

Arbetspensionsreformförhandlingarnas politiska närhistoria

Processbeskrivning och jämförande analys av
arbetspensionsreformprocesserna i Finland på
2000-talet ur ett diskursiv institutionellt
perspektiv

Paul Michael Lindén
Pro gradu -avhandling
Allmän statslära
Statsvetenskapliga fakulteten
Helsingfors universitet
December 2015



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Laitos – Institution – Department Institutionen för politik och ekonomi	
Tekijä □ – Författare – Author Paul Michael Lindén			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Arbetspensionsreformförhandlingarnas politiska närhistoria: Processbeskrivning och jämförande analys av arbetspensionsreformprocesserna i Finland på 2000-talet ur ett diskursiv institutionellt perspektiv			
Oppiaine – Läroämne – Subject Allmän statslära: Linjen för förvaltnings- och organisationsforskning			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu –avhandling		Aika – Datum – Month and year December 2015	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 92
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Under 2000-talet har det genomförts två stycken större arbetspensionsreformer i Finland. I Finland förhandlar man traditionellt om arbetspensionsreformer på trepartsbas. De tre parterna som förhandlar om arbetspensionsreformerna är de centrala arbetsmarknadsorganisationerna för löntagarna och arbetsgivarna samt staten. Studier visar dock att arbetspensionsreformprocesserna sköts i princip på tvåpartsbas av löntagarna och arbetsgivarna. Statens roll har huvudsakligen endast varit att ge breda riktlinjer och mandat åt förhandlingarna. Denna tradition kan ses ha rubbats under de senaste arbetspensionsreformförhandlingarna. Staten har tagit en allt aktivare roll och förflyttat sig från åskådare till en aktivare förhandlingspart.</p> <p>I denna studie beskrivs finländska arbetspensionsreformprocessen och förändringen i denna förklaras med diskursiv institutionella medel. Vanligtvis studeras pensionsreformer från ett historisk institutionellt perspektiv, men eftersom dess förklaringsmoment är otillräckliga för denna studie måste nya medel, i detta fall diskursiv institutionalism, införas. Meningen är att ge en djupare förståelse av själva reformprocessstrukturen samt att förklara förändringarna och utvecklingen i förhandlingsprocessen. I studien diskuteras också hur denna förhandlingsutveckling och strukturförändring påverkar arbetspensionspolitiken samt möjliga framtida arbetspensionsreformprocesser.</p> <p>Som centrala materialet för studien fungerar intervjuer av aktörer som deltagit direkt och indirekt i arbetspensionsreformprocesserna. Intervjuerna ger en djup bild av reformprocesserna, vilket bidrar till en förståelse av förhandlingsstrukturen och dess förändring. Förhandlingsstrukturförändringar förklaras med hjälp av diskursiv institutionalistiska förklaringar som är huvudsakligen framställt av Vivian Schmidt.</p> <p>Studien kommer fram till att de finländska arbetspensionsförhandlingarna har förändrats. Denna förändring kan förklaras med de lyckade diskursiva kommunikativa och koordinativa handlingarna staten utfört angående hållbarhetsunderskottsfrågan. Det centrala fyndet är att staten fått en allt aktivare roll. Detta kan man se bland annat i hurdan roll hållbarhetsunderskottet fått i den senaste reformen. Traditionellt tillhör inte offentliga ekonomiska hantering direkt till arbetspensionssystemets uppgifter, men i den senaste arbetspensionsreformen hade denna aspekt en dominerande roll.</p> <p>I studien diskuteras hur denna utveckling påverkar framtiden och de möjliga framtida arbetspensionsförhandlingarna. De senaste arbetspensionsreformerna har även innehållit beslut om en del automatiska stabilitetsmekanismer som påverkar framtida arbetspensionssystemstrukturer. Detta innebär att pensionspolitiken och förhandlingarna kommer att innehålla diverse nya element.</p> <p>Denna studie visar att arbetspensionspolitiken och -förhandlingarna har levt turbulenta tider under 2000-talet. En era dominerad av arbetsmarknadsorganisationerna kan ses ha tagit två steg bakåt och statens kontroll över pensionspolitiken ökat. Arbetsmarknadsorganisationerna kvarhåller dock en position i den framtida arbetspensionspolitiken genom att få en lagstadgad rätt att kontrollera automatiska stabilitetsmekanismer. Framgångsrika diskursiva institutionella angrepp av staten har visat att traditionella förfaringssätt i arbetspensionspolitiken möjligtvis är i förändring.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Pensionsreform, förhandlingsförändring, arbetsmarknadspolitik, diskursiv institutionalism			

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	1
2 DISKURSIVA INSTITUTIONALISMEN SOM TEORETISKA ANSATSEN	5
2.1 Institutionalismen och institutionell förändringen	5
2.2 Diskursiv institutionalism	8
3 STUDIENS SYFTE	13
4 PENSIONSREFORMER OCH PENSIONSSTYSTEMFÖRÄNDRINGAR	15
4.1 Pensionsreformer som processer	15
4.2 Aktörerna i finländska arbetspensionsreformer	17
4.3 Arbetsmarknadsförhandlingarnas natur	25
5 FINLÄNDSKA PENSIONSSYSTEMET	28
5.1 Finlandänska pensionsystemets formning	28
5.2 Finlands pensionssystem på 2000-talet	34
5.3 Reformprocessen för arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005	37
5.3.1 Hur förhandlingsprocessen började	37
5.3.2 Reformprocessens händelseförlopp	39
5.3.3 Fortsättningen på pensionsförhandlingarna	42
6 MATERIAL OCH METOD	49
7 REFORMSPROCESSEN FÖR ARBETSPENSIONSREFORMEN SOM STIGER I KRAFT 2017	53
8 ANALYS	68
8.1 Skillnader samt likheter i förhandlingsprocesserna	68
8.2 Diskursiv institutionella drag i pensionsreformerna på 2000-talet	72
9 FRAMTIDEN OCH ARBETSPENSIONSREFORMER	75
10 SLUTORD	79
KÄLLFÖRTECKNING	81

FIGURFÖRTECKNING

Figur 1. De fyra nyinstitutionella formerna.	7
Figur 2. Pensionsreformprocessen.	17
Figur 3. Korporativistiskt och pluralistiskt utbyte.	26
Figur 4. Förändringar i finska pensionssystemet.	33
Figur 5. Processen för arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005.	48
Figur 6. Processen före år 2014 för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017.	66
Figur 7. Förhandlingsprocessen efter år 2014 för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017.	67

1 INLEDNING

Befolkningen har föråldrats i Finland redan en längre tid (Statistikcentralen 2014). Att befolkningen föråldras kan förklaras på två sätt. För det första påverkade den allt lägre nativiteten på 50-talet i att de yngre åldersgrupperna blivit allt mindre. För det andra har livslängden blivit längre, vilket betyder att de stora åldersgrupperna blir allt äldre. Denna demografiska förändring lägger press på samhällsekonomin och samhällsstrukturerna. Ett av diskussionsområden har varit arbetspensionssystemets förmåga att hantera den växande mängden äldre personer samt den avtagande försörjningskvoten. Med försörjningskvoten menar man andelen yrkesverksammamänniskor (15-64 år) jämfört med övriga befolkningen. I Finland har denna kvot utvecklats åt ett allt negativare håll. Enligt Tenhunen (2010) finns det två orsaker till detta. För det första växer den förväntade livslängden snabbare än tiden i arbetslivet och för det andra är den unga åldersgruppen (under 15 år) mindre än den äldre åldersgruppen (över 64 år). Denna utveckling påverkar arbetspensionerna. Grovt sagt betyder det här att pensionerna betalas av en allt mindre andel av befolkningen till en allt större andel av befolkningen. Detta lägger press på bl.a. hur pensionsavgifterna och förmånerna utvecklas.

Ett sätt att se till att pensionssystemet svarar dagens realiteter är att genomföra pensionsreformer (Börsch-Supan 2005, 53 & Bonoli 2000, 1). I Finland har man fattat beslut om två stycken arbetspensionsreformer under 2000-talet som påverkat pensionsavgifter och förmåner. Överenskommelsen om första reformen skedde under senhösten 2001. En komplettering av reformbeslutet utfördes under hösten 2002. Denna reform steg i kraft 2005. Om den senare reformen bestämdes under hösten 2014 och denna reform kommer att stiga i kraft 2017. Utöver dessa ha man utfört pensionsreformer vars primära uppgift varit att reformera t.ex. investeringsverksamheten eller pensionsförvaltningen. I denna studie koncentrerar jag mig dock på de två ”större” arbetspensionsreformerna.

Reformen som steg i kraft 2005 förhandlades i en förhandlingsgrupp (även kallat Purogruppen) som hade relativt etablerade handlingsmönster. Arbetsmarknadsorganisationerna var starkt representerade i förhandlingarna och man kan säga att de bestämde om finländska arbetspensionspolitiska utveckling. Statens roll i arbetspensionsförhandlingarna under denna tid var att ge mandat åt förhandlingarna. I

förhandlingarna för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017 ändrades proceduren. Ett av målen med arbetspensionsreformen var att direkt förbättra den offentliga ekonomin genom att se till att reformen minskar på det beräknade hållbarhetsunderskottet. Att på detta vis direkt sköta offentliga ekonomin hade inte tidigare dominerat målsättningen av arbetspensionsreformer. Att beskriva skillnaderna i arbetspensionsreformerna, och förklara varför dessa skillnader och förändringar uppkommit, står i centrum för denna studie.

Det har funnits olika synvinklar på hur man ska studera arbetspensionsreformer. Tidigare finsk pensionspolitik och pensionsreformer har i allmänhet förklarats ur ett historisk institutionellt perspektiv (bl.a. Niemelä & Salminen 2009 och Kangas m.fl. 2010). Förklarningsmetoderna som förekommer i denna förgrening av nyinstitutionalism har dock visat sig vara problematiska för att förklara arbetspensionsreformprocessen för reformen som stiger i kraft 2017. Eftersom historiska institutionalismens traditionella förklarningselement (t.ex. exogen chock) inte kan förklara förändringen i finska arbetspensionsreformprocesser under 2000-talet måste man söka nya förklaringsmodeller. I denna studie kommer arbetspensionsreformförhandlingar att behandlas ur ett diskursiv institutionellt perspektiv. Vivien Schmidt (2000, 2002, 2005, 2008, 2010a, 2010b, 2012) tillhör pionjärerna för detta angreppssätt. Hon menar att förändring kan förklaras med hjälp av diskurser som består av idéer i olika sfärer och i interaktioner mellan aktörer. Enligt henne (2002, 169) är anpassning till en ny situation inte endast beroende av ekonomi, institutioner eller policyn. Det handlar om även om politik. Denna politiska handling är enligt Schmidt (ibid.) en diskursiv handling mellan aktörerna i reformprocesser samt mellan reformsaktörerna och offentligheten. Det handlar alltså om att studera själva beslutsprocessen och hur idéer och diskurser framkom i denna process. Detta är också en av orsakerna varför diskursiva institutionalismen passar bättre studiens ändamål. Genom att studera handlingar och diskursanvändningen i reformprocesserna kan man förklara hur det har varit möjligt att man lyckats sammanfoga de konfliktfyllda intressen till ett beslut samt varför en förändring i förhandlingsprocessen var möjlig. Diskursiv institutionalism passar också mitt ändamål bra, eftersom det har observerats (bl.a. Saari och Kananen 2009) att idéerna har haft en central roll i finländska socialpolitiken. Meningen är att beskriva samt presentera diskursiva institutionalismens särdrag som man kan observera i de två senaste reformprocesserna samt att förklara förändringen i processen genom diskursskillnaderna.

Schmidt (2005, 3) påminner att de rådande specifika förhållandena påverkar själva diskursiva processen och resultatet. Bland annat Hannikainen (2012, 289) menar att demografiska utvecklingen, politiska och ekonomiska omständigheterna och institutionella strukturen och tidigare handlingssätt påverkar varför och hur pensionsreformen formas. Bonoli (2000, 14) lyfter upp liknande utgångspunkter för reformer. Han menar att pensionspolicy debatter refererar ofta till tre olika socio-ekonomiska punkter. Dessa är demografiska förändringar, finansiering av pensionerna och pensionärernas välfärd. På grund av detta kommer jag också att utföra en beskrivande del i denna studie. Att förklara hur den specifika (strukturella och samhällspolitiska) pensionssystemsituationen har utvecklats och ser ut i Finland är essentiellt för att förstå finska arbetspensionsreformer på 2000-talet. Att beakta den specifika situationen tillför även bredare förklaringar till hur reformaktörernas intressen och uppfattningar skapats eller förändrats.

Processen som ledde till arbetspensionreformen som steg i kraft år 2005 har studerats en aning tidigare. Däremot har man inte studerat i stor omfattning processen som ledde till arbetspensionreformen som stiger i kraft 2017. Det är alltså av en samhällsrelevans att granska hur man åstadkom denna reform. Materialet består av intervjuer av de centrala aktörerna som varit med och fattat beslut om arbetspensionsreformerna. Intervjuerna var semi-strukturerade och uppbyggnadsmässigt liknande. Intervjuerna studeras som narrativ och analyseras jämförande för att uppnå en uppfattning om reformprocessens gång. Eftersom reformprocessen innehåller en mängd intressen måste dessa tas i beaktan och studera hur intressena påverkat reformprocessen. Genom att studera narrativer utgående från intervjuer kommer jag att observera de diskursiva institutionella dragen som förekom i arbetspensionsreformprocessen för reformen som stiger i kraft år 2017.

Denna studie har alltså tre huvudmål. För det första kommer jag att studera hur förhandlingsstrukturen för arbetspensionsreformerna på 2000-talet i Finland har förändrats. För det andra är mitt mål att studera hur man uppfattar de två arbetspensionsreformerna samt förklarar deras resultat ur ett diskursivt institutionellt perspektiv. Sista och tredje målet är att diskutera hurdana konsekvenser arbetspensionsreformerna på 2000-talet har för möjliga framtida reformsförhandlingar. Det tredje målet besvaras genom en diskussion i slutet av studien och är till sin natur mera spekulativ. Utöver dessa primära mål kan man uppfatta att denna studie har två sekundära

mål. För det första kan man se att det finns knappt med forskning och deskriptiva analyser om förhandlingsprocessen för den senaste finländska arbetspensionsreformen. Denna studie framför en beskrivande del hur processen gick till och presenterar hur förhandlarna uppfattade vissa delmoment. Denna studie innehåller alltså deskriptiva element som erbjuder en djupare förståelse i arbetspensionsreformprocessen för reformen som stiger i kraft 2017. Det andra sekundära målet gäller studiens språk. En oärligt stor del av den finländska pensionsforskningen redovisas på finska eller engelska. Denna studie vill utöka språkliga bredden på finska pensionsforskningen och på så sätt möjligtvis få en bredare publik åt ämnet.

Studien har uppbyggts så att den ska vara förståelig för varje läsare. Till nästa kommer jag att behandla diskursiva institutionalismen och argumentera och förklara varför detta angreppssätt valts för denna studie. Efter detta kommer jag i ett skilt kapitel framställa studiens syfte och presentera forskningsfrågorna. I kapitlet därpå diskuteras arbetspensionsreformer allmänt. Aktörerna och arbetspensionförhandlingarnas natur (den sk. konsensusandan) presenteras även i detta kapitel. När detta är gjort kommer jag att presentera finländska pensionssystemet. Detta kapitel fungerar som ett slags bakgrund för studien. Här presenteras Finlands pensionspolitiska historia och dess utformning. Därefter kommer jag att presentera arbetspensionsreformprocessen för reformen som steg i kraft år 2005. När detta är gjort behandlar jag materialet och metoden för studien. Efter detta presenteras arbetspensionsreformprocessen för reformen som stiger i kraft 2017. Denna fungerar också som den empiriska delen i studien. Efter det utför jag min analys och studerar skillnader samt likheterna i arbetspensionsreformprocesserna på 2000-talet. Jag förklarar förändringarna utgående från diskursiva institutionellt perspektiv. I slutet av studien diskuterar jag vilka konsekvenser förändringarna kan ha för möjliga framtida arbetspensionsreformprocesser.

Denna studie är en del av forskningsprojektet *Kaksi -ja kolmikantaa rakentamassa: eläkeneuvotteluiden poliittinen lähihistoria* ledd av docent Ville-Pekka Sorsa. Forskningsprojektet har tilldelats forskningsunderstöd av Palkansaajasäätiö.

2 DISKURSIVA INSTITUTIONALISMEN SOM TEORETISKA ANSATSEN

2.1 Institutionalismen och institutionell förändringen

I detta och nästa underkapitel kommer jag närmare att diskutera, presentera och argumentera för mitt val av teoretiska ansatsen. Zurnić (2014, 218-220) berättar att institutionella forskningen som utfördes från mitten av 1800-talet till mitten av 1900-talet fokuserade på politiska, juridiska och administrativa strukturer. Efter 1950-talet regrade teorierna som underströk beteende och rational-choice. Saari och Kananen (2009, 17-18) diskuterar att förr såg man att människornas och organisationernas handlande i sådana processer var rent rationellt. Senare blev man allt mera medveten om rationalitetens gränser för dessa processer. Man började tala bland annat om policyns kursberoende (se t.ex. Pierson 2000) och idéernas roll i förnyelseprocesser (se t.ex. Campbell 1998).

På 1980-talet tog de s.k. nyinstitutionalisterna ett hårdare fotfäste i institutionell forskning. Nyinstitutionalism är ett paraplybegrepp för en mängd olika moderna institutionella synvinklar. De nyinstitutionella synsätten har gemensamt att de ser individens handlingar som relevanta samtidigt som de inser att individernas handlingar äger rum i en institutionell ram som påverkar deras handlingar. Man brukar tala om tre bas grupper av nyinstitutionalism, men under senare tid har man insett vissa begränsningar av dessa former och man har ökat förklaringsmodellerna inom nyinstitutionalism. Schmidt (2010a, 2 & 5) presenterar de tre bas modellerna för nyinstitutionalism: rationell, sociologisk och historisk institutionalism (se figur 1 nedan). Gemensamt för de tre första modellerna är att de förklarar bättre kontinuerlighet än förändring. Utöver dessa har det under senaste decenniet vuxit fram (eller snarare har dess fotfäste inom nyinstitutionella teorier blivit starkare) en fjärde modell som kallas diskursiv institutionalism.

Tidigare har man använt historiska institutionalismens verktyg för att förklara pensionsreformer (se bl.a Niemelä & Salminen 2009 och Kangas m.fl. 2010). I historiska institutionalismen försöker man förklara utkomster av politiken genom att studera hur institutionerna organiserar politiken (Hall & Taylor 1996, 937-938). Hall och Taylor (1996, 938) menar att historiska institutionalismen ser institutionerna som formella och icke-formella procedurer, rutiner, normer och avtal omgivad av organisatoriska

strukturen av policyer eller politiska ekonomin. Med detta menas att man förknippar institutionerna med regler eller andra sociala regler bestämda av formella organisationer. Förenklat sagt koncentrerar sig historiska institutionalismen på bestånd och olika restriktioner för institutionell förändring (Peters 2012, 175 och Béland 2009, 702).

Finländska arbetspensionssystemet och arbetspensionsreformer har varit möjligt att analysera enligt historiska institutionalismens principer eftersom den rådande situationen gav möjligheter till detta tillvägagångssätt. Bland annat Julkunen (2009, 249) menar att pensionsreformerna som beslöts på 1990-talet och början av 2000-talet fattades under etablerade förhållanden (strukturer, spelregler mm.). Man har haft liknande struktur i den mån att offentliga aktörer och ”externa” aktörerna hade liknande ställning i processen. Pensionerna har varit relativt bundna till ”en väg” och betraktats som kursberoende (Hinrichs och Kangas 2003). En kursomläggning har dock skett i pensionspolitiken genom en ökad betoning av offentliga ekonomis skötsel (Pensionsskyddscentralen 2013, 12-13).

Eftersom förhandlingsagendorna, intresserna och maktställningarna inte förändrats avsevärt samt att det inte förekommit någon stor exogen chock är det befogat att förklara förändringen med andra medel. Där är det välgrundat att beakta politiken, politiseringen och diskursförändringen som faktorer för förändringen.

I denna studie granskar jag arbetspensionsreformprocesserna från en nyinstitutionalistisk, närmare sagt diskursiv institutionalistisk, synvinkel. Med diskursiv institutionalism kan man förklara bättre förändring än med de tre tidigare nämnda modellen, men modellen passar också att förklara kontinuerlighet. Radelli m.fl. (2012, 537) menar att nyinstitutionella modellerna är ett av de mest framgångsrika paradigmen i komparativ och offentligpolitisk analys.

Hope och Raudla (2012, 402) framställer en förenklad version om när diskursiv institutionalism kan användas som en förklarande modell i institutionell förändring. De menar att ifall aktörernas primära intresse inte är en policyförändring, när kulturella normerna fungerar som hinder för handling och var det förflutna binder institutionerna till ett visst handlingsmönster men förändring sker ändå, kan man se att diskursiva institutionalismen fungerar som en förklarande modell. I finska arbetspensionsreformtraditionen kan man se att aktörernas primära intresse inte är att

förändra systemet (snarare att kvarhålla det), korporativistiska handlingskulturen kan ses som ett hinder, eller i alla fall som en bromsande faktor, för en arbetspensionsreform (t.ex. Vanhanens agerande år 2009 mot arbetsmarknadsorganisationerna) och förhandlingarnas historia har en relativt klar väg från vilken man har avvikit (t.ex. statens och offentliga ekonomis allt mer betydande roll). Diskursiv institutionellt angreppssätt har även tidigare använts lyckat när man behandlar pensionsreformer (se t.ex. Tsarouhas 2012, Ervik & Lindén 2014 och Xiarchogiannopoulou 2014). Detta torde ge goda grunder för mitt teorival.

	Rationell institutionalism	Historisk institutionalism	Sociologisk institutionalism	Diskursiv institutionalism
<i>Vad förklaras</i>	Beteende av rationella aktörer	Strukturer och praxis	Normer och kulturer av sociala representanter	Idéer och diskurser av medvetna representanter
<i>Förklaringslogiken</i>	Beräknande	Kursberoende	Lämplighet	Kommunikation
<i>Definition av institution</i>	Strukturer med drivkraft	Makro-historiska strukturer och regler	Kulturella normer och utformningar	Strukturer och föreställningar med betydelse
<i>Hur man uppfattar förändring</i>	Statisk: kontinuerlighet genom bestämda preferenser, stabila institutioner	Statisk: Kontinuerlighet genom kursberoende som avbryts av kritiska vändpunkter	Statisk: kontinuerlighet genom kulturella normer och regler	Dynamisk: förändring och kontinuerlighet genom idéer och diskursiva interaktioner
<i>Förklaring av förändring</i>	Exogen chock	Exogen chock	Exogen chock	Endogen process som har bakgrund i idéer och förgrund i diskursiva förmågor.
<i>Nya innovationer för att förklara förändring</i>	Endogen hänförande av intresseförändring med rationell institutionella politiska koalitioner eller historisk institutionella självförstärkande eller självförstörande processer	Endogen beskrivning av inkrementell förändring genom förskiktning, avdrift eller konversion.	Endogen konstruktion (sammanfogad med diskursiv institutionalism)	Endogen konstruktion genom reframing, omarbetning av kollektiva minnen och narrativer genom epistemiska grupper, särintressegrupper, kommunikativa verksamheter eller deliberativ demokrati.

Figur 1. De fyra nyinstitutionella formerna. Källa: Schmidt 2010a, 5.

2.2 Diskursiv institutionalism

Vivien Schmidt (2000, 2002, 2005, 2008, 2010a, 2010b, 2012) tillhör en av pionjörerna inom diskursiv institutionalism. Schmidt (2002, 173) menar att diskurser är en viktig del av policyprocesser. Enligt Schmidt (2008, 304-305) har de som arbetar med diskursiv institutionalism gemensamt att de tar idéer och diskurser på allvar (fastän definitioner kan skiljas åt). För det andra ser diskursiva institutionalister idéer och diskurser i institutionell kontext. För det tredje uppfattas idéerna i s.k. meningskontext samtidigt som man ser diskurser följa en kommunikationslogik. Sista gemensamma synpunkten är en mera dynamisk syn på förändring. Andra forskare är på samma linje. Peters (2012, 112) menar att diskursiv institutionalism bygger på idéer och hur de påverkar samt formar institutionerna och förändringen. Zurnić (2014, 227) menar att diskursiva institutionalismen handlar om idéerna och hur aktörer kommunicerar om dem. Xiarchogiannopoulou (2015, 3) menar att i institutionell kontext förklarar diskursiv institutionalism hur olika policyprogram rättfärdigas och förhandlas. Diskursiv institutionalism förkastar inte tidigare former av institutionalism, utan den kompletterar dem (Schmidt 2008, 314).

Schmidt (2008, 314) menar att diskursiv institutionalism behandlar institutionerna samtidigt som givna (kontexten var aktörerna tänker, talar, agerar) och kontingenta (resultat av aktörernas tankar, ord, agerande). Institutionerna fungerar som strukturer som begränsar aktörerna samtidigt som dessa strukturer är skapade och ändrade av samma aktörer. Schmidt (ibid.) menar att aktörerna använder sina idémässiga bakgrunds förmågor (egen översättning av eng. *background ideational abilities*) för att skapa och upprätthålla institutioner. Dessa stöder aktörernas förmåga att förstå givna kontexten. Schmidt ser också att diskursiva förgrunds förmågor (egen översättning av eng. *foreground discursive abilities*) kan påverka institutionell förändring. Genom dessa diskursiva förmågor kan aktörerna ändra eller behålla institutionerna. Schmidt menar att dessa diskursiva förmågor representerar kommunikationslogiken som möjliggör aktörernas tänkande, talande och agerande utanför deras institutioner, även när de är en del av institutionen. Även deliberation av institutionella regler samtidigt som man följer dem och övertygande av att ändra eller behålla institutionen tillhör denna kommunikationslogik. Utifrån detta resonemang menar Schmidt att diskursiv institutionalism passar bättre att förklara förändring och kontinuerlighet än andra

nyinstitutionella modeller. Schmidt (2008, 316) menar att diskurser som en interaktiv process möjliggör institutionell förändring pga. dess deliberativa natur som tillåter aktörerna att uppfatta och tala om institutionerna från en distans samtidigt som man fortsätter använda dem. Zurnić (2014, 229) konstaterar att en god institution enligt diskursiv institutionalism är öppen för nya idéer, flexibel och anpassbar.

Jag förstår Schmidts resonemang som att man i diskursiv institutionalism ser att institutionerna är definierade utifrån idéer och hur dessa idéer är behandlade inom strukturen. Institutionerna är ”ramen” inom vilken diskursiva handlingarna äger rum. Denna ram kan t.ex. innehålla olika regler eller aktörsroller. Detta är också något som Peters (2012, 121) behandlar. Han menar att i diskursiv institutionalism är sambandet mellan institutionen och individen stark eftersom man i diskursiv institutionalism ser att institutionen definieras av individernas deltagande och interaktionerna inom institutionen. Schmidt (2010a, 4) poängterar att i diskursiv institutionalism ska man ta i beaktan den institutionella kontexten var idéerna är behandlade genom diskursiva handlingar. Schmidt (2005, 3) poängterar även att olika villkor framkommer i olika stater som påverkar reformsdiskurser. Det kan handla t.ex. om policy arv, policy problem eller politiska institutionernas kapacitet. Därför gäller det att studera kontexten var diskursen äger rum.

Diskurs brukar oftast kopplas ihop med diskussionen om olika idéer. Med en *diskurs* menar Schmidt (2008, 305 & 2010a, 15) diskussioner och utbyte av idéer. Diskurser är såvida både själva idéerna och ”texten” men även kontexten var diskursen utförs (var, när, hur eller varför saker sades). Termen hänvisar också till en struktur (vad sägs, var och hur) men även aktörerna tas i beaktan (vem sa vad till vem). Schmidt (2008, 309) använder William Connollys definition av en diskurs och jag har valt att följa denna väg. Detta innebär att en diskurs definieras som:

“...institutionalized structures of meaning that channel political thought and action in certain directions”

Skillnaden mellan dem som endast studerar idéer och dem som även beaktar diskursen är förhållandet till interaktiva processen. Utöver att endast diskutera hur idéerna har framkommit och legitimerats, tar diskursiva institutionalister även i hänsyn hur representationen för idéerna ser ut samt diskursiva handlingarna som resulterar i idéer

och kommunikationen om idéer inom institutionella kontexten. Utan diskurser, förstått som utbyte av idéer, är det svårt förklara hur individuella idéer omformas till kollektiva handlingar (Schmidt 2008, 306 och Schmidt 2010a, 15)

Schmidt (2008, 304 & 311) menar att hur lyckat eller misslyckat en idé är påverkas av hur man genom diskurser kan artikulera dess substansinnehåll. Allt handlar inte om strategisk förhandling med intressen. Man studerar dessa diskurser och idéer i institutionell kontext som oftast grundar sig på de äldre uppfattningarna om institutioner. I diskursiv institutionalism är idéerna i en betydelsekontext medan diskurserna följer en kommunikationslogik. I diskursiv institutionalism har man en mer dynamisk syn på förändring var man genom idéerna och diskurserna överkommer hinder som de äldre, mera statiska, modellerna inte klarar av att förklara. Generellt sett kan man se att diskursiva institutionalismen koncentrerar sig på relationen mellan idéerna och politiska handlingar, strategier för att övertala offentligheten, deliberationens betydelse för politiska legitimiteten och förändring i historien och kulturen.

Schmidt (2008, 306) förklarar att idéer kan delas in i tre nivåer. På första nivån talar man om idéer om en specifik policy. Andra nivån innehåller idéerna om mera allmänna program medan tredje och sista nivån omfattar idéer om allmänna normer. Dessa är övergripande idéer i samhället som innehåller bakomliggande värden och principer. Tredje nivåns idéer ifrågasätts sällan. De tre nivåerna kan även innehålla två typer av idéer. Dessa är normativa och kognitiva idéer. Med kognitiva idéer menas ”vad är och vad ska göras” medan man med normativa idéer svarar på ”vad är bra eller dåligt med vad någon ska göra”. Kognitiva idéer bygger upp ett alternativt medan normativa idéer övertygar om att förflyttas till denna idé. Det är alltså en fråga om vad som *kan* göras och vad som *bör* göras.

Schmidt (2008, 310) talar även om skillnader i vad för samhällsområde man fokuserar på i sin studie. Om man studerar policysfären (Schmidt kallar detta för *policy sphere*) fokuserar man sig på koordinationen som finns mellan aktörerna i policyomformningen. När man studerar politiska sfären (Schmidt kallar detta för *political sphere*) studerar man kommunikativa diskursen som härstammar från politiska aktörerna till offentligheten. Genom kommunikativa diskursen förklarar man nödvändigheten och ändamålsenligheten av policyförändringen. Kommunikativa diskurser är betydelsefulla och vanligare i stater

med tvåpartisystem eftersom partierna söker godkännande för sin politik från offentligheten.

Min studie kommer att fokusera sig på policysfären. Arbetspensionsreformen är en policyomformning som är ett resultat av interaktion mellan aktörer. Jag kommer dock att beakta reformaktörernas kommunikativa handlingar i offentligheten som påverkar själva policyprocessen. Pensionsreformerna skapar politisk kontrovers vilket, enligt Bonoli (2000, 28), leder emellanåt till att reformerna möter stort motstånd. Detta leder till att man måste övertyga offentliga diskussionen om att reformen behövs.

Schmidt (2008, 310) redovisar att i policysfären består koordinativa diskursen av aktörerna som centralt är med i uppbyggandet av policyn. Detta handlar om aktörer som skapar, utvecklar och berättigar policy och program idéer. Ervik och Lindén (2014, 13) menar att ett huvudelement när man försöker skapa ett konsensus om reformbehovet är att framställa pensionsproblemet så att det godkänns av de centrala intressenterna.

Kommunikativa diskursen utspelar sig i politiska sfären och innehåller bl.a. deliberation och legitimering av politiska idéer. Ofta sker kommunikationsdiskursen först i policysfären varefter diskussionen förflyttas till politiska sfären. När diskursen förflyttas till politiska sfären utvidgas även aktörsantalet. Aktörer som inte själv påverkar direkt policyarbetet kan påverka den allmänna opinionen i politiska sfären. Man kan se alltså att koordinativa diskursen äger rum mellan policyskaparna medan kommunikativa diskursens betoning ligger i att övertyga utomstående policyskapare och offentligheten för policyförändringens nödvändighet. (Schmidt 2008, 310)

Schmidt (2008, 311) menar att kommunikativa diskursen sker oftast som en top-down process. Politiska eliten diskuterar idéer varefter de bestämmer en ledande diskurs (egen översättning av eng. *master discourse*) som presenteras till politiska sfären för fortsatt diskussion. Denna ledande diskurs kan också föras vidare till andra institutioner före man presenterar den offentligt (Schmidt 2002, 172). I mitt fall handlar det om att förhandlarna för förhandlingsresultatet till styrelsen för organisationen de representerar för godkännande. Schmidt (ibid.) menar att i denna process kan man tyda på tendenser från den kommunikativa diskursen. Efter att man godkänt reformbeslutet är det statens uppgift att utföra kommunikativa diskurshandlingarna för offentligheten.

Det kan också hända att processen har en bottom-up riktning (t.ex. feministiska eller miljöinriktade idéer) eller att diskursen kan ses på en horisontallinje (t.ex. diskursen når aldrig policyfären utan gås endast i politiska sfären). Schmidt (ibid.) fortsätter med att konstatera att det också finns en möjlighet att det inte förekommer en koppling mellan koordinativa och kommunikativa diskurser. Koordinativa diskurser kan s.a.s. hända bakom låsta dörrar. Det kan handla om att ärendet är för känsligt eller tekniskt.

Schmidt (2008, 311) säger att genom att analysera diskursiva processer (koordinativa och kommunikativa) kan man framvisa varför vissa idéer lyckades och andra misslyckades. Genom diskursiv institutionalism kan man förklara varför och hur olika intressen och synpunkter närmar sig varandra och blir ett resultat. Schmidt (2002, 171) konstaterar att en lyckad diskursiv handling är när man kan argumentera både för normativa och kognitiva elementen. Xiarchogiannopoulou (2014, 3) uttrycker samma poäng med andra begrepp. Enligt henne är ett kriterium för en lyckad diskursiv handling (både koordinativa och kommunikativa) en lyckad argumentation om nya policyns nödvändighet (egen översättning av eng. *necessity*) och ändamålsenligheten (egen översättning av eng. *appropriateness*). Detta betyder inte att resultatet är lyckat fastän man lyckas argumentera om policyförändringens nödvändighet och ändamålsenligheten. Det kan finnas utomstående omständigheter som påverkar resultatet. Därför måste man även ta i beaktan bakgrunden i vilken policyprocessen utspelar sig. Man måste uppmärksamma nuvarande faktorer som påverkar policyomformandet. Man måste även fästa uppmärksamhet vid den institutionella designen. Policyns tydlighet och diskursens sammanhängande spelar en stor roll för legitimitet och konsensusbildande.

När man lyckats skapa någon form av en stabil institution med diskursiva aktörer med någon form av balans, menar Peters (2012, 120) att det ändå finns risker för att balansen rubbas. Detta kan t.ex. hända ifall någon av aktörerna märker att deras idéer inte blir mottagna, eller godkända, av andra aktörer. Peters (ibid.) menar att dessa aktörer har i så fall tre olika sätt att agera i situationen. Dessa är att avgå från institutionen, tala om situationen (t.ex. försöka förbättra relationerna, klaga, föreslå förändringar i handlingssätt) eller att stanna kvar och acceptera situationen.

Xiarchogiannopoulou (2014, 1-2) studerade grekiska pensionsreformer 1990-2002 med hjälp av diskursiv institutionalism. Utgående från denna studie argumenterar hon att studier med diskursiv institutionalism ska ha aktörerna i centrum för att kunna uppnå en

förståelse av policydiskurssens effektivitet. I min studie har aktörerna en central roll och reformproceduren förklaras till en stor del utifrån deras handlingar.

Diskursiva institutionalismen har även fått kritik. Zurnić (2014, 230) lyfter fram ett par av dessa påstående. För det första saknar diskursiv institutionalism en helt omfattande förklaring av institutionella förändringsprocessen. Man ser brister i bland annat förklaringarna om kausalitet och idéernas exakta inverkan. Även definitionen av institutioner i diskursiv institutionalism har fått kritik. Bland annat Peters (2012, 154) behandlar den vaga och alltför breda definitionen. Om alla kan vara en del av institutionen och det inte finns exogena principer om hierarkin och organisationer kan vem som helst bilda en institution. Detta kan i min mening leda i slutändan till dilemmat ”om allt är en institution är inget en institution”. För att hantera dessa problemområden behandlar och beskriver jag kontexten var diskurserna ägde rum i finska pensionsförhandlingarna på 2000-talet. Jag ser att detta ökar förståelsen för kausaliteten och institutionella designen.

3 STUDIENS SYFTE

Mitt mål med denna empiriska studie är att utföra en processbeskrivning och en jämförande analys av arbetspensionsreformprocesserna i Finland, som är utförda under 2000-talet, och förklara förändringarna genom att beakta diskursiv institutionella element.

För att få en förståelse i hur reformprocesser utformas granskar jag reformsförhandlingarnas olika skeden och händelser. Jag behandlar bl.a. varifrån initiativet/impulsen kom och med vilka grunder, vem representerades i förhandlingarna, hurdana idéer och expertutlåtanden framkom, hur förhållandet till förhandlingsparterna och processen ändrats under förhandlingarna och hur förhandlarna uppfattade tilliten inom processerna. Camila Arza (2008, 125) menar att pensionsreformbehovet går att härstamma från en ekonomisk synvinkel (demografiska orsaker, strukturförändringar i arbetsmarknaden, trycket från globaliseringen och europeiska integrationen), men behovet bestämmer nödvändigtvis inte reformen. Politiken och idéerna bakom processen kan i själva verket påverka själva reformstrukturen. Därför anser jag att det är viktigt att även beakta dessa faktorer i reformprocessen. Det finns inte ännu någon som helst detaljerad beskrivning om arbetspensionsreformprocessen för reformen som stiger i kraft

2017. På grund av denna omständighet anser jag att ett ytterligare syfte med denna studie är att tillföra en processbeskrivning.

Genom att beakta politiken och idéerna bakom processen kommer jag även att beröra diskussionen om trepartsförhandlandets ställning i samhället. Att gå denna diskussion i samband med arbetspensionsförhandlingarnas utveckling är nödvändigt, eftersom dessa aspekter berör varandra. Denna studie koncentrerar sig dock på själva arbetspensionsförhandlingarna, vilket betyder att jag inte kommer att föra en alltför djup analys av trepartsförhandlandets framtid och struktur utan koncentrerar mig mera på hur trepartsförhandlandet, och konsensusandan i denna, påverkar arbetspensionsreformprocesser. Jag för dock en diskussion i denna studie hur de två behandlade arbetspensionsreformerna påverkar möjliga framtida arbetspensionsreformer. Utgående från denna diskussion kan man avläsa möjliga effekter på trepartsförhållandet i framtiden.

Pensionspolitiken är ett brett område och därför måste även denna studie avgränsas. Eftersom mitt huvudsakliga syfte är att studera den senaste arbetspensionsreformen samt jämföra förhandlingarna i denna reform till reformen som steg i kraft 2005, kommer jag inte att analysera övriga pensionsreformer desto närmare. Jag behandlar tidigare pensionsreformer i kapitel 4.1, men detta kapitel fungerar mera som en översikt över Finlands pensionshistoria. Att förstå den historiska aspekten har en relevans i hur 2000-talets arbetspensionspolitik utformats genom att bland annat förklara varför förhandlingsparterna är just de som de är idag. Jag kommer också endast att koncentrera mig på händelser som ledde till reformerna och händelserna under själva förhandlingarna. Detta betyder att jag inte kommer att ägna rum åt själva lagberedningen eller implementeringen av lagen. Jag kommer inte att behandla hur lyckade själva reformerna anses vara. Jag kommer dock att diskutera om hur olika förhandlingsprocesser påverkat resultatet och hur vissa aktörer förhåller sig till delområden i reformerna.

Mina forskningsfrågor kommer att vara följande:

1. På vilket sätt har reformprocessen och förhandlingsstrukturen för arbetspensionsreformerna förändrats i Finland på 2000-talet?
2. Hur kan man uppfatta arbetspensionsreformer och förklara deras resultat utgående från diskursiva institutionalismens perspektiv?
3. Hur har 2000-talets arbetspensionsreformer påverkat arbetspensionspolitikens natur och riktning?

Den första frågan representerar ”institutionalism” delen i diskursiv institutionalism medan den andra frågan besvaras genom den ”diskursiva” delen i diskursiv institutionalism. Dessa två frågor är såvida anknutna till teoretiska ansatsen. Den tredje och sista frågan är av en mera spekulativ och diskuterande form. Konsekvenserna av den förändrade förhandlingsomständigheten uppskattas i en diskussion i slutet av studien.

4 PENSIONSREFORMER OCH PENSIONSYSTEM-FÖRÄNDRINGAR

4.1 Pensionsreformer som processer

Bonoli (2000, 164-165) lyfter fram tre element som kan ses påverka utformningen av pensionsförhandlingsprocessen. Första påverkande elementet är tidpunkten (egen översättning av eng. timing) när reformen tas i bruk. Bonoli ser att när staten uppfattar att framtidens pensionsfinansiering ligger på dålig grund har de svårigheter att visa reformens oundvikligheten åt utomstående aktörer. Detta leder till att man måste inkludera aktörerna i beslutsfattningen. Enligt Bonoli skapar detta problem i samhällen var aktörerna har möjlighet att förhindra en reform eftersom de behöver aktörernas acceptans för att fortsätta lagberedningen. I fall makten koncentreras till vissa politiska institutioner kan det underlätta att förutse framtida finansiella problem med pensionssystem.

För det andra menar Bonoli (2000, 166-167) att hur policyomformning utförs kan påverka hur bred (egen översättning av eng. scale) en pensionsreform blir. Om externa aktörer är inblandade i policyomformningen är det sannolikare att regeringen föreslår måttliga förändringar. Detta betyder, att i fall staten inte behöver beakta externa aktörer, kan man driva igenom större förändringar.

Bonoli (2000, 168-169) kallar tredje och sista påverkningselementet *Quid pro quos* (latin: ”något för något”). Om man inkluderar externa aktörer i policyprocessen så handlar det om medgivande i vissa frågor för att uppnå sina preferenser i andra frågor. Hur *quid pro quos* utförs beror på pensionssystemet institutionella design. Institutionella designen påverkar *quid pro quos* minst på två sätt. För det första påverkar aktörernas intresse i frågan och för det andra hurdan ställning de har i processen. Detta tredje element betraktas

som en central del av en förhandlingsprocess och kan räknas som ett av karaktärsdragen i finska förhandlingstraditionen.

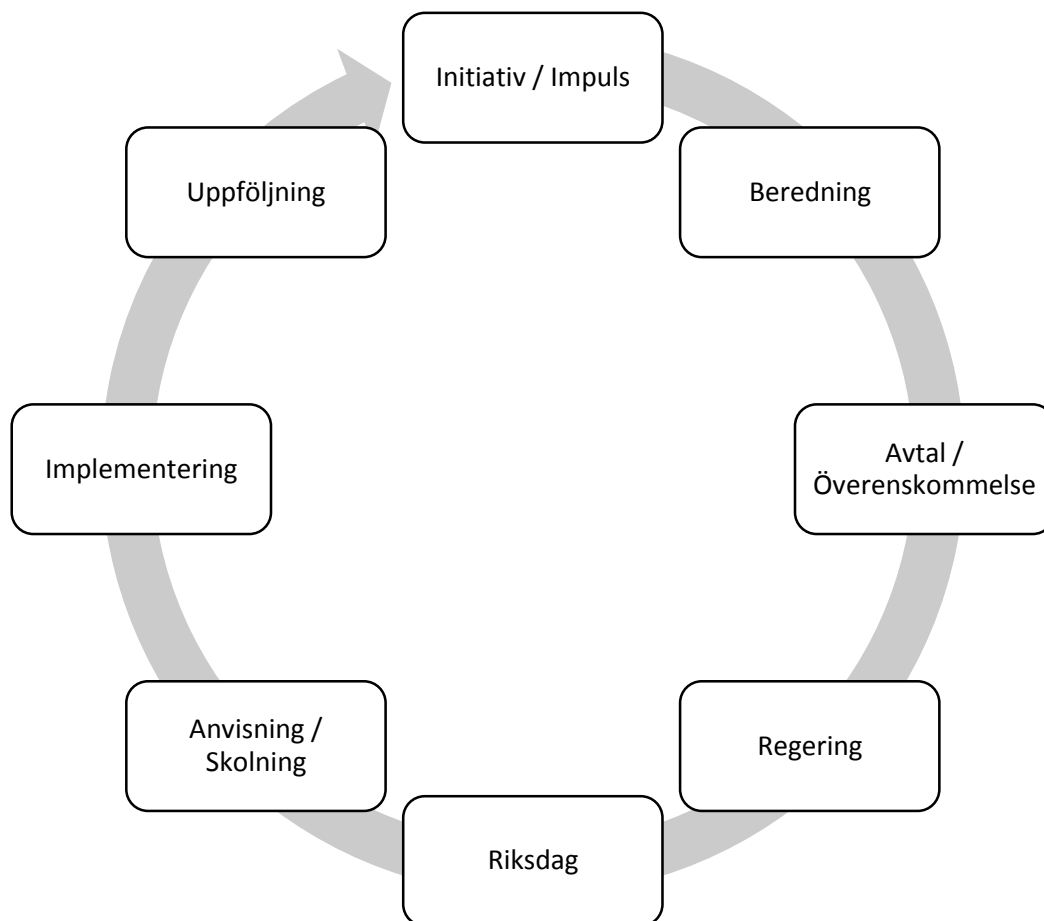
I mina två fall kan man se att Bonolis tre element har haft en påverkan. *Tidpunkten* syns genom att procedurerna för reformerna, som analyseras i denna studie, började ordentligt efter att man konstaterat att pensionssystemet inte står på en stabil grund. *Bredden* i reformprocessen kan uppfattas måttlig eftersom centrala arbetsmarknadsorganisationer var representerade i förhandlingarna. Även *Quid pro quos* mentaliteten förekom i förhandlingarna. Detta går att utläsa från forskningsintervjuerna och i Hannikainens och Vauhkonens (2012) verk var de behandlar förhandlingsprocessen för 2005 reformen.

Allmänt sett följer stiftandet av arbetspensionslagen i Finland efter den vanliga lagstiftningsordningen. Social- och hälsovårdsministeriet har som uppgift att bereda en ny arbetspensionslag som sedan skickas på remiss. Efter det godkänns lagen av riksdagen efter vilken den implementeras. Denna procedur innehåller dock vissa typiska delmoment. Korpiluoma (2010) diskuterar dessa karaktärsdrag i finländska arbetspensionsreformprocessen. Arbetspensionsreformprocessen presenteras även i figuren nedanför (se Figur 2.).

En arbetspensionsreform börjar ofta med ett initiativ eller av en impuls. Korpiluoma (ibid.) menar att initiativen eller impulsen för en förnyelse av pensionssystemet kan komma från olika håll. Oftast handlar det om att praxis, rättspraxis, forskning, statistik, intresseparti, medborgarna eller att ekonomiskpress fungerar som impulsursprung. Efter att reformbehovet är bestämt börjar beredningen. Detta sker enligt Korpiluoma av kommittéer, arbetsgrupper och arbetsmarknadsorganisationer. Beredningen utförs genom trepartsberedning (löntagarna, arbetsgivarna och staten).

När man nått ett beslut i hur reformen ska se ut skickas förslaget vidare till social- och hälsovårdsministeriet för lagberedning. När lagförslaget är klart föreslår regeringen en lagförändring i riksdagen, som sedan röstar om saken. Till slut bekräftar ännu republikens president lagförändringen. Efter att reformen godkänts i riksdagen implementeras ändringarna i vardagen (oftast med en övergångstid). Efter en stund gör man oftast någon sorts uppföljning av reformens verkningar. Det handlar ofta om en utredning i om man lyckats uppnå det man eftersträvade med reformen, dvs. en utvärdering. (Korpiluoma 2010)

I min studie kommer jag att koncentrera mig på de första faserna i reformprocessen. Jag kommer att analysera impulsen/initiativet (varifrån, av vem, varför och hur) och beredningen (av vem och hur). Hur dessa skeden skiljer i förhandlingsprocessen för pensionsreformen 2005 och 2017, och om man kan förklara förändringen med diskursiva institutionella ansatser, är ett av huvudmålen i denna studie.



Figur 2. Pensionsreformprocessen. Källa: Korpiluoma 2010.

4.2 Aktörerna i finländska arbetspensionsreformer

Det sägs att arbetspensionerna i Finland förhandlas på trepartsbas. När man talar om trepartsförhandlade menar man förhandlingsprocesser var staten, löntagarna och arbetsgivarna är representerade och fattar besluten. Trepartsbeslutandet har två huvudområden i Finland: inkomstpolitiken och arbetspensionssystemets utveckling samt

kontroll (Vihriälä 2013, 9 & Koski 2013, 130). Att organisationer har institutionaliserad politiskt makt kallas för korporativism. Enligt Korkman (2007, 48) är korporativistiska traditionen stark i Finland. I denna studie kommer jag att koncentrera mig på förhandlingsprocessen i arbetspensionsreformen som steg i kraft år 2005 och som kommer att stiga i kraft år 2017. Det är dock bra att minnas att inkomstförhandlingarna och arbetspensionsförhandlingarna hänger ihop. Som exempel kan maktförlust i ena delområdet reflektera över som maktförlust till det andra delområdet.

Fastän det är social- och hälsovårdsministeriet som bereder och riksdagen som godkänner arbetspensionslagförändringarna, är det oftast arbetsmarknadsorganisationerna som förhandlar om hur arbetspensionsreformerna ser ut. Att involvera arbetsmarknadsorganisationerna i reformsförhandlingarna har en lång historia i Finland och förklaras ofta genom kopplingarna mellan partierna och arbetsmarknadsorganisationerna (bl.a. Johanson och Sorsa 2010, 43-44). I Finland kallas denna korporativistiska tradition trepartsförhandlade. Detta betyder att arbetsgivarna, löntagarna och regeringen (samt företagarna) förhandlar i en konsensusanda om pensionspolitiken. (Hietaniemi & Ritola 2007, 36)

Man kan i princip säga att hela Finlands arbetsmarknadsförhandlingstradition grundar sig på trepartskonsensusbeslutande. De tre parterna som förhandlar om arbetsmarknadsfrågor, vart arbetspensionsreformen tillhör, är de centrala organisationerna för löntagarna och arbetsgivare samt staten. I praktiken betyder detta Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC), Tjänstemannacentralorganisationen STTK, Centralorganisationen för högutbildade Akava, Finlands Näringsliv EK och staten. Även andra instanser kan vara representerade i arbetspensionsförhandlingarna, t.ex. Pensionsskyddscentralen och arbetspensionsbolagen. I förhandlingarna för 2017 reformen var även kommunarbetsgivarna representerade. Man kan säga att pensionsförhandlingarna fungerat som ett slags kitt i denna trepartsförhandlingskultur (Alaja 2011, 152).

I verkligheten är det dock endast de centrala arbetsmarknadsorganisationerna som förhandlar om arbetspensionsfrågor. Man kan i vissa fall tala om tvåpartsförhandlande istället för trepartsförhandlande. Statens roll har varit formell (ge mandat) och uppgiften varit endast att bereda lagen från besluten arbetsmarknadsorganisationerna fattat. Att förhandlingarna i själva verket utförs genom tvåpartssamtal är ett arv av den finska

förhandlingstraditionen. Dock, kan man se att staten tagit en allt större roll i de senaste reformsförhandlingarna. (Vihriälä 2013, 9, Korkman 2007, 54 och Johanson & Sorsa 2011, 156)

Denna reformförhandlingstradition och -struktur grundar sig på två pelare. För det första kan man konstatera, att för att det ska finnas tvåpartsförhandlingar angående en arbetspensionsreform behöver de centrala arbetsmarknadsorganisationerna mandat från staten för att kunna förhandla i frågan. Staten har gett utrymme och tid till förhandlarna att komma överens om en reform. Oftast ger staten någon sorts riktlinje i vad man vill åstadkomma med arbetspensionsreformen men fungerar inte själv som en förhandlingsaktör. Efter detta förhandlar arbetsmarknadsorganisationerna fram en reform. Denna reform överlever ofta relativt oförändrad genom lagberedningsprocessen. Det har dock visat sig att i fall staten vill införa förändringar, händer detta (i alla fall i tidigare reformer) under lagberedningsprocessen (Sorsa & Johanson påkommande). Sist och slutligen är det Finlands president som undertecknar lagförändringen. För det andra grundar sig förhandlingarna på vilja. Förhandlingsandan har traditionellt bestått av en vilja att hitta ett beslut i konsensusanda. Denna aspekt behandlas närmare i nästa underkapitel.

Bonoli (2000, 162) menar att en korporativistisk tradition uppmuntrar att forma policyn tillsammans med de inkluderade parterna. Detta beror för det första på att denna sorts samhällsuppbyggnad lägger press på statliga aktörerna att involvera korporativistiska parterna med i beslutsprocessen. I länder som Finland, var arbetsmarknadsorganisationerna har en stark ställning i samhället, är det mera regel än undantag att staten måste ta i beaktan dessa aktörers ståndpunkter. Detta görs för att undvika ”hotfullt” beteende (massprotester mm.) organiserat av arbetsmarknadsorganisationerna. För det andra finns det oftast i stater med stark korporativistisk tradition fastställda procedurvägar vilka innehåller utomstående aktörernas involvering i policyomformningen. När korporativistiska aktörerna får förhandla med varandra (och staten) samt påverka reformen motsätter de sig inte lika ofta förändringen.

För att inskränningar är opopulärt bland befolkningen, kan t.o.m. en svag arbetarrörelse skapa protester mot reformerna (Bonoli 2000, 37). Bonoli (2000, 49) menar att om det finns makter i samhället som kan blockera policybeslut brukar man koppla dem till

beslutsfattningen. På detta sätt kan man kringgå möjliga hinder som dessa aktörer skulle kunna skapa. Man kan då dra slutsatsen att i Finland, var arbetarrörelsen är relativt stark, är det väldigt svårt att genomföra arbetspensionsreformer utan att arbetarrörelsen godkänner dem.

Internationellt sett är det inte ovanligt att involvera arbetsmarknadsorganisationerna i pensionspolitiken (Koski 2013, 148). Finlands system är dock unikt och har speciella särdrag eftersom det i princip är arbetsmarknadsorganisationerna som förhandlar fram arbetspensionsreformerna. Detta förhandlingssystem har i praktiken lett till att arbetsgivarna och löntagarna tillsammans kommit överens om hur arbetspensionssystemet fungerar i Finland (Vihriälä 2013, 10).

Arbetsmarknadsorganisationernas starka roll i förhandlingsprocessen motiveras ofta med tre orsaker. Korkman (2011, 213) menar att för det första lyfter arbetsmarknadsorganisationerna fram att själva arbetspensionssystemet föddes utifrån förhandlingar mellan löntagarna och arbetsgivarna. Detta ger historiska skäl för intresseorganisationer att delta i förhandlingsprocessen. Detta betyder för många ett naturligt deltagande av arbetsmarknadsorganisationer i systemreformer (Korpiluoma 2010).

För det andra menar Korkman (2011, 213) att arbetsmarknadsorganisationerna ser sig representera båda parterna (löntagarna och arbetsgivarna) i pensionsdiskussionen. För det tredje ser Korkman (ibid.) att arbetsmarknadsorganisationerna tagit ansvar om systemets finansiering. Här understryker arbetsmarknadsorganisationerna oftast att systemet finansieras tillsammans av löntagarna och arbetsgivarna. En del av löntagarnas lön går åt till pensionskostnader. Även arbetsgivarna bekostar en del av systemet. Att det är förmånsnjutarna själva som bekostar systemet anses vara en viktig orsaker för att få vara med och bestämma om förmånsstrukturen. Bland annat Antila (2010) motiverar arbetsmarknadsorganisationernas rättighet att förhandla om pensionerna med att konstatera att de tillhör betalarna och användarna av systemet. Hannu Uusitalo (Taimio 2013, 54), som bl.a. fungerat som direktör i Pensionsskyddscentralen, säger i en intervju att han tycker det skulle vara underligt om inte systemets upprätthållare är med och bestämma om strukturerna.

Ett fjärde argument som dyker upp när man argumenterar för trepartsförhandlandet är att man tidigare lyckats med att fatta beslut om strukturförändringar. Den nya strukturen är också (oftast) en sådan som alla parter kan godkänna. Förhandlingsparterna kommer överens om ett s.k. konsensus. I fall t.ex. regeringen skulle bestämma om reformsstrukturen kunde missnöjet för beslutet vara stort bland vissa arbetsmarknadsgrupper. Detta är också en orsak till varför regeringen frivilligt ger makten om reformsförhandlandet till arbetsmarknadsorganisationerna. Detta argument kan ses ha lidit eftersom Akava inte har officiellt kunna godkänna de senaste reformförslagen

Enligt Vihriälä (2013, 13-14) har omständigheterna var trepartsförhandlande förekommer förändras, vilket gjort trepartsbeslutandet besvärligare. Med detta menar Vihriälä att grundorsakerna att trepartssystemet föddes existerar inte mera. Man kan också se ett avtagande intresse av de centrala företagen att göra långa och breda avtal. Detta på grund av att företagsvärlden har blivit allt mera internationell, dynamisk och komplex. Detta sagt, medför långa avtal kontinuitet och förutsägbarhet. Ifall man inte gillar politiken som förs i en stat kan man flytta verksamheten över till något annat land.

De förändrade omständigheterna har väckt kritik mot trepartsförhandlandet. Ett av kritiken är att trepartsförhandlandet är långsamt och man kommer överens om reformen sekunder innan deadline (Vihriälä 2013, 2). Detta påstående erkänns bland förhandlarna men man konstaterar också att eftersom pensionspolitiken har blivit allt komplexare och mer omfattande längs med tiden, måste beslutsfattarna ta en rad med förhållanden i beaktan när reformer förhandlas. Detta har försvårat beslutsfattandet vilket lett till att en allt längre tid behövs för förhandlandet. Detta betyder även att förhandsarbetet (utredningar mm.) måste vara grundligt gjorda, vilket även förlänger reformförhandlingarna (Koski 2013, 150). Harri Sailas (2015), som fungerat som Ilmarinens vd (1.1.2007-31.1.2015) efter Kari Puro, påminner om att det är bättre att besluten tar en längre tid att fatta i fall det leder till att pensionssystemet hålls stabilt.

En stor del av kritiska diskussionen om trepartsförhandlandet handlar om demokratibristen och aktörerna i processen. Som tidigare nämnts anses förhandlingsstrukturen bättre representera ett tvåparts- än ett trepartssystem. Statens roll har varit ett diskussionsämne redan en längre tid. Den otydliga aktörsstrukturen har resulterat i en diskussion om ansvar.

Bland annat Sixten Korkman (2007, 8) har kritiserat den starka korporativistiska traditionen i Finland. Enligt honom har arbetsmarknadsorganisationernas starka roll i beslutsfattandet resulterat i att ansvarstagandet över besluten blivit oklara. Enligt Johanson och Sorsa (2010, 213) har de politiska institutionerna varit i ett underläge jämfört med arbetsmarknadsorganisationerna. De bland annat hävdar att social- och hälsovårdsministeriets sätt att påverka förhandlingsprocessen är begränsad.

Korkman (2007, 61) anser också att beslutsfattandets övervakning måste vara på godtagbar nivå. Detta kan gälla övervakning i hur lagenhälligt besluten är, ekonomiska effektiviteten av besluten och politiska ändamålsenligheten. Korkman (ibid.) påpekar att arbetsmarknadsbesluten som fattats på tvåpartsbas saknar också en återställande mekanism. Detta kan ses som en demokratibrist. I politiken fungerar valen som den återställande mekanismen. Man kan byta ut beslutsfattarna genom val, i fall man inte är nöjd med deras arbete. Denna mekanism saknas från arbetsmarknadspolitiken och beslut som görs av arbetsmarknadsparterna. Å andra sidan argumenterar Pauli Kettunen (se bl.a. Kettunen 2012 & 2014) att arbetskraftens organisering kan historiskt sett ses som en del av demokratiseringen. Denna tankelogik menar att om man ser korporativismen som demokratiskt legitim (ger demokratiskt mandat) så innehar detta system inte en demokratibrist.

En del personer som studerat arbetsmarknadsfrågor ser att denna ansvarstagandets flummighet kan räknas som ett av trepartsförhandlandets karaktärsdrag. Regeringen har möjlighet att överföra svåra beslut åt arbetsmarknadsorganisationerna. Det kan vara lättare för en bredare förhandlingsgrupp att diskutera reformen och dela på den tunga bördan mellan organisationerna än att fatta beslutet politiskt. Dessutom har politikerna möjligheten att skylla arbetsmarknadsorganisationerna för obeslutsamhet i fall de inte kan fatta ett beslut. (Vihriälä 2013, 8-9 och Korkman 2007, 62-63)

Paul Pierson (1996) har studerat välfärdssamhällets utveckling och skapat en mycket citerad teori enligt vilken politikerna undviker stora, opopulära strukturförändringar. Fastän det finns stort tryck för förändring så föredrar politikerna att bara skära lite i de existerande systemen. Detta kallar Pierson till skuldundvikning (egen översättning av eng. *blame avoidance*). Genom detta handlande minskar politikerna sin röstförlust i nästa val. I fall Piersons tes är sann, ser jag att detta kan vara en orsak till varför arbetspensionsreformer fortsättningsvis bestäms mellan arbetsmarknadsparterna.

Leila Kostianen (2014) från STTK är på samma spår som Pierson. Hon jämför arbetsmarknadsorganisationerna med politiska partier och menar att skillnaderna i hur dessa organisationer får sin legitimitet kan förklara arbetsmarknadsorganisationernas makt. Politiska partier mäter sin makt vart fjärde år i val medan arbetsmarknadsorganisationerna får sin makt direkt från medlemmarna som betalar medlemsavgift. Risken att förlora röster i kommande val kan försvåra partiernas vilja att fatta svåra beslut medan det räcker för arbetsmarknadsorganisationerna att förklara åt medlemmarna varför dessa besluts fattats. Variationen i partiernas understöd är högre än arbetsmarknadsorganisationernas medlemsantalförändring.

Hur mycket makt man ger åt arbetsmarknadsorganisationerna och tvåpartsförhandlandet kan också bero på partipolitiska maktförhållanden. Bland annat Johanson och Sorsa (2010, 213) poängterar att pensionssystemet inte är partipolitiskt neutral. Vihriälä (2013, 15) kommenterar också hur regeringens roll påverkat sedan trepartssystemet skapades. Regeringarna som bestått av Socialdemokraterna och Samlingspartiet har oftast förhållit sig positivt mot tre- (eller två-) partsförhandlandet, fastän det minskar regeringens makt. Detta kan delvis förklaras med ansvarsdiskussion ovan och med att Socialdemokraterna kopplas med löntagarorganisationerna medan Samlingspartiet kopplas med arbetsgivaren och andra personer i högre position på arbetsmarknaden. Centern har inte alltid förhållit sig lika positivt mot en förhandlingsstruktur som grundar sig på två- eller trepartsbasis. Bland annat Kangas m.fl. (2010, 279) diskuterar att politiskt (och historiskt) sett driver Centern och Vänsterförbundet pensionspolitik som har som mål ett jämnstort belopp medan Socialdemokraterna och Samlingspartiet poängterar att pensionsbeloppet ska vara inkomstbundet.

Fastän man oftast talar om att förhandlingarna utförs mellan två parter påpekar Outi Antila (2010) att den tredje parten, staten, behövs också i processen. Det är oftast i regeringsprogrammet som man ger mandaten åt de andra parterna att förhandla i ärendet. Ministeriets strategier kan påverka regeringsprogrammet som i sin tur påverkar ramarna inom vilka arbetsmarknadsorganisationerna förhandlar. Regeringens roll är alltså att lägga ramar inom vilka arbetsmarknadsorganisationerna förhandlar. De lägger också mål som ska uppnås med reformen. I förhandlingarna för 2005 var det att förlänga yrkesverksamhälvet med 2-3 år och i 2017 reformen var det att öka genomsnittliga pensioneringsåldern samt att minska på hållbarhetsunderskottet.

I närhistorien finns det händelser som har förstärkt arbetsmarknadsorganisationernas ställning i beslutsfattandet gällande pensionspolitiskafrågor. Under Lipponens första regering kom man överens om att räkna pensionerna utgående från de 10 sista yrkesverksamma åren (i stället för tidigare 4 år). Detta beslut förhandlades mellan arbetsmarknadsorganisationerna och godkändes av riksdagen. Enligt Kangas m.fl. (2010, 274) kan detta tolkas som att riksdagen ansåg att arbetsmarknadsfrågor ska bestämmas mellan intresseorganisationerna och inte mellan rent politisk aktörer.

För att stöda två- och treparts beslutsfattande har man även grundat andra institutioner. Det har bland annat grundats det s.k. ekonomiska rådet, vilket består av representanter för regeringen, Finlands Bank, de centrala arbetsmarknadsorganisationerna och andra intresseorganisationer. Ekonomiska rådets uppgift är att tillsammans diskutera förslag för den framtida finanspolitiken.

Kangas m.fl. (2010, 274) nämner att pensionärerna inte var representerade i förhandlingarna i arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005. Detta betyder att besluten fattades utan att höra vad ”kunderna” av systemet tycker och tänker. I reformen som stiger i kraft 2017 har man hört en bredare bas folkgrupper, även studerande och pensionärer, vilket tyder på att man vill förstärka legitimiteten av besluten som fattas på två- eller trepartsbas.

I praktiken utförs två- (eller tre-) partsförhandlandet i små grupper. Av dessa grupper anses pensionsförhandlingsgruppen vara den mest dominerande beslutsorganet. I denna grupp är löntagarna, arbetsgivarna och staten representerade. Kari Puro fungerade som gruppordförande fram till 2007. Denna grupp var speciellt stark när det förhandlades om 2005 reformen. Från 2007 framåt har Jukka Rantala fungerat som gruppens ordförande. I vissa forskningsintervjuer, som utfördes för denna studie, diskuterades det om att pensionsgruppen ledd av Rantala inte hade en lika betydande roll i förhandlingarna om 2017 reformen som Puro hade i 2005 reformen.

Framtiden för trepartsförhandlandet innehåller osäkerhetsmoment. Vihriälä (2013, 15) menar att de centrala organisationerna för löntagarna har visat mera vilja att kvarhålla trepartssystemet än arbetsgivarna. Detta beror på att löntagaren är mera beroende av Finland och Finlands ekonomiska framgång än företagen (som kan flytta sin verksamhet utomlands om de så vill). Detta kan ha direkta konsekvenser på pensionsförhandlingarnas

framtid, eftersom förhandlingarna utförs på trepartsbasis. Att man inte kan samarbeta och att tilliten mellan parterna minskar i andra arbetsmarknadsfrågor kan ge en spill-over effekt till möjliga framtida arbetspensionsförhandlingar. Även EU har påverkat trepartsbeslutandet. En del frågor som man förut diskuterat på trepartsbasis har förflyttas till EU. Även besluten att använda sig av automatiska stabilitetsmekanismer kan påverka framtida förhandlingar. Detta behandlas närmare i den avslutande diskussionen.

4.3 Arbetsmarknadsförhandlingarnas natur

Som det framgår från ovanstående kapitlet har arbetsmarknadsorganisationerna en stark roll i finska arbetspensionspolitiken. Det är deras förhandlande i konsensusanda som har fått ett fotfäste som det traditionella handlings sättet i arbetspensionspolitiska frågor. Beslutet som fattas efter konsensuseftersträvande förhandlingarna, utformas ofta till den nya arbetspensionsreformen. Att ha en konsensustradition kan underlätta reformprocessen. Overbye (2008, 80) diskuterar bl.a. om att den skandinaviska diskuterande förhandlingstraditionen har denna effekt. Bonoli (2000, 163) säger att en policyformningstradition som föredrar kompromisser och konsensus kan ses föredra en förhandlande metod i pensionsreformer. Man kan komma överens om inskränningar i förmåner tillsammans. Till nästa kommer jag att diskutera denna tradition.

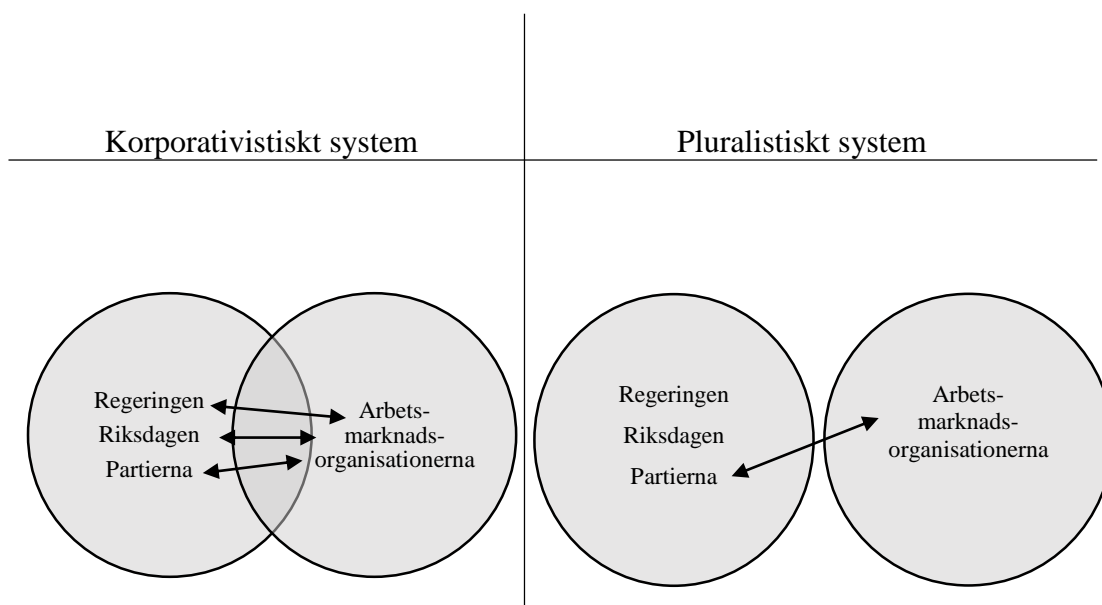
Natali och Rhodes (2008, 29) menar att arbetsmarknadsorganisationerna driver sina egna intressen i förhandlingarna var de är som förhandlingsparter. I Finland kan man se att detta ofta sker i konsensusanda. I förhandlingar utförts politisk handel eller politiskt utbyte. Med detta menas att man byter ”produkter” som är beroende av politiska beslut. Dessa kan t.ex. vara skattepolitiska-, socialsäkerhets-, arbetsvillkor- eller andra arbetslivsändringar. Utbyte av politiska beslut skulle inte förekomma i fall parterna som är inblandade inte skulle förtjäna något med utbytet. (Sauramo 2014, 50)

För att politiskt utbyte överhuvudtaget kan existera måste alla parter ”vinna”. Sauramo (2014, 50) menar t.ex. att regeringen eftersträvar att uppnå en stabil ekonomisk utveckling. För att uppnå detta måste samhället fungera lugnt utan några större störningar. Löntagarorganisationerna eftersträvar ofta efter mera politisk makt. De försöker även uppnå förmåner åt löntagarna. Även arbetsgivarna vill behålla, och få till, politisk makt. Sauramo (2014, 50) understryker att för att politiskt utbyte kan utföras måste alla parter vara samarbetsvilliga. Det måst även finnas tillit mellan parterna.

Demografiska och socio-ekonomiska realiteter påverkar förhandlingsutrymmet och möjliga förfarandessätt när man diskuterar om en pensionsreform. Följden av detta är att man handskas genom *quid pro quos*, något mot något utbyte. Genom utbyte ser man till att man får understöd för policyprocessen av parter, som annars kunde stoppa processen. (Bonoli 2000, 49)

Politiskt utbyte kan utföras grovt sett på två sätt. Man talar oftast om pluralistiskt politiskt utbyte och korporativistiskt politiskt utbyte. Med att utföra politiskt utbyte genom pluralistiska vägar menar man att organisationerna använder politiska partier för att framföra sina ärenden. I detta system är inte organisationerna en del av politiska systemet och därför inte med i t.ex. lagberedningsprocesser. Detta betyder att i fall partiet som ställer sig positivt mot t.ex. löntagarna sitter i regeringen, brukar politiska utbytet växa (Kiander 2009, 258).

I fall traditionen för politiska utbytet är korporativistiskt, betyder det att intresseorganisationerna samarbetar med varandra och myndigheterna. I detta fall är påverkningssvågarna institutionaliserade, vilket betyder att intresseorganisationerna kan direkt påverka beslutsfattandet (Kiander 2009, 258).



Figur 3. Korporativistiskt och pluralistiskt utbyte. Källa: Sauramo 2014.

Finlands konsensusbeslutande, som sker med trepartsbasförhandlingar, är i detta fall korporativistiskt politiskt utbyte. Samarbetet kan sägas vara institutionaliserat (dock allt mer utmanat) och politiskt utbyte sker, fastän politiska partierna som står nära intresseorganisationerna inte sitter i regeringen.

Enligt Vihriälä (2013, 2) är meningen med konsensuspolitiken att alla intressen tas i beaktan. Beslutsfattandet är därför en aning komplicerat, men när man kommit överens om något har detta beslut oftast ett brett stöd. Detta breda stöd underlättar en effektiv implementering av besluten i praktiken.

Förhandlingsstrukturernas legitimitet är beroende av resultateten. Koski (2013, 151) menar att så länge som man kommer överens om reformer som stöder välfärdssamhällets hållbarhet och utveckling kan man argumentera för en fortsättning för en konsensusbaserade förhandlingsstruktur. I en paneldiskussion om makt och ansvar i arbetspensionsreformförhandlingarna menade Vesa Rantahalvari (2014) från EK att båda parterna (löntagarna och arbetsgivarna) var medvetna om att de måst komma till ett beslut om en reform. Om man inte kan komma överens om reform ansåg båda parterna att det fanns en risk att beslutsfattandet utförs av staten i framtida pensions- och andra arbetsmarknadsfrågor.

Att arbetsmarknadsorganisationerna blir av med sin förhandlingsmakt är möjligt. Att det finns en tradition i hur politiskt utbyte sköts i ett land, betyder det inte detta tillvägagångsätt är förevigt. Sauramo (2014, 51) tar som exempel 1980-talets Storbritannien var Margaret Thatcher förändrade systemet som hade haft ett fotfäste sedan 1960-talet. Han påpekar dock (ibid, 53) att en förändring i Finlands system skulle medföra en större samhällsförändring eftersom arbetsmarknadsorganisationerna fungerar i den politiska sfären. I pluralistiska länder är det vanligt att politiska- och arbetsmarknadssfären är två skilda samhällsdelar medan det i korporativistiska samhällen (t.ex. Finland) är sammankopplade (se figur 3).

Tillitens betydelse för trepartsförhandlingarna och konsensusandan har även diskuterats. Tillit är en av byggstenarna i Finlands konsensusstradition. Overbye (2008, 81) menar att interaktionen mellan ”eliterna” är en komplex social process var aktörerna måste lita på att motparten håller de informella överenskommelserna. Enligt Kiander m.fl. (2009, 256)

kan man se att en lyckad inkomstpolitik stärker tilliten mellan sociala parterna (i detta fall trepartsförhandlingsparterna). Ifall tilliten är stark i inkomstpolitiskaförhandlingar ser jag en möjlighet att detta kan reflekteras över till pensionsreformförhandlingarna (och vice versa).

Koski (2013, 144) ser att tilliten i en förhandlingsprocess kan ses som att man följer spelreglerna och att man inte medvetet avleder förhandlingsparter(na). Denna tillit kan vara känslig för förändrande förhandlingsomständigheter. Sauramo (2009) menar att Vanhanens utlåtande 2009 hade en väldigt negativ effekt på parternas tillit, vilket i min mening kan tolkas som att reformförhandlingarnas utgångspunkt inte var den bästa möjliga. Antti Palola (dåvarande ordf. för löntagarorganisationen Pardia, nuvarande ordf. för STTK) visade sin oro om den svaga tilliten mellan arbetsmarknadsorganisationerna i en kolumn i Universitas-tidningen (Palola 2013, 15). Att den förminsande tilliten mellan organisationerna var i ett kritiskt läge kan även avläsas från det s.k. ramavtalet som man fattade beslut om år 2011. Ramavtalet innehöll beslut om löneutvecklingar men den innehöll också en särskild del om tillit. I denna del kom arbetsmarknadsorganisationerna överens om att förbättra och utveckla tilliten mellan arbetsmarknadsorganisationerna (Raamisopimus 2011, 9-10). En brist i tilliten mellan parterna kan försvåra en förhandlingsprocess och vägen mot ett konsensusbaserat resultat.

5 FINLÄNDSKA PENSIONSSYSTEMET

5.1 Finlandänska pensionsystemets formning

Det är viktigt att förstå pensionernas, eller snarare arbetspensionens, historia för att kunna tolka dagens situation. Delar, och samtidigt hela systemet, legitimeras genom dess historia. I denna del kommer jag kort att beskriva hur pensionspolitiken och pensionssystemet har utvecklats i Finland. Jag kommer inte att beskriva historien detaljerat och kommer främst att framföra de största vändpunkterna i historien.

Folkpensionen blev en förmån första gången år 1939. Folkpensionsanstalten tog som sin uppgift att sköta pensionen. De sköter även idag om folkpensionen. Efter andra världskriget reformerades systemet och 1957 trädde en strukturförändring i kraft. Denna strukturförändring avskaffade inkomstrelaterade strukturen och introducerade dels behovsprovliga element till systemet. Pensionen blev också jämnstor. Under 1980-talet

slopades behovsprövningen och på 90-talet slopades folkpensionens jämnstorhet. Folkpensionen blev en minimipension som var beroende av andra pensionsinkomster. Senaste reformen utfördes 2012 när man introducerade den s.k. garantipensionen, som har som uppgift att garantera en minimipension för personer som är bosatta i Finland. (Kangas & Saloniemi 2013, 21 och Folkpensionsanstalten 2014)

Arbetspensionerna togs ordentligt till diskussionen efter folkpensionsreformen på 50-talet. Under denna tidpunkt tillsattes en pensionsberedningskommitté som skulle diskutera inkomstbaserade pensionssystem. Inkomstbaserade arbetspensioner var främst något som tjänstemännen haft som mål, men efter att folkpensionsreformen sammanställdes, blev en inkomstbaserad arbetspension något som även andra löntagarna ville uppnå (Vauhkonen 2012, 75). Forskaren (se t.ex. Kangas & Saloniemi 2013, 21 och Vauhkonen 2012, 53) menar att en orsak till att en lagstadgad inkomstbaserad arbetspension formades är att man i folkpensionsreformen 1956 bestämde sig för att inte koppla systemet till inkomster. Detta ledde till att man bl.a. inte mera ansåg folkpension erbjuda tillräcklig trygghet åt löntagarna.

Pensionsberedningskommittén kom överens om ett lagförslag som trädde ikraft 1962. Då fick löntagarna på privatsektorn ett eget pensionssystem (kallas för *TEL*) och personer med korttidsanställning ett eget system (kallas för *LEL*) (Kangas & Saloniemi, 2013, 22). Arbetsgivarna betonade att systemet ska vara decentraliserat och att försäkringarna skulle skötas av privata försäkringsbolag. Detta passade löntagarna, eftersom de var nöjda så länge som systemet försäkrade en godtagbar levnadsnivå efter det yrkesverksamma livet. Systemets struktur hade en sekundär betydelse. Pensionsreformen godkändes dock inte utan motstånd. Agrarpartiet, som satt i regeringen, ställde sig negativt mot reformen. Oppositionspartierna SDP och Samlingspartiet drev dock lagförändringen igenom med hjälp av ett par mindre partier. (Kangas & Luna 2011, 218)

Kangas & Luna (2011, 216) beskriver den tudelade politiska sfären (Agrarförbundet mot Socialdemokraterna) som fanns när man diskuterade om pensioner. Agrarförbundet strävade efter en jämnstor pension, som skulle delas åt hela befolkningen, medan socialdemokraterna talade för en modell som skulle gynna industriarbetaren och som skulle ha varit inkomstbaserad. Agrarbefolkningen fick sitt system igenom i pensionssystemets tidiga dagar, vilket enligt Kangas och Luna (*ibid.*) tillhör en av

orsakerna varför arbetsmarknadsorganisationerna och SDP började tala för en skild arbetspension på 60-talet.

År 1968 beslöts det om en inkomstpolitisk helhetslösning. Det sägs att denna överenskommelse började en era, under vilken pensionpolitiska beslut fattades i samarbete med intresseorganisationerna och staten. Korporativistiska systemet förstärktes, när medlemmar från intresseorganisationerna blev en bestående del i kommittéer, arbetsgrupper och andra socialpolitiska instanser. (Kahri och Savola 1997, 302)

Folkpensionen kvarhöll sin ställning som viktigaste pensionsformen fram till 1980-talet, varefter arbetspensionen tog över (Kangas & Luna 2011, 212). Pensionssystemet omformades under sista decenniet före millennieskiftet. Kontio (2003, 22) påminner att recessionen på 1990-talet utmanade dåvarande systemet. För att minska finansieringstrycket kom man överens 1993 att löntagarna finansierar en del av pensionssystemet.

Ett ytterligare steg från folkpensionsdominerat mot ett arbetspensionsdominerat system togs 1996 när Lipponens ¹ regering beslöt att slopa det jämnstora beloppet i folkpensionen. Arbetspensionen blev den primära pensionskällan och folkpensionen fanns till att trygga en minimi pensionsnivå. (Kangas & Saloniemi 2013, 22)

Utöver den stora arbetspensionsreformen som behandlas i denna studie närmare (2005 reformen), har det gjorts andra strukturförändringar i pensionssystemet sedan millennieskiftet. År 2007 anknöts den gamla arbetspensionen (*TEL*), pensionen för korttidsarbetaren (*LEL*) och konstnärspensionen (*TaEL*) till en ny arbetspension (*TyEL*). Man kan också se en förtätning på pensionsmarknadsfältet. När det år 1970 fanns 165 parter som erbjöd pensionsförsäkring i någon form, fanns det trettio år senare endast 47 erbjudande parter. (Kangas & Luna 2011, 212)

Stort sett har befolkningens beroende av folkpensionen minskat. Från att ha varit den primära källan för inkomster efter arbetslivet har systemet blivit en ”försäkring” för att njuta en minimi inkomstkälla efter arbetslivet. Det sägs att politiska utvecklingen i dagens välfärdsstater är inskränkingsriktad (bl.a. Bonoli 2000, 1). Detta kan även läsas i finska

¹ Paavo Lipponen I 1995-1999

pensionspolitiska historia. Efter att systemet formades, utvecklades systemet mot ett gynnsammare håll (t.ex. allt större del av befolkningen kunde njuta av förmånen). Senaste trenden är dock att skära på förmånerna. Ilmakunnas och Takala (2006, 320) menar att denna kursomläggning hände på 1990-talet. Speciella pensionsarrangemang (t.ex. deltidspension) har också fått allt striktare krav. Bonoli (2000, 23) ser att i största delen av pensionsreformerna på senaste tid handlar om förmånsinskränningar.

Nedanför har jag framställt en tabell vilken visar förändringar i finska pensionssystemet (se figur 4). Denna tabell ger de huvudsakliga pensionsstrukturförändringarna i Finlands pensionshistoria. Som det framgår från detta kapitel och från figur 4 har det förekommit mindre och större förändringar i finska pensionssystemet. Från figur 4 kan man t.ex. märka att förmånskraven blivit striktare i vissa pensionsdelområden, vilket tyder på att Bonolis påstående ovan (åtminstone till en viss del) påträffas även i Finland. Hur man definierar vad som är en reform och vad som är en liten justering har diskuterats och bland annat Tsarouhas (2012, 161) lyfter upp att definitioner varier. Han menar dock att enklaste definitionen för en reform är att det är något som innebär en förändring i policyn som bekräftas genom en lag. Dessa reformer kan sedan variera i omfattning. Hall (1993) redogör för att en reform kan ses som ett paradigmskifte. Han ser att ett paradigmskifte kan utföras på tre olika nivåer. Om man rör sig på första nivån så ändrar man endast förmånens storlek. Man kan t.ex. ändra på kraven för att få åtnjuta förmånen eller bara enkelt minska på beloppets storlek. På andra nivån, instrumentella nivån, bestämmer politikerna att ändra på systemets funktionssätt. Man kan ändra på strukturen t.ex. genom att outsourca tjänsten eller centralisera förvaltningen. Strukturförändringen ska inte ändra huvuddragen i förmånen. I fall man rör sig på tredje och sista nivån så ändras hela tankesättet av systemet. Sådär stora ändringar är relativt sällsynta.

När man reformerar pensionssystemet rör man sig ofta på första eller andra nivån. Senare kan man dock även röra sig på tredje nivån. Besluten som fattas på första och andra nivån kan fattas av en liten elit. När man försöker köra igenom ett paradigmskifte på tredje nivån händer det ofta på den offentliga politiska arenan. Även andra forskare har diskuterat förändring. Peters (2012, 76-78) diskuterar utmaningen i att bestämma vad som är en förändring. Det finns ingen entydig gräns till en inkrementell eller fundamental förändring. Hinrichs och Kangas (2003, 575) menar att Halls klassificering kan leda till

problem när man talar om inkrementella elementet i förändring, men samtidigt menar de att denna klassificering är ett användbart heuristiskt verktyg.

Utgående från Halls klassificering argumenterar Hinrichs och Kangas (2003, 586-587) att i finska pensionssystemet har de stora paradigmskiftena ägt rum på 1950-talet (när man beslöt om folkpensionslagen), 1960-talet (när man beslöt om arbetspensionslagen) och på 1990-talet när man harmoniserade privata och offentliga sektorns pensioner samt upphävde folkpensionens ställning som en medborgarrättighet. Jag ser att de två reformerna jag behandlar i denna studie tillhör Halls första eller högst på andra nivån. Det handlar mera om justifieringar än stora allt ändrande reformer. Nya element har introducerats, t.ex. flexibla pensioneringsåldern i 2005 reformen och arbetslivspensionen i 2017 reformen, men jag anser inte att dessa kan klassas som systemtankeändrande förändringar.

1939	Lagen om folkpension träder i kraft.
1942	Invaliditetspension börjar utbetalas.
1949	Ålderdomspension utbetalas för första gången.
1956	Sjömanspensionslagen (MEL) träder i kraft.
1957	Ny folkpensionslag (KEL).
1962	Arbetspensionslagen (TEL) och pensionslagen för korttidsarbetaren (LEL) träder i kraft.
1964	Pensionslagen för kommunalarbetare (KVTEL) träder i kraft.
1967	Pensionslagarna för stats- (VEL) och kyrkoarbetare (KiEL) träder i kraft, familjepension blir en förmån i arbetspensionen.
1968	Man började räkna pensionsbeloppet utgående från de två bästa intjäningsåren av de fyra senaste arbetsåren.
1969	Allmänna familjepensionslagen (PEL) träder i kraft.
1970	Pensionslagen för företagare (YEL) och agrarföretagare (MYEL) träder i kraft.
1971	Arbetslöshetspensionen blir en pensionsförmån.
1973	Deltidssjukpension blir en pensionsförmån.
1975	Nivåhöjning (Intjäningsprocent från 1 % till 1,5 %).
1977	Arbetspensionernas indexförhöjning ändras från att bara ha räknats från ändringar i allmänna lönenivån till att räknas utgående från allmänna lön- och prisnivån.
1979	Man började räkna pensionsbeloppet utgående från de två mellersta intjäningsåren av de fyra senaste arbetsåren.
1980-1985	Folkpensionsstrukturen förnyades. Pensionen blev beskattningsbar.
1986	Vissa konstnärers och journalisters pensionslag (TaEL) träder i kraft. Individuella förtidspensionen och förtida ålderspension blev en förmån i folk- och arbetspensionssystemen.
1987	Deltidspensionen blir en del av arbetspensionslagen på privata sektorn.
1989	Pensionerna på offentliga sektorn får individuella förtidspensions-, förtida ålderspensions- och deltidspensionssystem. Pensionsförsäkring obligatorisk fr.o.m. 14-års åldern.
1990	Familjepensionsreform.
1991	Rehabiliteringsreform.
1992	Folkpensionsavgift även för dem som redan njuter pension.
1993	Löntagarens arbetspensionsavgift togs i bruk. Pensionerna på offentliga sektorn justerades att motsvara bättre pensionerna på privata sektorn.
1994	Individuella förtidspensionens åldersgräns höjdes från 55 till 58. Intjäningsprocent för personer över 60 år blev 2,5 %. Arbetspensionstillägget utvidgades. Krav att bo minst 5 år i Finland för att få njuta folkpension. Folkpensionen och familjepensionen proportionerades till tiden man bott i Finland.
1996	Arbetspensionsreform träder i kraft. Man började räkna pensionsbeloppet utgående från de 10 sista yrkesverksamma åren. Indexräkningar förändrades. Ändringar i intjäningsprocenten. Folkpensionen provas mot arbetspensionen. Folkpensionsavgiften slutades driva av de som redan njuter förmånen.
1998	Korttidsjobben blir en del av pensionsförsäkringssystemet. Deltidspensionens åldersgräns till 56 år.
2000	Individuella förtidspensionens åldersgräns till 60 år.
2003	Riksdagen godkänner pensionsreformpaket. Åldersgränsen för deltidspensionen steg till 58 år.
2005	Pensionsreform träder i kraft.
2007	Arbetspensionen TyEL träder i kraft. Denna arbetspension ersatte TEL, LEL och TaEL. Även VEL förändrades (blev VaEL). Ändringar också i MEL.
2008	Folkpensionslagens strukturreform.
2009	Mottagaren av stipendium börjar intjäna pension.
2010	Förnyelser i socialskyddet (ändringar bl.a. i sjukpensioner, efterlevnadspensioner). Deltidspensionens åldersgräns till 60 år.
2011	Garantipensionen träder i kraft.
2013	Förtida ålderspensionen avskaffas för personer födda efter 1952. Deltidspensionen åldersgräns höjs till 61 år.
2014	Beslut fattas om en pensionsreform som stiger i kraft 2017.

Figur 4. Förändringar i finska pensionssystemet. Källa: Pensionsskyddscentralen (2014a) och Folkpensionsanstalten (2013).

5.2 Finlands pensionsystem på 2000-talet

Pensionssystemen delas oftast in i tre pelare. Det är relativt ofta som diskussionen börjar från dessa baspelare när man behandlar pensionsstrukturer. Därför anser jag det viktigt att presentera dem. Jag kommer även att diskutera (problematiken) till vilken kategori Finlands system anses tillhöra. Dessa tre pelare är utvecklade av Världsbanken (1994, 15). Denna gruppering och systematik för pensionssystem har utvecklats sedan 90-talet, men huvudelementen återstår. Världsbankens syn har t.ex. utvidgats att innehålla nya pelare med olika nivåer. Jag kommer att redovisa för hur Europeiska Unionen tolkar pelarna utifrån OECDs klassificering av de tre pensionspelarna.

Med första pelaren menas obligatoriska (lagstadgade) pensioner (Lannoo et al. 2014, 16-17) vilka, enligt Johanson & Sorsa (2010, 31), är administrerat av offentliga organ. Lannoo et al. (ibid.) menar att syftet med första pelarens pensioner är att undvika fattigdom bland äldre personer. De obligatoriska och offentliga pensionernas uppgift är att trygga en minimi levnadsstandard. Exempel på pensioner som kan ses höra till första pelaren är pensioner som alla får njuta av. Det kan handla om en grundpension, som alla får njuta av oberoende av inkomster, eller en minipension, som tryggas ifall man inte uppnår en godtagbar pension genom de andra pelarna.

Till andra pelaren räknas pensioner som man kommit överens om på arbetsmarknaden, s.a.s. en tilläggspension. Detta kan betyda t.ex. att pensionsbeloppet ökar proportionellt med inkomsterna (Lannoo et al. 2014, 14 & 17). Det kan handla om förmåner som arbetsgivaren erbjuder åt sina arbetaren. Enligt Johanson & Sorsa (2010, 31) är andra pelaren administrerat av företag, separata pensionsfonder eller outsourcade finansaktörer. Genom den andra pelaren försäkras man en relativt oförändrad levnadsstandard efter yrkesverksamma livet.

Enligt Lannoo et al. (2014, 17) består tredje och sista pelaren av frivilliga individuella besparingar. Enligt Johanson & Sorsa (2010, 31) är tredje pelaren administrerat av privata enheter. Meningen med tredje pelarens system är att göra det möjligt att (frivilligt) spara in ett större pensionsbelopp. Den tredje pelaren möjliggör pensionsbesparingar åt grupper som finns utanför den traditionella arbetsmarknaden.

Finländaren anser att arbetspensionssystemet tillhör den första pelaren (Barr 2013, 23). Arbetspensionens gruppering är dock inte så enkelt. Johanson och Sorsa (2010, 210)

konstaterar att ett problem är att finländska arbetspensionen innehåller både privata och offentliga element. Oftast brukar första pelarens system grunda sig endast på offentliga element. Dessutom, som Pekkanen och Vaihekoski (2002, 6) poängterar, tillhör både folkpensionen och arbetspensionen till de lagstadgade obligatoriska pensionerna. Att ha två obligatoriska system kan ses en aning märkvärdigt. Det är vanligt att arbetspensionerna tillhör den andra pelaren och förhandlas mellan arbetsmarknadsorganisationerna som ”extra” pension. Att arbetspensionen är en obligatorisk del i pensionssystemet kan ses som ett av finländska systemets säregenskaper. Utöver detta menar Koski (2013, 148) att Finland skiljer sig från andra länder genom att arbetsmarknadsorganisationerna är med om att bestämma om de lagstadgade pensionerna som tillhör första pelaren. Oftast är första pelarens system grundat på offentliga politiska beslut.

I Finland är tredje pelarens användning relativt sällsynt. En orsak till att det inte förekommer tredje pelarens frivilliga pensioner är att det inte finns en övre gräns för arbetspensionsbeloppet. Enligt Kangas och Saloniemi (2013, 22) har detta lett till att det inte funnits behov att utveckla system för den tredje pelaren. Det är därför intressant att Finland, enligt Johanson och Sorsa (2010, 37), är det enda landet i Europa var system i den tredje pelaren är populärare än system i den andra pelaren. Detta tyder på att användningen av pensionssystem som grundar sig på avtal gjorda på arbetsplatsen är sällsynta.

Kangas och Luna (2011, 225-226) ser att speciella arbetsplatsarrangemang (andra pelaren) och frivilliga besparingar (tredje pelaren) kommer att bli populärare i framtiden. De menar att pensionsreformerna har minskat på befolkningens pension. De menar att en godtagbar pensionsnivå är 65-70% av lönen och långtids prognoser visade år 2011 att pensionsbeloppet de facto kommer att vara runt 35-50% av lönen. Detta betyder att en del kommer att planera hur man kan erhålla extra inkomster under pensionstiden. För det andra ser Kangas och Luna att det kommer att bli enklare att använda arrangemang som tillhör den tredje pelaren. Som en tredje orsak nämner Kangas och Luna att tävlingen över de kunskapsrika arbetaren blir hårdare, vilket betyder att andra pelarens arrangemang kommer att fungera som en förmån genom vilken man lockar arbetaren till organisationen.

Förvaltningen av arbetspensionssystemet är delat. Privata sektorns arbetspensionskoordinering och förberedning sköts av social- och hälsoministeriet. På privata sektorn fungerar bl.a. arbetspensionsförsäkringsbolagen, pensionskassorna, pensionsstiftelserna och lantbruksföretagarnas samt sjömännens egna pensionsbolag. På offentliga sektorn finns det egna arbetspensionsbolag. Folkpensionsanstalten tar hand om folkpensionen. I Finland fanns det i slutet av 2013 ca 1,4 miljoner pensionärer varav 93 % hade rätt till arbetspension (Pensionsskyddscentralen 2014b, 31). Pensionssystemet koordineras av Pensionsskyddscentralen.

Sixten Korkman (2007, 53) tillhör dem som funderat över Finlands unika pensionssystem. Speciellt är att pensionssystemet är lagstadgat, obligatoriskt och anses tillhöra den offentliga sektorn fastän förvaltningen sköts av privata arbetspensionsbolag. Intressant enligt Korkman är också att arbetsmarknadsorganisationerna har en stark representativitet i dessa bolag. Eftersom förmånerna pensionssystemet erbjuder anses vara ett av de viktigaste socialskydden för den äldre befolkningen har denna speciella uppbyggnad varit under diskussion. Även Kangas & Luna (2011, 212) lyfter fram den speciella ställning pensionsbolagen har i det finska pensionssystemet. Pensionsbolagen är separat ledda och har självbestämmanderätt om sina placeringar. Samtidigt har bolagen en säkerhetsmekanism, vilken säger att om ett av pensionsbolagen går i konkurs, hjälper de andra bolagen att betala ut pensionerna som tillhörde konkursbolaget. Hur detta påverkar pensionerna kommer inte att diskuteras i min studie pga. utrymmesbrist, men jag anser det viktigt att nämna detta eftersom pensionsbolagen tillhör centrala aktörerna i pensionspolitiken.

Ambachtsheer (2013, 11), som utvärderat finska pensionssystemet före den senaste arbetspensionsreformen, menar att finska pensionssystemet är både omfattande och robust. Den är konsensusdriven och innehåller beslutandelement som berör många samhällsområden. Även Nicolas Barr har studerat det finska systemet. Enligt honom (Barr 2013, 8) är finska pensionssystemets styrkor att det grundar sig på samförstånd, enhetlighet och begränsad valbarhet. Positiva element enligt Barr är också att systemet är likadant för privata och offentliga sektorn, betryggande och omfattande.

5.3 Reformprocessen för arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005

I detta kapitel kommer jag att beskriva förhandlingsprocessen för arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005. Min huvudsakliga källa för 2005 reformen är Hannikainens och Vauhkonens (2012) verk *Ansioiden mukaan – Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Detta verk innehåller en relativt detaljerad beskrivning om hur förhandlingsprocessen för arbetspensionsreformen som steg i kraft år 2005. Eftersom jag studerar arbetspensionsreformerna ur ett diskursiv institutionellt synvinkel komplicerar detta val analysen. Hannikainens och Vauhkonens verk är inte skrivna ur denna synvinkel, vilket betyder att jag måste fästa exceptionell uppmärksamhet till texten för att observera de diskursiv institutionella dragen i reformen som steg i kraft år 2005. Hannikainens och Vauhkonens verk passar ändå bäst till mitt ändamål, eftersom det är den mest detaljerade beskrivningen på arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005. Reformen som steg i kraft 2005 var sista arbetspensionsreformen som förhandlades i den s.k. Puro-gruppen. Gruppens förfarande var redan relativt etablerat vid denna tidpunkt och dess slutresultat kan förklaras med historiska institutionsimens element. Till Puro-gruppen tillhörde, förutom ordförande Kari Puro själv, representanter från FFC, STTK, Akava, EK och Varma. Efter att Puro-gruppen kommit överens om reformstrukturen började lagberedningen. Under lagberedningen samarbetade social- och hälsovårdsministeriet, Pensionsskyddscentralen och arbetsmarknadsorganisationerna. Sedan behandlade regeringen ärendet, varefter man föreslog godkännande av lagen i riksdagen. Reformen godkändes oförändrat. Ärendet förbereddes i ca 5 år och besluten om reformstrukturen fattades i två omgångar, år 2002 och 2003. (Puro 2008, 3 & 5)

Enligt vissa informanter som intervjuades för denna studie var det primära målet med denna reform att förenkla och modernisera arbetspensionsskyddet. Man ansåg att systemet blivit för komplext och beräkningen för pensionsbeloppet för invecklat. Största uppgiften var alltså att ändra på pensionsbeloppets beräkning och förlängningen av det yrkesverksamma livet samt att förenkla pensionssystemstrukturen. Behandlingen av offentliga ekonomin hade inte en central roll.

5.3.1 Hur förhandlingsprocessen började

Arbetspensionsrensionsreformen föddes inte under en natt, utan kan i stället ses som en gradvis utveckling. I början av 1990-talet utbröt den djupaste ekonomiska recessionen i

Finlands historia. Kangas m.fl. (2010, 273 & 278) menar att krisen påverkade opinionen om pensionerna bland befolkningen och politiska- samt arbetsmarknadsaktörerna. I samhälleliga diskussionen fanns det oro om pensionsfonderna. Man var rädd att deras resurser inte kommer att räcka till i framtiden.

Fastän man insåg i början av 90-talet att offentliga ekonomin kommer att stöta på bekymmer i framtiden, kom man inte överens om några pensionspolitiska åtgärder för att underlätta trycket. Hannikainen (2012, 290) menar att arbetsmarknadsorganisationerna ansåg det svårt att arbeta under statsminister Esko Ahos (Centern) regeringstid². Socialdemokraterna vann valet 1995 och Paavo Lipponen (SDP) blev statsminister³. Regeringen som Lipponen bildade förhöll sig positivare mot arbetsmarknadsorganisationerna än vad Ahos regering. Detta underlättade konsensussökande i arbetsmarknadsfrågor. Konsensuseftersträvan kan märkas i regeringsprogrammet som är uppbyggt runt ord som *tillit* (egen översättning av fin. *luottamus*) och *samarbete* (egen översättning av fin. *yhteistyö*) och *konkurrenskraft* (egen översättning av fin. *kilpailukyky*).

Puro (2008, 4) nämner ett par bakomliggande orsaker till att man började tala om en arbetspensionsreform. Pensionsskyddscentralen har publicerat uträkningar om arbetspensionernas nivå och framtid sedan 1980-talet. Pensionsskyddscentralens beräkningar visade bl.a. att den demografiska utvecklingen kommer att öka på arbetspensionsavgiften avskyvärt i framtiden i fall man inte gör något. Dessa beräkningar tillsammans med ekonomiska krisen i början på 1990-talet hade en roll i att det väcktes en diskussion om behovet av en arbetspensionsreform. Puro lägger också tyngd på OECD, Världbankens och EU-kommissionens analyser om Finlands pensionspolitik och dess problemområden.

Pelkonen (2005, 7-8) nämner att en pensionskommitté som var tillsatt 1990, nationella åldersprogrammet och Lipponens andra regeringsprogram⁴ hade alla som mål att förlänga det yrkesverksammalivet med 2-3 år. I regeringsprogrammet för Lipponen II bestäms också att man ska utreda hur man kan förbereda sig för den åldrande befolkningen. Pelkonen menar att regeringsprogrammet för Lipponen II fungerade som grund för Puros

² Esko Aho I 1991-1995

³ Paavo Lipponen I 1995-1999

⁴ Paavo Lipponen II 1999-2003

arbetsgrupp, som förhandlade ärendet. Enligt Hannikainen (2012, 288) gav statsminister Lipponen och hans andra regering relativt fria händer åt arbetsmarknadsorganisationerna att förhandla om en arbetspensionsreform så länge som resultaten stödde regeringen kort- och långsiktiga ekonomiska- samt samhällspolitiskamål.

Med arbetspensionsreformen eftersträvade man, utöver ekonomiska mål, även strukturförenklingar. Före reformen som steg i kraft 2005 hade det gjorts ett antal större och mindre ändringar i Finlands arbetspensionssystem. Detta ledde till att arbetspensionssystemet var komplext och invecklat. En del av centrala pensionsförhandlaren konstaterade i slutet av 1990-talet att det vore bra att utveckla arbetspensionssystemet så att den blir enklare och begripligare (Lämsä m.fl. 1997, 716). Denna eftersträvan av strukturförenklingar fanns också med i Lipponens II regeringsprogram.

5.3.2 Reformprocessens händelseförlopp

Efter att man kommit överens om regeringsprogrammet började man förhandla om hur man kunde uppnå de utsatta målen (bl.a. förlänga det yrkesverksammalivet med 2-3 år). Social- och hälsovårdsministeriet (2001, 15) publicerade i början av millenniet sin social- och hälsostrategi, som sträckte sig fram till 2010. I denna strategi framkom det att man borde, enligt social och hälsovårdsministeriet, slopa arbetslöshetspensionen och individuella förtidspensionen. Hannikainen (2012, 314) menar att fackföreningarna kritiserade denna vision och menade att denna sorts utlåtanden bara försvårar arbetspensionsförhandlingar. Konflikten utbrast inte till ett stort gräl eftersom dåvarande social- och hälsovårdsminister Maija Perho (Saml.) konstaterade, att man kommer överens om arbetsmarknadsfrågor gemensamt med arbetsmarknadsorganisationerna.

Hannikainen (2012, 314-315) berättar att i maj 2001 kom man överens om att arbetspensionssystemet ska förbli förmånsbestämt inkomstbaserat system. Som mål hade man att förlänga befolkningens yrkesverksamma liv och förenkla arbetspensionssystemets struktur. Förhandlingarna kom överens om att förhandlingarna ska bli klara till hösten 2002. En månad senare behandlades pensionsförhandlingarnas organisationsform. Man delade in arbetspensionssystemets utvecklingsbehov i tre kategorier; strukturutveckling, förtidspensionens utveckling och systemets förenklingsbehov.

Fastän arbetet var spjälkat i mindre bitar ville förhandlarna inte ta närmare ställning till hur den fortsatta beredningen av ärendet skulle se ut. Hannikainen (2012, 315) ser att en orsak till obeslutsamheten om framtiden var förhandlarnas prioriteringar om reformsdelarna. Förhandlarna menade att man måste komma först överens om hur arbetspensionen räknas, förrän man fortsätter att behandla andra delområden. Ordförande för förhandlingsgruppen Kari Puro och Paavo Pitkänen, som representerade för Varma-Sampo, konstaterade dock att behandlingen av ärendet ska fortsätta enligt överenskommelse (de tre utvecklingsbehoven).

Politiska aktörerna blev aktivare i processen desto längre tid förhandlarna tog på sig. Hannikainen (ibid.) refererar till sommaren 2001 när dåvarande finansminister Sauli Niinistö (Saml.) utbrast att förhandlarna ska skynda på att fatta beslut om arbetspensionsreformen. Han poängterade speciellt reformen av förtidspensionen. Under förhandlingarna om budgetpropositionen för år 2002 önskade regeringen än en gång att beslut om reformen ska fattas. En av orsakerna för detta ständiga tryck från regeringens sida var de allt sämre ekonomiska framtidsutsikterna. Regeringen menade att för att öka tilliten på långsikt skulle det vara bra att kunna slå fast reformbeslutet redan under hösten 2002. Detta skulle betyda att lagförändringarna kunde behandlas under våren 2003. Hannikainen ser att på grund av trycket från regeringen ansåg förhandlarna att det var bäst att öka takten i reformsförhandlingarna. Man kom överens om att beslutet ska vara färdigt samma höst. Detta betydde att tidtabellen för förhandlingarna förkortades med ett år.

Trycket från regeringen fortsatte starkt och detta syntes bl.a. genom att dåvarande STTK:s ordförande Mikko Mäenpää hoppades på att förhandlarna koncentrerar sig mera på att komma överens om strukturförändringen än vissa enskilda delar. Orsaken till att Mäenpää ansåg det viktigt att komma överens om hela bilden var att han var rädd att regeringen annars skulle göra besluten istället för arbetsmarknadsorganisationerna. (Hannikainen 2012, 316)

Regeringen gav förhandlarna tid till november 2001 att förhandla fram förslag om en arbetspensionsreform, så att man hade en möjlighet att behandla denna i nästa års budgetproposition. Man betonade även igen från regeringens håll att ifall arbetsmarknadsorganisationerna inte kan komma fram till konsensus i frågan, övertar regeringen behandlingen och fattar besluten om reformen. Detta skulle betyda en

maktförlust för arbetsmarknadsorganisationerna i arbetsmarknadsbeslut. Regeringens ingripande i reformbeslutet betraktades negativt från arbetsmarknadsorganisationerna eftersom det traditionellt är de som kommer överens om reformsstrukturen. Puro kommenterade situationen genom att konstatera att han tror att arbetsmarknadsorganisationerna endast kan nå ett partiellt beslut om reformsbitarna (närmare sagt arbetslöshetspensionen och deltidspensionen). Regeringen svarade till detta, att de förväntar sig ett fullständigt beslut. (Hannikainen 2012, 317)

Efter detta närmade sig arbetsmarknadsorganisationerna varandra på olika punkter och försökte hitta kompromisser på delområden de var oeniga om. Förhandlarna förhöll sig relativt likadant till vissa reformsdelar. Hannikainen (2012, 316) menar att förhandlarna var eniga om att någon sorts morotsystem skulle implementeras i arbetspensionssystemet för att hålla befolkningen längre i arbetslivet. Redan under hösten 2001 uttalade sig Varma-Sampos representant Pitkänen om ett arbetspensionssystem som innefattade en pensioneringsålder som är valbar mellan 61 och 68 år. Desto senare man blir på pension, desto större skulle pensionsförmånen vara. Även andra åldersgränser föreslogs. Johannes Koroma från Industrins och arbetsgivarnas centralförbund TT (senare EK) föreslog att åldersgränserna skulle ligga mellan 63 och 67 års ålder. Löntagarna menade att en flexibel pensioneringsålder mellan 62-67 skulle passa dem.

Sist och slutligen kan man se att förhandlarna var eniga om att de nya elementen som skulle infogas i arbetspensionssystemet skulle vara en bättre pensionstillväxtprocent i slutet av yrkesverksamma åldern, uppskovsförhöjning och pensionsålderns flexibilitet. Förhandlarna var ense om att genom dessa strukturförändringar kunde man förlänga det yrkesverksamma livet. Utöver dessa delområden fanns det en relativt stark enighet om vissa strukturändringar. Förtidspensionsstrukturen och från vilken ålder den intjänade pensionen skulle räknas var ett par tänkbara förändringar. Man var även överens om att det vore bra att införa ett system som möjliggör en fortsatt intjäning av pensioner efter den formella pensionsåldern. Oenighet förekom främst om reformens övergångstid och pensionsbeloppets räkningsystem. (Hannikainen 2012, 315-316)

Regeringen bestämde sig för att ge tilläggstid. Utöver själva pensionsförhandlarna träffades även löntagarorganisationernas ordförande för att diskutera om en gemensam linje. (Hannikainen 2012, 317)

Den 12 december 2001 kom förhandlingarna överens om arbetspensionsreformen. Beslutet godkändes ännu samma dag av alla förhandlarparternas styrelser. Enligt Hannikainen (2012, 318) fick reformbeslutet en blandad mottagning. Statsminister Lipponen var lättad att man kom till ett beslut medan finansminister Niinistö var tveksam. Han menade att många frågor blev ännu obesvarade. Även den eftersträlvande strukturförenklingen fattades från reformförslaget. Reformen ansågs dock vara ett steg mot den rätta riktningen.

I reformbeslutet kom man överens om en rad med strukturförändringar, men en del element blev öppna. Ett av dessa var hur man skulle tackla den åldrande befolkningen, men enligt Hannikainen (2012, 322) lade man grunden för det som senare blev livslängskoefficienten. Hannikainen (2012, 323) menar också att räknesättet för pensionsbeloppet blev öppet. Man hade dock som mål att fortsätta förhandlingarna om räknesättet. Meningen var att även inkludera ändringarna i räknesättet till reformen som skulle stiga i kraft år 2005. Förhandlingarna hade även en B-plan ifall de inte kan komma överens om ett nytt räknesystem. Om man inte kan komma överens skulle man ha räknat pensionsbeloppet antingen från de 10 senaste åren eller utgående från hela arbetslivstiden. Detta system skulle då ha varit i kraft 2005-2010 och man skulle ha förhandlat om ett nytt system senast år 2008 och den nya modellen skulle ha stigit i kraft 2011.

5.3.3 Fortsättningen på pensionsförhandlingarna

Puro (2008, 5) ser att pensionsbeloppets räknesätt tillhörde de största tvisterna i pensionsreformen. Oenigheten i frågan var så stor att man inte ens kunde bestämma förhandlingsgruppens sammansättning eller dess mandat. Parterna konstaterade att de inte kan komma överens om en lösning, men kan inte motsätta sig att Puro grundar en arbetsgrupp och ger en mandat åt gruppen att förhandla i saken.

Hannikainen (2012, 323-324) påminner att direkt efter att beslutet om pensionsreformen fattades i slutet av 2001 kommenterade regeringen att de hoppas på att beslutet om hur pensionsbeloppet räknas hinner med till lagberedningen, så att även denna del skulle stiga i kraft 2005. Social- och hälsovårdsministern Maija Perho menade, att en av de viktigaste aspekterna i beloppsräkningen är att i fortsättningen ska anställningsförhållandets längd inte påverka pensionsbeloppet. FFC och arbetsgivarna var på samma linje. Enligt dem passar ett räknesystem som tar i beaktan hela yrkesverksamhetslivet bättre än ett system

som bara beaktar de senaste 10 åren. STTK och Akava menade att frågan förblev öppen. Även Puro ansåg att frågan förblev öppen.

Akava ansågs vara största kritikern för den nya pensionsreformen. De menade att den flexibla pensionstiden de facto sänker pensioneringsåldern. Även en modell var pensionsbeloppet räknas av hela yrkesverksamma livet (fr.o.m. 18 år) fick kritik. Enligt Akava tog man inte i beaktan personerna som studerar längre. Akava riktade sin kritik speciellt mot FFC och menade att de riskerar nästa arbetsmarknadsförhandlingarna med sitt beteende.

Hannikainen (2012, 325-327) berättar att för att komma överens om pensionsbeloppets räknesätt grundades en arbetsgrupp ledd av Pensionsskyddscentralens Jukka Rantala. Förutom privata sektorn var även offentliga sektorns representanter med i arbetsgruppen. Detta kan tydas som att gruppen hade planer på att implementera systemet även till den offentliga sektorn. Arbetsgruppen gav ut en rapport i juli 2002 som togs emot aningen kritiskt.

Förhandlingarna fortsatte om pensionsbeloppssystemet. Puro lämnade två stycken förslag åt förhandlingarna i juli 2002. Varav ena gällde alla löntagaren (förutom sjömännen) och tog i beaktan hela yrkesverksamma livet. Pensionsbeloppsindexet skulle bestå 80 % av förtjänstnivåindexet och 20 % av konsumentprisindexet. Enligt dåvarande system bestämdes beloppet med 50/50 system. Tjänstemannaorganisationerna accepterade inte denna modell, vilket ledde till att Puro föreslog en ny modell ett par dagar senare. I denna modell kunde löntagaren själv välja om man vill att pensionsbeloppet grundar sig på hela yrkesverksamma livet eller endast på de 10 sista åren. Detta tudelade system förblev också normen eftersom tjänstemännen inte gick med på ett system som grundar sig på hela yrkesverksamma livet. Puro föreslog att man skulle fortsätta att utreda om det fanns en möjlighet för ett gemensamt system, men i samma andetag menade han att detta är osannolikt. (Hannikainen 2012, 327-328)

Hannikainen (2012,239) menar att förhandlingarna försökte komma till en kompromiss. Alla sidor presenterade sina egna förslag. Man hade dock inte stora förväntningar att lyckas. Puro lämnade i augusti ett förslag åt arbetsmarknadsorganisationsförhandlingarna om ett nytt system. Enligt detta kompromissförslag skulle pensionsbeloppet räknas utifrån hela yrkesverksamma livet. Kompromissförslaget innehåll dock även en möjlighet att räkna

pensionsbeloppet från de 10 sista yrkesverksammaåren fram till 2015. Förhandlarna för tjänstemannaorganisationerna (STTK och Akava) godkände inte detta förslag. De menade att förslaget koncentrerade sig för mycket på medelinkomstmodellen. STTK föreslog att man skulle utreda en modell som skulle ta i beaktan de 15 bästa åren. Akava kritiserade Puros förslag genom att konstatera att det inte kan beskrivas som en kompromiss.

Oenigheten om pensionsbeloppssystemet ledde till att man inte kom överens om ett beslut. Arbetsmarknadsförhandlarna var tvungna att börja tänka om de måste överföra frågan åt regeringen. Detta kritiserades av tjänstemannaorganisationerna (STTK och Akava) då de var rädda att regeringen höll FFC och arbetsgivarnas sida i frågan. Samtidigt fortsatte man att förhandla om reformen. Förhandlarna förhöll sig dock skeptiskt till att man skulle komma överens om ett nytt system. (Hannikainen 2012, 329)

Puro började småningom ge upp hoppet om att man skulle nå en kompromiss under hösten. Statsminister Paavo Lipponen meddelade att regeringen måste börja allvarligt tänka på att ta initiativ i frågan, ifall arbetsmarknadsorganisationerna inte kommer till lösning. Social och hälsoministern Maija Perho meddelade att hon kommer att inkludera frågan i budgetförhandlingarna. Lipponen diskuterade ännu med arbetsmarknadsorganisationerna och gav dem tilläggstid fram till 5 september. I fall arbetsmarknadsorganisationerna inte kom överens tills det, hotade Lipponen arbetsmarknadsorganisationerna med att regeringen gör besluten. (Hannikainen 2012, 329-330)

Hannikainen (2012, 330-331) ser att obeslutsamheten hade påverkat negativt arbetsmarknadsorganisationernas ställning i pensionsfrågor. Deras ställning som förhandlare kan också ses ha hotats av regeringen. Förhandlingarna om pensionsbeloppets räknesätt tog ett steg framåt när förhandlarna kom överens om livslängskoefficienten. Med denna mekanism var det meningen att automatiskt reagera i

den förlängda livslängden⁵. Hannikainen beskriver att efter förhandlingsparterna kommit överens om livslängdskoefficienten meddelade tjänstemannaorganisationerna att nu är de färdiga för en kompromiss i pensionsbeloppsfrågan. De var färdiga att acceptera ett pensionsbeloppssystem som grundar sig på hela yrkesverksamhället om man ser till att man förbättrar kvinnornas ställning i beloppsräkandet. Löntagarna (FFC) och arbetsgivarna (TT) ansåg att förhandlingarna var över. De var färdiga att köra över tjänstemannaorganisationerna och driva igenom ett eget system. FFC:s ordförande Lauri Ihalainen, FFC:s pensionsförhandlare Pertti Parmanne och TT:s pensionsförhandlare Lasse Laatumen träffades i början av september 2002. De ansåg att man inte mera kommer till någon kompromiss i Puro-gruppen. FFC och TT förberedde sig för att göra sinsemellan ett avtal om pensionsbeloppet.

Förhandlingarna fortsatte 4 september 2002. Detta betydde att förhandlarna hade en dag på sig att komma överens om ett nytt system. Hannikainen (2012, 331) beskriver hur Puro hade föregående dag delat ut olika räkningar, tabeller och framtidsprognoser. Förhandlarna granskade modellerna för sig själv och Puro frågade enskilt förhandlarnas ståndpunkter. Detta förhandlingsätt passade FFC och TT, som tidigare kommit överens om en gemensam linje. Förhandlingarna pågick fram till 5 på morgonen då man äntligen kom till en kompromiss.

Stora tvisten om intjäningsprocenten och pensionsbeloppets räknasätt kom till sitt slut när tjänstemannaorganisationerna krävde 2 procentenheter och arbetsgivarna var färdiga för 1,8 procentenheters intjäningsprocent i slutändan av yrkesverksamhället. FFC hade inte så stor skillnad hurdan procenten blev eftersom en stor del av deras medlemmar ändå blir på pensions relativt tidigt, så man bestämde sig för en kompromiss och beslöt att procentenheten blir 1,9 %. (Hannikainen 2012, 333)

⁵ Man kan se att livslängdskoefficienten smög sig in i reformen lite oväntat. Hannikainen (2012, 339 & 342-343) menar att FFC:s förhandlare Pertti Parmanne har varit initiativtagaren till modellen. Tanken att införa en dylik modell kom till honom efter att han hade läst ETLAs rapporter om hur befolkningen föråldras. Enligt Parmanne var pensionsreformförhandlingarna ett ypperligt tillfälle att försöka motarbeta de negativa effekterna av denna trend. Han menade att i fall man inte nu förhandlar om en mekanism med vilken man kan motarbeta den åldrande befolkningens effekter på pensioner, måste man åter förhandla en ny reform om ett par år. Parmanne föreslog mekanismen helt i slutet av förhandlingarna, under ett möte med förhandlingsledaren Puro och FFC:s ordförande Ihalainen. Enligt Puro skulle man inte ha bakat in mekanismen i reformen om inte Parmanne hade föreslagit att implementeringen. När Puro senare presenterade modellen åt alla förhandlare, gick den igenom som sådan relativt smärtfritt i förhandlingsgruppen. I riksdagen kritiserades modellen en aning, men den godkändes som en del av arbetspensionsreformen. Puro (2008, 5) ser att implementeringen av livslängdskoefficienten till finländska arbetspensionssystemet underlättades av att Svergie hade ett liknande system i bruk.

Enligt beslutet räknas pensionsbeloppet fr.o.m. 2005 utgående från hela yrkesverksammlivet. Akavas förhandlare Markku Lemmetty skrev inte under avtalet före han hade presenterat beslutet åt Akavas styrelse. Puro hade dock höga förhoppningar om att även Akava godkänner avtalet. Avtalet innehöll då den redan nämnda 1,9 % intjäningsprocentenheten fr.o.m. 53-års åldern, som ansågs vara ett steg mot tjänstemannaorganisationernas krav. Akavas ordförande Risto Piekka föreslog att godkänna avtalet men styrelsen bestämde sig för att inte göra det. Som orsak gavs att avtalet behandlar utbildade sämre än andra befolkningsgrupper. Den högre intjäningsprocenten borde ha börja tidigare än vid 53-års åldern. Från Akavas håll poängterade man ännu att man var missnöjda i hur man behandlar de utbildade och att STTK inte håller de utbildades sida. (Hannikainen 2012, 331-332)

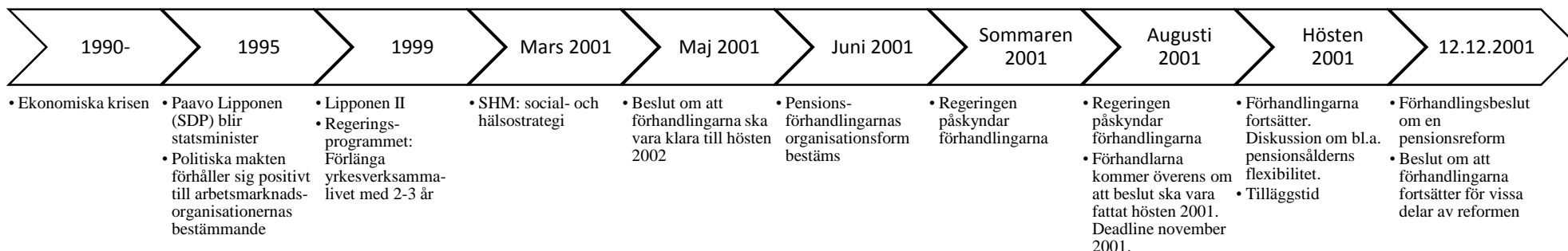
Hannikainen (2012, 332) ser att de andra arbetsmarknadsorganisationerna blev missnöjda på Akavas beteende. Utlåtanden var man talade negativt om Akavas ställning i samhället publicerades. Man talade t.o.m. om att Akavas sönderfall inte är en omöjlighet. Även Akavas ställning som en framtida förhandlare ifrågasattes. STTK:s vice ordförande Ilkka Joenpalo menade att Akava har förlorat tilliten som en förhandlingskumpan.

Även om Akava inte godkände avtalet fortsatte man att lagbereda ärendet. Akava gjorde inga stora protester under ärendets behandling. Statsminister Lipponen menade att avtalet körs igenom som sådant. Redan nästa dag från att avtalet godkändes presenterade social- och hälsovårdsministeriet avtalet åt regeringens finanspolitiska ministerutskott. I slutet av oktober 2002 presenterades lagförslagen i sin helhet åt riksdagen och i februari 2003 godkändes riksdagen lagförslaget. Till slut befäste riksdagen lagen 17 juni 2003 och nya arbetspensionslagen steg i kraft i början av 2005. (Hannikainen 2012, 337)

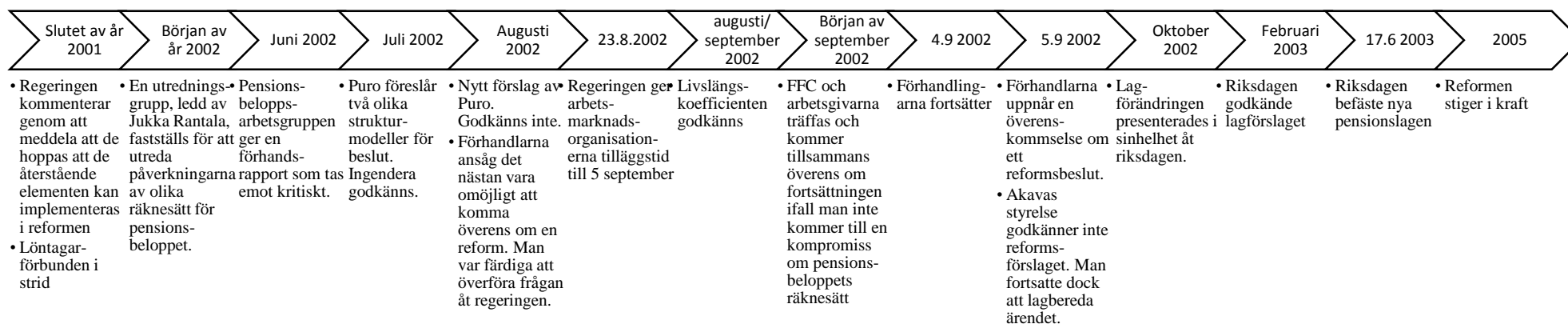
Enligt Puro (2008, 5) underlättade de långa övergångstiderna reformens godkännande. Även överenskommelsen att man inte rör existerande pensioner och uppnådda förmåner underlättade förhandlingarna. Puro menar även att Pensionsskyddscentralens uträkningar hade en viktig roll i förhandlingsresultatet. Enligt honom kunde löntagarna godkänna förhandlingsresultatet när Pensionsskyddscentralens uträkningar visade att pensionsnivån hålls relativt konstant oberoende av nedskärningar ifall det yrkesverksamma livet ökar med tre år fram till 2050. I forskningsintervjuerna som utfördes för denna studie framkom det även att det användes förövrigt material och beräkningar som var gjorda på bolagsmarknaden.

Utöver pensionsbeloppets räkn sätt och livslängskoefficienten innehöll förhandlingarna andra viktiga element. Hannikainen (2012, 335) påstår att det diskuterades också om att minska den allmänna intjäningsprocenten från 1,5 % till 1,4 %, men man var rädd för att utföra denna förändring eftersom detta kunde tolkas som en pensionsminskning. Kangas m.fl. (2010, 274) påminner att avtalet som fattades år 2002 innehöll en överenskommelse om att förhandla om offentliga sektorn pensioner. Resultatet av förhandlingarna var att offentliga sektorns pensioner formades om så att förmånerna var likadana på både privata och offentliga sektorn.

Processtrukturen för första delen av arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005



Processtrukturen för fortsatta delen av arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005



Figur 5. Processen för arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005. Källa: Hannikainen och Vuhkonen (2012)

6 MATERIAL OCH METOD

Att studera arbetspensioner från en processsynvinkel lägger vissa hinder för analysdelen. Sorsa och Johanson (2011, 177) lyfter upp problemen med materialbredden i pensionsstudier. De konstaterar att största delen av akademiska pensionsstudier handlar om hur man kan klassa och jämföra olika pensionssystem. Materialet om finländska arbetspensionsreformer är ofta utvärderingar om hur tidigare reformer fungerat i praktiken. En del material är också rena pamfletter, vars uppgift är i viss mån att provocera och väcka offentlig diskussion. På grund av dessa realiteter är rent akademiska material angående finska arbetspensionsreformer en aning tunt.

Intervjuer fungerar som centralt material för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017, vilken fungerar som den empiriska delen i denna studie. Från intervjuerna kom det speciellt fram de koordinativa diskurserna som ägde rum mellan förhandlingsaktörerna, men vissa element om kommunikativa diskurser i reformprocessen behandlades också under intervjuerna. Informanterna var centrala aktörer i förhandlingsprocessen och hade detaljerad insikt i hur förhandlingsprocessen utvecklades. Utöver intervjuerna kommer jag att använda tidigare publicerat material om pensionsreformer. Detta handlar om rapporter, media publikationer (tidningsartiklar etc.), akademiska forskningar, intresseorganisationernas egna publikationer och andra texter angående reformsförhandlingarna och arbetspensionssystemet. Tidigare publikationer kommer huvudsakligen att fungera som bakgrundsmaterial medan intervjuerna kommer att spela den centrala rollen för själva analysen.

Intervjuerna drogs huvudsakligen av Ville-Pekka Sorsa och Michael Lindén ställde preciserande frågor när det behövdes. Intervjustrukturen var uppbyggt genom samarbete av Lindén och Sorsa. Tillsammans utfördes fem stycken intervjuer. Dessa var i genomsnitt 72 minuter långa. Tidsmässigt var kortaste intervjun 51 minuter lång och den längsta 95 minuter lång.

Zurnić (2014, 231) menar att intervjuer passar bra som en metod när man ska studera diskursiv institutionalism, speciellt koordinativa diskurser. Att använda intervjuer som metod för materialinsamling är inte problemfritt. I detta kapitel kommer jag att diskutera och argumentera för mitt metodval för materialinsamling och vilka fördelar samt begränsningar detta val innebär.

Grovt sett finns det tre olika sätt att använda intervju som metod för materialinsamling. Det finns ostrukturerade, semistrukturerade eller ostrukturerade intervjuer. Cathrine Cassell (2009, 503-504) har diskuterat skillnaderna och karaktärsdragen i de olika intervjutyperna.

Om man använder ostrukturerade intervjuer bestäms frågeområden, frågeföljden och ordalydelsen utgående av informantens svar. Frågorna är öppna och kan uppfattas och tolkas på flera olika sätt. Denna typ av intervju används oftast då man vill studera något på djupet och få detaljinformation.

Semistrukturerade intervjuer skiljer sig från ostrukturerade intervjuer i hur frågeställningen utförs. Man ställer samma frågor åt alla informanter. Frågorna har dock öppna svarsmöjligheter, vilket ger informanter frihet att svara från och motivera sin egen synvinkel. I semistrukturerade intervjuer har intervjuaren möjlighet att ta en aktiv roll och styra intervjun åt ett önskat håll.

I strukturerade intervjuer ställer man alla informanter samma frågor med begränsade svarsmöjligheter. Om man använder strukturerade intervjuer söker man efter svar som går att standardiseras och kategoriseras. Detta underlättar oftast även själva analysfasen eftersom det går att jämföra alla svaren enkelt. Genom att använda strukturerade intervjuer minskar man risken på att vara partisk under intervjusituationen.

I denna studie användes semistrukturerade intervjuer som intervjuform. Denna metod kan anses passa bäst eftersom vi söker informanternas synpunkter på arbetspensionsreformprocesserna och deras skillnader. Ungefär samma frågor ställdes åt alla informanter, men intervjuerna styrdes inte desto mera.

En kritisk del i vad man får ut av intervjuerna är valet av informanterna. Vem man intervjuar påverkar hela studiens resultat. Informanterna i denna studie är centrala förhandlingsaktörer (själva förhandlaren för en organisation) eller andra personer med en central roll i förhandlingsprocessen (experter för representerade organisationer). Dessa personer har valts, eftersom de har varit med att formulera, förhandla och bestämma om arbetspensionsreformens struktur. Informanterna representerade i reformförhandlingarna Finlands Näringsliv EK, Kommunarbetgivarna KT, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Tjänstemannacentralorganisationen STTK,

Centralorganisationen för högutbildade i Finland Akava, Finansministeriet eller Pensionskyddscentralen.

Vissa informanter fördjupade sig i områden som andra informanter inte behandlade desto närmare. Detta leder till en missuppfattningsrisk i hur viktigt något på riktigt var i reformprocessen. Vissa förhandlingskomponenter kan ha betytt mycket åt vissa förhandlare, medan de var irrelevanta för andra. Att hitta, förstå och beakta detta är en av utmaningarna i intervju som materialinsamling för en förhandlingsprocess. Bland annat Cassell (2009, 504) och Ritchie & Lewis (2003, 157) lyfter fram möjligheten att läsa ansiktsuttryck och kroppsspråk bättre när man utför intervjun runt samma bord. Detta kan man inte göra t.ex. per telefon. Intervjuerna i denna studie utfördes *face-to-face* dvs. möta informanterna och intervjua dem personligen. Detta kan underlätta intervjuarbetet. Genom att läsa informantens kroppsspråk kan det hända att man upptäcker vilka delområden som var svåra i förhandlingarna eller vilka delområden som informanten drev aktivt framåt. Detta syntes i våra intervjuer när informanterna blev obekväma eller väldigt ivriga att besvara vissa frågor.

Arbetspensionsreform- och arbetsmarknadsfrågor kan vara känsliga. För de inblandade personerna kan de innehålla t.ex. maktpolitiska eller strategiska element som man inte vill tala öppet om. På grund av detta bestämdes det att informanterna ska vara anonyma och svaren konfidentiella i denna studie. Med att utlova anonymitet försäkras även att informanterna inte blir utsatta för bekymmer för att de deltar i denna studie. Genom att skydda anonymiteten önskades det att informanterna svarade öppet och ärligt på intervjufrågorna. Att tala fritt, obegränsat och ocensurerat om arbetspensionsreformprocessen ansågs följa från valet att hålla informanterna anonyma och svaren konfidentiella. Clark (1998) talar om *close dialogue* som ett intervjutillvägagångssätt. Detta förfaringssätt kräver en delad expertis och tillit mellan informanten och intervjuaren. Ville-Pekka Sorsa, som drog huvudsakligen intervjuerna, kan ses vara expert på ämnet som studerades. Vissa informanter kände honom också från tidigare eftersom han aktivt engagerar sig i pensionsfrågor. Detta kan leda till att informanterna talar mera öppet. Såvida är Sorsas deltagande i intervjuerna motiverat.

Alla intervjuer bandades för referensskäl (minska på risken att missminnas informanternas svar) men raderas efter att studien publicerats. Alla informanter informerades om detta handlingsätt. Att använda bandspelare kan ha haft en inverkan på

informanternas vilja att svara öppet och ocensurerat på frågorna. Detta motarbetades genom att trygga informanternas anonymitet. I denna studie refereras det till alla intervjuobjekt som informanter, detta görs på grund av att trygga informanternas anonymitet. Genom att använda formen ”vissa informanter...” kommer det inte fram vem, eller hur många, av informanterna som uttryckt sig. Ifall man framställer informanternas svar i form av ”alla informanter...” eller ”ingen av informanterna...” avslöjar man vad informanter svarat (eller inte svarat). De centrala förhandlingarna i arbetspensionsreformerna känner varandra väldigt bra och vet hur de andra uttrycker sig. Därför är det viktigt att deras svar i denna studie uttrycks möjligast neutralt för att trygga informanternas anonymitet. Detta är också en av orsakerna varför direkta citat inte framkommer i denna studie. (Ritchie och Lewis 2003, 67-68, 145, 165-167 och Flick 2009, 42 & 295)

Något som bör tas i beaktan när man använder intervjuer som materialinsamlingsmetod är det fysiska stället var intervjuerna utförs. Intervjuomgivningen är sällan neutral. Cassell (2009, 504) nämner att man måste ta i beaktan omgivning och räkna med att detta kan påverka resultaten. Intervjuerna bör alltså ordnas på relativt liknande, neutrala ställen. Man bör också se till att intervjuerna hålls privat så att informantens anonymitet hålls. Informanterna kan känna osäkra ifall intervjun hålls på en offentlig plats med utomstående människor i närheten. Största delen av intervjuerna utfördes på informantens arbetsplats, men om detta inte var möjligt valdes ett lugnt och neutralt offentligt utrymme. Bland annat King och Horrocks (2010, 42) ser att när man väljer en passande intervjuplats borde informanterna känna sig bekväma och psykiskt trygga. Detta torde ha lett till att informanterna har lättare att dela med sig känslig information.

Cassel (2009, 506) lyfter också fram tidtabellens inverkan på intervjuerna. Intervjuaren kan föra med sig information från tidigare intervjuer till senare intervjuer. Detta kan påverka de senare intervjuernas struktur. Intervjuarens förhållning till frågan formas längs med intervjuerna och helhetsbilden samt resultaten kan redan uppstå. Detta är något som bör undvikas. Alla informanter ska behandlas på liknande sätt. I fall det uppstår ny, oväntad och/eller överraskande information i ett senare skede av studien måste man överväga att gå tillbaka till tidigare informanter och be om en kommentar. Även att hålla sig neutral och öppen åt alla svar och resultat är viktigt. Detta har tagits i beaktan när

intervjuer utförts till denna studie. Intervjuerna utfördes under en tidperiod på fyra månader. Första intervjun var april 2015 och sista intervjun utfördes i augusti 2015.

Jag kommer inte endast att förlita mig på intervjuer som materialinsamlingsmetod. För att få en bra helhetsbild av reformprocesserna är det nödvändigt att även studera publicerat material. Detta gäller i mitt fall både akademiska- och icke-akademiska skrifter. Intervjuerna är alltså en del av en bredare komplex forskningskontext. Det är dock de som står i centrum för själva förhandlingsprocessanalysen.

Jag kommer att behandla intervjuer som narrativ. Flick (2009, 177) berättar att narrativ innehåller en översikt av utgångspunkten (hur allt började) sedan presenterar man händelserna (hur saker utvecklades) och till slut situationen i slutet av utvecklingen (vad blev till). Intervjuerna som utfördes innehöll narrativelement. Informanterna bads att berätta hur reformsförhandlingarna började, utvecklades och nådde sitt slut. Utöver detta karaktärsdrag menar Pentland (1999, 712) att narrativ handlar alltid om någon eller någonting. Narrativ är oftast en synvinkel från någons perspektiv. Pentland (ibid.) menar också att narrativ innehåller kulturella värden. Under intervjuerna bads informanterna att berätta om arbetspensionsreformprocesserna ur sin egen synvinkel. Genom att jämföra informanternas narrativ, var det möjligt att hitta punkterna som informanterna inte var av samma åsikt eller hade en annorlunda tolkning om. Narrativen berättar hurdana institutionaliserade handlingssätt och processer förhandlingarna innehöll (t.ex. hur olika saker uppfattades hänga ihop). Feldman m.fl. (2004, 148) menar att genom att studera narrativ kan man finna svar på varför handlingen återgavs i formen som informanten uttryckte sig. Man kan också studera varför informanten svarade som han/hon gjorde genom att studera formen, strukturen och innehållet. Meningen med att studera intervjuerna som narrativ är att finna hur olika idéer fördes fram och hur man kommunicerade om dem.

7 REFORMSPROCESSEN FÖR ARBETSPENSIONSREFORMEN SOM STIGER I KRAFT 2017

I detta kapitel behandlas reformsprocessen för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017. Forskningsintervjuerna fungerar som referensram för detta kapitel. I fall andra källor används, nämns de skilt.

Framtidssynen kan ses ha förändrats sedan man beslöt om arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005. Befolkningen förväntas leva ännu längre än man tidigare beräknat. Som en följd av detta fortsatte en diskussion om finska arbetspensionssystemets hållbarhet och pensionsbeloppets samt pensionsavgiftens utveckling. Finlands regering fick 22 januari 2009 en rapport var det rekommenderades att överväga en förhöjning av ålderspensionens nedre åldersgräns efter att man kört igenom ändringar i förtidspensionen. I rapporten rekommenderas också att indexbinda åldersgränserna till den förväntade livslängden. Det är speciellt livslängdskoefficienten som påverkar de framtida pensionsbeloppet ifall man inte ändrar strukturen. När livslängden förväntas bli längre så skär livslängdskoefficienten på pensionsbeloppet. (Laine et al. 2009, 16 och Statsrådets kansli 2009)

Finland har även fått rekommendationer av internationella aktörer att reformera pensionsstrukturen efter att 2005 reformen införts. Redan år 2008 föreslog OECD (2008, 53) att Finland ska reformera sitt pensionssystem. I sin landrapport, som utkom 2010, föreslår OECD (2010, 100) att höja den nedre åldersgränsen med två år till 65 år och slopa övre åldersgränsen helt. Två år senare publicerade OECD (2012,11) en ekonomisk översikt var det rekommenderades att Finland skulle höja pensionernas nedre- och övre åldersgräns. Samma år publicerade EU sina betänkanden om hur man kunde förlänga det yrkesverksamma livet i Europa. I publikationen fäster EU uppmärksamhet på Finland och rekommenderar att Finland ska binda pensionsåldern och den förväntade livslängden (Europeiska kommissionen 2012, 29). I den senaste landrapporten från 2014 fortsatte OECD (2014, 22) rekommendera en åldergränsförhöjning i pensionerna. Man kan alltså konstatera att det har framkommit en kontinuerlig internationell press på Finland att reformera sitt pensionssystem.

Det förekom alltså impulser för en reform från både nationella och internationella håll. Hur började då själva arbetspensionsreformsprocessen och reformförhandlingarna? Det finns ingen tydlig startpunkt för dessa. Men enligt vissa informanter kan tiden efter den s.k. socialinkomstpolitiska lösningen sägas fungera som perioden vilket ledde till förhandlingarnas början. Under denna tid fanns det en rad med impulser som påverkade födseln av arbetspensionsreformen, men man kan se att det speciellt var en handling som sparkade processen igång – detta var dåvarande statsminister Matti Vanhanens (C)⁶

⁶ Matti Vanhanen II 2007-2010

utlåtande om att höja pensionsåldern. Under vårvintern år 2009 framförde han i offentligheten idén om en höjning av den nedre åldersgränsen för ålderspension med två år för att förbättra det offentliga ekonomiska läget. Denna idé fick inte ett bra mottagande av arbetsmarknadsorganisationerna och Vanhanen var tvungen att ge upp tanken. Vanhanens förslag fick dock fart på pensionsdiskussionen. Utöver detta menar vissa informanter att den 2008 ekonomiska recessionen samt andra staters pensionsreformer hade en inverkan på beslutet att sätta en arbetspensionsreformprocess igång. Man har även insett att elementen i förra arbetspensionsreformen (bl.a. flexibla pensioneringsåldern och den höjda intjäningsprocenten) inte haft en förväntad effekt på längden av yrkesverksamma livet.

Eftersom Finland fungerar korporativistiskt gällande arbetsmarknadsfrågor, ansågs det vara ett konstigt förhandlingsätt att inte fråga vad arbetsmarknadsorganisationerna har att säga om en förhöjning av pensionsåldern. Arbetsmarknadsorganisationerna var besvikna i Vanhanens sätt att hantera frågan. FFC och Akava visade sitt missnöje genom att avgå från Sata-kommitténs verksamhet (YLE 2009). Sata-kommittén var tillsatt av regeringen och dess uppgift var att bereda en reform för socialskyddet i Finland. Kiander et al. (2009, 266) blev inte överraskade av att fackföreningarna blev upprörda, eftersom regeringens handlingssätt strider mot de traditionella korporativistiska handlingssätt som man är vana vid i Finland. Kaukiainen m.fl. (2009, 560) konstaterar att regeringens sätt att framföra ärendet kan vara en motreaktion till intresseorganisationernas beteende i förhandlingarna om en reform i olika delar av arbetarnas socialskydd (på finska kallades dessa förhandlingar för *sosiaalitupo*). Enligt Lassila och Valkonen (2011, 233) kan man ge tre huvudsakliga orsaker till regeringen uppförande. För det första ansågs offentliga ekonomin vara i dåligt skick. Det ansågs också att finanskrisen som började 2008 bara gjorde situationen värre. För det andra påverkade spänningen i meningsskiljaktigheten av sambandet mellan inkomstbaserade- och minimiskyddet. Tredje orsaken var Centerns egna partipolitiska orsaker.

Löntagarna visade sitt missnöje med att konstatera att regeringen mistat deras tillit. Socialdemokraterna kallade oppositionen till ett möte för att diskutera hur man kunde arbeta emot regeringens förslag. Pertti Parmanne (2011, 245), som har fungerat som chef för avdelningen för samhällsinflytande och kommunikation inom FFC, framför en synpunkt om varför arbetsmarknadsorganisationerna inte kunde godkänna Vanhanens

förslag. Han menar att arbetsmarknadsorganisationerna inte kunde godkänna ett förslag som kom så plötsligt. Speciellt då regeringen inte ens försökte använda andra medel för att förlänga det yrkesverksammalivet. Med detta menar han att man kunde förlänga yrkesverksammalivet genom att t.ex. få människor snabbare in i arbetslivet. Parmanne menar också att regeringens handlingssätt i finanskrisen varit tvivelaktigt. Dessa orsaker gjorde det omöjligt för löntagarorganisationer att godkänna förslaget. Även arbetsgivarna menar att Vanhanens sätt att framföra reformbehovet var misslyckat. Vesa Rantahalvari (2014) från EK menar att Vanhanen inte tog i beaktan hur liknande reformer har tidigare påbörjats. Dock ser han att man inte hade ett tillräckligt "krismedvetande" om pågående samhällssituationen. Jag tolkar detta som att man inte tog de förändrade demografiska och pensionsstrukturella realiteterna på allvar samtidigt som man inte heller insåg hur finanskrisen påverkade samhället och pensionerna. Intresseorganisationerna räknade med att det hade gått en så kort tid från förra reformen att man inte direkt behöver förhandla om nya reformer.

Lassila och Valkonen (2011, 231) berättar att regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna kom överens om fortsatta åtgärder i mars 2009. Man kom överens att inte för tillfället höja pensionsåldern men att man söker åtgärder hur man kan höja den genomsnittliga pensioneringsåldern från 59,4 år med tre år tills 2025. Detta beslut hängde kvar enda till förhandlingarnas slut som ett av förhandlingsmålen. Parterna kom samtidigt överens om att stifta två olika kommittéer som skulle studera hur man kunde förlänga människornas yrkesverksamma liv. En av kommittéerna hade som uppgift att framställa förslag på åtgärder som borde göras för att höja den genomsnittliga pensionsåldern. Jukka Rantala fungerade som ordförande för denna grupp. Den andra kommittén, ledd av Jukka Ahtela, hade som uppgift att komma på "mjuka" åtgärder (t.ex. höja arbets- trivsel och kunskap) som stöder en förhöjning av den genomsnittliga pensionsåldern. Då endast den senare arbetsgruppen kom till ett enhetligt förslag, ansågs det bäst att inte fortsätta behandla frågan om en förhöjning av den nedre gränsen för pensionsåldern. Sorsa (2011, 199) menar att Rantalas grupp inte kunde komma till någon slutsats pga. tvisterna mellan arbetsmarknadsorganisationerna och den begränsade förhandlingsmandaten.

Samlingspartiet tog en seger i riksdagsvalet 2011 och Jyrki Katainen (Saml.) blev statsminister⁷. Hans regeringsprogram tillåter och förbinder arbetsmarknadsorganisationerna att förhandla om befolkningens arbetsliv (Statsrådet 2011). Detta förhandlingsmandat ledde till att arbetsmarknadsorganisationerna fortsatte att förhandla om arbetspensionerna. Utöver regeringsprogrammet fungerade ett brev skickat 20.9.2011 av Social- och hälsovårdsministeriet som mandat för arbetsmarknadsorganisationerna att förhandla om pensionsreformen (Rantala 2012a). Den 26 september 2011 önskar social- och hälsovårdsministern Paula Risikko (Saml.) att arbetsmarknadsorganisationerna kommer överens om ett reformbeslut (SHM 2011).

De centrala fackföreningarna kom 22.3.2012 även överens om ett avtal vilket har som mål att förlänga det yrkesverksamma livet. Man kom överens bland annat om att en arbetspensionsreform ska stiga i kraft senast år 2017. Det kom dock inte fram, hur denna reform ska se ut. I avtalet mellan parterna kom man överens om att binda sig i att fortsätta förhandla om arbetspensionssystemet i fortsättningen. (FFC 2012)

Parterna bestämde sig även för att bilda en arbetsgrupp, ledd av finansministeriets Jukka Pekkarinen, vars uppgift var att utföra en utredning om arbetspensionsreformen som kom i kraft 2005 och hur den har fungerat. Denna arbetsgrupp skulle också utreda möjliga åtgärder för att förbättra arbetspensionssystemet och förlänga befolkningens yrkesverksamma liv. Rapportens uppgift var inte direkt att göra förändringsförslag, men den kan ändå ses påverka arbetspensionsdiskussionen. Arbetsgruppen fungerade utan arbetsmarknadsparterna och utförde arbetet självständigt och neutralt. Arbetsgruppen hade dock en styrgrupp som bestod av representanter för arbetsmarknadsorganisationerna, men sambandet mellan dessa två var löst. Detta ses i bl.a. att styrgruppen inte påverkade arbetsgruppens arbete. Rapporten utkom 31.10.2013 och skulle fungera som grund för den nya reformen. (Pensionsskyddscentralen 2013, 35 och Kiander 2014, 87)

Enligt vissa informanter påverkade arbetet som Pekkarinen drog väldigt starkt på förhandlingsresultatet. Pekkarinen hade en expert roll i förhandlingarna och vissa informanter berättar att man kunde ringa till honom och fråga hans åsikt i vissa frågor.

⁷ Jyrki Katainen I 2011-2014

Han representerade också staten och framförde statens åsikter och önskemål om pensionsreformen.

Informanterna berättar att förhandlingarnas tidtabell bestämdes i en central uppgörelsen som man kom överens om 25.10.2013. I detta avtal konstateras det att man ska komma överens om en reform senast under hösten 2014. Processen drog i gång i slutet av år 2013 med att förhandlingsparterna träffade varandra och diskuterade om förhandlingsprocessens struktur. Före själva förhandlingarna började, förhandlade man om att hur många förhandlare ska vara med i förhandlingsprocessen samt hur antalet förhandlare uppdelas bland arbetsmarknadsorganisationerna. Från löntagarorganisationerna brukar det oftast finnas en förhandlare per organisation förutom FFC som har två förhandlare. Så blev det även i denna reformförhandlingsarbetsgrupp.

Enligt en del informanter fördröjdes förhandlingsprocessen eftersom man inte lyckades bilda en arbetslivsarbetsgrupp i ett tidigt skede. Löntagarna ansåg att denna fråga var relevant och tillhörde pensionsförhandlingarna. De menade att pensionsförhandlingarna ska ses som en arbetslivslösning medan arbetsgivarna ansåg att arbetslivsfrågor inte tillhörde arbetspensionsförhandlingarna. Man kom överens om att bilda en undergrupp vars uppgift var att förhandla om arbetslivsfrågorna skilt från själva ”rena” pensionsfrågorna.

Själva förhandlingarna börjades aktivt i början av 2014. De drevs i en förhandlingsgrupp var det fanns representanter (förhandlare) från FFC, STTK, AKAVA, EK och KT (som representerade i princip alla arbetsgivare på offentliga sektorn). Kyrkans arbetsmarknadsverk tillhörde också aktörerna som skrev under reformsavtalet, men de hade en relativt obetydlig roll i själva förhandlingarna. Förhandlarna kände varandra från tidigare, vilket resulterade i, enligt vissa informanter, till att förhandlingarna var ärliga och rakt på sak. I augusti 2014 kom även ordförandena med och tog en aktivare roll i förhandlingarna. Deras uppgift var att förhandla de sista och svåra punkterna som man inte kunde komma överens om i förhandlingsgruppen. Typiskt för dessa frågor var att de inte krävde detaljerad tekniskexpertis, utan var mera frågor som kunde lösas genom förhandlingar. Man kan se att deras uppgift var att se helhetsbilden över beslutet. En del informanter menar att EKs ordförande inte hade en lika aktiv roll som löntagarorganisationernas ordförande. De deltog t.ex. i färre möten än

löntagarorganisationernas ordförande och kom med först riktigt i slutet av förhandlingsprocessen.

Förhandlingsprocessen såg annorlunda ut än tidigare i den bemärkelsen att endast arbetsmarknadsorganisationerna samlades när det tidigare hade funnits ”utomstående” personer med i processen från t.ex. pensionsbolagen. Under möten mellan arbetsmarknadsorganisationerna diskuterade man om man borde hämta in en utomstående ordförande för förhandlingarna (m.a.o. någon med liknande roll som Kari Puro hade i 2005 förhandlingsprocessen). Det fanns en rad med alternativ, men till slut hittade man ingen naturligt kandidat för uppgiften. Det diskuterades även om ett roterande ordförandeskap, men detta alternativ fick inget större stöd. Man kom till slutsatsen att eftersom förhandlingarna traditionellt äger rum i arbetsgivarnas lokaler kan ordförande även komma därifrån. Till slut kom man överens om att Vesa Rantahalvari från EK fungerar som ordförande. Löntagarna förhöll sig en aning skeptiskt till detta, men godkände förslaget. Fastän Jukka Rantala, som fungerade som ordförande för ”officiella” pensionsförhandlingsgruppen, inte fungerade som ordförande för förhandlingsgruppen i dessa förhandlingar, berättar en del informanter att man litade på honom. Man talade med honom och bad om hans uppfattning om vissa förhandlingspunkter.

En av de största förändringarna till tidigare förhandlingar var att staten blandade in sig direkt i förhandlingarna. Hållbarhetsunderskottets minskning (som var ett av målen med reformen) kan ses som en statlig agenda. Vissa informanter menar att det var speciellt finansministeriet som var aktiva i hållbarhetsunderskottsdiskussionen. Regeringen kan ses ha haft en starkare roll än tidigare i förhandlingarna eftersom de fått sina egna agendor på förhandlingsbordet (och som ett förhandlingsmål). Finansministeriet presenterade förslag på avtalstexter för de delarna som berörde hållbarhetsunderskottet. Att den offentliga ekonomin poängterades kraftigt kan såvida tolkas som en lyckad frame-setting från staten. Den statliga närvaron upplevdes av förhandlarna även genom att reformens mål var mätbara. Att målen var mätbara, numeriska och exakta ansågs inte som en negativ sak av alla förhandlare. Vissa informanter betonar att det ansågs speciellt viktigt att förhandlingsmålen är mätbara och numeriska i stället för flummiga meningsformuleringar. De numeriska reformmålen hade en ytterst stor roll i förhandlingarna, eftersom man ansåg att reformbeslutet måste uppnå dessa mål. Det

skulle ha varit en omöjlighet att godkänna ett reformbeslut som inte uppnådde de utsatta numeriska målen.

Fastän reformmålen var numeriska och exakta fanns det en viss oklarhet om vilka de egentliga målen var med förhandlingarna. Att den genomsnittliga pensioneringsåldern för 25-åringar ska stiga till 62,4 år fram till år 2025 var man överens om (bestämdes redan år 2009), men hållbarhetsunderskottets roll som förhandlingsmål var en aning mera komplicerat. Eftersom den ekonomiska situationen ansågs utvecklas åt ett mera negativt håll började man även diskutera om arbetet att motverka hållbarhetsunderskottet. Denna diskussions drevs speciellt av statliga representanter. Dåvarande regering publicerade ett strukturpolitiskt program, var man konstaterade att en ifall yrkesverksamma livet förlängs med två år minskar det på hållbarhetsunderskottet 1,4 % (Statsrådetskansli 2013, 3). Senare i förhandlingarna kom det fram (med hjälp av Pensionsskyddscentralens modeller) att detta inte stämmer. Yrkesverksamma livet förlängs inte i samma takt som man höjer den förväntade pensioneringsåldern. Det ledde till små problem i förhandlingarna eftersom löntagarna antog att dessa två hänger ihop medan arbetsgivarna ansåg att en förhöjning i genomsnittliga pensioneringsåldern och en minskning i hållbarhetsunderskottet är två separata mål. Vissa informanter menar att arbetsgivarna använde denna missuppfattning som ett strategiskt förhandlingsvapen.

En del informanter poängterar dock att kriteriet av att minska på hållbarhetsunderskottet fanns med i förhandlingarna en längre tid (från strukturpolitiska programmet som publicerades hösten 2013) men kriteriet fick en allt större betoning desto längre processen var i gång. Förhandlingarna fick första beräkningarna om hållbarhetsunderskottet lite efter mitten av augusti. Detta kan ses som relativt sent, eftersom beslutet om reformen fattades en månad senare.

Hållbarhetsunderskottsdiskussionen runt offentliga ekonomin hade en betydande roll för reformförhandlingarna. Arbetsmarknadsorganisationerna godkände hållbarhetsunderskottet som en förhandlingspelare och förhandlingarna om reformsmålen resulterade i ett numeriskt värde (1 %) som skulle uppfyllas. Senare diskuterades det, speciellt i media, om hur arbetspensionssystemet påverkar hållbarhetsunderskottet. Diskussionen har för det mesta rört sig om att kunna trygga välfärdsstaten i framtiden. För att kunna göra detta måste man förlänga befolkningens yrkesverksamma liv och i detta pussel har arbetspensionssystemet en relevant del. Informanterna menar att denna

diskussion har fungerat som ett pådrivande element för hållbarhetsunderskottet i förhandlingarna.

När förhandlingsprocessen inletts ordentligt bestämdes huvuddragen i förhandlingarna. Man delade upp arbetet i olika teman. Dessa var 1) att förlänga det yrkesverksamma livet 2) pensionsförsäkringens omfattning och 3) pensionsförsäkringens finansiering 4) påverkningar på andra socialförsäkringar 5) särskilda frågor angående offentliga sektorn 6) när reformen träder i kraft. Dessa teman innehöll olika delområden som behandlades. När man bestämde om att förhandla om en arbetspensionsreform utgående från dessa teman kom man samtidigt överens om att inte blanda in andra pågående förhandlingar i pensionsförhandlingarna. Arbetet började med att behandla de tre första teman. Man uteslöt dock inte behandlingen av andra ämnen samtidigt och vissa informanter menar att frågorna sist och slutligen behandlades relativt parallellt. Man kunde behandla olika frågor från olika teman under samma förhandlingsmöte. Idén bakom dessa teman är enligt vissa informanter endast att få ett bättre grepp om vad som man skulle förhandla om och indelningen hade inte i sig någon större roll.

Efter att man kommit fram till förhandlingsteman framskred processen i slutet av augusti genom att framställa s.a.s. samförståndspapper (förhandlarna använde finska ordet *haarukkapaperi* för att beskriva detta dokument). Detta dokument innehöll en sammanställning av det som man var ense om och det som krävde vidare förhandling. Tillsammans fanns det runt 20 punkter på samförståndspapret. Förhandlingsgruppen presenterade sina förhandlingsresultat regelbundet (ca en gång i månaden) till det som kallas för arbetsmarknadsledningsgruppen (egen översättning av finskans *työmarkkinoiden johtoryhmä*). Under dessa tillfällen presenterades frågorna man kommit överens om, områden man ser att man kan nå en gemensam syn på och frågorna var det fanns stora tvister och väldigt olika synpunkter. Man kunde tolka detta som att idéerna om reformsstrukturen formades tidigare och efter att man kommit till en nästan likt dödläge började ordförandena för arbetsmarknadsorganisationerna förhandla. De utförde alltså sista intensiva förhandlingarna.

Vissa informanter menar att löntagarens arbetspensionsavgift och den förhöjda intjäningsprocenten i slutskedet av arbetslivet sattes mot varandra i förhandlingarna. FFC och STTK understödde pensionsinkomstavdragen (dvs. att arbetspensionsavgiften inte

längre ska dras av från den pensionsgrundande lönen) medan Akava valde att koncentrera på en högre intjäningsprocent i slutskedet av arbetslivet.

Akava fick inte sina förhandlingsmål uppfyllda, vilket ledde till att de inte kunde godkänna reformen. Under intervjuerna berättas det att Akava kunde ha godkänt alla andra delområden i reformen, men pga. att de inte kunde uppnå sina förhandlingsmål gällande högre intjäningsprocent i slutändan av yrkesverksamma livet, måste de avstå från att skriva under reformbeslutet. Det kom dock fram under intervjuerna att det fanns i de tidiga förhandlingsdokumenten referenser till att det kommer att finnas en förhöjd intjäningsprocent med i beslutet. I dessa dokument förekom det inga referenser till pensionsinkomstavdragen. EK valde dock att förhandla om detta delområde, vilket betydde att den förhöjda intjäningsprocenten inte fick utrymme i reformbeslutet. Vissa informanter menar att detta var ett strategiskt val av EK, som räknade med att det inte blir ett beslut ifall FFC och STTK inte får sina mål i pensionsinkomstavdragen igenom i förhandlingarna. Vissa informanter menar att beräkningarna visade hela tiden att löntagarorganisationernas båda mål inte kan uppfyllas som sådana för att uppfylla reformkraven. Akava insåg detta och var färdiga att godkänna en lägre förhöjd intjäningsprocent än den rådande. Man kom dock inte till ett förhandlingsresultat gällande denna punkt.

Vissa informanter menar att FFC och STTK utgjorde nästan ett block med sina mål medan Akava körde sina (eller sitt huvudsakliga) mål om att kvarhålla en förhöjd intjäningsprocent i slutet av yrkesverksamma livet. Man kan spekulera om man redan vid detta tillfälle kunde observera att den omtalade stora löntagarorganisationen (se t.ex. Luukka 2015) påverkade löntagarorganisationernas samarbete. Det hävdades dock att alla löntagarorganisationerna hade ett nära samarbete och att organisationerna hade t.ex. gemensamma möten för att diskutera gemensamma synpunkter och mål. Man kan dock inte tala om en gemensam löntagare front.

Under intervjuerna diskuterades också i fall man kan se reformsförhandlingarna som en polariserad process. Det konstaterades att fastän löntagarorganisationerna hade gemensamma möten, var även de större förbunden var representerade kan man inte tala om en "löntagarfront" mot en "arbetsgivarfront". Varje organisation försökte nå sina egna utsatta mål. Den nya förhandlingsaktören ansågs även sitta bra in i förhandlingsgruppen. Kommunarbetsgivarna, som var alltså första gången direkt med i

arbetspensionsreformförhandlingarna, var konsensuseftersträvande och integrerades bra in i förhandlingarna. Enligt vissa informanter hade KT och EK väldigt likadana förhandlingsmål. Man kan se att dessa två förhandlingsaktörer hade nästan identiska mål, förutom KT:s ytterligare vilja att behandla speciella pensionsarrangemang som fanns på offentliga sektorn. De lyckades med detta mål eftersom speciella pensionsarrangemang på offentliga sektorn diskuterades under pensionsförhandlingarna. Man bestämde att dessa pensionsarrangemang skulle reflekteras mot ”normala” pensionsarrangemang under lagstiftningsprocessen med målet att göra dessa system mera enhetliga.

Förhandlarna kom överens om första helhetstexten för reformen 23 augusti 2014. Processen gick vidare med att arbeta om reformstexten. Man modifierade den första version av avtalet längs med processen tills den slutliga versionen godkändes, som sedan blev arbetspensionsreformen. Den 11 september 2014 rapporterade Helsingin Sanomat att man kommit överens om det mesta. På agendan fanns det dock ännu en stor fråga. Denna gällde hur man skulle bestämma om pensionerna efter 2025, dvs. systemets hållbarhet. Staten och arbetsgivarna ville implementera en mekanism som skulle se till att pensioneringsåldern stiger automatiskt när den förväntade livslängden stiger. Löntagarna var emot denna mekanism, främst för att de vill i fortsättningen också vara med och bestämma om pensionerna. Man var rädd att i fortsättningen är det politikerna som har makt över pensionsfrågorna. Vissa informanter tar upp denna aspekt i förhandlingarna och medger att ”slutrakan” kan uppfattas relativt lång. Detta berodde på uttryckligen på att löntagarorganisationerna inte ville binda sig till automatiska mekanismer, som skulle styra pensionssystemet efter 2025, utan att de hade någon påverkningsmöjlighet i systemet. Denna diskussion resulterade i att arbetsmarknadsorganisationerna fick lagstadgad rätt att vara med och kontrollera de automatiska mekanismerna.

Förhandlingsparterna kom överens om reform 26 september 2014. Intressant i beslutets utveckling är att finansministeriet påverkat direkt själva förhandlingarna men att deras underskrift inte finns med i reformbeslutet. Detta betyder att man kan se deras roll som kontrollerade. Den framförhandlande reformen stiger i kraft 1.1.2017 efter att den beretts av social- och hälsovårdsministeriet. En del informanter menar att för den egna trovärdighetens skull måste arbetsmarknadsorganisationerna komma överens om en reform under hösten 2014. Processen, som i princip började redan 2009, var lång och om

man skulle ha dragit ut på förhandlingarna kunde arbetsmarknadsorganisationernas ställning som beslutsfattare ifrågasättas. Vissa informanter menar att de insåg att ifall de inte får ett beslut fattat, kommer någon annan att fatta besluten för dem. Att behålla beslutandemakten motiverade arbetsmarknadsorganisationerna att hitta en reformslösning.

Under förhandlingarna ville man ville uppnå ett trovärdigt beslut gällande arbetspensionsavgifterna. Informanterna menar att i tidigare reformbeslut har man ignorerat behovet att justera arbetspensionsavgiften. Nu ser man att avgiften och förmånerna är i balans. Vissa informanter berättar att förhandlarna insåg relativt snabbt att man inte kan undgå en förhöjning i pensionsåldergräns. Beräkningarna som förhandlarna hade till förfogande visade att de två uppställda kriterierna inte kan uppfyllas utan att höja på pensionsåldersgränsen. Genom att godkänna att pensionsåldern höjs kunde man också behandla finansieringsfrågor enklare. Med förhandlingsbeslutet såg man alltså till att finansiering och förmånerna hålls relativt konstanta medan pensionsåldern är den flexibla variabeln.

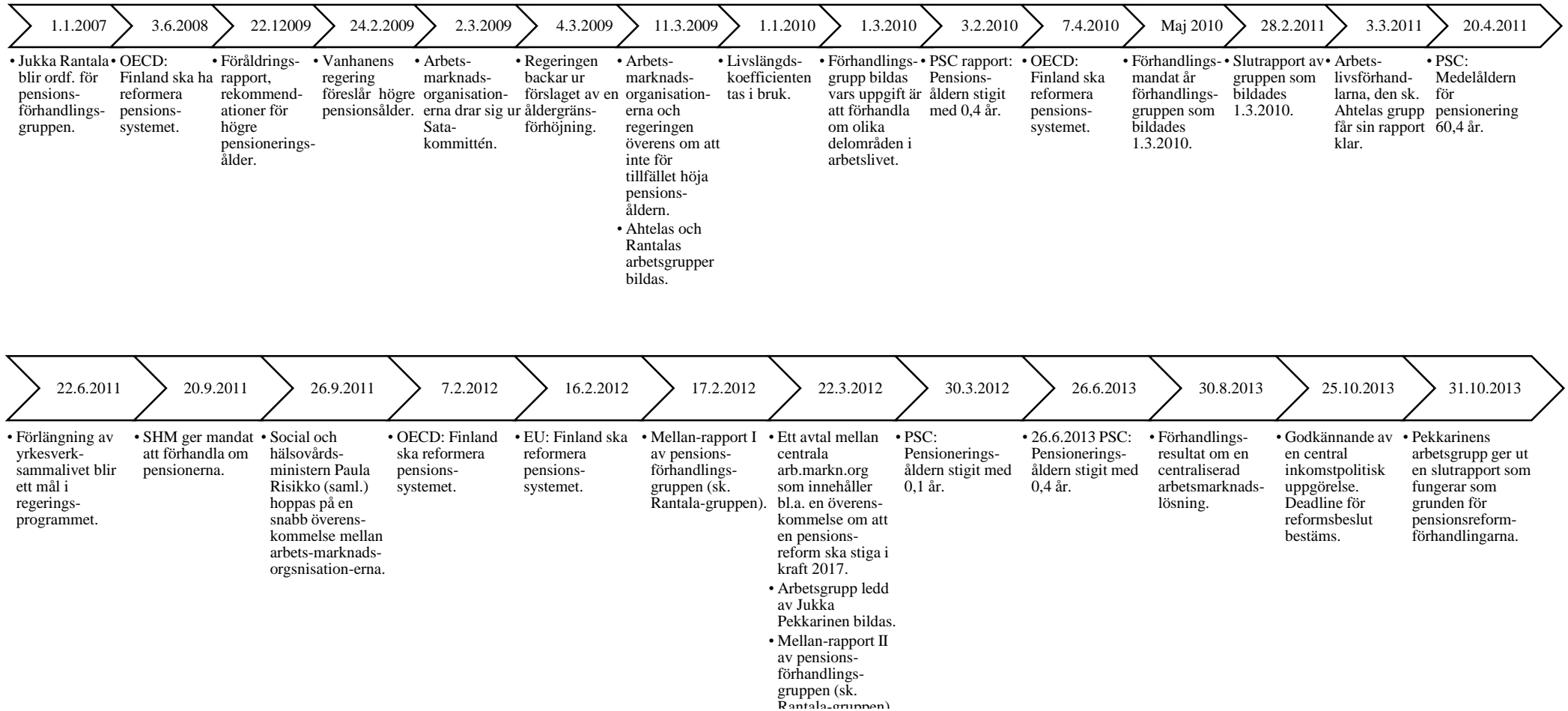
Reformbeslutet innehöll vissa nya element. Ett av dessa var det som kallas *arbetslivspensionen*. Enkelt förklarat ger denna pensionsform möjligheten att pensionera sig om man arbetat 38 år i fysiskt eller psykiskt krävande jobb. I intervjuerna framkom det att för att FFC kunde godkänna förhandlingsbeslutet måste de få något som de kan visa som en vinst. Från denna tanke utvecklades det som blev arbetslivspensionen. Somliga informanter menar att för att Akava kunde godkänna denna pensioneringsform behöver det tilläggas att hårt psykiskt arbete godkänns som ett kriterium. Att implementera arbetslivspensionen i finländska pensionssystemet betydde att de räknade framtida prognoserna kan ses inneha en större osäkerhets element, eftersom man inte kan förutspå exakt hur denna mekanism de facto kommer att sitta in i finska arbetspensionssystemet.

I reformen bestämdes det att pensioneringsåldern knyts till livslängden. Enligt vissa informanter kom denna idé från finansministeriet. Löntagarna förhöll sig skeptiskt mot denna idé medan arbetsgivarna var positivt inställda. Idén godkändes till slut när man kommit överens om att arbetsmarknadsorganisationerna är med och kontrollerar systemet.

En del informanter berättar att idéer till hur man kunde utveckla pensionssystemet kom främst från Pekkarinens arbetsgruppsrapport (Pensionsskyddscentralen 2013) och Barrs (2013) utredningar om finska pensionssystemet. Detta kan man se bl.a. från att beslutet om uppskovshöjningen är en direkt kopia av Barrs förslag. Även partiella förtida ålderspensionen har sin grund i Barrs förslag. Man tog även idéer från andra staters pensionssystem och reformer.

Utöver rapporter och utvärderingar fungerade Pensionsskyddscentralens beräkningar som material för förhandlingarna. Rapporter, expertutlåtande och beräkningarna var vällästa och dessa användes som grund för det man eftersträvade. Tilliten för experterna (t.ex. Pensionsskyddscentralens beräkningar) var hög och man ansåg att dessa expertaktörer var trovärdiga och neutrala. Man kom överens med förhandlingsparterna att man inte ifrågasätter experternas beräkningar (med t.ex. tävlade beräkningar från andra instanser).

Beräkningar beställdes tillsammans från Pensionsskyddscentralen och informanterna berättar att löntagarna och arbetsgivarna beställde sina egna beräkningar med olika variabler och värden. En stor del av de beställda beräkningarna var orealistiska för att man inte ville ”visa sina spelkort”. Med detta menas att man inte ville visa genom de beställda beräkningarna hur mycket man är färdiga att ge efter i frågorna. Man kan alltså se att beräkningarna, speciellt i början av förhandlingarna, användes som strategiska spelmedel. I slutändan av förhandlingarna var man mera realistiska med hurdana beräkningar man beställde. Vissa informanter berättar att man dock använde finansministeriets beräkningar när det diskuterades om hållbarhetsunderskottet.



Figur 6. Processen före år 2014 för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017. Källa: www.pensionsreformen.fi och forskningsintervjuerna.



Figur 7. Förhandlingsprocessen efter år 2014 för arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017. Källa: www.pensionsreformen.fi och forskningsintervjuerna.

8 ANALYS

8.1 Skillnader samt likheter i förhandlingsprocesserna

Som det framgår från de ovanstående kapitlen har förhandlingsprocesserna för arbetspensionsreformen både likheter och olikheter. I detta kapitel kommer jag att diskutera huvudsakliga skillnaderna och besvara första forskningsfrågan (*På vilket sätt har reformprocessen och förhandlingsstrukturen för arbetspensionsreformerna förändrats i Finland på 2000-talet?*). Jag behandlar först impulserna och initiativen. Härefter tar jag itu med själva processen och till slut diskuterar reformbesluten och informationsanvändningen.

Initiativ

Impulserna för ett reformbehov hade både likheter och olikheter. I arbetspensionsreformdiskussionen för reformen 2005 behandlades bl.a. trycket de stora åldersgrupperna (den s.k. babyboom-generation) lägger på pensionssystemet. Man talade om att denna demografiska förändring skulle lägga press på att höja pensionsavgifterna. Förutom att arbeta mot en pensionsavgiftförhöjning sågs det att man kunde med en arbetspensionsreform arbeta för att människorna trivdes längre i yrkesverksamma livet. Även en strukturförenkling av själva arbetspensionssystemet fungerade som en impuls för reformen.

Detta ändrades i 2017-reformen. Argumentationen för reformbehovet innehåller huvudsakligen referenser till trycket på hållbarhetsunderskottet. De stora åldersgruppernas tryck på själva pensionssystemets hållbarhet ansågs inte mera lika relevant (Kiander 2014, 89). Dessa två kan ses ha en koppling, men i betoningen i argumentationen var annorlunda. Argumentationen för ett reformbehov dominerades inte längre av att arbetspensionssystemet behöver reformeras för systemets skull utan snarare för att offentliga ekonomis kräver det. Arbetstrivseln och hur människorna orkar fortsätta längre i yrkesverksamma livet hade en mindre roll som en utgångspunkt för en reform. I stället betonades det att pensioneringsåldern måste höjas för att förlänga människornas yrkesverksamma liv.

Overbye (2008, 74) menar att finanskriser underlättar genomförandet av pensionsreformer. I Finlands case påverkade finanskriser i båda behandlade reformerna. I 2005 reformen kan man se att recessionen på 90-talet påverkade reforminitiativet medan man i 2017 reformen kan se att ekonomiska krisen runt 2008 påverkade initiativet för en pensionsreform. Båda kriserna fungerade som en bakomliggande impuls för reformarbetet. Dessa finanskriser användes också i diskursiva argumentationen för att berättiga och motivera reformbehovet.

Båda reformerna hade en mängd impulser som resulterade i reformbehovet. Jag påstår dock, utgående från forskningsintervjuerna, att Matti Vanhanens utlåtande 2009 var en händelse som påbörjade reformsdiskussionen som senare blev reformprocessen för reformen som stiger i kraft 2017. I 2005 reformen går det inte tyda någon lika klar enskild händelse som påverkat avsevärt processens början. Denna process hade snarare en rad med mindre impulser som växte till att reformen påbörjades.

Processen

Under förhandlingsprocessens gång fanns det också lik- och olikheter. För det första förhandlades 2005 reformen i två delar medan reformen som stiger i kraft 2017 förhandlades i en del. För det andra såg aktörsuppbyggnaden annorlunda ut. I 2005 reformen förhandlade Teollisuuden työnantajat TT (nu EK), Palvelutyönantajat (nu en del av EK), FFC, STTK och Akava. Även Matti Vuoria från pensionsförsäkringsbolaget Varma var en del av förhandlingsgruppen. Som ordförande för gruppen fungerade Kari Puro från pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen. Under 2017 reformsförhandlingar utökades antalet förhandlingsaktörer och externa ordförandeskapet avskaffades. Utifrån löntagarnas önskemål bjöds Kommunalarbetsgivarna (KT) med i förhandlingarna. Denna önskan hade man pga. att man ville att pensionssystemet för offentliga sektorn skulle vara liknande med strukturen på privata sektorn. Man ansåg också att genom att bjuda in KT balanserade man förhandlingsförhållandena mellan arbetsgivarna och löntagarna. Vissa informanter poängterar dock KT:s egna engagemang och vilja att vara med i reformsförhandlingarna. Att KT blev en del av centrala förhandlingsgruppen var inte en självklarhet. Vissa informanter lyfter upp att det var speciellt Keva, som sköter pensionsärendena (närmare sagt finansieringen av pensionerna) för kommunsektorns, statens, kyrkans och FPA:s personal, som förhåll sig negativt till att KT var med att förhandla om pensionsreformen. Enligt vissa informanter hade KT en aktiv och anständig

roll i förhandlingarna. De kom med egna förslag, deltog i dialogen och uppförde sig konsensusefterstävande. Man beslöt också att inte ta en utomstående ordförande med i förhandlingsgruppen. I stället fungerade EK:s Vesa Rantahalvari som ordförande.

Statens roll kan också ses ha lik- och olikheter. Vissa informanter menar att staten hade en aktivare roll i de senaste förhandlingar än tidigare. Detta syntes bl.a. genom kontrollelementet som uttrycktes genom mätbara mål. Likheter fanns bl.a. i regeringens konstanta tryck på arbetsmarknadsorganisationerna. Man kan se att arbetsmarknadsorganisationerna var en aning rädda över att förlora rollerna som förhandlingsparterna i fall de inte kommer till ett beslut. Att arbetsmarknadsorganisationerna har lyckats komma överens om en reform har setts som ett sätt legitimera förhandlingssystemet.

Staten påverkade starkt förhandlingarna för reformen 2017. Vissa idéer (t.ex. att pensionsåldern knyts till livslängden) kom direkt från statens representanter och en del av reformsbeslutstexten (Bilaga 1 i Uppgörelse om en arbetspensionsreform år 2017) var presenterad och skriven av statliga representanter. Såvida kan staten också ses som en förhandlingspart i den senare arbetspensionsreformen.

I jämförelse till den tidigare reformen lät man utomstående organisationer på- och medverka reformarbetet för reformen som ska stiga i kraft 2017. Man hörde bl.a. ungdomsorganisationer och pensionärer i hur de tycker att systemet ska reformeras (Rämö 2014, Mörttinen 2014 och Rantahalvari 2014). Man kunde alltså påstå att fastän förhandlingsgruppens arbete sker bakom låsta dörrar har man (i alla fall i början av processen) blivit öppnare att höra på olika befolkningsgrupper och deras syn på pensionsreformen. Detta kan ses som en positiv utveckling. Bland annat Koski (2013, 150) tillhör dem som anser att det är viktigt att höra båda dem som redan njuter förmånen och dem som i framtiden kommer att njuta av förmånen.

Vissa informanter menar att den senare reformprocessen skiljer sig åt från den tidigare genom betoning som fanns på pensionsfinansieringsfrågor. Informanterna menar att de hade större roll i förhandlingarna om arbetspensionsreformen som ska stiga i kraft 2017. Dessa frågor kräver mera expertis, och att förhandlingarna pga. denna aspekt var mer invecklade än normalt.

Reformbeslutet

I både 2005 och 2017 reformsförhandlingar uppnåddes reformbeslutet riktigt nära den utsatta tidsgränsen. Detta är inget ovanligt i Finland. Arbetsmarknadsorganisationerna försöker få sista vinster åt sina medlemmar tills deadline står framför förhandlingarna. Spänningen mellan löntagarna och utbildade löntagare fanns även i båda reformerna. I båda fallen valde Akava att inte skriva under reformresultatet, vilket tyder på att de anser att reformerna inte tar i beaktan de högt utbildade.

En stor skillnad i de två förhandlingarna var att 2005 förhandlades relativt löst och målen var inte fastspikade. I reformsförhandlingarna för 2017 var målen numeriska, exakta och mätbara. I reformsförhandlingarna för reformen som steg i kraft 2005 hade man som mål att förlänga yrkesverksamhetstiden med 2-3 år och att förenkla arbetspensionssystemstrukturen. I förhandlingarna för reformen 2017 kom man överens om att två mål skulle uppfyllas med pensionsreformen. Dessa var att den faktiska pensioneringsåldern skulle höjas till 62,4 år till 2025 och hållbarhetsunderskottet skulle minska minst med 1% (vilket var en fjärdedel av det beräknade hållbarhetsunderskottet) som resultat av pensionsreformen.

Vissa informanter menar att arbetslivspensionen kan betraktas som ett beslut som fattats mellan FFC och EK. Liknande procedurer, var FFC och EK förhandlar sinsemellan om någon reformsdel, fanns även med i den tidigare reformen (Hannikainen 2012, 330-331). Men i stort sett uppfattade informanterna att man kan se förhandlingarna för 2017 reformen som neutrala.

Informationsanvändning

Man kan också se en skillnad i materialframställning och användning. Under Puros tid användes material som framställdes på "bolagsfältet" medan man under senaste förhandlingar använde primärt beräkningar och statistik som framställdes i Pensionsskyddscentralen. Denna utveckling kan enligt vissa informanter ses som positiv. Vissa förhandlare upplever att Pensionsskyddscentralen är en neutral aktör och behandlar förhandlingsparterna jämlika. Vissa informanter hoppas också på att Pensionsskyddscentralen har en stark roll som informationsmedlare i framtida förhandlingar.

En del informanter menar att pensionsreformerna har utvecklats mot att allt mera grunda sig på bevis (s.k. *evidence based policy making*). Förhandlingsprocesserna präglas av allt mera systematiskt beredning och informationssökning samt behandling. I den senare reformen användes mycket beräkningar och framtidssyner av olika scenarion som kunde inträffa av olika beslut. Detta förfarandesätt bemöttes positivt och den ansågs fungera. Detta tyder på att detta angreppssätt kommer att användas också i framtiden.

8.2 Diskursiv institutionella drag i pensionsreformerna på 2000-talet

I detta kapitel diskuterar jag hurdana diskursiv institutionella drag det går att urskilja i förhandlingsprocesserna för de behandlade reformerna och om man m.h.a. dessa kan förklara förändringarna i förhandlingarna. I detta underkapitel besvaras den andra forskningsfrågan (*Hur kan man uppfatta arbetspensionsreformer och förklara deras resultat utgående från diskursiva institutionalismens perspektiv?*)

Schmidt (2008, 306) talar om huvudformer av idéer. Dessa är normativa och kognitiva idéer. Dessa handlar om vad som *kan* göras och vad som *bör* göras. Jag ser att konsensusandan som råder i trepartsförhållandet möjliggör en relativ bred rad med normativa idéer. I forskningsintervjuerna menade vissa informanter att man i princip kan förhandla om allting. En utveckling kan tydas i kognitiva idéerna. Arbetspensionsförhandlingarna har varit en process som sker mellan arbetsmarknadsorganisationerna och vars huvudsakliga syfte har varit att se till att arbetsmarknadsstrukturen och arbetspensionssystemet är fungerande och hållbart. I den senaste reformprocessen kom det tydligt fram att kognitiva idéerna om att sköta offentliga ekonomin ökade. Genom att beakta hållbarhetsunderskottet, och att uppsätta ett mål att minska det med en pensionsreform, framkom det diskurser som uttryckte att reformen bör göras för att sköta offentliga ekonomin (dvs. i detta fall minska hållbarhetsunderskottet).

De två typerna av diskurserna, koordinativa och kommunikativa, som Schmidt behandlar (2008, 310) kan också upptäckas i de senaste pensionsreformerna i Finland. Koordinativa diskursen, som äger rum mellan aktörerna i processen, omfattar bl.a. deliberation och legitimering av politiska idéer. Reformförhandlingsprocessen kan ses innehålla koordinativa diskurser eftersom det handlar om diskurser mellan aktörerna. Reformbeslutet kan anses fungera som den ledande diskursen (*master discourse*) som

senare behandlas med kommunikativa diskurser. Vanhanens utlåtande år 2009 om ett behov av en pensionsåldersförhöjning för att förlänga människors yrkesverksamma liv kan ses som en koordinativ diskurs. Genom att uttrycka behovet av en sådan åtgärd försökte han övertyga ”eliterna” om ett reformbehov. Fastän Vanhanen formulerade sig i och till offentligheten måste han ha känt till det finska politiska systemet så väl, att man kan anta att meddelandet var riktat åt arbetsmarknadsorganisationerna. Vanhanens försök att använda yrkesverksamma livet som en koordinativ diskurs misslyckades. Denna diskurs gav inte en legitim ställning som reformskordinator eftersom arbetsmarknadsorganisationerna själv använder liknande diskurser. Hållbarhetsunderskottet och koordinativa diskurser om detta kan däremot ses som en faktor som ökat statens ställning i reformarbetet. Hållbarhetsunderskottet som en koordinativ diskurs lägger offentliga ekonomin framom andra institutioner och handlingar eftersom man betraktar alla åtgärder genom effekten på detta begrepp. Hållbarhetsunderskottet kan också ses ha använts av andra aktörer än staten som ett koordinativt diskursivt verktyg. Som det har kommit fram i denna studie ansåg vissa informanter att alla aktörer inte hade en överenskommelsen om detta begrepp och dess effekt. Vissa informanter ansåg att arbetsgivarna använde begreppet som ett strategiskt vapen i förhandlingarna. Detta tyder på att hållbarhetsunderskottet hade en koordinativ diskursiv roll i förhandlingarna. Liknade koordinativa diskurser som poängterade lika starkt offentliga ekonomis roll framkom inte i arbetspensionsförhandlingarna för arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005.

Den andra typen av diskurser, kommunikativa diskurser, ökar antalet aktörer som tar del av diskursen. Kommunikativa diskurser riktas åt offentligheten och genom denna diskursprocess förklarar man nödvändigheten och ändamålsenligheten av policyförändringen. Man kan se en nyans skillnad i hur kommunikativa diskurserna utspelade sig i de behandlade pensionsreformprocesserna. På grund av att man betonade väldigt starkt skötseln av den offentliga ekonomin i den senare reformen kan man argumentera att kommunikativa diskurser fått en större roll. I 2005 reformen uttrycktes de kommunikativa diskurserna i stor del endast som nödvändigheterna för själva arbetspensionssystemet (t.ex. strukturförenkling och att förebygga en höjning i pensionsavgifter) medan man i 2017 reformen betonade reformens påverkan på hela samhället. Som tidigare nämnts väcker pensionsreformer känslor i samhället och befolkningen brukar förhålla sig negativt till reformerna eftersom de ofta innehåller

inskränningar i förmånerna. Genom kommunikativa diskursen underlättar man samhällets godkännande av reformen. Efter finanskrisen 2008 har den offentliga diskussionen dominerats av negativa syner på ekonomiska situationen i Finland. Denna försämrade ekonomiska situation uttrycktes med begreppet *hållbarhetsunderskott*. Ett av målen med 2017 reformen var att minska på hållbarhetsunderskottet. Man kan se att när reformarbetet tog i beaktan detta begrepp arbetade man för hela samhället och att det var nödvändigt att utföra reformen.

Att man inte godkände Vanhanens förslag utan i stället bildade arbetsgrupper och fortsatte förhandla om reformen, kan enligt Kaukiainen m.fl.(2009, 564) ses som en vinst för arbetsmarknadsorganisationerna. På detta sätt behöll de makten i att strukturera den framtida pensionsreformen. Man kan se att Vanhanen misslyckades med användningen av kommunikativa och koordinativa diskurser eftersom han inte kunde övertala arbetsmarknadsorganisationerna varför det behövs en förhöjning av pensionsåldern. Samtidigt ser jag att Vanhanens utlåtande kan tolkas som lyckad diskursanvändning, eftersom han fick frågan på politiska agendan.

Diskursiva processer kan också misslyckas. Peters (2012, 120) behandlar vad en aktör kan göra ifall denna inte får sina idéer igenom i en diskursivprocess. Dessa är att avgå från institutionen, tala om situationen (t.ex. försöka förbättra relationerna, klaga, föreslå förändringar i handlingssätt) eller att stanna kvar och acceptera situationen. I båda pensionsreformerna som jag behandlar har Akava valt att inte godkänna reformsbeslutförslaget. Eftersom man kan se en process som en institution (Peters 2012, 116), kan man argumentera att från dessa tre alternativ har Akava valt det första alternativet, dvs. avgå. Vissa informanter menar att Akava försökte i förhandlingarna tala om situationen men misslyckades. Att acceptera situationen skulle ha varit svårt, eftersom Akava uppfattade att deras medlemmar tillhör förlorarna i reformsbeslutet. Akava misslyckades i att få en förhöjd intjäningsprocent som en koordinativa diskurser i förhandlingarna.

Att de offentliga aktörerna (m.a.o. staten) lyckades med en diskursanvändning i den mån att de uppställde mål och var en del av reformsförhandlingarna i reformprocessen för 2017 reformen kan ses som en orsak till varför förhandlingarna hade en avvikande struktur. Att hållbarhetsunderskottet fick en så stor roll för förhandlingarna och dess resultat kan förklaras med en lyckad kommunikativ samt koordinativ diskurshantering av

staten. Notervärt är också att man använde finansministeriets expertis i frågor gällande hållbarhetsunderskottet (när man i andra frågor förlitade sig huvudsakligen på Pensionskyddscentralens sakkunskap och beräkningar). En förändring i arbetspensionsreformprocesser lyckades i.o.m. att hållbarhetsunderskottet blev en dominerande diskurs som styrde förhandlingarna.

9 FRAMTIDEN OCH ARBETSPENSIONSREFORMER

Det finns olika syner på arbetspensionspolitikens framtid. Till näst kommer jag kort att diskutera och presentera ett par möjliga utvecklingslinjer för framtiden och besvarar den tredje forskningsfrågan (*Hur har 2000-talets arbetspensionsreformer påverkat arbetspensionspolitikens natur och riktning?*). Detta kapitel diskuterar inte alla tänkbara möjligheter för arbetspensionspolitiken, utan lyfter snarare upp punkter som kommit fram under forskningsintervjuerna och i övrigt forskningsmaterial.

Under 2000-talet ökade kritiken mot centraliserade inkomstbeslut och trepartsförhandlande från arbetsgivarnas sida. Detta kan reflektera över till framtida arbetspensionsförhandlingarna. Arbetsmarknadspolitiska beslutstraditionen ändrades 2007 när centralorganisationen för arbetsgivarna inte fortsatte med centrala inkomstbeslut. Detta kan ses som en försvagning i centrala arbetsmarknadsorganisationernas samhälleliga makt. Laine et al. (2009, 192) förutspår att på grund av att arbetsgivarna inte mera ville vara med och göra centrala inkomstpolitiska beslut, så kommer regeringen att ta en mera ledande roll i trepartsförhandlandet. Men i samma andetag poängteras att i pensionskassorna finns det så stor förmögenhet att arbetsmarknadsorganisationerna inte kommer lätt att ge beslutsmakten över dessa medel till politikerna. Laine et al. (ibid) hade rätt i den mån att man kan se att initiativet till arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017 kom från Vanhanen och andra myndigheter. Man kom dock överens om ett ramavtal som i princip var ett central inkomstbeslut. Det finns en chans att det är lättare att komma överens om en arbetspensionsreform om man även beslutar om inkomstbeslut. Då skulle man kunna utföra politiskt utbyte på ett bredare fält. Arbetspensionspolitiska beslut fattas inte isolerat, utan beror på stor del av övriga arbetsmarknadsbeslut (t.ex. löneutvecklingen). Koski, (2013, 149) ser att i fall arbetsmarknadsorganisationernas makt i övriga

arbetsmarknadsbeslut minskas kan detta reflekteras över till arbetspensionsbeslutsfattningen.

Koski (2013, 149) konstaterar att en av framtidens arbetspensionspolitiska utmaningar kommer att vara hur systemets representativitet utvecklas. I fall arbetsmarknadsorganisationernas medlemsantal sjunker drastiskt i framtiden finns det en möjlighet för en argumentation som anser att beslutfattarna i systemet inte representerar de som avnjuter förmånen. Framtida aktörsupbyggnaden har även diskuterats av andra forskare. Till exempel Korkman (2007, 54) spekulerar, och tror, att regeringen inte skulle ha kunnat komma överens om lika breda strukturförändringar (som tryggade systemets finansiering) som arbetsmarknadsorganisationerna. Vissa informanter menar att arbetsmarknadsorganisationernas ställning i beslutsfattandet förstärktes efter senaste reformen. Förhandlingsresultatet, eller snarare lagberedningsresultatet, kommer att nämna, för första gången i historien, arbetsmarknadsorganisationerna i lagen om pension för arbetare. Detta kan ses som att arbetsmarknadsorganisationerna får en juridisk ställning inom samhället gällande frågorna om arbetspensioner. Man kan spekulera ifall detta är ett sätt att upprätthålla arbetsmarknadsorganisationernas roll i beslutsfattandet. Med detta menar jag att i reformbeslutet kom man överens om automatiska mekanismer, som kan ses minska arbetsmarknadsorganisationernas påverkningsmöjlighet, men att p.g.a. omnämnande i lagen har arbetsmarknadsorganisationerna en tryggad framtid i arbetspensionsbeslutsfattandet.

Vissa informanter förutspår att möjliga framtida arbetspensionsförändringsförhandlingar kommer att innehålla liknande mekanismer som den senare förhandlingsprocessen innehöll. Staten kommer att kvarstå som en aktör som inte endast ger mandat till arbetsmarknadsorganisationerna att förhandla om frågan. I stället är de aktiva under processens gång och uppsätter mätbara mål för förhandlingarna. Vissa informanter ser att statens roll även kan utvecklas mot ett mera politiskt och kontrollerande håll. Staten kan ses ha påverkat relativt kraftigt arbetspensionsreformbeslutet som stiger i kraft år 2017. Att staten tar en allt aktivare roll som en förhandlingspart är inte omöjlighet. En utveckling från ett tvåparts- mot ett trepartförhandlingssystem kan bli den framtida normen.

Att förhandlingsparterna förhöll sig positivt till Pensionsskyddscentralens och dess material kan ses ha en gynnsam effekt på tilliten mellan förhandlingsparterna. Denna

konklusion drar jag eftersom förhandlingarna underlättas ifall parterna godkänner grunderna enligt vilka man förhandlar. Å andra sidan har Pensionsskyddscentralen en otrolig makt i förhandlingsresultatet eftersom förhandlarna använder deras beräkningar som grund för besluten. Pensionsskyddscentralens roll kan ses som bestående i framtiden för det finns ingen annan instans som producerar så bred och jämförbar data. Enligt vissa informanter är det även osannolikt att en sådan kommer att finnas i framtiden. Detta betyder att Pensionsskyddscentralens neutralitet uppfattas som otroligt viktigt.

Korkman (2007, 54-55) ser att ett problem med arbetspensionsstrukturförändringarna är kontinuerligheten. Medborgarna måste uppleva att de kan lita på systemet och att reglerna är bestående. Det är viktigt att medborgarna upplever systemet säkert, hållbart, stabilt och förutsägbart eftersom pensionspolitiken som utförs idag påverkar de kommande generationerna. Att lyckas med detta i framtiden kan vara en utmaning. Efter att man kommit överens om arbetspensionsreformen som stiger i kraft 2017 uttalade sig Akava att man behöver en ny arbetspensionsreform om 10 år (Akava 2014). Akavas roll som framtida förhandlingspart har dock ifrågasatts eftersom de inte godkände någondera av de behandlade reformerna.

Automatiska stabilitetsmekanismer har en speciell påverkan på framtida arbetspensionsförhandlingar. Som tidigare nämnts i denna studie så har förhandlingssystemet i Finland kritiserats för att vara tungt och långsamt. I fall förhandlingsstrukturen kommer att förändras blir att återse. Ett steg mot färre förhandlingar har dock tagits. De automatiska stabilitetsmekanismerna som man kommit överens resulterar i att man inte behöver förhandla om varje detalj längs med åren. Detta kan ses som en försnabbande och förenklande mekanism. Samtidigt fungerar de automatiska stabilitetsmekanismerna som maktminskande element. Till nästa kommer jag att behandla de automatiska stabilitetsmekanismernas påverkan på arbetspensionernas natur.

Tenhunen (2010) menar att med automatiska stabilitets mekanismer är det meningen att automatisera lösningar till problemen som den ökade försörjningskvoten hämtar med sig. Genom automatiska stabilitetsmekanismer ser man också till att arbetspensionssystemets finansiering hålls på en god nivå.

Tenhunen (ibid.) menar att automatiska stabilitetsmekanismer har vissa särdrag. För det första härstammar de från tidigare beslut. Med detta menas att tidigare beslut binder framtida arbetspensioner i en viss form för att säkra de framtida arbetspensionernas finansiering. För det andra är det lagstadgat under vilka omständigheter, alltså när, automatiska stabilitetsmekanismerna träder i kraft eller sätts igång. För det tredje är det bestämt hur, och på vilken del av pensionssystemet, automatiska stabilitetsmekanismen fungerar. En automatisk stabilitetsmekanism kan vara ett enskilt ingrepp eller bestå av en rad olika delar som finns inom pensionssystemet.

Tenhunen (2010) lägger några kriterier på en bra automatisk stabilitetsmekanism. För det första ska den vara rimlig och innehålla gradvisa element. När dessa krav uppfylls kan man se att mekanismen är rättvis mellan generationerna. För det andra ska mekanismen vara lätt att förstå. En person ska kunna veta exakt hur mekanismen påverkar ens egen pension. För det tredje ska mekanismen vara *de facto* automatisk. Man ska inte börja ändra på element som sköts av den automatiska mekanismen. Resultatet av en god automatisk stabilitetsmekanism är att pensionsfinansieringen utvecklas (tillbaka) mot en hållbar grund.

Automatiska stabilitetsmekanismerna påverkar framtiden. När man talar om framtiden finns det alltid en osäkerhetsfaktor inbakad i funktionen. För att minska denna osäkerhet ska mekanismen vara ordentligt planerad. I fall man förespått framtiden inkorrekt kan man ändra på mekanismen med politiska beslut. Att detta är möjligt utsätter mekanismen även för en s.k. politisk risk. Det finns en möjlighet att påverka mekanismen, som ska vara automatisk, med politiska beslut.

Under senaste reformerna har man kommit överens om ett par automatiska stabilitetsmekanismer. I arbetspensionsreformen som steg i kraft 2005 bestämdes det om livslängskoefficienten som skär på månatliga pensionsbeloppet ifall befolkningens livslängd förlängs. Meningen är att samma totala summa uppnås men då måste man leva längre. I fall man vill behålla samma pensionsbeloppsnivå som man skulle få utan att livslängskoefficienten påverkar, måste man arbeta längre. (Pensionskyddscentralen 2014c)

I den arbetspensionreformförhandlingarna för reformen som stiger i kraft 2017 bestämdes det att fr.o.m. 2030 binder man pensioneringsåldern med den förväntade livslängden.

Denna mekanism fungerar så att pensioneringsåldern binds till livslängden på ett sätt som ser till att förhållandet mellan yrkesverksamhälvet och tiden man är på pension hålls på samma nivå som den är år 2025. Detta system granskas första gången 2027 och en förhöjning på max. två månader i pensioneringsåldern är möjlig år 2030. Efter detta kontrolleras systemet på trepartsbasis vart femte år. Vissa informanter menar att automatiska stabilitetsmekanismerna som bestäms till reformen som stiger i kraft 2017 har också som uppgift att se till att rättvisan mellan generationerna behålls i pensionssystemet (genom att bestämma om att pensionsavgifterna hålls konstanta). (Pensionsskyddscentralen 2014d)

10 SLUTORD

I denna studie har jag beskrivit finska arbetspensionsförhandlingsprocesser på 2000-talet samt förklarat förändringen i förhandlingarna utgående från diskursiv institutionella element. Från studien framgår det att finska pensionspolitiken domineras av korporativistiska drag. Arbetsmarknadsorganisationerna fattar de huvudsakliga besluten i arbetspensionsreformen. Förhandlingsprocessen äger rum mellan arbetsgivarna och löntagarna och innehar en konsensusanda. Statens roll har varit att ge mandat och riktlinjer till arbetsmarknadsorganisationerna att förhandla om en arbetspensionsreform. Senaste reformförhandlingarna visar dock att statens roll blivit allt mera aktiv och kontrollerande. Bland annat behandlingen av hållbarhetsunderskottet som ett reformmål visar att staten förflyttat sig ett steg mot en aktiv förhandlare.

Diskursiv institutionella drag går att påvisas i de båda behandlade arbetspensionsreformprocesserna. Reformprocesserna som behandlas i denna studie hade annorlunda karaktärsdrag. Målsättningen i 2005 reformen var relativt vaga och gällde huvudsakligen själva arbetspensionssystemet (förlänga yrkesverksamhälvet med 2-3 år och förenkla pensionsstrukturen) medan målen i pensionsreformen som stiger i kraft 2017 var exakta och mätbara och utvidgades att gälla hela samhället (genomsnittliga pensioneringsålder 62,4 och en minskning i hållbarhetsunderskottet med 1 %). I detta fall är det speciellt hållbarhetsunderskottets roll som är intressant. Staten har lyckats med diskursiva handlingar som resulterat i att få in mål som är direkt kopplade till offentliga ekonomin. Liknande element tillhör inte traditionellt arbetspensionsförhandlingarna. I detta fall kan man se att staten (och enligt vissa informanter i viss mån arbetsgivarna)

använt koordinativa diskurser för att övertyga förhandlingsparterna om nödvändigheten av att minska på hållbarhetsunderskottet. Även kommunikativa diskurser kan ses ha utspelat i hållbarhetsunderskottdiskussionen eftersom man i median förklarade arbetspensionsreformens ändamålsenlighet med effekten denna reform har på offentliga sektorn och hela samhällsekonomin. Den största avvikelserna och förändringen kan alltså ses ha präglats av rollen man get åt hållbarhetsunderskottet i reformsförhandlingarna.

I denna studie har det behandlats två stycken pensionsreformer i en korporativistiskt fungerande (gällande arbetsmarknadsfrågor) västerländsk stat på 2000-talet. Detta betyder att man inte kan dra generella slutsatser. Denna studie påvisar dock Finlands arbetspensionssystemens särdrag och underlättar förståelsen av procedurerna i detta system. Att ge en fördjupad förståelse i hur arbetspensionsreformprocesserna fungerar i Finland, samt visa och diskutera diskursiv institutionella drag, var huvudmålen i denna studie. Denna studie behandlar dessa ämnen. Detta sagt har denna studie även brister. Studien koncentrerar sig huvudsakligen på arbetspensionsdiskurser som framkommer nationellt. De internationella element som påverkar Finlands arbetspensionsreformprocesser har inte behandlats utförligt. Eftersom internationella organisationer (i Finlands fall speciellt EU) påverkar nationella politiken och besluten, bör detta tas i beaktan i framtida studier. Att ta i beaktan hur internationella aktörer påverkar finska arbetspensionsförhandlingar och arbetspensionsreformprocessdiskurser i allmänhet kan också medföra en fördjupad förståelse i hur arbetspensionsreformprocesser fungerar.

Pensionspolitiken är ett väldigt brett område och denna studie har endast skrapat på ytan. Jag hoppas dock att denna studie har ökat på kunskapen gällande finska arbetspensionsreformer. Det finns relativt få studier om detta ämne från en institutionell- och processsynvinkel. Denna studie vill berika uppfattningen och utöka insikten för dessa element i finska arbetspensionsreformprocesser.

KÄLLFÖRTECKNING

- Akava. 2014. *Akava: Eläkeuudistus edessä taas kymmenen vuoden kuluttua*. Tillgänglig på http://www.akava.fi/uutishuone/ajankohtaiset/akava_eläkeuudistus_edessa_taa_kymmenen_vuoden_kuluttua.12933.news (Sidan redigerad 26.9.2014, informationen hämtad 13.4.2015)
- Alaja, Antti. 2011. *Tripartite political exchange and the Finnish social model*. I Sorsa, Ville-Pekka (Red.). 2011. *Rethinking Social Risk in the Nordics*. Bryssel: Foundation for European Progressive Studies, sid. 147–166.
- Ambachtsheer, Keith. 2013. *The pension system in Finland: Institutional structure and governance: Evaluation of the Finnish pension system, part 2*. Pensionsskyddscentralen: Helsingfors.
- Andersen, Jørgen Goul och Larsen, Christian Albrekt. 2002. *Pension politics and policy in Denmark and Sweden: Path Dependencies, Policy Style, and Policy Outcome*. Presenterad på XV World Congress of Sociology i Brisbane 7.-13. juli.
- Antila, Outi. 2010. *Päätöksenteko ja yhteistyö työeläkejärjestelmää kehitettäessä*. Presentation på Arbetspensionsdagarna 20.10.2010. Tillgänglig på <http://videonet.fi/web/etk/tep2010/5/> (Informationen hämtad 11.2.2015)
- Arza, Camila. 2008. *Changing European welfare. The new distributional principles of pension policy*. I Arza, Camila och Kohli, Martin (Red.). 2008. *Pension reform in Europe*. London: Routledge, sid. 109-131.
- Barr, Nicholas. 2013. *The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design*. Helsingfors: Pensionsskyddscentralen.
- Béland, Daniel. 2009. *Ideas, institutions, and policy change*. *Journal of European Public Policy* 16 (5), sid. 701-718.
- Bonoli, Giuliano och Shinkawa, Toshimitsu. 2005. *Population ageing and the logics of pension reform in Western Europe, East Asia and North America*. I Bonoli, Giuliano och Shinkawa, Toshimitsu (Red.). 2005. *Ageing and Pension Reform Around the World*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, sid. 1-24.
- Bonoli, Giuliano. 2000. *Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börsch-Supan, Axel. 2005. *Suomen vuoden 2005 eläkeuudistus*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 101 (1), sid. 52–71
- Campbell, John. 1998. *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. *Theory and Society* 27 (3), sid. 377-409.
- Cassell, Cathrine. 2009. *Interviews in organizational research*. I Buchanan, David och Bryman, Alan (Red.). 2009. *Handbook of organizational research methods*, London: SAGE Publications., sid. 500-515.
- Clark, Gordon. 1998. *Stylized Facts and Close Dialogue: Methodology in Economic Geography*. *Annals of the Association of American Geographers* 88(1), sid. 73–87
- Europeiska kommissionen. 2012. *White Paper. An agenda for Adequate, Safe and*

- Sustainable pensions*. COM(2012) 55. Bryssel: Europeiska kommissionen
- Feldman, Martha., Sköldbberg, Kaj., Brown, Ruth Nicole och Horner, Debra. 2004. *Making Sense of Stories: A Rhetorical Approach to Narrative Analysis*. Journal of Public Administration Research and Theory 14 (2), sid. 147–170
- FFC. 2012. *Työmarkkinakeskusjärjestöjen työurasopimuksen linjaukset*. Tillgänglig på: <http://www.sak.fi/aineistot/julkaisut/esitteet-ja-julkaisusarjat/tyomarkkinakeskusjarjestojen-tyourasopimuksen-linjaukset> (Sidan redigerad 22.03.2012, informationen hämtad 11.3.2015)
- Flick, Uwe. 2009. *An Introduction to Qualitative Research*. Fjärde upplagan. London: SAGE Publications.
- Folkpensionsanstalten. 2013. *Historia*. Tillgänglig på <http://www.kela.fi/web/sv/historia> (Sidan redigerad 18.3.2013, informationen hämtad 31.3.2015)
- Folkpensionsanstalten. 2014. *Garantipension*. Tillgänglig på <http://www.kela.fi/web/sv/garantipension> (Sidan redigerad 1.1.2015, informationen hämtad 14.7.2015).
- Hall, Peter och Taylor, Rosemary. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies, 44 (5), sid. 936-957.
- Hannikainen, Matti. 2012. *Eläkeuudistukset 1995–2007*. I Hannikainen, Matti och Vauhkonen, Jussi. 2012. *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1343. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura: Helsinki, sid. 287-347.
- Hietaniemi, Marjukka och Ritola, Suvi. 2007. *Suomen eläkejärjestelmä*. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 2007/5. Helsingfors: Pensionsskyddcentralen.
- Hinrichs, Karl och Kangas, Olli. 2003. *When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies*. Social Policy & Administration 37 (6), sid. 573-591.
- Hope, Mat och Raudla, Ringa. 2012. *Discursive institutionalism and policy stasis in simple and compound polities the case of Estonian fiscal policy and United States climate change policy*. Policy Studies, 33 (5), sid. 399-418.
- Ilmakunnas, Seija och Takala, Mervi. 2006. *Finland som ett mönsterland*. Nordisk försäkringstidskrift 4/2006, sid. 319-324.
- Johanson, Jan-Erik och Sorsa, Ville-Pekka. 2011. *Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä*. I Johanson, Jan-Erik., Lassila, Jukka och Niemelä, Heikki (Red.). 2011. *Eläkevalta Suomessa*. Näringslivets forskningsinstitut ETLA. Helsingfors: Taloustieto Oy, sid. 148-169.
- Johanson, Jan-Erik, Sorsa och Ville-Pekka. 2010. *Pension Governance in Finland. A Case Study on Public and Private Logics of Governance in Pension Provision*. Finnish Centre for Pension Reports 2010:2. Helsingfors: Pensionskyddscentralen.
- Julkunen, Raija. 2009. *Ikäpolitiikka – Kuinka työuran pidentämisestä tuli koskeinen sosiaalipolitiikan tavoite?* I Kananen, Johannes och Saari, Juho (Red.). 2009. *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos Jyväskylän yliopisto, sid. 221-260.
- Kahri, Tapani och Savola, Matti. 1997. *Etujärjestöt eläkejärjestelmän kehityksessä*. I

- Varoma, Pekka (Red.). 1997. *Eläkepolitiikka 2000-luvulle*. Helsingfors: Pensionsskyddscentralen, sid. 294-313.
- Kalliomäki, Kati. 2007. *Eläkeryhmä on osa demokratiaa*. Työeläke 1/2007, sid. 4-6.
- Kangas Olli och Saloniemi, Antti. 2013. *Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. Fafo-report 2013:40.
- Kangas, Olli och Luna, Päivi. 2011. *Finland: From Statutory Pension Dominance towards Voluntary Private Scheme*. I Ebbinghaus, Bernards. 2011. *The Varieties of Pension Governance*. Oxford: Oxford University Press, sid. 210-239.
- Kangas, Olli., Lundberg, Urban och Ploug, Niels. 2010. *Three Routes to Pension Reform: Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden*. *Social Policy & Administration* 44 (3), sid. 265-284.
- Kaukiainen, Riikka., Koskimies, Paula., Mustonen, Esa och Ohisalo, Maria. 2009. *Eläketaistelun tuoksinnassa. Diskurssianalyysi Helsingin sanomien pääkirjotuksista eläkeikäkiistassa keväällä 2009*. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (5), sid. 560-565
- Kautto, Mikko. 2015. *Eläkeuudistus johtaa historialliseen käännteeseen*. Helsingin Sanomat 19.1.2015, sid. A5.
- Kettunen, Pauli. 2012. *Hyvän kehän kerrokset ja rajat*. I Alaja, Antti (Red.). 2012. *Kriisikierteestä hyvän kehään*. Kalevi Sorsa – Säätiön Julkaisuja 4/2012. Helsinki: Kalevi Sorsa – säätiö, sid. 13-38.
- Kettunen, Pauli. 2014. *Conflicts and compromises in the Nordic pattern of social regulation*. I Kettunen, Pauli., Kuhle, Stein och Ren, Yuan (Red.). 2014. *Reshaping welfare institutions in China and the Nordic countries*. *NordWel Studies in Historical Welfare State Research* 7. Helsinki: NordWel, sid. 96-121.
- Kiander, Jaakko. 2014. *Pekkarisen työryhmän raportti pohjustaa seuraavaa eläkeuudistusta*. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (1), sid. 87-91.
- Kiander, Jaakko., Saramo, Pekka och Tanninen, Hannu. 2009. *Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen*. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (3), sid. 256-267.
- King, Nigel och Horrocks, Christine. 2010. *Interviews in Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Kontio, Kimmo. 2003. *Eläketurvan kehitys*. I Hietaniemi, Marjukka och Vidlund, Mika (Red.). 2003. *Suomen Eläkejärjestelmä*. Helsingfors: Pensionsskyddscentralen, sid. 13-24.
- Korkman, Sixten. 2007. *Onko Tupolla tulevaisuutta?* Helsingfors: Taloustieto Oy.
- Korkman, Sixten. 2011. *Kenelle valta päättää työeläkkeistä?* I Johanson, Jan-Erik., Lassila, Jukka och Niemelä, Heikki (Red.). 2011. *Eläkevalta Suomessa*. Näringslivets forskningsinstitut ETLA. Helsingfors: Taloustieto Oy, sid. 202-227.
- Korpiluoma, Riitta. 2010. *Yhteistyöllä päätökseen*. Presentation på Arbetspensionsdagarna 20.10.2010. Tillgänglig på <http://videonet.fi/web/etk/tep2010/4/> (Informationen hämtad 11.2.2015)

- Koski, Olli. 2013. *Sopimussyhteiskunta*. I Saari, Juho (Red.) *Suomen sillat tulevaisuuteen*. Kuluttajatutkimuskeskuksen kirjoja 8, sid. 130-153.
- Kostiainen, Leila. 2014. *Paneelikeskustelu: Valta ja vastuu valmistella eläkeuudistusta*. Paneldiskussion under Arbetspensionsdagarna 2014. Tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=IOV5I5zSU1k> (Informationen hämtad 13.2.2015)
- Laine, Veli., Sinko, Pekka och Vihriälä, Vesa. 2009. *Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.
- Lannoo, Karel., Barslund, Mikkel., Chmelar, Ales och von Werder, Marten. 2014. *Pension Schemes*. Bryssel: Europaparlamentet, Utskottet för sysselsättning och Sociala frågor.
- Lassila, Jukka och Valkonen, Tarmo. 2011. *Työeläkevalta ikäraajakiistan valossa*. I Johanson, Jan-Erik., Lassila, Jukka och Niemelä, Heikki (Red.). 2011. *Eläkevalta Suomessa*. Helsingfors: Taloustieto Oy, sid. 228-242.
- Luukka, Teemu. 2014. *Eläkesopua jarruttaa tulenarka kiista*. Helsingin Sanomat 11.9.2014, sid. A 13.
- Luukka, Teemu. 2015. *Palkansaaajien jättijärjestö aloittaa ehkä vuoden 2017 alusta lähtien*. Helsingin Sanomat 13.2.2015, sid. A 20.
- Lämsä, Simo., Pitkänen, Paavo., Puro, Kari., Tuomisto, Pekka., Wuolijoki, Jukka och Nokelainen, Erkki. 1997. *Eläkejärjestelmän kokonaisuus ja sen tulevaisuus*. I Varoma, Pekka (Red.). 1997. *Eläkepolitiikka 2000-luvulle*, sid. 694-716.
- Mörttinen, Tapani. 2014. *Paneelikeskustelu: Valta ja vastuu valmistella eläkeuudistusta*. Paneldiskussion under Arbetspensionsdagarna 2014. Tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=IOV5I5zSU1k> (Informationen hämtad 13.2.2015)
- Natali, David och Rhodes, Martin. 2008. *The 'new politics' of pension reforms in Continental Europe*. I Arza, Camila och Kohli, Martin. 2008. *Pension Reform in Europe*. London: Routledge, sid. 25-47.
- OECD. 2008. *OECD Economic Surveys: Finland 2008*. OECD Economic Survey 6/2008. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2010. *OECD Economic Surveys: Finland 2010*. OECD Economic Surveys 4/2010. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2012. *OECD Economic Surveys: Finland 2012*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2014. *OECD Economic Surveys: Finland 2014*. Paris: OECD Publishing.
- Overbye, Einar. 2008. *How do politicians get away with path-breaking pension reforms? The political psychology of pension reform in democracies*. I Arza, Camila och Kohli, Martin (red.). 2008. *Pension reform in Europe*. London: Routledge, sid. 70-86.
- Palola, Antti. 2013. *Luottamuksen puute horjuttaa työmarkkinoiden vakautta*. Universitas 3/2013, sid. 15.
- Parmanne, Pertti. 2011. *Kommentti – Työeläkevalta ikäraajakiistan valossa*. I Johanson, Jan-Erik., Lassila, Jukka och Niemelä, Heikki (Red.). 2011. *Eläkevalta*

- Suomessa*. Näringslivets forskningsinstitut ETLA. Helsingfors: Taloustieto Oy, sid. 243-245.
- Pekkanen, Joonas och Vaihekoski, Mika. 2002. *Eläkeuudistus ja suomalaisten rahastosäästäjien mielipiteet*. Helsinki: LTT-Tutkimus Oy.
- Pelkonen, Janne. 2005. *Vanhimpien palkansaajien työssä jatkaminen työeläkeuudistuksen jälkeisessä valintatilanteessa*. Eläketurvakeskuksen raportteja 2005:1. Helsingfors: Pensionsskyddscentralen
- Pensionsskyddscentralen. 2013. *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti*. Helsingfors: Pensionsskyddscentralen.
- Pensionsskyddscentralen. 2014a. *Muutokset vuosi vuodelta*. Tillgänglig på http://www.etk.fi/fi/service/muutokset_vuosi_vuodelta/1620/muutokset_vuosi_vuodelta (Sidan redigerad 23.12.2014, informationen hämtad 31.3.2015)
- Pensionsskyddscentralen. 2014b. *Statistik över pensionstagarna i Finland*. Helsingfors: Pensionsskyddscentralen.
- Pensionsskyddscentralen. 2014c. *Elinaikakerroin vaikuttaa eläkkeen määrään*. Tillgänglig på <http://www.etk.fi/fi/service/elinaikakerroin/256/elinaikakerroin> (Sidan redigerad 12.11.2014, informationen hämtad 17.7.2015)
- Pensionsskyddscentralen. 2014d. *Työtä ja eläkeaikaa sopivassa suhteessa*. Tillgänglig på <http://www.eläkeuudistus.fi/ajankohtaista/tyota-ja-elakeaikaa-sopivassa-suhteessa.html?p43=5> (Sidan redigerad 26.9.2014, informationen hämtad 17.7.2015)
- Pentland, Brian. 1999. *Building process theory with narrative: From description to explanation*. *The Academy of Management Review* 24 (4), sid. 711-724.
- Peters, Guy. 2012. *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. Tredje upplagan. New York: Continuum International Publishing Group.
- Pierson, Paul. 1996. *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics* 48 (2), Cambridge: Cambridge University Press, sid. 143-179.
- Pierson, Paul. 2000. *Three worlds of welfare state research*. *Comparative Political Studies* 33 (6/7), sid. 791–821.
- Puro, Kari. 2008. *Tapaus Suomi*. Utkast för anteckningar för en muntlig presentation med rubriken ” Selling pensions reform: why do some countries do better than others. Tillgänglig på http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_1606_1164_3874_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%3%A4lt%3%B6sivut/el%3%A4kej%3%A4rjestelm%3%A4t/liitetiedostot/kari_puron_esitelm%3%A4_2008.pdf (Informationen hämtad 9.2.2015)
- Raamisopimus. 2011. Tillgänglig på <http://www.akava.fi/files/5690/raamisopimus131011-klo-10.pdf> (Informationen hämtad 2.2.2015)
- Radelli, Claudio., Dente, Bruno. Och Dossi, Samuele. 2012. *Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy*. *European Political Science* 11(4), sid. 537-550.
- Rantahalvari, Vesa. 2014. *Paneelikeskustelu: Valta ja vastuu valmistella eläkeuudistusta*. Paneldiskussion under Arbetspensionsdagarna 2014.

- Tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=IOV5I5zSU1k>
(Informationen hämtad 13.2.2015)
- Rantala, Jukka. 2012a. *Eläkeneuvotteluryhmän Väliraportti 17.2.2012*. Tillgänglig på http://stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=4987634&name=DLFE-18203.pdf (Informationen hämtad 11.3.2015)
- Rantala, Jukka. 2012b. *Eläkeneuvotteluryhmän väliraportti 22.3.2012*. Tillgänglig på http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_499_304_2891_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/uutiset/el%C3%A4keneuvotteluryhm%C3%A4n_v%C3%A4liraportti_22032012.pdf (Informationen hämtad 11.3.2015)
- Rein, Martin och Anderson, Karen. 2008. *The interdependence of the system of solidarity and the system of equivalence*. I Arza, Camila och Kohli, Martin (Red.). 2008. *Pension reform in Europe*. London: Routledge, sid. 132-154.
- Ritchie, Jane och Lewis, Jane. 2003. *Qualitative research practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: SAGE Publications.
- Rämö, Eero. 2014. *Paneelikeskustelu: Valta ja vastuu valmistella eläkeuudistusta*. Paneldiskussion under Arbetspensionsdagarna 2014. Tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=IOV5I5zSU1k> (Informationen hämtad 13.2.2015)
- Saari, Juho och Kananen, Johannes. 2009. *Sosiaalipolitiikan ideat*. I Kananen, Johannes och Saari, Juho (Red.). 2009. *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos Jyväskylän yliopisto, sid. 13-30.
- Sailas, Harri. 2015. *Puhe on hyväksi – Teot vievät eteenpäin*. Blogginlägg i Parempaa elämää, ole hyvä!, 4 februari. Tillgänglig på <http://parempaaelamaa.org/2015/02/04/puhe-on-hyvaksi/> (Informationen hämtad 2.3.2015)
- Sauramo, Pekka. 2009. *Kolmikanta voi huonosti*. Helsingfors: Lönetagarnas forskningsinstitut. Tillgänglig på <http://www.labour.fi/ptkol.asp?KolumniID=122> (Sidan redigerad 20.4.2009, informationen hämtad 3.2.2015)
- Sauramo, Pekka. 2014. *Miksi tupoperinteemme jatkuu?* Talous & Yhteiskunta 1/2014, 48-53.
- Schmidt, Vivien. 2002. *Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?* Comparative Political Studies 35 (2), sid. 168-193.
- Schmidt, Vivien. 2005. *The Role of Public Discourse in European Social Democratic Reform Projects*, European Integration Online Papers 9 (8), sid. 1–20.
- Schmidt, Vivien. 2008. *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. Annual Review of Political Science 11, sid. 303-326
- Schmidt, Vivien. 2009. *Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again*. World Politics 61 (3), sid. 516-546.
- Schmidt, Vivien. 2010a. *Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”*. European Political Science Review 2 (1), sid. 1-25.
- Schmidt, Vivien. 2010b. *Reconciling Ideas and Institutions through Discursive*

- Institutionalism*, I Béland, Danieil och Cox, Robert. (Red.) *Ideas and Politics in Social Research*, New York: Oxford University Press, sid. 47–65.
- Schmidt, Vivien. 2013. *Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?* ECLAC – Social Policy Series 178, sid. 1-29.
- Social- och hälsovårdsministeriet. 2001. *Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:3. Social- och hälsovårdsministeriet: Helsingfors.
- Social- och hälsovårdsministeriet. 2011. *Minister Risikko räknar med uppgörelser från arbetsmarknadens centralorganisationer i arbetspensionspolitiken*. Pressmeddelande 153/2011 Tillgänglig på http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-risikko-odottaa-tyomarkkinakeskusjarjestoilta-ratkaisuja-tyoelakepolitiikassa?_101_INSTANCE_yr7QpNmlJmSj_languageId=sv_SE (Sidan redigerad 26.9.2011, informationen hämtad 11.3.2015)
- Sorsa, Ville-Pekka. 2011. *Pension Fund Capitalism in Europe: Institutional Organisation and Governance of Finnish Pension Insurance Companies*. Doktorsavhandling, University of Oxford.
- Statistikcentralen. 2014. *Nästan var femte finländare har fyllt 65 år*. Helsingfors: Statistikcentralen. Tillgänglig på http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/2013/01/vaerak_2013_01_2014-09-26_tie_001_sv.html (Sidan redigerad 26.9.2014, informationen hämtad 28.1.2015)
- Statsrådets kansli. 1999. *Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma*. Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Statsrådets kansli. 2009. *Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009. Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Statsrådets kansli. 2011a. *Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtojen tarkastelu. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2011. Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Statsrådets kansli. 2011b. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Helsingfors: Statsrådet.
- Statsrådets kansli. 2013. *Strukturpolitiskt program för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda hållbarhetsunderskottet I den offentliga ekonomin*. Helsingfors: Statsrådets kansli.
- Taimio, Heikki. 2013. *Työeläkkeet ovat kestäväällä pohjalla - Eläketurvakeskuksen johtaja Hannu Uusitalon haastattelu*. Talous & Yhteiskunta 2/2013, sid. 52-60.
- Tenhunen, Sanna. 2010. *Elinaikakerroin ja muut automaattiset vakauttajat – kansainväliset kokemukset*. Presentation på Arbetspensionsdagarna 20.10.2010. Tillgänglig på <http://videonet.fi/web/etk/tep2010/14/> (Hämtad 11.2.2015)
- Tsarouhas, Dimitris. 2012. *Political Discourse and Path Shaping in Public Policy: Comparing Pension Reforms in Greece and Italy*. Public Administration 90 (1),

sid. 160-174.

- Vauhkonen, Jussi. 2012. *Kansaneläkeuudistus ja työeläkelain synty*. I Hannikainen, Matti och Vauhkonen, Jussi. 2012. *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1343. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura: Helsinki, sid. 50-91.
- Vihriälä, Vesa. 2013. *Konsensuksen kuolema? Perinteinen kolmikanta ei enää toimi, miksi ja mitä tilalle*. EVA Analyysi 31.
- Xiarchogiannopoulou, Eleni. 2014. *Reform technology and consensus building in discursive institutionalism: the integration of knowledge in policy formulation in Greek pension reform, 1990-2002*. Critical Policy Studies 2014, sid. 1-18.
- Yle. 2009. *Palkansaajakeskusjärjestöt vetäytyivät Sata-komitean työstä*. Tillgänglig på http://yle.fi/uutiset/palkansaajakeskusjarjestot_vetaytyivat_sata-komitean_tyosta/5728971 (Sidan redigerad 25.5.2012, informationen hämtad 11.3.2015)
- Zurnić, Marija. 2014. *Discursive Institutionalism and Institutional Change*. Philosophy and Society (Filozofija i društvo) 25 (2), sid. 217-234.
- Niemelä, Heikki och Salminen, Kari. 2009. *Kansallisten eläkestrategioiden muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 104. Helsingfors: FPA Forskningsavdelningen.