussa pääministeri tapasi työmarkkinajohtajat, mutta neuvotteluissa eläkeriidan ratkaisemiseksi ei edetty. Maaliskuun 6. päivänä oppositio jätti hallitukselle välikysymyksen siitä, aikooko hallitus perua eläkeiän korotuspäätöksen, ja muutama päivä tämän jälkeen suurimpien palkansaajajärjestöjen SAK:n ja STTK:n edustajat ilmoittivat, etteivät ne osallistu neuvotteluihin eläkeiän korottamisesta. (Kaukinen ym. 2009, 560.)

Maaliskuun 10. päivänä pääministeri Vanhanen ja työmarkkinajohtajat päätyivät neuvottelussaan hylkäämään idean eläkeiän nostosta, ja niin sanottu eläkesopu julkistettiin tätä seuraavana päivänä, jolloin hallitus vastasi myös opposition välikysymykseen. Pääministeri Vanhanen ei ole myöntänyt eläkepääätöksen peruuttamista, mutta hallituksen edustajat ovat vakuuttaneet, että eläkeiän nostokysymykseen ei tässä muodossa palata huolimatta siitä, miten neuvottelut muista eläköitymisiin nostotoimista onnistuvat. (Kaukinen ym. 2009, 560.) Lassilan (2010a, 54) mukaan tämä eläkepääätöksen tosiasiallinen peruminen toi selvästi esille valtiovallan immunisaation eläkepolitiikassa (Lassila 2010a, 54).

Eläkepääätöstä pidettiin mediassa yllättävänä, mutta itse muutos ei oikeastaan ole niin merkittävä. Sitä vastoin suurin syy ihmisten yllättyneisiin reaktioihin oli se, että hallitus ei käynyt yhteisiä neuvotteluja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Vaikka eläkekiistassa saavutettiin kompromissi, pääministeri Vanhasen aloitteesta saattaa kuvastua myös poliittisten puolueiden ja päättäjien halua irtaantua korporatistisen poliittisen vaihdannan perinteestä. (Kiander 2008, 266) Ikärajakiistan alkuvaiheessa hallitus haastoi työmarkkinajärjestöjen vallankäytön työeläkepolitiikassa. Eräs haastatelluista toteaa, että ”hallituksen poliittikkariihi ja eläkeiän nostopäätös ovat sillä tavalla merkittäviä, että ne keikauttivat taas tämän neuvottelumahdollisuuden päälaelleen, ja siihen tuli erittäin voimakas poliittinen lataus”. 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. (Lassila & Valkonen 2011, 233.)

Useiden lehtikirjoitusten perusteella hallitus näytti omapäisesti hylänneen vanhan, totutun neuvottelujärjestelmän edettyään eläkepääätösasiassa ilman palkansaajajärjestöjä. Toisaalta Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 4.3.2009 hallituksen toiminta nähtiin kyllä epätavallisena, mutta vaikeassa taloudellisessa tilanteessa myös oikeutettuna ja perusteltuna. Palkansaajajärjestöjen reaktiota taas pidettiin kirjoituksessa liioiteltuna. Vaikka palkansaajaosapuolen tuhtuminen on Helsingin Sanomien mukaan ymmärrettävää, on pääkirjoituksen mukaan ”kuitenkin poliittisesti täysin kohtuutonta ja sopimatonta vaatia lähtökohtana neuvotteluille, että enemmistöhallitus peruuttaisi tärkeäksi tarkoitetun poliittisen linjauksensa”. Edelleen pääkirjoituksen mukaan on asetettava ”jokin raja” työmarkkinajärjestöjen poliittisen lainsäädäntövallan käytölle. (Hallituksen on rauhoitettava suhteet palkansaajajärjestöihin.)

Mielenkiintoiseksi koko eläkekeskustelun tekee se, että vaatimus eläkepääätöksen perumisesta tuli eduskunnan ulkopuolelta. Tämä kertoo toisaalta jotain vahvasta kansalaismielipiteestä ja opposition vastarinnasta, joita istuva hallitus ei voi sivuuttaa, mutta tämä on myös osoitus

palkansaajien keskusjärjestöjen vaikutusvallasta. (Kaukinen ym. 2009, 564) Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 12.3.2009 todetaankin, että ”asioista ei sovita eduskunnassa vaan työmarkkinajärjestöjen ja niitä tarkasti kuulemaan joutuvan hallituksen kesken”. Eläkeiän nostopäätöksen kumoutuminen onkin nähty työmarkkinajärjestöjen voittona. Ne ovat sitoutuneet kartoittamaan työssä jaksamista ja osaamista parantavia toimia yhdessä valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. (Parempi nöyrä perääntyminen kuin umpikujaan joutuminen.)

Työmarkkinakeskusjärjestöt ovat kuitenkin aiemmin ja eri yhteyksissä tukeneet eläkeiän nostoa, esimerkiksi lokakuussa 2009 EK:n toimitusjohtaja ehdotti alimman vanhuuseläkeiän nostoa 67 vuoteen. Kumpikaan työmarkkinaosapuolista ei kuitenkaan voinut hyväksyä hallituksen ehdotusta keväällä 2009. EK ilmaisi, että hallitus ei voi tehdä tällaista päätöstä omin päin ja työntekijöiden keskusjärjestöt uhkasivat epäsuorasti jopa lakolla, jos komitea aloittaisi työnteon ilman työmarkkinajärjestöjen edustusta. Keskusjärjestöjen ja hallituksen yhteisymmärrys eläkekiistan ratkaisemisesta osoitti selkeästi, että työmarkkinakeskusjärjestöt sanelisivat tavat, joilla muutoksia tehdään. Yhteisymmärryksestä kävi selville myös, että STM:n johtama komitea (jonka oli tarkoitus korvata aiempi Puron ryhmä) oli mahdoton hyväksyä ja se tulisi näin ollen korvata kolmikantaisella komitealla. Kyseisen komitean johtoon nimettiin sitten ETK:n Jukka Rantala – ei ministeriö, työeläkevakuutusyhtiö tai työmarkkinajärjestön edustaja. (Keskusjärjestöjen ja hallituksen yhteisymmärrys eläkekiistan ratkaisemisesta.)

Kun hallitus perääntyi ikärajaesityksestään, niin palkansaajat ja työnantajat kuin hallituskin sitoutuivat siihen, että keskimääräistä työelämästä poistumisikää korotetaan kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Muutoksen tarkemmat yksityiskohdat sovittiin valmisteltaviksi Jukka Rantalan johtamassa eläkeneuvotteluryhmässä vuoden 2009 loppuun mennessä. (Lassila 2010a, 54.) Ryhmää laajennettiin valmistelun ajaksi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla, ja samalla perustettiin toinen työryhmä, jonka tehtävänä oli eläkeikätavoitteen tueksi kartoittaa työssä jaksamista, työhyvinvointia ja osaamista edistäviä toimia. Sosiaalitulo sovittiin toteutettavaksi alkuperäisen suunnitelman mukaisesti. Rantalan työryhmä pysyi joulukuussa työnsä jatkoaikaa, jota myönnettiin tammikuun 2010 loppuun asti, mutta ryhmä ei päässyt ratkaisuun pidennettyyn määräaikaan mennessä. (Lassila & Valkonen 2011, 231.)

Vain ns. työelämäryhmä, eli Jukka Ahtelan vetämä kokoonpano sai aikaan yksimielisen ehdotuksen, jonka loppuraportissa esitetään toimenpiteitä työkyvyn ja työhöyntyvyyden edistämiseksi sekä keinoja työuran pidentämiseksi ja työllisyysedellytysten parantamiseksi. (Ehdotuksia työurien pidentämiseksi, 3.) Jatkovalmistelua varten ehdotettiin perustettavaksi kuusi

uutta työryhmää, joista yksi sai tehtäväkseen työurien pidentämisen. Tämän työuryhmän jäsenet edustavat samoja tahoja kuin aiemmin epäonnistumiseen päätyneessä laajennetussa Rantalan ryhmässä. Ryhmän tavoitteeksi asetettiin sellainen eläkeiän nousu, joka takaisi riittävän suuret eläkkeet ja sellaisen työeläkemaksutason, joka ei vaarantaisi työllisyyttä ja talouskasvua. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ottamatta kantaa yksittäisiin vaihtoehtoihin. Varsinaisen uudistuksen aikataulusta sovitaan erikseen. (Lassila & Valkonen 2011, 229–232.)

Yksi julkisuudessa esitetty tulkinta Rantalan ryhmän epäonnistumisesta on, että palkansaajien keskusjärjestöt olisivat hyväksyneet erään sopimusehdotuksen, mutta niiden jäsenjärjestöt kielsivät sen. Kynnysasiaksi jäi tiettävästi työttömyysturvaan aiotut muutokset. Tätä tilannetta ei ainakaan helpota sosialidemokraattisen puolueen asettuminen ikärajojen nostoa vastaan. (Lassila & Valkonen 2011, 23.) Viimeaikainen kehitys on Sixten Korkmanin (2011) mukaan korostanut Suomen eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän heikkouksia. Hänen mukaansa näyttää yhä ilmeisemmältä, että työmarkkinaosapuolet eivät kykene työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaaviin ratkaisuihin, eikä yhteisymmärrystä tunnu syntyvän keinoista työurien pidentämiseksi. Työurien pidentäminen olisi kuitenkin välttämätöntä koko julkisen talouden rahoituksen kestävyysvajeen supistamiseksi. (Korkman 2011, 208.)

Myös julkisuudessa käydyn keskustelun mukaan koko järjestelmä koki ankaran arvovalta- ja vaikutusvaltatappion. Epäonnistumista pahentaa se, että palkansaajapuoli vaati lakkouhkauksin päästä mukaan näihin työuraneuvotteluihin. Työryhmiin kohdistui muutenkin poikkeuksellisia odotuksia, sillä pelissä ovat valtiontalouden haasteet kaikessa raskaudessaan. Kiistely eläkeikien nostamisesta voimistaa epäilyjä, etteivät työnantajien ja palkansaajajärjestöjen edustajat pysty enää eläkepolitiikasta sopimaan, jolloin hallituksen ja eduskunnan valta kasvaa. Jos järjestöjen yhteistyön muuttuminen johtaa siihen, että työeläkejärjestelmässä ei pystytä tekemään tulevaisuudessa vaadittavia päätöksiä, voi tilanne tulla otolliseksi vallan siirtymiselle. (Siirrykö työeläkevalta poliitikoille? 2010; Suomen eläkekeskustelu ”kafkamaista” 2010.)

Kuten eräs haastateltavista totesi, neuvottelujärjestelmän legitimizeetti on pitkälti kiinni onnistumisesta. ”Niin kauan tämä tekee oikein hyvää työtä, niin se hyväksytään. Mutta sitten kun tämä alkaa pettää, niin järjestelmää arvioidaan uudelleen.” Haastateltavista useampi näki mahdollisena, että työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät yksinkertaisesti pääse sopuun. ”Jos työntekijäpuoli ei suostu eläkeiän nostamiseen, ei työnantajapuoli suostu maksujen nostamiseen”. Tällöin ollaan tilanteessa, jossa työeläkejärjestelmän todellinen kestävyys heikentyy. Mitä sitten tapahtuisi? Osa haastateltavista uskoo, että valtio ottaisi päätöksentekijän ja valmistelijan roolin vahvemmin itselleen. Oikeastaan työmarkkinoiden keskusjärjestöjen voidaan nähdä itse

luovuttavan valtansa pois, jos ne eivät keskenään pääse sopuun. ”Jos työmarkkinajärjestöt eivät saa ratkaisua näihin asioihin, niin silloinhan se tarkoittaa sitä, että mandaatti luovutetaan poliittiselle päättäjälle”. Useimmat näin ajattelevista uskovat myös, että työmarkkinoiden keskusjärjestöjen on mahdollonta palauttaa arvo- ja vaikutusvaltaansa myöhemmin, jos ne tässä tilanteessa luovuttavat sen poliittisille päättäjille. Vaikutusvalta on nimittäin perustunut osaltaan siihen, että viime vuosikymmenten aikana eläketurvaa leikanneet päätökset on voitu poliitikkojen taholta perustella työmarkkinoiden keskusjärjestöjen tekeminä. Jos poliitikot eivät pysty nojaamaan keskusjärjestöjen hahmottelemiin linjauksiin yhdessä asiassa, ”eivät ne enää myöhemmin muissakaan asioissa sitten valtaa pois anna”. (Asiantuntijahaastattelut 2011.)

Erään haastateltavan mukaan vuoden 2010 alussa ratkaisemattomina päättyneet eläkeneuvottelut olivat historiallinen tapahtuma, sillä aina aiemmin ratkaisut oli löydetty. Asia ei kuitenkaan ole loppuun käsitelty, vaan prosessi jäi avoimeksi. Haastateltava muistutti, että vastaavat vaikeammat neuvotteluprosessit ovat aina edenneet hitaasti, ja niihin on käytetty tarvittaessa vuosikausiakin aikaa. Sopusu on etsittävä niin, että kaikki osapuolet voittavat, eikä kukaan menetä kasvojaan. Eläkeikäasiassa mahdollisena ratkaisuna ei nähdä pelkkää eläkeiän nostopäätöstä, vaan sitä on tasapainotettava jollakin muulla tekijällä. Pelkkä eläkeiän nosto ”laittaisi ay-liikkeen ja valtaosan kansasta polvilleen, koska ne ovat aiemmin jo torjuneet tällaisen yksipuolisen jutun”. Muutama haastatelluista taas näkee asian niin, että neuvotteluja on varaa lykätä tuonnemmaksi, ja ratkaisun uskotaan löytyvän ajan kuluessa.

Sekä EK:n irtautuminen tulopoliittisten kokonaisratkaisujen tekemisestä että pääministeri Vanhasen yritys ovat joka tapauksessa esimerkkejä suomalaisen kolmikantaisen neuvotteluperinteen murroksesta. Kolmikantaisen neuvotteluperinteen murroksesta voidaan edetä sen murentumiseen. Pääministeri Vanhasen aloitteessa saattaa kuvastua joidenkin keskeisten poliittisten puolueiden ja päättäjien halu irtaantua tästä perinteestä. EK:n linjausta voidaan tulkita samalla tavalla. Irtiotot suomalaisen tulopolitiikan perinteestä ovat merkittäviä. Tulopolitiikan jälkeinen aika voi olla siirtymistä myös konsensuksen jälkeiseen aikaan. (Sauramo 2009.)

#### **4.4 Globalisaatio ja EU**

Kuten edellä on esitetty, työmarkkinajärjestöt eivät Rantalan ryhmässä päässeet sopuun riittävästä keinoista eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi. Ratkaisukyvyttömyyden syitä voidaan hakea muun muassa globalisaatiosta, joka on heikentänyt palkansaajajärjestöjen asemaa ja yhtenäisyyttä sekä murentanut korporatistien tukijalkaa. Palkansaajajärjestöjen voima palkka- ja muissa neuvotteluissa on vähentynyt, koska yritykset voivat aiempaa helpommin siirtää tuotantoaan



muualle. Ikärajiastian tapahtumat näyttävät tukevan kuvaa, että työnantajapuolen neuvotteluasema on nyt vahvempi kuin se on ollut aiemmin yksityisalojen eläkejärjestelmän historiassa.

Korporatistinen hyvinvointivaltioprojekti oli nimenomaisesti kansallinen projekti. Kansallisvaltion merkitys päätöksenteon yksikkönä tulee vähenemään, kun eri maiden talouspolitiikkaa yhtenäistetään tai päätöksentekoa siirretään kansallisilta elimiltä ylikansallisille. Tällaisia suurempia kysymyksiä ovat esimerkiksi sosiaalipoliittisten järjestelmien yhteensovittaminen yhdentyneessä Euroopassa. (Niemivuo 2002, 1.) Viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtuneet muutokset Euroopan poliittisessa ja valtiollisessa elämässä ovat olleet todella merkittäviä ja kehitys onkin kulkenut jo vuosia kohti kansallisvaltioiden merkityksen vähentymistä. Yhtäältä kansallisvaltio on rapautunut ylöspäin: päätösvaltaa on siirretty kansainväliselle tasolle. Toisaalta kansallisvaltio on rapautunut myös alaspäin: toimivaltaa ja tehtäviä on annettu maakunnille ja paikalliselle itsehallinnolle. (Pirainen 1992, 302–303.)

Eurooppalaistumisen käsitteellä viitataan niihin toimivaltamuutoksiin ja poliittisiin prosesseihin, joiden avulla jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät nivotaan yhteen eurooppalaisten tavoitteiden kanssa. Näin Euroopan unionin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät eivät enää ole riippumattomia toisistaan. Eurooppalaistamiseen pyritään määrittelemällä uudelleen sisämarkkinoiden ja sosiaaliturvan välistä työnjakoa ja luomalla yhteisiä eurooppalaisia politiikkaprosesseja. Näistä politiikkaprosesseista tärkein on Lissabonin strategia ja sen toimeenpano. (Saari 2005, 57–58.) Strategiassa unionin tavoitteeksi asetetaan Euroopan sosiaalisen mallin uudistaminen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen. Tähän tavoitteeseen unioni pyrkii avoimen koordinaation menetelmällä, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen oppimiseen, hyvien käytäntöjen nimeämiseen, yhteisten tavoitteiden asettamiseen ja jäsenvaltioiden yhteiskuntarakenteiden vertailuun. Tämä kokemusten ja mielipiteiden vaihto sekä hyviksi havaittujen menetelmien suosittelu ja kokeilu eri maissa on vahvistunut yhdeksi keskeiseksi työmuodoksi. Käytännössä unionin tasolla luodaan yhteiset tavoitteet, jotka sitten sisällytetään kansallisiin strategioihin. (Pakaslahti 2001, 189.)

Avoimen koordinaation menetelmää sovelletaan erityisesti niillä politiikan aluilla, joilla yhteisöllä ei ole toimivaltaa lainsäädäntötyölle. Menetelmässä kyse on jäsenvaltioiden välisestä poliittisesta yhteistyöstä, jota komissio tukee. Avoimen koordinaation menetelmä muodostuu kolmesta poliittisesta alueesta: talouspolitiikan, työllisyyspolitiikan ja sosiaalisen suojelun politiikan seurannasta ja raportoinnista asianomaisten komiteoiden kesken. Mallin tavoitteena ei ole jäsenmaiden näkemysten yhteensovittaminen eikä järjestelmien yhtenäistäminen, jolloin lopputuloksena olisi uusia direktiivejä tai asetuksia. Tavoitteena sen sijaan on löytää hyviä

käytäntöjä, joiden avulla jäsenvaltioiden väliset rakenteelliset ja institutionaaliset erot voidaan sovittaa yhteen yhteisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden tai suuntaviivojen avulla. (Pakaslahti 2001, 189–190.) Menetelmä on nimenomaan jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon ja oppimisen väline, eli jokaisesta maasta etsitään hyviä esimerkkejä ja käytäntöjä, joista toiset voivat halutessaan ottaa mallia. Eri maiden eläkepolitiikat lähentyvät kyllä toisiaan, yhtenäistyvät unionissa, mutta tavoitteena ei ole harmonisointi kuten joskus EU:n alkuaikoina ja 1950-luvulla. (Saari 2003, 187–188.)

Avoimen koordinaation menetelmän mukaisesti jäsenvaltiot voivat asettaa yhteisiä tavoitteita myös sosiaalipoliitiikan alueella. Näin on myös menetelty. Eläkkeet ja terveydenhuolto muodostavat ”sosiaalipoliitiikan modernisoitumista” käsittelevän prosessin, jota tarkastellaan sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean yhteistyönä. Tämän toiminnan tulokset otetaan huomioon valmisteltaessa laajoja talouspoliittisia suuntaviivoja. Eläkepolitiikassa sovitut yhteiset tavoitteet koskevat eläkkeiden riittävyyttä, rahoituksen kestävyyttä ja eläkejärjestelmien uudistamista vastaamaan talouden, yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin. (Saari 2003, 190.)

Avoimen koordinaation menetelmän koetinkivenä on prosessin vaatimien huomattavien resurssien ja siitä saatavien hyötyjen välinen suhde. Toinen ongelma on, että avoimen koordinaation menetelmä perustuu pääosin jäsenvaltioiden päämiesten tekemille poliittisille päätöksille. Sen oikeusperusta on eräin osin epäselvä. On myös pohdittu avoimen koordinaation menetelmän vaikutusta jäsenvaltioiden ja unionin välisten tosiasiallisten toimivaltojen jakautumiseen. Kuten todettu, menetelmän avulla ei siirry toimivaltaa suuntaan tai toiseen. Toimivallan jakautumisesta päätetään yksinomaan perussopimusten muuttamisen yhteydessä. Kuitenkin tosiasiasa voi käydä niin, että unionin taso vahvistuu jäsenvaltioiden kustannuksella. (Saari 2003, 190–191.)

EU:ssa ei siis ole omaa yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää, vaan jokaisessa jäsenmaassa on oma kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä. Taloudellinen ja poliittinen yhdentyminen on kuitenkin vaikuttanut myös sosiaalipoliittisiin linjauksiin jäsenmaissa ja taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen yhteys tunnustetaan tärkeäksi. Eläkkeet muodostavat huomattavimman osan sosiaaliturvasta, ja riittävän eläketurvan edellytyksenä on menestyvä talous- ja työllisyyspolitiikka. Tällä hetkellä EU - maiden kriittisimmät pyrkimykset liittyvät julkisen velan supistamiseen ja työllisyysasteen nostoon, mutta myös eläkejärjestelmien uudistaminen pysyy asialistalla. (Lehtonen 2008, 49.)

Eläkejärjestelmien kansainvälinen vertailu on vaikeaa. Herää kysymys, haluaisivatko ensinnäkin Euroopan talouspoliittinen komitea EPC ja sitä kautta muut tahot yhdenmukaistaa eläkejärjestelmiä, jotta niitä voitaisiin vertailla paremmin. Jo nyt voi olla yhdenmukaistavaa vaikutusta sillä, että järjestelmät ovat menossa kohti yhtenäisempää käytäntöä. Eläkeuudistuksia

on tehty lähes kaikissa maissa ja saman ongelman, väestön ikääntymisestä johtuvan eläkemenojen nousun, ratkaisemisen takia ne merkitsevät kehitystä samaan suuntaan. Eläkeuudistuksia ei ole tehty jäsenmaissa avoimen koordinaation menetelmän takia, koska se ei ole pakottavaa säännöstöä. Tästä huolimatta se on saattanut kuitenkin nopeuttaa muutosten valmistelua maineen menettämisen pelossa. (Lehtonen 2008, 52–53.)

Mitä EU:n sosiaalipolitiikka olisi ilman avoimen koordinaation menetelmää? Olisiko tiukempi kuri ja yhtenäisemmät lait, jopa yhteinen eläkejärjestelmä? Yhteisen eläkejärjestelmän onnistumista voi epäillä pelkkänä jakojärjestelmänä. Toisaalta miten mikään instanssi voisi taata rahastoitujen osien säilymisen, korottumisen ja maksamisen. Todennäköisesti ihmisten omien intressien varassa olisi järjestää oma eläketurvansa, perusturva olisi vain minimaalinen. Nykytilanteen valossa voisi arvioida, ettei EU voisi hukata koko sosiaalipoliittista aspektia kokonaan, eli ettei mitään järjestelmää olisi. Tiukempi kuri maiden omille järjestelmille olisi ehkä mahdollisesti parempi ratkaisu, mutta sekin on hyvin vaikea saada hyväksytyksi maiden niin erilaisten eläkejärjestelmien lähtökohdista katsoen. Tällä hetkellä EU ei pääse puuttumaan jäsenmaiden eläkejärjestelmiin kuin välillisesti, talouspoliittisista lähtökohdista. (Lehtonen 2008, 55.)

EU -maiden eläkejärjestelmät ovat kuitenkin muutaman menneen vuoden aikana eläkeuudistusten myötä edellä mainitusti yhtenäistyneet huomattavasti, koska maat ovat tehneet samansuuntaisia uudistuksia eläkemenojen kurissa pitämiseksi. Jos EU:n vaikutusvalta sosiaali- ja etenkin eläkepolitiikan alueella kasvaa, vähenee kansallisten toimijoiden valta väistämättä. Tästä syystä myös EU ja kansainvälinen yhdentyminen toimivat mahdollisena murrostekijänä suomalaisen eläkepolitiikan päätöksenteon kannalta.

Lähes kaikki haastateltavat ovat sitä mieltä, että EU ei vielä ole aiheuttanut muutoksia eläkepolitiikan lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Joitain järjestelmätason muutoksia on tullut, mutta eläkevaltaan ne eivät ole vaikuttaneet. Yksi haastatelluista kuitenkin totesi, että tosiasiasa EU:sta tulevat ideat toimivat joko sellaisenaan mielipiteitä muokkaavina tai painostavina elementteinä. Hän näkeekin avoimen koordinaation hienovaraisena harmonisoinnin menetelmänä, joka siis vaikuttaa jo nyt myös lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Lähes kaikki olivat kuitenkin sitä mieltä, että tulevaisuudessa on hyvin mahdollista, että tulee paineita muuttaa järjestelmiä. (Asiantuntijahaastattelut 2011.)

Usean haastateltavan mukaan EU on ottamassa koko ajan enemmän valtaa myös eläkeasioissa. Vapaasta avoimen koordinaation periaatteesta ollaan menossa kohti pakottavaa järjestelmää. Kehityksen uskotaan tapahtuvan talouspolitiikan ja työmarkkinapolitiikan kautta, sillä näillä alueilla

EU:n toimivalta on laajempi. EU:n toimivallan lisääntymisen uskotaan vaikuttavan myös lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmään sekä eläkevaltaan.” Jos eri maiden eläkejärjestelmiä aletaan kovasti harmonisoida ja jos tämä hajautettu järjestelmä alkaa muuttua, niin silloin tulee erittäin todennäköisesti myös muutoksia päätöksentekopuolellekin, joten myös vallankäyttöön liittyvä puoli tulee muuttumaan”. Haastateltavista muutama ei kuitenkaan uskonut EU:n muuttavan lainvalmistelua tai päätöksentekoa tulevaisuudessa. Heidän mukaansa järjestelmien harmonisointiin ei voida ryhtyä ensinnäkään jäsenvaltioiden suuren määrän ja erilaisuuden vuoksi ja toisekseen jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi. (Asiantuntijahaastattelut 2011.)

Jos EU:n toimivalta kuitenkin ulottuisi tulevaisuudessa myös eläkeasioihin, mihin se johtaisi lainvalmistelun ja päätöksenteon osalta? Haastateltavat esittivät useita skenaarioita, jotka saattaisivat toteutua tällaisessa tilanteessa. Seuraavassa esitetään yleisimmät näistä skenaarioista. Hajautetun järjestelmän toimivuus saatetaan asettaa kyseenalaiseksi. Silloin eläkejärjestelmää muutettaisiin niin, että konkurssiyhteisvastuu poistuisi. Tämä saattaisi johtaa useampaan mahdolliseen kehityskulkuun. Ensinnäkin se avaisi markkinan kilpailulle, jolloin myös ulkomaiset yhtiöt voisivat alkaa tarjota työeläkevakuutuksia. Työeläkevakuuttajat olisivat tällöin hyvin itsenäisiä päätöksenteon kannalta. Etuuksista ei myöskään sovittaisi ennalta, joten työmarkkinajärjestöjen rooli tältä osin poistuisi kokonaan. Laissa saatettaisiin määrätä minimisäännöksiä kuten suojasäännöksiä ja käyttäytymismalleja. Tiettyä säännöstelyä työeläkeyhtiöitä koskien tulisi siis ulkopuolelta. Käytännössä valtiovallan rooli voimistuisi tällaisessa tilanteessa. Tämä siirtäisi koko järjestelmää kohti maksuperusteisuutta ja kolmannen pilarin järjestelmiä.

Jos Suomelta poistuisi EU:n liittymissopimuksen poikkeusjärjestely, ja työeläkejärjestelmämme luokiteltaisiin näin ollen kilpailuksi toisen pilarin järjestelmäksi, saattaisi käydä myös niin, että mentäisiin kohti valtiollista peruseläkettä, jonka päälle rakennettaisiin kollektiivisin järjestelyin lisäeläkkeitä. Peruseläkettä hoitaisi siis yksi julkinen laitos, jolloin valtion rooli kasvaisi lainvalmistelun ja päätöksenteon osalta suhteellisen suvereeniksi. Lisäeläkejärjestelyt olisivat sitten työmarkkinajärjestöjen hallinnassa. Kaiken kaikkiaan EU:n kautta tulevat kehityssuunnat tuntuisivat vievän eläkevaltaa yhtäältä lähemmäksi poliittista sääntelyä ja toisaalta lähemmäksi EU-tasoa. Kaikkien kotimaisten päättäjien asema heikkenisi suhteessa eurooppalaiseen päättäjään. Yhtiöiden ja työmarkkinajärjestöjen vaikutusmahdollisuudet kaventuisivat lakisääteisen järjestelmän osalta. Mahdolliset lisäeläkkeet ja kolmannen pilarin eläkkeet ovat sitten asia erikseen, ja niiden osalta hallinto olisi pitkälti näiden toimijoiden hallussa. Ymmärrettävästi haastateltavat pitivät nykymuotoista kehittämismallia huomattavasti parempana kuin esitettyjä vaihtoehtoja. EU nähtiin todellisena uhkana, joka saattaa hyvinkin tulevaisuudessa muokata eläkepoliittista valmistelua ja päätöksentekoa sekä siihen osallistuvia tahoja.

## 4.5 Miksi eläkevalta muuttuisi?

Tässä luvussa on esitelty tapahtumia ja tekijöitä, jotka mahdollisesti ennakoivat muutostarpeita eläkevallassa. Tavoitteena oli etsiä vastausta kysymykseen, miksi eläkevalta mahdollisesti muuttuisi tulevaisuudessa ja mitä merkkejä vallan muuttumisesta on ollut nähtävissä? Haastateltavien mukaan tällaisia tekijöitä ovat olleet tupojen loppuminen, sosiaalitupo ja sitä seurannut eläkkeiden ikärajaista sekä EU. Näitä samoja aiheita on paljon kuvattu mediassa ja ne ovat olleet myös useampien tutkimusten aiheina. Näiden neljän tekijän lisäksi haastatteluissa tuli esille suhteellisen suuri mediakritiikin määrä, jota lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä on etenkin viime vuosina saanut osakseen. Mediakritiikin nähtiin myös voivan vaikuttaa järjestelmän rakenteisiin, jos sen seurauksena valtaa omaavien tahojen ja järjestelmän legitimitetti heikentyy. Mediakritiikkiä on tässä tutkimuksessa esitetty jo useaan otteeseen, joten sitä ei tarkemmin tarkasteltu tässä yhteydessä.

Tulopolitiikan loppuminen ei varsinaisesti ole kaatanut kolmikantaista sopimista eläkejärjestelmän osalta, mistä yhtenä osoituksena voidaan mainita työmarkkinajärjestöjen vuonna 2009 sopima sosiaalitupo. Haastateltavat näkivät kuitenkin, että tulopolitiikan loppuminen on vaikuttanut radikaalisti neuvottelumekanismeihin, mikä selittää osaltaan nykyistä vaikeutta päästä yhteisymmärrykseen. Kuten on todettu, sosiaalitupo uudisti työmarkkinajärjestöjen eläkevaltaa ja osoitti, että ne kykenevät edelleen sopimaan eläkepolitiikasta. Sen seuraukset (hallituksen eläkeiän nosto) osoittivat kuitenkin, että työmarkkinajärjestöjen valta-asema saattoi ärsyttää poliittisia päättäjiä, jotka keikauttivat eläkevallan päälaelleen ilmoittamalla eläkeiän nostosta politiikkariihessä vain muutama kuukausi sosiaalitupon jälkeen.

Eläkeiän nostopäätöstä seurasi edelleen jatkuva kiista ikärajoista. Sitä on ratkottu jo useammissa työryhmissä ja työmarkkinajärjestöjen kahdenkeskeisissä neuvotteluissa, mutta sopimuksia ei tunnu syntyvän. Epäonnistuminen neuvotteluissa on nostanut taas esille kysymyksen työmarkkinajärjestöjen kyvystä tehdä eläkepoliittisia ehdotuksia. Kaiken tämän lisäksi ulkoisen vaikuttajana EU on jo osaltaan muokannut eläkejärjestelmää. Tulevaisuudessa EU:n uskotaan olevan yksi merkittävimmistä eläkejärjestelmän valtasuhteita muuttavista tekijöistä. Kaiken kaikkiaan eläkevaltaa on kyseenalaistettu monilta tahoilta. Sekä asiantuntijat että media löytävät useita tekijöitä, joilla saattaa olla vaikutusta eri tahojen valta-asemiin. Tässä luvussa on kartoitettu lähinnä jo toteutuneita uhkia, joilla saattaa olla vaikutusta tulevaisuuteen. Seuraavassa luvussa pohditaan nykyisen mallin toimivuutta, ja sen yhteydessä selvitetään myös sellaisia neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmää uhkaavia tekijöitä, jotka eivät vielä ole toteutuneet. Tässä luvussa kuvatut tapahtumat kuitenkin luovat pohjaa useimmille seuraavan luvun uhkatekijöille.

## **5 ELÄKEPOLIITTISEN LAINVALMISTELU- JA PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSIN SWOT-ANALYYSI**

Tähän mennessä tutkimuksessa on käyty läpi, miten eläkepolitiikkaa kehitetään Suomessa ja mitkä tahot omaavat valtaa tässä kehittämisprosessissa. Lisäksi on selvitetty, miksi näin on. Tässä luvussa on tarkoitus pohtia, miten nykyinen malli on toiminut. Luku pohjautuu puhtaasti asiantuntijahaastatteluihin. Kun haastateltavien kanssa oli ensin käyty läpi, miten eläkepolitiikkaa Suomessa toteutetaan ja mitkä tahot siihen osallistuvat, siirryttiin arvioimaan nykyistä mallia tarkemmin. Arvioinnissa käytetään apuna SWOT-analyysiä eli nelikenttää.

Seuraavassa käsitellään nykyisen päätöksentekomallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat tässä järjestyksessä. Luvun pohjana ovat haastattelut, joten neljässä ensimmäisessä alaluvussa esitetyt mielipiteet eivät ole tutkijan omia, vaan ne ovat puhtaasti haastateltavien. Koska haastattelut toteutettiin anonymisti, ei seuraavassa viitata henkilölähteisiin, mutta suorat lainaukset haastateltavilta on merkitty heittomerkein. Luvun lopuksi tehdään yhteenveto asiantuntijahaastatteluiden pohjalta kootuista kohdista ja pohditaan niiden taustoja ja objektiivisuutta.

### **5.1 Vahvuudet**

Ehdottomasti yksi suurimmista vahvuuksista näyttää asiantuntijahaastattelujen perusteella olevan järjestelmän konsensushakuisuus, joka johtaa ratkaisujen laajaan hyväksyntään ja työmarkkinoiden vakauteen. Haastateltavien mukaan nykyjärjestelmä tuottaa parhaan mahdollisen kompromissin, joka on vietävissä läpi ilman työmarkkinarauhattomuuksia ja poliittisia konflikteja. Kun ajatellaan työmarkkinoiden vakautta, on tärkeää, että työnantajat ja työntekijät löytävät yhteisen sävelen, jolloin muutoksista ei yleensä synny ongelmia tai poliittista ristiriitaa. 90-luvun alusta tähän päivään mennessä työeläkemenokehitystä ja samalla maksupaineita on leikattu noin 10 prosenttiyksikköä, mikä on paljon, kun otetaan huomioon, että se on tapahtunut täysin rauhanomaisesti ilman mitään lakkoja tai muita vastaavia. Järjestelmä sitouttaa palkansaajat ja työnantajat, minkä seurauksena Suomessa ei ole työeläkeuudistuksiin liittyen työtaisteluita tai mielenosoituksia. Lisäksi tällaisen sopimisen nähdään johtavan kauaskantoisiin päätöksiin, koska asioista on neuvoteltu kaikkien osapuolien kanssa etukäteen. Jos muutokset vietäisiin suoraan lainsäädäntöön ilman etukäteistä konsensusta, lainsäädäntöä jouduttaisiin mahdollisesti muuttamaan erimielisyyksien vuoksi verrattain pian.

Poliitikkojen ja hallitusten kannalta työmarkkinajärjestöjen valta-asema voidaan nähdä hyvänä asiana, sillä heidän ei tarvitse näin ollen tehdä eläkepolitiikkaan liittyviä leikkauksia tai ikäviä päätöksiä. Haastateltavat otaksuivat, että työmarkkinajärjestöjen on kuitenkin ollut helpompi saada kannattajansa tällaisten vaikeiden asioiden taakse kuin poliittisten puolueiden. Hallitukset ovatkin olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä työmarkkinajärjestöjen sopimiseen, etenkin kun viimeisen 20 vuoden aikana kyse on ollut enimmäkseen eläkejärjestelmän heikentämisestä. Tällöin hallitukselle ja poliitikoille käy hyvin, että joku muu sopii näistä ikävistä ratkaisuisista. Haastateltavien mukaan tämä on ollut nähtävissä poliitikkojen lausunnoissa, joissa ikävät päätökset on laitettu työmarkkinajärjestöjen piikkiin toteamalla esimerkiksi: ”Ei, kyllä me oltaisiin tehty parempi lainsäädäntö, mutta kun ne työmarkkinajärjestöt sen sopi”. Kun Suomen neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmää verrataan Eurooppaan, nähdään selvästi, että suuria eläkeuudistuksia on ollut vaikeampi saada läpi, kun ne on tehty poliittikkovetoisesti. Haastateltavien mukaan on ymmärrettävää, että jos yksittäinen poliitikko tai hallitus ilmoittaa, että eläkejärjestelmää leikataan, nousee kansa helposti vastustamaan muutosta. Suomessa on totuttu neuvottelemaan asiasta vaikka vuosikausia, jotta saavutetaan yhteinen linja työmarkkinajärjestöjen ja kulloinkin istuvan hallituksen kanssa.

Toisena neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmän vahvuutena nähtiin etuuksien ja maksujen tasapainottaminen sekä työmarkkinoiden keskusjärjestöjen tuntemus mekanismista. Jos työeläkemaksu nousee merkittävästi, palkankorotusvaraa on vähemmän ja päinvastoin. Jos taas etuudet nousevat kovin korkeiksi, työnantajamaksut nousevat samalla, jolloin kilpailukyky heikkenee, mikä taas vaikuttaa työttömyyteen. Haastateltavien mukaan työmarkkinaosapuolet näkevät hyvin tämän mekanismin ja sen rajat. Näiden avulla pystytään pitämään sekä työnantajan maksu- ja etuustasoa sopivassa tasapainossa. Erään haastateltavan mukaan mekanismin ymmärtäminen tuntuu olevan vaikeaa julkiselle vallalle. Kun työmarkkinajärjestöt ovat sopineet esimerkiksi maksujen korotuksista, sopimukseen on kytketty mukaan palkkakehitys, jolloin on pystytty mitoittamaan ratkaisut vaarantamatta kilpailukykyä. Kun laajapohjaiset järjestöt ovat olleet kehittämisen takana, on otettu huomioon koko kansantalouden etu.

Suurin osa haastatelluista totesi, että valmistelun perusteellisuus ja asiantuntemus ovat yksi suurimmista vahvuuksista neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Ensinnäkin työmarkkinajärjestöissä on paljon asiantuntemusta, mutta valmistelun teknisessä puolessa ovat mukana myös työeläkelaitokset ja ETK. Monet näkivät äärimmäisen tärkeänä, että käytännön tuntemus ja toisaalta tutkimustieto ja laskelmat ovat laajasti valmistelukoneiston käytettävissä. Ratkaisujen etsiminen perustuu tällöin tosiasioihin ja tutkittuun tietoon. Lähtökohtana on nimenomaan tieto, eikä se, ”mistä kansalaiset sattuisivat tykkäämään”. Kun asianosaiset ovat mukana neuvottelemassa, osataan arvioida myös, mihin erilaiset ratkaisut johtavat. Jos kaikkia

osapuolia ei kuulataisi, voisi eläkelainsäädännön laatu heiketä. Valtiovallan asettamat valmistelukomiteat saavat monelta haastateltavalta kritiikkiä. Valtiovallan yleinen toimintatapa on toimikunnan tai työryhmän asettaminen, ja muutaman haastatellun mukaan näissä kokoonpanoissa on ”haalittuna kaikennäköistä jengiä, jolla ei ole mitään tietoa tai käsitystä näistä asioista”. Tällaisen valmistelun ei uskota johtavan hyviin tuloksiin, ja haastateltavat viittasivatkin muiden Euroopan maiden ongelmiin tällä alueella.

Ehkä vähän yllättävästikin yhdeksi suureksi päätöksentekojärjestelmän vahvuudeksi nousi poliittinen kontrolli. Eli haastateltavien mukaan työmarkkinaosapuolten ratkaisu joutuu joka tapauksessa poliittiseen kontrolliin. Ensinnäkin eduskunta on päättämässä ja toisaalta eduskunnalle vastuullinen hallitus on ihan konkreettisesti osapuolena eläkejärjestelmien muuttamisprosessissa. Siinä mielessä päätöksenteko menee parlamentaarisessa järjestyksessä. Ensin ministeriö joutuu pohtimaan, onko neuvotteluratkaisu hyvä, minkä jälkeen tehdään ehdotus hallitukselle. Sitten eduskunta joutuu miettimään, onko valtioneuvoston ehdotus hyvä. Käytännössä enemmistöparlamentarismissa hallituksen esitys menee aina läpi eduskunnassa, mutta jos näin ei olisi, myös eduskunnan rooli olisi merkittävämpi. Joka tapauksessa mukana on monta eri tahoja, ja ehdotus käy läpi ”aika tiukan siilauksen”.

Lähes jokainen haastateltavista mainitsi, että suomalainen lainvalmistelu- ja päätöksentekotapa on johtanut hyviin tuloksiin. Vuosien 1993 - 2007 uudistukset ovat vahva näyttö päätöksentekomekanismin toimivuudesta. Kaiken kaikkiaan järjestelmän sanotaan olevan hyvässä kunnossa, se on kestänyt laman ja finanssikriisin hyvin. TyEL-järjestelmän rahoituksen nähdään olevan kestäväällä pohjalla, eikä veronmaksajien tarvitse rahoittaa järjestelmää. Neuvottelut ovat historiallisesti tuottaneet hyviä ratkaisuja, kun niitä on tarvittu, ja toistaiseksi päätökset on pystytty tekemään hyvässä yhteisymmärryksessä. Samalla on varmistettu, että etuudet ja maksut ovatärkevällä tasolla, ja että rahoituksen turvaavuus on riittävä. Järjestelmän legitimitetin voimaa heijastaa se, että jos työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat päässeet yhteisymmärrykseen, ”niin se on aina kelvannut hallitukselle” (TyEL-järjestelmän perustamista lukuun ottamatta).

## 5.2 Heikkoudet

Työeläkkeiden lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmästä löydetään kuitenkin myös heikkouksia. Ensinnäkin heikkoutena pidetään sitä, että asioista neuvottelee hyvin pieni joukko ihmisiä. Tällöin päätöksentekojärjestelmä koetaan suljetuksi ja ajatus eläke-eliitistä vahvistuu. Järjestelmän sisältä katsottuna päätöksenteossa ja neuvotteluissa ei nähdä mitään salamyhkäistä,



mutta useimmat haastatelluista myöntävät, että tiedon ja vallan keskittyminen harvoille ihmisille on ongelmallista.

Suurena heikkoutena nähdään myös päätöksentekojärjestelmän epäselvyys. Keskivertokansalaisella ei ole todellista tietoa siitä, miten asioita valmistellaan ja miten niistä päätetään. Tästä aiheesta ei myöskään juuri löydy tieteellistä kirjallisuutta, vaan suurin osa tiedosta rajautuu kriittisiin lehtikirjoituksiin ja niiden puolustuspuheenvuoroihin. Myös haastateltavat kuvailivat päätöksentekojärjestelmää hiukan eri tavalla riippuen heidän asemastaan. Eräs haastateltavista puhuikin tähän epäselvyyteen liittyen työeläkepapistosta. Tällä viitataan katoliseen kirkkoon, jossa papit saarnasivat latinaksi, eikä kukaan ymmärtänyt heidän puheestaan mitään. Työeläkejärjestelmään liittyvä vaikeaselkoisuus ja epätietoisuus sekä päätöksenteosta että eläkejärjestelmästä yleensä nähtiin yhtenä suurimmista ongelmista.

Työeläkejärjestelmän kehittämistavat ovat alttiita myös demokratiakriitikille, kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on tullut esille. Demokratia ja parlamentarismikysymykset nousivat esille myös haastatteluissa. Haastateltavista osa oli sitä mieltä, että päätöksenteossa sivuutetaan jossain määrin parlamentin rooli. Järjestelmä nähtäisiin parlamentaarisempana, jos jo valmisteluvaiheessa olisi mukana poliittinen osapuoli eli hallitus, ja eduskunta voisi käsitellä näitä asioita laajemmin. Lisäksi päätöksenteon parlamentaarisuudessa nähtiin eräs kaikkea päätöksentekoa koskeva ongelma. Voidaan periaatteellisenä kysymyksenä kysyä, toimiiko koko suomalainen päätöksentekojärjestelmä tällä hetkellä enemmänkin niin, että eduskunta nauttii hallituksen luottamusta kuin että hallitus nauttisi eduskunnan luottamusta. Muodollisesti tilanne on tietysti selvä, ”eikä tilanne nyt ihan niin ruma ole, mitä väitetään. Se kuitenkin on perusta enemmistöparlamentarismille”. Mutta tämä ongelma koskee laajemmin kaikkea päätöksentekoa eikä näin ollen kohdistu vain eläkepolitiikkaan.

Vaikka konsensushakuisuus ja yhdessä neuvotellut ratkaisut nähdään pääosin päätöksentekojärjestelmän vahvuutena, niissä piilee myös heikkous. Käytännössä neuvottelujen tulos on lähes poikkeuksetta kompromissi, kun kumpikaan neuvotteluosapuolista ei taivu toisen tahtoon. Kompromisseissa on hyvät puolensa, mutta haastatelluista muutama totesi, etteivät ne välttämättä ole parhaita ratkaisumalleja. Kompromissit saattavat johtaa puolinaiisiin ratkaisuihin, eikä tarpeeksi suuria muutoksia välttämättä pystytä tarvittaessa toteuttamaan. Tehtyjä muutoksia voidaan joutua korjaamaan myöhemmin tai päätöksiä pystytään tekemään vain lyhyeksi ajaksi kerrallaan.

Neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmän heikkoutena pidettiin myös sen hidasliikkeisyyttä. Etenkin isoissa uudistuksissa on käytetty paljon aikaa neuvotteluprosessiin, jotta päästäisiin

yksimieliseen lopputulokseen. Päätöksenteko vie tällöin ajallisesti paljon aikaa, eikä sopua tunnu aina löytyvän, mikä viivästyttää muutoksia. Mitään uudistuksia ei ole haluttu ”runnoa läpi”. Kehittäminen nähdäänkin asteittaisena hivuttautumisena, eikä Suomessa ole nähty yhtä suuria yksittäisiä uudistuksia kuin esimerkiksi Ruotsissa. Kaiken kaikkiaan neuvottelujärjestelmää pidetään liian tahmeana.

Myös eläkejärjestelmän sisältä kritisoitiin sitä, että eläkepolitiikka ei ole aina ollut tarpeeksi pitkäjänteistä. Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta ei siis ole osattu ottaa tarpeeksi huomioon. Tämä on johtunut pitkälti siitä, että ratkaisuja on ollut tapana lykätä liikaa. Jos käsillä olevassa ikärajiistassakin jätetään konkreettiset asiat sopimatta, tai lykätään niiden tekoa, suurten ikäluokkien rippeet pääsevät erään haastateltavan mukaan ”kuin koira veräjstä”. Suurten ikäluokkien edustajien voidaan nähdä olevan vain edunnauttijoita. Tällöin on olemassa vaara, että nykyisistä nuorista tulee suurimpia maksajia ja huonoimpien etuuksien saajia. On kuitenkin vielä todettava, että tämä kysymys jakoi haastateltavat puoliksi. Osa oli sitä mieltä, että työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välinen päätöksenteko on paras tapa taata sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus, sillä poliittinen päätöksenteko nähtiin vielä alttiimpana lyhytnäköisyydelle. Tähän palataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Heikkoutena nähtiin myös neuvottelujärjestelmän henkilöriippuvuus. On olemassa henkilöriski, eli tietyn henkilön poistuessa kuvioista syntyy aukko, jonka korjaaminen saattaa kestää jonkin aikaa. Useampi haastatelluista viittasi Kari Puron vahvaan henkilöhaamoon eläketyöryhmän vetäjänä. Puro koetaan erinomaiseksi ja asiantuntevaksi sovittelijaksi, minkä vuoksi suurten linjojen ja ratkaisujen löytyminen tuntui Puron ryhmän aikaan yksinkertaisemmalta kuin nykyisin. Jukka Rantala hallitsee asiat varmasti yhtä hyvin, mutta suurin osa haastatelluista oli sitä mieltä, että hänellä ei ole samanlaista auktoriteettia kuin Purolla. Rantalan ryhmän ratkaisuneuvotteluja onkin käyty huomattavasti enemmän työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välillä ilman muita osapuolia. Myös työmarkkinoiden keskusjärjestöjen johdossa tapahtuvat muutokset vaikuttavat ymmärrettävästi neuvottelusuhteisiin. Haastatteluissa tuli esille myös viittauksia siihen suuntaan, että neuvottelijoilla ei välttämättä aina ole tarpeeksi suurta mandaattia omasta järjestöstään, mikä vaikeuttaa huomattavasti neuvottelutulosten läpivientiä. Useimmiten tällaiset ongelmat liittyvät juuri henkilövaihdoksiin. Luottamuksen lisääntyessä ja kokemuksen karttuessa ongelmat lieventyvät.

Ajallisen viiveen lisäksi syntyy ongelmia, jos edustavien tahojen henkilökemiat eivät yksinkertaisesti kohtaa. Tällöin päätöksenteko vaikeutuu ja suhteet saattavat jopa kriisiytyä. Suurin osa haastatelluista mainitsi, että yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön kanssa on aika ajoitin koettu ongelmalliseksi. Ministeriöstä kantautuneet lausunnot ja kritiikki ovat herättäneet vastustusta alan toimijoiden keskuudessa. Kritiikkiä on esitetty koskien eläkkeiden rahoitusta,

eläkeyhtiöiden valtaa sekä koko työeläkejärjestelmän perustuslain vastaisuutta.<sup>5</sup> Neuvottelusuhteet ministeriön suuntaan ovat haastateltavien mukaan parantuneet viime aikoina, ja suurin osa olikin sitä mieltä, että ministeriön asemaa valtion edustajana tulisi lainvalmistelussa kasvattaa. Tätä kehityspolkua pohditaan tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

### 5.3 Mahdollisuudet

Päätöksentekojärjestelmän mahdollisuuksien arvioiminen koettiin haasteelliseksi. Tärkeimpänä tekijänä esiin nousi avoimuuden lisääminen, minkä kautta nykyinen järjestelmä voisi lisätä legitimitettiään. Asioista puhumista, tiedottamista ja perusteluja on useamman haastatellun mukaan syytä lisätä. Tämä johtaisi siihen, että järjestelmästä tulisi ymmärrettävämpi ja hyväksytympi ihmisten keskuudessa. Avoimuuden lisäämisen uskotaan vähentävän myös mediakriittisyyttä. ”Jos vain pidetään verhoja kiinni, lisätään näkökantaa, jonka mukaan tämä (eläkeasioista päättäminen) on jotain mystistä touhua, mitä se ei kuitenkaan ole”. Kyseessä on kuitenkin suhteellisen vaikea aihealue, jolloin tiedottaminen ei välttämättä yksin riitä. Vaikeat asiat pitäisi pystyä popularisoimaan, mutta niitä ei saisi kuitenkaan vääristellä.

On toki muistettava, että harvoja neuvotteluja voidaan käydä julkisuudessa. Käytännössä osapuolet eivät voi tuoda esille näkemyksiään julkisesti ennen kuin asioista on sovittu, sillä ”muutenhan osapuolet ikään kuin paljastavat positionsa toisilleen”. Mutta esimerkiksi päätösten perustelut olisi hyvä olla yleisesti saatavilla. Avoimuutta on jo pyritty lisäämään esimerkiksi sillä, että työryhmien materiaalit ovat kaikkien saatavissa ja tarkasteltavissa internetissä. Nykymuotoisen työeläkelakien kehittämisen legitimitettiä voitaisiin pyrkiä lisäämään myös järjestelmää modifioimalla. Eli käytännössä pienillä ratkaisuilla voitaisiin ulottaa hyväksyttävyyttä kentän sisäpiirirajojen ulkopuolelle. Tämä onnistuisi esimerkiksi laajentamalla neuvotteluihin tai keskusteluun osallistuvien tahojen määrää. Työmarkkinajärjestöt voisivat myös hankkia uusia ”liittolaisia”.

Järjestelmän mahdollisuuksina nähtiin avoimuuden kasvattamisen lisäksi parlamentarismien lisääminen esimerkiksi siirtymällä ”todelliseen” kolmikantaiseen valmisteluun, jossa ministeriö ottaisi vahvemman roolin jo valmisteluvaiheessa. Ministeriön resursseja pitäisi useamman haastatellun mukaan lisätä. Tällöin se pystyisi ottamaan suurempaa vastuuta myös teknisestä lainvalmistelusta. Esimerkiksi juoksevien asioiden valmistelu, kuten laskuperusteet, eivät kuulu

---

<sup>5</sup> Ks. esimerkiksi

Eläkkeiden rahoitus uhattuna 2009.

<<http://www.taloussanomat.fi/kansantalous/2009/05/26/elakkeiden-rahoitus-uhattuna/200913134/12>>

Työeläkejärjestelmä ristiriidassa perustuslain kanssa 2011.

yhtä vahvasti kolmikantaiseen päätöksentekoon, vaan kuuluvat useamman haastatellun mukaan ”alan sisälle”. Etenkin tällaisissa asioissa ministeriön odotetaan ottavan vahvempaa roolia. Näitä ja myös muita lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän kehittämideoita eritellään ja arvioidaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

## 5.4 Uhat

Neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmä nähtiin pääosin toimivana ja hyvänä, eikä sen radikaalia muuttamista pidetty kovin todennäköisenä. Haastatellut pystyivät kuitenkin nimeämään useampia uhkatekijöitä, jotka saattaisivat toteutuessaan muuttaa nykyistä toimintatapaa. Uhalla tarkoitetaan tässä siis nimenomaan nykyisiä lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosesseja mahdollisesti muuttavia tekijöitä. Näkökulmaa muuttamalla voidaan toki ajatella, että prosessin muuttuminen ei ole uhka, vaan jopa toivottava kehityssuunta. Tähän näkökulmaan otetaan kantaa luvussa 6.

Ehdottomasti suurimpana uhkana haastateltavat näkivät työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelujen epäonnistumisen. ”Jos järjestöjen sopimiskyky loppuu, muuttuu myös päätöksenteko”. Ainoastaan yksi haastatelluista ei maininnut tätä, kun haastattelussa tiedusteltiin, mitkä tekijät uhkaavat nykyistä lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Vaikka työeläkejärjestelmän kestävyys on haastateltujen joukossa suuri luottamus ja järjestelmän uskotaan olevan hyvissä käsissä, tulee eteen väistämättä tilanne, jossa uusia päätöksiä on tehtävä. Tällä hetkellä neuvotteluja on käytävä ja ratkaisuja saatava aikaiseksi ensinnäkin sen vuoksi, että eläkemaksut ovat auki vuodesta 2014 eteenpäin. Toisena polttavana kysymyksenä on työurien pidentämistarve rahoituksen takaamisen ja eliniänodotteen jatkuvan nousun seurauksena. Ratkaisujen aikaansaaminen on tullut vaikeammaksi, kun sopimisen kulttuuri on muuttunut. Toimintaympäristö ja poliittinen kulttuuri ovat muuttuneet niin paljon, että neuvotteluosapuolten asemat ovat epätasapainottuneet. EK:n vaikutusvalta on tänä päivänä paljon vahvempi kuin ay-liikkeen. Ay-liikkeen heikentyneen aseman uskotaan tuottavan omaa hankaluuttaan neuvotteluprosessiin.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välisten neuvottelujen epäonnistumisen lisäksi päätöksentekojärjestelmää uhkaavana tekijänä nähtiin työeläkejärjestelmän kannalta huonot tai kestävämmät päätökset. ”Nykyisen kaltainen neuvottelujärjestelmä on hyväksyttävä vain, kun se onnistuu niin hyvin, että muut vaihtoehdot koetaan uhkaavaksi”. Toisin sanoen päätökset, jotka useat asiantuntijat, poliitikot tai suuri yleisö kokevat selvästi järjestelmän kannalta kestävämminä, nakertavat työmarkkinajärjestöjen valta-asemaa neuvottelijoina. Jos tällaisia paljon asiallista kritiikkiä osakseen saavia päätöksiä alkaa ilmaantua, on vallan siirtyminen mahdollista. Tähän

mennessä työeläkejärjestelmään tehdyt muutokset ovat pääosin olleet perusteltuja ja lisänneet järjestelmän kestävyyttä, mutta muutama haastatelluista pelkää, että muuttuneet neuvotteluasemat saattavat johtaa epätasapainoisiin päätöksiin.

Kuten edellä on todettu, työmarkkinajärjestöjen asema lainvalmistelussa ja osaltaan myös päätöksenteossa saa legitimaationsa osaltaan edustavuutensa ansiosta. Työmarkkinajärjestöt edustavat maksajia ja edunsaajia, mitä käytetään yleisimmin perusteluna niiden valta-asemalle. Työmarkkinajärjestöillä on edelleen yhteiskunnassa korkea rooli, vaikka se onkin laskenut viimeisten vuosikymmenten aikana. ”Niin kauan kuin työmarkkinajärjestöjen yleinen yhteiskunnallinen kannatus säilyy, on hyväksyttävää, että järjestelmän kehittäminen tapahtuu niiden kontrollin kautta”. Järjestäytymisasteen ja työmarkkinajärjestöjen kannatuksen lasku puolestaan aiheuttaisi selviä paineita neuvottelujärjestelmän muuttamiselle. Tällöin nousisi esille kysymys siitä, kuka on todellinen maksajan edustaja. Järjestäytymisasteen laskua ei tosin pidetä kovin todennäköisenä, ja eräs haastateltavista toteaa itse asiassa uskovansa pikemminkin järjestäytymisasteen nousuun tulevina vuosina.

Eräs haastateltavista toi esille myös huolen yhteiskunnan tämänhetkisten hyvinvointirakenteiden murtumisesta. Tällainen merkittävä muutos työmarkkinoilla voisi olla esimerkiksi se, että ammattiyhdistysliikkeeltä otettaisiin kaikki valta pois, kuten Yhdysvalloissa näyttäisi tapahtuvan. Lisäksi lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää uhkaa työnantajien kiinnostuksen lopahtaminen. Muutama haastatelluista toteaa, että työnantajat eivät välttämättä enää ole halukkaita osallistumaan yhtä tiiviisti järjestelmän rahoituksen ja hallintointiin kuin aikaisemmin. Tätä kautta myös heidän asemansa lainvalmistelussa heikentyisi ja samalla nakertaisi myös ay-liikkeen asemaa. Eräs haastatelluista näkee mahdollisena, että kansainvälistymiskehityksen ja toimintaympäristön muutosten myötä työnantajat saattaisivat olla halukkaita siirtymän kohti maksuperusteisia järjestelmiä. Työnantajien kiinnostus saattaisi tulevaisuudessa suuntautua lähinnä avainhenkilöryhmiin, joille halutaan tarjota työnantajakohtaisia parempia etuuksia.

Kuten tutkimuksessa on useaan otteeseen todettu, on nykyinen työeläkelakien valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä saanut osakseen suhteellisen paljon kritiikkiä. Haastateltavien mukaan suurin osa kritiikistä on ollut täysin vailla faktapohjaa, eivätkä esitetyt väitteet ole aina olleet edes kommentoinnin arvoisia. Lakeja valmistelevien ja päätöksiä tekevien tahojen sanotaan olevan ”kovakorvaisia ulkopuolisten näkemyksille”, eli näitä kirjoituksia ei oikeastaan juuri huomioida. Useiden haastateltavien mukaan erilaisilla julkaisuilla ja kritiikillä ei ole suurta vaikutusta, koska niiden laatu on niin heikko. Mediakritiikki nähdään kuitenkin mahdollisena uhkatekijänä, jos sen määrä ja laatu kohentuvat tulevaisuudessa. ”Jos kyseessä olisivat vakavat, kunnolla tehdyt pohdinnat, niin niillä olisi ilman muuta merkitystä”. Jo nykyisellään kirjoitukset saattavat nakertaa

työeläkejärjestelmän päätöksenteon yleistä legitimitettä, mutta varsinaista vaikutusta lainvalmisteluun ja päätöksentekoon niillä ei ole ollut. Tulevaisuudessa tämä saattaa kuitenkin muuttua. ”Kun julkinen keskustelu on asiapohjalla, niin sillä on oltava vaikutusta. Eli neuvottelu- ja päätöksentekoprosesseja on muokattava sen mukaisesti.”

Myös poliittisen ilmapiirin ja kentän muutos saattaa vaikuttaa lainvalmistelu- ja päätöksentekomalleihin. Poliitikot ovat useimpien haastateltavien mukaan olleen viimeisten vuosien ajan enimmäkseen passiivisia, mutta vuoden 2011 eduskuntavaalien alla oli nähtävissä jonkun verran populismia ilmassa, kun muutamat poliitikot ryhtyivät kosiskelemaan eläkeläisäänestäjiä esimerkiksi taitetun indeksin muuttamisen avulla. Näitä toimia ei kuitenkaan pidetä varsinaisena uhkana, mutta uusien toimijoiden asenteet ja toimintamallit ovat ”kysymysmerkkejä”. Suomessa poliittisten puolueiden valta-asemat ovat muuttuneet ja lisäksi nykyisiin suuriin puolueisiin saattaa tulla uusia johtajia, jotka ovat ”ihan erilaisilla asenteilla mukana”. Yksittäisen suuremman puolueen tai sen johtajan asenteiden muutos työeläkepolitiikkaa kohtaan voi johtaa valta-asetelmien muokkaamiseen. ”On mahdollista, että meille syntyy karismaattinen johtaja, joka pystyy määrittelemään, kuka käyttää valtaa ja millä tavalla”.

Yhtenä koko työeläkejärjestelmään liittyvänä uhkakuvana pidetään poliittisen päätöksentekovallan ulottamista työeläkevaroihin. Myös lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessi saattavat muuttua, jos työeläkevarojen hallinnassa ja käytössä tapahtuu muutoksia. Erilaisia ehdotuksia työeläkevarojen käyttökohteista tulee tasaisin väliajoin julkisuuteen. Myös työeläkevarojen hallinnointi ja työeläkeyhtiöiden asema ovat olleet kritiikin kohteena. Haastateltavien mukaan käytännössä työmarkkinajärjestöjen asema heikkenisi, jos työeläkevarojen sijoituspäätökset siirrettäisiin joko valtiolle tai erilliselle keskuspankkia muistuttavalle instituutiolle. Tällaista muutosta ei pidetä kovin todennäköisenä, mutta ymmärrettävästi järjestelmän sisällä kehityskulkua pidetään erittäin epätoivottavana.

Eräänä päätöksentekorakenteita uhkaavana tekijänä nähdään myös EU. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt voivat itse pitkälti vaikuttaa moniin muihin uhkatekijöihin, mutta EU:hun vaikuttaminen nähdään huomattavasti vaikeampana. Kyseessä onkin selvästi ulkoinen uhkatekijä. Työeläkejärjestelmän kehittämistapoja muuttaisi huomattavasti EU:n toimivallan laajentuminen työeläkepuolella. Jos EU:sta alkaa tulla sitovia päätöksiä työeläkkeisiin liittyen, muuttaa se ilman muuta järjestelmän lainvalmistelua ja päätöksentekoa radikaalisti.

## 5.5 Nykyisen mallin toimivuus

Asiantuntijahaastatteluisa tuli esille huomattava määrä eläkepolitiikan kehittämistapoihin liittyviä vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Jokainen edellä mainituista seikoista tuli esille useammassa kuin yhdessä haastattelussa, ja samat tekijät toistuivatkin lähes poikkeuksetta kaikissa haastatteluisa. Kuvioon 13 on yhteenvedona kerätty kaikki aiemmissa alaluvuissa mainitut seikat.



KUVIO 13. TyEL:in lainvalmistelun ja päätöksenteon SWOT-analyysi

Koska haastateltavat on valittu eläkevallan ”sisäpiiristä”, he oletettavastikin löysivät useita vahvuuksia nykymuotoisesta valmistelu- ja päätöksentekomallista. Tosin kaikki vahvuudet olivat perusteltavissa, ja suurin osa esille tulleista näkökannoista vastaavat kirjallisuudessa esitettyä. Ensinnäkin nykyjärjestelmän nähtiin suojaavan poliitikkoja ikäviltä päätöksiltä. Tämä näkökanta pitää varmasti sinänsä paikkansa, että työmarkkinajärjestöjen on helpompi pitää yhteiskunta vakaana myös etuuksia heikennettäessä. On kuitenkin ristiriitaista, että toisaalta vahvuutena nähdään järjestelmän poliittinen kontrolli. Haastateltavista lähes kaikki olivat sitä mieltä, että hallitus ja eduskunta ovat ainoa ja oikea päätöksentekijätaho. Tällöin voisi katsoa, että poliitikot eivät voi vedota työmarkkinajärjestöjen sopimuksiin, jos he ovat kuitenkin lakimuutoksista

äänestäneet. Jos näin kuitenkin tapahtuu, voidaan kysyä, onko työmarkkinajärjestöillä siis kuitenkin valta tehdä päätöksiä? Lisäksi haastatteluissa viitattiin siihen, että poliittikovetoisesti eläkeuudistuksia on ollut vaikeampi saada läpi. Tämä on varmasti totta, mutta hyvä on muistaa, että poikkeuksiakin löytyy. Esimerkiksi Ruotsissa suuri eläkeuudistus onnistuttiin viemään läpi poliittikovetoisesti ilman suuria kansannousuja ja suhteellisen nopeassa tahdissa.

Järjestelmän kytköstä tulopolitiikkaan pidettiin myös vahvuutena. Tällöin sopimuksiin on kytketty mukaan palkkakehitys, jolloin ratkaisut on pystytty mitoittamaan niin, etteivät ne vaaranna kilpailukykyä. Tupojen loppumisen seurauksena tällainen kytkös ei tietenkään enää ole mahdollinen. Suurin osa haastatelluista totesi, että valmistelun perusteellisuus ja asiantuntemus ovat yksi suurimmista vahvuuksista lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Työeläkelaitosten mukanaan tuoma käytännön kokemus on varmasti arvokasta valmistelulle ja ETK:n ja laitosten tuottamat laskelmat ovat usein välttämättömiä. Työeläkeyhtiöiden asemaa voidaan kuitenkin myös kritisoida, sillä useiden näkökantojen mukaan niillä on liian suuri valta lainsäädännön kehittämisessä. Tällainen tilanne saattaisi kärjistäen johtaa siihen, että työeläkeyhtiöt sekä valmistelevat lait että toimeenpanevat ne. Haastatteluissa kuitenkin korostui työeläkeyhtiöiden rooli asiantuntijana. Ne eivät siis ole neuvottelija- tai sopimusosapuolia, jolloin niiden asiantuntijavaltaa ei tarvitse kyseenalaistaa.

Lähes jokainen haastateltavista mainitsi, että tällaisella lainvalmistelulla ja päätöksenteolla on saavutettu hyviä tuloksia. Tämä pitää kansainvälisten vertailujen mukaan paikkansa, sillä eläkejärjestelmämme on tietyistä ongelmista huolimatta kestävämmällä pohjalla kuin suurimmalla osalla EU-maita. Mikään ei kuitenkaan todista sitä, etteikö jollain muullakin tavalla olisi pystytty luomaan yhtä kestävä ja kattava eläkejärjestelmä. Vaikka nykyisen järjestelmän erinomaisuutta ei kiistettäisikään, voidaan pohtia, riittävätkö hyvät tulokset legitimoimaan nykyisiä neuvottelurakenteita.

Merkille pantavaa on, että haastateltavat löysivät nykymallista määrällisesti enemmän heikkouksia ja uhkia kuin vahvuuksia ja mahdollisuuksia. Pelkän määrällisen analyysin avulla ei tietenkään voida tehdä johtopäätöksiä järjestelmän tulevaisuudesta, ja on huomattava, että lähes kaikkia mainittuja heikkouksia perusteltiin ja onnistuttiin jopa kääntämään vahvuuksiksi. Itse asiassa suurin osa haastatelluista oli sitä mieltä, että nämä heikkoudet ovat enemmänkin julkisuudessa esille tulleita asioita eivätkä todellisia ongelmia. Ensinnäkin ongelmallisen nähtiin se, että asioista neuvottelee suhteellisen pieni joukko ihmisiä. Toisaalta haastateltavat näkivät, että sekä työnantaja- että palkansaajapuolen demokraattisen päätöksenteko- ja neuvottelujärjestelmän kautta näillä harvoilla valtaa omaavilla asiantuntijoilla on laaja tuki ja ryhmä, jonka kautta he peilaavat asioita. Neuvotteluaseman legitimitetin nähdään perustuvan juuri siihen, että nämä



henkilöt tulevat tahoilta, joissa päätöksenteko on demokraattisella tavalla järjestetty. Eläkepolitiikan kehittämisestä todettiin puuttuvan myös demokraattisuutta, mutta haastateltavat kuitenkin ilmaisivat, että parlamentaarisemmassa järjestelmässä ei välttämättä saataisi aikaan yhtä hyviä ratkaisuja.

Eläkepolitiikan pitkäjänteisyys on yksi suurista kysymyksistä eläkepoliittisessa päätöksenteossa. Vajaa puolet haastatelluista oli sitä mieltä, että työmarkkinaosapuolet eivät ole kyenneet tarpeeksi huomioimaan sukupuolten välistä oikeudenmukaisuutta, vaan ovat tehneet muutoksia liian lyhytnäköisesti. Parlamentaarisen päätöksenteon uskotaan toisaalta johtavan vielä lyhytnäköisempään eläkepolitiikkaan, joten tarjolla ei ole ollut valmistelumallia, jonka tähtäin olisi vielä pidemmällä tulevaisuudessa. Sixten Korkmanin ehdotus eläkepoliittisesta asiantuntijaryhmästä saattaisi tuoda pitkäjänteisyyttä päätöksentekoon. Tätä pohditaan tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

Vaikeinta haastateltaville oli pohtia nykymallin mahdollisuuksia. Lähinnä mahdollisuuksina nähtiin legitimitietin lisääminen erilaisin keinoin. Tämä vähentäisi järjestelmään kohdistuvaa kritiikkiä ja vakauttaisi neuvottelujärjestelmän valta-asetelmia. Ongelmaksi nousevat keinot, joilla tällainen tilanne saavutettaisiin. Ehdotuksista avoimuuden lisääminen kuulostaa toki tarpeelliselta ja hyvältä, mutta sen käytännön toteutus on haasteellista, eivätkä haastateltavat osanneet antaa tältä osin konkreettisia ehdotuksia.

Uhkien pohtiminen olikin huomattavasti helpompaa kuin mahdollisuuksien. Miltei kaikki haastateltavat näkivät työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelujen epäonnistumisen suurimpana lainvalmistelua ja päätöksentekoa uhkaavana tekijänä. Suurin osa haastatelluista oli kuitenkin sitä mieltä, että järjestöt pääsevät sopuun, eikä tällaiseen tilanteeseen jouduta. Sekä työntekijä- että työnantajapuoli eivät halua valtaansa luovuttaa, joten luultavaa on, että sopu löytyy. Lisäksi saattaa olla, että työmarkkinajärjestöillä on vielä runsaastikin aikaa etsiä yhteisymmärrystä, sillä tällä hetkellä näyttää siltä, että hallitus ei ole omaehtoisesti lähdössä muuttamaan työeläkkeitä. Esimerkiksi eläkeikäasiassa SDP on ottanut ainakin vaaleja ennen tiukan linjan, jonka mukaan eläkeikää ei nosteta.

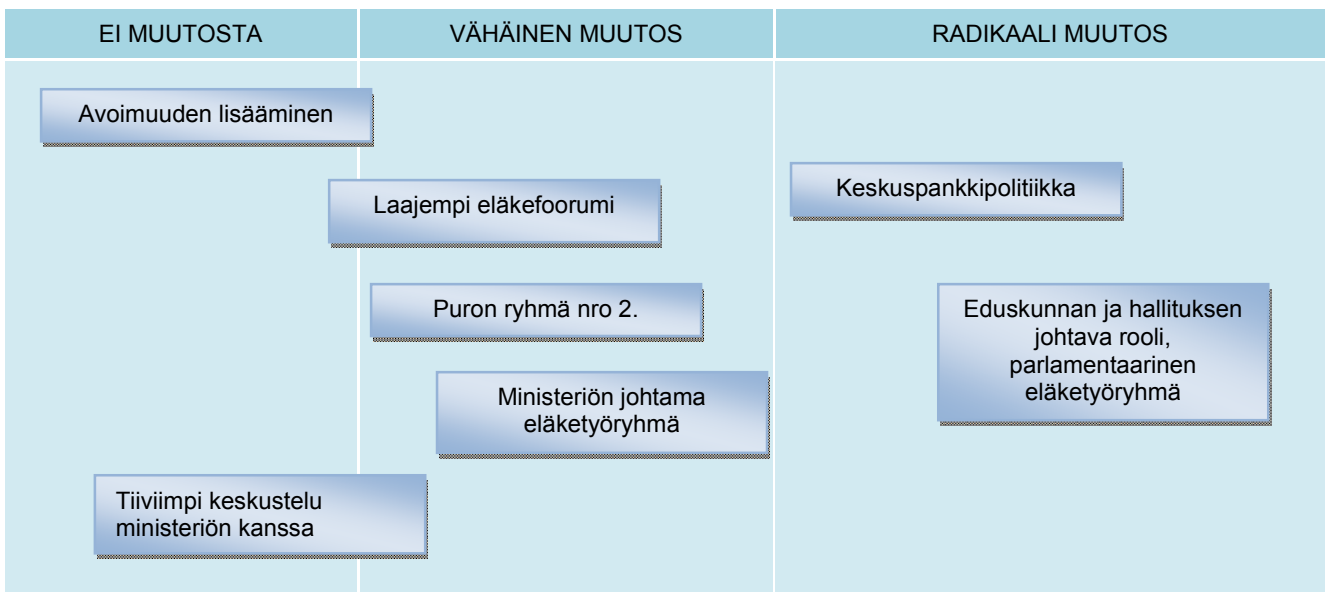
Myös työnantajien kiinnostuksen lopahtamista pidettiin uhkana neuvottelujärjestelmälle. Itse en näkisi tätä kehityskulkua kovin todennäköisenä, sillä työeläkejärjestelmän piirissä olevat varat ja valta ovat niin merkittäviä, että voidaan pohtia, olisiko työnantajapuoli valmis luopumaan eläkevallastaan. Muina uhkina nähtiin muun muassa työmarkkinajärjestöjen kannatuksen ja järjestäytymisasteen lasku, mediakritiikki, työeläkevarojen hallinnoinnin siirtyminen ja EU.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat olivat sitä mieltä, että lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä on toimiva, eikä siihen tarvitsisi heidän mukaansa tehdä suuria muutoksia. Työmarkkinajärjestöjen pitäisi edelleenkin pysyä etuus- ja maksuasioiden neuvottelijoina. Heikkouksistakin löydettiin yleensä aina jokin positiivinen puoli, ja lisäksi todettiin, että osa heikkouksista säilyisi ennallaan, vaikka järjestelmää jollain tapaa muutettaisiin. Kyse on tällöin eläkepoliittiseen päätöksentekoon liittyvistä vaikeuksista, jotka eivät varsinaisesti aiheudu nykyisestä mallista. Nykyisen järjestelmän puolustaminen on toki oletettavaa, kun otetaan huomioon, että kaikki haastateltavat omaavat tällä hetkellä eläkevaltaa. Lähtökohtaisesti voidaan tällöin jo olettaa, että ne eivät halua siitä luopua. Tästä huolimatta löydettiin useita tekijöitä, jotka uhkaavat nykymuotoista lainvalmistelua ja päätöksentekoa. Suurin osa haastateltavista uskoi, että järjestelmän muuttuminen tulevaisuudessa on hyvinkin mahdollista huolimatta sen toimivuudesta. Seuraavassa luvussa käsitelläänkin sitä, miten eläkepolitiikan kehittäminen voisi muuttua ja mille tahoille eläkevaltaa saattaisi siirtyä.

## 6 ELÄKEPOLIITTINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO TULEVAISUUDESSA

### 6.1 Vaihtoehtoiset kehitysmallit ja niiden luokittelu

Tutkimuksen toinen päätutkimusongelma koskee työeläkelakien valmistelun ja päätöksenteon muuttumista tulevaisuudessa. Haastatteluiden pohjalta on hahmoteltu useita mahdollisia kehityssuuntia, jotka on luokiteltu radikaalisuutensa mukaisesti ja esitetty kuviossa 14. Kehitysvaihtoehdot on sijoitettu kuviossa kolmeen pääryhmään: ei muutosta (status quo), vähäinen muutos ja radikaali muutos. Osa vaihtoehdoista sijoittuu varsinaisten ryhmien välille, ja sijoittelulla on haluttu kuvata kehityssuuntien eroja myös tietyn pääryhmän sisällä. Tässä aluvuussa käydään lyhyesti läpi nämä vaihtoehtoiset kehitysmallit ja niiden perusideat. Seuraavissa alaluvuissa kutakin kehitysmallia analysoidaan ja arvioidaan sosiaalisen ja poliittisen kestävyuden kannalta.



KUVIO 14. Työeläkelakien valmistelun ja päätöksenteon kehityssuuntia

Ensimmäisessä sarakkeessa kuvataan kehityssuuntia, jotka eivät oikeastaan toisi muutosta nykyisiin lainvalmistelu- ja päätöksentekomalleihin. Suurin osa haastatelluista oli sitä mieltä, että työeläkejärjestelmää on saatava avoimemmaksi myös lainvalmistelun ja päätöksenteon osalta. Suurin osa avoimuutta kaivanneista asiantuntijoista on sitä mieltä, että avoimuuden lisääminen ei vaadi muuta kuin selkeämpää ja monipuolisempaa tiedottamista sekä vuoropuhelun lisäämistä. Avoimuuden lisääminen ei itsessään siis muuta eri tahojen roolia mitenkään. Eläkepolitiikka on niin iso osa yhteiskuntaa, että näiden haastateltavien mukaan siitä pitää voida käydä keskustelua

laajemminkin kuin vain työmarkkinajärjestöjen välillä. Erään haastateltavan mukaan työmarkkinajärjestöjen on käytävä avointa keskustelua myös muiden sidosryhmien kanssa, sillä niillä saattaa olla uusia ja arvokkaita näkökulmia. Lainvalmisteluun liittyvä avoimuuden lisääminen nähdään myös lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessin mahdollisuutena, kuten edellisessä luvussa on todettu.

Lähes kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että yhteistyötä ministeriön kanssa pitäisi lisätä. Maltillisin kehityssuunta sisältäisi käytännössä vain tiiviimpää kanssakäymistä ministeriön ja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välillä. Virallisia neuvottelukuntia tai ryhmiä ei tarvittaisi. Tällaisessa tiiviimmässä keskustelussa avainasemassa ovat henkilöt, eli ”keskusteluahan voidaan käydä, kun niin vain halutaan”. Käytännössä siis muutos nykyiseen olisi suhteellisen pieni, koska työmarkkinajärjestöjen tosiasiallinen valta ja Rantalan ryhmä säilyisivät ennallaan.

Toisesta sarakkeesta löytyy ajatus Rantalan eläketyöryhmän laajentamisesta. Tämän kehityssuunnan taustalla vaikuttaa vaatimus avoimuuden ja legitimiteetin lisäämisestä. Ajatuksena olisi laajentaa nykyistä eläketyöryhmää niin, että sinne otettaisiin mukaan lisää tahoja. Tarkoituksena olisi luoda koko ansioeläkejärjestelmää koskeva forum. Ehdotettuja uusia tahoja ovat muun muassa Kuntien eläkevakuutus Keva, Työeläkevakuuttajat TELA, Maataloustuottajain keskusliitto MTK ja Suomen yrittäjät. Ensimmäinen julkisuuteen tullut ehdotus tällaisesta mallista tuli EK:n Lasse Laatuselta ([www.kunta-tv.fi](http://www.kunta-tv.fi)), mutta haastateltavista useimmat mainitsivat tällaisen kehityskulun mahdollisena.

Useampi haastatelluista näki yhtenä vaihtoehtoisena tulevaisuudenskenaariona myös ”palaamisen ajassa taaksepäin”, eli uuden, Puron ryhmän kaltaisen, eläketyöryhmän muodostamisen. Ryhmässä olisi edustettuna ainoastaan työmarkkinajärjestöt ja näin ollen ryhmä toimisi myös todellisena neuvottelu- ja ratkaisuareenana. Toinen, hiukan radikaalimpi ja täysin toisensuuntainen skenaario olisi Rantalan työryhmän korvaaminen STM:n asettamalla pysyvällä neuvottelukunnalla, jossa tosiasiallisesti sovitaan muutoksista. Työmarkkinajärjestöt olisivat mukana kyseisessä neuvottelukunnassa, mutta se olisi vahvasti ministeriövetoinen.

Viimeisessä sarakkeessa on esitetty edellisiä radikaalimmat muutosvaihtoehdot. Ne korostavat valtion asemaa kolmikannassa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti STM:n asettama neuvottelukunta tekisi suuret linjaukset työeläkejärjestelmän kehittämistä ja muutoksia koskien. Ero edellä esitettyyn neuvottelukuntaan on siinä, että tässä skenaariossa ei ole mukana työmarkkinajärjestöjen edustusta, vaan työmarkkinajärjestöjä kuullaan vain tarvittaessa. Toinen radikaaleista kehityssuunnista muistuttaa muuten edellistä, mutta siinä eduskunnan ja hallituksen rooli korostuu vielä vahvemmin. Käytännössä tämä vaihtoehto sisältäisi hallituksen (tai joidenkin

versioiden mukaan eduskunnan) asettamia komiteoita, joissa olisi edustajia vain poliittisista puolueista. Apunaan nämä komiteat voisivat käyttää lukuisia alan asiantuntijoita. Kyseessä olisi siis parlamentaarinen eläketyöryhmä, josta työmarkkinajärjestöt olisivat ulkopuolella, mutta niitä toki kuuluttaisiin sidosryhmänä osana lainvalmistelua.

## 6.2 Sosiaalinen ja poliittinen kestävyys

Edellä esitettyjä kehityssuuntia on tarkoitus seuraavaksi analysoida sosiaalisen ja poliittisen kestävyuden näkökulmasta. Kestävän kehityksen käsite on noussut yhteiskunnassamme keskeiseksi, kun luonnonvarojen rajallisuus on tullut yhä konkreettisemmaksi osaksi jokapäiväistä elämää. Käsite on laajentunut myös muille alueille kuin ympäristökysymyksiin ja keskustelussa painottuvat kolme toisiinsa vaikuttavaa elementtiä: (1) ympäristön kestävyys, (2) taloudellinen kestävyys ja (3) sosiaalis-poliittinen kestävyys. (Vaarama 2009, 13.) Tässä tutkimuksessa analyysin apuna käytetään siis kolmatta kestävän kehityksen ulottuvuutta, eli sosiaalipoliittista kestävyttä. Tämä kolmas elementti voidaan vielä jakaa omiksi kestävyuden lajeikseen, eli sosiaalseksi ja poliittiseksi kestävyudeksi. Kestävyystermeillä ylipäätään kiinnitetään huomiota pitkälle aikavälille ja sukupolvien väliseen reiluuteen. Näkökulmana on painotettu myös eri politiikkalohkoilla tehtyjen päätösten vaikutuksia muille alueille. (Kautto & Metso 2008, 418.)

Sosiaalisen ja poliittisen kestävyuden käsitteille ei ole kirjallisuudessa yhtä vakiintunutta määritelmää. Sosiaaliseen kestävyteen on yleensä katsottu lukeutuvan ainakin oikeudenmukaisuus, tasa-arvo ja vaikutusmahdollisuudet. Lisäksi termiin liittyy yhteisöllinen sisältö. Poliittisen kestävyuden käsitteeseen liittyy olennaisena sukupolvien välinen ja sukupolvien sisäinen oikeudenmukaisuus. Poliittikan tutkimus liittyy poliittiseen kestävyteen myös käsitteet demokratia ja legitimitetti korostaen sitä, että kestävä politiikka perustuu näiden periaatteiden toteutumiseen päätöksenteon valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa. Tästä yleisestä ja laajasta sisällöstään johtuen sosiaalista ja poliittista kestävyttä on vaikea absoluuttisesti mitata. (Vaarama 2009, 11; Kautto & Metso 2008, 418.)

Ympäristön tilaa kuvaavassa kestävän kehityksen tarkastelussa on kehitetty erilaisia mittareita, joilla arvioidaan luonnon kantokykyä ja ihmisten toiminnan seurauksia. Esimerkkinä tällaisesta mittarista voidaan mainita ekologinen jalanjälki, joka mittaa ihmisen aiheuttaman kuormituksen määrää ja yhdistää siihen luonnon selviytymisen. Taloudellisen kestävyuden tutkimisessa on käytössä yhteisiä laskelmakehikkoja, oletuksia ja aineistoja, joilla tulevaisuuslaskelmia tehdään. Mutta miten tahansa sosiaalipoliittinen kestävyys käsitteellistetäänkin, ollaan sen edessä, ettei vastaavia laskelmakehikkoja ole käytössä. Oman ongelmansa aiheuttaa se, ettei näille

kestävyyksäsitteille ole yhtä aukotonta määritelmää, eikä niiden toteutumisen vaikutusten arvioinnille ole kehittynyt vakiintuneita tapoja. (Kautto ym. 2009, 13.)

TyEL-järjestelmän kestävyttä on tutkittu sekä sosiaalisesta että poliittisesta näkökulmasta ja usein tällaiset tarkastelut liittyvätkin itse järjestelmätason ominaisuuksiin. Tällöin pohditaan esimerkiksi eri rahoitusmallien vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on analysoida vaihtoehtoisia lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä, jolloin näkökulma on olennaisesti erilainen. Seuraavassa tarkastellaankin kaikkia edellisessä alaluvussa lyhyesti esiteltyjä asiantuntijahaastattelujen pohjalta koottuja kehityssuuntia sosiaalisen ja poliittisen kestävyden näkökulmasta. Näiden käsitteiden mukaisesti on valittu neljä arviointikriteeriä, jotka ovat kunkin lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän osalta päätöksenteon pitkäjänteisyys (sisältää sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden), mahdollisimman monen sidosryhmän ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet, lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuus ja eläkevaltaa omaavien tahojen sekä lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän legitimizeetti. Nämä arviointikriteerit on koottu tutkijan itse hahmottelemaan taulukkoon 3. Taulukosta ilmenee myös niiden suhde sosiaalisen ja poliittisen kestävyden käsitteisiin. Näiden arviointikriteerien lisäksi pohditaan, mitä muita vaikutuksia kullakin kehityssuunnalla voisi olla.

TAULUKKO 3. Kehitysvaihtoehtojen arviointikriteerit osana sosiaalista ja poliittista kestävyttä

Sosiaalinen kestävyys	Ratkaisujen pitkäjänteisyys (sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus)
	Sidosryhmien ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lainvalmisteluun ja päätöksentekoon
Poliittinen kestävyys	Lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuus
	Eläkevaltaa omaavien tahojen sekä lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän legitimizeetti

Poliittisen kestävyden arviointikriteerit eivät ole aivan yksiselitteisiä. Empiirisen käsityksen mukaan legitimizeetillä tarkoitetaan kansalaisten tosiasiallista hyväksyntää järjestelmää kohtaan. Esimerkiksi Max Weberin legitimizeettikäsitykset pohjautuvat empiiriseen näkemykseen legitimizeetistä. Legitimizeetti voidaan nähdä myös normatiivisesta näkökulmasta. Tällöin järjestelmän legitimizeetti edellyttää järjestelmän laillisuutta, eli legaalisuutta: lainmukainen järjestelmä on legitimi. Tässä tutkimuksessa käytetään välittävää kantaa, jonka mukaan legitimizeetti edellyttää sekä tosiasiallista hyväksyntää että normatiivista lainmukaisuutta. Kunkin kehityssuunnan osalta analysoidaan siis näitä molempia legitimizeetin osa-alueita. (Fabienne 2010.)

Demokraattisuutta taas arvioidaan kolmen demokratian perusvaatimuksen avulla. Ensimmäkin valta ja vastuu on selkeästi jaettava kahteen osaan. Kyse ei ole vain konstituutiosta tai perustuslaista vaan myös vakiintuneesta käytännöstä ja siitä, että kansalaiset tiedostavat, miten valta ja vastuu jakautuvat eri instituutioiden kesken. Toinen demokratiaan kohdistuva vaatimus on, että päättäjien toimintaa seurataan ja valvotaan sekä arvioidaan kriittisesti ja julkisesti. Tämä on välttämätöntä, jotta kansalaiset voivat muodostaa käsityksen politiikan luonteesta ja tuloksista. Valvonta voi olla juridista, mutta käytännössä se on pääosin poliittista; kyse on asiantuntijoiden arvioinnista, median raportoinnista ja julkisesta keskustelusta. Kolmas vaatimus on vastuullisuuden toteutuminen, mikä konkreettisimmin ilmenee vaaleissa. Hallituksen toimintaan tyytymättömän kansan on voitava vaihtaa vallanpitäjiä. Lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää peilataan suhteessa näihin perusvaatimuksiin demokraattisuutta arvioitaessa. (Korkman 2010, 48–49.)

### 6.3 Ei muutosta

Nykyisten lainvalmistelu- ja päätöksentekomallien hyviä ja huonoja puolia on esitetty ja pohdittu tässä tutkimuksessa moneen otteeseen. Sosiaalisen ja poliittisen näkökulman kannalta nykymallin ongelmina voidaan nähdä sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja vaikutusmahdollisuudet. Lisäksi on kritisoitu järjestelmän demokraattisuuden ja legitimitetin puutetta. Ongelmana on nähty, että nuoret ja tulevat sukupolvet ovat aliedustettuina eläkejärjestelmästä päätettäessä. Valtaa käyttävät keski-ikäiset ja vanhemmat ikäluokat eivät ajattele riittävästi seuraavia sukupolvia ja saattavatkin lisätä omia etujaan tulevaisuuden kustannuksella.

Voisi kuitenkin ajatella, että työmarkkinajärjestöt ottaisivat neuvotteluissaan eduskuntaa paremmin myös nuorempia sukupolvia huomioon. Työmarkkinajärjestöt edustavat nimittäin erityisesti työikäistä väestöä, kun taas eduskunnan päätöksenteossa mukana ovat myös nykyiset eläkeläiset. Lassila ja Valkonen (1996) ovat analysoineet mediaaniäänestäjämallilla tilannetta, jossa työeläkkeistä päätetään enemmistöpäätöksillä. Tulosten mukaan työikäinen äänestäjäkunta päätyy matalampaan eläketasoon kuin jos koko aikuisväestö päättää (vrt. parlamentaarinen päätöksenteko). Työikäiselle väestölle eläketason taloudelliset vaikutukset, kuten eläkekustannusten vaikutukset veroihin, investointeihin ja työn tuottavuuteen, ovat tärkeitä. Vanhuuseläkeläisille tällaiset asiat eivät ole yhtä tärkeitä, jolloin heidän huomionsa kiinnittyy enemmän nykyhetken tulevaisuuden kustannuksella.

Nykyistä tapaa voidaan kritisoida myös siitä, että se ei täytä pitkäjänteisyyden vaatimusta, sillä maksutason nousupaineiden edellyttämistä toimista ei ole sovittu pitkälle tulevaisuuteen, vaan ainoastaan lähivuosien ajaksi. On kuitenkin todettava, että työmarkkinajärjestöt ovat kyenneet

tekemään suhteellisen kauaskantoisia ratkaisuja. Tutkittaessa EU15 taloudellista kestävyyttä suhteessa ammattiliittojen valtaan havaitaan, että julkinen talous on paremmassa kunnossa maissa, joissa esiintyy vahvaa korporatiivista poliittista vaihdantaa. Korrelaatio saattaa kertoa siitä, että vahvasti organisoidut työmarkkinajärjestöt ovat taipuvaisempia huomioimaan pitkälle aikavälille ulottuvan näkemyksen järjestelmästä, kun taas poliittiset puolueet ja eduskunta tarkastelevat asiaa populistisemmin. (Tanninen 2008, 59–63.)

Nykyisessä järjestelmässä valta on rajautunut pienelle yhteiskunnan hierarkian huipulla olevalle ryhmälle. Kriitikoiden mukaan on syntynyt eräänlainen harvoista poliitikoista ja korkeista virkamiehistä sekä työmarkkinajärjestöjen johtohenkilöistä koostuva kansallinen valtaeliitti, mikä rajoittaa muiden sidosryhmien ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Teoriassa lainvalmistelun koetaan tapahtuvan suljetun piirin sisällä, eikä edes ministeriöllä, hallituksella tai eduskunnalla ole tarpeeksi mahdollisuuksia vaikuttaa eläkepolitiikan kehittämiseen. Käytännössä tilanne ei ehkä ole ihan näin radikaali, mutta vaikutusmahdollisuuksien osalta nykyinen järjestelmä ei missään nimessä ole paras mahdollinen. Toisaalta työeläkeasiantuntijoita ei löydy montaa nykyisen järjestelmän ulkopuolelta, minkä vuoksi uusien tahojen vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ei nähty asiantuntijahaastattelussa tarpeellisenä. Sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta voidaan kuitenkin katsoa, että nykyisellään järjestelmä ei täytä tätä kriteeriä.

Kun arvioidaan kolmikantaa suhteessa demokratian perusedellytyksiin, havaitaan, että pitkälle vietyinä se hämärtää osapuolten vallan ja vastuun rajoja. Kuka päättää sisällöltään laajojen tuporatkaisujen eri elementeistä, kun kaikki päättävät yhdessä kokonaisuudesta? Epäselvä roolijako vaikeuttaa vallankäytön valvontaa ja laajat paketit sisältävät eri tahoilla ja eri perusteluilla valmisteltuja ainesosia. Valmistelu ei tällöin ole läpinäkyvää. Myös valvonta on ongelmallista nykyisen lainvalmistelun osalta. Kun vaalit merkitsevät ratkaisevaa kontrollitekijää parlamentariselle järjestelmälle, ei eri etujärjestöihin kohdistu ulkopuolista valvontaa. Saattaa myös syntyä eräänlainen harvoista poliitikoista ja korkeista virkamiehistä sekä työmarkkinajärjestöjen johtohenkilöistä koostuva kansallinen valtaeliitti, mikä edelleen rajoittaa päätöksenteon valvonnan mahdollisuuksia. Demokraattisuuden osalta voidaan kritisoida myös sitä, että työmarkkinajärjestöjen valta-asema ei perustu hallituksen tai eduskunnan antamaan valtakirjaan. Tällöin valmistelukoneisto eroaa muusta lainvalmistelusta. Demokratian kannalta ongelmallisena voidaan nähdä myös se, että työmarkkinajärjestöt käytännössä sopivat eläkejärjestelmän muutoksista, jolloin lainsäädäntövalta on siirtynyt pois lainsäätäjältä eli eduskunnalta.

Demokraattisuuden toteutuminen nykymuotoisessa lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmässä on kuitenkin monimutkaisempi kysymys, kuin yllä oleva kritiikki antaa ymmärtää.



Demokraattisuuden aste nimittäin riippuu siitä, millaisena työmarkkinajärjestöjen todellinen asema ymmärretään. Yllä oleva kritiikki pitää täysin paikkaansa, jos keskusjärjestöjen neuvotteluratkaisut nähdään sopimuksina ehdotusten sijaan. Muutokset eläkelakeihin tehdään kuitenkin eduskunnassa hallituksen esityksestä, jolloin virallisilla valmistelu- ja lainsäädäntöelimillä on oma osuuteensa nimenomaan päätöksentekoprosessissa. Valmistelu on vasta valmistelua, ei päätöksentekoa. Valmistelun pohjalta hallitus tekee omat ratkaisunsa. Näin ollen työeläkelakien muutokset käyvät läpi saman poliittisen päätöksentekoprosessin kuin mitkä tahansa muutkin lakiehdotukset. Tältä osin päätöksenteon demokraattisuutta ei voida kritisoida. Eri asia on sitten se, pitäisikö myös lainvalmistelua viedä demokraattisempaan suuntaan esimerkiksi valtiojohtoisen organisoinnin kautta. Tätä käsitellään tuonnempana yhtenä lainvalmistelun kehitysvaihtoehtona.

Eräs korporatiivisen päätöksentekojärjestelmän keskeinen ongelma sosiaalipolitiikan kannalta on enemmistönäkökohtien toteutuminen. Perinteinen parlamentarismi edustaa ainakin periaatteessa kaikkia yhteiskuntaryhmiä. Sen sijaan korporatiivinen päätöksentekojärjestelmä edustaa vain jäseniään. Sama koskee demokratiaan läheisesti kuuluvaa valvontaa. Kun vaalit merkitsevät ratkaisevaa kontrollitekijää parlamentaarille järjestelmälle, ei eri etujärjestöihin kohdistu ulkopuolista valvontaa. (Väänänen-Tomppo 1981, 27–30.) Eläkejärjestelmän osalta ongelmallisena on nähty demokraattisuuden kannalta myös korporatiivisen päätöksenteon kohdistuminen ansiotyön jälkeiseen aikaan. Päätöksenteon ja etuuden kohdentumisen välillä on siis viive, eivätkä henkilöt voi enää passiiviaikana vaikuttaa mahdollisiin etuuksien muutoksiin. Kyseistä seikkaa on selitetty sillä, että työmarkkinajärjestöt itse kustantavat työeläkejärjestelmän. Niinpä työeläkepolitiikkaa onkin alettu luonnehtia osaksi palkkapolitiikkaa ja työeläke kuvataan jatkopalkaksi. Näin ollen työmarkkinajärjestöillä rahoittajien edustajina on ainakin omasta mielestään legitimizeettia valmistella eläkepolitiikkaa. (Niemelä & Ruotsalainen 1983, 88.)

Rantalan ryhmä taas on kärsinyt legitimizeettiongelmissa viime aikoina. Käytännössä tällaisten kokoonpanojen, samoin kuin työmarkkinajärjestöjenkin, legitimizeetti pohjautuu pitkälti niiden kykyyn tehdä hyviä päätöksiä. Rantalan ryhmän epäonnistuminen tässä osoittaa sen, että vahvimmatkaan toimijat eivät riitä tuottamaan koordinaatiolle legitimizeettia, jos työmarkkinaosapuolet ovat erimielisiä ja päätöksiä ei synny. Näistä puutteista huolimatta on todettava, että toimiva kansalaisyhteiskunta tukee demokratian toimintaa, sillä yksittäiset ihmiset osallistuvat demokratiaan useimmiten vain äänestämällä. Yhteiskuntajärjestelmän legitimizeetti koetaan vahvemmaksi, jos näkökohtia pohtivat ja ajavat hallituksen ja eduskunnan lisäksi myös muut instituutiot kuten työmarkkinajärjestöt. Suomessa talouden ja politiikan johtajat tuntevat ja ymmärtävät toisiaan hyvin. Matalat kynnykset ja laaja kontaktipinta helpottavat yhteisymmärryksen saavuttamista, mikä nopeuttaa poliittista päätöksentekoa. (Korkman 2007, 47.)

Ensimmäisessä sarakkeessa esitetyt kehityssuunnat eivät käytännössä muuta nykyistä lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Avoimuuden lisäämisen tarkoituksena ei edes ole nykymallin muuttaminen. Haastatelluista ne, joiden mielestä nykymallia ei tarvitse muuttaa, olivat kuitenkin sitä mieltä, että jollain tapaa pitäisi pystyä avoimuutta lisäämään. Heidän mielestään järjestelmän legitimizeettiä uhkaa vailla todellista tietopohjaa olevat kritikoiden kovasanaiset kirjoitukset, kun tavallisten kansalaisten näkemykset saattavat muotoutua vääristyneiksi näiden kirjoitusten pohjalta. Jos tällainen oletus pitää paikkansa, voisi avoimuuden lisääminen siis parantaa eläkevaltaa omaavien tahojen legitimizeettiä. Lainvalmistelun ja päätöksenteon pitkäjänteisyyteen se ei tietenkään vaikuttaisi, se ei lisäisi myöskään vaikutusmahdollisuuksia tai demokratiaa.

Ministeriön rooli pitäisi lähes kaikkien haastateltavien mukaan olla nykyistä suurempi. Ministeriöllä voisi olla tärkeä rooli neuvottelujen ulkopuolisena ratkaisijana, ja sen tulisi osallistua yhteiseen keskusteluun entistä aktiivisemmin. Työmarkkinajärjestöt tarvitsevat neuvotteluprosessinkin aikana luottamukselliset ja hyvät suhteet sosiaali- ja terveysministeriöön, ja muutama oli sitä mieltä, että tämän toteuttamiseen riittää tiiviimpi kanssakäyminen ministeriön kanssa. Tällaista keskustelua voitaisiin käydä ihan vapaasti ilman työryhmiä. Käytännössä tällainen kehityssuunta ei muuttaisi nykytilannetta juurikaan. Voitaisiin ehkä katsoa, että ministeriön vaikutusmahdollisuudet lisääntyisivät nykyisestä, mutta lainvalmistelun ja päätöksenteon pitkäjänteisyyteen, demokraattisuuteen tai legitimizeettiin tällaisella vapaamuotoisella keskustelulla ei olisi vaikutusta.

## **6.4 Laajempi eläkefoorumi**

Vähäistä muutosta nykyiseen tarjoaisi kehityssuunta, jossa Rantalan ryhmän tilalle perustettava laajempi eläkefoorumi avaisi ovia eläkejärjestelmän kehitystyössä ainakin Kevalle, valtiovarainministeriölle, Suomen yrittäjille ja maataloustuottajille. Muuttaisiko tämä asetelma mitään? Se saattaisi vähentää neuvottelujärjestelmään kohdistuvia ulkoisia paineita liittyen kritiikkiin salaseurasta ja eläke-eliitistä, kun kehittämisessä olisi mukana suurempi joukko tahoja, jotka pääsisivät ottamaan kantaa suunniteltaviin eläkeuudistuksiin. Foorumi saattaisi näin ollen lisätä tasa-arvoa ja järjestelmän hyväksyttävyyttä.

Tähän asti eläkeneuvotteluryhmä ja työmarkkinajärjestöt ovat neuvotelleet lähtökohtaisesti yksityisen sektorin palkansaajien eläkelakien sisällöstä, mutta tapana on ollut, että samantyyppiset ratkaisut tehdään myös muissa eläkejärjestelmissä. Tällöin voidaan nähdä hyvänä muutoksena, että asioita käydään läpi reaaliaikaisesti kaikkien asiaankuuluvien tahojen kanssa. Esimerkiksi julkinen puoli saisi tietää kaavailuista muutoksista ja vaikuttaa niihin jo prosessivaiheessa, eivätkä

he vain ”joudu asian eteen niin, että sanotaan: muokatkaa oma lainsäädäntönne tämän mukaisesti”. Kun keskusteluun otettaisiin mukaan useampia tahoja, olisivat muutokset hyväksyttävämpiä myös muissa eläkejärjestelmissä. Voisi myös ajatella, että useammilla tahoilla, ja sitä kautta myös useammilla kansalaisilla olisi vaikutusmahdollisuuksia eläkepolitiikan kehittämisessä.

Ehdotus loisi siis jonkun verran osallisuuden tunteita laajemmalle ryhmälle, mitä kautta foorumi saattaisi sitouttaa useampia tahoja muutoksiin. On kuitenkin suhteellisen selvää, että näin laajalla foorumilla ei pystytä ratkaisuihin neuvottelemaan. Keskustelu ei nimittäin näin laajassa kokoonpanossa ole kovin vapaata ja innovatiivista, ryhmän kokoon kutsuminen on oma ongelmansa, ja ryhmä on suhteellisen byrokraattinen toiminaan nykyisen eläkeneuvotteluryhmän kaltaisena elimenä tai sen sijasta. Päätöksenteossa ja neuvotteluissa on käytännössä oltava pienempi ryhmä, joka todellisuudessa käyttää valtaa. Työmarkkinajärjestöt siis neuvottelisivat asioista keskenään. Neuvotteluratkaisut tuotaisiin sitten keskustelufoorumille, jonka tehtävänä voisi olla eräänlaisena kontrollielimenä toimiminen. Foorumi voisi keskustella kaikista koko ansioeläkejärjestelmää koskevista uudistuksista ja ongelmista. Lisäksi foorumin avulla voitaisiin testata, sopivatko lakimuutokset kaikille osapuolille ennen niiden viemistä prosessissa eteenpäin.

Laajemman neuvotteluryhmän perustaminen ei muuttaisi valmistelun ja päätöksenteon demokraattisuutta. Edelleen valmistelu tapahtuisi mitä luultavimmin lähinnä kaksikannassa, jopa vielä vahvemmin kuin nykyisin. Korporatismi säilyisi siis päätöksenteon mallina, ja näin ollen tätä kehityssuuntaa rasittaisivat täysin sama demokratiakritiikki kuin edellä kuvattua nykytilaakin. Ryhmän laajentuminen voisi kuitenkin kasvattaa lainvalmistelun legitimeettiä, koska ryhmä ulottuisi myös virallisen TyEL-kentän ulkopuolelle. Lainvalmistelumallien legitimeetti nimittäin koetaan vahvemmaksi, jos näkökohtia pohtivat ja ajavat mahdollisimman monet asiaan liittyvät instituutiot.

Tietysti voidaan asettaa kyseenalaiseksi, olisiko foorumilla minkäänlaista todellista sanavaltaa työmarkkinajärjestöjen kahdenvälisissä neuvotteluissa sopimiin muutosehdotuksiin. Tällainen foorumi ei välttämättä tuo lisäarvoa itse järjestelmään, mutta yhteiskunnan kannalta se saattaisi lisätä järjestelmän ymmärrettävyyttä. Toisaalta keskustelufoorumi saattaisi lisätä työmarkkinajärjestöjen neuvottelurauhaa ja -valtaa, jos se vähentäisi kritiikkiä ja ulkoisia paineita, joita etenkin median kautta välittyy. Päätösten pitkäjänteisyyteen tällaisella järjestelyllä tuskin olisi minkäänlaista vaikutusta.

## 6.5 Puron ryhmä nro 2.

Asiantuntijahaastatteluuissa tuli esille eläketyöryhmän roolin vähentyminen viimeisten vuosien aikana. Puron ryhmää pidettiin valmistelevana ryhmänä, jossa tehtiin todellisia ratkaisuja. Rantalan ryhmä nähdään enemmän teknisiä kysymyksiä käsittelevänä selvityselimenä, joka on tuottanut laskelmia ja selvityksiä mahdollisista vaihtoehdoista ja muutosten vaikutuksista. Työryhmä ei kuitenkaan useiden haastateltavien mukaan kykene neuvottelemaan varsinaisista ratkaisuista. Näin ollen neuvottelut käydään tällä hetkellä epävirallisesti tiettyjen henkilöiden välillä (työmarkkinajärjestöjen edustajat). Tämä aiheuttaa ongelmia ensinnäkin siinä suhteessa, että epävirallisesti sovitut neuvotteluratkaisut on hankalampi tuoda virallisimpiin elimiin, ja toisekseen järjestelmän hyväksyttävyyys ja läpinäkyvyys kärsivät.

Useampi haastateltavista siis haikaili Puron ryhmän kaltaisen eläketyöryhmän perään, jossa edustettuina olisivat vain työmarkkinajärjestöt. Ryhmä käyttäisi tarvittaessa apunaan eläkealan asiantuntijoita esimerkiksi työeläkeyhtiöistä. Tällaisessa ryhmässä olisi tarkoitus keskustella ja sopia asioista, jolloin kahdenkeskeisille neuvotteluille olisi olemassa institutionalisoitunut rakenne. Valtion mandaattia kyseinen elin ei haastateltujen mukaan tarvitsisi. Haastateltavat pitivät ehdottoman tärkeänä sitä, että ryhmä olisi työmarkkinajärjestöjen kannalta täysin legitiimi. Keskusjärjestöjen edustajilla tulisi siis olla riittävä mandaatti omilta jäsenjärjestöiltään, mitä niillä ei tällä hetkellä uskottu olevan. Tämän mandaatin puuttuminen nähtiin yhdeksi neuvottelujen epäonnistumisen syyksi. Ongelmaksi tietysti nousee kysymys, onko tällaisen mandaatin hankkiminen ylipäänsä mahdollista nykytilanteessa ja miten sellainen hankitaan.

Ajatus ryhmästä perustuu siihen, että tällaisen mallin puitteissa neuvottelu on aiemminkin johtanut järjestelmän kannalta hyviin tuloksiin. Uudistusten tekeminen ei Puron johtaman ryhmän aikana myöskään näyttänyt tuottavan yhtä suurta tuskaa kuin nykyisin. On kuitenkin muistettava, että nykytilanteen taustalla vaikuttavat lukuisat tekijät, joita tällaisen ryhmän perustaminen ei poistaisi. Näitä toimintaympäristön muuttumiseen liittyviä tekijöitä on tarkasteltu aiemmin esimerkiksi luvussa viisi. Lisäksi ryhmän toimivuus tai toimimattomuus on pitkälti henkilökysymys, eikä ole aivan ongelmattonta löytää tarvittavan kaltaisia henkilöitä, jotka kykenevät ensinnäkin johtamaan ryhmää ja toiseksi sopimaan suurista linjoista niin, että lopputuloksena on kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Jos työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät ole kahdenkeskeisissä neuvotteluissaan kyenneet sopimaan suurista linjoista, tuntuu epätodennäköiseltä, että virallisempi valmistelualue, jossa kuitenkin olisivat samat henkilöt edustettuina, pystyisi tekemään ratkaisuja yhtään sen paremmin.

Nykyiseen Rantalan johtamaan ryhmään kuuluu edustajia useammilta tahoilta kuin sitä edeltäneeseen Puron ryhmään. Myös ministeriö on edustettuna nykyisessä eläketyöryhmässä. Palaaminen Puron ryhmän kaltaiseen malliin toisi esille vielä nykyistä vahvemmin väitteet eläke-elitistä ja työmarkkinajärjestöjen ylivallassa. Muutos ei oikeastaan lisäisi neuvottelujärjestelmän sosiaalista tai poliittista kestävyyttä. Koska ryhmässä olisivat edustettuina samat tahot, jotka tälläkin hetkellä neuvottelevat tosiasiallisesti työeläkkeiden kehittämisestä, se tuskin pystyisi takaamaan pitkäjänteisempiä päätöksiä. Vaikutusmahdollisuudet jopa kapenisivat nykyisestä, kun neuvottelut käytäisiin vain työmarkkinajärjestöjen välillä. Työmarkkinajärjestöjen osalta legitimitiikkysymykset säilyisivät tietysti ennallaan, mutta yleinen lainvalmistelun hyväksyttävyyden saattaisi jopa laskea, kun neuvottelut olisivat tällöin puhtaasti kaksikantaisia ja ministeriö tulisi valmisteluun mukaan vasta teknisessä vaiheessa. Puron ryhmä kykeni päättämään asioista tehokkaasti, mitä voidaan pitää sen legitimitiikin pääasiallisena takeena. Toisin sanoen uusi ryhmä pystyisi oikeuttamaan itsensä ainoastaan päätöksenteon tehokkuudella ja toimivuudella. Päätöksentekomenettelyn osalta mikään ei muuttuisi, sillä valtion olisi edelleen lain mukaisesti hyväksyttävä neuvotteluratkaisut ennen muutosten toteuttamista. Ministeriön aseman muodostuminen ainoastaan teknisluonteiseksi jatkovalmistelijaksi vähentäisi valtion roolia kuitenkin lainvalmistelussa nykyisestä, joten tältä kannalta katsottuna valmistelun demokraattisuus vähentyisi nykyisestä.

## **6.6 Ministeriön johtama eläketyöryhmä**

Lähes kaikki haastatelluista totesivat, että ministeriön rooli on viimeisten muutaman vuosikymmen aikana ollut valitettavan pieni eläkeuudistusten valmistelun osalta. Sitä aikaisemmin on ollut käytössä myös ministeriövetoista komitea ja työryhmävalmistelua, mutta sen rinnalla on aina käyty myös kahdenvälisiä neuvotteluja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välillä. STM kirjoittaa toki lakiehdotukset hallituksen esityksiksi, eli jatkovalmistelussa ministeriön rooli on ollut keskeinen, mutta käytännössä kolmas kanta on tullut mukaan valmisteluun vasta työmarkkinajärjestöjen sovittua ensin isot linjat. Suuri kysymys kuuluukin, pitäisikö ministeriön olla mukana jo neuvotteluvaiheessa, vai riittääkö, että se on tietoinen suunnitelluista muutoksista ja niiden perusteista.

Erään näkemyksen mukaan ministeriöllä hallituksen edustajana voisi olla suurempi rooli jo neuvotteluvaiheessa, jolloin valtion näkemys olisi mukana alusta lähtien. Yhtenä ratkaisuna nähdään ministeriön asettama pysyvä neuvottelukunta, jossa tosiasiallisesti sovittaisiin eläkelakeihin tehtävistä muutoksista. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuina myös työmarkkinajärjestöt, mutta ministeriö ottaisi vetovastuun. Työmarkkinajärjestöt olisivat siis

asiantuntijoista koostuvassa työryhmässä edustettuina mutta ilman veto-oikeutta. Näin ollen hallitus ministeriön välityksellä pyrki vahvistamaan rooliaan itse kolmikantavalmistelussa. Voidaan katsoa, että ministeriövetoisen neuvottelukunnan avulla demokraattisen päätöksenteon kautta tuleva näkemys saisi enemmän tilaa, kuin mitä sillä on viimeisen 20 vuoden aikana ollut.

Ministeriön vetovastuu saattaisi kuitenkin lisätä lainvalmistelun legitimizeettiä, kun eläkelakien valmistelu näin ollen alkaisi ainakin ulkoisesti muistuttaa enemmän muuta lainvalmistelua. Kolmaskin kanta pääsisi virallisella foorumilla lausumaan mielipiteensä ja tekemään ehdotuksia. Tällainen ministeriön johtama eläketyöryhmä saatettaisiin nähdä parlamentaarisempana kuin nykyinen käytäntö, kun ryhmällä olisi valtion antama mandaatti neuvotella. Lisäksi vaikutusmahdollisuuksia olisi ainakin näennäisesti useammilla tahoilla.

Kolmannen kannan vahvistaminen itse valmisteluvaiheessa, osana neuvotteluita on kuitenkin hankalaa, sillä työmarkkinoiden keskusjärjestöillä on kolmikantavalmistelussa usein sekä määrällinen että sisällöllinen etulyöntiasema. Tähän liittyy myös se, että ministeriövetoisen neuvottelukunnan rinnalla työmarkkinajärjestöt varmasti neuvottelisivat edelleen myös keskenään. Kuten eräs haastatelluista toteaa: ”Niin kauan kuin edustavia työmarkkinajärjestöjä on sekä työntekijä- että työnantajapuolella, ei tässä maassa kukaan voi mahtikäskyllä kieltää niitä pitämästä yhteisiä neuvotteluja tai kokouksia”. Tällöin tosiasiallinen tilanne saattaisi olla sellainen, että työmarkkinajärjestöjen kahdenvälisissä neuvotteluissa sovitut linjaukset tuodaan työryhmään, josta ne ”lähetetään” eteenpäin. Voidaankin kysyä, muuttaisiko ministeriövetoisen työryhmä tällöin nykymallia ollenkaan.

## 6.7 Keskuspankkipolitiikka

Yksi julkisuudessa esiintyneistä ehdotuksista eläkepolitiikan lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessin muuttamiseksi on korkean tason eläkepoliittisen ryhmän perustaminen, jonka toimintaa on verrattu keskuspankkiin. Sixten Korkmanin mukaan Eläkepoliittisessa päätöksenteossa tulisi voida nykyistä paremmin yhdistää demokraattisen legitimizeetin sekä asiantuntemuksen ja pitkäjänteisyyden vaatimukset. Tähän perustuen hän esittää, että ensinnäkin pitäisi sopia päätössäännöistä, jotka vähentävät harkinnanvaraisen päätöksenteon tarvetta. Esimerkkinä voidaan mainita automaattiset sopeutumismekanismit, kuten elinaikakerroin. Toiseksi poliittinen järjestelmä voisi delegoida valmistelu- ja jopa päätösvaltaa korkean tason eläkepoliittiselle työryhmälle, jonka tehtävänä olisi määrävälein arvioida työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Korkman pohjustaa ajatusta asiantuntijaryhmästä sillä, että rahapolitiikan valta on yleensä delegoitu itsenäiselle keskuspankille, joka mielletään enemmän asiantuntemusta edustavaksi kuin poliittiseksi elimeksi. (Korkman 2011, 209–211.)

Käytännössä eduskunta nimittäisi eläkepoliittista päätöksentekoa valmistelevan asiantuntijaryhmän sekä määrittäisi sen toimivallan. Ryhmän tehtävänä olisi analysoida eläkejärjestelmän kestävyyttä sekä raportoida eläkejärjestelmän kehitysnäkymistä. Ryhmä vastaisi lainvalmistelusta ja eläkepolitiikan toteuttamisesta hallituksen ja eduskunnan määrittämien periaatteiden mukaisesti. Ryhmä vastaisi lainsäädännöllisten eläkeuudistusten valmistelusta, ja lähtökohtaisesti hallitus voisi omaksua työryhmän esitykset sellaisenaan päätöksenteossaan. Ryhmään kuuluisi työmarkkinaosapuolten edustajia, eläkepolitiikan kannalta tärkeimpien ministeriöiden virkamiehiä sekä eläkepolitiikan ammattilaisia ja riippumattomia asiantuntijoita. Puheenjohtajalla tulisi olla kiistatonta eläkepoliittista asiantuntemusta. Ryhmä tekisi päätöksensä tai esityksensä konsensukseen pyrkien mutta tarvittaessa enemmistöpäätöksinä. Kyseinen eläkepoliittinen työryhmä nojaisi pitkälti Eläketurvakeskuksen (ETK:n) asiantuntemukseen ja sen tekemään pohjatyöhön. (Korkman 2011, 211–212.)

Ajatuksen tasolla tällainen asiantuntijaryhmä vaikuttaisi lisäävän eläkepoliittisen valmistelun ja päätöksenteon sekä sosiaalista että poliittista kestävyyttä. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden voisi ennustaa toteutuvan paremmin kuin esimerkiksi puhtaasti poliittisen valmistelun ja päätöksenteon oloissa. Voisi ajatella, että asiantuntijaryhmä kehittäisi eläkejärjestelmää pitkäjänteisesti ja ottaisi näin ollen paremmin huomioon myös tulevien sukupolvien etuudet. Tämä ratkaisujen pitkäjänteisyys voidaan nähdä keskuspankkipolitiikan vahvimpana osa-alueena. Toisaalta voidaan miettiä, olisiko luottamus asiantuntijaryhmään korkeampi kuin esimerkiksi työmarkkinajärjestöihin. Käytännössä ryhmän edustus kuitenkin koostuisi lähes samoista osapuolista kuin tälläkin hetkellä. Asiantuntijaryhmä voisi parhaimmillaan hallituilla ehdotuksilla tuoda politiikkaan pitkäjänteisyyttä, mutta asiantuntijatkin voivat taipua poliittisen ja taloudellisen paineen alla.

Vaikutusmahdollisuuksien osalta asiantuntijaryhmä saattaisi jopa heikentää tilannetta nykyisestä. Periaatteessa ryhmään osallistuisi hyvin pitkälti samat tahot, jotka ovat tähänkin asti eläkepolitiikasta päättäneet, ja ryhmän toimintavaltuudet tulisivat suoraan eduskunnalta. Käytännössä ainakin osa jopa varsinaisesta päätöksenteosta siirtyisi kuitenkin pois eduskunnan ulottuvilta. Tarkoituksenaan kun on jo lähtökohtaisesti, että hallitus ja eduskunta omaksuisivat työryhmän esitykset sellaisenaan päätöksenteossaan. Saattaisi käydä niin, että tämä pienehkö porukka, uusi ”eläke-eliitti”, käytännössä sekä valmistelisi että päättäisi työeläkejärjestelmän muutoksista. Ja työmarkkinajärjestöt, jotka olisivat ryhmässä edustettuina, neuvottelisivat edelleen myös kahden kesken. Eli neuvottelujen ja lain esivalmistelun osalta käytäntö ei välttämättä juuri muuttuisi nykyisestä. Suuri muutos sen sijaan koskisi päätöksentekomenettelyä, kun ehdotuksen mukaan asiantuntijaryhmästä tulisi osaltaan myös päätöksentekoelin.

Ehdotuksen alkuperäinen tarkoitus on Korkmanin mukaan lisätä demokraattista legitimitettä. Päätösvallan delegointi asiantuntijaraadille ei ole Korkmanin mukaan ongelma, kunhan itse delegointi tapahtuu demokratian pelisääntöjä kunnioittaen eli parlamentin päätöksellä. Käytännössä valta siirtyisi ensin eduskunnalle (eduskunta päättäisi eläkepolitiikan tavoitteet ja periaatteet sekä hyväksyisi pelisäännöt, joiden mukaan eläkejärjestelmän parametreja muutetaan), ja sitten pois eduskunnalta asiantuntijaraadille. Eduskunnan rooliksi saattaisi jäädä yleisluonteisten asioiden pohtiminen, kun asiantuntijat tekevät todelliset päätökset. Näin ollen päätösvallan delegointia asiantuntijoille voidaan pitää epädemokraattisena, sillä käytännössä lainsäätäjät luovuttaisi lainsäädäntövaltaansa eläkepoliittiselle työryhmälle. Työryhmän valta siis kasvais huomattavasti nykyisestä. Nythän kyseessä on kuitenkin valmisteluryhmä, jonka ehdotukset käyvät läpi poliittisen kontrollin. Todellisuudessa tällainen lainsäädäntövallan delegoiminen ei edes perustuslain valossa olisi mahdollista.

Olisiko tällainen asiantuntijaryhmä sitten jollain tavalla legitimiimpi valmistelemään ja päättämään eläkepolitiikan kehityssuuntia? Lainvalmistelun osalta legitimitettä lisäisi varmasti eduskunnan määrittelemä toimivalta. Toisaalta voidaan myös ihmetellä, miksi nimenomaan eduskunta olisi tätä toimivaltaa myöntämässä, kun perinteisesti on kuitenkin ajateltu, että hallitus ja sen edustajana ministeriö nimittäisivät valmistelevia työryhmiä. Erään haastatellun mukaan ”on erittäin huono, jos eduskunta alkaa ottaa sellaista roolia, mikä poikkeaa sen perustehtävästä, joka on säätää lakeja”. Joka tapauksessa asiantuntijaryhmä ei välttämättä näyttäisi niin salaseuramaiselta, kun sillä olisi mandaatti valtiolta. Päätöksenteon osalta legitimitettikysymys on toinen. Ainoastaan parlamentilla on Suomessa legitimitetti säätää lakeja, eikä minkäänlainen asiantuntijaryhmä voi vastaavaa ansaita.

## 6.8 Eduskunnan ja hallituksen johtava rooli

Radikaalein kehityssuunnista veisi kohti valtionhallinnon suvereenia päätöksentekoa. Käytännössä hallituksen aloitteet valmisteltaisiin virkamiestyönä ministeriössä ja eduskunta tekisi päätökset. Hallitus voisi asettaa komitean, jonka tehtävänä on valmistella ehdotuksia eläkelakien uudistamiseksi. Komiteassa olisi ainoastaan poliittisten puolueiden edustajia ja se kuulisi työssään lukuisia alan asiantuntijoita. Uudistuksista käytäisiin yleistä keskustelua, johon kansalaiset voisivat osallistua ja uudistuksia käsiteltäisiin myös puoluekokouksissa. STM:n virkamiesten roolina olisi avustaa poliitikkoja käytännön suunnittelussa, mutta prosessin johto olisi siis poliitikkojen käsissä. Työmarkkinajärjestöt ovat tässä mallissa komitean ulkopuolella, mutta niitä toki kuultaisiin asiantuntijoina, kuten muitakin alan toimijoita. Eläkejärjestelmä siirtyisi näin ollen julkiseen hallintoon ja parlamentin asemasta päätöksentekoareenana ei olisi epäilystä. Tällaista



lainvalmistelu- ja päätöksentekomallia voidaan verrata Ruotsin järjestelmään ATP-eläkkeiden osalta. Vertailun perusteella järjestelmään tehtävät muutokset olisivat tässä kehitysmallissa ehkä nopeammin ja helpommin toteutettavissa kuin nykyisin.

Lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuuden aste ja legitimizeetti kasvaisivat tällaiseen malliin siirtymisen myötä. Poliittiseen päätöksentekoon nojaava järjestelmä perustuisi puhtaasti parlamentaariseen demokratiaan, eli olisi erään haastateltavan mukaan tältä osin ”puhdasoppinen”. Parlamentarismien ideaanhan kuuluu se, että koko kansalla on päätäntävalta asioista, ja kyseistä valtaa käytetään välillisesti eduskunnan ja hallituksen kautta. Näin ollen voidaan katsoa, että poliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon siirtyminen lisäisi myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Useiden kriitikoiden ajattelun lähtökohtana on, että eduskunnalla ja hallituksella tulee olla johtava rooli päätöksenteossa työeläkejärjestelmän lakisääteisyysnäkökulmasta. Parlamentin voidaan nähdä omaavan kaikkein eniten legitimizeettiä päättää kansalaisyhteiskunnassa vaikuttavasta politiikasta. Tällöin voidaan nähdä, että sillä on myös suurin legitimizeetti valmistella asioita. Toisen näkökannan mukaan työeläkejärjestelmä on ensisijaisesti yksityisen sektorin hallinnassa, jolloin siinä mielessä eduskuntaa ei koeta järjestelmän omistajaksi. Tämän näkökulman mukaan eduskunnalla ei pitäisi olla näin absoluuttista valmistelu- ja päätöksentekovaltaa. Sitä vastoin työmarkkinajärjestöjen asemalle lainvalmistelussa voidaan löytää vahva legitimizeetti, mitä on käsitelty laajemmin edellä.

Tällainen lainvalmistelu- ja päätöksentekomalli lisäisi siis poliittista kestävyyttä, mutta sosiaaliseen kestävyyteen liittyvien arviointikriteerien osalta malli ei olisi yhtä toimiva. Mallia voidaan kritisoida ainakin sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden ja päätösten kauaskantoisuuden osalta. Työmarkkinajärjestöjen on epäilty takertuvan vain nykyhetkeen tulevaisuuden kustannuksella, mutta puolue-elämän kaupallistuminen ja äänestäjien väen ikärakenne viittaavat siihen, että eduskunnan päätöksenteossa lyhyen aikavälin vaikutukset korostuvat vielä vahvemmin. Tulevilla ikäpolvilla ei olisi äänivaltaa myöskään poliittisessa päätöksenteossa, vaan eläkepolitiikan päätöksenteon avainryhmiä olisivat keski-ikäiset ja sitä vanhemmat ikäluokat, joille eläke-etuudet ovat etusijalla suhteessa eläkkeiden rahoitukseen. Parlamentarismi ei siis takaisi sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Demokratian oloissa eläkejärjestelmää saatetaan lisäksi muuttaa tilannekohtaisten paineiden ja äänestäjien miellyttämisen vuoksi, mikä voi vähentää pitkäjänteiseksi tarkoitettujen järjestelmien vakautta. Paine äänestäjien miellyttämiseen on kova, mikä näkyi esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavallien alla velloneesta eläkeindeksikeskustelusta. Populistiset päätökset johtaisivat eläkejärjestelmän kestävyyden heikentymiseen, jolloin maksujen nousupaineet kasvaisivat tai vaihtoehtoisesti eläkkeitä pitäisi leikata.

Poliittiseen valmistelukoneistoon nojaavaa järjestelmää on kritisoitu myös asiantuntemuksen puutteesta. Tämä on sinänsä ihan luonnollista, eikä voidakaan kuvitella, että kansanedustaja olisi kaikkien alojen asiantuntija. Työeläkkeeseen liittyvät asiat ovat kaiken lisäksi suhteellisen monimutkaisia, ja järjestelmän kehittäminen vaatii laajaa osaamista niin sisällön kuin rahoituksenkin osalta. Jos työeläkelakien muutoksia toteutettaisiin työmarkkinajärjestöjen mielipiteiden vastaisesti, saattaisivat tilanteet kriisiytyä ja aiheuttaa levottomuuksia työmarkkinoille. Eteen saattaisi tulla tilanne, jossa ay-liikkeen vastapuolena eläkkeisiin liittyvässä intressitilanteessa olisi hallitus. Äänestäjiä miellyttävät, kestävämmät ratkaisut tai työmarkkinaosapuolille muuten ongelmalliset päätökset, kuten eläkemaksujen nostaminen, saattaisivat tällöin johtaa jopa yleislakon uhkaan.

Useampi haastatelluista mainitsi myös, että kolmikantainen päätöksenteko ja työmarkkinajärjestöjen asema lainvalmistelussa ovat suojanneet eläkerahastojen olemassaoloa. Jos eduskunta määrittäisi kovin vahvasti, miten järjestelmää tulee kehittää, niin vastuu koko järjestelmästä saattaisi siirtyä pikkuhiljaa valtiolle. Työeläkejärjestelmän muuttuminen valtion omistamaksi nostaisi esille kysymyksen siitä, kenelle eläkerahastot kuuluvat. Useiden skenaarioiden mukaan varat saattaisivat siirtyä tällaisessa tilanteessa valtion haltuun. Asiantuntijat näkivät tällaisen kehityksen luonnollisesti uhkakuvana, ja kuten eräs haastateltava ilmaisi: ”jos työeläkevarat olisivat eduskunnan käsissä, ne olisivat jo menneet useisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin tähän mennessä”.

Tällaiset ajatukset eivät ole täysin tuulesta temmattuja, sillä useissa maissa eläkevaroja on käytetty yleishyödyllisiin tarkoituksiin ja talouden vakauttamiseen, mikä murentaa eläkejärjestelmän kestävyyttä ja pitkäjänteisyyttä. Eläkevarojen investointi-ideoita on esitetty Suomessakin useita, mikä on sinänsä ymmärrettävää, että koko ajan syntyy erilaisia merkittäviä yhteiskunnallisia tarpeita, joihin tarvitaan rahaa. Työeläkevarojen ainoa legitiimi yhteiskunnallinen tarkoitus on kuitenkin tulevien eläkkeiden maksaminen. ”Niille ei tarvitse keksiä mitään muuta hyvää tarkoitusta, koska niillä on jo hyvä tarkoitus”.

Poliittisen päätöksenteon vahvistuminen saattaisi ääritapauksessa muuttaa koko työeläkejärjestelmän perusteita. Kilpailevien työeläkelaitosten hajautettu järjestelmä saattaisi muutaman haastateltavan mukaan mennä kokonaan uusiksi poliittisen päätöksenteon seurauksena. Yksi ulottuvuus parlamentarisointi-ideoissa on se, että työeläkejärjestelmän hajautettu hoitaminen purettaisiin ja muodostettaisiin yksi valtiollinen elin, joka maksaisi eläkkeet. Käytännössä tämä tarkoittaisi siirtymistä keksitettyyn työeläketurvan hoitoon. Tällaista mallia on aina silloin tällöin esitetty, mutta kyseessä olisi siis ääritilanne.

## 6.9 Yhteenvetoa kehitysmalleista

Edellä on tutustuttu ja analysoitu erilaisia vaihtoehtoisia työeläkkeiden lainvalistelun ja päätöksenteon kehityssuuntia yksitellen. Seuraavassa vertaillaan näitä malleja toisiinsa sosiaalisen ja poliittisen kestävyuden kriteerien näkökulmasta. Ensimmäisen arviointikriteerinä on päätöksenteon pitkäjänteisyys. Kuvio 15 kuvaa janan muodossa edellä esitettyjen kehitysvaihtoehtojen sijoittumista päätöksenteon aikajänteen mukaisesti.

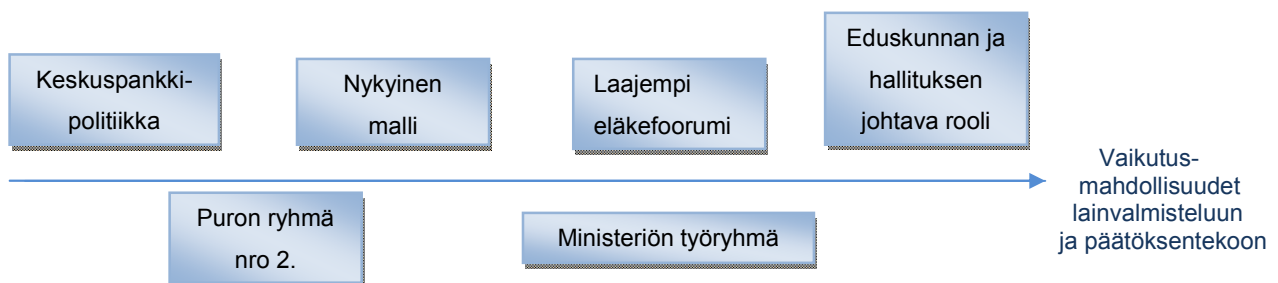


KUVIO 15. Eri kehitysvaihtoehtojen mukaisen lainvalmistelun ja päätöksenteon pitkäjänteisyys

Nykyistä mallia on kritisoitu liian lyhytnäköisistä päätöksistä ja tulevien sukupolvien unohtamisesta. Esimerkiksi maksutason nousupaineiden edellyttämiä toimia ei ole sovittu kuin muutamiksi vuosiksi kerrallaan. Työmarkkinajärjestöt ovat kuitenkin kyenneet tekemään myös suhteellisen kauaskantoisia ratkaisuja, mistä osoituksena ovat eläkejärjestelmämme nykyinen taso ja kestävyys. Näillä perusteilla nykymalli asettuu aikajänteen keskiosaan, jossa ovat myös suurin osa muista kehitysvaihtoehdoista, sillä käytännössä niiden päättäjäkunta koostuisi pitkälti samoista henkilöistä kuin nykyisin.

Eduskunnan yksinomisessa päätöksenteossa yksi suurimmista uhkakuvista oli haastattelujen perusteella lyhytnäköiset ratkaisut. Ensinnäkin on olemassa vaara populismista, kun äänestäjien miellyttämishalu on suuri etenkin vaalien alla. Toiseksi äänestäjien vino ikärakenne viittaa myös lyhyen aikavälin vaikutusten korostumiseen. Tällaisiin ennustuksiin ei toki voi täysin luottaa, ja eduskunnassa on onnistuttu tekemään myös kauaskantoisia päätöksiä, eikä poliitikkojen voi olettaa olevan kykenemättömiä ajattelemaan tulevaisuutta. Kuvion 15 mukaisella aikajanalla se on kuitenkin näiden uhkakuvien perusteella sijoitettu lyhyen aikajänteen kohdalle. Keskuspankkipolitiikan yhtenä parhaimmista puolista nähdään päätöksenteon pitkäjänteisyys. Voidaan olettaa, että tällainen erillinen asiantuntijainstituutio kykenisi parhaiten kehittämään eläkejärjestelmää pitkäjänteisesti ja ottamaan huomioon myös tulevat sukupolvet.

Pitkäjänteisyyden lisäksi arvioitiin sidosryhmien ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Kuviossa 16 on kuvattuna kaikki kehitysmallit suhteessa tähän arviointikriteeriin. Nykyistä mallia on kritisoitu siitä, että todellinen eläkevalta on pienen eliitin hallussa, eikä kansalaisilla tai muilla sidosryhmillä ole juuri vaikutusmahdollisuuksia lainmuutoksiin. Nykyisestä järjestelmästä vielä huonompaan suuntaan tässä suhteessa johtaisivat siirtyminen entisen kaltaiseen Puron ryhmään tai keskuspankkipolitiikkaan. Puron ryhmässä neuvottelut käytäisiin ainoastaan työmarkkinajärjestöjen välillä, ja ministeriön sekä muiden sidosryhmien rooli kapenisi entisestään. Keskuspankkipolitiikkaideologian mukaisesti eläkepoliittisen työryhmän toimintavaltuudet ulottuisivat jopa päätöksentekoon, jolloin tämä pieni asiantuntijaryhmä omaisi eläkevallan lähes kokonaan.



KUVIO 16. Kansalaisten ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet TyEL:in kehittämiseen eri malleissa

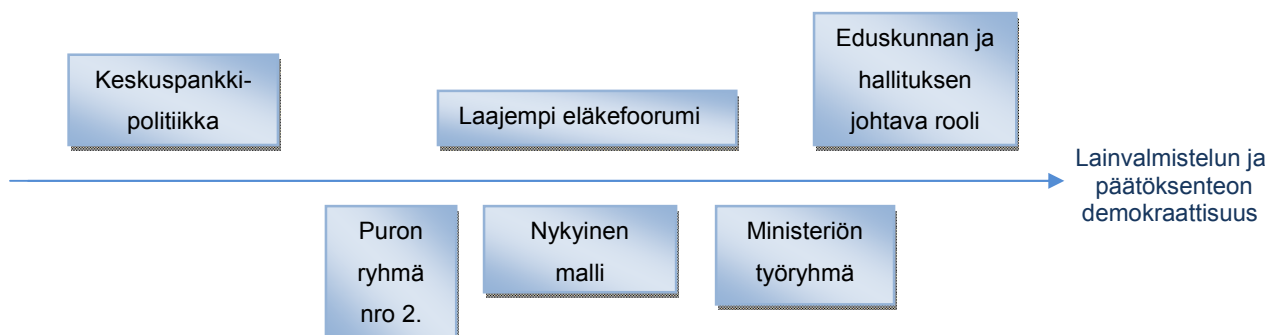
Ministeriön johtaman työryhmän olisi ainakin tarkoitus lisätä valtion vaikutusmahdollisuuksia, jolloin ainakin näennäisesti useammat tahot olisivat mukana lainvalmistelussa. Todellisuudessa saattaisi kuitenkin käydä niin, että valmistelu ei juuri muuttuisi nykyisestä. Sama tilanne on laajemman eläkefoorumin osalta. Jos keskusteluun otetaan useita uusia tahoja, saadaan vaikutusmahdollisuuksien kenttää ulotettua laajemmalle, mutta tilanne saattaisi johtaa vallan palaamiseen pienelle "parttiporukalle". Tällöin keskustelufoorumi olisi lumeorganisaatio, ja sen toimijoilla ei käytännössä olisi vaikutusvaltaa. Nämä molemmat kehityssuunnat on kuitenkin sijoitettu vaikutusmahdollisuuksien janalla nykyisen mallin edelle. Tämä sijoittelu perustuu kehityssuuntien ideaalimallien toteutumiseen. Tällöin ministeriö todella ottaisi vetovastuun ja saisi suuremman roolin myös lain esivalmistelussa. Laajemman eläkefoorumin toimijat taas pystyisivät ideaalitulanteessa tuomaan esille omia näkökantojaan, jotka otettaisiin neuvotteluissa ja ratkaisuisissa huomioon.

Poliittiseen päätöksentekoon nojaava järjestelmä perustuisi puhtaasti parlamentaariseen demokratiaan, eli parlamentarismien idean mukaisesti koko kansalla olisi tällöin päätävävalta eläkeasioista. Näin ollen voidaan katsoa, että poliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon siirtyminen lisäisi myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Tällä perusteella eduskunnan ja

hallituksen johtava rooli luo kuvion 16 mukaisesti eniten vaikutusmahdollisuuksia sidosryhmille ja kansalaisille. Käytännössä myös poliittinen lainvalmistelu ja päätöksenteko ovat usein pienen piirin hallussa, joten vaikutusmahdollisuuksia on äärimmäisen vaikea mitata absoluuttisesti.

Lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuuden aste ja legitimitetti kasvaisivat tällaiseen malliin siirtymisen myötä. Poliittiseen päätöksentekoon nojaava järjestelmä perustuisi puhtaasti parlamentaariseen demokratiaan, eli olisi erään haastateltavan mukaan tältä osin ”puhdasoppinen”. Parlamentarismin ideaanhan kuuluu se, että koko kansalla on päätäntävalta asioista ja kyseistä valtaa käytetään välillisesti eduskunnan ja hallituksen kautta. Näin ollen voidaan katsoa, että poliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon siirtyminen lisäisi myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

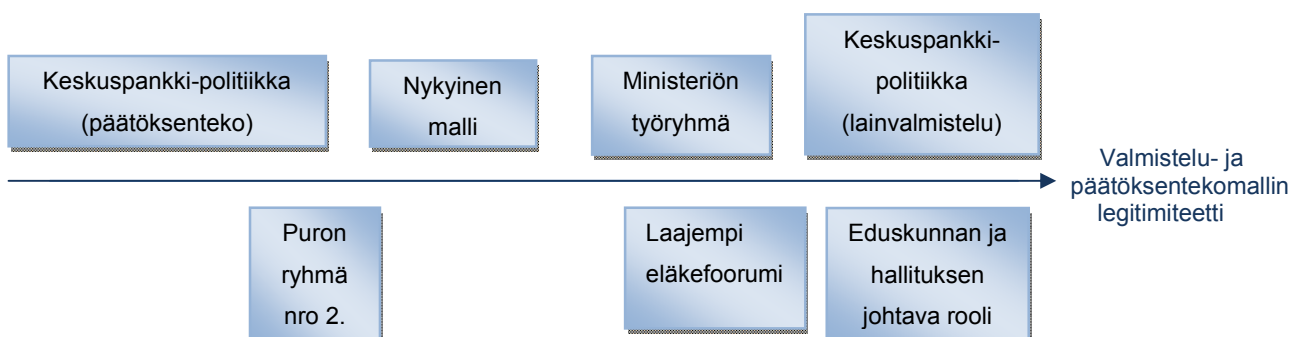
Kolmantena arviointikriteerinä on käytetty lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuutta ja tämän arviointikriteerin osalta eri kehitysmallit on kuvattu kuviossa 17. Nykyisen lainvalmistelun ja päätöksentekomallin sanotaan hämärtävän osapuolten vastuun ja vallan rajoja. Myös valvonta on ongelmallista eikä käytävillä neuvotteluilla ole valtion mandaattia. Näin ajatellen nykytila ei täytä demokratian perusedellytyksiä. On kuitenkin tärkeä erottaa lainvalmistelu ja päätöksenteko toisistaan, sillä työeläkelakien muutosehdotukset käyvät läpi poliittisen päätöksentekomenettelyn, kuten luvussa kaksi on esitetty. Asiantuntijoiden mukaan työmarkkinajärjestöjen neuvotteluratkaisut eivät sinällään koskaan tule osaksi lainsäädäntöä, vaan niitä todella tarkastellaan useassa eri vaiheessa ja muutetaan tarvittaessa. Tällöin itse päätöksenteossa ei ole mitään demokratian vastaista. Keskuspankkipolitiikassa taas myös päätöksentekovaltaa luovutettaisiin eläkepoliittiselle asiantuntijaryhmälle, ja tarkoituksena olisi, että heidän ehdotuksensa omaksuttaisiin suoraan lainsäädäntöön. Näin ollen tällainen järjestely olisi päätöksenteon kannalta kaikkein epädemokraattisin esitetyistä vaihtoehdoista.



KUVIO 17. Lainvalmistelun ja päätöksenteon demokraattisuus nykypäivän ja eri kehitysvaihtoehtojen osalta

Myös siirtyminen Puron ryhmän kaltaiseen ratkaisuun vähentäisi lainvalmistelun demokraattisuutta siinä mielessä, että ministeriön asema muodostuisi ainoastaan teknisluonteiseksi jatkovalmistelijaksi. Tällöin valtion näkökulmaa ei olisi mukana esivalmistelussa ollenkaan. Tosin voidaan kysyä, miten vahva rooli ministeriöllä on tähän saakka ollut, eli muuttaisiko valmistelun siirtyminen toiselle Puron ryhmälle mitään. Laajemman eläkefoorumin perustaminen ei muuttaisi lainvalmistelun demokraattisuutta ja päätöksenteon osalta asiat säilyisivät myös ennallaan. Ministeriövetoisen työryhmän avulla demokraattisen päätöksenteon kautta tuleva näkemys taas saisi enemmän tilaa, kuin mitä sillä on aiemmin ollut. Tämän vuoksi ministeriövetoisen työryhmä koetaan lainvalmistelussa demokraattisemmaksi elimeksi kuin nykyiset kahdenkeskeiset neuvottelut ja Rantalalan ryhmä. Eduskunnan ja hallituksen johtava päätöksenteko lisäisi merkittävimmin valmistelun ja päätöksenteon demokraattisuutta, sillä poliittiseen päätöksentekoon nojaava järjestelmä perustuisi puhtaasti parlamentaariseen demokratiaan.

Viimeinen arviointikriteereistä oli lainvalmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvien tahojen ja sitä kautta myös itse järjestelmän legitimitetti. Legitimiteetikysymyksen osalta on tärkeää erottaa toisistaan lainvalmistelu ja päätöksenteko. Eri tahoilla on nimittäin legitimitettiin valmistella ja päättää asioista. Parlamentin voidaan nähdä omaavan kaikkein eniten legitimitettiin päättää eläkepolitiikan kaltaisesta kaikkiin kansalaisiin vaikuttavasta suuresta politiikan alasta. Yhtä mieltä voidaan varmasti olla siitä, että parlamentti on ainoa legitiimi lainsäätävä. Normatiivisen legitimitetin näkökulmasta kaikki muut kehitysmallit paitsi keskuspankkipolitiikka ovat päätöksenteon osalta lainmukaisia, eli legitimejä. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että valmistelu voidaan hoitaa erilaisin kokoonpanoin, mutta hallitus, jos hyväksii näkee, antaa lainmuutosesityksen eduskunnalle ja eduskunta päättää siitä. Näiden viiden muun mallin osalta on kuviossa 18 esitetty empiirinen legitimitetti, mutta keskuspankkipolitiikka on jaettu legitimitetin osalta kahteen, koska sen poikkeavuus normatiivisen legitimitetin osalta on huomattava.



KUVIO 18. Valmistelun ja päätöksenteon legitimitetti eri malleissa

Koska parlamentilla on legitimizeetti päättää eläkeasioista, voidaan katsoa, että sillä on myös suurin legitimizeetti valmistella asioita. Toisaalta valmistelun legitimizeetti koetaan yleensä vahvemmaksi, jos näkökohtia pohtivat hallituksen ja eduskunnan lisäksi myös erilaiset asiantuntijatahot, kuten työmarkkinajärjestöt. Valtion eläkekomitea pohjautuisi poliitikkoedustukseen, mutta se toki kuulisi sidosryhmiä ja asiantuntijoita alalta. Työmarkkinajärjestöjen ja eläketyöryhmien legitimizeetti onkin ollut korkealla tasolla, kun eläkepoliittisia linjauksia ja ehdotuksia on syntynyt tehokkaasti. Legitimizeettiä on perusteltu myös edellä kuvatuilla rahoitukseen ja järjestelmän ”omistukseen” vedoten. Työmarkkinaosapuolet ovat nykyisellä järjestäytymisasteella legitimejä tekemään sopimuksia eläkeasioista maksajien ja edunsaajien edustajina. Valmistelun osalta niiden legitimizeetti on mielestäni kunnossa, mutta päätöksenteon osalta ei ole yleisesti hyväksyttävää, että työmarkkinajärjestöt säätäisivät Suomessa työeläkelakeja. Näinhän ei teoriassa olekaan, vaan lakeja säätää eduskunta, kuten luvussa kaksi on todettu. Normatiivinen legitimizeetin näkökulma siis täyttyy, koska järjestelmä on lainmukainen. Empiirinen legitimizeetti ei kuitenkaan ole näin vahvalla tasolla, sillä suuri osa kansalaisista tuntuu kokevan, että järjestelmä on salamyhkäinen ja pienellä eliitillä on liikaa valtaa tosiasiallisesti päättää asioista. Suurin legitimizeettiongelma on tällä hetkellä kuitenkin se, että nämä tahot eivät tunnu saavan päätöksiä aikaiseksi.

Puron eläketyöryhmän kaltaisen instituution perustaminen saattaisi laskea valmistelun hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä entisestään, kun neuvottelut olisivat tällöin puhtaasti kaksikantaisia ja ministeriö tulisi valmisteluun mukaan vasta teknisessä vaiheessa. Uusi ryhmä voisi oikeuttaa olemassaolonsa vain kykenemällä yhtä tehokkaaseen valmisteluun kuin alkuperäinen Puron johtama eläketyöryhmä. Päätöksentekomenettelyn osalta mikään ei muuttuisi, kun neuvotteluratkaisut kävisivät edelleen läpi poliittisen kontrollin. Tällöin neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmä olisi lainmukainen, eli normatiivisesti legitimi.

Normatiivisen legitimizeetin kannalta ongelmallisin kehityssuunta olisi keskuspankkipolitiikka, sillä päätöksenteon delegointi asiantuntijaryhmälle voidaan nähdä jopa lainvastaisena, koska lainsäädäntövaltaa siirretään tosiasiallisesti eduskunnalta pois. Mielestäni ongelmaa ei poista se, että päätösvaltaa delegoitaisiin demokratian pelisääntöjä kunnioittaen, eli parlamentin päätöksellä. Valmisteluvalltaa voidaan näillä perusteilla kyllä delegoida legitimeksi eteenpäin, mutta päätösvalan osalta asia on siis toinen. Tämän vuoksi keskuspankkipolitiikka on kuviossa 18 nähty vähiten legitimeinä ratkaisuna päätöksenteon osalta. Valmistelun osalta asiantuntijaryhmän legitimizeetti olisi varmasti nykyistä parempi, sillä normatiivisen legitimizeetin lisäksi empiirinen legitimizeetti saattaisi lisääntyä valtion mandaatin myötä. Tämän vuoksi keskuspankkipolitiikka on kuvattu myös lähes toiseen päähän legitimeettijanaa.

Ministeriön johtama eläketyöryhmä ja laajempi eläkefoorumi luultavasti nostaisivat valmistelun legitimitettä. Ensinnäkin normatiivinen legitimitetti säilyisi ennallaan, ja sen lisäksi voisi olettaa, että kansalaisten hyväksyntä lainvalmistelun osalta kasvaisi, kun siihen otettaisiin mukaan laajempi määrä tahoja. Tällöin ajatus työmarkkinajärjestöjen ylivallasta saattaisi vähentyä. Ministeriövetoinen työryhmä omaisi lisäksi mandaatin valtiolta, mikä poistaisi yhden paljon kritisoidun ongelman nykymallissa. Toisaalta etenkin laajemman eläkefoorumin tapauksessa voidaan kyseenalaistaa vallan todellinen sijoittuminen, ja sen vaikutus kansalaisten mielipiteisiin.

Tässä alaluvussa on pyritty mallintamaan eri kehityssuuntien sijoittumista arviointikriteerien suhteen. Tämä ei ole ihan yksinkertaista, sillä näkökantoja jokaisen kriteerin osalta on useita, ja kehityssuunnan sijoittuminen kuhunkin kuvioon riippuu tarkastelukulmasta. Analyysi on toteutettu tutkijan omien näkemysten mukaisesti, ja se pohjautuu asiantuntijahaastatteluiden lisäksi laajaan kirjalliseen materiaaliin, jota aiheesta on saatavilla. Kyseessä ei ole yksi totuus, joten tehtyä analyysiä on pyritty tässä luvussa myös perustelemaan ja lisäksi on esitetty eriäviä näkökantoja. Etenkin eri kehityssuuntien legitimitettä on hankala arvioida, sillä se perustuu osaltaan järjestelmän kykyyn tehdä hyviä päätöksiä. Useimpien kehityssuuntien osalta ei voida etukäteen tietää, miten lainvalmistelu ja päätöksenteko kyseisellä kokoonpanolla onnistuvat. Valittujen arviointikriteerien lisäksi on huomattava, että kehityssuunnissa on myös muita ongelmia ja vahvuuksia, kuin mitä tässä analyysissä on tullut esille. Eduskunnan johtava rooli saattaa näyttää kehityssuuntana hyvältä, kun tarkastellaan järjestelmää poliittisen kestävyuden kannalta, mutta kyseinen kehityssuunta sisältäisi myös huomattavia ongelmia, kuten asiantuntijuuden puute ja riskit koko järjestelmän muuttumisesta. Näitä on käsitelty tarkemmin edellisissä luvuissa.



## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen viimeisessä luvussa käydään läpi tutkimus ja sen tulokset sekä arvioidaan tutkimusta. Aluksi pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin sekä kirjallisuuden että kerätyn empiirisen aineiston pohjalta. Tämän jälkeen tutkimusta arvioidaan kriittisesti ja sijoitetaan tutkimus tuloksineen osaksi aiempaa tutkimuskenttää.

### 7.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen

Tutkimuksen teoriaosuudessa oli tarkoitus kartoittaa ja mallintaa yksityisen sektorin työeläkelakien kehittämistä prosessi- ja valtanäkökulmasta. Tutkimuksessa kuvattiin myös tekijöitä, jotka selittävät nykyistä työeläkelakien lainvalmistelua ja päätöksentekoa sekä tapahtumia, jotka osoittavat, että eläkevalta on murroksessa. Seuraavassa tarkastellaan, miten teoriaosuudelle asetetut tavoitteet täyttyvät ja vastataan myös päätutkimuskysymyksiin.

Tässä tutkimuksessa on kaksi päätutkimuskysymystä. Ensimmäinen koskee yksityisten alojen työeläkkeiden lainvalmistelun ja päätöksenteon toimivuutta. Tutkimuksen perusteella lainvalmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä on toiminut hyvin, eikä eläkevallan radikaaleja muutoksia nähdä tarpeellisina. Tästä huolimatta asiantuntijahaastatteluissa tuli kuitenkin esille useita heikkouksia sekä uhkia, joten aivan täydelliseksi ei työeläkelakien kehittämisprosessia voida julistaa. Työmarkkinajärjestöjen voimakas osallistuminen työeläkejärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon tuntuu olevan näennäinen ongelma. Kaikissa valmisteluissa (viimeistään päätöksentekovaiheessa) ovat myös poliittiset tahot eli hallitus ja eduskunta tiiviisti mukana. Yhtenä nykyisen mallin vahvuutena nähtiinkin poliittinen kontrolli, jolla tarkoitetaan sitä, että kaikki kehitysehdotukset käyvät läpi poliittisen päätöksenteon hallituksen esityksestä tasavallan presidentin allekirjoittamaan lakiin.

Enemmän huomiota tulisikin kiinnittää siihen, ovatko ratkaisut oikeita työeläkejärjestelmän kannalta. Lainvalmistelun ja päätöksenteon toimivuutta voidaan arvioida ensinnäkin tulosten perusteella, jolloin voidaan katsoa, että valmistelu- ja päätöksentekokoneisto on kyennyt tekemään kauaskantoisia päätöksiä työeläkejärjestelmäämme liittyen. Tätä voidaan perustella sillä, että Suomen eläkejärjestelmä on puutteistaan huolimatta kestäväällä pohjalla, ja rahastoinnin avulla on otettu huomioon myös väestön ikääntyminen. Lainvalmistelua on kuitenkin kritisoitu muun muassa lyhytjänteisyydestä. Työmarkkinajärjestöjen ei uskota huomioivan tarpeeksi nuoria ja tulevia sukupolvia. Kuten on todettu, tulosten perustella pitkäjänteisyydessä on onnistuttu kritiikistä

huolimatta vähintäänkin kohtuullisesti. Suomen työeläkejärjestelmä on nimittäin osoittautunut viime aikojen eurooppalaisissa vertailuissa erinomaiseksi järjestelmäksi. Ensinnäkin kaikki työntekijät kuuluvat saman lakisääteisen työeläketurvan piiriin. Kansainväliset sosiaaliturva- ja verotilastot ottavat yleensä huomioon vain maiden eläkejärjestelmän ensimmäisen pilarin, lakisääteisen perusturvan, mutta Suomessa työeläkejärjestelmä kattaa lähes koko eläketurvan. Lisäksi eläkkeille ei ole asetettu minkäänlaista euromääräistä kattoa, vaan eläke määräytyy suoraan prosenttiosuutena bruttoansioista. Suomalainen työeläkejärjestelmä osoitti vuosien 2008–2009 finanssikriisissä erinomaisesti kestävyytensä. Suomi on lähes ainoita maita Euroopassa, ellei ainoa, jossa työeläkemaksuihin tai eläke-etuihin ei ole tarvinnut puuttua. Suomi on pärjännyt erittäin hyvin myös erilaisissa vertailuissa rahoituksen kestävydestä ja riittävydestä.<sup>6</sup> Näiltä osin voidaan siis todeta, että lainvalmistelu ja päätöksenteko on johtanut hyviin tuloksiin, jolloin sen toimivuutta ei voida tältä osin kyseenalaistaa. (Kari 2008, 84.)

Vallan keskittyminen voidaan kuitenkin nähdä ongelmallisena. Pieni neuvottelijoiden sisäpiiri on henkilöriippuvainen, jolloin ongelmia syntyy helposti henkilöiden vaihtuessa. Tämä on nähtävissä myös työeläkeryhmän toiminnan ja luonteen muuttumisessa sekä työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Ongelmaksi on noussut sopimisen vaikeus. Jos edellä kuvatun kaltaisia kehittämiskäsitteitä ei saada työmarkkinajärjestöjen kesken neuvoteltua, saattaa TyEL-järjestelmän kestävyys vaarantua, ja näin ollen lainvalmistelun toimivuus tulee kyseenalaiseksi.

Tähän mennessä lainvalmistelun ja päätöksenteon mallit ovat siis toimineet hyvin, ja yhtenä vahvuutena nähdäänkin valmistelun perusteellisuus ja toimijoiden asiantuntemus. Lisäksi neuvotteluratkaisuiden avulla saavutetaan laaja hyväksyntä muutoksille, ja vakaus työmarkkinoille. Suomessa ei kansalaisten ole tarvinnut nousta barrikadeille työeläkelakien vuoksi, kun työntekijöitä ja työnantajia edustavat tahot omaavat huomattavasti eläkevaltaa ja ovat mukana valmistelemassa lainsäädäntöä. Ja lopultahan kyse tosiaan on työnantajien ja työntekijöiden keskinäisistä asioista ja rahoista, sekä työntekijöiden sosiaalisista oloista. Näiltä osin voidaan viitata muiden maiden sopimusperusteisiin toisen pilarin järjestelmiin, joissa sopimuksia tekevät työmarkkinajärjestöt keskenään. Periaatteessa Suomen työeläkejärjestelmä muistuttaa näitä järjestelmiä, mutta tärkeänä erona on sen lakisääteisyys. Lakisääteisyyden kautta päästäänkin parempaan järjestelmään kattavuuden osalta.

Eläkejärjestelmää on Suomessa kehitetty suhteellisen pienillä muutoksilla eli sananmukaisesti järjestelmää on hivutettu hiljalleen tiettyyn haluttuun suuntaan. Vie tietysti aikaa löytää kompromissit ja neuvotteluratkaisut työmarkkinajärjestöjen välillä, jolloin valmistelu ei aina etene

---

<sup>6</sup> Ks. esim. Kari 2008, 85–86

kovin nopeaa tahtia. Lainvalmistelua ja päätöksentekoa onkin kritisoitu hidasliikkeisyydestä. Tätä kritiikkiä vastaan voidaan kuitenkin puolustautua sillä, että järjestelmä on kyennyt tarvittaessa isoihinkin muutoksiin, kuten vuoden 2005 eläkeuudistus. Lisäksi tehtyjä uudistuksia ei lähdetä nopeassa tahdissa muuttamaan uudelleen, kun kompromissit on etsitty jo ennen lain säätämistä. Kaiken kaikkiaan tärkeintä on yhteinen toiminta työeläkejärjestelmän parhaaksi. Niin kauan kuin lainvalmistelun osapuolten tavoite on tämä, ei suuria ongelmia pitäisi syntyä. Tarpeettomat riidat järjestöjen ja eduskunnan välillä voisivat pahimmillaan johtaa kollektiiviratkaisuihin ja lainsäädännöstä luopumiseen työeläkkeiden osalta.

Nykyisen mallin toimivuuden lisäksi tutkimuksen on tarkoitus luoda ymmärrystä siitä, miksi TyEL:in lainvalmistelu- ja päätöksenteko tapahtuu kuvatun mallin mukaisesti. Tämä on yksi tutkimuksen teoriaosuudelle asetetuista tavoitteista. Työmarkkinajärjestöjen asemaa selittäviä tekijöitä ovat luvussa kolme kuvattu Suomen poliittinen historia sekä työeläkejärjestelmän synty, korporatistisen päätöksentekomallin vahvuus, TyEL-järjestelmän ominaispiirteet kuten yksityiset eläkelaitokset ja sijainti kahden pilarin välimaastossa sekä järjestelmän rahoitus. Nämä tekijät auttavat siis ymmärtämään, miksi eläkejärjestelmän instituutiot ovat nykyisen kaltaisia, ja miksi tietyt tahot omaavat eläkevaltaa. Toinen tutkimuksen teoriaosuuden tavoitteista koskee lainvalmistelun ja päätöksenteon muuttumista. Teorian on tarkoitus auttaa ymmärtämään, miksi nykymalli mahdollisesti muuttuisi tulevaisuudessa. Luvussa neljä onkin käyty läpi tällaisia tekijöitä. Tulopolitiikan loppuminen on muuttanut keskusjärjestöjen suhteita ja valta-asemia, mikä vaikuttaa kahdenvälisen neuvottelujen sujumuuteen. Sosiaalilupoa seurannut ikärajaikiista on osoitus siitä, että sopiminen on hankalampaa kuin aiemmin. Näiden tapahtumien lisäksi globalisaatio ja EU:n kasvava vaikutus myös sosiaalipolitiikan alalla luovat paineita eläkevallan muutoksille.

Toinen varsinainen tutkimusongelma liittyy TyEL:n lainvalmistelun ja päätöksenteon mahdollisiin kehitysvaihtoehtoihin. Haastattelujen pohjalta on hahmoteltu useita muutosehdotuksia, joita ovat laajempi eläkefoorumi, Kari Puron johtaman eläketyöryhmän kaltainen uusi valmistelualue, ministeriöjohtoinen valmistelu, eduskunnan nimittämä huomattavaa valtaa omaava asiantuntijaryhmä sekä puhtaasti parlamentaarinen valmistelu, jossa poliitikoilla ja puolueilla on suurin valta. Näitä kehitysvaihtoehtoja on esitelty ja arvioitu tarkemmin edellisissä luvuissa. Niiden rinnalla kuljetetaan myös nykyistä mallia, sillä suurin osa haastateltavista olisi itse muuttanut valta-asemia vain vähän. Kahden haastateltavan mukaan lainvalmistelu- ja päätöksentekomalleja ei tarvitse muuttaa ollenkaan. Vähän yli puolet haastateltavista oli sitä mieltä, että nykyinen järjestelmä ei muutu tulevaisuudessa.

Sekä nykyisestä mallista että kaikista muutosehdotuksista löytyy hyviä ja huonoja puolia. Vaikka puhtaasti parlamentaarinen valmistelu näyttäisi päällepäin demokraattisimmalta ja legitiimeimmältä

vaihtoehdolta, saattaisi se aiheuttaa myös monia ongelmia, kuten asiantuntijuuden puutetta ja päätösten lyhytjänteisyyttä. Pahimmassa tapauksessa koko TyEL-järjestelmä saattaisi joutua muospaineiden alle, jos esimerkiksi työeläkerahastoja alettaisiin käyttää muihin kuin niille varattuihin tarkoituksiin. Haastateltavat olivatkin pääosin vahvasti sitä mieltä, että nykyinen järjestelmä on toimiva ja eläkevalta on tarkoituksenmukaisten ja asiantuntevien tahojen käsissä. Poliittisen vallan kasvaminen TyEL-järjestelmässä nähdään uhkana. Lainvalmistelua halutaan kuitenkin kehittää avoimempaan ja hyväksyttävämpään suuntaan, jolloin valmisteluelinten osalta haastateltavat esittivät erilaisia ratkaisuja eläketyöryhmän laajentamisesta ja kokoonpanon ja vetovastuun muutoksista. Kaikissa näissä kehitysvaihtoehdoissa työmarkkinajärjestöjen asema saattaisi kuitenkin säilyä ennallaan tai jopa vahvistua. Näin ollen näyttää siltä, että työmarkkinajärjestöt eivät ole menettämässä eläkevaltaansa ainakaan lähitulevaisuudessa.

## 7.2 Tutkimuksen arviointi

Tutkimuksen toteutuksessa onnistuttiin siinä mielessä, että aineiston avulla saatiin vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Haastateltavat edustivat laajasti työeläkelakien valmistelukoneistoa, joten esille tuli myös eri tahojen näkökulmia. Teemahaastattelu menetelmänä sopi erityisen hyvin aihepiiriin lähestymiseen, sillä se mahdollisti haastateltavien näkemysten ja kokemusten vapaamuotoisen ja syvällisen esiintuomisen. Tutkimustulokset perustuvat haastateltavien näkemyksiin, mutta niitä on peilattu myös kirjallisuuteen.

Tehdyn tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida mittaamalla sen reliabiliteettia ja validiteettia. Laadullisessa tutkimuksessa näiden käsitteiden käyttöä on kritisoitu. Niitä on pyritty jopa välttämään, koska kyseisten käsitteiden on katsottu liittyvän läheisemmin määrälliseen tutkimukseen. Laadullisen tutkimuksen piiristä löytyykin hyvin monenlaisia ja eri asioita painottavia käsityksiä tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista. Reliaabeliudella tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta. Käytännössä tutkimustulosta voidaan pitää reliaabelina, jos useampi tutkija päätyy samaan lopputulokseen. (Tuomi & Sarajärvi 2004, 133.) Mikäli kuitenkin oletetaan, että jokainen tutkija tekee tulkintansa tutkittavasta ilmiöstä omien kokemustensa pohjalta, on täysin samanlaisten tulosten saavuttaminen melko epätodennäköistä. Toinen tapa määrittää reliaabelius on, että tutkittaessa samaa henkilöä saadaan kahdella eri tutkimuskerralla samanlainen tulos. Hirsjärvi ja Hurme (2000) kehottavat kuitenkin luopumaan jälkimmäisestä määritelmästä, jos tutkimuskohteena ovat muuttuvat ominaisuudet. Tämän tutkimuksen tulokset eivät luultavasti vastaisi nykyisiä muutaman vuoden kuluttua, koska eläkevallassa saattaa tapahtua siihen mennessä muutoksia, jotka muuttavat haastateltavien käsityksiä. Reliaabeliutta voidaankin laadullisessa tutkimuksessa peilata aineiston laatuun. Tällöin on kyse haastateltavien vastausten

lisäksi tutkijan toiminnasta. Tästä näkökulmasta tärkeitä asioita ovat muun muassa kaiken käytettävissä olevan aineiston huomiointi sekä haastattelujen virheetön litterointi. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 186–189.)

Validius taas merkitsee tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä sen on tarkoituskin mitata. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa validius tarkoittaa kuvauksen ja siihen liitettyjen tulkintojen yhteensopivuutta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta kohentaakin tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta ja metodologisten vaihtoehtojen punninta suhteessa tutkimustehtävään. Kvalitatiivisen tutkimuksen vahvuus on toisaalta sisäinen validius, sillä kohteesta saatu tieto on syvällisempää kuin kvantitatiivisissa tutkimuksissa. Ulkoinen validius taas on ongelma, sillä sitä täytyy peilata vain valittuun teoriaan. Toisaalta laadullisessa tutkimuksessa validiutta voidaan tarkastella kuvausten ja tulkintojen yhteensopivuuden kautta. Käytännössä siis kysytään, miten tutkija on päätenyt tiettyyn tulokseen, ja mitä perusteita hänen tekemilleen luokitteluille on olemassa. Laadullisessa tutkimuksessa tämä on erityisen tärkeää, koska laadullisen tutkimuksen analyysi ei ole niin yksiselitteinen kuin määrällisen tutkimuksen prosessi selkeine toisista erottuvine vaiheineen. Tutkimuksen validius heikkenee, jos haastateltavat käsittävät esitetyt kysymykset toisin kuin haastattelija itse, ja haastattelija edelleen käsittelee saadut vastaukset oman näkemyksensä mukaisesti. Tutkimuksen tekijä on tehnyt itse kaikki tutkimushaastattelut. Tällöin haastatteluissa oli mahdollista tarkentaa esitettyjä kysymyksiä, esittää lisäkysymyksiä ja korjata kysymysten esitystapaa, mikäli haastateltava ymmärsi kysymyksen toisella tavalla kuin tutkija. Tästä näkökulmasta tutkimustuloksia voidaan pitää valideina. (Hirsjärvi & Hurma 2000, 189.)

Mitä tulee taas haastateltaviin, on huomattava, että kaikki asiantuntijat ovat tällä hetkellä eläkevallan ”sisäpiirissä”, eli omaavat huomattavastikin eläkevaltaa. Näin ollen voidaan jo lähtökohtaisesti olettaa, etteivät he luultavasti halua luovuttaa tätä eläkevaltaansa pois. Tällöin nykyisen järjestelmän puolustaminen on ennustettavaa. Haastateltavat olivatkin pääosin sitä mieltä, että nykyinen järjestelmä on toimiva, eikä siinä nähty suuria muutostarpeita. On kuitenkin huomattava, että haastateltavat antoivat kuitenkin myös suorasanaista ja laajaa kritiikkiä nykymallista. Muutama haastatelluista oli jopa sitä mieltä, että edustamansa tahon valtaa tulisi ideaalimallin mukaisesti vähentää tai muuttaa. Asiantuntijat kertoivat haastatteluissa omista näkemyksistään hyvin avoimesti. Tähän varmasti vaikutti haastattelujen anonyymius. Muutama haastatelluista mainitsikin, että voi kommentoida tietyllä tavalla, koska kommentteja ei henkilöidä tutkimuksessa. Tutkimuksessa ei kohdattu sitä ongelmaa, että haastateltavat antaisivat vain sosiaalisesti suotavia vastauksia tai toimisivat puhtaasti tietyn tahon edustajina.

### 7.3 Lopuksi

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että työmarkkinajärjestöjen asema on merkittävä TyEL:in lainvalmistelussa. Työmarkkinajärjestöjen eläkevallan juuret ovat 60-luvun TyEL:in perustamisessa, ja näyttää siltä, että eläkevalta säilyy niillä vielä tulevaisuudessakin. Kaksikantaiset neuvottelut pohjustavat toteutettavia eläkemuutoksia, ja neuvotteluratkaisut ovat päätyneet usein suoraan laeiksi asti. Tästä huolimatta työmarkkinajärjestöt eivät kuitenkaan ole varsinainen päätöksentekijätaho, vaan niiden neuvottelemat ehdotukset käyvät läpi saman poliittisen prosessin kuin mitkä tahansa muut lakiehdotukset. Näin ollen hallitus ja eduskunta omaavat päätösvallan, työmarkkinajärjestöt valmisteluvallan. Kun työmarkkinajärjestöt ovat päässeet sopuun päälinjoista, järjestelmän kolmas kanta liittyy mukaan valmisteluun. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön rooli on vaihdellut vuosien saatossa, mutta haastateltavien mukaan viime vuosina STM ei ole toiminut ainoastaan kumileimasimena, johon sitä on joskus aiemmin verrattu. Näin ollen kolmikantainen valmistelu näyttää toimivalta TyEL-järjestelmän osalta.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että TyEL-järjestelmän valmistelumalleja on useita, ja eläkevalta saattaa muuttua tulevaisuudessa monella eri tavalla. Kehitysvaihtoehtoista suurin osa säilyttäisi kuitenkin eläkevallan keskiössä työmarkkinajärjestöt. Vaikka viralliset neuvotteluryhmät muuttuisivat tai vetovastuu vaihtuisi, näyttää siltä, että työmarkkinajärjestöjen väliset neuvottelut toimivat valmistelun pääasiallisena lähteenä. Tällaisissa malleissa ei kuitenkaan nähdä ongelmaa, sillä työmarkkinajärjestöjen eläkevalta on perusteltavissa ja legitimoitavissa. Työmarkkinajärjestöistä löytyy asiantuntemusta. Ne edustavat järjestelmän maksajia ja edunsaajia kattavasti, ja ne ovat kyenneet tekemään kauaskantoisia ja kestäviä eläkepäätöksiä. Niiden eläkevalta on taannut myös rauhan työmarkkinoille. Aseman säilyminen edellyttää kuitenkin valmistelun toimivuutta ja tehokkuutta myös tulevaisuudessa. Jos työmarkkinajärjestöt eivät pääse sopuun tärkeistä linjauksista, saattaa eläkevalta luisua kohti parlamentaarista valmistelua, joka miltei ainoana kehitysvaihtoehtona veisi todellisuudessa valtaa pois työmarkkinajärjestöiltä.

Kaiken kaikkiaan tässä tutkimuksessa on siis selvitetty, miten työeläkejärjestelmää Suomessa kehitetään ja millä tahoilla on eläkevaltaa. Tarkoituksena on ollut etsiä myös syitä nykyisille vallankäytön muodoille. Toisena yhtä vahvana kysymyksenä on tutkittu eläkevallan kehityssuuntia ja tekijöitä, jotka osoittavat vallan siirtymispaineita. Tutkimuksessa ei ole arvioitu eri kehitysvaihtoehtojen todennäköisyyksiä, vaan tarkoituksena on ollut eritellä ja analysoida eri vaihtoehtoja. Tulevaisuuden kannalta TyEL-järjestelmän omaleimaisuus mahdollistaa yhtä hyvin niin korporatististen perinteiden jatkuvuuden tai poliittisten instituutioiden vaikutusvallan kasvun kuin markkinaperusteisen kilpailun lisäämisenkin. Jos työmarkkinajärjestöt kykenevät tekemään

kestäviä ja hyväksyttäviä päätöksiä eläkejärjestelmän kannalta, on niiden valta-asemaa hyvin hankala murentaa. Eikä valta-asemien muuttaminen tämän tutkimuksen valossa ole tarpeellistakaan.

## LÄHTEET

- Alho, Kari ja Jukka Pekkarinen (2004): Työmarkkinoiden sopimusjärjestelmän kehittäminen. Teoksessa Alho, K. ja J. Pekkarinen (toim.): Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa.
- Antila, Outi 2010a. Pidempi elämä – pidempi työelämäkin. STTK-lehti 4/2010, 20–21. Saatavilla www-muodossa <<http://www.digipaper.fi/sttk/45592/>> (4.11.2010)
- Antila, Outi 2010b. Päätöksenteko ja yhteistyö työeläkejärjestelmää kehitettäessä. Esitys työeläkepäivässä 20.10.2010. Saatavilla www-muodossa <<http://www.videonet.fi/etk/tep2010/5/>> (14.4.2011)
- Baglioni, Guido 1987. Constants and variants in political exchange. Labour 3/1987, 57–94
- Ehdotuksia työurien pidentämiseksi. Työelämäryhmän loppuraportti 1.2.2010. Saatavilla www-muodossa <<http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=64145&Item=64592>> (20.4.2011)
- Elo, Kalle, Klaavo, Tapio, Risku, Ismo & Sihvonen, Hannu 2009. Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2009. Saatavilla www-muodossa <<http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=45563&Item=64313>> (18.4.2011)
- Eläkeiän nosto pöyristyttää. 2009. Taloussanomat. Saatavilla www-muodossa <<http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2009/02/25/elakeian-nosto-poyristyttaa/20095235/12>> (15.11.2010)
- Eläkkeiden rahoitus uhattuna. 2009. Taloussanomat. 26.5.2009. Saatavilla www-muodossa <<http://www.taloussanomat.fi/kansantalous/2009/05/26/elakkeiden-rahoitus-uhattuna/200913134/12>> (26.4.2011)
- Ervasti, Kaijus 2010. Lain valmistelu ja lakien vaikutukset. Esitys. Saatavilla www-muodossa <<http://www.helsinki.fi/oikeustiede/oppiaineet/oikeussosiologia/materiaalit/luennot510.ppt>> (12.4.2011)
- Fabienne, Peter 2010. Political legitimacy. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Stanford University.
- Haataja, Lauri 1991. Työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän suhde Suomessa. Teoksessa: Kauppinen, Timo & Köykkä, Virpi (toim.) 1991. Työmarkkinajärjestelmä ja poliittinen järjestelmä 2000. Tulevaisuutta ja historiaa Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Työministeriö.
- Hallituksen esitys HE242/2002. Saatavilla www-muodossa <<http://www.edilex.fi/virallistieto/he/20020242/>> (14.4.2011)
- Hallituksen on rauhoitettava suhteet palkansaajajärjestöihin. 2009. Helsingin Sanomat 4.3.2009, Pääkirjoitus, A2.
- Harrinvirta Markku & Magi Maria 2010. Lainvalmistelun laatua koskeva selvitys. Hankkeen loppuraportti. Deloitte Oy. Helsinki 8.3.2010. Julkaisematon.
- Helander, Voitto 1981. Korporatismi: traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus
- Hietaniemi, Marjukka & Ritola, Suvi 2007. Suomen eläkejärjestelmä. Helsinki: Eläketurvakeskus.



- Hietaniemi, Marjukka 2001. Yksilöllinen eläkevakuutus lakisääteisen turvan rinnalla. Teoksessa: Tuominen, Eila 2001. Muuttuva työ ja eläketurva. Helsinki: Eläketurvakeskus. 204-231.
- Hurmeranta, Markku 2010. Ottaako eläkejärjestelmän valtaremontti jo ensiaskeleitaan? Suomen Kuvalehti, Talous 22.2.2010. Saatavilla [www-muodossa <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/talous/ottaako-elakejarjestelman-valtaremontti-jo-ensiaskeleitaan>](http://suomenkuvalehti.fi/jutut/talous/ottaako-elakejarjestelman-valtaremontti-jo-ensiaskeleitaan) (2.2.2011)
- Härkönen, Tarja & Laitinen-Kuikka, Sini 2003. Työmarkkinoilla sovittu täydentävä eläketurva (2.pilari). Teoksessa: Hietaniemi, Marjukka & Vidlund, Mika 2003. Suomen eläkejärjestelmä. Helsinki: Eläketurvakeskus. 97–104.
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka 2010a. Pension Governance in Finland. A Case Study on Public and Private Logics of Governance in Pension Provision. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka 2010b. Työeläkejärjestelmän kenttä: yksityisen ja julkisen yksityisen ja julkisen hallinnon välissä. Esitys seminaarissa (ETLA) 14.1.2010. Saatavilla [www-muodossa <http://blogs.helsinki.fi/elakevalta/files/2010/01/etla140110.pdf>](http://blogs.helsinki.fi/elakevalta/files/2010/01/etla140110.pdf) (25.10.2010)
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka 2010c. Yksityisen työeläkejärjestelmän kentällä. Yhteiskuntapolitiikka 2/2010, 210–214.
- Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) 2011a. Eläkevalta Suomessa.
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka 2011b. Istitutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä. Teoksessa: Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) 2011. Eläkevalta Suomessa. 148–169.
- Jyränki, Antero 2000. Uusi perustuslakimme. Turku: Iura Nova.
- Jyränki, Antero 2003. Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum.
- Järvinen, Tiiu 2008. Elinaikakerroin lehdissä. Herättääkö eläkkeen määrään vaikuttava kerroin keskustelua? Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos. Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus.
- Kahri, Tapani & Savola, Matti 1997. Etujärjestöt eläkejärjestelmän kehityksessä. Teoksessa Varoma, Pekka (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Kalliomäki, Kati 2007. Eläkeryhmä on osa demokratiaa. Työeläke1/2007, 4-6. Saatavilla [www-muodossa <http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=42845&Item=58409>](http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=42845&Item=58409) (25.10.2010)
- Kangas, Olli 2010. Sosiaaliturva 2020-luvulle. Teoksessa: Saari, Juho (toim.) Tulevaisuuden voittajat – hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 5/2010. 157–180
- Kangas, Olli 2011. Työmarkkinat politiikkaa vastaan ja politiikka markkinoita vastaan? Kommentit Heikki Niemelän artikkelista ”Ansiöeläkejärjestelmän muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa – kaksi erilaista vallankäytön tapaa”. Teoksessa: Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) 2011. Eläkevalta Suomessa. Helsinki: Taloustieto Oy. 47–51.
- Kansallisen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 38/2008. Saatavilla [www-muodossa <http://www.stm.fi/julkaisut/n\\_ayta/\\_julkaisu/1059825>](http://www.stm.fi/julkaisut/n_ayta/_julkaisu/1059825) (13.4.2011)

- Kari, Matti 2008. Miksi Suomen työeläkejärjestelmä on erinomainen? Yhteiskuntapolitiikka 1/2008, 84–92.
- Kasanen, Eero, Lukka, Kari & Siitonen, Arto 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteissä. Liiketaloudellinen aikakausikirja, No. 3, 301-325.
- Kaukinen, Riikka, Koskimies, Paula, Mustonen, Esa & Ohisalo, Maria 2009. Eläketaistelun tuoksinnassa. Diskurssianalyysi Helsingin sanomien pääkirjoituksista eläkeikäkiistassa keväällä 2009. Yhteiskuntapolitiikka 5/2009, 560–565.
- Kauppinen, Timo 1992. Suomen työmarkkinamallin muutos. Helsinki: Työministeriö.
- Kauppinen, Timo 2004. Suomen työmarkkinamalli. Teoksessa Saukkonen, Pasi 2004. Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Saatavilla [www-muodossa <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/etujarjestot/suomen-tyomarkkinamalli/>](http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/etujarjestot/suomen-tyomarkkinamalli/) (28.4.2011)
- Kauppinen, Timo 2005. Suomen työmarkkinamalli. Helsinki: WSOY.
- Kausto, Risto 2002. Selvitys Suomen työeläkejärjestelmän riskeistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Kautto, Mikko & Metso, Laura 2008. Sosiaalinen kestävyys – uusi poliittinen horisontti. Yhteiskuntapolitiikka 4/2008, 411–420.
- Kautto, Mikko, Salonen, Janne, Hytti, Helka, Lassila, Jukka, Pirttilä, Jukka, Rantala, Juha, Risku, Ismo, Suoniemi, Ilpo & Vanne, Reijo 2009. Eläketurvan sosiaalinen kestävyys. Teoksessa: Näkökulmia sosiaaliseen kestävyyskysymykseen. Raportteja 2/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. 9–36.
- Katzenstein, Peter 1985. Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe. London: Cornell University Press.
- Keskusjärjestöjen ja hallituksen yhteisymmärrys eläkekiistan ratkaisemisesta. Saatavilla [www-muodossa <http://www.ek.fi/www/fi/tyoelama/liitteet/Yhteisymmaerrys\\_elaekekiistan\\_ratkaisemi\\_seksi\\_110309\\_2.pdf>](http://www.ek.fi/www/fi/tyoelama/liitteet/Yhteisymmaerrys_elaekekiistan_ratkaisemi_seksi_110309_2.pdf) (25.10.2010)
- Kiander, Jaakko, Sauramo, Pekka & Tanninen, Hannu 2009. Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen. Yhteiskuntapolitiikka 3/2009, 256–267.
- Kiander, Jaakko 2008. Tulopolitiikka sosiaalisen pääoman rakentajana suomalaisessa yhteiskunnassa. Teoksessa: Kiander, Jaakko, Sauramo, Pekka ja Tanninen, Hannu 2008. Suomalainen tulopolitiikka, poliittinen vaihdanta ja sosiaalinen pääoma. Palkansaajien tutkimuslaitos. Raportteja 13. 13–31.
- Korkman, Sixten 2007. Onko Tupolla tulevaisuutta? Helsinki: Taloustieto Oy. Saatavilla [www-muodossa <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/1818\\_onko\\_tupolla\\_tulevaisuutta.pdf>](http://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/1818_onko_tupolla_tulevaisuutta.pdf) (15.11.2010)
- Korkman, Sixten 2009. Power over pensions. Who should decide and why? ETLA. Keskusteluaiheita. Saatavilla [www-muodossa <http://www.etla.fi/files/2258\\_Dp1180.pdf>](http://www.etla.fi/files/2258_Dp1180.pdf) (5.5.2011)

- Korkman, Sixten 2010. Finanssipolitiikan instituutiot ja julkisen talouden rahoituksen kestävyys. Teoksessa: Finanssipolitiikan instituutiot. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010. 33–64 Saatavilla www-muodossa <<http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?toid=144087&c=0&moid=144088&oid=315471>> (14.4.2011)
- Korkman, Sixten 2011. Kenelle valta päättää työeläkkeistä? Teoksessa: Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki 2011. Eläkevalta Suomessa. Helsinki: Taloustieto Oy. 228–242.
- Korpiluoma, Riitta, Alaluusua, Anniina, Heinonen, Riitta, Kaarre, Samuli, Kekäläinen, Jaana, Kouvonen, Keijo, Lilius, Sonja, Mustonen, Pasi, Perälehto-Virkkala, Anne, Takanen, Maijaliisa & Tuomikoski, Jaakko 2006. Työeläke. Helsinki: Finanssi- ja vakuutus kustannus.
- Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Lahti, Arto 1988. Strateginen yritysanalyysi. Espoo: Weilin+Göös.
- Laine, Veli, Sinko, Pekka & Vihriälä Vesa 2009. Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.
- Lassila, Jukka 2004. Verotus, työeläkkeet ja tulopolitiikka. Teoksessa: Alho, Kari & Pekkarinen, Jukka 2004. Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Lassila, Jukka 2010a. Eläkejärjestelmä ja valta. Julkaisussa: Pietikäinen, Petteri. Valta-ohjelman hankkeiden tulokset. Saatavilla www-muodossa <<http://www.aka.fi/Tiedostot/Tiedostot/VALTA/VALTA%20Hankkeiden%20tulokset.pdf>> (2.2.2011)
- Lassila, Jukka 2010b. Eläkevalta Suomessa. Keva-päivässä 19.5.2010 pidetty esitys.
- Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo 1996: Policy Credibility in Numerical Overlapping Generations Models. ETLA Discussion Papers No. 545.
- Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo 2011. Työeläkevalta ikäraja-ikäistön valossa. Teoksessa: Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki 2011. Eläkevalta Suomessa. Helsinki: Taloustieto Oy. 228–242.
- Lehtonen, Seija 2008. Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys Eurooppalaisessa vertailussa. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja Sarja D: 1/2008. Sosiaalivakuutuksen ammatilliset lisensiaattitutkielmat.
- Louekoski, Matti 2005. Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Lukes, Steven 1974. Power: A Radical View. London, MacMillan Press.
- Metsämuuronen, Jari 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. 2006. Helsinki: International Methelp.
- Mäkinen, Vesa 1980. Yrityksen toiminnan tutkimisen lähestymistavoista: toiminta-analyttisen tutkimusstrategian kehittäminen. Tampereen yliopisto: Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A1: Tutkimuksia 17.

- Neilimo, Kari & Näsi, Juha 1980. Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismiin soveltamisesta. Tampereen yliopisto: Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 12.
- Niemelä, Heikki 1994. Suomen kokonaisaläkejärjestelmän muotoutuminen. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Niemelä, Pauli & Ruotsalainen, Seppo 1983. Suomalaisen eläketurvan sosiaalipoliittiset perusteet: tutkimus eläkepoliittisista perusnäkemyksistä Suomessa. Helsinki: Kela.
- Niemivuo, Matti 2002. Kansallinen lainvalmistelu. Kauppakaari: Helsinki.
- Nousiainen, Jaakko 1998. Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo: WSOY
- OECD: The OECD Jobs study 1994. Saatavilla [www-muodossa <http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf>](http://www.oecd.org/dataoecd/42/51/1941679.pdf) (4.4.2011)
- Paavonen, Tapani & Kangas, Olli 2006. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita.
- Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura 2010. Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 104. Helsinki. Saatavilla [www-muodossa <http://www.optula.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Yleisentutkimusyksikon\\_julkaisut/1284990216678>](http://www.optula.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Yleisentutkimusyksikon_julkaisut/1284990216678) (14.4.2011)
- Pakaslahti, Johannes 2001. Euroopan sosiaalisen mallin aineksia. Helsinki: Gaudeamus.
- Palkansaajajärjestöt pöyristyivät eläkeiän nostosta. 2009. Saatavilla [www-muodossa <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2009/02/819095/palkansaajajarjestot-poyristyivat-elakeian-nostosta>](http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2009/02/819095/palkansaajajarjestot-poyristyivat-elakeian-nostosta) (15.11.2010)
- Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Saatavilla [www-muodossa <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2006/j08-paremmen-saantelyn-toimintaohjelma-osa-1/pdf/fi.pdf>](http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2006/j08-paremmen-saantelyn-toimintaohjelma-osa-1/pdf/fi.pdf) (12.4.2011)
- Parempi nöyrä perääntyminen kuin umpikujaan joutuminen. 2009. Helsingin Sanomat 12.3.2009, Pääkirjoitus, A2.
- Penttala, Satu 1993. Yritysanalyysit strategisessa suunnittelussa (SWOT). Markkinoinnin Pro Gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Pietikäinen, Petteri 2010. Valta-ohjelman hankkeiden tulokset. Suomen akatemia. Saatavilla [www-muodossa <http://www.aka.fi/Tiedostot/Tiedostot/VALTA/VALTA%20Hankkeiden%20tulokset.pdf>](http://www.aka.fi/Tiedostot/Tiedostot/VALTA/VALTA%20Hankkeiden%20tulokset.pdf) (15.11.2010)
- Piirainen, Timo 1992. Hyvinvointivaltio ja yhteiskunnalliset ristiriidat: Kohti postkorporatistista sosiaalipolitiikkaa. Teoksessa: Riihinen, Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Helsinki: WSOY.
- Rajaniemi, Erkki 2007. Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet: selvityshenkilön raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Rantala, Jukka & Pentikäinen, Teivo 2009. Vakuutusoppi. Sastamala: Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy.

- Rantala, Jukka 2011. Kommentteja Sixten Korkmanin artikkeliin ”Kenelle valta päättää työeläkkeistä?”. Teoksessa: Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) 2011. Eläkevalta Suomessa. Helsinki: Taloustieto Oy. 217-227.
- Saari, Juho 2003. Uusi aikakausi: yhdentyvää Eurooppa ja sosiaalipolitiikka. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Saari, Juho (toim.) 2005. Hyvinvointivaltio: Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino.
- Saari, Juho 2009. Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 3/2009, 239–255.
- Salminen, Kari 1987. Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva: kokonaiseläketurvan muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Saukkonen, Pasi 2004. Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki: Helsingin yliopisto. Saatavilla [www-muodossa <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>](http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/) (4.11.2010).
- Sauramo, Pekka 2009. Kolmikanta voi huonosti. Kuukauden kolumni. Palkansaajien tutkimuslaitos. Saatavilla [www-muodossa <http://www.labour.fi/ptkol.asp?KolumniID=122>](http://www.labour.fi/ptkol.asp?KolumniID=122) (2.2.2011)
- Schmitter, Philippe 1974. Still the century of Corporatism? Review of Politics. Vol. 36. 85–131.
- Siirtykö työeläkevalta poliitikoille? Suomen Akatemia 2010. Saatavilla [www-muodossa <http://193.167.96.163/fi/A/Suomen-Akatemia/Tama-on-Akatemia/Akatemian-tiedotteet/Siirtyko-tyoelakevalta-poliitikoille/>](http://193.167.96.163/fi/A/Suomen-Akatemia/Tama-on-Akatemia/Akatemian-tiedotteet/Siirtyko-tyoelakevalta-poliitikoille/) (2.2.2011)
- Soininvaara, Osmo (2010): SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Kustannusosakeyhtiö Teos, Helsinki.
- Suhtautuminen työssä jaksamiseen ja palkansaajajärjestöjen toimintaan eläkeasioissa. TNS-Gallupin tekemä tutkimus 2010. Saatavilla [www-muodossa <http://www.sttk.fi/File/cf0569a6-1a08-482d-9932-42ffc8a934e/Ty%C3%B6uratutkimus%202010.pdf>](http://www.sttk.fi/File/cf0569a6-1a08-482d-9932-42ffc8a934e/Ty%C3%B6uratutkimus%202010.pdf) (2.2.2011)
- Suomen eläkekeskustelu ”kafkamaista”. 2009. Kauppalehti. Saatavilla [www-muodossa <http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/etusivu/uutinen.jsp?oid=2010/02/30382&sort=false>](http://www.kauppalehti.fi/5/i/talous/uutiset/etusivu/uutinen.jsp?oid=2010/02/30382&sort=false) (15.11.2010)
- Swanljung, Esa 2008. Suomalaisen työeläkejärjestelmän muotoutuminen. Esitys Sanoman toimittajakoulun eläkepäivässä 23.4.2008 TELA:ssa.
- Söderlund, Désirée 2005. Lainvalmistelun teoriaa ja käytäntöä – oikeusministeriön säädösvalmistelu. Teoksessa Lindfors, Heidi (toim.) Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua? Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 67. Helsinki, 41-46. Saatavilla [www-muodossa <http://www.optula.om.fi/Etusivu/Julkaisut/1215523705148>](http://www.optula.om.fi/Etusivu/Julkaisut/1215523705148) (11.4.2011)
- Tala, Jyrki 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita.
- Tanninen, Hannu 2008. Sosiaalinen korporatismi ja taloudellinen hyvinvointi poliittisen vaihdannan näkökulmasta. Teoksessa: Kiander, Jaakko, Sauramo, Pekka & Tanninen, Hannu: Suomalainen tulopolitiikka, poliittinen vaihdanta ja sosiaalinen pääoma. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.

TELA 2007. Työeläkeasenteet. Helsinki: TNS Gallup Oy.

Tuori, Kaarlo 2000. Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

Työeläkejärjestelmä ristiriidassa perustuslain kanssa. Pukkila, Tarmo 2011. Helsingin Sanomat. Mielipide.

Työmarkkinajärjestöjen eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevat esitykset vuosille 2009 – 2014. Sopimusteksti 21.1.2009. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <<http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=63827&Item=63848>> (18.4.2011)

Työnantajat haluavat lakkauttaa Rantalan ryhmän. 2010. Helsingin sanomat. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <<http://www.hs.fi/talous/artikkeli/Ty%C3%B6nantajat+haluavat+lakkauttaa+Rantalan+ryhm%C3%A4n/1135256950948>> (15.11.2010)

Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtojen tarkastelua. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkiasusarja 4/2011. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j04-tyouratpidemmiksi/PDF/fi.pdf>> (12.4.2011)

Vaarama, Marja 2009. Poliittisesta kestävydestä. Teoksessa: Vaarama, Marja (toim.) Ikääntyminen riskinä ja mahdollisuutena. Valtioneuvoston raportteja 3/2009, 13–19. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <[http://www.vnk.fi/julkaisu\\_kansio/2009/r03-ikaantymisen-riskina-ja-mahdollisuutena/pdf/fi.pdf](http://www.vnk.fi/julkaisu_kansio/2009/r03-ikaantymisen-riskina-ja-mahdollisuutena/pdf/fi.pdf)> (15.11.2010)

Väänänen-Tomppo, Irma: työmarkkinajärjestöjen rooli sosiaalipolitiikan kehittämisessä Suomessa vuosina 1956–1979. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 6, 1981. Helsinki: Helsingin yliopisto.

#### WWW-SIVUT:

[www.digipaper.fi](http://www.digipaper.fi)  
<<http://www.digipaper.fi/akava/56735/index.php?pgnumb=65>> (29.4.2011)

[www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)  
<<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=qd23506132950029>> (13.4.2011a)  
<<http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vexohje.sh/HELU/PALKKI#PALKKI>> (13.4.2011b)  
<<http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+242/2002>> (2.5.2011c)

[www.etk.fi](http://www.etk.fi)  
<<http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=45547>> (18.4.2011a)  
<<http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=45563>> (18.4.2011b)  
<<http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=63827>> (18.4.2011c)

[www.kunta-tv.fi](http://www.kunta-tv.fi)  
< <http://www.kunta.tv/web/guest/video?fileId=21107>> 18.4.2011)

[www.sak.fi](http://www.sak.fi)  
<<http://www.sak.fi/suomi/tyomarkkinat.jsp?location1=4&sl2=2&sl3=1&id=32471&lang=fi>> (14.4.2011)

[www.sttk.fi](http://www.sttk.fi)  
<<http://www.sttk.fi/fi-FI/sosiaaliturvakomitea/>> (18.4.2011)

www.stm.fi

<[http://www.stm.fi/sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/vastuutahot](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/vastuutahot)> (14.4.2011)

www.tyoeläke.fi

<<http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39136&Item=10541>> (2.5.2011a)

<<http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39136&Item=10540>> (14.4.2011b)

<<http://www.tyoelake.fi/Page.aspx?Section=39134>> (2.5.2011c)

**LIITE 1. LUETTELO HAASTATTELUISTA**

Antila, Outi.	STM:n vakuutusosaston johtaja. Haastattelu 28.3.2011.
Bjerstedt, Katja.	Varman pääekonomisti. Haastattelu 16.3.2011
Helle, Minna	AKAVA:n edunvalvontayksikön johtaja. Haastattelu 13.4.2011.
Kallinen, Kaija.	SAK:n eläke- ja työura-asioiden päällikkö. Haastattelu 24.3.2011.
Kiander, Jaakko.	Ilmarinen, johtaja, talous- ja eläkepolitiikka. Haastattelu 30.3.2011.
Kostiainen, Leila.	STTK:n pääsihteeri. Haastattelu 7.4.2011.
Laatunen, Lasse.	EK:n lakiasiainjohtaja. Haastattelu 23.3.2011.
Puro, Kari.	Ilmarisen entinen toimitusjohtaja, eläketyöryhmän entinen puheenjohtaja. Haastattelu 14.3.2011.
Rantala, Jukka.	ETK:n toimitusjohtaja, työeläkeneuvotteluryhmän puheenjohtaja. Haastattelu 5.4.2011
Swanljung, Esa	TELA:n toimitusjohtaja. Haastattelu 29.3.2011
Lisäksi	
Arajärvi, Pentti	Sosiaali- ja koulutusoikeuden professori. Haastattelu 5.4.2011.



## LIITE 2. TEEMAHAASTATTELURUNKO

### 1 TAUSTATIEDOT HAASTATTELAVASTA

- Millaisissa tehtävissä ja kuinka pitkään toiminut alalla
- Mikä rooli kolmikannassa

### 2 ELÄKEVALTA JA KOLMIKANNAN ROOLI ELÄKEJÄRJESTELMÄSSÄ

- Miten TyEL-järjestelmää kehitetään (lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessi)
- Kenellä on tällä hetkellä valta päättää eläkeasioista? Eri tahojen roolit:

Hallitus ja eduskunta,

Sosiaali- ja terveysministeriö,

Työeläkelaitokset,

Puolueet,

Työmarkkinajärjestöt (eläkeneuvotteluryhmä)

Muita tahoja?

- Miten toimijoiden roolit ovat muuttuneet viime vuosina ja miksi?

### 3 MITEN NYKYINEN MALLI ON TOIMINUT?

- Nykyjärjestelmän vahvuudet
- Nykyjärjestelmän heikkoudet
- Nykyjärjestelmän mahdollisuudet
- Nykyjärjestelmän uhat

### 4 TULEVAISUUS

- Onko nähtävissä jotain sellaisia tekijöitä, jotka osoittaisivat, että järjestelmän kehittäminen ja valtarakenne muuttuisivat tulevaisuudessa? Mitä nämä tekijät ovat?
- Miten työeläkejärjestelmää pitäisi kehittää, kenellä eläkepoliittinen valta pitäisi olla ja miksi?
- Pitäisikö työmarkkinajärjestöjen asemaa päätöksenteossa muuttaa ja miten?
- Jos muutoksia vallassa tapahtuu, mitä ne voisivat pahimmillaan/parhaimmillaan merkitä?

### 5 EU

- Onko EU aiheuttanut muutoksia lainvalmistelun ja päätöksenteon osalta?
- Onko tulevaisuudessa odotettavissa muutoksia ja millaisia?