

## Den finländska modellen: Pensionsreformerna mognar fram genom förhandlingar och överenskommelser

av Kaija Kallinen



Kaija Kallinen  
kaija.kallinen@sak.fi

*De finländska arbetspensionslagarnas innehåll genomgår en ändring i början av 2005. Reformen är den mest betydande efter att pensionslagarna för arbetstagare inom den privata sektorn trädde i kraft 1.7.1962.*

*Den stora pensionsreformen bereddes omsorgsfullt. Därför tog det nästan fem år från att utredningsarbetet kom i gång tills lagarna om den privata sektorns stiftades vintern 2003. Motsvarande förslag till ändringar av kommunernas och statens pensionslagar torde avlåtas till riksdagen i slutet av 2003. Än en gång behövdes uthållighet och förhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna för att få till stånd en reform. Det medger också statsmakten, som är tredje part i beredningen.*

### Varför pensionsreform?

På 1990-talet tvingade recessionen och massarbetslösheten fram tre revideringar som närmast siktade på att dämpa ökningen av arbetspensionsutgifterna i framtiden. Det är alltså inget under att behovet av en ny stor pensionsreform först också ifrågasattes. Många frågade sig om pensionssystemet inte redan hade reviderats tillräckligt och om det inte var skäl att koncentrera sig på att stärka finländarnas tro på att arbetspensionerna består.

I regeringsprogrammet för Paavo Lippens andra regering skrevs våren 1999 in ett mål att den genomsnittliga pensioneringsåldern på lång sikt skulle höjas med 2-3 år. Detta mål vann utbrett godkännande i samhället. Även arbetsgivarorganisationerna och

facket gav målet sitt stöd, men deras uppfattningar om med vilka metoder målet bäst kunde nås var synnerligen olika. Av gammal vana föreslog arbetsgivarlägret höjda åldersgränser och försämrade pensionsförmåner. Arbetstagarorganisationerna betonade däremot att de hållbaraste sätten att få folk att arbeta längre är utveckling av arbetslivet, särskilda arbetsarrangemang för äldre arbetstagare, vuxenutbildning och rätt till yrkesinriktad rehabilitering.

En annan faktor som gav fart åt beredningen av reformen var att man hade fått mer precis-

---

**Kaija Kallinen** är socialpolitisk sekreterare på Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf. Hon har aktivt medverkat till arbetspensionsreformerna bl.a. i egenskap av medlem i Pensionsskyddscentralens styrelse.

rad information om den demografiska utvecklingen under kommande årtionden. Den förorsakade också ändringar i pensionsutgiftskalkylerna. Enligt EU:s statistikbyrå Eurostat kommer den förväntade livslängden för finländska kvinnor och män att fortsätta öka, om också långsammare. Enligt Eurostat ökar den förväntade livslängden med ca ett år per decennium, från 81 till 85 år bland kvinnor och från 74 till nästan 80 för män fram till 2050. Kombinerat med förändringen av åldersstrukturen bidrar den tilltagande livslängden till en betydlig ökning av ålderspensionsutgifterna.

För det tredje ansåg arbetsmarknadsorganisationerna att arbetspensionslagarnas funktionsduglighet också skulle bedömas i ljuset av de strukturella förändringarna inom arbetslivet. Man insåg att produktions- och företagsstrukturerna och även anställningarna i 2000-talets globala ekonomi är mer varierande än i början av 1960-talet, då grunden för arbetspensionslagstiftningen lades.

Alla ovannämnda faktorer talade alltså för en modernisering av arbetspensionslagarna. Arbetsmarknadsparterna var också ense om att det primära målet med reformen inte var att åstadkomma inbesparingar, utan det rädde en äkta vilja att göra arbetspensionslagarna tydligare.

### **Pensionsreformen i ett nötskal**

Pensionsreformen gör pensionsåldern flexibel och ger arbetstagarna möjlighet att tjäna in arbetspension under en längre tid. Enligt den nya lagstiftningen berättigar alla löner efter 18 års ålder till arbetspension, medan pensionstillväxten enligt den gamla lagen började först vid 23 års ålder. Fram till 53 års ålder tillväxer pensionen med 1,5 % av årslönen och därefter fram till 63 års ålder med 1,9 %.

Det är möjligt att gå i ålderspension enligt eget val i åldern 62-68 år. Om arbetstagaren går i pension efter att ha fyllt 62 men innan han fyllt 63, görs en bestående förtidsminskning

av pensionen. Den är 0,6 % för varje månad med vilken pensionen tidigareläggs, dvs. högst 7,2 %. Om arbetstagaren klarar av att arbeta till 63 års ålder får han sin intjänade pension oförminskad. Om arbetstagaren ännu kan arbeta vidare, är pensionstillväxten hela 4,5 % av årslönen fram till 68 års ålder. För att fortsatt arbete verkligen skall gagna arbetstagaren i form av högre pension, avskaffas även det procentuella tak som för närvarande är i bruk i fråga om arbetspensionerna. Enligt detta kan den sammanlagda pensionen inte överskrida 60 procent av de bästa inkomster under yrkesbanan.

De nya intjäningsreglerna och den flexibla pensionsåldern innebär alltså att den tid då det är möjligt att tjäna in pension förlängs från nuvarande 42 år (åldern 23-65 år) till 50 år (18-68). Medan det hittills har betonats att det är möjligt att uppnå en pensionsnivå på 60 % genom 40 år i arbete, ökar möjligheterna genom den förlängda tiden då arbetstagaren kan tjäna in pension och genom att intjäningsprocenterna stiger med åldern. Det innebär att de, som tidigt etablerat sig i arbetslivet, kan tjäna in en rimlig pension även om de blir tvungna att dra sig tillbaka i förtid, till exempel på grund av försvagad hälsa. De som däremot t.ex. på grund av studier kommer sent ut på arbetsmarknaden får en möjlighet att på kortare tid komma upp till 60 %:s pensionsnivå, som tidigare var målet, tack vare att intjäningsprocenten stiger med åldern och att pensionsåldern är flexibel.

Avsikten med den flexibla pensionsåldern och den högre tillväxtprocenten efter 53 och i synnerhet efter 63 års ålder är att locka arbetstagarna att stanna längre kvar i arbetet. Målet är alltså att så småningom få den effektiva pensionsåldern att stiga med 2-3 år från nuvarande 59-61 år. Fackföreningsrörelsen understryker dock att de verkliga nycklarna till en höjning av pensioneringsåldern finns på arbetsplatserna. Om uppskattningen av äldre arbetstagare blir verklighet på arbetsplatserna

i stället för fraser i högtidstal, och om det i fråga om arbetsarrangemang och arbetstider tas större hänsyn till de begränsningar som åldern och hälsan medför, börjar folk säkert gå senare i pension.

Den svåraste frågan i förhandlingarna gällde revideringen av sättet att beräkna pensionen. Enligt lagen om pension för arbetstagare (APL), som fortfarande är i kraft, bestäms pensionen separat för varje anställning. Den pension som arbetstagaren tjänat in under en anställning beräknas enligt de högst tio sista åren som anställningen fortgått. Om arbetstagaren under sitt liv enbart har en lång anställning, är det avgörande för pensionsbeloppet om lönen sjunker eller stiger under de sista åren. Den teknik som nu är i bruk gynnar oförtjänt löntagare som länge varit anställda hos samma arbetsgivare och haft en stigande löneutveckling.

I förhandlingarna uppnåddes till sist enighet om att helt frånga sättet att beräkna pensionen separat för varje anställning efter en övergångsperiod. I början av 2005 införs en beräkningsregel enligt vilken pensionen bestäms utgående från lönebeloppen under varje år, antalet år i arbete och pensionsintjäningsprocenten, som graderas enligt åldern. Bland fackorganisationerna stödde arbetstagarorganisationen FFC hela tiden den nya beräkningsmodellen, eftersom den ger en rättvis pension oberoende av anställningarnas längd eller löneutvecklingen under yrkesbanan. Enligt FFC talar också utvecklingen inom arbetslivet för det nya beräkningssättet, eftersom korta anställningar har blivit allmänare inom alla branscher och arbetstagarnas yrkesbanor har fått en mer varierande karaktär.

Övergången till det nya beräkningssättet genomförs så att den del av pensionen som arbetstagaren tjänst in före lagändringen beräknas enligt de gamla reglerna och den del som tillväxer efter lagändringen beräknas enligt de nya reglerna. Principen är alltså att ändringarna inte är retroaktiva och att den

redan intjänade pensionen inte berörs. Sålunda gäller det nya beräkningssättet helt och hållet bara de löntagare som inleder sin yrkesbana först efter 1.1.2005.

Ett väsentligt drag som hänför sig till ändringen av beräkningssättet för pensionen är att det index som används vid beräkning av en begynnande pension förbättras. I dagens läge beräknas pensionsdelar som den försäkrade tjänat in under yrkesbanan upp till nivån för det år då pensionen börjar med ett index där lönenivån och prisnivån beaktas i lika hög grad. Från och med 2005 beaktas löneutvecklingen till 80 %, vilket innebär att också sådana löner som den försäkrade förtjänat som ung får ett större reellt värde när pensionen bestäms. Vid den årliga indexuppräknningen av pensionerna används däremot ett index där lönenivåns andel är 20 % och prisnivåns 80 %. Orsaken är att det är viktigast att trygga pensionernas köpkraft.

Till det positiva som reformen medför hör också att den yrkesinriktade rehabiliteringen görs effektivare. Redan i början av 2004 ändras arbetspensionslagarna så att arbetstagaren har rätt till yrkesinriktad rehabilitering, om han enligt en objektiv bedömning har en överhängande risk att bli arbetsoförmögen på fem års sikt.

I reformen ingår också en revidering av de olika formerna av förtidspension, vilket väckte en hel del kritik inom fackföreningsrörelsen. För det första höjs åldersgränsen för deltidspension igen permanent till 58 år och pensions-tillväxten under tiden med deltidspension försämras. För det andra avskaffas individuell förtidspension som självständig pensionsform. Dess syfte har varit att göra det lättare för personer som fyllt 60 år att få invalidpension efter en lång och tung yrkesbana. Efter reformen tas det i stället särskild hänsyn till yrkesrelaterade faktorer vid avgörande av ansökningar om invalidpension, om sökanden har fyllt 60 år. För det tredje avskaffas arbetslöshetspensionen, som varit något av en fin-

ländsk kuriositet inom pensionspolitiken, efter en övergångsperiod. De som är födda på 1940-talet kommer ännu att ha rätt till arbetslöshetspension, om de uppfyller kraven enligt den nuvarande lagen. Däremot tryggas utkomsten för långtidsarbetslösa som är födda 1950 eller senare genom arbetslöshetsförsäringen så att arbetslöshetskassorna kan betala arbetslöshetsdagpenning till arbetslösa arbets sökande från 57 ända till 65 års ålder.

Reglerna om pensionstillväxt under oavlönade perioder görs också tydligare och enhetligare. Med oavlönade perioder avses tiden då den försäkrade t.ex. varit arbetslös, sjuk eller föräldraledig. När förhandlingarna nästan var slutförda utlovade landets regering dessutom pension för studietid före inträdet i arbetslivet och för vårdledighet då den försäkrade haft barn under 3 år. Denna pensionstillväxt kommer att finansieras med skattemedel.

### **Fler verktyg för att hantera finansieringen av pensionerna**

---

I första hand hade pensionsreformen i Finland alltså inte som mål att spara pengar. Vid konsekvensbedömningen ansågs det emellertid viktigt att höjningen av den faktiska pensionsåldern ger bättre möjligheter att hantera den oundvikliga ökningen av pensionsutgiften på grund av förändringen i åldersstrukturen och den ökande livslängden.

De s.k. stora årsklasserna går i pension med tilltagande fart under det innevarande årtiondet, vilket förorsakar en tydlig ökning av pensionsutgiften. Det fattades beslut om att arbetspensionsavgiften för arbetstagare som fyllt 53 från och med 2005 höjs med en tredjedel för att de stora årsklasserna, ännu medan de är i arbetslivet, skall kunna stå för en större del av finansieringen av sina egna pensioner och på så sätt lätta på de yngre och mindre årsklassernas avgiftsbörda.

I samband med reformen fattades också beslut om en moderat ökning av fonderingen

av ålderspensionerna under åren 2003-2012. Även på detta sätt är det meningen att jämna ut den pensionsutgift som den förändrade åldersstrukturen medför. Partiell fondering har ju ingått i det finländska arbetspensions-systemet sedan 1960-talet. Ungefär en knapp fjärdedel av arbetspensionspremierna fonderas, dvs. läggs undan för framtida pensionsutgifter.

I pensionsreformen ingår också ett nytt element som skall tjäna som gardering mot den ökande livslängden. År 2010 införs en s.k. livslängdskoefficient, med vilken begynnande pensioner justeras utgående från vad det statistiska utfallet berättar om livslängdens utveckling. Livslängdskoefficienten är finländska pensionsexperters tillämpning av det delningstal som redan är i bruk i Sverige. Livslängdskoefficienten är ett nytt verktyg för hanteringen av finansieringen av arbetspensionerna på lång sikt. Modellen går ut på att pensionsutgiften skall hållas under kontroll även om livslängden ökar, och därför minskas begynnande pensioner något. Å andra sidan innebär det att löntagare som vill försäkra sig om att uppnå en pension på t.ex. 60 % skall på motsvarande sätt vara beredda att stanna kvar i arbetslivet litet längre. Om utvecklingen av den förväntade livslängden avstannar eller rentav går bakåt, minskar livslängdskoefficienten inte de begynnande pensionerna.

### **Reformens effekter på pensionsutgiften och avgifterna**

---

I Finland har många frågat sig hur det är möjligt att pensionsreformen påstås ge majoriteten av löntagarna bättre pensioner och samtidigt jämna ut höjningen av pensionsförsäkringspremierna. Huruvida båda dessa positiva effekter uppnås beror på om den effektiva pensionsåldern fortsätter stiga. Insikten att den faktiska pensionsåldern endast begränsat kan påverkas genom käppar och mo-

rötter i pensionslagstiftningen har också fått spridning utanför fackföreningsrörelsen.

Om ”hattricket” emellertid lyckas och minst 40 års yrkesbanor blir allmänna i alla arbetstagargrupper och den effektiva pensionsåldern stiger med 2-3 år, minskar behovet att höja arbetspensionspremierna betydligt. Enligt Pensionsskyddscentralens beräkningar medför reformen på lång sikt en tydlig minskning av arbetspensionspremierna inom den privata sektorn. Enligt beräkningarna stiger arbetspensionspremien från nuvarande drygt 21 % till ca 26 % år 2030 och stannar på den nivån till 2050. (Beräkningen utgår från antagandet att arbetspensionsfonderna avkastar 3.5 %.) Vid analys av kostnadseffekterna är det också bra att komma ihåg att de ändringar som gjordes i pensionslagarna på 1990-talet redan bidrog till en god grund för hanteringen av pensionsutgifterna i ett långt tidsperspektiv.

### **Lång väg för arbetsmarknadsparternas och regeringarnas gemensamma företag**

Startskottet till den stora finländska pensionsreformen ljöd redan våren 1998, när arbetsmarknadsorganisationernas förhandlare gav de bästa pensionsexperterna i uppdrag att göra grundläggande utredningar. De första reformplanerna blev färdiga våren 1999, då också Lipponens regering skrev in förenklingen av arbetspensionslagarna som ett mål i regeringsprogrammet och gav på så sätt sitt stöd till arbetsmarknadsorganisationernas initiativ. Ungefär ett år senare fanns det första utkastet till hela reformen som underlag för arbetsmarknadsförhandlingarna.

Förhandlingarna framskred lugnt och genomtänkt. Mycket tid lades ned på att analysera fakta, prognoser och konsekvenser. Samtliga arbetsmarknadsorganisationer, allt efter roll och uppgift, ville komma till ett resultat som deras egen medlemskår skulle kunna godkänna. Regeringen var djupt engagerad i

planen och ville tidvis påskynda överenskommelsen. Förhandlarna hade talrika expertgrupper som sin hjälp. Pensionsskyddscentralen företog till och med en omfattande registerundersökning särskilt för att analysera vilka följer en ändring av sättet att beräkna pensionen skulle ha.

Efter många om och men uppnåddes enighet om en reform av arbetspensionerna inom den privata sektorn i november 2001, som en del av en mer omfattande överenskommelse om sociala reformer mellan arbetsmarknadsparterna. Flera frågor var emellertid fortfarande öppna, bland annat behövdes ytterligare förhandlingar om modellen för pensionsberäkningen. I början av september 2002 ingicks en kompletterande överenskommelse, som arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna med undantag av akademikerfacket AKAVA godkände. Lipponens regering meddelade att den skulle bereda lagförslag utgående från arbetsmarknadsuppögörelsen, och riksdagen inledde behandlingen av den omfattande reformen i december 2002. Lagarna antogs i februari 2003 strax före riksdagsvalet.

När enighet hade uppnåtts om reformen inom den privata sektorn, inledde underhandlingarna inom den offentliga sektorn sitt värv. Jäätteenmäkis regering, som bildades efter valet, och dess efterträdare, Vanhanens regering, åtog sig i sina regeringsprogram att slutföra pensionsreformen också inom den offentliga sektorn. Även AKAVA har i praktiken återförenat sig med de övriga arbetsmarknadsorganisationerna, fastän den ursprungligen inte godkände den kompletterade överenskommelsen i september 2002.

### **Avslutningsvis**

I Finland har det sedan början av 1960-talet varit brukligt att de som bekostar arbetspensionerna också förhandlar om ändringarna i arbetspensionslagarna. Traditionen har sina rötter i beredningen av den privata sek-

torns arbetspensionslagar i slutet av 1950- och början av 1960-talet. När arbetsmarknadsparterna då fann en gemensam vilja fick också de kvinnor och män som arbetade inom den privata sektorn möjlighet till arbetspensionsskydd. Det har också konstaterats vara bra att ändringar av arbetspensionslagarna och kostnaderna för dem diskuteras samtidigt. För arbetspensionsfrågorna gäller i själva verket principen om kontinuerliga förhandlingar.

Ur löntagarperspektiv är arbetspensionen den absolut mest betydande delen av den lagstadgade sociala tryggheten, eftersom den för de flesta handlar om åratals utkomst. Därför är innehållet i arbetspensionslagarna och även finansieringen av arbetspensionerna teman som ofta tas upp på tillställningar inom fackföreningsrörelsen. Beredningen av den stora arbetspensionsreformen tog en lång tid, vilket emellertid möjliggjorde en mångsidig

behandling av målen för och konsekvenserna av reformen på många forum t.ex. inom fackföreningsrörelsen. Medierna bevakade också förhandlingarna. Det långsamma framskridandet och den debatt som fördes om reformen kan ha bidragit till att reformen trots sin omfattning och de svåra förhandlingarna godkändes i riksdagen utan större svårighet. I offentligheten framfördes också överraskande lite kritik.

Den finländska trepartsmodellen går alltså ut på att förhandla och komma överens, att skynda långsamt. Arbetsmarknadsorganisationerna vet att en överenskommelse leder till ett mer förutsebart resultat för dem än om hela avgörandet överlämnas åt politiska aktörer. Att arbetsmarknadsorganisationerna finner en gemensam linje är i sin tur rentav som en gåva för staten, dvs. den regering som är vid makten: lagberedningen framskrider snabbare, när det huvudsakliga innehållet redan har stakats ut.