

# Viron eläkereformin kansainväliset vaikutteet

Elina Kirjalainen

Viron talouden transitio 1990-luvulla oli radikaali ja nopea. Maassa tehtyjä valintoja ja sen ottamaa suuntaa on pidetty esimerkillisenä Keski- ja Itä-Euroopan maiden joukossa. Talouden reformien myötä yhteiskunnalliset jaot ovat voimistuneet: uusliberalistisen talouspolitiikan valinnalla maassa tehtiin päätös menestyksen sosiaalisesta hinnasta. Eläkeläiset ovat kiistatta olleet heikoimmin menestynyt väestöryhmä koko itsenäisyyden ajan (ks. Lindell 2000, 7; Leppik & Vörk 2006, 131).

Tässä artikkelissa tarkastelen Virossa vuosina 1997–2002 suoritetta eläkereformia, joka tapahtui huomattavasti myöhemmin kuin ensimmäiset Keski- ja Itä-Euroopan maiden reformit. Pääasiassa taloudellisen tilanteen vakiintumattomuudesta johtuva uudistusten lykkääntyminen vaikutti ratkaisevasti eläkepolitiikkaan.

Talou uudistuksissa valittua politiikkaa jatkettiin eläkereformissa. Sitä ennen eläkeläiset olivat ne, joiden toimeentulon parantamiseen eläkejärjestelmän kehittämisellä ensisijaisesti pyrittiin. Reformissa eläkeläisten toimeentulo ei ollut enää keskeisimpänä päämääränä, vaan muutoksilla luotiin osittain rahastoiva vakuutusjärjestelmä, joka kohdistettiin työssäkäyville. Tämä siitäkkin huolimatta, että 1990-luvun Virossa eläkeläiset olivat eläkepolitiikan uudistamista aktiivisimmin vaatinut väestöryhmä.

Viron reformoitu eläkejärjestelmä muistuttaa useiden muiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden (jäljempänä KIE-maat) eläkejärjestelmiä. Uudistusten keskeisimmät piirteet olivat pakollisen rahastoeläkkeen käyttöönotto ja eläkkeiden sitominen maksettuihin vakuutusmaksuihin. Kun KIE-maat alkoivat reformoida eläkejärjestelmiään talouden transition edetessä, kuvaan astuivat kansainväliset järjestöt eläkepolitiikkoineen. Erityisesti Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ovat olleet aktiivisia vaikuttajia Keski- ja Itä-Euroopan maiden eläkepolitiikassa. Useat maat ottivat IMF:lta lainaa ja olivat velvoitettuja rakentamaan eläkejärjestelmänsä Maailmanpankin mallin mukaan. Virossa tilanne oli toinen, sillä maa ei ottanut lainaa eläkereforminsa toteuttamiseen.

Tavallisesti politiikkamuutoksia selitetään aikaisemman järjestelmän rakenteella (instituutiot) tai valtasuhteilla (intressit). Niitä ei kuitenkaan voi nähdä toimivina tapoina selittää Viron eläkereformia. Ensinnäkin Viron eläkejärjestelmän uudistuksissa tehty suunnanmuutos oli hyvin radikaali, minkä seurauksena nykyinen eläkejärjestelmä poikkeaa täysin aikaisemmasta järjestelmästä. Toiseksi Viron eläkereformin lopputulos ei aikaisemman tutkimuksen perusteella ole kansainvälisten tahojen interventioiden seurausta ja maan sisälläkin vallitsi konsensus tehtävän reformin suhteen. Valtasuhteet eivät näin ollen täysin selitä Viron valintoja. Siksi lähestyn Viron eläkereformin kansainvälisiä vaikutteita tarkastelemalla ideoita ja tiedon roolia.

Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana yhteiskuntatieteissä on painotettu ideoita yhteiskunnalliseen kehitykseen vaikuttavina tekijöinä

(esim. Béland 2005, Hall 1993, Björklund 2008a, Björklund 2008b, Kananen & Saari 2009). Ideoilla tarkoitetaan kehitykseen vaikuttavia ajattelumalleja ja arvoja. Tässä artikkelissa käsitän ne myös tietoon perustuvina rakennelmina. Oletan ideoilla olevan selitysvoimaa Viron eläkereformissa, koska päätökset tehtiin transitiokaudella. Eläkereformin kanssa samanaikaisesti käynnissä olleet markkinatalouteen siirtymis- ja demokratisoitusprosessit vaikuttivat valintoihin. Muutoskaudella politiikassa ei ole mahdollista tukeutua instituutioihin, vaan toimivien ratkaisujen tekeminen edellyttää kykyä soveltaa uutta informaatiota. Silloin, kun olosuhteet edellyttävät nopeaa toimintaa, politiikan muutoksia ei ole mahdollista selittää intresseihin tai instituutioihin perustuvilla teorioilla. Monimutkaisissa tilanteissa ja epävarmoina aikoina arvojen ja uskomusten merkitys poliittisessa päätöksenteossa voi olla merkittävä. (Björklund 2008b, 6–7.)

Selvitän seuraavassa eläkereformin keskeisten toimijoiden tulkintoja kansainvälisistä vaikutteista ja tuon esiin heidän perustelunsa tehdyille valinnoille. Kartoitan mekanismia, jolla kansainväliset tahot vaikuttivat epäsuorasti Viron järjestelmän kehitykseen.

## Viron nykyinen eläkejärjestelmä

Eläkejärjestelmiä voidaan luokitella hallinnon, rahoituksen, etuuskien määräytymisen ja eläkejärjestelmän tavoitteiden mukaan. Viron eläkejärjestelmä myötäilee muiden KIE-maiden eläkejärjestelmiä ja rakentuu Maailmanpankin hahmotteleman kolmipilarisen eläkejärjestelmän rakenteen mukaan. Järjestelmän lähtökohtana on eläkevarojen rahastointi yksilöllisille eläketileille ja vähimmäisetuuskien takaaminen verovaroin. Eläkejärjestelmän pääasiallisena tavoitteena on säästäminen. Maailmanpankin politiikkaa on kritisoitu paljon: muun muassa Kansainvälisen työjärjestön ILO:n piirissä eläketurva on käsitetty ensisijaisesti sosiaalista oikeudenmukaisuutta tuottavana mekanismina. Maailmanpankin eläkepolitiikka pehmenikin huomattavasti 1990-luvun aikana ja kaikki KIE-

maissa toteutetut Maailmanpankin mallin mukaiset reformit noudattavat alkuperäistä 1990-luvun alun politiikkaa vain osittain. Huomattava osa lakisääteisistä eläkemaksuista siirretään kuitenkin yksilöllisille eläketileille, jolloin etuudet määräytyvät rahastojen arvon mukaan.

Viron eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari perustuu jakojärjestelmään ja käsittää vähimmäiseläkkeet sekä työuran pituuteen ja maksettuihin vakuutusmaksuihin perustuvan työeläkkeen. Toinen pilari on rahastoitu, yksilöllisille tileille perustuva rahastoeläke, säästöeläke, joka on pakollinen 1.1.1983 alkaen syntyneille. Kolmas pilari on rahastoitu vapaaehtoinen eläkesäästäminen, jolle myönnetään veroetuja. Ensimmäisen pilarin kansaneläke-etuuskien ja työeläkkeen tasasuuruisen osan on tarkoitus taata vähimmäistoimeentulo kaikille vakuutetuille. Vakuutusmaksuihin perustuva osa ja rahastoeläkkeet tekevät mahdolliseksi säästämisen.

Yksityisesti hallintoituun rahastoeläkkeeseen kuuluvien osalta 16 prosenttiyksikköä 22 prosentin kokonaiseläkemaksusta ohjataan jakojärjestelmään ja 6 prosenttiyksikköä rahastoeläkkeeseen. Rahastoeläkemaksut muodostavat näin ollen vähän yli neljänneksen kokonaismaksuista. Eläkemaksuille ei ole ansiokattoa ja myös etuudet maksetaan ilman kattoa. Valtion rahoittamien vähimmäisetuuskien, kansaneläkkeiden, merkitys on pieni kokonaisuuden kannalta. Etuuskien saajia ei ole paljon, koska niitä maksetaan vain henkilöille, joilla ei ole lainkaan oikeutta muihin etuuksiin.

Rahastoeläkkeen rooli Viron järjestelmässä on merkittävä myös siksi, että rahastoeläkkeeseen liittyi vapaaehtoisesti huomattava määrä työntekijöistä ja yrittäjistä. Yksilön kannalta oleellisin ero ensimmäisen pilarin maksuperusteisen eläkkeen ja rahastoeläkkeen välillä on rahastoeläkkeeseen sisältyvä sijoitusriski. Vakuutettu valitsee rahaston riskitason. Rahastoille on määritelty sijoitussäännöt ja niiden toimintaa valvotaan. Viron rahastoeläkkeen sijoitussäännöt ovat KIE-maiden liberaaleimpia, eikä ulkomaisien sijoitusten määrää ole rajoitettu. (Leppik & Vörk 2006, 80–81.) Rahastoilla on takuurahasto,

joka takaa vakuutetun turvan, mikäli rahasto on rikkonut sijoitussääntöjä vastaan tai menee konkurssiin (Oorn 2004, 69). Investointiriski jää kuitenkin vakuutetuille, sillä heille ei anneta lupauksia etuuskien tasosta.

Viron eläkejärjestelmässä tapahtuneet muutokset 1990-luvun alusta lähtien ja etenkin reformin myötä olivat merkittäviä. Niiden myötä neuvostoaikainen, markkinatalouden oloissa toimimaton järjestelmä muutettiin markkinoiden ehdoilla toimivaksi, tulevaisuuteen suuntaavaksi taloudellisesti kestäväksi järjestelmäksi. Kun järjestelmä on astunut kokonaan voimaan eikä työvuosien määrän perusteella maksettavia eläkekeitä enää ole, järjestelmä on kansaneläkkeitä, työeläkkeen perusosaa ja indeksointia lukuun ottamatta maksuperusteinen. Tämä tarkoittaa, että eläkejärjestelmän piirissä ei toteuteta tulojen uudelleenjakoa. Rahastoeläkkeen osalta riski etuuskien tasosta on siirretty vakuutuksen antajalta vakuutetulle, eikä järjestelmällä pyritä tämän hetken eläkeläisten aseman parantamiseen.

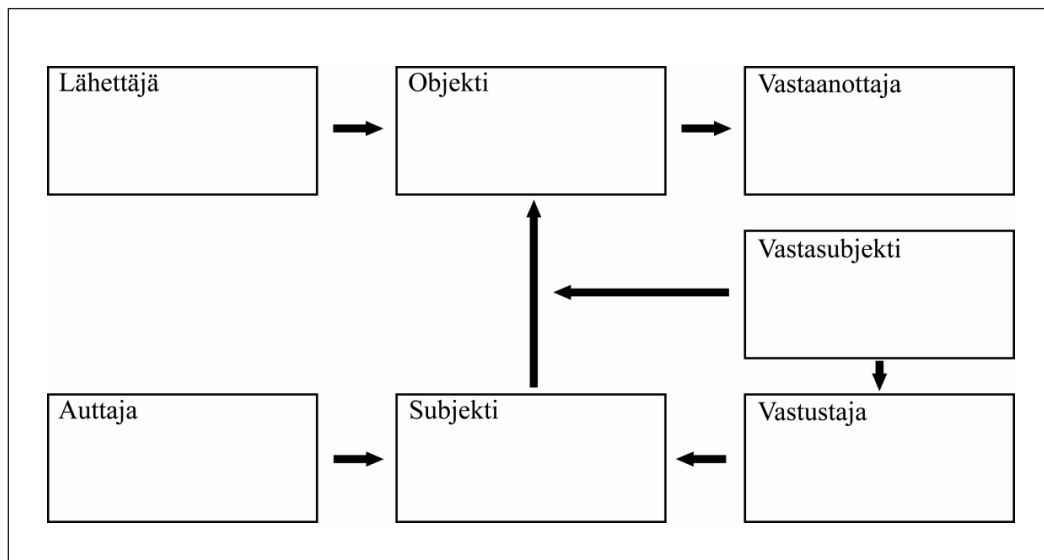
## Aineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkimukseni tuo lisävalaistusta siihen, millaisia olivat Viron eläkereformin kansainväliset vaikutteet. Asiantuntijahaastattelujen avulla nostetaan

esiin reformin suunnitteluun osallistuneiden poliitikkojen ja virkamiesten näkemykset siitä, millä tavoin kansainvälisten toimijoiden vaikutukset ilmenivät eläkereformissa.

Eläkereformissa keskeinen tekijä oli uudistusta valmistelevaan nimetty hallituksen sosiaalivakuutusreformin asiantuntijoiden työryhmä (*Valitsuse sotsiaalkindlustusreformi asiantudjate komisjon*). Aineisto koostuu neljän reformin aikana työryhmään kuuluneen jäsenen haastattelusta. Heidän lisäksi haastattelin viittä muuta virkamiestä, jotka vaikuttivat Viron eläkepolitiikan kehitykseen ennen reformia tai sen jälkeen. Valikoin haastateltavat aloittamalla eläkereformin suhteen eniten julkisuudessa esiintyneistä henkilöistä ja pyytämällä haastateltavia nimeämään muita mahdollisia haastateltavia. Rajasin haastateltavien määrän yhdeksään henkilöön, sillä heidän ryhmänsä ulkopuolelta ei nimetty eläkepolitiikkaan tai reformiin vaikuttaneita henkilöitä. Kaikki pyytämäni henkilöt suostuivat haastateltaviksi ja näin ollen aineistoni kattaa Viron eläkereformin keskeisimmin vaikuttaneet poliitikot ja virkamiehet.

Analyysissä tarkasteltiin väittämiä, jotka sisälsivät lausumia siitä, millaiset seikat vaikuttivat Viron eläkepolitiikkaan. Jaottelin väittämät teemoihin, joiden kautta lähestyin tut-



A.J. Greimasin aktaattimalli

kimuskysymyksiäni. Ensinnäkin tarkastelin sitä, kuinka haastateltavat puhuvat kansainvälisten toimijoiden vaikutuksista ja niihin suhtautumisesta. Toiseksi olin kiinnostunut reformin eri osapuolten ja toimintaympäristön muutoksista. Kolmanneksi selvitin haastateltavien puheessa ilmeneviä perusteluja eläkereformille.

Reformin toimijoiden ja toimintaympäristön selvittämiseen käytettiin A. J. Greimasin alun perin kielitieteelliseen tutkimukseen kehittämää aktanttimallia (Greimas 1980, 196–212). Aktanttimalli on hyödyllinen väline eläkepolitiikan toimijoiden käsittelyssä, koska se mahdollistaa inhimillisten toimijoiden lisäksi myös ei-inhimillisten toimijoiden tarkastelun. Greimasin semioottinen malli perustuu siihen, että kaikki kertomukset on mahdollista sijoittaa samanlaiseen rakenteeseen.

Muutoksia eläkepolitiikassa eriteltiin sijoitelemalla haastateltavien puheessa ilmenevät eri ajanjaksojen inhimilliset ja ei-inhimilliset toimijat aktanttiasemiin. Tällöin ne jäsenyivät kertomusmuotoon. Aktanttien väliset suhteet tulevat esiin, mikä korostaa politiikan muutoksia.

Mallissa määritellyt aktanttiasemat ovat lähettäjä, objekti, vastaanottaja, subjekti, vastasubjekti, vastustaja ja auttaja. Lähettäjä on tarinassa se taho, joka määrittää toiminnan objektin. Lähettäjä myös määrittelee subjektin, jonka toiminnan tavoitteena objekti on. Toiminnan kohdetta kutsutaan vastaanottajaksi. Subjektin toimintaa hankaloittavat tietoisesti toimiva vastasubjekti ja sitä auttava vastustaja. Subjektin toimintaa edistävät tekijät sijoitetaan auttajan asemaan.

Tutkimuksessa pyrittiin löytämään vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miten kansainvälisten toimijoiden suorat ja epäsuorat vaikutukset ilmenevät reformiin vaikuttaneiden henkilöiden puheessa? Mikä oli kansainvälisten toimijoiden merkitys eläkereformin suhteiden muutoksessa? Kuinka kansainväliset tahot ja niiden politiikat vaikuttivat reformin perusteluihin ja oikeuttamiseen?

## Eläkepolitiikan suhteiden muuttuminen

Viron eläkejärjestelmän kehitys 1990- ja 2000-luvulla oli monivaiheinen. Jaottelen eläkejärjestelmän kehityksen aineistoni perusteella kolmeen ajanjaksoon: vuosiin 1993–1996, 1997–1999 ja 1999–2002. Ensimmäinen ajanjakso oli kehityksen suhteen hiljainen aika, joka alkoi vuonna 1993 väliaikaisiksi hyväksytyjen lakien säätämisen jälkeen. Ajanjaksoa leimasivat eläkeläisten liikehdintä ja vaatimukset toimeentulon takaavista etuuksista. Voimakas inflaatio ja talouskriisi kuitenkin estivät tavoitteellisen eläkepolitiikan. Toinen ajanjakso alkoi vuonna 1997, kun hallitus nimesi työryhmän, joka ryhtyi kehittämään eläkepolitiikkaa. Työryhmä teki suunnitelmat eläkereformista ja toteutti ensimmäiset uudistukset. Reformin keskeisimmän osan, pakollisen rahastoeläkkeen, määrittävät lait jäivät kuitenkin säätämättä. Vuodesta 1999 alkaen työryhmän jäseniksi otettiin sosiaaliministeri ja valtiovarainministeri. Eläkepolitiikan suunnasta vallitsi poikkeuksellinen yksimielisyys sekä poliittisesti että yhteiskunnassa, ja pakolliset rahastoeläkkeet hyväksyttiin vuonna 2001. Tarkastelen seuraavassa eläkepolitiikan muutoksia sen perusteella, kuinka eläkereformin erilaiset inhimilliset ja ei-inhimilliset toimijat sijoittuvat edellä kuvaamaani Greimasin aktanttimalliin.

Eläkepolitiikassa tapahtuneet reformiin johtaneet muutokset alkoivat vuonna 1997 hallituksen toiminnan seurauksena. Hallitus siis asettuu kertomuksessa lähettäjän asemaan alkaessaan pyrkiä kohti suunnitelmallista eläkepolitiikkaa ja asettaen työryhmän valmistelemaan eläkereformia. Aikaisempina vuosina eläkepolitiikan lähettäjänä olivat toimineet yksittäiset ministerit, jotka pyrkivät vastaamaan äänestäjien esittämiin vaatimuksiin. Eläkepolitiikan lähettäjän asemaan voi sijoittaa myös kansainvälisiä järjestöjä. Sosiaaliministeriössä työskennelleet haastateltavat ottavat esiin sen, että Euroopan neuvoston standardit olivat Viron eläkepolitiikan kehittämisen lähtökohtana. Ne määrittelevät esimerkiksi

vanhuuseläkkeiden tason keskipalkkaan nähden. Standardit olivat esillä eläkepolitiikkaa koskevassa keskustelussa koko ajan. Osa haastateltavista kertoo Maailmanpankin ja IMF:n tarjonnan hallitukselle mahdollisuutta ottaa lainaa eläkereformin toteuttamista varten ja näin olleen pyrkineen lähettäjän asemaan. Lainoista kieltäydyttiin, minkä syiksi mainitaan kriittisyys Maailmanpankin politiikkaa kohtaan ja haluttomuus velkaantua. Aiemmin 1990-luvulla järjestöjen kanssa tehdyt talouspolitiikkaa koskevat sopimukset eivät myöskään sitoneet valintoja. Yhtä kaikki, kieltäytymällä suorasta yhteistyöstä eläkereformissa valtio säilytti vapauden harjoittaa haluamansa kaltaista eläkepolitiikkaa.

Hallituksen nimeämä eläkereformityöryhmä asettuu kertomuksessa subjektin asemaan. Työryhmän jäsenenä oli aluksi sosiaaliministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiehiä ja vuonna 1999 siihen liitettiin sosiaaliministeri ja valtiovarainministeri. Aineistossa mainitaan, että työryhmän edellytettiin tekevän yhteistyötä Maailmanpankin kanssa. Työryhmä valmisteli eläkereformisuunnitelman, jossa oli runsaasti vaikutteita Maailmanpankin senhetkisestä eläkepolitiikasta. Myöhempinä vuosina suorat vaikutukset vähenivät eikä Maailmanpankin kanssa tehtävä suora yhteistyö toteutunut.

Ennen työryhmän nimeämistä eläkepolitiikan subjektina oli toiminut Viron sosiaalivakuutusvirasto *Sotsiaalkindlustusamet* ja muun muassa viron parlamentin *Riigikogun* sosiaalivaliokunta. Haastateltavat kuvaavat sosiaalivakuutusviraston aseman heikoksi, sillä eläkepolitiikan suunta vaihteli sosiaaliministerin ja vallassa olevien puolueiden mukaan. Sosiaalivakuutusvirastossa ei ollut asiantuntemusta eläkepolitiikan suhteen eikä liioin mahdollisuuksia kehittää politiikkaa. Virastoa edustanut haastateltava puhuu tilanteesta näin:

Aikaisemmin [ennen vuotta 1997] meidän [sosiaalivakuutusviraston virkailijoiden] käskettiin vain kirjoittaa nopeasti eläkelaki. Ja me kirjoitimme lukuisia lakiehdotuksia, joita ei hyväksytty. Teimme virkamiehinä turhaa työtä koska valmisteluvai-

heessa ei neuvoteltu muiden poliittisten tahojen kanssa eikä selvitetty taloudellisia rajoitteita. Me vain kirjoitimme lakeja sen mukaan mitä ministeri sanoi. (--) Kun tuli uusi ministeri, aloitimme uuden lakiehdotuksen kirjoittamisen. (H7)

Osa työryhmän jäsenistä oli ollut mukana 1990-luvun alussa tehdyissä talousreformissa. Talousreformit nähtiin onnistuneiksi, minkä vuoksi työryhmään luotettiin sekä hallituksessa että kansalaisten parissa. Luottamuksen ansioista työryhmä toimi itsevarmasti. Aikaisempien vuosien eläkepolitiikan toimijat jätettiin sivuun ja eläkepolitiikkaa lähestyttiin uudesta näkökulmasta. Kun 1990-luvun alkupuolella eläkepolitiikan päämääränä oli eläkeläisköyhyyden vähentäminen, asetettiin reformin myötä tavoitteeksi, eli eläkepolitiikan objektiksi, luotettavan vakuutusjärjestelmän luominen. Köyhyyskeskustelu siirtyi pois eläkepolitiikasta ja vastaanottajan asemassa olivat eläkeläisten sijaan työssäkäyvät.

Objektin ja vastaanottajan muuttuminen ei johtunut yhteiskunnallisesta tilanteesta. Eläkeläisten suhteellinen asema työssäkäyviin nähden ei parantunut 1990-luvun kuluessa. Reformissa eläkepolitiikan vastaanottajiksi otettiin työssäkäyvät, mikä johtui ensisijaisesti siitä, että se tuli mahdolliseksi. Eläkepolitiikkaa koskeva tieto oli niin erikoistunutta, että politiikan vielä vakiintumattomalla kentällä oli vain vähän toimijoita, jotka pystyivät osallistumaan keskusteluun ja käyttämään valtaa. Yksi työryhmään kuuluneista haastateltavista kuvaa vuoden 1999 jälkeen vallinnutta tilannetta seuraavalla tavalla:

Uskoisin, että lopulta hallituksella ja työryhmällä on ollut kaikkein suurin rooli kautta vuosien alku pois lukien. Koko ajan on ollut niin, että työryhmään ovat kuuluneet sosiaaliministeri ja valtiovarainministeri, jotka ovat olleet eri puolueista. Se, mikä työryhmässä sovittiin, yleensä toteutui. Tämä on ollut kaikkein merkityksellisin seikka. Hallitus teki lopulta päätökset, ja työryhmä sovelsi. (--) Se, että reformin lopputuloks on tällainen, oli hallituksen päätös, eikä *Riigikogulla* ollut erityisen suurta roolia. Koska hallituspuolueet

olivat päättäneet asiat, ne menivät suhteellisen helposti läpi *Riigikogussa* eikä aiheesta kiistelty erityisemmin. (H6)

Eläkepolitiikan muutokset olivat mahdollisia koska toimijat muuttuivat. 1990-luvun alkupuolella eläkepolitiikka oli vielä poliittisen taistelun kenttä. Kun reformin myötä päätöksiä tekivät asiantuntijat, kyse ei ollut enää politiikasta vaan hallinnoinnista. Kansainvälisten toimijoiden merkityksen kannalta tämä on oleellinen seikka, sillä ne olivat tärkeimpiä tiedontuottajia Viron eläkepolitiikan kentällä. Selvää on, että suurin osa eläkepoliittisesta tiedosta oli peräisin Maailmanpankilta. Järjestön roolin ei siis voi oikeastaan sanoa pienentyneen tiedon lisääntymisen myötä.

## Kansainvälisten toimijoiden tieto

Eläkereformin syntyä edistäviä ja hankaloittavia tahoja, auttajia ja vastustajia, oli lukuisia. Niiden joukossa oli sekä kansainvälisiä toimijoita että poliittisia tukijoita ja vastustajia. Suurimmaksi auttajaksi osoittautui lopulta ei-inhimillinen tekijä: eläkepolitiikkaa koskeva tieto. Vuoteen 1999 asti vähäinen asiantuntemus ja eläkepolitiikkaa koskevan tiedon puute hankaloittivat suunnitelmallisen eläkepolitiikan syntymistä. Tämän jälkeen pyrkimys reformiin kasvoi ja tietoa eläkepolitiikasta alkoi olla riittävästi.

Aineistoni perusteella on selvää, että Maailmanpankki oli Viron eläkereformissa keskeisin auttajana toiminut yksittäinen tiedontuottaja. Se hallitsi eläkepoliittisen tiedon kenttää Virossa samoin kuin muissa KIE-maissa. Viro otti eläkereformiinsa mallia muiden KIE-maiden reformeista, jotka tehtiin osittain Maailmanpankin määräysvallan alla. Vaikka haastateltavat kertovat Maailmanpankkiin ja IMF:iin suhtaudutun varauksella, järjestöt olivat reformin toimijoille luotettavia asiantuntijatahoja, joiden neuvoja kuunneltiin ja joita pidettiin hyvinä kumppaneina. Maailmanpankin talousreformien yhteydessä välittämä tieto vaikutti eläkereformissa myös siksi, että muut kansainväliset toimijat eläkepo-

litiikan kentällä olivat passiivisia. Maailmanpankin roolia luonnehdittiin muun muassa näin:

Tietenkin uskon toisten [haastateltavien] tarkentavan tätä, mutta muistaakseni teimme selkeän valinnan, että Maailmanpankki oli se, jonka mielipiteet... jolta käytännössä tuli myös se tieto muiden maiden kokemuksista ja käytännöistä, Maailmanpankin kautta. (H1)

Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni esiintyvät haastateltavien puheessa pääasiassa Maailmanpankille vastakkaista eläkepolitiikkaa edustavina järjestöinä. Silti ne molemmat lopulta edesauttoivat talouden lähtökohdista tehtävää reformia. Sosiaaliministeriötä edustaneet haastateltavat kertovat EU:n pyrkieneen jäsenyysneuvottelujen aikana vaikuttamaan Viroon suoraan eikä pehmeän lainsäädännön kautta. Unionilla ei ollut eläkereformin aikana vielä varsinaista eläkepolitiikkaa tai yksiselitteistä näkemystä vaatimuksistaan jäseneksi pyrkivien maiden eläkejärjestelmille. Komissio seuraa vuosina 1997–2003 laatimissaan edistysraporteissa tarkkaan Viron eläkereformin etenemistä ja asettaa sen lyhyen aikavälin tavoitteeksi. Eläkereformia käsitellään talouden osa-alueen yhteydessä ja vaatimuksia muun kuin taloudellisen kestävyys-suhteen ei esitetä. Komissio osoittaa tukeaan reformin edetessä ja toteaa käyttöönoton olleen onnistunut. (European Commission 1997–2003.) EU:n esittämät vaatimukset olivat suorina, ja ne edesauttoivat sosiaaliministeriötä edustaneiden haastateltavien mukaan päätösten läpimenoa ensisijaisesti sisäpoliittisesti. Maalle oli tärkeää toimia EU:n vaatimusten mukaan ja siksi EU:n vaatimuksiin vetoaminen oli tehokas argumentti reformin puolesta.

Viro ratifioi Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan vuonna 2000 ja sitoutui reformissa täyttämään sen vaatimukset. Sosiaaliministeriötä edustaneiden haastateltavien mukaan Euroopan neuvoston standardeja pidettiin politiikan lähtökohtina jo ennen sitä. Standardit koskivat muun muassa eläkkeiden vähimmäistasoa. Reformissa standardit tulkittiin kuitenkin Maailmanpankin tavoin ja järjestelmä rakennettiin vakuutusjär-



jestelmäksi, johon sisältyvät matalat vähimmäisetuudet. Eläkkeiden taso palkkoihin nähden on matala ja huoltosuhteen heiketessä nykyinen järjestelmä ei pysty takaamaan vähimmäistasoja, joihin Viro on sopimuksissa sitoutunut (Leppik & Võrk 2006, 131). Joka tapauksessa Euroopan neuvosto toimi eläkereformissa auttajana.

Vaikka Viron eläkereformi tehtiin toisessa aallossa, useita vuosia ensimmäisten KIE-maissa tehtyjen uudistusten jälkeen, aktiivisia kansainvälisiä toimijoita globaalilla kentällä ei erityisemmin ollut edellä mainittujen lisäksi. Tämän vuoksi muiden järjestöjen rooli jäi reformissa mitättömäksi. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD ja Kansainvälinen työjärjestö ILO olivat Viron reformissa sivuosassa ja niiden pienempää roolia selitetään järjestöjen passiivisuudella. Kansainvälisen sosiaaliturvalan järjestön ISSA:n merkitys olisi myös voinut osoittautua merkitykselliseksi, vaikka se onkin sosiaaliturva-alan järjestöjen yhteistyöjärjestönä luonteeltaan erityyppinen. Sekä OECD, ILO että ISSA ryhtyivät aktiivisemmiksi toimijoiksi vasta 2000-luvulla reformin jälkeen.

Yhteenvetona kansainvälisten organisaatioiden merkityksestä Viron eläkereformin suhteille voi sanoa, että toisin kuin useissa muissa KIE-maissa, Virossa niillä ei ollut suoraa käskyvaltaa reformissa. Sekä Maailmanpankki että EU pyrkivät vaikuttamaan reformiin, mutta Virolle jäi mahdollisuus valita itse, kuinka se hyödynsi niiden asiantuntemusta. Kansainvälisten toimijoiden vaikutukset Viron eläkereformissa olivat epäsuoria ja liittyivät pääasiassa tiedon välittämiseen. Järjestöistä vain Euroopan neuvostolla oli vaatimuksia standardien noudattamisesta. Sitä lukuun ottamatta kaikkien järjestöjen kohdalla oleellisin merkitys oli asiantuntija-avulla, seminaareilla, konsultoinnilla ja materiaaleilla. Muiden KIE-maiden eläkereformeista oppimisen kautta omaksuttu Maailmanpankilta peräisin oleva tieto oli keskeisessä roolissa, mutta se sovellettiin kansallisiin oloihin sopivaksi. Eläkereformissa mukana olleiden talousreformien toimijoiden vaikutuksesta eläkejärjestelmä

rakentui yhteensopivaksi aiemmin valitun talouspolitiikan kanssa.

## Tiedon puute vastustajasta auttajaksi

Reformin vastustus sekä poliittisesti että yleisemmin yhteiskunnassa oli lähes olematonta. Suunnittelusta vastasi pitkälti tehtävään nimetty asiantuntijatyöryhmä. Aineistossani mainitaan vain yhden talousalan julkaisun, *Äripäev*-lehden, asettuneen vastustamaan tehtävää reformia. Reformin suosiota edesauttoi osaltaan esimerkiksi se, että vakuutusyhtiöt ja työmarkkinaosapuolet otettiin mukaan reformin suunnitteluun.

Kun reformia alettiin rakentaa talousreformien pohjalta, mahdollisten vaikuttajien joukko jäi pieneksi. Tulkintani mukaan valtasuhteiden kannalta hyvin keskeinen merkitys oli sillä, että aikaisemmat eläkepolitiikan toimijat jäivät sivuun tietoon perustuvan vallan kentältä. Eläkepolitiikkaa koskeva taloustieteellinen tieto oli päätösten teon hetkellä hyvin erikoistunutta, eikä keskusteluun ollut välttämättä mahdollista osallistua päätöksentekijöiden piirin ulkopuolelta. Myös eläkeläisten etujärjestöt menettivät merkitystään eläkejärjestelmän kehittämisessä, kun valmistelu ei enää tapahtunut vain poliittisten päättäjien kesken.

Tiedon puute kääntyi reformin tekijöille edulliseksi, sillä niin *Riigikogun*, kansalaisten kuin lehdistönkin sanotaan olleen tietämättömiä reformin teknisistä puolista ja niiden ideologisista vaikutteista. Tiedon puute muuttui näin ollen reformin vastustajasta auttajaksi. Vaikuttavien yksilöiden joukko jäi pieneksi, vaikka reformiprosessi kesti pitkään ja siihen pyrittiin sisällyttämään useita tahoja, muun muassa työmarkkinaosapuolet. Hallitus seisoi päätösten takana, ja valittu linja meni läpi, koska sitä ei tiedon puutteen vuoksi olisi edes osattu vastustaa. Kirjallisuudessa halutaan tuoda esiin, että reformin lait hyväksyttiin vähemmistöhallituksen ollessa vallassa, vaikkei opposition kanssa ollut tehty muodollista sopimusta (Leppik & Võrk 2006, 54). Haastatteluissa taas oppositio tuodaan

esiin tietämättömänä tahona, jota ei kiinnostanut kehittää sosiaalipolitiikkaa.

Koska eläkeläisten köyhyys Virossa on kiistämätön tosiasia eikä tämän väestöryhmän suhteellinen asema ole vuosien myötä parantunut, on mielenkiintoinen kysymys, kuinka eläkeläisten syrjäyttäminen eläkepolitiikan vastaanottajan paikalta tapahtui (eläkkeiden tasosta esim. Leppik 2006, 68). Esitän, että aiemmalla reformikokemuksella ja taloustieteellisellä tiedolla oli oma osansa tässä. Ne mahdollistivat toimijoiden muutokset ja siirsivät eläkepoliittisen keskustelun keskiön maksuperusteiseen vakuutukseen köyhyuden sijaan. Tulkintani mukaan köyhyyskeskustelu siirtyi tämän jälkeen muualle eikä ongelmaan pyritty hakemaan ratkaisua eläkejärjestelmän piirissä.

Sosiaaliministeriö teetti vuonna 2001 mielipideselvityksiä eläkereformin käyttöönottoon liittyen. Niiden perusteella on selvää, että kansalaisten ymmärtämys eläkereformista oli vähäistä vielä vähän ennen toisen pilarin lakien hyväksymistä. Kansalaisten suhtautuminen eläketurvaan ei selvitysten mukaan ollut yhtenevä tehtyjen valintojen kanssa. He toivoivat ennemminkin varmuutta ja takuita tulevaisuuden eläkkeistä kuin mahdollisuutta valita kuinka sijoittaa eläkepäätöksensä (Hakman 2001, 6). Kaikkiaan 761 vastaajasta 79 % oli sitä mieltä, että rahastoeläkkeen tulisi olla kaikille vapaaehtoinen (Kivirähk 2001, kuvio 8). Kansalaisten ilmeisen tietämättömyyden vuoksi on esitettävä kysymys siitä, kuinka reformi oli mahdollinen ja miksi se nautti suurta kannatusta.

## Reformin perustelut

Viro ei enää eläkereformin aikaan ollut transition alkuvaiheessa oleva maa, jolla olisi ollut kova kiire luoda uusi eläkejärjestelmä. Koska eläke-reformilla ei vastattu yhdenkään kansainvälisen järjestön esittämiin vaatimuksiin järjestelmän rakenteesta, valinnat olivat virolaisten käsissä ja vastasivat eläkepolitiikan toteuttajien ja vallassa olevien tahojen käsityksiä. Eläkereformissa otettu eläkepolitiikan suunta erosi

selvästi aikaisempien vuosien eläkepolitiikasta. Muutokset teki mahdolliseksi muikin kuin vain tiedon keskittyminen. Seuraavaksi käsittelen haastateltavien puheessa ilmenneitä argumentaatiokehyksiä, joilla reformin valinnat selitettiin ja oikeutettiin kaikille hyväksyttävillä tavoilla. Kehykset tarkoittavat retoriikkaa, jolla tavoiteltuja päämääriä perustellaan. Puheessa käytetty kehys muodostaa diskurssin, jonka avulla idea ja politiikan valinnat on helppo myydä kansalaisille (Béland 2005, 11–12). Ideat, joiden osoitetaan kehystämällä tukevan keskeisimpiä kulttuurisia arvoja tai asettuvan niitä vastaan, nousevat kaikista suosituimmiksi (Campbell 1998, 394).

Virossa valittu reformin suunta ei vastannut eläkeläisten vaatimuksia politiikan suhteen. Yhteiskunnassa oli muutenkin halu luoda järjestelmä, joka takaa riittävät etuudet toimeentulon kannalta. Reformi ei siis ajanut niitä tavoitteita, joita vakuutetut sille asettivat. Vallassa olivat nuoret, voittajien ikäluokaksi nimitetyt 1960- ja 1970-luvulla syntyneet, joiden tavoitteena oli laatia talousreformien kanssa samassa linjassa oleva eläkereformi (voittajien ikäluokasta mm. Saar 2002, Terk 1998, Titma 1999, Titma 2002). Reformin valinnoista puhuttiin tavoilla, joita vastaan ei ollut mahdollista asettaa. Neuvostoliiton vastustaminen, itsenäisyyden säilyttäminen ja talousreformissa omaksutut periaatteet edistivät uudistusta. Koska Virossa ei ollut kyse kansainvälisten tahojen määräävästä roolista valtasuhteiden kannalta, järjestöjen vaikutus oli ideologinen. Reformi oli kehystetty jo taloudesta päätettäessä, ja uusliberalismin kannatuksen lisäksi muutkin ideat valjastettiin puoltamaan käsillä olevaa reformia.

Viron eläkereformin valintoja perusteltiin ensinnäkin pyrkimyksellä edistykseen. Edistys tulkittiin ensisijaisesti tavoitteena päästä eroon neuvostovaikeuksista eläkejärjestelmässä. Haastateltavat puhuvat neuvostoajan eläkejärjestelmästä ensisijaisesti jälkeinäjäneenä eivätkä ota esiin siihen sisältyviä ideologisia valintoja. Neuvostoaikainen eläketurva näyttää vääriin periaatteille rakentuneena järjestelmänä, jossa etuudet jakautuivat epäoikeudenmukaisesti ja



taloudelliset rajoitteet unohdettiin. Haastattelujen mukaan eläkereformissa kyse ei ollut ideologisista valinnoista, vaan vanhanaikaisen järjestelmän hylkäämisestä ja nykyaikaisemman käyttöön ottamisesta.

1990-luvun loppupuolelle tultaessa pääasialliseksi malliksi sosiaalipolitiikan kehittämisessä otettiin toiset KIE-maat. Tulkitsen tämän johtuneen siitä, että vanhojen EU-maiden tavat toteuttaa eläketurva olivat vieraita. KIE-maat olivat keskenään samassa tilanteessa ja niistä oli siksi helpompi ottaa mallia. Mallinotto vanhoista EU-maista oli vähäistä myös siksi, että keski- tai pohjoiseurooppalaisessa tavassa järjestää sosiaaliturva nähtiin olevan liikaa yhteistä neuvostoliittolaisten ideoiden kanssa, ja siksi järjestelmää ei haluttu rakentaa niiden pohjalta. Virossa vahvistui 1990-luvun loppua kohden näkemys siitä, että vanhojen EU-maiden järjestelmät eivät vastaisi maan tavoittelemaa mallia. Muiden KIE-maiden tekemät valinnat edustivat edistystä, jota Virossakin tavoiteltiin irtaantumalla neuvostovaikeuksista. Valtiovarainministeriötä edustanut haastateltava kuvaa suhtautumista näin:

Aiemmin ajattelimme, että Eurooppa mätänee omassa järjestelmässään, etteivät järjestelmät toimi, koska siellä ei onnistuta tekemään reformeja. Me onnistuimme tekemään reformin, onnistumme väestöllisten ongelmien ennustamisessa ja järjestelmä on taloudellisesti kestävä valtiolle. (H8)

Vanhoja EU-maita houkuttelevammiksi KIE-maiden järjestelmät teki myös se, että niiden luomat järjestelmät olivat maksuperusteisia vakuutusjärjestelmiä, joissa etuudet eivät määräytyneet poliittisen päätöksenteon seurauksena. Luottamus valtioon ei ole KIE-maissa ollut kovin suurta, ja markkinat on nähty uskottavampana tahona. Maailmanpankki on markkinoinut rahastointiin ja yksilöllisiin eläketileihin perustuvaa malliaan juuri tällä poliittisesta riskistä eroon pääsemisellä.

Toinen reformin oikeuttamisessa käytetty argumentaatiokehys on itsenäisyyteen viit-

taaminen. Tästä näkökulmasta Neuvostoliiton järjestelmä oli hyvä ponnahduslauta Viron eläkejärjestelmän kehitykselle. Kansalaisten pettymys aiempaan järjestelmään ja toivo paremmasta siivittivät uudistuksia etenkin itsenäisyyden ensimmäisinä vuosina. Odotukset olivat tärkeä eläkereformin alkuunpanija ja uskon parempaan elämään itsenäisessä valtiossa sanotaan vaikuttaneen pitkään eläkejärjestelmän muotoutumiseen. Irtautuminen Neuvostoliitosta ja pesäero Venäjään edistivät keskustelua eläkejärjestelmän tulevaisuudesta ja edesauttoivat pyrkimyksiä. Kun 1990-luvun lopulta alkaen eläkepolitiikan vastaanottajiksi tulivat eläkeläisten sijaan työntekijät, vaihdos kävi suhteellisen kivuttomasti tietämättömyyden ja itsenäisyyden tavoittelun vuoksi.

Kuten aikaisemmin on kerrottu, reformin toteuttivat virolaiset asiantuntijat ja poliitikot. Maailmanpankkia kohtaan osoitettiin periaatteellista vastustusta, sillä Virossa ei haluttu olla riippuvaisia kansainvälisistä tahoista. Viron ja Latvian eläkereformeja vertailleen Margit Tavitsin mukaan Maailmanpankin avusta kieltäytyminen oli Virossa periaatepäätös. Hänen mukaansa Maailmanpankkiin yhteydessä olleet työryhmän jäsenet vastustivat kategorisesti sen interventioita. Maailmanpankin ei haluttu määräävän Viron politiikasta. Itsetietoisuus ja itseluottamus olivat tärkeitä työryhmän kyvyssä tehdä reformi itse. (Tavits 2003, 655.) Toisaalta haastateltavat tuovat mielenkiintoisella tavalla Maailmanpankin esiin tahona, jolta saadun tiedon vuoksi Viron ei tarvinnut myöskään kopioida minkään muun maan järjestelmää tai pyytää suoraa apua.

Tulkitsen mahdollisuuden noudattaa valmista politiikkaa johtuvan myös virolaisten halusta tehdä päätökset itse. Viron sosiaalipoliittisten reformien keskeisten toimijoiden on todettu aikaisemmissa tutkimuksissa kieltäytyneen suorasta avusta ja mallinotosta osoittaakseen olevansa kykeneviä päätöksentekoon (Tavits 2003, De la Porte 2000). Caroline de la Porte on Viron sosiaalipoliittista eetosta käsitelleessä tutkimuksessaan todennut sosiaalipolitiikan

toimijoilla olevan vahva halu luoda oma malli. Keskeistä on itsevarmuus virolaisuudesta, joka rakentuu oman kielen, kulttuurin ja historian tietoisuudesta. (De la Porte 2000, 24.)

Mallin ottaminen Keski-Euroopan maista ja Pohjoismaista oli yleistä 1990-luvun alkupuolella. Virossa tehtiin ehdotuksia muun muassa saksalaistyyppisen ammattikohtaisiin eläkkeisiin perustuvan järjestelmän käyttöönotosta. Vaikka Viron järjestelmää ei lopulta rakennettu Pohjoismaita tai Keski-Eurooppaa mallina pitäen, osa haastateltavista haluaa nähdä ne yhdenmukaisina. Valintoja oikeutetaan vertaamalla niitä luotettavana pidettyyn malliin. Siitä huolimatta, että sosiaalipolitiikan suhteen tehdyt valinnat eivät olleet vanhojen EU-maiden mukaisia, Euroopan halutaan nähdä olevan lähellä. Pyrkimys kohti länttä oli Viron keskeisenä tavoitteena itsenäisyyden alusta alkaen, kun maa asetti tavoitteeksi jäsenyyden Euroopan unionissa ja NATO:ssa ja yhteydet Pohjoismaihin (Rauhala 2007, 273). Suhde Euroopan unioniin on ollut kaksijakoinen. Kun Viro alkoi valmistautua EU-jäsenyyteen, unionista tuli merkityksellinen kansainvälinen taho ja pääasiallinen keino länteen suuntaamiseksi. Jäsenyyden taakse asetui enemmistö talouden ja politiikan eliitistä ja myös suurin osa kansasta. (Külaots 1998, 73.) Tämän jälkeen kriittisyys Euroopan unionia kohtaan kasvoi. Kriittisyyden vaikutti osaltaan se, että EU nähtiin samanlaisena byrokraattisena järjestelmänä kuin Neuvostoliitto. Tätä kantaa ei kuitenkaan osattu erityisemmin perustella ja kuva EU:sta oli muutoin positiivinen. (Saar & Haikonen 1998, 7–8.) Viron eläkepolitiikan valinnat eivät välttämättä olisi olleet toisenlaisia, vaikka Euroopan unionilla olisi ollut yhtenäisen eläkepolitiikka ja se olisi suunnannut toimenpiteitä Viron reformia kohtaan. On mahdollista, että Unionin suositukset olisivat tässä tapauksessa kohdanneet periaatteellista vastustusta etenkin, jos ne olisivat eronneet paikallisten toimijoiden linjasta.

Kolmantena kehityksenä Viron eläkereformin oikeuttamisessa olivat oikeudenmukaisuuden ja taloudellisen kestävyuden tavoitteet. Viron

eläkereformissa tavoitteena on ollut luoda aktuaarisesti oikeudenmukainen vakuutus. Järjestelmän piirissä solidaarisuus ei siis ole ollut hyväntekeväisyyteen tai tulojen uudelleenjakoon liittyvää solidaarisuutta, vaan keskinäistä varautumista riskien varalta (Lehtonen & Liukko 2009, 4). Kaikesta päätellen on selvää, että Viron eläkereformin suhteen ei käyty varsinaista arvokeskustelua. Köyhyyden torjuminen ei ollut enää reformin aikana eläkejärjestelmän tavoitteena tai siihen liittyvä kysymys.

Muiden KIE-maiden tavoin Virossa aloitettiin eläkejärjestelmän yksityistäminen mahdollistamalla vapaaehtoinen eläkevakuuttaminen. Tällä haluttiin vahvistaa ajatusta siitä, että vanhuuseläkevakuutus on yksilön vastuulla. (Müller 2002a, 162.) Reformilla haluttiin luoda eläkejärjestelmä, joka toimeentulon takaamisen lisäksi olisi taloudellisesti kestävä. Taloudellisen kestävyuden ja tiukan maksuperusteisuuden tavoitteet näyttäytyivät oikeudenmukaisina Viron kaltaisessa postsosialistisessa yhteiskunnassa. Kansalaisten suhtautuminen maksuperusteisuuteen oli kaksijakoinen. Yhtäältä he puolsivat muun muassa neuvostoaikeisten palkkojen huomioon ottamista etuuskien laskennassa ja erityiseläkkeiden säilyttämistä. Toisaalta taas tavoite sitoa etuudet maksettuihin vakuutusmaksuihin oli keskeinen, jotta luottamus järjestelmään kasvaisi.

Useat haastateltavat ottavat esille tarpeen muuttaa kansalaisten suhtautumista eläketurvaan, kun reformin myötä vastuuta siirrettiin valtiolta vakuutetuille. Vastuun toimeentulosta siirtäminen vakuutetulle nähdään ainoastaan myönteisenä haastateltavien keskuudessa, sillä se takaa järjestelmän taloudellisen kestävyuden. Toteutetun reformin kielteisistä puolista puhuttaessa osa haastateltavista ottaa esille nykyisen eläkejärjestelmän takaamat matalat etuudet. Ennen kuin rahastoeläkejärjestelmä on tullut täysin voimaan, jakojärjestelmästä maksettavat eläke-etuudet ovat matalat verrattuna palkkatuloihin. On huomionarvoista, että haastateltavat eivät kuitenkaan puhu lainkaan esimerkiksi sijoitusriskin aiheuttamasta epävarmuudesta.

Jakojärjestelmästä maksettavan työeläkkeen tasasuuruisen perusosan koon kasvattamisesta maksujen perusteella määräytyvään osaan nähden kuitenkin puhutaan, mutta näkisin puheen koskevan ennemminkin vähimmäistoimeentulon takaamista elinikäisesti köyhille kuin perustetuksien takaamista.

## Uudistus pääpiirteissään

Tutkimukseni ensimmäinen tulos liittyy asiantuntijoihin eläkepolitiikan subjektina. Virolainen yhteiskunta oli edelleen eläkereformin aikaan vakiintumaton, mikä yhdessä eläkepolitiikan monimutkaisuuden kanssa lisäsi tiedon painoarvoa. Tiedon keskittyminen sai aikaan sen, että valtaa oli harvoilla. Osa eläkereformia suunnitelleeseen työryhmään kuuluneista haastateltavista kuitenkin korosti sitä, että he eivät tehtävään ryhtyessään olleet eläkepolitiikan asiantuntijoita.

Eläkereformiprosessi herättää kysymyksen vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden vaikutusmahdollisuuksista eläkereformissa, joka oli niin monimutkainen, että vain harva ymmärsi sen tekniikoita. Asiantuntijatieto, tässä tapauksessa taloustieteellinen tieto, määräsi millä toimijoilla oli valtaa. Tämä sai aikaan sen, etteivät eläkereformin valinnat olleet etusijassa poliittisen päätöksenteon tulosta. Kun tarkastelen Viron eläkereformia osana yhden postsosialistisen maan transitiota, haluan nostaa esiin kysymyksen demokratian toteutumisesta eläkereformissa. Kun päätöksiä tekivät vaaleilla valittujen poliitikkojen sijaan asiantuntijoina toimineet virkamiehet, voi demokratian nähdä olleen uhattuna.

Tieto oli erikoistunutta myös reformin viivästymisen vuoksi. Reformissa pystyttiin hyödyntämään paljon niiden KIE-maiden kokemuksia, jotka olivat tehneet reforminsa aikaisemmin. Maan sisäinen asiantuntemus kasvoi, eikä reformia tarvinnut tehdä liian vahvojen kansainvälisten vaikutusten alaisuudessa, vaan Maailmanpankin suorat vaikutukset rajoittuivat 1990-luvun alun talousreformeihin. KIE-maiden reformit, joita Virossa tarkasteltiin, perustuivat

pääosin Maailmanpankin malliin ja näin ollen suurin osa muista maista saaduista vaikutteista oli järjestön politiikan mukaista. Kansainväliset toimijat olivat Viron eläkereformissa asiantuntijatahoja, joiden sanomisiin oli mahdollista nojautua ja oikeuttaa reformin valintoja. Niiden kautta reformin valmistelusta vastannut työryhmä sai tietoa, mikä teki eläkepolitiikkaa koskevasta keskustelusta monimutkaisen.

Kansainvälisillä toimijoilla ei näytä olleen määräävää roolia, vaan ne ennemminkin asetuivat tukemaan maassa tehtyjä valintoja. Niillä oli reformissa merkittävin rooli auttaja-aktanttina. Yksikään kansainvälinen taho ei asettunut päätöksiä vastaan. Koska Euroopan neuvoston tavoitteet tulkittiin Maailmanpankin tavoin ja EU esitti vaatimuksen eläkereformin toteuttamisesta, Virolla oli vapaus ja paineita luoda Maailmanpankin mallia mukaileva järjestelmä. Maailmanpankki tarjosi Virolle tavan toteuttaa talouspolitiikkaa ja antoi tietoa siitä, millainen eläkereformi on mahdollinen.

Toinen reformin merkittävä auttaja oli eläkepolitiikkaa koskevan tiedon puute. Työryhmän lisäksi muilla eläkepolitiikan kentän toimijoilla ei ollut eläkepoliittiseen keskusteluun osallistumiseen vaadittavaa asiantuntemusta ja he jäivätkin päätöksenteon ulkopuolelle. Muun muassa maan parlamentti *Riigikogu* jäi sivuun lakien valmistelusta tiedon puutteen sekä hallituksen ja reformia valmistelleen työryhmän vahvuuden vuoksi. Ennen vuotta 1999 tiedon puute esitetään aineistossa vain reformintekijöiden työtä haittaavana ongelmana. Lopulta tiedon epätasapainosta oli reformin tekijöille hyötyä. *Riigikogun* jäsenten ja kansalaisten tietämättömyys eläkepolitiikan suhteen edesauttoi reformin onnistumista. Tiedon epätasainen jakautuminen ei kuitenkaan ollut tavoiteltu päämäärä.

Useat haastateltavat korostivat kansainvälisiltä tahoilta saadun teknisen avun merkityksettömyyttä Viron reformissa. Samalla kuitenkin myönnetään, että ideologinen merkitys ja perusrunko omaksuttiin Maailmanpankilta. Muun muassa Nicholas Barrin (2004) mukaan sosiaalipoliittisissa käytännöissä ideologialla

on määräävä merkitys teknisiin ratkaisuihin nähden. Todelliset valinnat tehdään silloin, kun sosiaalipoliittisia päätöksiä ohjaavat ideat lyödään lukkoon, ja tekniset ratkaisut ovat niiden rinnalla vain soveltamista käytäntöön. Toisaalta myös pienillä teknisillä muutoksilla voi olla suuri vaikutus idean toteutumiseen.

Eläkepolitiikan objektin ja vastaanottajan muuttaminen oli helppoa, koska reformi perustui taloustieteelliseen tietoon. Työryhmä toimi itsevarmasti, koska reformi perustettiin jo toimivaksi todetuille ja maan asenneilmastoon sopiville talusteorian periaatteille. Suoritetut talousreformit sitoivat myös eläkereformin valintoja. Koska Virossa oli koko itsenäisyyden ajan pyritty talouden yksityistämiseen ja velan ottaminen on ollut mahdoton ajatus, Maailmanpankin tapa toteuttaa reformi näyttäytyi ainoana mahdollisuutena. Eläkereformi toteuttikin samoja tavoitteita kuin Virossa 1990-luvun alkupuolella tehdyt talousreformit. Keskeinen olikin kysymys siitä, millaisen mekanismin kautta talousreformin ideologia on mahdollista toteuttaa myös eläkereformissa.

Reformissa kyse ei ollut jonkin tahon vastahakoisille kansalaisille syöttämistä vieraista ideoista, vaan kansalliseen politiikkaan tuodusta uusista käytännöistä, jotka olivat tuttuja jo muilla yhteiskunnan osa-alueilla. Reformia perusteltiin välttämättömänä, jolloin poliittisen kiistan mahdollisuus pieneni eikä eläkereformin toteuttamisessa ollut enää varsinaisesti kyse politiikasta. Koska ratkaisussa haettiin yksimielisyyttä ja reformin tekeminen nähtiin pakkona, oli tapauksessa kyse politiikan sijaan asioiden hallinnoimisesta. Eläke-etuuksien on haluttu perustuvan maksettuihin vakuutusmaksuihin ja järjestelmä on rakennettu taloustieteellisen tiedon pohjalta. Tämä edesauttoi sitä, että eläkereformissa päätöksiä tekivät poliitikkojen sijaan asiantuntijat. Reformia oikeutettiin puhumalla pakosta ja tavat, joilla valintoja kehystettiin, olivat omiaan herättämään luottamusta yhteiskunnan jäsenten parissa. Eläkereformi toteutettiin sitä tukevien argumentaatiokehysten sisällä. Päätäjät, jotka pyrkivät löytämään yhteiskunnan

eetokseen sopivan mallin, puhuivat muutoksista sillä tavoin, että vallalla olleet arvot tukivat sitä. Käytetyt kehykset olivat: edistys, itsenäisyys sekä taloudellinen kestävyys. Reformia puoltava argumentaatio vastasi yhteiskunnassa vallitsevia käsityksiä oikeudenmukaisuudesta ja vapaudesta.

Maassa oli vahva halu palata Eurooppaan neuvostoajan jälkeen. Eläkereformi mahdollisti tämän, koska se täytti sekä Euroopan unionin että Euroopan neuvoston vaatimukset. Reformissa sanouduttiin tietoisesti irti vanhojen EU-maiden eläkejärjestelmien malleista. Koska Viron valinnat ovat yhteneviä toisten KIE-maiden kanssa, reformin lopputuloksen nähdään kuitenkin olevan eurooppalainen.

Viron transition sosiaalinen hinta on ollut korkea. Eläkereformilla ei pyritty parantamaan tämän hetken eläkeläisten asemaa. Kansalaisten kyky sopeutua niukkuuteen ja halu uhrautua oman maan eteen on mahdollistanut Viron menestyksekkään siirtymän markkinatalouteen. Kun yhteiskunta vakiintuu ja luottamus politiikkaan ja yhteiskunnan muihin jäseniin palaa, tilanne saattaa olla toisenlainen. Kansalaiset alkavat vaatia oikeuksiaan ja pyrkiä vaikuttamaan myös politiikan kautta. Yhteiskunnassa vallitsee yksimielisyys siitä, että eläkeläisten asema on heikko ja epäoikeudenmukainen. Kun aikaa kuluu, on mahdollista, että oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus nähdään uudella tavalla ilman neuvostoajan painolastia.

Vuonna 2008 alkanutta taantumaa seuranneiden muutosten myötä on jouduttu huomaamaan, että poliittinen riski ei ole hävinnyt Vironkaan eläkejärjestelmästä. Keski- ja Itä-Euroopan maiden eläkejärjestelmiin kuuluvat rahastoeläkkeet ovat ajautuneet vaikeuksiin lakisääteisten eläkkeiden rahoitusvajeen vuoksi. Myös Virossa rahastoeläkkeen eläkemaksut on pysäytetty vuoden 2009 kesäkuusta vuoden 2010 loppuun jakojärjestelmistä maksettavien etuuksien rahoittamiseksi. Taantuma tulee varmasti vaikuttamaan tulevaisuuden eläkepolitiikkaan. Näyttää siltä, että ratkaisevat päätökset eläkepolitiikan suunnasta on kuitenkin jo tehty.

## Viitteet

- 1 Vuodesta 2002 toiminnassa olleen rahastoeläkejärjestelmän maksu on jakautunut työnantajan ja työntekijän välille. Ansaintaeläkkeen maksusta 4 % on siirretty rahastoon ja työntekijä on maksanut kahden prosentin maksua lakisääteisten maksujen lisäksi. Rahastoeläkemaksut on pysäytetty väliaikaisesti vuonna 2009. Työntekijä voi maksaa maksuja vapaaehtoisesti vuodesta 2010 alkaen. Ennen vuotta 1954 syntyneet voivat jatkaa 2 % maksun maksamista, jolloin työnantaja maksaa 4 %. Vuonna 2011 maksuja maksetaan puolet alkuperäisestä ja vuonna 2012 maksut palautuvat ennalleen (työnantaja 4 %, työntekijä 2 %) tai jatkuvat korotettuina vuoteen 2017 asti. (Pensionikeskus 2009.)
- 2 Pehmeällä lainsäädännöllä tarkoitetaan EU:n suosituksia ja sen tuottamaa tietoa, jotka eivät sido jäsen- tai hakijamaita juridisesti.

## Lähteet

- Barr, Nicholas (2004), *The Economics of the Welfare State*. London: Oxford University Press.
- Béland, Daniel (2005), Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. – *Social Policy & Administration*. 39:1. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 1–18.
- Björklund, Liisa (2008a), *Kannustaminen ja moraali: Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen*. Helsinki: Liisa Björklund.
- Björklund, Liisa (2008b), Ideat politiikan muutoksesta: Instituutioista ja intresseistä ideoihin. – *Janus* 16:1. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys, 4–18.
- Campbell, John L. (1998), Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. – *Theory and Society*. 27. Kluwer Academic Publishers, 377–409.
- De la Porte, Caroline (2000), *Which Social Policy Ethos for Estonia?* Paper Prepared for the Ethos of Welfare: Metamorphoses and Variations of Governmentality Symposium 31 August – 2 September 2000 ”Welfare and Ethics” workshop.
- European Commission (1997–2003), *Regular Report from the Commission on Estonia’s Progress towards Accession*. 3.9.2009. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/past\\_enlargements/eu10/estonia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/estonia_en.htm).
- Greimas, A. J. (1980) [1966], *Strukturaalista semantiikkaa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hakman, Tiina & Kivirähk, Juhan (2001), *Pensionireformi Monitoring, Kvalitatiivuurimus, November 2001*. ES Turu-uuringute AS.
- Hall, Peter A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. – *Comparative Politics*. 25:3, 275–296.
- Kananen, Johannes & Saari, Juho (2009), *Ajatuksen voima*. Helsinki: Minerva.
- Kivirähk, Juhan & Hakman, Tiina (2001), *Pensionireformi monitoring, August 2001*. ES Turu-uuringute AS.
- Külaots, Anneli (1998), Integratsioon Euroopa Liiduga: välis- ja siseseoseid – *Eesti inimarengu aruanne 1998*, 73–76.
- Lehtonen, Turo-Kimmo & Liukko, Jyri (2009), Paljonko solidaarisuus maksaa: Vakuutusteknologian rajat hyvinvoinnin ja solidaarisuuden tuotannossa. (Julkaistaan vuonna 2009.)
- Leppik, Lauri (2006), *Transformation of the Estonian Pension System: Policy Choices and Policy Outcomes*. Tallinn: Tallinn University.
- Leppik, Lauri & Vörk, Andres (2006), Pension Reform in Estonia. – *Pension Reform in the Baltic States*. Ed. Elaine Fultz. Budapest: International Labour Office, 17–142.
- Lindell, Christina (2000) The Estonian Pension System. – Leppik, Lauri & Lindell, Christina: *Neighbours Look at Each Other: Estonian and Finnish Pension Systems*. Helsinki: The Central Pension Security Institution, 5–45.
- Müller, Katharina (2002a), From the State to the Market: Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union. – *Social Policy and the Administration*. 36:4, 156–175.
- Oorn, Kadi (2004), Developments in the Estonian Pension System. – *OECD: Pension Reform in the Baltic Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and development, 59–86.

- Pensionikeskus (2009), II samba sissemaksete muudatused, 20.8.2009. <http://www.pensionikeskus.ee/?id=3006>.
- Rauhala, Pirkko-Liisa (2007), Virosta. – *Yhteiskuntapolitiikka*. 72(2007):3. Helsinki: STAKES, 272–295.
- Saar, Andrus & Haikonen, Jyrki (1998), *Viron huominen. Raportti Viron nykypäivästä ja tulevaisuudesta*. Helsinki: EVA.
- Tavits, Margit (2003), Policy learning and uncertainty: The case of pension reform in Estonia and Latvia. – *Policy Studies Journal*. 31:4, 643–660.
- Terk, Erik (1998), Erinevad generatsioonid üleminekuperioodi Eestis. – *Eesti inimarengu aruanne 1998*, 14–16.
- Titma, Mikk (toim.) (2002), *30- ja 50-aastaste põlvkonnad uue aastatuhande künnisel*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastuse trükikoda.
- Titma, Mikk (toim.) (1999), *Kolmekümneaastaste põlvkonna sotsiaalne portree*. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.