



# Mielipiteet eläkkeiden järjestämistavoista ja määräytymisperiaatteista Suomessa vuosina 1994 ja 2016

ILPO AIRIO & OLLI KANGAS

Artikkelissa selvitetään, millä perusteilla kansalaiset haluavat eläkkeidensä määräytyvän. Suomalaisten asenteissa sekoittuvat meritokraattinen eetos, jossa työstä on palkittava ja vakuutusmaksunsa maksaneille tulee maksaa suurempi eläke, mutta tuloihin sidottuihin etuuksiin suhtaudutaan varauksellisemmin. Tulosidonnaisuuden nähdään ylläpitävän tuloeroja, joita pidetään liian suurina.

.....  
*English summary at the end of the article*

Sosiaaliturvajärjestelmien oikeudenmukaisuus on klassinen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen teema (ks. esim. Goodin 1988; van Oorschot 2000; Barr 2001; Barry 2005; Rothstein 1998; Rothstein 2011). Oikeudenmukaisuuteen sisältyy kysymyksiä siitä, kenelle turvaa pitäisi antaa, millä ehdoilla ja kuinka paljon, mikä on oikein ja mikä on kohtuullista. Vastaukset näihin kysymyksiin määrittävät sen, millainen on turvan kattavuus ja taso.

Kattavuudessa järjestämistavan ääripäinä ovat tiukan tarveharkinnan mukaan vain pienelle ”köyhien” ryhmälle maksettavat etuudet ja universaaliset, kaikki kansalaiset kattavat järjestelmät. On myös mahdollista tilanne, jossa valtio ei takaisi lainkaan kansalaisille sosiaaliturvaa, jolloin jokaisen olisi hankittava itse turva yksityisten vakuutuksien, omien säästöjen, perheen antaman turvan tai muiden keinojen kautta. Luonnollisestikin näiden ääripäiden väliin sijoittuu kirjo suppeammille tai laajemmille ryhmille tarjottuja etuuksia (esim. Korpi & Palme 1998; Anttonen & al. 2012). Käytännössä periaatteita ei sovelleta missään vain jotain äärielementtiä noudattaen. Universaalien etuuden päälle voidaan esimerkiksi maksaa tarveharkintaisia tai tulovähenteisiä li-

siä tai ammattiryhmäkohtaisia etuuksia, kuten esimerkiksi Tanskan eläkejärjestelmässä tehdään.

Turvan taso riippuu edun määräytymisperusteista. Etuudet voivat olla tasasuuruisia (tasaeläke), jolloin kaikki saavat saman verran. Etuudet voivat olla myös eri tavoin ansioihin suhteutettuja. Ne voivat olla tarpeen mukaan määräytyneitä (esim. Suomessa toimeentulotuen täydentävä osa), tulovähenteisiä (esim. takuueläke) tai ansiosidonnaisia (työeläke). Lisäksi on olemassa erilaisia järjestelmiä, joilla vakuutusmaksut ja -vuodet vaikuttavat edun tasoon. Useimmissa maissa etuuksien taso rajoitetaan katoilla, jotka pääsääntöisesti määräävät myös maksettavan vakuutusmaksun maksimin. (Kangas & Niemelä 2017.)

Tässä artikkelissa tutkimme erästä suomalaisen sosiaalipolitiikan suurinta lohkoa, eläketurvaa. Suomalaisen eläkepolitiikan historia osoittaa, että institutionaalista jäykkyyksistä huolimatta eläkejärjestelmät muuttuvat, ja muutoksissa sovelletaan erilaisia turvan kattavuuteen ja etujen tasoon liittyviä periaatteita. Osa suomalaisen eläketurvan muutoksista on perustunut aiemmasta täysin poikkeavaan taustafilosofiaan ja toimintatapaan, kuten siirtymä vuoden 1937 täysin rahastoidusta, säästämiseen ja yksilöllisiin tileihin perustuvasta maksupohjaisesta järjestelmästä vuoden 1956 etuuspuhjaiseen ja verorahoitukseen jakojärjestelmään. Taustafilosofialtaan edellinen oli vahvan

Artikkeli on osa *Strategisen tutkimuksen rahoittamaa WIP-hanketta* (#293120).

meritokraattinen – eläkkeen suuruus riippui täysin kartutetusta pääomasta (ns. Matteus-periaate: ”niille annetaan, joilla on”). Vuoden 1956 uusi kansaneläkelaki puolestaan rakentui aritmeettisen oikeudenmukaisuuden ideaaliin (”kaikille yhtä paljon”), jota ennen muuta maalaisliitto vaali (Salminen 1987; Kangas 2006; Hannikainen & Vauhkonen 2012). Vuoden 1956 kansaneläkelaki sisälsi myös tulojen uudelleenjakoon perustuvaa oikeudenmukaisuutta (ns. Robin Hood -periaate: ”otetaan rikkailta ja annetaan köyhille”) (Korpi & Palme 1998). Tästä erilaiset tulo- ja tarveharkinnat lisät pitivät huolen.

Vuonna 1962 voimaan tullut työeläkejärjestelmä on peruseriaatteeltaan meritokraattinen. Eläkkeen suuruus riippuu vakuutusvuosien ja -maksujen määrästä. Meritokraattisuutta vielä vahvistaa se, että Suomen lakisääteisissä työeläkkeissä ei ole useimpien muiden maiden tapaan kattoa. Tiukasta ansaintaperiaatteesta on tingitty sikäli, että järjestelmä on anteliaampi vanhemmille ikäluokille kuin nuoremmille. Vanhemmat ikäluokat saavat maksulleen suuremman katteen nuorempien ikäluokkien maksaessa vakuutusmaksuillaan jo maksussa olevia eläkkeitä (Johanson & al. 2011).

Työeläkkeiden katottomuuden seurauksena Suomessa ei ole työmarkkinasopimuksiin pohjautuvia lisäeläkkeitä. Sopimusperijaiset lisäeläkejärjestelmät edellyttävät tiettyyn ammattiryhmään kuulumista. Ne ovat sekä meritokraattisia että valikoivia. Myöskään yksilölliset eläkevakuutukset eivät ole Suomessa saaneet samaa suosiota kuin muissa Pohjoismaissa. Yksilölliset vakuutukset ovat maksuperusteisia. Uudelleenjakotapahtuu ihmisen oman elinkaaren sisällä, ja moraalinen oikeutus toimii periaatteella ”saat, mitä maksat”.

Artikkelimme kiinnostuksen kohteena ovat eläketurvan järjestämisen tavat (kenelle ja millä ehdoilla) ja eläkkeiden määräytymisperusteet (kuinka paljon). Yleisemmin kysymyksenasettelumme kiertyy sen ympärille, miten hyväksyttävänä suomalaiset pitävät eri periaatteille rakentuvia järjestelmiä. Näkökulmana on ajallinen vertailu, jossa tutkitaan kansalaismielipiteissä tapahtuneita muutoksia vuosien 1994 ja 2016 välillä. Artikkelin pohjavire kiertyy institutionaalisen muutoksen ympärille: näkyvätkö eläketurvan järjestelmämuutokset mielipiteissä?

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Tarkastelemme aluksi suomalaisten yleisiä mielipiteitä eläketurvasta, minkä jälkeen seuraa lyhyt katsaus artikkelin keskeiseen teemaan eli siihen, muuttavatko

kansalaismielipiteet instituutioita vai instituutiot mielipiteitä. Tämän jälkeen tarkastelemme eläkepolitiikassa tehtyjä keskeisiä muutoksia vuosien 1994 ja 2016 välillä. Näiden taustoittavien osioiden jälkeen määritämme tutkimuskysymykset ja kuvaamme käyttämämme aineistot. Tulossio sisältää empiiriset analyysit ja keskeiset tulokset. Johtopäätöksissä pohdimme tuloksia yleisemmällä tasolla. Muovaavatko instituutiot mielipiteitä vai muuttavatko mielipiteet instituutioita? Mitä tulostemme perusteella asiasta voidaan sanoa ja mitä ei voida sanoa?

## Suomalaisten mielipiteet eläkepolitiikasta

Eläkkeillä on kahtalainen tehtävä. Toisaalta eläkkeet ovat kaikille kansalaisille taattava perusturvaetus, joka takaa tietyn toimeentulon minimin ja suojaa vanhusiän köyhyydeltä. Pääsääntöisesti nämä järjestelmät rakentuvat uudelleenjakavan oikeudenmukaisuuden periaatteelle. Toisaalta eläkkeet toimivat meritokraattisesti saavutetun toimeentulon turvaajana, ennen kaikkea työeläkkeiden kautta. Suomalainen eläketurva käynnistyi perusturva antavana kansaneläkejärjestelmänä, mutta nykyään järjestelmän painopiste on siirtynyt aikaisempaa ansiotasoa turvaavan työeläkejärjestelmän suuntaan. Nykyisen eläketurvan kokonaisuuden täydentää vuonna 2011 voimaan tullut takuueläke, jonka tavoitteena on parantaa pienituloisten eläkkeensaajien tulotasoa (Kotamäki & Kärkkäinen 2017). Vapaaehtoisilla yksityisillä eläkkeillä on suomalaisessa eläketurvan kokonaisuudessa hyvin pieni täydentävä rooli (Uusitalo 2017).

Kuva eläkejärjestelmän nauttimasta kannatuksesta vaihtelee näkökulmasta ja kysymyksenasettelusta riippuen (esim. Kallio 2008; Kahma & Takala 2012; Palomäki 2013; Takala 2015). Voidaan yhtäältä sanoa, että suomalaisilla on kriittinen kuva lakisääteisen eläkejärjestelmän oikeudenmukaisuudesta ja järjestelmän kestävyydestä. Vain runsas kolmannes suomalaisista pitää eläkejärjestelmää oikeudenmukaisena ja uskoo, että luvatut eläkkeet pystytään maksamaan tulevaisuudessa (Kahma & Takala 2012; Airio 2017). Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) kansallisessa arvo- ja asennetutkimuksessa noin neljä kymmenestä vastaajasta arvioi eläkejärjestelmien romahdettavan tulevaisuudessa, eikä ansaittuja eläkkeitä ky-

etä maksamaan (Haavisto & Kiljunen 2011, 101). Eläketurvakeskuksen tutkimuksessa päädyttiin samansuuntaisiin tuloksiin (Takala 2015). Puolet vastaajista luotti siihen, että eläkejärjestelmä pysyy turvaamaan toimeentulon vanhuudessa. Eläkelupauksen toteutumiseen ei myöskään luotettu. Vain joka kolmas vastaaja oli sitä mieltä, että luvut eläkkeitä kyetään tulevaisuudessa maksamaan.

Toisaalta nykyinen eläkejärjestelmä saa kuitenkin kansalaisten enemmistön tuen ja vaihtoehtoihin ratkaisuihin suhtaudutaan varauksellisesti. Jo 1990-luvulla tehdyissä tutkimuksissa havaittiin, että enemmistö suomalaisista vierasti yksityisiin eläkkeisiin perustuvia järjestelmiä (Ervasti 1995; Forma 1999). Hyvin harva suomalainen kannattaa nykyäänkään vaihtoehtoa, jossa ihmisten tulisi hoitaa kokonaan oma eläketurvansa hankkimalla yksityisiä eläkevakuutuksia (Kallio 2008). Suomi kuuluu muiden Pohjoismaiden ja Alankomaiden kanssa niihin Euroopan maihin, joissa kansalaiset ovat vähiten huolestuneita eläkeikäisestä toimeentulostaan (Hershey & al. 2009; Palomäki 2013; European Social Survey 2008). Vuoden 2017 eläkebarometrin mukaan 53 prosenttia suomalaisista luottaa siihen, että eläkkeitä voidaan maksaa tulevaisuudessakin (ETK 2017). Mielipiteistä on siis moneksi.

Mielipiteisiin vaikuttaa myös politiikka. Historiallisesti maalaisliiton ja Suomen kansan demokraattisen liiton (SKDL) muodostama ”maalaisen Suomen” koalitio ajoi kansaneläkkeitä ja sosiaalidemokraattien sekä kokoomuksen ”kaupunki-Suomen” liittouma (johon kuului myös ay-liike ja työnantajat) halusi kehittää työeläkkeitä (Salminen 1987; Niemelä 1994; Kangas 2006; Hanikainen & Vauhkonen 2012). Mielenkiintoinen kysymys on, missä määrin puoluepoliittiset jakolinjat näkyvät kansalaismielipiteissä.

## **Vaikuttava elementti: instituutiot vai mielipiteet?**

Vertailevassa hyvinvointivaltiotutkimuksessa on paljon kiistelty siitä, miten toimijoiden preferenssit vaikuttavat instituutioihin ja toisaalta miten instituutiot vaikuttavat mielipiteisiin. Ensimmäinen ajatusjuonne on korostanut (poliittisia) mielipiteitä ja voimasuhteita. Tunnetuin tämän ajatustavan esimerkki lienee Gösta Esping-Andersenin (1990) teos *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Esping-Andersen esitti, että erilaiset poliitti-

set taustavoimat ovat luoneet kirjan nimen mukaisesti kolme erilaista institutionaalista hyvinvointijärjestelmää: universaalinen (sosiaalidemokraattisen), ansiosidonnaisen (konservatiivisen) ja tarveharkintaisen (liberaalin). Implisiittisenä ajatuksena on, että mielipiteiltään tiettyyn suuntaan taipuvaiset ihmiset ovat luoneet tiettyntyyppiset instituutiot. Yksinkertaistaen: universaalisesti ajattelevat ihmiset ovat luoneet universaalit järjestelmät (ks. myös Korpi 1980).

Kansallinen kulttuuri ja asenteet hyvinvointivaltioisten järjestelmien selittäjinä tuodaan esiin esimerkiksi Stephen Graubardin (1986) toimittamassa teoksessa *Norden: the Passion for Equality*, jossa pohjoismainen tasa-arvoisuus selittyy ”intohimolla tasa-arvoon”. Sama ajatus on vahvemmin esillä Alexis de Tocquevillen (2000, alkup. 1835) klassisessa teoksessa *Democracy in America*, jossa Yhdysvaltojen erikoislaatua selitettiin uuden kansakunnan moraalilla eetosella (ks. myös Bellah 1992).

Toinen, vastakkainen ajattelutapa korostaa instituutioiden vaikutusta toimijoiden preferensseihin (esim. March & Olsen 1989; Powell & DiMaggio 1991; Douglas 1986). Tämän ”institutions matter” -koulukunnan mukaan hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne määrittää ihmisten mielipiteitä, ei niinkään päinvastoin. Tämän ajattelun mukaan universaalit sosiaalipoliittiset järjestelmät tuottavat universalismia kannattavia ihmisiä.

Näiden kahden eri tulkintaraamin keskinäisestä paremmuudesta on kirjoitettu paljon. Hyvän systemaattisen katsauksen tematiikkaan tarjoaa Bo Rothsteinin (1998) *Just Institutions Matter* -teos (ks. myös Rothstein 1986). Lopputulema analyysissä on joko se, että varmaa johtopäätöstä ei voida vetää tai että molemmat vaikuttavat toisiinsa: vaikka instituutiot ovat ihmisten luomia, niillä on oma takaisinkytkentävaikutuksensa ihmisten toimintaan ja mielipiteisiin. Analysoidessaan hallinnan laatua (*quality of government*) Rothstein (2011) päätyy painottamaan instituutioiden ensisijaisuutta.

Yleensä analyysit tästä tematiikasta ovat perustuneet kansainvälisiin vertailuihin. On muun muassa verrattu Pohjoismaita muihin maihin (esim. Forma & Kangas 1991; Albrekt Larsen 2008), tehty laajempia kansainvälisiä vertailuita (Coughlin 1980; Svallfors 1995; Gelissen 2001; Rothstein 2011) ja yritetty näin selvittää dilemmaa. Pulma kyseisen kaltaisessa tutkimusasetelmassa on, että samalla kun maasta toiseen siirryt-

tässä vaihdetaan järjestelmää, vaihdetaan myös väestöä. Tämän artikkelin asetelmassa instituutio muuttuu vuosien välillä väestön pysyessä (suurelta osin) muuttumattomana. On toki niin, että tarkasteltavalla ajanjaksolla muun muassa Suomen ikärakenne ja moni muukin asia on muuttunut, mutta tästä huolimatta asetelmamme tarjoaa mahdollisuuksia arvioida aiempien vertailevien tutkimusten tuloksia siitä, miten erityyppisille periaatteille rakentuvat (eläketurva)instituutiot vaikuttavat ihmisten mielipiteisiin.

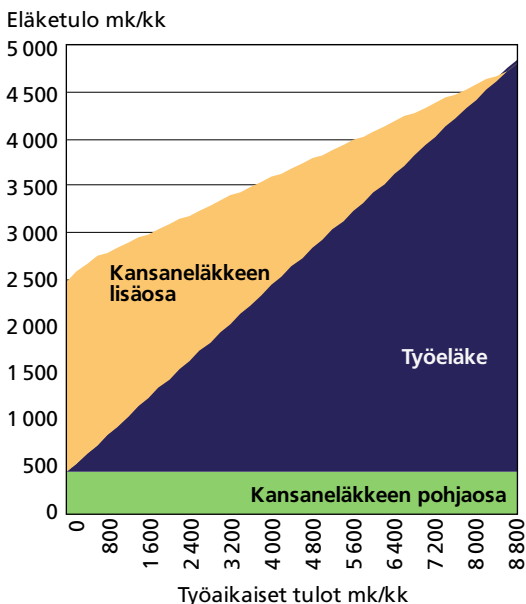
## Eläkejärjestelmän rakenne vuosina 1994 ja 2016

Vuoden 1994 eläkejärjestelmä poikkesi melko tavalla nykyisestä (kuvio 1). Eläke rakentui kolmesta elementistä: kansaneläkkeen pohjaosasta, kansaneläkkeen lisäosasta ja työeläkkeestä. Kansaneläkkeen pohjaosa maksettiin kaikille eläkkeensaajille saman suuruisena. Etuus ei ollut kovin suuri: nykyrahassa runsaat 100 euroa. Pohjaosaa saavia vanhuuseläkeläisiä oli runsas 730 000. Kansaneläkkeen lisäosa oli eläkevähenteinen, eli eläkkeensaajan omat ansioeläkkeet vähensivät lisäosaa (Kela 1994).

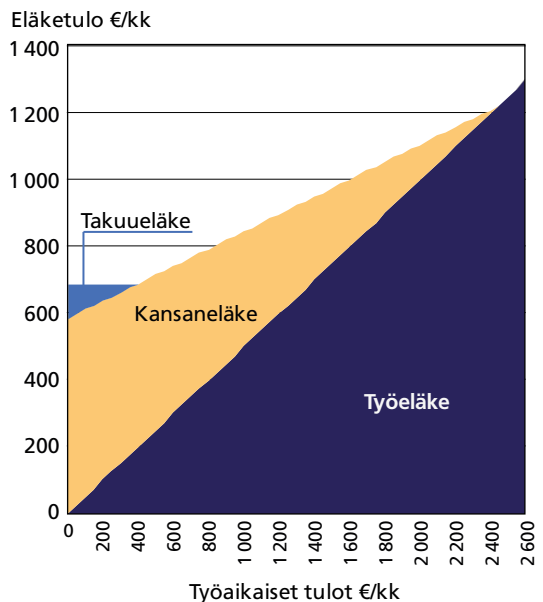
Vuoden 2016 eläkejärjestelmässä näkyvimät muutokset 22 vuoden takaiseen ovat kansaneläk-

keen perusosan poistuminen ja takuueläkkeen voimaantulo. Takuueläke muodostaa institutionalisoidun minimieläkkeen pienituloisille eläkeläisille. Työeläkkeissä perusidea on säilynyt ennallaan. Jokainen ansaittu euro periaatteessa kartuttaa työeläkettä. Vuonna 2005 voimaantullut työeläkeuudistus tosin muutti karttumissääntöjä ja toi mukanaan liukuvan eläkeiän 63 ja 68 vuoden välille. (Kuvio 2.)

Periaatteellisesti merkittävin eläkejärjestelmään tapahtunut muutos tarkasteluvuosien välillä on kansaneläkkeen perusosan poistaminen vuonna 1996 Paavo Lipposen I hallituksen (1995–1999) toimesta. Reformi poisti kansaneläkkeeltä lopullisesti sen luonteen ”koko kansan eläkkeenä”. Perusosan merkitys viimesijaisen eläketurvan takaajana oli poistuessaan vähäinen, sillä sen reaalin arvo ei ollut kasvanut 30 vuoteen. Pohjaosan poistolla oli siis enemmän periaatteellinen merkitys. Tässä suhteessa muutos oli siirtymä universaalisuusperiaatteesta ja aritmeettisesta tasa-arvosta kohti tuloharkintaista ja uudelleen jakavaa periaatetta. Koko tulojakauman läpäisevä kansaneläkkeen perusosa yhdisti eläkeläisiä ja synnytti kansaneläkejärjestelmälle vahvan legitimitetin (Forma 1998). Kansalaiset olivatkin 1990-luvun alkupuolella tutkimusten mukaan vahvasti kansaneläkkeiden takana, ja niiden leikkauksia vastustettiin enemmän kuin muiden sosiaalietujen (Forma 1999; Kangas 2006).



Kuvio 1. Suomen eläkejärjestelmä vuonna 1994.



Kuvio 2. Suomen eläkejärjestelmä vuonna 2016.

Vuonna 2016 vastaavalla tavalla kaikki kansanterrokset yhdistävää eläkeuotoa ei enää ollut. Yhä useampi suomalainen oli vain työeläkejärjestelmän piirissä, ja kansaneläke sekä takuueläke olivat muuttuneet pienituloisten eläkeläisten perusturvaksi. Vuoteen 2016 tultaessa vain noin viidellä prosentilla kansaneläke oli ainoa eläketulonlähde. Valtaosalla (60 %) eläkeläisistä ainoa eläketulonlähde oli työeläke (Kela 2016, 52). Työeläkejärjestelmän kypsymisen myötä työeläkkeen keskimääräinen taso oli reaalisesti kasvanut vuodesta 1994 vuoteen 2016 mennessä noin 35 prosenttia (Rantala & al. 2017, 61–62), mikä seikka saattaa puolestaan vaikuttaa siihen, että kaikille maksettavaa kansaneläkettä ei koeta siinä määrin tarpeelliseksi kuin vaikkapa 1990-luvulla.

## Tutkimuskysymykset, aineisto ja käytettävät muuttujat

### Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen metakysymys liittyy kansainvälistä vertailevaa hyvinvointi- ja mielipidetutkimusta as-karruttaneeseen kysymykseen kansalaismielipiteen ja institutionaalisen rakenteen välisistä suhteista. Muovaavatko toimijoiden preferenssit instituutioita vai muokkaavatko instituutiot mielipiteitä? Täsmällisemmin: katsomme, ovatko suomalaisten mielipiteet eläkejärjestelmistä muuttuneet, kun järjestelmät ja samalla niiden oikeutusperiaatteet ovat muuttuneet. Mitkä ovat ne kriteerit ja perusperiaatteet, joiden varassa kansalaiset haluavat eläkkeidensä määräytyvän? Missä määrin Suomen eläketurvan pitää vastaajien mielestä rakentua julkisten järjestelmien varaan ja missä määrin kannatetaan yksilön omaa vastuuta? Onko universaalien (kansan)eläkkeen suosio hiipunut, kun universalismista on luovuttu ja siirrytty tuloharkintaisiin minimieläkkeisiin? Onko meritokraattisen ansaintaperiaatteen suosio kasvanut työeläkkeen merkityksen lisääntymisen myötä? Mitkä meritokraattiset elementit (tulosisännäisyys, etujen sitominen työvuosiin tai vakuutusmaksuihin) saavat kannatusta?

Tarkastelemme mielipiteiden yhteyttä eri taustatekijöihin. Tutkimuksen pääasiallinen selittävä muuttuja on tutkimusvuosi-muuttuja. Tuo muuttuja on eräänlainen ”musta laatikko”, joka osittain sisältää yhteiskunnassa tapahtuneita muita kuin tarkasteltavaan ilmiöön ja mukana oleviin kontrollimuuttujiin liittymättömiä muutoksia. Ver-

taileissa tutkimuksissa maa- tai regiimimuuttuja ajaa samaa asiaa. Kontrollimuuttujina käytämme vastaajan sukupuolta, ikää, koulutustasoa, puoluekanta ja työmarkkina-asemaa. Nämä olivat vuoden 1994 aineistossa selitysovoimaisimmat mielipide-eroja selittävät muuttujat (Forma 1999). Oletamme, että kontrollimuuttujista huolimatta vuosimuuttuja on selitysovoimainen juuri siitä syystä, että siihen sisältyy muuta yhteiskunnallista muutosta, mikä mahdollisesti vaikuttaa mielipiteisiin.

Oletuksenamme on, että erityisesti kansaneläkettä koskevissa mielipiteissä järjestelmämuutoksen seurauksena on eroja tarkasteluajankohtien välillä. Työeläkkeissä institutionaaliset muutokset ovat olleet vähäisempiä tai ainakin vaikeammin hahmotettavia kuin pohjaosan poisto tai takuueläkkeen voimaantulo. Lisäksi yhä useammat suomalaisista saavat työeläkettä, minkä voidaan olettaa lisäävän järjestelmän perusperiaatteiden legitimitettä. Mielenkiintomme keskittyy siksi myös siihen, missä määrin mielipiteissä eläkkeiden määräytymisperusteista vallitsee yksimielisyys ja miten mielipiteet ovat muuttuneet tarkasteluvuosien välillä.

Aiempien tutkimusten pohjalta voimme odottaa vastaajan puoluekannan vaikuttavan eläkkeitä koskeviin mielipiteisiin. Oletuksena on, että vahvin tuki meritokraattisille periaatteille (ks. taulukko 2) löytyy ”työeläkepuolueita” – SDP:tä ja kokoomusta – äänestävien keskuudesta ja suurin aritmeettisen tasa-arvon kannatus ”kansaneläkepuolueita” – keskustaa ja vasemmistoliittoa – äänestävien joukosta (Salminen 1987; Niemelä 1994). Vihreitä ja perussuomalaisia olisi mielenkiintoista tarkastella erikseen, mutta näiden puolueiden kannatus oli vuoden 1994 aineistossa niin pieni, että luokittelimme ne kumpanakin vuotena ryhmään ”muut”.

### Aineisto

Tutkimuksessa käytetään kahta poikkileikkausaineistoa, jotka on kerätty vuosina 1994 ja 2016. Vuoden 1994 aineisto on International Survey of Economic Attitudes (ISEA) -projektin Suomen osio. Alkuperäinen otoskoko oli 3 100, ja vastauksia saatiin 1 737. Vastausprosentti oli näin ollen 56. Kysely lähetettiin 18–70-vuotiaille suomalaisille (ks. lisää aineistosta esim. Ervasti 1995; Forma & Kangas 1999). Tähän tutkimukseen aineisto saatiin Yhteiskuntatieteellisestä tietoaarkistosta.

Vuonna 2016 Kelan tutkimusryhmä toisti soveltuvien osien vuoden 1994 ISEA-kyselyn kysy-

mispatterit eläketurvamielipiteistä. Vuoden 1994 kysely oli osa kansainvälistä yhteistyöhanketta, minkä vuoksi joidenkin kysymysten kysymys- tai vastausmuodot oli jouduttu yleistämään niin, että ne sopivat kaikkien hankemaiden tilanteeseen. Vuoden 2016 kyselyn sanamuodot pystyttiin tekemään enemmän Suomen eläkejärjestelmää silmällä pitäen. Kysymykset eivät siis ole täsmälleen samoja, mikä asettaa varaumia tulosten vertailulle. Kysymykset lienevät riittävän samankaltaisia, että niiden pohjalta voidaan tehdä vertailuja.

Vuoden 2016 aineiston keräämisestä vastasi Taloustutkimus Oy. Kysely lähetettiin kirjeitse 15–79-vuotiaille suomalaisille (n = 3 648). Aineistojen alkuperäisissä ikärajoituksissa on siis eroa. Siksi aineisto rajattiin 18–69-vuotiaisiin, minkä seurauksena vuoden 1994 aineistoon jäi 1 469 ja vuoden 2016 aineistoon 2 880 havaintoa. Verrattuna vuoden 1994 aineistoon nuorin ja vanhin ikäryhmä ovat yliedustettuina vuoden 2016 aineistossa (liitetaulukko 1, ks. www.julkari.fi). Niin ikään naisten osuus on suurempi vuoden 2016 aineistossa.

### Muuttujat ja menetelmät

Taustamuuttujat on eritelty liitetaulukossa 1 (www.julkari.fi). Selitettävänä muuttujina on kolme vaihtoehtoista eläketurvan järjestämistapaa (vaikuttavat kattavuuteen) ja neljä määräytymisperustetta (vaikuttavat anteliaisuuteen) koskevaa

kysymystä. Järjestämistapoja mittaavat kysymykset on esitetty taulukossa 1.

Jokaiseen järjestämistapaan liittyvät omat legitimaatioperusteensa, jotka ovat enemmän tai vähemmän julkilausuttuina myös eläkepoliittisen väittelyn taustalla. Analyysija varten vuoden 2016 aineistossa vaihtoehto ”en osaa sanoa” on yhdistetty luokkaan ”ei samaa eikä eri mieltä”. Vuoden 1994 vastausvaihtoehdot on luokiteltu yhteismittaisiksi vuoden 2016 vaihtoehtojen kanssa seuraavasti: Täysin samaa mieltä = paras vaihtoehto / erittäin hyvä; Samaa mieltä = hyvä; Eri mieltä = huono; Täysin eri mieltä = erittäin huono / ehdottomasti huonoin mahdollinen.

Eläketurvan määräytymisperusteita (etujen taso) mittaavat kysymykset on esitetty taulukossa 2. Tasa-eläke-ajattelu lähtee aritmeettisesta tasavaruudesta: kaikki ovat tasa-arvoisia ja kaikille kuuluu sama eläke. Meritokratia puolestaan rakentuu taakse katsovalle kirjanpidolle: mikä on henkilön työvuosien lukumäärä, mitkä ovat olleet hänen tulot ja miten paljon hän on maksanut eläkevakuutusmaksuja? Suomen työeläkejärjestelmässä on käytössä kaikki nämä meritokraattiset elementit. Tarkastelemme kutakin elementtiä erikseen.

Molempina vuosina vastausvaihtoehtoja oli viisi, ja ne olivat muotoiluiltaan samankaltaiset. Vuoden 1995 vastausvaihtoehdot olivat ”ehdottomasti ei”, ”ei, luultavasti ei”, ”en tiedä, kyllä ja ei”, ”kyl-

*Taulukko 1. Eläketurvan järjestämistapaa (kattavuus) ja siihen liittyviä moraaliperusteita koskevat kysymykset 1994 ja 2016*

JÄRJESTÄMISTAPA MORAALIPERUSTE	JA	1994	2016
		Millainen olisi mielestäsi paras vaihtoehto eläketurvan järjestämiseksi? (alkuperäiset vastausvaihtoehdot: paras vaihtoehto, erittäin hyvä, hyvä, ei hyvä mutta ei huonokaan, huono, erittäin huono, ehdottomasti huonoin mahdollinen)	Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä? (Vastausvaihtoehdot: Täysin samaa mieltä, samaa mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, eri mieltä, täysin eri mieltä, en osaa sanoa)
”YKSITYINEN”: Legitimaatio: ”libertaristinen, jokainen on oman onnensa seppä”		Ei lainkaan kansaneläkkeitä, vaan ihmisten tulisi säästää ne itse.	Suomessa ei tulisi olla lainkaan lakisääteisiä eläkkeitä, vaan ihmisten tulisi säästää itse vanhuutensa varalle.
”TARVEHARKINTA”: Legitimaatio: ”Robin Hood-periaate, otetaan rikkailta ja annetaan köyhille”		Kansaneläke tulisi maksaa veroista, mutta vain köyhimmille ihmisille.	Kansaneläke/takuueläke tulisi maksaa vain köyhimmille ihmisille.
”UNIVERSALISMI”: Legitimaatio: ”egalitaarinen tasa-arvo”		Kansaneläke tulisi maksaa kaikille yli 65-vuotiaille.	Kansaneläke/takuueläke tulisi maksaa yhtä suurena kaikille vanhuuseläkeikä ylittäneille.

Taulukko 2. Eläketurvan määrätymisperusteita (etujen taso) ja niihin liittyviä moraaliperusteita koskevat kysymykset 1994 ja 2016

MÄÄRÄYTYMISPERUSTE	1994	2016
	Tulisiko eläkkeiden olla...	Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä?
"TASAELÄKE": Legitimaatio: "aritmeettinen, kaikille samaa tasa-arvo"	Yhtä suuri kaikilla.	Tulisiko lakisääteisten eläkkeiden olla yhtä suuria kaikille?
"TYÖHISTORIA": Legitimaatio: "ahkerasta työstä muurahainen palkitaan -meritokratia"	Suurempi niille, jotka ovat työskennelleet ja maksaneet eläkettä suurimman osan elämästään, ja vastaavasti pienempi niille, jotka ovat olleet työelämässä vain muutaman vuoden?	Tulisiko lakisääteisten eläkkeiden olla suurempia niille, jotka ovat työskennelleet ja maksaneet eläkevakuutusmaksuja suurimman osan elämästään, ja vastaavasti pienempiä niille, jotka ovat olleet työelämässä vain muutaman vuoden?
"ANSIOTULOT": Legitimaatio: "suhteellinen tasa-arvo, Matteus-periaatteelle pohjautuva 'niille, joilla on, annetaan' -meritokratia"	Suurempi niille, joilla on ollut korkeat työaikaiset tulot ja vastaavasti pienempi pienituloisille?	Tulisiko lakisääteisten eläkkeiden olla suurempia niille, joilla on ollut korkeat työaikaiset tulot ja vastaavasti pienempiä pienituloisille?
"ELÄKEMAKSUT": Legitimaatio: "maksuperusteinen meritokratia, maksujen ja etuuksien vastavuus"	Kaiken kaikkiaan, tulisiko eläkkeen riippua siitä, kuinka paljon ihmiset ovat maksaneet eläkevakuutusmaksuja työssäoloaikanaan?	Kaiken kaikkiaan, tulisiko eläkkeen riippua siitä, kuinka paljon ihmiset ovat maksaneet eläkevakuutusmaksuja työssäoloaikanaan?

lä varmasti" ja "kyllä ehdottomasti". Vuoden 2016 kyselyn vastausvaihtoehdot olivat "ehdottomasti ei", "luultavasti ei", "en osaa sanoa", "luultavasti kyllä" ja "ehdottomasti kyllä".

## Tulokset: Suomalaisen mielipiteet eläkkeiden järjestämistavoista ja määrätymisperusteista vuosina 1994 ja 2016

### Kuvailevat tulokset

Aloitamme analyysit tarkastelemalla eri vuosien vastauksien suoria jakaumia. Kaikkien kolmen järjestämistavan kohdalla on tilastollisesti erittäin merkitsevä ero tutkimusvuosien välillä (taulukko 3). Tosin yksityiseen eläkesäästämiseen perustuvalla järjestelmällä ei kumpanakaan vuotena löydy kannatusta. Suomalaiset eivät tässä suhteessa ole libertaristeja. Tulos on yhteneväinen aikaisempien tutkimustulosten kanssa (ks. esim. Forma 1999; Kallio 2008).

Suhtautuminen tarveharkintaan on muuttunut jonkin verran. Vuonna 1994 noin puolet vastaajista piti tarveharkintaa huonona järjestämisperiaatteena. Vuoteen 2016 tultaessa tarveharkinnan kannattajien osuus oli vähän noussut. Vastaavasti kaikille maksettavan kansaneläkkeen (universalismi) kannatuksessa on tapahtunut suuri muutos. Kun

vuonna 1994 kolme vastaajaa neljästä (76 %) piti kaikille maksettavaa kansaneläkettä hyvänä ideana, niin 2016 vain yksi kolmesta (33 %) vastaajasta piti ideaa hyvänä.

Eläketurvan määrätymisperusteiden legitimitetti oli jossain määrin erilainen 1994 kuin 2016 (taulukko 4). Vastaajat olivat vuonna 2016 aiempaa epävarmempia mielipiteissään. Jokaisen väittämän kohdalla "en osaa sanoa" -vastausten määrä on suurempi kuin vuonna 1994. Tasaeläkkeen suosiossa ei ole tapahtunut suurta muutosta. Työhistorian mukaan määrättyjä eläkkeitä kannatti suuri enemmistö (80 % vuonna 1994 ja 74 % vuonna 2016). Eläkemaksuihin sidotut eläkkeet koettiin niin ikään hyväksyttävänä (70 % ja 68 %).

Eniten mielipiteitä jakoi molempina vuosina työaikaisten tulojen käyttäminen eläkeperusteena. Kumpanakin vuotena "ei" ja "kyllä" vastausten välinen ero oli erittäin pieni (1994: 46 % vs. 43 %; 2016: 41 % vs. 42%). Maksetut eläkemaksut ja työhistoria ovat suomalaisten mielestä selvästi legitimiimpi motivaatioperuste eläkkeiden määrätymiselle kuin työaikaiset tulot (taulukko 3), vaikka nämä ovat vakuutusteknisesti enemmän tai vähemmän sama asia. Suomalaisen työeläketurvaa koskevassa moraliteetissa näyttää siis olevan kaksi ristiriitaista ulottuvuutta: halutaan meritokraattisesti palkita ahkerasta työstä ja maksetuista eläke-

Taulukko 3. Eläketurvan järjestämistapojen kannatus vuosina 1994 ja 2016 (%)

	YKSITYINEN***		TARVEHARKINTA***		UNIVERSALISMI***	
	1994	2016	1994	2016	1994	2016
Täysin eri mieltä	71	69	26	21	6	15
Eri mieltä	16	23	23	24	7	27
Ei samaa eikä eri mieltä	8	5	21	20	11	25
Samaa mieltä	3	2	15	25	22	19
Täysin samaa mieltä	3	1	15	10	54	14

Tilastollinen merkitsevyys (khi<sup>2</sup>-testi) on merkitty tähdillä seuraavasti: \*\*\* = p < 0,001; \*\* = p < 0,01; \* = p < 0,05

Taulukko 4. Eläketurvan määrätymisperusteiden kannatus vuosina 1994 ja 2016 (%)

	TASAEÄKE***		TYÖHISTORIA***		TYÖTULO***		ELÄKEMAKSU***	
	1994	2016	1994	2016	1994	2016	1994	2016
Ehdottomasti ei	24	14	5	4	18	17	6	5
Luultavasti ei	31	35	8	9	28	23	14	11
En osaa sanoa	10	16	7	13	11	18	10	16
Luultavasti kyllä	21	22	43	45	34	33	48	46
Ehdottomasti kyllä	14	13	37	29	9	9	22	22

Tilastollinen merkitsevyys (khi<sup>2</sup>-testi) on merkitty tähdillä seuraavasti: \*\*\* = p < 0,001; \*\* = p < 0,01; \* = p < 0,05

maksuista, mutta ei yhtä varauksetta haluta sitoa eläkettä ansioihin.

#### Mielipiteiden taustat: järjestämistavat

Taustatekijöiden vaikutuksen arvioimiseksi yhdistimme kyselyt. Analyysit suoritetaan yhdistetyllä aineistolla. Tutkimusvuosi-muuttujalla voidaan arvioida muiden, havaitsemattomien tekijöiden vaikutuksia (taulukko 5). Tilasyistä emme esitä vuosikohtaisia taulukkoja, mutta tekstissä mainitsemme oleelliset muutokset. Mallista poisjätetty muuttujan osaryhmä toimii vertailukohtana muille ryhmille.

Taulukosta 5 ilmenee, että naiset, vanhemmat ikäluokat, koulutetut ja vasemmistoliton äänestäjät suhtautuvat nihkeimmin yksityisiin eläkevakuutuksiin. Kokoomuksen kannattajat ovat suosioisimpia. Vuosikohtaiset vertailut osoittavat, että nuoret sekä kokoomusta, keskustaa ja perussuomalaisia äänestävät ovat muuttuneet asiaa kohtaan myönteisemmiksi. Naiset suhtautuvat tarveharkintaan miehiä kielteisemmin ja eläkkeellä olevat ja ryhmä ”muut” työssä olevia myönteisemmin. Muilta osin taustaryhmien välillä ei ole oleellisia eroja.

Universaalien, kaikille yhtä suurena maksettavan kansaneläkkeen, kannatus on laskenut selvästi, vaikka vastaajien sukupuoli, ikä, koulutus, puolue-

kanta ja työmarkkina-asema vakioitaisiinkin. Kannatuksen laskua on tapahtunut etenkin koulutettujen keskuudessa. Sen sijaan työttömät kannattavat universaalisuusperiaatetta vahvemmin kuin 1994. Keskustan vahva kannatus universaalisuusperiaatteelle on yhteneväinen historiallisten narratiivien kanssa. Ehkä vähän yllättävää sen sijaan on, että kokoomusta äänestävät suhtautuvat SDP:n kannattajia positiivisemmin universalismiin.

Jos yksityisiä vakuutuksia (joita ei kannateta) ei huomioida, niin tarveharkintainen järjestelmä on kannatukseltaan stabiilein. Vuosien 1994 ja 2016 välillä ei ole merkitseviä eroja tämän järjestämistavan legitimitetissä. Kolmesta tässä tarkastellusta järjestämistavasta tämän kaltainen järjestelmä on ollut voimassa molempina tarkasteluajankohdina. Vuonna 1994 köyhimmät eläkeläiset saivat kansaneläkkeen pohjaosan päälle lisäosan. Vastavasti vuonna 2016 pienituloiset eläkeläiset saivat takuueläkettä täydentämään eläketurvaansa. Suurin institutionaalinen muutos on ollut kansaneläkkeen universaalien pohjaosan poistaminen. Vastavasti suurin muutos mielipiteissä on tapahtunut juuri suhteessa universalismiin. Vuonna 1994 suomalaiset kannattivat laajasti – silloin voimassa ollut – kansaneläkkeen pohjaosaa. Vuonna 2016 pohjaosa ei ollut ollut 20 vuoteen voimassa, ja universalismin kannatus oli selvästi vähentynyt.



Tässä suhteessa ”institutions matter” -hypoteesi näyttäisi saavana ainakin aiheodistuksen voimaista kannatusta. Järjestelmän muutos vaikuttaa hiljalleen muuttaneen myös mielipiteitä. Samaan suuntaan viittaavat myös eräät vertailevat tutkimukset (Kangas 2000).

#### Mielipiteiden taustat: määräytymisperusteet

Tarkastelluista neljästä määräytymisperusteesta (taulukko 6) kahden (tasaeläkkeet ja työhistoria) kohdalla on vuosien 1994 ja 2016 vastauksissa tilastollisesti merkitseviä eroja kontrollimuuttujien huomioimisen jälkeenkin. Sen sijaan työtuloja ja eläkemaksuja koskevissa mielipiteissä muutoksia ei ole tapahtunut.

Sukupuolten välillä on tilastollisesti erittäin merkitsevä ero kolmen järjestämistavan kohdalla. Naiset kannattavat miehiä vähemmän meritokraattisia eläkkeitä, ja ero sukupuolten välillä on voimistunut. Työttömät suosivat työssä olevia enemmän tasaeläkkeitä, ja heidän asenteensa kolmeen meritokraattiseen määräytymisperusteeseen on kielteinen. Kielteisyys on vahvistunut vuodesta 1994 vuoteen 2016 tultaessa. Taulukosta 6 nähdään, että tasaeläkkeen suosio olisi lisääntynyt vuodesta 1994. Itse asiassa tasa-eläkkeen kannatus oli molempina vuosina 35 prosenttia, mutta tasa-eläkkeen vastustus oli laskenut vähän (55 % vs. 49 %), mikä näkyy vuosi-muuttujassa. Iällä ei ole merkitystä. Sen sijaan korkeammin koulutetut kannattavat muita voimakkaammin meritokratia-periaatetta ja vastustavat aritmeettista tasa-arvo-periaatetta. Tulos on ymmärrettävä ryhmäintressien kannalta. Puoluekanta ei toimi aivan sillä tavalla, mitä aiemmat historialliset tulokset antaisivat aiheen odottaa. Odotettujakin tuloksia löytyy. Kokoomusta äänestävät vastustavat tasaeläkettä ja tukevat työhistorian, työaikaisten tulojen ja eläkemaksujen mukaista järjestelmää. Heillä on selvä meritokraattinen näkemys, joka näkyy myös siinä, että he ovat selvimmin myös yksityisten eläkkeiden kannalla. Toisen ääripään muodostavat vasemmistoliiton kannattajat, jotka ovat päinvastaita mieltä eläkkeiden määräytymisperusteista. Keskustaa äänestävät näyttävät poikkeavan puolueen historiallisesta kansaneläkelinjasta: he ovat enemmän työeläkelinjalla kuin sosiaalidemokraatteja äänestävät, vaikka SDP puolueena on profiloitunut työeläkepuolueena.

Kaiken kaikkiaan kansalaismielipiteet eläkkeiden määräytymisperusteista eivät ole kokeneet

Taulukko 5. Mielipiteet eri vaihtoehtoista eläkkeiden järjestämistavoiksi; regressioanalyysi, standardoimattomat kerroinarvot

	Yksityinen	Tarvehar-kinta	Universa-lismi
<b>Vuosi</b>			
1994	–	–	–
2016	–0,057	–0,055	–1,224***
<b>Sukupuoli</b>			
mies	–	–	–
nainen	–0,151***	–0,206*	–0,094
<b>Ikä</b>			
–24 vuotta	–	–	–
25–44 vuotta	–0,123	0,000	0,016
45–64 vuotta	–0,249**	–0,130	0,019
65–69 vuotta	–0,174*	0,010	–0,010
<b>Koulutus</b>			
perusaste	–	–	–
keskiaste	–0,100*	–0,085	–0,246***
korkea-aste	–0,118*	–0,090	–0,336***
<b>Puoluekanta</b>			
SDP	–	–	–
KOK	0,257***	–0,053	0,179*
KESK	0,060	–0,047	0,232***
VAS	–0,183***	–0,108	0,100
Muu puolue	0,124**	–0,058	0,176**
<b>Työmarkkina-asema</b>			
työssä	–	–	–
työtön	–0,111	0,056	0,085
eläkkeellä	–0,068	0,372***	–0,165*
opiskelija	–0,016	0,071	0,036
muu	–0,065	0,218*	–0,027
Vakio	1,760	2,919	3,003
adj. R <sup>2</sup>	0,036	0,023	0,206

Tilastollinen merkitsevyys: \*\*\* =  $p < 0,001$ ; \*\* =  $p < 0,01$ ; \* =  $p < 0,05$

suuria mullistuksia vuosien 1994 ja 2016 välillä. Eläketurvan keskeisiä määräytymisperusteita, eli työaikaisia tuloja ja maksettuja eläkevakuutusmaksuja, koskevissa mielipiteissä ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia.

Taulukko 6. Mielipiteet erilaisista eläkkeiden määrätymistavoista; regressioanalyysi, standardoimat-  
tomat kerroinarvot

	Tasaeläke	Työhistoria	Työtulo	Eläkemaksu
<b>Vuosi</b>				
1994	–	–	–	–
2016	0,285***	–0,113*	0,017	–0,044
<b>Sukupuoli</b>				
Mies	–	–	–	–
Nainen	0,004	–0,159***	–0,172***	–0,163***
<b>Ikä</b>				
–24 vuotta	–	–	–	–
25–44 vuotta	0,120	0,057	0,136	0,050
45–64 vuotta	0,063	0,115	0,068	0,033
65–69 vuotta	–0,063	0,083	0,105	0,107
<b>Koulutus</b>				
perusaste	–	–	–	–
keskiaste	–0,457***	0,022	0,162**	–0,003
korkea-aste	–0,738***	0,040	0,575***	0,163*
<b>Puoluekanta</b>				
SDP	–	–	–	–
KOK	–0,502***	0,376***	0,677***	0,526***
KESK	–0,080	0,022	0,153*	0,130*
VAS	0,122	–0,269**	–0,345***	–0,377***
Muu puolue	–0,097	0,033	0,052	0,049
<b>Työmarkkina-asema</b>				
työssä	–	–	–	–
työtön	0,285**	–0,207**	–0,212*	–0,346***
eläkkeellä	0,021	0,014	0,104	–0,026
opiskelija	0,343**	–0,279**	–0,118	–0,129
muu	0,143	–0,114	–0,113	–0,170
Vakio	2,900	3,957	2,602	3,566
adj. R <sup>2</sup>	0,070	0,040	0,95	0,067

## Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena oli, miten erilaisille taustafilosofioille rakentuneiden eläkeratkaisujen kannatus on vaihdellut suomalaisten keskuudessa vuosien 1994 ja 2016 välillä. Vastausta etsittiin ensinnäkin kysymykseen, missä määrin Suomen eläketurvan pitää vastaajien mielestä rakentua julkisten järjestelmien varaan, ja toiseksi, mitkä ovat niitä kriteereitä ja perusperiaatteita, joiden varassa kansalaiset haluavat eläk-

heidensä määrättyvän. Yleisemmällä tasolla ajatuksena oli vastata siihen vertailevia hyvinvointitutkijoita askarruttaneeseen kysymykseen, ovatko instituutiot seurausta toimijoiden preferensseistä (universaalit vs. tarveharkintaiset järjestelmät, ta-  
saedet vs. tulosidonnaisuus jne.), vai onko niin, että järjestelmät muokkaavat mielipiteitä. Lähestymistapa voi tarjota kiintoisia vastauksia siihen ”miten instituutiot ajattelevat”, Mary Douglasin (1986) kysymystä mukaillen.

Suomalaisen eläkepolitiikan suuri jakolinja on

rakentunut kaupunki-Suomen työeläkelinjan ja maaseutu-Suomen kansaneläke- ja tasaeläkelinjan jännitteelle. Puolueista edellistä ovat selvimmän edustaneet SDP ja kokoomus. Jälkimmäisessä tärkeimmät toimijat puolestaan ovat olleet maalaisliitto/keskusta ja SKDL/vasemmistoliitto. Näitä historiallisia linjoja oli vaikea löytää mielipideaineistosta. Toki keskustan kannattajat olivat universalismin takana muita vahvemmin, mutta yleensä he olivat mielipiteiltään lähempänä kokoomusta kuin esimerkiksi SDP:n äänestäjät. Vanha työeläkelinja ei siis näy. Vastaavasti vasemmistopuolueet olivat ajatustavallisesti ja moraaliperustoiltaan lähellä toisiaan.

Tulos on intressien välittymisen kannalta kiintoista. Useinhan ajatellaan, että ruohonjuuritason mielipiteet välittyvät muuttumattomina puolueisiin ja poliittisen tason toiminnaksi. Näin ei välttämättä ole. Poliitikan tekemisen ja kansalaismielipiteen välinen yhteys voidaan nähdä usealla eri tavalla. Poliitikot saattavat toteuttaa ”kansan tahtoa” (ns. *bottom-up*), jolloin kansalaismielipiteen ajatellaan välittyvän poliitikkojen kautta päätöksiksi. Toisaalta taas poliitikot voivat kehystää yhteiskunnalliset ongelmat haluamallaan tavalla ja näin ohjata yhteiskunnallista kehitystä ja myös sitä koskevaa julkista keskustelua (ns. *top-down*). Länsimaisten demokratioiden toimintatapa asettuu näiden välimaastoon. (Elster 1998.)

Suomalaisten asenteissa sekoittuvat kiintoisalla tavalla vahva meritokraattinen eetos, jossa työstä on palkittava ja vakuutusmaksunsa maksaneille tulee maksaa korvaus, mutta samaan hengen vetoon tuloihin sidottuihin etuuksiin suhtaudutaan varauksellisemmin. Miten näinkin erilaisia legitimaatioperusteita voidaan sovittaa yhteen?

Stephen Graubard (1986) selitti Pohjoismaiden erityislaatua ja tasa-arvoisia instituutioita ”intohimolla tasa-arvoon”. European Social Survey -kyselyiden aineistot osoittavat, että suomalaisista 73, ruotsalaisista 67, norjalaisista 61, mutta tanskalaisista vain 40 prosenttia on sitä mieltä, että maan hallituksen tulisi pienentää tuloeroja. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Saksassa luvut ovat skandinaavista luokkaa. Jos Pohjoismailla on intohimo tasa-arvoon, se on kaik-

kein voimakkain nimenomaan Suomessa. Tämä ”intohimo” heijastuu myös tuloksissamme. Suomalaiset hyväksyvät ne meritokraattiset eläkkeiden määräytymisperiaatteet, jotka liittyvät työhistoriaan (80 % vastaajista vuonna 1994 ja 74 % vuonna 2016 hyväksyi työhistorian eläkkeen määräytymisperusteeksi) ja eläkevakuutusmaksuihin (70 % vs. 68 %). Työhistoriassa korostuu se, että ”ahkeraa muurahaista on palkittava” (vrt. Kangas 2000). Maksuperusteisuuden legitimitettiin liittyy vakuutusperiaatteen hyväksymiseen. On vaikea kiistää edun oikeutusta, jos edusta on asianmukaisesti maksanut maksut. Sen sijaan tulosidonnaisuuteen suhtaudutaan varauksellisemmin: tulosidonnaisuushan ylläpitää tuloeroja, joita pidetään liian suurina.

Institutionaalinen muutos koskee ennen muuta peruseläketurvaa: mainittujen vuosien välillä kansaneläkkeen universalismista ja siinä olleesta aritmeettisen tasa-arvon eetoksesta luovuttiin ja siirryttiin tuloharkintaiseen kansaneläkkeeseen. Tätä periaatteellista siirtymää vuoden 2011 takuueläke vahvisti entisestään. Institutionaalinen muutos näkyy selvästi myös mielipiteissä: universalismin kannatus on romahtanut vuoden 1994 76 prosentista 33 prosenttiin vuonna 2016. Vastaavasti tarveharkinnan suosio on jonkin verran kasvanut. Toki myös työeläkkeissä on tapahtunut muutoksia, mutta ne ovat noudatelleet työeläkkeiden peruseriaatteita: ansiot, vakuutusmaksut ja työvuodet ovat pysyneet jatkuvasti eläkkeen perusteena. Näitä periaatteita koskevissa mielipiteissä ei ole havaittavissa merkittäviä muutoksia.

Käyttämämme kysymysten sanamuoto ei aina ollut identtinen eri tarkasteluvuosina, mikä vaikuttanee tuloksiin. Mutta keskeisissä teemoissa mielipidesiirtymät olivat niin selviä, että ne eivät selity pelkästään kysymysten sanamuodoilla. Liittyen tutkimuksemme metakysymykseen mielipiteiden ja instituutioiden välisestä suhteesta tulkinna lienee ainakin aihetodisteellisesti selvä. Tuskin mielipiteet vuodesta 1994 vuoteen 1996, jolloin kansaneläkkeen universaalisuus katosi, muuttuivat mihinkään. Institutionaalinen muutos muutti näkemyksiä siitä, mikä on oikein ja kohtuullista. Instituutiot toimivat ja ajattelevat puolestamme.

Saapunut 25.4.2017  
Hyväksytty 8.11.2017

## KIRJALLISUUS

- Airio, Ilpo: Eläkejärjestelmän koettu oikeudenmukaisuus. S. 97–108. Teoksessa Tenhunen, Sanna & Airio, Ilpo & Kangas, Olli & Koskenvuo, Karoliina & Kuivalainen, Susan (toim.): Eläketiedon merkitys. Suomalaisen mielipiteet vuoden 2017 eläkeuudistuksesta. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2017. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2017.
- Albrekt Larsen, Christian: The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies* 41 (2008): 2, 145–168.
- Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Stefansson, Kolbeinn (eds.): *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- Barr, Nicholas: *The Welfare State as a Piggy Bank*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Barry, Brian: *Why Social Justice Matters?* Cambridge: Polity Press, 2005.
- Bellah, Robert: *The Broken Covenant. American Civil Religion in Time of Trial*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- Coughlin, Richard: *Ideology, public opinion and welfare policy*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- Douglas, Mary: *How Institutions Think?* Syracuse: Syracuse University Press, 1986.
- Elster, Jon (ed.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Eläketurvakeskus: Eläkebarometri 2017. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2017. [http://www.etk.fi/wp-content/uploads/elakebarometri\\_2017.pdf](http://www.etk.fi/wp-content/uploads/elakebarometri_2017.pdf) (luettu 22.9.2017)
- Ervasti, Heikki: Bringing the Family Back in? *Yearbook of Population Research in Finland XXXII (1995)*: 80–95.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1990.
- European Social Survey: Findings, Open ESS Data Round 4. Oslo: European Social Survey, 2008. <http://www.europeansocialsurvey.org/findings/> (luettu 22.2.2017)
- Forma, Pauli: Citizens, Elites and the Welfare State. Opinions on Pension Policy in Finland. *Themes* 5/1997. Helsinki: Stakes, 1997.
- Forma, Pauli: Mielipiteiden muutos ja pysyvyys: Suomalaisen mielipiteet hyvinvointivaltiosta, sosiaaliturvasta ja hyvinvointipalveluista vuosina 1992 ja 1996. Helsinki: Stakes, 1998.
- Forma, Pauli: Welfare State Opinions among Citizens, MP-candidates and Elites. P. 87–105. In Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (eds.): *The End of the Welfare State?* London: Routledge, 1999.
- Forma, Pauli & Kangas, Olli: Need, Citizenship or Merit: Public Opinion on Pension Policy in Australia, Finland and Poland. P. 161–189. In Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby (eds.): *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge, 1999.
- Gelissen, John: *Worlds of Welfare, Worlds of Consent?* Tilburg: Thela Thesis, 2001.
- Goodin, Robert: *Reasons for Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Graubard, Stephen R. (ed.): *Norden: the Passion for Equality*. Oslo: Norwegian University Press, 1986.
- Haavisto, Ilkka & Kiljunen, Pentti: *Maailman paras maa*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta, 2011.
- Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: SKS, 2012.
- Hershey, Douglas A. & Henkens, Kène & van Dalen, Hendrik P.: *What Drives Pension Worries in Europe?* Netspar Discussion Paper 10/2009. Tilburg: Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, 2009.
- ILO: *World Social Security Report. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*. Geneva: International Labour Organization, 2010.
- Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka, Niemelä, Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. Helsinki: Etlä, 2011.
- Kahma, Nina & Takala, Mervi: *Luottamus eläketurvaan. Eläketurvakeskuksen raportteja 01/2012*. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2012.
- Kallio, Johanna: Kansalaisten asennoituminen hyvinvointivaltion uudelleenmuotoiluun. *Sociologia* 45 (2008):1, 3–20.
- Kangas, Olli: Muurahaiset ja heinäsiirikka: australialaisten ja suomalaisten mielipiteet oikeudenmukaisista sosiaalieduista. *Yhteiskuntapolitiikka* 38 (2000): 5, 406–421.
- Kangas, Olli: Eduskunta ja hyvinvointivaltio. S.190–396. Teoksessa Paavonen, Tapani & Kangas, Olli (toim.): *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita, 2006.
- Kangas, Olli & Niemelä, Mikko: Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus. Teoksessa Havakka, Pauliina & Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu (toim.): *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: FINVA, 2017.
- Kela: *Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1994*. Helsinki: Kela, 1995.
- Kela: *Kelan tilastollinen vuosikirja 2015*. Helsinki: Kela, 2016.
- Korpi, Walter: *Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies*. *West European Politics* 3 (1980): 3, 294–316.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim: *The Paradox of Redistribution*. *American Sociological Review* 63 (1998): 5, 661–687.
- Kotamäki, Mauri & Kärkkäinen, Olli: Mistä lääke eläkeläisköyhyyteen? *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (2017). E-julkaisu 17.3.2017.
- March, James & Olsen, Johan: *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press, 1989.
- Niemelä, Heikki: *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. Helsinki: Kela, 1994.
- Oorschot, Wim van: *Who should get what, and why?* *Policy & Politics* 28 (2000):1, 33–48.
- Palomäki, Liisa-Maria: *Suomalaisen mielipiteet eläkkeiden ja sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävydestä eläkeaikana. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 04/2013*. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2013.
- Powell, Paul & DiMaggio, Walter: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago:

- University of Chicago Press, 1991.
- Rantala, Juha & Kuivalainen, Susan & Nyman, Heidi & Lampi, Jukka: Eläkkeiden reaalinen kehitys. S. 59–87. Teoksessa Kuivalainen, Susan & Rantala, Juha & Ahonen, Kati & Kuitto, Kati & Palomäki, Liisa-Maria (toim.): Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2017. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2017.
- Rothstein, Bo: Den socialdemokratiska staten. Lund: Arkiv, 1986.
- Rothstein, Bo: Just Institutions Matter. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Rothstein, Bo: The Quality of Government. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.
- Salminen, Kari: Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2/1987. Helsinki: Eläketurvakeskus, 1987.
- Svallfors, Stefan (ed.): In the Eye of the Beholder. Stockholm: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1995.
- Takala, Mervi: Luottamus eläketurvaan vuosina 2011 ja 2014. Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2015.
- Tocqueville, Alexis de: Democracy in America and Two Essays on America. London: Penguin Books, 2000.
- Uusitalo, Hannu: Eläkevakuutus. S. 86–126. Teoksessa Havakka, Pauliina & Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu (toim.): Sosiaalivakuutus. Helsinki: Finva, 2017.

## ENGLISH SUMMARY

*Ilpo Airio & Olli Kangas: Opinions on pension policy principles in Finland in 1994 and 2016 (Mielipiteet eläkkeiden järjestämistavoista ja määräytymisperiaatteista Suomessa vuosina 1994 ja 2016)*

The underpinning theme of this article is the relationship between institutional change and changes in public opinion on how pension security should be organized. The Finnish national pension (NP) system has been reformed several times since 1994. In 1994, all pensioners received a universal flat-rate basic amount. On top of that, an income-tested supplement was paid to those who had no or only a small earnings-related pension.

The article is based on two opinion surveys conducted in 1994 (1,469 respondents) and 2016 (2,880 respondents). There were two main sets of questions: 1) how should pension security be organized: no legislative pensions, but private insurance policies taken out by individuals; pension schemes based on means-testing; or universal pensions for everyone; and 2) how should pension amounts be determined: flat-rate benefits; based on years of employment; based on pension contributions paid; or based on previous income.

Our main interest is in how institutional changes are reflected in public opinion on pension policy. The single biggest institutional change in NP since 1994 has been the discontinuation of the universal basic amount. Our working hypothesis was that if institutions shape public opinion, then this institutional change should be reflected in opinions on universalism. Indeed, public support for the principle of universalism has decreased from 76 per cent in 1994 to 33 per cent in 2016. Other institutional changes have been less significant, and therefore opinions on these issues have remained rather stable over the years. The respondents were against the idea of individuals assuming responsibility for their pension security (close to 90%), and in favour of tying pension amounts to the number of years in employment and the amount of pension contributions paid (about 70%). Interestingly enough, only 42 per cent supported income-related pensions. Our tentative conclusion is that institutional changes gradually mould public opinion.

**Keywords:** pension security, public opinion, institutional change, equity, meritocracy.