

Työeläkejärjestelmä julkisyksityisenä kumppanuutena. Vakiopaineita ja jatkuvuuden haasteita

Jan-Erik Johanson

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Finanssihallinto ja julkiyhteisöjen laskentatoimi

email: jan-erik.johanson@uta.fi

Ville-Pekka Sorsa

Helsingin yliopisto

Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos

email: ville-pekka.sorsa@helsinki.fi

Lasse Oulasvirta

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Finanssihallinto ja julkiyhteisöjen laskentatoimi

email: lasse.oulasvirta@uta.fi

Johdanto

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet (*public-private partnership*, PPP) ovat nopeasti yleistyneet viime vuosina eurooppalaisissa eläkejärjestelmissä. Varsinkin perinteisesti ensimmäisen julkisen pilarin piiriin kuuluvien eläkejärjestelmien toteutukseen on otettu mukaan yksityisen sektorin toimijoita ennen kaikkea rahastoivien ja osittain rahastoivien järjestelmien sijoitustoiminnan myötä. Akateemisessa tutkimuksessa on kiinnitetty ensisijaisesti huomiota siihen, miten näitä järjestelmiä voidaan luokitella ja vertailla eläke-oikeuksia järjestelmän ”omistajuuden” perusteella. Sen sijaan tutkimuksessa on kiinnitetty erittäin vähän huomiota siihen, miten yksityisten ja julkisten piirteiden yhdistäminen vaikuttaa järjestelmän hallinnointiin käytännössä. Aihepiirin tiimoilta on käyty hyvin vähän teoreettista tai menetelmällistä keskustelua paitsi ilmiön viimeaikaisuuden ja vähäisen kokemukseräisen tarkastelun myös eläketutkimuksessa käytettyjen teoreettisen mallien hallintotapoja koskevien puutteiden takia.

Eläkepoliittinen ja sen hallintoon liittyvä tutkimus on ajankohtainen erittelyn kohde aikana, jolloin monien teollistuneiden maiden väestö on ikääntymässä. Suomessa kokonaiseläkemeno bruttokansantuotteesta nousee nykyisestä noin 11 %:sta arviolta 15 %:iin vuonna 2030. Keskimääräisen yksityisalojen työeläkemaksun ennustetaan nousevan nykytasosta noin 6 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä. Sen arvioidaan tuolloin olevan lähes 28 % palkkasummasta (Niemelä & Salminen 2006). Jo lähes puoli vuosisataa toiminut Suomen yksityisen sektorin palkansaajien työeläkejärjestelmä (TyEL) on yhdistänyt synnystään lähtien julkisia ja yksityisiä piirteitä. Se on kansainvälisessä katsannossa vaikea asettaa luontevasti eläkejärjestelmien eroja kuvaaviin pilari- ja kerrosmalleihin. TyEL on vanhuutensa ja erikoisuutensa vuoksi erinomainen tapaustutkimuksen kohde eläkejärjestelmän julkisen ja yksityisen hallinnoinnin institutionaalisten muotojen ja muutosten sekä käytännöllisten haasteiden selvittämiseksi. Tarkoituksenamme on ollut hahmottaa työeläkejärjestelmän organisaatiokentän institutionaalisia valtasuhteita ja sitä, miten yritysten hallinnoinnin (*corporate governance*) ja julkishallinnon (*public administration*) piirteet ovat läsnä näissä valtasuhteissa.

Uutta instituutioteoriaa soveltavissa tutkimuksissamme olemme tarkastelleet paitsi muodollisia sääntelyyn perustuvia suhteita, myös epämuodollisia velvoittavia ja puhekäytäntöihin liittyviä suhteita sekä käytäntöjä, joissa nämä suhteet tulevat näkyviksi. Havaitimme useita seikkoja, jotka lisäävät ymmärrystä julkisten ja yksityisten hallintomallien yhdistämisen jännitteistä kansainvälisesti. Tutkimuksissamme nousi kuitenkin esiin myös lukuisia työeläkejärjestelmän piirteisiin, sen hallinnointiin ja kehitystyöhön liittyviä käytännönläheisiä huomioita.

Tämän esitys perustuu pääosin aikaisemmin julkaistujen (Johanson & Sorsa 2010a, 2010b, Johanson & Sorsa 2011, Sorsa 2011) ja vielä julkaisemattomien tutkimusten tuloksiin (Sorsa & Johanson 2011). Esittelemme ensiksi tutkimuksemme keskeiset teoreettiset uuteen institutionalismiin liittyvät käsitteet ja eläkejärjestelmien pilarijaon perusteet. Kuvaamme sen jälkeen Suomen Tyel järjestelmän hallinnollisia piirteitä ja havainnollistamme lisäksi työeläkejärjestelmän piirteitä verrattuna julkiseen hallintoon ja yritystoimintaan. Kehittämis- ja koordinaatioverkosto valaisee joitakin institutionaalisen työn ja yrittäjyyden piirteitä. Ennen päätelmiä pohdimme lyhyesti eläkelaitosten sääntelyä.

Institutionalismi lähtökohtana

Instituutiot voidaan hahmottaa monin tavoin. Kapeimmassa mielessä instituutioilla tarkoitetaan sääntelyyn (regulaatio) liittyvien institutionaalisten muotojen, kuten lakien, sääntöjen, muodollisten valtajärjestelmien ja protokollien tuottamaa toimintaa. Regulaatiiviset instituutiot perustuvat pakottamiseen ja sääntöjen noudattamiseen sekä sääntöjen noudattamatta jättämisestä annettuihin rangaistuksiin. Tyel järjestelmän hallinnollinen epäselvyys antaa sijaa monille eläkkeisiin yleisesti liittyvien virhetulkintojen lisäksi kotoperäisille järjestelmäsidonnoisille epäselvyyksille. Niinkin perustavaa laatua olevista kysymyksistä kuin siitä, kuka eläkevarat omistaa, ei Suomen työeläkejärjestelmässä ole yksiselitteistä tulkintaa. Arkiymmärryksen perusteella voidaan ajatella, että eläkevarat kuuluvat työntekijöille, koska ne ovat

eräänlaista myöhennettyä palkkaa. Tämä näyttää olevan myös pankki- ja vakuutusalan valvontaviranomaisen (Fiva) näkemys¹. Järjestelmälogiikan mukaisesti pääosin jakojärjestelmään perustuva eläketurva rakentuu sukupolvisopimukseen, jossa työssäkäyvät suostuvat maksamaan eläkkeellä olevien vanhuuden toimeentuloturvan. Oikeudelliselta näkökannalta näyttää myös siltä, että järjestelmälogiikan mukaisesti rahastoidut eläkevarat kuuluva ensisijaisesti vakuutusyhtiöille ja muiden etutahojen omistajuuskysymys tulee pohdittavasti vain poikkeustilanteissa (Kallio 2005, Kallio 2011).

Normatiiviset instituutiot laajentavat tulkintaa arvoihin, odotuksiin, normeihin, rooleihin, tehtäviin ja auktoriteettiin, joiden perustana on moraalinen sopivuus ja pakottavuus. Lyhyesti sanottuna normatiiviset instituutiot määrittelevät hyväksyttävän ja oikean toiminnan muodot. Suomen Tyel järjestelmässä etäisyys poliittisesta päätöksenteosta on ollut hyväksyttävä institutionaalinen lähtökohta, jonka keskeisenä ilmiönä valtiovarainministeriä on pidetty eläkevaroja valtion tarpeisiin kärkkyvä vihollisena. Normit taas ovat vain yksi osa laajempia kulttuurisia tai puhekäytäntöihin (diskursseihin) liittyviä instituutioita, kuten kategorisointeja, skeemoja ja käsikirjoituksia, jotka perustuvat yhteisiin merkityksiin ja yhteisymmärrykseen asioiden luonteesta.

Diskursiiviset instituutiot määrittelevät sen, mikä on ymmärrettävää. Ne muodostuvat toimien tietoisesta jäljittelystä (mimeettisen isomorfismin) perusteella. Laajimmassa mielessä instituutiot voidaan ajatella miksi tahansa sosiaalisesti jaetun toiminnan sujuvuuden takaavaksi toimintatavaksi, jonka olemassaoloa tai merkitystä sen piirissä olevat toimijat eivät välttämättä edes täysin tiedosta. Arkikeskustelussa huolehditaan siitä, että eläkevarat eivät riitä tulevaisuuden eläkkeiden maksuun. Pitkän tähtäimen arvioiden mukaan eläkemaksujen korotuspaine on kahden ja kuuden prosentin välillä (Lassila ym. 2007). Järjestelmälogiikan kannalta kyseessä on rahoitusvaje, jolle olisi hyvä löytyä maksaja. Vajeen paikkaamiseksi sopii yhtä hyvin olemassa olevien eläke-etujen leikkaaminen kuin eläkemaksujen korotuskin. Näin kyse on loppujen lopulta pikemmin maksuhalukkuudesta kuin maksukyvyistä. Huolta on kannettu myös siitä, että eläkkeet pienenevät tulevaisuudessa. Olennaista monissa viimeaikaisissa eläkeuudistuksissa on ollut yksilön vastuun lisääntyminen eläkkeen karttumisessa. Pitkä ja katkoton työura merkitsee entistä enemmän eläkkeen tason määräytymisessä.

Rajaamme tarkastelun analyttisesti vain organisaatiokentän jaettuihin instituutioihin sekä temaattisesti hallintoinstituutioihin. Tarkastelemme eläkejärjestelmän yhteiskunnallisen tehtävän ja yksittäisten eläkkeisiin liittyvien organisaatioiden toiminnan sijaan niiden väliin asettuvaa organisaatiokenttää. Organisaatiokenttä on väli- tai mesotason järjestely, joka on yksi institutionaalisen elämän tunnistettavista osa-alueista. Siihen kuuluvat keskeiset tuottajat, voimavarojen ja tuotteiden käyttäjät, valvontaviranomaiset ja muut organisaatiot, jotka tuottavat samanlaisia palveluita tai tuotteita (Dimaggio & Powell 1983). Suomen lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä organisaatiokenttä rakentuu ennen kaikkea eläkelakien ja niiden määrittelemien toimijoiden ja toimenkuvien ympärille. Tällaisen kentän voi ymmärtää kolmella pääasiallisella tavalla: kenttä voi tarkoittaa joko yksinkertaistettua kuvausta organisaatioiden toiminta-alueista, tai sillä voidaan viitata laajemmin kentällä toimivien organisaatioiden veto- ja työntövoimiin tai sitten se voidaan hahmottaa kilpailun, yhteistyön ja kamppailun areenaksi (Martin 2003). Tässä esityksessä yhteys areenaan on ilmeinen: työeläkekenttä on monin tavoin toisistaan riippuvaisten organisaatioiden joukko, jonka yksittäisiä siirtoja ohjaavat kentän säännöt ja toimijoiden kyvyt parantaa omaa asemaansa.

Tässä artikkelissa kiinnitämme huomiota kahteen institutionaalisen ylläpidon ja muutoksen ulottuvuuteen: institutionaaliseen työhön ja institutionaaliseen yrittäjyyteen. Työ ja yrittäjyyden välille tekemämme erottelu on sukua rakenteen ja toiminnan väliselle vuorovaikutukselle, sääntöjen ja yksittäisten toimien väliselle suhteelle, mutta työn ja yrittäjyyden teemat tuovat samalla dynamiikkaa joskus turhankin paljon polkuriippuvuuksia korostaviin, muutoksia väheksyviin instituutiotarkasteluihin.

Institutionaalisen työn käsite viittaa instituutioiden neuvoteltuun luonteeseen ja sen perusteella organisaatiokenttään poliittisena rakennelmana. Käsite kiinnittää huomiota ennen kaikkea kentän sisäisten toimijoiden välisiin suhteisiin ja yhteenliittymiin sekä niiden keskinäiseen taitoon ja kykyyn tuottaa institutionaalista muutosta ja päätöksiä otettaessa käyttöön uusia toimintatapoja (Lawrence ym., 2009). Institutionaalinen työ voi viitata moniin erilaisiin toimiin (ks. tarkemmin Lawrence & Suddaby 2006). Se voi sisältää avointa poliittista työtä, jossa kentän toimijat pyrkivät liittoutumaan

kentän muiden toimijoiden – tai kentän ulkopuolisten toimijoiden – kanssa kentän sääntöjen, omistusoikeuksien ja ulkorajojen muuttamiseksi.

Kulttuuriseen muutokseen tähtäävä itseymmärryksen, uskomusten, taustaoletusten ja toiminnan merkitysten uudelleenmäärittely taas voi olla vähemmän avointa ja vaikeammin tunnistettavaa. Joitain instituutioita voidaan yrittää vahvistaa antamalla vanhoille normeille ja kulttuureille aiempaa vahvempia merkityksiä, kun taas toisia voidaan yrittää hajottaa esimerkiksi irrottamalla hyödyt ja palkkiot (ja/tai haitat ja sanktiot) toisistaan tai kyseenalaistamalla niiden taustaoletukset (Streeck & Thelen 2005).

Institutionaalinen yrittäjäyys perustuu samoihin keinoihin instituutioiden muuttamiseksi kuin institutionaalinen työ, mutta ajatuksella on kuitenkin yksi tärkeä ero: institutionaalinen työ pitää sisällään näkemyksen siitä, ettei organisaatiokentillä tapahtuvilla yksittäisillä toimilla ole sellaisenaan paljon merkitystä verrattuna sovittuihin käytäntöihin. Vaikka yksittäinen toimi voi toki olla olennainen kentän muutoksessa, muutos tapahtuu viime kädessä poliittisesti – yksittäinen toimi on siis tärkeä vain siksi, että se politisoi jonkin vakiintuneen käytännön. Institutionaalisisessa yrittäjäydessä tilanne on päinvastainen: yksittäisillä toimilla on merkitystä kentän muutoksessa sellaisenaan, ei vain yhtenä osana kentän politiikkaa. Institutionaalinen yrittäjäyys palautuu osittain kentän verkostorakenteeseen. Verkostoasemaltaan vahva toimija on esikuvana muille ja pystyy käyttämään valtaa kentän muotoilussa.

Institutionaalinen yrittäjäyys perustuu tavallisesti kahteen toimintatapaan: kääntämiseen (*translation*) ja askarteluun (*bricolage*). Kääntäminen perustuu siihen, että kentän toimintaan tuodaan uusia ideoita tai ei-paikallisia institutionaalisia tulkintoja, jotka joko antavat vanhoille toimintatavoille uuden merkityksen tai muuttavat itse toimintatapoja, mutta pitävät toimintatapojen tulkinnan samana. Askartelu taas perustuu kentällä olevien institutionaalisten muotojen uudenslaisiin yhdistelmiin, mikä voi muuttaa paitsi kaikkien näiden muotojen tulkintaa myös antaa toiminnalle kokonaan uusia ja ennakoimattomia merkityksiä (Campbell 2004).

Molemmista instituutioiden ylläpidon, uusintamisen ja järkyttämisen muodoista on olemassa akateemista kirjallisuutta (ks. esim. Campbell 2004, Lounsbury 2008,

Crouch 2005, Streeck & Thelen 2005), minkä vuoksi niiden perusteiden tarkempi esittelemine ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista. Sen sijaan on tärkeää kiinnittää huomiota molempien lähtökohtien taustaoletukseen: olemassa olevilla rakenteilla ja käytännöillä on aina väliä. Minkään järjestelmän politiikan ja siinä tapahtuvan muutoksen ymmärtäminen ei ole mahdollista ilman sen organisaatiokentän toimijoiden jatkuvasti uudelleen tuottaman institutionaalisen todellisuuden ja sen muutoksien ymmärtämistä. Pitkäaikaisissa instituutioissa, kuten eläkejärjestelmissä, alkuasetelma tai suuri järjestelmäreformi ohjaa kehityksen suuntaa mutta ei silti täysin määrittele nykytilaa. Näennäisesti äärimmäisen vähän muuttuneenkin kentän tila kullakin ajanhetkellä on ikään kuin kopio edellisessä toimintaprosessista tehdystä kopiosta, jota voi olla jo vaikeaa erottaa alkuperäisestä. Toisaalta kunkin kopion oikeutus voi perustua aiempien kopioiden tai alkuperäisen lähtökohdan legitimitettiin, vaikka uusimmassa versiossa ei olisi enää lainkaan aiempaan kopioon liittyviä oikeutuksen tai hyväksyttävyyden piirteitä.

Pilarijako eläkepolitiikan kehystenä

Eläkepolitiikka on Euroopassa kuulunut kansallisen päätöksenteon piiriin. Euroopan unionin toimilla on ollut merkitystä yhteisön toimivaltaan kuuluvissa markkinaperusteisissa eläkejärjestelmissä (Echardt 2005), mutta avoimen koordinaation menetelmä sosiaalipoliittisissa kysymyksissä vaikuttaa todennäköisesti vain vähän kansallisiin eläkejärjestelmiin (De la Porte & Pochet 2002). Toistaiseksi ei ole Eurooppalaista eläkepolitiikkaa, vaan joukko kansallisia eläkepoliittisia järjestelyjä, joista jokaiseen liittyy omintakeisia piirteitä. Suomalaisen eläkejärjestelmän erityispiirteisiin on kuulunut erittäin vähäinen vapaaehtoisten eläkevakuutusten määrä ja julkisen eläkejärjestelmän vahva rooli.

Maailmanpankin luonnosteleva jako kolmeen pilariin: julkiseen I pilariin, työmarkkinasopimuksiin perustuvaan II pilariin ja III pilarin vapaaehtoiseen yksityisiin eläkevakuutuksiin on ollut usein eläkejärjestelmien jaottelun perusteena. Tyypillinen esimerkki I pilarin julkisesta järjestelmästä on asumiseen perustuva vähimmäistoimeentulon takaava eläke, jota on Suomessa edustanut kansaneläke.

Vastaavasti II pilarin eläkkeet perustuvat tyypillisesti työmarkkinasopimukseen ja ne tähtäävät osaltaan työuralla saavutetun elintason ylläpitämiseen. Lisäksi kolmannen pilarin eläkkeet perustuvat vapaaehtoisein eläkesopimukseen. Niiden tyypillinen tehtävä on taata eläketurva hyvätuloisen väestönosan eläketurva maissa, joissa eläkekatot leikkaavat korkeimpien eläkkeiden tasoa (Immergut & Anderson 2007).

Viime vuosien aikana tässä jaottelussa on tapahtunut murtumia, joihin on osin syynä Maailmanpankin rahastointia entistä enemmän korostava näkemys ja selväpiirteisen kolmen pilarin jaon hylkääminen. Uuteen Maailmanpankin malliin kuuluu koko vanhusväestön kattava nollapilari, joka takaa jonkinlaisen vanhuudenturvan koko väestölle, pakollinen etuusperusteinen ykköspilari, joka korvaa osan työuran aikaisesta tulotasosta, on sidottu maksuihin ja on joko osittain rahastoitu tai rahastoimaton jakojärjestelmä (PAYG.) Rahastoitu pakollinen maksuperusteinen järjestelmä muodostaa toisen pilarin, johon kuuluu tyypillisesti yksityisesti hallinnoitua yksilölliset tilit. Lisäksi malliin kuuluu vapaaehtoinen rahastoitu kolmospilari sekä neljännen pilarin kattama epävirallinen sosiaalinen tuki, asumistuen kaltaiset muut tukimuodot sekä henkilökohtainen varallisuus (Holzman ym. 2008)

Eläkkeillä on pitkä historia Pohjoismaiden taloudessa, sillä ensimmäiset vanhuuseläkelait säädettiin Tanskassa vuonna 1891. Nykyään tyypillinen pohjoismainen eläkejärjestelmä yhdistää julkiset, tarveharkintaan perustuvat vähimmäisetuisuudet, julkisen ansiosidonnaisen osan sekä ammattialakohtaisen yksityisen eläkkeen (Herbertsson ym. 2000).

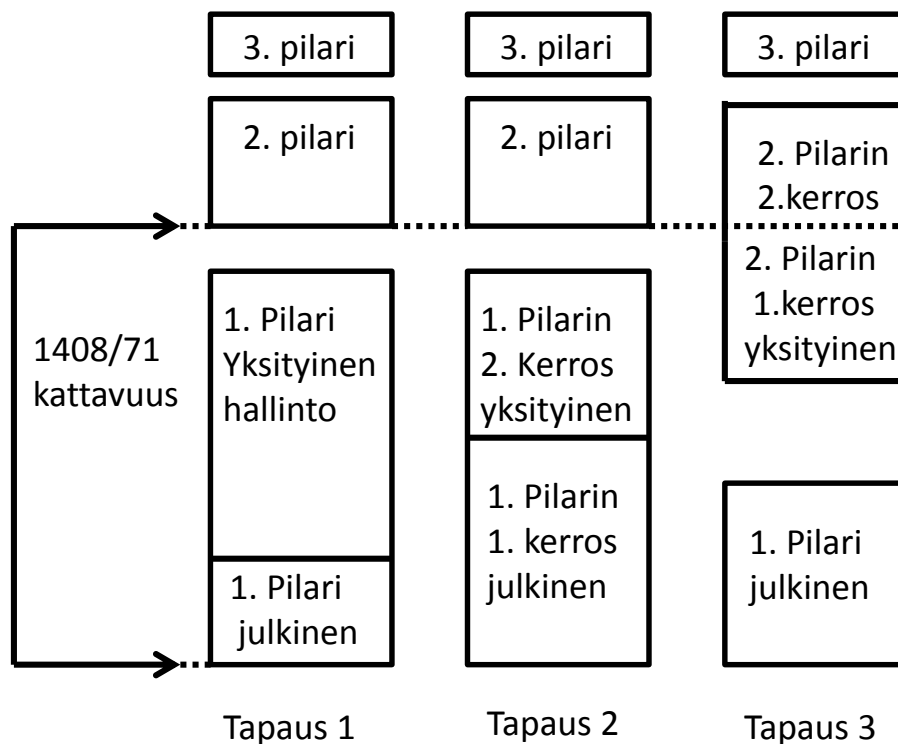
Ruotsin eläkeuudistus hyväksyttiin vuoden 1998 valtiopäivillä ja laki astui voimaan 2001. Uudistus sisälsi vanhuuseläkkeen, joka jakaantuu takuueläkkeeseen ja ansiosidonnaiseen eläkkeeseen. Takuueläke (garantipension) koostuu kansaneläkkeestä ja siirtymäkautena voimassaolevasta entisestä ATP – eläkkeestä ja perustuu asuinmaaperiaatteeseen. Takuueläke on kuten Suomen kansaneläkekin ansioeläkevähenteinen. Tulosidonnainen eläke koostuu ansioeläkkeestä (inkomstpension) ja sijoituseläkkeestä (premiepension). Eläke määräytyy koko työaikana maksettujen vakuutusmaksujen mukaan. Vakuutetulla on mahdollisuus rahastoida osa vakuutusmaksustaan yksilölliselle tililleen sijoituseläkettä varten. Palkansaajat voivat itse valita rahoitusyhtiön, mutta mikäli he eivät näin tee, varat

sijoitetaan oletusrahastoon. Sijoitusyhtiön hallintoa hoitaa valtion erillinen viranomainen (Niemelä 2011). Ruotsin kokonaiseläkejärjestelmää voidaan kuvata monihaaraiseksi eläkepoluksi, jossa on eri tasoja. 1. pilarin muodostaa lakisääteinen eläkevakuutushaara, joka koostuu kaikille kansalaisille maksettavasta, vähimmäisturvaa takaavasta takuueläkehaarasta ja vakuutusmaksuperusteisesta ansioeläkehaarasta. Toinen haara eli 2. eläkepilari muodostuu vakuutusmaksuperusteisesta yksilöllistä eläkesäästämistä korostavasta sijoituseläkepolusta sekä kolmas haara yksityisestä työmarkkinaeläkepolusta. Neljäs haara muodostuu vapaaehtoisista, joko työnantajan rahoittamista tai vakuutetun itse ottamista yksilöllisistä eläkevakuutuksista (Niemelä & Salminen 2009).

Tanskassa lakisääteiseen eläketurvaan kuuluu asumisperusteinen kansaneläkejärjestelmä (folkepension) ja työmarkkinoiden 2.pilarin lisäeläkejärjestelmä (ATP, Arbejdsmarkedets Tillægspension). ATP kattaa sekä yksityisen että julkisen sektorin palkansaajat. Yrittäjät voivat kuulua järjestelmään vapaaehtoisesti tietyin ehdoin. ATP on maksuperusteinen, koska se ei perustu työajan ansioihin, vaan eläke määräytyy työajan suhteessa perittäviin maksuihinⁱⁱ (Eläketurvakeskus). Tanskan 2.pilarin eläkkeet kuuluvat EU:n sisämarkkinakilpailun piiriin, mikä heikentää sitä koskevan kansallisen päätöksenteon merkitystä (Niemelä & Salminen 2009) Perinteisesti Tanskassa kansaneläkejärjestelmä on ollut korkean tasonsa takia tärkeämpi kuin muissa pohjoismaissa, mutta viime vuosina sen taso on jonkin verran heikentynyt. Samaan aikaan työmarkkinaperusteisen (ATP) eläkkeen merkitys on lisääntynyt ja sen piiriin ovat tulleet varhaiseläkkeellä olevat ja muun sosiaaliturvan varassa toimeentulevat (Kvist & Greve 2011).

Ruotsin ja Tanskan eläkejärjestelmät poikkeavat Suomen järjestelmästä monin tavoin. Ruotsissa ja Tanskassa täyden kansaneläkkeen saaminen edellyttää vuosikymmenien asumista, kun taas Suomessa kansaneläkkeen (takuueläke) saaminen edellyttää kolmen vuoden asumista. Keskeinen pilarijakoon liittyvä ero on siinä, että Suomen järjestelmässä 2. pilarin työmarkkinaeläkkeitä on erittäin vähän, koska ansiosidonnainen eläketurva on järjestetty 1. pilarin yhteyteen. Suomen järjestelmässä ei myöskään ole yksilöllisiä eläketilejä ja Tel poikkeus sulkee Suomen eläkejärjestelmän EU sisämarkkinakilpailun piiristä (vrt. Tanska).

Briganti (2008) hahmottaa pilarijakoon liittyviä viimeaikaisia muutoksia Euroopassa kuvion 1 mukaisesti. Tapaus yksi kuvaa Suomen eläkejärjestelmää, jossa asumiseen perustuva kansaneläke ja ansiosidonnaiset työeläkkeet ovat lakisääteisesti osa I pilaria ja yksityisesti hallinnoitu osa vastaa pääosasta eläketurvaa. Tilanteessa kaksi yksityisesti hallinnoitu eläketurva muodostaa oman erillisen tason tai kerroksen I pilarin sisällä. Tilanteessa kolme työmarkkinasopimuksiin perustuvat eläkejärjestelmät uppoutuvat osaksi I pilarin eläketurvaa.



Kuvio 1. Eläkejärjestelmien muuttuva pilarijako (Briganti 2008).

Maailmanpankin suosima malli on I pilarin kaksitasoinen malli (tapaus 2). Siksi sen sovellukset löytyvät Maailmanpankin tukea ja/tai ohjausta saaneista kehittyvistä Euroopan maista Bulgariasta, Virosta, Unkarista, Latviasta, Liettuaista, Puolasta, Romaniasta ja Slovakiasta, mutta tähän ryhmään kuuluu myös Ruotsin Premierpension (maksuperusteinen, yksityisesti/julkisesti hallinnoitu). II pilarin ykköspilariin uppoutuneet eläkkeet ovat erillinen osa I pilarin eläkejärjestelmää. Se

muodostaa heterogeenisen joukon joko rahastoituja (Tanska, Sveitsi) tai eri tavoin rahastointia, maksuperusteisuutta ja etuusperusteisuutta yhdistäviä malleja (Ranska, Iso-Britannia).

Yksityisesti hallinnoidut järjestelmät ovat pääosin rahastoituja, maksuperusteisia, pakollisia ja läkisääteisiä järjestelmiä, vaikka kaikkiin näihin kriteereihin löytyy myös poikkeuksia. Suomen lakisääteisessä työeläkejärjestelmän erityispiirteenä on työmarkkinajärjestöjen vahva asema sen hallinnossa, mutta vastaavanlaisia tilanne vallitsee myös esimerkiksi Ranskassa, Tanskassa ja Sveitsissä.

EU:n Sosiaaliturvan koordinoitiasetus (1408/71 nyk.883/04) kattaa kaikki nämä tilanteet. Asetus tähtää työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisällä takaamalla muiden muassa eläke-etujen siirtymisen maiden välillä, tasapuolisen kohtelun, hankittujen oikeuksien tunnustamisen toisessa maassa sekä soveltuvan lainsäädännön määrittelyn etujen määräytymisessä. Eläkkeiden hallinnoinnin kannalta muutokset ovat erittäin mielenkiintoisia. Suomen työeläkejärjestelmä on esimerkki viime vuosina yleistyneille julkisyksityisille järjestelmille muissa Euroopan maissa. Muodollisesti vakuutuslaitosten hallinnoima osa ei kuitenkaan Suomessa ole erillinen osa julkiseksi luokiteltua I pilarin järjestelmää. Huolimatta muutoksista muissa EU maissa Suomen Tyel järjestelmä säilyy poikkeuksellisenä tapauksena Eurooppalaisessa vertailussa, mutta muissa maissa tapahtuneet muutokset tekevät Suomen järjestelmästä yhteismitallisemman muiden eläkejärjestelmien kanssa.

Viimeaikaiset muutokset herättävät kysymyksen siitä, miksi yksityisesti hallinnoituja järjestelmiä on muissa Euroopan maissa kotiutunut julkisen I pilarin järjestelmien sisään. Vapaaehtoisessa eläkevakuutuksessa maksuperusteisuus ja rahastointi on edellytys kolmannen pilarin järjestelmille. Toisen pilarin työmarkkinasopimukseen perustuvissa eläkejärjestelmissä yhtä hyvin etuusperusteiset järjestelmät kuin maksuperusteiset rahastoivat järjestelmät ovat mahdollisia ja käytettyjä ratkaisuja. On arveltu, että esimerkiksi Unkarin ja muiden Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioiden uudistustoimet liittyvät EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen ehtojen täyttämiseen. Siirtämällä eläkevaroja lakisääteiseen ensimmäiseen pilariin pienennetään julkisen talouden vajetta. Toisaalta mahdollisuudet käyttää eläkevaroja poliittisesti muihin kuin eläketurvan takaamiseen liittyviin hankkeisiin ovat suuremmat (Jääskeläinen

2010). Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeinen tilanne voi näin kääntää pilarijakoon liittyvät taloudellista kestävyyttä lisäävät tavoitteet päälaelleen.

Suomen Tyel Järjestelmä

Työeläkejärjestelmän syntyä ja sen poliittista historiaa on käsitelty varsin kattavasti kotimaisessa akateemisessa tutkimuksessa (ks. esim. Niemelä 1994, Salminen 1987), joten sen seikkaperäinen esittely ei tässä ole tarpeen. Institutionaalisesti merkittäviä eläkejärjestelmän syntyyn liittyviä piirteitä oli valikoivien poliittisten jakolinjojen muodostuminen sekä järjestelmän hallinnollinen hajauttaminen. Poliittisesti Tel järjestelmän synty liittyi kahden kilpailevan leirin kamppailuun. Toisaalta SKDL:n ja Keskustapuolueen kannattamaan tasaeläkelinjaan ja toisaalta sosialidemokraattien ja kokoomuksen kannattamaan ansioihin perustuvaan eläkkeeseen. Vaikka työmarkkinasopimukseen perustuva TEL tuli pian lakisääteiseksi (1962) sen syntyperustaan liittyvä kiista ja työmarkkinajärjestöjen vahva asema päätöksenteossa on heikentänyt eduskunnan ja erityisesti keskustapuoleen asemaa järjestelmään liittyvissä valinnoissa. Hallinnollisesti olennainen piirre organisaatiokentän muodollisessa hallinnassa TEL:n toimeenpanon alkaessa oli kahden institutionaalisen elämän, eläkepolitiikan ja sijoituspolitiikan rakenteellinen erottaminen. Eläkepoliittinen päätöksenteko keskittyi työmarkkinajärjestöjen neuvotteluihin ja yhteistyöhön valtiovallan edustajien kanssa, jotka tulivat säännöllisesti ajankohtaisiksi tulopoliittisten kokonaisratkaisujen yhteydessä ja sijoitustoiminta jäi puolestaan eläkelaitosten päätöksenteon varaan.

Hajaantuneen kentän toimintaa

Akateemisen mielenkiinnon kohteena on ollut useimmin kentän eläkepoliittinen institutionaalinen elämä eli eläke-etuksista ja kustannuksista päättäminen. Päätöksenteko oli alkutilanteessa vahvasti työmarkkinaosapuolten ja -lakisääteisyydestä huolimatta - ajan myötä entisestäänkin vähenevässä määrin poliittisten puolueiden ja eduskunnan käsissä. Eläke-etuudet ja kustannukset ovat olleet muodollisen hallinnon näkökulmasta suuria kansallisia sosiaali- ja

talouspoliittisia kysymyksiä, jotka ovat koskeneet koko kansakuntaa. Ennen muita työmarkkinaosapuolten odotettiin päättävän eläkeasioista, ja valtion tehtäviksi jäivät täydentävien etujen tarjoaminen kolmikantaan perustuvissa neuvotteluissa sekä päätösten toimeenpano lainsäädännössä.

Eläkejärjestelmän rahastointi merkitsee sitä, että kertyvistä pääomista tulee maksujen keräämisen ja eläkkeiden maksamisen ohella oma muodollisen hallinnan kohde. Työeläkerahastojen hallinnoinnissa ei nojattu keskitetyn koordinaation ja julkisen järjestelmän toimintatapaan vaan päinvastoin sijoituksista päättäminen ja järjestelmän toimeenpano hajautettiin yksityisille toimijoille. Tämä ei tarkoita sitä, ettei julkinen valta olisi vaikuttanut sijoitusten hallintaan tai ettei eläkelaitoksilla olisi ollut eläkepoliittisia tehtäviä. Muodollisesti sijoitusten hallinnoinnista saattoi olla vastuussa organisaatiomuodoltaan keskinäinen tai osakeyhtiömuotoinen työeläkevakuutusyhtiö, pääosin työnantajien hallinnoima eläkesäätiö tai pääosin työntekijöiden hallinnoima eläkekassa.

Kaikki organisaatiomuodot ovat monitasoisesti hallinnoituja. Sijoitusten päätöksenteolle tuotettiin myös lukuisia operatiivisia reunaehtoja, ennen kaikkea vakavaraisuuteen perustuva sääntely, joka teki riskisijoittamisesta erittäin vaikeaa, ja myöhemmin tuotiin esiin vaatimus sijoitustoiminnan itsenäisyydestä. Työnantajille annettiin myös oikeus maksaa eläkemaksut velkakirjoina, eli he pystyivät käytännössä lainaamaan takaisin maksamiaan eläkemaksuja suhteellisen edullisella korolla. Näiden reunaehtojen motiivina oli ennen kaikkea ehkäistä eläkesosialismia, jossa keskitetty pääomapooli ja siihen liittyvä osakeomistus olisi voinut antaa työntekijöille tai poliittisille päätöksentekijöille entistä enemmän taloudellista valtaa. Koska pääomasta oli Suomessa pulaa aina rahamarkkinoiden vapauttamiseen asti 1980-luvun lopussa, eläkelaitoksilla oli investointilainojen ansiosta runsaasti taloudellista valtaa hajauttamisesta ja takaisinlainauksesta huolimatta.

Valtiovallan osuutta tässä yhteydessä kuvastaa hyvin Matti Louekosken (1997) toteamus, että työmarkkinaosapuolten tekemistä päätöksistä on tehty muistiinpanot lain muodossa. Kentän ulkorajoilla valtiovallalla ja puolueilla on toki ollut paljon merkitystä, erityisesti tupojen ansiosta. Kentän sisäpuolella valtiovallalla on kuitenkin merkittävää toimivaltaa vain pelisääntöjen noudattamisen valvonnassa, ennen kaikkea

eläkelaitosten toimilupien antamisessa (STM) ja sijoitustoiminnan valvonnassa (Finanssivalvonta). Vaikka esimerkiksi STM:n muodollinen asema on näennäisesti hyvin vahva, ei sen tosiasiallinen operatiivinen valta ole kantanut pitkälle edellä mainittujen alueiden ulkopuolella. Valtiovallan eliminointi on ollut johdonmukaista paitsi koko järjestelmästä myös kentän yksittäisistä toimijoista. Esimerkiksi eläkeyhtiöiden hallituksiin valtiiovallan edustajilla ei ole ollut asiaa; poliittisilla puolueillakin on vain välillisiä yhteyksiä kentälle. Siinä missä kokoomuksella on hyvät yhteydet työnantajajärjestöihin ja sosialidemokraateilla työntekijäjärjestöihin, keskustalla on yhteistyöprojekteja kentällä lähinnä valtion virkakoneiston kanssa, joka on kuitenkin poliittisten päätöksentekijöiden ohella suljettu päätöksenteon ulkopuolelle.

Eläkelaitosten hajautus perustui alkuaan pitkälti eläkerahastososialismin pelkoon, mutta ei niinkään siksi, että sijoituksia koskevaa poliittista päätöksentekoa olisi pelätty. Käytännössä kaikki eläkeyhtiöt olivat kytköksissä vasta 1990-luvun alun laman hajottamiin pääomablokkeihin: suomalaiseen ja ruotsinkieliseen kansalliseen suurpääomaan, työväenliikkeen punapääomaan sekä agraaripääomaan (Johanson & Heiskanen 1985). Perinteisten suuryritysten säätiöiden ja suurten työllistäjien kassojen annettiin jatkaa omaa elämäänsä. Poliittisen vaikuttamisen sijaan hajautuksella yksityisiksi eläkelaitoksiksi haluttiin estää eläkerahastojen keskittäminen yhteen pooliin ja sitä koskevan demokraattisen päätöksenteon mahdollisuus. Hajautuspäätös oli siis vahva päätös liittää sijoitustoiminta politiikkaan, mutta ei edustukselliseen demokratiaan tai yritysten omistajuuden poliittiseen kontrolliin. Eläketurvan takaamiseen hajautus liittyi vasta toissijaisesti. Toisaalta eläketurvan kannalta tärkeät piirteet, kuten eläkelaitosten välinen konkurssiyhteisvastuu, vaikuttivat hajautuksen luonteeseen. Esimerkiksi raju kilpailu, joka olisi voinut heikentää joidenkin eläkelaitosten asemaa, ei ollut eläkelaitosten etujen mukaista. Myös rajoitetut mahdollisuudet siirtää vakuutuskantaa toiseen eläkelaitoksen pitivät huolta siitä, että eläkelaitosten välinen kilpailu asiakkaista oli lähinnä nimellistä aina 1990-luvulle asti.

Työeläkejärjestelmä yksityisen ja julkisen välissä

Eläkkeiden järjestäminen on taloudellisesti merkittävää toimintaa – Suomessa pelkästään yksityissektorin rahastoituja varoja oli vuonna 2007 yhteensä reilut 83 mrd. euroa ja yhteenlaskettuna lakisääteisissä järjestelmissä oli vuonna 2009 rahastoituna 63 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Markkinatoimintana TyEL on kuitenkin merkittävä. Tuotteella ei kilpailla – se on kaikille työeläkevakuutuksen ottaville sama, mutta tuottajan voi valita. Suomen työeläkejärjestelmässä yksityisesti hallinnoitu yksityisten vakuutusyhtiöiden hallinnoima osa on osa julkista I pilarin järjestelmää, mikä yhdistää julkisen sektorin sosiaalipoliittiset tavoitteet yksityisen yritystoiminnan periaatteisiin.

Julkisyksityinen yhteistoiminta (*public-private partnership, PPP*) viittaa julkisten ja yksityisten toimijoiden pitkä-aikaiseen yhteistoimintaan tuotteiden ja palveluiden tuottamiseksi, jossa osapuolet jakavat riskejä, kustannuksia ja voimavaroja (Ham & Koppenjan 2001). Institutionaalinen yhteistyö, toimintaohjelmaverkostot (*policy networks*), infrastruktuurisopimukset, yhteisöjen kehittäminen tai kaupunkialueiden uudelleenkehitys ovat pääasiassa julkisyksityisen yhteistoiminnan toiminnallisia alueita. Suomen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä on esimerkki institutionalisoidusta yhteistyöstä (lisää esimerkkejä, ks. Hodge & Greve 2005).

Julkisyksityisillä järjestelmillä on ainakin viisi ideaalityypistä muotoa: yksityisen toiminnan julkinen valmistelu ja mahdollistaminen (*public leverage*), julkisten tehtävien toimeenpanon sopimusperusteinen ulkoistaminen, franchising eli säännellyn tehtävän toimeenpanon lisensiointi, kustannusten jakoon liittyvät jatkuvat yhteishankkeet (*joint ventures*) ja muodoltaan avoimet strategiset kumppanuudet (Skelcher 2005). Suomen TyEL-järjestelmässä on kyse ensisijaisesti franchising-muotoisesta julkisyksityisestä järjestelmästä, jossa julkisten monopoliluonteisten tehtävien toimeenpano on erityisasemassa olevilla yksityisillä yrityksillä. Suomen eläkelainsäädännöllä määritellään työeläkelaitokset, joiden ainoa tehtävä on toteuttaa työntekijäin ja yrittäjäin eläkelakien mukaisia tehtäviä ja eläkelaitoksista annettujen

lakien mukaista rahaliikennettä (Sorsa & Johanson 2011). Taulukkoon 1 on poimittu joitakin työeläkejärjestelmän piirteitä verrattuna julkishallinnon ja yksityisen yritystoiminnan toimintaperiaatteisiin.

Taulukko 1. Tyel järjestelmä suhteessa julkishallintoon ja yritystoimintaan.

	Julkishallinto	TyEL	Corporate Governance
<i>Markkinavalinta</i>	Valvontaelimet kontrolloivat tehtävää	Valvotun tuottajan valinta	Ostokäyttäytyminen
<i>Avaintoimijoiden keskinäiset suhteet</i>	Palvelua tarjoavien organisaatioiden yhteistyö	Palvelua tarjoavien organisaatioiden rajoitettu kilpailu ja rajoitettu yhteistyö; kentän muiden toimijoiden yhteistyö	Palvelua tarjoavien organisaatioiden välinen kilpailu
<i>Rahoituslähde</i>	Budjettirahoitus	Maksuihin perustuva rahoitus	Maksuihin perustuva rahoitus
<i>Poliittinen vaikuttaminen</i>	Yleistä: Vaikuttamisyrittösten puskurointi	Valikoitu vaikutusvalta, laajat odotukset	Harvinaista: Vaikuttamisen käsittäminen odotuksina, joka ilmenee kysyntäohjauksena
<i>Pakottaminen</i>	Pakollinen käyttö ja rahoitus	Pakollinen käyttö ja rahoitus	Vapaaehtoinen käyttö ja maksu käytettäessä
<i>Vaikutusten ulottuvuus</i>	Laaja yhteiskunnallinen vaikutus	Laaja kokonaisvaikutus, mutta vaihtelee laitoskohtaisesti	Kapea yhteiskunnallinen vaikutus
<i>Omistajuus</i>	Kansalaiset	Määritellyt osakkeenomistajat	Osakkeenomistajat
<i>Päämäärät ja suorituskykyodotukset</i>	Ambivalentit ja muuttuvat	Selkeät, mutta muuttuvat	Selkeät ja vakaat

Eläkeyhtiöt kilpailevat keskenään asiakkaista ja keskeinen kilpailun keino on hyvien sijoitustuottojen ja/tai tehokas hallinto, jotka antavat mahdollisuuden maksuhyvitysten

maksamiseen vakuutuksenottajille. Silti yhtiöiden välillä on myös yhteistoimintaa. Kaikille saman eläkemaxun osien määrittely edellyttää yhteistoimintaa Työeläkevakuuttajat r.y:n (TELA) työryhmissä ja rahastoon siirrettävien osuuksien laskeminen (rahastosiirtovelvoite, ent. laskuperustekorko) edellyttää Eläketurvakeskuksen (ETK) koordinoitua. Vahvin joskin jälkikäteinen yhteistoiminnan muoto on eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuu, jonka mukaan jonkin eläkelaitoksen konkurssissa muut eläkelaitokset ottavat hoitaakseen yhtiöltä jääneet eläkevastuut. Käytännössä konkurssiyhteisvastuu toteutui esimerkiksi 1990-luvun laman yhteydessä kaatuneen Eläke-Kansan eläkevastuiden jaossa.

Eläkejärjestelmän merkitys on kokonaisuudessaan suuri, mutta hajautetussa järjestelmässä yksittäisen toimijan merkitys voi jäädä vähäiseksi. Eläkelaitoksista kaksi suurinta Ilmarinen ja Varma hallitsevat yhdessä reilusti yli puolta eläkemarkkinoista ja pienin (Pensions Åland) vain prosentin kymmenyksii. Parlamentaarisen politiikan vaikutus yhtiöiden toimintaan ei ole suoraa, vaan se toteutuu osaltaan STM:n valmistelu- ja vahvistajarooliin, Finassivalvonnan tehtäviin kuuluvan itsenäisen yhtiöiden valvonnan ja työmarkkinajärjestöjen kanssa käytävien neuvottelujen perusteella.

Järjestelmä on kaukana tyypillisestä yksityisestä markkinatoiminnasta, mutta aivan yhtä kaukana myös demokraattisesta julkishallinnosta. Järjestelmä edustaa julkishallinnon logiikkaa selkeästi vain yhdessä mielessä: eläkevakuutuksen otto ja maksaminen on pakollista. Tässä mielessä työeläkejärjestelmä on pikemminkin pakollinen yksityinen kuin julkinen järjestelmä. Yritystoiminnan periaatteiden mukaisesti järjestelmä rahoitetaan perityistä maksuista eikä budjettivaroista, ja yhtiöiden omistajia ovat osakkeenomistajat kansalaisten tai heidän edustajiensa sijasta. Osakkeenomistajien rooliin eläkevakuutusyhtiöissä vaikuttaa se, että valtaosa yhtiöistä (pois lukien Veritas ja Pensions Åland) ovat keskinäisiä yhtiöitä, mikä antaa vakuutuksenottajille ja vakuutetuille omistaja-aseman. Järjestelmä on kuitenkin luonteeltaan ensisijaisesti korporatistinen.

Olemme tässä vertailleet työeläkevakuutusta ideaalityypisiin kuvauksiin julkisen ja yksityisen sektorin piirteistä. Silti myös muusta vakuutustoiminnasta löytyy eläkevakuutusta muistuttavia piirteitä. Esimerkiksi liikennevakuutukseen kuuluu

lakisääteinen pakollinen osa, jonka piirteisiin kuuluu myös vakuutusyhtiöiden konkurssiyhteisvastuu. Vastaavasti esimerkiksi työttömyysturvan rahoitukseen kuuluu julkisen sektorin ohella työnantajien ja työntekijöiden maksuosuus sekä työttömyyskassojen toiminta julkisen ja yksityisen sektorin välimaastossa. Eläkevakuutus ei tässä mielessä ole ainoalaatuinen julkisyksityinen järjestelmä kotimaisessa hallinnossa.

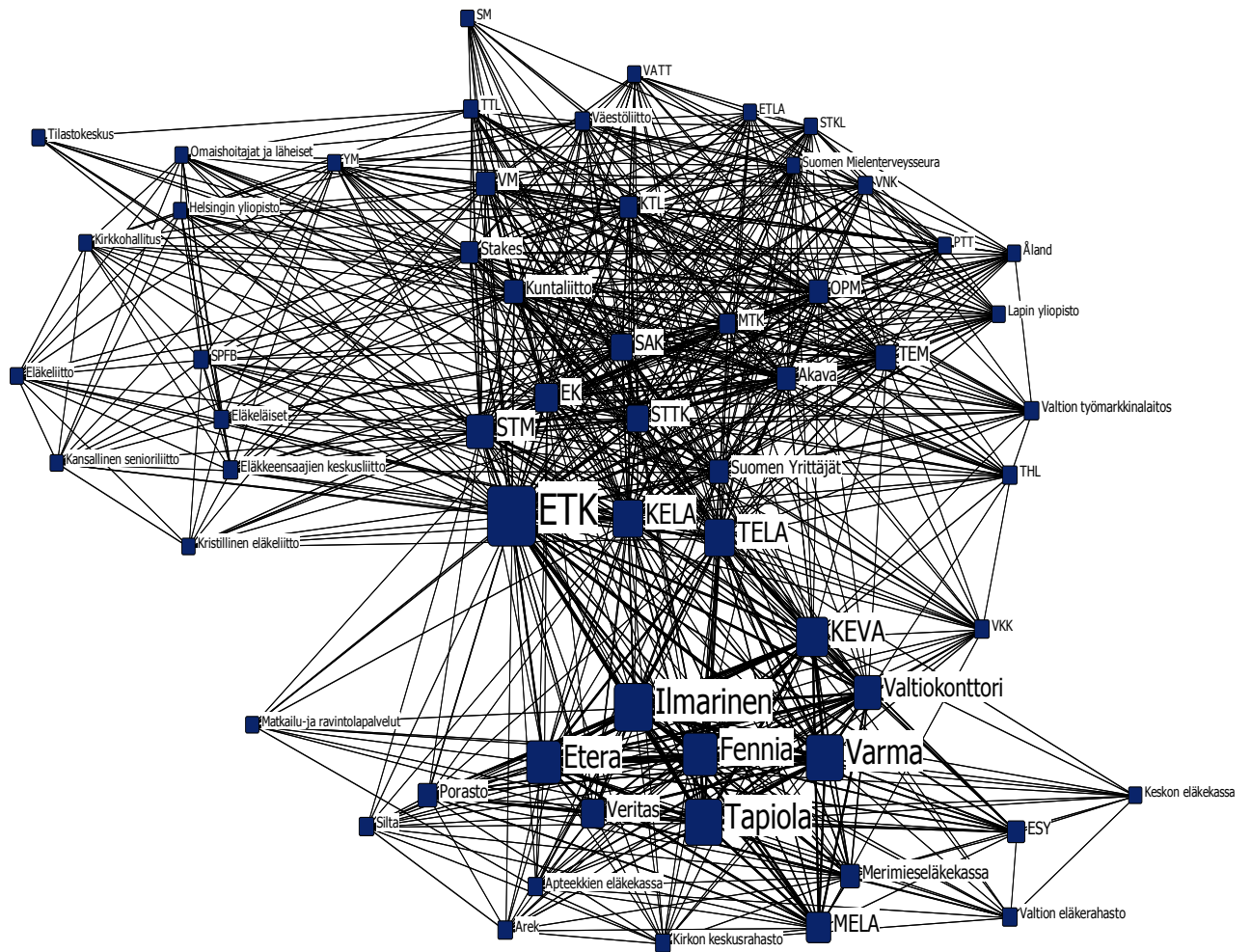
Eläkepolitiikan valmistelun kenttä

Eläkepoliittinen valmisteluun liittyvä koordinaatio- ja kehittäminen tapahtuu useissa sosiaali- ja terveysministeriön (STM), Eläketurvakeskuksen (ETK) ja työeläkevakuuttajien (TELA) asettamissa työryhmissä. Vuosittain näitä työryhmiä on toiminnassa useita kymmeniä ja niiden tehtävät vaihtelevat hyvin täsmällisistä ja teknisistä kehittämishankkeista (esim. atk-järjestelmät) laajoihin järjestelmän perusarkkitehtuuria koskeviin kysymyksiin (työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä). Olennaista on side, että työryhmät yhdistävät eläkekentän toimijat yhdeksi keskenään kytkeytyväksi verkostoksi.

Granovetter (2002) on luonnostellut verkostorakenteiden ja niiden konfliktialttiuden välisiä yhteyksiä kolmen verkostorakenteen piirteiden perusteella. Hajanainen verkosto, jossa toimijoiden välillä on vain vähän kytköksiä eturistiriidat johtavat helposti konfliktiin toisistaan useiden toisistaan irrallisten osapuolten välillä. Väljäkytkentäisessä verkostossa yksittäiset toimijat kytkeytyvät toisiinsa joidenkin yhteyksien perusteella, mikä helpottaa ristiriitojen sovittelua, mutta suhteiden verraten vähäinen määrä voi antaa institutionaaliselle yrittäjälle välineet kentän haltuunottoon. Tiukkakytkentäisessä verkostossa toimijoiden välillä on erittäin paljon suhteita niin, ettei mikään yksittäinen toimija nouse kentän yhdistäjäksi, mikä vähentää vallan keskittymismahdollisuuksia. Toisaalta monet sidokset toimijoiden välillä helpottavat ristiriitojen sovittelua.

Eläkepolitiikan kehittämis- ja koordinaatioverkosto tarkastelussa yksi keskeinen havainto oli se, ettei verkosto ole henkilökeskeinen eliittiverkosto, koska yksittäisillä henkilöillä ei ole suurta merkitystä asiantuntijaryhmien kytkeytymisessä. Koordinointi- ja kehittämisryhmien kytkeytymisessä kentän organisaatioiden merkitys

on selvästi suurempi. Kuviossa 1 on esitetty vuonna 2008 toiminnassa olleiden ryhmien keskinäiskytkenät organisaatioperusteisesti. Kuviossa organisaatiot on esitetty palloina ja viivat niiden välillä merkitsevät, että organisaatioilla on edustaja samassa ryhmässä. Mitä paksumpi viiva on, sitä useammin kahden organisaation edustajia on samassa koordinaatio –tai kehittämissyhmässä (Johanson & Sorsa 2010a).



Kuvio 2. Työeläkejärjestelmän koordinaatio- ja kehittämisverkosto.

Mahdollisten institutionaalisten yrittäjien kannalta kentän suhderakenne ei ole täysin yksiselitteinen. Organisaatiot kytkeytyvät toisiinsa useiden vaihtoehtoisten polkujen

välityksellä, mutta verkosto jakaantuu 2-3 sisäisesti tiiviiseen joukkoon (blokkiin), joissa blokin sisäisiä suhteita on blokkien välisiä suhteita enemmän. I blokin muodostaa jossain määrin hajanainen erityisesti eläkejärjestöjen muodostama joukko, joka kytkeytyy laajempaan ministeriöiden, asiantuntijaorganisaatioiden ja työmarkkinajärjestöjen muodostamaan II blokkiin. Eläkelaitokset muodostavat kolmannen blokin. Siihen kuuluu yhtä hyvin vakuutusyhtiöt kuin kassojen ja julkisen sektorin eläkelaitosten edustus.

Verkostorakenteesta erottuu kolmen organisaation keskeinen välittäjärooli, joiden kautta eläkelaitokset kytkeytyvät osaksi intressiperusteisia blokkeja I ja II. Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos ja Työeläkevakuuttajat ovat tärkeitä verkostoa kokoonkytkeviä toimijoita. Niiden roolit ovat kuitenkin erilaiset. Kansaneläkelaitoksen asema liittyy kansaneläkkeen ja työeläkkeiden koordinointiin, vaikka sen merkitys ei kehittämistyössä muutoin ole keskeinen. Vastaavasti Työeläkevakuuttajien tehtävä vakuutusyhtiöiden etujen ajajana tukee sen laajaa edustusta kentällä. Vallankäytön kannalta Eläketurvakeskuksen rooli on tässä mielenkiintoisin. Se on keskeinen koko kenttää yhdistävä työmarkkinajärjestöjen ja eläkelaitosten hallinnassa oleva elin, jolla on tärkeitä eläke-etuuksien maksujen jakoon liittyviä tehtäviä eläkelaitosten välillä. STM:n institutionaalista yrittäjyyttä kuvaa sen teettämä selvitys, (Myllymäki 2008), jonka mukaan Eläketurvakeskus sopisi parhaiten sosiaali- ja terveysministeriön ohjaukseen ja johtoon. Verkostorakenteen kannalta tämä muuttaisi olennaisesti kentän valtarakennetta ja lisäisi STM:n vaikutusmahdollisuuksia työeläkkeiden kentällä. Kahta vuotta aiemman STM:n selvityksen mukaan Eläketurvakeskuksen tehtävät eivät olleet lisääntyneet siinä määrin, että sen rahoitukseen tai hallinnollisen aseman muuttamiseen olisi ollut erityisen painavia perusteita (Arajärvi 2006).

Kehittämisverkostossa ei tule esiin se, että jotkin areenat ovat toisia keskeisempiä työeläkepolitiikassa. Työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä (ns. Puron ryhmä) oli vuosikymmeniä keskeinen päätöksentekofoorumi, jossa olivat mukana suurimpien vakuutusyhtiöiden johto sekä työmarkkinajärjestöjen edustus. Se on ollut myös ainoa työmarkkinajärjestöjen asettama ryhmä. Puron ryhmä sai vähitellen myös institutionaalisia piirteitä, kun se sai poliittisesti tunnustetun tehtävän eläkeuudistusten

suunnitellussa. Eläketurvakeskuksen johtajan Jukka Rantalan ryhmä on jatkanut Puron ryhmän työtä, mutta epäonnistuminen eläkeikäkiistan ratkaisussa ei lupaa sille aikaisemman ryhmän kaltaista asemaa.

Institutionaalisen työn ja yrittäjyyden kannalta tärkeä työeläkepolitiikan piirre on se, että koko kentän ylimmän tason koordinaatiolla ei ole virallisesti määriteltyä toimijaa. Suuret eläkepoliittiset kysymykset ovat politisoituneet tulopoliittisten kokonaisratkaisujen yhteydessä ja aiemmin Telan edeltäjässä Työeläkelaitosten liitossa. Tällä hetkellä eläkepoliittiset kiistat odottavat seuraavan hallituksen linjauksia, jotka voivat antaa sijaa uudelle sovulle. Koko järjestelmän kannalta virallisesti tunnustetun pysyvän yhteistyöfoorumin puute tuottaa silti työeläkekentälle epävarmuutta.

Koko työeläkejärjestelmän ja institutionaalisen työn tulevaisuuden kannalta Suomen EU jäsenyys sopimuksen lisäpöytäkirjaan muotoiltu poikkeus EU:n henkivakuutusdirektiivistä oli keskeinen saavutus. Se mahdollisti nykyisen järjestelmän olemassaolon ja konkurssiyhteisvastuun kaltaisen keskinäisyytensä jatkumisen vakuutusyhtiöiden välillä. EU sääntely vaikuttaa silti entistä enemmän Suomen työeläkejärjestelmään myös tulevaisuudessa. Kuvaava viimeaikainen esimerkki on palveludirektiivistä käyty keskustelu ja sen mahdollinen vaikutus työeläkeyhtiöiden asemaan (Kari 2009).

Eläkeyhtiöiden sääntely

Fiona Stewart (2010) kutsuu uutta sääntely- ja valvontaparadigmaa riskiperustaiseksi hallinnaksi, jonka päämääränä on tunnistaa eläkerahastojen suurimmat riskit valvojien tekemien perusteellisten arviointien tukemana. Valvojien kiinnostuksen kohde on näin ollen vaihtunut lakisääteisten yksityiskohtaisten vaatimusten noudattamisen tarkastelusta rahastojen sisäisten hallintorakenteiden ja -prosessien soveltuvuuden ja johdonmukaisuuden tarkasteluun. Valvojilla on myös aiempaa suurempi vastuu omien reaktioidensa johdonmukaisuuden ja sopivuuden tarkastelemiseksi.

Euroopan tasolla uusi paradigma on ollut näkyvissä paitsi kansallisessa lainsäädännössä myös EU-direktiiveissä, ennen kaikkea vuoden 1980 vakavaraisuusdirektiivissä, henkivakuutusdirektiiveissä ja työsopimuksiin liittyviä eläkeinstituutioita koskevassa direktiivissä (IORP) (European Commission 2008) sekä Solvenssi-direktiiveissä.

Useat Euroopan maat edelleen soveltavat laadullisia ja määrällisiä sääntöjä ja rajoituksia eläkerahastoille koskien esimerkiksi maksuja, sijoitustoiminnan päämääriä, raportointivelvoitteita ja muita erilaisista eläkejärjestelmistä riippuvaisia seikkoja (ks. tarkemmin emt.). Eri valtiolla on myös esimerkiksi hyvin erilaiset valvontarakenteet. Joillain valtioilla on keskitetty tai useita itsenäisiä valvontavirastoja ja muita elimiä, jotka voivat olla joko täysin itsenäisiä tai osittain integroitu hallintoon sekä rahoitettu joko valtion budjetista tai valvottavilta perittävillä maksuilla. Toisilla taas on rahoitusalan eri sektoreille omistettuja valvontaelimiä. Eroja sääntelyssä ja valvonnassa siis löytyy edelleen Euroopan eri maiden välillä. Toisaalta esimerkiksi Solvenssi II-direktiivin odotetaan luovan uudet, yhtenäiset vakavaraisuusvaatimukset vakuutus- ja jälleenvakuutuslaitoksille EU:ssa sekä yhtenäiset periaatteet kaikkien EU-maiden vakuutusvalvonnalle, vakuutusyhtiöiden raportointivelvollisuuksille ja tietojen yleisille julkistamisvelvoitteille.

Eläkeyhtiöiden taloudellisen tuloksen ja aseman läpinäkyvyyden ja toisiinsa vertailtavuuden näkökulmasta tilinpäätöstietojen esittämistavalla on suuri merkitys. Tähän liittyy kysymys siitä, miten eläkevastuut ja toisaalta eläkevarat tulee esittää tilinpäätöksessä. Kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa lähdetään siitä, että eläkkeiden maksusitoumukset ja eläkevarojen sijoitusvarallisuus ja niiden keskinäinen tasapaino tulee olla luettavissa tilinpäätöksestä (Oulasvirta 2008).

Viime kädessä sääntelyn ja valvonnan organisoinnissa on siirrytty laajamittaisesti vain uudenlaiseen subjektin ja objektin välisen suhteen luonteeseen – riskejä korostavaan, toimivan itsehallinnon varmistamiseen – eikä kokonaan uudenlaisten subjektien muodostumiseen tai valvojan ja valvottavan välisen suhteen tiettyihin yhteisiin sisältöihin, joiden tulevaisuus on Euroopan tasolla vielä muotoutumassa. Muutos on merkittävä siksi, että uuden suhdeajattelun piirissä päädytään erittäin helposti näkemään samanlaisia ongelmia ja päätyään niiden samanlaisiin

ratkaisuihin. Toisin sanoen uusi ymmärrys sääntelyn luonteesta avaa eniten tilaa sen itsensä tunnistamille diskursseille. OECD:n tuore työpäperi (Stewart 2010) on tästä hyvä esimerkki. Esimerkiksi riskienhallinta määritellään paperissa suhteellisen kapeasti eläkerahaston hallituksen, johdon ja muun henkilöstön vaikutuspiirissä olevaksi prosessiksi, jonka tarkoituksena on taata toimintojen vaikuttavuus ja tehokkuus, tulosraportoinnin luotettavuus sekä lakien ja sääntöjen noudattaminen. Prosessi jaetaan neljään toiminnalliseen kokonaisuuteen: johdon valvontaan ja johtamiskulttuuriin, strategiaan ja riskien arviointiin, kontrollijärjestelmiin sekä informaation kulkuun, raportointiin ja viestintään. Ymmärrys eläkerahaston toiminnan sääntelystä ja valvonnasta rajoittuu hyvin helposti mitattaviin ja muodollisiin prosesseihin sekä tiedonvaihtoon liittyviin kysymyksiin sen sijaan, että kiinnitettäisiin huomiota vaikeammin havaittaviin ja organisaatiokulttuuriin mahdollisesti liittyviin epämuodollisiin ongelmiin tai prosessien sisältöihin.

Päätelmiä

Olemme artikkelissamme hahmottaneet Suomen Tyel järjestelmän julkisyksityiseen yhteistyöhön perustuvaksi valtaketäksi, jonka toimintaa on määritelty alkuasetelmaan liittyvät jännitteet, ulkopuolisten voimien merkitys ja sisäsyntyiset muutokset. Julkisyksityinen yhteistyö ei ehkä ole loppujen lopuksi osuvin määre tilanteessa, jossa sosiaalipolitiikka ja markkinalogiikka ovat puskeneet toisiaan vasten jo vuosikymmenien ajan. Pikemmin on kyse ”varjotyöstä häivehallinnossa”, jossa virkatyön ja yksityisyritteliäisyyden rajat hämärtyvät poliittisten ideologioiden ja voitontavoittelun kohdatessa toisensa eikä työeläkekentän toimintalogiikkaa voi jäännöksettä ymmärtää kummankaan perusteista. Työeläkekenttä ei tässä mielessä ole pelkästään teoreettinen tulkinta eläkejärjestelmästä, vaan sen tosiasiallinen olemus eri suuntiin vetävänä toimijoiden joukkona.

Eläkepoliittiseen alkuasetelmaan liittyvät jakolinjat ovat korostaneet työmarkkinajärjestöjen asemaan eläkepoliittisessa päätöksenteossa parlamentaarisen demokratian kustannuksella ja ne ovat sulkeneet erityisesti keskustapuolueen

eläkepoliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. EU jäsenyyden yhteydessä saatu TEL-poikkeus takasi työeläkejärjestelmälle jatkuvuuden uusissa olosuhteissa ja automaattisen takaisinlainauksen merkityksen häviäminen korosti eläkelaitosten sijoitustoiminnallista merkitystä. Vuonna 2009 alkanut kiista eläkeikärajan nostamisesta heijastelee osaltaan työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan välisten vallan rajojen koetteluja, jonka heijastukset esimerkiksi sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) työhön eivät ole jättäneet epäselväksi työmarkkinajärjestöjen valtaa. EU jäsenyyteen liittyvän poikkeuksen saaminen Suomen TEL -järjestelmälle oli tärkeä institutionaalisen työn ilmentymä ja esimerkki työeläkejärjestelmän ulkorajan valvonnasta. Samalla se erotti Suomen Tel järjestelmän muodollisesti työmarkkinaperusteisista eläkejärjestelmistä. Eläkelaitosten lisääntyvä sijoitustoiminta ja ulkomaisten osakesijoitusten osuuden kasvattaminen oli toimiva institutionaalinen käänös, jonka valmistelusta vastasi työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä (ns. Puron ryhmä). Nämä muutokset ovat olleet vähittäisiä järjestelmän jatkuvuutta korostavia muutoksia, joilla ei ole muutettu eläkejärjestelmän perusrakenteita. Tässä piilee suomalaisen eläkejärjestelmän institutionaalisen epämääräisyyden etu. Se pystyy sopeutumaan suuriinkin muutoksiin järjestelmän yksittäisissä piirteissä.

Lähtökohtana eläkeratkaisuissa eläkerahastojen tulevaisuuden määrittely on mielenkiintoinen päätöksenteon kohde. Nykytulokinnan mukaan eläkerahastojen kasvu pysähtyy lähivuosina ja niiden koko vakiintuu nykytasolle. Tämän lähtökohdan mukaan eläkerahastot eivät ole sukupolvien määrässä esiintyviä eroja tasaava puskurirahasto, vaan eläkemaksujen kohoamista patoava sijoitustoiminnan muoto. Sijoitustoiminnan menestys vaikuttaa myös eläkemaksujen kehitykseen. Nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että yhden prosenttiyksikön muutos sijoitusten reaalituotossa merkitsee pitkällä aikavälillä noin kahden prosenttiyksikön muutosta maksutasossa (Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä 2006). Eläkekentän sisällä uhkana on pidetty poliitikkojen halua käyttää eläkevaroja muihin kuin eläketurvaan. Eläkerahastojen purkamiseen voi kuitenkin löytyä halukkuutta myös kentän sisältä varsinkin kun työnantajapuoli on ollut haluton korottamaan työeläkemaksuja. Automaattisen takaisinlainauksen hiipuminen on yksi tekijä, joka vähentää olennaisesti työnantajan kiinnostusta rahastoituihin eläkkeisiin, mutta samalla varojen olemassaolo edellyttää työnantajilta ainakin vartijan roolia päätöksenteossa

niin ettei varoja käytetä työnantajien etujen vastaisesti. Jo vuonna 2004 Elinkeinoelämän Keskusliiton Lasse Laatunen totesi, että ”Työnantajapuoli on pohdinnoissaan lähtenyt ajatuksesta, jonka mukaan työeläkemaksujen korotuspaineita puskuroitaisiin myös rahastoja purkamalla. Nyt tulisi aloittaa neuvottelut siitä, kuinka tämä tapahtuu ja milloin aloitetaan” (Op-Pohjola 2004). Mielenkiintoista kyllä myös vasemmistoliiton Esko Seppänen (2004) on kirjoituksissaan pohtinut eläkerahastojen purkamista. Kun työnantajan kannalta eläkerahastojen purkamisessa on kyse tarpeettoman pääomapoolin häivyttämisestä työeläkemaksun korotuksen patoamiseksi sama toimintatapa näyttää laitavasemmistosta käsin kapitalistisen pääomakeskittymän hävittämiseltä.

Työeläkekentän toimintalogiikka tarjoaa oppitunnin eläkejärjestelmän institutionaaliseen tutkimukseen. Jokainen yksittäinen muutos järjestelmässä vaikuttaa suureen toimijoiden joukkoon eläkejärjestelmän kentällä. Analogia peliin voi olla tässä yhteydessä olla hyödyllinen. Rygby, jalkapallo ja amerikkalainen jalkapallo ovat sukulaisia keskenään, koska kaikissa näissä peleissä käytössä on pallo, jonka hallussapidon avulla pelaajat tähtäävät kentällä sijaitseviin maaleihin, mutta vasta sääntöjen muotoilu tekee pelien välisistä eroista merkityksellisiä. Jos eläkepelin säännöt tarjoavat sen pelaajille hyvin paljon toimintavapauksia kentällä liikkumiseen, on hyvin vaikea tulkita mistä pelistä tässä on oikein kyse. Joskus tuntuu, että juuri näin suomalaista Tyel peliä pelataan. Samat pelaajat jaksavat kentällä pitkään, mutta pelit vaihtuvat otteluiden välillä. Joskus sitä pelataan mutaisin jaloin, joskus taas kiiltävässä kypärässä ja toisinaan palloon ei saa koskea lainkaan käsin. Pelin seuraamista ei myöskään helpota se, että palloja on ainakin kaksi. Toiset kamppailevat soikean (maksut) ja toiset pyöreän (varat) pallon hallinnasta. Mielenkiintoa pitää silti yllä pelien tuloksista riippuvat palkinnot: riittävä ja hyvä eläketurva.

Lähteet

ARAJÄRVI, P., 2006. Selvitys Eläketurvakeskuksen asemasta. *Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä*.

BRIGANTI, F., 2008. Overview of the privately managed pension schemes subject to the Regulation 1408/71, *European conference on the future of mixed retirement financing*, 23 October 2008.

CAMPBELL, J.L., 2004. Institutional change and globalization. Princeton, N.J. ; Oxford: Princeton University Press.

CROUCH, C., 2005. Capitalist Diversity and Change - Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs. Oxford: Oxford University Press.

DE LA PORTE, C. and POCHET, P., 2002. Introduction. In: C. DE LA PORTE and P. POCHET, eds, *Building Social Europe Through the Open Method of Co-ordination*. Brussels: Peter Lang, pp. 11-26.

DIMAGGIO, P.J. and POWELL, W.W., 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147.

ECKHARDT, M., 2005. The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms. *Journal of European Social Policy*, 15(3), 247-267.

EUROPEAN COMMISSION, 2008. Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions Report by The Social Protection Committee.

HEISKANEN, I. and JOHANSON, E., (1985). Finnish Interlocking Directorships. Institutional Groups and Their evolving Integration. In: F. STOKMAN, F. ZIEGLER and J. SCOTT, eds, *Networks of Corporate Power*. Glasgow: Polity Press.

HERBERTSSON, T., ORSZAG, M., ORSZAG, P. (2000). *Retirement in the Nordic Countries. Prospects and Proposals for Reform*. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2000:548.

HODGE, G., & GREVE, C. (2005). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

HOLZMANN, R., HINZ, R., DORFMAN, M., (2008). *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. Social protection and labor. The World Bank.
<http://siteresources.worldbank.org/>

IMMERGUT, E.M., ANDERSON, K.M. and SCHULZE, I., 2007. *Handbook of West European pension politics*. Oxford: Oxford University Press.

JÄÄSKELÄINEN, M., 2010. Ovatko eläkevarat vain valtioiden pelinappula?
<http://viikonvikatikki.blogspot.com/2010/12/ovatko-elakevarat-vain-valtioiden.html>

JOHANSON, JE., SORSA, VP., 2010b. Yksityisen työeläkejärjestelmän kentällä.
Yhteiskuntapolitiikka 13(2), 210-214.

JOHANSON, JE., SORSA, VP., (2010a. *Pension Governance In Finland. A Case Study on Public and Private logics of governance in pension provision*. Finnish Centre for Pensions Reports 2010(2). Finnish Centre for Pensions, Helsinki. 106 pages.

JOHANSON, JE., SORSA, VP., 2011. Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä.
Teoksessa Johanson, JE & Lassila, J. & Niemelä, H. (Toim.) *Eläkkeet ja valta Suomessa*. Taloustieto, Helsinki, ss. 148-169..

KALLIO, I. (2011) Omistajavalta työeläkeyhtiöissä.. Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka, Niemelä, Heikki (Toim.) *Eläkevalta Suomessa*. Helsinki, Taloustieto, ss. 124-144.

KALLIO, I., 2005. Vakuutusnottajan oikeudet työeläkevakuutusyhtiön varallisuuteen.
Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja Kustannus Oy.

KARI, M., 2009. Mitä EU:n palveludirektiivi vaatii Suomen sosiaalipalveluilta?
Yhteiskuntapolitiikka 74(3), 330-333.

KVIST, J., GREVE, B. (2011) Has the Nordic Welfare Model Been Transformed? *Social Policy & Administration* 45(2),146-160.

LASSILA, J., MÄÄTTÄNEN, N., VALKONEN, T. (2007) Vapaaehtoinen eläkesäästäminen tulevaisuudessa. ETLA keskusteluaiheita 1089.

LAWRENCE, T.B. and SUDDABY, R., 2006. Institutions and Institutional Work. In: S. CLEGG, C. HARDY, T. LAWRENCE and W.R. NORD, eds, *The Sage handbook of organization studies*. 2nd edn. London ; Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, pp. 215-254.

LAWRENCE, T.B., SUDDABY, R. and LECA, B., 2009. Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations. Cambridge University Press.

LOUEKOSKI, M., 1997. Työeläketurva suomalaisen yhteiskunnan osana - miten tähän on tultu ja miten tästä eteenpäin. In: P. VAROMA, ed, *Eläkepolitiikka 2000-luvulle*. Helsinki: Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto, pp. 608-649.

LOUNSBURY, M., 2008. Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, **33**(4-5), 349-361.

MARTIN, J., 2003. What Is Field Theory? *American Journal of Sociology*, **109**(1), 1-49.
muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 104. Helsinki, Kelan tutkimusosasto.

MYLLYMÄKI, A., 2009. Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1082452#fi (accessed 7 December 2009)

NIEMELÄ, H. (2011). Ansiöeläkejärjestelmien muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa – kaksi erilaista vallankäyttötapaa. Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila, Jukka, Niemelä, Heikki (Toim.) *Eläkevalta Suomessa*. Helsinki, Taloustieto, Ss. 18-46.

NIEMELÄ, H., & SALMINEN, K. (2009). *Kansallisten eläkestrategioiden muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 104. Helsinki, Kelan tutkimusosasto.

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

NIEMELÄ, H., SALMINEN, K. (2006). *Suomalainen sosiaaliturva*. Helsinki, Kela.

OP-POHJOLA, 2004. EK:n Lasse Laatusen: Vapaaehtoiselle vakuuttamiselle raivattava tilaa.

http://www.pohjola.fi/_MuutSivut/_tulostus/Pasma_artikkelisivu_Tulostus?strGuid=%7B01C0040F-2862-4FEE-9157-3F117211C386%7D

OULASVIRTA, LASSE, 2008. How should pension benefit liabilities and social policy cash transfer liabilities be presented in the government financial statements: Current presentation mode or the mode of international IPSAS standards ? *Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 2/08, 223-237.

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

Seppänen, E., 2004. *Eläkerahoilla luodaan sijoitusvaltaa*, UV 2/2004.

Työeläkerahastojen kasvulle ei ole loppua näkyvissä. <http://www.eskoseppanen.net>

SKELCHER, C., 2005. Public–Private Partnerships and Hybridity. Teoksessa: E. FERLIE, L.E. LYNN JR. ja C. POLLITT (toim.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, s. 347-370.

SORSA, VP., & JOHANSON, JE (2011) Hallinnolliset jännitteet julkisyksityisten eläkejärjestelmien uudistumiskyvyn lähteenä. Esitelmä sosiologian tutkimuksen päivillä, Tampere 24-25.3.2011.

SORSA, VP., 2011. Eläkejärjestelmien finanssoitumisen haasteet. Teoksessa Johanson, JE & Lassila, J. & Niemelä, H. (Toim.) *Eläkkeet ja valta Suomessa*. Helsinki, Taloustieto, ss. 92-119.

STEWART, F., 2010. *Pension Funds' Risk-Management Framework: Regulation and Supervisory Oversight*. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions No. 40. OECD publishing.

STREECK, W. and THELEN, K., eds, 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

TYÖMARKKINOIDEN KESKUSJÄRJESTÖJEN ELÄKENEUVOTTELURYHMÄ (2006). Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys.

VAN HAM, H. , KOPPENJAN, J. (2001). Building Public-Private Partnerships. *Public Management Review* Vol. 4(1), 593-616.

Viitteet

i

<http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Palveluntarjoajat/Vakuutusala/Tyoelakelaitokset/Pages/Default.aspx> (käyty 10.6.2011)

ii http://www.etk.fi/fi/service/eläkejärjestelmät_eri_maissa