

Heikki Niemelä
Kari Salminen
Jussi Vanamo

Pensionssystemen i Norden – totalreform eller stegvis förnyelse

Pensionsskyddscentralen
Eläketurvakeskus
PB 11
00521 Helsingfors
Finland

ISBN 952-9639-17-1
ISSN 1236-3049

Foto: Suomen Kuvapalvelu Oy



411 011

Kierrätykseen sopiva tuote
Alhaiset päästöt valmistuksessa

Hakapaino Oy, Helsinki 1993

INNEHÅLL

KARI SALMINEN: PENSIONSSKYDDET I NORDEN – UTVECKLING OCH NYA UTMANINGAR	5
Det nordiska totalpensionssystemet	7
Dragkampen mellan understöds- och medborgarskapsmo- dellen	8
Medborgarskapsmodellen och de borgerliga partierna ...	9
Striden mellan arbetsprestations- och medborgarskapsmo- dellens anhängare	11
Sverige och övriga Norden	12
Norge	13
Danmark och Finland	14
Totalpensionssystemen befästs	16
De nordiska totalpensionssystemen väljer väg	18
HEIKKI NIEMELÄ & KARI SALMINEN: STATEN ELLER KOR- PORATIONERNA – UTVECKLINGSTRENDER I DET NOR- DISKA PENSIONSSKYDDET	21
Socialpolitiska idealmodeller	23
Olika skäl att omvärdera välfärdsstaten	25
Omvärdering av pensionsskyddet	26
Sverige	26
Norge	28
Danmark	29
Finland	30
Sammandrag	32
KARI SALMINEN & JUSSI VANAMO: PENSIONERNA OCH NEDSKÄRNINGSPOLITIKEN I FINLAND	35
LITTERATUR	42
FÖRFATTARE	45

Kari Salminen

**PENSIONSSKYDDET I NORDEN –
UTVECKLING OCH NYA UTMANINGAR**

PENSIONSSKYDDET I NORDEN – UTVECKLING OCH NYA UTMANINGAR¹

Den nordiska modellen för pensionssystem som förenar pensioner baserade på medborgarskap, social situation och arbetsprestation är resultatet av en lång historisk process. Modellen är en lyckad kombination av de olika samhällsgruppernas åsikter och behov. När vi nu närmar oss nästa årtusende, står denna modell inför stora utmaningar.

Det nordiska totalpensionssystemet

Modellen för det nordiska pensionsskyddet kan anses vara en kombination av tre pensionsrättigheter. I det nordiska totalpensionssystemet förenas medborgarskapsmodellen, understödsmodellen och arbetsprestationsmodellen. Medborgarskapsmodellen garanterar pensionstagarna en pension som är oberoende av inkomst och förmögenhet, understödsmodellen åter är inriktad på medellösa pensionstagare på basis av inkomstprövning och arbetsprestationsmodellen garanterar dem som har haft anställning pensioner i förhållande till arbetsåren och förvärvsinkomsterna/försäkringspremierna. Fastän samtliga nordiska länder – Norge, Sverige, Finland och Danmark – i sina lagstadgade pensionssystem har alla dessa modeller, finns det tydliga skillnader mellan länderna beträffande vilken betydelse de ger de olika modellerna. Länderna skiljer sig från varandra också i fråga om förvaltning och finansiering, i synnerhet av arbetspensionerna.

De nordiska totalpensionssystemen är resultatet av en lång historisk process under vilken samordningen av de tre pensionsmodellerna har gett upphov till tvister mellan samhällsklasserna. Den viktiga frågan har varit vilken pensionsmodell som skall vara den primära när pensionsskyddet byggs upp. Olika uppfattningar om pensionsmodellernas inbördes ordning präglade folkpensionsreformerna och införandet av arbetspensionerna efter andra världskriget.

1 Artikeln baserar sig på Kari Salminens avhandling "Pension Schemes in the Making", Central Pension Security Institute, Studies 1993:2, och har tidigare publicerats i Arbetspension 1/1993.

DRAGKAMPEN MELLAN UNDERSTÖDS- OCH MEDBORGARSKAPSMODELLEN

Det var till stor del lantbruksbefolkningen och dess stödgrupper som var ansvariga för att folkpensionssystemen infördes i de nordiska länderna. Därför kom pensionssystemen att omfatta en större del av befolkningen än vad som var fallet i Centraleuropa överlag. Också den statliga eller till kommunerna decentraliserade förvaltningsmodellen hade samband med det självständiga bondeståndet och Nordens perifera läge i Europa.

Efter det att folkpensionssystemen hade införts, kunde reformarbetet genast köra i gång efter andra världskriget, i slutet av 1940-talet och under 1950-talet. Folkpensionsreformens problem kan sammanfattas i frågan huruvida understödsmodellen, som bygger på inkomstprövning, eller medborgarskapsmodellen, som är oberoende av inkomsterna, skall tas till grund för reformeringen av pensionssystemen. Skall förhöjda folkpensioner betalas av statsmedel endast till dem som har det ekonomiskt sämst ställt eller skall pension betalas till var och en utan hänsyn till samhällsklass? Skall den som är rik ha lika rätt till pension som den fattige?

Speciellt problematisk tedde sig situationen för den nordiska socialdemokratin. Socialdemokraterna understödde i folkpensionsreformens första fas understödsmodellen och förhöll sig mera kritiskt till medborgarskapsmodellen, eftersom de ansåg att jämnstora pensioner gynnade dem som är bättre lottade, medan inkomstjämkningen medförde en rättvisare resursfördelning, och styrde resurserna närmare partiernas traditionella understödsgrupper, dvs. arbetarbefolkningen.

Först efter flera kompromisser och förhandlingar vann medborgarskapsmodellen stöd hos socialdemokraterna. En bidragande orsak till detta var att fackföreningsrörelsen i Sverige och det svenska välfärdssamhällets centrala arkitekt, Gustav Möller, talade för jämnstora pensioner. Fackföreningsrörelsen var en stark förespråkare för medborgarskapsmodellen både i Sverige och i Norge, eftersom en pension som var oberoende av inkomsterna ansågs ge möjlighet till en utvidgning av arbetstagarnas gruppvis anordnade pensionsskydd. Den gamla inkomstprövade folkpensionen hade tidigare utgjort ett hinder för utvecklingen av arbetstagarnas pensionsskydd i Norge.

Situationen i Finland skiljde sig från de övriga nordiska länderna i det avseendet att folkpensionsreformen i vårt land gällde förhållandet mellan försäkringsprincipen och medborgarskapsmodellen och inte prioriteringsordningen mellan medborgarskaps- och understödsmodellen. I denna valsituation tog de finska socialdemokraterna ställning för ett folkpensionssystem som byggde på försäkringsprincipen, eftersom de var av den åsikten att pensionerna skall stå i relation till arbetstagarnas och arbetsgivarnas försäkringspremier och inte vara oberoende av dem som i medborgarskapsmodellen.

Medborgarskapsmodellen och de borgerliga partierna

Medan socialdemokraterna var avogt inställda till medborgarskapsmodellen, var de borgerliga partierna dess ivriga förespråkare. I varje nordiskt land krävde bondepartierna och de konservativa partierna oftare och mera konsekvent än socialdemokraterna att folkpensionssystemet skall slopa inkomstprövningen. De konservativa partierna och bondepartierna kom med förslaget att medborgarskapsmodellen skall införas i Sverige och Norge, i Finland var agrarpartiet den centrala aktören och i Danmark Radikale Venstre partiet, företrädaren för småbrukarna och stadsliberalismen.

Viktigt för lantbrukarna var medborgarskapsmodellens universalistiska princip och rätten till förmåner oberoende av inkomster, eftersom lantbruksegendomen dåförtiden inte inverkade på pensionens belopp. Därtill grundade sig medborgarskapsmodellen huvudsakligen på skattefinansiering, vilket var förmånligt för dem som bedrev lantbruk, eftersom deras arbetsinkomst ofta var liten och deras familjemedlemmar hjälpte till på lägenheterna utan lön. Under dessa omständigheter var skattefinansiering förmånligare än finansiering med försäkringspremier.

Också de konservativa partierna i Norden prioriterade medborgarskapsmodellen framom understödsmodellen. Understödet för pensioner som grundade sig på medborgarskap bottnade i det att den växande medelklassen och företagen inte utslöts ur dessa pensionssystem som i de gamla, inkomstprövade folkpensionssystemen. Då folkpensionssystemet baserade sig på medborgarskap, kunde också den mer välbärgade medelklassen få något och inte bara ge.

Medborgarskapsmodellen som innebär att rätten till pension bestäms på basis av nationalitet i stället för yrke, inkomster eller försäkringspremier har ansetts vara kännetecknande för pensionsskyddet i Norden, där man har utgått från att hela befolkningen försäkras, inte endast de

förvärvsarbetande såsom fallet var i Centraleuropa. En sådan medborgarskapsmodell har betraktats som socialdemokratins vinning, medan medborgarskapsmodellen å andra sidan har ansetts vara en viktig förklaring till socialdemokratins starka ställning i de nordiska länderna.

En jämförande historisk studie visar likväl att socialdemokraternas agerande inte har varit så konsekvent. Socialdemokraterna i de nordiska länderna har gått balansgång mellan understödsmodellen och medborgarskapsmodellen. De finska socialdemokraterna understödde rentav ett pensionssystem som byggde på försäkringsprincipen och inte på medborgarskapsmodellen. Medborgarskapsmodellens genombrott i Norden har däremot ett mycket tydligare samband med lantbrukarnas, företagarnas och den växande medelklassens förmåner.

STRIDEN MELLAN ARBETSPRESTATIONS- OCH MEDBORGARSKAPSMODELLENS ANHÄNGARE

Alla de fyra nordiska länderna reformerade sina folkpensionssystem så att rätt till pension som var oberoende av inkomsterna infördes före slutet av 1950-talet. Systemen i Sverige och Norge grundade sig enbart på medborgarskapsmodellen, medan systemen i Danmark och Finland var en kombination av medborgarskaps- och understödsmodellen.

Medborgarskapsmodellen implicerade horisontell universion, lika sociala rättigheter för alla. Ideologiskt sett uppfattades statens roll i modellen som begränsad. Staten skulle endast erbjuda en nationell minimivå för pensionerna; övriga risker skulle var och en själv försäkra, antingen gruppvis eller på individuell basis.

En sådan situation ledde i praktiken till att de som hade en stark organisation bakom sig och en bättre ställning arbetsmarknadspolitiskt sett krävde att tilläggsförsäkringar skulle följa med anställningen, medan de som hörde till en svag organisation eller stod utanför arbetsmarknadsorganisationerna måste klara sig på folkpensionen allena. Medborgarskapsmodellens oönskade följd, en ny tudelning av pensionstagarna, riskerade strävandena till jämlikhet och solidaritet, vilka tidigare varit de centrala målen för utvecklingen av välfärdsstaten i de nordiska länderna.

För att slopa dualismen mellan arbetsmarknadens pensionsystem och folkpensionerna började man i de nordiska länderna ställa krav på att hela den förvärvsarbetande befolkningen skulle omfattas av det inkomstrelaterade pensionssystemet. Sådana krav ställdes framför allt av fackföreningsrörelsen och de socialdemokratiska partierna och en viktig roll i kraven spelade den relativa jämlikheten mellan de olika löntagargrupperna, i synnerhet mellan tjänstemännen och de övriga löntagarna.

Å andra sidan höll man fast vid medborgarskapsmodellen och ansåg att det inte var statens uppgift att försäkra förvärvsinkomsterna utan att var och en själv skulle ordna sitt tilläggspensionsskydd genom att spara. Två modeller för pensionsskyddet stod således mot varandra: den obligatoriska försäkringsmodellen som baserade sig på arbetsprestation

och medborgarskapsmodellen med kompletterande pensioner anordnade gruppvis eller individuellt. Förutom beträffande pensionsmodellerna gick de nordiska ländernas åsikter också i sär beträffande pensionernas finansieringssätt och förvaltning.

Sverige och övriga Norden

I Sverige var det meningen att arbetspensionssystemet skulle införas antingen utgående från medborgarskapsmodellen och kollektiva pensionssystem finansierade av arbetsgivarna eller i form av ett lagstadgat förvärvspensionssystem som omfattade hela befolkningen. Det senare understöddes av socialdemokraterna och fackföreningsrörelsen. Dessa alternativ för pensionsskyddet skiljde sig både till omfattning och förvaltningsmodell och finansieringssätt. Arbetsgivarnas och de borgerliga partiernas alternativ till pensionstrygghet baserade sig på fondering och dess förvaltning var anförtrodd försäkringsinrättningar och pensionskassor. Socialdemokraternas alternativ baserade sig på fördelningssystemet och var centraliserat till staten.

Efter en folkomröstning och regeringskris godkände den svenska riksdagen socialdemokraternas alternativ år 1958. Statsadministrerade arbetspensioner var en betydande framgång för den svenska socialdemokratin. De garanterade partiets anhängare, industriarbetarbefolkningen, likadana på arbetsprestation baserade pensioner som tjänstemännen hade och de omfattade hela den förvärvsarbetande befolkningen utan att lämna någon utanför.

I politisk bemärkelse innebar arbetspensionerna ett slut på det klass-samarbete mellan bönderna och arbetarbefolkningen som den svenska välfärdsstaten till stor del hade byggts upp på. Däremot ökade socialdemokraternas understöd bland den växande medelklassen tack vare arbetspensionerna, fastän medelklassen var politiskt delad i sina åsikter om vilken roll staten skulle spela i anordnandet av pensionsskyddet. Allt som allt ökade reformen konflikterna mellan de borgerliga partierna och dess verkningar kändes också tydligt utanför Sveriges gränser, i de övriga nordiska länderna. Man kan säga att de borgerliga partierna och arbetsgivarna i de övriga tre nordiska länderna i sin politik tog lärdom av händelserna i Sverige.

Norge

I Norge utformades arbetspensionerna utgående från tre olika pensionsmodeller. Socialdemokraterna stödde sig på arbetsmarknadens pensionssystem, som överenskommit av fackföreningsrörelsen, och en gradvis utvidgning av det till att omfatta företagarna och lantbrukarna. Enligt systemet skulle pensionerna ordnas kollektivt utgående från yrkeskriterier och inte på lagstiftningsväg.

Enligt den andra pensionsmodellen som företrädde av liberalerna och Kristliga Folkpartiet skulle arbetspensionerna ordnas på lagstiftningsväg. Hela den yrkesaktiva befolkningen skulle omfattas av ett pensionssystem som baserar sig på arbetsprestation.

Det konservativa partiets och centerpartiets tredje pensionsmodell påminde om de svenska borgerliga partiernas medborgarskapssmodell. Kärnan i förslaget utgjordes av en begränsning av statens roll till att endast trygga en minimiutkomst.

På grund av händelserna i Sverige och under påverkan av det politiska läget gjorde partiernas synsätt en helomvändning. Gruvolyckan i Svalbard sommaren 1963 ledde till en parlamentarisk kris och socialdemokraterna blev tvungna att lämna regeringen. I denna situation behövde socialdemokraterna en markeringsfråga som skulle höja deras politiska profil och föra dem tillbaka till regeringen. De ändrade sitt tidigare ställningstagande i pensionsfrågan och anammade det svenska systerpartiets modell till statsadministrerade pensionssystem.

De konservativa och centerpartiet lärde sig politiskt av det öde som de borgerliga partierna i Sverige gått till mötes, de gick alltså inte till motvärn utan förenade sig i liberalernas lagstadgade modell för pensionssystem. Så övergick den potentiella konflikten mellan höger och vänster i en tävlan om vilket parti som först skulle förverkliga arbetspensionsreformen.

Totalpensionssystemet folketrygd är till sin karaktär en politisk kompromiss. Det återspeglar socialdemokraternas och fackföreningsrörelsens strävan att förbättra pensionsskyddet för arbetstagare och att förenhetliga pensionsförmånerna för arbetstagare och tjänstemän. Å andra sidan beaktades lantbrukarbefolkningens förmåner tydligare än i den svenska reformen. Ställningen för de grundpensioner som baserar sig på medborgarskap var starkare och i analogi därmed var ställningen för de tilläggs pensioner som baserar sig på arbetsprestation anspråkslösare än i Sverige.

Danmark och Finland

I slutet av 1950-talet var folkpensionssystemet i Danmark och Finland annorlunda än i Norge och Sverige. I Norge och Sverige baserade sig folkpensionssystemen enbart på medborgarskapsmodellen, medan folkpensionssystemen i Danmark och Finland bestod av både medborgarskapsmodellen och understödsmodellen. Denna bipolaritet inom folkpensionssystemen kom att styra den diskussion som i Danmark och Finland fördes om arbetspensionerna. Grundproblematiken rörde sig om vilken modell som skulle prioriteras i pensionskyddet: borde medborgarskapsmodellen utvecklas eller borde ett pensionssystem som baserar sig på arbetsprestation skapas.

I Danmark föreslog socialdemokraterna i mitten av 1960-talet att ett lagstadgat arbetspensionssystem som gäller hela den yrkesverksamma befolkningen skulle skapas. Förslaget fick dock ett dräpande mottagande av de borgerliga partierna och den övriga vänstern. Man kritiserade främst förvärvsprincipen som ingick i arbetsprestationsmodellen och man ansåg att det danska pensionssystemet borde utvecklas endast på basis av medborgarskapsmodellen. För de borgerliga partierna var det viktigt att förvärvspensionerna inte var statligt styrda utan fick fluktuera med marknadskrafterna. Med andra ord förhindrade man att en organisation av arbetspensionerna enligt svensk modell förverkligades.

Det danska totalpensionssystemet har grundat sig på en utvidgning av medborgarskapsmodellen samt på en snabb tillväxt av fackliga pensionskassor och ren privatförsäkring från slutet av 1960-talet. Följden har varit uppkomsten av två nationer av åldringar: folkpensionärer och pensionärer som får fackliga och privata pensioner.

I Finland har totalpensionssystemets utveckling varit en spegelbild av utvecklingen i Danmark. Också här tvistade man i början av 1960-talet om det finska pensionssystemet borde utvecklas enligt medborgarskapsmodellen eller arbetsprestationsmodellen. En vändpunkt i utvecklingen av pensionskyddet var att arbetsgivare och arbetstagare kom överens om att bygga upp ett pensionssystem enligt grunderna för arbetsprestationsmodellen.

Pensionssystemets organisation var decentraliserad i privata pensionsbolag vilket innebär att finska arbetsgivare undgick den förlust som svenska arbetsgivare haft i pensionsfrågan. Det arbetspensionssystem som förverkligats i Finland motsvarade till förvaltnings- och finansieringsmodell rätt långt systemet med arbetsmarknadspensioner som de svenska arbetsgivarna föreslog i mitten av 1950-talet.

En avgörande skillnad mellan Finland och Sverige var att arbetsgivare och arbetstagare här kunde komma överens om grunderna för pensionssystemet utan slitande stridigheter.

Den uppnådda kompromissen flyttade den ideologiska gränsen från högern – vänstern till socialdemokrater – kommunister. Så blev fackföreningsrörelsen och det socialdemokratiska partiet arbetsgivarnas närmaste samarbetspartner. Förhållandena mellan agrarpartiet och arbetsgivarna ansträngdes däremot av att Finland från att ha varit ett jordbruksland blev ett industriland. Den pensionspolitik som agrarpartiet bedrev innebar ur arbetsgivarnas och arbetstagarnas synpunkt att inkomst överfördes till lantbruksbefolkningen från industrin och av löntagarna.

Motsättningarna mellan det agrara Finland och det industriella Finland ledde till ett närmande av socialdemokrater, fackcentralen FFC och arbetsgivarna. På 1960- och 1970-talet kunde denna allians med hjälp av de borgerliga partierna som blivit tjänstemannapartier driva igenom att grunden för Finlands pensionssystem byggde på arbetsprestationsmodellen. Samtidigt innebar det att medborgarskapsmodellen som förespråkats av agrarförbundet och kommunisterna försvagades och att löntagarna kompengades för den förlust de lidit vid folkpensionsreformen 1956.

Utvecklingen av Finlands totalpensionsskydd gick i motsatt riktning än i Danmark. De båda länderna startade med en kombination av medborgarskapsmodellen och understödsmodellen i slutet av 1950-talet, men resultatet var i slutet av 1970-talet rakt motsatta system. I Danmark flyttade tyngdpunkten klart mot medborgarskapsmodellen, medan tyngdpunkten i Finland efter mitten av 1970-talet allt klarare flyttade över mot arbetsprestationsmodellen.

TOTALPENSIONSSYSTEMEN BEFÄSTS

Då arbetspensionssystemen började gälla befästes tudelningen av de nordiska ländernas lagstadgade pensionssystem, å ena sidan i ett system som grundade sig på medborgarskap och å andra sidan i ett system som grundade sig på arbetsprestation. Speciellt i Sverige och Norge kritiserade fackföreningsrörelsen och nyvänstern i slutet av 1960-talet arbetspensionssystemet. Man ansåg att förvärvspensionerna inte innebar förmåner för de sämst avlönade arbetstagarna och för dem som stod utanför arbetsmarknaden, dessa skulle i framtiden utgöra ett nytt pensionärsproletariat.

Därför kompletterades i Sverige och Norge totalpensionssystemet med ett pensionstillägg, som genom behovsprövning betalades till låginkomsttagare och personer utan förvärvspension. Pensionstilläggen var en delvis återgång till den gamla socialdemokratiska linjen, som innebär att understödsmodellen förverkligar inkomstöverföring till de obemedlades förmån.

Också i Finland och Danmark kvartsår de understödsbaserade delarna i totalpensionssystemet, genom dem strävar man efter att utjämna de ekonomiska skillnader som föreligger mellan pensionstagarna.

I de nordiska länderna har man alltså strävat efter att bygga upp ett system som kombinerar medborgarskap, social situation (medellöshet) och arbetsprestation. En dylik kombination har garanterat en samordning av olika samhällsklassers förmåner och intressen. Borgerskapet, lantbrukarna och arbetarbefolkningen har alla funnit sin egen pensionsmodell inom denna kombination. Inom de lagstadgade pensionssystemen har man även kunnat beakta den växande medelklassens behov relativt bra, fastän medelklassens intresse i Danmark riktats utanför det lagstadgade pensionsskyddet, speciellt har utvidgningen av pensionskassorna intresserat.

Fastän pensionssystemen byggts upp utgående från liknande pensionsmodeller i alla de nordiska länderna, betonar varje land modellerna på olika sätt. Totalpensionssystemen i Sverige och Norge betonar de tre pensionssystemen på samma sätt, men Danmark och Finland presenterar varandras motpoler. I Danmark ligger tyngdpunkten på medborgarskapsmodellen och i Finland på arbetsprestationsmodellen. Dessa drag förknippas med de båda ländernas särdrag i fråga om klassstrukturen. I Danmark flyttade den starka lantbruksindustriella

grupperingen och företagarbefolkningen tyngdpunkten till medborgarskapsmodellen och i Finland ledde den oheliga alliansen mellan socialdemokrater, fackföreningsrörelsen och arbetsgivarna till arbetsprestationsmodellen.

Båda lösningarna hade rakt motsatta konsekvenser för de frivilliga pensionssystemen. I Danmark förorsakade medborgarskapsmodellen att de privata pensionsförsäkringarna ökade lavinartat och i Finland ledde arbetsprestationsmodellen till att den icke lagstadgade pensionsförsäringen upphörde att växa i omfång.

DE NORDISKA TOTALPENSIONSSYSTEMEN VÄLJER VÄG

Den ekonomiska recessionen, brytningskedet i världsekonomin och medelklassens tillväxt har lett till att de nordiska totalpensionssystemen ställts inför grundläggande frågor. Det är framför allt frågan om den utlovade lagstadgade pensionsnivån skall kunna upprätthållas och om man är tvungen att göra nedskärning, i vilken del av totalpensionssystemet nedskärningarna skall göras. Det verkar som om regeringarna i de nordiska länderna är benägna att företa nedskärningar speciellt i det lagstadgade pensionssystemets inkomstrelaterade del.

Tillsammans med den utveckling som skett på 1980-talet i de nordiska länderna innebär nedskärningarna en nyfördelning av välfärden så att pensionstagarnas välfärd i allt högre grad borde basera sig på deras tidigare ställning på arbetsmarknaden. Huvudsakligen är det fråga om en utvidgning av de arbetsmarknadsavhängiga pensionssystemen. Arbetstagare vid framgångsrika företag samt starka yrkesgrupper skulle ha nytta av en dylik utveckling. Löntagare i mindre konkurrenskraftiga branscher där den produktionsmässiga betydelsen och fackliga förhandlingskraften är svag är förlorare. Även skillnaderna mellan män och kvinnor skulle öka.

Redan i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet har tecken på denna inriktning klart kunnat skönjas. I Norge och Sverige har de icke lagstadgade pensionernas betydelse vuxit under hela 1980-talet. I Norge har nivån för förvärvspensionerna beskurits och den s.k. Lindbäckkommissionen i Sverige föreslår att pensionsnivån skall sänkas så lågt, att en stor del av befolkningen skulle anse det nödvändigt att skaffa ett tilläggsskydd som baserar sig på privat sparande. Den föreslagna nedskärningen skulle utesluta en stor del av den nya medelklassen från det lagstadgade systemet vilket i hög grad skulle försvaga medelklassens understöd av det lagstadgade pensionsskyddet.

Danmark förverkligar nu ett av de största privatiseringsprojekten i sin historia. Projektet innebär att man med stöd av fackföreningsrörelsen överflyttar medborgarnas pensionsskydd från folkpensionssystemet till pensionssystem som baserar sig på kollektivavtal. Man har räknat att dessa nya pensionssystem kommer att gälla om ungefär 40 år. På grund av arbetspensionssystemets struktur utgör den växande

medelklassen inget problem i Finland. Det nuvarande pensionsskyddets legitimitet är stor och tilläggspensioner som baserar sig på kollektivavtal är sällsynta. Dessutom har arbetsmarknadsorganisationerna och regeringen kommit överens om finansieringen av arbetspensionerna och om att förnya systemet med flexibel pensionsålder. Man har också kunnat komma överens om en reform av statens och kommunens pensionssystem.

Då man funderar på arbetspensionssystemets framtid kan det visa sig att förändringen i sättet att fatta politiska beslut är en utmaning av stora mått. I författningsreformen drivs Finland mot majoritetsparlamentarism vilket delvis har sin grund i att den europeiska integrationen förutsätter ett snabbare beslutsfattande och i vänsterns redan tidigare uttryckta krav. Systemet med kvalificerad majoritet håller på att gå till historien. Följaktligen håller modellen som den finländska välfärdsstaten är uppbyggd på och som baserat sig på med möda uppnådda kompromisser på att förändras. Skillnaden mellan olika regeringars pensionspolitiska linjedragningar kan klarna. Å andra sidan kan den planmässiga utvecklingen av pensionspolitiken bli svårare då regeringar och linjedragningar byts ut.

Majoritetsparlamentarismen kan i fortsättningen också leda till att tyngdpunkten i fackföreningsrörelsen flyttar sig till avtal då misstroendet mot parlamentariskt beslutsfattande ökar. Majoritetsparlamentarismen tillsammans med att de centraliserade arbetsmarknadssystemen upplöses medför att tyngdpunkten i socialpolitiken överförs på lokala eller företagsvis fattade beslut. Det leder till att det tredelade beslutsfattandet mellan stat, arbetsgivare och arbetstagare, som arbetspensionssystemet till väsentliga delar grundat sig på, vittrar sönder.

De nordiska pensionssystemens utveckling tycks alltså leda till att de statliga beslut upplöses och att välfärden på ett allt tydligare sätt knyts till yrkesgrupper och arbetsmarknad. I viss mening håller situationen före de lagstadgade arbetspensionssystemen på att upprepas.

Heikki Niemelä & Kari Salminen

**STATEN ELLER KORPORATIONERNA –
UTVECKLINGSTRENDER I DET
NORDISKA PENSIONSSKYDDET**

STATEN ELLER KORPORATIONERNA – UTVECKLINGSTRENDER I DET NORDISKA PENSIONSSKYDDET

Socialpolitiska idealmodeller

I västländernas socialförsäkringssystem kan man särskilja olika socialpolitiska idealmodeller, som framträder tydligast inom pensions- och sjukförsäkringen. Skillnaderna mellan olika trygghetssystem gäller främst systemens täckningsgrad, kompensationsnivå och institutionella struktur, särskilt i relationen mellan stat och marknad. På basis av sociallagstiftningen kan västländerna indelas enligt fyra socialpolitiska modeller: den behovsprövande modellen, grundskyddsmodellen, den korporativa modellen och den institutionella modellen.

Den behovsprövande modellen påminner närmast om fattigvården. Enligt den anses individen primärt ha sin utkomst av marknaden och socialförmånerna bestäms i viss mån efter sökandens behov och medel. Små förmåner beviljas de medborgare som har det sämst ställt. Den behovsprövande modellen har varit specifik för den sociala tryggheten i USA.

Grundskyddsmodellen kännetecknas av ett statsreglerat system för social trygghet som omfattar samtliga medborgare oavsett inkomster. Alla garanteras en viss grundtrygghet vid inkomstbortfall, och den har också ansetts räcka till för industriarbetarna. Tjänstemän och andra har kompletterat grundtryggheten med inkomstrelaterade försäkringar för att uppnå önskad trygghet vid inkomstbortfall. Grundskyddsmodellen bygger på lord W. Beveridges program och anses uppträda i sin mest typiska form i England, Danmark och Nya Zeeland.

Utmärkande för den korporativa modellen är kopplingar till arbetsmarknaden och inkomstrelaterade socialförsäkringsförmåner. Socialförsäkringssystemen styrs och finansieras av särskilda arbetsgivar- och arbetstagsammanslutningar, ofta med staten som tredje part.

Den korporativa modellen är baserad på det bismarckska socialförsäkringstänkandet, där förmånerna ursprungligen var avsedda för industriarbetarna. Senare kom socialförsäkringen att utsträckas till handelsanställda, lantbruksarbetare, bönder och självständiga företagare.

Även om försäkringen omfattar en stor del av befolkningen har den i regel uteslutit en mängd icke-yrkesverksamma, t ex hemmafruarna, som saknar sociala rättigheter. Den korporativa modellen, som i huvudsak följer den katolska sociala doktrinen och särskilt subsidiaritetsprincipen², är dominerande t ex i Tyskland och Österrike.

Den institutionella modellen utvecklades i Norden efter andra världskriget. I den förenas grundskyddsmodellens statsreglering och förmåner för samtliga medborgare med förmåner enligt den korporativa modellen. Den institutionella modellen skiljer sig såtillvida från den korporativa modellen med dess yrkeskategoribaserade socialförsäkring, att den utöver de intjänade förmånerna garanterar en grundtrygghet åt alla medborgare. För Norden skapades ursprungligen ett grundskyddssystem, men efter kriget kompletterades grundtryggheten med inkomstrelaterade förmåner. Så var t ex den allmänna sjukförsäkring som infördes i Sverige 1955 det första socialförsäkringssystem i världen som var uppbyggt enligt den institutionella modellen, och när ATP-pensionerna infördes 1960 blev den svenska socialförsäkringen det första exemplet på en fullt utvecklad institutionell socialförsäkring. I Norge infördes modellen 1966 i form av folketrygden, som utvidgades år 1971 och nu omfattar alla centrala sektorer av den obligatoriska socialförsäkringen. Till Finland kom modellen 1961 med arbetspensionslagstiftningen och 1963 med den allmänna sjukförsäkringen.

2 Subsidiaritet betyder att träda i stället för. Om individen inte ensam klarar av sin sociala trygghet får familjen komma till undsättning. Om familjens insats är otillräcklig, är det kyrkans skyldighet att hjälpa. Följande steg är obligatoriska löntagarförsäkringar och i sista hand kommer den kommunala och statliga socialhjälpen (Andersen 1991, 57-59).

OLIKA SKÄL ATT OMVÄRDERA VÄLFÄRDSSTATEN

I internationella jämförelser har de nordiska välfärdsstaterna betraktats som mönsterexempel på social trygghet. Många undersökningar har visat att inkomstöverföringarna och den progressiva beskattningen resulterat i en effektiv utjämning av inkomstskillnader och i att egentlig fattigdom inte längre existerar i Norden. Vidare har den nordiska välfärdsstaten, som grundar sig på universalismens principer, genom sin folkförsäkring kunnat garantera alla medborgare en högklassig social trygghet, och det gäller både grundtryggheten och den inkomstrelaterade sociala tryggheten.

Men den sociala tryggheten i Norden stöter nu på svårigheter. Den tynande ekonomiska tillväxten, den speciellt i Finland och Sverige snabbt tilltagande arbetslösheten, den europeiska integrationen och industrins strukturomvandling äventyrar den sociala tryggheten i Norden. Många anser problemen vara så stora att det nordiska välfärdssamhället är färdigt för nedmontering. Även om man inte drar så långtgående slutsatser, har trygghetssystemen i Norden i varje fall börjat omprövas.

För en sådan omprövning har följande skäl anförts:

1. På kort sikt
 - arbetslösheten med åtföljande finansieringsproblem för trygghetssystemen
 - den europeiska gemenskapens krav på en sund bas för de offentliga utgifterna och den offentliga ekonomin.
2. På lång sikt
 - de höga offentliga kostnader som trygghetssystemen medför samt generationsproblemet.

Den sociala tryggheten påverkas dessutom av nyliberalismens stärkta ställning i Europa. Enligt dess ideologi skulle den offentliga sektorn garantera endast en viss minimi trygghet. All social trygghet utöver detta minimum skulle var och en själv få svara för. Därmed skulle den sociala tryggheten bestå av dels en liten grundtrygghet, dels en inkomsttrygghet som baserar sig på kollektivavtal eller privata försäkringsavtal.

OMVÄRDERING AV PENSIONSSKYDDET

Sverige

I Sverige utgör pensionerna numera en väsentlig del av den sociala tryggheten. År 1991 uppgick den obligatoriska pensionsförsäkringen (folkpension + tilläggspension ATP) till 12 % av BNP, 26 % av lönesumman och 51 % av de offentliga inkomstöverföringarna. Särskilt ATP-andelen ökar med stigande pensionsnivå och växande antal pensionsstagare, och beroende på den långsamma ekonomiska tillväxten. Den obligatoriska pensionsförsäkringens andel har uppskattats till 35 % av lönesumman år 2025.

Hösten 1992 avtalade den svenska regeringen och oppositionen om ett krispaket med förslag till en socialförsäkrings- och pensionsreform. Enligt krispaketet sänktes sjukförsäkringens ersättningsnivå och statens andel minskades. Man beslöt vidare att i framtiden avskilja sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna från det allmänna försäkringskasssystemet och förena dem till en privat arbetsmarknadsförsäkring. I fråga om pensionsförsäkringen avtalades om höjd åldersgräns för den allmänna ålderspensionen och sänkt pensionsnivå. Dessa åtgärder beräknades spara in 18,5 miljarder kronor.

I Sverige har en pensionsreform varit under beredning och pensionskommittén borde avge sitt betänkande inom kort. Enligt planerna skulle den allmänna pensionen (ålderspensionen) bestå av en garantipension för alla, d v s en minimipension, och en inkomstrelaterad pension baserad på försäkringsavgifter. Invalidpensionen lösgörs från pensionsystemet och fogas till den planerade arbetsmarknadsbaserade sjuk- och arbetsskadeförsäkringen. Garantipensionen blir obligatorisk och avses gälla alla som bor i Sverige. Förvärvspensionen är inte längre för månsbaserad utan avgiftsbaserad, vilket innebär att en viss pension enligt slutlön inte kan garanteras. För finansieringen av garantipensionen svarar staten och arbetsgivarna, medan den inkomstrelaterade pensionen finansieras av arbetsgivarna och de försäkrade. Om pensionsfonderna har kommittén inte nått enighet; frågan gäller om fonderna skall förvaltas av den offentliga eller den privata sektorn.

Den kommission under Assar Lindbecks ledning, som utredde det ekonomiska läget och drog upp nya riktlinjer för svensk samhällspolitik, kom också med förslag till utveckling av socialförsäkringen och uttryckte

liknande tankar som pensionskommittén: man minskar de offentliga kostnaderna genom att skära i socialförsäkringsutgifterna och lösgör socialförsäkringen från den offentliga sektorn.

De politiska partierna har ställt sig olika till den planerade pensionsreformen:

moderaterna, centern, de gröna, vänsterpartiet och en del av socialdemokraterna är för grundskyddsmodellen, alltså närmast Lindbeck-kommissionens idéer, medan folkpartiet och en del av socialdemokraterna stöder en vidareutveckling av det nuvarande obligatoriska pensionsskyddet. Moderaterna anser att staten skall svara för ett obligatoriskt minimipensionsskydd, och att var och en själv får svara för ett frivilligt tilläggspensionsskydd. Enligt dem som försvarar det nuvarande pensionssystemet, alltså den institutionella modellen, kan det statliga pensionsskyddet inte anses bära skuld till den ekonomiska krisen. De svenska pensionerna, anser de, ger god täckning och kompensation, och av OECD-länderna har Sverige den jämnaste pensionsinkomstfördelningen. Grundskyddsmodellen anses däremot leda till ett tudelat samhälle.

Av de svenska arbetsmarknadsorganisationerna är arbetsgivarföreningen för en vidareutveckling av grundskyddsmodellen. Tilläggspensionen skulle däremot bli avgiftsbaserad och finansieras av arbetsgivarna. Tilläggspensionsfonderna (även ATP-fonderna) skulle ställas till den privata produktionssektorns förfogande. Så skulle pensionsmedlens förvaltning lösgöras från den offentliga sektorn för att flyttas över på privatsektorn i enlighet med SAFs (Sveriges Arbetsgivarförening) pensionsförslag från 1954. Av arbetstagarorganisationerna förespråkar LO (Landsorganisationen) den institutionella modellen. Av de organisationer som representerar medelklassen har särskilt TCO (tjänstemannaorganisationen) kritiserat pensionskommitténs förslag som den ansett diskriminera den nya utbildade medelklassen.

I Sverige förs även en livlig debatt om förnyandet av sjukkaessesystemet och arbetsskadeförsäkringen. I våras gav regeringen en proposition till riksdagen om att förena sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna till en privat arbetsmarknadsförsäkring. Om idén genomförs blir det fråga om ett avsevärt steg för svensk social trygghet i riktning mot privatförsäkring. I somras anförde centern förslag till jämnstor grundtrygghet, en s.k. arbetslivförsäkring, som skulle bekostas med skattemedel och trygga inkomsten i fall av sjukdom, olycksfall, arbetsoförmåga, sjuka barn, arbetslöshet och konkurs. Moderaterna har å sin sida föreslagit en jämnstor obligatorisk sjukförsäkring och privatisering av arbetsskadeförsäkringarna. Bägge partiernas förslag baserar sig på grundskyddsmodellen, enligt vilken en inkomstrelaterad sjukförsäkring skulle ordnas genom arbetsmarknadsavtal eller privata försäkringar. Vid sitt partimöte

i september 1993 ställde sig socialdemokraterna kritiska till förslaget om ny sjuk- och arbetsskadeförsäkring. Frågan om överföring av försäkringen på arbetsmarknadsorganisationerna förblev öppen, men beträffande försäkringsavgifterna kunde mötet enas. Försäkringsprincipen ansågs problematisk när det gäller pensionssystemet.

Trygghetssystemens utveckling kommer att spela en central roll i nästa års svenska riksdagsval. Det svenska välfärdssamhället kan då antas befinna sig vid en skiljeväg: skall man utveckla socialförsäkringen enligt grundskyddsmodellen kombinerad med privat försäkring eller skall man förnya den nuvarande institutionella modellen? Oavsett valresultatet kommer trygghetssystemet att få mindre svängrum, vilket beror på skattereformen och den ekonomiska politikens eventuella harmonisering med ett integrerat Europa.

Norge

I Norge har man också omvärderat den sociala trygghetens och pensionsskyddets tyngdpunkter. Norrmännen har prutat av på både grundpensionernas universalism och tilläggspensionernas inkomstrelatering. Taket för folketrygdens tilläggspensioner sänktes år 1989 och i början av förra året sänktes tilläggspensionsprocenten från 45 till 42 %. Brundtlands socialdemokratiska minoritetsregering har fått lov att försvara den norska välfärdsstaten, och folketrygden har främst fått söka sitt stöd hos arbeiderpartiet. Folketrygdens betydelse illustreras av att var fjärde person i Norge för närvarande har sin huvudsakliga inkomstkälla i folketrygden. Dess andel av bruttonationalprodukten är 16 % och av statsbudgeten nära en tredjedel (30 %).

De privata och arbetsmarknadsbaserade pensionernas popularitet har ökat både politiskt och på arbetsmarknaden. Av de norska partierna vill högern och centern vidareutveckla grundtryggheten och minska på de inkomstrelaterade pensionerna. Dessutom vill högerpartiet utveckla privata pensionssystem utanför folketrygden. De norska arbetsgivarna förespråkar förbättringar i folketrygdens inkomstrelaterade pensionstrygghet.

På arbetstagsidan skulle tjänstemännens och akademikernas centralorganisationer helst utveckla de frivilliga pensionsförsäkringarna. Också facket (LO) är för tilläggspension till löntagarna, genom kollektivavtal, men vill samtidigt utveckla folketrygden. I Norge har statstjänstemännens lagstadgade pensioner och de kommunalt anställdas kollektivpensioner en täckning om 100 %. För arbetare finns det kollektiva

pensionsförsäkringar företagsvis, och de omfattar omkring en tredjedel av alla arbetstagare. LO:s positiva inställning till tilläggs- och kollektivpensionerna beror på att statens och kommunernas arbetstagare är starkt företrädade i LO. Kollektivpensionernas andel har i Norge vuxit från 56 % av löntagarna år 1986 till 60 % år 1990. Understödet för folketrygden håller alltså tydligen på att bli svagare i Norge.

Danmark

Från slutet av förra seklet har det lagstadgade pensionsskyddet i Danmark följt grundskyddsmodellen, och finansierats med skattemedel. I den danska pensionsförsäkringen frångicks idén om inkomstrelatering år 1981. Då beslöt den danska regeringen i ett läge av ekonomisk nedgång att hänföra de för arbetspensioner insamlade medlen till den allmänna beskattningen, och senare har dessa medel använts till utbetalning av grundpensioner. Den danska folkpensionen är således en jämnstor skattefinansierad förmån utan någon inkomstrelatering. Det betyder också att folkpensionen saknar kopplingar till arbetsmarknaden.

Då man inte fick till stånd någon lagstadgad inkomstrelaterad pensionsförsäkring i Danmark, ingick metallbranschens arbetstagar- och arbetsvarförbund avtal om en kollektiv avgiftsbaserad arbetsmarknadspensionsförsäkring i slutet av 1980-talet, och andra fackförbund följde metallbranschens exempel under åren 1990-1991. Poul Schlüters borgerliga regering understödde dessa strävanden, som ansågs nationalekonomiskt förnuftiga då pensionsförmånerna i realiteten skulle anknytas till lönekostnaderna och systemet därmed skulle minska det offentliga andel i pensionsfinansieringen. Dessutom ansåg regeringen att arbetsmarknadspensionerna i fortsättningen skulle främja det privata sparandet och bidra till att minska underskottet i bytesbalansen. Vidare skulle de bidra till utvecklingen av privatförsäkringen som regeringen ville driva på, eftersom administrationen av den kollektiva pensionsförsäkringen skulle ligga i händerna på privata försäkringsbolag, pensionskassor och pensionsstiftelser.

Arbetsmarknadspensionerna har också kritiserats. Mest kritik har de fått av professor B.R. Andersen, den danska förkämpan för folkförsäkringen och en av välfärdsstatens huvudideologer. Enligt Andersen är Danmarks nuvarande folkpension ett rationellt pensionssystem, då alla medborgare får lika stor pension oavsett hur länge de arbetat och hur mycket de förtjänat. Arbetsmarknadspensionerna är däremot icke-sociala, då de delar in folket i A-medborgare och B-medborgare och också motverkar jämlikheten mellan könen. Eftersom det i Danmark finns stora

grupper som står utanför arbetsmarknaden, anser Andersen att det inte är ändamålsenligt med en alltför fast koppling mellan pensioner och arbete. Finansieringen av arbetsmarknadspensionerna skulle också innebära ett snävare finansieringsunderlag för folkpensionen i framtiden. Dessutom måste Danmark sannolikt i egenskap av EG-medlem harmonisera sin beskattning med övriga EG-länders. Det resulterar i en sänkning av skattenivån, vilket kan leda till nedskärningar i folkpensionerna då dessa ju finansieras med skattemedel.

Finland

I Finland betyder den ekonomiska depressionen, arbetslösheten och den långsamma upphämtning som förutspås för de kommande generationerna, i kombination med befolkningens åldrande, att det blir problem med finansieringen av den sociala tryggheten och i synnerhet pensionsskyddet. Problemen tillspejtas dessutom av att den genomsnittliga pensioneringsåldern är så låg (58 år). Man har uppskattat, att när de stora åldersklasserna som föddes efter kriget går i pension ett stycke in på 2000-talet, så minskar antalet förvärvsarbetande med nästan en halv miljon samtidigt som pensionstagarna ökar med samma antal. Det leder till att pensionsutgifterna fördubblas i förhållande till lönesumman, de beräknas stiga från 20 % till 35 eller 40 % av lönesumman beroende på hurdan den ekonomiska tillväxten blir. Genom befolkningens åldrande, de förvärvsarbetandes minskande befolkningsandel och pensionsutgifternas snabba tillväxt får vi alltså stora problem med pensionsfinansieringen.

I Finland har man inte såsom i Sverige gjort någon allmän utredning över landets ekonomiska läge och inte framlagt förslag till utvägar ur den ekonomiska krisen. Vårt land har en annorlunda politisk kultur än grannlandet. Här har inte förts någon livlig debatt om de samhällspolitiska förändringar som borde genomföras, liknande den diskussion som nu pågår i Sverige kring Lindbeck-kommissionens förslag; hos oss fattas besluten snarare allt efter situationens krav och på kort sikt.

De sparåtgärder och nedskärningar som vidtagits på grund av den ekonomiska krisen går ut på höjda pensionsåldersgränser, sänkt pensionsnivå och breddning av finansieringsunderlaget för pensionerna. Åldersgränsen för individuell förtidspension stiger vid början av nästa år från 55 till 58 år. Det blir också svårare att få arbetslöshetspension. Pensionsindexen för folk- och arbetspensioner föreslås bli enhetliga. Finansieringsunderlaget utvidgades i början av år 1993 såtillvida att löntagarna ålades att betala en arbetspensionsavgift. Löntagarnas bid-

rag stärker arbetspensionsförsäkringens finansieringsunderlag, vilket innebär att löntagarnas andel i bekostandet av den sociala tryggheten ökar, och den utvecklingen sammanfaller med EG-ländernas system. Med hänsyn till integrationen har också folkpensionen gjorts beroende av bosättningstiden i Finland.

Till följd av det ekonomiska läget växer kraven på att göra folkpensionens basdel beroende av arbetspensionen. Om hela folkpensionen blir beroende av arbetspensionen skulle idén om pensionsrätt på basis av medborgarskap, ett grundläggande drag i den nordiska socialförsäkringen, försvinna ur den finska pensionsförsäkringen. Vår folkpensionsförsäkring skulle då vara baserad enbart på den sociala situationen. Med andra ord skulle den finländska pensionsförsäkringen närma sig den korporativa modellen.

Regeringen Ahos pensionsnedskärningar har betytt en större enhetlighet inom arbetspensionssystemet. Statens och kommunernas målsatta pensionsnivå har sänkts från 66 till 60 %. Det innebär att nya statligt och kommunalt anställdas pensioner tillväxer lika mycket per år som de privatanställdas. Pensionsåldern, tillväxtprocenten och pensionens storlek är nu lika inom hela arbetspensionssystemet. Förändringarna i den offentliga sektorns pensioner kan betraktas som fundamentala och principiella – det har ju av tradition hört till de offentliga tjänstemännens ställning att ha ett pensionsskydd på hög nivå. I det här avseendet skiljer sig Finland numera från de andra nordiska länderna, där tjänstemännen alltjämt hör till eliten i fråga om pensioner.

SAMMANDRAG

Den nordiska social- och pensionstrygghetens utveckling karakteriseras av nedskärningar av förmånerna och privatisering av förvaltningen. De alternativ som framförts är att systemen utvecklas utgående antingen från grundtryggheten eller från den nuvarande så kallade institutionella tryggheten. Högerpartierna och arbetsgivarorganisationerna har i regel gått in för grundtrygghet och inkomstbundna kollektiva system, medan vänsterpartierna i allmänhet varit för en vidareutveckling av den på folkförsäkringsidén baserade nuvarande modellen. Man kan emellertid iakta skillnader mellan de olika nordiska länderna.

I Danmark och Norge, där folkförsäkringen sedan gammalt haft det bredaste understödet, tycks en på folkförsäkringsidén grundad pensionsförsäkring alltjämt stödjas av vänstern, även om arbetsmarknads-pensionernas roll blir allt större också där. I Danmark har grundtryggheten ytterligare kompletterats av ett omfattande privatförsäkringsnät. I Sverige håller stödet för pensions- och sjukförsäkring enligt folkförsäkringsprincipen däremot på att urholkas. Socialdemokraterna och LO, som skapat den folkförsäkringsbaserade sociala tryggheten och varit dess främsta förkämpar, är splittrade. En del håller alltjämt på en pensions- och sjukförsäkring som grundas på folkförsäkring, medan en del börjat förespråka privata pensions- och sjukförsäkringssystem med utgångspunkt i grundtrygghetsmodellen. Det finländska lagstadgade pensionssystemet, med en folkpension som garanterar minimitryggheten och en inkomstbunden arbetspension som administreras av privata försäkringsbolag, pensionskassor och pensionsstiftelser, tycks vara rätt stabilt. Ansatserna att slopa folkpensionens basdel och sänka pensionstrygghetens målnivå till 50 % växer sig emellertid allt starkare i Finland. Går de igenom innebär det en försvagning av Finlands obligatoriska pensionsförsäkring och en tillväxt av de frivilliga privata pensionerna.

Den nordiska social- och pensionstrygghetens framtid kommer med tiden att indirekt påverkas också av EG, det vill säga av hur de nordiska länderna anpassar sin ekonomi inför en eventuell anslutning till EG. Sveriges, Norges och Finlands förberedelser för EG-förhandlingarna har medfört att länderna börjat harmonisera sin ekonomiska politik och sin skattepolitik med EG-ländernas. Eftersom utgifterna för den sociala tryggheten utgör en märkbar del av den offentliga skattesumman kommer kraven på försvagning av den lagstadgade socialtryggheten att skärpas. I EG-länderna står de direkta och indirekta skatterna för en

mindre del av socialutgifterna än i Norden. Vidare är minimitryggheten svagare i EG-länderna än i de nordiska länderna och förmånerna avvägs mer enligt individuella försäkringsavgifter. Detta innebär att den korporativa modellens roll i socialpolitiken förstärks. Ett tecken är att man i Norden håller på att övergå från en skattebaserad finansiering av socialtryggheten till en försäkringsavgiftsbaserad. Även om EG-inflytandet inte skulle ändra på de nordiska trygghetssystemen kommer deras svängrum att krympa.

Kari Salminen & Jussi Vanamo

**PENSIONERNA OCH
NEDSKÄRNINGSPOLITIKEN I FINLAND**

PENSIONERNA OCH NEDSKÄRNINGSPOLITIKEN I FINLAND

Den utdragna ekonomiska krisen och den hårdnande konkurrensen som orsakats av den europeiska integrationen har medfört problem för de nordiska välfärdsstaterna. Det gäller särskilt Finland och Sverige. I sättet att lösa problemen skiljer sig Finland och Sverige från varandra. Tvärtemot vad fallet är i Sverige, har man i Finland inte gjort någon utredning över den ekonomiska politikens och samhällspolitikens nya linjer i stil med Lindbeckkommissionen, utan besluten om inbesparingar och nedskärningar i den sociala tryggheten har närmast dikterats av faktorer som är bundna till situationen och ett kortsiktigt perspektiv.

I det följande granskar vi kortfattat de förslag och beslut som gäller pensionerna och problematiserar några av dem närmare. En intressant fråga är om nedskärningarna och ändringarna innebär en förskjutning mot den mellaneuropeiska typen av pensionssystem.

Till att börja med är det skäl att granska det finska pensionssystemets uppbyggnad. Vårt pensionssystemet är en kombination av tre olika typer pensionsrätt - medborgarskap, social situation och anställning. Mer tekniskt uttryckt utbetalas jämnstora pensioner, inkomstprövade pensioner och inkomstbundna pensioner. Folkpensionssystemet betalar ut jämnstora pensioner och sociala eller inkomstprövade pensioner, arbetspensionssystemen betalar ut förvärvspensioner. Folkpensionssystemet är ett fördelningssystem och arbetspensionssystemen är en kombination av fördelningssystem och fondering.

Det finska pensionssystemet skiljer sig från pensionssystemen i övriga Norden genom två grunddrag som har vissa likheter med den mellaneuropeiska pensionsmodellen. Förvärvspensionerna som baserar sig på anställning utgör grunden för pensionssystemet i och med att folkpensionen minskar när förvärvspensionen ökar. Med andra ord är anställning en primär pensionsrätt och medborgarskap i förhållande till den en vikande pensionsrätt. Arrangemanget överensstämmer med mellaneuropeiskt tänkesätt.

För det andra är förvärvspensionssystemen organiserade sektorvis på samma sätt som i Mellanuropa. Staten, kommunerna och den privata sektorn har egna förvärvspensionssystem, som sköts av offentligrättsliga och privaträttsliga inrättningar. Dessutom är den privata sektorns

arbetspensionssystem decentraliserat enligt socioekonomiska grupper. Löntagare, företagare och jordbrukare har var sitt pensionssystem.

Dessa pensionssystem förenas av en gemensam regel, den s.k. samordningsregeln, som stoppar de lagstadgade pensionerna vid 60 procent av den försäkrades inkomst. Samordningsregeln fungerar alltså som en sammanbindande länk mellan de olika sektorernas pensionssystem.

De nedskärningar och sparåtgärder som har genomförts eller föreslagits har gällt höjda pensionsåldersgränser, en reform av pensionernas indexbundenhet, en omläggning av finansieringen av pensionerna, ändrade principer för hur rätten till pension uppstår, och likriktning och nedskärning av pensionsnivån. Hela det lagstadgade pensionssystemet är måltavla och arsenalen är minst sagt omfattande.

Den låga genomsnittliga pensioneringsåldern har upplevts som ett problem både inom folkpensionssystemet och förvärvspensionssystemen. Det är anledningen till att det flexibla pensionsålderssystemet ändras från början av 1994. Åldergränsen för individuell förtidspension höjs från 55 år till 58 år i alla pensionssystem. Åtgärden kan vara riktig i pensionpolitiskt hänseende men problematisk med tanke på den växande ungdomsarbetslösheten.

Även pensionernas materiella sida har varit föremål för den offentliga maktens åtgärder. Höjningen av APL-index, som är medeltalet av konsumtionsprisindex och löneindex och som förvärvspensionerna justeras med, drogs i år ned med 1,5 procent. I de inkomstpolitiska förhandlingarna avtalades att pensionernas indexhöjning i början av nästa år slopas. Dessutom avtalades att den extra folkpensionsavgiften som pensionärerna betalar och som verkar sänkande på deras köpkraft kvarstår. I detta sammanhang kan man konstatera att den ändrade beskattningen har behandlat pensionärerna olika. Inkomsterna har minskat minst i den översta decilen.

Man har också krävt en grundligare reform av pensionernas indexsystem. Ahus regering och arbetsgivarna har föreslagit att folkpensionssystemets och förvärvspensionssystemens index likriktas. Till exempel genom att binda också förvärvspensioner till konsumtionsprisindex.

Generationsproblemet anses vara av central betydelse för finansieringen. Antalet pensionärer i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder kommer att stiga kraftigt i framtiden, därför har man föreslagit ökad fondering inom den privata och offentliga sektorns förvärvspensionssystem. Man garderar sig mot förändringar i åldersstrukturen genom att höja fonderingsgraden.

En viktig och principiell nyhet är egenavgiften som infördes i förvärvspensionssystemen. Pensionssystemen som har finansierats med arbetsgivaravgifter har fått ett tillskott i löntagarnas avgiftsinbetalningar. Egenavgiften hänger ihop med generationsproblemet på samma sätt som den ökade fonderingen. Man garderar sig mot det stigande antalet pensionärer genom att stärka pensionssystemets finansieringsbas. Egenavgiften har också motiverats med "psykologiska" skäl. Den gör finansieringen av förvärvspensionen en aning konkretare för den försäkrade.

Egenavgiften förstärker förvärvspensionssystemens karaktär av försäkring, men innebär samtidigt att det tidigare tänkesättet förändras. Förvärvspensionerna har hittills uppfattats som en del av lönen som skjutits upp för att betalas ut efter pensioneringen. När nu arbetstagaren själv betalar en pensionsförsäkringsavgift, betalar han enligt det tidigare tänkesättet delvis sin egen lön.

Egenavgiften innebär också en principiell förändring. Den närmar ytterligare det finska pensionssystemet till den tyska pensionssystemmodellen där finansieringen med försäkringsavgifter är av central betydelse och kostnaderna fördelas mellan de två arbetsmarknadsparterna. Det är skäl att nämna att arbetslöshetsförsäkringen utvecklas i samma riktning. Finansieringen ändras så att den motsvarar den tyska modellen, vilket betyder att löntagarnas kostnadsandel ökar och arbetsgivarnas andel minskar.

Den rekordhög arbetslösheten och den negativa tillväxten har satt ny fart på diskussionen om att hela socialförsäkringssektorns finansieringsstruktur borde ändras. Finansieringen av det sociala trygghetssystemet borde ordnas så att man i stället för att beskatta arbete allt mer går över till att beskatta de färdiga produkterna och maskinerna. Också robotar skall betala pensionsavgift.

Förutom finansieringen har också grunderna för pensionen ändrats. Finland har börjat förbereda sig för en anslutning till EG på samma sätt som man gjorde i Norge och Danmark. Rätten till folkpension kopplas till boende. I ett integrerat Europa förlorar gränserna sin betydelse, och medborgarprincipen övergår i boendepincipen (citizenship → residency). Folkpensionerna närmar sig förvärvspensionerna, för att få folkpension krävs en viss "intjänandetid". Man "tjänar in" full folkpension genom att bo i Finland i 40 år.

Kraven på ändringar har också gällt folkpensionens basdel. Tanken är att folkpensionen skall bli pensionsavhängig så att den som får en tillräckligt stor förvärvspension inte får någon folkpension. Under den senaste har denna modell diskuterats främst på finansministeriets initiativ.

Den har motiverats med rent kortsiktiga finanspolitiska fördelar: "Genom att avskaffa folkpensionens basdel sparas så och så mycket av statens medel". Några pensionärer med stora förvärvspensioner har också offentligt förundrat sig varför de överhuvudtaget skall ha folkpension.

Motiveringarna till varför folkpensionens basdel borde avskaffas är bundna till dagsläget och statens finansieringskris. Åtgärden har inte alls problematiserats på principiell nivå. Ett avskaffande av folkpensionens basdel betyder att vi närmar oss den tyska pensionssystemmodellen och prutar på medborgarprincipen som hör till den nordiska modellens grunddrag.

Dessutom betyder ett avskaffande att pensionssystemet blir tvådelat - ett system som grundar sig enbart på anställning och social situation. Tvärtom skulle det vara taktiskt fördelaktigt att bevara det gamla tredelade pensionssystemet där alla pensionstagare är kopplade till ett delsystem, förvärvspensionstagarna till ett delsystem och pensionstagarna med sociala eller inkomstprövade pensioner till ett delsystem. Beroende på förändrade behov och det ekonomiska läget kan man välja det delsystem som för tillfället är viktigt. Den ekonomiska krisen får inte leda till att ett tillfälligtvis taktiskt mindre viktigt delsystem avskaffas. I en förändrad situation kan det visa sig att det avskaffade delsystemet igen blir nödvändigt.

Med regeringens nedskärningar har också betytt en likriktning av hela förvärvspensionssystemet. Statens och kommunernas förvärvspensionssystem tillämpar från och med i år samma regler på nyanställda som den privata sektorn. Pensionsåldern, pensionstillväxten och pensionsnivån är nu densamma inom alla förvärvspensionssystem.

Reformen är djupgående och principiell, eftersom den sätter punkt för de offentliganställda tjänstemännens historiska ställning som pensionärselit. Tjänstemännen, vars pensionsskydd har varit den modell som samhällets övriga grupper har eftersträvat, är nu i samma ställning som övriga löntagare. Detta skiljer Finland från de övriga nordiska länderna där tjänstemännen fortfarande utgör en pensionärselit.

Men förändringen är inte så svartvit som den verkar utan svart och vit. Den andra sidan av likriktningen är att t.ex. inom kommunsektorn ges arbetsgivarna möjlighet att ordna bättre pensionsförmåner för utvalda grupper. En motsvarande möjlighet finns också inom statens pensionssystem.

För att tygla pensionsutgiften har det också krävts att den allmänna pensionsnivån skall sänkas från sextio till femtio procent. Enligt förslaget skall ändringen gälla nya anställningar. Förslaget är på samma sätt

dialektiskt som reformen av den offentliga sektorns pensionssystem. Å ena sidan gäller sänkningen alla och innebär att pensionssystemen likriktas. Å andra sidan drabbas de lägre inkomstklasserna oskäligt mycket, och vidare skulle de privata pensionsförsäkringarna öka. Den förutspådda splittringen på arbetsmarknaden skulle ytterligare förstärka denna privatisering.

Regeringens sparåtgärder i pensionssektorn kan också problematiseras utgående från den ekonomiska situationen och generationsproblemet. Logiken i besluten har varit att nedskärningarna gäller ny pensionsrätt. Man prutar på de pensionsförmåner som skall utbetalas till de stora åldersklasserna omkring 2005 och senare. De gäller med andra ord förmåner som ännu inte nått någons plånbok.

Att besluten gäller framtida inbesparingar verkar egendomligt, eftersom de inte alls inverkar på den rådande situationen. Snabbare inbesparingar kan åstadkommas t.ex. genom att öka inkomstprövningen och höja skatter, eftersom båda kan reglera löpande pensioner.

Nedskärningarna av framtida pensioner har också försvarats med hjälp av generationsproblemet. Nedskärningarna har motiverats med att vi inte kan låta dagens unga betala pensionsnotan. Men den största delen av de föreslagna nedskärningarna drabbar just deras framtida pensioner. De får idag betala den äldre generationens pensioner, men får själva nöja sig med sänkta pensioner. Det är knappast en rättvis situation med tanke på inkomstfördelningen mellan generationerna.

Motivet till sparbesluten står snarare att finna i det politiska beslutsfattandet. All redan intjänad pensionsrätt omfattas av grundlagens skydd av egendom. En grundlagsändring kräver 5/6 majoritet i riksdagen. En ändring av folkpensionen kräver 2/3 majoritet. Det som kan ändras är pensionsförmåner som ännu inte tjänats in, dvs. de yngre generationernas pensioner. Övergången till majoritetsparlamentarism gör det möjligt att genomföra nedskärningar av pensionsrätt med enkel majoritet, dvs. med regeringspartiernas röster. Sparåtgärderna sätts m.a.o. in där de är politiskt möjliga, inte där de är ekonomiskt förnuftiga eller rättvisa med tanke på fördelningen mellan generationerna. Det är det minsta politiska motståndets lag som råder när sparbesluten fattas.

LITTERATUR

Abrahamson P. Socialpolitikmodeller i Europa: Forskelle og konvergens. Nordisk social arbeid vol. 13, nr 1. 1993.

Andersen B.R. En pjece dansk aeldrepolitik – i internationalt perspektiv. Kommunernas Landsforening, København 1993.

Andersen B.R. Velfærdsstaten i Danmark og Europa. Fremad, København 1991.

Andersen B.R., Sørensen P.B. Finansiering af de offentlige udgifter i Danmark i 1990'erne. Jurist- og økonomforbundets Forlag. Gylling 1990.

Andersson, Jan-Otto, Kosonen, Pekka & Vartiainen, Juhana. The Finnish Model of Economic and Social Policy - From Emulation to Crash. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Nationalekonomiska institutionen. Ser. A:401. Åbo 1993.

Dagens Nyheter(DN) "Stoppa pensionsreformen". 12.9.1993.

Dagens Nyheter(DN) "ATP-reform i fara". 17.9.1993.

Dagens Nyheter(DN) "Ny försäkring för 700 kr/mån". 20.9.1993.

Dagens Nyheter(DN) "Pensioner görs om sikt". 20.9.1993.

Ervik R., Kuhnle S. The Scandinavian Welfare States and the Limited Relevance of the EC. Paper to be presented at the ESF European Research Conference. "From European Societies to European Society?" St. Martin, 22-26 November, 1992.

Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Policy Press, Cambridge 1990.

Fridh K. Vilken roll kan försäkringskassan spela? Föredrag 10.3.1993.

Hiilamo, Heikki. "Köyhien ja rikkaiden maa". Ydin 3/1993.

Hippe J., West Pedersen A. Når jobben betaler. En analyse av velferdsordninger i arbeidsmarkedet. FAFO-rapport nr. 136. Oslo 1992.

Honkapohja S., Koskela E., Paunio J. The Crisis of Finnish Economy. Rapport till Ekonomikommisionen. Stockholm 1993.

Hökmark G. "Privatisera sjukförsäkringen". Dagens Nyheter 2.11.1992.

Jokelainen M. Sosiaalivakuutus Alankomaissa, Isossa Britanniassa ja Tanskassa. Katsaus sosiaalivakuutuksen käsitteisiin ja kansainvälisiin kehityspiirteisiin sekä sosiaalivakuutuksen järjestämiseen kolmessa EY-maassa. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M 82. 1992.

Kelan sanomat 4/1993. "Työttömyysturvan rahoitus keskieuropalaiseksi".

Korpi W., Palme J. Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning. Rapport till Ekonomikommisionen. Stockholm 1993.

Leienbach, Volker. Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarkts – Vorzüge der Finanzierung der sozialen Sicherung über Beiträge. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e.V. ID Nr.232. Februar 1993.

Niemelä H. Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Helsinki 1988.

Palme J. Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985. Swedish Institute for Social Research. Dissertation Series 14, 1990.

Pensionsarbetsgruppen DS 1992/89. Ett reformerat pensionssystem - bakgrund, principer och skiss. Socialdepartementet.

Pensjonøkonomiske utsikter i de nordiske land. Rikstrygdeverket. Rapport nr. 8/92.

Pentikäinen T. "Työeläkejärjestelmä on jo saneerattu". Helsingin Sanomat 24.7.1993.

Petersen, Jørn Henrik. Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling. I. Oprindelsen. Odense Universitetsforlag. Odense 1985.

Petersen, Jørn Henrik. "Pensionproblemer i europaeisk perspektiv". Saertryk af Nationaløkonomisk Tidsskrift, bind 127 (1989). nr. 3.

Purola, Tapani. "Eläkejärjestelmän säätelykysymyksiä". Sosiaalivakuutus 6/1972.

Regeringens skrivelse. Om direktiv till beredningen för en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäkringarna. Socialdepartementet 4.5.1993.

Rosenbeck M. Arbejdmarkedspension i Danmark – Hvorfor og hvordan. NFT 3/1992.

Salminen K. Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute. Studies 1993:2. Helsinki 1993.

Schauman A. Dansk økonomisk politik 1982–1992. Rapport till Ekonomikommisionen. Stockholm 1993.

Sherman K.G. En ny socialförsäkring. Rapport till Ekonomikommisionen. Stockholm 1993.

Sosiaalimenotoimikunnan välimietintö. Komiteanmietintö(KM) 1993:24.

Steigum E. Jr. Stabilitets- og strukturproblemer i norsk ekonomi. Rapport till Ekonomikommisionen. Stockholm 1993.

Statens offentliga utredningar(SOU) 1993:16. Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag.

Statsrådsberedningen. Protokoll över uppgörelse mellan Regeringen och Socialdemokratiska Arbetarepartiet. 22.9.1992.

Svenska Arbetsgivareföreningen(SAF). Allmän pension - remissyttrande över pensionberedningens betänkande (SOU 1990:76). Stockholm 25.10. 1990.

Uusitalo H. The Scandinavian Model of Social Policy. Helsinki School of Economics and Business Administration. Working papers F 250. Helsinki 1990.

Veckans Affärer(VA) nr. 13/14 1993.

FÖRFATTARE:

- Heikki Niemelä Pol. dr., forskare, Folkpensionsanstalten
- Kari Salminen Pol. dr., forskare, Pensionsskyddscentralen
- Jussi Vanamo Pol. lic., forskningschef, Pensionsskyddscentralen

