

Europeisk pensionspolitik och det nordiska välfärdssamhället

av Matti Leppälä



Matti Leppälä
matti.leppala@tela.fi

EU-ländernas högsta politiska beslutsfattare har kommit överens om samarbete på det pensionspolitiska området. Den metod som tillämpas är s.k. öppen samordning. Ett led i samarbetet är att varje medlemsland sammanställer en nationell pensionsstrategirapport för unionen före september 2002. Samtidigt sitter ett konvent och diskuterar Europeiska unionens framtid och medlemsstaterna förbereder sig inför nästa regeringskonferens. Dessa processer och uppfyllandet av EU-krav med avseende på den inre marknaden har redan nu påverkat de nationella välfärdsstaterna antingen direkt eller indirekt. Enligt vissa slutsatser har medlemsstaterna i och med den inre marknads utveckling de facto förlorat mera beslutanderätt i välfärdspolitiken än vad EU fått överta. Den offentliga maktens styrningsmekanismer har alltså försvagats.

Pensionsarbete genom öppen samordning

Den allt äldre befolkningen är ett gemensamt problem i Europa, ett problem som har återverkningar på ekonomin, sysselsättningen och socialpolitiken. I ett flertal länder kommer den nuvarande demografiska försörjningsbördan att fördubblas inom de närmaste decennierna. Situationen varierar från land till land, men de ökande pensionsutgifterna till följd av åldrandet och de samtidigt växande utgifterna för hälsovården ställer samhälls-ekonomins hållbarhet i EU-länderna på hårt prov. EU har därför föresatt sig att bygga upp en flergrenad strategi med vars hjälp man skall kunna behärska effekterna av befolk-

ningens åldrande och samtidigt säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Strategin baserar sig på fortsatt minskning av den offentliga skuldsättningen, högre sysselsättningsgrader och reformer av själva pensionssystemen.

De gemensamma pensionspolitiska principerna fick stöd av Europeiska rådet i Göteborg sommaren 2001. Hösten 2001 formulerades elva detaljmål under de tre övergripande målen för pensionspolitiken. De tre huvud-

Jur.kand. **Matti Leppälä** har sedan början av 2001 varit direktör vid Arbetspensionsförsäkrarna TELA med internationella och juridiska frågor som ansvarsområde. Även på sin tidigare post som intressebevakningsdirektör vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC studerade han utvecklingen av EU:s socialpolitik.

målen är: tillräckliga pensioner, ekonomiskt stabila pensionssystem och modernisering av pensionssystemen för att anpassa dem till ekonomin, samhällets och enskilda människors förändrade behov.

I december 2001 godkände Europeiska rådet i Laeken en gemensam rapport om målsättningar och arbetsmetoder på pensionsområdet. Rapporten hade uppgjorts av kommittén för socialt skydd och kommittén för ekonomisk politik och den fastställdes vid toppmötet i Barcelona i mars 2002.

Dessa beslut innebär att EU-samarbetet i fråga om pensioner sker enligt den s.k. *öppna samordningsmetoden*. Metoden går ut på att fastställa EU:s gemensamma mål, vidta åtgärder nationellt och sedan ha övervakning på EU-nivå. På det socialpolitiska området är det fråga om en politisk process; inom pensionspolitiken har EU inte befogenhet att fatta bindande beslut eller ens ge rekommendationer till medlemsstaterna. Men det handlar också om att kombinera pensionspolitiken med finans- och sysselsättningspolitiken, där EU däremot har behörighet.

Nationella rapporter bildar underlag

Medlemsländernas nationella rapporter inriktade på reformer som genomförts eller planerats i de nationella pensionssystemen för att nå de gemensamma målen skall överlämnas till EU i september 2002. I Finland tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp på bred bas för sammanställning av den nationella pensionsstrategirapporten. Uppdraget har utförts under mångsidig medverkan av arbetsmarknadens parter, olika ministerier och olika pensionsanstalter. Man kan säga att beredningen av rapporten i Finland har präglats av verklig öppenhet. Det samma är inte nödvändigtvis fallet i alla medlemsländer.

Avsikten med den finländska pensionsstrategireporten är att ge en komplett bild av pensionssystemet, inklusive tilläggspensionsskydd och frivillig pensionsförsäkring. Arbetsgruppen som berett rapporten har uttryckligen inte avsett att skapa en ny pensionsstrategi, utan i görligaste mån beskriva vad som redan har gjorts eller beslutats. Framför allt syftar man på avtalet i november 2001 mellan arbetsmarknadens centralorganisationer om utvecklandet av de privata branschernas arbetspensioner och på arbetet i den kommitté med bred sammansättning som utrett finansieringen av socialutgifterna. För den nationella beredningen av pensionspolitiken finns etablerade former där arbetsmarknadsparterna har en avgörande roll. Beredningen av strategirapporten för EU föranledde inga ändringar i detta. Under sammanställningsarbetet framkom det emellertid bl.a. att Finland inte har någon invandringspolitik som man kunnat rapportera om. Det saknas även en klar strategi för vilken ställning det skydd som kompletterar det lagstadgade arbetspensionsskyddet borde ha. I samband med den nationella rapporten föreslogs inte heller några lösningar på dessa frågor.

Finlands rapport behandlas nu av regeringen och den kommer att ges till riksdagen för kännedom. Regeringen anser att EU:s öppna samordningsmetod är en politisk process och att det inte är fråga om lagstiftning som hör till parlamentets befogenhet. Riksdagens roll i frågor som behandlas genom öppen samordning söker fortfarande sin form. Redan våren 2002 tog ordföranden för riksdagens social- och hälsovårdsutskott eftertryckligt ställning för riksdagens behörighet i den här processen. Finland har ingen konstitutionsdomstol, utan grundlagens högsta uttolkare är riksdagens grundlagsutskott. I ett uttalande i maj 2002 ansåg utskottet att riksdagen bör ha beslutsrätt också i frågor där den öppna samordningsmetoden tillämpas. Hur denna rätt eventuellt kommer att utnyttjas är ännu inte klart.

Lättare att jämföra systemen

Europeiska *kommissionen* kommer hösten 2002 att analysera de nationella rapporterna med de gemensamma målen som utgångspunkt. Meningen är att identifiera goda metoder och innovativa lösningar. Bedömare räknar med att kommissionens pensionspolitiska analys kommer att ha en stor betydelse för hela processen.

För att de pensionspolitiska målen skall kunna uppfyllas behöver kommissionen inledningsvis få svar på en rad frågor. Bland annat gäller det att analysera i vilken mån äldre personer löper risk att drabbas av fattigdom eller utslagning. Kommer risken att öka under de närmaste årtionena? Och vad krävs för en skälig levnadsstandard också efter pensioneringen? Blir pensionärernas relativa ställning försvagad i jämförelse med de arbetsaktivas? Finns det en fara för ökande inkomstklyftor mellan gamla och unga och inom den äldre generationen?

Kommissionen är vidare intresserad av i vilken utsträckning en högre sysselsättningsgrad i verkligheten påverkar pensionssystemens hållbarhet. Utnyttjas den nationella arbetskraftspotentialen tillräckligt? Hur betydelsefull för en hållbar finansiering är den planerade förlängningen av den arbetsaktiva tiden? Får arbetstagarna tillräcklig uppmuntran att stanna längre kvar i arbetslivet? Innehåller pensionssystemet drag som motverkar vissa former av arbete eller arbetskraftens rörlighet?

Och i vilken mån påverkar fondering täckandet av de framtida pensionsutgifterna? Vilken är systemets förmåga att beakta risker som påverkar finansieringens hållbarhet? Är tryggheten och effektiviteten tillräckligt tillgodosedda?

Hur inverkar pensionssystemet på jämställdheten mellan könen? Är de planerade reformerna ägnade att öka jämställdheten?

Görs det tillräckliga analyser om pensio-

nerna i framtiden och främjas ökad konsensus och allmänhetens tilltro till pensionssystemen? Kan pensionssystemen i tillräcklig grad anpassa sig till förändring? Har dagens och framtidens pensionärer behövlig information till stöd för individuella beslut om pensionslösningar?

Med tanke på de pensionspolitiska målen utarbetas *indikatorer*, med vars hjälp det skall gå att jämföra olika länders uppgifter med varandra. För att vara effektiv kräver metoden att det finns kommensurabla gemensamt godkända mätare. Annars kan man inte följa upp och utvärdera hur målen uppnås. Utbytet av tillförlitlig information baserad på indikatorer siktar åtminstone i viss mån på att de enskilda medlemsstaterna i sin handlingspolitik skall kunna lära av varandra. Utarbetandet av indikatorerna har än så länge bara börjat, och ett gemensamt beslut om dem kan eventuellt förväntas under Italiens ordförandeperiod andra hälften av år 2003.

Vem har beslutanderätt?

För *Europaparlamentet* har i den öppna samordningsmodellen bara avdelats en roll som utomstående betraktare. Parlamentet får ärendet till kännedom men får inte besluta om det. Detta tillfredsställer inte parlamentet, som i namn av större demokrati krävt en starkare ställning i processen.

Ett särskilt *konvent* diskuterar hela unionens framtid och år 2004 inleds EU:s *regeringskonferens* som bereder revidering av fördragen. En sak som tas upp är Europaparlamentets ställning i frågor där den öppna samordningsmetoden tillämpas. De grundläggande rättigheterna är likaså aktuella. Om man på EU-nivå stadgar om grundläggande rättigheter, kommer de också att omfatta sociala rättigheter. Även om det inte handlar om att ge subjektiva rättigheter till unionsmedborgare, kan man bestämma om de sociala rättigheterna så att unionen och medlemsstaterna

skall respektera dem i allt sitt handlande.

Den gemensamma rapporten om pensioner kommer våren 2003 att lämnas till Europeiska rådet, som är det högsta politiska organet inom unionen trots att det inte fattar bindande beslut. Erfarenheten har emellertid visat att den högsta politiska nivån också kan ta ställning till detaljer i pensionspolitiken. Toppmötet 2002 i Barcelona beslöt överraskande att pensionsåldern skall höjas med fem år fram till 2010. Vilka effekter ett sådant beslut får på verkligheten är dock inte klart. Noteras kan även uttalanden inom den ekonomiska politiken bl.a. om reform av det finländska pensionsystemet. Det är mycket möjligt att toppmötet våren 2003 vill göra också annat än bara notera att ett dokument utarbetat av andra föreligger för kännedom.

Rollfördelning i tryggheten av välfärden

I Europa finns det olika slag av välfärdsmodeller. Den sociala tryggheten kan bygga på individens behov eller arbetsdeltagande eller, som i de nordiska länderna, på medborgarskap eller bosättning i landet. Huvudansvaret kan vila på lokala sammanslutningar eller på marknaden. I de nordiska länderna har staten och kommunerna getts mycket ansvar. Marknadens andel som tillhandahållare av social trygghet är liten i de nordiska länderna, medan den i somliga medlemsstater kan vara mycket stor. Och omvänt: den offentliga sektorn, som hos oss är en betydande aktör, spelar i vissa länder en mycket obetydlig roll.

Den nordiska välfärdsmodellen uppskattas på grund av det omfattande och heltäckande skydd den ger. Kännetecknande för den nordiska modellen är ett system för utkomstskydd med kraftig betoning såväl på det inkomstrelaterade skyddet som på grundskyddet. Till den nordiska modellens grundläggande principer hör att enhetliga lösningar eftersträvas som omfattar samtliga medborgare och att

den offentliga sektorn har en central ställning som finansör, övervakare och producent av social- och hälsovårdstjänster. Detta förklarar bl.a. accepterandet av ett högt skatteuttag.

Också i de nordiska länderna har man börjat använda ordet välfärdssamhälle framom välfärdsstat. I välfärdssamhället kan staten ha en central position när det gäller att producera och trygga välfärden. Begreppet välfärdssamhälle beaktar dessutom bättre än begreppet välfärdsstat, att det utöver staten även finns andra producenter av socialtrygghet, såsom kommunerna samt den privata och s.k. tredje sektorn, och understryker därigenom det gemensamma ansvaret.

Medlemmarna i den europeiska ekonomiska och monetära unionen EMU är förpliktade att föra en ekonomisk politik med tyngdpunkt i att motarbeta inflation, föra en stram budgetpolitik och minska den offentliga skuldsättningen. EMU har förmodats begränsa möjligheterna att finansiera den sociala tryggheten. Syftet med anslutningen till valutaunionen har varit att främja ekonomisk stabilitet. Åtminstone i Finland har man ansett att EMU-medlemskapet ger goda möjligheter att bevara den nordiska välfärdsmodellen i och med att stabiliteten och resurserna ökar. Välfärdspolitiken påverkas av EU:s stora riktlinjer för den ekonomiska politiken. Finansministrarnas råd Ecofin har redan ingripit i medlemsstaters beslut genom åtgärder som inverkar på det sociala skyddet. Klart är, att den ekonomiska politiken bör vara hållbar. Annars står socialpolitiken utan verksamhetsförutsättningar.

Uppfyllandet av kraven med avseende på EU:s inre marknad har redan haft direkta eller indirekta effekter i de nationella välfärdsstaterna. Den ökande konkurrensen och EU:s finans- och budgetpolitik utsätter välfärdssamhällena för ett reellt tryck. Man kan kanske säga, att medlemsstaterna i och med den inre marknadens utveckling de facto har förlorat mera beslutanderätt i sin välfärdspolitik än vad EU har fått överta. Den offentliga

maktens styrningsmekanismer har alltså försvagats.

Utvecklingen av den inre marknaden har ansetts kunna leda till en uppsjälkning av välfärdstjänsterna i dels det obligatoriska socialskydd som staten står för, dels ett skydd som är underkastat marknadskrafterna. I EU-sammanhang har den nationella socialtryggheten och marknadens konkurrensprinciper visat sig vara svåra att sammanjämka. Klart är i alla fall, att den sociala tryggheten inte kan avskiljas från integrationsutvecklingen i EU.

En avsikt med den öppna samordningen är att förbättra EU-politikens balans mellan det sociala och det ekonomiska. Den formella befogenheten kvarstår hos medlemsstaterna. Pensionerna är en av de känsligaste frågorna som angår hela befolkningen. När man bedömer verkningarna av EU:s pensionspolitik bör man ta på allvar, att det viktiga för människorna är nivån på pensionsskyddet och den övriga socialtryggheten. Många nationella åsikter om olika detaljer kan vara ganska irrelevanta i det avseendet. Den verkliga frågan bör gälla vad pensionssystemet egentligen är avsett att uppnå, inte hur det är organiserat. Väsentligt torde då exempelvis vara, huruvida man genom marknadsåtgärder och ökad konkurrens kan uppnå verkliga effektivitetsfördelar, kostnadsbesparingar osv.

Kan välfärdsstatens sociala trygghet tjäna som modell?

I de nordiska länderna kan vi lyfta fram de starka sidorna i vårt system. Hela socialtryggheten i enlighet med den nordiska välfärdsstatens grundprinciper kan presenteras som en modell som bidragit till social jämställdhet och samtidigt främjat effektivitet och konkurrenskraft inom ekonomin.

Gemensamt för de nordiska länderna i fråga om pensioner är att alla medborgare har ett lagstadgat minimipensionsskydd. Arbetspensionsskyddet för dem som är verksamma i arbetslivet är likaså lagstadgat. Därutöver finns det tilläggs-pensionsskydd som baserar sig på lag eller kollektivavtal. I samtliga nordiska länder kan dessa system kompletteras genom privata pensionsförsäkringar. Strukturellt skiljer sig de nordiska pensionssystemen emellertid betydligt från varandra. I de nordiska länderna betraktas pensionsskyddet mera som en del av den lagstadgade sociala tryggheten, medan man i resten av Europa snarare hänför det till det kompletterande tilläggs-pensionsskyddet som är föremål för större marknadskonkurrens. Skillnader av det slaget måste beaktas när man på EU-planet börjar söka de bästa förfaringsätten och mäta egenskaperna hos olika system med hjälp av indikatorer.