

Finland som ett mönsterland

av Seija Ilmakunnas och Mervi Takala



Seija Ilmakunnas
seija.ilmakunnas@vatt.fi

I det åldrande Europa söks lösningar för strukturella reformer på arbetsmarknaden och inom den sociala tryggheten. I synnerhet efterlyses politik som ökar ländernas konkurrenskraft utan att medborgarna upplever att reformerna sker på deras bekostnad. Till exempel Danmark har blivit ett föredöme med hög sysselsättning och flexibel arbetsmarknad och det talas om "den danska modellen". På senare tid har Finland lyfts fram som en förebild i fråga om att förbättra sysselsättningen bland äldre personer på ett socialt hållbart sätt.



Mervi Takala
mervi.takala@etk.fi

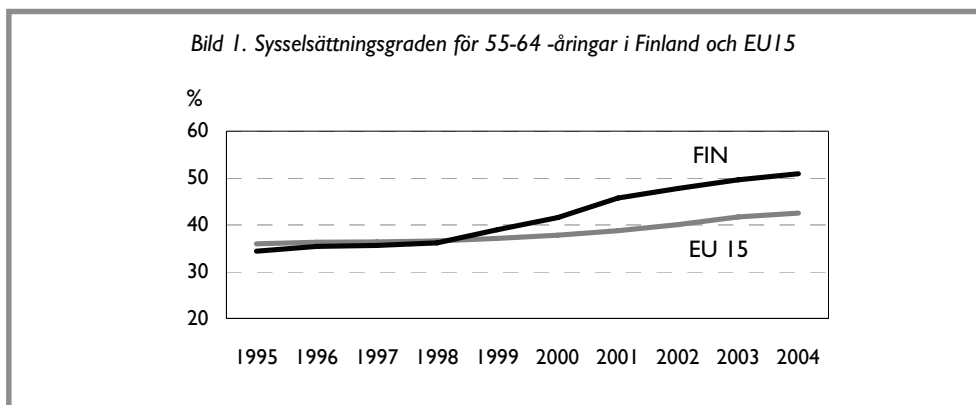
Finland har börjat framstå som ett mönsterland för att reformer har genomförts på många olika fronter och nivåer. Vid sidan av pensionsreformerna har det gjorts insatser för att utveckla kompetensen, arbetsförmågan och hela arbetslivet och bearbetat attityderna till förmån för dessa mål. Vi diskuterar frågan varför en sådan utveckling har skett just i Finland.

Statusen som mönsterland grundar sig på att sysselsättningsgraden bland 55–64-åringarna i Finland har stigit raskt under de senaste tio åren (Bild 1, nästa sida). I synnerhet bland de gamla EU-länderna står ökningen i en klass för sig, även om utgångsnivån för sysselsättningen i Finland var relativt låg i sviterna av depressionen i början av 1990-talet. I det grånande Europa väcker en sådan prestation i varje fall intresse. Positiv uppmärksamhet förtjänar även det faktum att skillnaden mellan mäns och kvinnors sysselsättning i äldre åldersgrupper är mycket liten i Finland.

De reformer som gjorts i Finland har väckt också internationellt intresse. "Den finländska modellen" har bedömts i positiv ton bland annat i OECD:s rapport *Ageing and Employment Policies* (2006), där åtgärder som vidtagits för att förbättra sysselsättningen bland äldre personer studeras utgående från erfaren-

Politices doktor Seija Ilmakunnas har nyligen tillträtt som överdirektör vid Statens ekonomiska forskningscentral VATT. Tidigare var hon chef för Pensions-skyddscentralens forskningsavdelning.

Politices licentiat Mervi Takala arbetar som forskare vid Pensions-skyddscentralen.



heter i olika medlemsländer. Ett uttryck av internationell uppskattning i färskt minne är det tyska Carl Bertelsmann-priset som Finland fick i september 2006. Den finländska modellen har också noterats i enskilda expertbedömningar (se t.ex. Sarfati 2006).

Motiven till de internationella bedömningarna är mycket samstämmiga. I OECD:s rapport konstateras att Nationella åldersprogrammet i Finland är det mest välkända politikprogrammet för främjande av hälsa och goda arbetsförhållanden. Erkänsla ges för det breda spektrumet av åtgärder och det stora antalet organisationer som har engagerat sig i programmet. Utöver olika ministerier har bland annat arbetsmarknadsorganisationerna förbundet sig till programmet. Här synliggörs en gemensam vilja att förbättra sysselsättningen bland äldre personer.

Av motiveringen till Bertelsmann-stiftelsens pris framgår att bedömarna har betraktat det som särskilt förtjänstfullt att man i Finland har lagt fram en konsekvent nationell strategi som har genomförts i samarbete mellan regeringen, facket, arbetsgivarna och olika ministerier. Enligt motiveringen har Finland med hjälp av ett digert reformpaket och de program med vilka åldersprogrammet följts upp tagit steget in i en helt ny kultur, där fortsatt

medverkan i arbetslivet i högre ålder värdesätts. Pensionsreformen, som trädde i kraft vid ingången av 2005, betraktas också som en betydande framgång och ett gott exempel på det finländska samarbetet. I Finland har det också satsats osedvanligt mycket på informationskampanjer med målet att ändra finländarnas bild av äldre arbetstagare. (Barth et al. 2006).

Kursomläggning i pensionspolitiken

I början av 1990-talet skedde en kursomläggning i den finländska pensionspolitiken. I stället för att främja tidiga pensionsavgångar ställdes siktet in på att förlänga yrkesbanorna. Ända till slutet av 1980-talet förbättrades pensionerna, till exempel infördes tre nya former av förtidspension (individuell förtidspension, förtida ålderspension och deltidspension) åren 1986–1987. Fler människor än väntat utnyttjade genast de nya pensionsformerna. Det syns tydligt exempelvis i den förväntade pensionsåldern, som sjönk med ett och ett halvt år från 1985 till 1986 (Effective retirement age...2006).

Redan under första hälften av 1990-talet ändrades pensionspolitikens riktning snabbt och olika åtgärder vidtogs för att minska för-

tidspensionernas popularitet. På 1990-talet genomfördes reformer som syftade till att stävja de ökande pensionsutgifterna. På 1990-talet infördes också arbetstagares pensionsavgift, folkpensionens basdel slopades och pensionsindexet ändrades (Hellsten 2003). En del åtgärder hade snabbt en synlig inverkan på pensionsutgifterna, även om de största effekterna syns först i ett längre tidsperspektiv. Tack vare de ändringar som genomfördes på 1990-talet beräknas pensionsutgiften år 2030 vara 8,5 procentenheter lägre i förhållande till arbetsinkomsterna än den skulle vara om 1990 års lagstiftning hade fått gälla fram till år 2030 (Finland's National Pension Strategy Report 2002).

År 2005 genomfördes en pensionsreform med senareläggning av pensionsavgångarna som ett viktigt mål. För att uppnå målet att höja den faktiska pensionsåldern med 2–3 år träffades i samband med reformen en överenskommelse om att stödja äldre arbetstagare så att de ska orka stanna kvar i arbetslivet. Ett syfte med pensionsreformen är också att hålla trycket att höja arbetspensionsavgiften under kontroll. I denna tidskrift har pensionsreformen nyligen behandlats utförligare av Jukka Rantala (Rantala 2005).

Samhällsforskare har varnat om att det är svårare att ändra på en kultur som gynnar tidig pension och på människors beteende än att gallra bland pensionsförmånerna. Pensionsreformernas effekter kan förbli anspråkslösa, om det inte sker förändringar på attitydnivå och arbetslivet inte är attraktivt för äldre personer. Det verkliga testet är hur länge enskilda arbetstagare stannar kvar i arbetslivet och hur enskilda arbetsgivare anställer och säger upp äldre arbetstagare.

Under förra decenniet blev utvecklingen av arbetslivet en viktig del av ålderspolitiken, vid sidan av pensionsreformerna. Avsevärda satsningar på ett bättre arbetsliv, utöver det ovan nämnda Åldersprogrammet, är bland annat Programmet för utvecklande av arbets-

livet och Forsknings- och verksamhetsprogrammet Orka arbeta. De har bl.a. gått ut på talrika projekt för att stärka arbetsförmågan och kompetensen hos äldre arbetstagare på enskilda arbetsplatser. Utöver det har de haft en viktig uppgift som attitydpåverkare. Denna uppgift har de utfört bland annat genom att i offentligheten framhålla äldre arbetstagares starka sidor i arbetslivet.

Programmen för arbetslivsutveckling spelar en viktig roll i och med att de mjukar upp pensions- och sysselsättningspolitiken. Helheten har blivit ett politikpaket som alla har lättare att godta i och med att urvalet av metoder också inkluderar projekt som stöder arbetsförhållandena och arbetsmotivationen vid sidan av gallringen av förtidspensioner.

Vad var det som möjliggjorde konsensus?

Som förtjänster hos den finländska modellen betraktas mångfalden av åtgärder och det bredbasiga engagemanget i reformprogrammen. Dessa förtjänster är också sammankopplade. Det är uppenbart att det stora antalet intresserade aktörer också återspeglas av att det har vidtagits många åtgärder för att stärka arbetsförmågan hos äldre personer och förbättra arbetslivets kvalitet.

Av särskilt stor betydelse är att arbetsmarknadsorganisationerna har gått in för en ny ålderspolitik. I ett land som Finland där trepartsöverenskommelser spelar en stor roll har den gemensamma viljan att åstadkomma förändringar varit en viktig förutsättning för reformerna. Nedan studerar vi vilka olika faktorer som förklarar varför det just i Finland har uppstått en brett förankrad beredskap till förändring. Vi anser att det inte är fråga om en slump, även om det är svårt att ge en uttömmande förklaring. I bakgrunden finns oundvikliga behov av förändringar, ett gynnsamt samhällsklimat och historiska faktorer.

En stark grund för förändringsberedskapen

består i att befolkningens åldrande är en större och snabbare annalkande utmaning i Finland än i de flesta andra EU-länder. I Finland föddes de stora årskullarna tidigare än i Mellan-europa, och därför måste man också tidigare ta itu med att senarelägga pensionsavgångarna. De stora årskullarna ska helst inte gå i förtidspension i samma utsträckning som tidigare årskullar. Den stora popularitet som de nya förtidspensionerna rönt i slutet av 1980-talet utlöste redan vid decennieskiftet mellan 1980- och 1990-talet ett larm om att begränsningar behövde införas.

Behovet av och beredskapen till förändring förklaras också av den ekonomiska depression som drabbade Finland på 1990-talet och som ledde till att sysselsättningen minskade rekordartat. Till följd av detta försvagades den finansiella basen, vilket tvingade fram metoder att höja sysselsättningen, förlänga yrkesbanorna och sänka pensionsutgifterna. Även de nya befolkningsprognoserna på 1990-talet, som jämfört med tidigare prognoser visade på en ökande livslängd och sålunda också tilltagande pensionsutgifter, spelade också en roll. Den höga arbetslösheten och ökningen av den offentliga skulden beredde jorden för en skärpt utgiftsdisciplin i den offentliga ekonomin och nedskärningar av den sociala tryggheten.

Depressionen gav också varnande erfarenheter av riskerna med förtidspensioner. De äldsta arbetstagarna blev uppsagda bland de första, i och med att förtidspensionerna gjorde det möjligt att sanera ut äldre anställda. De som hamnade i arbetslöshetspensionsslussen återvände sällan till arbetslivet, vilket ledde till utdragen arbetslöshet bland äldre personer. På detta sätt upptäcktes det att ett pensionssystem, som tidigare fungerat bra, rent av kunde motarbeta äldre arbetstagares intressen. Denna erfarenhet torde också vara en delförklaring till varför det blev möjligt att gallra bland förtidspensionerna.

I allmänhet är det svårt att begränsa möjlig-

heterna att få förtidspension, även om folk är medvetna om behovet att förlänga tiden i arbetslivet. I synnerhet för löntagarorganisationerna kan det också betraktas som avstående från uppnådda förmåner. Det traditionella sättet att hantera en sådan situation via underhandlingar vore att köpslå om nya förmåner i ersättning för att man avstår från de gamla. Så sent som på 1980-talet sammanställdes de inkomstpolitiska uppgörelserna också i Finland så att de innehöll förbättringar av de sociala förmånerna vid sidan av löneförhöjningar. På 1990-talet började läget ändras. I en situation, där bland annat den internationella konkurrensen skärptes, började det te sig som en obrukbar strategi att öka de sociala förmånerna och samtidigt höja skattegraden (se Sarfati 2006).

Finland har en lång och gedigen tradition av trepartsförhandlingar och -uppgörelser. I kollektivavtalen har man inte bara avtalat om löner, utan de har ofta också innehållit delar som gällt den sociala tryggheten och beskattningen. Det finländska arbetspensionssystemet har byggts upp med överenskommelser mellan arbetsmarknadsorganisationerna och fortfarande kommer initiativen till revidering av pensionssystemet från dessa organisationer.

Sedan mitten av 1990-talet har löneuppgörelserna i kollektivavtalen ofta kopplats samman med inkomstskattelättnader. Målet har varit återhållsamma löneförhöjningar. Det kan också konstateras att målet har nåtts. Löneförhöjningarna har hållit en måttlig nivå samtidigt som beskattningen av arbete har blivit klart lindrigare under de senaste tio åren. Utvecklingen har också bidragit till att det finns allt mindre utrymme att öka de sociala förmånerna.

Arbetslivsprogrammen kan ses som en del av den modell för överenskommelser som beskrivs ovan. I det avseendet kan de betraktas som viktiga komplement till pensionspolitiken. Utvecklingen av arbetsförhållandena och projekten för att stödja arbetsmotivationen

har givetvis haft störst betydelse för arbets- tagarorganisationerna. Arbetsgivarnas villig- het att utveckla arbetslivet på bred front har stärkts av farhågorna för arbetskraftsbrist. När de stora årskullarna går i pension minskar arbetskraften och därför behöver tiden i ar- betslivet förlängas. Därför är det också i ar- betsgivarnas intresse att utveckla arbetslivets kvalitet.

Hur blir det i fortsättningen?

Det har satts ytterligare mål för att förlänga yrkesbanorna under kommande år. Metoder- na har beskrivits bland annat i det nationella åtgärdsprogrammet för åren 2005–2008 i sam- band med Lissabonstrategin. Åtminstone un- der de närmaste åren kvarstår beståndsdelarna i den finländska modellen, dvs. att ytterligare år i arbete eftersträvas genom både revider- ringar av pensionerna och utveckling av ar- betslivet.

Detta är motiverat av flera skäl. Det är allt svårare att ytterligare förbättra sysselsättning- en bland äldre personer enbart med pensions- politiska metoder, eftersom det, efter de be- gränsningar som redan gjorts i fråga om för- tidspensioner, finns färre möjligheter till ti- digt utträde ur arbetslivet. Den enda formen av förtidspension, vid sidan av deltidspen- sion, är invalidpension. Förebyggande av ar- betsoförmåga spelar alltså en accentuerad roll vid förebyggandet av tidig pensionering.

Begreppet arbetsförmåga har utvidgats un- der de senaste åren. Definitionen av arbetsför- måga med tonvikt på hälsan har nu utvidgats så att arbetsförmågan nu studeras i förhållan- de till de krav som arbetslivet ställer (se Ilma- rinen 2006). Enligt denna nya och vidare tolkning handlar arbetsförmåga alltså om ba- lansen mellan arbetet och individens egna resurser. Samtidigt har denna ändring av tänke- sättet inneburit ett stöd för verksamhet i syfte att förbättra befolkningens arbetsförmåga genom att utveckla arbetet och arbetsför-

hållandena.

Denna linje finner också stöd om vi studerar diagnoserna bakom beviljade invalidpension- er. I Finland har mentala störningar under de senaste åren blivit den största grunden för invalidpensioner både incidensmässigt och i absoluta tal (Gould & Nyman 2004). Det har inte dragits någon slutgiltig slutsats om orsa- kerna till denna utveckling, men ökande krav i arbetslivet i synnerhet på den psykiska ar- betsförmågan har ansetts vara en bidragande orsak. Detta är ägnat att accentuera betydel- sen av kvalitativa faktorer i arbetslivet. Såda- na faktorer är bl.a. hanteringen av den psykis- ka belastningen i arbetet och gott ledarskap.

Sambandet mellan pensionssystemet och arbetslivsutvecklingen upprätthålls också av den flexibla pensionsåldern som infördes ge- nom pensionsreformen 2005. Vid reformen avskaffades den tidigare pensionsåldern 65 år, och nu är det möjligt att gå i ålderspension enligt eget val i 63–68 års ålder. Man kan alltså ta ut sin intjänade pension två år tidi- gare, men å andra sidan belönas arbete efter fyllda 63 med en pensionstillväxt på 4,5 pro- cent (s.k. bonustillväxt). Den lägre ålders- gränsen för ålderspensionen och den person- liga valrätt, som infördes i reformen, fram- häver betydelsen av arbetslivets dragnings- kraft. Enligt forskningsrön är dock möjlig- heten att påverka det egna arbetet, gott ledar- skap och ett intressant arbete överlag viktiga- re faktorer för fortsatt medverkan i arbetslivet än bonustillväxten (Forma et al. 2005). I ljuset av detta behövs alltså arbetslivsutveckling även i framtiden för att stödja pensionsrefor- men.

Pensionsreformens effekter i fråga om att förlänga tiden i arbetslivet är ännu osäkra, men det kan redan skönjas tecken på att ut- vecklingen går i önskad riktning. Även om det endast har gått ett par år sedan reformen trädde i kraft, har förslag om fler begränsning- ar av förtidspensionerna redan framförts i offentligheten. Sådana är bl.a. att arbetslös-

hetsslussen ska förkortas ytterligare, åldersgränsen för deltidspension höjas och de lindrigare kriterierna för arbetsoförmåga hos personer som fyllt 60 omprövas. Dessa strävanden framhäver behovet att fortsätta utveckla arbetslivet.

Litteratur:

- Barth Hans J, Heimer Andreas and Pfeiffer Iris (2006), Learning by Example – Best Practice Strategies and Initiatives from 10 Countries. <http://www.reformmonitor.org/>
- Effective retirement age in the Finnish earnings-related pension scheme (2006), Finnish Centre for Pensions: Statistical Report 6/2006. www.etk.fi/english
- Finland's National Pension Strategy Report 2002, Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2002:18, Ministry of Social Affairs and Health.
- Forma Pauli, Tuominen Eila and Väänänen-Tomppo Irma (2005), Who wants to continue at work? Finnish Pension Reform and the future plans of older workers. *European Journal of Social Security*. 7:227–250.
- Gould Raija & Nyman Heidi (2004), Mielenterveys ja työkyvyttömyyseläkkeet, Eläketurvakeskuksen monisteita 50.
- Hellsten Katri (2003), Eläkepolitiikan tavoitteet ja uudistukset. Teoksessa Hagfors Robert, Hellsten Katri, Ilmakunnas Seija ja Uusitalo Hannu (toim.) *Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1:37–51.
- Ilmakunnas Seija & Takala Mervi (2005), Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland, Geneva papers on Risk and Insurance – Issues and Practice 30:674–692.
- Ilmarinen Juhani (2006), Towards a Longer Work-life! Ageing and quality of worklife in European Union, The Finnish Institute of Occupational Health and the Ministry of Social Affairs and Health.
- OECD (2006), Ageing and Employment Policies, Living Longer, Working Longer, Paris:OECD
- Rantala Jukka (2005), Finnish Experience of Raising the Employment Rate of older Workers, *Nordisk Försäkringstidskrift* 3/2005: 236-246.
- Sarfati Hedva (2006) Social dialogue: A potential "highroad" to policies addressing ageing in the EU member States. *International Social Security Review*. 59:49-74.