

ELÄKETURVAKESKUKSEN
TUTKIMUKSIA



Eläkeuudistus 2017: Kuiskatenko kuului nuorten ääni?

JUSSI KARHUNEN

ELÄKETURVAKESKUKSEN TUTKIMUKSIA 06/2020

**Eläkeuudistus 2017:
Kuiskatenko kuului nuorten ääni?**

JUSSI KARHUNEN

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin: 029 411 20

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etk.fi

Pensionskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon: 029 411 20

E-post: förnamn.efternamn@etk.fi

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND

Phone: +358 29 411 20

E-mail: firstname.surname@etk.fi

Helsinki 2020

ISBN 978-951-691-323-3 (PDF)

ISSN 1798-7482 (verkkojulkaisu)

Julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-ohjelmalla.

TIIVISTELMÄ

Käsillä oleva raportti on tiivistetty versio keväällä 2019 Tampereen yliopistossa johtamisen ja talouden tiedekunnassa hyväksytystä pro gradu -tutkielmasta. Alkuperäinen samanniminen pro gradu -tutkielma voitti Eläketurvakeskuksen myöntämän gradupalkinnon keväällä 2020.

Tutkielmassa selvitettiin, miten nuoria edustavat etujärjestöt pystyivät vaikuttamaan vuoden 2017 eläkeuudistukseen ja uudistusta koskevaan lainsäädäntöön. Nuoret ikäpolvet eivät olleet ennen vuoden 2017 eläkeuudistusta kovinkaan kiinnostuneita järjestelmään tehdyistä muutoksista. Nyt kiinnostusta oli.

Tutkielman aineisto koostui eläkeuudistukseen liittyvästä virallisesta lainsäädäntöaineistosta ja kahdeksan keskeisimmän eläkeneuvotteluissa olleen neuvottelijan teemahaastatteluista. Aineistona käytettiin myös neuvotteluja pohjastanutta asiantuntijaryhmän raporttia Suomen eläkejärjestelmän sopeutumisen eliniän pitenemiseen. Aineiston perusteella muodostettiin kokonaiskuva siitä, missä vaiheessa eläkeuudistuksen sisällöstä tarkkaan ottaen päätettiin ja ketkä olivat avainasemassa päätöstä tehdessä. Tutkielma edustaa oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta.

Nuorten etujärjestöjen eläkeuudistukselle asettamat tavoitteet toteutuivat tutkimuksen perusteella varsin hyvin. Nuorten ajamat asiat eivät kuitenkaan olleet täysin uusia ja yllättäviä. Nuorten tavoitteet oli poimittu muiden neuvottelutahojen ja eläkeasiantuntijoiden määrittämältä eläkekeskustelun agendalta. Nuorten tavoittelemat asiat eläkeuudistuksessa eivät olleet radikaaleja. He eivät esimerkiksi ehdottaneet maksussa oleviin eläkkeisiin koskemista.

Nuorten edunvalvojat kävivät jopa viikoittaista vuoropuhelua pääasiassa työntekijäosapuolen kanssa ennen eläkeneuvotteluja ja niiden aikana. Tiiveintä yhteydenpito oli SAK:n kanssa. Työnantajaosapuoleen yhteyttä ei pidetty käytännössä lainkaan. Nuorten etujärjestöjen vuorovaikutus ei jäänyt turhaksi: nuorten näkyvä ja reipas kanta eläkeiän noston puolesta sekä sen kytkemisestä elinajan odotteeseen edesauttoivat neuvottelutulokseen pääsemistä ja työntekijäosapuolen halukkuutta hyväksyä molemmat lopulliseen eläkesopimukseen tulleet eläkeikään liittyneet elementit.

Valtio ei ollut ratkaisusta syrjässä. Se oli etukäteen sitonut työmarkkinajärjestöt tiukasti tahtoonsa asettamalla tulevalle eläkeuudistukselle reunaehdot: työmarkkinajärjestöt allekirjoittivat hallituksen asettaman tavoitteen, jonka mukaan tuleva eläkeratkaisu laskee kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeellesiirtymisiän 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen osoittautui vaikeaksi. Lopulta tavoitteisiin päästiin Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n ja valtiovarainministeriön pidettyä neuvotteluissa linjansa tiukkana. Nuorten etujärjestöjen suurimpien tavoitteiden täytyminen oli EK:n ja valtiovarainministeriön yhteispelin ansiota.

Kun työmarkkinajärjestöt olivat päässeet eläkeuudistuksesta sopimukseen, joka saavutti hallituksen asettaman tiukan tavoitteen, eteni eläkelakien uudistus sosiaali- ja terveystieteiden valmistelun kautta eduskuntaan. Eduskuntakäsittelyssä eläkeuudistuksen keskeiseen sisältöön ei enää tehty muutoksia. Eduskunta tyytyi hyväksymään hyvin valmistellun ja eteensä valmiina tuodun uudistuksen.

Nuorten etujärjestöt pystyivät saamaan ääntään kuuluville eläkeuudistuksessa. Vastaisuudessa osallisuuden kokemus ja legitimaation aste parani ja eläkelakien valmistelu kävisi avoimemmaksi, mikäli valtio velvoittaisi työmarkkinajärjestöt kuulemaan eri sidosryhmiä jo ennen varsinaisia eläkeneuvotteluja. Nyt työmarkkinajärjestöillä ei ole kuulemisvelvoitetta samalla tavoin kuin viranomaisilla.

AVAINSANAT: eläkejärjestelmä, eläkelainsäädäntö, eläkeuudistus, lainsäädäntöön vaikuttaminen, nuorten etujärjestöt, työmarkkinajärjestöt

SUMMARY

This report is an abbreviated version of a master's thesis accepted by the Faculty of Management and Business at the University of Tampere in the spring of 2019. The thesis with the same title won the 2019 Pro Gradu Award for master's thesis granted by the Finnish Centre for Pensions in the spring of 2020.

In his thesis, Karhunen examined how youth interest organisations affected the 2017 pension reform and related legislation. Before the reform in 2017, the young age groups were not very interested in amendments made to the pension system in Finland. This changed in connection with the 2017 reform.

The data of the thesis consisted of official legislative data relating to the pension reform and theme interviews with eight of the most central negotiators participating in the pension negotiations. The data also included the report of an expert group that formed the basis of the negotiations: Suomen eläkejärjestelmän sopeutumisen eliniän pitenemiseen (Finnish pension system adjusting to extended life expectancy). Based on the data, the thesis presents an overview of at what point the content of the pension reform was decided and who were in key positions when the decision was made. The thesis represents research in legal and social sciences.

According to the study, the aims set by youth interest organisations on the pension reform were well met. However, the issues that the young were pushing were not totally new or surprising. The goals of the young were picked from the agenda for the pension discussion defined by the negotiating parties and pension experts. The issues the young were aiming at in the pension reform were not radical. For example, they did not suggest that pensions in payment be touched.

The youth interest organisations engaged in weekly discussions mainly with the employee representatives before and during the pension negotiations. The contact was most frequent with The Central Organisation of Finnish Trade Unions (SAK). In practice, there was no contact with the employer representatives. The interactions of the young interest organisations were not in vain: the visible and energetic stand in favour of raising the

retirement age and its link to life expectancy helped the negotiators reach a solution and promoted the employee representatives' willingness to accept both elements incorporated into the final pension agreement.

The State was also involved in the reform. It had already beforehand tied the labour market organisations to its will by setting strict preconditions for the forthcoming pension reform. The labour market organisations agreed with the Government's goal for the reform, which was to reduce the sustainability gap by an ample one per cent and raise the effective retirement age to 62.4 years by 2025. Reaching these goals turned out to be difficult; success was finally achieved after the Confederation of Finnish Industries (EK) and the Ministry of Finances adopted a firm policy in the negotiations. Meeting the largest requirements of the young interest organisations was due to the cooperation between EK and the Ministry of Finance.

When the labour market organisations had agreed on the pension reform that met the government's strict goal, the reform proceeded for processing to the Ministry of Social Affairs and Health and from there to Parliament. No changes to the central content of the reform were made during its reading in Parliament. Parliament approved the well-prepared and ready-to-go reform presented to it.

The interest organisations of the young were able to get their voices heard in the reform. In the future, the feeling of participation and level of legitimation would improve and the preparation of pension acts would become more open if the State were to obligate labour market organisations to hear different interest groups before the actual pension negotiations. Currently, labour market organisations are not obligated to hear in the same way as authorities are.

KEYWORDS: pension system, pension legislation, pension reform, influencing legislation, youth interest organisations, labour market organisations

SISÄLTÖ

1 Rukan lumet – tutkielman johdanto	11
1.1 Pitkä latu Rukan lumilta laiksi – vuoden 2017 eläke- uudistuksen sisältö	11
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkielman rakenne	14
2 Tutkielman toteutustapa ja käytetyt menet	19
3 Vuoden 2017 eläkeuudistus virallislähteiden perusteella	25
3.1 Mitä nuoret tavoittelivat eläkeuudistuksessa?.....	25
3.2 Ratkaisun petaaminen: Pekkarisen ryhmän raportti ja työmarkkinaosapuolten sopimus.....	29
3.3 Hallituksen esitys ja laatimisvaiheen lausunnot.....	37
3.4 Eduskunnan siunausta vaille: Eduskuntakäsittelyn keskustelut, lausunnot ja mietintö.....	41
3.5 Papereiden perusteella: Kuka kätilöi nuorten eläkkeet?	45
4 Kuva nuorten vaikutusvallasta täydentyä eläke- neuvottelijoiden näkemyksellä	48
4.1 Haastatteluiden antia analysoitiin aineistolle esitettyjen kysymysten kautta	48
4.2 SAK veti nuoret mukaan, Etelärantaa ei uskallettu lähestyä.....	50
4.3 Nuorten tavoitteita – mutta myös pääasiassa palkansaajien tavoitteita.....	53
4.4 Valtion rooli ja eläkeratkaisun muotoutuminen nuorille suosiolliseksi.....	58
4.5 Pitäisikö nuorten päästä päättämään? Nuorten osallisuus tulevaisuuden eläkelainsäädännössä ja suhde kuulemis- velvoitteeseen.....	65
5 Nuoret eläkeoopperan taustakuorossa – yhteenveto	70
Lähteet	75
Virallislähteet	77
Internetlähteet.....	79
Liite. Kysymysrunko haastateltaville	82

1 Rukan lumet – tutkielman johdanto

1.1 Pitkä latu Rukan lumilta laiksi – vuoden 2017 eläkeuudistuksen sisältö

”Rukan lumilla tämä täsmentyi itselleni, että meidän pitää vaan näyttää suuntaa”,

laushti pääministeri Matti Vanhanen Ylen Ykkösaamun lauantaissä haastattelussa 28.2.2009. Rukan lumilla hiihtolomalla ollut pääministeri kertoi saaneensa ajatuksen eläkeiän nostamisesta kansallisromanttisesti hiihtolenkillä Kuusamossa. Vain neljä päivää aiemmin tiistaina Vanhanen oli valtiovaraministeri Jyrki Kataisen myhällässä vieressä julkistanut televisiolähetyksessä hallituksen aikeet nostaa eläkeikää seuraavien kymmenen vuoden aikana 63 ikävuodesta 65 ikävuoteen. Tuorein eläkeuudistus oli tullut voimaan käytännössä vain neljä vuotta aikaisemmin, 2005. Vanhanen perusteli poliittista pommiaan sillä, että uudistus on niin iso, ettei se kabineteissa järjestöjen kanssa neuvottelemalla olisi pitkään pysynyt piilossa. Vanhasen mukaan oli avoimempaa, että hallitus kertoi tavoitteensa julkisuuteen, jonka jälkeen siitä käytäisiin ”rapsakka keskustelu julkisuudessa”. Rapsakan keskustelun Vanhanen sai.

Seurauksena oli poliittinen kriisi, jossa ammattiyhdistysliike hermostui täydellisesti hallituksen yksipuolisesta ilmoituksesta nostaa eläkeikää kuulematta ensin työmarkkinajärjestöjä. Kaksi päivää myöhemmin oppositiojohtaja Jutta Urpilainen (sd.) ilmoitti opposition tekevän välikysymyksen aiheesta. (Yle 2009 a.) Ay-liike ampui sanelun yksisuuisesti alas ja jopa yleislakon uhkaa väläyteltiin (Yle 2009 b). Ehdotus revittiin julkisuudessa niin rikki, että hallitus päätti perääntyä ehdotuksestaan vain parin viikon kulluttua. Tuolloin päädyttiin siihen, että hallitus ja työmarkkinajärjestöt yhdessä hakevat Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalán johdolla ratkaisua, jossa työuria pystyttäisiin pidentämään kolmella vuodela. (Yle 2009 c.) Neuvottelut eivät johtaneet ratkaisuun. Vanhasen yksipuolinen ilmoitus oli saanut tilanteen tulehtumaan niin pahasti, että eläkeiän nosto viivästyi useiden tähän tutkimukseen haastateltavien arvioiden mukaan useammalla vuodella. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n pitkäaikai-

sen neuvottelijan Lasse Laatusen haastattelussa antama kuvaus tilanteesta on paljon puhuva:

”Niin voi sanoa arviona, että ainakin 2–3 vuotta siinä meni hukkaan. Kun yritin enkelten kielellä lirkutella SAK:lle ja palkansaajajärjestöille, että sovitaan eläkeiän nosto, niin meni kolme vuotta, että sain kunnolla heidät edes neuvottelemaan siitä asiasta.” – Lasse Laatu-
nen, EK

Eläkekysymys otettiin aseeksi seuraavissa vaaleissa. SDP:n puheenjohtaja Jutta Urpilainen lupasi, etteivät demarit mene sellaiseen hallitukseen, jonka vaalikaudella eläkeikää nostetaan. (Esim. Turun Sanomat 2011.) Kun Jutta Urpilaisesta tuli valtiovarainministeri, kahlitsi hän myös itsensä eläkekysymyksessä vaalikauden loppuun. Vaalikauden edetessä SDP hänen johdollaan hyväksyi sittemmin käynnissä olleet neuvottelut eläkeiän nostamiseksi, mutta silloin oli jo selvää, ettei istuva hallitus ehtisi eläkeikää enää nostaa. Lait olisivat valmiiksi valmisteltuina heti seuraavan eduskunnan istua ja säätää – lupaus, vaikkakin tulevien sukupolvien näkökulmasta kallis sellainen, oli siis lunastettu.

Eläkeiän nosto ei pälkähtänyt Vanhasen päähän Kuusamon korvessa tuosta vain. Suomen vanhenevasta väestöstä oli oltu huolissaan OECD:tä myöten ja asiasta oli tehty myös ministeriötasolla aiempia selvityksiä. Nämä Vanhanen toi esille julkisuudessa myös uutispomminsa tiputtamisen jälkeen samaisessa Ykkösaamussa, jossa kertoi hiihtelyistään. Ymmärrettävästi nostoaikkeen lähtölaukausajankohtaa ei muisteta virkamiesraporteista, vaan ikoniseksi hetkeksi muodostuivat juuri Rukan lumet ja ladut.

Pääministeri Matti Vanhanen oli työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta kertakaikkisen väärä mies ilmoittamaan eläkeiän nostosta. Ristejä Vanhasella oli kannettavanaan kaksi: ensinnä hän oli pääministeri ja toiseksi keskustalainen. Nykyisin voimassa oleva yksityisten alojen eläkejärjestelmä on ollut keskeisiltä osiltaan vahvasti työmarkkinajärjestöjen hallussa. Eläkesopimukset ovat olleet niiden neuvottelemia ja ne kokevat järjestelmään vahvaa omistajuutta. Eläkejärjestelmä on yksityisesti järjestetty, mutta lailla säädetty, eli kyseessä on sekoitus yksityistä ja julkista järjestelmää. Näin ollen pääministeri ei työmarkkinajärjestöjen näkökulmasta voi tuosta noin vain ilmoittaa keskeisestä järjestelmämuutoksesta kolmikantaisesti vuosikymmeniä sovittuun järjestelmään. Keskustalaisuus oli rasite siinä mielessä, että perinteisesti eläkeratkaisuja ovat tahdittaneet työnantajien keskusjärjestö (nykyinen Elinkeinoelämän keskusliitto edeltäjäineen), jolla oli

hyvät yhteydet kokoomukseen ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, jolla oli puolestaan hyvät yhteydet SDP:hen. Tältä osin suuttumus asettuu osaksi historiallista jatkumoa, jolla eläkkeistä on päätetty 1930-luvulta lähtien.

Lopulta Suomessa saatiin pitkien vaiheiden jälkeen sovittua vuonna 2014 eläkeuudistuksesta, joka astui voimaan vuoden 2017 alussa. Uudistuksessa tehtiin useita suuria muutoksia, jotka paransivat eläkejärjestelmän taloudellista pohjaa ja vähensivät eläkemaksujen nousupainetta, mutta myös heikensivät työelämässä olevan tai sinne vasta tulossa olevan nuorison eläke-etuuksia merkittävästi.

Eläkeuudistuksen keskeisimpiä muutoksia oli vanhuuseläkeiän nosto vuoden 2017 jälkeen kolmella kuukaudella vuodessa, kunnes vanhuuseläkeiän alaraja on 65 vuotta. Uudet ikärajat koskevat vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneitä. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiden eläkeikäraja kytetään elinajan keskimääräiseen kehitykseen vuodesta 2030 alkaen. Samalla kaikille määritellään viisi vuotta ennen eläkkeen alaikärajaa tavoite-eläkeikä, joka on eläkkeen alaikärajaa 1–3 vuotta korkeampi. (Eläketurvakeskus 2017, Uudistuksen sisältö.)

Mikäli jää eläkkeelle ennen tavoite-eläkeikää, pienentää niin sanottu elinaikakerroin lopullista eläkettä. Elinaikakerroin leikkaa kuukausieläkeitä sen mukaan, miten elinikä jatkaa kasvuaan. Kun ihmisten elinikä pitenee, saman eläkepotin pitää riittää pidemmäksi ajaksi. (Eläketurvakeskus 2014, Elinaikakerroin kannustaa tavoite-eläkeikään.) Samalla eläkkeen kertymissäännöt muuttuivat niin, että koko työuralta heti 17 vuotta täytettyä jokaisesta palkasta kertyy eläkeoikeutta 1,5 prosenttia. Aiemmin työuran viimeiset vuodet olivat niin sanotun superkarttumana vuosia, jolloin eläkettä kertyi 63–68-vuotiaana tehdystä työstä 4,5 prosenttia palkasta. Myös yli 52-vuotiaana tehty työ kartutti eläkettä muuta työuraa enemmän. (Eläketurvakeskus 2017, Kysymyksiä ja vastauksia.) Nyt superkarttumasta ja työuran loppupään korotetusta karttumasta luovuttiin.

Työeläkemaksun taso kiinnitettiin 24,4 prosenttiin palkoista. Tästä työnantajat maksavat keskimäärin 17,75 prosenttia palkkasummasta ja työntekijä pääsääntöisesti (ja iästä riippuen) 6,35 prosenttia. Työntekijöiden työeläkemaksua ei enää vähennetä työeläkkeen perustana olevasta palkasta. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijän tuleva eläke karttuu palkasta myös mainitun 6,35 prosentin maksuosuuden verran. Aiemmin palkasta otettiin työeläkemaksu ensin pois ja katsottiin vasta jäljelle jäänyt osuus siksi palkak-

si, joka otettiin eläkettä laskiessa huomioon. Työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika kytkettiin vanhuuseläkeiän alarajaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kun ihminen jää työkyvyttömäksi, hänelle kertyy työkyvyttömyysajaltaan eläkettä vanhuuseläkeiän alarajaan asti siten, kuin jos hän olisi jatkanut työnteokoaan normaalisti. (Eläketurvakeskus 2018, Yksityisten alojen eläkemaksut; Lassila ym. 2015, 7–8.)

Myös muita muutoksia tehtiin, mutta edellä mainitut olivat järjestelmän kokonaiskuvan kannalta olennaisimmat muutokset. Uudistuksella haluttiin Eläketurvakeskus ETK:n mukaan turvata työeläkkeiden rahoitus sekä varmistaa eläkeläisten riittävä eläketurva ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Eläkeuudistuksen taustalla on ihmisten yhä pitempi elinikä. Työeläkejärjestelmän täytyy sopeutua elinajan pitenemiseen. Siksi töissä on oltava entistä pitempään. (Eläketurvakeskus 2017, Eläkeuudistuksen tavoitteet.)

Vuosi eläkeuudistuksesta sopimisen jälkeen julkaistiin sarjassaan ensimmäinen Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti. Siinä viisi professoria totesi eläkeuudistuksen nostavan eläkeikää ja leikkaavan eläke-etuja. Raportissa kerrottiin Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan keskimääräisten eläkkeiden pienenevän 7–12 prosenttia, kun verrataan henkilöitä, jotka jäävät eläkkeelle samassa iässä uuden ja vanhan järjestelmän vallitessa. Raportti moitti eläkeuudistuksen viestintää harhaanjohtavaksi, kun eläkkeiden kuvattiin uudistuksen myötä nousevan. Keskimääräisten eläkkeiden nousu johtuu raportin mukaan ennen kaikkea eläkkeellesiirtymisiän noususta. Töissä ehditään olla pidempään, eli eläke ehtii karttua suuremmaksi. Eläke-etujen leikkaaminen on kuitenkin välttämätöntä, jos uudistuksella halutaan parantaa julkisen talouden kestävyyttä. (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 9, 76–90.)

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkielman rakenne

Perustuslain (731/1999) 3§ 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eläkelainsäädäntö on näin ollen myös eduskunnan säädettävissä. Käytännössä eläkelait on viime vuosina tuotu eduskuntaan hallituksen esityksinä, jotka ovat pohjautuneet työmarkkinajärjestöjen hallituksen esitystä edeltäneisiin neuvotteluihin. Kehityskulusta on olemassa tutkimusta jo 1970-luvun lopulta. Arvo Myllymäki käsitteli omassa julkisoikeudellisessa tutkimuksessaan Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet jo vuonna 1979 etujärjestöjen valtaa

suomalaisessa poliittisessa elämässä ja vallan liukumista parlamentaaristen päätöksentekoelementtien ulkopuolelle. Parlamentaariset päätöksentekoelementit olivat Myllymäen mukaan edelleen muodollisen vallan käyttäjiä, mutta tosiasiallinen valta esimerkiksi tulopoliittisissa asioissa asui usein etujärjestöjen kokous- ja neuvottelusaleissa. Eduskunnalle oli tietyissä tilanteissa jäänyt rooli hyväksyä etujärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa aikaansaadut ratkaisut. (Myllymäki 1979.) Myllymäen tutkimus käsitteli vuosia 1968–1975, jolloin korporaatiot olivat Suomessa nykyistä vahvemmassa asemassa ja muutenkin tuoreempia tekijöitä politiikan kentällä. Kun tulopoliittisista ratkaisuista on luovuttu ja työehtojen sopimisessa kuljetaan kohti hajautetumpaa mallia, on keskusjärjestöjen rooli pienentynyt Myllymäen ajoista. Eläkejärjestelmään liittyvässä lainsäädännössä järjestöillä on kuitenkin merkittävää valtaa.

Lainsäädäntöä tehdessä tulisi kuulla niitä, joita sääntelymuutokset koskevat (Oikeusministeriö 2016). Eläkejärjestelmään tehdyt muutokset koskevat edunsaajia, eli nykyisiä eläkkeensaajia ja eläkevakuutettuja sekä järjestelmän rahoittajia, eli työnantajia ja palkansaajia. Molemmat tahot ovat mitä voimallisimmin edustettuina eläkelainsäädäntöön muutoksia tehdessä. Eläkelait ovat kuitenkin mitä suurimmassa määrin nimenomaan tulevia ikäpolvia koskevia: eläkelakeihin tehtyjen muutosten vaikutukset näkyvät järjestelmätasolla usein vasta vuosikymmenten päästä, jolloin nykyiset nuoret ovat kantamassa päävastuun järjestelmän rahoituksesta. Nyt tehdyt ratkaisut vaikuttavat merkittävästi myös siihen, millaista eläketurvaa nuorilla ihmisillä itsellään on odotettavissa.

Edustuksellisuuden kannalta tilanne on ongelmallinen. Ammattiliittojen jäsenenä on toki runsaasti opiskeluiässä olevia nuoria, mutta heidän jäsenyytensä painoarvo liitoissa ei ole ollut työikäisten tasolla. Nuoria ikäpolvia ei ole aiempia eläkeuudistuksia tehtäessä juurikaan kuultu epävirallisesti eikä virallisten rakenteiden puolesta, toisaalta heillä ei myöskään ole ollut liiemmästi sanottavaa. Nuoret ikäpolvet itse eivät ole osallistuneet aktiivisesti eläkkeistä käytävään keskusteluun. Vuoden 2017 eläkeuudistuksessa tilanne oli kuitenkin toisin: nuorten etujärjestöt ottivat kantaa eläkeuudistuksen tekoon julkisesti ja järjestivät muun muassa omat näytösluontoiset eläkeneuvottelunsa. Nuoria edustavat etujärjestöt olivat siis kiinnostuneita vaikuttamaan eläkelainsäädäntöön.

Tässä tutkimuksessa tahdon selvittää, miten nuoria ikäluokkia edustavien etujärjestöjen mielipiteet otettiin eläkelainsäädäntöä tehdessä huomioon. Vai otettiin lainkaan? Päättökysymykseni on, miten nuoria edus-

tavien etujärjestöjen ääni kuului vuoden 2017 eläkelainsäädännön uudistuksessa? Tutkimus jakautuu kahteen osakysymykseen: millaista nuorisojärjestöjen lainsäädäntöön vaikuttaminen oli eri lainsäädäntövaiheissa ja miten nuorison edustajien kannat vaikuttivat – jos vaikuttivat mitenkään – työmarkkinajärjestöjen neuvottelutulokseen. Tutkimuksessa tarkastellaan, millaiseksi lopullinen laki muotoutui peilaten nuorten etujärjestöjen tavoitteisiin. Työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvaiheen osalta selvitän ennen kaikkea sitä, keiden kanssa nuorten edustajat pitivät neuvottelujen tiimoilta yhteyttä ja kuinka heihin neuvottelijoiden taholta suhtauduttiin. Vaikka eläkejärjestelmän historiaa ja eläkesopimusten historiaa on tutkittu paljonkin, on tuoreimman eläkeuudistuksen käsittely tutkimuksellisessa mielessä ollut vielä verrattain vähäistä (Ks. kuitenkin esim. Myllymäki 1979, Salminen 1982, Niemelä 1988, Varoma 1997, Hannikainen–Vauhkonen 2012). Nuorten ikäpolvien näkökulmasta tehty tutkimus tuo niin ikään oman mausteensa oikeudelliseen tarkasteluun ja eläkelakien säätämisen analyysiin.

Perinteistä työeläkelainsäädännön tekotapaa voisi kutsua ulkoistetuksi lainvalmisteluksi, jossa työmarkkinajärjestöt muotoilevat tulevan lakiuudistuksen pääpiirteet ja varsinainen lakipykälien kirjoitus tehdään ministeriössä. Kuvatun kaltainen lainvalmistelu voi olla perinteisen lainvalmistelun ja siihen liittyvän sidosryhmien kuulemisen kannalta ongelmallinen. Tutkimuksen tulosten perusteella tehdään myös ehdotus siitä, miten eläkelainsäädännön kohdalla sidosryhmien kuulemista voisi parantaa ja tehdä nykyistä läpinäkyvämmäksi ja järjestyneemmäksi.

Rajaan tutkimukseni koskemaan ainoastaan yksityisen työeläkejärjestelmän uudistamista koskeneita neuvotteluja ja työntekijän eläkelakiin (395/2006) vuonna 2017 tehtyjä muutoksia. Työntekijän eläkelaki antaa askelmerkit myös muiden työeläkelakien muutokselle.

Tutkielman tutkimuskysymyksessä keskeinen käsite on nuoret ja heitä edustavat etujärjestöt. Lainsäädännössä oleva nuoren määritelmä löytyy nuorisolaista (1285/2016), jonka 3§:n 1 momentissa nuori on alle 29-vuotias. En kuitenkaan tyydy tuohon määritelmään, joka on sinänsä eksplisiittinen ja tarkka, mutta tutkimuskysymykseni kannalta lopulta mielivaltaisen. Annan nuorten määritellä tässä tutkimuksessa itse itsensä heidän eläkeuudistuksessa toteutuneen edunvalvontansa kautta. Nuorisoa edusti aktiivisella edunvalvonnalla eläkeuudistuksen ollessa käynnissä yhdeksästä opiskelija- ja nuorisojärjestöstä koostunut ryhmittymä. Se teki eläkeuudistuksen aikaan nuorten edunvalvontaa osin yhdessä ja osin itsenäises-

ti (mm. Allianssi) tai pienemmillä yhteenliittymillä (SYL ja Samok). Ryhmä koostui poliittisesti sitoutumattomista opiskelija- ja nuorisojärjestöistä, joiden puheenjohtajat muodostavat pysyvän, itse nimeämänsä niin sanotun Crazy-ryhmän¹, jonka kokoonpano oli seuraava:

- Akavan Opiskelijat
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Opiskelijoiden Liikuntaliitto
- SAK nuoret
- STTK-Opiskelijat
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto
- Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry
- Suomen Opiskelija-Allianssi – OSKU ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto – SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry.

Moni Crazy-ryhmän järjestö on määritelmällisesti opiskelijajärjestö, mutta mukana on myös muita selvästi nuoria edustavia järjestöjä. Koko suomalaisen nuorisojärjestökentän nivoo yhteen Allianssi ry, joka edustaa peräti yli 120:tä valtakunnallista nuoriso- tai kasvatusalan järjestöä.

Tutkielman keskeisimmän sisällön muodostavat luvut 3 ja 4, joissa käsitellään koko tuorein eläkeratkaisu työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvaiheesta aina valmiiksi laiksi asti. Luvussa 3 seurataan prosessia nojautuen kirjallisiin virallislähteisiin alkaen eläkeuudistuksen pohjaksi tehdyistä tutkimuksista ja selvityksistä. Luvussa käydään läpi myös eläkesovun syntymisen jälkeen tehty lainvalmisteluaineisto lausuntoineen sekä eduskunnassa lain hyväksymisen yhteydessä syntynyt aineisto. Luvusta käy ilmi, miten työmarkkinajärjestöjen sopimus eteni lähestulkoon sukkana sosiaali- ja terveysministeriöstä läpi lainsäädäntökoneiston ilman suuria muutoksia saavutettuun neuvottelutulokseen. Luvussa 4 mennään eläkeuudistuksen todellisten tekijöiden pakeille. Luvun sisältö perustuu eläkeneuvottelijoiden haastatteluihin ja heidän kertomaansa neuvottelujen kulusta se-

1 Crazy-ryhmästä ja sen kokoonpanosta ks. Väkeväinen 2016, 39.

kä nuorten osallisuudesta niihin. Kokonaisuutena luvut 3 ja 4 muodostavat kattavan kuvan siitä, miten tuorein eläkeuudistus Suomessa muodostettiin.

Luvussa 2 luodaan silmäys tässä tutkimuksessa käytettyihin tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen konkreettiseen toteutukseen. Luvussa 5 tutkielman keskeinen anti vedetään yhteen.

2 Tutkielman toteutustapa ja käytetyt metodit

Tämä tutkimus edustaa oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Tutkimuskysymys muodostaa lainsäädäntötutkimukselle tyypillisen yhtä lainsäädäntöhanketta koskevan analyysitehtävän: miksi ja miten säädös syntyi? Keillä siihen oli sananvaltaa? Tutkimuksessa tutkimuskysymystä käsitellään tietyn ryhmän, nuorten ikäluokkien, näkökulmasta. Jakojärjestelmään perustuvassa eläkejärjestelmässä on olennaista, että maksajan roolissa tulevana vuosikymmeninä olevat sukupolvet kokevat järjestelmän legitiimiksi ja ovat valmiit tukemaan sitä. Osallisuus järjestelmää koskevien muutosten teossa voi lisätä legitimitettä.

Vaikutusarviointia tutkimus ei sisällä. Työn ytimen muodostavat virallisen lainsäädäntöaineiston läpikäynti ja empiirinen haastatteluosuus, jossa keskeiset eläkeneuvottelijat on haastateltu teemahaastatteluun ja tuloksia on analysoitu faktanäkökulmaa käyttäen. Muodostan selvän kuvan siitä, mitä eläkeneuvotteluissa nuorten näkökulmasta tapahtui ja kuinka neuvoteltu tulos eteni valmiiksi lainsäädännöksi asti. Työ operoi paitsi oikeustieteiden kentällä myös hieman politiikantutkimuksen ja historiantutkimuksen kentillä.

Nuorten ikäpolvien vaikutusta tehtyyn eläkelainsäädäntöön analysoidaan kuulemisvelvoitteen ja sen toteutumisen kautta. Oikeudellinen tarkastelu rakentuu eläkelakiuudistukseen liittyvien virallislähteiden ja haastattelun perusteella tehdyn analyysin päälle. Virallisdokumenteista poimin esille nuorten etujärjestöjen näkemyksiä tai kantoja, jotka tukevat heidän näkemyksiään ja arvioin, millainen vaikutus niillä on ollut lopulliseen, voimaan tulleeseen lakiin. Haastattelut täydentävät kuvaa. Molempia aineistoja yhdistelemällä on saatu aikaan kokonaisvaltainen kuva siitä, miten nuorten etujärjestöt pystyivät vaikuttamaan eläkeuudistukseen.

Työn empiirisen lähdeaineiston muodostavat kahdeksan eläkeneuvottelijan haastattelut. Haastatteluun valikoituivat taulukossa 1 esitetyt eläkeneuvotteluissa tavalla tai toisella silloisissa asemissaan mukana ollutta henkilöä.

Taulukko 1.

Tutkimukseen haastatellut eläkeneuvottelijat ja neuvotteluihin osallistuneet.

Nimi	Taustaorganisaatio	Toimenkuva
Lasse Laatunen	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Työmarkkinajohtaja, työnantaja-puolen pääneuvottelija
Vesa Rantahalvari	Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Johtava asiantuntija, työnantaja-puolen keskeisin neuvottelija pääneuvottelija Laatusen ohella
Lauri Lyly	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK	SAK:n puheenjohtaja ja pääneuvottelija
Katja Veirto	Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK	Eläke- ja työura-asioiden päällikkö, keskeisiä neuvottelijoita Lauri Lylyn ohella
Antti Palola	Toimihenkilökeskusjärjestö STTK	STTK:n puheenjohtaja ja pääneuvottelija
Pekka Piispanen	Korkeakoulutettujen työmarkkina-keskusjärjestö Akava	Keskeisin neuvottelija pääneuvottelija Sture Fjäderin ohella
Jukka Rantala	Eläketurvakeskus	Toimitusjohtaja, vastasi erilaisien neuvotteluissa esillä olleiden ratkaisumallien eläkejärjestelmälle aiheuttamien vaikutusten laskennasta
Jukka Pekkarinen	Valtiovarainministeriö	Ylijohtaja, valvoi eläkeratkaisun täyttävän valtiontalouden kestävyysvajeen pienentämiselle asetetun yhden prosenttiyksikön aleneman toteutumista.

Haastateltavat valikoituivat neuvotteluista tehtyjen uutisten ja muiden neuvotteluista kertovien tai jälkikäteen niitä kommentoineiden kirjallisten lähteiden henkilömainintojen perusteella (Ks. esim. Yle 2014 a). Painava osansa oli myös neuvottelujen kulkua tunteneiden ihmisten antamalla vinkeillä. Kun lähestyin haastateltavia, kysyin myös heidän itsensä näkemystä siitä, keitä henkilöitä haastatteleamalla neuvottelujen kulusta ja aiheesta saisi riittävän kattavan kuvan. Tietyissä mielessä kyse oli siis erään-

laisesta sovelletusta lumipallo-otannasta.² Olennaista oli, että haastateltavien joukossa oli edustajat kaikista osallisista työntekijäpuolen työmarkkinajärjestöistä ja merkittävin työnantajien edustaja, Elinkeinoelämän keskusliitto EK. Lisäksi ETK:n ja valtiovarainministeriön edustajat olivat vahvasti läsnä neuvotteluprosessissa ja erittäin lähellä sitä, joskaan eivät itse neuvottelupöydissä. Haastateltavat ja muut neuvotteluista tunteneet tahot nimesivät melko nopeasti neuvotteluiden tiiveimmän ydinringin. Työlaajuuden vuoksi päädyin haastattelemaan vain yhden henkilön organisaatiota kohden. SAK:n ja EK:n kohdalla haastateltavien määrä kuitenkin kasvoi kahteen, sillä molemmilla järjestöillä oli eläkeratkaisun teossa niin keskeinen rooli. EK on työnantajapuolen merkittävin edustaja, samoin SAK on samassa asemassa työntekijäpuolelta, sillä se on jäsenmäärältään suurin työmarkkinajärjestö. Eläkeneuvotteluissa isoimmalla äänellä puhuvat jäsenistöltään voimakkaimmat järjestöt – eli suurimmat kustannusten maksajat. Kaikki haastatteluun pyytämäni eläkeneuvottelijat suostuivat ilomielin puhelinsoiton jälkeen haastatteluun. Kaikki olivat myös hyvin auliita jakamaan näkemyksiään tutkimusaiheesta. Epäilen tämän johtuvan siitä, että kaikki ymmärtävät eläkeneuvotteluiden läpikäymisen historiallisen arvon.

Muita mahdollisia haastateltavia tähän työhön haastateltujen lisäksi olisivat olleet esimerkiksi Akavan puheenjohtaja ja pääneuvottelija Sture Fjäder, SAK:n edunvalvontajohtaja Janne Metsämäki, STTK:ssa edunvalvontajohtajana työskennellyt Minna Helle, EK:n asiantuntija Antti Tanskanen ja Kuntatyönantajista työmarkkinajohtaja Markku Jalonen sekä työmarkkinalakimies Markus Mankin. Laajemman tutkimuksen yhteydessä myös heidän haastattelemisensa olisi epäilemättä hedelmällistä.

Kun aiheena on nuorten etujärjestöjen äänen kuuluminen eläkeneuvotteluissa, olisi luonnollista haastatella myös nuoren polven edunvalvojia – niitä, keiden äänen kuulumista kuulostellaan. Kun tarkastellaan sitä, miten kannat otettiin huomioon, ovat aktiivisina toimijoina nimenomaan itse neuvottelijat – rajasin siksi nuoret vaikuttajat tutkimushaastateltavien joukon ulkopuolelle. Keskittymällä pelkkiin neuvotteluista käyneisiin osapuoliin sai parhaan kuvan neuvotteluista tapahtuneista asioista. Toiseksi nuor-

2 Tyypillisesti lumipallo-otannassa ensimmäiset haastateltavat nimeävät tulevia haastateltavia tai antavat heistä suosituksia. Tässä tapauksessa haastateltavien rinki muodostui pääpiirteittäin jo ennen ensimmäistäkään haastattelua. Haastatteluiden aikana kuitenkin kysyin rutiininomaisesti kunkin haastateltavan omaa käsitystä siitä, ketkä ratkaisun kannalta olivat keskeiset henkilöt. Haastateltavien kertomat vahvistivat suunnittelemani poimintaa.

ten vaikuttajien näkökulmia eläkeuudistuksessa vaikuttajaviestinnän prosessin ja viestinnän onnistumisen näkökulmasta on jo ehditty tutkia pro gradu -tasolla Jyväskylän yliopistossa Riitta Väkeväisen tutkielmassa (Väkeväinen 2016). Väkeväinen haastatteli yhteisöviestinnän oppiaineeseen lukeutuvassa lopputyössään eläkeneuvotteluihin eniten vaikuttaneet nuoret vaikuttajat Suomen nuorisoyhteistyö Allianssista, Suomen opiskelija-allianssi Osku ry:stä, Suomen opiskelijakuntien liitto Samok ry:stä, Suomen lukiolaisten liitto SLL:stä ja Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL:stä. (Väkeväinen 2016, 34–35.)

Väkeväinen on ystävällisesti myös antanut tämän työn tueksi käyttööni tuolloin nuorten keskuudessa tekemiensä teemahaastatteluiden anonymisoidut litteroinnit. Niiden ansiosta kokonaiskuvan muodostaminen nuorten vaikutuksesta neuvotteluihin oli merkittävästi helpompaa. Väkeväisen litterointien antama taustatieto mahdollisti osaltaan vähempien haastattelujen tekemisen mutta silti hyvän kokonaiskuvan muodostamisen tutkimusta aiheesta. Viitataan Väkeväisen tekemiin julkaisemattomiin haastattelulitterointeihin lähinnä taustatiedon ominaisuudessa (Väkeväinen 2015).

Usein kvalitatiivisissa tutkimuksissa on tapana anonymisoida haastateltavat ja suojella erilaisin tavoin heidän yksityisyyttään. Tällä tavoin pyritään luomaan sellainen luottamuksellisuuden taso, jossa myös arkaluonteisia tietoja haastateltavan yksityiselämästä tai kokemuksista uskalletaan jakaa tutkijan kanssa. (Ks. esim. Berg 2004, 65–66.)³ Tässä tutkimuksessa haastateltavat on kuitenkin nimetty ja paikoitellen heidän sanomisensa yhdistetään myös suoraan sanojaan. Tähän on kuitenkin haettu sitaatista ja haastateltavasta riippuen hyväksyntä, sillä kaikkia sanomisiaan haastateltavat eivät toivoneet voitavan yhdistää heihin henkilöinä. Osa kuitenkin toteasi kaiken haastattelussa sanotun olevan julkista. Aiheen huomioon ottaen haastateltavien anonymiteetin turvaaminen olisi ollut käytännössä mahdotonta. Eläkeneuvottelijoiden joukko ei ollut järin suuri, eikä oikeiden henkilöiden päättely pientenkään taustatietojen varassa olisi vaatinut kummoista salapoliisiosaamista. Esimerkiksi työnantajapuolen haastateltavaan viitattaessa potentiaalisia vaihtoehtoja sanojaksi olisi ollut käytännössä kourallinen. Toiseksi, aiheen ja haastateltavat huomioon ottaen ei ole lainkaan

3 Myös toisin on toimittu: Laine ja Peltonen ovat Tampereen alueen ympäristökysymysten politisoitumista ja kaupungin aseveliakselia käsittelevässä väitöskirjassaan (2003) päätyneet nimeämään haastateltavansa ja yhdistämään heidän nimensä sitaatteihin.

merkityksetöntä, kuka haastateltavista minkäkin asian sanoo⁴. Näin ollen haastateltavien sitaatit on pääasiassa yhdistetty sanojaan itseensä.

Käytin haastattelumetodina teemahaastattelua, joka on ollut useamman vuoden Suomen käytetyin laadullisen tutkimuksen haastatteluaineiston keruumenetelmä. (Hirsjärvi & Hurme 2014.) Teemahaastattelussa luodaan valmis haastattelurunko aihealueittain, mutta itse haastattelutilanteessa ollaan joustavia ja esitetään lisäkysymyksiä sen mukaan, miten itse haastattelu etenee. Näin ollen haastattelurunkoon ei lukkiuduta, vaan sen annetaan elää haastatteluiden myötä. Teemahaastattelun evolutiivisuudesta kertoo se, että haastattelurunkoa voi myös päivittää haastatteluiden välillä. Tällöin kyse on jo osittain analyysivaiheen alkamisesta aineistonkeruun yhteydessä. Kyseessä on tietynlainen hybridinen aineistonkeruu–analyysimuoto, jossa tutkija aloittaa aineiston analysoinnin jo haastattelutilanteessa ja jatkaa sen kypsyttelyä aina tutkimuksen loppumetreille saakka. Menetelmä on tyypillinen asiantuntijahaastatteluille, joissa tutkimuksen kohteena on prosessi, eikä haastattelun kohteena oleva asiantuntija itse, joka toimii faktatiedon eikä kulttuurisen jäsenyyksen lähteenä.⁵

Kun puhutaan historiallisen tapahtumakuvauksen rakentamisesta, katsotaan haastattelun kohteena olevia tapahtumia väistämättä haastatteluhetken näkökulmasta. Tapahtumiin on tullut muutama vuosi ajallista etäisyyttä, mikä vaikuttaa tapahtumien tulkintoihin ja niistä sanallistettuihin kertomuksiin. Myös muistin rajallisuus on läsnä: tapahtumien tarkka järjestys tai tapahtumahetket eivät ole kirkkaana mielessä. (Alastalo & Åkerman 2010, 381–383.) Omatkin haastateltavani hapuilivat jonkin verran erinäisten tapahtumien sijoittamisessa aikajanelle. Tällöin omasta ennakoivasta valmistautumisestani oli hyötyä. Pystyin avittamaan haastateltavien muistoja tuomalla heidän tietoonsa joitakin etukäteislähteistä löytyneitä tietoja esimerkiksi erilaisten sopimusten sopimisajankohdista tai neuvotteluiden alkamis- ja päättymisajankohdista sekä tapahtumien osallisista. Monien muistiku-

4 Samaan lopputulemaan on tullut omissa tutkimuksissaan myös Jennifer Platt 1996, 9.

5 Yhteiskuntatieteissä tapahtui 1970–80-luvuilla kielellinen ja kulttuurintutkimuksellinen käänne, jonka myötä laadullisen tutkimuksen materiaalin analyysissä huomio siirrettiin kieleen ja kulttuurisen jäsenyykseen. Haastatteluja alettiin enenevässä määrin tutkia kulttuurisina teksteinä ja kiinnostuksen kohteiksi nousivat haastatteluvuorovaikutuksessa tuotetut puhutavat, kulttuuriset merkitykset ja kertomukset. Kielellisen käänteen myötä asiantuntijahaastattelut jäivät vähälle huomiolle ja ovat usein lähes unohtuneet haastattelua käsittelevissä sosiaalitieteellisissä metoditeksteissä. (Ks. esim. Alastalo & Åkerman 2010, 372–373.)

vat tarkentuivat ja he pystyivät niiden avulla kertomaan lisää tapahtumien kulusta.

Kaikilla haastateltavilla oli myös etukäteen tiedossa aiheeni ja nuorten vaikuttamiseen liittyvä näkökulmani – useimmille olin lähettänyt sähköpostilla karkean kysymysrunгон etukäteen. Tämä oli harkittu valinta: priorisoin haastateltavien etukäteisorientoitumista ja mahdollisuutta muistella asioita jo ennen haastattelua. Kääntöpuolena asiassa on se, että näkökulman kertominen aktivoi haastateltavien sosiologisen mielikuvituksen, jolloin haastateltaville voi tulla tarve tuottaa näkökulman huomioon ottaen sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia riippumatta asioiden todellisesta laidasta (Alasuutari 2001, 140–146). Tässä tapauksessa voisi helposti kuvitella, että nuorten vaikutusmahdollisuuksista annetaan todellisuuteen nähden liian ruusuinen kuva tai nuorten vaikutuksesta piirtyy haastatteluiden kautta isompi asia, kuin mitä se oikeastaan on ollutkaan.

Vaikka näkökulmaa ei olisi kertonut haastateltaville etukäteen, on asiantuntijoita haastateltaessa mahdollista kohdata niin sanottu ammatillisuusmuuri, jossa haastateltavat tuottavat kuvaa siitä, että heidän työhönsä liittyvä asia eteni luotettavasti, konfliktittia ja yleisesti määriteltujen menettelytapojen mukaan. Alastalon ja Åkermanin mukaan sen kiertäminen edellyttää luottamuksellisen ilmapiirin syntyä ja täsmällisiä, yksityiskohtaisia kysymyksiä. (Alastalo & Åkerman 2010, 384–385.)

Vaikka haastattelun teema ja iso osa runkokysymyksistä pysyi samana, räätälöin kysymyspatteristoa kullekin haastateltavalle erikseen muista lähteistä saamieni taustatietojen ja toisissa haastatteluissa esiin tulleiden seikkojen vuoksi. Tässä mielessä aineiston keruu ja analyysi lomittuivat yhteen (Alastalo & Åkerman 2010, 378). Ryhdyin tekemään analyysiä haastateltavien kanssa jo haastatteluvaiheessa, kun testasin heillä haastattelujen myötä itselleni syntyneitä käsityksiä. Pääasiallisesti käyttämäni haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä. Kuvaan varsinaisen haastatteluiden analyysitavan tutkimuksen neljännen pääluvun aluksi.

3 Vuoden 2017 eläkeuudistus virallislähteiden perusteella

3.1 Mitä nuoret tavoittelivat eläkeuudistuksessa?

Yhdeksän opiskelija- ja nuorisojärjestön muodostaman Crazy-ryhmän⁶ näkyvin ponnistus oli järjestää keväällä 2014 Nuorten eläkeneuvottelut -tapahtuma, jossa ne neuvottelivat keskenään huolelliseen asiantuntijavalmisteluun pohjautuneen mieleisensä eläkeratkaisun. (Väkeväinen 2016, 39; Väkeväinen 2015.) Vaikka opiskelija- ja nuorisojärjestöjen järjestökohdattaiset tavoitteet eläkeneuvottelujen suhteen saattoivatkin poiketa toisistaan, voidaan niiden yhteinen kanta tiivistää kahteen asiapaperiin: Allianssi ry:n työuramalliin (Allianssi 2013), joka sisälsi järjestön eläketavoitteet sekä Nuorten eläkeneuvottelujen lopputulokseen (Nuorten eläkeneuvottelut 2014), johon kaikki yhdeksän jäsenjärjestöä sitoutuivat. Allianssi ry:n tavoitteista tekee hyvin nuorison kantoja kuvaavan se tosiasia, että Allianssin jäseniä ovat lähes kaikki valtakunnalliset nuoriso- ja kasvatusjärjestöt. Allianssi edustaa tyyppillisen etujärjestön tavoin puhtaasti jäsenjärjestöjensä yhteen soviteltuja näkemyksiä. Nuoret lähtivät muodostamaan kantojaan osin ulkoisen paineen ansiosta. Ensimmäisenä painetta eläkekantojen muodostumiseen tunsivat SYL, joka laati vuodenvaihteessa 2011–2012 julkaisun, jonka nimi oli 78 keinoa työurien pidentämiseksi. Julkaisusta jätettiin tuolloin tietoisesti pois eläkekannat, mutta julkaisun jälkeen niitä alettiin kysellä ja vaatia perusteluja siihen, miksi järjestö ei kokenut eläkeasioita omikseen. Kun nuorisojärjestöjen kantoja eläkeasioihin muodostanut Allianssi ry sorvasi linjauksia, oli SYL:n muodostamalla mielipiteillä suuri painoarvo, sillä he olivat järjestönä ehtineet pohtia asiaa pisimmälle. Vaikka Allianssin muodostamat kannat eivät olleet yksi yhteen SYL:n omien kantojen kanssa, ovat ne pääpiirteittäin samoja. Puoluepoliittisesti sitoutumattomien nuorisojärjestöjen Crazy-ryhmän kesken syntyi alkuvuodesta 2014 päätös koota järjestöjen kantoja yhteen. Konkreettiseksi tavaksi muodostaa mielipiteet ja tuoda niitä myös voimallisesti osaksi julkista keskustelua järjestöt järjestivät Nuorten eläkeneuvottelut, joiden tulokset julkaistiin huhtikuun 2014 lopussa. (Väkeväinen 2015.)

6 Crazy-ryhmän kokoonpano löytyy tutkimuskysymystä käsittelevästä alaluvusta 1.2.

Nuorten eläkeneuvotteluiden lopputulokset ja Allianssi ry:n työuratavoitteiden eläkelinjausten pääkohdat olivat seuraavat:

- Eläkejärjestelmä tulee uudistaa kohtelemaan eri sukupolvia oikeudenmukaisesti.
- Eläkkeelle jäämisen alaikäraja on nostettava 65 ikävuoteen ja ikärajat on sidottava elinajanodotteeseen.
- Eläkejärjestelmän kestävyys turvataan nostamalla eläkemaksut välittömästi Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien mukaiselle tasolle, jotta eläkkeiden taso voidaan säilyttää nykyisen suuruisena.
- Eläkkeiden tulee jatkossa karttua 15 ikävuodesta eteenpäin.
- On luotava kannusteita, joilla työuran jatkaminen on kannattavaa myös eläkeiän saavuttamisen jälkeen. Työnteon on oltava aina mahdollista.
- Kun eläkeikää nostetaan, on elinaikakerrointa kevennettävä, jotta järjestelmä on sukupolvinäkökulmasta oikeudenmukainen.
- Kunkin eläkeselvityksen yhteydessä tulee aina arvioida erikseen ehdotettujen toimenpiteiden sukupolvivaikutukset ja mitata selkein mittarein järjestelmän oikeudenmukaisuutta.
- Työeläkemaksujen vähentämisestä palkasta eläkekertymää laskettaessa on luovuttava.
- Yksityistä eläkesäästämistä ei pidä tukea.
- Nykyinen työeläkeindeksi on säilytettävä.
- Varusmies- tai siviilipalvelusajalta on kerryttävä eläkettä valtion varoista.
- Nuorten pitää päästä päättämään eläkkeistä ja työmarkkinakysymyksistä.

Sekä Allianssin työuramallissa, että nuorten eläkeneuvottelujen lopputuloksissa oli runsaasti konkreettisia toimenpiteitä, jotka liittyivät työurien pidentämiseen alusta, keskeltä ja lopusta. Vaikka niiden yhteys eläkkeisiin on työuravaikutusten kautta merkittävä ja siten kytköksissä eläkejärjestelmän uudistukseen, en yksinkertaisuuden vuoksi käy niitä läpi, vaan keskitän tarkasteluni nimenomaan eläkejärjestelmää koskeviin uudistuksiin. Erikseen on kuitenkin mainittava, että nuorisojärjestöt vaativat ponnekaasti työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen kehittämistä ja parantamis-

ta vastapainoksi eläkeiän nostolle. Allianssi ry:n tavoitteissa oli myös mainittu SAK:lle varsin tärkeäksi tullut alemman eläkeiän turvaaminen raskaan työuran tehneille. Väkeväisen tekemien haastattelujen perusteella tämä tavoite muodostui neuvottelutilanteen edetessä, kun niin sanottujen työn sankarien eläkkeelle pääsyn turvaaminen nousi neuvotteluissa keskeiseksi kysymykseksi (Väkeväinen 2015).

Kokonaisuudessaan arvioiden nuorten eläketavoitteet eivät olleet vain itsekästä oman edun tavoittelua. Esimerkiksi indeksien kohdalla olisi voinut tehdä tarkistuksia, jotka olisivat suosineet selkeästi jotakin tiettyä ikäkohorttia alentuneina työeläkemaksuina. Tavoitteet eivät myöskään olleet puhtaasti identtisiä työntekijä- tai työnantajapuolen kanssa. Työntekijät kannattivat eläkeiän yksiselitteistä nostamista, työnantajat taas vaativat eläkeiän kiinnittämistä suoraan elinajanodotteeseen. Työntekijäliitoille oli vaikea ajatus hyväksyä, että nuorimpien liittojen jäsenten elinikä saattaisi karata tietymättömiin. Mielenkiintoista on, että opiskelijajärjestöt päätyivät kannattamaan molempia vaihtoehtoja – siis sekä eläkeiän reilua korotusta että eläkeiän sitomista eliniän odotteeseen. Eliniän odotteeseen sitomisessa opiskelijajärjestöjen katsanto on ollut selvästi kaukonäköisempi ja tasa-
puolisuuteen pyrkivä.

Eläkelainsäädännön tekotapa on modernin ansiotyöeläkkeen historian aikana vakiintunut karkeasti ottaen sellaiseksi, että järjestelmän luojat ja siihen omistajuutta kokevat työmarkkinajärjestöt neuvottelevat ensin keskenään uudistusten sisällöstä, minkä jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö valmisteleekin lain Eläketurvakeskuksen avustuksella. Lakiesitys on sitten tuotu eduskuntaan hallituksen esityksenä ja säädetty normaalissa lainsäätämisyksessä.

Eläkelainsäädännön tekotapa huomioon ottaen on tämän tutkimuksen aiheen kannalta olennaisin lähdemateriaali itse eläkeneuvotteluissa mukana olleiden neuvottelijoiden haastattelut. Myös Väkeväisen haastattelujen perusteella nuorisojärjestöt näkivät varsinaiset työmarkkinaneuvottelut kaikista merkityksellisimpänä aikana edunvalvonnan suhteen. Kun nuorten näkökannan huomioimista tarkastellaan eläkeratkaisun kokonaisuuden osalta, on silti hyödyllistä käydä läpi koko lainsäädäntöaineisto. Näin lainsäädännön vaiheista muodostuu mahdollisimman tarkka kokonaiskuva.

Käyn seuraavissa alaluvuissa läpi työeläkeuudistuksen keskeisimmän lain, työntekijän eläkelain (TyEL 395/2006) muuttamiseksi tehdyn lain työntekijän eläkelain muuttamisesta (69/2016) liittyneen hallituksen esityk-

sen 16/2015 sekä sen valmistelun yhteydessä annetut muutamat – pääasiassa nuorisojärjestöjen – lausunnot. Tarkastelen myös hallituksen esitystä kommentoineet lausunnot ja mietintövaliokuntana olleen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön StVM 5/2015 vp. Niin ikään käyn läpi eduskuntakäsittelyn aikana aiheesta salissa käydyt keskustelut.

Perinteisen lainsäädännön esitysmateriaalin lisäksi tarkastelen lainsäädäntötyön pohjana ollutta työmarkkinajärjestöjen sopimusta vuoden 2017 eläkeuudistuksesta. Sivuan myös vuoden 2012 työurasopimusta ja vuoden 2013 työllisyys- ja kasvusopimusta.

Erikseen tarkastelen varsinaisia työmarkkinajärjestöjen neuvotteluja edeltänyttä Jukka Pekkarisen vetämän eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raporttia nimeltään Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pidentämiseen. Sen on mainittu toimineen eräänlaisena lähtölaukauksena itse neuvotteluille (Työeläke 2013 b, 4–9; Finanssiala ry 2013). Sen tuottamaan antiin on myös pitkälti nojattu itse neuvotteluissa.

Jätän käsittelystä pois muut eläkevalmistelua edeltäneet erilaiset tutkimusraportit, laskelmat ja virkamiestyönä tehdyt selvitykset, joita ovat tehneet eri aikoina esimerkiksi Eläketurvakeskus, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Etlä ja valtioneuvoston kanslia sekä muut tahot (Ks. esim. Eläkeuudistus 2017). Niitä on käytetty erilaisten selvitysten ja politiikkalinjausten pohjana, mutta niiden suora yhteys tuoreimpaan eläkeuudistukseen ei ole aivan niin selvä kuin muussa yllä mainitussa ja tarkastelun kohteeksi otetussa materiaalissa.

Käsittelyni etenee kronologisessa järjestyksessä niin, että asiantuntijatyöryhmän raportti on ensimmäinen, sitten edetään työmarkkinajärjestöjen sopimukseen ja lopulta lain esitöihin ja lausuntoihin. Välissä olleet varsinaiset työmarkkinaneuvottelut käsitellään tutkimushaastatteluiden pohjalta erillisessä luvussa.

Selvitän nuorisojärjestöjen kantojen näkymistä lainsäädännön eri vaiheissa. Etsin viitteitä pohdinnoista koskien eläkejärjestelmän sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta sekä pohdinnoista tulevaisuuden eläkkeenmaksajien maksukyvyistä ja eläkkeiden suuruudesta tulevien sukupolvien osalta.

Lausuntojen osalta tarkastelen, mihin nuorisojärjestöt kiinnittivät lausuntovaiheessa oman huomionsa ja toisaalta sitä, saivatko nuoret näkemyksilleen tukea muilta lausunnonantajilta. Pehdyn siihen, miten lausuntojen

antia otettiin nuorten osalta huomioon sosiaali- ja terveystieteiden mieltä tinnössä ja eduskuntakeskustelussa.

3.2 Ratkaisun petaaminen: Pekkarisen ryhmän raportti ja työmarkkinaosapuolten sopimus

Pekkarisen ryhmän raportista tuli neuvottelijoiden raamattu

Suomalaisten työurien pidentäminen kirjattiin osaksi Jyrki Kataisen six-pack-hallituksen ohjelmaa. Työmarkkinakeskusjärjestöt tekivät 22.3.2012 työurasopimuksen, jossa tavoite vahvistettiin. Sopimuksen mukaisilla toiminnoilla oli tarkoitus pidentää työuria reilulla vuodella ja pienentää valtiontalouden kestävyysvajetta arviolta kahden miljardin euron verran. (Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset 2012, kohdat 1–2.1.) Sopimuksessa sovittiin myös, että uudistus tulisi voimaan vuoden 2017 alussa ja että uudistustyön pohjaksi tehtäisiin korkean tason selvitys edellisen, vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista. Samalla arvioitaisiin, millaisia lisätoimia tarvittaisiin, jotta eläkejärjestelmä pysyy elinajan pidentessä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväenä. Selvityksen oli määrä valmistua vuoden 2013 loppuun mennessä. Selvitystä tekemään järjestöt pyysivät ylijohtaja Jukka Pekkarista valtiovarainministeriöstä. Lainsäädännön perustaksi järjestöt sopivat neuvottelevansa muun muassa eläkejärjestelmän ikärajoista, karttumista, indekseistä ja maksukehityksestä – eli pöydälle sovittiin nostettavaksi kaikki kriittiset elementit. (Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset 2012, kohta 2.2.1.)

Pekkarisen työryhmässä oli edustus valtiovarainministeriön lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, Eläketurvakeskuksesta, Kelasta, korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Etlasta ja Palkansaajien tutkimuslaitoksesta.⁷ Pekkarisen raportti, on luonteeltaan perusteellinen, noin 270-sivuinen tutkimustietoon ja vahvoihin asiantuntijapohdintoihin perustuva teos. Se ei viralli-

⁷ Puheenjohtajansa, valtiovarainministeriön ylijohtaja Jukka Pekkarisen lisäksi selvitysryhmän jäsenenä toimivat ylijohtaja Outi Antila (STM), johtaja Seija Ilmakunnas (Palkansaajien tutkimuslaitos), osastopäällikkö Olli Kangas (Kela), toimitusjohtaja Jukka Rantala (ETK), johtaja Hannu Uusitalo (ETK), hallintoneuvos Timo Viherkenttä (korkein hallinto-oikeus) ja toimitusjohtaja Vesa Vihriälä (Etlä). Selvitysryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo (VM) ja johtaja Mikko Kautto (ETK). Lisäksi sihteeristön työhön osallistuivat finanssisihteeri Juho Kostiainen (VM) ja finanssisihteeri Mauri Kotamäki (VM). (Eläketurvakeskus 2013, s. 35).

sesti antanut toimenpidesuosituksia tuleviin neuvotteluihin, mutta siinä oli ajateltu asioita varsin pitkälle ja valmiiksi. Raportin ilmestyttyä sen todettiin ohjaavan tulevia eläkeratkaisuja tiettyyn suuntaan (Kiander 2014).

Ennen kuin Pekkarisen raportti ilmestyi syksyllä 2013, sopivat työmarkkinaosapuolet vielä tarkemmasta etenemisaikataulusta eläkeuudistuksen suhteen. Elokuun lopun (30.8.2013) työllisyys- ja kasvusopimuksessa sovittiin, että osapuolet neuvottelevat eläkeratkaisun valmiiksi syksyyn 2014 mennessä. Hallituksen lakiesitykset annettaisiin eduskunnalle heti vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Myös tässä sopimuksessa vahvistettiin, että uudistuksen pyrkimyksenä olisi edistää työllisyyttä, tukea julkisen talouden kestävyysvajeen parantamista, parantaa eläkejärjestelmän rahoituskellista kestävyttä – ja varmistaa riittävä eläketurva ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. (Työllisyys- ja kasvusopimus 2013, kohta 4.1.)

Hallitus teki syksyllä 2013 rakennepoliittisen ohjelman, jossa eläkeuudistuksen tavoitteeksi asetettiin julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen runsasta yhtä prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä, työurien pidentäminen 1,5 vuodella ja keskimääräisen eläkeellesiirtymisiän nostaminen vähintään 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteet olivat kovia. Ennen kuin neuvottelut toden teolla alkoivat, valtio sitoi työmarkkinajärjestöt eläkeratkaisun osalta tähän omaan tavoitteeseensa ottamalla järjestöiltä kirjallisen lupauksen maaliskuussa 2014 noin viikkoa ennen hallituksen kehysriihtä. Pääministeri Jyrki Kataisen ja valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen luokse valtioneuvoston linnaan oli kutsuttu kaikki keskeiset työmarkkinajärjestöjen edustajat: EK:n työmarkkinajohtaja Lasse Laatusen, KT:n työmarkkinajohtaja Markku Jalonen, SAK:n puheenjohtaja Lauri Lyly, STTK:n puheenjohtaja Antti Palola ja Akavan puheenjohtaja Sture Fjäder. Katainen ja Urpilainen sekä valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen olivat olleet vakavina, viitanneet valtionalouden heikkoon tilaan ja Ukrainan kriisiin. Sitten oli kysytty, olisivatko järjestöt valmiit neuvottelemaan eläkeratkaisun, joka täyttää hallituksen rakennepoliittisen ratkaisun tavoitteen.

Lasse Laatusen muistelmassa on kuvattu, kuinka työmarkkinajohtajat olivat tarkkailleet, oliko hallituksen edustajien vakavissa olemuksissa ripaus näyttelemistä – sitä ei ollut. Vakavassa paikassa työmarkkinajärjestöjen johtajat olivat olleet valmiita sitoutumaan tavoitteeseen, mutta kirjallisten vastausten kohdalla työntekijäjärjestöillä oli hieman kakistelemista. Työntantajat pystyivät helposti antamaan kirjallisen lupauksen. Työmarkkinajärjestöjen keskinäisten tiukkojen neuvottelujen jälkeen kirjallinen lupaus rat-

kaisun teosta syksyyn mennessä hallituksen raamien mukaisesti toimitettiin pääministerille vielä saman päivän iltana. (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 130–133; Laatusen & Nieminen 2017, 162.)

Hallitukselle toimitettu työmarkkinajärjestöjen tiivis kirjallinen vastaus on Laatusen muistelmien liitteenä. Sen keskeinen sisältö on järjestöjen yksiselitteinen lupaus, että tuleva eläkeratkaisu laskee kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeellesiirtymisiän 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tässäkin vastauksessa korostettiin heti ensimmäisessä kappaleessa, että ratkaisun yksi tavoite on varmistaa riittävä eläketurva ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Sen allekirjoittajina olivat työnantajapuolelta EK, Kuntatyönantajat, Valtion työmarkkinalaitos ja Kirkon työmarkkinalaitos. Työntekijäliitoista vakuutuksen antoivat SAK, STTK ja Akava. (Laatusen & Nieminen 2017, 298.) Tästä kirjallisesta lupauksesta syntyivät tulevan eläkeratkaisun tiukimmat suuntaviivat, jotka näkökulmasta katsoen joko kahlitsivat mielikuvitusta tai ohjasivat kohti ratkaisua.

Kun Pekkarisen työryhmän paperi julkaistiin syksyllä 2013, oli osa nuorisojärjestöistä jo saanut kantansa valmiiksi. Esimerkiksi Allianssi ry:n työramalli oli julkaistu heinäkuussa 2013. Pekkarisen työryhmä totesi melko yksikantaan, ettei eläkemaksujen korottaminen ole ensisijainen tapa sopeutua eliniän pitenemiseen – tässä Pekkarisen työryhmä oli siis lähes täysin vastakkaisella kannalla nuoriin nähden (Eläketurvakeskus 2013, 25–26). Työllisyys- ja kasvusopimuksessa sovitut korotukset eläkemaksuun riittäisivät ainakin silloisten talouskasvuolettamusten varassa kohtalaisen pitkälle. Silti maksussa oli pientä nousupainetta – varsinkin, jos talouskehitys ei olisi suotuista. Työryhmä päätyi varovasti suosittelemaan muita konsteja.

Erittäin suuri osa eläkeratkaisuun tulleista elementeistä oli mainittu tai käyty jossain määrin läpi Pekkarisen työryhmän raportissa. Ainoastaan työraeläkettä ja palkansaajamaksun poistamista eläkkeen perusteena olevasta palkasta ei raportissa mainittu.⁸ Pekkarisen raporttiin oli uinut useita huomioita yhdeltä maailman arvostetuimmista eläketutkijoista, Nicholas Barrilta, jolta Eläketurvakeskus tilasi ulkopuolisen ja suosituksia sisältävän

8 Työraeläke kehitettiin neuvottelupöydissä pehmentämään eläkeiän nousua raskaissa ammateissa työskenteleville. Palkansaajajärjestöjen tavoitteena taas oli ollut jo pitkään luopua käytännöstä, jonka mukaan eläkkeen perusteena olevasta palkasta vähennettiin palkansaajan työeläkemaksua vastaava osuus ennen palkasta kertyvän eläkkeen laskeamista.

arvion Suomen eläkejärjestelmästä. Myös Barr (2013) oli kehottanut pohtimaan useita eläkeuudistuksessa käyttöön otettuja tapoja sopeutua eliniän pitenemiseen.

Pekkarisen raportissa ei ollut keskitytty kovin suuresti erilaisten järjestelmämuutosten eri sukupolville tuomiin nettovaikutuksiin. Raportissa kuitenkin viitattiin valtioneuvoston kanslian tekemään selvitykseen⁹, jossa kartoitettiin 38 erilaista mallia liittyen eläkeikään, eläkkeiden karttumiseen, indeksointiin ja tulevan TyEL-maksun kehitysprofiliin sekä vaihtoehtoihin työkyvyttömyys-, perhe- ja osa-aika-eläkkeiden määräytymisessä. Selvityksessä oli todettu, että suurimmat sukupolvivaikutukset aiheutuivat nimenomaan karttumasäännöksiin ja indeksien kautta. Joissakin vaihtoehdoissa selvimmän menettäjiä olisivat 1960- ja 1970-luvulla syntyneet. Toisissa he taas olisivat hyötyjiä. Vaihtoehtoille on tyypillistä, että niiden eläketasojen maksuvaikutukset jaksottuvat eri ajankohtiin, mikä kohtelee sukupolvia eri tavoin. (Eläketurvakeskus 2013, 150–151.)

Pekkarisen raportissa todettiin sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vertailussa käytetyn usein tuottoastetta. Tuottoastevertailussa eläkejärjestelmän syntyäikäiset ikäpolvet saavat maksuilleen selvästi myöhempään tulevia paremman tuoton, mikä on jakojärjestelmän ominaisuus. Kun jakojärjestelmä pystytetään ja eläkkeitä aletaan maksaa heti eläkeiän saavuttaneille, eivät tuoreeltaan eläkkeelle jääneet ole ehtineet kontribuoida eläkejärjestelmää lainkaan oman työuransa aikana. He saavat tässä mielessä ilmaisen lounaan. Toisaalta eläkekarttumat huomioon ottaen heidän eläkkeensä eivät myöskään nouse kovin suuriin summiin.

ETK:n mukaan parhaan tuoton eläkemaksuilleen saavat jo eläkkeellä olevat sukupolvet. Sisäinen tuotto laskee vuonna 1940 syntyneiden 6,5 prosentista 1970-luvulla syntyneiden 2,3 prosenttiin, minkä jälkeen taso vakiintuu. Naisten tuotto varoilleen on pidemmän elinajan vuoksi miehiä korkeampi. (Risku 2015.) Mikäli reaaliansiot nousevat ennusteiden mukaan, tasaantuu eläkkeiden tuottotaso parin prosentin tietämille kussakin ikäkohortissa. Tämä kuitenkin vaatii sen, että talouskasvu jatkuu ja reaaliansiot nousevat tulevilla sukupolvilla aina edellistä sukupolvea korkeammalle. Pekkarisen työryhmän raportissa ei tuotu juurikaan esille sitä mahdollisuutta, että talouskasvu ja tulevien sukupolvien reaaliansiot eivät ikuisesti

9 Valtioneuvoston kanslian julkaisu: Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämissvaihtoehtojen tarkastelua. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2011.

nousisikaan. Toisaalta vastaavan kaltaista huomiota eivät myöskään nuorten eläkeneuvottelijat olleet tuoneet esille.

Pekkarisen raportissa tuodaan esille argumentti, jonka mukaan eri sukupolville eläkejärjestelmästä lankeavien kustannusten laskennassa pitäisi ottaa huomioon sosiaaliturvajärjestelmien kokonaiskustannusten jakaantuminen laajemminkin. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa terveydenhoito-, sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien pystyttäminen ovat keventäneet juuri suurten ikäluokkien kukkaroa, jonka katsotaan oikeuttavan heille maksettavat suuremmat eläketuotot. Myöhemmät ikäluokat ovat tämän katsantokannan mukaisesti pystyneet nauttimaan korkeatasoisesta terveydenhuollosta ja koulutuksesta ilman perustamiskustannuksia. Tällaista tutkimusta Suomessa ei kuitenkaan ole tehty. (Eläketurvakeskus 2013, 89–98; 148–151.)

Työmarkkinajärjestöjen eläkesopimus lainsäädännön pohjana

Itse työmarkkinajärjestöjen tekemässä eläkesopimuksessa on toimenpideuuttelossa lueteltu käytännössä sellaisenaan lopulliset täytäntöön pannut eläkejärjestelmän fundamentaaliset muutokset, joista tuoreimmassa eläkeuudistuksessa oli kyse (Sopimus vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta 2014). Pyrkimyksenä oli nostaa eläkkeelle siirtymisiän odotetta niin, että vuoteen 2025 mennessä eläkkeelle siirryttäisiin keskimäärin 62,4-vuotiaana.

Hyötyjen ja haittojen sekä voittajien tai häviäjien osoittaminen suorilta eläkesopimuksessa sovitun perusteella on vaikeaa ja vaatii matemaattisten mallinnusten hallintaa. Nuorten kirjaamat eläketavoitteet kuitenkin toteutuivat neuvottelutuloksessa jopa hämmäntävän hyvin. Järjestelmän taloudellisen kestävyuden paraneminen sopimuksen myötä kokonaisuudessaan on ehdottomasti toimenpide, joka tulevien sukupolvien kannalta katsoen on varsin vastuullinen toimi.

Eläkeiän nostaminen asteittain 65 ikävuoteen ja sitten kytkeminen elinajan piteneeseen oli suorastaan tuplatulos. Moni uskoi luvassa olevan jompaakumpaa, muttei molempia, kuten opiskelijaliike oli asiaa esittänyt. Samalla eläkkeen karttumisikää laskettiin alkamaan 17 ikävuodesta – ei sentään 15 ikävuodesta, kuten nuorten järjestöt olivat toivoneet.

Nuorten toiveissa ei ollut varsinaisesti työ- ja eläkeajan suhteiden säilyttäminen entisellään, joka työmarkkinaosapuolten ratkaisussa sovittiin. Nuor-

ten näkökulmasta pitempään työskentely ei nähtävästi ollut niin iso ongelma, kunhan järjestelmä vain olisi pitkällä aikavälillä kestävä – tai sitten työ- ja eläkeajan suhdetta ei vain otettu huomioon. Eläkeleikkuria eli elin-aikakerrointa lievennettiin nuorten tavoitteiden mukaisesti, kun elinikä kytkettiin elinajanodotteeseen. Eläkejärjestelmää sovittiin tarkasteltavaksi säännöllisin väliajoin muun muassa sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Selkeät tappiot työmarkkinajärjestöjen neuvottelutuloksessa nuorille oli työhyvinvointimallien puuttuminen eläkeratkaisusta kokonaan sekä maksumuksen säilyminen ennallaan. Käytännössä nuoret tuntuivat olevan maksumuksen korotusvaatimuksineen yksin, muut vanhoivat ostovoiman ja talouden suotuisan kehittymisen nimeen. Myöskään varusmies- ja siviilipalveluksen ajalta eläkettä ei alkanut kertyä.

Eläkettä sovittiin alettavaksi laskea koko bruttopalkasta, eikä siten, että eläkkeen perusteena olevasta palkasta vähennetään palkansaajan työeläkemaksun osuus.¹⁰ Tehty muutos parantaa tulevien sukupolvien eläkekertymistä, mutta toisaalta myös aiheuttaa järjestelmälle maksupainetta tulevaisuuteen. Eläkeviidakosta tämä neuvottelutulos katkaisee ainakin yhden liianin – sääntö oli lähinnä vaikea ymmärtää, ja poistaminen tekee tilanteesta yksinkertaisemman. Lisäksi se poistaa työntekijöiden kannalta ikävän epäloogisuuden: mitä isommaksi työntekijän osuus eläkemaksusta nousee, sen pienemmäksi oma ansaittava eläke muodostuu. Periaate, jossa enemmän maksamalla saa lopulta vähemmän, ei tunnu oikeudenmukaiselta.

Nicholas Barrin analyysistä Pekkarisen työryhmän raporttiin lähes sellaisinaan uineet osittain varhennettu vanhuuseläke sekä alimman mahdollisen eläkeiän ja tavoite-eläkeiän käsitteet sekä symmetriset lykkäyskorotukset

10 Palkansaajille määrättiin ensimmäistä kertaa maksuosuus eläkemaksuista 90-luvun laman aikaan vuonna 1991. Vuoden 1992 tulosopimuksessa sovittiin, että työntekijöiden eläkemaksuosuutta ei oteta huomioon osana sitä palkkaa, joka kerryttää eläkettä. Kyseessä oli selvä heikennys työntekijöille. Muutoksella tahdottiin, että palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon välinen suhde ei muuttuisi. Kun palkansaajan työeläkemaksu vähensi työaikaista käytettävissä olevaa tuloa, palkan ja eläkkeen antaman toimeentulon välinen ero pieneni. Tästä päästiin eroon juuri vähentämällä eläkemaksun osuus eläkkeen perustana olevasta palkasta. Tarkemmin Hannikainen & Vauhkonen 2012, 254–263; 273–277. Vuoden 2017 uudistuksessa palkansaajan eläkemaksuosuuden vähentäminen eläkkeen perustana olevasta palkasta sovittiin neuvottelutuloksessa poistettavaksi niin, että myös työntekijän eläkemaksuosuus palkasta kerryttää eläkettä.

(tai vastaavasti varhennusvähennykset) jokaista lykättyä (tai aikaistettua) eläkkeelle jäätikuukautta kohden pitivät pintansa läpi neuvottelujen. Näiden uudistusten voidaan katsoa tavoite-eläkeikää lukuun ottamatta täyttävän varsin hyvin myös nuorten asettamat vaatimukset työnteon tekemisestä mahdolliseksi eläkeiän ylittämisen jälkeen ja työuran jatkamiseen kannustavasta elementistä.

Viimeisten ikävuosien kannusteeksi luodusta niin sanotusta superkarttumasta luovuttiin sopimuksessa. Se oli antanut 63–67-vuotiaille 4,5 prosentin karttumaprosentin, minkä arveltiin kannustavan jatkamaan työelämässä kauemmin. Järjestely oli suosinut erityisesti korkeakoulutettuja, jotka yleensä kykenivät jatkamaan töissään pitkään ja joilla oli myös työuran loppuvaiheessa korkea palkka. Tulevat ikäpolvet – tai ainakaan tulevaisuuden koulutetut ikäpolvet – eivät siis pääsisi tästä edusta nauttimaan, vaikka työskentelisivätkin pidempään ikärajamuutosten myötä. Superkarttumalle ei Akavan ponnekkaasta painostuksesta huolimatta tullut vastinetta. Tämä suututti Akavan niin pahoin, että Sture Fjäder kieltäytyi viemästä Akavaa neuvottelutuloksen taakse (Helsingin Sanomat 2014). Tämä oli yllätys nuorisoketjulle ja erityisesti SYL:lle, jonka jäsenet mitä suurimmalla todennäköisyydellä työskentelevät tulevaisuudessaan akavalaisten liittojen alla. Akavan tyytymättömyys sai aikaan myös epävarmuutta ylioppilasliikkeessä sen suhteen, oliko ratkaisu sittenkään niin hyvä kuin luultiin, kun Akavakin siitä vetäytyi (Väkeväinen 2015).

Nuoret olivat vaatineet päästä eläkeneuvotteluihin yhdeksi varsinaiseksi osapuoleksi. Varsinainen neuvottelu kuitenkin käytiin totuttuun tapaan työnantajien ja työntekijäliittojen välillä. Vaatimuksen täyttymättömyyttä on vaikea kuitenkaan laskea tappioksi, sillä vaatimuksen voi katsoa olevan pikemminkin tulevia vuosia ja tulevia eläkeuudistuksia pohjustamaan tehty tavoite. Todennäköisesti opiskelijajärjestöt olisivat häkeltyneet edunvalvontansa onnistumisesta yli odotusten, mikäli ne olisi aidosti päästetty neuvottelupöytään istumaan heti ensi yrittämällä. Väkeväisen tekemistä haastatteluista näet paistaa opiskelijalobbareiden hienoinen yllättyneisyys siitä, miten hyvin heidän tavoitteensa loppujen lopuksi neuvotteluissa toteutuivat.

Erityisesti on huomioitava se, että jo maksussa oleviin eläkkeisiin ei työmarkkinajärjestöjen keskinäisessä sopimuksessa puututtu laisinkaan. Jo maksussa olevia eläkkeitä oli 1990-luvun laman aikaan ja myös vuosittain alkupuolen uudistuksissa sopeutettu puuttumalla indekseihin. Indeksien avulla maksussa olevien eläkkeiden suuruutta säädellään vas-

taamaan ansiotason ja inflaation muutoksia. Nykyisin käytössä oleva työeläkeindeksi toimii siten, että eläke kerrotaan pisteluvulla, joka koostuu 80-prosenttisesti hintojen muutoksesta ja 20-prosenttisesti ansiotason muutoksesta. Jos indeksi on kytketty sataprosenttisesti kuluttajahintojen muutokseen, se säilyttää eläkkeen ostovoiman täsmälleen entisellään, mutta jää nousevan palkkakehityksen oloissa jälkeen ansiotasosta. Eli toisin sanoen eläkeläisten tulot jäävät palkansaajia jälkeen. Ansiotasoa sataprosenttisesti seuraava indeksi taas pitää palkansaajien ja eläkeläisten keskinäisen tulosuhteen ennallaan. Ansiotasoon täysin kytketty indeksi taas tulee väistämättä kalliimmaksi järjestelmälle kuin puhdas hintaindeksi. (Esim. Barr 2013, 70–71.)

Kertyneisiin eläkeoikeuksiin on oltu nihkeitä puuttumaan, sillä eläkeoikeuksien on katsottu olevan perustuslain omaisuudensuojan suojaamia. Eläke on katsottu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä jälkipalkaksi, minkä on voitu katsoa olevan ainakin yksi syy tahdottomuuteen tarkastella kertyneiden eläkkeiden tasoja. (Esim. PeVL 35/1993 vp, PeVL 22/1995 vp, PeVL 9/1999 vp, PeVL 60/2002 vp.) Eläkkeiden kohdalla on katsottu suojattavan niin sanottuja perusteltuja odotuksia ja otettu huomioon eläkkeellä jo olevien ja näin ollen ansiotyön ulkopuolella olevien ihmisten heikko mahdollisuus vaikuttaa enää omaan taloudelliseen asemaansa, mikä pitää toki paikkansa. Toisaalta sama argumentti ei ole estänyt kansaneläkkeiden tasoon puuttumista normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä toisin kuin palkkaan sidoksissa olevaan ansiosidonnaiseen eläke-etuuteen¹¹. Kansaneläke katsotaan sosiaaliturvaksi, eikä omaisuudensuoja siten koske sitä.

Se tosiasia, että kertyneisiin eläkeoikeuksiin ei uudistuksessa puututtu verotuskäytännön muutosehdotuksen, indeksoinnin tai jonkin muun mekanismin kautta, jättää käytännössä jo eläkkeellä olevat tai sille piakkoin siirtyvät uudistuksen negatiivisilta vaikutuksilta turvaan. Kaikki järjestelmän kestokyvyn parantamiseksi eläkesopimuksessa tehdyt toimenpiteet heikentävät nimenomaan tulevia eläkkeitä tai tulevien eläkkeiden ehtoja. Näin ollen maksurasitus kyllä kevenee nimenomaan tulevien eläkeläisten mak-

¹¹ Ks. PeVL 12/1995 vp kansaneläkkeen tekemisestä työeläkevähenteiseksi. Tuolloin perustuslakivaliokunta hyväksyi sen, että kansaneläkettä ei maksettaisi, jos eläkeläiselle karttunut työeläke olisi tarpeeksi korkea. Myöhemmästä perustuslakivaliokunnan kansaneläkkeiden tasoa koskevasta käytännöstä ks. esim. PeVL 47/2017 vp, jossa valio-kunta ottaa kantaa kansaneläkeindeksin jäädytykseen, eli eläkkeen tason korotuksesta pidättäytymiseen.

sutaakan maksajilta, muttei kovinkaan paljon nykyisten tai kohta eläkkeelle siirtyvien osalta. Nuorten näkökulmasta katsoen tällaista järjestelyä ei voi pitää ainakaan puhtaan edunvalvonnallisessa mielessä optimaalisimpana. Toisaalta sillä tavoin voidaan perustella myös oman eläkeoikeuden koskemattomuus tulevaisuudessa. Varsinaisiin kertyneisiin eläkeoikeuksiin puuttuminen ei ollut nuorisojärjestöjen julkilausutulla agendalla, ei edes veroratkaisujen kautta.

Vaikka työmarkkinajärjestöjen neuvottelutulos ei ollut vielä sitovaa lainsäädäntöä, ei neuvottelutulokseen käytännöllisesti katsoen tullut lainsäädäntövaiheessa enää muutoksia, kuten kaksi seuraavaa alalukua osoittavat.

3.3 Hallituksen esitys ja laatimisvaiheen lausunnot

Hallituksen antama esitys 16/2015 työeläkejärjestelmää koskevan lain muuttamiseksi oli sisällöltään varsin yllätyksetön, kun sitä vertaa työmarkkinajärjestöjen tekemään neuvottelutulokseen sekä neuvottelujen pohjana toimineeseen Pekkarisen työryhmän raporttiin. Esitys noudatti lähes pilkun tarkasti työmarkkinajärjestöjen neuvottelutulosta. Hallituksen esityksen perustelut taas ovat suurelta osin löydettävissä Pekkarisen työryhmän perusteellisesta raportista. Pois on vain jätetty vaihtoehtoiset skenaariospekulaatiot ja tekstin sävy on muuttunut tutkimuspaperin varovaisesta sävyestä hallituksen esitykselle tyypillisemmäksi toteavaksi sävyksi. Ottaen huomioon yksityisen eläkelainsäädännön laatimisessa kehittyneen maantavan näytti sille, että neuvottelukierros käytiin aiempien vuosien tapaan.

Syksyllä 2014 saavutettua neuvottelutulosta oli ryhtynyt valmistelemaan laiksi sosiaali- ja terveysministeriö, joka kokosi lain valmisteluun työryhmän. Valmisteluyhteistyössä olivat mukana kolmikannan periaatteiden mukaisesti sopimuksen laatineet SAK, STTK, Akava, EK, Kuntatyönantajat (KT), ETK ja Keva. Valmisteluyhteistyöhön mainitaan osallistuneen myös Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto, Suomen Yrittäjät, TELA, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa ja Kela. (HE 16/2015, 41.)

Ennen varsinaisen hallituksen esityksen antamista luonnosta kutsuttiin kommentoimaan erilliseen kuulemistilaisuuteen tahoja, jotka eivät olleet mukana hallituksen esitystä valmistelleessa työryhmässä (Hassinen 2017). Paikalla olivat nuorisojärjestöistä Allianssi, SYL ja Sakki. Paikalla oli myös valtakunnallisten eläkejärjestöjen edustaja VENK ry sekä muutamia eläkejärjestelmän toteuttamiseen tai järjestelmään elimellisesti kytköksissä ole-

vien instituutioiden edustajia: silloinen Finanssialan Keskusliitto (nykyisin Finanssiala ry), Potilasvakuutuskeskus, Lääkäriliitto ja Eläkesäätiöyhdistys. (STM 2015, 1.) Kolme tahoa oli toimittanut kuulemistilaisuuteen kirjalliset lausunnot: Allianssi, SYL ja VENK.

Nuorisojärjestöt Allianssi ja SYL olivat lausunnoissaan pääosin samoilla linjoilla ja toistivat neuvottelutavoitteistaan tuttuja näkemyksiä. Niiden näkökulmasta ratkaisun toimeenpano ylipäänsä oli tärkeä askel. Kritiikki kohdistui yrittäjien korkeampaan eläkekertymän alkuikään (18 vuotta), kun palkansaajille eläkekertymäikäraja oli laskemassa 17 ikävuoteen. Järjestöt katsoivat, että kaikesta työstä tulisi kertyä eläkettä. Molemmat tahot myös vannottivat työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen ottamista eläkeratkaisun rinnalle. Sama tavoite nuorisojärjestöillä oli ollut jo eläkeneuvottelujen alla. Selkeintä kritiikkiä järjestöt antoivat sille tosiasialle, ettei sukupolvivaikutuksia juuri kuvattu hallituksen esityksen luonnoksessa, vaikka sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus oli yksi uudistuksen voimakkaista ajureista. Molemmat järjestöt toivat esille myös huolensa nuorten huonosta luottamuksesta eläkejärjestelmää kohtaan ja vaativat osapuolilta luottamuksen palauttavaa viestintää. (Allianssi 2015; SYL 2015.)

Omassa arviossaan Suomen ylioppilaskuntien liitto oli Allianssia terävämpi ja vaativampi. Se aloitti toistamalla vaatimuksensa nuorten edustajan ottamisesta mukaan vastaisuudessa pidettäviin eläkeneuvotteluihin. SYL ei kiitellyt hallituksen esitysluonnosta aivan yhtä vuolaasti kuin Allianssi, vaan moitti uudistusten tulevan liian myöhään. Käytännön eläkevastuu jää uudistusten jälkeenkin pienille ikäluokille, kun suuret ikäluokat ovat turvassa pitkien siirtymäaikojen takana. Perustuslain suojaa jo kertyneille eläkeoikeuksille SYL ei kuitenkaan maininnut. Sukupuolten välisen tasa-arvon entistä paremmaksi toteutumiseksi SYL kaipasi muutoksia muun muassa vanhempainvapaajärjestelmiin, joiden sukupuolittuneisuudella on vaikutusta myös vanhempien eläkekertymiin. Kotihoidontuella eläkekertymä jää työsäkävää pienemmäksi huolimatta valtion hoiva-ajalta maksamista eläkemaksuista. (SYL 2015.)

Eläkkeensaajien edustajien VENKIn lausunto oli nuorten näkökulmasta mielenkiintoinen, sillä järjestö kantoi siinä lähes äidillisen oloista huolta tulevien polvien eläkemaksutaakan raskaudesta. VENKIn näkemykset olivat enemmän kysymyksiä kuin varsinaisia vaatimuksia, mistä voinee päätellä jotain järjestön valmistelukoneiston laajuudesta ja mahdollisuudesta teknisen asiantuntemuksen käyttöön. Yhtä kaikki huolet olivat kuitenkin perusteltuja. Nuorten ikäluokkien eläketason tunnistettiin olevan use-

an muuttujan takana, joista päällimmäisenä mainittiin työn riittävyys ja työelämän kiristyvät vaatimukset. VENKin lausunnossa oli myös ensimmäisen kerran maininta aiemmin tehtyjen eläkepäättösten nauttimasta perustuslain suojasta, johon ei eläkeläisjärjestöjen mukaan ollut koskeminen vastaisuudessaakaan. (VENK 2015.)

Kokouspöytäkirjan mukaan kuulemistilaisuudessa nuorten asioita käsiteltiin yrittäjien korkeamman eläkekertymäikärajan, työhyvinvointiasioiden puuttumisen sekä vanhusjärjestöjen nuoria koskevien yleishuolten osalta. STM:n edustaja totesi yrittäjien eläkekertymäikärajan seuraavan yleisen oikeustoimikelpoisuuden ikärajaa ja sen, ettei työhyvinvointiratkaisuja ole tarkoituksenmukaista käsitellä eläkeratkaisussa. (STM 2015, 3.)

Eläkeuudistuksesta kuulemistilaisuuden jälkeen annettu hallituksen esitys ei vaikuttanut juuri nuorten osalta muuttuneen kuulemistilaisuuden perusteella. Yrittäjien palkansaajia korkeamman eläkekertymän alaikärajan (18) perusteluihin oli lisätty maininta siitä, että kytkentä noudattelee yleisen oikeustoimikelpoisuuden ikärajaa (HE 16/2015, 21).

Vaikutuksia nuorten eläkkeisiin ja kustannusrasitteeseen ei ollut käsitelty kovin laajasti. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa oli todettu uudistuksen kohottavan eläketasoa, kun eläkeiän kohoamisen vuoksi työaika jää enemmän. Silloin myös eläkettä ehtii kerryttää pidempään. Uudistus nähtiin nuorten näkökulmasta kohtalaisen myönteisessä valossa. Keskimääräisten työeläkkeiden arvioitiin nousevan kaikilla ikäluokilla. (HE 16/2015, 19, 33.) Kansantaloudellisia vaikutuksia arvioineessa osiossa todettiin eläkeuudistuksen oletettavasti kasvattavan työllisten määrää ja lisäävän siten työtulosummaa, joka on eläkerahoituksen perusteena. Esityksessä kuitenkin todettiin, ettei työssäolon määrä kasvaisi suorassa suhteessa eläkeiän kohoamiseen, sillä osa ei kykenisi jatkamaan eläkkeelle saakka työelämässä. Työtuloon vaikuttaisivat paitsi työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden määrä, myös työttömien määrä. (HE 16/2015, 29.)

Merkitsevää on, että alkuvuodesta 2015 oli julkaistu Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti. Siinä viisi arvovaltaista professoria totesi eläkeuudistuksen nostavan eläkeikää ja leikkaavan eläke-etuja. Raportissa kerrottiin Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan keskimääräisten eläkkeiden pienenevän 7–12 prosenttia, kun verrataan henkilöitä, jotka jäävät eläkkeelle samassa iässä uuden ja vanhan järjestelmän vallitessa. Raportti moitti eläkeuudistuksen viestintää harhaanjohtavaksi. Väite siitä, että eläkeuudistus kasvattaa keskimääräisiä eläkkeitä, on harhaanjohtava, koska

keskieläkkeen nousu johtuu eläkkeellesiirtymisiän noususta. Eläke-etujen leikkaaminen on kuitenkin arviointineuvoston näkökulmasta välttämätöntä, jos uudistuksella halutaan parantaa julkisen talouden kestävyyttä. (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 9, 76–90.) Hallituksen esitys asiasta annettiin vasta kesän jälkeen. Siinä huonontavat vaikutukset oli kuitattu melko lyhyesti alaotsikon Vaikutukset koko elinkaaren eläketuloihin ja -maksuihin -otsikon alla ja todettu, että ehdotettujen eläkeikärajojen muutosten seurauksena eläkkeellä oloaika olisi lyhyempi kuin ilman uudistusta. Esimerkiksi 1960- ja 1970-luvuilla syntyneiden koko elinkaaren aikaiset eläketulot ovat noin kolme prosenttia matalammat kuin voimassa olleen lainsäädännön mukaan. (HE 16/2015, 34.)

Hallituksen esityksen loppupuolella oli kattava vaikutustenarviointi sukupuolten näkökulmasta, jota voi arvioida varsin kiitettäväksi ja pieteetillä tehdyksi. Kuulemistilaisuudessa sukupuolivaikutusten laajan käsittelyn todettiin johtuvan valtioneuvoston linjauksesta, jossa oli vaadittu sukupuolivaikutusten laajaa käsittelyä (STM 2015, 3). Kyseessä lienee ollut hallituksen halu välttää jälkipuheita, sillä kevään eduskuntavaalien jälkeen julkaistu Sipilän hallituksen ohjelma kirvoitti kritiikkiä muun muassa sen alustavasti arvioitujen sukupuolivaikutusten osalta. Kesäkuun alussa nimellä joukko professoreita ja erikoistutkijoita allekirjoitti yhteisen vetoomuksen, jossa vaadittiin hallituksen toimenpiteiden tarkempaa sukupuoli-vaikutusten arviointia ja hallituksen sitoutumista tasa-arvon edistämiseen (Professorit ja erikoistutkijat 2015). Eläkeuudistusta koskeneen hallituksen esityksen käsittely sukupuolivaikutusten osalta oli kattavampaa kuin sukupolvien välisen tasa-arvon näkökulmasta katsottuna – sukupuolivaikutuksia käsiteltiin määrällisesti noin neljä sivua omassa alaluvussaan, kun sukupolvien väliset vaikutukset oli sijoitettu hierarkialtaan samanarvoiseen alalukuun, jossa käsiteltiin vaikutuksia etuudensaajien asemaan. Samassa alaluvussa oli käsitelty vaikutuksia monen eri ryhmän näkökulmasta. (HE 16/2015, 33–36.) Kunkin keskeisen muutoksen osalta vertailtiin, millainen naisten työllisyys, ansiotaso, eläkkeen karttuma ja eri eläkemuotojen hyödyntäminen on kunkin ikäryhmän osalta. Niin ikään tarkasteltiin naisten ja miesten elinajanodotteiden eroja. (HE 16/2015, 36–40.) Sukupolvien välistä tarkastelua tultiin hallituksen esityksessä tehneeksi siis samalla kun käsiteltiin sukupuolten välistä tasa-arvoa.

3.4 Eduskunnan siunausta vaille: Eduskuntakäsittelyn keskustelut, lausunnot ja mietintö

Kun hallituksen esitys eteni eduskuntaan, käytiin siitä lähetekeskustelussa reilun parin tunnin mittainen keskustelu (PTK 29/2015/3 vp). Keskustelu suuressa salissa pyöri muutaman teeman ympärillä: Kiiteltiin kolmikannan kykyä sopia asioita ja toivottiin samaa sopimisen kulttuuria myös hallituksen muuhun toimintaan. Kritiikkiä kuului ensi sijassa vasemmistoliiton ja RKP:n suunnasta, tosin vasemmistoliitto oli salikeskustelun perusteella aiheen tiimoilta sisäisesti jakautunut, vaikkei varsinaisesti ollut tehnyt asiaa vielä ryhmäpäätöstä. Vasemmistoliitto nosti eniten esille uudistuksen mahdollisia tasa-arvo-ongelmia. Sosiaalidemokraattien ja perussuomalaisen riveistä kuului huolta työssäjaksamisen parantamisesta. Perussuomalaiset mainitsivat muutaman kerran vakuutuslääkärijärjestelmän ja siihen liittyvän kansalaispalautteen. Lähetekeskustelussa myös enteiltiin valiokuntavaiheessa isommin esiin nousseita huolia joidenkin tiettyjen ammattiryhmien kohtelusta uudistuksessa.

Esittelypuheenvuorossa sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä (ps.) mainitsi uudistuksessa nuorten ikäluokkien eduksi koituvia muutoksia: eläkkeen kertymisen alaikärajan laskeminen 17 ikävuoteen, luopuminen työeläkemaksun vähentämisestä eläkkeen perustana olevista tuloista sekä eläkemaksun nostopaineiden hillintä eri konstein. Mäntylä katsoi ehdotetun karttumasäännösten yhdenmukaistamisen lisäävän tasa-arvoa.

Eläkejärjestelmän tasapuolisuuteen – ja koko uudistukseen muutenkin – otti kriittisimmin kantaa vasemmistoliiton kansanedustaja Anna Kontula. Hän nosti esille raskaissa työläisammateissa toimivat, jotka muita lyhyemmän elinikänsä vuoksi ovat järjestelmässä enemmän maksu- kuin saama-puolella. Työuraeläkkeen Kontula ei nähnyt olevan ratkaisu asiaan. Hän ehdotti enemmän alakohtaista vaihtelua eläkeikiin. Edustaja Kontula otti esiin uudistuksen voittavalla puolella olevat 1960- ja 70-luvuilla syntyneet ikäluokat. On merkillepantavaa, että eri ikäluokkien kohteluun uudistuksessa ei ottanut kantaa käytännössä kukaan muu. Kontula antoi myös pyyhkeitä siitä, että alinta eläkeikää ylipäätään oltiin nostamassa. Hänen mukaansa avain olisi ennemminkin todellisen eläköitymisiän myöhentäminen pehmeillä konsteilla.

Ruotsalaisen kansanpuolueen suunnasta kuului useammasta suunnasta kritiikkiä eläkeuudistusta kohtaan. Anders Adlercreutz piti uudistusta väärään suuntaan vievänä muun muassa sen hänen mukaansa vähäisen opis-

keluun kannustavuuden osalta. Anna-Maja Henriksson oli huolissaan koulutettujen naisten joutumisesta uudistuksessa syrjään. RKP:läisten kansanedustajien puheissa tuntuu jossain määrin kuuluvan eläkesovusta pois jätettyneen Akavan ääni. Jo heti eläkeneuvottelujen tuloksen julkistamisen jälkeen syksyllä 2014 oli havaittavissa, että Akava sai ruotsalaisen kansanpuolueen edustajia puolelleen. Tuolloin puolustusministerinä ollut puolueen puheenjohtaja Carl Haglund kritisoi sopimusta, josta Akava oli jäänyt ulos. Haglund oli huolissaan koulutetuista naisista, jotka eivät eläkesovun mukaan pystyisi korvaamaan kotona lasten kanssa vietettyä aikaa omassa eläkekertymässään (Yle 2014 a). Arvion mukaan Haglundin tuolloinen kritiikki ei juurikaan saanut vastakaikua (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 133). RKP:n tuolloin esittämä kritiikki jatkoi siis eloan suuressa salissa lähetekeskustelussa.

Huomionarvoinen puheenvuoro käsillä olevan uudistuksen luonteesta ja eduskunnan vallasta siihen kuultiin vasemmistoliiton Jari Myllykoskelta.

”Täytyy sanoa, että tässä hetkessä — jos nyt itseäni vähättelemättä, olenhan kansanedustaja täällä lainsäädäntöä tekemässä — nyt on kuitenkin semmoinen tilanne, että hallituksen on nyt tehtävä nämä päätökset ja eduskunnan tämä laki siunattava, koska maksajat päättävät.”

Edustaja Myllykosken viittaus on selvä osoitus siitä, että ainakaan hän itse ei katsonut eduskunnan olevan kyvykäs tekemään kovin suuria muutoksia käsillä olevaan hallituksen esitykseen. Hieman samanlainen käsitys, muttei lainkaan yhtä hyväksyvä, kuultiin Myllykosken puoluetoveri Anna Kontulalta:

”Kyllä minä tiedän, että kolmikannassa sovittu on tässä maassa niin pyhää ja koskemattonta, että sitä ei järkipuheilla kaadeta. Aina kannattaa silti yrittää.”

Pääosin eduskunnan lähetekeskustelussa monen puolueen edustajat kiittelivät syntynyttä kolmikantaista sopua ja sen hyvää valmistelua. Lopulta asia lähetettiin käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja perustuslakivaliokunta määrättiin antamaan asiasta lausunto.

Varsinaisen hallituksen esityksen ollessa eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä eivät nuorten teemat enää juurikaan nousseet esille valiokuntiin tulleissa lausunnoissa. Lausuntoja annettiin laskentatavasta riippuen reilut

40 kappaletta. Lisäksi eri valiokunnat kuulivat pinoittain asiantuntijoita – olihan eläkeuudistus kaikin puolin valtava lakihanke. Valiokuntaan tullessa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota lähinnä kolmeen asiaan: Ammattisotilaiden eläkeiän nostoon, julkisen alan ammatillisten eläkeikien nousuun ja työeläke-etuuksien suhteeseen raideliikennevastuulain mukaisiin korvauksiin. Neljännen – mutta pienen – pääryhmän lausunnoista muodostivat kolmen opiskelijajärjestön lausunnot, joiden sisältöön pureudutaan tarkemmin.

Opiskelijajärjestöistä lausunnot antoivat Allianssi, SYL ja Sakki. Allianssin ja SYL:n lausunnot olivat pitkälle samojen argumenttien pohjalle rakennettuja kuin aiemmat, hallituksen esityksen luonnosvaiheessa annetut kirjalliset lausunnot. Allianssi oli pysynyt kesän kannassaan uskollisen ryhdikkäästi. Lausunto oli muutoin pilkkuja myöten aiemmin annetun lausunnon kopio, vain yhden kappaleen paikka oli siirretty lausunnon keskeltä koko lausunnon päättäväksi viimeiseksi kaneetiksi. (Allianssi 2015 b.) SYL:n lausunto oli niin ikään lähes identtinen kesäkuisen lausunnon kanssa. Kanta oli kuitenkin tiukentunut, sillä nyt SYL oli pettynyt eikä hieman pettynyt uudistuksen koskemiin ikäryhmiin. Ylioppilasliikkeen näkökulmasta uudistus olisi pitänyt tehdä aiemmin ja sen olisi pitänyt koskea kaikkia työelämässä olevia ikäryhmiä. SYL oli lisännyt lokakuun kannanottoonsa kappaleen verran kritiikkiä EMU-puskureiden käyttöaikoille.

Sakki ry kiitteli omassa lausunnossaan uudistusta ja toivoi painokkaasti huomiota kiinnitettävän jatkossa työhyvinvointi- ja työssäjaksamisasioihin. Erityiskiitokset Sakilta sai eläkkeen kertymisikärajan alentaminen, jos kohta siihen kaivattiin vieläkin rohkeampaa otetta ja yrittäjien palkansaajista eriävästä ikärajusta luopumista.

Eläkelaki lähetettiin arvioitavaksi perustuslakivaliokuntaan. Se otti totuusti kantaa lakiesitykseen perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa sekä 19 §:n 2 momentin perustoimeentulon turvaa koskevien pykälien kautta lakiesitystä tarkastelemalla. Perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asian-

tuntijat olivat melko yksimielisiä siitä, että laki voitiin käsitellä normaalissa lainsäätämisyksessä (PeVL 5/2015 vp).¹²

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ei juurikaan ottanut lausuntokierroksen huolia huomioon, vaan argumentoi ongelmakohtat nurin esityksen mukaisella tavalla (StVM 5/2015 vp). Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta vaiheessa työeläkeuudistuksesta avoimen kokouksen. Valiokunnan jäsenet tekivät kokouksessa lakia valmistelleille sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijoille kysymyksiä. Eritoten kyselyitä herätti työuraeläke. Edustaja Aino-Kaisa Pekonen (vas.) tiedusteli ministeriön virkamiehiltä, miksi tulevan ajan oikeus ei sisällynyt työuraeläkkeeseen¹³. STM:n johtaja Heli Backman ei käynyt sen kummemmin ruotimaan syitä tulevan ajan oikeuden puuttumiseen. Asiaa olisi Backmanin mukaan kannattanut kysyä ministeriön sijaan asioista sopineilta työmarkkinajärjestöiltä:

”Se, että miksi tähän ei sisälly tulevaa aikaa tähän työuraeläkkeeseen – se tavallaan vähentää työuraeläkkeen houkuttelevuutta. Kovin pitkällistä keskustelua tästä ei enää ministeriössä käyty, sillä tämä sisältyi siihen työmarkkinakeskusjärjestöjen sopimukseen, että tämä on tällä tavoin ratkaistu.” (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta 2015, kohdassa 1h 10 min.)

Valiokuntavaiheen käsittelystä voi päätellä jotain valmistelun vahvuudesta. Toisaalta lausuntokierroksella muutosten tulo esityksiin kuultavien tahojen kautta ei ole kovin yleistä. Vaikka tahoja lausuntokierroksilla kuullaankin, heitä ei välttämättä kuunnella. Eniten valtaa Keinäsen tekemän tutkimuksen (2011) mukaan mietintövaliokunnissa on asiaa valmistelleen ministeri-

12 Eniten pohdittiin linjausta julkisen alan ammatillisten eläkeikien nostamiseen ja sen sopimusoikeudelliseen luonteeseen. Kriittisin asiaa kohtaan oli Tuomas Ojanen, joka lausunnossaan piti nimenomaan ammatillisen eläkeiän valinneiden opettajien kohdalla heidän oikeutettuja odotuksiaan loukatun. Aiempien eläkeuudistusten yhteydessä eräille julkisella puolella työskenteleville ammattiryhmille oli annettu eläkejärjestelmien yhdistämisen yhteydessä mahdollisuus valita kuulumisesta kahden eläkejärjestelmän välillä. Joko siirto yleisen eläkejärjestelmän ja hieman korkeamman eläkeiän sekä siihen kuuluvien muiden etujen piiriin, tai sitten pysyminen vanhan ammatillisen, matalamman eläkeiän piirissä ja ilman uuden järjestelmän mukana tulleita etuja. Ojasesta mielestä tämä perustuslakivaliokunnan sihteeristön hankkiman lisäselvityksen valossa paljastunut epäkohta vei pohjan aukottoman valtiosääntöoikeudellisen arvion tekemiseltä. Toisaalta Ojanen kiitti lakiesityksen poikkeuksellisen vahvaa sukupuolivaikutusten arviointia. (Ojanen 2015.)

13 Tulevan ajan oikeus tarkoittaa sitä, että työkyvyttömäksi jääneen ihmisen vanhuuseläke karttuu myös työkyvyttömyysajalta vanhuuseläkeikään asti siten kuin se olisi karttunut, mikäli työkyky ja -ura sekä ansiot olisivat jatkuneet kuten terveellä.

ön edustajilla, toiseksi eniten riippumattomilla asiantuntijoilla ja professoreilla. Kolmantena vaikutusvaltarappusilla oli muiden kuin asiaa valmistelleen ministeriön edustajilla. Mielenkiintoisena anekdoottina Keinäsen havainnoista todettakoon, että työmarkkinajärjestöillä katsottiin olevan vastaan neljänneksi eniten valtaa mietintövaliokuntaan. Ottaen huomioon eläkeläisten tekotavan vahvassa työmarkkinajärjestöjen ohjauksessa tämä on kiintoisa kuriositeetti. Kuvaavaa on, että suurista työmarkkinajärjestöistä EK ja STTK eivät edes vaivautuneet lausumaan hallituksen esityksestä. Kun oman työn jälki kuuluttaa tarpeeksi voimakkaana paperista, ei sitä ole tarpeen ryhtyä kommentoimaan.

SAK:n lausunto oli käytännössä sivun mittainen myötäsukaan silittely käsillä olevasta uudistuksesta. Akavalla sen sijaan oli kritisoitavaa, sillä juuri sen jäsenistöön osuivat lausuntokierroksella esiin nousseet ongelmat koskien muutamien erityisammattiryhmien kohtelua uudistuksessa. Akava tosin myös jätti allekirjoittamasta eläkesovun, kun korotetuille karttumille ei tullut Akavan näkökulmasta katsoen tarpeeksi kannattavaa korvaajaa. Akava ei kuitenkaan kaatanut eläkesopua esimerkiksi lakkouhkauksin, vaikkei se ollutkaan sopuun tyytyväinen.

Eduskunnan toisessa käsittelyssä vasemmistoliiton Anna Kontula toteutti lähetekeskustelussa tekemänsä uhkauksen ”pyhän kolmikannassa sovitun esityksen kaatamisesta järkipuhein”. Hän teki eläkeuudistuksen hylkäsesityksen puoluetoverinsa Matti Semin kannattamana. Molemmat perustelivat hylkäsesitystä raskaita töitä tekevien työläisten lyhemmällä eliniällä ja siten huonommalla mahdollisuudella nauttia eläkkeestä (PTK 66/2015/7 vp). Äänestyksessä hylkäsehdotus äänestettiin odotetusti nurin äänin 157–4 (PTK 68/2015/11 vp).

3.5 Papereiden perusteella: Kuka kätilöi nuorten eläkkeet?

Hallituksen esityksen valmistelu toisti työeläkelainsäädännön valmistelussa vuosikymmeniä hiottua tapaa: työmarkkinajärjestöjen neuvotteluista tehtiin muistiinpanot lain muodossa (Louekoski 1997). Kirjallisten lähteiden perusteella voi tehdä joitakin johtopäätöksiä vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelusta.

1. Eduskunnalla ei juurikaan ollut liikkumavaraa eläkepäättöksen suhteen – ja se tuntui olevan osaansa tyytyväinen.

2. Ratkaisut eläkesopimuksen tarkasta sisällöstä tehtiin jo takavuosi-kymmeniltä tuttuun tyyliin työmarkkinajärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa.
3. Hallitusvalta ei ollut silti osaton ja työmarkkinaosapuolten syrjäyttä-mä eläkeratkaisun hionnassa. Se oli asettanut selvät tavoitteet rat-kaisulle.
4. VM:n Jukka Pekkarisen johtama asiantuntijatyöryhmä, joka pohjus-ti neuvotteluja kokoamalla tutkimustietoa ja julkaisemalla raportin Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen, oli ratkaisun suhteen todella merkittävässä osassa.
5. Nuorten kirjalliset tavoitteet toteutuivat eläkeuudistuksessa jopa yl-lättävän hyvin.

Eduskunnan lähetekeskustelusta paistoi selvä tyytyväisyys työmarkkinajär-jestöjen yhteiseen ratkaisuun, jossa valtio oli ollut mukana. Joihinkin yksi-tyiskohtiin esitettiin huolia, joihin myös valiokuntakäsittelyssä pureuduttiin tai jopa jätettiin huomiotta. Aiempien uudistuksien aikaan valittujen amma-tillisten eläkeikien suojaa pohdittiin perustuslakivaliokunnassa. Sotilaiden eläkeiän korotuksesta aiheutuneet vaikutukset reserviin sen sijaan jätettiin käytännössä puolustushallinnon myöhemmin ratkaistavaksi, eikä sen an-nettu hidastaa eläkelakien säätämistä. Oli käytännössä kaikkien osapuol-ten tiedossa, että elinikien nousemisen myötä elinikää on nostettava ja elä-ke-etuuksia siten tavalla tai toisella heikennettävä. Tehtävä oli pakollinen, muttei varsinaisesti helppo tai miellyttävä. Kaiken lisäksi puolueilta puuttui konkreettinen osaaminen eläkeasioihin liittyvissä kysymyksissä.

Työmarkkinajärjestöillä oli vahva historiasta kummunnut mandaatti eläke-järjestelmää koskevista päätöksistä, jota se on eri vaiheissa historiaa var-jellut enemmän tai vähemmän mustasukkaisesti. Työmarkkinajärjestöillä ei ollut minkäänlaista intressiä päästää poliitikkoja tekemään päätöksiä elä-kepolitiikan vaikealla, asiantuntemusta vaatineella kentällä. Eduskunnas-sa myös tunnuttiin puheenvuorojen perusteella pääosin luottavan eläkeuu-distuksen taustalla olleeseen valmisteluun. Talouspolitiikan arviointineu-voston vuoden 2014 raportissa arveltiin, että poliittisille päätöksenteki-jöille eli eduskunnalle suora päätöksenteko eläkkeistä olisi ollut monimut-kaisempaa, koska äänestäjät tuskin palkitsisivat yhtäkään puoluetta elä-ke-etujen leikkaamisesta (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 137).

Hallitus vaikutti olleen työmarkkinaneuvottelujen viitoittaja. Se sitoi työ-markkinajärjestöt tahtoonsa uudistuksen aikataulusta ja tavoitteista ensin

työurasopimuksella, sitten työllisyys- ja kasvusopimuksella ja lopulta tarkkojen täytettävien reunaehtojen osalta kevään 2014 kirjallisella sopimuksella. Sen allekirjoittamalla työmarkkinajärjestöt lupasivat neuvotella syksyyn 2014 mennessä edellisenä syksynä hallituksen laatiman rakennepoliittisen paketin mukaisen eläkeratkaisun. Valtio antoi siis tehtävän ja maalin työmarkkinajärjestöille, jotka ottivat tehtävän vastaan, mutta saivat itse päättää, miten maali saavutettaisiin. Valtiolla oli lisäksi oma mies neuvotteluissa, kun valtiovarainministeriön Jukka Pekkarinen oli pitämässä paitsi valtion tavoitteista huolta, myös koordinoi laskennan eläkeratkaisun vaikutuksen kestävyysvajeeseen. (Ks. esim. Yle 2014 b; Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 131–133.) Työmarkkinajärjestöt vaikuttivat hyväksyvän melko kivuttomasti roolinsa ja reunaehdot ratkaisulle. Työntekijälii-toissa tavoitteissa pysyminen puretti hammasta enemmän, kun taas Lasse Laatonen piti EK:n tiukasti hallituksen kanssa sovitussa tavoitteessa. (Laatonen & Nieminen 2017, 164.)

Asiakirjojen perusteella niin sanotulla Pekkarisen työryhmällä oli erittäin suuri vaikutus lopulliseen käytännön eläkeratkaisuun. Työryhmä teki huolellisen taustaselvityksen eläkeratkaisun pohjaksi ja kokosi aihetta käsitellyttä tutkimusta ja koordinoi myös tarvittavan lisätutkimuksen tekoa. Käytännössä työryhmä esitteli työssään rajatun määrän keinoja, joista työmarkkinajärjestöt pystyivät valitsemaan ne, jotka täyttivät valtion asettamat tavoitteet. Valmistelutyö oli vahvaa. Kun kyseessä on niinkin vaikea kokonaisuus kuin eläkejärjestelmän uudistaminen, on todellinen käsitys järjestelmään tehtävistä muutoksista vain harvojen yksinoikeus. Monellakaan taholla ei kerta kaikkiaan ole ymmärrystä, miten eri parametrien muuttaminen vaikuttaa kokonaisuuteen. Jo muutosten harkinta vaatii suurta asiantuntemusta, joten on väistämätöntä, että yksityiskohtien formuloinnissa aiheen syväasiantuntijoille kasautuu paljon vaikutusvaltaa. Eläkesopimuksessa se näkyi konkreettisesti siten, että lähes kaikki ratkaisut työuraeläkettä lukuun ottamatta oli kirjoitettu ja kuvattu jo Pekkarisen työryhmän raportissa. Raportissa olleita toimenpiteitä oli valikoitu lopulliseen ratkaisuun, mutta niitä ei juurikaan muokattu, vaan otettiin käyttöön sellaisenaan. Oikeastaan voi ajatella, että asiantuntijatyöryhmän mielikuvitus ja päättämät tutkimuskysymykset sekä selvitykset määrittivät pitkälti sitä, mihin suuntaan eläkejärjestelmää lähdetäisiin edessä olevissa neuvotteluissa viemään (Ks. Talouspolitiikan arviointineuvosto 2015, 130–131, 138–140). Toisaalta hekään eivät kehittäneet vaihtoehtojaan tyhjää, vaan tukeutuivat aiempiin aiheesta tehtyihin selvityksiin ja raportteihin ja esitettyihin vaihtoehtoihin. Huonommillakin perusteilla on lakeja maahan säädetty.

4 Kuva nuorten vaikutusvallasta täydentyy eläkeneuvottelijoiden näkemyksellä

4.1 Haastatteluiden antia analysoitiin aineistolle esitettyjen kysymysten kautta

Tekemieni asiantuntijahaastatteluiden kesto vaihteli lyhimmistä tunnin mittaisista haastatteluista reilun kahden tunnin mittaisiin haastatteluihin. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin.¹⁴ Koska mielenkiintoni kohdistuu siihen, mitä prosessissa tapahtui, olen litteroinut haastattelut varsin karkeasti – litterointien perusteella ei esimerkiksi pystyisi tutkimaan haastatteluvuorovaikutusta. Sen sijaan haastateltavien ajatuskulkujen seuraamiseen litteroinnin taso riittää mainiosti. Litteroin haastattelut keskittyen niiden keskeiseen tietosisältöön. Kun valitsin lopulliset sitaatit tutkimusraporttiin, muokkasin virkkeistä luettavammat ja toin niitä lähemmäs yleiskieltä luettavuuden ja selvyuden nimissä. Karsin litterointien välistä päättymättömiä virkkeitä ja täytesanoja, jotka tekivät sanomasta vähemmän ymmärrettävän. Tekstiksi purettu puhe osana haastattelujen pohjalta tehtyä tutkimusraporttia tuo laadullisen aineiston lähelle lukijaa, lisää analyysin läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa lukijan tekemät tulkinnat ja uudelleenanalyysit. (Nikander 2010, 432–433.)

Esitin litteroidulle asiantuntijahaastattelumateriaalille kolme kysymystä pohjautuen kirjallisten lähteiden antamaan tietoon eläkelainsäädännön uudistuksesta. Kysymykset, joihin haastatteluissa etsittiin vastauksia, olivat:

1. Keihin kaikkiin haastattelemistani tahoista nuoret edunvalvojat pitivät yhteyttä ennen neuvotteluja ja niiden aikana? Millaista yhteydenpito oli haastateltavien näkökulmasta?
2. Miten nuorten kannat muotoutuivat keskeisiltä osiltaan niin lopullisen uudistuksen kaltaiseksi? Kenen tavoitteilta ne vaikuttivat?

¹⁴ Litteroitua haastattelumateriaalia kertyi kaikkinsa noin 90 sivua kirjoitettuna Calibri-fontilla fonttikoolla 11 ja rivivälillä 1.

3. Mikä oli valtion rooli lainsäädännön valmistelua edeltäneen työmarkkinajärjestöjen neuvotteluvaiheen aikana? Miten nuorten tavoitteiden kannalta suosiollisten ratkaisujen taakse päädyttiin?

Kysymykset muotoutuivat johdoksina varsinaisista tutkimuskysymyksistäni ja tarkentuivat yllä olevaan muotoon. Näihin kysymyksiin edellisessä pääluvussa käsitelty kirjallinen aineisto ei kyennyt vastaamaan mielestäni joko lainkaan tai ainakaan riittävällä tarkkuudella. Osin kysyin kysymykset myös suoraan haastateltavilta haastatteluiden aikana, mutta vastaukset yllä mainitsemiini kysymyksiin piirtyivät esiin myös muista haastateltaville esitetyistä kysymyksistä. Haastattelutilanteissa esiin tulleet seikat muovasivat kutakin haastattelutilannetta omanlaisekseen.

Ryhmittelin kunkin haastateltavan litteroidut kommentit teemoittain kunkin kysymyksen alle, minkä perusteella muodostin kokonaiskuvan kustakin teemasta verraten esille tulleita asioita kirjallisten lähteiden antamiin tietoihin. Tarkastelin haastateltavien sanomaa kriittisesti suhteessa toisiinsa. Kolmessa seuraavassa alaluvussa käsittelen järjestyksessä kunkin edellä esittämistäni kysymyksistä ja analysoin haastateltavien sanomaa. Haastateltavilta on nostettu esiin nimettyjä sitaatteja, joihin analyysiani nojaan. Samalla piirtyy myös kuvaa siitä, miten eläkeuudistuksesta käydyt neuvottelut kulkivat.

Pääluvun viimeinen alaluku muotoutui osaksi haastatteluanalyysia toisella tavoin kuin kolme muuta osuutta. Siinä arvioin sekä haastatteluiden että kirjallisten lähteiden pohjalta nuorten vaatimusta päästä päättämään eläkkeistä ja peilaan sitä tuohon aikaan voimassa olleeseen säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen. Kyseinen alaluku nojaa hieman kolmea muuta vähemmän haastattelumateriaaliin. Kuitenkin haastateltavien näkemyksen esilletuonti on olennaista, sillä eläkevallan käyttäjinä haastateltavien näkemyksellä on vaikutusta siihen, miten realistisesti nuorten pyrkimykset vaikutusvaltansa lisäämiseen otetaan.

Mikäli resurssit antaisivat myöten, voisi toinen, tarkentava haastattelukierros antaa entistä paremman käsityksen aiheesta. Lisäksi haastateltavat olisivat paremmin orientoituneet aiheeseen ja saattaisivat muistaa lisää asioita ensimmäiseen haastattelukertaan nähden. Osa haastateltavista myös viittasi omiin neuvottelujen aikaisiin muistiinpanoihinsa, joihin tutustuminen epäilemättä toisi tarkempaa kuvaa tapahtumien kulusta.

4.2 SAK veti nuoret mukaan, Etelärantaa ei uskallettu lähestyä

”Nuoret itse asiassa osallistuivat tähän neuvotteluprosessiin aika paljon. Ja minä voin kertoa, mikä se syykin on.” – Lauri Lyly, SAK

Riitta Väkeväisen niin ikään nuorten vaikutusta eläkeuudistukseen koskeneesta tutkimuksesta ja sen haastattelumateriaalista saa osin sen käsityksen, että nuorisojärjestöt pitivät yhteyttä tasaisesti kaikkiin neuvotteluosapuoliin. Oman haastatteluaineistoni perusteella näin ei kuitenkaan ollut. Nuorten yhteydenpidossa eri tahoihin oli merkittäviä eroja. Nuoret vaikuttivat neuvotteluihin ensi sijassa palkansaajajärjestöjen kautta.

SAK:n eläkeneuvottelujen aikaisen puheenjohtaja Lauri Lylyn mukaan nuorisojärjestöt olivat tiiviisti mukana SAK:n neuvotteluprosessissa jo vuonna 2013. Eläkeaihe oli noussut esiin SAK:n ja nuorisoyhteistyö Allianssin säännöllisessä tapaamisessa. Kannoissa oli huomattu paljon yhteneväisyyksiä: eläkekarttuman ikärajan tuominen alaspäin niin, että eläke alkaisi karttua nuorempana tehdystä työstä, eläkemaksun tason nosto ja palkansaajan työeläkemaksun ottaminen mukaan siihen palkkapottiin, josta eläke tulevaisuudessa lasketaan. Lylyn mukaan Allianssi otettiin jopa mukaan rakentamaan SAK:n eläkeneuvottelutavoitteita. Yhteistyö jatkui SAK:n Katja Veirton mukaan koko neuvottelujen ajan.

”Se oli sellaista, että nuorisojärjestöt kävivät SAK:ssa säännöllisesti. Siellä oli aina, en muista, oliko se nyt sitten parin viikon, kolmen välein, aina tavattiin heitä. Aina jotain tiettyä teemaa katsottiin tarkemmin ja katsottiin ja puhuttiin. Minä olen ymmärtänyt, että myös muissa järjestöissä on ollut tämän tyyppistä. Se käsitys minulla oli, että SAK oli kaikista aktiivisin siinä yhteydenpidossa.” – Katja Veirto, SAK

Eläkeneuvotteluissa jo useamman kerran ollut Lauri Lyly piti tiivistä yhteydenpitoa poikkeuksellisena ja uudenlaisena aiempiin neuvottelukertoihin verrattuna. Julkisuuteen vahvasta yhteydestä ja säännöllisistä tapaamisista ei puhuttu, joskaan ei suuresti salailtukaan. Nuoret eivät pitäneet läheskään samanlaista yhteyttä muihin työmarkkinajärjestöihin. STTK:n Palola kertoi haastattelussa panneensa nuorten aktiivisuuden merkille eritoten julkisuudessa:

”Semmoista suoranaista vaikuttamista en koe tapahtuneen, että olisi ollut lobbauksen kohteena. Mutta semmoista yleistä kiinnostusta. Ja minäkin olin useissa nuorisojärjestöjen tilaisuuksissa kertomassa, mitä me tavoittelemme. - - Meidän viesti oli se, että me haemme nuorille oikeudenmukaisempaa ratkaisua, kuin mitä olemassa oleva oli.” – Antti Palola, STTK

Akavan suuntaan yhteydenpito vaikuttaa olleen tiiviimpää, joskaan ei yhtä järjestelmällistä kuin SAK:n kohdalla. Akavan Pekka Piispasen mukaan nuorten edustajia pyydettiin muun muassa Akavan hallitukseen keskustelemaan eläketeeemoista – paikalla oli mainittuina järjestöinä SYL ja SAMOK. Piispanen muisti haastattelussa muutamia palkansaajajärjestöjen yhteisiä tapaamisia, joihin nuorisojärjestöjä oli kutsuttu paikalle. Piispanen korosti myös Akavan oman nuorisojärjestön rakenteellista edustusta ja käytäntöä, jossa Akavan opiskelijoiden puheenjohtajalla on läsnä- ja puheoikeus kokouksessa. Etelärantaan EK:n vieraaksi nuoret eivät juurikaan antautuneet keskustelemaan.

”Jos nuorisojärjestöt haluavat lobata päättäjiä tai edunvalvontajärjestöjä, niin silloin pitää lobata tai kertoa, mitä halutaan, eikä luottaa siihen, että me luetaan ja seurataan mediaa, että mitähän mieltä nuorisojärjestöt ovat. Jos äänen haluaa kuuluville, se pitää kertoa”,

sanoi EK:n Vesa Rantahalvari kysyttäessä nuorten vaikuttamisyrityksistä työnantajien suuntaan. Hän muisti ainakin SYL:n ja Allianssin tavanneen hänet pariin otteeseen vuoden 2013 aikana, samoin nuorten äänekkään julkitulon omien eläkeneuvottelujensa tiimoilta keväällä 2014. Rantahalvarilla ei ollut tiedossa nuorisojärjestöjen vahva yhteydenpito SAK:hon, toisin kuin esimiehellään Lasse Laatusella.

”Me emme työnantajapuolella pitäneet nuorisojärjestöihin yhteyttä, kun me tiesimme, että SAK:lla ja STTK:lla ja ehkä Akavallakin oli näihin omiin opiskelija- ja muihin järjestöihin keskusteluyhteys. En koskaan kysynyt, että oletteko te tavanneet ja mitä olette puhuneet ja näin päin pois.” – Lasse Laatusen, EK

Valtiovarainministeriön kanssa keskusteluyhteyttä ei ollut ainakaan Jukka Pekkarisen suuntaan. Pekkarisen kertoman mukaan hän ei tavannut nuorten edustajia lainkaan. Sen sijaan Jukka Rantalan haastattelun mukaan nuorisojärjestöt käyttivät Eläketurvakeskusta asiantuntijatiedon lähteenä samoin kuin työmarkkinajärjestöt. Kiinnostus ETK:n tarjoamaa eläketietout-

ta kohtaan heräsi vuoden 2013 paikkeilla, kun nuorisojärjestöt olivat hiomassa kantojaan. Sittemmin säännöllinen yhteydenpito järjestöjen kanssa on jatkunut. Nuorisojärjestöt myös testauttivat ETK:lla vaatimuslistansa realistisuutta ja pyysivät osoittamaan niistä mahdollisia ristiriitaisuuksia ennen niiden julkaisua. Mahdolliset kritiikin paikat on hyvä testata ennen julkisuuteen menoa, jotta kritiikkiin pystyy vastaamaan.

Haastateltavat vahvistivat sen, että nuorisojärjestöjen kiinnostus eläkeuudistukseen ja lainsäädännön tekoon oli suurempaa kuin kertaakaan aiemmin. Jopa niin suurta, että sitä hieman ihmeteltiin – tosin kuitenkin hyvin positiivisessa, tervetulleeksi toivottavassa sävyssä:

”Jotkut välillä sanoivatkin, että näistä SYL:istä ja kumppaneista on tullut eläkepoliittisia edunvalvojia!” – Pekka Piispanen, Akava

Haastatteluissa ounasteltiin, että julkiseen keskusteluun voimakkaasti noussut tema demografisista muutoksista johtuvista julkisen talouden menopaineista eli kestävyysvajeesta vaikutti nuorisojärjestöjen kiinnostuksen heräämiseen. Pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat ongelmat julkisen talouden rahoittamisessa aikaansai sen, että nuorten näkemyksiä myös alettiin peräänkuuluttaa. Väkeväisen mukaan (2016, 38–39) nuorisojärjestöjen edustajat itse kokivat, että heiltä odotettiin näkemyksiä rahoituskysymyksistä, mukaan lukien eläkkeiden rahoitus. Myös skeptisten asenteiden esiintuominen eläketurvan osalta nähtiin yhdeksi syyksi ottaa osaa eläkeistä käytävään keskusteluun:

”Olen miettinyt monta kertaa, mistä nuorten kiinnostus johtui. Kyllä se oli tämä, että julkisuuteen tuli useammin ja voimakkaammin näkemyksiä, että ette te mitään eläkettä saa. Siis tällaiset heitot!”
– Antti Palola, STTK

Nuorten edunvalvojat kokivat yhteydenpidostaan päätellen palkansaajaliikkeen läheisemmäksi. Tämä selittynee ammattiliittojen perinteisillä nuoriso-osastoilla ja jäsenhankinnan vuoksi opiskelijaliikkeeseen luoduilla yhteyksillä. Kun muistakin sosiaalipoliittisista asioista on keskusteltu ammattiliittojen kanssa, oli eläketemalla helppo jatkaa. Työnantajapuolella ei ole samanlaista intressiä pitää yhteyttä nuoriin, eikä valmiina olleita yhteyksiä ollut hyödynnettäväksi eläkepoliittisessa keskustelussa. Nuorten edunvalvontaa ajatellen yhteydenpito myös EK:n suuntaan olisi ollut kannattavaa.

4.3 Nuorten tavoitteita – mutta myös pääasiassa palkansaajien tavoitteita

Mihin väliin vahvassa kolmikantaisessa valmistelussa nuorten etujärjestöt sijoittuivat vaatimuksiin? Nuorisojärjestöjen tavoitteet menivät yllättävänkin suurelta osin läpi varsinaiseen uudistukseen. Kaikkinensa nuorisojärjestöissä voidaan olla tyytyväisiä lopputulokseen, sillä tavoitelistasta sai ruksia onnistumisen merkiksi useamman rivin kuin mitä sinne jäi saavuttamattomia tavoitteita. Merkittävä kysymys on, millaisia nuorten tavoitteet olivat muuhun neuvottelukenttään nähden ja oliko vaikuttamistyöllä ylipäänsä merkitystä laiksi säädetyn eläkeratkaisun kannalta. Täytyivätkö nuorten tavoitteet heidän ansiostaan vai heistä huolimatta?

Nuorisojärjestöt tulivat osalliseksi eläkekeskustelua keskelle vuosikymmenten jatkumoa. Ylipäänsä niin sanotun alkupisteen määrittäminen vuoden 2017 eläkeuudistukseen johtaneesta keskustelusta on vaikeaa. Matti Vanhasen Rukan lumilla hiihtelyn jälkeen tehty julkinen ilmoitus eläkeiän nostosta nosti aiheen isosti julkisuuteen ja kriisiytti samalla keskustelun pitkäksi aikaa, mutta keskustelu oli lähtenyt liikkeelle jo aiemmin. Tiedossa oli ollut, että eläkejärjestelmää olisi korjattava, sillä maksutasapaino ei ollut kunnossa.

”Kaikille oli selvää, että tämä (vuoden 2005 eläkeuudistus) ei tule riittämään, vaan vähän ajan päästä tullaan neuvottelupöytään uudestaan. Sittenhän sitä alettiin valmistella vähemmän tai enemmän tietoisesti 2008 tai 2009. Sitten Rukan lumien hiihtelyt – 2009:kö se oli? Eihän se ollut mikään Vanhasen päähänpisto Rukan lumilla silloin 2009. Sitä uudistustahan oli valmisteltu muutenkin. Taustallaan siellä oli se valtioneuvoston kanslian joku raportti, jota muun muassa Vesa Vihriäläkin oli tekemässä.” – Vesa Rantahalvari, EK

”Kyllä esimerkiksi työeläkemaksusta on nähty tosi kauan, että siellä tulee olemaan maksukorotuspaineita ja muuta. Että ei ole ehkä riittävällä tarkkuudella lähdetty aiemmin, se on vaikea kysymys tietysti. Jo silloin 2005 uudistuksessa nähtiin, että siellä on hirveät – ei nyt hirveät – mutta oli joka tapauksessa usean prosenttiyksikön maksukorotuspaineet olemassa.” – Katja Veirto, SAK

Huomionarvoista on, että nuorten etujärjestöillä ei ollut pitkää kokemusta eläkepoliittisesta keskustelusta. Eläkekantojen muovaaminen oli aloi-

tettava opiskelulla. Haastateltavat kuvasivat yhteydenpitoa nuorten etujärjestöjen kanssa pääasiassa tietojen ja näkemysten vaihdoksi. Nuoret olivat paitsi hakemassa tietoa itselleen, myös testaamassa omia näkemyksiään järjestöjen eläkeasiantuntijoilla – varsinkin yhteydenpidon alkuvaiheissa. Nuoria edustavilla järjestöillä oli vapaus muodostaa oma kantansa ilman aiempia omasta järjestöhistoriasta tulevia painolasteja tai ennakkonäkemyksiä. Jos vertaa nuorten etujärjestöjä neuvotteleviin työmarkkinajärjestöihin, on nuorten etujärjestöjen edustajilla huomattavasti helpompi tilanne osallistua eläkepoliittiseen keskusteluun. Nuorisojärjestöjen jäsenistö ei ole kauttaaltaan kiinnostunut omista eläkkeistään, vaan yhteiskunnallisen mielenkiinnon kohde on enemmän omaa elämää lähempänä olevissa, esimerkiksi opiskeluun liittyvissä ilmiöissä. Nuorten etujärjestöjen ei tarvitse siten pelätä oman kenttensä reaktioita tai puolustella kantoja samassa mittakaavassa kuin työmarkkinajärjestöjen on tehtävä jäsenistölleen. Haastattelujen perusteella osalle SAK:n jäsenistöä eläkkeisiin liittyvät realiteetit olivat vaikeat hyväksyä. STTK:n Antti Palola kertoi haastatteluissa saman suuntaisesti.

”Kyllähän minäkin sain paljon kritiikkiä sen 2014 puheen jälkeen. Silloin lehdet kirjoittivat, että Palola on valmis nostamaan eläkeikää. Ne unohtivat sitten ne reunaehdot, se on toinen juttu. Kyllä tuli paljon kritiikkiä. Minä sain paljon muista järjestöistä kritiikkiä. Se oli paljon tämmöistä pelipolitiikkaa. Että ehkä väärän keskusjärjestön puheenjohtaja ensimmäisenä sanoi, että me nostamme eläkeikää. Tulihan tosi kitkerää palautetta omiltani! - - Vaikka sanon, että realiteetit puhuvat, niin vaikea on mennä esittelemään neuvottelujen aikana lopputulemaa, jossa eläkeikä nousee. - - Vaikka kuinka perustelee sitä, että kun ihmisen ikä pitenee, niin silloin myöskin työssä oloajan ja eläkkeellä oloajan täytyy jollakin tavalla siihen reagoida. Niin kaikki sanovat, että joo, kyllä, mutta ei minun eläkeikäni saa nousta.” – Antti Palola, STTK

Nuorilla ei ollut vastaavanlaista painolastia eläkkeisiin liittyvän tavoiteasetannan osalta. Nuorten oli jopa helppo vaatia eläkeikää nostettavaksi, sillä oman jäsenistön osalta eläkeikä ylipäänsä on vasta kaukana tulevaisuudessa väikkyvä tilanne. Kipeät ratkaisut on helpompi tehdä, jos kielteiset vaikutukset ilmenevät vasta pitkän ajan kuluttua. EK:n Vesa Rantahalvari ihmetteli haastattelussa, miksi nuoret ikäpolvet vaativat eläkemaksun nostamista, sillä eturyhmänäkökulmasta katsoen eläkemaksun nosto osuu myös heihin itseensä. Lasse Laatonen otaksui selitykseksi sitä, että ikä-

luokkien pienetessä korkeampi maksu nykyaikana on tulevien pienempien ikäluokkien osalta oikeudenmukaisempi, kun maksutasoa korotetaan heti. Ylipäänsä haastateltavat kuvasivat nuorten etujärjestöjen tavoitteita pääosin vastuullisiksi ja realistisiksi keskeisten vaatimustensa osalta. Tämä indikoi, että vaatimukset olivat haastateltaville monilta osin mieleisiä. Kenen tavoitteita ne siis oikeastaan olivat?

Haastatteluista ja kirjallisesta materiaalista tekemäni analyysin perusteella nuorten omat kannat muotoutuivat olemassa olevien näkemysten ja ajatusten pohjalle ilman, että nuorten edunvalvojat olisivat varsinaisesti keksineet mitään omaa avausta tai näkemystä, jota olisivat sitten ajaneet neuvotteleville tahoille. Työmarkkinajärjestöt ja eläkeinstituutiot pääsivät vaikuttamaan nuorten kantoihin jo ennen kuin nuoret niitä varsinaisesti muodostivatkaan. Nuorisojärjestöt ikään kuin omaksuivat ympärillä olleiden eläkeasiantuntijoiden ja järjestöjen osittain ristiriitaisiakin näkemyksiä ja poimivat niistä itselleen sopivan agendan, jota alkoivat lobata takaisin järjestöjen neuvottelijoille.

”No minä muistan, että ennen kuin he julkaisivat näitä (tavoitteitaan) niin jonkun verran oli keskustelua, jossa he testasivat niitä. Etä onko jotain, mikä niin kuin pistäisi silmään. - - Vaikka tämä, että eläkeikää on nostettava ja elinaikakerrointa sitten kevennettävä, niin – sanon suoraan – se olin minä, joka toin sen ylipäänsä (kaikkien osapuolten tietoon), jotta se oli looginen kokonaisuus. Se on niin, että jos elinikä pitenee vuoden, niin 2/3 hoidetaan tällä eläkeiän nostolla. Eläkeaikahan pitenee silloin siten, että 8 kuukautta menee ikään kuin työuraan ja 4 kuukautta menee eläkeikaan. Elinaikakerroin pienentää eläkettä sen 4 kuukauden eläkettä vastaavasti. Se on yksinkertainen asia, mutta siinä oli jonkin verran voimistelua, että se meni ihmisten kaaliin.” – Jukka Rantala, ETK

”Jos sitten se kysymyksesi kuului, että mitä nuorisojärjestöt ehdottivat – nämä 5–6 konkreettista asiaa olivat kaikki tuossa meidän paperissa (Pekkarisen asiantuntijatyöryhmän raportti). Sitten kysymys kuuluu, että olivatko ne meidän paperissa siksi, että nuorisojärjestöt niitä ehdottivat, vai siitä huolimatta, että nuorisojärjestöt niitä ehdottivat.” – Vesa Rantahalvari, EK

”Koska tuossahan on ihan selvästi luettavissa tietyt tavoitteet! Minä voisin sanoa, että ne ovat STTK:n paperista. Enkä väitä, että ne ovat STTK:n paperista!” – Antti Palola, STTK

”He toivat meille, että tämä olisi tärkeätä, ja yllättäen huomattiin, että ne olivat tosi lähellä – ne olivat melkein samat tavoitteet.” – Lauri Lyly, SAK

Nuorten vaatimuksissa oli mukana myös varsin teknisluontoinen vaatimus ”Työeläkemaksujen vähentämisestä palkasta eläkekertymää laskettaessa on luovuttava”. Useimmat haastateltavat totesivat, että tämä oli hyvä esimerkki tavoitteesta, jota nuoret tuskin olisivat tulleet nostaneeksi osaksi tavoitteitaan ilman asiantuntija-apua. ETK:n Jukka Rantala kertoi myös ehdottaneensa yhdeksi vaihtoehdoksi neuvotteluihin paremman eläkekarttuman lisäämistä työuran alkupäähän. Ennen vuoden 2017 uudistusta työuran viimeisinä vuosina oli käytössä korotettu karttuma (1,9 %) 52–63-vuotiaille ja superkarttuma (4,5 %) yli 63-vuotiaille työssäjatkajille. Työuran viimeisistä työssäolovuosista eläkettä karttui siis vauhdikkaammin.

Uudistuksessa korotetut karttumat poistettiin siirtymäajan jälkeen. Isomman eläkekarttuman lisääminen työuran ensimmäisille vuosille olisi sosioekonomisesti oikeudenmukaisempi erityisesti ammatillisen koulutuksen käyneille työntekijöille, joiden työura alkaa nuorena. Ammatillisen koulutuksen käyneet tekevät useammin fyysisesti raskasta työtä, jota jaksaa paremmin nuorempana – tuolloin myös ansiot ovat suuremmat. Vastaavasti korkeassa iässä töissä jaksaminen ei ole yhtä korkealla tasolla, ja korkeakoulutettuihin verrattuna useampi joutuu työkyvyttömäksi. Korkeakoulutetuille aikaisen vaiheen korkeammasta karttumasta ei niinkään olisi hyötyä. Varhaisen vaiheen karttuman ja eläkemaksuvähennyksen eläkepalkasta poistamisen kustannusvaikutusten myötä nuorten edustajat päätyivät Rantalalan mukaan tilanteeseen, jossa vain toista oli kannatettava, sillä molempia ei voisi saada. Nuoret valitsivat tavoitteekseen eläkemaksuvähennyksen poiston eläkepalkasta – mikä oli varmasti viisasta, sillä se oli asia, josta kaikki työntekijäosapuolet olivat samaa mieltä. Sen sijaan kiista työuran loppupään korotetuista karttumista johti lopulta siihen, ettei Akava hyväksynyt työmarkkinaosapuolten sopimusta eläkeuudistuksesta lainkaan.

Olivatko nuoret sitten täysin kokeneempien eläkeasiantuntijoiden vietävissä tavoitteidensa suhteen? Näkemykseni mukaan tilanne eläkeneuvotteluihin mennessä oli nuorille monella tapaa edullinen. Eläkeiän nostoon oli henkisesti varauduttu usean vuoden keskustelun jälkeen ja runsaasti otsi-

koissa ollut kestävyysvajekeskustelu asetti koko eläkeuudistuksen pääta-voitteeksi järjestelmän paremman kestävyuden ja eläkemaksujen ja -etuuk-sien paremman tasapainon eri sukupolvien välillä. Näin ollen koko neuvot-telut oli viritetty siten, että täyttäessään päätavoitteensa ne koituisivat tu-leville sukupolville eduksi. Valtio vielä vahvisti tilannetta sitomalla järjestöt tahtoonsa kirjallisella sopimuksella, jonka mukaan tulevan eläkeratkaisun olisi laskettava kestävyysvajetta runsaalla prosentilla ja nostaa eläkkeelle-siirtymisikä 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä.

Tulevista sukupolvista huolenpito oli suoranaisten neuvottelujen teema. Useampi järjestö perusteli tavoitteitaan reilummalla lopputuloksella ni-menomaan nuorille ikäpolville. Esimerkiksi Työeläke-lehden haastattelussa vuonna 2013 esiintyneet EK:n Lasse Laatonen ja SAK:n Lauri Lyly ilmoittivat molemmat puolustavansa edessä olevissa neuvotteluissa nuorten asiaa, tosin omista lähtökohdistaan: SAK kertoi ajavansa nuorten asiaa vaatimal-la eläkemaksuja ylös, EK taas kertoi pyrkivänsä samaan päämäärään vaa-timalla eläköitymisikää ylös. (Työeläke 2013 a, 4–7. Ks. myös Talouselä-mä 2014.) Nuorten etujärjestöjen tavoitteiksi tulivat molemmat keinot, ei vain toinen.

Haastattelussa monet haastateltavat reflektoivat järjestöjen ilmoittautu-mista nuorten ja tulevien ikäpolvien asian ajajaksi. Useimmat kokivat, et-tä huoli tulevien sukupolvien asemasta eläkeuudistuksen jälkeen oli aitoa ja sen toteutumista mietittiin tosissaan, eikä vain korulauseiden tasolla. Li-säksi neuvottelijat korostivat voimakkaasti sitä piirrettä, että eläkelakeihin säädetyt muutokset heikensivät käytännöllisesti katsoen kaikkien muiden neuvotteluissa mukana olleiden henkilökohtaisia eläkkeitä paitsi neuvotte-lujen vanhimpien Lauri Lylyn ja Lasse Laatusen. Tätä pidettiin yhtenä osoi-tuksena neuvottelijoiden yhteiskunnallisen vastuun kannosta.

Nuorten etujärjestöjen tavoitteet olivat syntyneet vähitellen vuorovaikutuk-sessa eläkekentän toimijoiden ja asiantuntijoiden kanssa. Nuorten kannat-tamat tavoitteet olivat kaikki jo aiemmin olemassa olleita eläkepolitiikan vaihtoehtoja, eivät kokonaan uusia. Tämä ei kuitenkaan tee tavoitteista sen vähempiarvoisia. Nuorten tavoitteiden arvo on arvioni mukaan siinä, et-tä eläkeneuvotteluja käyneet järjestöt pystyivät hakemaan niistä soveltuvin osin selkänoojaa joko neuvotteluihin, jäsenistönsä suuntaan tai julkisuu-teen. Nuorten etujärjestöt liputtivat selvästi eläkeiän noston puolesta, mi-kä taas oli työntekijäpuolelle vaikea pala hyväksyä jäsenistön keskuudes-sa. Arvioni mukaan nuorten näkyvä ja reipas kanta eläkeiän noston puoles-ta sekä sen kytkemisestä elinajan odotteeseen edesauttoivat neuvottelutu-

lokseen pääsemistä ja työntekijäosapuolen halukkuutta hyväksyä molemmat lopulliseen eläkesopimukseen tulleet eläkeikään liittyneet elementit. Nuorten rooliksi muodostui näin tietynlainen uskonvahvistajan ja kannustajan rooli varsinaisiin neuvotteluosapuoliin nähden. SAK:n kohdalla kansakäyminen oli sen verran tiivistä, että nuorten kanssa käyty vuoropuhelu syvensi myös SAK:n omia kantoja, jotka kävivät läpi tietynlaisen ”oikeudenmukaisuustestin” kun nuorten aktiivisimmat etujärjestöt niitä arvioivat omista lähtökohdistaan käsin. Näin arvioivat myös SAK:n Katja Veirto ja Lauri Lyly.

Nuorten vaatimuksista puuttuivat todella radikaalit ehdotukset, joita olisi voinut luonnehtia niin sanotuksi sukupolvikapinaksi. Jos nuoret olisivat vaatineet esimerkiksi kertyneisiin eläkeoikeuksiin puuttumista tai eläkejärjestelmän maksuriskin siirtoa jollain tavoin myös eläkeläisten itsensä kannettavaksi, olisi vastaanotto todennäköisesti ollut toinen. Kertyneiden eläkeoikeuksien suoja on ollut tärkeä eritoten palkansaajajärjestöille, jotka ovat pitäneet esillä näkemystä eläkkeestä jälkipalkkana. (Ks. esim. STTK:n puheenjohtaja Esa Swanljung teoksessa Hannikainen & Vauhkonen 2012, 263.) Eläkemaksupainetta olisi voitu vaatia kevennettäväksi myös esimerkiksi työeläkeindeksin muutoksella tai indeksikorotusten jäädytyksellä. Näiden vaatimusten esittämättömyyden voi tulkita joko nuorten rohkeuden puutteena tai sitten osoituksena poliittisesta realismista. Tämän suuntaiset vaatimukset eivät olisi perustuslaillisesta näkökohdasta katsoen täysin ongelmattomia, vaan niiden yhteydessä ajauduttaisiin pohtimaan eläkkeiden perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa.

4.4 Valtion rooli ja eläkeratkaisun muotoutuminen nuorille suosiolliseksi

Haastatteluiden perusteella tekemäni arvion mukaan valtiota edustaneen valtiovarainministeriön Jukka Pekkarisen panos oli eläkeneuvottelujen lopputuloksen kannalta ratkaiseva. Pekkarisen toiminta oli avainasemassa siinä, että eläkeneuvottelut saavuttivat niille asetetut tavoitteet ja samalla niin moni nuorten etujärjestöjen eläkeuudistukselle asettama tavoite täyttyi. Pekkarisen tehtävänä oli varmistaa, että järjestöjen neuvottelutulos täyttäisi valtion työmarkkinajärjestöille kirjallisella sopimuksella asettamat tavoitteet: eläkeratkaisun olisi laskettava kestävyysvajetta runsaalla

prosentilla ja nostaa eläkkeellesiirtymisikä 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Tehtävä ei osoittautunut helpoksi varsinkaan työntekijäosapuolen osalta.

”Näin jälkikäteen arvioin tai ymmärtäisin näin, että palkansaajat eivät olleet täysin ymmärtäneet näitä tavoitteita – tai mitä siihen kesätyövuoteen prosenttiyksikön supistamiseen liittyi. Heillä oli se käsitys, että eläkeiän nostaminen 65 ikävuoteen riittää.” – Jukka Pekkarinen, VM

Jotta tavoitteeseen päästäisiin, oli eläkeikä paitsi nostettava vähitellen 65 vuoteen, myös kiinnitettävä eläkeikä elinajanodotteeseen, jotta laskelma täyttyi. Tämä oli nuorten etujärjestöjen asettamista konkreettisista, eksaktisti määriteltävistä tavoitteista ehdottomasti painoarvoltaan suurin – ja se toteutui. Eläkeiän nosto oli juuri palkansaajille erityisen vaikea asia, työnantajien rivit olivat julkisuuteen päin suorat. Lasse Laatusen mukaan työnantajien kulisseissa asiasta kuitenkin mutistiin, tosin vuoden 2017 eläkeuudistuksen neuvotteluissa vähemmän kuin esimerkiksi vuoden 2005 neuvottelujen yhteydessä:

”Kyllähän tässä sillä lailla minäkin toimin tietyssä ristiriidassa. Vielä näissä viimeisissäkin neuvotteluissa olen kuullut jopa EK:n hallintoneuvostossa yksittäisiltäkin yritysjohtajilta – ei ne kokouksissa kehdanneet tästä puhua, ne puhuivat aina ulkopuolella – että ei ole mitään järkeä, että työnantaja pakotetaan pitämään näitä vanhoja duunissa. Se asenne oli aina se, että vanhasta päästä potkaistaan aina pihalle. Kyllä se oli tosi kova. No, sanoin kaikille, että tässä on nyt kansantaloudelliset intressit, että sori vaan, työnantajat joutuvat oman osansa tästä kärsimyksestä ottamaan. Tyhmä asennehan tuo on.” – Lasse Laatusen, EK

Laatusen ja Rantahalvari viittasivat haastattelussa työmarkkinajärjestöjen maaliskuussa 2014 Kataisen ja Urpilaisen kanssa tekemään kirjalliseen sopimukseen. Erityisesti Laatusen piti kirjallisen sopimisen laatimista hyvänä, sillä sen sanamuotoihin ja velvoittavuuteen voitiin aina palata – ja palattiinkin. EK:n näkökulmasta palkansaajat yrittivät luistaa sopimuksen velvoitteista, mutta erityisesti Jukka Pekkarinen pysyi tiukkana. Kun eläkeneuvotteluja käytiin, oli hallitus vaihtunut ja valtiovarainministeriksi sekä Jukka

Pekkarisen esimieheksi oli noussut Antti Rinne. Neuvottelevat osapuolet tekivät erilaisia ratkaisuehdotuksia, joiden kestävyysvajevaikutukset laskettiin valtiovarainministeriössä. Haastateltavien mukaan Pekkarisen ilmoittama tulos oli useimmiten se, etteivät ehdotetut toimet riittäneet kestävyysvajetavoitteiden täyttämiseen. Eläkeikä oli kiinnitettävä eliniän pitenemiseen. Laatusen mukaan palkansaajajärjestöt vastustivat ajatusta rajusti, ja yrittivät painostaa Lauri Lylyn ja Antti Palolan johdolla Jukka Pekkarista luopumaan allekirjoitetun sopimuksen tiukasta tulkinnasta kestävyysvajetavoitteen osalta. Lasse Laatusen kuvailemana tilanne oli erittäin tiukka.

”Siis se oli aivan niin kuin hurjaa! Silloin oli yksi tällainen lounastilaisuus Etelärannassa, kun oli tämä painostus. Sen jälkeen uskoin, että tämä ei jää Pekkarisesta kiinni, että hänen kanttinsa kestää. Pekkarisen ainoa vastaus Lylylle ja Palolalle oli se, että hän tekee tätä hommaa virkavastuulla. Että ei mitään vaikutusta heidän puheilla.” – Lasse Laatusen, EK

Palola ja Lyly eivät haastattelussa ottaneet esille tilannetta, Jukka Pekkarinen tyytyi luonnehtimaan tilannetta lyhyesti ja viitaten Laatusen muistelmiin, joissa tapaus on kuvattu tiiviisti. (Laatusen & Nieminen 2017, 163–164.)

”Minulle riittää aika pitkälti se, mikä oli Laatusen muistelmissa mukana. Kyllä ne kriittiset hetket olivat, kun ne neuvottelut olivat lähellä minuun katketa. Minä jouduin siinä lopussa painostukseen, että eikö se nyt riitä se eläkeiän nosto 65:een. Tästä se oli. Mutta kyllä minä omasta mielestäni sen kompromissin siinä rakensin, että saatiin kytkentä elinajan odotteeseen. Se tehtiin sitä kautta, että otettiin nämä lakisääteiset tarkistuspisteet mukaan.” – Jukka Pekkarinen, VM

Pekkarinen viittaa työntekijän eläkelakiin sopimuksen myötä tulleeseen 218 a §:ään, jonka mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö tekee joka viides vuosi arvion työurien kehityksestä sekä työeläkejärjestelmän taloudellisesta ja sosiaalisesta kestävydestä. Arvioinnissa otetaan huomioon työura-suhteen kehitys ja siihen vaikuttavat eri tekijät. Arvioinnin yhteydessä kuuluaan keskeisiä työnantajia ja palkansaajia edustavia keskusjärjestöjä. Tämä lainkohta täyttää hyvin nuorten asettaman tavoitteen ”Kunkin eläkeselvityksen yhteydessä tulee aina arvioida erikseen ehdotettujen toimenpiteiden sukupolvivaikutukset ja mitata selkein mittarein järjestelmän oikeu-

denmukaisuutta”. Sukupolvivaikutukset on mainittu kyseiseen pykälään liittyvissä hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.¹⁵

Laatusen kuvaaman painostuksen jälkeen työmarkkinajohtajat olivat Laatusen kertoman mukaan kääntyneet Pekkarisen esimiehenä toimineen valtiovarainministeri Rinteen puoleen. Rinne oli tiedustellut puhelimitse Laatuselta, josko EK:lle kelpaisi alempi tavoite kestävyysvajeen osalta kuin mitä sopimuksessa ollut runsas prosentti, jos Rinne sen ministerinä kelpuutaisi. Rinteellä olisi teknisesti ottaen ollut mahdollisuus esimiesasemaansa myös määrätä neuvotteluihin osallistunutta Pekkarista joustamaan valtion tavoitteista, mutta Pekkarisella olisi ollut mahdollisuus vedota perustuslain 118 §:n mukaiseen vastuuseen virkatoimista ja jättää eriävä mielipide. Tämä olisi ollut julkisuudessa ministeri Rinteelle huono asia.

Syntyi eriskummallinen tilanne, jossa EK pystyi olemaan eläkeiän elinajanodotteeseen sitomisen viimeisenä vaatijana, vaikka valtiovarainministeri oli valmis joustamaan edellisen hallituksen tekemästä sopimuksesta. Ilman EK:ta eläkesopimusta ei syntyisi, ja Laatusen pitäytyi tiukemmassa tavoitteessa, joka oli työnantajille mieluisampi. Laatusen haastattelussa kertoman perusteella EK:n hallituksen jäsenet eivät kaikki olleet täysin rinnoin mukana työurien pidentämisessä, vaikka sen toteaminen hallituksen kokouksessa olikin sopimatonta. Näin ollen Lasse Laatusen oli tulkintani mukaan itse Jukka Pekkarisen kanssa eläkeiän elinikään sitomisen takuumiehenä. Katson, että lopulta nuorten tärkeimmän tavoitteen toisen puolelleen toteutuminen oli Lasse Laatusen ja Jukka Pekkarisen ansiota – joita nuorten edunvalvojat eivät tavanneet kertaakaan. Sen sijaan palkansaajat, joiden kanssa nuoret olivat eniten tekemisissä, olivat tiukimmin vastahankaan nuorten yhden tärkeimmistä tavoitteista kanssa. Vanhemmalle ammattiliittojen jäsenkunnalle alati nouseva eläkeikä olisi hankalasti selitettävissä. Kuitenkin nuorten halukkuus hyväksyä eläkeiän selvä, eliniän muutokseen kytkeytyvä muutos helpotti palkansaajien tuskaa kipeän ratkaisun hyväksymisestä.

Neuvotteluvaiheessa nuorten näkökulmaa käytettiin perusteluna erityisesti, kun neuvoteltiin palkansaajan eläkemaksun eläkepalkkavähenteisyy-

¹⁵ HE 16/2015 vp, 77: ”Lisäksi arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota työeläkejärjestelmän kehitykseen eri näkökulmista, joita ovat muun muassa työurien pidentäminen, riittävä eläkkeiden taso, rahoituksen kestävyys ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Tarkoituksena on eläkeajan ja työssäoloajan suhteen säilyminen sellaisena, että se turvaa työeläkejärjestelmän sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden sekä taloudellisen huoltosuhteen säilymisen kestävällä tasolla.”

destä, eli yhdestä nuorten edunvalvontajärjestöjen teknisimmistä vaatimuksista. Palkansaajan eläkemaksun eläkepalkkavähenteisyydestä luopuminen on ollut palkansaajajärjestöjen tavoitteena siitä lähtien, kun se vuonna 1992 Kari Puron sovittelemassa eläkeratkaisussa säädettiin:

”Mutta ei siinä mennyt kuin yksi tai kaksi vuotta niin alkoi kauhea nyhtäminen, että tämä pitää kumota. Että eihän tässä ole mitään järkeä, että mitä enemmän maksat, niin sitä pienempi on eläkepalkkasi. Kieltämättä tämäkin on ihan looginen ajatus! Tässä oli niin kuin kaksi loogista periaatetta vastakkain. No, mehän työnantajapuolella katsottiin tietysti vaan, että paljonko se säästää työnantajamenoja. Ja sen takia me puolustettiin sitä kynsin hampain. Minä sanoin aina SAK:laisille, että minkä Puro on sopinut, sitä Laatonen ei päästä. Minähän pidin puoleni toistakymmentä vuotta ja joka helvetin neuvottelussa ne palasivat siihen, että tämä pitää poistaa. Ja kun me aloitettiin tämä viimeinen, 2014 uudistus, ja Rantahalvarin ja Antti Tanskasen kanssa sitä mietittiin, niin meillä oli yksi keskeinen periaate: pidetään kiinni tästä eläkepalkkavähenteisyydestä. Me ei luovuta siitä. Ja me oltaisiin alun perin oltu valmiita pohtimaan sitä, että sinne yli kuusikymppisille jää tämä superkarttuma – mikä oli Akavalle keskeinen.” – Lasse Laatonen, EK

Jo aikoinaan, kun palkansaajan työeläkemaksun eläkepalkkavähenteisyyttä suunniteltiin ensimmäisen kerran, sen oletettiin olevan erittäin hankala palkansaajille hyväksyä. Niinpä sitä ei säädetty pysyväksi heti vuonna 1991, kun palkansaajan työeläkemaksusta ensimmäisen kerran säädettiin, vaan vasta vuotta myöhemmin. (Hannikainen & Vauhkonen 2012, 254–263; 273–277.) Tällä kertaa palkansaajaliike oli kuitenkin taipumaton, sillä pöydässä oli useita muita järjestelmään tulevia heikennyksiä, joista useimmat oli pakko ottaa vastaan. Lasse Laatonen kuvaili haastattelussa, kuinka oli tulkinnut neuvottelutilannetta: SAK:lle ja STTK:lle palkansaajamaksun eläkepalkkavähenteisyyden poistaminen oli niin tärkeä tavoite, ettei niitä saataisi ratkaisun taakse, jos tätä vuosikautia vaadittua muutosta ei otettaisi neuvottelukappaleeksi. Laatonen myös arveli, että SAK:n ja STTK:n saaminen ratkaisun taakse palkansaajamaksun eläkepalkkavähenteisyyden poistolla tuo Akavankin neuvottelutuloksen taakse. Kun EK:ssa lopulta päädyttiin ottamaan asia osaksi neuvotteluita, tuntui nuorten ikäpolvien näkemys asiasta painavan vaakakupissa.

”Kyllä se (merkitys) nuorille – se oli tässä vaiheessa yksi ihan keskeinen seikka, miksi me olimme valmiit ottamaan pelinappulaksi myös tämän eläkepalkkavähenteisyyden, sen poistaminen. Se oli tämä nuorten näkökulma. Ja minä sanoisin, että se ei ollut pelkästään näiden neuvottelijoiden oman huonon omatunnon hyvittämistä. Että näissä joku järkevä peruste on.” – Lasse Laatonen, EK

Nuorten edunvalvojat olivat siis omaksuneet palkansaajajärjestöiltä kovan, mutta realistisen tavoitteen, jonka taakse ne menivät. Heidän asettumisellaan tavoitteen taakse oli myös neuvotteluista edistävä, tukeva vaikutus samaan tapaan kuin eläkeiän nostossa ja kytkemisessä elinajan odotukseen.

Valtion tiukka kestävyysvajetavoitteen vaaliminen on herättänyt äänenpajonoja, joiden mukaan työmarkkinajärjestöt olisivat luovuttaneet päätösvalan eläkelainsäädännöstä vuosikymmenten jälkeen valtion käsiin (Muhonen & Hanska 2016, 86–91). Analyysini perusteella se ei pidä paikkaansa. Kirjallisten lähteiden valossa valtio asetti järjestöille tehtävän neuvotella eläkeuudistus syksyyn 2014 mennessä ja tavoitteen, että ratkaisu nostaisi eläköitymisikää mainittuun 62,4:ään vuoteen ja pienentäisi kestävyysvajeta reilulla prosentilla. Muuta valtio ei järjestöiltä neuvotteluille varatun aikarajan asettamisen lisäksi vaatinut. Tavoitteet vaadittiin ensimmäistä kertaa paperilla, mikä oli käännteentekevää. Myöskin haastateltavilla oli selvä käsitys siitä, ettei järjestöillä ollut koskaan ollut täysin avointa valtakirjaa eläkelainsäädännön määrittelyyn, vaan maan hallituksen ja eduskunnan kanssa oli oltava yhteisymmärryksessä muutoksen suunnasta. Paavo Lipposen hallitukset tosin antoivat työmarkkinajärjestöille enemmän liikkumatilaa.

”Kyllä meillä oli semmoinen käsitys järjestöissä, että jos tavoitteisiin ei päästä, niin aika nopeasti tultaisiin sanomaan, että otetaan teiltä leikkikalut pois.” – Pekka Piispanen, Akava

”Aina kun eläkeuudistuksia on tehty, niin kyllä niiden yhteisenä ajatuksena on ollut silloin 90-luvun puolivälistä alkaen, että mitä järjestöt tavoittelee ja mitä maan hallitus tavoittelee, niin kyllä niiden pitää suurin piirtein samoja olla. Koska jos järjestöt tavoittelee jotain muuta, ja ne kertoisivat sitten hallitukselle ja eduskuntaan, niin eihän se olisi kovin hyvä lähtökohta.” – Vesa Rantahalvari, EK

”No sitten tämä vallanvarastaminen, niin ainoa vastaus oli se, että kyllä kulloinenkin hallitus aina päättää, millaisia lakeja säädetään. Ei me voida sanoa, että nyt säädätte tämän, mitä me ollaan esitetty. Mutta kyllähän siinä, varsinkin 90-luvulla ja miksei 2000-luvun alusakin, niin nämä hallitukset antoivat meille toimeksiannon. Muun muassa Lipposen hallitus, niin me kirjoitettiin Puron ryhmässä se hallitusohjelmassa oleva eläkepoliittinen kohta. Lipposen toimeksiannosta.” – Lasse Laatumen, EK

On selvää, että tavoite oli järjestöille tiukka ja taatusti rajasi järjestöjen vapautta neuvotella eläkesopimuksen sisällöstä. Lisäksi neuvotteluihin lähetettiin huolellisen valmistelun pohjalta, millaisena toimi Jukka Pekkarisen vetämän asiantuntijatyöryhmän syksyllä 2013 ilmestynyt raportti. Se oli perusteellinen ja punnittu näkemys eläkejärjestelmän kehittämisen vaihtoehtoista käsillä oleva tilanne huomioiden, joka määrittä monen tahon kantoja – nuoret mukaan lukien. Useimmat haastateltavat kehuivat raportin sisältöä laadukkaaksi. Muun muassa Akavan Pekka Piispanen kuvaa pitäneensä Pekkarisen työryhmän raporttia neuvotteluissa eräänlaisena käsikirjana, johon nojautua. Pekkarinen itse jäi haastattelussa hetkeksi pohtimaan, miten he asiantuntijaryhmän kesken kokivat työnsä – oltiin siinä itse asiassa jo tekemässä eläkeratkaisua ja sulkemassa joitakin vaihtoehtoja neuvottelijoilta pois?

”Mielenkiintoinen kysymys. Mielenkiintoinen kysymys. Eihän sitä niin kuin yhteistä käsitystä tästä muodostettu. Mutta se oli asiantuntijaryhmä, ja sen keskuudessa vallitsi yhteisymmärrys. Ja kukin vei sitä viestiä omalle taholleen. Mutta kyllä se jossain määrin – ja näin minä sen ymmärsin – että jäi minun kontolleni viedä sitä viestiä sinne korkeaan pöytään. Yhteisymmärrys asiantuntijatahojen keskuudessa on aina korkeampi ja kommunikaatio on helpompaa kuin mitä se on sitten neuvotteluissa.” – Jukka Pekkarinen, VM

Vesa Rantahalvari näki työryhmän roolina olleen yhteisen pohjan luominen neuvotteleville osapuolille siitä, millaisessa tilanteessa järjestelmän uudistamisessa oltiin, jotta lähtökohtaiset käsitykset eivät eroaisi toisistaan:

”Sitten vielä siinä yhteydessä haluttiin uskonvahvistusta sille, että minkä takia nämä asiat pitää tehdä ja mitä vaihtoehtoja tässä sitten on. Sen takia perustettiin Pekkarisen työryhmä ja valtakunnan parhaat riippumattomat asiantuntijat laitettiin tekemään tämä raportti.

Ja kaikkien – tai ainakin minun käsittääkseni kaikkien – piti tietää, että sen raportin lopputulema tulee olemaan se, että eläkeikää pitää nostaa, varhaiseläkemuotoja karsia ja eläkkeiden houkuttelevuutta vähentää. Mikä lopulta sitten tehtiinkin! Se järjestöjen neuvottelutulosohan ei poikkea kovinkaan monelta osin siitä Pekkarisen raportista.” – Vesa Rantahalvari, EK

Historiallisessa valossa katsoen valtion asettamissa reunaehdoissa eläkejärjestelmän kehittämiseen ei arvioni mukaan tapahtunut juurikaan muutosta aiempaan nähden. Eläkkeistä on neuvoteltu erilaisissa kokoonpanoissa, mutta valtio ei ole ollut neuvotteluissa osaton, vaan kulloinenkin hallitus on aina vaatinut eläkemuuoksilta omaa sosiaali- ja talouspolitiikkaansa tukevaa ratkaisua. Eläke-etuuksien karsiminen eläkeikää nostamalla ja maksupaineen alentaminen tulevilta vuosilta nähtiin myös työmarkkinajärjestöissä tärkeäksi, jotta tähän asti luvatut eläke-etuudet kyetään rahoittamaan myös tulevaisuudessa. Riski maksun noususta pysyi siis töissä olevalla aktiivi-ikäluokalla, kuten jakojärjestelmään perustuvassa eläkejärjestelmässä on tapana.

4.5 Pitäisikö nuorten päästä päättämään? Nuorten osallisuus tulevaisuuden eläkelainsäädännössä ja suhde kuulemisvelvoitteeseen

Yksi nuorten edunvalvontajärjestöjen tavoitteista oli se, että nuoret otetaan jatkossa mukaan tekemään eläkepäätöksiä, jotta turvataan sukupolvien välisen ketjun jatkuminen ja järjestelmän uskottavuus. Haastateltavien suhtautuminen tähän vaatimukseen oli hieman empivää. Haastattelussa muun muassa pohdittiin, mitä vaatimuksella tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Haastateltavat kuitenkin suurimmaksi osaksi päätyivät vallitsevan neuvottelujärjestelmän kannattamisen kannalle. He kokivat, että vaikuttamisen kanavat ovat kyllä olemassa kaikille halukkaille nuorillekin ammattiyhdistysliikkeen nuoriso-osastojen tai itse ay-liikkeen muun virallisen organisaation kautta. Haastattelussa muun muassa viitattiin olemassa oleviin keskusteluyhteyksiin liittojen opiskelijajärjestöjen kanssa. Jukka Pekkarisen näkökulma oli hänen roolinsa huomioon ottaen ymmärrettävä: Pekkarisen mielestä tulevat sukupolvet otetaan parhaiten huomioon huolehtimalla eläkejärjestelmästä ja julkisesta taloudesta. Pekka Piispanen tulkitse vaatumuksen sisältöä monesta muusta haastateltavasta poikkeavasti:

”Tämä sana ’päättää’ on tietysti mielenkiintoinen. Tässähän voi nähdä niinkin, että se päättäminen tapahtuu eduskuntaan kansan valitsemien henkilöiden kautta, mitä tässä ei ehkä tarkoiteta, vaan sitä, että tämä olisi tietyllä tavalla avoimempaa tämä valmistelu. Ja ehkä myös haluttiin viestiä järjestöille, että ehkä myös muutkin kuin yli 55-vuotiaat miehet voisivat päättää.” – Pekka Piispanen, Akava

Eläkejärjestelmästä päättämään on vuosien varrella riittänyt halukkaita tulli- ja johtajia. Esimerkiksi Suomen yrittäjät ovat tahtoneet vuosikautia eläkeneuvottelupöytään, mutta työmarkkinajärjestöt eivät ole laskeneet. 1990-luvun ja 2000-luvun alkupuolen uudistuksissa voimakkaassa roolissa ollut Kari Puron luotsaaman eläkeneuvotteluryhmän suljettu kokoonpano sai Lasse Laatusen mukaan kritiikkiä monesta suunnasta.

”Minullekin tuli jatkuvasti semmoisia haukkuja, että mikä helvetin porukka tämä tällainen on. Koskaan perustettukaan! Sitten se on varastanut eläkepolitiikassa kaiken vallan. Vastaus oli meillä, niin kuin SAK:ssa ja palkansaajajärjestöillä, aina sama, että työeläkejärjestelmä on työmarkkinajärjestöjen perustama. Palkansaajapuoli edustaa maksajia ja edunsaajia ja työnantajapuoli edustaa maksajia. Tässä on niin kuin meidän valtakirja. Ja me voidaan neuvotella just siinä kokoonpanossa ja ihan mistä asioista kuin kulloinkin huvittaa.” – Lasse Laatusen, EK

Vuoden 2005 uudistus oli Kari Purolle viimeinen ennen hänen eläkkeelle jääntiään. On huomionarvoista, että vuoden 2017 uudistuksessa samantyyppistä eläkeneuvotteluryhmää ei lainkaan muodostunut, vaan työmarkkinajärjestöt neuvottelivat uudistuksen suoraan keskenään ilman ulkopuolista puheenjohtajaa. Aloite tähän tuli palkansaajaliikkeeltä, eikä Lasse Laatusen alkanut asiasta oman haastattelusanomansa mukaan ”riitaa tekemään”. Virallista työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmää veti puheenjohtajana Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantala, mutta Rantalan johtama ryhmä ei saanut työmarkkinajärjestöiltä vastaavaa kaltaista neuvottelumandaattia kuin Puron johtama epävirallinen ryhmä aikanaan. Haastatteluiden perusteella kaikki neuvotteluosapuolet arvostivat Rantalan ylivoimaista substanssiosaamista eläkejärjestelmään liittyen ja pitivät hänen asiantuntemustaan olennaisena neuvottelujen onnistumisessa. Luottamusta Rantalaan oli kuitenkin enemmän laskijan kuin eläkepolitiikan tekijän roolissa. Palkansaajajärjestöt eivät kokeneet Rantala tarpeeksi puolueettomaksi johtamaan neuvotteluja. Tämä johti lopulta

suorien kahdenvälisen neuvotteluiden käymiseen ilman ulkopuolisia, kuten työmarkkinajärjestöt asian ilmaisivat.

Takavuosina eläkeneuvotteluryhmässä oli ollut mukana edustusta myös eläkeyhtiöistä, mutta nyt järjestelmän toimeenpanijoita ei neuvotteluissa näkynyt. Lasse Laatusen haastattelussa antaman arvion mukaan eläkeyhtiöiden puuttuminen järjestelmän tulevaisuutta koskevista neuvotteluista peilautuu yhtiöiden nykyisten johtohahmojen profiileihin. Eläkeyhtiöiden johdossa on ihmisiä, joilla ei ole taustaa politiikan tai valtionhallinnon parissa, mikä johtaa eläkepoliittisen kokemuksen puutteeseen. Nykyisten johtajien tausta on enemmän tyypillisen yritysjohtajan ja sijoitusalan ammattilaisen tausta, kun takavuosina eläkeyhtiöiden toimitusjohtajina oli muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla kannuksensa hankkineita miehiä – esimerkiksi Teivo Pentikäinen ja Kari Puro.

Tämän tutkimuksen tarkastelun perusteella on selvää, että eläkelainsäädännön uudistuksen keskeisimmästä sisällöstä sovittiin nimenomaan työmarkkinajärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa, minkä jälkeen varsinaisen lainsäädäntövaihe hallituksen esityksen laatimisineen ja eduskuntakäsittelyineen lähinnä puki lain muotoon sen, mitä työmarkkinajärjestöt olivat sopineet. Varsinaista lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta siunasi päätöksen huolellisen valmistelun jälkeen. Näin ollen nuorten vaatimusta päästä päättämään eläkkeistä on hyvä peilata silloisiin säädösvalmistelun kuulemisohjeisiin, jotka määrittävät lakimuutoksiin asianosaisten sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun.

Neuvottelujen ollessa käynnissä vuonna 2014 voimassa oli vuonna 2010 annettu ohje kuulemisesta säädösvalmistelussa. (Oikeusministeriö 2010.) Ohjeen soveltamisala on kuitenkin eläkeneuvotteluiden osalta kyseenalainen, sillä sen mukaan ohje koskee ”lakien, asetusten ja oikeussääntöjä sisältävien määräysten valmistelua. Ohje koskee myös EU-säädösten täytäntöönpanoa ja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista varten tehtävää kansallisten säädösten valmistelua. Lisäksi ohjetta käytetään soveltuvin osin EU-säädöksiä koskevan päätöksenteon kansallisessa valmistelussa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ohella.”

Virallisessa mielessä eläkeuudistusta koskevien lakien valmistelu aloitettiin sosiaali- ja terveysministeriössä vasta työmarkkinajärjestöjen päästyä sopimukseen. Sitä oli kuitenkin edeltänyt valtiovallan työmarkkinajärjestöjen kanssa tekemät useat sopimukset eläkeuudistuksen neuvottelamisesta. Työmarkkinajärjestöillä oli siis hallitusvallan antama toimeksian-

to, johon ne olivat kirjallisesti sitoutuneet. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön aloittaessa hallituksen esityksen valmistelun kuulemisvelvoite täytettiin, kuten luvussa kolme todetaan. Tuolloin voimassa olleen säädösvalmistelun kuulemisohjeen kohdan 2.3 mukaan sidosryhmiä on kuitenkin kuultava valmisteluvaiheissa, joissa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön.¹⁶ Työmarkkinajärjestöjen väliset neuvottelut voidaan tulkita tiukassa mielessä muuksi kuin säädösvalmisteluksi, mutta tosiasiallisesti järjestöjen neuvottelut ja niitä edeltävät valmisteluajat ovat ne pääsääntöisimmät ja kuulemisen kannalta olennaisimmat hetket eläkelainsäädäntöä tehtäessä. Tässä mielessä eläkelakien valmistelu poikkeaa tavallisen lainsäädännön teosta merkittäväällä tavalla.

Tulevien ikäpolvien asema tulevaisuuden eläkkeiden maksajina ja etuuk-sien nauttijoina tekee heistä mitä suurimmassa määrin eläkeuudistuksen keskeisen sidosryhmän. Haastatteluaineiston perusteella nuoret pääsivät vaikuttamaan ja tuomaan äänensä kuuluville eläkeuudistusta valmisteltaessa, mutta kuulemista ei ollut organisoitu virallisesti. Nuorten etujärjestöt löysivät toimivan yhteyden palkansaajajärjestöihin (eritoten SAK:hon) ja Eläketurvakeskukseen, osin näiden tahojen houkuttelemana. Virallista tietä kuuleminen ei kuitenkaan tapahtunut.

Nykyisin kuulemisopas on uusittu, mutta sen sisältö on yllä kuvatuilta osin pysynyt käytännössä ennallaan (Oikeusministeriö 2016). Yksi tapa, millä lainsäätävä voisi jatkossa täyttää kuulemisoppaan osoittaman kuulemisvelvoitteen myös eläkelainsäädännön osalta, on kuulemisvelvoitteen määrittäminen eläkkeistä neuvotteleville työmarkkinajärjestöille. Hallitus voisi edellyttää, että neuvottelevat osapuolet ottaisivat ennen varsinaisten neuvottelujen käymistä sidosryhmät laajemmin mukaan valmisteluun ja esittämään omia toiveitaan ja näkemyksiään eläkelainsäädäntöön liittyen. Tämä avaisi eläkeneuvottelujen sulkeutunutta kabinettiluonnetta, vaikkei itse neuvotteluvaihetta avattaisikaan nykyistä enempää. Tällä hetkellä eläkelainsäädännön uudistaminen on annettu järjestöjen käsiin, mutta viran-

16 Oikeusministeriö 2010, 13. Kohtaa on myös täsmennetty kuulemisoppaaseen liitettyyn muistioon, jossa annetaan ohjeille yksityiskohtaiset perustelut hallituksen esityksen tapaan. Niissä kuulemisen ajoitusta taustoitetaan sivulla 22 seuraavasti: ”Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä sopeuttaa toimintansa muutoksiin. Ongelmaksi todetaan lausuntokierrokset niin myöhäisessä vaiheessa valmistelua, että ulkopuolisilla kommentteilla ei voida juuri enää vaikuttaa ehdotuksen perusratkaisuihin”.

omaisen kuulemisvelvollisuutta niille ei ole annettu. Luonteva hetki laajalle kuulemiselle tai kuulemisvelvoitteen antamiselle olisi työntekijän eläkelain 218 a §:n mukainen sosiaali- ja terveysministeriön joka viides vuosi tekemä työurien kehityksen arviointi. Pykälän mukaan arvioinnin yhteydessä kuullaan keskeisiä työnantajia ja palkansaajia edustavia keskusjärjestöjä – ei kuitenkaan tulevien sukupolvien edustajia. Nuorten ikäpolvien on siis oltava valmiita osallistumaan oma-aloitteisesti keskusteluun, kun ensimmäinen määräaikaistarkastus pidetään vuonna 2022.

5 Nuoret eläkeoopperan taustakuorossa – yhteenveto

Tämän tutkimuksen perusteella nuoria ikäpolvia edustavien etujärjestöjen ääneen lausutut tavoitteet vuoden 2017 eläkeuudistukseen toteutuivat konkreettisten, itse eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvien tavoitteiden osalta erittäin hyvin. Suureksi osaksi syy on, että tavoitteet olivat hyvin samankaltaiset varsinaisten neuvottelevien tahojen tavoitteiden kanssa. Nuorten etujärjestöjen tavoitteet muovautuivat realistisiksi palkansaajajärjestöjen ja Eläketurvakeskuksen asiantuntijoiden ja neuvottelijoiden kanssa käydyssä vuorovaikutuksessa. Merkittävin keskustelukumppani nuorten etujärjestöille oli SAK, jonka puheenjohtaja Lauri Lyly veti nuorten etujärjestöt mukaan eläkkeistä käytävään keskusteluun. Nuoret poimivat pääasiassa neuvottelutahojen ja eläkeasiantuntijoiden määrittämältä eläkekeskustelun agendalta itselleen sopivia asioita, kokosivat niistä oman näkemyksensä ja alkoivat kaupata näkemyskokonaisuuttaan takaisin perinteisille eläkekeskustelijoille. Nuorten etujärjestöt eivät vaatineet mitään uutta ja omaperäistä eivätkä mitään kovin radikaalia eläkejärjestelmän kokonaisuutta ajatellen. Tavoitteet eivät silti olleet näennäisiä, vaan niiden joukossa oli myös isoja muutoksia järjestelmän keskeisiin elementteihin. Tavoitteilla oli vahvat lähtökohdat menestyä.

Eläkeuudistuksen keskeiset, vaihtoehtoiset elementit oli pitkälle valmisteltu ja pohdittu varsinaisia neuvotteluja edeltävissä tutkimuksissa ja selvityksissä, joista keskeisin oli Jukka Pekkarisen asiantuntijatyöryhmän valmistelema raportti. Viimeistään sen myötä neuvottelutahot olivat ottaneet erittäin vakavasti ajatuksen eläkeiän nostosta. Myös nuorten edustajilla oli samat kaikille tahoille julkiset selvitykset käytössään, joten ne muodostivat omia kantojaan niiden ja muiden neuvottelevien tahojen kantojen pohjalta. Suomen hallitus oli antanut työmarkkinajärjestöille tehtävän neuvotella eläkeuudistuksesta ja se oli neuvottelumandaattia antaessaan sitonut ne tahtoonsa asettamalla neuvottelutulokselle kaksi tiukkaa reunaehtoä keskimääräisen eläköitymisiän nousemisesta ja kestävyysvajeen pienentämisestä. Molemmat tavoitteet olivat nuorten etujärjestöjen tavoitteiden kautta katsoen hyviä. Itse eläkeuudistuksen taustalla olleet selvitykset olivat lainsäädännöllisessä mielessä kattavasti tehtyjä.

Tutkimuksen nimessä ollutta allegoriaa käyttäkseni totean, että nuorten ääni ei eläkeuudistuksessa kuulunut pelkästään kuiskaamalla, vaan pikemminkin nuorten etujärjestöt liittyivät mukaan eläkeneuvotteluopperan taustakuoroon ensimmäistä kertaa eläkelainsäädännön teon historiassa. Heidän äänensä ei hukkunut eläkeaarjan pauhuun, vaan se resonoi myös muiden tahojen soinnissa – eli nuorten kannat vaikuttivat myös muiden neuvottelutahojen kantoihin.

Nuoret esimerkiksi suhtautuivat avoimen hyväksyvästi eläkeiän nostoon ja sen sitomiseen elinajan odotteeseen, mikä oli yhdistelmänä vaikea hyväksyttävä palkansaajaliikkeelle. Sekä työntekijät että työnantajat esiintyivät julkisuudessa nuorten ikäpolvien etujen puolustajina tulevissa neuvotteluissa, molemmat toki omista lähtökohdistaan. Kyse oli molemminpuolisesta vuorovaikutuksesta. Nuorten etujärjestöt toivotettiin mukaan keskusteluun avoimin mielin. Nuorten esiintulolle aika oli kypsä: eläkejärjestelmän kestävydestä oli esitetty julkisuudessa huolestuneita näkemyksiä ja koko neuvotteluille asetettu tavoite oli jo lähtökohdiltaan sellainen, että onnistuessaan se tukisi nuorten ikäpolvien asemaa järjestelmän kustannusten kantajina. Tulevien eläkkeensaajien etuuksia ja eläke-ehtoja leikattiin, mutta se oli lähtökohta, jonka kaikki neuvotteluihin osallistuneet ja niihin vaikuttaneet tahot olivat jo etukäteen hyväksyneet – myös nuorten edustajat itse. Nuoret eivät olleet riitasointuisia, vaan heidän edustamansa kannat olivat niin lähellä muiden neuvottelutahojen kantoja, että tavoitteilla oli erinomaiset mahdollisuudet menestyä, kuten sitten pitkälle kävi. Suuremmista nuorten tavoitteista ainoastaan eläkemaksun tasoon ei tullut nuorten etujärjestöjen kaipaamaa yhtäkkistä nostoa. Nuoret tekivät myös kannaltaan hyvää julkisuustyötä järjestämällä paljon julkisuutta saaneet nuorten eläkeneuvottelut, jotka osaltaan vahvistivat julkisuudessa olutta teemaa tulevien ikäpolvien asemasta.

Nuorten etujärjestöjen tavoitteista eniten veitsenterällä toteutumisen suhteen oli eläkeiän sitominen elinajan odotteeseen. Se toteutui lopulta valtiovarainministeriön Jukka Pekkarisen pysyttyä tiukkana valtion kirjallisten vaatimusten toteutumisessa. Tähän Pekkarinen sai tukea EK:n pääneuvottelija Lasse Laatuselta, joka kieltäytyi tekemästä muunlaista ratkaisua, kuin mihin työmarkkinajärjestöt olivat Jyrki Kataisen hallitukselle antaman lupauksen myötä sitoutuneet.

Varsinaisen neuvottelutuloksen hyväksymisen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli neuvottelutuloksen pohjalta hallituksen esityksen, joka oli perin uskollinen työmarkkinajärjestöjen neuvottelemalle tuloksel-

le. Hallituksen esityksessä olleet perustelut noudattivat ennen neuvottelujen tehtyjen asiantuntijaraporttien ja erityisesti Pekkarisen työryhmän tekemän raportin perusteluita. Nuorisojärjestöt moittivat hallituksen esityksessä olleita vähäisiä arvioita uudistuksen sukupolvi-vaikutuksista. Lain eduskuntakäsittely oli uudistuksen kokoluokkaan nähden melko nopeaa ja varsin yksimielistä. Eduskunta ei tehnyt valmisteltuun eläkeuudistukseen merkittäviä muutoksia, vaan kehui valmistelua huolelliseksi. Ylintä lainsäädäntövaltaa käyttävä elin siis hyväksyi ulkoparlamentaarisen valmistelun pohjalta tehdyn merkittävän uudistuksen ja oli asiaan varsin tyytyväinen, vaikka sillä periaatteessa olisi ollut mahdollisuus olla niin tekemättä. Neuvoteltu uudistus kuitenkin noudatteli vallassa olevan hallituksen pääpiirteittäistä tahtoa, joten eduskunnastakaan ei suurta kritiikkiä kuulunut. Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta myös vuoden 2017 eläkeuudistukseen asettui osaksi aiempien eläkeuudistusten historiallista jatkumoa. Tällä kertaa siihen toi oman lisänsä maan hallituksen asettamat kirjalliset tavoitteet, joihin järjestöt olivat sitoutuneet, ja joiden kiinnipitämisestä valtiovarainministeriö ja työnantajat Jukka Pekkarisen ja Lasse Laatusen johdolla huolehtivat.

Vaikka monet nuorten tavoitteista toteutuivat, ne johtivat uudistukseen, jossa muutoksia koki lähinnä maksajaikäluokka. Jo eläkkeelle päässeiden ikäluokkien asemaan ei tullut muutosta. Nuorten tavoitteet eivät olleet kovin radikaaleja: niihin ei lukeutunut nyt eläkkeellä olevien ikäpolvien aseman huonontamista maksajaikäluokkien eduksi. Vaatimuslistalla ei ollut eläkeindeksien muuttamista eläkkeellä olevien kannalta huonompaan suuntaan, vaan päinvastoin olemassa olevista indekseistä kiinni pitäminen. Nuoret eivät vaatineet eläkemaksujen riskin siirtoa edes osittain eläkkeellä oleville ikäluokille tai eläkkeiden perustuslainsuojaan puuttumisesta, eli eläkejärjestelmän perusfundamentit tältä osin pysyivät haastamattomina.¹⁷ Tällaiset tavoitteet johtaisivat helposti niin sanottuun sukupolvi-sotaan ja eri ikäluokkien keskinäiseen vastakkainasetteluun. Toisaalta olemalla vaatimatta huononnuksia nyt eläkkeellä olevien asemaan voidaan paremmin perustella oman aseman suojaamista myös tulevaisuudessa siinä vaiheessa, kun maksajaikäluokat ovat itse siirtymässä eläkkeelle.

17 Yksi tapa siirtää maksuriskiä aktiivi-ikäluokalta eläkkeensaajille olisi sitoa rahastoidun eläkeosuuden tuottoa ulos maksettaviin eläkkeisiin. Jos rahastojen tuotto olisi huono, alentaisi se ulos maksettavia eläkkeitä ja keventäisi siten aktiivi-ikäluokan maksutaakkaa.

Seuraavalla eläkeneuvottelukierroksella myös maksussa olevien eläkkeiden säätäminen nousee ainakin keskusteluun, siitä on antanut viitettä julkisuuteen esimerkiksi STTK:n Antti Palola. Aamulehdelle antamassaan haastattelussa Palola sanoo pohtineensa, pitääkö jo maksussa olevien eläkkeiden nauttia perustuslain mukaista omaisuuden suojaa, tai voitaisiinko nykyistä työeläkeindeksiä muuttaa niin, että se jarruttaisi jo maksussa olevien eläkkeiden nousua eli hillitsisi eläkemenojen kasvua (Aamulehti 2018).

Tällä hetkellä vallitseva perustuslain tulkinta suojaa eläkkeelle pian jäävien perusteltuja odotuksia ja käyttää vahvana perusteena sitä, että jo eläkkeellä olevat ovat suojattomia varautumaan eläketoimeentuloonsa voimakkaasti vaikuttaviin muutoksiin. Niin sanottua nuorten eläkelupausta ei laillisesta näkökulmasta katsoen ole olemassa: on vain kullekin työtulonsa perusteella kertyvä perustuslain suojaama eläkeoikeus, jonka maksamisesta suurimman vastuun kantavat tulevat, kulloinkin töissä olevat ikäluokat. Eläkelupaus on juridisessa mielessä olemassa vain vakuutusteknisessä eläkemaksuvastuussa.

Kovin demokraattiseksi vuoden 2017 eläkeuudistuksen päätöksentekoa ei voi sanoa. Vaaleilla valitun eduskunnan asettama hallitus asetti työmarkkinajärjestöille tavoitteet, johon ne sitoutuivat. Varsinaiset neuvottelut käytiin kabineteissa, joissa istuivat työnantajat ja palkansaajat, muttei esimerkiksi yrittäjien edustajia. Poliittiset päättäjät olivat tämän tutkimuksen perusteella tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen, jossa konkreettinen päätöksenteko eläkejärjestelmään tehtävistä ehtojen kiristyksistä oli työmarkkinajärjestöjen vastuulla. Näin poliitikot pystyvät väistämään vastuun ikävistä päätöksistä ja osoittamaan työmarkkinajärjestöjä tiukoista päätöksistä. Tilanne tuo myös poliittista vakautta eläkejärjestelmään: eläkkeet eivät nouse niin suuriksi poliittisiksi kysymyksiksi vaalien lähestyessä, kun järjestelmään liittyvien konkreettisten päätösten teko on annettu muiden kuin puolueiden käsiin. Tällä vältetään tempoilevalta eläkepolitiikalta ja niin sanotun eläkepopulismien vaara pienenee, mutta samalla päätöksenteon demokraattisuus ja läpinäkyvyys kärsii.

Näkemykseni mukaan vuoden 2017 eläkeuudistuksen säätäminen ei tosiasiallista valtaa normiston teossa käyttävien tahojen osalta poikennut merkittävästi aiemmista eläkeuudistuksista. Arvioni mukaan aiempina vuosikymmeninä vähäinen osallisuus on hyväksytty helpommin, kun järjestelmän kantokyvystä tulevien vuosikymmenten osalta ei ole ollut yhtä vahvaa huolta kuin nyt. Kun tietoisuus maksutaakan kasvusta tuli paremmin

nuorten ikäluokkien tietoisuuteen, heräsivät nuorten ikäluokkien edustajat vaatimaan voimakkaampaa osallisuutta normiston tekoon. Olkoonkin, että nuorten ikäluokkien edunvalvojien vaatimus päästää nuoret päättämään eläkkeistä jäi monille tutkimuksen haastateltaville hämärän peittoon – monelle heräsi kysymys, mitä siinä itse asiassa vaadittiin.

Historian valossa katsoen työmarkkinajärjestöt ovat pitäneet tiukasti kiinni oikeudestaan neuvotella keskenään ja kolmikannassa valtion kanssa työeläkejärjestelmän kehittämisestä. Niillä tuskin on jatkossakaan aikomusta päästää ilman maksuvastuuta olevia tahoja käymään neuvotteluja järjestelmän uudistamisesta. Maksuvastuu levittäytyy kuitenkin laajalle, sillä eläkejärjestelmä on kauaskantoinen. Jokainen ansaittu euro kerryttää ansaittajalleen eläkettä, jonka maksuvastuu ulottuu pitkälle tuleviin vuosikymmenniin. Maksajan roolissa on vuorollaan käytännössä jokainen suomalaisessa yhteiskunnassa työtä tekevä yksilö tai työtä tarjoava työnantaja. Tätä vasten on vaikea perustella minkään tahon jättämistä täysin eläkkeistä käytävän keskustelun ulkopuolelle.

Voimassa olevan säädösvalmistelun kuulemisoppaan kohdan 1.2 mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Samaisen kohdan mukaan kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. (Oikeusministeriö 2016.) Nykyisellään eläkeneuvotteluja käyvillä järjestöillä ei ole valtiovalalta tulevaa velvoitetta osallistaa tai kuulla muita tahoja eläkeneuvotteluihin liittyen. Vuoden 2017 uudistuksessa ne kuitenkin palkansaaajajärjestöjen johdolla olivat halukkaita keskustelemaan nuorten edustajien kanssa, kun nuoret osoittivat kiinnostusta. Valtiovallalla olisi mahdollisuus vaatia tulevissa uudistuksissa eläkkeistä neuvottelevia järjestöjä kuulemaan sidosryhmiä tähän asti totuttua laajemmin. Tämä kuitenkin vaatii lainsäätäjältä aktiivista otetta. Seuraavan kerran osallisuuden kokemusta eläkejärjestelmään voitaisiin vahvistaa lakiin kirjatun eläkejärjestelmän määräaikaistarkastelun yhteydessä vuonna 2022, jolloin tarkastelu tehdään ensimmäistä kertaa – ellei sitten seuraava eläkeuudistus tule vireille jo ennen sitä esimerkiksi syntyvien ikäluokkien äkillisen pienenemisen vuoksi.

LÄHTEET

Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktoiden jäljillä. Teoksessa Ruusuvoori, J. & Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Vastapaino, 372–394.

Alasuutari, P. (1999) Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Vastapaino.

Barr, N. (2013) Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys, ja järjestelmän rakenne. Suomen eläkejärjestelmän arvio / osa 1. Eläketurvakeskus:

Berg, B. L. (2004) Qualitative research methods for the social sciences. 5. painos. Pearson education.

Eläketurvakeskus (2013) Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti.

Hannikainen, M. & Vauhkonen, J. (2012) Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2014) Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus.

Kiander, J. (2014) Pekkarisen työryhmän raportti pohjustaa seuraavaa eläkeuudistusta. Yhteiskuntapolitiikka 79 (4), 87–91.

Laatunen, L. & Nieminen, A. (2017) Kolmikannan kulisseissa. Lasse Laatunen neljä vuosikymmentä työmarkkinapolitiikassa. Art House.

Laine, M. & Peltonen, L. (2003) Ympäristökysymys ja aseveliaksi. Ympäristön politisoituminen Tampereella vuosina 1959–1995. Juvenes print.

Lassila, J. & Määttä, N. & Valkonen, T. (2015) Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.

Louekoski, M. (1997) Työeläketurva suomalaisen yhteiskunnan osana - miten tähän on tultu ja miten tästä eteenpäin. Teoksessa Varoma, P. (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto, 608–649.

Muhonen, T. & Hanska, J. (2016) Eläketurma. Miksi Suomeen tarvitaan uusi sukupolvisopimus. Vastapaino.

Myllymäki, A. (1979) Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Finnpublishers.

Niemelä, H. (1988) Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Sosiaaliturvan tutkimuslaitos.

Nikander, P. (2010) Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa Ruusu vuori, J. & Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) Haastattelun analyysi. Vastapaino, 432–445.

Platt, J. (1996) A history of sociological research methods in America 1920–1960. Cambridge university press.

Risku, I. (2015) Yksityisalojen palkansaajien työeläkkeet syntymävuoden ja sukupuolen mukaan. Eläketurvakeskuksen raportteja 09/2015.

Salminen, J. (toim.) (1982) Työeläkejärjestelmän kaksi vuosikymmentä. Teoksessa Vakuutuspolitiikan neljä vuosikymmentä. Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton 40-vuotisjulkaisu, s. 41–62. Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto 1982.

Varoma, P. (toim.) (1997) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus, Työeläkelaitosten liitto.

Väkeväinen, R. (2016) Yhteiskunnallisen vaikuttajaviestinnän kriittiset elementit – Case study: Opiskelija- ja nuorisojärjestöjen eläkeuudistuslobbaus. Yhteisöviestinnän pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.

Väkeväinen, R. (2015) Pro gradu -tutkielman tutkimushaastattelut Allianssi ry:stä, Suomen opiskelija-allianssi OSKU ry:stä, Suomen opiskelijakuntien liitosta, Suomen lukiolaisten liitosta ja Suomen ylioppilaskuntien liitosta 6.11.2015–27.11.2015. (Julkaisematon)

Virallislähteet

Allianssi ry: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 4.6.2015.

Allianssi ry: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 6.10.2015.

Hassinen, Inka: Vastaus asiakirjapyyntöön tuoreimman eläkeuudistuksen lausuntoyhteenvedosta. Asianumero: STM/2585/2017. 28.6.2017.

HE 16/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 35/1993 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto valtion eläkelainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 12/1995 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevasta lainsäädännöstä.

PeVL 22/1995 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto eläkesäätiölaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

PeVL 9/1999 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön.

PeVL 60/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto eläkelainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 5/2015 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamisesta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

PeVL 47/2017 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto laeista kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PTK 29/2015/3 vp: Eduskunnan täysistunnon 8.9.2015 pöytäkirjan asia-kohta 3 hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 66/2015/7 vp: Eduskunnan täysistunnon 18.11.2015 pöytäkirjan asia-kohta 7 hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 68/2015/11 vp: Eduskunnan täysistunnon 20.11.2015 pöytäkirjan asiakohta 11 hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Pöytäkirja eläkeuudistuksen kuulemistilaisuudesta 4.6.2015. Diaarinumero 17.12.20144.12.2014.

StVM 5/2015 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamisesta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

Suomen ylioppilaskuntien liitto: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 4.6.2015.

Suomen ylioppilaskuntien liitto: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 6.10.2015.

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014. 13.1.2015.

Oikeusministeriö (2010) Kuuleminen säädösvalmistelussa, ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.

Oikeusministeriö (2016) Säädösvalmistelun kuulemisopas. Valtioneuvoston periaatepäätös 2016.

Ojanen, Tuomas: HE 16/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto perustuslakivaliokunnalle. 9.10.2015.

Valtakunnalliset eläkeläisjärjestöt VENK ry: Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle eläkeuudistuksesta. 4.6.2015.

Internetlähteet

Aamulehti: STTK:n Palola pohtii jo maksussa olevia eläkkeitä: Voisiko maksujen nousua hillitä tai perustuslain suoja heikentää? 13.5.2018.

Saatavissa: [<https://www.aamulehti.fi/uutiset/sttkn-palola-pohtii-jo-maksussa-olevia-elakkeita-voisiko-maksujen-nousua-hillita-tai-perustuslain-suojaa-heikentaa-200939556>] (19.1.2019)

Allianssi ry: Allianssin työuramalli. Miten säilytämme hyvinvointivaltion lapsenlapsillemme? 2013. Saatavissa: [<http://www.alli.fi/edunvalvonta/tyollisyys%20ja%20yourat/tyouramalli>]

Eläketurvakeskus:

- Elinaikakerroin kannustaa tavoite-eläkeikään. Päivitetty 26.09.2014. Saatavissa [<http://www.eläkeuudistus.fi/ajankohtaista/elinaikakerroin-kannustaa-tavoite-eläkeikaan.html?p43=5>] (27.4.2017)
- Eläkeuudistuksen tavoitteet. Saatavissa [<http://www.eläkeuudistus.fi/tavoitteet-ja-taustat/tavoitteet.html>] > Työurien pidentyminen (27.4.2017)
- Kysymyksiä ja vastauksia. Saatavissa [<http://www.eläkeuudistus.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia.html>] > Miten eläkettä karttuu jatkossa? (27.4.2017)
- Uudistuksen sisältö. Saatavissa [<http://www.eläkeuudistus.fi/uudistuksen-sisalto-2.html>] (27.4.2017)
- Aineistot. Saatavissa [<http://www.eläkeuudistus.fi/aineistot.html>] (15.11.2017)
- Yksityisten alojen eläkemaksut. Päivitetty 3.9.2018. Saatavissa [<https://www.etk.fi/eläkejärjestelmat/eläkkeiden-rahoitus-ja-sijoitustoiminta/työeläkemaksut/yksityisten-alojen-eläkemaksut/>] (14.10.2018)

Finanssiala ry: Pekkarisen paperi käynnistää eläkeneuvottelut. Finanssiala ry:n Uutismajakka 29.10.2013. Saatavissa [<http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Pekkarisen-paperi-kaynnistaa-elakeneuvottelut.aspx>] (15.11.2017)

Helsingin Sanomat: Myös SAK ja STTK hyväksyivät eläkeratkaisun – hallituksissa jouduttiin äänestämään. 26.9.2014. Saatavissa [<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002764550.html>] (22.11.2017)

Nuorten eläkeneuvottelut: Neuvottelutulos 2014. Saatavissa [<https://www.sttk.fi/files/nuorten-elakeneuvottelut-neuvottelutulos/>] (18.11.2017)

Professorit ja erikoistutkijat: Professoreiden ja erikoistutkijoiden vaatimus hallitusohjelman toimenpiteiden sukupuolivaikutusten arvioinnista ja hallituksen sitoutumisesta tasaarvon edistämiseen. 10.6.2015. Saatavissa [<https://thl.fi/documents/1639567/1964961/Professoreiden+ja+erikoistutkijoiden+vaatimus+hallitusohjelman+toimenpiteiden+sukupuolivaikutusten+arvioinnista+ja+hallituksen+sitoutumisesta+tasaarvon+edist%C3%A4miseen/a03c779e-a360-4a51-bb84-4a30e6d703cb>] (11.3.2018)

Sopimus vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta. 26.9.2014. Saatavissa [<http://www.eläkeuudistus.fi/media/linkkitiedostot/sopimus-vuoden-2017-tyoeläkeuudistukseksi.pdf>] (17.11.2017)

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus: Avoin kokous työeläkeuudistuksesta. 15.9.2015. Saatavissa [<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/Lists/Muut%20tapahtumat/DispForm.aspx?id=84&Source=https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/Lists/Muut%20tapahtumat/calendar.aspx?CalendarDate=4.9.2015>] (11.3.2018)

Talouselämä: STTK:n Palola: Nuoria ei voida jättää yksin maksumiehiksi. 19.9.2014. Saatavissa [<https://www.talouselama.fi/uutiset/sttkn-palola-nuoria-ei-voida-jattaa-yksin-maksumiehiksi/b991ee17-9aa6-34c6-a02a-f3eae8c17945>] (19.1.2019)

Turun Sanomat: Urpilainen hyökkäsi tentissä kohti ykköspaikkaa. 13.4.2011. Saatavissa [<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/213041/Urpilainen+hyokkasi+tentissa+kohti+ykkospaikkaa>] (14.10.2018)

Työeläke-lehti:

- Työeläke 2013 a: Eläkeneuvotteluista odotetaan valmista syksyllä 2014 – Nyt ajetaan aseisiin. 3:2013. Saatavissa [<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129477/Tyoelake32013.pdf?sequence=1>]
- Työeläke 2013 b: Miten sopeutua eliniän kasvuun? 5:2013. Saatavissa [<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015112620273>] (17.11.2017)

Työllisyys- ja kasvusopimus. 30.8.2013. Saatavissa [https://www.akava.fi/files/10384/Tyollisyys-ja_kasvusopimus_30082013.pdf] (17.11.2017)

Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset. 22.3.2012. Saatavissa [<https://www.sak.fi/aineistot/julkaisut/esitteet-ja-julkaisusarja/tyomarkkinakeskusjarjestojen-tyourasopimuksen-linjaukset>] (17.11.2017)

Yle:

- Elävä arkisto 2009 a: Vanhanen: Eläkepäättös Rukan lumilla. 6.3.2009, päivitetty 24.11.2017. Saatavissa [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2009/03/06/vanhanen-elakepaatos-rukan-lumilla>] (14.10.2018)
- Yle Uutiset 2009 b: Eläkekiistassa väläytellään jo yleislakkoa. 5.3.2009, päivitetty 7.3.2009. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-5730501>] (14.10.2018)
- Yle Uutiset 2009 c: Hallitus vetäytyy eläkeiän korotustavoitteestaan. 11.3.2009, päivitetty 12.3.2009. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-5732024>] (14.10.2018)
- Yle Uutiset 2013: Urpilainen: SDP sitoutunut eläkeuudistukseen 2017. 31.10.2013, päivitetty 1.11.2013. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-6911701>] (14.10.2018)
- Yle Nyheter 2014 a: Haglund riktar skarp kritik mot pensionsreformen. 27.9.2014. Saatavissa [<https://svenska.yle.fi/artikel/2014/09/27/haglund-riktar-skarp-kritik-mot-pensionsreformen>] (10.3.2018)
- Yle Uutiset 2014 b: He neuvottelivat eläkeneuvottelut. 4.10.2014. Saatavissa [<https://yle.fi/uutiset/3-7508458>] (10.3.2018)

LIITE

Kysymysrunko haastateltaville

- Ketkä puhuivat nuorten puolesta neuvottelujen yhteydessä?
- Millaiset tavoitteet nuorten edustajilla oli?
- Millaista nuorten lobbaus oli?
- Missä vaiheessa neuvotteluja nuoret alkoivat ottaa yhteyttä? Miten luonnehtisit ajoitusta?
- Näkyykö nuorten edustajien kädenjälki konkreettisesti tehdyssä eläkeratkaisussa?
- Miten eläkkeiden perustuslain suojaan suhtauduttiin? Oliko keskustelua maksussa olevien eläkkeiden leikkaamisesta?
- Millaiset lähtökohdat eläkeuudistukseen oli? Mitkä asiat piti saada maaliin?
- Sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on viime aikoina kritisoitu useammalla suulla – oliko näitä äänenpainoja neuvotteluiden aikaan kuultavissa?
- Nuorten tavoitteet menivät läpi kohtalaisen hyvin. Olivatko nuorten tavoitteet sopivasti päällekkäisiä muiden tavoitteiden kanssa vai oliko se aidosti varteenotettava kokonaisuus?
- Minkä verran neuvotteluissa työmarkkinajärjestöillä oli aidosti varaa neuvotella valtion asettamien tavoitteiden myötä?
- Suurin osa uudistuksista oli nähtävissä jo Pekkarisen työryhmän raportissa. Millainen vaikutus raportilla oli?
- Miten arvioit, kenellä oli uudistusta tehdessä suurin valta? Kenen näköinen ratkaisu on? Miten vertaat tätä neuvotteluratkaisua aiempiin ratkaisuihin?



ELÄKETURVAKESKUKSEN
TUTKIMUKSIA

Eläkeuudistus 2017: Kuiskatenko kuului nuorten ääni?

Tutkimuksessa kuvataan, miten nuoria edustavat etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan vuoden 2017 eläkeuudistukseen ja uudistusta koskevaan lainsäädäntöön ja miten he onnistuivat vaikuttamaan uudistuksen sisältöön.

ELÄKETURVAKESKUKSEN TUTKIMUKSIA

Eläketurvakeskus on lakisääteinen työeläketurvan kehittäjä, asiantuntija ja yhteisten palvelujen tuottaja. Tutkimuksia-sarjassa julkaistaan tutkimuksellisista lähtökohdista tehtyjä ja tieteelliset kriteerit täyttäviä tutkimuksia eläketurvaan ja eläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista.



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN