

# Hallinnolliset jännitteet julkisyksityisten eläkejärjestelmien uudistumiskyvyn lähteenä

Ville-Pekka Sorsa & Jan-Erik Johanson

## ABSTRACT

Administrative tensions as a source of reform capacity in public-private pension systems

The purpose of the paper is to study the tensions that the institutional combination of ideal type logics of public administration and corporate governance generate in the so-called first-pillar public-private pension systems, and the effects these tensions may have on the reform capacity of the system. The paper is based on a case study of the Finnish mandatory earnings-related pension scheme for private sector workers (TyEL). It argues that the logics of both ideal types can be combined either by enabling both logics in parallel, by clearly demarcating the boundaries of both logics, or by actively suppressing one of the logics. The TyEL scheme combines logics from both paradigms in ways that resemble a franchising-type combination of administrative paradigms, with some limitations. The main institutional tensions between the key actors in the field are caused by asymmetries in the decentralisation of the TyEL scheme, and by the respective roles of the social partners and institutional brokers. These tensions have helped spur institutional innovation, thereby enabling solutions unavailable within ideal type models and defending the system from external pressures. However, these innovations have also reinforced the existing tensions.

## JOHDANTO

Suomen yksityisen sektorin lakisääteinen työeläkejärjestelmä (TyEL) yhdistää toiminnallisesti kahta hallinnon toimintalogiikkaa päätöksenteon kolmikantaisella kentällä. Eläkkeiden tuotannosta vastaa julkisyksityinen koneisto, josta päättävät valtiovalta, työnantajat ja työntekijät. Suomen työeläkejärjestelmä on puoli vuosisataa toiminut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, joka lakisääteisten eläkejärjestelmien kansainvälisessä historiallisessa katsannossa näyttää melkoiselta kummajaiselta. Niin sanotut julkisyksityiset eläkejärjestelmät ovat kuitenkin yleistyneet nopeasti viimeisen muutaman vuosikymmenen aikana. Pelkästään Euroopassa ensimmäiseen pilariin kuuluvissa eli julkisesti määritellyissä eläkejärjestelmissä on mukana yksityisiä elementtejä jo yli 15 maassa (Euroopan komissio 2008).<sup>1</sup>

Tieteellisessä tutkimuksessa on kiinnitetty toistaiseksi erittäin vähän huomiota näiden julkisyksityisten eläkejärjestelmien hallintoon ja organisointiin yleisesti ottaen sekä erityisesti siihen, miten yksityisten ja julkisten hallintomallien yhdistäminen vaikuttaa järjestelmän hallinnointiin käytännössä. Akateemisessa tutkimuksessa on kiinnitetty organisointitavan sijaan teoreettista huomiota lähinnä siihen, miten eläkejärjestelmiä voidaan luokitella ja vertailla järjestelmän ”omistajuuden” (pilarijako) tai eläke-etuuksien roolin (eläketurvan kerrokset) perusteella. Aihepiirin tiimoilta on käyty vähän

keskustelua osittain myös ilmiön viimeaikaisuuden ja siitä johtuvan vähäisen empiirisen tarkastelun takia.

Perustaltaan eläketurvan järjestäminen on hallinnollisesti petteävän yksinkertaista. Eläkejärjestelmä on hallinnolliselta logiikaltaan karikatyyrinen rahanjakoautomaatti, johon kuuluu varojen kerääminen eläkkeiden maksua varten ja kerättyjen maksujen jako eläkkeensaajille. Eläketurvan järjestäminen ei vaadi paljoa työvoimaa ja eläkemenojen kehitys on yleensä mahdollista ennustaa pitkälle tulevaisuuteen. Voisi ajatella, että tältä pohjalta monet eläketurvan järjestämiseen liittyvät pohdinnat voidaan turvallisesti jättää alan asiantuntijoiden tehtäväksi, eikä julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet tällöin näytä ainakaan erityisen hankalilta ratkaisuilta.

Näin ei kuitenkaan ole. Eläketurvan järjestäminen vaatii jatkuvaa poliittista harkintaa ja kehitystyötä. Eläkejärjestelmän tekee hallinnollisesti kiinnostavaksi se, että siinä päädytään väistämättä tekemään ratkaisuja sopivasta eläketurvan tasosta, sukupolvien välisistä tulonsiirroista, maksujen ja tilittämisen periaatteista sekä riskienjaosta yksilön, eläkejärjestelmän ja yhteiskunnan välillä. Eläkkeiden järjestäminen vaatii runsaasti tietojenkäsittelyä, mikä asettaa hallinnolle monia vaatimuksia. Sokerina pohjalla eläketurvaan liittyy usein suuria pääomia, joille monet mielellään osoittavat sopivaa käyttöä. Sijoitustoiminnallekin on monia erilaisia organisointitapoja. Eläkejärjestelmät ovat poliittisesti tulenkokoja ja sisältävät hyvin usein vahvoja hallinnollisia jännitteitä.

Suomen yksityisen sektorin palkansaajien lakisäateistä työeläkejärjestelmää tarkastelevan empiirisen tapaustutkimuksemme (Johanson & Sorsa 2010a) perusteella voidaan esittää lukuisia hypoteeseja julkisyksityisen eläkejärjestelmän hallinnon institutionaalisesta luonteesta. Tutkimuksen mukaan hallinnon institutionaaliset rakenteet ja hallintotavat vaikuttavat siihen, millä tavalla eläkejärjestelmiä kehitetään. Yksityisen ja julkisen hallintomallin yhdistämisen tuottamat institutionaaliseen luokitteluun liittyvät epäselvyydet ja näihin epäselvyyksiin palautuvat jännitteet hallinnon käytännöissä voivat edistää eläkejärjestelmän muutoskykyä ja siten järjestelmän institutionaalista kestävyyttä (ks. tarkemmin Johanson & Sorsa 2010b).

Tämän artikkelin tarkoituksena on tarkastella hallinnon instituutioiden sijaan sitä, millä tavalla työeläkejärjestelmän hallintomallissa yhdistetään julkisen ja yksityisen hallintomallien *ideaalityyppejä periaatteita*, ja millaisia seurauksia näiden periaatteiden yhdistämisellä on järjestelmän uudistumiskykyyn. Uudistumiskyvyn käsittely on rajattu organisaatiokentän avaintoimijoiden roolien, tehtävien ja suhteiden muutokseen, jotta tutkimuskysymykseen voisi vastata yhden artikkelin mahdollistamassa tilassa. Artikkelissa ei siis käsitellä esimerkiksi koko työeläkejärjestelmän taloudellista kestävyyttä tai yhteiskunnallista legitimitteettiä sellaisenaan, vaan ainoastaan siltä osin kuin kysymykset näkyvät järjestelmän avaintoimijoiden roolien, tehtävien ja keskinäisten suhteiden muutoksina ja muutospaineina.

Artikkelin kantavana lähtökohtana on ajatus, että kaikki julkisyksityiset järjestelmät ovat hallinnollisia järjestelyitä, jotka yhdistävät yksityisen ja julkisen hallintomallien ideaalityyppejä periaatteita ja piirteitä institutionaalisesti moninaisilla tavoilla. Kaikissa järjestelmissä myös omaksutaan aina joitain molemmista ideaalityypeistä jopa vahvasti poikkeavia piirteitä järjestelmäkohtaisten ratkaisujen myötä. Mutta missä määrin julkisyksityisen järjestelmän hallinnon jännitteet palautuvat ideaalityyppeiden hallintomallien ristiriitaan ja missä määrin sellaisille järjestelmäkohtaisille institutionaalisille ratkaisuille, jotka eivät palaudu tähän ristiriitaan? Entä millaiset ideaalityyppeiden institutionaaliset yhdistämistavat voisivat edistää järjestelmän toimijoiden roolien ja tehtävien muutoskykyä? Artikkelin päämääränä on tarkastella paitsi työeläkejärjestelmän hallintomallin järjestelmäkohtaisia periaatteita myös vastata näitä julkisyksityisiä eläkejärjestelmiä laajempaan julkisyksityisiä järjestelmiä yleisellä tasolla koskevaan teoreettiseen kysymykseen TyEL:n tapaus-tutkimuksen avulla.

Suomalaisen TyEL:n yhteiskunnallinen tehtävä on tärkeä, minkä vuoksi sen tutkiminen on jo sellaisenaan hyvin perusteltua. Järjestelmä tuottaa merkittävälle osalle suomalaisista valtaosan vanhuuden taloudellisesta turvasta. Hallinnollisesti työeläkejärjestelmä on erityisen mielenkiintoinen kahdesta syystä. Ensinnäkin TyEL on vakiintunut ja kypsä julkisyksityisen yhteistoiminnan muoto, joka on sekä malliesi-

merkki että koetinkivi arvioitaessa muita alati lisääntyviä, mutta vielä vakiintumattomia julkisyksityisiä malleja. Toiseksi Suomen työeläkejärjestelmä toimii mielekkäänä institutionaalise- na vertailukohtana muiden yksityisiä toimijoita sisältävien julkiseksi luettavien eläkejärjestelmien erittelyssä.

Artikkeli alkaa lyhyellä pohdinnalla siitä, millainen TyEL-järjestelmä on luonteeltaan julkisyksityisenä järjestelmänä. Tässä yhteydessä keskitytään järjestelmän jo tutkittujen yksityiskohtaisten instituutioiden sijaan hallinnon periaatteellisiin lähtökohtiin. Tämän jälkeen artikkelissa siirrytään tarkastelemaan julkisen ja yksityisen hallintomallin ideaalityyppejä eroja sekä vertaamaan työeläkejärjestelmän hallinnollisia piirteitä näihin malleihin. Neljännessä osiossa pohditaan sitä, missä määrin ideaalityyppien ristiriidat voivat edistää työeläkejärjestelmän uusiutumiskykyä. Artikkelin lopuksi esitetään johtopäätöksiä julkisen ja yksityisen hallintomallin yhdistämisestä työeläkejärjestelmässä.

## TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄ JULKISYKSITYISENÄ JÄRJESTELMÄNÄ

Julkisyksityinen yhteistoiminta (*public-private partnership*, PPP) viittaa julkisten ja yksityisten toimijoiden sellaiseen pitkäaikaiseen yhteistoimintaan tuotteiden ja palveluiden tuottamiseksi, jossa osapuolet jakavat riskejä, kustannuksia ja voimavaroja (Ham & Koppenjan 2001). Institutionaalinen yhteistyö, toimintaohjelma- verkostot (*policy networks*), infrastruktuurisopimukset, yhteisöjen kehittäminen tai kaupunki-alueiden uudelleenkehitys ovat pääasiallisia julkisyksityisen yhteistoiminnan toiminnallisia alueita. Suomen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä on esimerkki institutionalisoidusta yhteistyöstä (lisää esimerkkejä, ks. Hodge & Greve 2005). Satunnaisia projekteja institutionalisoidumpia julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden kumppanuuksia kutsutaan tässä artikkelissa *julkisyksityisiksi järjestelmiksi*.

Julkisyksityisillä järjestelmillä on ainakin viisi ideaalityypistä muotoa: yksityisen toiminnan julkinen valmistelu ja mahdollistaminen (*public leverage*), julkisten tehtävien toimeenpanon sopimusperusteinen ulkoistaminen, franchising eli säännellyn tehtävän toimeenpanon lisensointi, kustannusten jakoon liittyvät jatkuvat yhteis-

hankkeet (*joint ventures*) ja muodoltaan avoimet strategiset kumppanuudet (Skelcher 2005). Suomen TyEL-järjestelmässä on edellä esitettyistä malleista eniten kyse franchising-muotoisesta julkisyksityisestä järjestelmästä, jossa julkisten monopoliluonteisten tehtävien toimeenpano on pitkäaikaisesti myönnetty erityisasemassa oleville yksityisille toimijoille. Järjestelmän monopoliluonteisuudesta voidaan toki kiistellä, koska järjestelmä voidaan hahmottaa myös säännellynä työmarkkinaeläkkeenä – Matti Louekosken sanoin työmarkkinaosapuolten sopimuksena, jonka muistiinpanot on tehty lain muodossa. Hallinnollisesti vaihtoehto on silti osuvin, koska Suomen eläkelainsäädännöllä määritellään työeläkelaitokset, joiden ainoa tehtävä on toteuttaa työntekijäin ja yrittäjäin eläkelakien mukaisia tehtäviä ja eläkelaitoksista annettujen lakien mukaista rahaliikennettä.

Franchising-kumppanuuteen kuuluu usein ”julkista intressiä” tai ”yhteishyvää” palvelevia yrityksiä (*public interest companies*), jotka voivat kilpailla keskenään tai muita yrityksiä tai julkista palveluntarjoajaa vastaan. Näille yrityksille on tyypillistä ennen kaikkea osakkeenomistajien puuttuminen, riippumattomuus valtiosta ja ennalta määriteltyjen julkisten palveluiden tarjoaminen (Maltby 2003). Franchising-mallin mukaisesti työeläkejärjestelmän tuottajat eli eläkelaitokset on toimiluvan saamisen jälkeen suljettu suoran valtiollisen vaikutuksen ulkopuolelle ja sidottu määriteltyjen palveluiden tuottamiseen. TyEL-järjestelmä on hajautettu useisiin yksityisiin eläkelaitostyyppieihin. TyEL poikkeaa julkista intressiä palveleviin yrityksiin perustuvista franchising-mallista ainakin siten, että työeläkeyhtiöt voivat olla *de jure* voittoa (rajoitetusti) tuottavia osakeyhtiöitä. Toisaalta kahta pienintä eläkeyhtiötä lukuun ottamatta eläkeyhtiöt ovat nykyään vain palvelun keskeisten sidosryhmien hallinnoimia keskinäisiä yhtiöitä, minkä vuoksi eläkeyhtiöt voidaan *de facto* ymmärtää julkista tai ainakin sitä muistuttavaa kollektiivista intressiä palvelviksi yrityksiksi.

Voidaan sanoa, että työeläkejärjestelmän muodostaman kentän ”rajat” on vedetty pitkälti franchising-mallin mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että työeläkejärjestelmässä ei ole kyse puhtaasti julkisen palvelun tarjontaan perustuvasta tilaaja–tuottaja-mallista, jossa valtio maksaa yksityiselle toimijalle julkisen palvelun

toimeenpanosta. TyEL:n tapauksessa valtio ainoastaan pakottaa työnantajat ja työntekijät lakisääteisesti maksamaan eläkemaksunsa eläkelaitoksille eikä osallistu järjestelmän rahoitukseen edes merkittävien suorien avustusten tai tukien muodossa. Valtio osallistuu toki kokonaiseläkejärjestelmän rahoitukseen verorahoitteisten kansaneläkkeiden ja eräiden, muiden järjestelmien ohella työeläkejärjestelmää valvovien, elinten rahoituksen muodossa. TyEL-järjestelmässä ei silti ole kyse puhtaasti julkisen palvelun tuottamisesta vaan ainoastaan julkisesti määritellyn ja säännellyn yksityisrahoitteisen palvelun toteuttamisesta franchising-mallin mukaisella rakenteella.

Markkinatoimintana TyEL on melko tyyppilinen franchising-mallin edustaja. Tuotteella ei kilpailla: se on kaikille työeläkevakuutuksen ottaville sama, mutta tuottajan voi valita esimerkiksi maineen tai tuotteen oheispalveluiden perusteella. Kilpailu poikkeaa eläkelaitostyyppien välisen ja eläkeyhtiöiden keskinäisten kilpailumallien osalta (ks. Johanson & Sorsa 2010a; Rajaniemi 2007). Eri laitostyyppit eivät kilpaile toisiaan vastaan taloudellisesti, vaan laitostyyppin valinta palautuu muihin tekijöihin. Tehtäväkentän ja sääntelyn yhtenäistämisen jälkeen laitostyyppit poikkeavat lähinnä työntekijöiden ja työnantajien päätösvallan jakautumisen suhteen (ks. tarkemmin Kallio 2005; 2008). Eläkeyhtiöiden tyyppin sisällä kilpailu tapahtuu muodollisesti ennen kaikkea palveluiden hinnalla: hyvät sijoitustuotot tai eläkeyhtiöiden tehokkuus antavat mahdollisuuden palauttaa osan eläkemaksuista asiakkaille. Eläkelaitosten välinen kilpailu on, vaikkakin vaikeaa ja rajoitettua läpinäkyvää, eräs kentän vahvimpia voimia eläkeyhtiöiden näkökulmasta (Sorsa 2011a). Tosiasiallisia kilpailukeinoja ei tosin ole vielä tutkittu tieteellisesti.

On huomattava, että toisin kuin puhtaassa franchising-mallissa, työeläkejärjestelmässä kilpailevien tuottajien väliset suhteet eivät noudata kilpailun logiikkaa ”lukkoon lyödyn tuotteen” tuotannon mielessä täysimääräisesti. Eläkeyhtiöt ovat monien eri maiden vakuutusyhtiöiden tavoin toisiinsa sidoksissa muun muassa konkurssiyhteisvastuun perusteella (so. jos eläkelaitos menee konkurssiin, muut laitokset ottavat eläkevastuut hoidettavakseen). Lisäksi eläkelaitokset tekevät paljon yhteistyötä järjes-

telmään liittyvien laskuperusteiden määrittelyssä. Järjestelmässä on siis mukana monia julkishallinnollisia elementtejä, jotka rajoittavat franchising-paradigman mukaista kilpailua.

Toinen rajoitus franchising-paradigmalle on järjestelmän korporatistinen päätöksentekomalli. Työmarkkinaosapuolten keskusjärjestöt ja muut kollektiiviset edustajat esimerkiksi hallitsevat kentän keskeisiä koordinaatioelimiä ja kehittämissyömiä. Työnantajat ja työntekijät omistavat myös kollektiivisesti työeläkelaitokset, jotka puolestaan omistavat työeläkevarat yksityisen hallinnon logiikan mukaisesti. Olisi silti väärin sanoa, että työmarkkinaosapuolet hallitsevat koko organisaatiokenttää. TyEL-järjestelmä on useiden julkisten ja yksityisten toimijoiden pelikenttä. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM), Eläketurvakeskus (ETK), Työeläkevakuuttajat (TELA), eläkeyhtiöt, -säätiöt ja -kassat, Finanssivalvonta sekä lukuisat työryhmät ja muut asiantuntijaelimet muodostavat julkisyksityisen verkoston, jonka monet toimijat ovat tehneet institutionaalista työtä järjestelmän muodostamisessa sekä tekevät sitä jatkuvasti järjestelmän ylläpitämiseksi ja muuttamiseksi (Johanson & Sorsa 2011).

STM toimii organisaatiokentän laidalla sijaitsevana muodollisena ”lupavirastona” ja Finanssivalvonta eläkelaitosten toiminnan valvojana ja ohjeiden laatijana. Näiden julkisten toimijoiden rooli kentän ”sisäpuolella” on kuitenkin rajattu. Julkisen sektorin näkökulmasta työeläkejärjestelmän keskeiset ”sisäiset” toimijat ovat eläkelaitokset, ETK ja TELA. Eläkelaitokset ja niiden koordinaatio-organisaatiot hoitavat tärkeitä sosiaalipolitiikkaan liittyviä julkisia tehtäviä julkiseksi määritellyssä eläkejärjestelmässä. Tässä mielessä ne ovat välillistä julkishallintoa, vaikka ne eivät toimi kovinkaan selvästi valtioneuvoston tai ministeriön ohjauksessa. Eläketurvakeskuksen aseman yhteydessä käyty oikeustieteellinen keskustelu taas on kiinnittänyt huomionsa siihen, että yksityisen ETK:n tehtäviin voi eräiden tulkintojen mukaan liittyä viranomaistoimintaan liittyviä piirteitä, joiden antaminen ei-julkiselle organisaatiolle voi olla ongelmallista (ks. Myllymäki 2009; Arajärvi 2006; Huhtanen 2006).

On myös huomattava, että järjestelmän ulkoiset suhteet vaikuttavat järjestelmän sisäiseen toimintaan lukuisilla eri tavoilla. Esimerkiksi

EU:n jäsenyysneuvottelujen myötä saatu poikkeus unionin henkivakuutusdirektiivistä on lisännyt tarvetta korostaa koko eläkejärjestelmän julkista luonnetta (ks. alla), mutta toisaalta se on myös antanut kentän sisällä lisää painoa Kilpailuviraston kaltaiselle uudelle toimijalle, joka on kiinnittänyt huomiota ensisijaisesti kilpailun puutteisiin eläkevakuutuksessa. Tulevaisuudessa eläkejärjestelmien yhtenäistämisyrittämykset ja talouspolitiikan kontrollointi aiempaa enemmän EU-tasolla voivat tuottaa vastaavanlaisia tilanteita, jotka muuttavat sekä julkisen että yksityisen sektorin toimintalogiikkaa. Esimerkiksi EU:n *Economic Governance*-malli voisi sekä kohentaa valtiovarainministeriön roolia TyEL-kentällä että lisätä paineita järjestelmän yksityisen luonteen korostamiseen julkisten kestävyysvajeiden kontrollipyrimysten varjolla.

Edellä sanotun perusteella TyEL:iä voi lähestyä yhtä lailla yritystoiminnan kuin julkisen sektorinkin lähtökohdista. Kun molemmat voivat antaa vain osittain pätevän kuvauksen, jää eläkejärjestelmä vääjäämättä harmaalle alueelle, joka liudentaa niin politiikan kuin voitontavoittelun merkitystä. Hallinnon tutkijan käsitarseenaalin avulla TyEL-järjestelmästä voi löytää niin ”häivehallintoa” kuin ”näennäismarkkinoita” ja järjestelmän voi asettaa yhtä lailla ”viranomaistoiminnan” kuin yritystoiminnan liepeille sijoittuvan ”varjotyön” piiriin.

TyEL-järjestelmä on hypoteettisesti luontevinta ymmärtää hallinnollisesti julkisyksityisenä franchising-järjestelmänä, jossa kilpailu, rahoitus, järjestelmän kehittäminen ja julkinen valvonta eivät noudata franchising-mallin ideaalilyyppistä kuvausta. Suomen lakisäätäinen työeläkejärjestelmä on kokenut lukemattomia pieniä institutionaalisia muutoksia koko olemassaolonsa ajan – jopa siinä mittakaavassa, että eläkepolitiikan suuret linjat eli paradigmat ovat muuttuneet (Hinrichs & Kangas 2003) – mutta hallinnon franchising-paradigma on jatkanut elämänsä järjestelmän synnystä alkaen nykypäivään saakka edellä esiteltyssä muodossa. Hallintomallin eri piirteiden painoarvot ovat toki jonkin verran muuttuneet. Aiemmin esimerkiksi suurin osa eläkeyhtiöistä valitsi voittoa tavoittelevan osakeyhtiömallin nykyisin hallitsevan keskinäisen yhtiömallin sijaan. Lisäksi lain määrittelemä työmarkkinaosapuolten mi-

nimiedustus oli aiemmin nykyistä vähäisempi. (Niemelä 1994.)

## TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄ JA JULKISEN JA YKSITYISEN HALLINNON IDEAALITYYPIT

Tarkasteltaessa satunnaista yksityisen tai julkisen sektorin yksittäistä toimijaa, esimerkiksi voittoa tavoittelevaa vakuutusyhtiötä ja sosiaalivakuutusta toimeenpanevaa virastoa, voimme havaita näiden toimijoiden päämääränasetteluiden olevan lähtökohtaisesti hyvin erilaisia. Julkishallinnon ideaalilyyppit weberiläisestä byrokraatiasta uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) kautta uuteen julkispalveluun (*New Public Service*) korostavat lukemattomista eroistaan huolimatta muodollisen politiikan mukaan muuttuvia toiminnan päämääriä. Julkishallinnon päämäärät voivat olla myös ambivalentteja. Esimerkiksi uuden julkisjohtamisen ideaalilyyppissä toiminnan tehokkuusvaatimukset voivat vaikuttaa merkittävästi päämääriin, aivan kuten uudessa julkisen palvelun ideaalissa, jossa palveluntarjoajat auttavat kansalaisia paitsi saamaan lakisäätisiä palveluita myös artikuloimaan omia tarpeitaan ja intressejään paremmin. (Denhardt 2007.)

Julkishallinnon rinnalle tässä yhteydessä luontevimmin nostettava ideaalilyyppi on *corporate governance* eli yhtiön hallinnointi. Yritystoiminnassa päämäärät ovat nimittäin tavallisesti selkeitä ja vakaita: yritysten muodolliset päämäärät, kuten voiton tekeminen osakkeenomistajille on ”hakattu” yhtiöjärjestyksiin ja mahdollisesti jopa lainsäädäntöön (kuten Suomessa). Keinot päämäärien saavuttamiseen tehokkaasti toki vaihtelevat huomattavasti.

Julkista ja yksityistä hallintoa erottavat pelkän päämääränasettelun ohella ainakin kolme toimijoihin liittyvää, yhteistyötä potentiaalisesti rajoittavaa hallinnollista tekijää (Schaeffer & Loveridge 2002). Ensinnäkin yksityisten organisaatioiden johtajat ovat yleensä tilivelvollisia vain omistajille ja välittömille sidosryhmille pitkälti suljetuilla areenoilla, kun taas julkishallinnossa tilivelvollisuus on julkisuudessa keskusteltua ja liittyy laajempaan demokraattiseen legitimitettiin. Kansalaiset toisin sanoen ”omistavat” julkishallinnon. Toiseksi yksityisessä hallinnossa joudutaan tavallisesti turvautumaan pehmeämpiin kontrollimenetelmiin, kun taas

julkishallinnossa toimintaa voidaan ohjata monin väkivaltamonopolin tuomin voimakeinoin. Kolmanneksi yksityinen sektori on huomattavasti riippuvaisempi välittömistä rahoituslähteistään eli käyttömaksuista ja sijoittajista kuin verovaroin toimiva julkishallinto. Vaikka yksityisen sektorin toimijoiden toimintakenttä on yleensä ennalta käsin vähemmän rajoitunutta kuin tehtävänannoiltaan täsmällisen julkisen sektorin, rajoittavat rahoittajien ja maksavien asiakkaiden intressit toimintaa hyvin vahvasti.

Edellä sanotun perusteella yksityisen ja julkisen sektorin hallinnoinnin ideaalityyppien erot voidaan tiivistää kysymyksiksi päämääristä (ja mahdollisesti niihin liittyvistä suorituskyky-odotuksista), rahoituslähteestä, omistajuudesta ja pakottamisesta. Näiden lisäksi on ilmeistä, että satunnaisen yksityisen ja julkisen sektorin toimijan yhteiskunnalliset vaikutukset ovat todennäköisesti toisistaan poikkeavia. Julkishallinnon toiminnan vaikutukset ovat tavallisesti hyvin laajoja, kun taas esimerkiksi satunnaisen yksittäisen yrityksen vaikutukset ovat luultavasti hyvin kapeita. Toki kyseessä on vain rajatun yhteisön sisään asettuva ideaalityyppinen ja periaatteellinen jaottelu: monikansallisen suuryrityksen yhteiskunnalliset vaikutukset voivat olla huomattavia, kun taas pienen maan julkisen erityispalvelun vaikutukset voivat olla hyvin pienen ihmisryhmään kohdistuvia. Vaikutusvalta toimii myös toiseen suuntaan. Julkishallinnon päämäärät ovat yleensä lakisääteisiä tai ainakin poliittisesti määräytyviä. Julkishallinnolla on tavallisesti vain jonkinasteista autonomiaa toiminnassaan, mikä voidaan tuotoilla myös pyrkimykseksi puskuroida poliittista vaikutusvaltaa. Yritysten kohdalla suorat poliittiset vaikutuspyrkimykset ovat taas harvinaisia ja suorastaan poikkeuksellisia. Vaikutuspyrkimyksiä käsitellään tällöinkin enemmän odotuksina kuin vaatimuksina.

On huomattava, että edellä esitellyt kysymykset liittyvät ennen kaikkea yksittäisten toimijoiden ominaisuuksiin. Mikäli tarkastelemme julkisyksityisiä järjestelmiä, tulee hallintokysymyksiä tarkastella myös järjestelmätasolla pelkien yksittäisten toimijoiden ominaisuuksien sijaan. Tarkastelemme tässä yhteydessä järjestelmän hallintoa organisaatiokentän tasolla. Organisaatiokentän pohdinta tuo edellä mainittujen tekijöiden lisäksi mukaan ainakin kaksi olennaista kysymystä: miten palvelun/tuotteen

tuottaja valitaan ja miten kentän avaintoimijoiden suhteet järjestetään (ks. esim. Scott 2008).

Julkishallinnossa tuote on yleensä ennalta määritelty ja sitä kautta myös tuottajan valinta on ilmeinen: julkisoikeudellinen laitos tai muu toimija järjestää palvelun ja julkiset valvontaelimet kontrolloivat palvelun saantia ja toteutumista. Tuottajaa ei siis valita, vaan tuotteen saanti varmistetaan. Corporate governance -mallissa niin tuote kuin tuottajakin valitaan markkinamekanismin kautta eli palvelun ostamisen ja myymisen perusteella. Julkishallinnon ideaalityypissä kaikki kentän avaintoimijat ovat kiinteissä yhteistyö- ja avoimissa tiedonvaihtosuhteissa. Yritysmaailmassa tilanne on päinvastainen: yritykset kilpailevat ja toimivat yrityssalaisuuden piirissä.

Miten näitä kahta ideaalityyppiä voidaan yhdistää julkisyksityisessä järjestelmässä? Vaihtoehtoja yhdistämistavoiksi on ainakin kolme. Näitä tapoja voidaan havainnollistaa edellä käsitellyn franchising-mallin avulla. Ensimmäisessä tavassa omaksutaan molempien ideaalityyppien piirteitä yhtenäisesti. Franchising-mallissa palvelun ostaja valitsee sen tuottajan. Toisaalta tuottaja ei ole mikä tahansa yritys, vaan julkisella erityismandaatilla toimiva yritys tai muu organisaatio, jonka tuote on ennalta määritelty. Samalla tavalla tuottaja voi olla esimerkiksi osakkeenomistajien omistuksessa, mutta omistajuus voi olla tarkkaan säänneltyä tai jopa ennalta määriteltyä.

Toisessa tavassa molemmat ideaalityypit ovat läsnä, mutta niiden välillä on selkeä raja. Franchising-mallissa palvelun toteuttajalla voi esimerkiksi olla rajatusti julkisia yhteistyö- ja tiedonvaihtovelvollisuuksia sekä rajattu kilpailumandaatti ja osittainen yrityssalaisuus. Franchising-yrityksen toiminnan päämäärät voivat olla lakisääteisiä ja ambivalentteja julkishallinnon tapaan, mutta tarjottujen palveluiden kokonaisuus ja ylipäänsä vastuut voivat olla myös erittäin selkeästi rajattuja.

Kolmas tapa on omaksua molemmista ideaalityypeistä joitain piirteitä, mutta aktiivisesti pitää toisen ideaalityypin piirteitä mahdollisimman vähäisinä. Franchising-yrityksen toiminta voi perustua puhtaasti vapaaehtoiseen käyttöön ja asiakasmaksuihin. Lakisääteisen toiminnan päämäärät voivat kuitenkin johtaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa palvelun hinta ei riitä kattamaan toimintakuluja, jolloin rahoitusta tulisi

Taulukko 1. Työeläkejärjestelmä hallintomallien ideaalityyppisten piirteiden valossa.

	Julkishallinto	TyEL	Corporate Governance
Tuottajan valinta	Julkiset valvontaelimet kontrolloivat palveluntarjoajaa	Julkisesti ja yksityisesti valvotun tuottajan valinta vakuutuksen ottajan toimesta	Palvelun käyttäjien ostamiskäyttäytyminen
Avaintoimijoiden keskinäiset suhteet	Palvelua tarjoavien organisaatioiden yhteistyö	Palvelua tarjoavien organisaatioiden rajoitettu kilpailu ja rajoitettu yhteistyö; kentän muiden toimijoiden yhteistyö	Palvelua tarjoavien organisaatioiden välinen kilpailu
Rahoituslähde	Budjettirahoitus	Maksuihin perustuva rahoitus	Maksuihin perustuva rahoitus
Poliittinen vaikutusvalta	Vaikuttamisyritysten puskurointi	Valikoitu vaikutusvalta, laajat yhteiskunnalliset odotukset	Vaikuttamisen käsittäminen poikkeuksellisinä odotuksina
Pakottaminen	Pakollinen käyttö ja rahoitus	Pakollinen käyttö ja rahoitus	Vapaaehtoinen käyttö ja maksu käytettäessä
Vaikutusten ulottuvuus	Laaja yhteiskunnallinen vaikutus	Laaja kokonaisvaikutus, mutta vaihtelee laitokohtaisesti	Kapea yhteiskunnallinen vaikutus
Omistajuus	Kansalaiset	Lakisääteisesti määritellyt omistajat (vakuutuksenottajat, vakuutetut ja takuusuusien omistajat)	Osakkeenomistajat
Päämäärät ja suorituskykyodotukset	Ambivalentit ja muuttuvat	Selkeät, mutta muuttuvat	Selkeät ja vakaat

lain mukaan täydentää budjettirahoituksella. Tässä tilanteessa yrityksen palveluiden hintaa voidaan pyrkiä aktiivisesti sääntelemään, jottei tarvitsisi turvautua julkishallinnolle tyypilliseen budjettirahoitukseen.

Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä yhdistää julkishallinnon ja yhtiöhallinnon ideaalityyppejä lukuisilla eri tavoilla. Hyvin pieni osa järjestelmän ratkaisusta perustuu vain toiseen ideaalityyppiin, eikä ideaalityypistä periaatteista täysin poikkeavia ratkaisuja juuri löydy. Järjestelmä edustaa puhtaasti julkishallintoa ainoastaan siinä mielessä, että sen käyttö ja rahoitus on pakollista, ja puhtaasti yhtiöhallintoa vain siinä mielessä, että rahoitus perustuu täysimääräisesti maksuihin eikä budjettirahoitukseen. Koska nämäkin piirteet liittyvät toisiinsa loogisesti, on hyvin luontevaa

puhua TyEL:stä aidosti julkisyksityisenä järjestelmänä.

Suuri osa järjestelmästä muistuttaa franchising-mallin mukaista yhdistämistä (ks. taulukko 1). Esimerkiksi omistajuuden, tuottajan valinnan ja vaikutusten ulottuvuudet voidaan johtaa lähes suoraan franchising-mallista. Franchising-yrityksellä on erityismandaatti ja sen mukaiset omistajat – TyEL-eläkelaitosten kohdalla vakuutuksenottajat (työnantajat) ja vakuutetut (työntekijät). Kentän tuote on ennalta määritelty ja sen toiminta valvottua, vaikka kilpailevan tuottajan voikin valita ostokäyttäytymisen perusteella. Eläkelaitoksen koko vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten suuri vaikutus sen toiminnalla on yhteiskuntaan. Organisaatiokentän muut toimijat taas toimivat julkishallinnon hengessä yhteistyössä.

Monet yhdistelytavoista ovat näennäisesti franchising-mallin mukaisia, mutta tarkemmassa katsannossa osoittautuvat mallia paljon monimutkaisemmiksi. Osa monimutkaisuudesta johtuu epäsymmetrioista. Eläkelaitoksen tyyppi ja itse organisaatio voidaan valita, kun taas näiden tarjoama palvelu ja organisaatiomuoto on viimeiseen asti säänneltyä ja suurimmaksi osaksi ennalta määriteltyä. Valinnan kuitenkin tekee työnantaja eikä vakuutettu eli työntekijä. Eläkelaitosten omistajuudessa on vastaavanlaisia epäsymmetrioita. Kallion (2011) mukaan sekä vakuutuksenottajat että vakuutetut ovat tosiasiallisesti yhtiöiden omistajia osakkeenomistajien ja takuuosuuden haltijoiden ohella. Vakuutettujen asema on samanlainen kuin vakuutuksenottajan, mutta heidän etunsa suhteessa työeläkevakuutusyhtiöön eivät ole yhtä hyvät, koska vakuutetuilla ei ole vakuutuksenottajien tapaan oikeutta esimerkiksi maksuhyvityksiin. Voidaan sanoa, että eläkeyhtiöiden tilivelvollisuus vaihtelee omistajan mukaan, mikä on yhtiöhallinnolle kaikkea muuta kuin tyypillistä. Toisaalta on huomattava, että epätyypillinen järjestely heijastaa järjestelmän riskien jakamisen epätyypillistä tapaa heijastuksen epäsymmetrisyydestä huolimatta.

Epäsymmetrioiden ohella toinen monimutkaisuutta aiheuttava tekijä on toiminnan moniulotteisuus. Järjestelmän tarjoama eläketurva näyttää lähtökohtaisesti hyvin selkeältä ja vakaalta päämäärältä yrityshallinnon tapaan. On kuitenkin huomattava, että myös eläkesijoituksille on kautta järjestelmän historian annettu erilaisia poliittisia päämääriä. Myös eläketurvassa työeläkejärjestelmän painoarvoa suhteessa kansaneläkkeisiin on muutettu, mikä on korostanut työeläkkeen suhteellista asemaa eläketurvan järjestämisessä (Hietaniemi & Ritola 2007). Päämäärät ovat siis yhtiöhallinnon tavoin suhteellisen selkeitä, mutta voivat muuttua nopeasti julkishallinnon ideaalityypin mukaisesti. Ne voivat kuitenkin muuttua myös eri toimintaa koskevien päämäärien eli sijoitusten ja eläkkeiden tarjoamisen politiikan muutoksen myötä.

Lopuksi on syytä huomauttaa, että TyEL-järjestelmästä löytyy paljon yhteneväisyyttä kolmannen sektorin vapaaehtoisuuteen ja/tai voittoa tuottamattomuuteen perustuviin organisaatioihin, jotka Nuttin ja Backoffin (1992) mukaan asettuvat välimuodoksi julkisen ja yksityisen ideaalityypin väliin. TyEL:in vahvin jul-

kinen piirre (pakollisuus) ja vahvin yksityinen piirre (maksuihin perustuva rahoitus) erottavat eläkejärjestelmän kolmannen sektorin sopimuksellisista järjestelyistä sekä julkisia ja yksityisiä lähteitä yhdistävistä sekarahoitusmalleista. Vaikutusten laajuuden vaihtelu ja poliittisen vaikutusvallan rajoitukset kuitenkin yhdistävät TyEL-järjestelmän erittäin vahvasti kolmannen sektorin organisaatioihin.

Olellisinta sekä kolmannen sektorin että eläkelaitosten toiminnan vaikutuksissa on se, että ne voivat vaihdella järjestelmän sisäisen toiminnan perusteella pikemmin kuin viranomaisen ”mahtikäskyillä”. TyEL-järjestelmässä suora markkinakilpailu on keskittänyt valtaosan eläkevakuutuksista kahdelle suurimmalle yritykselle, Ilmariselle ja Varmalle. Epäsuora kilpailu eläkelaitostyyppien välillä – tai työnantajien halu keskittyä ydintoimintoihinsa, kuten julkisuudessa tavallisesti esitetään – on puolestaan vähentänyt yritysten eläkesäätiöiden määrää ilman julkisen sektorin väliintuloa. ”Mahtikäskyjen” mahdollisuutta heikentää edelleen se, että edustuksellinen demokratia on suljettu pois eläkelaitosten ylimmistä päätöksentekoeleimistä, ja että työmarkkinajärjestöjen vahva asema kentällä ylipäänsä heikentää eduskunnan asemaa kentän sisäisessä päätöksenteossa.

## TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN HALLINNON JÄNNITTEET JA UUSIUTUMISKYKY

Työeläkejärjestelmän tapa yhdistää julkisen ja yksityisen hallinnon ideaalityyppiä sisältää ainakin kaksi merkittävää jännitettä. Näistä ensimmäinen ja mahdollisesti tärkein koskee kilpailua ja yleisemmällä tasolla järjestelmän hajauttamista. Eläkeyhtiöiden keinot kilpailla asiakkaista ovat paikoitellen hyvin epäselviä, mikä tekee kilpailusta vaikeaa ja tuottaa jännitteitä järjestelmän kehittämiseen – mikä tahansa tekijä voi olla kilpailuvaltti, minkä vuoksi jokaista järjestelmässä muutettavaa asiaa kohtaan kohdistuu paljon mielenkiintoa. Yhteistyö ja keskinäisriippuvuudet edelleen tuottavat merkittäviä jännitteitä kilpailutoimintaan.

Yhtiöt eivät esimerkiksi pysty toteuttamaan kilpailustrategiaansa sijoitustoiminnassa täysin omaehtoisesti, koska sääntelymekanismi perustuu kaikkien eläkeyhtiöiden tekemiin valintoihin ja onnistumisiin (ks. tarkemmin Sorsa 2011a). Vakavaraisuusjärjestelmä voi tämän



vuoksi toimia yhtä lailla tehokkaana kannustimena kilpailuun kuin turhautumisen lähteenä kilpailussa (hyvin tai huonosti) menestyville. Kustannustehokkuuden vaatimukset ovat taas johtaneet jopa vaatimuksiin järjestelmän keskittämiseksi yhteen eläkelaitokseen sekä yleisten skaalaetujen että erityisesti hajautetun järjestelmän tuomien tietohallintokustannusten suurten määrän takia.

Hajautettu työeläkejärjestelmä sisältää kilpailun ja hajautuksen myötä monia hyvin *käytännöllisiä* jännitteitä, jotka tuottavat niin kentän sisällä kuin julkisessa keskustelussakin jatkuvasti ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Eläkelaitosten välistä kilpailua on yhtä lailla haluttu lisätä kuin vähentääkin, samoin yhteistyötä. Myös eri toimintojen ”oikeasta sijainnista” kentällä on käyty lukemattomia keskusteluita. Viime aikoina kentällä on pohdittu ennen kaikkea monien IT- ja tietohallintotoimintojen siirtämistä eläkelaitoksilta kentän tasolle yhteiseksi järjestelmäksi.

Toinen merkittävä jännite koskee järjestelmän funktioiden eriytynyttä päätöksentekoa. Muodollisten regulatiivisten instituutioiden osalta eläke-etuuksista päätetään julkisesti eduskunnassa, kun taas eläkevarojen sijoittamisesta päätetään yksityisesti eläkelaitoksissa. Eläkesijoituksista käydään vähintään yhtä paljon julkista keskustelua kuin eläke-etuuksista – muun muassa sijoituksien eettisyys on kyseenalaistettu ja sijoituksille esitetään lukemattomia ”oikeita” kohteita, kuten tiehankkeet tai suomalaiset pienyritykset. Tämä kuitenkin johdattaa erittäin harvoin poliittisiin toimenpiteisiin. Puoluepolitiikkojen ja valtionhallinnon suora vaikutusvalta kentän sisällä on rajoitettua, minkä vuoksi poliitikkojen täytyisi saada työmarkkinaosapuolet kantojensa taakse. Sama pätee eläke-etuuksiin ja -maksuihin liittyviin kysymyksiin. Rukan lumilla saadut tai tarkemmin ottaen Valtioneuvoston kansliassa vuosikausia pyörineet ideat eivät ole kanavoituneet järjestelmän institutionaaliseksi muutokseksi jo sen takia, että aloite tulee julkisvallan taholta.

Tässä mielessä julkisen ja yksityisen hallinnon ideaalittyyden yhdistäminen korporatistisessa hengessä on tuottanut monia *poliittisia* jännitteitä järjestelmän kehittämiseen. Julkisten toimijoiden on erittäin vaikeaa päästä vaikuttamaan kentän logiikkaan. Työmarkkinaosapuolten ja yleisemmin kentän keskeisten välittäjätahojen,

erityisesti TELA:n ja entisen Puron ryhmän erilaisten korkean tason neuvotteluryhmien, rooli julkisen ja yksityisen hallintoparadigman välissä on erittäin keskeinen näiden jännitteiden käsittelemisessä, purkamisessa ja uusintamisessa. Järjestelmän kehittämisen kannalta on myös ratkaisevaa, millainen julkinen mandaatti eläkejärjestelmän kehittämistä pohtivalle työryhmälle annetaan riippumatta siitä, ketkä työryhmässä istuvat. Työmarkkinaosapuolilla voi olla vahvoja intressejä vaikuttaa myös julkisen vallan määrittelyihin mandaatteihin.

Miten nämä jännitteet ovat sitten vaikuttaneet järjestelmän uusiutumiskykyyn? Järjestelmän institutionaalista uusiutumiskykyä voidaan tarkastella ainakin koko järjestelmän päämäärien muutoksen, järjestelmän sisäisten ominaisuuksien, kuten kustannusten jaon, sekä järjestelmän ulkoisiin paineisiin vastaamisen aiheuttamien institutionaalisten muutosten avulla (ks. esim. Campbell 2004; Streeck & Thelen 2005; Crouch 2005). Työeläkejärjestelmän jännitteet ovat olleet vahvasti läsnä ainakin kolmessa kentän roolien, tehtävien ja keskinäisten suhteiden pitkän aikavälin muutoksessa: sijoitustoiminnan päämäärien muutoksessa, eläkekustannusten jakamisessa (eli tarkemmin ottaen työntekijämaksujen käyttöönotossa) ja järjestelmää koskevassa EU-ratkaisussa. Näistä ensimmäinen koskee päämäärien, toinen sisäisten ominaisuuksien ja kolmas ulkoisten paineiden aiheuttamaa uudistustarvetta.

Eläkerahastoinnin merkitys on muuttunut TyEL:n olemassaolon aikana ratkaisevasti. Eräiltä osin lähes sattumanvaraisesti syntynyt osittain rahastoiva järjestelmä antoi yrityksille automaattisen takaisinlainauksen ansiosta mahdollisuuden rahoittaa eläkemaksuilla yritysten investointeja (tai työntekijäjärjestöjen esittämän kritiikin mukaisesti kassavirtaa, ks. Niemelä 1994). Rahamarkkinoiden vapautuessa 1980-luvun lopulla yritykset eivät enää tarvineet eläkerahastojen pääomia, kun lainarahaa oli saatavilla riittävästi muualta. Lamavuosina työeläkevaroja sijoitettiin paljon Suomen valtion velkakirjoihin, minkä johdosta TyEL auttoi valtiontaloutta selviytymään poikkeuksellisen vakavan kriisijakson ylitse. Tähän väliaikaiseen sijoituspolitiikan muutokseen ei tarvittu kentän sisällä juurikaan mitään muutoksia. Koska eläkesijoitusten alkuperäinen tehtävä ei kuitenkaan enää toteutunut, alettiin heti laman jälkeen muuttaa sijoitussään-

töjä ja kasinovuosien aikaisen huolimattoman hallinnon takia myös eläkelaitosten hallintoa koskevia sääntöjä.

Vuodesta 1997 eteenpäin osakesijoittamisen ja ulkomaisten sijoitusten osuudet kasvoivat, kun vakavaraisuussääntöjä muutettiin riskisijoituksia paremmin tukeviksi. Näin työeläkevarojen hallinta muuttui rajoitetusta kotimaisesta pankkitoiminnasta kansainväliseksi sijoitustoiminnaksi. Samalla myös vakuutusyhtiön asiantuntijatiedon tarve muuttui sijoitustoiminnan asiantuntemusta korostavaksi. Sijoitustoiminnan muutos on tuottanut paineita myös kentän sisäisten roolien muuttamiseksi (ks. tarkemmin Sorsa 2011b). Esimerkiksi sijoitustoiminnan valvojalta odotetaan kansainvälisten sijoituskysymysten huomattavasti aiempaa perusteellisempaa tuntemusta. Lisäksi Finanssivalvonnalta vaaditaan aiempaa laajempaa ymmärrystä eläkeyhtiöiden hallinnosta ja sijoitusprosessien luonteesta.

Kilpailun ja päätöksenteon eriyttämisen jännitteet ovat vaikuttaneet ratkaisevasti sijoitustoiminnan kehitykseen. Itse asiassa järjestelmän hajauttaminen ja yksityinen toimeenpano ovat molemmat *peräisin* sijoitustoiminnasta. Järjestelmäarkkitehtuurin alkuperäisenä perusteluna toimivat niin sanotun eläkerahastososialismin periaatteet (ks. Drucker 1976) eli työntekijöiden hallitsemien keskitettyjen pääomamassojen synnyttämisen estäminen ja suomalaisyritysten rahoituksen saatavuuden edistäminen. Näistä edellinen on julkisessa keskustelussa toisinaan kuultavista argumenteista huolimatta heikentynyt, koska keskusjärjestöt ovat löytäneet yhteisen sävelen portfoliosijoitusten myötä. Jälkimmäinen perustelu sen sijaan elää ja voi hyvin kentällä edelleen. Varsinkin pienten eläkeyhtiöiden edustajat tuovat mielellään esiin, että keskittyminen voisi heikentää yritysten kykyä hankkia rahoitusta. Voidaan toki aiheellisesti kysyä, missä määrin kysymys rahoituksen saatavuudesta liittyy sijoitustoiminnan toimintatapoihin ja missä määrin kenttätason organisointikysymyksiin, tai missä määrin rahoituksen saatavuus tarkoittaa vain sitä, että eläkeyhtiöt rahoittavat taloudellisesti huonosti kannattavia kohteita. Tärkeämpää on kuitenkin huomata, että argumentti näkyy vahvasti kentän molemmissa hallinnollisissa jännitteissä.

Käytännöllisten jännitteiden helpottamiseksi olisi luontevaa siirtyä selkeämmin kohti joko

julkista tai yksityistä hallinnon ideaalityyppiä. Kilpailun kannalta olisi loogista, että eläkeyhtiöt voisivat tehdä sijoituksia mahdollisimman omaehtoisesti. Keskinäisriippuvuudet tekevät tästä kuitenkin vaikeaa – vakavaraisuusvaatimukset ja rahastoonsiirtovelvoitteiden muoto esimerkiksi tekevät pitkän aikavälin strategisesta sijoitustoiminnasta ja siten sijoitususkomuksilla kilpailemisesta hankalaa (Sorsa 2011a). Yhteistyön logiikan ja suurten eläkeyhtiöiden nauttimien sijoitustoiminnan skaalaetujen (esim. sisäinen vipurahastotoiminto, proaktiivinen omistajaohjaus) näkökulmasta taas olisi loogista siirtyä keskitettyyn malliin tai esimerkiksi poistaa eläkelaitosten yrityssalaisuus yhteistyön helpottamiseksi.

Tällaiset muutokset eivät kuitenkaan ole helppoja, kun mukaan tuodaan poliittiset jännitteet. Kentällä pelätään, että keskitetty malli toisi samalla poliitikot sijoitustoiminnan päätöksentekoon – olkoonkin, että järjestelmää voisi aivan hyvin hoitaa esimerkiksi yksi täysin nykymuotoinen eläkeyhtiö, jolloin pelko ei olisi yhtään relevantimpaa kuin nykymallissakaan. Kilpailun lisäämisen siinä mittakaavassa, että se ulottuisi kentän tuotteeseen eli lakisääteiseen eläkkeeseen, taas pelätään johtavan helposti eläketurvan epätasa-arvoistumiseen. Sijoitustoiminnan käytännöllisten ja periaatteellisten ongelmien käsittely on koko ajan eräänlaisessa pattitilanteessa, jossa jokainen muutos koetaan tilan avaamiseksi laajemmille muutoksille. Vaikka tämä tilanne voi estää suuremmat järjestelmämuutokset, voi se yhtä lailla ruokkia luovuutta pienempien, parametrisen muutosten aikaansaamiseksi. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii sijoitusten todellisen riskin mukaan tehtävien luokittelujen velvoite, joka on lisännyt sijoitustoiminnan joustavuutta.

Toinen järjestelmän merkittävä muutos on koskenut eläkemaksujen jakamista. Työnantaja maksoi kolmen vuosikymmenen ajan eläkemaksut vakuutettujen työntekijöiden puolesta. Vuonna 1993 myös työntekijöille määrättiin oma, vuodesta 2005 alkaen osin ikään sidottu, noin viiden prosentin maksuosuus. Muutoksen taustalla olivat ainakin työnantajien halu alentaa työvoimakustannuksia, kustannusten jakaminen ”lamatalkoissa” sekä halukkuus mahdollistaa kustannusten toisenlainen jakaminen tulevaisuudessa. Vastaava muutos olisi ollut vaikeaa ideaalityyppisessä julkishallinnossa vallitsevan

poliittisen tilivelvollisuuden oloissa. Vastaavasti puhtaassa yhtiöhallinnoinnissa olisi ollut mahdollonta saada aikaiseksi kaikkia yrityksiä sitovaa järjestelyä.

Muutos oli mahdollista ennen kaikkea työmarkkinaosapuolten intressien muutoksen myötä. Takaisinlainauksen aikakaudella yritysten kokonaan maksamat eläkemaksut legitimoivat varojen käyttöä omiin investointeihin – olihan yritysten kannalta kyseessä ”oman rahan” lainaaminen. Työntekijän eläkemaksu oli työntäjän kannalta luonteva ratkaisu vasta rahamarkkinoiden vapautumisen jälkeen, koska eläkevarojen käytölle yritysten tarpeisiin ei enää ollut legitimoiminnan tarvetta.

Muutos päättyi uusintamaan järjestelmän hallinnollisia jännitteitä. Eläkemaksu ei nimittäin avannut työntekijöille oikeuksia maksuhyvityksiin tai antanut oikeutta osallistua työeläkelaitoksen valintaan. Valintakysymys on merkityksellinen erityisesti siksi, että työntekijän päätösvalta vaihtelee jonkin verran laitostyyppien välillä niin, että usean tyyppisesti saman alan muodostaman yrityksen eläkekassa olisi työntekijän päätösvalan kannalta edullisin ja yrityksen eläkesäätiö epäedullisin organisoitumisen muoto. Kustannuskysymys taas on tärkeä siksi, että vain työnantajat hyötyvät hyvien sijoitustuottojen mahdollistamista maksupalautuksista. Muutoksen seurauksena työnantajien maksutaso aleni suhteellisesti ilman vastaavaa muutosta hyvityksissä. Työntekijän maksuosuudelle löytyi näin ollen hyvät perusteet sijoitustoiminnan osalta, mutta muutoksen tuloksena vain eläkekustannukset jaettiin uudelleen ja laitospohjaiset sijoitustoiminnan edut säilyivät työnantajalla. Asiakashyvitykset näkyvät työntekijöiden eläkemaksussa vain epäsuorasti, koska keskimääräiset eläkekustannusten muutokset jaetaan puoliksi työntekijöiden ja työnantajien kesken.

Aihetta koskevan pitkän aikasarjatutkimuksen puuttuessa on vaikeaa sanoa, millä tavalla tämä vaikutti työntekijöiden käsityksiin järjestelmästä. Vuoden 2010 Työeläkeasenteet-tutkimuksen (TELA 2010) perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että kiinnostus työntekijöiden sijoituksia koskevan päätösvalan lisäämiseen on jonkin verran lisääntynyt vuodesta 1998 lähtien – olkoonkin, että tutkimuksessa esitetyssä väitteessä ”on oikein, että työntekijät eläkemaksun

maksajina voisivat -- sijoittaa osan maksusta itse, jolloin osa työeläkkeestä määräytyy tehtyjen sijoitusten tuottojen mukaisesti” päätösvaltaa ei ole erotettu riskin kantamisesta.

Kolmas muutos on koskenut järjestelmän suhdetta EU-lainsäädäntöön. Eläkejärjestelmien klassinen pilarijako lakisääteeseen julkiseen I pilariin, työmarkkinasopimuksiin perustuvaan II pilariin ja vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen perustuvaan III pilariin tuli merkitykselliseksi vasta Suomen EU-jäsenyyden yhteydessä. Eläkejärjestelmän jatkuvuuden kannalta tärkeä päätös oli liittymissopimuksen liitteissä mainittu TEL-poikkeus Euroopan unionin henkivakuutusdirektiivistä, joka olisi tuonut kansainvälisen kilpailun eläkevakuutustoimintaan. Suora kansainvälinen kilpailu yli rajojen eri maiden vakuutusyhtiöiden välillä olisi hyvin todennäköisesti muuttanut koko eläkejärjestelmän perusteet. Ainakin se olisi romuttanut jotkin yhteistoiminnan muodot, kuten vain Suomeen rekisteröityjen eläkeyhtiöiden konkurssiyhteisvastuuseen ulottuvan keskinäisriippuvuuden tai eläkemaksujen määrästä ja sen osista sopimisen vakuutusyhtiöiden kesken. Koska järjestelmä oli nyt virallisesti määritelty I pilarin järjestelmäksi, eronteko II pilarin työmarkkinasopimuksiin pohjautuviin eläkejärjestelmiin tuli entistä tärkeämmäksi.<sup>2</sup>

Voidaan sanoa, että julkishallinnolliset elementit ja sitä kautta hallinnon poliittiset jännitteet ovat ”pelastaneet” työeläkejärjestelmän II pilarin paradigmalta, jolle olisi järjestelmän hallintomallin myötä luontevia perusteita. Samaan aikaan EU-ratkaisu avasi julkisille toimijoille oikeutuksen pyrkiä kehittämään järjestelmää aiempaa enemmän I pilarin järjestelmän suuntaan. Julkisen luonteen korostuminen tulee nykyään hyvin esiin muodollisissa eläkejärjestelmän kuvauksissa, joissa päätöksenteko näyttää noudattavan poliittista päätöksentekoprosessia sosiaali- ja terveysministeriön valmistelusta eduskunnan hyväksymiksi laeiksi, vaikka valmistelu ja päätökset olisivatkin tehty työmarkkinajärjestöjen kesken valtiovallan myötävaikutuksella (ks. esim. Hietaniemi & Ritola 2007). Virallispuheen ja tosiasiallisten käytäntöjen eroavaisuus ei ole järjestelmälle eduksi, koska se tekee vaikeaksi ymmärtää ennen kaikkea rahoittajan valtaan perustuvaa työmarkkinajärjestöjen vahvaa otetta eläkekysymyksissä.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä artikkelissa on tarkasteltu sitä, millä tavalla julkisyksityiset järjestelmät yhdistävät julkishallinnon ja yhtiöhallinnon ideaalityyppisten mallien keskeisiä periaatteita. Artikkelissa todettiin, että eri mallien piirteitä voidaan yhdistää ainakin samanaikaisesti, niiden suhdetta selkeästi rajaten tai toisen mallin piirteitä aktiivisesti tukahduttaen. Franchising-mallia pitkälti noudattavassa Suomen työeläkejärjestelmässä piirteitä yhdistetään monilla eri tavoilla, ja suurin osa järjestelmän piirteistä perustuu molempiin ideaalityyppeihin. Järjestelmän institutionaalisen logiikan mukaisesti yhdistämistapoihin liittyy monia epäsymmetrioita ja moniin toiminnallisiin kokonaisuuksiin liittyviä epäjohtomukaisuuksia ja jännitteitä. Järjestelmä on silti kansainvälisestikin tarkasteluna taloudellisesti melko kestävä ja yleisesti ottaen toiminnallisesti varsin sujuva.

Julkisella sektorilla on mallissa useita rooleja. Se on yhtäältä toimilupia myöntävä portinvartija, erityisesti sijoitustoimintaa tarkkaileva valvoja ja kilpailun edistämiseen tähtäävä säätelijä, mutta toisaalta julkinen sektori ei osallistu juuri ollenkaan järjestelmän rahoitukseen. Lisäksi malliin kuuluu pakotettu asiakkuus ja tuotteen yhdenmukaisuus. Tuotteen yhdenmukaisuus tuo mukaan rajoitetun yhteistoiminnan, kun taas tuottajan valintaoikeus asettaa tuottajat keskinäiseen kilpailutilanteeseen. Monimutkaisuudessaan yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä ei ehkä ole ihannemalli julkisyksityisestä tuotannosta, mutta se on osoittautunut institutionaalisesti erittäin kestäväksi. Tässä mielessä työeläkejärjestelmä tarjoaa arvokkaan vertailukohdan vielä koettelemattomille, kansainvälisiin esimerkkeihin perustuville, markkinatoimintaa vahvistaville malleille.

Artikkelin toisena kantavana teemana on ollut pohdinta siitä, millä tavalla erilaiset yhdistämistavat voivat edistää järjestelmän uudistumiskykyä. Edellä on käsitelty kolmenlaisia tapoja. Ensinnäkin sijoitustoiminnan muutoksen esimerkiksi osoitti, että yksityisen ja julkisen mallin välinen rajanveto voi olla poliittisesti polkuriippuvainen ja estää suuria järjestelmätason reformeja. Poliittinen polkuriippuvuus voi kuitenkin tarkoittaa myös innovatiivisia parametrisen tason institutionaalisia uudistuksia. Esimerkiksi työeläkesijoitustoiminnan muutos

perustui teknisesti hyvin pieneen sääntelymuutoksen, joka antoi kentällä tilaa aivan toisenlaisille toimintalogiikoille (Dixon & Sorsa 2009). Toiseksi voidaan havaita, että hallintomallin yhdistäminen voi auttaa politisoimaan järjestelmän peruspiirteitä, jotka eivät onnistuisi ideaalityyppisissä malleissa ilman koko järjestelmän muutosta. Suomen tapauksessa tämä tapahtui puoluepoliittisen tilivelvollisuuden eliminoimisen ja keskitetyn korporatistisen päätöksenteon perinteiden myötä. Esimerkiksi Ruotsissa vastaava muutos vaati kokonaisvaltaisemman eläkejärjestelmän remontin (ks. esim. Palme 2005). Kolmanneksi voidaan todeta, että yhdistämistapa voi suojata järjestelmää ulkoisilta paineilta, mikä helpottaa järjestelmän niin sanottujen hyvien polkuriippuvuuksien säilyttämistä.

On huomattava, että kaikki edellä esitelty muutokset ovat myös uusintaneet, korostaneet ja muuttaneet hallinnollisia jännitteitä. Työeläkejärjestelmässä sijoitustoiminnan muutokset tuskin olisivat olleet mahdollisia ilman julkisyksityistä hallintomallia. Samaan aikaan sijoitustoiminnasta nousevat kysymykset, kuten esimerkiksi keskinäisriippuvuudet ja kustannustehokkuuden paineet, ovat myös osittain kyseenalaistaneet järjestelmän hajautettua franchisingluonnetta. Julkisyksityinen hallintomalli mahdollisti työntekijöiden eläkemaksun joustavan käyttöönoton, mikä on mahdollistanut järjestelmän kustannusten joustavamman jaon. Uusi ratkaisu kuitenkin myös kärjisti järjestelmästä saatavien etujen ja haittojen epäsymmetriaa. Julkishallinnolliset elementit ”pelastivat” järjestelmän sen peruspilareita uhanneelta EU-lainsäädännöltä, mutta samaan aikaan ne tekivät julkisten ja yksityisten toimijoiden jännitteestä aiempaa merkittävämmän.

Edellä käsiteltyjen muutosten nojalla onkin syytä todeta, että julkisyksityisen hallintomallin kyky edistää järjestelmän institutionaalista uudistumiskykyä voi tarkoittaa myös jännitteiden jatkuvuutta. Vahvassa mielessä tämä tarkoittaisi sitä, että hallinnon institutionaalinen uudistumiskyky saattaisi olla *riippuvaista* hallinnon jännitteistä. Tätä hypoteesia tulisi testata jatkotutkimuksessa niin kotimaisessa tutkimuksessa kuin kansainvälisestikin.

Artikkelin lopuksi on syytä todeta, että Suomen yksityisen sektorin lakisääteinen työeläkejärjestelmä pakenee yksinkertaistavia luokitteluja yksityiseen tai julkiseen sektoriin. Se

yhdistää niitä omintakeisella tavalla järjestelmäksi, joka on toiminut menestyksellä jo lähes puolen vuosisadan ajan. Dyadinen, kaksinapainen jännite yksityisen ja julkisen välillä on sekä jatkuvuuden että hajaannuksen lähde erityisesti sijoitustoiminnassa. Eläkelaitosten kannalta ”valtiovarainministeri” eli julkinen valta on nykymuotoisen järjestelmän keskeinen, puoluekannasta riippumaton vihollinen. Julkisen intervention uhka ei kuitenkaan ole kentällä vain kielteinen piirre, koska se kannustaa eläkelaitoksia uskottavasti läpinäkyvään ja tehokkaiseen toimintaan.

Viimeaikaisten tapahtumien valossa näyttää myös selvältä, ettei valtiovalta ole edes halukas ottamaan eläkejärjestelmää haltuunsa – ainakaan hinnalla millä hyvänsä. Ilman väliaikaista vakavaraisuussääntöjen muutosta ja rahastosiirtovelvoitteen lievennystä vuoden 2008 finanssikriisi olisi hyvin todennäköisesti ajanut eläkelaitokset osakkeiden pakkomyynnteihin ja lopulta mahdollisesti jopa Finanssivalvonnan eli ainakin epäsuorasti valtionhallinnon ohjaukseen. Vaikka eläkevarat muodostavat edelleen oman monien mielenkiintoa ylläpitävän hallinnan kohteensa, ei eläkevaroille ole erityistä käyttöä edes kotimaisissa investoinneissa niin kauan kuin yrityksille löytyy riittävän edullista lainarahaa muualtakin.

Vaikka julkisyksityisellä hallinnolla on olemassa hyviä perusteluita, ei kolmikantainen päätöksenteko, johon on kuulunut työmarkkinajär-

jestöjen vetovastuu ja valtiovallan myötävaikutus, ole mitenkään itsestään selvä päätöksenteon rakenne. Se on perustunut nimenomaan työmarkkinajärjestöjen kykyyn sopia eläkeasioista keskenään. Työmarkkinaosapuolten keskinäiset ristiriidat ovat otollista maaperää valtiovallan merkityksen kasvulle. Luopuminen keskitetyttä työmarkkinoiden sopimusjärjestelmästä ja koko vaalikauden istuvien enemmistöhallitusten vahvistuminen lainsäädäntöä hidastavien eduskunnan vähemmistösääntöjen poistamisen myötä ovat tehneet hallituksesta entistä kyvykkäämmän päätöksentekijän. Toisaalta valtion aktiivisuuden uhka voi myös toimia työmarkkinaosapuolille suurena kannustimena päästä keskinäiseen sopuun. Tulevaisuudessa jääkin nähtäväksi, muuttuuko työeläkejärjestelmän hallintomalli yksinkertaisesti siitä syystä, että hallinnon jännitteitä hallitsevat toimijat eli työmarkkinaosapuolet eivät enää kykene antamaan jännitteille järjestelmän kehittämisen kannalta mielekästä roolia.

## KIITOKSET

Kirjoittajat haluavat kiittää Jukka Rantalaa erittäin hyödyllisistä kommentteista. Lisäksi kiitämme kahta anonymia arvioitsijaa kannustavista kommentteista ja arvioista. Kaikki artikkelissa esitetyt kannat ja mahdolliset asiavirheet ovat kirjoittajien omia.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Pakollisia julkisia tai julkiseen rinnastettavia eläkejärjestelmiä, jotka ovat yksityisesti toimeenpantuja, löytyy ainakin Alankomaista, Bulgariasta, Itävallasta, Latviasta, Liettua, Unkarista, Puolasta, Romaniasta, Ruotsista, Slovakiasta, Suomesta, Sveitsistä, Tanskasta ja Virosta. Näiden lisäksi yksityisesti toimeenpan-

tuja julkisia tai julkiseen rinnastettavia järjestelmiä, joiden ulkopuolelle voi halutessaan jättäytyä, löytyy ainakin Isosta-Britanniasta, Italiasta ja Portugalista.

<sup>2</sup> Englanniksi TyEL on *earnings-related pension scheme* erotuksena II pilariin viittaavasta termistä *occupational pension scheme*.

## LÄHTEET

Arajärvi, Pentti (2006). *Selvitys Eläketurvakeskuksen asemasta*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Campbell, John L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Crouch, Colin (2005). *Capitalist diversity and change – Recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.

Denhardt, Robert B. (2007). *Theories of public organization*. 5. painos. Belmont, California: Thomson/Wadsworth.

- Dixon, Adam D. & Sorsa, Ville-Pekka (2009). Institutional change and the financialisation of pensions in Europe. *Competition & Change*, 13(4), 347–367.
- Druker, Peter F. (1976). *The unseen revolution: How pension fund socialism came to America*. Lontoo: Heinemann.
- Euroopan komissio (2008). *Privately managed funded pension provision and their contribution to adequate and sustainable pensions*. Report by the Social Protection Committee.
- Hietaniemi, Marjukka & Ritola Suvi (2007). *Suomen eläkejärjestelmä*. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 5/2007. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Hinrichs, Karl & Kangas, Olli (2003). When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish pension policies. *Social Policy and Administration*, 37(6), 573–591.
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten (Eds.) (2005). *The challenge of public–private partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huhtanen, Raija (2006). Eläketurvakeskuksen asemasta ja tehtävistä. Teoksessa Kultalahti, Jarno & Penttilä, Seppo (toim.), *Oikeus- ja vakuutus-tiedettä 2006* (s. 19–52). Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka (2010a). *Pension governance in Finland: A case study on public and private logics of governance in pension provision*. Finnish Centre for Pensions Reports 2010:2. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka (2010b). Yksityisen työeläkejärjestelmän kentällä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 13(2), 210–214.
- Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka (2011). Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä. Teoksessa Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.), *Eläkevalta Suomessa* (s. 148–169). Helsinki: Taloustieto.
- Kallio, Ilari (2005). *Vakuutuksenottajan oikeudet työeläkevakuutusyhtiön varallisuuteen*. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja Kustannus Oy.
- Kallio, Ilari (2008). Lakisääteisen eläkevakuutuksen uudelleenjärjestely. Teoksessa Tepora, Jarno & Sisula-Tulokas, Lena & Hemmo, Mika & Lohi, Tapani & Kolehmainen, Esa (toim.), *Business law forum 2008* (s. 237–263). Helsinki: Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitos.
- Kallio, Ilari (2011). Omistajavalta työeläkeyhtiössä. Teoksessa Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.), *Eläkevalta Suomessa* (s. 124–144). Helsinki: Taloustieto.
- Maltby, Paul (2003). Public interest companies. *New Economy*, 10(1), 21–27.
- Myllymäki, Arvo (2009). *Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Niemelä, Heikki (1994). *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. 2. painos. Helsinki: Kansaneläkelaitos, tutkimus- ja kehitysyksikkö.
- Nutt, Paul C. & Backoff, Robert W. (1992). *Strategic management of public and third sector organizations: A handbook for leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Palme, Joakim (2005). Pension reform in Sweden and the changing boundaries between public and private. Teoksessa Clark, Gordon L. & Whiteside, Noel (Eds.), *Pension security in the 21st century: Redrawing the public–private debate* (s. 144–168). Oxford: Oxford University Press.
- Rajaniemi, Erkki (2007). *Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet: selvityshenkilön raportti*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Schaeffer, Peter V. & Loveridge, Scott (2002). Toward an understanding of types of public–private cooperation. *Public Performance & Management Review*, 26(2), 169–189.
- Scott, W. Richard (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. 3. painos. London: SAGE.
- Skelcher, Chris (2005). Public–private partnerships and hybridity. Teoksessa Ferlie, Ewan & Lynn, Laurence, E. Jr. & Pollitt, Christopher (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 347–370). Oxford: Oxford University Press.
- Sorsa, Ville-Pekka (2011a). *Pension fund capitalism in Europe: Institutional organisation and governance of Finnish pension insurance companies*. DPhil thesis, Oxford University. Saatavilla internetissä osoitteesta: <http://ora.ouls.ox.ac.uk/objects/uuid%3A64a98d6a-92f8-4a7d-a00f-46785162125a> [viitattu 23.3.2011].
- Sorsa, Ville-Pekka (2011b). Finanssoituminen ja työeläkejärjestelmän haasteet. Teoksessa Johanson, Jan-Erik & Lassila, Jukka & Niemelä, Heikki (toim.), *Eläkevalta Suomessa* (s. 92–119). Helsinki: Taloustieto.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (Eds.) (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- TELA (2010). *Työeläkeasenteet 2010*. Helsinki: TNS Gallup Oy.
- Van Ham, Hans & Koppenjan, Joop (2001). Building public–private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 4(1), 593–616.