

Jan-Erik Johanson ja Ville-Pekka Sorsa

Eläkkeet hallinnassa

Julkisyksityinen yhteistyö työeläkekentällä

Julkisen sektorin ja yksityisen liiketoiminnan välinen rajanveto on ollut yksi käsitellyimpiä keskustelunaiheita eläkejärjestelmiä koskevassa keskustelussa 2000-luvun alkuvuosina. Perinteisistä ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmistä on tullut julkisyksityisiä kumppanuuksia (*public-private partnerships*) erityisesti Euroopassa, jossa yksityiset yritykset ovat mukana perinteisesti julkisiksi luetuissa eläkejärjestelmissä. Tästä huolimatta julkisyksityisten järjestelmien hallinnoinnista on olemassa hyvin vähän systemaattista tutkimustietoa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kehittää teoreettis-metodologinen viitekehys julkisyksityisten eläkejärjestelmien tutkimusta varten sekä testata viitekehysten toimivuutta empiirisessä tapaustutkimuksessa. Viitekehysten lähtökohtana on eläkejärjestelmiin liittyvien organisaatiokenttien avaintoimijoiden institutionaalisten suhteiden tarkastelu. Teorian lähtökohtana on toimija- ja toimintakeskeinen uusi instituutioteoria, joka korostaa ylläpitoa ja uusintamista instituutiota keskeisesti kuvaavana piirteinä. Viitekehyksessä yhdistetään julkishallinnon ja yhtiön hallinnon kenttätason ideaalitupeiksi piirteitä akateemisesta eläketutkimuksesta nousviin hallintoa ja eläkejärjestelmiä koskeviin erityispiirteisiin.

Teoreettista viitekehystä sovelletaan empiirisesti useisiin aineistolähteisiin perustuvassa tapaustutkimuksessa. Tutkimuksen kohteena on Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmä TyEL:n organisaatiokenttä. TyEL on kansallisesti pakollinen, ansiotuloihin perustuva, osittain rahastoiva, etuusperusteinen, työnantajien ja -tekijöiden yhdessä rahoittama eläkejärjestelmä, joka kattaa lähes kaikkien Suomessa yksityisellä sektorilla työskentelevien ihmisten vanhuus-, työkyvyttömyys- ja leskeneläkkeet. Järjestelmän toimeenpanosta vastaavat yksityiset eläkelaitokset. Järjestelmä on ollut synnystään lähtien julkisyksityinen järjestelmä, ja tarjoaa siten kypsänä organisaatiokenttänä arvokasta tietoa erilaisten hallintotapojen yhteensovittamisesta Euroopan tasolla yleistyvissä julkisyksityisissä eläkejärjestelmissä.

Tutkimusraportoinnissa on korostettu organisaatiokentän suhdetta eläkejärjestelmään jakamalla raportti perinteisen institutionaalisen politiikkaprosessin vaiheiden mukaisesti. TyEL:n syntyprosessi selittää edelleen monia kentän hajautettuun toimeenpanoon liittyviä jännitteitä. Toisaalta järjestelmän ulkorajoja määrittävät EU-poikkeuksen tuottamat reunaehdot ja valtion vaikutusyritysten puskurointi. Järjestelmä jakautuu eläkepääoman hajautettuun yksityiseen hallintointiin sekä järjestelmän tuottamien etuuksien ja kustannusten työmarkkinaosapuolten johtamaan, poliittiselta vaikutusvallalta valikoituun keskitettyyn koordinaatioon. Kentän koordinaatio perustuu ennen kaikkea vahvojen keskitettyjen elinten läsnäoloon lukuisten koordinaatioryhmien muodostamassa verkostossa. Järjestelmän käytännön toiminnasta vastaavat työeläkelaitokset kilpailevat toistensa kanssa, mutta samalla ne myös toimivat yhteistyössä keskenään. Yksityisten eläkelaitosten keskinäiset suhteet sisältävät monia ongelma-kohtia. Kentän valvonta kuuluu julkishallinnon piiriin.

Tapaustutkimuksessa nousseiden tulosten perusteella julkisyksityisten eläkejärjestelmien kaikkia läsnä olevia hallinnollisia kysymyksiä ja suhteita ei voida havainnollistaa nykyisten valtavirtatutkimuksessa käytettyjen teoreettisten ja ideaalityyppisten mallien avulla. Tutkimuksen perusteella myös erilaisten ideaalityyppisten piirteiden yhdistäminen voi tapahtua tavoilla, jotka hämärtävät piirteiden kuulumista julkishallinnon tai liiketoiminnan piiriin. Näiden seikkojen perusteella organisaatiokentän instituutioita tarkastelevalla tutkimuksella voidaan saavuttaa aiempaa tarkempaa ja analyttisesti täsmällisempää tietoa julkisyksityisten eläkejärjestelmien hallinnan tavoista.

Empiirinen tutkimus kuitenkin paljasti myös lukuisia julkisen ja yksityisen hallinnon ideaalityyppisten piirteiden yhdistämisestä aiheutuvia jatkuvia jännitteitä, minkä perusteella näiden tyyppien yhdistämisen tarkastelua tulisi tutkia myös jatkossa julkisyksityisten eläkejärjestelmien tutkimuksessa. Vaikka osa näistä jännitteistä voi edistää kentän innovatiivisuutta, osa niistä vaikeuttaa kentän toimijoiden kykyä arvioida omia toimintamahdollisuuksiaan. Siksi työeläkejärjestelmän hallinnoinnin tutkimukselle on tieteellisten perusteiden lisäksi myös käytännöllinen tilaus. Tutkimuksen lopuksi esitetään joitakin työeläkejärjestelmään toimintaan liittyviä hallinnoinnin kannalta merkityksellisiä piirteitä, ongelma-kohtia ja keskusteluteemoja.

Kirja on julkaistu vain englanniksi:

Pension Governance in Finland. A Case Study on Public and Private Logics of Governance in Pension Provision. Finnish Centre for Pensions, Reports 2010:2

Lisätietoja:

Jan-Erik Johanson
Helsingin yliopisto
Sähköposti: jan-erik.johanson@helsinki.fi

Ville-Pekka Sorsa
University of Oxford
Sähköposti: ville-pekka.sorsa@spc.ox.ac.uk

Aineistotilaukset:

aineistotilaukset@etk.fi

ISBN 978-951-691-129-1 (PDF)
ISBN 978-951-691-128-4 (sid.)

ISSN-L 1236-5948
ISSN 1238-5948 (painettu)
ISSN 1798-7490 (verkkojulkaisu)



Eläketurvakeskus
00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puhelin 010 7511
Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen
00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Tfn 010 7511
Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions
FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND
Tel. +358 10 7511
Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi
> Julkaisut