

Matti Hannikainen & Jussi Vauhkonen:

Arbetspensionernas historia inom den privata sektorn i Finland

Sammanfattning av verket *Ansioiden mukaan.*
Yksityisalojen työeläkkeiden historia.
Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki 2012.
ISBN 978-952-222-321-0 • ISSN 0355-1768

Redan före lönearbetsamhället levde människorna i ett samhälle av arbete. Grundenheten för försörjningen var familjen, som bestod av (mor- eller far)föräldrar, barn och syskon. De äldre och de som hade nedsatt arbetsförmåga utförde lättare arbeten eller hjälpte familjemedlemmar och släktingar. Den förväntade livslängden tyngdes ner av dåliga skördar, sjukdomar och krig och dessutom en hög barn- och spädbarnsdödlighet. Den som överlevde sina första levnadsår kunde ha ett långt liv framför sig. Det måste både individer och kollektiv bereda sig på.

Sättet att ordna med åldringarnas försörjning på landsbygden var olika i olika delar av landet. I södra och västra Finland blev det vanligt med sytning eller undantag. Det var ett avtal om att ägaren överlät sin gård till en annan – ofta till sin son - och fick samtidigt tillsammans med sin make rätt att bo på gården och få försörjning till sin död. I östra och norra Finland var det vanligt med hushåll där flera äkta par bildade en storfamilj. Dessa institutioner erbjöd en försörjning som enligt den tidens mått var skälig och som varierade efter gårdens tillgångar och skördarna.

I Finland, som hörde till tsardömet Ryssland, fick ordinarie statstjänstemän pension år 1826. Först var pensionsåldern 65 år efter 35 års tjänst, men sänktes år 1866 till 63 år. Redan tidigare, när Finland hörde till det svenska riket, hade det uppstått en praxis att regenten tog hand om tjänstemän som hade förlorat arbetsförmågan. I lutherska länder, där prästerna kunde ingå äktenskap, uppstod det dessutom olika sätt att trygga försörjningen för prästänkor och prästernas barn. I kommunerna fanns det pensionsstadgor i varierande grad från och med första hälften av 1900-talet. Även borgerskapet och hantverkarna hade ömsesidiga bidragskassor, som ursprungligen erbjöd trygghet i synnerhet för änkor och barn. År 1879 grundades en pensionsanstalt för sjömän, men den lades ner 1936. Sjömännens pensionsskydd ordnades på nytt genom lagstiftning år 1956 (SjPL).

När industrialiseringen hade kommit i gång grundades det sjuk- och pensionskassor vid fabriker från mitten av 1800-talet. De finansierades i allmänhet med avgifter som arbetsgivaren och arbetstagarna betalade. Bidragskassorna gällde bara en del av lönearbetarna, och i synnerhet pensionerna blev ofta blygsamma. Arbetarnas bidragskassor hade sina rötter i hantverkarnas kassor, som hade grundats tidigare, men också i den försörjningsskyldighet som husbonden sedan gammalt hade i agrarsamhället. Arbetsgivarens skyldighet att ta hand om långvarigt anställda bibehölls också i senare lagstiftning, liksom myndiga barns skyldighet att ta hand om sina föräldrar. I allra sista hand tog den kommunala fattigvården vid.

Med början under den senare hälften av 1800-talet genomgick det finländska samhället en grundlig strukturomvandling. Befolkningsökningen, ändrade jordägförhållanden, industrialiseringen och lönesamhällets uppkomst fick det agrara, uttalat ojämlika ståndssamhället att vittra. Förändringen var synlig såväl i ekonomin, arbetet, äldre människors försörjning som i människornas uppfattningar om ett eftersträvanvärt levnadslopp.

Förändringen åtföljdes av en debatt om socialförsäkring, som utreddes i statliga kommittéer ända sedan 1890-talet. I Finland ville man undvika misstag som begåtts i andra länder och ta vara på goda lösningar som man gått in för i länder som kommit längre i utvecklingen. I början av 1900-talet utmanade socialdemokraterna den rådande samhällsformen och tvingade också de övriga politiska grupperna att revidera sin ståndpunkt till social trygghet. Tvisterna mellan de politiska grupperna och den ryska förvaltningens motvilja förhindrade dock större reformer. I och med att Finland blev självständigt skapades nytt rörelseutrymme, men inbördeskriget år 1918 skärpte de politiska motsättningarna. Under många år var det ekonomiska läget också ogynnsamt för omfattande samhällsreformer.

I ett agrarsamhälle på väg mot industrialisering passade det bra att pensionssystemet till slut verkställdes genom samarbete mellan centern och vänstern, som en kompromiss. Under högkonjunkturen under 1930-talets sista hälft, efter den långa depressionen och efter nästan ett halvt sekels planering, infördes en folkförsäkring som omfattade hela befolkningen.

Folkpensionsreformen och arbetspensionslagens uppkomst¹

Den första obligatoriska ålderdoms- och invaliditetsförsäkringen i Finland skapades genom folkpensionslagen år 1937. Lagen trädde i kraft år 1939 så att de första invaliditetspensionerna betalades 1942 och de första ålderdomspensionerna 1949. De som hade fyllt 55 år när lagen trädde i kraft lämnades utanför försäkringen. Folkpensionen grundade sig på att personliga försäkringsavgifter samlades på sparkonton och avsikten var att folkpensionen delvis skulle vara inkomstrelaterad. Uttagningen av avgifterna försvårades på grund av befolkningens rörlighet under krigstiden, och den kraftiga sänkningen av penningvärdet omedelbart efter kriget minskade sparkapitalets betydelse. Folkpensionerna överensstämde inte längre med Internationella arbetsorganisationens 1952 års konvention om minimistandard för social trygghet.

En reform av pensionsskyddet inleddes efter kriget. År 1954 lade en bredbasig kommitté fram ett reformförslag enligt vilket pensionerna skulle höjas medan systemet i övrigt skulle vara oförändrat. Riksdagen ändrade dock principerna för folkpensionssystemet helt. Enligt den nya folkpensionslagen betalades en lika stor pension till alla som fyllt 65 eller var arbetsoförmögna. Pensionen kunde kompletteras med tilläggsdelar, om pensionären inte hade andra inkomster. Den nya folkpensionslagen trädde i kraft år 1957.

I folkpensionsreformen avskaffades alla inkomstrelaterade element i folkpensionen, vilket öppnade vägen för planeringen av ett separat inkomstrelaterat pensionssystem. Vid sidan av den obligatoriska folkpensionen hade en del av de anställda inom den privata sektorn, huvudsakligen tjänstemännen, frivilliga pensionsordningar, men majoriteten av löntagarna saknade helt en tillräcklig ålderdomstrygghet. Ett obligatoriskt inkomstrelaterat pensionsskydd har varit målet i synnerhet för tjänstemannaorganisationerna, men efter folkpensionsreformen satte också arbetstagarcentralorganisationen FFC det som mål.

¹ Jussi Vauhkonen

En mindre kommitté började planera det nya pensionssystemet genast efter folkpensionsreformen. Kommittén lyckades sammanjämka arbetstagar- och arbetsgivarparternas mål och överlämnade år 1960 sitt förslag till en arbetspensionslag. Lagen stiftades så gott som helt enligt kommitténs förslag och kompletterades med en lag om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden. Båda lagarna trädde i kraft 1.7.1962. Arbetspensionsskyddet genomfördes i en decentraliserad form så att det enligt lagen blev obligatoriskt för arbetsgivare att teckna en arbetspensionsförsäkring, men arbetsgivarna fick själva välja arbetspensionsförsäkringsbolaget. Det var också möjligt att ordna med arbetspensionsskydd genom en pensionskassa eller -stiftelse. Arbetsmarknadsparterna fick en avgörande ställning i arbetspensionssystemets förvaltning.

Utbyggnaden av pensionsskyddet och rivaliteten mellan systemen²

Arbetspensionssystemet inom den privata sektorn tvingades i försvarsställning när de som kritiserade det nya pensionssystemet på 1960-talet började sätta agendan för den pensionspolitiska debatten. Besvärligheter uppstod förutom av splittringen inom vänstern och fackföreningsrörelsen också på grund av den decentraliserade verkställigheten av arbetspensionssystemet. För att förbättra samarbetet mellan pensionsanstalterna och intressebevakningen grundades Arbetspensionsanstalternas Förbund (TELA, januari 1964³), som tillsammans med Pensionsskyddscentralen (PSC, oktober 1961) blev en central aktör, när arbetsmarknadsorganisationerna mobiliserades upp för att försvara och utvidga arbetspensionssystemet. Utöver dessa grundades ytterligare en ny organisation, Pensionsinformationsbyrån (november 1966), som koncentrerade sig på information som i synnerhet riktade sig till arbetstagarna.

De pensionspolitiska meningsskiljaktigheterna hänförde sig delvis till spänningen mellan landsbygd och stad. Efter andra världskriget upplevde man i Finland en i internationell jämförelse snabb strukturomvandling från ett agrart land på väg mot industrialisering till ett industrialiserat servicesamhälle. Förändringen var sammankopplad med att den offentliga sektorn växte, fler kvinnor började arbeta utanför hemmet och en större del av arbetskraften arbetade i tjänstemannayrken. Servicesektorn blev den som sysselsatte flest människor. Utbyggnaden

² Matti Hannikainen

³ I början av 2000-talet sammanslogs Arbetspensionsanstalternas Förbund och Pensionsinformationsbyrån och fick namnet Arbetspensionsförsäkrarna TELA.

av den offentliga sektorn bidrog på två sätt till att kvinnorna kom ut på arbetsmarknaden: speciellt ökningen av omsorgs- och hälsovårdstjänster gjorde det möjligt för kvinnorna att ta steget ut i arbetslivet från hemmen och skapade också nya arbetsplatser för kvinnorna.

Den snabba strukturomvandlingen blev synlig i pensionspolitiken när folkpensionssystemet och arbetspensionssystemet kämpade om vilketdera som skulle bli viktigare som försörjare av åldringar och arbetsoförmögna. Mellan socialdemokraterna och kommunisterna fanns det också meningsskiljaktigheter såväl om den sociala tryggheten som om den övriga samhällspolitiken. Denna mångdimensionerade rivalitet mellan systemen gjorde att förmånerna förbättrades snabbare på kort sikt, men utgjorde också ett hinder för en i förhållande till samhällsekonomins resurser rätt dimensionerad och planmässig pensionspolitik. Systemet blev invecklat och svårt att behärska. Det var svårt för medborgarna att förstå hur pensionssystemen fungerade, men systemen bevarade sin legitimitet, som upprätthölls genom att förbättra förmånerna.

Pensionssystemet reviderades vidare på 1960-talet. De lägsta arbetspensionerna inom den privata sektorn höjdes och folkpensionerna förbättrades.

Pensionssystemen inom den offentliga sektorn reformerades också: pensionssystemet för kommunanställda (KTAPL⁴) trädde i kraft i juli 1964 och en ny lag om statens pensioner (StPL) och pensionslagen för evangelisk-lutherska kyrkan (KyPL) trädde i kraft i början av år 1967. Familjepension blev en del av arbetspensionen år 1967 och av folkpensionen 1969. Arbetspensionssystemets ställning stärktes när lantbruksbefolkningen, som varit förlorare under den snabba strukturomvandlingen, efter flera år av beredning år 1970 fick en statssubventionerad inkomstpension (LFöPL⁵). Samtidigt började företagarna, som var en växande befolkningsgrupp, omfattas av inkomstpensionsskyddet (FöPL⁶). Det inkomstrelaterade pensionssystemet täckte nästan hela befolkningen.

Pensionernas nivå och koordinationen av pensionssystemen⁷

Under årtiondena efter andra världskriget gick man inom arbetsmarknads- och samhällspolitiken in i en ny fas, som kulminerade i ett inkomstpolitiskt

4 Lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare

5 Lagen om pension för lantbruksföretagare

6 Lagen om pension för företagare

7 Matti Hannikainen

avtal år 1968. Genom ett brett samarbete mellan regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna eftersträvades en stabil ekonomisk utveckling. Detta fenomen, som kallas korporativism, handlade också om en omfattande organiseringsgrad och ett ökat ömsesidigt förtroende hos arbetsmarknadsparterna. Det underlättades av en större enighet inom fackföreningsrörelsen (FFC) och ett ökande antal medlemmar från mitten av 1960-talet.

Arbetspensionssystemet blev en viktig del av korporativismen i Finland. Som motvikt till den makt som överläts till arbetsmarknadsparterna blev dessa engagerade i den samhällspolitiska planeringen och förband sig till de samhällsekonomiska begränsningarna för utvecklingen på kortare och längre sikt. Intresseorganisationernas representanter blev självskrivna medlemmar i kommittéer och andra planeringsorgan. Med pensionssystemen kom också en ny viktig grupp med i den samhälls- och socialpolitiska planeringen, nämligen pensionssystemens egna experter.

En nivåhöjning av arbetspensionerna i juli 1975 utgjorde kulmen av den så kallade arbetsmarknadsperioden inom pensionspolitiken. Man hade avtalat om den betydande reformen i det inkomstpolitiska avtalet år 1974. Nivåhöjningen innebar att arbetspensionerna i fortsättningen tillväxte med 1,5 procent av lönen i stället för 1 procent, såsom tidigare. Full pension skulle fortfarande tillväxa på 40 år. Den målsatta nivån för arbetspensionerna höjdes då till 60 procent av lönen, dvs. med hälften.

Indexsystemet för pensionerna ändrades år 1977, när man övergick till s.k. hälftenindex, som bestämdes till hälften enligt förändringen av den allmänna lönenivån och till hälften enligt förändringen i prisnivån. Tidigare hade indexet varit helt bundet till lönerna. Små ändringar gjordes också i beräkningsregeln för den pensionsgrundande lönen. Med ändringarna ville man minska problemet med s.k. överstora pensioner, vilket innebar att pensionen blev för hög jämfört med lönen under den aktiva tiden. Ändringarna betydde att framtida pensioner blev sämre.

Rivaliteten mellan pensionssystemen mildrades, när förmånerna inom arbetspensions- och folkpensionssystemen samordnades till en ändamålsenligare helhet. Arbetspensionen blev den primära och viktigaste pensionen för många, men en vänster-centerregering beslöt i slutet av 1970-talet att också reformera folkpensionssystemet. I reformen, som genomfördes i etapper på 1980-talet, höjdes folkpensionernas nivå och behovsprövningen avskaffades, makarnas pensioner skiljdes åt och systemet förenklades. Folkpensionsreformen

synliggjorde också en oenighet om i vilken riktning socialpolitiken skulle utvecklas. Arbetsgivarna ville inte längre finansiera nya pensionsförmåner.

Den flexibla pensionsåldern⁸

Debatten om lämplig pensionsålder fortsatte med detsamma efter att arbetspensionslagarna hade trätt i kraft. Pensionsåldern inom den privata sektorn var 65, dvs. högre än inom den offentliga sektorn, där pensionsåldern praktiskt taget var 63 eller lägre tack vare tilläggs pensionsordningar eller yrkesbaserade pensionsåldrar. Tre saker stod mest i fokus: beaktandet av fronttjänst under kriget, pensionsåldern i fysiskt tunga yrken samt ålderstigna personers svårigheter att få sin utkomst efter strukturomvandlingen.

Speciella pensioner skapades för krigsveteraner från andra världskriget. Frontmän i svag ekonomisk ställning beviljades extra krigspensioner åren 1968–1971. Ett mer bestående arrangemang utgjordes av lagen om frontmannapensioner som trädde i kraft år 1971 och verkställdes av Folkpensionsanstalten. Förtidspensionssystemet för frontmännen trädde i kraft 1982. Det gick ut på pensioner som arbetspensionssystemet skötte men staten finansierade.

Den ursprungligen fördröjda strukturomvandlingen såg ut att bli en bestående strukturomvandling. Det syntes i synnerhet i gårdsbruksnäringen. Avträdelse- och generationsväxlingspensionerna (1974) mildrade strukturomvandlingens verkningar och minskade motståndet mot förändringen. Minskningen av antalet små jord- och skogsbruksenheter och försnabbandet av generationsväxlingen höjde också produktiviteten och var således åtminstone i inledningsskedet motiverade med tanke på hela samhällsekonomins utveckling.

Arbetslöshetspensionerna (1971) underlättade också rationaliseringen av branscher och företag på tillbakagång och försnabbade på så sätt strukturomvandlingen och den ekonomiska tillväxten. Utan pensionssystemen skulle arbetslöshetsgraden ha varit högre. Till en början var åldersgränsen för arbetslöshetspension 60 år, men den sänktes till 58 år 1978 och till 55 år 1980. Ökningen av antalet arbetslöshetspensioner väckte kritik. Den hade två dimensioner. En del av företagen utnyttjade systemet, eftersom det i synnerhet för stora företag blev billigare än invalidpensioner. För det andra var det ofta äldre arbetstagare som sades upp, eftersom de hade möjlighet att få arbetslöshetspension, även om de ofta hade sämre möjligheter att få nytt arbete.

Uppsägning och arbetslöshet innebar för många att de hamnade permanent utanför arbetslivet betydligt före pensionsåldern.

På 1980-talet försökte man komma från strukturpolitiska masspensioneringar mot individuell prövning. Efter åratal av utredningar och förhandlingar nådde arbetsmarknadsorganisationerna fortfarande ingen enighet om åldersgränsen för individuell förtidspension, som kunde beviljas personer med något nedsatt arbetsförmåga enligt mildare kriterier än egentlig invalidpension. Regeringen, som bestod av vänstern och centern, gick inte in för någon kompromiss utan slog fast en åldersgräns på 55 år enligt den största arbetstagarorganisationen FFC:s ståndpunkt. Arbetsgivarorganisationen AFC föreslog 63 år. En annan ny pensionsform var förtida ålderspension (trädde i kraft 1986), som gav en möjlighet att gå i pension tidigast vid 60 års ålder. Pensionen blev då sänkt för all framtid. En tredje ny pensionsform var deltidspensionen (trädde i kraft 1987, nedre åldersgräns 60 år). Åldersgränsen för arbetslöshetspension höjdes steg för steg från 55 till 60 år.

Inom den offentliga sektorn trädde de nya förtidspensionerna i kraft år 1989. Åldersgränsen för förtida ålderspension och deltidspension blev 58 år, två år lägre än inom den privata sektorn. Så beslöts delvis därför att tidsdimensionen för dessa pensioner skulle vara den samma som inom den privata sektorn, dvs. fem år före den allmänna pensionsåldern. Inom den offentliga sektorn omfattades nästan alla av tilläggs pensions skydd, vilket innebar att pensionsåldern var 63 år. Samtidigt gick man in för att avskaffa det yrkesbaserade pensionsålderssystemet efter en övergångsperiod.

Från tillväxt till anpassning⁹

Den tillväxt som pågått under arbetspensionssystemets första kvartssekel byttes i början av 1990-talet ut mot anpassning till utmaningar som huvudsakligen kom från omvärlden, framför allt upplösningen av Sovjetunionen och globaliseringen. Båda hade en stor inverkan på den viktiga exportindustrins verksamhetsförutsättningar. Framtidsbilden påverkades också av utsikten att befolkningen åldras och försörjningskvoten försvagas. Speciellt arbetsgivarna förhöll sig mer kritiskt till den sociala tryggheten än tidigare. Meningsskiljaktigheterna hade kommit fram redan tidigare vid folkpensions- och förtidspensionsreformerna.

De första tecknen på en kursändring i pensionspolitiken syntes i familjepensionerna. År 1990 fick män och kvinnor likvärdig rätt till efterlevandepension i alla pensionssystem. Inom statens familjepensionssystem hade männen rätt till efterlevandepension redan tidigare.

I efterlevandepensionerna infördes s.k. pensionsjämkning, vilket betydde att den efterlevande makens inkomstpension eller intjänade pension beaktades i efterlevandepensionen. Efterlevandepensionen pensionsjämkades när det yngsta barnet fyllde 18 år. Fastän rätten till pension också började omfatta änklings, uppskattades det att kostnaderna för efterlevandepensioner skulle minska i framtiden.

I början av 1990-talet drabbades Finland av den djupaste fredstida depressionen under det sekel som närmade sig sitt slut. Den reella nationalprodukten sjönk i tre års tid åren 1991–1993, sammanlagt mer än 10 procent. Den offentliga ekonomin skuldsattes och bankerna hamnade i svårigheter. Arbetslösheten steg till rekordhöjder: enligt arbetsministeriets statistik fanns det som mest över 500 000 arbetslösa år 1994, 17 % av arbetskraften i genomsnitt enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökningar. När den ekonomiska tillväxten sinade och arbetslösheten ökade försvagades välfärdsstatens ekonomiska grundvalar.

Samförståndet, konsensusen, mellan arbetsmarknadsparterna prövades hårdare än någonsin tidigare under arbetspensionssystemets 30-åriga historia, när arbetsgivarna krävde försämringar av såväl lönerna, arbetsvillkoren som den sociala tryggheten. Center-högerregeringen och fackföreningsrörelsen hamnade också i upprepade konflikter när regeringen föreslog stora sparåtgärder.

Enligt en uppgörelse mellan arbetsmarknadsorganisationerna höjdes åldersgränsen för individuell förtidspension år 1994 från 55 till 58 år och kriterierna för att få arbetslöshetspension skärptes. De största ändringarna på pensionsfronten under depressionsåren gjordes i den offentliga sektorns pensioner, när förmånerna förenhetligades med pensionsförmånerna inom den privata sektorn. Pensionstillväxten ändrades till 1,5 procent per år, den målsatta nivån för pensionerna till 60 procent och pensionsåldern till 65 procent, dvs. till desamma som i den privata sektorns pensioner.

Arbetsstagarorganisationernas trängda läge och depressionsårens tvång att reformera pensionssystemet ledde emellertid till en överraskande utveckling i och med att fackföreningsrörelsens grepp om arbetspensionssystemet stärktes ytterligare. En viktig bidragande faktor var arbetstagares arbetspensionsavgift, som man avtalade om i de inkomstpolitiska förhandlingarna åren 1991 och 1992 och som trädde i kraft år 1993. På grund av den kunde fackföreningsrörelsen

i fortsättningen ännu kraftfullare än tidigare motivera sitt deltagande i beredningen och beslutsfattandet om arbetspensionssystemet. Samtidigt ökade arbetstagarnas kostnadsmedvetenhet i fråga om pensionssystemet, när de nya förmånerna och tidiga pensioneringarna syntes som högre arbetspensionsavgifter. Inom pensionssystemet flyttades blicken från förmånerna till finansieringen av dem.

Pensionsreformerna 1995–2007¹⁰

De utmaningar som befolkningens stigande ålder medförde uppmärksammades ännu mer när depressionen gav vika. Redan på 1980-talet hade man förutsett att försörjningskvoten skulle försvagas i framtiden, vilket gav upphov till en diskussion om behovet att förlänga tiden i arbetslivet. Man satte som mål att en del av den ökande livstiden skulle användas till förvärvsarbete. I fråga om pensionskyddet betydde ändringarna närmast att förmånerna skulle försämrats och den framtida pensionsutgiftens ökningstakt bromsas. Samtidigt förenklades och förenhetligades grunderna för systemet mellan olika befolkningsgrupper och pensionskyddet gjordes mera heltäckande.

De ändringar som eventuellt hade den största ekonomiska effekten gjordes i början av år 1996, när pensionsindex försvagades, framtida invalid- och arbetslöshetspensioner skars ner och uträkningen av den pensionsgrundande lönen baserades på de sista tio åren i stället för de fyra sista åren, som tidigare. Arbetsfördelningen mellan pensionssystemen slogs fast efter tiotal år, när folkpensionen successivt gjordes helt pensionsavhängig med början år 1996. Det innebar att allt fler i framtiden endast skulle få arbetspension och ingen folkpension alls, när arbetspensionerna blev högre. Både försvagningen av pensionsindexet och avskaffandet av folkpensionens grunddel ledde till årtal av kritik mot att ”utlovade” pensionsförmåner försämrades.

Inom arbetspensionssystemet försökte man svara på förändringarna i arbetslivet och i synnerhet i anställningarnas längd. Karenstiden enligt APL, dvs. den väntetid efter vilken en arbetstagare började tjäna in pension, förkortades till en månad år 1971 (ursprungligen hade den varit 6 månader och från år 1965 4 månader), och år 1986 trädde en pensionslag för arbetstagare i s.k. frilansyrken i kraft (KoPL). Efter en reform som trädde i kraft 1998 försäkrades också anställningar som var kortare än en månad och där lönen inte uppgick till den tidigare gränsen för försäkringsskyldigheten inom APL-branscherna enligt KoPL. År 2009 började stipendietagare omfattas av det lagstadgade och obligatoriska

arbetspensionsskyddet enligt lagen om pension för lantbruksföretagare. Samtidigt förbättrades också stipendietagarnas sociala trygghet i övrigt.

En stor pensionsreform som berörde nästan alla delområden inom pensionssystemet trädde efter flera års beredning i kraft år 2005 (uppgörelserna åren 2001 och 2002). Pensionslagarna om arbetstagare inom den privata sektorn (APL, KAPL och KoPL) slogs i början av år 2007 samman till en enda lag, lagen om pension för arbetstagare (ArPL). Den besvärligaste frågan i pensionsreformen gällde grunden för hur pensionen bestäms: skulle pensionerna grunda sig på slutlönen under de sista åren i arbete eller inkomsterna under hela tiden i arbetslivet? Denna tvist fördröjde reformerna och äventyrade till slut samarbetet mellan arbetsmarknadsorganisationerna. Arbetsgivarna och den största arbetstagarcentralorganisationen FFC understödde livsinkomstprincipen, medan tjänstemannaorganisationerna understödde slutlöneprincipen. Slutligen gick man in för en kombination av pensionsberäkning enligt livsinkomstprincipen och en högre pensionstillväxt under de sista åren i arbete. Pensionstillväxten är 1,5 % av årsinkomsten i 18–52 års ålder, 1,9 % i 53–62 års ålder och 4,5 % i 63–67 års ålder.

Förtidspensionsförmånerna gallrades genom att individuell förtidspension avskaffades och arbetslöshetspensionen, som skapats för äldre arbetslösa, ersattes med ett bättre utkomstskydd för arbetslösa. Man avstod från pensionsåldern 65 år, som varit i kraft sedan 1937 års folkpensionslag, och införde en flexibel pensionsålder 63–68 år inom arbetspensionssystemet. Inom folkpensionssystemet bibehölls pensionsåldern vid 65 år. Pensionstillväxten började när den försäkrade fyllde 18 år i stället för 23 år. Nu blev det också möjligt att tjäna in pension för studier och barnavårdstid. I reformen ingick också införandet av en livslängdskoefficient, som påverkade pensionerna för första gången år 2010. Den leder till att pensionerna automatiskt minskar om livslängden ökar utan att tiden i arbetslivet ökar samtidigt.

Alla ändringar inom arbetspensionssektorn för den privata sektorn bereddes av arbetsmarknadsorganisationernas pensionsförhandlingsgrupp. Under den långa högkonjunkturen efter 1990-talets depression ingrep de socialdemokratiskt ledda regeringarna inte i pensionsförhandlingarna så länge resultaten stödde allmänna samhällspolitiska mål. När pensionsförhandlingsgruppen var enig, godkände regeringen överenskommelsen och riksdagen stiftade lagen enligt den. I och med att arbetsmarknadsorganisationerna kunde komma överens om reformerna behöll de ett starkt grepp om arbetspensionssystemet.

Samarbetet och konkurrensen¹¹

Inom arbetspensionerna spelar både samarbete och konkurrens en viktig roll. Den decentraliserade verkställigheten anses öka effektiviteten tack vare konkurrensen mellan pensionsförsäkrarna. Å andra sidan får man skalfördelar genom att aktörerna samarbetar för att upprätthålla systemets infrastruktur. Konkurrensen inom försäkringsbranschen är annorlunda än inom andra branscher. Försäkringsrörelsens särdrag accentueras inom arbetspensionsförsäkringen. Ett arbetspensionsförsäkringsbolag kan inte besluta om innehållet i eller priset på sin produkt, inte heller välja sina kunder. De konkurrensmedel som återstår är kundservicens kvalitet och kundåterbäringarna, som arbetspensionsanstalterna kan ge sina kunder från sitt omkostnadsöverskott och avkastningen av placeringsverksamheten, om avkastningen överstiger den administrativt fastslagna förväntade avkastningen, den s.k. beräkningsräntan.

Verkställigheten av det decentraliserade arbetspensionsskyddet åren 1961–1963 förutsatte att man grundade försäkringsbolag som specialiserade sig på arbetspensionsförsäkring. Redan från tidigare fanns det pensionsstiftelser och -kassor. Pensionsskyddscentralen grundades år 1961 som ett samorgan för systemet. Arbetspensionsbolagen inledde samarbete med bolag som erbjöd andra försäkringsslag och grundade inte egna försäljnings- och marknadsföringsorganisationer. Informationstekniken för arbetspensionssystemet byggdes snabbt upp i samarbete mellan Pensionsskyddscentralen och arbetspensionsanstalterna. Arbetspensionssystemet grundade sig på automatisk databehandling, eftersom det förutsatte registrering och behandling av uppgifter om de försäkrade. Exakt uträkning och utbetalning av pensioner förutsatte en betydande databehandlingskapacitet.

Under hela 1900-talet präglades försäkringsbranschen av att verksamheten koncentrerades. Det skedde i tre vågor. I den första vågen blev försäkringsbolagen större genom fusioner och i den andra grundade skade- och livförsäkringsbolagen sammanslutningar, som bildade koncerner eller friare sammanslutningar. Dessa vågor var förbi kring mitten av 1980-talet, då försäkringsfältet var grupperad i fem koncentrationer. Utvecklingen innebar också att nya arbetspensionsbolag grundades och gamla lades ner. Den tredje vågen kom under följande årtionde med övergången från försäkringsvaruhus till finansvaruhus, dvs. fasta sammanslutningar av banker och försäkringsinstitutioner. På 1990-talet upplevde arbetspensionssystemet också en allvarlig kris, när den svåra depressionen fällde

Pensionsskyddscentralens kreditförsäkringsverksamhet och det medelstora försäkringsbolaget Kansa.

När Finland i början av 1990-talet gick med i den europeiska integrationen behövde de organisatoriska grundprinciperna för arbetspensionssystemet revideras. Den viktigaste gränsdragningen var om arbetspensionsförsäkringen skulle definieras som en del av livförsäkringsrörelsen och omfattas av EU:s livförsäkringsdirektiv. I Finlands anslutningsfördrag till EES och EU gjordes en kompromiss, enligt vilken arbetspensionssystemet stod utanför livförsäkringsdirektiven under förutsättningen att den lagstadgade verksamheten helt separerades från den övriga försäkringsrörelsen. Hur bestående anteckningen i anslutningsfördraget och livförsäkringsdirektivet var avsedd att vara har sedermera skapat meningsskiljaktigheter. Något tillspetsat kan man säga, att om det i arbetspensionssystemet införs element av marknadskonkurrens, ifrågasätts dess särställning i förhållande till livförsäkringsdirektivet. Om man däremot betonar arbetspensionsanstaltens gemensamma ansvar och samarbete inom systemet, väcks en misstanke om oändamålsenlig begränsning av konkurrensen inom det decentraliserade socialförsäkringssystemet.

Finansieringen av arbetspensionerna¹²

Finansieringen av pensionssystem kan byggas på antingen ett fördelningssystem, ett fonderande system eller mellanting mellan dessa. Folkpensionerna finansierades sedan år 1957 huvudsakligen enligt ett fördelningssystem. I ett fördelningssystem tas det varje år ut ungefär så mycket försäkringsavgifter som det behövs för pensioner och förvaltningskostnader under samma år. Lagarna om inkomstpensioner inom den offentliga sektorn fungerade också länge enligt ett fördelningssystem, men på grund av prognoserna om ökade pensionsutgifter började man fondera avgifter i slutet av 1980-talet. I huvudsak bekostas pensionerna ändå enligt fördelningssystemet.

I APL- och KAPL-systemen inom den privata sektorn tillämpades en partiell fondering från den tid då systemet trädde kraft, dvs. från och med år 1962. Fondering användes också för finansieringen av pensioner enligt lagen om sjömanspensioner (SjPL), som trädde i kraft år 1956, och KoPL, som trädde i kraft år 1986 och gällde konstnärer och journalister. Partiell fondering gäller också enligt den nya lagen om pension för arbetstagare (ArPL), som trädde i kraft år 2007. I praktiken bekostas en stor del av de utbetalda pensionerna ändå enligt

fördelningssystemet. Pensionerna enligt lagarna om pension för företagare (FöPL och LFöPL) bekostas enligt fördelningssystemet, även om små fonder uppstår enligt dem.

De viktigaste ändringarna i fråga om arbetspensionsavgiften kan sammanfattas enligt följande:

- Arbetsgivarna betalade avgiften ensamma åren 1962–1992, löntagarnas andel av avgiften infördes år 1993.
- Utgångsnivån var låg.
- Arbetspensionsavgiften ökade åren 1970–1995.
- Arbetspensionsavgiften användes som ett konjunkturpolitiskt verktyg åren 1977–1992.
- Åren 1996–2011 dämpades trycket att höja avgiften på grund av befolkningens stigande ålder och framtida avgifters förutsebarhet ökade.

Eftersom pensionsutgiften under de första årtiondena var relativt liten, samlades det mera tillgångar i pensionsanstalterna än det behövdes för utbetalningen av de löpande pensionerna. Mot säkerhet hade företagen automatiskt rätt att återlåna den del av arbetspensionsavgiften, som inte behövdes för löpande pensioner och omkostnader. Under de första årtiondena sedan 1960-talet gick arbetspensionsanstaltens placeringsverksamhet huvudsakligen ut på kreditgivning. De lån som arbetspensionsanstalterna beviljade var antingen s.k. premie- eller återlån eller placeringslån på mer än ett år. Fonderingen inom arbetspensionssystemet gjorde sedan 1960-talet Finlands kreditmarknad mångsidigare, och arbetspensionspengarna användes också till att finansiera bostadsbyggen och viktiga infrastrukturprojekt.

Avregleringen av penning- och valutamarknaden på 1980-talet ledde småningom till grundläggande förändringar i arbetspensionsfondernas placeringsverksamhet. Betydelsen av den automatiska återlåningen av arbetspensionspengar till företagen minskade. Statens skuldsättning under depressionsåren i början av 1990-talet skapade en efterfrågan på arbetspensionspengarna. En allt större del av arbetspensionsbolagens nya placeringar var statsobligationer, vilkas räntenivå var konkurrenskraftig jämfört med andra placeringsobjekt och som på grund av sin säkerhet också annars lämpade sig väl som placeringsobjekt för arbetspensionspengarna.

Förändringen i finansieringsförhållandena tvingade arbetspensionerna till omfattande reformer av placeringsverksamheten. De genomfördes åren 1997 och 2007. Med reformerna eftersträvade man en mångsidigare och riskhaltigare placeringsverksamhet genom att i högre grad rikta pensionsbolagens pengar i aktier och utländska placeringar. Det förutsatte att pensionsbolagens solvens skulle förbättras. Båda reformerna bereddes av arbetsmarknadsorganisationernas pensionsförhandlingsgrupp. Man försökte alltså minska trycket att höja arbetspensionsavgiften och den påföljande avmattningen av ekonomins tillväxt på tre olika sätt: försvaga förmånerna, förlänga tiden i arbetslivet och öka avkastningen av fonderna.

År 2008 drabbades världsekonomin av en kris som man fick söka maken till ända i depressionen på 1930-talet. Finanskrisen fick sin början i Förenta staterna, spreds snabbt till Europa och övergick i en realekonomisk recession. De privata arbetspensionsanstaltarnas placeringsintäkter rasade och placeringstillgångarna minskade. Regelverket för pensionsanstaltarnas placeringsverksamhet och solvens ändrades tillfälligt. En temporär lag som trädde i kraft i slutet av år 2008 stärkte arbetspensionsanstaltarnas verksamhetskapital och sänkte solvenskravet. Ursprungligen gällde lagen till utgången av år 2010, men giltighetstiden förlängdes våren 2010 till utgången av år 2012.

Pensionssystemets resultat¹³

År 1980 var det totala antalet pensionstagare (i alla pensionssystem) ca en miljon. På 30 år växte antalet med ca en halv miljon till 1,46 miljoner (2010). Det är mer än en fjärdedel av Finlands befolkning. Under arbetspensionssystemets första decennier var antalet arbetspensionstagare inom den privata sektorn litet jämför med antalet folkpensionstagare. Ökningen var emellertid snabb. År 2010 fick ca 872 000 personer ålderspension inom den privata sektorn och 458 000 inom den offentliga sektorn.

Samtidigt som medellivslängden ökade, började folk gå tidigare i pension, såväl i Finland som i andra västländer. En delförklaring till förändringen var de nya förtidspensionerna, även om de avbröt ökningen av antalet egentliga invalidpensioner. Längre arbetsliv har ända sedan 1990-talet varit ett viktigt mål för pensionsreformerna. Pensionsövergångarna har senarelagts när förtidspensionsförmånerna har gallrats och åldersgränserna höjts.

Tack vare en lång period av ekonomisk tillväxt höjdes arbetstagarnas realinkomster, vilket också syntes i pensionerna. Många lämnade landsbygden för produktivare och bättre betalda yrken inom industrin och servicenäringsarna, och rationaliseringen inom branscherna ledde till att lågproduktiva och lågavlönade arbetsplatser och yrken försvann. Kvinnorna förvarvsarbetade mera. I och med att de nya pensionstagarna år efter år hade mera pensionsgrundande år bakom sig, höjdes pensionernas genomsnittliga nivå.

Den rätta dimensioneringen av pensionerna och den sociala tryggheten blev ett av de viktigaste delområdena inom planeringen av samhällsutvecklingen. Planeringen har sina rötter i socialförsäkringskommittéerna i slutet av 1800-talet. Eftersom de sociala utgifterna sedan 1960-talet ökade kraftigt och speciellt pensionsutgifterna såg ut att öka snabbt också i framtiden, började man göra upp utgiftskalkyler på allt längre sikt.

Förändringen i samhället och pensionerna¹⁴

Den inkomstrelaterade pensionen gav lönearbetarna utsikter om en bättre framtid. Pensionerna var en lösning på ett stort problem i det existerande samhället, en utbredd fattigdom bland åldringarna. I och med att samhället förändrades snabbt och betoningen på individen stärktes ökade efterfrågan på alternativ, vilket den stigande levnadsstandarden gav förutsättningar för. Pensionen innebar inte längre enbart pengar och försörjning, utan blev en viktig livsfas som man hade förtjänat genom eget arbete.

Hur tiden i arbetslivet förlängs verkar på 2000-talet bli ett allmänt accepterat mått på samhällets förmåga att förändras. Om så sker verkar det vara en omvälvande förändring. Att befolkningen åldras och livslängden ökar har också lett till att den långa bågen av att skaffa sig en utkomst åter tecknas klart. Man måste arbeta för att undgå fattigdom.