

**Työntekijät työeläkemaksun maksajiksi työnantajien rinnalle – mistä  
eduskunta keskusteli?**

**Tutkimus työntekijäin työeläkemaksun eduskuntakäsittelystä 1990-luvulla**

Tarja Härkönen  
Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus  
Sosiaalitieteiden laitos  
Turun yliopisto  
Lokakuu 2013

Härkönen, Tarja: Työntekijät työeläkemaksun maksajiksi työnantajien rinnalle – mistä eduskunta keskusteli? Tutkimus työntekijäin työeläkemaksun eduskuntakäsittelystä 1990-luvulla.

Ammatillinen lisensiaattityö, 95 sivua, 11 liitesivua

Sosiaalipolitiikka

Lokakuu 2013

---

Työntekijäin työeläkemaksu säädettiin lama Suomessa 1990-luvun alkupuolella. Se säädettiin aluksi yhdeksi vuodeksi 1993. Vuodesta 1994 lukien järjestelystä tuli pysyvä. Työntekijäin työeläkemaksu on merkittävä menoerä palkansaajilla. Työntekijäin työeläkemaksun säätämällä vastaavasti helpotettiin työnantajan työeläkemaksurasitusta.

Tutkimuksessa tarkastellaan miten aiemmin toiminut rakennepoliittinen malli selittää puolueiden kantoja ja mikä oli hallitus-oppositiipuolueiden aseman vaikutus. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, missä määrin eri puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun työntekijän työeläkemaksusta, paljonko keskustelua käytiin ja mitkä puolueet kannattivat lakien säätämistä ja mitkä puolueet olivat vastaan. Tutkimuksessa selvitetään myös työntekijän eläkemaksua koskevia perusteluja niin eduskunnan keskusteluissa kuin valiokuntatyössä.

Tutkimuksessa analysoidaan eduskunnan täysistunnoissa käydyt keskustelut sekä perustuslaki- ja sosiaali- ja terveysvaliokunnasta asian käsittelystä saatava materiaali. Materiaalina on kaksi hallituksen esitystä ja valiokuntien kirjallinen materiaali. Tutkimusmenetelminä on sisällön erittely ja kyseessä on aineistolähtöinen laadullinen tutkimus.

Tulosten mukaan muutos työntekijäin työeläkemaksusta meni läpi eduskunnassa vähällä keskustelulla. Yksivuotista lakia perusteltiin pitkän aikavälin haasteilla rahoituksessa, lamalla ja sillä, että asiasta oli sovittu työmarkkinajärjestöjen neuvotteluissa. Kansanedustajat toivat esiin epävarmuuden siitä, mihin yksivuotinen laki mahdollisesti johtaa, kun tiedettiin, että pysyvästä järjestelystä eivät työmarkkinajärjestöt olleet vielä sopineet. Työmarkkinajärjestöjen suuri ja eduskunnan pieli rooli olivat esillä. Hallituspuolueet Suomen Keskusta, Kansallinen Kokoomus, Ruotsalainen Kansanpuolue ja Suomen Kristillisdemokraatit olivat täysin säätämisen kannalla samoin oppositiipuolueista Vihreä liitto ja Liberaalinen Kansanpuolue. Oppositipuolueista Vasemmistoliitto oli täysin säätämistä vastaan ja Suomen Sosiaalidemokraattisen puolueen ja Suomen Maaseudun Puolueen kannat vaihtelivat. Rakennepoliittinen malli ei näytä selittävän puolueiden kantoja. Istuntosalissa painotettiin keskustelussa eri asioita kuin mitä hallituksen esityksessä oli. Perustuslakivaliokunnan kuultavana olleet asiantuntijat olivat erimielisiä lakien säätämisyjärjestyksestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa tehtiin muutama pieni täsmennys hallituksen esitykseen.

Työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätäminen oli osa laajempaa joustavia eläkkeitä koskevaa lakiuudistusta. Keskustelua työntekijäin työeläkemaksusta ei käyty paljon, se oli pieni osuus laajassa uudistuspaketissa. Työntekijäin työeläkemaksua perusteltiin muun muassa sillä, että maksu kasvattaa työssäkäyvien ikäluokkien vastuuta omasta eläketurvasta ja kasvattaa luotamusta eläketurvaan. Myös maksajapiirin laajentumisen merkitystä eläkkeiden maksamisen varmistamisessa korostettiin. Työmarkkinajärjestöjen asemasta valmistelussa keskusteltiin paljon istuntosalissa. Eduskuntakäsittelystä yritettiin vaikuttaa siihen, että työntekijäin työeläkemaksua ei jatkossa vähennettäisi eläkkeen perusteena olevasta palkasta, mutta muutoksen taakse ei riittänyt tarpeeksi kannatusta. Lakipaketti hyväksyttiin hallituspuolueiden ja Liberaalisen Kansanpuolueen kannatuksen turvin. Vasemmistoliitto ja Suomen Maaseudun Puolue äänestivät vastaan. Oppositiossa olleiden puolueiden, Suomen Sosiaalidemokraattisen Puolueen ja Vasemmistoliiton kansanedustajien äänet hajautuivat puolesta ja vastaan. Perustuslakivaliokunnassa ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelystä ei tullut yllätyksiä. Julkisen sektorin lakei-

hin työntekijäin työeläkemaksu pysyväksi ei säädetty samassa yhteydessä, mutta todettiin, että se säädetään myös julkisen sektorin lakeihin.

Asiasanat: työeläkelakien säätäminen, työntekijäin työeläkemaksu, päätöksenteko työeläkejärjestelmässä, kolmikantainen valmistelu.

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>HYVINVOINTIVALTION KEHITYS JA SELITYSMALLIT</b> .....	<b>4</b>
	2.1 Sosiaalipolitiikan kehityksen typologioita.....	4
	2.2 Hyvinvointivaltion muutos.....	9
<b>3</b>	<b>TYÖ- JA KANSANAELÄKEJÄRJESTELMÄN VAIHEITA, TYÖELÄKELAKIEN VALMISTELU JA TYÖNTEKIJÄIN TYÖELÄKEMAKSU</b> .....	<b>14</b>
	3.1 Työ- ja kansaneläkejärjestelmän vaiheita.....	14
	3.2 Työeläkelakien valmistelu .....	16
	3.2.1 Lainsäätämisyjärjestys, lainvalmistelutyö ja valiokuntatyö eduskunnassa .....	17
	3.2.2 Työeläkelakien kolmikantainen valmistelu .....	22
	3.3 Työntekijäin työeläkemaksu.....	26
<b>4</b>	<b>TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTO JA MENETELMÄT</b> .....	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>TULOKSET</b> .....	<b>39</b>
	5.1 Työntekijäin työeläkemaksun määräaikaisen lain keskustelut eduskunnassa.....	39
	5.2 Työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi muuttamisesta käytyt keskustelut eduskunnassa.....	63
<b>6</b>	<b>YHTEENVETO JA KESKUSTELUA</b> .....	<b>80</b>
	<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	<b>89</b>
	<b>LIITTEET</b> .....	<b>96</b>

## KUVIOT

Kuvio 1. Tutkimuksen aineisto ja rajaus .....	34
-----------------------------------------------	----

## TAULUKOT

Taulukko 1. Sosiaalipolitiikan kehityksen selitysmallien typologia .....	5
Taulukko 2. Työntekijäin työeläkemaksun (p-tel) vaikutuksia muutamalla palkkatasolla vuosina 1993, 2012 ja 2015 .....	28
Taulukko 3. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) ja lakiehdotuksen työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993), valiokuntamateriaalien ja istuntosalikeskustelujen analysointitapa ja mihin tutkimuskysymykseen liittyy .	37
Taulukko 4. Kansanedustajien lukumäärät puolueittain vuonna 1991, määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) käsittelyssä pidettyjen puheenvuorojen ja puheenvuoroja pitäneiden henkilöiden lukumäärät puolueittain .....	39
Taulukko 5. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) äänestystulos puolueittain.....	41
Taulukko 6. Määräaikainen lakiehdotus (HE 230/1991) ja ministerin esittelypuheenvuoro lakiehdotuksesta sekä muut puheenvuorot lukumäärinä ja prosentteina sisältöluokkien yhteismääristä .....	43
Taulukko 7. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina kuultavina olleiden kanta, perustuslakivaliokunnan kanta ja eriävät mielipiteet lainsäätämisyjärjestyksestä.....	54
Taulukko 8. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) sosiaali- ja terveysvaliokunnassa kuultavina olleet asiantuntijat ja vastalauseet sosiaali- ja terveysvaliokunnassa .....	60
Taulukko 9. Lakiehdotuksessa työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksukeskusteluun osallistuneet henkilöt ja puoluekanta, puheenvuorojen lukumäärät ja miten äänestettiin .....	64
Taulukko 10. Lakiehdotuksessa työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksukeskusteluun osallistuneiden puolueet, puheenvuorojen lukumäärät ja henkilöiden lukumäärät .....	64
Taulukko 11. Lakiehdotus työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) äänestystulos puolueittain.....	65
Taulukko 12. Lakiehdotus työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina kuultavina olleiden kanta lainsäätämisyjärjestyksestä työntekijäin työeläkemaksun osalta .....	72
Taulukko 13. Lakiehdotus työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) sosiaali- ja terveysvaliokunnassa kuultavina olleet asiantuntijat .....	76
Taulukko 14. Yhteenveto määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) ja lakiehdotuksen työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksun osuuden käsittelystä .....	81

# 1 JOHDANTO

Sosiaalipolitiikan kehityksen yhtenä selitysmallina on käytetty rakennepoliittista selitysmallia, jonka mukaan sosiaalisten luokkien suhteelliset valtaresurssit määräävät hyvinvointivaltion profiilin. Suomen eläkejärjestelmässä keskustapuolue on ollut ajamassa maaseutuväen intressejä ja tukenut tasaetuuksia. Sosiaalidemokraatit ja ammattiyhdistysliike ovat taas tukeneet ansioihin suhteutettuja eläkkeitä. (Salminen 1987, 18–19.) Rakennepoliittisessa asettelussa toisaalla ovat Suomen Keskusta, Vasemmistoliitto, Vihreä liitto, Suomen Kristillisdemokraatit ja Suomen Maaseudun Puolue ja toisaalla Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue, Kansallinen Kokoomus, Ruotsalainen Kansanpuolue ja Liberaalinen Kansanpuolue. (Kangas 2006, 347–348.)

Työntekijäin eläkelakia valmisteltaessa eläkekomiteassa 1958 työnantajien vaatimukseksi oli, että työntekijät osallistuisivat työeläkkeiden maksamiseen osalla vakuutusmaksua. Tämä ei mennyt ammattiyhdistysliikkeessä läpi (Bergholm 2007). Esimerkiksi Suomen Työnantajain Keskusliiton taholta 1980-luvulla, paperiliiton Veikko Ahtolan taholta 1971 ja valtiovarainministeriön työryhmässä 1988 työntekijöiden osallistumista työeläkevakuutusmaksun maksamiseen pidettiin esillä (Kangas 1986; Hannikainen 2011). Vuoteen 1993 saakka työnantaja kuitenkin maksoi koko työeläkevakuutusmaksun. Työeläkejärjestelmän alusta saakka eläkettä kuvattiin myöhennettynä palkkana.

Työntekijöiden työeläkemaksu säädettiin vuonna 1993 Suomen vaikeassa lamatilanteessa. Palkansaajat alkoivat näin osallistua työeläketurvan rahoittamiseen työntekijäin työeläkemaksulla. Kyseessä oli merkittävä periaatteellinen muutos. Työntekijäin työeläkemaksu säädettiin ensin määräaikaisena lakina vuodelle 1993 ja pysyväksi järjestelyksi 1994 lukien.

Sosiaalimenotoimikunnan 1994 mukaan sosiaalimenojen rahoituksen suurin muutos liittyi työntekijäin työeläkemaksun myötä kasvavaan vakuutettujen rahoitusosuuteen ja vastaavaan työnantajien osuuden supistumiseen (KOM 1994, 1). Työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmän vetäjänä 15 vuotta toimineen Kari Puron mielestä palkansaajien työeläkemaksu on yksi viidestä tärkeimmästä eläkeneuvotteluryhmän aikaansaannoksesta (Puron ryhmä tarkoittaa valtaa 2006).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan eduskunnassa työntekijäin työeläkemaksun säätämiseen liittyviä keskusteluja ja valiokuntakäsittelyjä kirjallisen materiaalin pohjalta. Miten säätämisessä näkyi rakennepoliittinen asetelma? Onko hallitus- ja oppositiopuolueiden välillä eroa? Minkä puolueen kansanedustajat osallistuivat keskusteluun ja miten paljon keskusteltiin? Mitkä puolueet kannattivat lakiehdotuksia ja mitkä puolueet olivat vastaan? Miten lain säätämistä eduskunnassa perusteltiin ja mitä näkökulmia valiokunnissa oli esillä. Istuntosalissa kansanedustajien näkökulmat olivat kiinnostuksen kohteena, sillä lakien kohtalosta päättävät kansanedustajat.

Suomessa lamavuosien ja välittömästi niiden jälkeen tehdyt uudistukset suuntautuivat aluksi kustannusten karsimiseen. Leikkauksia toteutettiin miltei kaikkiin sosiaaliturvan etuuksiin. Leikkaukset tehtiin erillisinä ratkaisuin eri tavoin eikä systemaattisina muutoksina. (Kautto 2004.) Työntekijöiden työeläkemaksu on aiemmissa tutkimuksissa ohitettu lyhyillä maininnoilla, vaikka se oli merkittävä periaatteellinen muutos palkansaajien työeläketurvan kustantamisessa, joka oli vuoteen 1993 saakka kuulunut yksin työnantajille.

Tutkimuksessa käsitellään lain säätämiseen liittyvää eduskunnassa dokumentoitua materiaalia, joita ovat hallituksen esitykset, valiokuntien kirjallinen materiaali ja kansanedustajien puheenvuorot. Kyseessä on aineistolähtöinen laadullinen tutkimus. Aineistolähtöisyydestä johtuen tutkimuksen jo alkuvaiheessa selvisi, että eläkkeistä päättäminen on puhututtanut eduskunnassa työntekijäin työeläkemaksua säädettäessä, joten myös päätöksentekoa on käsitelty tutkimuksessa.

Kolmikantavalmistelusta ei ole kattavasti materiaalia saatavilla. Sen sijaan eduskunnan käsittelystä on materiaali saatavissa ja eduskunta on taho, joka lait säätää. Eduskunta-keskustelujen avulla on mahdollista tarkastella rakennepoliitiikan vaikutusta. Se, mistä eduskunnassa näiden lakien säätämisen yhteydessä on keskusteltu, kuvastaa laajemminkin kansanedustajien ajatuksia työeläkejärjestelmästä ja sen kehittämisestä. Eduskunta-keskustelun ja äänestyskäyttäytymisen perusteella saadaan kuva eduskunnan asemasta suhteessa työmarkkinajärjestöjen valmisteluun. Tämä tieto ei olisi ollut saatavilla esimerkiksi valmisteluasiakirjoista.

Työeläkejärjestelmää ja sen kolmikantaista päätöksentekoa on arvioitu useasti myös viime vuosina (Ketola 2009; Korkman 2009; Soininvaara 2010; Korkman 2011; Pusa 2011; Rantala 2011; Kulmala 2011). Työurien pidentämisen haasteen yhteydessä on

myös arvioitu sitä, pystyvätkö työmarkkinaosapuolet päättämään tarvittavista ratkaisuis-  
ta. On myös esitetty päätöksenteon olevan murroksessa muuallakin kuin kolmikantai-  
sessa valmistelussa mm. presidentin vallassa, järjestövallassa ja virkamiesvallassa.  
(Korkman 2011, 215.) On merkkejä siitäkin, että korporatiivinen järjestelmä on alkanut  
siirtyä yhä laajemmassa mitassa eurooppalaiselle foorumille (Ketola 2009).

Heikki Paloheimo ja Matti Wiberg (1997, 75) arvioivat 1990-luvun lopulla yhden käsi-  
tyksen mukaan poliittisen elämän olevan henkilöitymässä ja toisen vastakkaisen käsi-  
tyksen mukaan toisaalta byrokraattisten organisaatioiden ottavan suuremman vallan.  
Jälkimmäisen käsityksen mukaan poliittinen päätöksenteko muuttuu enemmän teknisek-  
si päätöksenteoksi, jossa erilaisilla byrokraattisilla asiantuntijaryhmillä on ratkaiseva  
merkitys.

Tutkimus etenee seuraavasti. Ensin esitetään hyvinvointivaltion kehityksen selitystapoja  
ja aikaisempia tutkimuksia, joissa on arvioitu hyvinvointivaltion muutoksia muun mu-  
assa Paul Piersonin (1994) ja Peter Hallin (1993) institutionaalista muutosta koskevien  
teorioiden mukaan. Seuraavaksi on kuvattu työ- ja kansaneläkejärjestelmän vaiheita,  
työeläkelakien valmistelu ja työntekijäin työeläkemaksu. Näin saadaan tutkimukselle  
laajempi tausta, selvitettyä miten työskentely eduskunnassa oli järjestetty työntekijäin  
työeläkemaksun säättämisen aikana ja millaisia erilaisia näkemyksiä kolmikantavalmis-  
telusta on esitetty.

Neljännessä luvussa esitellään tutkimuskysymykset, aineisto ja menetelmät. Viidennes-  
sä luvussa on aineiston analyysi. Kuudes luku sisältää yhteenvedon ja keskustelun.



## 2 HYVINVOINTIVALTION KEHITYS JA SELITYSMALLIT

### 2.1 Sosiaalipolitiikan kehityksen typologioita

Hyvinvointivaltion kehityksestä on esitetty erilaisia teorioita. Rakennepoliittisessa selitysmallissa toimijoiden ja yhteiskuntarakenteen merkitys on suuri. Toimijoita voivat olla esimerkiksi yksittäiset suurhenkilöt tai kollektiiviset toimijat kuten puolueet tai ammattiyhdistysliike. Yhteiskuntarakenteeseen liittyviä muuttujia ovat esimerkiksi maan vauraus, elinkeinorakenne tai talouden avoimuus (Kangas 2006, 198–201). Suomalaisen historiallisen sosiaalipolitiikkatutkimuksen perinnettä voidaan kutsua rakennepoliittiseksi. Selitysmalleissa yritetään yhdistää yhteiskunnan rakenne ja politiikka. Suomessa poliittiset puolueet ovat olleet vahvemmin kuin monissa muissa maissa kytköksissä luokkarakenteeseen. Yhteiskuntaluokalla tarkoitetaan yhteiskunnallisen aseman perusteella kokonaisuuden muodostavaa ihmisryhmää (Alestalo 1990; Luokkien ja sosiaalisten jakojen tutkimus 2013). Paavo Niskanen (2008) kuvaa useita luokkajakoja kuten Marxin ja Engelsin historiallisen materialismin, jonka luokkajako on porvaristo, keskiluokka, talonpojat ja työväestö. Erikson-Goldthorpen luokittelu on seitsemänportainen, jossa luokkajako perustuu ammatin lisäksi tuotantoasemaan. Alestalon mukaan yhteiskuntaluokkia on kuusi, joiden erot ilmenevät varallisuudessa, tuloissa ja elintavoissa. Muita luokkajakoja, joita Niskanen tarkastelee, on mm. Max Weberillä, jonka mukaan luokka on olemassa vasta kun se on tiedostanut itsensä eli näkemys eroaa historiallisesta marksismista tässä suhteessa. Henry Kerr määrittelee ”*luokan siten, että ihmisen suhde tuotantovälineisiin määrää hänen asemansa taloudellisessa toiminnassa*”. (ks. Niskanen 2008, 31–45 ). Puolueet ovat olleet luokkapuolueita ja siksi ne myös sosiaalipoliittisissa linjauksissaan ovat ajaneet oman taustaryhmänsä intressejä. Rakennepoliittinen lähestymistapa on selittänyt hyvin eläkkeiden ja sairausvakuutuksen ajallisen kehityksen, mutta ei toimi muiden sosiaalivakuutusmuotojen kohdalla (Kangas 1986, 21; Kangas 2006, 202–203, 217.)

Rakennepoliittisissa teorioissa korostuvat etukonfliktit sosiaalisten luokkien välillä. Sosiaalisten luokkien suhteelliset valtaresurssit määräävät hyvinvointivaltion profiilin. Konfliktit pohjautuvat yhteiskuntarakenteeseen ja hyvinvointivaltio on ”demokraattisen luokkataistelun” tulos (ks. Korpi 1978). Valtakeskuksia kehittyneissä kapitalistisissa yhteiskunnissa ovat toisaalta työnantajat ja pääoma ja toisaalta työväenluokan organisoitunut joukkovoima ja sen poliittiset ja taloudelliset organisaatiot. Sosiaalidemokrati-

an roolia (esim. Rothstein 1996; ks. Pierson 1998; ks. Huber & Stephens 2001) hyvinvointivaltion luomisessa on pidetty keskeisenä hajanaisen oikeiston ohella. Suomessa muista Pohjoismaista poiketen työväenliike on jakaantunut kahtia sosiaalidemokraattiseen ja kommunistiseen puolueeseen. Maalaisliitto/keskustapuolueen rooli on ollut erikoislaatuinen suomalaisen hyvinvointivaltion luomisessa. Myöhäisen teollistumisen johdosta maatalousväestö on ollut merkittävä yhteiskuntaluokka Suomessa ja lisäksi maalaisliitolla on ollut keskeinen asema koalitiopartnerina poliittisessa järjestelmässä. Keskustapuolue on maatalousväestön intressejä edustavana tukenut eläkkeissä tasaetuksia. Sosialidemokraatit ja ammattiyhdistysliike ovat tukeneet ansioihin suhteutettuja eläkkeitä. (Salminen 1987, 18–19.)

Hyvinvointivaltion kehittymisestä on esitetty erilaisia teorialuokitteluja (ks. Salminen 1987, 12–19). Yksi jaottelu sosiaalipolitiikan kehitykseen vaikuttaneista teorioista on esimerkiksi luokittelu kolmeen ryhmään funktionaalisiin, institutionaalisiin ja politiikkaa painottaviin teorioihin (Väyrynen 2005, 5; Forma & Kuivalainen & Niemelä & Saarinen 2007, 6–7).

Seuraavaksi esitellään lyhyesti luokittelua, jossa toimijoiden ja yhteiskuntarakenteen merkityksestä riippuen sosiaalipolitiikan kehityksen selitysmallien typologiassa voidaan muodostaa neljä kenttää. Taulukon neljäs kenttä on jo kuvattu edellä.

**Taulukko 1. Sosiaalipolitiikan kehityksen selitysmallien typologia**

Toimijan merkitys	Yhteiskuntarakenteen merkitys	
	Pieni	Suuri
Pieni	1) Sattuma	3) Rakennefunktionalismi
Suuri	2) Voluntarismi	4) Rakennepolitiikka

Lähde: Kangas 2006, 198.

Jos toimijoilla ja rakenteella ei ole merkitystä, kehitystä voi kuvata sattumien tuotoksena. Voluntaristisessa mallissa toimijoiden tavoitteet ja aikeet painottuvat, mutta yhteiskuntarakenteen merkitys on pieni. Voluntarismi voi liittyä myös kollektiivisiin toimijoihin esimerkiksi poliittisiin puolueisiin ja ammattiyhdistysliikkeisiin. (esim. Korpi 1978; Kangas 2006, 198–199.)

Rakennefunktionalismissa painottuu yhteiskuntarakenteen merkitys ja toimijoiden merkitys on pieni. Rakennefunktionalismissa painottuvat suuret, yhteiskunnan rakenteeseen kytkeytyvät linjat. Pitkän ajanjakson tarkastelulla sosiaalipolitiikan kehittyminen liittyy elinkeinorakenteen muutokseen. Taloudelliset tekijät määrittävät politiikan tekemisen reunaehdoja. Sosiaaliturvan syyt ja kehityspiirteet selittyvät yhteiskunnan rakenteista käsin (esim. Kangas 2006, 200–202; Wilensky 1975).

Sosiaalipolitiikan historiaa voidaan työeläkejärjestelmän säätämiseen liittyen selittää myös tilannekohtaisuudella ja sattumilla. Työntekijöiden eläkelain poikkeuksellinen eduskuntakäsittely on myös konkreettinen esimerkki positionaalisen politiikan (asemaan/tilanteeseen perustuvan politiikan) voimasta. Hallituksen esityksen sijaan työeläkkeistä säädettiin yksittäisen kansanedustajan aloitteessa. (Kangas 2006, 262.)

Olli Kankaan mukaan jännite suomalaisen hyvinvointivaltiojärjestelmän tekemisessä on ollut agraari-intresseihin kytkeytyvän universaalien minimiturvan ja palkansaajien etuihin liittyvän ansaintaperiaatteen välillä. Linjojen välinen jännite on näkynyt muun muassa eduskunnan eläkepolitiikasta käymissä väittelyissä. Ensimmäisen linjan kannattajina olivat Maalaisliitto toisen Sosiaalidemokraatit, Kokoomus, Ruotsalainen Kansanpuolue ja Liberaalit. Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (SKDL) myötäili usein Maalaisliiton kantoja samoin kuin Suomen Maaseudun Puolue (SMP), Vihreät ja Kristilliset (Kangas 2006, 347–348). Yhteiskunnallisista ristiriitaisuuksista puoluejaon perusteena on laajempia kuvauksia (esim. Paloheimo & Wiber 1997, 218–224; Wiberg 2006, 33–41).

Yhteiskunnan ammattirakenteen muutos on johtanut siihen, että aiempi luokkasidonnainen politiikka on muuttunut (Kangas 2006, 203). Puolueista on tullut yleispuolueita (vrt. Väyrynen 2005). Koska luokkasidonnainen politiikka on muuttunut ja on siirrytty mielikuvapolitiikkaan, on Kankaan mukaan rakennepoliittisissa tulkinnoissa havaittu ongelmia. Toisena rakennepoliittisen lähestymistavan ongelmana Kangas mainitsee sen, että ryhmäintressit otetaan enemmän tai vähemmän annettuina. Sanallisessa kamppailussa (esim. Nygård 2003; Cox 2004; Béland 2005; Niskanen 2008; Kananen & Saari 2009) poliittisesta vallasta on oleellista se, kuka saa määrittää sen mistä puhutaan ja millä termeillä. Puhetavat muodostavat ”totuusregiimejä”, joissa on annettu sekä käytettävät termit että niihin liittyvät politiikkavaihtoehdot (Kangas 2006, 202–205.)

Suomessa 1980- ja 1990-lukujen taitteessa poliittinen, taloudellinen ja hallinnollinen eliitti omaksui uuden tavan ajatella talouden ja politiikan välistä suhdetta (Kantola 2002). Kansainvälisesti globalisoituminen alkoi luoda uutta toimintakehystä ja kansallisesti pankki- ja julkisen talouden kriisit aiheuttivat vanhojen ajattelutapojen kyseenalaistamisen. Kanasen ja Saaren mukaan 1990-luvun poliittiset ideat eivät olleet erityisen suomalaisia, vaan EU-tasoisia ja globaaleja. (Kananen & Saari 2009, 19–20.)

Tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu integraation vaikutuksia kansallisten politiikkojen sisältöön ja unionin vaikutusta valtasuhteiden näkökulmasta, on tultu tulokseen, että Euroopan unionilla on ollut enemmän vaikutusta politiikan sisältöön kuin jäsenmaiden poliittisiin järjestelmiin eli institutionaalisiin rakenteisiin. Muiden kuin vaaleilla valittujen toimijoiden kuten esimerkiksi virkamiesten tai etujärjestöjen vaikutusvalta on lisääntynyt ja EU:n päätöksenteko tullut vaikeaselkoisemmaksi hallitustenvälisen koordinaation myötä. On puhuttu politiikan verkostoitumisesta. Päätöksenteko siirtyy asiantuntijoiden työryhmiin, jotka kansanedustajien ja ministerien sijasta vastaavat politiikan sisällöstä. (Raunio & Saari 2013, 13, 20.)

Niskanen (2008) mainitsee puolueiden nykyisin tavoittelevan mahdollisimman laajaa kannatuspohjaa ja puolueiden luokkasidonnaisuus on vähentynyt. Puolueohjelmissa näkyy ”yhteiset”, joka sisältää mahdollisimman monen eturyhmän pyrkimyksiä. Tämän myötä ”*etujärjestöille on muodostunut luokkien ja yhteiskuntaryhmien edunvalvontatehtäviä, joita puolueet ja kansanedustajat eivät ainakaan täysmääräisesti kykene eivätkä halua ottaa tehtäväkseen*”. Niskanen mainitsee elinkeinoelämän intressiryhmillä olevan vahvimmat vaikutuskanavat poliittiseen oikeistoon, liberaaleihin ja RKP:hen ja maa- ja metsätalouden etujärjestöillä keskustaan. SAK:laisilla ammattiyhdistyksillä taas on läheiset suhteet vasemmistopuolueisiin ja Akavan ja STTK:n yhteydet ovat lähinnä sosialidemokraatteihin ja porvarillisiin puolueisiin sekä yrittäjäjärjestöjen yhteydet ovat oikeistoon ja sitä lähellä oleviin puolueisiin. (Niskanen 2008, 97–98.)

Niskasen (2008) mukaan puolueohjelmien yhtäläisyydet ovat voimakkaasti lisääntyneet, mutta eroja yhä on. Niskasen tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia kuin Mikael Nygårdin (2003) tutkimuksen tulokset. Puolueiden luokkaorientoituneiden lausumien suhteelliset osuudet ovat puolueiden yleisohjelmissa 1950–1990-luvuilla kahta poikkeusta lukuun ottamatta vähentyneet. Toisaalta selvää yleispuoluetta ei löydy puolueoh-

jelmien perusteella, lähinnä sellaisiksi Niskanen mainitsee Kristillisdemokraatit ja Ruotsalaisen Kansanpuolueen. (Niskanen 2008,112–113, 118, 156; Nygård 2003.)

Jaakko Kiander (2001) toteaa että, globalisaatio, vapaa markkinatalous tai integraatio eli talouksien yhdentymisen eivät näytä ratkaisevasti vaikuttavan tulonjakoon. Kianderin mukaan eri maiden vertailu osoittaa, että tasaiseen tulonjakoon voi yhdistyä hidas tai nopea talouskasvu tai korkea tai keskinkertainen tulostaso. (Kiander 2001, 119–120.) Raija Julkunen ottaa kantaa kysymykseen, kuka lopetti hyvinvointivaltion kasvun. ”*Karkeasti ottaen voi sanoa, että kenkään mielestä globalisaatio ei ole keskeinen selitys, vaikka sen merkitystä ei kokonaan kielletäkään*”. Globalisaatiosta on tullut suosittu selitys kun se on osunut samanaikaisesti politiikan vaihdoksen kanssa. (Julkunen 2001b, 368.)

Muun muassa Hannu Uusitalo on kuvannut puolueiden ja eri yhteiskuntaluokkien välistä yhteyttä luokkarakenteen ja intressien organisoitumisen pohjalta. Uusitalon mukaan 1980-luvun puoliväliin mennessä Suomeen oli muodostunut uudenlainen valtaeliitti, jonka muodostavat puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen ylin johto ja valtion korkeimmat virkamiehet. Tämä eliitti sopii asioista ja ajaa sopimukset läpi omissa organisaatioissaan. Uusitalon mukaan yhteiskunta on pikemminkin korporatistinen yhteiskunta kuin luokkayhteiskunta. Korporatistinen päätöksentekotapa on seuraus luokkien organisoitumisen tuloksena tapahtuneista voimasuhteiden muutoksista. Luokkien kannalta tarkasteltuna puolueet ja taloudelliset organisaatiot ovat jossain määrin vaihtoehtoisia etujen ajamisen väyliä. (Uusitalo 1985, 173–175.)

Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmien vertailua toisiinsa koskevassa tutkimuksessa on selvitetty eläkejärjestelmän kehitystä yhteiskunnan rakenteen ja poliittisten suhdanteiden funktiona. Eläkejärjestelmien kehitystä tulkitaan hyvinvointivaltion kasvua selittävien teorioiden avulla, pääpaino on rakennepoliittisessa, luokkapohjaisten aktoreiden toimintaa korostavassa näkökulmassa. Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmien kehitys kuvataan osana hyvinvointivaltion kasvua, muun muassa mitkä rakennepoliittiset tekijät ovat vaikuttaneet kehitykseen ja vertaillaan kyseisten maiden yhteiskuntarakenteita. Suomessa työeläkejärjestelmän kannattajille, Sosiaalidemokraateille, Kokoomukselle ja työmarkkinajärjestöille on ollut ominaista suuntautuminen teollistuneeseen ja kaupungistuneeseen Suomeen. Maalaisliitto/Keskustapuolueelle on ollut tyypillistä voimakas agraarisen Suomen intressien painottaminen. (Salminen 1987; 11, 191.)

## 2.2 Hyvinvointivaltion muutos

Hyvinvointivaltion laajenemista ja leikkauksia on useassa tutkimuksessa verrattu Paul Piersonin (1994) tapaan jäsentää muutoksia (esim. Julkunen 2001a; Julkunen 2001b; Kangas 2002; Kangas 2006; Järvinen 2008; Moilanen 2010). Hyvinvointivaltion rakennuskaudelle oli tyypillistä puolueiden sosiaaliturvareformeja säätäessä etsiä kiitosta. Leikkauskaudelle tyypillistä on sen sijaan moitteen välttäminen. Hyvinvointivaltion leikkausten tarkastelu ei ole laajennuskauden peilikuva (Pierson 1994, 1–2). Hallitus voi käyttää heikentämisiä tehdessään poliittista vastustusta lieventämään monimutkaista esitystapaa, hajota ja hallitse tapaa tai kompensatiota. Monimutkaisen esitystavan seurauksena kansalaisille tai vastustajille ei selviä uudistusten vaikutukset ja uudistukset jäävät poliittisesti vähemmän vaarallisiksi. Sosiaaliturvan heikennyksiä voidaan kompensoida tai kohdentaa heikennykset vain joukon osalle, jolloin vastustus ei ole yhteistä. (Pierson 1994, 19–26.)

Julkunen (2001b) Piersonin keskeisiä väitteitä arvioidessaan toteaa, että hyvinvointivaltioiden ekspansioista on siirrytty uuteen karsinnan politiikkaan. Poliittisten instituutioiden tai korporatiivisten järjestelmien sisältämät veto-oikeudet ja polkuriippuvuudet rajoittavat kuitenkin radikaaleja muutoksia. Hyvinvointivaltioiden kasvun pysähtymistä ei voi empiirisesti vertailevan tutkimuksen avulla ehdottomasti osoittaa johtuvan globalisaatiosta, talouskasvun hidastumisesta, demograafisesta muutoksesta tai jostakin muusta johtuvaksi, koska muutoksen takana ovat monimutkaiset tekijät, jotka vaikuttavat eri tavoin eri aikoina ja eri paikoissa. Laaja konsensus helpottaa sopeutumista, legitimoii muutoksia, antaa niille jatkuvuutta ja saa muutokset näyttämään välttämättömiltä. Kansalaiset saadaan vakuuttumaan, että tavoitteena on hyvinvointivaltion säilyttäminen eikä purkaminen. Suomessa sopeutumisprosessi niukkuuteen tapahtui neuvotellen, jossa hyvinvointivaltion rakenteet säilyivät koskemattomina 1990-luvun säästöissä, vaikka liki kaikkia sosiaalipolitiikan osa-alueita muutettiin. (Julkunen 2001b.)

Myös Peter Halliin (1993) viitataan usein kun arvioidaan hyvinvointivaltion muutoksia (esim. Kangas 2002; Hinrichs & Kangas 2003; Kangas 2006; Moilanen 2010). Hall kuvaa kolme eriasteista institutionaalista muutosta. Ensimmäisen asteen muutoksissa on kyse tasoleikkauksista, politiikan tavoitteet ja perusajatukset eivät siinä muutu. Toisen

asteen muutoksessa on kyse polkuriippuvuusmuutoksista, joissa järjestelmän perusrakenne ei oleellisesti muutu eli olemassa olevien rakenteiden ja aiemmin tehtyjen päätösten sitovuudesta pidetään kiinni. Sen sijaan politiikan instrumentit ja niiden puitteet muuttuvat. Kolmannen asteen muutokset toteuttavat kaksi ensimmäistä ja lisäksi politiikan tausta-ajatukset muuttuvat. Kolmannen asteen muutoksia tapahtuu harvoin. Ensimmäisen ja toisen asteen muutokset eivät automaattisesti johda kolmannen asteen muutoksiin (Hall 1993, 275–296.) Helpommin menevät yleensä läpi polkuriippuvat sosiaalipoliittiset leikkaukset, joiden vaikutukset eivät näy heti. Ei kuitenkaan aina ole selvää, onko pidemmällä aikavälillä sittenkin kyseessä merkittävä muutos. (Kangas 2002, 238–240.)

Kankaan mukaan Suomessa 1990-luvun muutoksista kansaneläkkeessä ja sairausvakuutuksen päivärahaa tehtiin Hallin luokittelun mukaan kolmannen asteen systeemimuutokset, kun kansaneläkkeen pohjaosa ja sairausvakuutuksen peruspäiväraha poistui. Työeläkkeiden osalta muutokset ovat olleet huomaamattomampia, hiipiviä ensimmäisen ja toisen kertaluokan muutoksia esimerkiksi julkisen sektorin parempien etujen yhdenmukaistaminen ja eläkepalkan laskuperusteen muuttaminen sekä (2002 suunnitteilla ollut) eläkepalkan laskenta koko työuran pohjalta. Pidemmällä aikavälillä ensimmäisen asteen leikkaukset voivat aiheuttaa kolmannen asteen muutoksia kuten koko työuran eläkepalkan laskennan mahdollinen vaikuttaminen työmarkkinapohjaisten eläkkeiden muodostumiseen. (Kangas 2002, 236–237, 247–249.)

Pirjo Moilasan mukaan eläkejärjestelmässä heikennyksiä on tehty huomaamattomasti siten, että muutoksien vaikutukset tulevat näkyviin vasta pitkällä aikavälillä, esimerkiksi työntekijän eläkemaksun vaikutus eläkkeeseen. Työeläkkeiden osalta Hallin luokittelussa toisen asteen muutos on esimerkiksi eläkepalkan laskusäännön ja indeksiturvan muuttaminen. (Moilanen 2010, 2, 12, 19.) Työntekijäin työeläkemaksun säätämiseen Hallin kolmen asteen muutosluokittelussa Moilanen ei ota erikseen kantaa. Heikki Lehtonen ja Simo Aho (2000, 110) mainitsevat merkittävänä muutoksena hyvinvointivaltion rahoitusvastuun jakosuhteiden muuttumisen rakenteellisesti kun rahoitusvastuuta siirrettiin työnantajilta työntekijöille. Tähän myös Moilanen viittaa.

Yhden tavan arvioida muutoksia on esittänyt Jacob Hacker (2004). Hänen mukaansa tapoja ovat poliittinen ajelehtiminen, muuntautuminen, pinoaminen ja neljäntenä poistaminen ja korvaaminen. Ensimmäisessä on kysymyksessä silloin, kun muutokset tule-

vat ei-päättösten kautta. Toisessa tapauksessa olemassa olevia instituutioita ei korvata uusilla vaan entisille annetaan uusia tehtäviä ja muutetaan vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Kolmannessa tapauksessa uudet tehtävät annetaan uusille instituutioille hävittämättä vanhoja. Neljännessä tapauksessa vanhat instituutiot hävitetään ja niiden tilalle rakennetaan kokonaan uudet järjestelmät. Kaikkia neljää muotoa on käytetty suomalaisen sosiaalipolitiikan kehittämässä. (Hacker 2004, 248; Kangas 2006, 209.)

Suomen ja Ruotsin hyvinvointivaltioiden muutokset 1990-luvulla eivät ole olleet suurelta osin systeemiä muuttavia, mutta ovat muuttaneet tasapainoa universaalien ja ansiosidonnaisen ja tarveharkintaisen sosiaaliturvan välisissä suhteissa. Näin muutokset ovat vaikuttaneet politiikan dynamiikkaan ja tulevien muutosten malliin. Eläkereformeilla 1990-luvulla Suomessa ja Ruotsissa oli monia yhtäläisyyksiä. Molemmissa maissa universaali kansaneläke poistettiin, varhaiseläkkeille pääsy vaikeutettiin ja työntekijät osallistuvivat ansiosidonnaisten eläkkeiden maksamiseen. Kun ammattiyhdistysjärjestöt olivat suostuneet siihen, että työeläkemaksun noususta puolet tulee työntekijöiden kannettavaksi, oli suhteellisen helppo suostutella ne myös tulevien eläkkeiden muutoksiin. (Timonen 2003, 167, 173, 183.)

Suomen 1990-luvun laman oli Suomen historian synkin ja länsimaiden syvin toisen maailmansodan jälkeen (ks. Kiander 2001). Julkusen (2001a) mukaan 1990-luvun muutoksessa kysymyksessä ei ollut niinkään lamasta kuin siirtymästä hyvinvointivaltion laajenemisen jälkeiseen regiimiin. Työnantajajärjestö STK esitti vuonna 1991 muun muassa työnantajan vastuun vähentämistä sosiaaliturvan rahoitukseen ja tavoitteli uusia työmarkkinakäytäntöjä. Osa vaatimuksista toteutui, kun vuonna 1993 otettiin käyttöön palkansaajien eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Julkusen mukaan etujärjestöt kestivät, kun niiden rahoitus pohjaan ei puututtu. Palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksuilla 1993 tavoiteltiin solidaarisuutta. (Julkunen 2001a, 9, 80, 149.) Hallituksen ja työnantajajärjestöjen pyrkimys muuttaa pelinsääntöjä talouskriisiä hyväksi käyttäen ei muuttanut radikaalisti suomalaista korporatismia (ks. Kauppinen 2012).

Sosiaaliturvaleikkausten legitimoiminen perustuu kriisitietoisuuteen. Kansalaisten ja leikkausten kohteeksi joutuvien on ymmärrettävä ja hyväksyttävä leikkaukset. Tämä voi olla vaikeampaa korporatismeissa kuin yhtenäisissä systeemeissä. Kankaan (2002) mukaan Suomessa ammattiyhdistysliike halusi rakentaa työeläkkeiden hallintomallin siten, että eduskunta ei yksipuolisesti pääsisi peukaloimaan työeläkkeitä. Siksi työntekijäin



eläkelaki Kankaan mukaan rakennettiin hajautetuksi, yksityiseksi ja työmarkkinaosa-puolten hallinnoimaksi järjestelmäksi. Työeläke- tai työttömyysvakuutuksen muutosstrategiassa pienillä mitättömiltä näyttävillä reformeilla toteutetaan suuren kertaluokan systeemimuutokset. (ks. Kangas 2002, 244–245, 251.)

Eduskunnassa työntekijäin työeläkemaksua säädettäessä perusteltiin sitä, että työntekijäin työeläkemaksu vähennetään palkasta, mistä eläke lasketaan, sillä ettei työntekijöiden työeläkemaksulla ole tarkoitus muuttaa työaikaisen ja eläkeaikaisen toimeentulon keskinäistä suhdetta (HE 26/1993). Uusitalon (2002, 40–43) mukaan oikeudenmukaisen eläkepolitiikan lähtökohtana tulisi olla taloudellisen kasvun tai taantumien ja muuttuvan ikärakenteen vaikutusten huomioon ottaminen samanaikaisesti siten, että aktiiviväestön ja eläkkeellä olevan väestön tulojen suhde pysyy oikeudenmukaisena muuttuvista olosuhteista huolimatta. Uusitalo ei käsittele työntekijäin työeläkemaksua.

Suomessa on 1990-luvulta lähtien toteutettu eläkepolitiikkaa, jossa ikääntymisen tuleva kustannusten kasvu jaetaan eri tahoille. Uudistusten myötä ikääntymisen aiheuttama rasitus ei tule kokonaan työssäkävien nuorempien sukupolvien kannettavaksi. Eläkkeellä olevat ja eläkkeelle siirtyvät kantavat osan ikääntymisen kustannuksista. Osa ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista hoidetaan siten, että työllisyysaste ja eläkkeellesiirtymisikä nousevat. Eläkepolitiikan osalta Suomessa on varauduttu hyvin ja verraten oikeudenmukaisella tavalla tulevaan nopeaan ikääntymiskehitykseen. (Uusitalo 2007, 322–323, 325.) Uusitalo ei käsittele työntekijäin työeläkemaksua.

Hallituksen ja opposition välistä kamppailua on analysoitu 2000-luvulla eriarvoisuudesta käytyjen välikysymyskeskustelujen osalta. Hallituksen ja opposition eroina mainitaan se, että hallitukset ovat puolustaneet harjoittamaansa politiikkaa kehystämällä sen osaksi kasvun ja työllisyyden Suomea. Sen sijaan oppositiot ovat pyrkineet murentamaan hallituksen legitimitettiin kehystämällä Suomen eriarvoistuvaksi yhteiskunnaksi. Puolueet kehystävät näkemyksensä rakenteellisesta asemastaan käsin ja systemaattisesti valikoivat evidenssin, joka tukee heidän kehystään. Noudattaen rakennepoliittista luokkasemaa välikysymysaloitteellisuuden osalta esimerkiksi Kokoomus tai Vihreät ei ole nostanut esiin eriarvoisuuteen ja köyhyyteen liittyviä välikysymyksiä, mutta Vasemmistoliitto sen sijaan on. Puolueet myös vaihtavat kehyksiään siirryttäessä hallituksesta oppositioon ja päinvastoin. Äänestyksessä hallitusrintamassa pysyttiin. (Saari 2011.)

Eläkemaksuista on ilmestynyt kansainvälistä vertailevaa tutkimusta 2000-luvulla. Mika Vidlund ja Jarna Bach-Othman (2008) ovat tutkineet eläkemaksutasoja yhdeksässä Euroopan maassa vuonna 2005. Vertailtavia maita ovat Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa, Ranska, Iso-Britannia ja Sveitsi. Maksutasot on kuvattu sekä lakisääteisen että vapaaehtoisen kollektiivisen eläketurvan osalta eli sekä ensimmäisen että toisen pilarin eläkkeiden osalta. Maksutason lisäksi on esitetty maksujen jakautuminen työnantajan ja työntekijän osuuksiin sekä valtion osuutta eläkkeiden rahoituksessa. Toisen pilarin (kollektiiviset työala- tai työnantajakohittaiset eläkejärjestelyt) lisäturvan merkitys eläketurvan kokonaisuudessa vaihtelee eri maiden välillä. Maiden maksutasojen todetaan yhtenäistyneen kun otetaan huomioon nimenomaan kokonaiseläkemaksut. Lakisääteisessä turvassa palkansaajan maksut vaihtelevat, mutta kaikissa tutkittavissa maissa esiintyy palkansaajan maksu. Lakisääteisen turvan osalta työnantajan osuus maksusta on suurempi kuin työntekijän osuus muissa maissa paitsi Tanskassa ja Alankomaissa. (ks. Vidlund & Bach-Othman 2008, 22.)

Lakisääteisen eläketurvan ja vapaaehtoisen lisäturvan maksuista tehtiin kansainvälistä vertailua 1990-luvun alussa (ks. Janhunen 1990). Uudempaa kansainvälistä vertailua pakollisista eläkemaksuista ovat ”Pakolliset eläkemaksut vanhoissa EU- ja ETA-maissa sekä Sveitsissä vuonna 2010” (Kirjalainen 2010a) ja ”Pakolliset eläkemaksut uusissa EU-maissa vuonna 2010” (Kirjalainen 2010b). Edellisessä yhteenvedossa kaikissa 16 valtiossa ja jälkimmäisessä yhteenvedossa kaikissa 12 valtiossa työntekijöillä on mak-suusuus pakollisista eläkemaksuista eli ensimmäisen pilarin mukaisista maksuista. Työntekijöiden maksut vaihtelevat suuresti.

### **3 TYÖ- JA KANSANELÄKEJÄRJESTELMÄN VAIHEITA, TYÖELÄKELAKIEN VALMISTELU JA TYÖNTEKIJÄIN TYÖELÄKEMAKSU**

#### **3.1 Työ- ja kansaneläkejärjestelmän vaiheita**

Työ- ja kansaneläkejärjestelmän kehittyminen nykyisenlaiseksi on ollut monivaiheista. Työntekijäin eläkelaki otettiin käsittelyyn Veikko Kokkolan lakialoitteen pohjalta (Niemelä 1994, 137–138). Teivo Pentikäisen (1997, 27–33) mukaan työeläkkeiden ratkaisulle oli useita syitä, kuten eläketurvan heikkous 1950-luvulla ja sosiaalipolitiikan työmarkkinakauden alkaminen. Myös historiallinen pakko (eläketurvan surkea tila 1950-luvulla) johti muutokseen samoin kuin sosiaaliturvan kehittämisen aatteiden muuttuminen, ideologiset seikat ja eläkeläisten suuri äänestysvoima. Muina seikkoina Pentikäinen mainitsee muun muassa intressiristiriidan yksityisvakuutuksen ja lakisääteisen vakuutuksen välillä ja Pekka Kuusen kirjan ”60-luvun sosiaalipolitiikka”. Joskin Kuusen kirjan ilmestyminen ja työntekijäin eläkelain säätäminen tapahtuivat vastakkaisessa järjestyksessä, kirjoittaa Pentikäinen.

Rakennepoliittisen selityksen mukaisesti Suomessa työeläkejärjestelmän luomisessa kärjistyi palkansaajien ja maaseutuväestön tulonjakokiista. Sen sijaan ei syntynyt suurta ristiriitaa työnantajien ja työntekijöiden kesken. Työeläkelaki oli 1960-luvun merkittävä sosiaalipoliittinen uudistus, joka paransi huomattavasti työntekijöiden eläketurvaa. Työeläkelakien valmistelusta voidaan Heikki Niemelän mukaan katsoa alkaneen Suomen sosiaalipolitiikassa työmarkkina-aikakausi. Työeläketurvan kehittäminen tuli tästä alkaen esille työmarkkinajärjestöjen välisissä työehtosopimusneuvotteluissa. Työeläkejärjestelmällä oli vaikutusta myös työmarkkinajärjestöjen välisten neuvottelusuhteiden laajentamiseen ja tulopoliittisen menettelyn alkamiseen Suomessa. Oli saatu solmituksi uudenaikaiset toimivat työmarkkinasuhteet. Ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu syntyi vuonna 1968. (Niemelä 1994, 143, 144, 171.)

Myytti työeläkevakuutuksesta on korostunut työmarkkinajärjestöjen yhteistyössä vaikka vuoden 1960 työttömyysvakuutusuudistuksella on ollut suurempi rooli. Tämä ei ole noussut esiin muun muassa siksi, että työttömyysturvan ”menneisyyspuhemiestä” ei ole ollut ja työmarkkinatapahtumien koko kirjo on tutkijoille vierasta (Bergholm 2011). Menneisyyspuhemiestä työeläkejärjestelmässä edusti Pentikäinen, jolla oli omakohtai-

nen tuntemus myös työeläkejärjestelmän kehittämisen alkuvaiheista toimiessaan sosiaaliministeriön vakuutusosaston päällikkönä vuosina 1948–1961 ja muun muassa vuonna 1956 perustetussa eläkekomiteassa puheenjohtajana (Pentikäinen 1997, 34).

Jaakko Kianderin ja Pentti Vartian mukaan (1998, 30) tulopolitiikaksi voidaan kutsua jo sitä käytäntöä, joka syntyi, kun työnantajat talvisodan aikana hyväksyivät SAK:n neuvottelukumppanikseen niin sanotun helmikuun kihlauksessa vuonna 1940. Tietynlainen ”kolmikanta-ajattelu” syntyi heidän mukaansa jo 1940-luvun säännöstelytalouden aikana.

Eino Ketolan mukaan pää korporatiiviselle sosiaalipolitiikalle oli avattu Suomessa ensimmäisten työehtosopimusten solmimisen myötä vuodenvaiheessa 1944–1945. Tunnetuin esimerkki kolmikantaisesti luodusta sosiaaliturvasta on työntekijäin eläkelain säätäminen vuoden 1961 kesäkuussa ja vähemmän tunnettua on vuonna 1960 hyväksytty työttömyyskassalaki. Kun työttömyyskassojen keskuskassaa säädettiin lailla ja työnantajien velvoitteeksi tuli maksaa työttömyysvakuutusmaksua, perustuslakivaliokunta katsoi lain säätämisen edellyttävän verolakien säätämisjärjestystä, vaikka varat eivät missään vaiheessa kulkeutuneet valtiolle. (Ketola 2009, 9, 17.)

Työeläkelakien säätämistä seurasi useita vaiheita, joissa työ- ja kansaneläkejärjestelmien kehittämistä haluttiin viedä eri suuntiin, muun muassa SKDL:n aloitteessa ja eduskunnan ponnassa vuonna 1963 sekä sosiaalipoliittisen ohjelmatoimikunnan asettaminen vuonna 1966. (Pentikäinen 1997, 86–87, 92–93.) Ennen kansaneläke-esityksen antamista vuonna 1972 hallitus ei ollut yhteydessä etujärjestöihin, eikä työeläkejärjestelmän ja Kelan asiantuntijoihin. Eduskunta hyväksyi kansaneläkkeen korotukset, joiden kustannukset nousivat eduskuntakäsittelyssä lähes kolminkertaisiksi hallituksen esitykseen verrattuna (eläkepommi). Työmarkkinajärjestöt arvostelivat eduskunnan hyväksymää eläkepakettia eikä siitä pidetty myöskään työeläkejärjestelmän piirissä. Jos eläkepaketti olisi vahvistettu eduskunnan hyväksymässä muodossa, se olisi saattanut estää työeläkkeiden korotukset ja se olisi vahvistanut kansaneläkejärjestelmää ja pysäyttänyt työeläkejärjestelmän kehittämisen. Presidentti kuitenkin ilmoitti, ettei hän vahvista eläkepakettia ja näin eläkepommi purettiin. (Niemelä 1994, 218–219, 221–225.)

Eläkepaketin purkaminen merkitsi eduskunnan arvovallan huomattavaa heikkenemistä, kun eduskunnan katsottiin osoittautuneen lähes vastuuntunnottomaksi päätöksente-

koelimeksi (Niemelä 1994, 229, 232). Tällä tuli olemaan heijastusvaikutuksia eläkelakien myöhempiin lainsäädäntökäsittelyihin. Eläkepommin purkamisen seurauksena vuonna 1972 työmarkkinajärjestöt saivat Kankaan mukaan rationaalisen toimijan ja vastuunkantajan roolin. Eduskunta taas näytti olevan poliittinen tuuliviiri, joka teki kestättömiä päätöksiä. Työmarkkinajärjestöjen oli otettava vastuu maan parhaasta, koska eduskunta ei siihen kyennyt. (Kangas 2006, 265.)

Työ- ja kansaeläkejärjestelmän kamppailua on muistutettu mieleen 2000-luvulla esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliiton lakiasiainjohtajan Lasse Laatusen (2009) kolumnissa. Laatusen viittaa sosialidemokraattien Eero Heinäluoman esittämään epäilyyn, että keskusta on yrittämässä kaapata työeläkevaroja. Taustalla oli Veli Laineen, Pekka Sinkon ja Vesa Vihriälän talousneuvostolle tekemä ikääntymisraportti, jossa käsitellään työeläkkeitä koskevaa päätöksentekoa. ”*Jos kuitenkin järjestöjen yhteistyön muuttuminen johtaa siihen, että työeläkejärjestelmässä ei pystytä tekemään tulevaisuudessa vaadittavia päätöksiä, voi tilanne tulla otolliseksi vallan siirtymiselle. Työ- ja kansaneläkejärjestelmät voivat muuttua yhdeksi eläkejärjestelmäksi, josta päätetään eduskunnassa*”. (Laine & Sinko & Vihriälä 2009, 192.)

### **3.2 Työeläkelakien valmistelu**

Seuraavassa kuvataan lainsäätämisyjärjestystä, valiokuntatyöskentelyä, poliittisen prosessin vaiheita ja tutkimus paikannetaan poliittiseen prosessiin. Perustuslakivaliokunnan työssä oli kyse lainsäätämisyjärjestyksestä päättämisestä. Tutkimukseen sisältyvien kahden hallituksen (HE 230/1991 ja HE 26/1993) esityksen vertailemiseksi muihin hallitusten esitysten käsittelyihin eduskunnassa kuvaan muun muassa lainvalmistelutyön laadusta tehtyä tutkimusta (ks. Ahtonen & Keinänen & Kilpeläinen 2011). Lopuksi kuvataan työeläkelakien kolmikantaista valmistelua.

Ensimmäinen puheena olevista hallituksen esityksistä (HE 230/1991) sisälsi määräaikaisen, yhdeksi vuodeksi tarkoitetun, lakiehdotuksen työntekijäin työeläkemaksusta. Jatkossa käytetään tästä hallituksen esityksestä myös termiä ”ehdotus määräaikaisesta laista”. Jälkimmäinen puheena olevista hallituksen esityksistä (HE 26/1993) sisälsi laajan uudistuksen joustavista eläkejärjestelyistä ja esitykseen sisältyi myös ehdotus työntekijäin työeläkemaksun säätämisestä pysyväksi. Jatkossa käytetään tästä jälkimmäises-

tä hallituksen esityksestä termiä ”ehdotus määräaikaisen lain muuttamisesta pysyväksi” ja tarkoitetaan työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi osana laajempaa lakipakettia.

### *3.2.1 Lainsäätämisyjärjestys, lainvalmistelutyö ja valiokuntatyö eduskunnassa*

Suomen perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Ennen vuoden 2000 alusta voimaan tullutta perustuslakia (11.6.1999/731) lainsäädäntövallasta säädettiin hallitusmuodossa (94/1919), jonka toisen pykälän mukaan lainsäädäntövaltaa käytti eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Uusi perustuslaki korvasi sitä edeltäneet vuoden 1919 hallitusmuodon, vuoden 1922 lain valtakunnanoikeudesta, vuoden 1922 ministerivastuulain, sekä vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen. (Wiberg 2006, 135.)

Lait valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Työeläkkeitä koskevat asiat valmistellaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä. Työntekijäin työeläkemaksua koskevat hallituksen esitykset (HE 230/1991 ja HE 26/1993) käsiteltiin eduskunnassa säätämisaikana voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen (VJ 7/1928) mukaisesti. Tutkimuksessa käsitellään 1991–1993 voimassa olleitten säännösten mukaisia menettelyjä.

Perustuslakivaliokunta päättää lakien säätämisyjärjestyksestä. Ristiriitatilanteiden tulkitsemisen perustuslaista tekee perustuslakivaliokunta, koska Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta (Wiberg 2006, 184). Ehdotus määräaikaisesta laista (HE 230/1991) oli eduskunnan käsittelyssä 8.1.1992 – 13.11.1992 ja ehdotus määräaikaisen lain muuttamisesta pysyväksi (HE 26/1993) 14.4.1993 – 28.6.1993.

Tavallinen laki voitiin säätää valtiopäiväjärjestyksen 66§:n mukaan yksinkertaisella äänen enemmistöllä, mutta laki voitiin laittaa lepäämään, jos kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä kannatti lepäämään jättämistä (VJ 7/1928, 66§). Perustuslainsäätämisyjärjestys oli valtiopäiväjärjestyksen 67§:ssä. Lakiehdotus voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä ja jättää lepäämään yli seuraavien vaalien, jolloin laki oli hyväksyttävä muuttumattomana 2/3 osan enemmistöllä. Kiireelliseksi julistamalla 5/6 enemmistöllä oli mahdollista hyväksyä laki samoilla valtiopäivillä 2/3 enemmistöllä.

Verolakien säätämisyjärjestystä muutettiin vuonna 1991 annetulla hallituksen esityksellä (HE 234/1991, vahvistettu 28.8.1992, voimaan 1.9.1992). Muutoksessa verolakien hyväksyminen tuli tavallisen lain hyväksymisen mukaiseksi. Tätä aiemmin verolakien säätämisessä noudatettiin eri menettelyä (VJ 7/1928, 68§). Yksivuotisen ja pysyvän verolain säätämisessä oli ero siten, että pysyvä verolaki edellytti kahden kolmasosan määräenemmistöä ja yksivuotinen verolaki voitiin säätää yksinkertaisella enemmistöllä. Perusteluna verolakien säätämisyjärjestyksen muutokselle oli muun muassa se, että voimassa oleva kahden kolmasosan määräenemmistövaatimus oli käytännössä tehoton, koska se voitiin sivuuttaa muuttamalla lakiehdotus yksivuotiseksi.

Myös lepäämäänjättämismahdollisuus muutettiin samassa hallituksen esityksessä, missä verolakien säätämisyjärjestystä (HE 234/1991). Lepäämäänjättämissäännöstö kumottiin lukuun ottamatta sellaista valtion menoja säätävää lakia, joka heikentää toimeentulon lakisäätteistä perusturvaa. Siten tavallisen lain säätämistä ei enää voi viivyttää kolmasosan suuruinen vähemmistö eli 67 kansanedustajaa (HE 234/1991.) Lepäämäänjättämismahdollisuudella ja määräenemmistösäännöksellä on ollut keskeinen merkitys suomalaisen sosiaaliturvan kehitykseen esimerkiksi sairausvakuutuksen voimaan tulon ajoitukseen (Kangas 2006, 323).

Verolakien säätämisyjärjestys muutettiin määräaikaista työntekijäin työeläkemaksua koskevan lain (HE 230/1991) perustuslakivaliokunnan käsittelyn jälkeen, mutta ennen sen sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyä (liite 3). Presidentti vahvistaa lait. Laki voi tulla poikkeuksellisesti voimaan myös presidentin vahvistamatta (VJ 7/1982, 73§).<sup>1</sup>

Valiokuntien rooli lakien käsittelyssä on merkittävä. Eduskunta ratkaisee lait yleensä valiokuntien mietintöjen pohjalta. Jäsenet valitaan valiokuntiin neljäksi vuodeksi vastaten eduskuntaryhmien voimasuhteita. Valiokunta pyytää asiantuntijoita kuultavaksi valiokunnan istuntoon tai pyytää heiltä kirjallisia lausuntoja. Vuonna 1990 tuli voimaan valiokuntien tiedonsaantioikeuksiin laajennus kattamaan ehdottoman tiedonsaantioikeuden (Jyränki & Nousiainen 2006, 100–101). Valiokunta esittää mietinnössä eduskunnalle päätösehdotuksen ja mahdolliset muutokset alkuperäiseen hallituksen lakiehdotukseen. Mietintöön voi liittyä ponsia /lausumaehdotuksia. Valiokunta voi esittää myös

---

<sup>1</sup> Kuriositeettina Wiberg ottaa esiin, että Suomessa eduskunnan puhemies on täysistunnossa yksinkin säätänyt lakeja. Esimerkiksi varapuhemies Jukka Mikkola säati perjantaina 14.2.2003 klo 02.35 toisessa käsittelyssä yksin neljä lakia (Wiberg 2006, 186).

lakiehdotuksen hylkäämistä. Valiokunnan kokoukset ovat suljettuja. Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä valiokuntien kokouksista laaditut pöytäkirjat ovat julkisia. (Eduskunta. Valiokuntatyö; Helander ym. 2007).

Päätöksenteon ketjuun kuuluvat työmarkkinajärjestöt, puolueet, eduskunta ja virkamiehet. Virkamiesten osuus päätöksenteossa näkyy esimerkiksi valiokuntakuulemisissa valmistelun ja toimeenpanon lisäksi (Paloheimo & Wiberg 1997, 72; Ahtonen ym. 2011, 119, 122). Poliittisen prosessin vaiheita on Matti Wibergin (2006) mukaan viisi 1) aloite, 2) muotoilu, 3) harkinta, 4) hyväksyntä, 5) toimeenpano. Poliittika-aloite voi tulla virallisen hallintokoneiston lisäksi muun muassa etujärjestöistä tai hallituksen toimesta hallituksen esityksenä, selontekona tai tiedonantona. Lainsäädännön kannalta muotoiluvaihe pitää sisällään valmistelua esimerkiksi virkamiesten ja ulkopuolisten toimijoiden yhteistyössä. Eduskunnan rooli muotoiluvaiheessa on yleensä yleisellä tasolla valiokunnissa ja täysistunnoissa. Wibergin mukaan virkamieskunta on hyvin perillä valiokuntien lausumista.

Kansanedustajat pystyvät vaikuttamaan politiikkaohjelmien harkintaan kutsumalla valiokuntiin asiantuntijoita, pääosin harkinta on kuitenkin virkamiesten ja ministereiden käsissä. Hyväksyntävaiheeseen eli neljänteen vaiheeseen parlamentti vaikuttaa ratkaisevasti, koska hallituksen esityksestä ei tule lakia ilman eduskunnan päätöstä. Toimeenpanovaiheessa eduskunnalla ei ole juurikaan roolia. Tutkimukseni koskee vaiheita kolme ja neljä, koska tutkimus sisältää dokumentoidun käsittelyn valiokunnissa ja eduskunnan täysistunnoissa käydyn keskustelun ja äänestyksen. (Wiberg 2006, 165–167.)

Suomen eduskunta on Wibergin mukaan enemmän politiikkaan reagoiva kuin sitä itse luova elin. Hallitusmuodon 1919 (94/1919) toisen pykälän mukaan (nykyisin perustuslain toisen pykälän mukaan 731/1999) valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Pykälä ei säädi sitä, miten tätä valtaa käytetään. Eduskunnan lainsäädäntötyötä voidaan tarkastella myös osana poliittista prosessia ja vallankäyttöä. Jos eduskunta ei muuta mitään hallituksen esityksessä, voidaan Wibergin mukaan kysyä, kuka on käyttänyt valtaa: epämuodollisen aloitteen kirjannut etujärjestö, hallituksen esityksen kirjoittanut virkamies, valiokunnassa esitystä puolustanut asiantuntija, täysistuntoäänestyksessä lakiehdotuksen hyväksyneet kansanedustajat vai lain toimeenpaneivat virkamiehet. (Wiberg 2006, 164, 256–257.)



Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen mukaan eduskunnan valiokunnat hyväksyvät vähän yli puolet hallituksen lakiesityksistä sellaisenaan ilman muutoksia (ks. Ahtonen & Keinänen & Kilpeläinen 2011). Tutkimustulokset ovat samansuuntaisia kuin aiemmassa vastaavassa oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa vuodelta 2000. Lakiehdotusten sisältöä koskevat muutokset eivät muuta merkittävästi niiden asiasisältöä, vaan lähinnä täsmentävät ja täydentävät hallituksen esityksiä (ks. Helander & Pekonen & Vainio & Kunttu 2007).

Valiokunnissa kuullaan keskimäärin yhdeksää asiantuntijaa. Riitta Ahtosen, Anssi Keinänen ja Mia Kilpeläisen (2011) tutkimuksen mukaan myös valiokunnan rivijäsenillä on vaikutusvaltaa kuultavina olevien asiantuntijoiden valinnassa. Eniten valtaa kuultavien asiantuntijoiden valinnassa on valiokunnan puheenjohtajalla. Hallituspuolueilla on oppositiopuolueita enemmän valtaa valiokuntaa kuultaviksi tulijoista. Valiokunnan kuultavaksi kutsuttavat asiantuntijat valitaan melko demokraattisesti. Eniten valiokuntien päätöksiin vaikuttavat hallituksen esitystä valmistelleiden ministeriöiden edustajien kuulemiset. Toiseksi eniten valtaa katsottiin olevan riippumattomilla asiantuntijoilla kuten tutkijoilla ja professoreilla ja kolmanneksi eniten muiden kuin asiaa valmistelleen ministeriön edustajilla. (Ahtonen ym. 2011, 118, 120,122.)

Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot on huomioitu hyvin muissa valiokunnissa. Valiokuntien lausumia voidaan tarkastella keinona päästä kompromissiin valiokunnan päätösehdotuksesta. Lausumilla nähtiin olevan aito mahdollisuus vaikuttaa johonkin ongelmakohtaan, koska lausuma käsitellään eduskunnassa. (Ahtonen ym. 2011, 46, 79, 130.)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneella valiokunnan jäsenellä on oikeus jättää mietintöön vastalause ja lausuntoon eriävä mielipide. Vastalauseiden esittämisen todennäköisyys näyttäisi olevan Ahtosen ym. mukaan yhteydessä siihen, kuinka moni valiokunnan jäsenistä edustaa oppositiopuolueita ja tutkimuksen mukaan oppositiopuolueiden edustajien esittämiä vastalauseita liitettiin noin joka neljänteen hallituksen esitykseen. Hallituspuolueiden edustajat eivät juuri kirjaa mietintöihin eriäviä näkemyksiä. (Ahtonen ym. 2011, 83.)

Etenkin enemmistöhallituksen aikana hallitusta tukevien eduskuntaryhmien on käytännössä vaikea muuttaa hallituksen esittämää lakiehdotusta. Antero Jyrängin ja Jaakko

Nousiaisen (2006, 176, 320) mukaan esityksistä ehkä noin puolet läpäisee eduskunnan ilman säädöstekstin muutoksia. Jos muutoksia ehdotetaan, ne ovat laadultaan enimmäkseen teknisiä.

Suomen 1990-luvun laman taustatekijöitä, laman etenemistä ja laman ohittamista eri taloudellisten päätösten myötä on analysoitu (ks. Kiander & Vartia 1998). Jaakko Kianderin ja Pentti Vartian mukaan laman ennustaminen oli vaikeaa, oli vaikea valita oikeita toimenpiteitä laman alettua ja on vaikea jälkikäteenkään arvioida toimenpiteiden oikeellisuutta. Kriisitietoisuus mahdollisti menoleikkauksien ja veronkorotusten läpiviennin eduskunnassa. Poliitikot eivät olleet halukkaita itse nimeämään leikkauskohteita 1992 vaan virkamiehet joutuivat tekemään ”likaisen työn” niin sanotusta Sailaksen paketista ja sen jälkeen tehdyistä leikkauksista. (Kiander & Vartia 1998, 149, 190, 151.) Lama johtui kansallisen talouspolitiikan virheistä erityisesti siitä, että työttömyyden annettiin kasvaa vuosina 1991–1993 (Kiander 2001, 132–133) . Kankaan (2006, 353) mukaan poliitikon lähtökohtana on äänestäjäkunta ja sen etujen ajaminen aikahorisonttina vaalikausi. 1990-luvun laman keskeiset eläkeuudistukset oli suunniteltu virkamiesvetoisesti ammattiyhdistysliikkeen tuella. Eduskunnalle jäi Kankaan mukaan vain kumileimasimen rooli.

Suomen 1990-luvun talouskriisissä päättäjät toimivat osana poliittista järjestelmää, johon kuuluivat politiikan eri instituutiot kuten keskuspankki, valtioneuvosto, eduskunta ja tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä sekä erilaiset asiantuntijaorganisaatiot. Erityisesti finanssipolitiikan sisäringin päättäjät pitivät kriisin syyllisinä eduskunnan rivikansanedustajia, jotka pyrkivät kasvattamaan vastuuttomasti valtion menoja, vaikka kriisi oli jo päällä. Sisäringin päättäjien (pää- ja valtiovarainministeri sekä tärkeimmät valtiotalouden tilaa seuraavat virkamiehet valtiovarainministeriöstä) mukaan poliitikkojen enemmistö ei suostunut ymmärtämään talouden realiteetteja, eikä heillä edes ollut edellytyksiä siihen. Eduskunta ja siellä toimivat poliitikot eivät muutenkaan nauttineet finanssipolitiikan päättäjien luottamusta. Ainakin rahapolitiikassa kansanedustajat ja eduskunta jäivät päätöksenteon ytimen ulkopuolelle. (Kantola 2002, 197, 286, 203–204, 205.)

Vuonna 2011 julkaistussa tutkimuksessa (Jussila 2011) on tarkasteltu, miten kansanedustajat poliittisina päättäjinä, valiokuntien jäseninä, agendan asettajina ja yhteiskunnallisen keskustelun toimijoina ovat nähneet tutkimustiedon roolin päätöksenteossa.

Tutkimuksessa on myös tarkasteltu, miten sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on kuultu tutkimuksen ammattilaisia. Päätelemänä sosiaali- ja terveysvaliokunnan osalta on se, että työssä hyödynnetään varsin vähän tutkijoiden ammattiosaamista. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa tärkeimpinä kuultavina tahoina olivat vaalikauden 2007–2010 yhteensä 360 kokouksessa eri ministeriöiden virkamiehet (21 %), eri etujärjestöjen ja kolmannen sektorin asiantuntijat (25 %) sekä työmarkkinajärjestöjen edustajat (21 %). (Jussila 2011, 3–4, 45.)

### 3.2.2 Työeläkelakien kolmikantainen valmistelu

Kolmikantaisessa hallintotavassa valtio, työntekijät ja työnantajat sekä yrittäjät ovat vaikuttamassa eläkelainsäädännön kehittämiseen. Lakisääteisen työeläkejärjestelmän ehdoista on pitkälti sovittu työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Yksityisen sektorin työeläkelainsäädännön koordinointi ja valmistelu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Kuntien ja valtion eläkelainsäädäntöä koordinoi ja valmistelua hoiti valtiovarainministeriö ja luterilaisen kirkon eläketurvan osalta opetusministeriö. Vuoden 2012 alusta valtion ja kunnan henkilöstön eläkeasioiden valmistelu siirtyi valtiovarainministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriölle. Yksityisen sektorin työeläkelakien valmisteluun osallistuvat Eläketurvakeskus, työeläkelaitokset (muodollisesti Työeläkevakuuttajat TELA) ja työmarkkinajärjestöt. Työmarkkinajärjestöt ovat edustettuina työeläkelaitosten, Eläketurvakeskuksen, Melan ja Merimieseläkekassan hallinnossa (ks. Hietaniemi & Ritola 2007; HE 30/2011).

Kolmikantainen valmistelu on mahdollistanut Suomessa eläkeuudistuksien tekemisen ilman suurempia häiriöitä työmarkkinoilla (Korpiluoma & Grönlund & Herrlin & Kekäläinen & Kouvonon & Levander & Lilius & Mustonen & Määttä & Perälehto-Virkkala & Takanen & Tuomikoski 2006, 42). Työeläkejärjestelmän valmistelua on tehty 1990-luvun alusta työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä, jonka puheenjohtaja oli Ilmarisen toimitusjohtaja Kari Puro vuoden 2006 loppuun ja sen jälkeen Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantala. Puron mukaan tärkeimmät ryhmän aikaansaannokset ovat: ”1993 tuli palkansaaajien työeläkevakuutusmaksu, 1997 uudistettiin sijoitustoiminnan reunaehdot ensimmäisen kerran, 2002 ja 2003 tehtiin sopimukset varsinaisesta eläkeuudistuksesta ja viime syksynä taas sopimus sijoitustoiminnan reunaehdoista” (Puron ryhmä tarkoittaa valtaa 2006).

Kolmikantaneuvottelu eläkejärjestelmän valmistelussa ja eduskunnan rooli ovat herättäneet keskustelua. Kangas (2006, 191) toteaa, että *”Poliittisten voimasuhteiden ja työmarkkina-asetelmien vuoksi työeläkkeiden hallinnoiminen jätettiin työmarkkinajärjestöjen käsiin. Kun nämä ratkaisut oli tehty, institutionaalinen valta alkoi nopeasti keskittyä työmarkkinajärjestöille, joista tuli vahva valtatekijä Suomen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon – jopa niin vahva, että eduskunta tuon tuostakin on joutunut taipumaan niiden tahtoon”*. Kankaan (2006, 286, 346) mukaan on helppo ymmärtää eläkelaitosten pyrkimys ylläpitää asemiaan, sillä asemiin liittyy niiden yhteiskunnallinen merkitys - eläkepolitiikassa on mitä suurimmassa määrin kyse yhteiskunnallisesta vallasta.

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kolmikantaperiaatteella tarkoitetaan hallituksen velvollisuutta kuulla työmarkkinaosapuolia ennen kun se tekee ratkaisuja työmarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. Työntekijäpuoli on pyrkinyt Tapani Kahrin (2001) mukaan ajamaan sitä, että työttömyysturvan, sairausajan toimeentuloturvan ja työttömyyskassajärjestelmän samoin kuin työeläkejärjestelmän lainsäädäntömuutokset edellyttävät järjestöosapuolten suostumusta. Tapani Kahri kuvaa 1990-luvun lamaa ja työmarkkinajärjestöjen neuvotteluja myös työntekijän työeläkemaksun osalta. (Kahri 2001, 311–312, 317–340, 429.)

Korporatismiin on etujärjestöjen ja hallituksen välistä jatkuvaa ja kiinteää yhteistyötä. Korporatismiin tulosta päätöksentekoon tulopoliittisen järjestelmän myötä eduskunnan päätösvaltaa luovutettiin maan hallitukselle ja käytännössä myös työmarkkinajärjestöille. Antero Jyrängin mukaan *”vieläpä tavalla, jolla oli vain vähän tekemistä oikeudellisen toimivallansiirron kanssa”*. (Jyränki & Nousiainen 2006, 65–67, 267–273.)

Korporatiiviselle järjestelmälle on ominaista, että puolueiden välinen poliittinen kilpailu laantuu ja siihen osallistuvat järjestöt järjestäytyvät hierarkkisesti. Wibergin (2006, 71–72) mukaan korporatiivinen järjestelmä, jossa esimerkiksi työnantaja- ja työntekijäjärjestöt tosiasiallisesti sanelevat virallisille, poliittisen järjestelmän muodollisille elimille niiden päätösten sisällön, loukkaa edustuksellisen demokratian ydinajatuksia. Teollisuustyöläisten ammattiyhdistysliikkeen edustajat yhdessä työntekijäjärjestöjen eliittien ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan eliittien kanssa muodostavat verkoston, joka käytännössä linjaa suomalaista sosiaalipolitiikkaa.

Työttömyysvakuutusrahaston, koulutusrahaston, työturvallisuuskeskuksen ja työsuojelurahaston toimintaan ja nykyistä tilannetta arvio Eino Ketola niin, että näissä instituutioissa asiantuntemuksen hyödyntäminen on kasvanut, korporatiivisten mandaattien merkitys on heikentynyt ja yhteiset toimintaperiaatteet ovat vakiintuneet. Kolmikantaisen korporatiivisen toiminnan parhaita puolia on edelleen se, että järjestelmä kykenee sovitamaan yhteen halutun, mahdollisen ja toteuttamiskelpoisen vaihtoehdon. Merkkejä on siitäkin, että korporatiivinen järjestelmä on alkanut siirtyä yhä laajemmassa mitassa eurooppalaiselle foorumille. (Ketola 2009, 337–339.)

Työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmän legitimitietin pääasiallisena takeena on nähty se, että ryhmän vahvimmat toimijat, työmarkkinaosapuolet ja suuret eläkeyhtiöt päättivät asioista tehokkaasti ja voitiin hyödyntää jäsenten monipuolista asiantuntemusta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on heikko rooli työeläkejärjestelmän kehittämisessä. Monet parametrien muutokset kuten eläkeikä ovat herättäneet julkista huomiota, kun taas monet muut eivät ole. Teknokraattinen päätöksenteko todennäköisesti vähentää luottamusta järjestelmään. (Johanson & Sorsa 2010, 86, 94; Johanson & Sorsa 2011, 161.)

Työeläkejärjestelmä on muodolliselta rakenteeltaan haastava päätöksenteon oikeutuksen ja luottamuksen kannalta. Eläkemaksuista ja etuuksista päätetään keskitetysti ja kollektiivisesti. Eläkepääoman käytöstä päätetään hajautetusti eläkelaitoksissa. Hajautuksen ”hyveitä” ovat muun muassa keskitetty koordinaatio, hajautetun kehittämisen mukana parempi asiantuntemus, eläkeyhtiöiden kilpailu ja erilaiset eläkelaitostyypit. Hajautuksen ”paheita” ovat muun muassa suuruuden ekonomian jyllääminen ja kilpailun ja yhteistyön epäselvyys. Päätöksenteon tapoihin ei ole kuitenkaan olemassa ”patenttiratkaisua”. (Sorsa 2010.)

Työmarkkinajärjestöjen vallasta työeläkkeiden valmistelussa on esitetty kriittisiä mielipiteitä (esim. Korkman 2009; Soininvaara 2010; Korkman, 2011; Pusa 2011). Työmarkkinajärjestöjen vahvaa ja eduskunnan heikkoa roolia työeläkkeiden valmistelussa on esitetty muutettavaksi. Elinkeinoelämän valtuuskunnan ja Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen entisen toimitusjohtaja Sixten Korkmanin (2009) mukaan Suomen työeläkejärjestelmä on institutionaalinen kummajainen ja päätöksenteko on paljolti pysynyt eduskunnan ulottumattomissa. Eläkepoliittista päätösvaltaa on luovutettu työmarkkinajärjestöille epämääräisellä tavalla. Eläkepoliittista päätöksentekoa Korkman (2009) esit-

tää kehitettäväksi niin, että siinä paremmin yhdistyisi demokraattisen legitimitetin, asiantuntemuksen ja pitkäjänteisyyden vaatimukset. Eduskunnan tehtävänä olisi hyväksyä pelisäännöt, joita noudattaen eläkejärjestelmän parametreja tarvittaessa muutetaan eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys turvaamiseksi ja eduskunta nimittäisi eläkepoliittista valtaa käyttävän asiantuntijaryhmän ja eduskunta määrittäisi sen toimivallan.

Korkman näkee, ettei päätöksenteko ole onnistunut työmarkkinaosapuolten kesken eikä hallitus ole uskaltanut käyttää valtaa työeläkkeissä. Viime vuosien erimielisyydet ovat hänen mukaan osoittaneet, että Suomi tarvitsee nykyistä selkeämmän ja paremmin jäsennellyn eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän. Suomalaisessa yhteiskunnassa muukin päätöksenteko on murroksessa esimerkiksi presidentin valta, järjestövalta ja virkamiesvalta. (Korkman 2011, 203–204, 207–209, 213–215.) Erityisen voimakasta kritiikkiä työeläkejärjestelmä kehittämisestä ja toiminnasta on esitetty Olli Pusan (2011) pamfletissa, jossa arvostellaan muun muassa alan päätöksentekojärjestelmää, jossa valtiiovallan rooli on pieni ja toisaalta työmarkkinajärjestöjen ja työeläkeyhtiöiden rooli on suuri. Myös työeläkealan keskittyminen mainitaan.

Nykyistä, kolmikantaista päätöksentekojärjestelmää on puolustettu sillä, että kolmen osapuolen mukanaolosta seuraa, että kenelläkään ei ole eikä tule olla yksipuolista määräämisvaltaa. Päätöksenteon hitautta ei pidetä ongelmana, vaan etuna enneminkin huolellista valmistelua ja osapuolten sitoutumista päätöksiin. (Rantala 2011, 226–227.)

Työmarkkinajärjestöjen valtaa ja valtapolitiikkaan liittyen perusturvan ja ansioturvan muuttamisen vaikeutta on kuvannut entinen Vihreän liiton puheenjohtaja ja peruspalveluministeri Osmo Soininvaara (2010). Työttömyysturvan osalta perusturvan ja ansioturvan suhteen tekee hänen mukaansa hankalaksi se, että työnantajien ja työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksuja työmarkkinaosapuolet pitävät omana rahana, josta päättäminen kuuluu niille eikä eduskunnalle. Työmarkkinajärjestöjen voimakas ote sosiaalipolitiikasta jakaa Soininvaaran mukaan kansan voimakkaasti työssä käyviin sisäpiiriläisiin ja ulkopuolelle jääviin häviäjiin. (Soininvaara 2010, 52, 79, 282, 286.)

Heikki Hiilamo (2010) arvioi Sata-komitean työskentelyn näkökulmasta työmarkkinajärjestöjen roolia perusturvan ja ansioturvan kehittämisessä kriittisesti. Hiilamon mukaan Sata-komitean työltä vedettiin matto alta kun työmarkkinajärjestöt sopivat sosiaaliturvauudistuksesta ”*kaikkien aikojen välistävedolla*” ohi komitean keskeneräisen työn.

Sata-komiteassa kehitteillä olevan mallin mukaan ansiosidonnaisen ja perusturvan välisistä kytköistä työttömyysturvassa oli tarkoitus ehdottaa purettavaksi, jolloin työttömän perusturvaa olisi voitu nostaa ilman korottavaa vaikutusta ansiosidonnaiseen turvaan. Hiilamon mukaan työmarkkinajärjestöjen sopimalla sosiaaliturvauudistuksella vietiin rahat Sata-komitealta ja perusturvan nostaminen tuli mahdottomaksi. Työmarkkinajärjestöt turvasivat komiteassa vanhan järjestelmän jatkuvuuden. (Hiilamo 2010.)

Teppo Eskelinen ja Ville-Pekka Sorsa (2011) mainitsevat Suomessa monien puoluepoliittisten eliittien, työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ja virkamieseliittien halunneen pitää itselleen tärkeitä asioita demokraattisen päätöksenteon ulkopuolella. Näitä ovat esimerkiksi vientiteollisuuden tai innovaatiotukien suuruus ja työeläkejärjestelmän etuudet ja sijoitussäännöt (Eskelinen & Sorsa 2011,308).

Jarna Kulmalan (2011) tutkimuksessa tarkasteltiin kolmikantaista päätöksentekoa työeläkejärjestelmässä - työeläkkeiden lainvalmistelun ja päätöksenteon toimivuutta ja tulevaisuutta. Valmistelu- ja päätöksentekokoneisto on pystynyt tekemään työeläkejärjestelmässä kauaskantoisia päätöksiä. Suomen työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys ja riittävyys on kansainvälisessä vertailussa pärjännyt hyvin. Haasteena Kulmala mainitsee muun muassa pienen neuvottelijoiden sisäpiirin olevan henkilöriippuvainen ja työmarkkinajärjestöjen sopimisen vaikeuden. Hyvinä puolina hän mainitsee muun muassa valmistelun perusteellisuuden ja toimijoiden asiantuntemuksen. Tutkimuksessa on myös esitetty lainvalmistelun ja päätöksenteon mahdollisia kehitysvaihtoehtoja. (Kulmala 2011, 113–115.)

### **3.3 Työntekijäin työeläkemaksu**

Työntekijäin työeläkemaksulla palkansaajat osallistuvat työeläketurvan rahoittamiseen. Vuoden 1993 yksivuotiseksi säädetty työntekijäin työeläkemaksu säädettiin vuodesta 1994 alusta pysyväksi osaksi työeläkkeiden rahoitusjärjestelmää. Koko työeläkemaksun noususta puolet lisätään työnantajan työeläkemaksuun ja puolet työntekijäin työeläkemaksuun. Työntekijäin työeläkemaksua sovelletaan kaikkiin palkansaajien eläkejärjestelmiin lukuun ottamatta merimieseläkejärjestelmää, koska siellä on ollut työntekijöillä oma maksuosuus jo aiemmin, järjestelmän alusta asti.

Eläketurvaa on muutettu useasti, pelkästään työntekijäin eläkelain osalta muutoksia oli vuosien 1961 ja 2006 välisenä aikana kaikkiaan 151 kappaletta (ks. Moilanen 2010; Hietaniemi & Ritola 2007, 148–149; Työeläke ja muu sosiaalivakuutus 2011). Yksi periaatteessa suuri muutos rahoitukseen tehtiin vuonna 1993, kun työntekijäin työeläkemaksu säädettiin ensin määräaikaisena yhden vuoden lakina ja 1994 alkaen pysyvänä ratkaisuna.

Työeläkejärjestelmää suunnitellut eläkekomitea esitti vuonna 1960 työnantajan vastaan yksin eläkkeiden rahoituksesta ja näin toimittiinkin aina vuoteen 1993 saakka (ks. esim. Hannikainen 2011). Pentikäisen (1997, 36) mukaan työnantajien vaatimuksena oli eläkekomiteassa työntekijöiden osallistuminen osaan vakuutusmaksusta, joka ei mennyt kuitenkaan Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestössä (SAK) läpi. Eläkekomiteassa 1958 työnantajat suostuivat yksin rahoittamaan ansioeläkkeet, kun ammattiyhdistysliikkeen edustajat olivat pitäneet työntekijäin eläkemaksuja mahdottomana (Bergholm 2007). Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) ohjelmassa tavoite työntekijöiden osallistumisesta työeläkkeiden rahoitukseen on esillä 1980-luvulla, paperiliiton Veikko Ahtolan pohdiskelussa vuonna 1971 ja valtiovarainministeriön työryhmässä vuonna 1988 (Kangas 1986, 119–120; Hannikainen 2011).

Työntekijäin työeläkemaksu ei sisälly eläkekomitea 1990:n mietintöön (KOM 1991:41) (vrt. Hellsten 2003, 41). Sen sijaan sosiaalimenotoimikunnan välimietinnössä vuonna 1993 (KOM 1993:24) esitellään työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi ja muita hallituksen esityksen HE 26/1993 ehdotuksia. Välimietinnössä on arvioitu hallituksen esityksen HE 26/1993 taloudellisia vaikutuksia ja arvioitu myös palkansaajan työeläkemaksun vaikutuksia. Välimietinnön liitteessä on valtiovarainministeriön Martti Hetemäen tekemä arvio kansantaloudellista vaikutuksista kun osa työeläkemaksusta siirtyy työntekijältä työntekijälle. Varsinaisessa sosiaalitoimikunnan mietinnössä todettiin sosiaalimenojen rahoituksen suurimman muutoksen liittyvän työntekijän työeläkemaksun myötä kasvavaan vakuutettujen rahoitusosuuteen ja vastaavaan työntekijäin osuuden supistumiseen (KOM 1994, 2).

Tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa 29.11.1991 sovittiin palkansaajien työeläkemaksun perimisestä kolme prosenttia veron ennakonperinnän alaisesta palkasta vuonna 1993, mikä merkitsi palkanalennusta. Tätä oli edeltänyt esimerkiksi työmarkkinaosa-



puolten neuvottelu 12.8.1991, jossa STK ehdotti muun muassa palkkojen alentamista viisi prosenttia. (Ketola 2009, 68, 69, 78.)

Pankinjohtaja Kalevi Sorsan johtamissa hätäneuvotteluissa syksyllä 1991 työmarkkinaosapuolet sopivat laajasta kriisipaketista muun muassa työeläkemaksun osittain siirtämisestä työntekijöiden kannettavaksi (Kangas 2006, 274–275; ks. Hannikainen & Vauhkonen 2012, 251–263). Kaikki työ- tai virkasuhteessa tai muussa palvelussuhteessa olevat osallistuivat vuodesta 1993 lähtien ansioeläketurvan kustantamiseen. Poikkeuksena oli merimieseläkelaki, jossa oli ollut lain voimaantulosta eli vuodesta 1956 lähtien työntekijöillä oma maksu.

Maksun pidättäminen ja tilittäminen on työnantajan tehtävä. Työntekijäin työeläkemaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen. Eläkkeensaajalle eläke on aikanaan verotettavaa tuloa. Verovähennysosuus ei kavenna vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuutta, koska eläkemaksuosuus sisältyy osana pakolliseen työeläkemaksuun. Työntekijäin työeläkemaksu pidätetään työntekijän palkasta, joten palkka on tältä osin pienempi aktiiviaikana jo ennen eläkkeelle siirtymistä. Työntekijäin työeläkemaksulla on myös kunkin henkilön eläkkeenlaskennan pohjalla oleviin ansioihin pienentävä vaikutus, ja siten eläkettä pienentävä vaikutus (ei koske merimieseläkelakia). Työntekijäin työeläkemaksulla on eläkettä pienentävä vaikutus myös TEL-indeksin määräytymisen kautta eläkeläisten tuloihin. Seuraavasta taulukosta näkyy suuruusluokkia siitä, minkä verran maksu on eri palkoilla kolmena esimerkkivuotena.

**Taulukko 2. Työntekijäin työeläkemaksun (p-tel) vaikutuksia muutamalla palkkatasolla vuosina 1993, 2012 ja 2015.**

Palkka/kk	Palkka/v	P-tel/1993/v		P-tel/2012/v		P-tel/2015/v	
		Alle 53 v. 3 %	Väh. 53 v. 3 %	Alle 53 v. 5,15 %	Väh. 53 v. 6,50 %	Alle 53 v. 5,75 %	Väh. 53 v. 7,30 %
2 500€	30 000€	900€	900€	1 545€	1 950€	1 725€	2 190€
3 000€	36 000€	1 080€	1 080€	1 854€	2 340€	2 070€	2 628€
3 500€	42 000€	1 260€	1 260€	2 163€	2 730€	2 415€	3 066€
4 000€	48 000€	1 440€	1 440€	2 472€	3 120€	2 760€	3 504€

\*) Viimeisimpien arvioiden mukaan p-tel nousee siten, että se on vuonna 2015 alle 53-vuotiailla 5,75 % ja vähintään 53-vuotiailla 7,3 % (Eläketurvakeskus, lyhyen aikavälin maksutasoennuste 1.2.2013).

Työntekijäin työeläkemaksu vaikuttaa eläkepalkan laskemiseen. Kunkin vuoden työansioista vähennetään samana kalenterivuonna maksettu työntekijäin työeläkemaksun osuus. Määräaikaista lakia säädettäessä sovittiin, että yksityisen sektorin osalta 2,5 prosenttiyksikköä työntekijäin työeläkemaksusta käytetään tasausosaan (maksun tasausosalla kerätään varat maksuvuoden tasauseläkemenon kustantamiseksi) ja 0,5 prosenttiyksikköä vanhuuseläkerahastointiin (osa saatavasta maksutulosta siirretään rahan- tuon tulevaa vanhuuseläkettä varten). Työnantajan maksu aleni muulta kuin 0,5 prosenttiyksikön osalta. Määräaikaista lakia säädettäessä ei ollut sovittu siitä, että myöhemmin työntekijäin työeläkemaksu vähennetään eläkepalkasta. Sittemmin lain voimaantulovaiheessa vähennys rajattiin määrään, jolla palkansaajien reaaliensiot olisivat nousseet vuoden 1992 kolmannelta vuosineljänneksestä lähtien. Tämän vuoksi vähennyskerroin oli alkuvuosina nolla. Täysi vähennys tehtiin ensimmäisen kerran vuonna 1997 (Eläketurvakeskus Eläkepalkan vähennyskerroin; HE 230/1991). Merimieseläkelain erilaista menettelyä työntekijäin työeläkemaksun vähentämisessä eläkepalkasta ei arvioitu lakeja muille palkansaajille säädettäessä.

Työeläkeindeksissä ja palkkakertoimessa työntekijäin työeläkemaksu otetaan huomioon palkkatason muutosta vähentävänä (ks. Laesvuori & Risku & Knuuti & Keski-Heikkilä & Uusitalo 2009, 24–25 ). Työntekijäin työeläkemaksu oli ajankohtainen taas vuonna 2011, kun SAK:n agendalla oli, että työntekijäin työeläkemaksun vähentämisestä eläkepalkasta luovutaan (Kallinen 2011). Työntekijäin työeläkemaksun säätämisen jälkeen palkansaajapuoli oli konkreettinen neuvotteluosapuoli vuosittaisissa TEL- maksu- neuvotteluissa. Työmarkkinajärjestöt ovat sopineet työeläkemaksusta osana työmarkkinaratkaisuja pitkin työeläkejärjestelmän voimassaoloaikaan. Työeläkemaksu vahvistetaan työeläkevakuutusyhtiöiden hakemuksesta sosiaali- ja terveysministeriön laskuperusteissa. (Hannikainen & Vauhkonen 2012, 263; 399–404.)

Tulopoliittisen kokonaisratkaisun 29.11.1991 liitteenä olleessa TELA:n muistiossa todettiin osapuolten olleen yhtä mieltä siitä, että yhtiöt pyrkivät muuttamaan yhtiöjärjestyksensä hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten valintaa ja kelpoisuutta koskevia määräyksiä siten, että aikaisemmin sopimukseen perustuva työmarkkinaosapuolten edustus työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnossa muutetaan perustumaan yhtiöjärjestysmääräykseen. Muutos toteutettiin hallituksen esityksessä eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta (HE 241/1996). Vakuutuksenottajien ja vakuutettujen

edustajia tuli olla vähintään puolet sekä hallintoneuvoston että hallituksen koko jäsenmäärästä.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta (HE 173/1993) sisälsi ehdotuksen lain 6 b §:n 2 momentin muuttamisesta niin, että sijoitusneuvottelukunnan kaksi pysyvää asiantuntijaa, jotka edustavat kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin edustavimpia keskusjärjestöjä, muutetaan sijoitusneuvottelukunnan varsinaisiksi jäseniksi. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion eläkerahastosta annetun lain sekä valtion liikelaitoksista annetun lain 25 §:n muuttamisesta (HE 175/1993) sisälsi ehdotuksen eläkerahaston hallinnon kehittämistä siten, että rahastolla olisi johtokunta, jossa työmarkkinajärjestöt olisivat edustettuina. Johtokunta päättäisi rahaston sijoitusperiaatteista ja vastaisi rahastosta.

Työmarkkinaosapuolten edustuksen status nousi siten työeläkeyhtiöiden hallinnossa. Työntekijäin työeläkemaksun käyttöönoton myötä työntekijäpuolen sanavalta työeläkejärjestelmässä ja työeläkevakuutusyhtiöissä lisääntyi (Kallinen 2013).

Työntekijäin työeläkemaksun säätämistä on käsitelty joissakin tutkimuksissa (esim. Väyrynen 2005; Kangas 2006, 276–277; Hannikainen 2011; Hannikainen & Vauhkonen 2012, 254–263). Riikka Väyrysen pro gradu -tutkielmassa käsiteltiin vuoden 2005 yksityisten alojen työeläkeuudistusta koskeneita keskusteluja eduskunnassa neljän puolueen osalta eläkejärjestelmän viiden eri ulottuvuuden pohjalta. Väyrysen tutkimuksessa tutkittiin poliittista retoriikkaa, ei toteutuneita päätöksiä eikä valiokuntakäsittelyjä. Kankaan teksti on lyhyt yhteenveto määräaikaisen työntekijäin työeläkemaksun säätämisestä sisältäen esitetyt perustelut lakimuutokselle, joitakin eduskuntakeskusteluista esiin nostettuja asioita, valiokuntien lopputulokset pääpiirteissään ja puolueiden kannat lopullisessa äänestyksessä. Kankaan tutkimukseen ei sisälly työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätäminen. Oma tutkimukseni käsittää määräaikaisen (HE 230/1991) ja pysyvän järjestelyn (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksua koskeneesta käsittelystä eduskunnassa. Matti Hannikainen (2011) kuvaa palkansaajan työeläkemaksun syntyä artikkelissa poliittisen ja työmarkkinaosapuolten valmistelun kannalta. Matti Hannikaisen ja Jussi Vauhkonen (2012) artikkelissa on laaja kuvaus palkansaajan työeläkemaksun valmistelusta ja päätymisestä osaksi tulosopimusta. Näissä kummassakaan artikkeleissa ei ole käsitelty eduskunnan osuutta lakien säätämisessä.

## 4 TUTKIMUSKYSYMYKSET, AINEISTO JA MENETELMÄT

Työntekijäin työeläkemaksu säädettiin 1990-luvun lama Suomessa. Lyhyen aikavälin haasteen, syvän laman, lisäksi oli tiedossa työeläkejärjestelmän asteittaisen voimaantumisen vaikutus ja väestön ikärakenteen muutos, jotka olivat pidemmällä aikavälillä rahoituksessa haastavia tekijöitä. Työttömyyden kasvu kavensi työeläkemaksun maksupohjaa. Suomen virallinen työttömyysaste (Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyysaste) kasvoi vuoden 1990 noin 3 prosentista ollen vuonna 1994 yli 16 prosenttia (ks. Tilastokeskus).

Eläkekomitea 1990 esitti muutoksia muun muassa varhaiseläkejärjestelmiin ja eläkeindekseihin. Mietintö valmistui marraskuussa 1991. Yksityisen sektorin osalta ehdotettiin muutoksia muun muassa eläkepalkan laskentaan, eläkkeen karttumisnopeuteen, eläkkeen karttumiseen koulutusajalta sekä työkyvyttömyyseläkkeen, yksilöllisen varhaiseläkkeen ja osa-aikaeläkkeen määräytymiseen sekä työttömyyseläkejärjestelmän lakkauttamista. Julkisen sektorin eläkkeiden yhdenmukaistamista yksityisen sektorin eläkkeiden kanssa ehdotettiin myös. (KOM 1991:41.)

Sosiaalimenotoimikunnan välimietinnössä (KOM 1993:24), joka valmistui maaliskuussa 1993, keskityttiin selvittämään eläkepoliittisten säästötoimenpiteiden kustannusvaikutuksia. Toimikunta selvitti syksyn 1992 tulosopimukseen liittyvien eläkeratkaisujen vaikutukset. Esillä oli se, miten työntekijäin työeläkemaksu ja vastaavasti työnantajan pienentynyt työeläkemaksu vaikuttavat kansantalouteen.

Suomen 1990-luvulla työeläkkeisiin tehtyjä muutoksia on luonnehdittu huomaamattomiksi, hiipiviksi ensimmäisen ja toisen kertaluokan muutoksiksi Hallin määrittelemässä luokittelussa. Eläkejärjestelmässä heikennyksiä on tehty siten, että vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä, kuten työntekijän eläkemaksun vaikutus eläkkeeseen. Arvioitaessa sitä, että onko eläkepolitiikka ollut oikeudenmukaista, ei työntekijän työeläkemaksua ole nostettu esiin (esim. Kangas 2002; Moilanen 2010; Uusitalo 2002).

Työeläkejärjestelmän luomisessa kärjistyi rakennepoliittisen selityksen mukaan palkan-saajien ja maaseutuväestön tulonjakokiista (Niemelä 1994, 143–144, 171). Rakennepoliittinen lähestymistapa on selittänyt hyvin muun muassa eläkkeiden kehityksen

(Kangas 2006, 217.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, miten rakennepoliittinen malli sopii työntekijäin työeläkemaksun säätämiseen.

Eduskunnan ja työmarkkinajärjestöjen roolit eläkelainsäädännön valmistelussa ja päätöksenteossa ovat työeläkejärjestelmän luomisen ja olemassaolon ajan puhuttaneet. Eläkepaketin purkaminen vuonna 1972 merkitsi eduskunnan arvovallan huomattavaa heikkenemistä ja tällä oli vaikutusta eläkelakien myöhempisiin käsittelyihin ja työmarkkinajärjestöjen rooliin eläkelainsäädännön valmistelussa. (Niemelä 1994, 229, 232; Kangas 2006, 265; Korkman 2009). Ilmeneekö työntekijäin työeläkemaksun säätämisen yhteydessä käydyissä eduskuntakeskusteluissa eduskunnan ja työmarkkinajärjestöjen roolien välinen jännite?

Tutkimuksessa käsitellään lain säätämiseen liittyvää eduskunnassa dokumentoitua materiaalia, joita ovat hallituksen esitykset, valiokuntien kirjallinen materiaali ja kansanedustajien puheenvuorot. Kolmikantavalmistelusta ei ole kattavasti materiaalia saatavilla. Eduskunnan käsittelyssä on oletettavasti esillä kaikki tarvittavat argumentit päätöksenteon pohjaksi. Se, mistä eduskunnassa näiden lakien säätämisen yhteydessä on keskusteltu, kuvastaa laajemminkin kansanedustajien ajatuksia työeläkejärjestelmästä ja sen kehittämisestä. Eduskuntakeskustelun ja äänestyskäyttäytymisen perusteella saadaan kuva eduskunnan asemasta suhteessa työmarkkinajärjestöjen valmisteluun. Tämä tieto ei olisi ollut saatavilla esimerkiksi valmisteluasiakirjoista.

Tutkimuksessa tarkastellaan rakennepoliittisen selitysmallin toimimista ja hallitusoppositiopoalueisiin sijoittumisen mahdollista vaikutusta kantoihin. Tutkimuksessa tarkastellaan myös minkä puolueiden kansanedustajat olivat aktiivisia keskusteluissa ja minkä verran keskustelua oli. Tutkitaan mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä, mitkä olivat vastaan. Tutkitaan myös, millä työntekijäin työeläkemaksua perustellaan ja mitä näkökulmia valiokuntien työssä nostettiin esiin.

Puolueiden toimintaa eläkepoliittisissa ja poliittisissa kysymyksissä voidaan tutkia esimerkiksi ohjelmakirjallisuudesta, puoluelehdistöstä tai eduskuntatyöskentelystä. Ohjelmakirjallisuus kertoo puolueiden periaatteellisia kannanottoja, puoluelehdistö heijastelee puolueiden johdonmukaisuutta periaatteiden ”sanallisessa” noudattamisessa ja eduskuntatyöskentely osoittaa puolueiden tosiasiallisen käyttäytymisen (Louhelainen 1972, 11; Nygård 2003).

Tutkimuskysymykseksi asetetaan seuraava pääkysymys:

Miten rakennepoliittinen selitysmalli toimii ja oliko hallitus- ja oppositio-  
puolueeseen lukeutumisella vaikutusta kantaan?

Ja alakysymyksiksi asetetaan seuraavat kysymykset:

1. Minkä puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun ja miten paljon keskusteltiin?
2. Mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä, mitkä puolueet olivat vastaan?
3. Mistä eduskunnassa keskusteltiin ja miten säätämistä perusteltiin?
4. Mitä näkökulmia valiokuntakäsittelyssä oli esillä?

#### *Aineisto ja rajaukset*

Tutkimukseen sisältyy kaksi työntekijäin työeläkemaksua koskevaa lainsäädäntömuutosta. Ensimmäinen muutos oli vuoden 1993 määräaikainen laki työntekijäin työeläkemaksusta, joka koski pelkästään työntekijäin työeläkemaksua (HE 230/1991). Toinen muutos koski määräaikaisen lain muuttamista pysyväksi vuodesta 1994 alkaen (HE 26/1993). Tähän sisältyi työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätämisen lisäksi laaja uudistus joustavista eläkejärjestelyistä. Aineiston hankinta on selvitetty liitteessä 1.

Ehdotus määräaikaisesta laista koski yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajien eläkelakeja 1) työntekijäin eläkelaki TEL, 2) lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki LEL, 3) eräiden työsuhteessa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaki TaEL, 4) Suomen Pankin eläkesääntö, 5) kansaneläkelaitoksen ohjesääntö, 6) kirkkolaki ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki, 7) ortodoksisesta kirkosta annettu laki, 8) valtion eläkelaki VEL ja 9) kunnallisten viranhaltijain ja työntekijän eläkelaki KVTEL. Merimiesten eläkelaki MEL ei sisältynyt hallituksen esitykseen, koska merimiehillä oli ollut oma työntekijän maksuosuus eläketurvasta jo lain säätämisestä 1956 alkaen eikä työntekijäin työeläkemaksua ollut tarpeen muuttaa MEL:ssä. Lakiteknisesti määräaikainen työntekijäin työeläkemaksu säädettiin siten, että TEL, LEL, TaEL, Suomen Pankin eläkesääntö, kansaneläkelaitoksen eläkeohjesääntö tai eläkesääntö, kirkkolain ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki sekä ortodoksisesta kirkkokunnasta annettu laki sisäl-

tyivät tähän poikkeuslakiin suoraan. Sen sijaan valtion ja kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvista säädettiin tässä samassa hallituksen esityksessä erikseen.

Vuoden 1993 hallituksen esitys (HE 26/1993) sisälsi laajan eläketurvan kehittämisen lisäksi esityksen työntekijäin työeläkemaksun säätämisestä pysyväksi. Tähän hallituksen esitykseen sisältyivät lait: 1) TEL, 2) LEL, 3) TaEL, 4) yrittäjien eläkelaki YEL, 5) maatalousyrittäjien eläkelaki MYEL, 6) kansaneläkelaki KEL, 7) työttömyysturvalaki ja 8) laki velvoitetyön poikkeuksellisesta huomioon ottamisesta.

<b>Tutkimukseen kuuluu</b>	<b>Tutkimukseen ei kuulu</b>
<p><u>HE 230/1991</u></p> <p>Määräaikainen (yksivuotinen laki): TEL LEL TaEL Suomen pankin eläkesääntö Kelan ohjesääntö Ev-lut.kirkon kirkkolaki Ort.kirkon laki VEL KVTEL</p> <p><u>HE 26/1993</u></p> <p>Pysyvä laki: TEL LEL TaEL YEL MYEL KEL Työttömyysturvalaki Velvoitetyötä koskeva laki</p>	<p><u>TEL-indeksi ja päivärahat</u></p> <p>HE 303/1992 yksivuotinen laki v. 1993 HE 247/1993 yksivuotinen laki v. 1994 HE 104/1994 yksivuotinen laki v. 1995 HE 118/1995 pysyvä laki</p> <p><u>P-tel muissa laeissa HE 26/1993 seurauksena</u></p> <p>Pysyvät lait: Suomen pankin eläkesääntö HE 307/1993 Kelan ohjesääntö HE 292/1993 Ev.lut.kirkon kirkkolaki HE 225/1993 Ort.kirkon laki HE 175/1993 VEL HE 173/1993 KVTEL</p> <p><u>P-tel yli 53-vuotiaille</u></p> <p>Pysyvä laki: HE 242/2002 p-tel yli 53-vuoden iästä lähtien 19/15 suurempi</p> <p><u>Lakialoite ja toivomusaloitteet</u> Lakialoite 36/1992, toivomusaloitteet 1136, 1224, 1312/1991</p>

### **Kuvio 1. Tutkimuksen aineisto ja rajaus**

Tutkimukseen ei sisälly lakimuutoksista johtuvat muut hallituksen esitykset, joita olivat ehdotuksen määräaikaisen lain muuttamisesta pysyväksi osalta (HE 26/1993) julkisen sektorin lakeihin tehdyt vastaavat muutokset. Tutkimukseen ei myös sisälly ehdotus määräaikaisen lain osalta (HE 230/1991) ja ehdotuksen määräaikaisen lain muuttamisesta pysyväksi osalta (HE 26/1993) johtuvat työeläkeindeksiä (TEL-indeksiä) ja päivärahoja koskevat muutokset.

Vuotta 1994 koskevan muutoksen osalta (HE 26/1993) hallituksen tarkoitus oli, että yksityisen sektorin palkansaajia koskevat muutokset työntekijäin työeläkemaksusta tehdään myös julkisen sektorin palkansaajien lakeihin. Koska vastaavat muutokset tuli tehdä kaikkiin työ- tai virkasuhteita koskeviin lakeihin, on riittävää tutkia pysyvässä järjestelyssä yksityisen sektorin palkansaajalakeja (TEL, LEL, TaEL) koskevaa muutoseesitystä. Ei ollut oletettavaa, että järjestely ei toteutuisi kaikkiin työ- tai virkasuhteita koskeviin lakeihin samoin kuin aiemmassa yksivuotisessa laissa. Periaatteellinen keskustelu oli jo käyty yksivuotista, määräaikaista, lakia hyväksyessä. Lisäksi verolakien säätämisyjärjestys oli muutettu tavallisen lain säätämisyjärjestyksen mukaiseksi (ks. 3.2.1) Työntekijäin työeläkemaksu säädettiin pysyväksi julkisen sektorin osalta kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakiin (HE 173/1993) ja valtion eläkerahastosta annettuun lakiin (HE 175/1993).

Tutkimukseen eivät sisälly muutokset koskien työntekijäin työeläkemaksun vähentäminen TEL-indeksiä ja päivärahoja laskettaessa (HE 303/1992; HE 247/1993; HE 104/1994; HE 118/1995). TEL-indeksistä on tehty vuonna 2009 tutkimus (Laesvuori ym. 2009). Tutkimuksessa käsitellään lyhyesti myös TEL-indeksiä koskevat poikkeuslait vuosina 1993–1995 ja työntekijäin työeläkemaksun vaikutus työeläketurvan indekseihin (Laesvuori ym. 2009, 24–25; 40–41). Pysyvä säännös työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta TEL-indeksissä tuli voimaan vuoden 1996 alusta. Koska eläkepalkkaa laskettaessa työntekijän työeläkemaksu vähennetään ansioista ja palkansaajien käytettävissä olevat tulot vähenivät työntekijäin työeläkemaksun myötä, oli tarpeen tehdä vastaava vähennys TEL-indeksiin. Tämä siksi, ettei työntekijäin työeläkemaksulla muutettaisi työaikaisen palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon suhdetta, kuten työmarkkinaosapuolet olivat sopineet. Periaatteellinen keskustelu käytiin ennen kaikkea siitä, tuleeko työntekijäin työeläkemaksu vähentää eläkepalkasta. Tämä keskustelu käytiin eduskunnassa työntekijäin työeläkemaksua säädettäessä.

Tutkimukseen ei myöskään sisälly 2000-luvun muutosta, jossa säädettiin työntekijäin työeläkemaksusta siten, että vuodesta 2005 alkaen alle 53-vuotiaiden maksu eroaa 53 vuotta täyttäneiden maksusta (HE 242/2002). Jälkimmäisen ikäryhmän työntekijät ja yrittäjät osallistuvat parantuvan eläketurvansa kustantamiseen suuremmalla työntekijäin työeläkemaksulla. Parantunut eläketurva tarkoittaa sitä, että karttumaprosentti nousee 53 ikävuodesta 1,9 prosenttiin, kun se on ollut 1,5 prosenttia 18 ikävuodesta alkaen. Kor-



keamman karttuman osittaiseksi rahoittamiseksi työntekijän työeläkemaksuprosentin korotettiin 53 vuoden iästä lähtien 19/15-kertaiseksi. Tasapainovaiheessa korotus kattaa noin kolmanneksen korkeammasta karttumasta aiheutuvista kustannuksista. Työntekijän työeläkemaksun eriyttäminen erisuuruiseksi iän mukaan ei ollut enää periaatteellinen asia, vaan ennemminkin tekninen sovellus eläkkeen karttuman parantumisesta iästä 53 vuotta alkaen.

Lisäksi käsiteltäessä muutosta, joka sisälsi määräaikaisen lain muuttamisen pysyväksi (HE 26/1993), eduskunnan toisessa käsittelyssä esitettiin myös laki- ja toivomusaloitteita (La 36/1993; TA 1136/1991; TA 1224/1991; TA 1312/1991). Nämä eivät kuitenkaan sisältäneet työntekijäin työeläkemaksuun liittyvää, joten ne rajautuvat tutkimuksen ulkopuolelle.

### *Menetelmät*

Tutkimusmenetelmänä on sekä kvantitatiivinen että kvalitatiivinen sisällön erittely (sisällönanalyysi) (Tuomi & Sarajärvi 2006, 107). Perinteisessä sisällön erittelyssä kuvataan kvantitatiivisesti tekstin tms. sisältöä. Tilastollinen sisällön erittely analysoi sitä, mitä tai miten jostakin asiasta on kirjoitettu tai puhuttu. Asetettuihin tutkimusongelmiin vastataan laskemalla kuinka monta kertaa jostakin asiasta on kirjoitettu tai kuinka usein jotain termiä on käytetty. (Eskola & Suoranta 2008, 185.)

Aloitin aineistoon tutustumisen lukemalla lainsäädäntömuutoksia koskevat hallituksen esitykset (HE 230/1991 ja HE 26/1993), valiokuntien kirjalliset materiaalit ja istuntopöytäkirjat (ks. aineiston hankinta, liite 1) useaan kertaan. Analysoin aineistoa luokittelemalla ja ryhmittelemällä jokaisen puheenvuoron. Sisältöluokkien muodostaminen oli monivaiheinen. Viimeisimmän sisältöluokkien läpikäynnin yhteydessä tarkensin ryhmittelyä ja karsin sisältöluokkia käsittämään 16 luokkaa. Sisältöluokkien muodostaminen oli aineistolähtöistä eli induktiivista (Tuomi & Sarajärvi 2006, 110). Ehdotus määräaikaisesta laista (HE 230/1991) ja sitä koskevat istuntopöytäkirjat oli analysoitavissa sisältöluokkiin (liite 1). Samassa puheenvuorossa saattoi olla usean eri sisältöluokan asiaa, jolloin se tuli määrällisessä luokittelussa laskettua useaan sisältöluokkaan.

Sen sijaan ehdotus määräaikaisen lain muuttamisesta pysyväksi (HE 26/1993) ja sitä koskevat istuntopöytäkirjat sekä molempien hallitusten esitysten valiokuntien materiaali

ei ollut analysoitavissa sisältöluokkiin (liite 1). Tämä johtuu siitä, että ehdotus määräaikaisen lain muuttamisesta pysyväksi (HE 26/1993) oli laaja ja siinä oli vain yhtenä tekijänä työntekijäin työeläkemaksun säätäminen pysyväksi. Keskustelua työntekijäin työeläkemaksusta ei istuntosalissa juuri käyty eikä pysyväksi säätämistä perusteltu laajasti hallituksen esityksessä.

**Taulukko 3. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) ja lakiehdotuksen työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993), valiokuntamateriaalien ja istuntosalikeskustelujen analysointitapa ja mihin tutkimuskysymykseen liittyy.**

	Kvantitatiivinen	Yhteenveto ja sitaatit Kvalitatiivinen	Tutkimuskysymys
HE 230/1991 PeVL 8/1992 StVM 27/1992 Istuntopöytäkirjat (PTK 119/1991, 11/1991, 124/1992, 125/1992, 126/1992, 128/1992, 129/1992)	Kyllä  Kyllä	Kyllä Kyllä	1, 2, 3 4 4 1, 2, 3
HE 26/1993 PeVL 10/1993 StVM 14/1993 Istuntopöytäkirjat (PTK 35/1993, 36/1993, 38/1993, 77/1993, 78/1993, 80/1993, 87/1993, 88/1993)		Kyllä Kyllä Kyllä Kyllä	1,3 4 4 1,3
Tutkimuskysymykset	<p><u>Pääkysymys</u></p> <p>Miten rakennepoliittinen selitysmalli toimii ja oliko hallitus- ja oppositiopuolueeseen lukeutumisella vaikutusta kantaan?</p> <p><u>Alakysymykset</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minkä puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun ja miten paljon keskusteltiin?</li> <li>2. Mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä, mitkä puolueet olivat vastaan?</li> <li>3. Mistä eduskunnassa keskusteltiin ja miten säätämistä perusteltiin?</li> <li>4. Mitä näkökulmia valiokuntakäsittelyissä oli esillä?</li> </ol>		

Valiokuntien käsittelyt eivät sisältäneet useita näkökulmia eikä niissä käsiteltyä kirjallista materiaalia ole luokiteltavissa luokittelurungon mukaisesti. Valiokunnista ei ole saatavilla myöskään keskustelupöytäkirjoja. Materiaali koostuu varsinaisten valiokuntien lausuntojen lisäksi asiantuntijoiden jättämästä kirjallisista lausunnoista tai kirjelmis-

tä. Valiokuntien materiaali, hallituksen esityksen materiaali (HE 26/1993) ja sitä koskeva istuntopöytäkirjojen (liite 1) materiaali kuvataan yhteenvetoina ja sitaatteina.

Analyysissä käytin myös laadullista sisällön erittelyä ja kuvaan dokumenttien sisältöä sanallisesti. Näiden esimerkkien avulla lukijan on mahdollista saada konkreettista kuvaa siitä, minkälaista keskustelua kansanedustajat kävivät. Kvantitatiivinen sisällön erittely on tehty ensimmäisestä hallituksen esityksestä (HE 230/1991) ja ensimmäisestä, toisesta ja kolmannelta käsittelystä (liite 1).

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta tulee arvioida kokonaisuutena. Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi mainitsevat seuraavat kohdat: tutkimuksen kohde ja tarkoitus, omat sitoumukset tutkijana tässä tutkimuksessa, aineistonkeruu, tutkimuksen tiedonantajat, tutkija-tiedonantaja-suhde, tutkimuksen kesto, aineiston analyysi, tutkimuksen luotettavuus ja tutkimuksen raportointi. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 135–138.)

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on tärkeää, että aineisto on kaikkineen kattava. Tutkimukseni rajauksella, että kyseessä on kahden tietyn hallituksen esityksen käsitteilyyn liittyvä kirjallista materiaalia, ei tältä osin liity isoa epävarmuutta. Asetetut tutkimuskysymykset voidaan aineistolla mielestäni ratkaista. Aineiston analyysi on kuvattu jäljempänä tarkasti ja siltä osin on muidenkin mahdollista arvioida tehtyä analyysiä. Laadullisessa tutkimuksessa arviointi pelkistyy kysymykseksi tutkimusprosessin luotettavuudesta. Perimmiltään tutkimuksen arvioinnin taustalla on kysymys sen sisältämien väitteiden perusteltavuudesta ja totuudenmukaisuudesta. (Eskola & Suoranta 2008, 210–211.)

## 5 TULOKSET

### 5.1 Työntekijäin työeläkemaksun määräaikaisen lain keskustelut eduskunnassa

*Keskusteluun osallistuneet kansanedustajat ja puolueet*

Tässä alaluvussa tutkitaan minkä puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun, miten paljon keskustelua käytiin (alatutkimuskysymys 1) ja mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä (alatutkimuskysymys 2). Tarkastellaan myös miten rakennepoliittinen selitysmalli toimi ja oliko hallitus- ja oppositiopuolueeseen lukeutumisella vaikutusta valittuun kantaa (tutkimuksen pääkysymys).

Ehdotus määräaikaisesta laista (HE 230/1991) koski yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajien eläkelakeja pois lukien merimieseläkelaki. Käsittelyn kulku eduskunnassa ja aikataulu näkyy liitteestä 3. Liitteessä 4 on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen käsittelyssä (HE 230/1991) keskusteluun osallistuneet henkilöt, puoluekanta, puheenvuorojen lukumäärä ja miten äänestettiin.

**Taulukko 4. Kansanedustajien lukumäärät puolueittain vuonna 1991, määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) käsittelyssä pidettyjen puheenvuorojen ja puheenvuoroja pitäneiden henkilöiden lukumäärät puolueittain.**

	A	B	C	D	E	F
	Lkm	Lkm	%	Lkm	%	%
Kesk. *)	55	4	9	2	13	4
SDP	48	6	13	1	7	2
Kok. *)	40	3	7	1	7	3
Vas.	19	19	42	6	40	32
Vihr.	10	0	0	0	0	0
RKP *) **)	12	0	0	0	0	0
KD *)	8	0	0	0	0	0
SMP	7	10	22	4	27	57
LKP	1	3	7	1	7	100
Yhteensä	200	45	100	15	100	
Hallitus- puolueet	115	7	16	3	20	3
Oppositio- puolueet	85	38	84	12	80	14
Yhteensä	200	45	100	15	100	

\*) Hallituspuolue

\*\*\*) RKP:n lukuun sisältyy Äl.saml. ryhmän 1 jäsen

A = kansanedustajien lukumäärä, B = puheenvuorojen lukumäärä, C = puheenvuorot %:a kaikista pidetyistä puheenvuoroista, D = puheenvuoron käyttäneiden henkilöiden lukumäärä, E = puheenvuoron käyttäneet henkilöt %:a puheenvuoroista yhteensä, F = puheenvuoron pitäneiden henkilöiden osuus %:a ryhmän kansanedustajien lukumäärästä

Aktiivisimmin keskusteluun osallistuivat Vasemmistoliiton kansanedustajat ja toiseksi aktiivisemmin Suomen Maaseudun Puolueen (SMP) kansanedustajat. Vasemmistoliiton kansanedustajat käyttivät 42 prosenttia kaikista puheenvuoroista ja SMP:n kansanedustajat 22 prosenttia kaikista puheenvuoroista. Kolmanneksi eniten puheenvuoroja käytti Suomen Sosiaalidemokraattisen Puolueen (SDP) kansanedustajat, 13 prosenttia kaikista puheenvuoroista (sarake C).

Vasemmistoliiton 19:sta kansanedustajasta puheenvuoron käytti kuusi kansanedustajaa eli 40 prosenttia ryhmän kansanedustajista. Vastaavasti SMP:n seitsemästä kansanedustajasta puheenvuoron käytti neljä kansanedustajaa eli 27 prosenttia ryhmän kansanedustajista. Tässä vertailussa Suomen Keskusta (Keskusta) tuli kolmanneksi kun kaksi kansanedustajaa 55:stä kansanedustajasta (13 prosenttia) käytti puheenvuoron (sarake E). Kun tarkastellaan puheenvuoron pitämistä suhteessa puolueen ryhmäkokoon (sarake F), havaitaan, että näin mitaten Liberaalisen Kansanpuolueen (Liberaalit), Vasemmistoliiton ja SMP:n kansanedustajat sijoittuivat ensimmäiseksi, toiseksi ja kolmanneksi. Yhdeksästä eduskuntapuolueesta keskusteluun eivät osallistuneet lainkaan Suomen Kristillisdemokraattien (Kristillisdemokraatit), Ruotsalaisen Kansanpuolueen (RKP) ja Vihreän liiton (Vihreät) kansanedustajat.

Näin ollen oppositiopuolueiden kansanedustajat olivat aktiivisempia käyttäen kaikkiaan 84 prosenttia kaikista puheenvuoroista (sarake C) ja edustaen 80 prosenttia kaikista puheenvuoron pitäneistä (sarake E). Myös suhteessa ryhmäkokoihin oppositiopuolueiden kansanedustajat olivat aktiivisempia kuin hallituspuolueiden kansanedustajat (sarake F).

Seuraavaksi vastataan 2. alakysymykseen eli siihen, mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä, mitkä puolueet olivat vastaan? Tämän perusteella pystytään myös vastaamaan tutkimuksen pääkysymykseen eli siihen, miten rakennepoliittinen selitysmalli toimi ja oliko hallitus- ja oppositiopuolueeseen lukeutumisella vaikutusta kantaan?

Äänestystulos henkilöittäin selviää istuntopöytäkirjasta PTK 129/1992. Äänestystulos oli: Jaa 114 (57,3 %), ei 37 (18,6 %) ja poissa 48 (24,1 %). Seuraavaan taulukkoon on lisäksi etsitty henkilöiden puoluekanta ([www.Eduskunta.Kansanedustajat1907 -](http://www.Eduskunta.Kansanedustajat1907-)). Äänestystulos puolueittain on taulukossa 5.

**Taulukko 5. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) äänestystulos puolueittain.**

	Jaa	Ei	Poissa	Yhteensä
Kesk. *)	38	0	16	54
SDP	19	19	12	50
Kok. *)	28	0	11	39
Vas.	0	16	2	18
Vihr.	9	0	1	10
RKP *) **)	8	0	4	12
KD *)	6	0	2	8
SMP	5	2	0	7
LKP	1	0	0	1
Yhteensä	114	37	48	199 ***)
Hallituspuolueet	80	0	33	113
Oppositioapuolueet	34	37	15	86
Yhteensä	114	37	48	199 ***)

\*) Hallituspuolue

\*\*) RKP:n lukuun sisältyy Ål.saml. ryhmän 1 jäsen

\*\*\*) Puhemies ei osallistu äänestykseen

Äänestyksessä mukana olleista Keskustan, Kansallisen Kokoomuksen (Kokoomus), Vihreiden, RKP:n, SDP:n ja Liberaalien kansanedustajat olivat täysin lakiehdotuksen takana. Äänestyksessä mukana olleista Vasemmistoliiton kansanedustajat olivat täysin lakiehdotusta vastaan. SDP:n ja SMP:n kansanedustajien kannat vaihtelivat. Poissaolevia oli eniten RKP:n kansanedustajista (33 %) ja seuraavaksi eniten Keskustan kansanedustajista (30 %) ja Kokoomuksen kansanedustajista (28 %).

Vasemmisto ei näyttäytynyt yhdenmukaisena äänestyksessä. Asetelma Maalaisliitto/Keskustapuolue–Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (SKDL)–SMP (– Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto) vastaan SDP– Kokoomus–kansanpuolueet (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry–Suomen Työnantajain Keskusjärjestö ry–Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto ry) on muuttunut (vrt. Niemelä 1994, 288). Puolueet eivät toimineet rakennepoliittisen mallin mukaan työntekijäin työeläkemaksua yhdelle vuodelle säädettäessä.

Kaikki hallituspuolueet olivat lakiehdotuksen takana ja lisäksi kaksi oppositiopuoluetta. Siten tutkimuksen pääkysymystä ajatellen voi todeta, että hallitus- ja oppositiopuolueeseen lukeutumisella oli vaikutusta kantaan ja äänestys puolesta tai vastaan näyttää noudattavan enemmän hallituspuolue ja oppositiopuolue asetelmaa kuin rakennepoliittista asetelmaa (ks. Wiberg 2006, 49–50 ja 191).

Wiberg toteaa, että erityisesti hallituspuolueiden kansanedustajien kädet ovat monin tavoin sidotut ja sidotut painamaan nimenomaan kyllä-nappulaa (Wiberg 2006, 191). Päätöksenteon vaikeutta kansanedustajan henkilökohtaisella tasolla kiteyttää Anderson (2000, 32): ”On erittäin epämiellyttävää ottaa kantaa ja tehdä ratkaisuja asioissa, joiden seurauksista ei voi olla varma. Se aiheuttaa ambivalenssia, ahdistusta ja usein syvää syyllisyydentunnetta”.

#### *Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) sisällön erittely*

Seuraavassa taulukon 6 tiedoilla vastataan kolmanteen alakysymykseen mistä eduskunnassa keskusteltiin ja miten säätämistä perusteltiin? Työ alkoi siitä, että luin hallituksen esitysten (HE 230/1991 ja HE 26/1993), valiokuntakäsittelyjen ja täysistuntokeskustelujen (ks. liite 1) eduskunnan kirjallisen aineiston ja hahmottelin sisältöluokat ja ryhmät. Teoriataustaan tutustuminen alkoi aineiston tutkimisen rinnalla. Siten teoria ei ohjannut luokittelua, vaan sisältöluokat muodostuivat aineistolähtöisesti. Lopullinen ryhmittely kuuteen yllä mainittuun ryhmään tuntui luontevalta. Rahoitukseen ja työntekijäin työeläkemaksun toimeenpanoon sekä lain säätämiseen liittyvät lausumat hahmottuivat pitkälti hallituksen esityksen pohjalta. Etuuden saajan, lakiesityksen valmistelun lausumat, työ- ja kansaneläkejärjestelmää koskevat lausumat ja kansainvälinen näkökulma hahmottuivat pääasiassa kansanedustajien puheenvuorojen pohjalta.

Ryhmittelin sisältöluokat **kuuteen ryhmään (I-VI)** ja 16 sisältöluokkaan (liite 2). Ensimmäisessä ryhmässä on **rahoitukseen ja työntekijäin työeläkemaksun toimeenpanoon (I)** liittyvät viisi sisältöluokkaa. Toisessa ryhmässä on neljä sisältöluokkaa **etuuden saajan (II)** kannalta ja kolmannessa ryhmässä **lakiesityksen valmisteluun (III)** liittyvät kolme sisältöluokkaa. Neljännessä ryhmässä on **työ- ja kansaneläkejärjestelmää (IV)** koskevat lausumat yhdessä sisältöluokassa, viidennessä **kansainvälinen näkökulma (V)** yhdessä sisältöluokassa ja kuudennessa **lain säätämiseen (VI)** liittyvät kaksi sisältöluokkaa. Sisältöluokkien kuvaus on liitteessä kaksi.

Hallituksen esityksessä (HE 230/1991), lähetekeskustelussa, ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa käsittelyssä lakiehdotuksen perustelut ja argumentointi on jaoteltu valittujen sisältöluokkien ja ryhmien mukaisesti (liite 1; liite 2). Toisessa käsittelyssä ei käyty keskustelua. Lausumien lukumääriä katsottaessa on pidettävä mielessä, että hallituksen

esitykseen asiat on kirjoitettu yhteen kertaan ja puheenvuoroissa luonnollisesti useat kansanedustajat nostivat esiin samoja asioita.

Koska esittelevä ministeri oli paikalla ja esitteli hallituksen esityksen (HE 230/1991) ja luonnollisesti tämä esittelypuheenvuoro oli hallituksen esityksen mukainen, tehdään sellainen tarkastelu, että hallituksen esitys ja ministerin esittelypuheenvuoro lasketaan yhteen sisältöluokittain. Samoin lasketaan yhteen muiden kansanedustajien puheenvuorot sisältöluokittain (liite 5). Liitteen 5 pohjalta voidaan muodostaa taulukko 6. Tarkastellaan kummankin sarakkeen osalta miten puheenvuorot jakautuvat eri sisältöluokkiin prosentteina sarakkeen lausumien yhteismäärästä.

**Taulukko 6. Määräaikainen lakiehdotus (HE 230/1991) ja ministerin esittelypuheenvuoro lakiehdotuksesta sekä muut puheenvuorot lukumäärinä ja prosentteina sisältöluokkien yhteismäärästä.**

Aihepiiri	HE + esittelevän ministerin puheenvuoro	Prosenttia 2. sarakkeen sisältöluokkien yhteismäärästä	Muut puheenvuorot + ensimmäisen ja kolmannen käsittelyn puheenvuorot	Prosenttia 4. sarakkeen sisältöluokkien yhteismäärästä
	Lkm	%	Lkm	%
I. Rahoitus ja toimeenpano				
1	6	9,1	17	9,7
2	13	19,7	10	5,7
3	12	18,2	10	5,7
4	5	7,6	1	0,6
5	5	7,6	11	6,3
		yht. 62,2%		yht. 28,0%
II. Etuuden saaja				
6	0	0,0	22	12,6
7	2	3,0	3	1,7
8	3	4,5	21	12,0
9	1	1,5	0	0,0
		yht. 9,0%		yht. 26,3%
III. Lakiesityksen valmistelu				
10	3	4,5	32	18,3
11	0	0,0	15	8,6
12	0	0,0	1	0,6
		yht. 4,5%		yht. 27,5%
IV. Työ- ja kansaneläkejärjestelmä				
13	0	0,0	11	6,3
V. Kansainvälinen näkökulma				
14	1	1,5	10	5,7
VI. Lain säätäminen				
15	10	15,2	0	0,0
16	5	7,6	11	6,3
		yht. 22,8%		
<b>Yhteensä</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>175</b>	<b>100</b>



*Määräaikainen lakiehdotus (HE 230/1991) ja esittelevän ministerin esittelypuheenvuoro*

Hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin esittelypuheenvuorossa korostuivat rahoituksen ja toimeenpanon osuus - erityisesti sisältöluokat työntekijäin työeläkemaksun tekniikka 19,7 % (sisältöluokka 2) sekä työeläkemaksun jakautuminen työntekijän ja työnantajan välillä 18,2 % (sisältöluokka 3). Kolmantena asiana korostui valtuutus tarkempien määräyksien antamisesta ja muutoksenhausta 15,2 % (sisältöluokka 15).

Määräaikaista lakia perusteltiin hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin, sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuuskosken, puheenvuorossa muun muassa rahoituksen turvaamisen näkökulmasta. Esiin nostettiin lyhyen aikavälin ongelmana lama ja pitkän aikavälin ongelmana väestön ikärakenteen kehitys ja työeläkejärjestelmän asteittainen voimaan tulo. Työntekijäin työeläkemaksun säätämistä esiteltiin erityisesti työntekijäin eläkemaksun tekniikan ja maksun jakautumisen näkökulmasta jatkossa työntekijän ja työnantajan välillä. Myös lain säätämiseen liittyvät tarpeelliset lakitekniset asiat esiteltiin. Hallituksen esityksessä ei ollut kansainvälistä näkökulmaa, mutta esittelevän ministerin puheenvuorossa joidenkin maiden järjestelyjä tuotiin esiin. Hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin puheenvuorossa otettiin esiin valmistelu tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa. Sisältöluokkia leikkaus (nro 6), eduskunnan rooli (nro 11), lakiesityksen yleiset lausumat (nro 12) ja työ- ja kansaneläkejärjestelmä (nro 13) ei esiintynyt hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin puheenvuorossa.

Kansanedustajien puheenvuoroissa korostui lakiesityksen valmisteluun liittyneet näkökulmat osana tulopoliittista kokonaisratkaisua 18,3 % (sisältöluokka 10). Toiseksi suurimpana ryhmänä oli esillä leikkaus 12,6 % (sisältöluokka 6) ja kolmanneksi suurimpana ryhmänä oikeudenmukaisuus 12,0 % (sisältöluokka 8). Kansanedustajien puheenvuoroissa ei ollut sisältöluokkien etuuden saajat yleiset lausumat (nro 9) ja valtuutus tarkempien säännösten antamisesta ja muutoksenhausta (nro 15) mukaisia lausumia.

Seuraavaksi käydään läpi yksityiskohtaisemmin hallituksen esitys, esittelevän ministerin puheenvuoro ja muiden kansanedustajien puheenvuoroja sisältöluokkien mukaan. Mukana on myös joitakin sitaatteja eri sisältöluokista hallituksen esityksestä, esittelevän ministerin puheenvuorosta ja muiden kansanedustajien puheenvuoroista.

## I. Ryhmä: Rahoitus ja työntekijäin eläkemaksun toimeenpano

Uudistusta perusteltiin hallituksen esityksessä rahoituksen varmistamisen (sisältöluokka 1) näkökulmasta ja lyhyen aikavälin laman näkökulmasta. Esille nostettiin työeläkejärjestelmän rahoituksen kannalta väestön epäedulliseen suuntaan muuttuva ikärakenne ja järjestelmien asteittainen voimaantulo. Näiden arvioitiin johtavan siihen, että eläkemeno suhteessa palkkasummaan nousisi voimassa olevasta tasosta. Lyhyen aikavälin ongelmina tuotiin esiin Suomen kansantalouden syvä lama. Työttömyyden arvioitiin kasvavan ja työpanoksen ja sen myötä työeläkemaksun maksupohja supistuvan. (HE 230/1991.)

Rahoituksen varmistamista kansanedustajien puheenvuoroissa perustellaan periaatteessa samoilla argumenteilla kuin hallituksen esityksessäkin. Perustelut toivat esiin muutoksen välttämättömyyden tarpeen (Julkunen 2001b). Tältä osin hallituksen esitys, esittelevän ministerin puheenvuoro ja ehdotusta kannattavien kansanedustajien puheenvuorot olivatkin samansuuntaisia. Työntekijäin työeläkemaksua perustelee SMP:n Marita Jurva esimerkiksi viittaamalla ennusteeseen, että työeläkemenojen osuus suhteessa palkkasummaan tulee nousemaan lyhyellä tähtämellä nopeasti vuoden 1990 luvusta, 13 prosentista. Tästä aiheutuisi pitkällä tähtämellä vakavia ongelmia työeläkemaksujen rahastointi- ja rahoitustoiminnassa. Myös yritysten kilpailukyvyn vaarantuminen työeläkejärjestelmän kustannuksien kasvaessa mainitaan. (Jurva/SMP; PTK 11/1991.) On huomionarvoista, että SMP:n kansanedustaja oli tässä puheenvuorossa hallituksen esityksen takana siitäkkin huolimatta, että hän edusti oppositiota. Äänestyksessä SMP:n kanta hajosi hallituksen esityksen puolesta ja vastaan.

Hallituksen esityksessä työntekijäin työeläkemaksun tekniikkaa (sisältöluokka 2) esitellään yksityiskohtaisesti. Esiin tuotiin työntekijäin työeläkemaksun maksajina kaikki työ- tai virkasuhteessa tai muussa palvelusuhteessa olevat henkilöt, maksun suuruus kolme prosenttia palkasta vuonna 1993 sekä se, että toisin kuin työnantajan maksamassa maksussa työntekijäin työeläkemaksussa ei ole ennakkomaksutekniikkaa. Lisäksi kerrottiin työntekijäin työeläkemaksun olevan verotuksessa kokonaan vähennyskelpoinen. (HE 230/1991.)

Työntekijän työeläkemaksun tekniikkaa koskien kansanedustajien puheenvuoroissa korostuivat tulevassa valmistelussa huomioon otettavat asiat. Ensimmäisessä eduskuntakä-

sittelyssä valiokuntakäsittelyt olivat ohi, ja tiedossa oli valiokunnissa esiin tulleita asioita (ks. liite 3). SDP:n Jouko Skinnari viittasi vuotta 1994 ja sen jälkeistä aikaa koskeviin avoimena oleviin ratkaisuihin, jotka oli mainittu valiokunnan mietinnössä. Auki olevia asioita olivat eläkkeen perusteena oleva palkka, työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottaminen eläkekertymässä ja työntekijäin työeläkemaksun verotuskohtelun vaikutukset. (Skinnari/SDP; PTK 125/1992.)

Hallituksen esityksessä työeläkemaksun jakautumisesta työntekijän ja työnantajan välillä (sisältöluokka 3) nostettiin esiin työnantajan vastuu koko maksusta vakuutusteknisenä kokonaisuutena, työnantajan vastuu maksun suorittamisesta eläkelaitokselle ja työeläkemaksun entinen vahvistamismenettely (HE 230/1991).

Kansanedustajien puheenvuoroissa työeläkemaksun jakautumista työntekijän ja työnantajan välillä käsiteltiin muun muassa seuraavasti. SDP:n Jouko Skinnari toi esiin, että työeläke on palkan jatke ja työntekijä on maksanut tähän saakka työeläkemaksun osana palkkakustannuksia. Skinnari mainitsi, että Suomessa sosiaaliturva perustuu palkkojen alennukseen ja tämä huomioon ottaen on jossain määrin ristiriitaista työntekijän maksurasituksen lisääminen. (Skinnari/SDP; PTK 11/1991.) Vasemmistoliiton Ensio Laine ei katsonut voivansa hyväksyä hallituksen esitystä, sillä työntekijät joutuisivat osallistumaan tähän saakka työnantajalle kuuluneiden kustannusten suorittamiseen (Laine/Vas.; PTK 11/1991).

Hallituksen esityksessä taloudellisia vaikutuksia (sisältöluokka 4) kuvattiin työnantajan maksun säästönä yksityisellä sektorilla 3 700 miljoonaa markkaa vuonna 1993 ja toisaalta julkisen sektorin osalta pienempinä työeläkekustannuksina ja verotuloina. Pitkällä aikavälillä työeläkemaksun rahastoituvan osuuden todettiin helpottavan työeläkemaksun kokonaiskorotustarvetta. (HE 230/1991.) Kansanedustajien puheenvuorojen osalta taloudellisista vaikutuksista tuotiin esiin Vasemmistoliiton Outi Ojalan puheenvuorossa, jossa korostettiin muun muassa valtion verokertymän alenemista 3 000 miljoonaa markkaa (Ojala O./Vas; PTK 125/1992).

**Rahoitusta ja työntekijäin työeläkemaksua** koskeva **yleinen lausuma** (sisältöluokka 5) on hallituksen esityksessä esimerkiksi yksityisellä sektorilla työntekijäin työeläkemaksun jakautuminen 0,5 prosenttiyksikön suuruiseen rahastoituu osaan ja 2,5 pro-

senttiyksikön suuruiseen tasausosaan. Työntajan oikeus käyttää takaisinlainausta kohdistuisi vain työntajan työeläkevakuutusmaksuun. (HE 230/1991.)

Kansanedustajien puheenvuoroissa rahoituksen ja työntekijäin työeläkemaksun toimeenpanon yleiset lausumat käsittelivät esimerkiksi kaavailua työntekijäin sosiaalietuuksien roolista osana palkkaa laajemmin (Kuuskoski/Kesk.; PTK 11/1991), yksityisen ja julkisen sektorin eläketurvan lähentymistä (Skinnari/SDP; PTK 11/1991) ja työntekijäin kokonaismaksurasituksesta huolehtimista (Jurva/SMP; PTK 11/1991).

## II. Ryhmä: Etuuden saaja

Etuuden saaja sisältöluokasta ”leikkaus” (sisältöluokka 6) hallituksen esityksessä tai ministerin esittelypuheenvuorossa ei ollut lausumaa. Sen sijaan kansanedustajien puheenvuoroissa nostettiin keskusteluissa esiin eniten sisältöluokan leikkaus mainintoja. Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukonen arvioi uudistuksen johtavan ei pelkästään leikkaukseen vaan kahmaisuun, ”... joka otetaan eläkeläisiltä ja sairailta ja arvattavasti myös työttömiltä ... ” (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 125/1992). Tukea mielipiteelle tuli toisesta oppositiopuolueesta. SMP:n Lea Mäkipää korosti, ”... että vähin, mitä meidän pitäisi tehdä, on huolehtia siitä, että työeläkkeiden maksuosuudet pitäisi lukea ansiotuloon, niin kuin ed. Stenius-Kaukonen sanoi: Jos 10 000 markkaa on tuloja ja 300 markkaa on työeläkemaksu ja ansiotulo onkin vain 9 700 markkaa, niin tässä petkutaan työntekijää, ja tämä virhe meidän tulisi oikaista”. (Mäkipää/SMP: PTK 125/1992.) Vasemmistoliiton Jaakko Laakso arvio, että palkat tulevat olemaan automaattisesti kolme prosenttia pienemmät ja tämä kolme prosenttia leikataan pois muun muassa palkan perusteella maksettavista sosiaalisista etuuksista (Laakso/Vas.; PTK 129/1992). Lisäksi Vasemmistoliiton Pekka Leppänen, totesi eläkkeitä leikattavan niin, että eniten kärsivät pientä eläkettä saavat, joten hallituksen esitystä ei voi hyväksyä (Leppänen P./Vas.; PTK 129/1992).

**Työntekijäin työeläkemaksun vaikutuksesta työntekijän vaikutusmahdollisuuksiin** (sisältöluokka 7) hallinnossa oli hallituksen esityksessä mainittu ”Rahoitukseen osallistuminen lisää työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa eläkejärjestelmien kehittämiseen. Luonnollisena seurauksena on myös työntekijöiden vaikutusvallan lisääntyminen työeläkejärjestelmän hallinnossa”. (HE 230/1991.) Myös kansanedustajien puheenvuoroissa työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksiin kiinnitettiin huomiota esimerkiksi

SDP:n Jouko Skinnari ”... *Sehän on yksi kiistanaihe sekin, että kun työntekijöille tulee lisää velvoitteita, heidän asemansa ei sitä mukaa vahvene*”. (Skinnari/SDP.; PTK 125/1992.)

Hallituksen esityksestä etuuden saajan näkökulmasta **oikeudenmukaisuus** (sisältöluokka 8) sisältöluokasta poimitaan seuraava kirjaus, joka on ymmärrettävästi ollut vaikea ymmärtää. ”*Hallitus on tietoinen, että työntekijän eläkemaksu osittain kohdistuu myös sellaiseen palkkatuloon, jonka perusteella eläketurvaa ei kerry. Työntekijäin eläkemaksulla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa työaikaisen palkan antaman toimeentulon ja eläkkeen antaman toimeentulon keskinäistä suhdetta*”. (HE 230/1991.) Sitaatin alkuosassa puhuttu palkkatulo korjattiin sosiaali- ja terveystieteiden lausunnon (StVM 27/1992) mukaan lopulliseen lakiin sellaiseksi palkkatuloksi, josta eläketurvaa kertyy. Maksun perinnän ulkopuolelle rajattiin siis mahdollisimman tarkasti ne työntekijät, joiden työskentely ei kartutta työntekijäin eläkelain mukaista eläkettä. Jälkimmäinen lause sitaatista on ennakoanut sitä, että työntekijäin työeläkemaksu vähennetään eläkepalkasta, kun järjestelystä tulee pysyvä. Asia on esitetty niin, että tavallinen kansanedustaja ei ole voinut tämän kirjauksen pohjalta tietää, mikä tulee olemaan muutos. Monimutkainen esitystapa saattaa vaikuttaa siihen, että uudistuksen vaikutukset eivät ole selviä (Pierson 1994, 19–26).

Työntekijäin työeläkemaksun yhteydessä oikeudenmukaisuutta käsiteltiin kansanedustajien puheenvuoroissa esimerkiksi palkkaerojen ja naisten asemasta käsin (Skinnari/SDP, Kuuskoski/Kesk.; PTK 11/1991). Lisäksi SDP:n Jouko Skinnari otti esiin sen, että kolmen prosentinkin työntekijän työeläkemaksun vähentäminen verotuksessa vaikuttaa eri lailla riippuen siitä, mitkä ovat tulot (Skinnari/SDP; PTK 125/1992). Myös Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukonen otti esiin pieni- ja suurituloisten näkökulman ” ... *palkkatasoa alennetaan työntekijäin eläkemaksun määrällä, siis 3 prosentilla...* ” ... ”... *vakuutetun lopullinen maksuosuus on sitä suurempi, mitä pienemmistä tuloista on kysymys, sillä maksu on vähennyskelpoinen verotuksessa. Eli suurituloiset, jotka tietysti maksavat enemmän veroa, hyötyvät tästä enemmän kuin pienituloiset* ” ... ”*Maksuhan tullaan keräämään, niin kuin hallituksen esityksessäkkin todetaan, sellaisestakin palkkatulosta, jonka perusteella ei kerry eläkettä. Tämä on todella epäoikeudenmukaista*”. (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 11/1991.) Toisen oppositiopuolueen, SMP:n, kansanedustaja Marita Jurvan puheenvuorossa arvioidaan hallituksen toimia vero- ja maksupo-

litiikassa, niin ” ... *ettei kaikkia lisäkustannuksia ja varojen keräystarvetta kohdennettaisi palkansaajien ja myös eläkeläisten niskaan*” (Jurva/SMP; PTK 11/1991).

Etuuden saajan näkökulmaan liittyvä **yleinen lausuma** (sisältöluokka 9) hallituksen esityksessä painotti työnantajan roolia vakuutus sopimuksen osapuolena ja siitä aiheutuvien velvoitteiden kohteena jatkossakin (HE 230/1991). Kansanedustajien puheenvuoroissa ei ollut valitulla ryhmittelyllä etuuden saajaa koskevia yleisiä lausumia.

### III. Ryhmä: Lakiesityksen valmistelu

Hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin puheenvuoroissa lakiesityksen valmistelusta osana **tulopoliittista kokonaisratkaisua** (sisältöluokka 10) ja jatkovalmistelusta todettiin faktat. **Eduskunnan roolia** (sisältöluokka 11) käsittäviä lausumia ei ollut. ”*Osana vuosia 1992 ja 1993 koskevaa 29 päivänä marraskuuta 1991 allekirjoitettua tulopoliittista sopimusta on työmarkkinaosapuolten kesken sovittu työntekijäin eläkemaksusta*” ... ”*Eri ansioeläkkeiden erilaisesta menokehityksestä työntekijämaksun määräytymiselle aiheutuvat ongelmat ja muut pysyvään järjestelmään liittyvät yksityiskohdat selvitetään syyskuun 1992 loppuun mennessä*” (HE 230/1991). Keskustan ja samalla hallituspuolueen esittelevä ministeri Eeva Kuuskoski toi vallitsevan käytännön esiin selvästi, että työeläkejärjestelmän kehittäminen on työmarkkinajärjestöjen asia. ”*Suomessa työeläkejärjestelmä ja sen kehittäminen on kuulunut työmarkkinajärjestöjen neuvottelemiin kysymyksiin*” (Kuuskoski/Kesk.; PTK 11/1991). Esittelystä voi olla toisaalta helppo mennä työmarkkinajärjestöjen valmistelun taakse, kun on kyseessä poliittisesti ei-pisteitä kartuttava lähtökohta (Pierson 1994, 1–2).

Kansanedustajien puheenvuoroissa puhututti eniten lakiesityksen valmistelu tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa ja tätä sivuten eduskunnan rooli valmistelussa. Mielenkiintoista sen puolesta, että lakiesitys on valmisteltu työmarkkinajärjestöjen kesken, ja se on perusteltua, esitti esimerkiksi hallituspuolueen Kokoomuksen Anneli Taina. ”*Mielestäni ed. Laakson kannanotto on hyvin mielenkiintoinen, kun hän toteaa, että ei pidäkään olla hyväksymässä täällä niitä esityksiä, joista työmarkkinajärjestöt ovat sopineet. Vasemmalla on jatkuvasti vaadittu, että Ahon hallituksen on neuvoteltava työmarkkinajärjestöjen kanssa ja tehtävä sen mukaisia lakiesityksiä. Nyt meillä on käsittelyssä juuri sellainen laki, josta työmarkkinajärjestöt ovat sopineet, ja nyt vasemmalla ehdotetaan sen hylkäämistä ...*” ... ”*Asiat, joista ei ole vielä yksityiskohtaisesti sovittu, eivät ole risti-*

*riidassa tämän lakiehdotuksen kanssa, ja siitä syystä työmarkkinajärjestöt ovat mm. sosiaali- ja terveysvaliokunnassa ilmoittaneet, että hyväksyvät tämän lakiesityksen”.* (Taina/Kok.; PTK 129/1992.)

Oppositiopuolueista SMP:n Sulo Aittoniemi kannatti työmarkkinajärjestöjen sopimista *”Me emme ole täällä eduskunnassa kovin mestareita muuttelemaan niitä päätöksiä, mitä tehdään siellä Hakaniemien torin laidalla ja niissä neuvotteluissa, joissa on täältä osanottajat” ... ”Minä olen edelleen sitä mieltä, että on turha mennä räpelöimään ammattiyhdistysliikkeen ja yleensä työmarkkinajärjestöjen keskisiin sopimuksiin, jotka ne ovat tehneet täydellä järjellä ja riittävän asiantuntijaryhmän avulla, niin kuin varmasti on SAK:ssa ja myös työnantajapuolella”.* (Aittoniemi/SMP; PTK 125/1992.). Myös SDP:n kansanedustaja Jouko Skinnarin puheenvuorossa kannatettiin työmarkkinajärjestöjen sopimista. *”Me SDP:ssä lähdemme siitä, että kun nyt työmarkkinajärjestöt ovat asiasta sopineet – se on harvoja asioita, joista on pystytty sopimaan – asia menisi tällä tavoin eteenpäin”* (Skinnari/SDP; PTK 125/1992).

Mielipiteitä lakiesityksen valmistelusta työmarkkinajärjestöjen sopimana kritisoitiin esimerkiksi oppositiopuolueista SMP:n Hannu Suhosen taholta. *”On järkyttävää, jos ammattiyhdistysliike on mennyt tällä tavalla myymään työntekijöiden eläke- ja muut edut”* (Suhonen/SMP; PTK 125/1992). Myös Liberaalien Tuulikki Ukkola kritisoi työmarkkinajärjestöjen suurta valtaa. *”... Siitähän tässä juuri kärsitään, että kansanedustajat eivät ole tässä talossa käyttäneet harkintavaltaansa, mikä on oikein ja kohtuullista ja mikä on valtiontalouden kestokyvyn puitteissa mahdollista”.* ... *” Siitähän tässä nyt kärsitään ... kun valta on ollut jossakin muualla kuin tässä talossa kansanedustajien harteilla”.* (Ukkola/LKP; PTK 125/1992.) Vasemmistoliiton kansanedustaja Jaakko Laakso oli myös kriittinen. *”Emme me voi antaa avointa valtakirjaa työmarkkinajärjestöille, että ne voivat sopia eduskunnan puolesta yleensä. ... Mitään avointa valtakirjaa siis ei voida antaa tämän talon ulkopuolisille”* ... ”. (Laakso/Vas.; PTK 129/1992.) Myös auki olevat asiat ja jatkovalmistelu työmarkkinajärjestöjen kesken oli tiedossa. Vasemmistoliiton kansanedustajat toivat esiin jyrkän vastustavan kannan ja olivat tietoisia asian jatkovalmistelun keskeneräisyydestä ja kädenväännöstä työmarkkinaosapuolten välillä (Stenius-Kaukonen/Vas., Tennilä/Vas.; PTK 129/1992).

Lakiesityksen valmistelun **yleisiin lausumiin** (sisältöluokka 12) luokiteltuja sisältöluokkia ei hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin puheenvuoroissa esiintynyt.

Kansanedustajan puheenvuorossa sen sijaan moitittiin hallitusta esimerkiksi siitä, että se on muun muassa lähtenyt huonontamaan työttömyysturvaa ja pidettiin sitä suorana hyökkäyksenä työntekijäpuolen kimppuun ja ammattiyhdistysliikkeen suoranaishuonontamisena (Tennilä/Vas.; PTK 129/1992).

#### IV. Ryhmä työ- ja kansaneläkejärjestelmä

**Työ- ja kansaneläkejärjestelmää** (sisältöluokka 13) koskevia lausumia ei sisällynyt hallituksen esitykseen tai esittelevän ministerin puheenvuoroon. Sen sijaan muutamissa kansanedustajien puheenvuoroissa otettiin kantaa työ- ja kansaneläkejärjestelmään. Sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuuskosken mukaan nykyinen järjestelmä, jossa on kaksi tukijalkaa, hyvä peruseläketurva ja sen lisäksi ansioeläketurva, on kannatettava Keskustan ja hänen itsensä puolesta (Kuuskoski/Kesk.; PTK 11/1991). Työeläkejärjestelmää luotaessa ollut asetelma keskustan kannattamasta keskitetystä Kela-mallista ei ole esillä puheenvuorossa. Sen sijaan Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukosen taholta otetaan esiin muutos työeläkejärjestelmää luotaessa olevien rintamalinjojen mukaan keskitettyyn malliin. ”Kannattaisikin mielestäni ryhtyä keskustelemaan siitä, että julkinen taho, julkinen eläkelaitos, hoitaisi nämä eläkkeet”. ... ”Ehdottaisinkin, että järjestetään työeläke julkisten eläkelaitosten kautta ja nimenomaan kansaneläkejärjestelmästä tehdään peruseläke”. (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 11/1991.) SMP:n Lea Mäkipää nosti esiin kansaneläke-, työeläke- ja yrittäjäeläkejärjestelmien yhdistämisellä ja yhdenmukaistamalla saatavan hyödyn (Mäkipää/SMP.; PTK 11/1991). Muutamissa kansanedustajien puheenvuoroissa kannettiin huolta kasinopelistä ja sen vaikutuksista työeläkkeisiin (Aittoniemi/SMP, Skinnari/SDP; PTK 125/1992). Esimerkiksi Liberaalien Tuulikki Ukkola totesi, että jos työeläkevaroilla maksetaan pankkien kasinopelejä, niin ” ... Silloin saa sanoa, että kakkularatsis, meni pankit ja meni työeläkevarat ja meni koko teollisuus”. (Ukkola/LKP; PTK 125/1992.)

#### V. Ryhmä: Kansainvälinen näkökulma

Esittelypuheenvuorossa sosiaali- ja terveysministeri Eeva Kuuskoski otti esiin kansainvälisen näkökulman (sisältöluokka 14) ja totesi työntekijöiden osallistumisen eläketurvan rahoittamiseen olevan yleistä muualla maailmassa. Ruotsissa vakuutettu ei kuitenkaan osallistu lakisääteisen eläkejärjestelmän kustantamiseen. Muun muassa Saksassa, Luxemburgissa, Kanadassa ja Japanissa työnantajan ja työntekijän maksusuudet ovat



yhtä suuret. Tanskassa työnantajan maksuosuus on kaksi kertaa niin suuri kuin työntekijän. Työntekijät osallistuvat myös Isossa-Britanniassa, Belgiassa, Alankomaissa, Itävallassa, Ranskassa ja Sveitsissä. Työntekijöiden maksuosuus on pienimmillään yleensä 1 - 2 prosenttia palkasta. Useissa maissa maksuosuus vaihtelee kuitenkin 7:n ja 11 prosentin välillä. Eräissä maissa työntekijöiden maksuosuus nousee suuremmissa tuloluokissa jopa 18 prosenttiin. (Kuuskoski/Kesk.; PTK 11/1991.) Hallituksen esityksessä ei kansainvälistä vertailua ollut. Kansanedustajien puheenvuoroissa kansainvälinen näkökulma oli laajemmin esillä kuin ministerin esittelypuheenvuorossa. Esimerkiksi puheenvuoroissa tuotiin esiin Suomen velkaantuminen (Skinnari/SDP; PTK 11/1991), teholliseen työaikaan tarvittava lisäys Suomessa (Anttila S-L/Kesk.; PTK 11/1991) sekä EY:hyn meno ja Suomen erilainen eläkejärjestelmä kuin EY-maissa (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 11/1991).

## **VI. Ryhmä: Lain säätäminen**

Lain säätämiseen liittyen hallituksen esitys sisälsi paljon viittauksia **valtuutuksista tarkempien määräysten antamisesta ja muutoksenhausta** (sisältöluokka 15). TEL ym. lakien osalta tarkempien määräysten antaminen lain täytäntöönpanosta säädettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöille. VEL:n osalta vastaavasti säädettiin lisävaltuutuksien antaminen valtiovarainministeriölle, mutta ei valitusmahdollisuudesta. KVTEL:n osalta säädettiin lisämääräysten antaminen eläkelaitoksen valtuuskunnalle ja valitusoikeus lääninoikeuteen. (HE 230/1991.) Lain säätämiseen liittyen tarkempien määräysten antamisesta ei kansanedustajien puheenvuoroissa ole lausumia.

**Väliaikaisesta ja pysyvästä laista, lain voimaantulosta ja lainsäätämisyjärjestyksestä** (sisältöluokka 16) todettiin hallituksen esityksessä työntekijäin työeläkemaksu säädettävän vuodelle 1993 ja jatkosta sovittavan tulopoliittisen sopimuksen osapuolten kesken syyskuun 1992 loppuun mennessä (HE 230/1991). Siten oli tiedossa, että järjestelmästä ollaan tekemässä pysyvä ja oltiin tietoisia keskeneräisestä työmarkkinaosapuolten jatkovalmistelusta. Hallituksen esitys sisälsi lainsäätämisyjärjestyksestä maininnan, että laki voidaan säätää yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja ehdotti, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Kansanedustajien puheenvuoroissa väliaikainen ja pysyvä laki, lain voimaantulo ja lainsäätämisyjärjestys oli esillä eniten kolmannessa käsittelyssä. Huolta siitä, mitä tullaan sopimaan työntekijän työeläkemaksun vähentämisestä eläkepalkasta, kun tiedettiin asian olevan vielä sopimatta työmark-

kinajärjestöjen kesken, esittivät esimerkiksi SMP:n Lea Mäkipää ja Vasemmistoliiton Outi Ojala ja Jaakko Laakso (Mäkipää/SMP, Ojala O./Vas., Laakso/Vas.; PTK 129/1992).

SMP ehdotti kolmannessa käsittelyssä hyväksyttäväksi perustelulausumaa ”*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy tarpeellisiin toimiin, että säädetty työntekijäin eläkemaksu ei aiheuta tulevaisuudessa työeläkkeiden tason laskua*”. Perustelulausumaehdotusta kannatti 71, oli vastaan 82 ja poissa oli 46 kansanedustajaa. (PTK 129/1992.)

#### *Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) perustuslakivaliokunnan käsittely*

Neljänteen alatutkimuskysymykseen, mitä näkökulmia valiokuntakäsittelyissä oli esillä, etsitään vastausta seuraavaksi. Ensin tarkastellaan perustuslakivaliokunnan käsittelyä ja sen jälkeen sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan käsittelyä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valmistui 24.4.1992 (PeVL 8/1992). Jäljempänä on yhteenveto valiokunnassa kuultavina olleista, valiokunnan kanta ja eriävät mielipiteet. Kirjallisesta materiaalista on poimittu näkökulmia valaisemaan valiokunnan käsittelyä. Suurin osa kuultavina olevista jätti kirjallista materiaalia – 15:stä kuultavan olleesta 9:stä (lisäksi yksi kirjelmä), joten kirjallisen materiaalin perusteella tarkastelua voitaneen pitää riittävänä. Lista valiokuntakäsittelyn kulusta ja kirjallisesta materiaalista on liitteessä 6.

Valiokunnassa käsiteltiin sitä, missä lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan edetä. Tarkastelun alla oli, voidaanko lait säätää tavallisen lain, verolain vai perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Oleellinen kysymys oli, pidetäänkö työntekijäin työeläkemaksua verona tai veroluonteisena maksuna. Toisena kysymyksenä oli esillä, puututaanko eläkemaksun säätämällä omaisuudenturvasäännöksen vastaisesti työntekijäin varallisuusoikeuksiin tai varallisuusarvoisiin etuihin. Asiantuntijalausunnoissa oli myös esillä muun muassa lainsäädäntövallan delegointi. Lakeja TEL ym, KVTEL ja VEL tarkasteltiin asiantuntijalausunnoissa kutakin erikseen. TEL ym. tarkoittaa hallituksen esitykseen sisältyviä muita lakeja kuin KVTEL ja VEL (ks. kuvio 1).

Henkilöt ovat siinä järjestyksessä, missä heidät luetellaan valiokunnan lausunnossa. Järjestys ei ole kronologinen aikajärjestys kuultavana olosta. Asiantuntijoiden kannat

vaihtelivat paljon. Asiantuntijat katsovat lainsäätämisyjärjestystä pelkästään juridiselta kannalta, heillä ei ole poliittista näkökulmaa. Puolueilla ei ole merkitystä eriäviä mielipiteitä lukuun ottamatta, koska äänestystuloksia ei kirjata jaa – ei – poissa vaan, ainoastaan ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneet henkilöt, jotka ovat nähtävissä perustuslakivaliokunnan lausunnossa. (PeVL 8/1992.) Valiokunnan kokoonpano vastaa eduskuntaryhmien voimasuhteita.

**Taulukko 7. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina kuultavina olleiden kanta, perustuslakivaliokunnan kanta ja eriävät mielipiteet lainsäätämisyjärjestyksestä**

Henkilö	Taho	Tavallinen laki VJ 66§	Perustuslaki VJ 67§	Verolaki VJ 68§
Tuulikki Haikarainen Anja Kairisalo Seppo Mäkelä Veikko Liuksia Riitta Korpiluoma Kari Puro Markus Äimälä Olavi Sulkunen Edward Andersson Mikael Hidén Antero Jyränki (**) Ilkka Saraviita Kauko Sipponen Kari S. Tikka Kaarlo Tuori (***)	STM STM VM VM ETK Tela STK SAK Professori Professori Professori Professori Kansleri Professori Tutkija- professori	TELYm *), KVTEL, VEL  KVTEL KVTEL TELYm. KVTEL TELYm. KVTEL TELYm. KVTEL, VEL KVTEL		TELYm, KVTEL, VEL TELYm, VEL VEL VEL VEL
Kirjelmä ( yhteinen: Tela, SAK, STTK, TVK, Akava, STK, LTK)		TELYm *), KVTEL, VEL		
Valiokunnan kanta		TELYm *), KVTEL, VEL		
Eriävät mielipiteet (4 kpl) Matti Vähänäkki Ensio Laine Raimo Vistbacka  Johannes Koskinen ja Arja Alho	SDP Vas. SMP  SDP SDP	KVTEL, VEL KVTEL  TELYm, KVTEL, VEL	TELYm TELYm	VEL TELYm, KVTEL, VEL

\*) Merkintä TELYm tarkoittaa muita hallituksen esityksessä tarkoitettuja lakeja paitsi KVTEL, VEL,\*\*) Jyränki jättää TELYm avoimeksi, \*\*\*) Tuori jättää TELYm avoimeksi, mutta toteaa, että ei VJ 68 §:n säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunnassa oli kuultavana seitsemän riippumatonta asiantuntijaa, kaksi oman ministeriön edustajaa, kaksi toisen ministeriön edustajaa ja neljä muun viranomaisen tai intressiryhmän edustajaa. Kuultavan olevien edustajien osuudet ovat samansuuntaisia kuin Ahtosen ym. tutkimuksessa. Riippumattomien asiantuntijoiden määrä oli suurin ryhmä. Eriäviä mielipiteitä esittivät oppositiopuolueiden kansanedustajat (Ahtonen ym. 2011, 31–32,55, 84).

Yksi asiantuntija, Tela sekä yhteisessä kirjelmässä Tela ja työmarkkinajärjestöt olivat tavallisen lain säätämisyjärjestyksen kannalla kaikkien esitykseen sisältyneiden lakien osalta. Kukaan valiokunnan kuultavana olleista ei pitänyt perustuslainsäätämisyjärjestystä perusteltuna. Kukaan valiokunnan kuultavana olleista ei katsonut, että työntekijäin työeläkemaksua koskeva laki loukkaisi omaisuudensuojaa. Kuusi asiantuntijaa piti VEL:n säätämistä perusteltuna verolain säätämisyjärjestyksessä.

Professori Edward Anderssonin lausunto selittää paljon sitä, miksi asiassa ei ollut yksimielisyyttä asiantuntijoiden kesken. Valtiosääntöjuriidikka on kehittynyt ”mutteriopiksi”. Jossain määrin tämä huomio on huolestuttava, koska perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat erityisen tärkeitä, kun Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta. Riippumattomien asiantuntijoiden eri tuloksiin päätyminen jättää paljon pohdittavaa perustuslakivaliokunnalle, joka on eduskuntaryhmien voimasuhteita vastaten miehitetty. *”Minulla on ollut tilaisuus tutustua professorien Hidén, Jyränki ja Saraviita lausuntoihin ja totean niiden poikkeavan toisistaan yllättävän paljon. Nämä lausunnot antavat toisaalta vakuuttavan näytön siitä, minkälainen ”mutterioppi” meidän valtiosääntöjuriidikasta on vuosien kuluessa muodostunut, seurauksin että on syntynyt ongelmia, jotka eivät ole seurauksena mistään logiikasta. Hyvänä esimerkkinä tästä on mielestäni pyrkimys käsitellä tässä asiassa esillä olevia kolmea eri lakiehdotusta aivan eri periaatteiden mukaan, vaikka ne kaikki koskevat työntekijöitä ja heidän palkkaetujaan aivan samalla tavalla”*. Anderssonin perusteluissa oli kanta, että kyseessä ei ole omaisuuden suoja-asia (HM 6§), koska työntekijältä peritään maksu, joka tulee (aikanaan) hänen omaksi edukseen. Andersson päätyi kaikkien lakien osalta verolain säätämisyjärjestykseen. (Perustuslakivaliokunnan PTK 16/1992, 12.3.1992.)

Telan Kari Puro esitti valiokunnassa perusteita sille, että kyseessä ei ole veroluonteinen laki vedoten siihen, että työntekijäin työeläkemaksu on yksityisellä sektorilla osa kokonaiseläkevakuutusmaksua ja julkisella sektorilla perusasetelma on periaatteessa samanlainen, eikä tilannetta pitäisi muuttaa se, että julkinen yhdyskunta toimii toisaalta työnantajan asemassa ja toisaalta veronsaajana. Viitaten kansainvälisessä yhteydessä Suomen työeläkejärjestelmästä sovittuun ja valmistelussa olevaan pysyvään ratkaisuun Puro totesi seuraavaa: *”ETA-neuvottelujen yhteydessä on todettu, että suomalainen työeläkevakuuttaminen on perusteeltaan henkivakuuttamista”... ”Mikäli palkansaajien eläkemaksuosuudesta tulee pysyvä osa ansioeläkkeiden rahoitusjärjestelmässä, maksuosuu-*

*den määrittelyä on tarkoitus muuttaa siten, että työntekijä vastaisi kokonaisvakuutusmaksun sovituksena joko-osasta”. (Perustuslakivaliokunnan PTK 28/1992, 8.4.1992)*

Professori Mikael Hidén pohti maksujen veroluonteisuutta siltä kannalta, että mitä perustuslakivaliokunta on aiemmin linjannut siitä, mikä merkitys maksun keräämisellä määrätarkoitukseen on siihen, pidetäänkö maksua verona vai ei. ”Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin monesti katsottu, että jonkin maksun katsomista valtio- sääntöoikeudellisesti veroksi ei estä se, että maksu kerätään määrätarkoitukseen” ... ”Sen sijaan voidaan kysyä, mikä merkitys tässä on sillä, että maksut eivät mene suoraan valtiolle. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä katsonut, ettei jonkin maksunveroluonteisuutta poista se, että maksu menee muulle kuin valtiolle tai valtionvirastoon”. Hallituksen esityksen perusteluissa todettuun työehtosopimusneuvotteluissa sopimiseen kommentoi Hidén kriittisesti todeten, ettei kollektiivisopimusneuvotteluissa sovittu automaattisesti osoita, että kenenkään suojattuja etuja ei tulla loukanneeksi ja että maksujen oikeudellista laatua arvioitaessa tällaisella sopimustaustalla ei voi olla merkitystä. Hidén päätyi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL) osalta tavallisen lain säätämisympäristöön ja muiden verolakien säätämisympäristöön. (Perustuslakivaliokunnan PTK 14/1992, 10.3.1992.)

Professori Antero Jyränki päätyi KVTEL:n osalta tavallisen lain säätämisympäristöön ja valtion eläkelain (VEL) osalta verolakien säätämisympäristöön ja jätti ottamatta kantaa työntekijäin eläkelain ym. (ks. taulukko 7) lakien säätämisympäristöön, vaikka toteisi kysymyksessä olevan kaikissa näissä laeissa samasta asiasta eli työnantajan eläkerahoitusvelvollisuuden keventämisestä kun työntekijät tulevat osavastuullisiksi rahoituksesta. Hän perusteli näkemystään sillä, että julkisyhteisöt ovat maksujen vastaanottajina eri asemassa kuin yksityiset työnantajat ja eläkkeiden rahoitusvastuu ja sen toteuttaminen on erilainen yksityisellä ja julkisella sektorilla. (Perustuslakivaliokunnan PTK 14/1992, 10.3.1992.)

Professori Ilkka Saraviita ei pitänyt maksua omaisuuden suojan vastaisena ja toi esiin työehtosopimusneuvottelun sopimuksen luonteen. ”Hallituksen esityksessä kerrotaan, että työnantajien ja työntekijöiden palkkoja koskevissa neuvotteluissa sovittiin, että osa palkoista siirretään nykyistä suuremmassa määrin eläketurvan rahoittamiseen. Tämän sanotaan nyt toteutuvan ”sopimuksen mukaisesti”” ... ”Sopimuksen sitovuus on pääasiassa moraalista ja poliittista lajia. Silti voidaan ehkä katsoa, että sopimus osaltaan

*myötävaikuttaa siihen, ettei uutta maksuvelvollisuutta voida pitää omaisuuden suojan vastaisena". Saraviita päätyi TELym. ja KVTEL:n osalta tavallisen lain säätämisyjärjestykseen ja valtion eläkelain (VEL) osalta verolakien säätämisyjärjestykseen (Perustuslakivaliokunnan PTK 14/1992, 10.3.1992.)*

Tampereen yliopiston kansleri Kauko Sipposen mukaan VEL tuli säätää verolain säätämisyjärjestyksessä ja muut lait tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hän totesi, että verosta säätäminen perustuslain säätämisyjärjestyksessä voi tulla kysymykseen sen johdosta, että vero loukkaa omaisuudensuojaa tai yhdenvertaisuutta. Ei ole tulkittu siten, että veron kantaminen muulle kuin valtiolle vaatisi perustuslain säätämisyjärjestyksiä. Arvioinnissa olisi Sipposen mukaan otettava huomioon se, että eläkemaksu tulee useimmissa tapauksissa maksajan itsensä hyväksi, maksuvelvollisuus kestää vuoden, eläkemaksun suuruus on kolme prosenttia palkasta, eläkemaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen ja vähäinen puuttuminen kansalaisen varallisuusasemaan ei ole ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa. Omaisuudenturvan loukkaamista arvioitaessa on merkitystä sillä, että huomattava työntekijöiden enemmistö on siihen ammattiliittojen välityksellä suostunut. Hän totesi myös muun muassa, että asian käsittely olisi avoin, jos järjestely ei olisi yksivuotinen eikä perustuisi tulopoliittiseen sopimukseen. ”*Avoimeksi jää, miten asiaa olisi arvioitava, jos nyt käsiteltävänä olevaa lainsäädäntöä jatkettaisiin vuodelle 1994 ja jos se ei perustuisi tulopoliittiseen sopimukseen, minkä merkitys on ankarasti ottaen pikemmin poliittinen kuin juridinen*”. (Perustuslakivaliokunnan PTK 31/1992, 14.4.1992.)

Professori Kari S. Tikka perusteli yleistä lainsäätämisyjärjestyksiä kaikissa hallituksen esityksen laeissa huomioiden vakuutusteknisen siteen maksun, palkan ja ansioeläketurvan välillä riippumatta työntäjän statuksesta mutta ottamatta kantaa erilaisiin rahoitustapoihin – yksityisellä sektorilla osittainen rahastointi, julkisella sektorilla puskurirahastot. (Perustuslakivaliokunnan PTK 19/1992, 19.3.1992.)

Tutkijaprofessori Kaarlo Tuori päätyi KVTEL:n osalta tavallisen lain säätämisyjärjestykseen, jätti TELym. lakien säätämisen avoimeksi, mutta totesi, että ne eivät ole verolakien säätämisyjärjestyksen mukaisia. Hän perusteli VEL:n osalta verolain säätämisyjärjestyksiä sillä, että maksulla ja eläke-etuudella ei ole tietynlaista yhteyttä. ”*Maksulla ja myöhemmin suoritettavalla eläke-etuuksilla ei ole sellaista keskinäistä yhteyttä, joka*

*vakuutustoiminnassa on ominainen vakuutusmaksun ja vakuutuskorvauksen suhteelle”*  
(Perustuslakivaliokunnan PTK 18/1992, 17.3.1992).

Työmarkkinaosapuolten ja työeläkelaitosten kirjelmässä perusteltiin normaalia lainsäätämisyjärjestystä muun muassa sillä, että kyseessä on kokonaiseläkemaksu, asiasta on sovittu tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä ja sillä, että muutoksella ei ole vaikutusta eläkevakuutusmaksun vahvistusmenettelyyn, vaan ainoastaan palkansaajien suurempaan rooliin maksuneuvotteluissa. Kirjelmässä todettiin nyt tehtävän määräaikainen laki, koska ei ole ehditty tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä sopia pysyvistä järjestelystä ja korostetaan lakiehdotuksen käsittelemisen tärkeyttä muuna kuin verolakina. Todettiin myös, ettei maksu loukkaa omaisuudensuojaa. (Perustuslakivaliokunnan PTK 28/1992, 8.4.1992.)

#### *Valiokunnan kanta*

Lopputuloksena valiokunta esitti, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä eli tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä poiketen kuuden kuultavana olleen asiantuntijana kannasta. Ahtosen ym tutkimuksen mukaan noin 20 % perustuslakivaliokunnassa käsitelleistä hallituksen esityksistä hyväksyttiin sellaisenaan (ks. Ahtonen ym. 2011, 36). Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyi 4 eriävää mielipidettä. Eriäviä mielipiteitä jättivät vain oppositiopuolueiden kansanedustajat (SDP, Vas., SMP). Hallituspuolueiden jättämät vastalauseet ovat erittäin harvinaisia johtuen ryhmäkurista. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä hallituspuolueen kansanedustajan ei ole mitään ilmeisimmin sallittua tehdä vastalauseita. (Ahtonen ym. 2011, 84.)

Valiokunnan lausunnossa todettiin: *”Nykyisenlainen ansioeläketurvajärjestelmä on toteutettu – tosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta – tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan myös ehdotetunlainen ansioeläketurvajärjestelmän sisällä tapahtuva kustannusvastuun jakaminen työnantajien ja työntekijöiden kesken on tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen alaan kuuluva kysymys” ... ”Työntekijäin eläkemaksulla on sama tarkoitus eläkejärjestelmästä ja siten siitä riippumatta, kuka on työnantaja. Tähän nähden valiokunta katsoo, että valtion eläkejärjestelmään liittyvän työntekijäin eläkemaksun osalta on valtiosäännön kannalta poikkeuksellisesti esillä sellainen valtion työnantajaominaisuudesta johtuva erityisperuste, jonka vuoksi*

*tätä valtiolle tulevaa rahasuoritusta ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisessakaan mielessä verona. Vastaavasti myöskään kunnalliseen eläkejärjestelmään liittyvää työntekijäin eläkemaksua ei voida pitää verona". (PeVL 8/1992.)*

### *Eriävä mielipide*

Eriävän mielipiteen jättänyt SDP:n Matti Vähänäkki perusteli TEL ym. säätämistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä vedoten työntekijän palkan olevan omaisuudensuojasäännöksen piirissä ja kritisoiden tulopoliittisen ratkaisun merkitystä asiassa erityisesti järjestäytymättömien osalta. KVTEL ja VEL olivat hänen mukaansa tavallisen lain säätämisyjärjestyksen piirissä. (Perustuslakivaliokunnan PTK 34/1992, 24.4.1992.)

Eriävän mielipiteen jättänyt Vasemmistoliiton Ensio Laine päätyi KVTEL:n osalta tavallisen lain säätämisyjärjestykseen ja VEL:n osalta verolakien säätämisyjärjestykseen. Hän perusteli TEL ym. perustuslainmukaista säätämisyjärjestystä pohtimalla voidaanko tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säätää palkanalennukseen verrattavasta toimenpiteestä ja todeten, että eläkemaksusta saatava hyöty koituu työnantajalle. Laine totesi myös, että lainsäätötoimi puuttuu olemassa oleviin sopimussuhteisiin ja eläkemaksu perittäisiin myös niiltä työnantajilta, jotka eivät ole ammattiliiton jäseniä. Nämä eivät periaatteessakaan ole voineet olla (edustajiensa välityksellä) sopimassa tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta, jolla esitystä perustellaan. (Perustuslakivaliokunnan PTK 34/1992, 24.4.1992.)

Eriävän mielipiteen jättänyt SMP:n Raimo Vistbacka kannatti kaikkien lakien säätämistä yksivuotisinä verolakeina kuten kuultavana ollut professori Edward Andersson, koska kaikki lakiehdotuksissa olevat työntekijöiden eläkemaksut ovat luonteeltaan veronluonteisia maksuja tai ainakin verotusta vastaavia, työntekijöiltä tulevaisuudessa lankeavien eläkekustannusten kattamiseksi kerättäviä maksuja (Perustuslakivaliokunnan PTK 34/1992, 24.4.1992).

SDP:n Johannes Koskinen ja Arja Alho kannattivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä kaikkien lakien osalta kuten hallituksen esityksessä. He totesivat eriävässä mielipiteessään, että valiokunnan lausunnossa olisi selkeämmin todettavat syyt, miksi hallituksen esityksen mukaiset muutokset eläkkeiden rahoitusvastuussa eivät loukkaa omaisuuden suojaa tai sopimusvapautta perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävällä tavalla. Eriä-



vässä mielipiteessä he totesivat myös, että arvioinnissa on otettu huomioon, että työntekijöiltä perittäväksi siirtyvä eläkemaksun on suhteellisen vähäinen, määräaikainen ja tulee useimmissa tapauksissa maksajan itsensä hyväksi. (Perustuslakivaliokunnan PTK 34/1992, 24.4.1992.)

*Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/199) sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittely*

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö valmistui 2.10.1992 (StVM 27/1992). Jäljempänä on yhteenveto valiokunnassa kuultavina olleista, valiokunnan kanta ja yksi vastalause. Kirjallisesta materiaalista on poimittu näkökulmia valaisemaan valiokunnan käsittelyä. Lista valiokuntakäsittelyn kulusta ja kirjallisesta materiaalista on liitteessä 7.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalla oli käsittelyn alkaessa käytössä perustuslakivaliokunnan mietintö. Ennen sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon valmistumista verolakien säätämisjärjestys oli muutettu tavallisen lain säätämisjärjestyksen mukaiseksi. Henkilöt esitetään siinä järjestyksessä, missä heidät luetellaan valiokunnan lausunnossa. Se ei ole kronologinen aikajärjestys kuultavana olosta. Valiokunnan ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneet kansanedustajat on lueteltu sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä. (StVM27/1992.)

**Taulukko 8. Määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) sosiaali- ja terveysvaliokunnassa kuultavina olleet asiantuntijat ja vastalauseet sosiaali- ja terveysvaliokunnassa.**

Henkilö	Taho
Tuulikki Haikarainen	STM
Veikko Liuksia	VM
Markku Hänninen	ETK
Martti Hännikäinen	ETK
Mikko Kämäräinen	Kela
Simo Lämsä	Keva
Olli Pusa	Keva
Kari Puro	Tela
Johan Åström	STK
Pekka Merenheimo	LTK
Markku Toropainen	SAK
Kaija Kallinen	SAK
Antti Tuomi	Akava
Veikko Simpanen	STTK
Kaarina Knuuti	MTK
Teivo Pentikäinen	Professori
Vastalauseet (1 kpl) Marjatta Stenius-Kaukonen ja Pekka Leppänen	Vas.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa oli kuultavana yksi riippumaton asiantuntija, yksi oman ministeriön edustaja, yksi toisen ministeriön edustaja, yksi muun viranomaisen

edustaja ja kaksitoista intressiryhmän edustajaa. Kuultavan olevien edustajien osuudet ovat samansuuntaisia kuin Ahtosen ym. tutkimuksessa. Intressiryhmän edustajien määrä oli suurin ryhmä. Eriäviä mielipiteitä esittivät oppositiopuolueen kansanedustajat (Ahtonen ym. 2011, 31–32, 55, 84, vrt. Jussila 2011, 45).

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan kokoukseen 24.9.1992 jätettiin Työntekijäin eläkemaksutyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli tutkia työntekijäin työeläkemaksusta seuraavat eläkepalkan muutostarpeet ja muut mahdolliset järjestelyn aiheuttamat toimenpiteet. Työryhmän määräaika oli 31.5.1992, jota jatkettiin 31.8.1992 saakka. Työryhmämietintöön liittyi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) Kaija Kallisen eriävä mielipide. Kallinen kannatti laajaa mallia (eläkemaksut maksetaan kaikista palkoista) vuoden 1993 maksun perinnässä toisin kuin työryhmä, joka kannatti työntekijäin työeläkemaksun perimistä vain niistä ansioista, joista myös eläkeoikeus karttuu. Kallisen eriävässä mielipiteessä oli esillä auki olevana asiana se, tuleeko työntekijäin työeläkemaksusta pysyvä ratkaisu. (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 86/1992, 24.9.1992.)

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kirje sisältää yhteenvedon edellä puhutun Työntekijäin eläkemaksutyöryhmän muistiosta. Kelan Mikko Kämäräisen muistio sisälsi muutaman tarkennuksen kansaneläkelakiin liittyen. Kuntien eläkevakuutuksen Lämsän muistiossa ehdotettiin tarkennusta siihen, mikä on maksun perusteena oleva palkka KVTEL:ssä. (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 86/1992, 24.9.1992.)

SAK:n Markku Toropaisella oli lakiehdotukseen lisättävää muun muassa, että a) työntekijäin työeläkemaksu ei saa alentaa jatkossa eläkepalkkaa, b) työntekijäin työeläkemaksu ei saa heijastua eläkeindeksin määräytymisperusteisiin ja c) työntekijäin työeläkemaksu tulee periä kaikista palkoista. Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) Kaarina Knuutin muistiossa muun muassa todettiin tulevassa valmistelussa huomioon otettavaksi maatalousyrittäjien tilanne. (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 89/1992, 2.10.1992.)

SDP:n Jouko Skinnarin ehdotuslisäys mietintöön sisälsi huolen jatkoselvitettävistä asioista, siitä että tulee selvittää työntekijöiden ja työnantajien maksujen periminen samojen periaatteiden mukaan eri eläkelaisissa. Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukonen ehdotti, että työeläkemaksua ei vähennetä palkasta, joka otetaan huomioon TEL-

indeksiä, eläkkeitä ja muita ansiosidonnaisia etuuksia määrättäessä (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 90/1992, 2.10.1992).

#### *Valiokunnan kanta*

Valiokunnan muistiossa perustellaan lain säätämistä työntekijäin työeläkemaksun osalta esimerkiksi rahoituksen turvaamisella ja otetaan esiin jatkovalmistelun avoimia asioita kuten eläkkeen perusteena oleva palkka ja verotuskohtelu. *”Työ- ja yrittäjäeläkejärjestelmän kokonaisuuden ja tulevaisuuden turvaaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla on tärkeää. Työntekijöiden omakohtaisella osallistumisella eläkkeiden rahoitukseen voidaan perustellulla tavalla parantaa työeläkejärjestelmän rahoitusta. Kaikkien järjestelmän rahoitukseen osallistuvien yhteistoiminnalla on suuri merkitys järjestelmän hyväksyttävyyden säilymiselle mahdollisimman korkeana. Samoin se vaikuttaa järjestelmän kokemiseen oikeudenmukaiseksi”. ...”Työntekijäin eläkemaksun vaikutukset sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen on otettava huomioon. Vuoden 1994 ja sen jälkeisiä ratkaisuja silmällä pitäen on yksiselitteisesti ratkaistava eläkkeen perustana oleva palkka sekä maksun huomioon ottaminen eläkekertymässä. Samoin on selvitettävä eläkemaksun verotuskohtelun vaikutukset”. (StVM27/1992.)*

Valiokunta ehdotti muutosta hallituksen esitykseen TELym osalta tarkentaen sitä, mistä palkasta työntekijäin työeläkemaksu peritään. *”Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on tarpeellista muuttaa työntekijäin eläkemaksusta annettavan lain 2 §:n säännöksiä siitä, mistä palkoista eläkemaksu pidätetään. Muutoksella pyritään rajaamaan mahdollisimman tarkasti maksun perinnän ulkopuolelle ne työntekijät, joiden työskentely ei kartuta työntekijäin eläkelain mukaista eläkettä ... ”. (StVM27/1992.)*

Siten valiokunta muutti lakiehdotusta siten, että maksun perinnän ulkopuolelle rajataan mahdollisimman tarkasti ne työntekijät, joiden työskentely ei kartuta työntekijäin eläkelain mukaista eläkettä. Näin palattiin Työntekijäin eläkemaksutyöryhmän muistiossa ehdotettuun malliin. Tekninen korjaus tehtiin 1 §:n 2 mom. 5 kohtaan. VEL:n ja KTEL:n osalta lakiehdotus hyväksyttiin muuttumattomina. Asiantuntijakuulemisten määrällä ja valiokunnan päätösehdotuksilla on yhteys, joka on Ahtosen ym. tutkimuksen suuntainen myös tässä tapauksessa (Ahtonen ym. 2011, 30, 36).

## *Vastalause*

Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukosen ja Pekka Leppäsen vastalauseessa muun muassa tuotiin esiin se, että työntekijäin työeläkemaksun verovähenteisyys johtaa siihen, että maksu rasittaa suuripalkkaisimpia työntekijöitä suhteellisesti vähemmän kuin pienipalkkaisia työntekijöitä ja on siten epäoikeudenmukainen pienituloisten palkansaa- jien kannalta. He esittivät palkansaaajan eläkemaksuna kerättäväksi 3 %:n sijasta 1,5 % ja verovähennysoikeuden poistamista. Vastalauseessa oltiin huolissaan myöhemmin tehtävästä pysyvästä ratkaisusta, joka nähtiin etujen leikkauksena kun työntekijäin työ- eläkemaksua ei luettaisi eläkkeen tasoa määräävään eläkepalkkaan. Vuoden 1993 ja sen jälkeisiä ratkaisuja koskien vastalauseessa edellytettiin hallituksen huolehtivan siitä, että työeläkemaksua ei vähennetä palkasta, joka otetaan huomioon TEL-indeksiä, eläkkeitä ja muita ansiosidonnaisia etuuksia määrättäessä. Lisäksi vastalauseessa todettiin, että hallituksen on pikaisesti selvitettävä, miten työntekijöiltä ja työnantajilta voitaisiin periä työeläkemaksua samojen periaatteiden mukaan riippumatta siitä, minkä eläkelain piiriin työntekijä kuuluu. (StVM27/1992.)

## **5.2 Työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi muuttamisesta käydyt kes- kustelut eduskunnassa**

*Minkä puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun ja miten paljon keskustel- tiin?*

Hallituksen esitys (HE 26/1993) koski joustavaa eläkeikäjärjestelmää laajasti ja vain yhtenä asiana oli työntekijäin työeläkemaksun säätäminen pysyväksi. Käsittelyn kulku eduskunnassa ja aikataulu näkyy liitteestä 3. Ensimmäinen tarkasteltava asia on se, minkä puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun ja miten paljon keskustel- tiin (tutkimuksen 1. alakysymys)?

Työntekijäin työeläkemaksusta ei käytetty monia puheenvuoroja. Se säädettiin tässä hallituksen esityksessä pysyväksi. Useimmissa puheenvuoroissa työntekijäin työeläke- maksua ei oteta esille lainkaan. Seuraavassa on poimittu ne puheenvuorot, joissa käsitel- tiin työntekijäin työeläkemaksua. Äänestys koski koko lakipakettia.

**Taulukko 9. Lakiehdotuksessa työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksukeskusteluun osallistuneet henkilöt ja puoluekanta, puheenvuorojen lukumäärät ja miten äänestettiin koko lakipaketista.**

Vastaan	Puolue	Puheenvuorojen lkm	Äänestys
Anttila U.**)	Vihr.	4	Jaa
Stenius-Kaukonen	Vas.	3	Ei
Skinnari **)	SDP	2	Jaa
Vehkaoja **)	SDP	2	Jaa
Laine	Vas.	2	Ei
Rimmi	Vas.	1	Ei
Puolesta			
Laukkanen M.	Kesk.*)	1	Jaa
Kempainen	Kesk.*)	1	Poissa
<b>Yhteensä</b>		<b>16</b>	

\*) Hallituspuolue

\*\*\*) StVM 14/1993 vastalause II, p-tel ei saisi vähentää eläkepalkkaa

Puolueittain sama on esitetty seuraavassa taulukossa 10.

**Taulukko 10. Lakiehdotuksessa työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksukeskusteluun osallistuneiden puolueet, puheenvuorojen lukumäärät ja henkilöiden lukumäärät.**

	Puheenvuorot Lkm	Puheenvuorot %	Henkilöt Lkm	Henkilöt %
SDP	4	25	2	25
Vas.	6	38	3	38
Kesk.*)	2	13	2	25
Vihr.	4	25	1	13
<b>Yhteensä</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>8</b>	<b>100</b>
Hallituspuolueet	2	13	2	25
Oppositiopuolueet	14	88	6	75
<b>Yhteensä</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

\*)Hallituspuolue

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksen (HE 26/1993) eduskuntakäsittelyssä käsiteltiin työntekijäin työeläkemaksua 16:sta puheenvuorossa, yhteensä kahdeksan henkilöä. Oppositioapuolueiden kansanedustajat olivat aktiivisempia työntekijäin työeläkemaksusta käyttämien puheenvuorojen (88 %) ja keskusteluun osallistuneiden henkilöiden lukumäärällä mitaten (75 %).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> HE 26/1993 käytettiin yhteensä 97 puheenvuoroa, joista hallituspuolueiden osuus oli 24 % ja oppositioapuolueiden osuus 76 %.

Keskusteluun osallistui SDP:n, Vasemmistoliiton, Keskustan, ja Vihreiden edustajia. Keskusteluun eivät osallistuneet Kokoomuksen, Kristillisdemokraattien, Liberaalien, RKP:n ja SMP:n kansanedustajat. Eniten puheenvuoroja käyttivät kolme Vasemmistoliiton kansanedustajaa yhteensä kuusi puheenvuoroa kuudestatoista.

Koska työntekijäin työeläkemaksu oli vain pieni osa joustavia eläkejärjestelyjä koskevassa laajassa lakiesityksessä, ei äänestystuloksesta ja pidetyistä puheenvuoroista voi irrottaa työntekijän työeläkemaksun osuutta. Siten seuraavan taulukon kuvaamaa äänestystulosta ei lähdetä analysoimaan. Toiseen tutkimuksen alakysymykseen, mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä, mitkä puolueet olivat vastaan, ei hallituksen esityksen (HE 26/1993) osalta voida vastata äänestystuloksen perusteella. Kansanedustajien puheenvuoroissa kuitenkin näkyivät kannat puolesta tai vastaan. Ne esitellään seuraavaksi äänestystuloksen jälkeen.

Pöytäkirjan (PTK 87/1993) mukaan äänestystulos oli seuraava: Jaa 136 (68,3 %), ei 29 (14,6 %) ja poissa 34 (17,1 %).

**Taulukko 11. Lakiehdotus työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) äänestystulos puolueittain koko lakipaketista.**

Puolue	Jaa	Ei	Poissa	Yhteensä
Kesk.*)	42	0	12	54
Kok.*)	29	0	10	39
KD*)	7	0	1	8
LKP	1	0	0	1
RKP*)	10	0	2	12
SDP	39	7	4	50
SMP	0	6	1	7
Vas.	0	15	3	18
Vihr.	8	1	1	10
Yhteensä	136	29	34	199**)
Hallituspuolueet	88	0	25	133
Oppositioapuolueet	48	29	9	86
Yhteensä	136	29	34	199

\*) Hallituspuolue

\*\*\*) Puhemies ei osallistu äänestykseen

Koko hallituksen esitystä koskien voi todeta, että hallituspuolueiden äänestykseen osallistuneista kansanedustajista kukaan ei äänestänyt lakiesitystä vastaan ja oppositiopuolueiden kansanedustajista Liberaalien kansanedustaja oli lakiesityksen takana. Oppositioapuolueista SMP ja Vasemmistoliitto äänestivät lakiesitystä vastaan. Oppositioapuolueista SDP:n ja Vihreiden kansanedustajien äänet hajautuivat äänestyksessä. Työnteki-

jäin työeläkemaksu oli vain osa lakipakettia, joten sen osuutta ei saada erikseen äänestystuloksesta.

Hallituksen esityksen toisessa käsittelyssä Vasemmistoliitto ehdotti I vastalauseen mukaan poistettavaksi lakiehdotuksesta työntekijäin työeläkemaksun ja että TEL-maksua ei vähennetä eläkkeen perusteena olevasta palkasta. Poistamista kannatti 26, vastaan oli 130 ja poissa oli 43. Sitä, että TEL-maksua ei vähennettäisi eläkepalkasta, kannatti 70, vastusti 81 ja 48 oli poissa. (PTK 80/1993.) Siten oli aika lähellä, että TEL-maksun vähentäminen eläkepalkasta olisi muuttunut.

*Mistä eduskunnassa keskusteltiin ja miten säätämistä perusteltiin?*

Tutkimuksen kolmanteen alakysymykseen, mistä eduskunnassa keskusteltiin ja miten säätämistä perusteltiin, tarkastellaan seuraavaksi. Käsitellään ensin lakiesityksen perustelemista.

Hallituksen esitys koski työntekijäin työeläkemaksun osalta TEL-, LEL- ja TaEL-lakeja. Työntekijäin työeläkemaksu säädettiin pysyväksi. Hallituksen tarkoituksena oli, että vastaavat muutokset toteutetaan vuoden 1994 alusta myös valtion eläkejärjestelmissä (VEL, evankelis-luterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkon, Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden eläketurva). Lisäksi hallitus edellytti, että nämä muutokset toteutetaan myös kunnallisessa eläkejärjestelmässä (KVTEL). Poikkeuksena oli edelleen MEL, jossa on ollut oma työntekijämaksu järjestelmän alusta saakka.

Työntekijäin työeläkemaksun tekniikasta todetaan muun muassa, että työntekijäin työeläkemaksun muutos on 50 % tel-maksun muutoksesta, jolleivät työntekijä- ja työnantajakeskusjärjestöt toisin sovi (perusteluissa sanottu näin). Työntekijäin työeläkemaksu peritään työntekijän enakkoperintälain 4 §:ssä tarkoitettua palkasta ja lisäksi ulkomailla työskentelystä, lähdeveron alaisista Suomessa ja palvelurahoista sekä täydennyspäivärahasta, eläkemaksu on lopullinen, työnantaja vastaa eläkelaitokselle myös työntekijän työeläkemaksusta. Vuodesta 1994 muutetaan eläkepalkan laskusääntöä, vähennetään palkoista työntekijäin työeläkemaksu, korkeintaan kuitenkin palkansaajan reaaliansoioiden nousu. TEL-indeksin laskennassa työntekijäin työeläkemaksun vaikutus sääde-

tään erikseen. Laki ehdotettiin säädettävän tavallisessa lainsäätämisyksessä viitaten aiempaan lausuntoon PeVL 8/1992. (HE 26/1993.)

Hallituksen esityksessä koko lakipaketin valmistelun todettiin perustuvan Eläkekomitean 1990 mietintöön (komiteamietintö 1991:41), sen jatkona toimineisiin lukuisiin työryhmiin ja tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun. Työntekijäin työeläkemaksua perusteltiin muun muassa työssä käyvien ikäluokkien vastuun kasvattamisella omasta eläketurvasta, tietämyksen lisääntymisellä eläkemaksuista ja eläke-eduista ja sen myötä varmuus eläketurvan jatkuvuudesta, maksajapiirin laajetessa rahoituksen varmistamisella ja palkansaajien oman osuuden korostamisen myötä luottamuksen vahvistumisella eläketurvaan. Hallituksen esityksessä arvioitiin työeläkemenoihin saatavan säästövaikutuksen riippuvan siitä, miten työntekijäin eläkemaksu vaikuttaa tulevaisuudessa palkkatason ja mikä on eläkkeiden alkavuus. Hallituksen esityksessä kerrottiin kustannusarvioiden perustuvat kahteen vaihtoehtoiseen palkkatason kehitysolettamukseen. Toisen kehitysvaihtoehdon mukaan työntekijäin eläkemaksun korottaisi palkkataso likimain yhtä suurella määrällä. Toisen vaihtoehdon mukaan palkkataso ei työntekijäin eläkemaksun vuoksi kohoaisi. Toteutuvan kehityksen arvioitiin olevan näiden kehitysurien välissä. Osan työntekijäin eläkemaksusta arvioitiin palautuvan palkkoihin palkkatason nousun ohella työllisyyden lisäyksenä ja osan arvioitiin voivan jäädä kokonaan palautumatta. Jos työntekijäin eläkemaksu palautuu palkkoihin palkkatason korotuksena, esitysten vaikutuksen eläkemenoihin arvioitiin olevan vähäinen. Tavoitteeksi asetettiin nykyisen työeläkejärjestelmän säilyttäminen. (HE 26/1993.) Tällainen on ymmärrettävä ja helposti hyväksyttävä perustelu (ks. Julkunen 2001b).

Lainsäätämisyksyksestä viitattiin perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon (PeVL 8/1992) määräaikaista lakia säädettäessä. Myös pysyvänä lakina työntekijäin työeläkemaksu ehdotettiin säädettävän tavallisessa lainsäätämisyksyksestä. Tarkastellaan sitten kolmatta tutkimuksen alakysymystä, mistä eduskunnassa keskusteltiin työntekijäin työeläkemaksua säädettäessä pysyväksi.

#### *Työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi kannatettiin*

Keskustan Markku Laukkanen ja Hannu Kemppainen kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi, koska se olisi heidän mukaansa oikeudenmukaista ja järkevää tulevien sukupolvien kannalta ja samoin toimitaan jo monissa Euroopan mais-



sa. Pysyvä työntekijän työeläkemaksu ja vakuutusluonne nostettiin myös esiin. Heidän puheenvuoronsa heijasti hallituspuolueen näkökulmaa. (Laukkanen/Kesk., Kemppainen/kesk.; PTK 80/1993.) Kansanedustaja Kemppainen nosti esiin osittaisen rahastoinnin ja tulevien sukupolvien maksurasituksen. *”Mitä tulee TEL-maksuihin tai siihen, onko eläke ansaittua, kyllä se on voitu luvata, mutta ei sitä vielä ole ansaittu. Myöskään työeläkejärjestelmässä näin ei ole”. ...” ...ei ollut rahastoitu kuin yksi neljäsosa korkeintaan, ja kyllä se eläke silloin on ollut ansaitsematta. Kyllä se silloin on tulevien työntekijöiden ja tulevien sukupolvien maksettavaksi olisi säilyttynyt”.* (Kemppainen/Kesk.; PTK 87/1993.)

*Työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi ei kannatettu tai esitettiin parannusehdotuksia*

Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukonen oli vastaan työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi. Hän ehdotti puheenvuorossaan ennen pysyvän ratkaisun tekemistä työntekijäin työeläkemaksun vaikutusten selvittämistä työntekijöille siitä, mitä tämä käytännössä merkitsee eläkekertymälle. (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 36/1993.) Toisessa käsittelyssä Stenius-Kaukonen oli edelleen työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätämistä vastaan ja ehdotti sen poistamista lakiehdotuksista. Puheenvuorossa hän totesi työntekijän työeläkemaksun tarkoittavan samaa kuin veronkorotus, koska TEL-maksu vähennetään palkan päältä verovähennysominaisuudesta huolimatta ja pohti vaihtoehtoja siitä, siirtyvätkö työntekijän maksamat työeläkemaksut palkankorotuksien kautta palkkoihin ja työnantajien maksettaviksi. (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 80/1993.)

SDP:n Jouko Skinnari totesi työntekijäin työeläkemaksun epäloogisuudesta. Hän otti esiin sen, että mitä enemmän työntekijä maksaa työeläkemaksua prosentuaalisesti, sitä enemmän se vaikuttaa alentavasti hänen tulevaan eläkkeeseensä (Skinnari/SDP; PTK 78/1993, PTK 80/1993). Skinnari käytti puheenvuoron, jossa muistutti mieleen työeläkejärjestelmän alkuajan tilannetta työntekijän rahoittaessa työeläkkeen. *”Työeläkejärjestelmällemme on ominaista, että jokainen rahoittaa itse oman eläketurvansa. Työnantaja ei maksa huvikseen työntekijän puolesta työeläkevakuutusmaksua, vaan se on osa palkkaa. Työeläke on palkan jatke, kuten silloin 60-luvulla työntekijöille perusteltiin, minkä takia tähän järjestelmään kannattaa kuulua”.* (Skinnari/SDP.; PTK 87/1993.)

Työntekijän työeläkemaksun vähentämistä tulosta, josta eläke lasketaan, vastusti puheenvuorossaan Vihreiden Ulla Anttila (Anttila U./Vihr.; PTK 78/1993, PTK 80/1993). SDP:n Marjatta Vehkaoja totesi työntekijöiden osallistumisen pysyvästi työeläkemaksuihin aiheuttavan eläkkeiden tavoitetason laskua. (Vehkaoja/SDP; PTK 78/1993). Tämä oli tuotu esiin oppositiopuolueiden, SDP:n, Vihreiden ja Vasemmistoliiton sosiaali- ja terveystieteiden liiton mietinnön vastalauseessa. (Skinnari/SDP; PTK 78/1993.) SDP:n Marjatta Vehkaoja oli työntekijän työeläkemaksun säätämistä vastaan, koska työntekijän eläkemaksu vähennetään eläkepalkasta ja se heikentää tulevaa eläketasoa samalla kun omavastuut lisääntyvät. (Vehkaoja/SDP; PTK 80/1993). Vihreiden Ulla Anttila vastusti työntekijän työeläkemaksun säätämistä sukupolvien tasa-arvon vastaisena. (Anttila/Vihr.; PTK 80/1993, PTK 87/1993.) SDP ja Vihreät olivat oppositiopuolueita.

Vasemmistoliiton Eila Rimmi totesi koordinaation tarpeesta eläkkeissä ja työttömyysturvassa. *”Minä olen miettinyt, eikö todella tässä yhteiskunnassa esimerkiksi osata sitä, että kun kuitenkin eläkkeiden rahoitukseen ja myöskin työttömyysturvan rahoitukseen, molempiin, osallistuvat työntekijät itse, niin eikö näiden rahojen yhteensovittamista, yhteenkoplaamista, osata tässä yhteiskunnassa”* (Rimmi/Vas.; PTK 78/1993).

Vasemmistoliiton Ensio Laine oli työntekijän työeläkemaksun säätämistä vastaan. Laine ei hyväksynyt sitä, että työntekijän työeläkemaksu vähennetään eläkepalkasta. Hän nosti esiin sen, että aikanaan palkka määriteltiin pienemmäksi sen vuoksi, että työnantaja sitoutui lakien mukaan maksamaan TEL-maksun. Laine ei pitänyt pysyvän työntekijän työeläkemaksun säätämistä perusteltuna, koska se hänen mukaansa merkitsee työntekijöiden käytettävissä olevan ostovoiman vähentämistä ja välillisesti vaikuttavan lamaa ja työttömyyttä lisäävästi ja pitkittävästi. (Laine/Vas.; PTK 80/1993, PTK 87/1993.)

#### *Työmarkkinajärjestöjen ja eduskunnan roolit kohdallaan*

Työmarkkinajärjestöjen ja eduskunnan roolit puhuttivat puolesta ja vastaan nykyistä valmistelutapaa. Seuraavassa on poimittu esimerkein eri puolueiden kansanedustajien kantoja työmarkkinajärjestöjen ja eduskunnan rooleista, koska nämä puhuttivat jo määräraikaista lakia käsiteltäessä ja olivat suuressa määrin esillä joustavan eläkejärjestelyn koko lakipaketin käsittelyssä.

Kokoomuksen Anneli Taina tuntui hyväksyvän nykyisen valmistelutavan.”*Tämänhän nimittäin kuuluu niihin ehdotuksiin, joista työmarkkinajärjestöt ovat sopineet. Tämä on tupopöydässä sovittuja asioita, ja siinä mielessä tulee varmasti saamaan eduskunnassa asiantuntijoita kuunneltaessa myönteisen vastaanoton joka tapauksessa ammattijärjestöjenkin taholta*”. (Taina/Kok.; PTK 38/1993.) ”*Jos me ajattelemme tulevaisuutta, niin on erittäin tärkeää, että kun eläkejärjestelmiä on pakko muuttaa, niitä koskevat muutokset voidaan tehdä työmarkkinajärjestöjen kesken tehtävin sopimuksin, koska työmarkkinaosapuolethan ovat juuri niitä, joita nämä lait koskevat, niiden maksajia ja näiden etuuksien saajia. Siitä syystä mielestämme ei ole mahdollista muuttaa näitä pykälää täällä eduskunnassa enää*”. (Taina/Kok.; PTK 78/1993.) Taina käytti myös muita puheenvuoroja kolmikantavalmistelun puolesta (Taina/Kok.; PTK 80/1993). Hallituspuolueen kansanedustajan on helppo seistä muualla tehdyn päätöksen takana. Yhdessä puheenvuorossa Taina myötäili vastustavaa kantaa: ”*Olen samaa mieltä siitä, että me täällä ratkaisemme ja päätämme. Olen vain yrittänyt sanoa teille, että minä annan arvonsille, että sopijapuolet ovat päässeet sopimukseen tästä asiasta*”. (Taina/Kok.; PTK 80/1993.)

Keskustan Jorma Huuhtanen otti esille valmistelun työmarkkinaosapuolten kesken ja hyväksyi sen: ”*Kaiken kaikkiaan tämä eläkepaketti on ollut hyvin laajan valmistelun tulos. Tähän ovat sitoutuneet niin työntekijäpuolen etujärjestöt kuin työnantajien vastaavat etujärjestöt, ja hyvin laajalti lähestulkoon yksimielisesti myöskin eläkelaitosten edustajat ovat pitäneet tätä järkevänä eläkepolitiikkana. Sen vuoksi näen, että lakiehdotus tulee vielä sellaisenaan läpi ...*”. (Huuhtanen/Kesk.; PTK 87/1993.)

SDP:n Jouko Skinnari painotti työmarkkinajärjestöjen valmistelua positiivisessa mielessä puheenvuorossaan. ”*Tämä on yksi niitä harvoja tämän hallituksen aikana eduskuntaan tulleita esityksiä, joissa työmarkkinajärjestöt, jopa palkansaajajärjestöt, ovat olleet valmistelussa mukana. Muutoin tuskin tällainen esitys täällä tällä tavoin olisi läpi menytäkään*”. (Skinnari/SDP; PTK 88/1993.)

*Työmarkkinajärjestöjen ja eduskunnan roolit eivät ole kohdallaan*

SDP:n Marjatta Vehkaoja totesi eduskunnalla pitävän olla mahdollisuus korjata epäkoh-tia työmarkkinajärjestön valmistelusta huolimatta (Vehkaoja/SDP.; PTK 78/1993). Toi- sessa puheenvuorossa hän muotoili: ”*Kolmikanta on tärkeä valmisteluperiaate, mutta*

*kyllä mielestäni on niin, että joidenkin yksityiskohtien osalta pitää jättää myöskin eduskunnalle varaa hioa semmoisia kohtia, joista ilmeisesti aiheutuu lisähankaluuksia” (Vehkaoja/SDP; PTK 80/1993). Tämä ei ehkä ole sosialidemokraateille tyypillistä puhetta, sillä SDP:n voisi olettaa profiloituvan työmarkkinajärjestöjen sopimisen taakse.*

Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukonen korosti eduskunnan roolia: *”On hyvä, että niitä ammattiyhdistysliikkeen ja työmarkkinajärjestöjen kesken valmistellaan, että niitä kuullaan. Pidän sitä tärkeänä, mutta lait tässä maassa säätää eduskunta”.* (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 38/1993.) *”Mielestäni työmarkkinajärjestöjen selän taakse näissä asioissa ei voi mennä. Ne eivät voi lakia säätää. Mielestäni on hyvä, että kolmikantaneuvotteluja käydään ja järjestöt tekevät ehdotuksen, mutta eduskunnan tehtävä on käydä yksityiskohtaisesti nämä asiat läpi ja katsoa, mikä on hyvää ja mikä huonoa”.* (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 78/1993.) Työmarkkinajärjestöjen valmistelun ja eduskunnan rooli lakien säätäjänä oli kriittisesti esillä Stenius-Kaukonen puheenvuorossa samoin kysymys siitä, miten kansanedustajat tuntevat lakiesityksen sisällön. Hän myös nosti esiin työmarkkinajärjestöjen jäseniin kuulumattomien henkilöiden lukumäärän ja ammattiyhdistysjärjestöjen roolin omien jäsentensä etujen ajajina. (Stenius-Kaukonen/Vas.; PTK 80/1993.)

Vasemmistoliiton Ensio Laine totesi kriittisesti työmarkkinajärjestön vallasta valmistelussa ja kysyi sen perään, että eduskunnalla pitää olla oikeus päättää lakien sisällöstä ja täytyy olla oikeus muuttaa hallituksen esityksiä (Laine/Vas.; PTK 80/1993).

Kristillisdemokraattien Vesa Laukkanen totesi eduskunnan roolin usein olevan kumileimasimen asemassa ja pienen piirin päättävän asioiden eteenpäin viemisestä (Laukkanen V./KD; PTK 80/1993). SMP:n Raimo Vistbacka totesi eduskunnan tehtävänä olevan *”katsoa nimenomaan se, onko väliinpuotoajia, ja puolustaa myös heikompiosaisia ihmisiä”* eikä hyväksyä automaattisesti tehtyjä esityksiä. (Vistbacka/SMP; PTK 80/1993.)

*Hallituksen esityksen 26/1993 perustuslakivaliokunnan käsittely työntekijäin työeläkemaksun osalta*

Neljäntenä tutkimuksen alakysymyksenä on selvittää, mitä näkökulmia valiokuntakäsittelyissä oli esillä. Tarkastellaan ensin perustuslakivaliokunnan käsittelyä ja sen jälkeen

sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan käsittelyä. Lausunto perustuslakivaliokunnalta valmistui 28.5.1993 (PeVL 10/1993).

Taulukossa 12 on yhteenveto valiokunnassa kuultavina olleista, valiokunnan kanta ja eriävät mielipiteet. Mukaan on otettu vain työntekijäin työeläkemaksua koskevat asiat. Kirjallisesta materiaalista on poimittu näkökulmia valaisemaan valiokunnassa käytyjä keskustelua työntekijäin työeläkemaksusta. Lista valiokuntakäsittelyn kulusta ja kirjallisesta materiaalista on liitteessä 8.

**Taulukko 12. Lakiehdotus työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina kuultavina olleiden kanta lainsäätämisyjärjestyksestä työntekijäin työeläkemaksun osalta.**

Henkilö	Taho	Tavallinen laki VJ 66§	Perustuslaki VJ 67§
Tuulikki Haikarainen Riitta Korpiluoma Kari Puro Mikael Hidén Antero Jyränki Heikki Karapuu Ilkka Saraviita Kaarlo Tuori	STM ETK Tela Professori Professori Oikeust.lisens. Professori Professori	TEL, LEL, TaEL TEL, LEL, TaEL TEL, LEL, TaEL TEL, LEL, TaEL TEL, LEL, TaEL TEL, LEL, TaEL	
Valiokunnan kanta		TEL, LEL, TaEL	
Eriävät mielipiteet (2 kpl) Johannes Koskinen Aarno von Bell Raimo Vistbacka	SDP SDP SMP		
Ensio Laine Esko Helle	Vas. Vas.		TEL, LEL, TaEL

Perustuslakivaliokunnassa oli kuultavana viisi riippumatonta asiantuntijaa, yksi oman ministeriön edustajaa ja kaksi muun viranomaisen tai intressiryhmän edustajaa. Kuultavien olevien edustajien osuudet ovat samansuuntaisia kuin Ahtosen ym. tutkimuksessa. Riippumattomien asiantuntijoiden määrä oli suurin ryhmä. Eriäviä mielipiteitä esittivät oppositio puolueiden kansanedustajat. (Ahtonen ym. 2011, 31–32, 55, 84).

Verolakiin säätämisyjärjestys oli muuttunut 1.9.1992 (HE 234/1991) siten, että verolakiin mukainen säätäminen oli tavallisen lain säätämistapaan toteutettavissa. Yksi asiantuntijoiden kantoja aiemmin jakanut asia oli siten poistunut. Yksivuotista lakia säädettäessä samassa hallituksen esityksessä oli myös KVTEL ja VEL, joita ei tässä pysyvässä järjestelyssä sisällytetty samaan hallituksen esityksen. Tiedettiin kuitenkin, että sama

järjestely säädetään myös KVTEL:iin ja VEL:iin. Tämä ei tuottanut enää pohdittavaa, kun verolakien säätäminen oli muuttunut.

Säätämisyjärjestyksestä professori Mikael Hidén viittasi aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon. *”Työntekijäin eläkemaksun tekeminen pysyväksi ei aiheuta säätämisyjärjestysongelmaa kuten valiokunnan viime valtiopäivillä antamasta lausunnostakin (PeVL 8/1992) ilmenee” (Perustuslakivaliokunnan PTK 33/1993, 7.5.1993).* Samoin professori Antero Jyränki viittasi aiempaan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. *”Työntekijän oikeus eläkkeeseen perustuu siis muodollisesti yksityisoikeudelliseen sopimukseen jonka työnantaja ja eläkelaitos tekevät kolmannen henkilön eli työntekijän hyväksi” ... ”PeV:n lausunto n:o 8/1992 vp näyttäisi ilmaisevan sen ajatuksen, ettei erityisen työeläkemaksun määrääminen työssä olevan työntekijän maksettavaksi kajoa luvattomasti tämän vasta tulevaisuudessa konkretisoituvaan eläkeoikeuteen” ... ”Tuolloin oli kysymys määräaikaisesta järjestelystä, nyt pysyväksi tarkoitettusta. Jos linjaa halutaan jatkaa, ei tässä kohtaa ole epäilyjä säätämisyjärjestyksestä”. (Perustuslakivaliokunnan PTK 33/1993, 7.5.1993.)* Myös professori Ilkka Saraviita viittaa aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon. *”Hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan maksurasitusten jakoperusteen muutokset voidaan säätää tavallisella lailla. Tämä on nähdäkseni perusteltu käsitys. Kysymyksessä on yhteiskuntapoliittinen tulon (menon)jakoratkaisu, joka ei konkreettisesti kohdistu kenenkään varallisuuteen. Se on sikäli rinnastettavissa veron korottamiseen” ... ”Lausunnossa n:o 8/1992 todettiin, että työntekijäin eläkemaksua ei voida pitää veroluonteisena maksuna. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska maksuja ei käytetä valtion menojen kattamiseen”. (Perustuslakivaliokunnan PTK 33/1993, 7.5.1993.)*

Oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ei ottanut kantaa suoraan työntekijäin työeläkemaksun säätämiseen, mutta totesi muiden lakien paitsi kansaneläkelain voitavan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta (Perustuslakivaliokunnan PTK 37/1993, 18.5.1993). Professori Kaarlo Tuori viittasi aiempaan perustuslakivaliokunnan kantaan ja totesi pysyvän työntekijäin työeläkemaksun olevan luonteeltaan samankaltainen kuin valiokunnan mainitussa lausunnossa tarkastelema (Perustuslakivaliokunnan PTK 37/1993, 18.5.1993).

Valiokunnan kanta oli hallituksen esityksen mukainen. *”Työntekijäin eläkemaksusta säätämisen todetaan perustuslakivaliokunnan aiempaan kannanottoon vedoten olevan*

*tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan kuuluva kysymys” (Perustuslakivaliokunnan PTK 41/1993, 28.5.1993).*

#### *Eriävät mielipiteet*

Vasemmistoliiton Ensio Laine ja Esko Helle esittivät eriävässä mielipiteessä perustuslainsäätämisyjärjestystä (PeVL 8/1992). Ensio Laine oli esittänyt samaa lainsäätämisyjärjestystä myös yksivuotisen lain säätämisyjärjestystä arvioitaessa. ” ... *edustin kantaa, jonka mukaan työntekijän eläkemaksun säätäminen ja näin maksuvastuun siirtäminen merkitsee niin olennaista puuttumista olemassaoleviin työsopimussuhteisiin ja olemassaolevan järjestelmän rakenteeseen (työehtosopimusten syntymisedellytyksiin), että asiasta on sen vuoksi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tässä lakiesityksessä työntekijöiden eläkemaksusta tehdään pysyvä, eli työnantajien maksuvastuuta alennetaan pysyvästi. Tätä järjestelyä ei liioin esitetä kompensoitavaksi työntekijöille millään tavoin. Katson, että myös työntekijöiden pysyvän eläkemaksuvastuun säätäminen .... , edellyttää käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 67§)”. (Perustuslakivaliokunnan PTK 41/1993, 28.5.1993.)*

Suurin kysymys hallituksen esityksen (26/1993) perustuslakivaliokuntakäsittelyssä oli joustavien eläkejärjestelyjen säätämisyjärjestyksestä kansaneläke – ja työeläkejärjestelmässä. Asiantuntijoiden mukaan kansaneläkejärjestelmä olisi eri lain säätämisyjärjestyksen piirissä kuin työeläkejärjestelmä. Työntekijäin työeläkemaksun osalta vain eriävässä mielipiteessä oli eroa asiantuntijoiden kantoihin nähden säätämisyjärjestyksestä. Eriäviä mielipiteitä jättivät vain oppositiopuolueiden kansanedustajat (SDP, Vas., SMP). Hallituspuolueiden jättämät vastalauseet ovat erittäin harvinaisia johtuen ryhmäkurista (Ah-tonen ym. 2011, 84).

Perustuslakivaliokunnassa kuultavina olevat ovat maininneet erikseen työntekijäin työeläkemaksun osalta säätämisyjärjestyksestä, jos kanta on taulukossa 12. Kanta on muodostettu aiemman perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti (PeVL 8/1992) (Hidén, Jyränki, Saraviita, Tuori ja valiokunnan lopullinen lausunto). Perustuslakivaliokunnassa työntekijäin työeläkemaksun säätämisyjärjestyksestä asiantuntijat olivat yksimielisiä, se voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eikä verolakien säätämisestä ollut enää eri menettelyä olemassa. Neljä asiantuntijaa viittasi aiempaan perustuslakivalio-

kunnan lausuntoon, joka annettiin yksivuotisen lain käsittelyn yhteydessä (PeVL 8/1992).

Oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ei käsitellyt erikseen työntekijäin työeläkemaksua, mutta totesi muiden kuin kansaneläkelain muutoksen voitavan säätää VJ 66 §:n mukaan eli tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Telan Kari Puro ei käsitellyt erikseen työntekijäin työeläkemaksua, mutta totesi kaikkien lakien voitavan säätää normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä eli valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan. Vasemmistoliiton Ensio Laine ja Esko Helle viittasivat perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 8/1992), mutta ehdottivat aiemman käsittelyn yhteydessä Laineen edustamaa kantaa, että TEL, LEL, TaEL tulisi säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti eli perustuslainsäätämisyjärjestyksessä työntekijäin työeläkemaksusta säädettäessä.

On huomattava, että työntekijäin työeläkemaksu säädettiin tässä hallituksen esityksessä vain TEL:n, LEL:n ja TaEL:n osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa esitettiin, että hallituksen tarkoitus oli, että vastaavat muutokset tehtäisiin 1994 alusta myös muihin palkansaajien eläkelakeihin (ei merimieseläkelaki). Yksivuotisen lain osalta KVTEL:n, VEL:n ja TEL ym. säätämisyjärjestyksistä eivät asiantuntijat olleet yksimielisiä. Periaatteellinen keskustelu säätämisyjärjestyksistä käytiin yksivuotista lakia säädettäessä. Verolakien säätäminen oli tullut tavallisen lain säätämisyjärjestyksen mukaiseksi 1.9.1992.

Julkisen sektorin työntekijöitä koskevat vastaavat hallituksen esitykset (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta HE 173/1993 ja hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion eläkerahastosta annettun lain sekä valtion liikelaitoksista annetun lain 25 §:n muuttamisesta HE 175/1993) käsiteltiin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (StVM 26/1993; StVM 25/1993), perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei pyydetty.

*Hallituksen esityksen 26/1993 sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittely työntekijäin työeläkemaksun osalta*

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö valmistui 9.6.1993 (StVM 14/1993). Alla on yhteenveto valiokunnassa kuultavina olleista, valiokunnan kanta ja kaksi vastalauseetta. Kirjallisesta materiaalista on poimittu näkökulmia valaisemaan valiokunnan käsittelyä nimenomaan vain työntekijäin eläkemaksun osalta. Lista valiokuntakäsittelyn kulusta ja



kirjallisesta materiaalista on liitteessä 9. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalla oli käsittelyn alkaessa käytössä perustuslakivaliokunnan mietintö.

Henkilöt siinä järjestyksessä, missä heidät luetellaan valiokunnan lausunnossa. Valiokunnan ratkaisevaan käsittelyyn osallistuneet kansanedustajat on lueteltu sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä. (StVM 14/1993.)

**Taulukko 13. Lakiehdotus työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) sosiaali- ja terveysvaliokunnassa kuultavina olleet asiantuntijat.**

Henkilö	Taho
Tuulikki Haikarainen	STM
Pertti Tuhkanen	VM
Kari Kaukinen	Kela
Markku Hänninen	ETK
Johan Åström	STK
Markku Koponen	LTK
Markku Toropainen	SAK
Kaija Kallinen	SAK
Eeva Laatikainen	Akava
Veikko Simpanen	STTK
Kaarina Knuuti	MTK
Folke Bergström	ESY
Kari Puro	Eläkekomitea 1990:n puheenjohtaja
Heikki Palm	Sosiaalimenotoimikunnan sihteeri
Pentti Kuusisto	Tampereen kaupungin edustaja
Heikki Salonen	Tekstiili- ja Vaatetusalan Työntekijäliiton liittosihteeri
Pertti Virtanen	Nokia Jalkineet Oy
Kerttu Nuolikoski	Nokia Jalkineet Oy
Vastalauseet (2 kpl)	
Marjatta Stenius-Kaukonen	Vas.
Outi Ojala	Vas.
Jouko Skinnari, Sinikka Hurskainen, Virpa Puisto	SDP
Ulla Anttila	Vihr.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa oli kuultavana neljä riippumaton asiantuntija, kaksi oman ministeriön edustajaa, yksi toisen ministeriön edustaja, kaksi muun viranomaisen edustajaa ja yhdeksän intressiryhmän edustajaa. Kuultavan olevien edustajien osuudet ovat samansuuntaisia kuin Ahtosen ym. tutkimuksessa. Intressiryhmän edustajien määrä oli suurin ryhmä. Eriäviä mielipiteitä esittivät oppositiopuolueen kansanedustajat (Ahtonen ym. 2011, 31–32, 55, 84; vrt. Jussila 2011, 45).

SAK:n Markku Toropaisen muistiossa esitettiin SAK:n olevan hallituksen esityksen takana ja kerrottiin valmistelusta työmarkkinajärjestöjen kesken. ”*Tulopoliittisessa ratkaisussa marraskuussa 1992 työmarkkinajärjestöt ja hallitus yhteisesti sopivat keskeiset*

*periaatteet sekä yksityisen että julkisen sektorin työeläkkeiden kehittämiseksi. Osapuolet sitoutuivat kehittämään työeläkejärjestelmää myös tulevaisuudessa. Tavoitteeksi nähtiin työeläkkeiden rahoituksen turvaaminen siten, että peruseduiltaan nykyisenkaltainen työeläke voidaan säilyttää. Siksi myös palkansaajat olivat valmiita sitoutumaan oman työeläkemaksun maksamiseen myös vuodesta 1994 eteenpäin”... ”Työeläkkeiden laskusääntöjä päätettiin muuttaa siten, että palkansaajan työeläkemaksu vähennetään eläkkeen perusteena olevista palkoista. Näin menetellään, ettei työikäisten ja eläkkeellä olevien toimeentulon suhde muuttuisi. Vuosina 1993 ja 1994 päätettiin myös leikata työeläkeindeksiä”... ”SAK katsoo, että hallituksen esitys yksityisen sektorin eläkeuudistuksesta tulisi kokonaisuutena ja pitkän neuvotteluprosessin tuloksena hyväksyä. Laaja lakipaketti sisältää palkansaajien kannalta sekä positiivisia että negatiivisia muutoksia. Työeläkejärjestelmän tulevaisuuden kannalta se on tärkeä ja välttämätön uudistus”.* (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 35/1993, 6.5.1993.)

Sosiaalimenotoimikunnan sihteerinä toiminut Heikki Palm jätti valiokuntaan kaksi muistiota. Näistä ensimmäinen muistio koski eläkeläisiä ja muita edunsaajia, talouden kasvua, työllisyyttä ja työvoimavaroja, huoltosuhteen kehitystä sekä sosiaalimenojen kehitystä vuosina 1990–2030. Muistiossa käsiteltiin väestön ikääntymistä, työttömyyttä, laman vaikutusta ja huoltosuhteen heikkenemisestä aiheutuvaa sosiaaliturvan maksurasituksen kohoamista. Laskelmassa oli oletettu, että palkansaajien eläkemaksu jää pysyväksi. Toisessa muistiossa esitettiin lakiesitysten taloudellisia vaikutuksia. Perusvaihtoehtojen laskelmissa oli otettu huomioon se, että palkansaajan eläkemaksu tulee pysyväksi ja palkansaajan eläkemaksu otettiin huomioon eläkepalkkaa ja TEL-indeksiä alentavana. ”Toimikunnan laskelmissa palkansaajan työeläkemaksusta on kuultujen asiantuntijalausuntojen ja valtiovarainministeriön Kessu-mallilla tehtyjen kokeilujen perusteella oletettu, että se siirtyy verraten nopeasti (vuoteen 1997 mennessä) työnantajien maksettavaksi. ...” (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 37/1993, 11.5.1993).

### *Vastalauseet*

Vasemmistoliiton Marjatta Stenius-Kaukosen ja Outi Ojalan vastalauseessa oli kannanottoja moniksi muutoksiksi hallituksen esitykseen, työntekijäin työeläkemaksua koskien ehdotettiin pykälien poistamista. ”Vakuutusmaksun kasvaessa työntekijät maksavat yhä suuremman osan maksusta”... ”Kun työeläkemaksu lisäksi vähennetään vielä eläkkeen perusteena olevasta palkasta, merkitsee se todellisuudessa eläkkeiden tason huomatta-

*vaa pudotusta nykyistä 60 prosentin tasosta”. ... ”Siksi ehdotamme työntekijäin eläkemaksuja koskevien pykäliden poistamista tästä esityksestä ja niiden ratkaisemista erikseen, kun hallituksen veropoliittiset ratkaisut ensi vuodelle ovat kokonaisuutena tiedossa”. (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 48/1993, 9.6.1993.)*

SDP:n Jouko Skinnarin, Sinikka Hurskaisen ja Virpa Puiston sekä Vihreiden Ulla Anttilan vastalauseessa oli useita ehdotuksia muutoksiksi hallituksen esitykseen, työntekijäin työeläkemaksua koskien ehdotettiin poistettavaksi kohdat, joissa työntekijäin työeläkemaksu säädettiin otettavaksi huomioon eläkepalkkaa alentavana. ”Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eläketuloksi määriteltävästä tulosta vähennetään työntekijän eläkemaksun määrä tietyin edellytyksin. Ehdotus heikentää työntekijän eläke-etuja. Mikäli työntekijän eläkemaksu kasvaa, pienenee vastaavasti eläketulo. Heikennys koskettaa erityisesti nuoria työntekijöitä, jotka todennäköisesti joutuvat maksamaan työntekijän eläkemaksua pitemmän ajan kuin vanhemmat työntekijät, koska maksua tuskin suunnitellaan nopeasti poistettavaksi. Sukupolvien välinen kuilu eläke-eduissa kasvaa varsinkin, kun nuorisotyöttömyys on mittavaa ja julkisen sektorin uusien työsuhteiden eläke-etuja on heikennetty. Nähdäksemme esityksestä olisi pitänyt poistaa kohdat, joissa työntekijän eläkemaksu määritellään eläketuloa vähentäväksi ...”. (Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan PTK 48/1993, 9.6.1993.)

#### *Valiokunnan kanta*

Valiokunnan mietinnössä todettiin, että työntekijäin työeläkemaksu säädettäisiin pysyväksi osaksi rahoitusta ja vuodesta 1994 lukien työnantajat ja työntekijät vastaisivat kumpikin puoliksi työeläkemaksun muutoksesta. Työntekijän työeläkemaksu ehdotettiin vähennettäväksi eläkkeen perustana olevasta palkasta. Valiokunta myös totesi, että muutokset oli tarkoitus toteuttaa myös julkisen sektorin eläkejärjestelmissä (Ahtonen ym. 2011, 36). ”Kokonaisuutena vaikutukset työeläkemenoon riippuvat erityisesti työntekijän eläkemaksun vaikutuksesta palkkatasoon ja eläkkeen alkavuudesta” ... ”Eläkekustannusten nousuun vaikuttaa tehokkaasti hallituksen esitykseen sisältyvä palkansääntöjen työeläkemaksun vaikutus eläkkeen perustana olevan palkan määrittelyyn. Tämä vaikuttaa käytännössä eläketasoa alentavasti ja eläkekustannuksia hillitsevästi siten, että tavoitetason muuntyyppinen laskeminen tuskin on tarpeellista”. (StVM 14/1993.)

Eriäviä mielipiteitä jättivät vain oppositiopuolueiden kansanedustajat (SDP, Vas., Vihr.). Hallituspuolueiden jättämät vastalauseet ovat erittäin harvinaisia johtuen ryhmäkurista (Ahtonen ym. 2011, 84).

## 6 YHTEENVETO JA KESKUSTELUA

Tutkimuksessa tarkasteltiin työntekijäin työeläkemaksun säätämistä eduskunnassa dokumentoidun materiaalin pohjalta. Ensin työntekijäin työeläkemaksu säädettiin määräaikaisena lakina (HE 230/1991) ja myöhemmin pysyväksi laiksi (HE 26/1993) osana laajempaa lakipakettia. Tässä tutkimuksessa yksivuotinen laki ja laajemman lakipaketin osana ollut pysyvä työntekijäin työeläkemaksu säätäminen tarkasteltiin eri tavoin, koska pysyväksi säätäminen oli pieni osa laajempaa uudistusta eikä sitä voitu irrottaa muusta käsittelystä kattavasti. Valiokuntien materiaalien analysointi tehtiin erikseen, koska näkökulmat valiokunnissa ovat erilaisia kuin istuntosalikeskusteluissa.

Tutkimuksen ensimmäinen alakysymys oli se, että minkä puolueiden kansanedustajat osallistuivat keskusteluun ja miten paljon keskusteltiin. Merkittävänä pidettävä muutos työntekijäin työeläkemaksusta meni läpi eduskunnassa vähällä keskustelulla. Määräaikaisen lain (H 230/1991) käsittelyyn osallistuivat aktiivisimmin Vasemmistoliiton (42 % pidetyistä puheenvuoroista), SMP:n (22 % puheenvuoroista) ja SDP:n (13 % puheenvuoroista) kansanedustajat. Yhdeksästä eduskuntapuolueesta ei keskusteluun osallistunut lainkaan Vihreiden, RKP:n ja Kristillisdemokraattien kansanedustajat. Yhteensä puheenvuoroja käytettiin 45 kappaletta ja keskusteluun osallistui yhteensä 15 henkilöä. Oppositio puolueiden kansanedustajat käyttivät 84 prosenttia pidetyistä puheenvuoroista.

Työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätämisessä (HE 26/1993) keskusteluun osallistuivat työntekijäin työeläkemaksun osalta aktiivisimmin Vasemmistoliiton (37,5 % pidetyistä puheenvuoroista) ja SDP:n (25 % puheenvuoroista) ja Vihreiden (25 % puheenvuoroista) kansanedustajat puheenvuorojen määrällä mitaten. Keskusteluun ei osallistunut lainkaan työntekijäin työeläkemaksusta Kokoomuksen, RKP:n, Kristillisdemokraattien, SMP:N ja Liberaalien kansanedustajat. Puheenvuoroja, joissa käsiteltiin työntekijäin työeläkemaksua, käytettiin yhteensä 16 ja 8 kansanedustajaa osallistui keskusteluun. Oppositio puolueiden kansanedustajat käyttivät 87,5 prosenttia työntekijäin työeläkemaksua koskevista pidetyistä puheenvuoroista.

**Taulukko 14. Yhteenveto määräaikaisen lakiehdotuksen (HE 230/1991) ja lakiehdotuksen työntekijäin työeläkemaksun muuttamisesta pysyväksi ja joustaviksi eläkeikäjärjestelmiksi (HE 26/1993) työntekijäin työeläkemaksun osuuden käsittelystä.**

	HE 230/1991		HE 26/1993	
Pääsisältö	Työntekijäin työeläkemaksu		Joustavat eläkejärjestelyt + työntekijäin työeläkemaksu	
Lain voimassaolo	Yksi vuosi		Pysyvä järjestely	
Osallistuminen	Puheenvuorot Lkm (%)	Henkilöt Lkm (%)	Puheenvuorot (p- tel) Lkm (%)	Henkilöt Lkm (%)
Kesk. *)	4 (9)	2 (13)	2 (13)	2 (25)
SDP	6 (13)	1 (7)	4 (25)	2 (25)
Kok. *)	3 (7)	1 (7)	0 (0)	0 (0)
Vas.	19 (42)	6 (40)	6 (38)	3 (38)
Vihr.	0 (0)	0 (0)	4 (25)	1 (13)
RKP*)**)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
KD*)	0 (0)	0(0)	0 (0)	0 (0)
SMP	10 (22)	4 (27)	0 (0)	0 (0)
LKP	3 (7)	1 (7)	0 (0)	0 (0)
Yhteensä	45 (100)	15 (100)	16 (100)	8 (100)
Hallituspuolueet	7 (16)	3 (20)	2 (13)	2 (25)
Oppositioapuueet	38 (84)	12 (80)	14 (88)	6 (75)
Yhteensä	45 (100)	15 (100)	16 (100)	8 (100)
Äänestys	Toteutunut	Teoreettinen raken- nepoliittinen	Huom!. koko laki- paketti, toteutunut	Teoreettinen raken- nepoliittinen
Kesk. *)	Jaa	*	Jaa	*
SDP	Hajautuu	x	Hajautuu	x
Kok. *)	Jaa	x	Jaa	x
Vas.	Ei	*	Ei	*
Vihr.	Jaa	*	Hajautuu	*
RKP*) **)	Jaa	x	Jaa	x
KD*)	Jaa	*	Jaa	*
SMP	Hajautuu	*	Ei	*
LKP	Jaa	x	Jaa	x
Mistä puhuttiin	Esittely	Muut puheenvuorot		
Rahoitus ja toimeenpano	62,2 %	28,0 %	Keskustelussa painottuu työmarkkinajärjestöjen osuus valmistelussa.	
Etuuden saaja	9,0 %	26,3 %		
Lakiesityksen valmistelu	4,5 %	27,5 %		
Työ- ja kansaneläke	0,0 %	6,3 %		
Kansainvälinen näkökulma	1,5 %	5,7 %		
Lain säätäminen	22,8 %	6,3 %		
Yhteensä	100 %	100 %		
Perustuslakivaliokunnan käsittely (PeVL 8/1992)				
Asiantuntijoita	15		8	
Eriävät mielipiteet	4		2	
Lainsäätämisyjärjestys	Asiantuntijat erimielisiä		Asiantuntijat yksimielisiä	
Sisältyvät lait	TElym, KVTEL, VEL		TEL ym (ei KVTEL, ei VEL)	
Valiokunnan kanta	Tavallinen lainsäätämisyjärjestys		Tavallinen lainsäätämisyjärjestys	
Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan käsittely (StVM 27/1992)				
Asiantuntijoita	16		18	
Vastalauseet	1		2	
Muutos	Palkkaan, josta työntekijäin työeläkemaksu peritään		Ei työntekijäin työeläkemaksua koskevaa muutosta	

\*) Hallituspuolue

\*\*\*) RKP:n lukuun sisältyy Ål.saml. ryhmän 1 jäsen

Tutkimuksen toinen alakysymys oli se, että mitkä puolueet kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä ja mitkä puolueet olivat vastaan. Määräaikaisen lain (HE 230/1991) säätämistä kannattivat äänestyksessä mukana olleiden puolueiden kaikki kansanedustajat Keskustasta, Kokoomuksesta, Vihreistä, RKP:sta, Kristillisdemokraateista ja Liberaaleista. Määräaikaisen lain säätämistä vastusti äänestyksessä mukana olleiden puolueiden kansanedustajat Vasemmistoliitosta. SDP:n ja SMP:n kansanedustajien kannat hajaantuivat puolesta ja vastaan.

Työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätäminen (HE 26/1993) oli osa laajaa joustavia eläkejärjestelyjä koskevaa lakipakettia. Koko lakipaketin säätämistä kannattivat äänestyksessä mukana olleiden puolueiden kansanedustajat Keskustasta, Kokoomuksesta, Kristillisdemokraateista, Liberaaleista ja RKP:sta. Koko lakipaketin säätämistä vastusti äänestyksessä mukana olleiden puolueiden kansanedustajat Vasemmistoliitosta ja SMP:sta. SDP:n ja Vihreiden kansanedustajien kannat hajaantuivat puolesta ja vastaan. Vasemmistoliitto ehdotti lakipaketin toisessa käsittelyssä, että TEL-maksua ei vähennettäisi eläkkeen perusteena olevasta palkasta. Äänestyksessä tämä ei kuitenkaan mennyt läpi.

Tutkimuksen pääkysymykseen vastaus näyttäisi olevan se, että rakennepoliittinen selitysmalli ei toiminut työntekijäin työeläkemaksun säätämisessä. Määräaikaisen lain (HE 230/1991) säätämisessä rakennepoliittinen selitysmalli ei näyttäisi pätevän sillä äänestystulos ei noudattanut asetelmaa Keskusta, Vasemmistoliitto, Vihreät, Kristillisdemokraatit ja SMP vastaan SDP, Kokoomus, RKP ja Liberaalit. Sen sijaan äänestystulos noudatti hallitus-oppositiipuolueiden jakoa enemmän (vrt. Kangas 2006, 347–348; ks. Saari 2011).

Rakennepoliittisen selitysmallin on todettu toimivan pidemmän aikavälin eläkepolitiikassa (Kangas 2006, 347–348). Kuitenkin yhteiskunnan ammattirakenteen muutos on johtanut siihen, että aiempi luokkasidonnainen politiikka on muuttunut (Kangas 2006, 203). Oman tutkimukseni kohteena olevassa asiassa eduskunnassa näyttäisi hallitus-oppositio asetelma määräävän enemmän kannan. Luokka-asemaan perustuvan selitysmallin on todettu toimivan hyvin hyvinvointivaltion laajenemiskaudella, mutta ei välttämättä hyvinvointivaltion supistamisen ja uudelleen muotoilun aikana (Hiilamo & Lankinen 2008). Niskasen (2008) mukaan puolueiden luokkasidonnaisuus on vähentynyt. Oman tutkimukseni tuo samansuuntaisia havaintoja 1990-luvun alkupuolen tilan-

teesta. Uusitalon (1985) mukaan 1980-luvun puoliväliin mennessä Suomeen oli muodostunut uudenlainen valtaeliitti, jonka muodostivat puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen ylin johto ja valtion korkeimmat virkamiehet. Oman tutkimukseni yhtenä havaintona oli eduskunnan ja valmistelun välinen rajankäynti.

Pysyvässä järjestelyssä (HE 26/1993) oli kyseessä laaja lakipaketti ja vain osana sitä oli työntekijäin työeläkemaksun säätäminen pysyväksi. Tutkimuksen pääkysymykseen suuraa vastausta ei siten työntekijäin työeläkemaksun osalta saada, mutta koko lakipaketin osalta voi todeta, että rakennepoliittinen selitysmalli ei näyttäisi toimivan, kuten edellä olevasta taulukosta näkyy. Koko lakipaketin äänestyksessä hallitus-oppositiipuolueiden jako näytti olevan vallitsevana. Kappaleessa 5.2 esitetyistä sitaateista ilmenee puheenvuoroja työntekijän työeläkemaksua käyttäneiden osalta kantoja puolesta ja vastaan. Muun muassa Keskustan kanta oli puoltava ja Vasemmistoliiton, Vihreiden ja SDP:n kansanedustajilta löytyi vastustavia kantoja.

Tutkimuksen kolmas alakysymys oli se, että mistä eduskunnassa keskusteltiin ja miten säätämistä perusteltiin. Määräaikaista lakia perusteltiin ensiksi pitkän aikavälin haasteilla rahoituksessa, kuten epäedulliseen suuntaan muuttuvalla väestön ikärakenteella ja työeläkejärjestelmän asteittaisella voimaan tulolla. Toiseksi lakiehdotusta perusteltiin lyhyen aikavälin ongelmilla eli lamalla ja kolmanneksi sillä, että tulopoliittisessa sopimuksessa oli tästä sovittu. Määräaikaista lakia säädettäessä tiedettiin, että pysyvä järjestely on vielä joiltain osin sopimatta. Esimerkiksi työntekijäin työeläkemaksun vähentämisen eläkepalkasta tiedettiin olevan vielä työmarkkinajärjestöjen kesken sopimatta. Hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin puheenvuoroissa korostui ryhmä I rahoitus ja toimeenpano (62,2 %), ryhmä VI lain säätäminen (22,8 %) ja ryhmä II etuuden saaja (9,0 %). Kansanedustajien puheenvuoroissa korostui ryhmä I rahoitus- ja toimeenpano (28,0 %), ryhmä III lakiesityksen valmistelu (27,5 %) ja ryhmä II etuuden saaja (26,3 %).

Erityisesti Vasemmistoliiton kansanedustajien puheenvuoroissa esitys nähtiin toteutuvan leikkauksena, jos jatkossa työntekijäin työeläkemaksu vähennetään palkasta. Nygårdin (2003) tutkimuksen mukaan puolueohjelmissa 1980-luvulta 2000-luvulle näkyy muun muassa Vasemmistoliiton pyrkimys puolustaa Pohjoismaista hyvinvointivaltiota (ks. Nygård 2003, 278–285). Tältä osin työntekijäin työeläkemaksun torjuminen vasemmistoliiton toimesta, kun se nähtiin leikkauksena, on Nygårdin tutkimuksen suun-



tainen. Saaren (2011) hallituksen ja opposition välikysymyksiä koskevassa tutkimuksessa 2000-luvulta todettiin opposition pyrkineen murentamaan hallituksen legitimitettä kehystämällä Suomen eriarvoistuvaksi yhteiskunnaksi (ks. Saari 2011). Saaren tutkimukseen verrattuna työntekijäin työeläkemaksun säätämisessä oli samoja piirteitä opposition tavassa tuoda esiin kantoja. Työntekijäin työeläkemaksun määräaikaisen lain perustelut toivat esiin muutoksen välttämättömyyden ja eläkejärjestelmän rahoituksen turvaamisen ja oli siten hyväksyttävä perustelu (ks. Julkunen 2001 b).

Keskustelussa oli esillä missä määrin eduskunta voi tai sen pitää muuttaa työmarkkinaosapuolten valmistelemia esityksiä ja onko eduskunnan rooli nykyisessä menettelyssä, kun niitä ei muuteta, kohdallaan. Lakiesityksen valmistelua tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa pidettiin hyväksyttävänä hallituspuolueiden kansanedustajien puheenvuoroissa Keskustasta ja Kokoomuksesta. Oppositioapuolueista lakiesityksen valmistelua tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa arvosteltiin Vasemmistoliiton ja Liberaalien kansanedustajien puheenvuoroissa ja SMP:n kansanedustajien kannat vaihtelivat puolesta ja vastaan. SDP:n kansanedustaja oli puheenvuoroissaan tulopoliittisen kokonaisratkaisun osalta joko neutraali tai puolesta.

Kansanedustajien puheenvuoroissa otettiin esiin myös kansainvälinen näkökulma useassa lausumassa. Työ- ja kansaneläkejärjestelmän rakenne oli esillä, toisin kuin hallituksen esityksessä ja esittelevän ministerin puheenvuorossa, jossa tätä näkökulmaa ei ollut. Esiin nostettiin muun muassa työeläkejärjestelmän haaste eläkevarojen käytössä, kun pankit olivat talousongelmissa ja ylipäänsä eläketurvan järjestämisen mahdollisuudet työ- tai kansaneläkejärjestelmässä.

Pysyvänä järjestelynä (HE 26/1993) työntekijän työeläkemaksun säätämistä perusteltiin muun muassa sillä, että se kasvattaa työssä käyvien ikäluokkien vastuuta omasta eläketurvasta ja eläkkeiden maksaminen varmistetaan. Perusteluina esitettiin myös se, että työntekijäin työeläkemaksu vahvistaa luottamusta eläketurvaan. Julkisen sektorin osalta säätäminen tehtiin erikseen sillä poikkeuksella, että hallituksen esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Tutkimukseen ei sisälly julkisen sektorin osalta työntekijäin työeläkemaksun pysyväksi säätäminen. Koko lakipakettia koskevassa eduskuntakeskustelussa painottui työmarkkinajärjestöjen osuus valmistelussa.

Vasemmistoliiton kansanedustajien puheenvuoroissa ehdotettiin muun muassa työntekijäin työeläkemaksun poistamista lakiehdotuksista ja todettiin työeläkemaksun tarkoittavan samaa kuin veronkorotus, koska TEL-maksu vähennetään palkan päältä verovähennyksinäisyydestä huolimatta. Keskustan kansanedustajat kannattivat työntekijäin työeläkemaksun säätämistä pysyväksi, koska se olisi heidän mukaansa oikeudenmukaista ja järkevää tulevien sukupolvien kannalta ja samoin toimitaan jo monissa Euroopan maissa.

SDP:n kansanedustaja piti työntekijäin työeläkemaksua epäloogisena, mitä enemmän työntekijä maksaa työeläkemaksua prosentuaalisesti, sitä enemmän se vaikuttaa alentavasti hänen tulevaan eläkkeeseensä. Työntekijän työeläkemaksun vähentämistä tulosta, josta eläke lasketaan, vastusti puheenvuorossaan Vihreiden kansanedustaja ja toinen Vihreiden kansanedustaja vastusti työntekijäin työeläkemaksun säätämistä sukupolvien tasa-arvon vastaisena.

Hallituspuolueista Keskustan ja Kokoomuksen kansanedustajat kannattivat työmarkkinajärjestöjen ja eduskunnan rooleissa vallitsevaa käytäntöä ja oppositiopuolueista Vasemmistoliiton kansanedustajat vastusti vallitsevaa käytäntöä. Hallituspuolueista esimerkiksi Kristillisdemokraatit ja oppositiopuolueista SMP:n kansanedustajat kritisoivat työmarkkinajärjestöjen suurta valmisteluvaltaa. Oppositiopuolueista SDP:n kansanedustajista löytyi sekä vallitsevan käytännön kannattajia että kyseenalaistajia.

Neljäs tutkimuskysymys oli se, että mitä näkökulmia valiokuntakäsittelyissä oli esillä. Perustuslakivaliokunnan käsittely erityisesti määräaikaisen lain (HE 230/1991) osalta paljasti haastetta olevan valtiosääntölainsäädännössäkin, kun asiantuntijoiden mielipiteet erosivat lainsäätämisyjärjestyksestä<sup>3</sup>. Seitsemästä kuultavan olleesta oikeustieteen professorista vain kaksi oli samaa mieltä lainsäätämisyjärjestyksestä ja kanta oli eri, mitä hallituksen esityksessä esitettiin ja mihin päädyttiin. Näin ollen perustuslakivaliokunnalle, joka on miehitetty eduskunnan voimasuhteiden mukaan, jäi suuri harkintavalta. Vain oppositiopuolueiden kansanedustajat jättivät eriäviä mielipiteitä perustuslakivaliokunnassa koskien kumpaakin hallituksen esitystä (taulukko 7, taulukko 12). Tämä on linjassa Ahtosen ym. (2011) tutkimuksen tulosten kanssa. Hallituspuolueiden jättämät tai allekirjoittamat vastalauseet ovat harvinaisia ryhmäkurista johtuen. Valiokunnan sisällä eriävät kannanotot voidaan muotoilla lausumiksi, jos ollaan erimielisiä hallituksen esi-

<sup>3</sup> Verolakien säätämisyjärjestystä muutettiin 1.9.1992 (HE 234/1991) tavallisen lain säätämisyjärjestykseksi.

tyksestä. Kun lausuma käsitellään eduskunnassa, on sillä mahdollista vaikuttaa johonkin ongelma-kohtaan. (Ahtonen ym. 2011, 79, 84, 130.)

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa tehtiin määräaikaisen lain (HE 230/1991) osalta tarkennus siihen, mistä palkoista työntekijäin työeläkemaksu peritään. Sen sijaan pysyvä järjestely (HE 26/1993) oli työntekijäin työeläkemaksun osalta niin perustuslakivaliokunnan kuin sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnankin käsittelyssä läpihuutojuttu. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan pöytäkirjassa (PTK 37/1993) arvioitiin, että ”*palkansaaajan työeläkemaksusta on kuultujen asiantuntijalausuntojen ja valtiovarainministeriön Kessumallilla tehtyjen kokeilujen perusteella oletettu, että se siirtyy verraten nopeasti (vuoteen 1997 mennessä) työnantajien maksettavaksi ...*”. Onko näin käynyt, ei ole todennettu. Jälkikäteen keskusteluissa esillä olleiden ratkaisuvaihtoehtojen ja toteutuneen ratkaisun vaikutuksia on vaikea, jos ei mahdoton, arvioidakaan.

Valmisteluun kohdistuneesta arvostelusta huolimatta, näyttää siltä, että valiokunnissa eriävien mielipiteiden jättäminen oli oppositiopuolueiden kansanedustajien käsissä kuten yleensäkin. Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot on huomioitu hallitusten esitysten HE 230/1991 ja HE 26/1993 osalta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa (ks. Ahtonen ym. 2011). Lakiehdotukset eivät valiokunnissa merkittävästi muuttuneet, vaan olivat täsmentäviä ja hallituksen esityksiä täydentäviä (ks. Helander ym. 2007).

Asetettuihin tutkimuskysymyksiin saatiin vastaus taulukossa 3 kaavaillun mukaan. Aiempiin tutkimuksiin verrattuna (esim. Väyrynen 2005; Kangas 2006; Hannikainen 2011; Hannikainen & Vauhkonen 2012) omassa tutkimuksessani saadaan täydennettyä tietoa eduskunnan osuudesta työntekijäin työeläkemaksun säätämässä määrääjäksi ja pysyväksi järjestelyksi. Työmarkkinajärjestöjen valmistelu ja eläkepolitiikasta päättäminen on ajankohtaista 2010-luvulla. Omassa tutkimuksessani valaistaan tilannetta 1990-luvun alkupuolelta. Eduskunnan ja työmarkkinajärjestöjen roolit eläkelainsäädännön valmistelussa ovat puhuttaneet järjestelmän luomisesta lähtien, ne puhuttivat 1990-luvun alkupuolella ja puhuttavat edelleen (esim. Niemelä 1994; Kangas 2006; Korkman 2009).

## *Keskustelua*

Kun yksivuotista lakia työntekijäin työeläkemaksusta säädettiin (HE 230/1991), ei pysyvistä työntekijäin työeläkemaksusta ollut vielä yksityiskohdittain työmarkkinaosa-puolten kesken sovittu. Kansanedustajilla ei ollut tiedossa, millainen tuleva ratkaisu tulee olemaan. Pysyvänä työntekijäin työeläkemaksun säätäminen (HE 26/1993) taas oli osana laajaa joustavia eläkkeitä koskevaa lakiuudistusta. Leikkausten tekeminen sisälsi näiltä osin monimutkaista esitystapaa ja voidaan kysyä, pystyikö hallitus heikentämään näin poliittista vastustusta. Uuden politiikan tapaan moitteen välttäminen ja vastuun siirtäminen toisten harteille epämieluisista leikkauksista tulee väistämättä mieleen, kun keskustelussa oli niin paljon esillä se, kuka asiasta päätti ja kenen olisi mahdollisesti pitänyt päättää (ks. Pierson 1994).

Hallin luokittelussa työntekijäin työeläkemaksua on luonnehdittu toisen asteen muutok-sena, jossa järjestelmän perusrakenne ei oleellisesti muutu (ks. Kangas 2002; Moilanen 2010). Työntekijäin työeläkemaksun siirtyminen työnantajan maksettavaksi oli etukä-teen arvioissa esillä.

Kansainvälisessä vertailussa ilmenee, että työntekijän maksuosuus pakollisista työelä-kemaksuista on vallitseva 2000-luvulla (Vidlund & Bach-Othman 2008,22; Kirjalainen 2010a; Kirjalainen 2010b). Eduskuntakeskusteluissa oli esillä 1990-luvun tilanne kan-sainväliseltä kannalta ja keskusteluissa todettiin, että useissa maissa työntekijät osallis-tuvat eläkemenon kustantamiseen. Tältä osin ei työntekijäin työeläkemaksun säätämi-nen ollut mitenkään poikkeuksellista.

Nousiaisen (2008) mukaan hallituksen esitysten luokkaorientaatiot osoittavat, että halli-tuspuolueet ovat ensisijaisesti luokkien yhteisedun vaalijoita. Kun puolueet osallistuvat hallitukseen, ne eivät voi toteuttaa luokkaetuihin perustuvia tavoitteita täysin, ja tämä näkyy hallituksen esitysten neutraalisuutena. Oppositioapuolueille ohjelmatavoitteiden toteuttaminen on vielä vähemmän mahdollista kuin hallituspuolueille. Tämä johtaa sii-hen, että oppositiopuolueet keskittyvät hallituksen toiminnan arvostelun eduskuntakes-kusteluissa ja äänestyksissä ja tekevät rinnakkaisia lakialoitteita (Nousiainen 2008, 300–301.) Työntekijäin työeläkemaksun säätämisen yhteydessä näyttää juuri hallitus-oppositioasetelma pitävän paikkaansa. Rivit kuitenkin hajosivat äänestyksessä oppositi-on osalta.

Keskustelu eduskunnassa käsitteli paljon työeläkelakien päätöksentekoprosessia ja erityisesti eduskunnan vähäistä roolia ja työmarkkinajärjestöjen suurta roolia päätöksenteossa. Toisaalta poliitikoilla voi olla kohtalaisen helppoa mennä vaikka työmarkkinajärjestöjen taakse, kun on kyseessä hankalien asioiden päättämisestä. Nousiainen (2008) mukaan puolueiden ja lakialoitteiden perusteella 1960-luvulta 1990-luvulle arvioituna luokkaetujen puolustaminen on kolmijakoinen. Nousiainen mainitsee esimerkiksi vasemmistopuolueiden orientaation kohdistuvan etupäässä työväestön etuihin, yhteisten etujen ajamiseen ja ammattiyhdistykselle annettavaan tukeen (ks. Nousiainen 2008, 156–157). Eduskuntakeskustelussa ja äänestyksessä työntekijäin työeläkemaksun säätämisen osalta näytti käyvän niin, että vasemmisto ei ollut yhdenmukainen eikä antanut ammattiyhdistykselle aukotonta tukea. Kappaleessa 3.1 kuvattua työ- ja kansaneläkejärjestelmän kamppailua ei työntekijäin työeläkemaksun säätämisen yhteydessä ole havaittavissa muutamaa puheenvuoroa lukuun ottamatta. Sen sijaan eduskunnan arvovallan ja työmarkkinajärjestöjen rooli puhuttivat (Niemelä 1994, 229, 232; Kangas 2006, 265, 353).

*”Metsä- ja paperiteollisuuden globaalit suhdanteet heiluttivat Suomen kansantaloutta 1990-luvun alun talouskriisissä”. ”Päätöksentekijöiden kannalta myönteinen lamaselitys korostaa ikävien tapahtumien väistämättömyyttä ja myös sitä, että talouden tuhoisasta syöksykierteestä seuraa myös jotain hyvää”* (Böckerman & Kiander 2009, 106, 115). Suomessa 1990-luvun alussa monetarismin, taloudellisen liberalismien ja globalisaation ideat realisoituivat poliittisessa päätöksenteossa 1990-luvun laman vauhdittamina. Suomessa on 1990-luvulta lähtien luovuttu pohjoismaisen hyvinvointimallin poliittisista ideoista (Kananen & Kantola 2009, 119, 121.) Julkusen (2001b) mukaan hyvinvointivaltion kasvun pysähtymistä ei voi osoittaa minkään yksittäisen tekijän, kuten esimerkiksi globalisaation syyksi, sillä takana on monimutkaisia tekijöitä.

Oma haasteensa on se, että poliitikot joutuvat tasapainoilemaan päättäjien sisäringin ja äänestäjien välillä. Finanssipolitiikkaa arvioidessaan 1990-luvun lamassa Kantola totesi, että kamppailu ei syntynyt eri aatteellisten vaihtoehtojen välille vaan kamppailuksi siitä, kenellä on mahdollisuus ja valta tuottaa lukuja päätöksenteon pohjaksi (Kantola 2002, 207–208, 212–213.) Vastaavaa vaihtoehdottomuutta ja kipuilua siitä, kenen tulee päättää ja millä tiedoilla, liittyi myös työntekijäin työeläkemaksun säätämiseen.

## LÄHTEET

Ahtonen, Riitta & Keinänen, Anssi & Kilpeläinen Mia (2011) Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki.

Alestalo, Matti (1990) Luokkarakenteen muutokset. Riihinen, O. (toim.): Suomi 2017. Jyväskylä: Gummerus.

Anderson, Claes (2000) Kaksitoista vuotta politiikassa – katkelmia, muistikuvia, unia. Helsinki: WSOY.

Béland, Daniel (2005) Ideas and social policy – An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration* 38:1, 1–18.

Bergholm, Tapio (2007) Suomen mallin synty. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:5, 475–491.

Bergholm, Tapio (2011) Työmarkkinajärjestöt ja sosiaalinen palkka – suomalaisen sosiaalivakuutuksen muotoutuminen 1960–1975. Esitys SAK 13.5.2011.

Böckerman, Petri & Kiander, Jaakko (2009) Luova tuho – Miten suuren laman aiheuttama murros muutettiin käsitykseksi luovasta tuhosta? Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva Kustannus Oy, 99–117.

Cox, Robert (2004) The path-dependency of an idea – Why Scandinavian welfare states remain distinct. *Social Policy & Administration* 38:2, 204–219.

Eduskunta. Kansanedustajat 1907 -  
<<http://www.eduskunta.fi/thwfakta/hetekau/hex/hxent.htm>> Luettu 9.6.2011.

Eduskunta. Valiokuntatyö.  
<<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/organisaatio/valiokunnat/esittely.htx>> Luettu 9.6.2011.

Eläketurvakeskus. Eläkepalkan vähennyskerroin.  
<[http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/tiedote/index.php?asiakirjanumero=1427&&\\_sort=&\\_dir=&\\_offset](http://tyoelakelakipalvelu.etk.fi/fi/tiedote/index.php?asiakirjanumero=1427&&_sort=&_dir=&_offset)> Luettu 7.6.2011.

Eläketurvakeskus. Ennustelaskelmat.  
<<http://www.etk.fi/fi/service/ennustelaskelmat/494/ennustelaskelmat>> Luettu 8.4.2013.

Eskelinen, Teppo & Sorsa, Ville-Pekka (2011) *Hyvä talous*. Helsinki: Like Kustannus Oy.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Forma, Pauli & Kuivalainen, Susan & Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (2007) *Kuin-ka hyvinvointivaltio kesytetään? Julkisen sektorin uudistaminen ja hyvinvointipalvelujen muutos Pohjoismaissa*. Turku. Turun yliopiston Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisu- ja B:32/2007.

Hacker, Jacob (2004) Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *The American Political Science Review* 98:2, 243–260.

Hall, Peter A.(1993) Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25:3, 275–296.

Hannikainen, Matti (2011) Palkansaajan työeläkemaksun synty. *Työväentutkimus vuosikirja* 2011, 24–30.

Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi (2012) *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia.* Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Helander, Voitto & Pekonen, Kyösti & Vainio, Jouni & Kunttu, Tapani (2007) *Valiokunnat lähikuvassa. Sarjassa Suomen eduskunta 100 vuotta.* Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hellsten, Katri (2003) Eläkepolitiikan tavoitteet ja uudistukset. Teoksessa Hagfors, Robert & Hellsten, Katri & Ilmakunnas, Seija & Uusitalo, Hannu (toim.) *Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla.* Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1, 37–51.

Hietaniemi, Marjukka & Ritola, Suvi (toim.) (2007) *Suomen eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja* 2007:5, 36.

Hiilamo, Heikki & Lankinen, Markku (2008) Alueellinen kurjuuden kierre vaaleissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008):1.

<<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100764/hiilamoym.pdf?sequence=1> > Luettu 22.2.2013.

Hiilamo, Heikki (2010) *Sata-komitean seikkailut.*

<<http://fifi.voima.fi/voima-artikkeli/2010/numero-1/sata-komitean-seikkailut> > Luettu 8.2.2013.

Huber, Evelyne & Stephens, John D. (2001) *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Market.* Chicago: The University of Chicago Press, Ltd.

Janhunen, Jouko (1990) *Eläkejärjestelmät teollisuusmaissa. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia* 1990:1. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka (2010) *Pension Governance in Finland* Finnish Centre for Pensions, Reports 2010:2.

Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka (2011) *Institutionaalinen työ ja yrittäjäyys työeläkekentällä.* Teoksessa Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) *Eläkevalta Suomessa.* Helsinki: Taloustieto Oy, 148–169.

Julkunen, Raija (2001a) *Suunnanmuutos 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa.* Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001b) *Hyvinvointivaltion uusi politiikka.* *Yhteiskuntapolitiikka* 66:4.

<<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/101556/014julkunen.pdf?sequence=1>>  
Luettu 22.2.2013.

Jussila, Henrik (2011) Mukaan valiokuntaan vai hyllyyn pölyttymään - Tutkimus sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käytöstä eduskuntatyössä. Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkielma. Turun yliopisto. Sarja D: 2/2012.

Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko (2006). Eduskunnan muuttuva asema. Sarjassa Suomen eduskunta 100 vuotta. Helsinki: Edita Publishing Oy, 65–67, 267–273.

Järvinen, Tiiu (2008) Elinaikakerroin lehdissä. Herättääkö eläkkeen määrän vaikuttava kerroin keskustelua. Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkielma. Turun yliopisto. Sarja D: 4/2008.

Kahri, Tapani (2001) Viheltääkö pilli? Työmarkkinamiehen muistelmat. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Kallinen, Kaija (2011) Työurien pidentäminen – missä mennään? Poliitikka ja päätöksenteko TOPSOS-opiskelijoiden seminaari 13.5.2011, SAK.

Kallinen, Kaija (2013) Sähköpostiviesti 11.4.2013.

Kananen, Johannes & Kantola Anu (2009) Kilpailukyky ja tuottavuus – Kuinka uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa? Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva Kustannus Oy, 119–151.

Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) (2009) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva Kustannus Oy, 19–20.

Kangas, Olli (1986) Luokkaintressit ja hyvinvointivaltio. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja D–84. Helsinki.

Kangas, Olli (2002) Muutos ja pysyvyys: miksi toiset sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat pysyvämpiä kuin toiset? Teoksessa Blomberg, Helena & Hannikainen, Matti & Kettunen, Pauli (toim.) Lamakirja Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin. Turku: Kirja-Aurora, 233–254.

Kangas, Olli (2006) Poliitikka ja Sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Tapani Paavonen & Olli Kangas: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita.

Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Loki-kirjat.

Kauppinen, Timo (2012) Suomen työmarkkinamalli. Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Helsingin yliopisto.

<<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/etujarjestot/suomen-tyomarkkinamalli/>> Luettu 24.2.2012.

Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69:1, 17–30.



Ketola, Eino (2009) Kasvu yhteistoimintaan. Helsinki: Työttömyysvakuutusrahasto, Koulutusrahasto, Työturvallisuuskeskus, Työsuojelurahasto.

Kiander, Jakko. & Vartia, Pentti (1998) Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talospoliittinen keskustelu. Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA.

Kiander, Jaakko (2001) Laman opetukset Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 27:5.

Kirjalainen, Elina (2010a) Pakolliset eläkemaksut vanhoissa EU- ja ETA-maissa sekä Sveitsissä vuonna 2010.

<[http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS\\_0\\_2712\\_1008\\_632\\_3232\\_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%C3%A4lt%C3%B6sivut/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4t/kansainv%C3%A4linen\\_vertailu/liitetiedostot/pakolliset\\_el%C3%A4kemaksut\\_eu15\\_\\_ja\\_eta\\_maissa\\_2010.pdf](http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_1008_632_3232_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%C3%A4lt%C3%B6sivut/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4t/kansainv%C3%A4linen_vertailu/liitetiedostot/pakolliset_el%C3%A4kemaksut_eu15__ja_eta_maissa_2010.pdf)> Luettu 22.9.2011.

Kirjalainen, Elina (2010b) Pakolliset eläkemaksut uusissa EU-maissa vuonna 2010.

<[http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS\\_0\\_2712\\_1008\\_632\\_3232\\_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%C3%A4lt%C3%B6sivut/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4t/kansainv%C3%A4linen\\_vertailu/liitetiedostot/pakolliset\\_el%C3%A4kemaksut\\_eu12\\_maissa\\_2010.pdf](http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_1008_632_3232_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%C3%A4lt%C3%B6sivut/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4t/kansainv%C3%A4linen_vertailu/liitetiedostot/pakolliset_el%C3%A4kemaksut_eu12_maissa_2010.pdf)> Luettu 22.9.2011.

KOM (1991) Eläkekomitea 1990: mietintö. Komiteamietintö 1991:41.

KOM (1993) Sosiaalimenotoimikunnan välimietintö (1993). Komiteamietintö 1993:24.

KOM (1994) Sosiaalimenotoimikunnan mietintö (1994). Komiteamietintö 1994:9.

Korpi, Walter (1978) Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Korkman, Sixten (2009) Power over pensions. Who should decide and how? ETLA Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita – Discussion Papers. Helsinki: ETLA.

Korkman, Sixten (2011) Kenellä valta päättää työeläkkeistä? Teoksessa Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) Eläkevalta Suomessa. Helsinki: Taloustieto Oy, 202–216.

Korpi, Walter (1978) The working class in welfare capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Korpiluoma, Riitta & Grönlund, Harri & Herrlin, Ove & Kekäläinen, Jaana & Kouvo-nen, Keijo & Levander, Minna & Lilius, Sonja & Mustonen, Pasi & Määttä, Mikko & Perälehto-Virkkala, Anne & Takanen, Maijaliisa & Tuomikoski, Jaakko Työeläke. Hel-sinki: Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy FINVA.

Kulmala, Jarna (2011) Kolmikantainen päätöksenteko työeläkejärjestelmässä – historiaa vai tulevaisuutta? Tampereen Yliopisto Johtamiskorkeakoulu. Pro gradu-tutkielma.

Laatunen, Lasse (2009) Eläkekaappaus. Lapin Kansa 8.4.2009.

Laesvuori, Arto & Risku, Ismo & Knuuti, Juha & Keski-Heikkilä, Sari & Uusitalo, Hannu (2009) Työeläkkeiden indeksisuoja TEL:stä TyEL:iin. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:1.

Laine, Veli & Sinko, Pekka & Vihriälä Vesa (2009) Ikääntymisraportti Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

Lehtonen, Heikki & Aho, Simo (2000) Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarviointia – Muuttivatko leikkaukset suomalaista hyvinvointivaltiota? Janus 8:2, 97–113.

Louhelainen, Pekka (1972) Eduskunta ja eläketurva. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1972/1.

Luokkien ja sosiaalisten jakojen tutkimus (2013). Tampereen yliopisto. Sosiologian peruskurssi.  
<<http://www.uta.fi/avoinyliopisto/arkisto/sosiologia/luku6.html>> Luettu 21.2.2013.

Moilanen, Pirjo (2010) Kenen eläke-etuudet suojataan ja miksi? Tutkimus työntekijäin eläkelakia koskevista suojasäännöksistä vuosina 1961–2006. Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkielma. Turun yliopisto. Sarja D: 2/2010.

Niemelä, Heikki (1994) Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja.

Niskanen, Paavo (2008) Puolueet luokkaetujen vaalijoina Suomen eduskunnassa 1960-luvulta 1990-luvulle. Tampere: Tampereen yliopisto.

Nygård, Mikael (2003) Välfärdsstaten, partierna och marknaden Den välfärdsideologiska förändringen inom fyra finländska partier under 1990-talet. Helsinki: Gummerus Kirjapaino Oy.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997) Poliitiikan perusteet. Helsinki: WSOY.

Pentikäinen, Teivo (1997) Muisteluja ja kommentteja työeläkejärjestelmästä. Teoksessa Pekka Varoma (toim.) Eläkepolitiikka 2000-luvulle. Eläketurvakeskus ja Työeläkelaitosten Liitto. Helsinki: WSOY, 8–161.

Pierson, Christopher (1998) Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Cambridge: Polity Press.

Pierson, Paul (1994) Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and Politics of Retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.

Puron ryhmä tarkoittaa valtaa (2006). Talouselämä.  
<<http://www.talouselama.fi/tyoelama/puron+ryhma+tarkoittaa+valtaa/a2054763>> Luettu 9.4.2013.

Pusa, Olli (2011) Renkien kaappaus.  
<<http://www.pusa.fi/Renkien%20kaappaus.pdf>> Luettu 9.4.2013.

Rantala, Jukka (2011) Kommentteja Sixten Korkmanin artikkeliin ”Kenelle valta päätää työeläkkeistä?”. Teoksessa Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.) Eläkevalta Suomessa. Helsinki: Taloustieto Oy, 217–227.

Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.) (2013) Euroopan paras maa? Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa. Helsinki: Gaudeamus.

Rothstein, Bo (1996) The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.

Saari, Juho (2011) Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa. Janus 19:4, 308–325.

Salminen, Kari (1987): Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Kokonaiseläketurvan muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1987:2.

Soininvaara, Osmo (2010) SATA-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki:Teos.

Sorsa, Ville-Pekka (2010), Eläkejärjestelmän luonne ja luottamus päätöksentekoon. Esitelmä Työeläkepäivällä 20.10.2010.

Tilastokeskus. Puolueiden eduskuntapaikat eduskuntavaaleissa 1945 – 2003. <[http://www.tilastokeskus.fi/tk/he/vaalit/vaalit2003/vaalit2003\\_vaalitilastot\\_aspuolueidenedustajapaikat.html](http://www.tilastokeskus.fi/tk/he/vaalit/vaalit2003/vaalit2003_vaalitilastot_aspuolueidenedustajapaikat.html)>Luettu7.6.2012.

Tilastokeskus. Työvoimatutkimus 2013. <[http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2013/02/tyti\\_2013\\_02\\_2013-03-26\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/tyti/2013/02/tyti_2013_02_2013-03-26_tie_001_fi.html)> Luettu 9.4.2013.

Timonen, Virpi (2003) Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2006) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Työeläke ja muu sosiaalivakuutus (2011) Työeläkevakuuttajat TELA.

Uusitalo, Hannu (1985) Luokkarakenne ja intressien organisoituminen. Sosiologia vol. 22:3, 165–176.

Uusitalo, Hannu (2002) Sukupolvien välinen oikeudenmukainen tulonjako ja eläkepolitiikka. Yhteiskuntapolitiikka 67:1, 38–43.

Uusitalo, Hannu (2007) Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ja eläkepolitiikka. Teoksessa Juho, Saari & Anne-Birgitta, Yeung (toim.). Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 309–326.

Valtioneuvosto. Puoluejakauma Ahon hallituksessa (hallitus nro 65) 26.4.1991 – 13.4.1995.

<[http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/vuodesta-1917/tulokset/fi.jsp?report\\_id=M1&multivalue.selectedCriterion.hallitus\\_id=65](http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/vuodesta-1917/tulokset/fi.jsp?report_id=M1&multivalue.selectedCriterion.hallitus_id=65)> Luettu 7.6.2011.

Vidlund, Mika & Bach-Othman (toim.)(2008) Eläkemaksutaso yhdeksässä Euroopan maassa vuonna 2005. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja 2008:3.

Väyrynen, Riikka (2005) Puolueet ja työeläkeuudistus – konsensus vai poliittiset rintamalinjat. Sisällön erittely eduskuntakäsittelyn puheenvuoroista. Sosiaalipolitiikan pro gradu-tutkielma. Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos.

Wiberg, Matti (2006) Poliittikka Suomessa. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Wilensky, Harold L. (1975) The Welfare State and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley: University of California Press.

*Valtiopäiväasiakirjat:*

Hallitusmuoto 94/1919.

Hallituksen esitykset: HE 230/1991, HE 234/199, HE 26/1993, HE 173/1993, HE 175/1993, HE 241/1996, HE 30/2011.

Istuntopöytäkirjat: PTK 119/1991, PTK 11/1991, PTK 124/1992, PTK 125/1992, PTK 126/1992, PTK 128/1992, PTK 129/1992, PTK 35/1993, PTK 36/1993, PTK 38/1993, PTK 77/1993, PTK 78/1993, PTK 80/1993, PTK 87/1993, PTK 88/1993.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot: PeVL 8/1992, PeVL 10/1993.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnöt: StVM 27/1992, StVM 14/1993.

Valtiopäiväjärjestys 7/1928.

## LIITTEET

### Liite 1. Aineiston hankinta

		Aineisto hankittu
HE 230/1991	HE 26/1993	Tulostettu eduskunnan sivuilta
PeVL 8/1992	PeVL 10/1993	Tulostettu eduskunnan sivuilta
StVM 27/1992	StVM 14/1993	Tulostettu eduskunnan sivuilta
Valiokuntien pöytäkirjat	Valiokuntien pöytäkirjat	Kopioitu eduskunnan kirjaston mikrofilmeiltä
Valiokuntiin jätetty kirjallinen materiaali	Valiokuntiin jätetty kirjallinen materiaali	Kopioitu eduskunnan kirjaston mikrofilmeiltä
Täysistuntopöytäkirjat PTK 119/1991, PTK 11/1991, PTK 124/1992, PTK 125/1992, PTK 126/1992, PTK 128/1992, PTK 129/1992	Täysistuntopöytäkirjat PTK 35/1993, PTK 36/1993, PTK 38/1993, PTK 77/1993, PTK 78/1993, PTK 80/1993, PTK 87/1993, PTK 88/1993	Kopioitu eduskunnan kirjaston arkistokirjasarjasta
EV 230/1991	EV 26/1993	Tulostettu eduskunnan sivuilta

HE 230/1991 PeVL 8/1991 StVM 27/1992 PTK 119/1991 PTK 11/1991 PTK 124/1992 PTK 125/1992 PTK 126/1992 ja PTK 128/1992 PTK 129/1992 EV 230/1991	Hallituksen esitys eduskunnalle työntekijäin työeläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi Perustuslakivaliokunnan lausunto Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö Hallituksen esitys annettu eduskunnalle Lähetekeskustelu Valiokunnan mietinnön pöydällepano Ensimmäinen käsittely Toinen käsittely Kolmas käsittely Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen työntekijäin työeläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi
HE 26/1993 PeVL 10/1993 StVM 14/1993 PTK 35/1993 PTK 36/1993 ja PTK 38/1993 PTK 77/1993 PTK 78/1993 PTK 80/1993 PTK 87/1993 ja PTK 88/1993 EV 26/1993	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi Perustuslakivaliokunnan lausunto Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö Hallituksen esitys annettu eduskunnalle Lähetekeskustelu Valiokunnan mietinnön pöydällepano Ensimmäinen käsittely Toinen käsittely Kolmas käsittely Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

## Liite 2. Sisältöluokkien ehdot ja ryhmittely:

### I. Rahoitus ja työntekijäin eläkemaksun toimeenpano

1. Ensimmäiseen sisältöluokkaan kuuluu **rahoituksen varmistamisen** näkökulmat. Näitä ovat esimerkiksi lakiehdotuksen perusteleminen lamalla, työttömyydellä ja yritysten kilpailukyvyn säilyttämisellä. Myös viittaus vaikutuksesta kansantalouteen luetaan tähän ryhmään. Tässä sisältöluokassa on perusteluja lain säätämiseksi.
2. Toiseen sisältöluokkaan kuuluu **työntekijäin työeläkemaksun tekniikkaan** liittyvät asiat, esimerkiksi lausumat, jotka koskevat työntekijäin työeläkemaksun perusteita, keitä maksu koskee, miten maksu pidetään palkoista, maksuun suuruutta ja miten sen on ajateltu otettavan huomioon esimerkiksi verotuksessa tai eläkepalkassa. Samoin tähän luokkaan sisällytetään lausumat siitä, että työntekijäin työeläkemaksu on lopullinen, ei ennakkomaksua ja lopullista maksua. Tässä sisältöluokassa on kuvattu työntekijän työeläkemaksun toimeenpanoa ja soveltamista käytännössä.
3. Kolmanteen sisältöluokkaan kuuluu tarkemmin erittely siitä, miten **työeläkemaksu jakautuu työntekijän ja työnantajan välillä**. Tähän sisältöluokkaan sisällytetään lausumat, joissa käsitellään työeläkemaksua aiemmin työnantajan vastuulla olleena maksuna ja ehdotettua muutosta osasta maksusta työntekijän osuudeksi. Lausumat koskien maksua osana palkkaa, työnantajan vastuu työeläkemaksun suorittamisesta eläkelaitokselle, työeläkemaksu vakuusteknisenä kokonaisuutena ja maksun vahvistamismenettelyn säilyminen ennallaan luetaan tähän luokkaan. Periaatteessa olisin voinut yhdistää toisen ja kolmannen luokan, mutta niiden erillään pitäminenkin ei mielestäni sekoita analyysiä. Kolmannen sisältöluokan asioita esiintyi myös perustuslakivaliokuntakäsittelyssä.
4. **Taloudellisia vaikutuksia** koskevat lausumat on sisältöluokassa neljä.
5. Viimeisenä sisältöluokkana ryhmässä rahoitus ja työntekijäin työeläkemaksun toimeenpano on viides sisältöluokka – **yleiset lausumat**, jossa on sellaiset lausumat, jotka eivät ole rahoituksen neljän edellisen luokan mukaisia. Esimerkiksi, rahastointiin liittyvät näkökulmat, maksun takaisinlainaus, miten maksu näkyy kirjanpidossa, julkisen sektorin kehittäminen yhteneväisemmäksi yksityisen sektorin järjestelmien kanssa, tulevaisuudessa sosiaaliturvaetuudet kirjattu selkeästi osaksi palkkaa ja muu kehittäminen.

### II. Etuuden saaja

6. Kuudennessa sisältöluokassa, **leikkaus**, on etuuden saajan kannalta heikennyksiä koskevat lausumat, esimerkiksi ehdotuksen jälkeiset mahdolliset tulevat muutokset palkan ja eläkepalkan suhteeseen, päivärahoihin ja TEL-indeksiin. Myös lausumat maksusta rasiitteena työntekijöille luetaan tähän luokkaan.
7. Seitsemännessä sisältöluokassa on lausumat, joissa puhutaan **työntekijän vaikutusmahdollisuuksista eläketurvan kehittämisessä** ehdotetun muutoksen toteutumiseen liittyen.
8. **Oikeudenmukaisuuteen** liittyvät lausumat on sisältöluokassa kahdeksan: esimerkiksi iän, työn/eläkkeen, pieni-suurituloisten, tasa-arvon, yrittäjien ja työntekijäin työeläkemaksun maksajien näkökulmasta. Tähän luokkaan luetaan myös maininnat maksun keräämisestä sellaisesta palkkatulosta, josta ei kerry eläkettä.
9. Yhdeksäs sisältöluokka on etuuden saaja ryhmässä **yleiset lausumat**, johon si-

sällytetään lausumat, jotka eivät ole etuuden saajan kolmen edellisen luokan mukaisia. Esimerkiksi se, että yksittäinen työntekijä ei tule vakuutus sopimuksen osapuoleksi.

10. Ryhmässä lakiesityksen valmistelu on kymmenes sisältöluokka **tulopoliittinen kokonaisratkaisu**, joka koskee mainintoja tulopoliittisesta kokonaisratkaisusta tai työmarkkinaosapuolten neuvottelusta.

### III. Lakiesityksen valmistelu

11. **Eduskunnan roolia** koskevat lausumat työeläkelainsäädännön valmistelussa suhteessa työmarkkinaosapuolten valmisteluun on omassa yhdennessätoista sisältöluokassaan. Sisältöluokat 10 ja 11 sivuavat toisiaan.
12. Myös ryhmässä lakiesityksen valmistelu on **yleiset lausumat**, jossa on lausumat, jotka eivät ole lakiesityksen valmistelun kahden edellisen luokan mukaisia (esim. järjestäytymättömät työntekijät, ammattiyhdistysliikkeen murtaminen).

### IV. Työ- ja kansaneläkejärjestelmä

13. **Ryhmässä työ- ja kansaneläkejärjestelmä** on lausumat, jotka koskevat nykyistä työeläkejärjestelmän rakennetta yhdessä kansaneläkejärjestelmän kanssa. Tähän luokkaan kuuluu myös pankkeja ja työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat lausumat.

### V. Kansainvälinen näkökulma

14. **Kansainvälistä näkökulmaa** edustaa lausumat, jotka koskevat EU-uhkaa ja vertailua muihin maihin.

### VI. Lain säätäminen

15. Lain säätämisestä on sisältöluokka **valtuutus tarkempien määräyksien antamisesta ja muutoksenhausta**.
16. **Väliaikainen ja pysyvä laki, lain voimaantulo ja lainsäätämisyjärjestys** lausumat koskevat lain valmistelua ehdotuksen mukaisesti yhden vuoden määräaikaisena lakina ja tietoa siitä, että järjestelystä on tarkoitus tehdä pysyvä. Sisällytetään myös lausumat, jotka koskevat lain voimaantuloa ja lainsäätämisyjärjestystä.

**Liite 3.** HE 230/1991 ja HE 26/1993 käsittelyn kulku eduskunnassa

HE 230/1991	
Ilmoitettu annetuksi täysistunnossa	8.1.1992 (PTK 119/1991)
Lähetekeskustelu	25.2.1992 (PTK 11/1991)
Perustuslakivaliokunnan lausunto	24.4.1992 (PeVL 8/1992)
Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö	2.10.1992 (StVM 27/1992)
Valiokunnan mietinnön pöydällepano	13.10.1992 (PTK 124/1992)
Ensimmäinen käsittely	13.10.1992 (PTK 125/1992)
Toinen käsittely	13.10.1992 (PTK 126/1992) ja 16.10.1992 (PTK 128/1992)
Kolmas käsittely	20.10.1992 (PTK 129/1992)
Eduskunnan vastaus hallitukselle	28.10.1992 (EV 230/1991)
Lait vahvistettu	13.11.1992 (Säädöskokoelma 1004/1992, 1005/1992, 1006/1992)
HE 26/1993	
Ilmoitettu annetuksi täysistunnossa	14.4.1993 (PTK 35/1993)
Lähetekeskustelu	14.4.1993 (PTK 36/1993) ja 16.4.1993 (PTK 38/1993)
Perustuslakivaliokunnan lausunto	28.5.1993 (PeVL 10/1993)
Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö	9.6.1993 (StVM 14/1993)
Valiokunnan mietinnön pöydällepano	14.6.1993 (PTK 77/1993)
Ensimmäinen käsittely	15.6.1993 (PTK 78/1993)
Toinen käsittely	16.6.1993 (PTK 80/1993)
Kolmas käsittely	22.6.1993 (PTK 87/1993) ja 22.6.1993 (PTK 88/1993)
Eduskunnan vastaus hallitukselle	23.6.1993 (EV 26/1993)
Lait vahvistettu	28.6.1993 (Säädöskokoelma 559/1993, 560/1993, 561/1993)



**Liite 4.** HE 230/1991 keskusteluun osallistuneet henkilöt, puoluekanta, puheenvuorojen lukumäärät ja miten äänestettiin.

Henkilö	Puolue	Puheenvuorot yht. (lähete keskustelu, 1. käsittely, 3. käsittely)	Äänestys
Skinnari	SDP	6 (3, 3, 0)	Poissa
Stenius-Kaukonen	Vas.	6 (3, 3, 0)	Poissa
Aittoniemi	SMP	5 (0, 2, 3)	Jaa
Laakso	Vas.	4 (0, 0, 4)	Ei
Ojala O.	Vas.	4 (0, 1, 3)	Ei
Kuuskoski	Kesk.*)	3 (3, 0, 0)	Jaa
Mäkipää	SMP	3 (1, 1, 1)	Jaa
Taina	Kok.*)	3 (0, 0, 3)	Jaa
Ukkola	LKP	3 (1, 2, 0)	Jaa
Laine	Vas.	2 (1, 0, 1)	Ei
Leppänen P.	Vas.	2 (0, 0, 2)	Ei
Anttila S-L.	Kesk.*)	1 (1, 0, 0)	Jaa
Jurva	SMP	1 (1, 0, 0)	Jaa
Suhonen	SMP	1 (0, 1, 0)	Ei
Tennilä	Vas.	1 (0, 0, 1)	Ei
Yhteensä		45 (14, 13, 18)	

\*) Hallituspuolue

Yhteensä 15 kansanedustajaa käytti puheenvuoron 1.hallituksen esityksen käsittelyssä, 8 naista ja 7 miestä. Kaiken kaikkiaan 1. hallituksen esityksen (HE 230/1991) eduskuntakäsittelyssä käytettiin 45 puheenvuoroa. Yllä on yhdistetty kolmannen käsittelyn (PTK 129/1992) äänestystulos puheenvuoroja pitäneisiin henkilöihin.

**Liite 5.** HE 230/1991, lähete keskustelu, ministerin esittelypuheenvuoro hallituksen esityksestä, muut lähete keskustelun puheenvuorot, 1.käsittelyn ja 3. käsittelyn puheenvuorot sisältöluokittain lukumäärinä.

Aihepiiri	HE	Lähete- keskustelu	Ministerin esittely	Muut	Ensimmäinen käsittely	Kolmas käsittely
Rahoitus ja toimeenpano						
1	3	10	3	7	10	0
2	9	6	4	2	7	1
3	10	11	2	9	1	0
4	5	0	0	0	1	0
5	4	11	1	10	1	0
Etuuden saaja						
6	0	2	0	2	11	9
7	0	4	2	2	1	0
8	1	15	2	13	6	2
9	1	0	0	0	0	0
Lakiesityksen valmistelu						
10	1	6	2	4	14	14
11	0	0	0	0	6	9
12	0	0	0	0	0	1
Työ- ja kansaneläkejärjestelmä						
13	0	5	0	5	6	0
Kansainvälinen näkökulma						
14	0	10	1	10	0	0
Lain säätäminen						
15	10	0	0	0	0	0
16	3	4	2	2	3	6
<b>Yhteensä</b>	<b>47</b>	<b>84</b>	<b>19</b>	<b>66</b>	<b>67</b>	<b>42</b>

Lähete keskustelu sarakkeen oikealla puolella olevissa kahdessa sarakkeessa lähete keskustelu on jaoteltuna esitelleen ministeri Kuuskosken ensimmäiseen esittelypuheenvuoroon ja muuhun keskusteluun. Lähete keskustelun luvut ovat ministerin esittelypuheenvuoron ja muut sarakkeen summia. Tämä siksi, että ministerin esittely sisältää pitkälti saman kuin mitä hallituksen esityksessä on.

**Liite 6.** Perustuslakivaliokunnan käsittely (HE 230/1991 työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi) ja kirjallinen materiaali (K/sivuja)

Pöytäkirja	Käsittely	Kuultavina/Taho, puolu	Kirjallista materiaalia Sivuja
PTK 11/1992 26.2.1992	Eduskunnan lausuntopäätös ilmoitetaan saapuneeksi		1
PTK 12/1992 27.2.1992	Käsittely	Kairisalo, STM Korpiluoma, ETK Äimälä, STK Sulkunen, SAK	Ei Ei Ei Ei
PTK 13/1992 28.2.1992	Ensimmäinen käsittely, keskeytetään		2 (ETK:n fax *)
PTK 14/1992 10.3.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Jyränki, prof. Hidén, prof. Saraviita, prof.	5 6 8
PTK 16/1992 12.3.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Andersson, prof. Haikarainen, STM	2
PTK 18/1992 17.3.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Tuori, tutkijaprof.	7
PTK 19/1992 19.3.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Tikka, prof.	4
PTK 22/1992 27.3.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Sipponen, kansleri	Ei
PTK 28/1992 8.4.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Mäkelä, VM Liuksia, VM Puro, Tela Työmarkkinajärjestöjen kirjelmä	Ei Ei 3 3
PTK 31/1992 14.4.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu		10 (Sipposen lausunto) 3 (Lausuntoluonnos)
PTK 32/1992 22.4.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu		Ei
PTK 33/1992 23.4.1992	Ensimmäinen käsittely jatkuu ja päättyy		3 (Korjattu lausuntoluonnos)
PTK 34/1992 24.4.1992	Toinen käsittely alkaa, päättyy ja asia valiokunnassa loppuun käsitelty		3 (Lausuntoluonnos)
	Eriävä mielipide	Vähänäkki, SDP	1
	Eriävä mielipide	Laine, Vas.	4
	Eriävä mielipide	Vistbacka, SMP	1
	Eriävä mielipide	Korhonen & Alho, SDP	1

\*) Eläketurvakeskuksen fax Arvio työntekijäin eläkevakuutusmaksusta vuonna 1992



**Liite 8.** Perustuslakivaliokunnan käsittely (HE 26/1993 laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi) ja kirjallinen materiaali (K/sivuja)

Pöytäkirja	Käsittely	Kuultavina/Taho, puolu	Kirjallista materiaalia Sivuja
PTK 26/1993 20.4.1993	Ilmoitetaan valiokuntaan saapuneeksi		1
PTK 32/1993 6.5.1993	Ensimmäinen käsittely alkaa, keskeytetään	Haikarainen, STM Karapuu, oikeust.lis.	Ei Ei
PTK 33/1993 7.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Hidén, prof. Jyränki, prof. Saraviita, prof. Korpiluoma, ETK	3 4 15 Ei
PTK 35/1993 13.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu		2 (ETK:n selvitys)
PTK 37/1993 18.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Karapuu, oikeust.lis. Tuori, prof.	7 3
PTK 38/1993 25.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Puro, Tela	1
PTK 39/1993 26.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu		
PTK 40/1993 27.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu ja päättyy		5 (Lausuntoluonnos) 2 (Niinistön ehdotus)
PTK 41/1993 28.5.1993	Toinen käsittely alkaa, päättyy ja asia valiokunnassa loppuun käsitelty		5 (Lausuntoluonnos)
	Eriävä mielipide (1.) Eriävä mielipide (2.)	Laine ja Helle, Vas. Koskinen, von Bell, SDP, Vistbacka, SMP	3 2

**Liite 9.** Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan käsittely (HE 26/1993 laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi) ja kirjallinen materiaali (K/sivuja)

Pöytäkirja	Käsittely	Kuultavina/Taho, puolue	Kirjallista materiaalia Sivuja
PTK 28/1993 20.4.1993	Merkittiin valiokuntaan saapuneeksi HE 26/1993		
PTK 35/1993 6.5.1993	Ensimmäinen käsittely alkaa	Haikarainen, STM Tuhkanen, VM Kaukinen, Kela Hänninen, ETK Åström, STK Koponen, LTK Toropainen, SAK Kallinen, SAK Laatikainen, Akava Simpanen, STTK Knuuti, MTK	Ei Ei 2 Ei Ei Ei 3 Ei Ei Ei Ei
PTK 37/1993 11.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Bergström, ESY Palm, sosiaalimenotomikunnan sihteeri Kaukinen, Kela	3 9 1
PTK 38/1993 13.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu		Lakialoite *)
PTK 41/1993 25.5.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu	Puro, Eläkekomitea 1990:n puheenjohtaja Kuusisto, Tampereen kaupunki Salonen, Tekstiili- ja Vaatetusalan Työntekijäliitto Virtanen, Nokia Jalkineet Oy Nuolikoski, Nokia Jalkineet Oy	Ei 2 Ei Ei Ei
PTK 46/1993 3.6.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu		Toivomusaloitteet **) fax ***) Ehdotus *****)
PTK 47/1993 8.6.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu		2 *****)
PTK 48/1993 9.6.1993	Ensimmäinen käsittely jatkuu, toinen käsittely alkaa, päättyy ja asia valiokunnassa loppuun käsitelty		6 (Mietintöluonnos)
	Stenius-Kaukosen ja Ojalan ehdotus Liite C 4 Tainan ehdotus Skinnarin ehdotus Stenius-Kaukosen ja Ojalan vastalause (1.) Skinnarin, Anttila U:n, Hurskaisen ja Puiston vastalause (2.)	Vas. SDP, Vihr., SDP, SDP	13 1 1 1 17 8

\*) Stenius-Kaukosen lakialoite 36/1992

\*\*) Toivomusaloitteet 1136, 1224, 1312/1991

\*\*\*) Sosiaali- ja terveysministeriön fax

\*\*\*\*\*) Stenius-Kaukosen ehdotus, \*\*\*\*\*) Puron muistio

## Liite 10. Lyhenteet

### Järjestöt ja muut alan toimijat

Akava	Akava ry
ESY	Eläkesäätiöyhdistys ry
ETK	Eläketurvakeskus
Kela	Kansaneläkelaitos
Keva	Kuntien eläkevakuutus
LTK	Liiketyöntäjien Keskusliitto ry
MTK	Maa- ja Metsätaloustuottajien Keskusliitto
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö ry
Some	Sosiaalimenotoimikunta
STK	Suomen Työntäjien Keskusliitto ry
STM	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
STTK	Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto ry
TELA	Työeläkelaitosten Liitto ry
TVK	Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto ry
VM	Valtiovarainministeriö

### Puolueet:

Kesk.	Suomen Keskusta
Kok.	Kansallinen Kokoomus
KD	Suomen Kristillisdemokraatit
LKP	Liberaalinen Kansanpuolue
RKP	Ruotsalainen Kansanpuolue
SDP	Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SMP	Suomen Maaseudun Puolue
Vas.	Vasemmistoliitto
Vihreät	Vihreä liitto