

## On va le model Escandinau?

### Evolució i perspectives de l'Estat del benestar nòrdic a Finlàndia

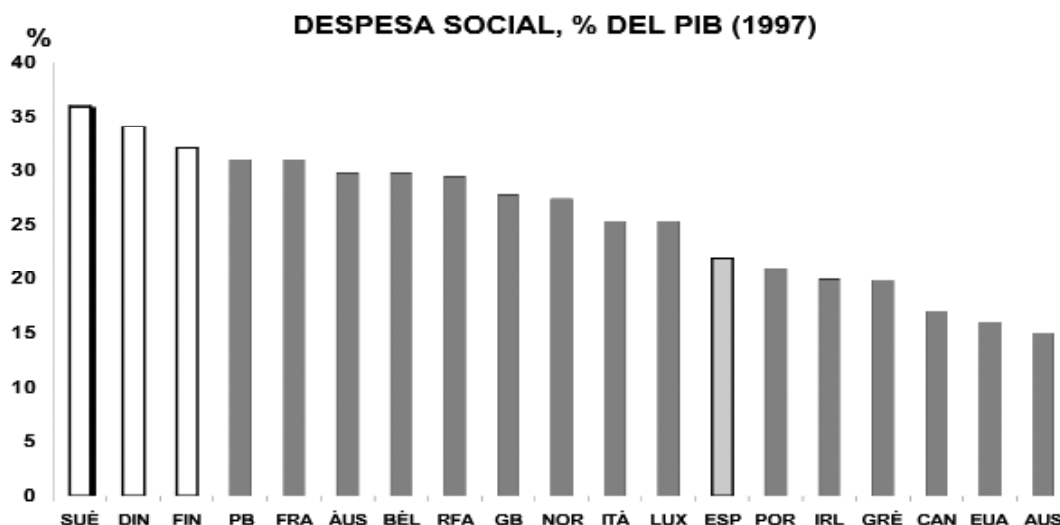
Olli Kangas / Universitat de Turku

Es diu que la característica bàsica del model d'Estat del benestar dels països nòrdics és una forta dependència en la despesa social pública –especialment en serveis socials–, finançada mitjançant els impostos generals. Això ha conduït a un alt nivell d'igualtat en la distribució dels ingressos i a una participació igualitària entre homes i dones en el mercat de treball.

L'objectiu d'aquesta presentació és triple: (1) situar els països nòrdics en un marc de referència més ampli, per a la qual cosa presentaré una sèrie de taules i gràfics comparatius; (2) aclarir alguns aspectes de la versió finlandesa del model nòrdic d'Estat del benestar, amb un èmfasi en les pensions i en les assignacions familiars pels fills; (3) gràcies a aquesta anàlisi intentarem fer una projecció de com serà l'Estat del benestar a Finlàndia en el futur (el 2030, posem per cas). Aquesta presentació, doncs, intenta trobar un equilibri entre les generalitats i el «finocentrisme».

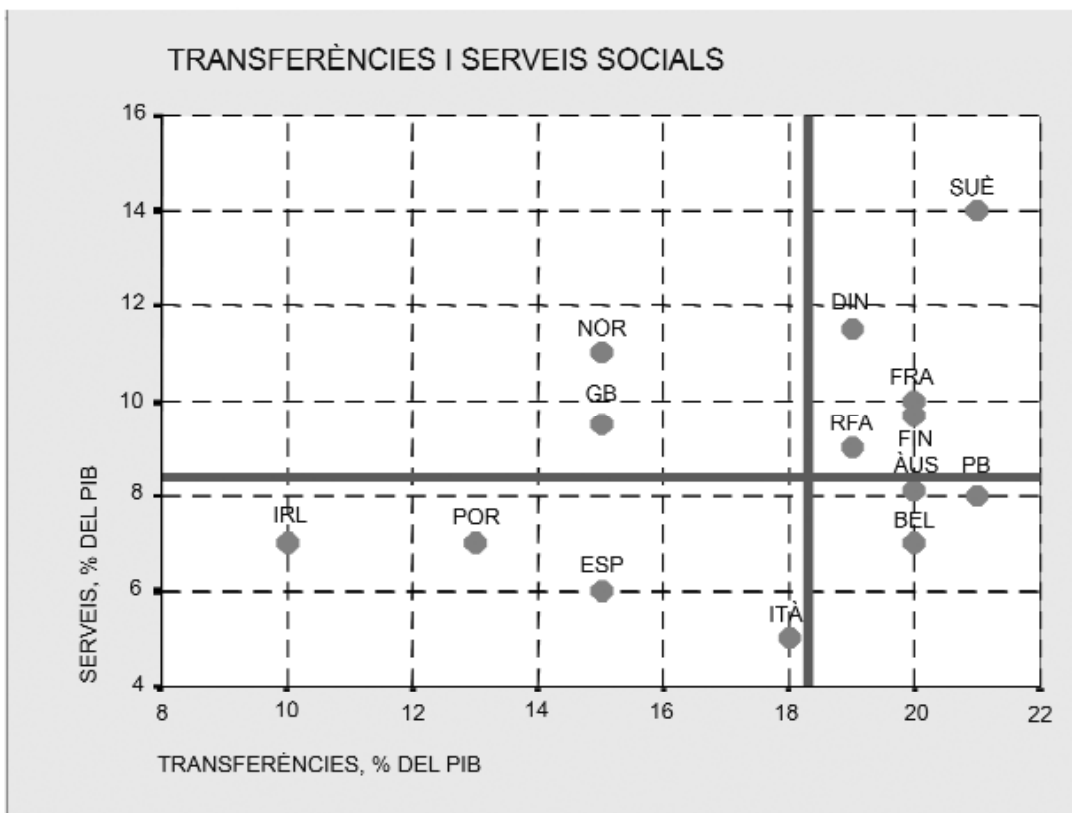
#### La forta despesa social dels països nòrdics

L'any 1997, Suècia, Dinamarca i Finlàndia van destinar un percentatge més alt del PIB a despesa social que els altres països de l'OCDE. No obstant això, el nivell de despesa finlandès els anys vuitanta se situava entorn del 26%, però a causa del sobtat increment de l'atur a començament dels noranta la despesa social va augmentar aproximadament deu punts. La ràpida recuperació del PIB i la davallada de l'atur van tornar el nivell de despesa al 26% el 2002.



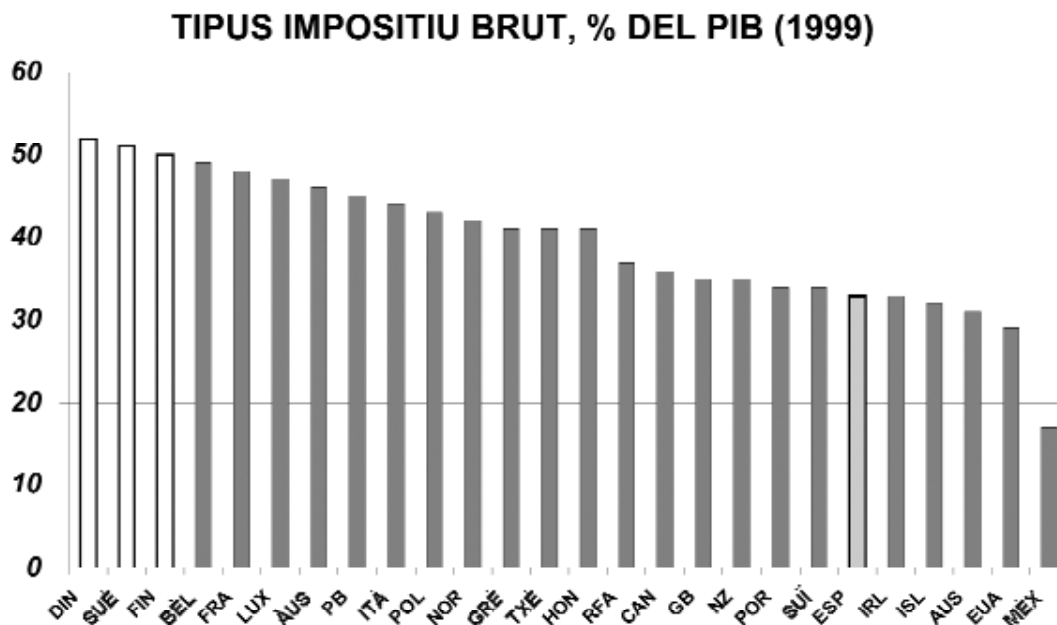
**L'èmfasi en els serveis socials**

A diferència dels sistemes de transferència de l'Europa central i meridional, els països nòrdics presenten un elevat nivell de despesa en serveis socials que són produïts pel sector públic o bé altament subvencionats mitjançant els impostos generals. Podem etiquetar l'Estat del benestar escandinau, doncs, com un «Estat de serveis». Serveis com ara la sanitat i l'assistència a la gent gran i als infants són responsabilitat del sector públic.



**Impostos elevats**

A causa de l'elevada despesa en seguretat social als països escandinaus, és lògic que la pressió fiscal (impostos i contribucions a la seguretat social) també sigui elevada: al canvi de segle se situava entorn del 50% del PIB. Les diferències amb els Estats Units i Austràlia són molt marcades (OCDE 2000). No obstant això, hi ha també algunes diferències entre els diversos països escandinaus pel que fa al nivell d'impostos directes i a les contribucions a la seguretat social per part de les empreses i els treballadors.



Tot i que el finançament dels països nòrdics depèn més dels impostos directes que el de la majoria de països, hi ha algunes diferències entre Dinamarca i la resta. A Dinamarca hi ha un èmfasi molt marcat en els impostos, mentre que Suècia i Finlàndia també obtenen ingressos mitjançant les contribucions de les empreses –que abans havien estat importants– i dels treballadors –que en el futur seran més importants–. En aquest sentit, almenys Suècia i Finlàndia són més propers al model alemany de finançament, on el paper que tenen aquestes tres fonts de finançament és més o menys equivalent.

Pel que fa als costos laborals indirectes totals com a percentatge del salari, els països nòrdics no són tan excepcionals. A molts països centreeuropeus els costos laborals indirectes són fins i tot més alts. Una qüestió diferent és la situació de l'Europa continental comparada amb la dels Estats Units o el Regne Unit i Irlanda.

Els costos laborals totals expressats en dòlars EUA (ponderats pel poder adquisitiu) són més alts que la mitjana de la UE, però no són entre els més alts. De fet, els costos salarials escandinaus sembla que es troben al mateix nivell que els del Canadà o els Estats Units. Els costos salarials més baixos es troben als països del sud d'Europa i a Hongria, que s'inclou com a mostra dels Estats que ingressaran properament a la UE. Potser els baixos costos salarials d'aquests nous Estats membres plantejaran un repte més seriós per als països del sud d'Europa que no pas per als països nòrdics.

PAÍS 1997	CONTRIB. SEG. SOCIAL Empleat Empresa	Impost sobre la renda,1997	Total 1997	COSTOS USD (PPA)	
BÈLGICA	10	16	22	57	40.240
RFA/ALEMANYA	17	17	18	52	35.309
ITÀLIA 7	7	32	13	51	34.985
PB/PAÏSOS BAIXOS	30	7	6	44	31.361
DINAMARCA	10	0	35	45	31.041
FINLÀNDIA	6	20	22	48	30.255
ÀUSTRIA	14	24	8	46	29.246
SUÈCIA	4	25	21	51	28.937
FRANÇA	13	29	7	49	28.515
GB/RÈGNE UNIT	8	9	15	32	28.451
IRLANDA	5	11	18	34	24.072
ESPANYA	5	24	11	39	24.021
GRÈCIA	12	2	2	36	17.487
PORTUGAL	9	19	6	34	13.844
CANADÀ	5	6	21	32	31.399
EUA/ESTATS UNITS	7	7	17	31	30.771
AUSTRÀLIA	2	0	23	25	28.488
JAPÓ 7	7	7	8	21	28.86
HONGRIA	8	32	12	52	9.685

### Algunes reserves sobre els impostos i la despesa social

Als països escandinaus tots els ingressos, incloent-hi les transferències a la seguretat social (SSE, directes brutes), són subjectes a impostos, de manera que l'anàlisi basada en la despesa bruta en seguretat social podria induir a error. No obstant això, aquesta és la manera més habitual de comparar la despesa social a diferents països. Si observem la situació del 1995 i comparem la DSS bruta, veurem que entre Dinamarca (que gasta fins al 37,6% del seu PIB en seguretat social) i els EUA (que, a la cua de la llista, només gasten el 17,1%) la diferència és molt gran, de 20,5 punts. A Dinamarca, però, el 14,1% és recaptat de nou per l'Estat, mentre que la xifra corresponent als EUA és un 1,2%. Així, doncs, la despesa neta directa és del 23,5% a Dinamarca i del 15,9% als EUA. Ara, la diferència objectiva entre els nivells de despesa directa entre el primer i l'últim de la llista és de només vuit punts.

En alguns països hi ha plans obligatoris gestionats pel sector privat. I una cosa encara més important: a molts països hi ha diversos plans individuals o professionals voluntaris que fan la funció de la seguretat social. Si tenim en compte aquests plans –i la tributació corresponent–, obtindrem la despesa en seguretat social (DSS) neta total com un percentatge del PIB. D'aquesta manera, resulta clar que no hi ha diferències substancials entre els diversos països pel que fa als seus nivells de despesa total. Tots els països inclosos a la taula gasten entorn del 25% del seu PIB en seguretat social. Això té algunes conseqüències importants: (1) l'Estat del benestar nòrdic no és tan car com podríem pensar si tenim en compte les xifres de despesa bruta; (2) això també vol dir que el nivell de seguretat social als països escandinaus no és necessàriament molt millor que als països amb nivells de despesa bruta més baixa; (3) tot i que el nivell de despesa objectiu a Escandinàvia i, per exemple, els Estats Units és més o menys el mateix, les conseqüències distributives són molt diferents, ja que la redistribució és molt més forta a Escandinàvia. Així, amb els mateixos nivells de despesa podem obtenir perfils distributius molt diferents. En resum, a part de la pregunta «quant?», n'hi ha dues més que en aquest context també són importants: «de quina manera?» i «per a qui?».

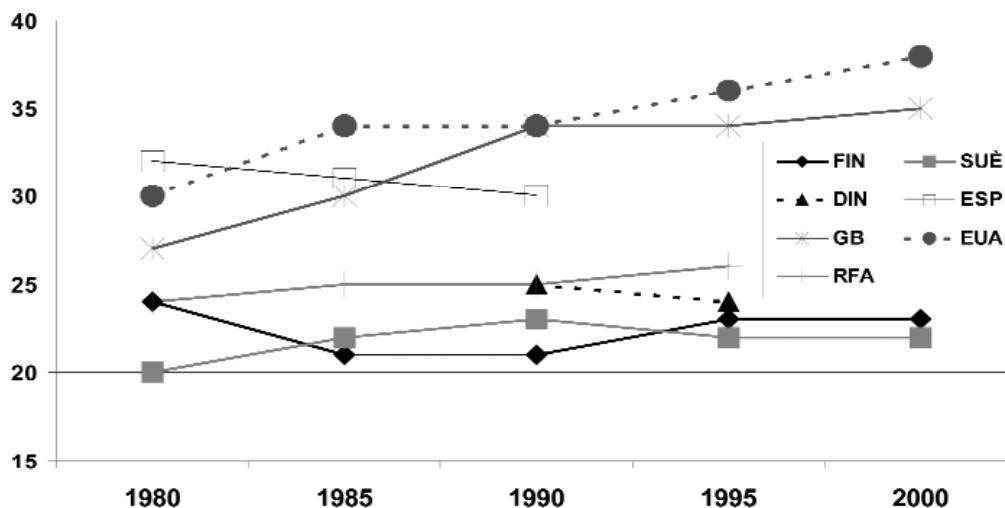
**DESPESA SOCIAL BRUTA I NETA (% del PIB, 1995)**

CONCEPTE	DIN	FiIN	NOR	SUE	RFA	GB	EUA
DSS directa bruta	37,6	35,7	31,5	36,4	30,4	25,9	17,1
-Impostos	14,1	10,8	9,6	11,0	5,4	4,1	1,2
DSS directa neta	23,5	24,9	21,9	25,4	25,0	21,7	15,9
+ Beneficis fiscals	0	0	0	0	0,9	0,6	1,5
DSS privada obligatòria neta	0,4	0,1	0,6	0,2	1,0	0,3	0,5
<b>Obligatòria pública neta</b>	<b>23,9</b>	<b>25,0</b>	<b>22,5</b>	<b>25,6</b>	<b>26,9</b>	<b>22,6</b>	<b>18,0</b>
Voluntària bruta	1,0	1,2	Ca 2,3	2,3	1,0	4,8	8,6
-Impostos	0,5	0,5	Ca 0,7	0,9	0,2	1,2	0,8
Voluntària neta	0,5	0,7	Ca 1,6	1,4	0,8	3,6	7,8
<b>DSS NETA TOTAL/PIB</b>	<b>24,4</b>	<b>25,7</b>	<b>24,1</b>	<b>27,0</b>	<b>27,7</b>	<b>26,0</b>	<b>24,5</b>

Font: Adema 1999

**La distribució igualitària dels ingressos**

Pel que fa a la desigualtat d'ingressos, els països nòrdics formen un grup a part. Com indiquen els coeficients de Gini (que varien entre 0 = tots els ingressos estan distribuïts igualitàriament; és a dir, hi ha una igualtat absoluta, i 100 = el grup que té els ingressos més alts obté tots els ingressos; és a dir, la desigualtat és absoluta), els baixos nivells de desigualtat en els ingressos es van mantenir a Finlàndia i a Suècia fins i tot durant els turbulents anys noranta. No obstant això, podem apreciar-hi un cert augment.

**DESIGUALTAT D'INGRESSOS (coeficient de Gini)**

### La igualtat sexual en l'ocupació

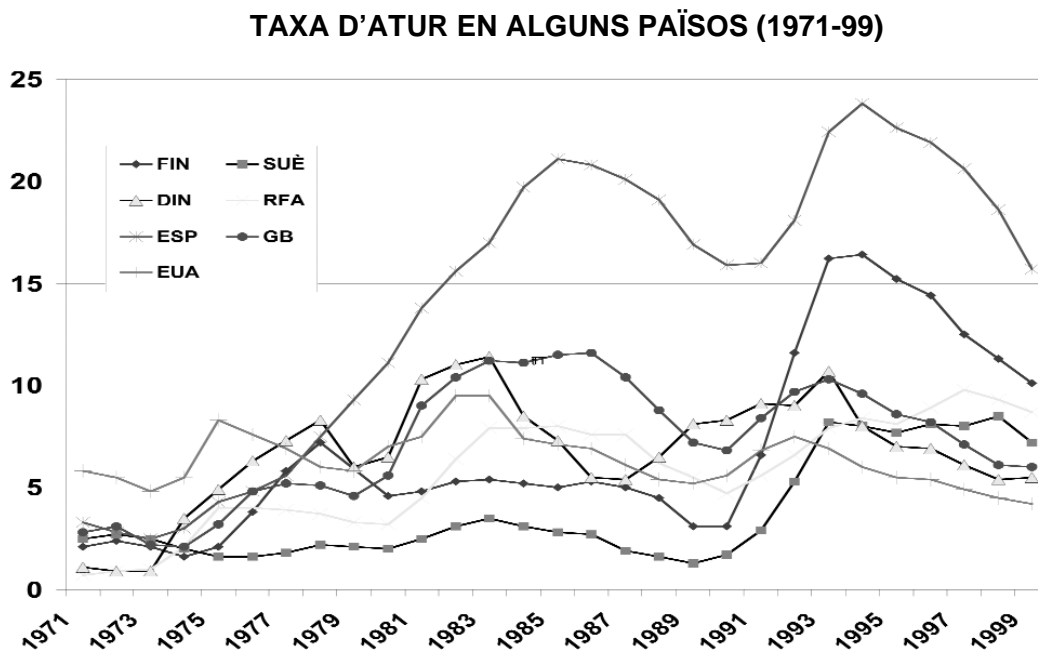
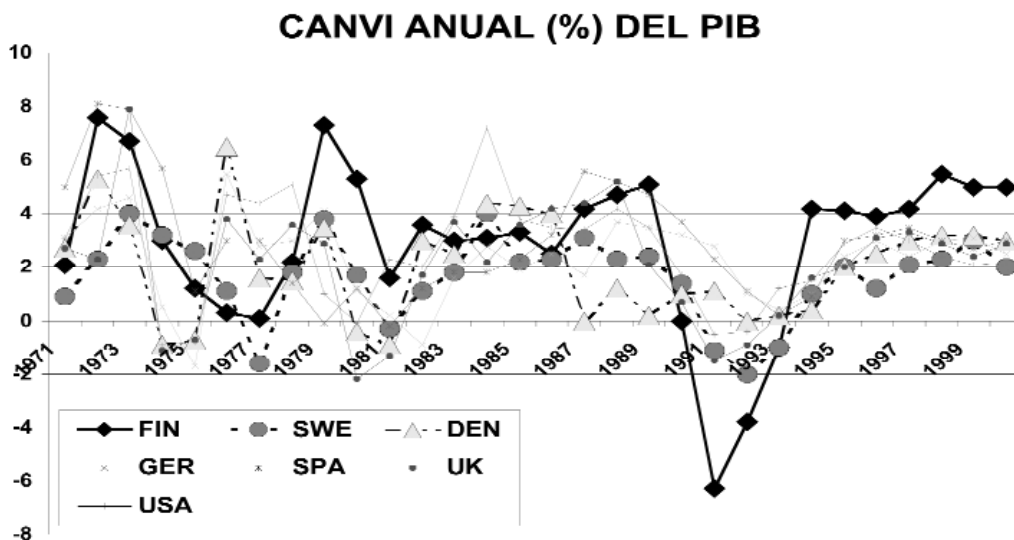
L'Estat del benestar escandinau ha aconseguit crear els requisits essencials perquè tingui lloc un accés igualitari per a tots dos sexes a la participació en el mercat de treball.

#### TAXES D'OCUPACIÓ A LA UE (1999)

País	Dones	Homes	Diferència (H-D)	País	Dones	Homes	Diferència (H-D)
DIN	72	81	9	FRA	54	68	14
SUE	69	72	3	IRL	51	74	23
FIN	65	70	5	BÉL	50	68	18
GB	64	77	13	LUX	49	74	25
PB	61	80	19	GRÈ	40	72	32
ÀUS	60	77	17	ITÀ	38	67	29
POR	60	76	16	ESP	37	68	31
RFA	57	72	15	UE-15	53	72	19

#### Nous reptes i opcions de polítiques a Finlàndia

Al final dels anys vuitanta, l'Estat del benestar finlandès estava en bona forma. La taxa d'atur era del 3,5%, el pressupost de l'Estat presentava superàvit i el deute públic era pràcticament inexistent. Els anys noranta, però, ho van capgirar tot. A causa de la crisi en el sector bancari (l'Estat va haver de subvencionar els bancs endeutats), la crisi monetària (la moneda es va devaluar en un 20%), el col·lapse de les exportacions a la Unió Soviètica (Finlàndia va perdre entorn del 10-15% del seu mercat d'exportacions) i la crisi econòmica als països occidentals (que també va afectar les exportacions), l'economia finlandesa va topar amb una sèrie de problemes inesperats. De fet, la crisi econòmica que va viure el país fou la més severa des dels anys seixanta del segle XIX. En conseqüència, la taxa d'atur va augmentar sobtadament i va passar de ser una de les més baixes de l'OCDE a ser una de les més altes, només en segon lloc després de la d'Espanya.



Un dels problemes principals de l'atur finlandès és l'existència d'una forta bretxa generacional pel que fa al nivell educatiu. Els treballadors més grans que van quedar aturats els anys noranta tenien un nivell d'educació molt baix, mentre que les generacions més joves tenen un dels nivells educatius més alts de l'OCDE. Durant els turbulents noranta, un gran nombre de llocs de treball a l'abast d'aquells que tenien només un nivell educatiu bàsic van desaparèixer de manera permanent, mentre que els nous llocs solen ser als sectors de les telecomunicacions i l'alta tecnologia i exigeixen qualificacions considerablement millors que les que tenen els aturats a llarg termini.

Una manera de resoldre aquest problema de l'atur estructural va ser la posada en marxa d'un pla massiu de jubilacions anticipades, la qual cosa, és clar, afegida a l'alt índex d'atur, va deteriorar les finances públiques. La despesa social va augmentar del 25% al 32%. El deute públic, per tant, va augmentar ràpidament a començament dels anys noranta i es va situar prop del 70% del PIB. En conseqüència, es van considerar necessàries algunes adaptacions (és a dir, retallades en la seguretat social).

Aquestes retallades van ser motivades –i encara ho són avui– preveient el boom de pensionistes que tindrà lloc quan les poblades generacions de la postguerra es jubilin. La taxa de fecunditat ha disminuït de 3,4 el 1950 a 1,7 els anys noranta. De fet, la taxa de dependència a Finlàndia augmentarà fins al 2030 més ràpidament que a la majoria d'altres països de l'OCDE. A aquestes generacions tan nombroses els seguiran generacions menys poblades, la qual cosa plantejarà problemes per al finançament de l'Estat del benestar.

### Les retallades dels anys noranta

Es van fer retallades a tots els plans principals de serveis i transferències.

Prestacions per malaltia:

- abolició de l'assignació bàsica el 1996 (una prestació fixa de prop de 20 euros, universalment a l'abast de tothom sense vinculació amb els ingressos);
- substitució del 80% al 65% dels ingressos;
- reducció de la durada: de 52 a 51 setmanes;
- cobrament de l'atenció sanitària.

Atur:

- enduriment dels requisits per rebre el subsidi: el requisit de treball passa d'1 a 4 mesos;
- el subsidi d'atur bàsic (25 euros al dia) es va congelar al nivell del 1990 fins el 1998.

Pensions: es van introduir canvis «sense canviar el sistema» (a Suècia es va canviar totalment el sistema de pensions, mentre que a Finlàndia hi ha hagut canvis més progressius, els efectes dels quals es veuran en el futur). Els canvis principals han estat els següents:

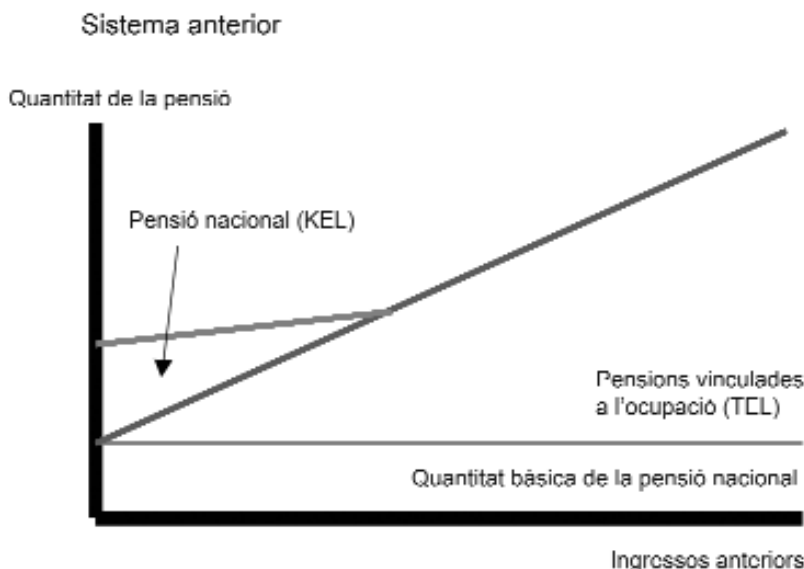
- Als plans de pensions del sector públic, l'antic objectiu d'assolir un nivell del 66% va ser reduït al 60%; és a dir, el mateix que al sector privat.
- Abans, el nombre d'anys necessaris per gaudir d'una pensió completa era de 30 anys al sector públic i 40 anys al sector privat. Els requisits d'anys treballats van ser homogeneïtzats i actualment tots els treballadors han d'haver cotitzat durant 40 anys per tal de gaudir d'una pensió equivalent al 60% del seu salari.
- Tant als plans del sector públic com del privat, la quantitat de la pensió abans es calculava sobre la base dels ingressos obtinguts als dos anys mitjans dels darrers quatre en què hom havia treballat (es descartaven els anys en què els ingressos havien estat més alts i més baixos). El període de càlcul es va estendre fins als darrers 10 anys. La pensió es calcula a partir de la mitjana d'aquests darrers 10 anys.
- El càlcul de la quantitat de la pensió s'estendrà molt probablement als ingressos obtinguts durant tota la trajectòria professional de la persona (40

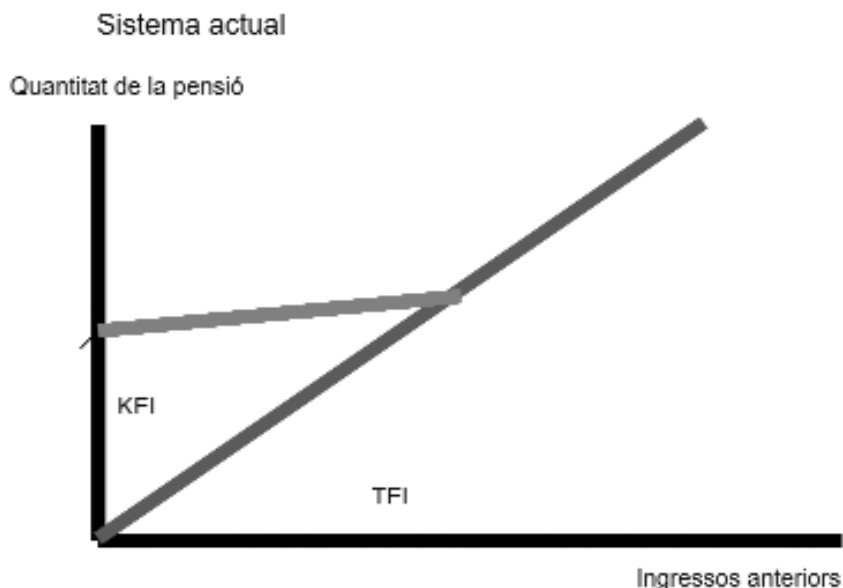


anys), la qual cosa farà minvar les pensions dels assalariats amb un perfil d'ingressos creixents. En el futur, això augmentarà la confiança en les pensions individuals privades i professionals, que actualment són pràcticament inexistentes a causa del fet que no hi ha sostres per a les pensions.

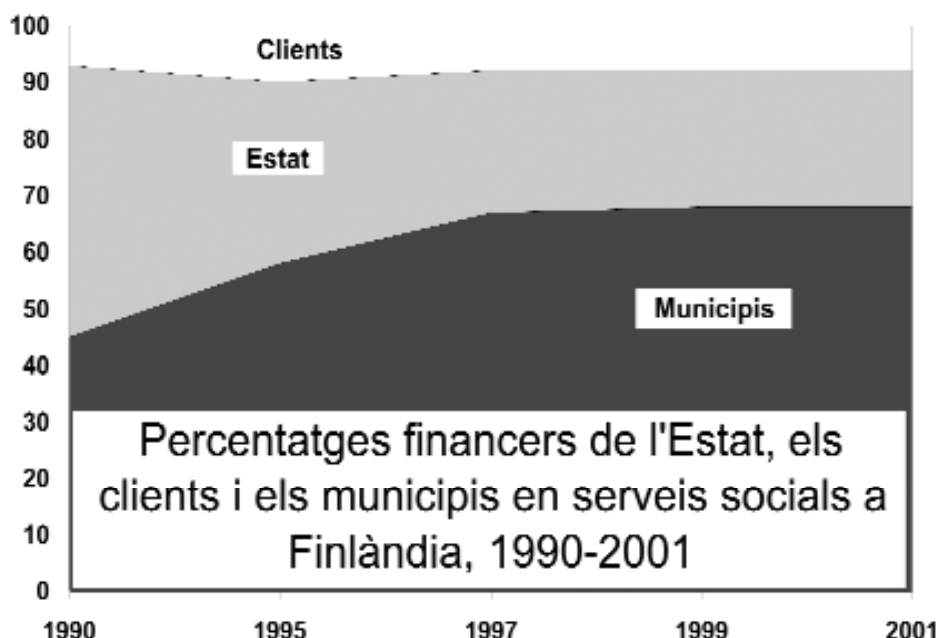
- Es van introduir les contribucions per part dels treballadors (fins aleshores les pensions vinculades al lloc de treball es finançaven exclusivament mitjançant les contribucions de les empreses).
- Les pensions nacionals universals abans constaven de dues parts: (1) una quantitat bàsica incondicional, disponible per a tots els pensionistes de més de 65 anys; (2) una quantitat addicional contrastada amb una altra pensió. El 1996 la quantitat bàsica universal va ser abolida i la totalitat de la pensió nacional va quedar subjecta als ingressos contrastats amb una altra pensió. Així, la pensió vinculada a l'ocupació va esdevenir la base i la pensió nacional constituirà un suplement per a aquells que tinguin pensions vinculades als ingressos baixes o inexistentes. La reforma del sistema suec de pensions va seguir pràcticament els mateixos passos.

Quant al finançament global de la seguretat social, les contribucions de les empreses eren el 26% de la nòmina el 1990, el 30% el 1994 i el 24% el 2000. Les contribucions dels treballadors han estat el 2,3% el 1990, el 10,2% el 1994 i el 8,1% el 2000.





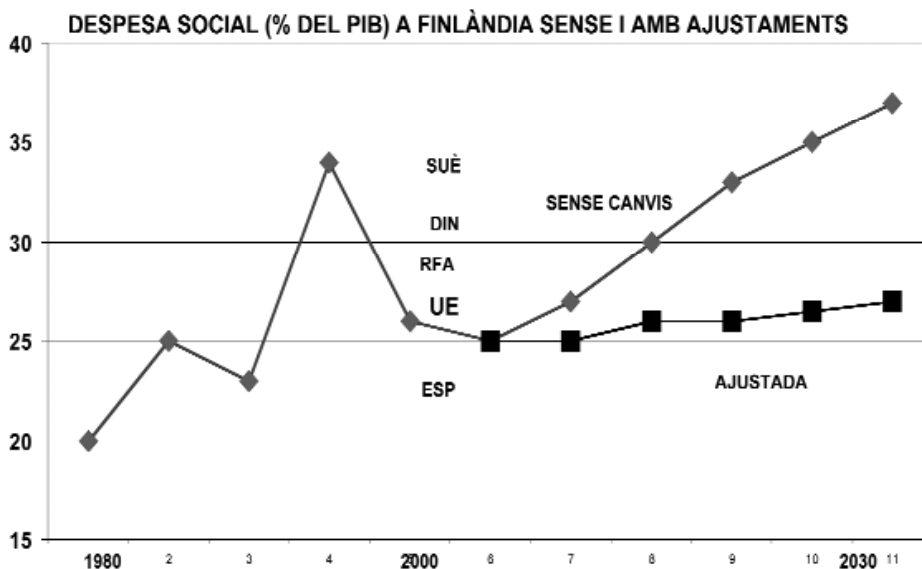
En l'àmbit dels serveis socials, es va introduir el cobrament de tarifes per l'assistència sanitària i les llars d'infants, mentre que els grups de clients o usuaris es feien més grans en relació amb el personal. Així mateix, es va permetre una major variació municipal a l'hora de proveir els serveis i finançar-los. Abans, l'Estat ordenava en bona mesura i també finançava parcialment els serveis municipals (en principi, els municipis són responsables dels serveis socials i l'Estat de l'assegurança social). L'Estat ha intentat reduir la seva participació en el finançament i donar més llibertat a les autoritats locals. Això ha tingut com a resultat més llibertat per als municipis, però també més tensions. En principi, els municipis tenen dret a recaptar impostos (aquesta és una de les peculiaritats nòrdiques), de manera que la reducció de les subvencions estatals ha creat una pressió per augmentar els impostos locals (que són proporcionals, mentre que els impostos estatals són progressius: el nivell impositiu més alt és del 60%). La major llibertat local ha incrementat també la variació en l'accés i la qualitat dels serveis.



Per tal de crear un proveïment de serveis més eficaç, particularment en l'àmbit de la salut, es reduirà el nombre de municipis (uns 400), la qual cosa tindrà com a resultat unitats de risc compartit més grans.

Tot plegat, el ministeri d'Afers Socials ha calculat que els ajustos fets tindran com a resultat una reducció substancial dels nivells de despesa previstos en el futur immediat. El nivell de despesa continuarà estant per sota del 30% del PIB fins al 2030. Aquesta xifra és inferior a la mitjana de la UE per a països com ara Alemanya, Dinamarca i Suècia. Pel que fa als canvis en l'Estat del benestar finlandès, podem afirmar que, malgrat el fet que la política social és menys generosa i menys universal que abans, el model nòrdic continua en vigor, tot i que és més prim i menys característic que els anys vuitanta.

### La política familiar a Finlàndia



De la mateixa manera que les pensions, les assignacions familiars pels fills són universals a Finlàndia. La primera llei en aquest sentit es va posar en marxa el 1948 i garantia una assignació incondicional (universal) per cada fill menor de 17 anys. Aquesta universalitat (i la de molts altres plans) s'explica per les demandes fetes pel Partit Agrari, que representava la nombrosa població rural que vivia parcialment al marge de l'economia monetària. Per a aquesta població, un sistema d'assignacions en què els subsidis estiguessin vinculats als ingressos i es paguessin als pares que treballessin (és a dir, el model d'Europa central) era inacceptable, ja que no donaria res als grangers. Per tant, el Partit Agrari –políticament fort– va insistir en un sistema universal. D'acord amb un especialista en la política social finlandesa, Pekka Kuusi, a les regions del nord i l'est de Finlàndia les assignacions universals pels fills van caure com el manà del cel sobre unes terres en què faltava de tot menys infants. Des d'aleshores, les prestacions han estat universals. No hi ha deduccions fiscals pels fills.

#### ASSIGNACIONS UNIVERSALS PER FILLS FINLÀNDIA 2002 (euros mensuals)

Primer fill	90
Segon fill	111
Tercer fill	131
Quart fill	151
Cinquè fill i més	172
Pare o mare sense parella	34 més per cada fill
<b>P. ex., una família amb 2 fills obtindrà 201 euros mensuals</b>	

Llars d'infants universals. Si les assignacions familiars pels fills hem vist que havien estat impulsades pel sector agrari, les llars d'infants universals –el dret subjectiu a gaudir d'una llar d'infants– ha estat un tema que van tirar endavant els socialdemòcrates. Les mensualitats per les llars d'infants varien entre 0 i 200 euros per infant i depenen dels ingressos i de les dimensions de la família.

Assignació per tenir cura dels infants a casa. A més de les possibilitats de gaudir de llars d'infants municipals, hi ha un sistema especial d'assignacions pels fills en el cas d'aquells pares que no facin servir els serveis municipals de llars d'infants (és una transferència del municipi per serveis no utilitzats). Aquesta assignació ha estat defensada pels grups agraris i també fins a cert punt per altres partits burgesos, que l'han recolzada com una garantia de la «llibertat d'elecció» per a les famílies, mentre que els socialdemòcrates han sostingut que es tracta d'una «trampa per a les dones», un sistema que manté les dones a casa. A diferència de Suècia, en el discurs polític finlandès l'argument de la llibertat d'elecció s'ha acabat imposant.

Tenen dret a rebre aquestes assignacions tots els infants menors de 3 anys que no facin ús del sistema municipal de llars d'infants. Per al 2002, les assignacions mensuals eren les següents:

- 252 euros per infant (fins a 3 anys);
- 84 euros més per cada infant addicional de fins a 3 anys;
- 50 euros més per cada infant addicional de 4 a 6 anys.

Aproximadament el 45% dels infants fins a 3 anys gaudeixen d'aquest sistema d'assignacions, comparat amb el 22% d'infants que assisteixen a les llars d'infants municipals. De la resta d'infants en tenen cura els pares mitjançant el sistema de permisos per als pares (les assignacions als pares es poden pagar durant un any i representen el 65% del salari anterior).

### Quin és el futur del model nòrdic?

Una de les qüestions crucials per al futur del model nòrdic és si pot competir en una economia globalitzada i oberta. Els resultats econòmics dels països nòrdics no han estat tan dolents (llevat de Finlàndia i Suècia al començament dels anys noranta). A la fi dels noranta, els països escandinaus estaven de nou en bona forma econòmica.

### ALGUNS INDICADORS ECONÒMICS 1997

PAÍS	INFLACIÓ %	ATUR, %	DEUTE PÚBLIC % DEL PIB	CREIXEMENT DEL PIB, %
BÈL	1,8	121	3	8,8
DIN	2,5	62	3,1	5,4
RFA	2,2	62	3,2	9,8
ESP	2,2	67	3,9	19,8
FRA	1,5	58	3,1	12,3
IRL	2,5	59	8,1	9,5
ITÀ	2,2	122	2,5	11,9
PB	2,7	72	3,6	4,8
ÀUS	2,1	66	2,8	4,2
FIN	2	57	6,3	12,9 (9,2 el 2001)
SUÈ	2	75	2,1	9,9 (4,5 el 2001)
GB	2,4	52	3,5	5,8
Objectiu UE	2	60	—	—
EUA	ND	65	4,5	5

Els índexs de competitivitat internacional tampoc no assenyalen que els països nòrdics tinguin problemes de competitivitat. La posició de Finlàndia és força bona i la de Suècia està millorant. I resulta interessant que Nova Zelanda, l'«alumne model» en la liberalització econòmica i les reformes del sector públic recomanades per l'OCDE, l'FMI i el Banc Mundial, està quedant enrere en la classificació mundial de competitivitat.

CLASSIFICACIÓ MUNDIAL DE COMPETITIVITAT

País	2001	1997	País	2001	1997
EUA	1	1	Alemanya	12	16
Singapur	2	2	Islàndia	13	21
Finlàndia	3	7	Àustria	14	20
Luxemburg	4	8	Dinamarca	15	13
Països Baixos	5	4	Israel	16	25
Hong Kong	6	3	Bèlgica	17	23
Irlanda	7	10	Taiwan	18	18
Suècia	8	19	Regne Unit	19	9
Canadà	9	6	Noruega	20	5
Suïssa	10	12	Nova Zelanda	21	11
Austràlia	11	15			

Font: <http://www.imd.ch/wcy/ranking/index.cfm>

Per últim, hi ha un tema que segurament és més important: la política social va molt més enllà de les pensions i les assignacions familiars. La distribució dels recursos afecta la gent i les societats de múltiples maneres, de les quals moltes són totalment imprevisibles. És bo que acabem amb un indicador que intenta il·lustrar el fet que la pobresa és molt més que no només la manca de diners d'uns quants ciutadans desafortunats.

