



Pensionsreformer World Wide

Europa och Amerika
möter åldrande befolkningar

REDAKTÖR: JOAKIM PALME

Pensionsreformer World Wide

Europa och Amerika
möter åldrande befolkningar

REDAKTÖR: JOAKIM PALME

INNEHÅLL

Redaktörens förord	3
John Myles: Pensionsreformer i rika demokratier	8
Jürgen Kohl: Socialpolitik för gamla i Tyskland	26
Evelyne Huber och John D. Stephens: Pensionsreformer i Latinamerika	53
Bernhard Ebbinghaus: Mellan stat och marknad. Tjänstepensioner och offentligt/privat i Storbritannien, Tyskland, Italien och Sverige	90
Annika Sundén: Pensionsreform i Sverige och USA	121
Författarna	149

REDAKTÖRENS FÖRORD

Pensionsforum har sedan det bildades tagit olika initiativ till att granska och belysa den svenska pensionsreformen. Ett sätt har varit att ge ett internationellt perspektiv på pensionsreformer. Forskare från olika länder har inbjudits att skriva om pensionsreformer i sina egna och andra länder. Det handlar om reformer av såväl lagstadgade som privata system, och av förändringar som flyttat gränserna mellan privat och offentligt. Föreliggande skrift är den andra av två antologier som Pensionsforum ger ut under hösten 2001. I den första skriften med titeln *Privata och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?*, granskades utvecklingen i våra nordiska grannländer. I den föreliggande skriften vidgar vi det geografiska perspektivet till såväl Europa som Nord- och Latinamerika. Syftet är i grunden det samma; att ge perspektiv på den svenska utvecklingen, bl a för att se att det finns olika handlingsalternativ när det gäller att möta gemensamma utmaningar.

Varför skall vi svenskar intressera oss för vad som händer i vår omvärld? Räcker det inte om omvärlden intresserar sig för oss? Särskilt nu när vi genomfört en sådan fin pensionsreform som givit oss världens mest stabila offentliga pensionssystem i en värld som åldras allt snabbare? Tvärtom tycker jag att det nu liksom tidigare finns starka skäl att lyfta blicken mot andra länder. Hur kan vi annars värdera våra egna system? På vilken grund kan vi säga att

pensionerna är stabila? Uppfyller vårt system de socialpolitiska målsättningarna? Är våra pensioner konkurrenskraftiga?

De texter som presenteras i den här volymen uttömmar knappast möjligheterna till att göra intressanta jämförelser med andra länder men jag tycker att de ger flera exempel på att det kan vara fruktbart att vidga perspektiven på pensionsfrågan.

Två av texterna har tidigare presenterats i föredragsform på stora pensionsdagen hösten 2000. Den ena är av professor John Myles som är en av de stora auktoriteterna i den jämförande forskningen kring pensionssystemen och deras reformering i västvärlden. Det som han presenterar i den här uppsatsen baserar sig på ett gemensamt forskningsarbete som han gjort med professor Paul Pierson från Harvard. Pierson som för övrigt etablerat sig som den kanske mest tongivande forskaren när det gäller komparativa studier av välfärdsstatsreformer, bl a genom sin jämförande analys av vad som hände i Storbritannien under Thatcher och i USA under Reagan. De ser ett gemensamt drag i de förändringar som gjorts i länder med väldigt olika inriktning på sina pensionssystem; efter ett par årtionden med hög avkastning på kapital så har intresset för fonderade inslag ökat. Men formerna för dessa har blivit väldigt olika beroende på hur de redan existerande systemen sett ut.

Jürgen Kohl som känner det svenska systemet mycket väl har i sin forskning inte bara studerat pensionssystem i olika länder utan också fattigdom och ojämlikhet bland de äldre. I den här uppsatsen är dock fokus riktat mot den tyska utvecklingen. Det handlar dels om den reformdiskussion kring ålderspensionerna som i maj 2001 resulterade i en reform. Det finns här både likheter och skillnader

med den svenska utvecklingen som är intressanta. Men Kohl presenterar också bakgrunden till och innehållet i den tyska äldre-vårdsförsäkringen som infördes 1994. Denna är av uppenbar relevans för den svenska diskussionen om äldre-vårdsförsäkring som ett alternativ för den långsiktiga finansieringen av omsorgen om den allt större gruppen gamla och bräckliga i landet. Detta är ett annat sätt att vidga perspektivet på den svenska utvecklingen som åtminstone jag tycker är mer fruktbart än rena tankeexperiment. Det post scriptum som är tillagt till det föredrag han höll hösten 2000 visar hur goda förutsägelser som Kohl gjorde om den tyska reformprocessen under första halvan av 2001. Frågan är om det är Kohl som är skicklig eller det tyska systemet som är så lätt att förutsäga?

Professorerna Evelyne Huber och John Stephens från University of North Carolina at Chapel Hill, kom under 2001 ut med en stor studie av välfärdsstatens utveckling i Västeuropa och Nordamerika. Den här uppsatsen har dock sitt fokus på utvecklingen i Sydamerika. Det är en kontinent som när det gäller pensionsreformer blivit föremål för stor uppmärksamhet inte minst på grund av det chilenska exemplet. Men som de visar i uppsatsen har hela kontinenten, om än i olika utsträckning och på olika sätt, genomgått en reformvåg under de senaste årtiondena. Behoven av förändringar torde varit särskilt stort på denna kontinent där pensionssystemen missbrukats och pengarna använts för andra syften på sätt som verkar sakna motstycke i resten av världen. Men detta betyder inte att allt som gjorts varit bra. Huber och Stephens är kritiska till flera inslag i de olika reformerna. En kritik som också har implikationer för den svenska utvecklingen både på det lagstiftade och det av-

talade området. Vad de pekar på är att det ökade inslaget av individuella val kommer att leda till större skillnader när det gäller pensionsutfall, och att man därmed missar den riksspridning som är fördelen med kollektiva system både på den offentliga sidan och på avtalsområdet.

Bernhard Ebbinghaus från Max-Planck institutet i Köln vidgar perspektivet på pensionerna i en annan dimension. Han för in avtalspensionerna i det jämförande perspektivet. De länder som Ebbinghaus studerar är intressanta därför att de representerar olika modeller för offentlig pensionsförsäkring. Som han visar är variationerna också stora när det gäller de avtalade systemen. Det gäller såväl täckningsgrad som kompensationsnivåer och samordning med de allmänna pensionerna. Reformen av såväl de lagstadgade som de avtalade systemen i de olika länderna visar stor variation. Ebbinghaus ser dock minskade ambitionsnivåer i många offentliga system och ser en möjlighet för de avtalade systemen kompensera för detta.

Annika Sundén har ett intressant perspektiv på pensionsreformer. Hon har som utredare och forskare först varit verksam i Sverige. Det var dock i USA som hon disputerade vid Cornell universitet och det är där hon är verksam för närvarande vid Centre for Retirement Research på Boston College. I den här uppsatsen utvecklar hon sitt amerikanska perspektiv på den svenska reformen och sitt svenska perspektiv på den amerikanska diskussionen. Vari ligger de väsentliga skillnaderna? En viktig skillnad är att man i USA fortfarande är på diskussionsstadiet. Sundén framhåller också att det svenska systemet är betydligt generösare och var mindre

finansiellt stabilt än det amerikanska och att det finns andra skäl till varför förändringarna i USA kommer att se annorlunda ut. Finns det några likheter? En gemensam nämnare är att man ser fondering som ett viktigt inslag och att de politiska partierna har ganska skiljaktig syn på hur fonderingen bör organiseras.

De studier som presenteras i den här skriften går visserligen utanför både Sveriges och Nordens gränser, men syftar varken till att ge en uttömmande eller heltäckande beskrivning av pensionsreformer ”world wide”. De fall som beskrivs utgör dock viktiga exempel därför att de påverkat den internationella diskussionen i stor utsträckning. De representerar också principiellt olika strategier när det gäller att möta en framtid, som i samtliga fall kommer att innebära växande andelar av befolkningarna som kommer att befinna sig över det som idag betraktas som de normala pensionsåldrarna.

Förhoppningen är att den här skriften sammantaget skall stimulera debatt kring pensionerna i Sverige, bl a om: Vilken roll skall fondering spela i framtiden? Har vi organiserat fonderna ändamålsenligt? Har människor tillräckliga kunskaper för att kunna hantera fondvalen? Vilken roll skall avtalspensionerna spela i framtiden? Fungerar samordningen av de olika pensionssystemen – offentliga såväl som privata?

Vällingby, september 2001

Joakim Palme

PENSIONSREFORMER I RIKA DEMOKRATIER¹

Av John Myles

Avsikten med det här kapitlet är att ge ett bred översikt av mönstren för reformering av allmänna pensioner i rika demokratier – ungefär sammanfallande med OECD-familjen av länder – sedan 1980. Den innehåller inga rekommendationer, diskuterar alltså inte vad länder med en åldrande befolkning *bör* göra utan beskriver vad de *faktiskt* gör på ett eller annat sätt, och varför.

I mitten av åttiotalet var de första allvarliga försöken att reformera de nationella pensionssystemen på väg. Ålderspensionerna, länge ett av de mest stabila inslagen i efterkrigstidens sociala kontrakt, har blivit en sektor som präglas av dramatiska policyförändringar. Reformerna tog fart i slutet av 1980-talet, accelererade på 1990-talet och inget slut är i sikte. Nästan alla OECD-länder hade 1998 genomgått åtminstone en större reform. Reformernas takt och frekvens innebär i vissa länder att många detaljer har förändrats redan innan föregående reformer hunnit genomföras. Både tidspress och pensionsreformernas snabbhet tvingar mig att fokusera på vad eko-

¹ Bidraget bygger på John Myles & Paul Pierson, "The comparative political economy of pension reform", i Paul Pierson (red.) 2001, *The New Politics of the Welfare State*, New York, Oxford University Press.

nomer brukar kalla ”stiliserade fakta” – breda generella mönster som överförenklar många detaljer och undantag hos enskilda fall.

Resonemanget i korthet

Vad som tvingar fram reformer är väl känt: åldrande befolkning, budgetrestriktioner och åttio- och nittioalets måttliga ekonomiska tillväxt jämför med tidigare decennier har alltsammans medverkat. Mitt resonemang går emellertid ut på att bakom reformtrycket inte bara ligger en demografiskt framdriven efterfrågan på pensioner. Framtidens gamla kommer att ges mat, kläder, bostäder, vård och annan service på en nivå som motsvarar landets levnadsstandard. Om de gamlas andel av befolkningen fördubblas under nästa kvartss sekel, fördubblas också deras andel av nationalinkomsten. Inga pensionsreformer kommer att kunna ändra detta. Frågan är inte *om* detta ska hända utan *hur* framtidens inkomstflöden till de gamla ska finansieras.

Under expansionsepoken införde många länder en specifik modell för att finansiera ålderspensionerna. För det första skulle intäkterna i princip komma in genom inkomstrelaterade arbetsgi-
varavgifter. För det andra skulle dessa intäkter enligt fördelnings-
principen användas för att täcka de löpande kostnaderna. Vid den
tidpunkten var det alternativet inte så orimligt. Givet 1950- och
1960-talets ekonomiska och demografiska miljö skulle ni och jag
förmodligen ha valt likadant. Konstruktionens brister blev emeller-
tid alltmer påtagliga under 1980- och 1990-talets förändrade eko-
nomiska och demografiska villkor. De aktuella pensionsreformerna
har i hög grad drivits fram av strävan att lösa dessa svårigheter. För
att hårdra resonemanget ligger bakom pensionsreformerna snarare

en vilja att begränsa arbetsgivaravgifternas ökningstakt än pensionskostnaderna som sådana.

Nyckelvariabeln bakom reformernas allmänna utseende blir därmed dessa fördelningsbaserade pensionssystemens täckning, mognad och utformning. Utifrån denna variabel har reformen följt endera av två vägar.

En grupp av länder utgörs av ”senkomlingarna”, de som inte hade några mer omfattande inkomstrelaterade fördelningssystem ännu 1980. Det är slående att den bland senkomlingarna dominerande reformvägen har varit en utbyggnad av kollektivt organiserade pensioner. I dessa länder har man under de två senaste decennierna försökt skapa hållbara system för ålderdomstrygghet, om än av ett helt annorlunda slag, byggda på reglering och inte som tidigare baserade på offentliga medel.

De flesta rika demokratier tillhör en andra grupp, där omfattande inkomstrelaterade pensionsprogram hade mognat redan vid mitten av 1970-talet. I de länderna har reformvägen handlat om anpassning till sparkrav. På grund av politiskt avskräckande övergångskostnader är en radikal övergång till förhandsfondering utesluten. Det problem som möter pensionsreformatörerna i fördelningsländerna är inte olikt det som drabbar transportplanerarna i Los Angeles. Det lär inte gå att få pendlarna i Los Angeles att överge sin bil och ta tunnelbanan till jobbet inom överskådlig tid, eftersom de ”nedplöjda kostnaderna” i den befintliga ”infrastrukturen” är så stora att detta helt enkelt inte är något realistiskt val. Den som vill reformera pensionerna i ett fördelningsland står inför ett liknande dilemma.

Finansieringsmodeller och pensionsreformer

Pensionsreformer i ”senkomlingsländerna”

Sedan 1980 har pensionsreformerna i de flesta länder gått ut på att begränsa en framtida expansion. Men i en annan ländergrupp har förmånerna överraskande nog byggts ut sedan början av 1980-talet. Vi får en god inblick i reformtrycket genom att jämföra de båda grupperna, eftersom de inte skiljer sig åt i de faktiska eller potentiella problemen med en åldrande befolkning.

Hur kan skillnaden förklaras? Utbyggnaden har enbart skett i ”senkomlingsländerna”, länder som likt Sverige började med blygsamma ”grundtryggande”, oftast enhetliga pensioner, men som till skillnad från Sverige ännu inte 1980 hade tillfogat något mer betydande tillägg av inkomstrelaterade pensioner.

- Det fanns 1980 fyra länder (Australien, Holland, Irland och Nya Zeeland) som ännu inte hade infört några fördelningsbaserade, inkomstrelaterade tilläggspensioner. Två andra (Danmark och Schweiz) hade mycket blygsamma tilläggssystem som illa tillgodosåg medelinkomsttagarnas behov av inkomstrygghet. I fyra av de sex länderna har det skett en större utbyggnad sedan 1980.
- Schweiz gjorde arbetsgivarprogram obligatoriskt för alla anställda 1985 och Australien följde efter 1992.
- I Holland och Danmark gjordes motsvarande framsteg utan direkt statlig intervention. Ändå åstadkoms ungefär samma resultat – praktiskt taget universell täckning genom arbetsgivarprogram – via förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter som gjorde lagstiftning överflödig.

Det är emellertid påtagligt att ingen av utbyggnaderna efter 1980 har följt samma finansieringsmodell som de tidiga reformerarnas. Alla dessa använde fördelning som metod för att finansiera förmånerna – betalade löpande bidrag till pensionärerna ur de aktiva löntagarnas arbetsgivaravgifter.² Alla utbyggnader efter 1980 har i stället byggt på ett system med premiereserver eller kapitalupbyggnad. Förmånerna betalas inte ur de aktuella löntagarnas bidrag utan ur investeringsavkastning som genererats genom tidigare avgifter. Vad ligger bakom övergången från fördelning till premiereserver?

Det är förmodligen många som vet svaret på frågan. I en modell med fondering eller ”kapitalisering” bestäms avkastningen av den långsiktiga realräntan. Den implicita ”avkastningen” i en fördelningsmodell är den *totala* reallönens procentuella tillväxt (”arbetsavkastningen”). Den totala reallöneökningen är medellönens förändring multiplicerad med förändringen av antalet löntagare. Ett fördelningsystems ekonomiska hälsa påverkas av både en demografisk komponent (utvecklingen av antalet löntagare) och en ekonomisk komponent (den genomsnittliga reallönens utveckling). Båda har under senare decennier hotat fördelningsmodellens stabilitet.

Låt mig som illustration använda en tabell från det kanadensiska finansdepartementet. Under expansionsperioden från 1950-talet till 1970-talet var den totala reallöneökningen avsevärt högre än

² De flesta av men inte alla dessa program hade fasta förmåner. De franska tilläggs-pensionerna finansieras enligt fördelningsprincipen men förmånerna bestäms med en formel som bygger på fasta avgifter.

Tabell 1. Reallöne- och realränteökning i Kanada från 1960- till 1990-talet

	1960-69	1970-79	1980-89	1990-94
Reallöneökning	5,1	4,8	2,1	0,0
Realränteökning	2,4	3,6	6,3	4,6

Källa: Canada 1996. An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan, Ottawa: Department of Finance.

realräntan. På den tiden torde en klok tjänsteman i finansdepartementet tveklöst ha uppmanat sina politiska uppdragsgivare att välja fördelningsmodellen. På 1980- och 1990-talet hade allt detta förändrats. I slutet av 1980-talet borde vår kloka tjänsteman ha förklarat för sin minister att fördelningsmodellen hade problem. Reallönens och arbetskraftens eventuella tillväxt var långsam och realavkastningen på kapital var hög. Det är därför inte så märkligt att de nya pensionssystemen efter 1980 valde en kapitalbildningsmodell.

Alla skattehöjningar är obehagliga för beslutsfattare men i dagens ekonomiska miljö är höjningen av löneskatter, arbetsgivaravgifter, ett särskilt problem. Vad är då speciellt med dem?

- För det första står de i strid med dagens ekonomiska tänkande, som säger att sociala kostnader är acceptabla och även önskvärda om de stimulerar sysselsättningen och dåliga om de inte gör det. Höga och stigande arbetsgivaravgifter anses allmänt dämpa sysselsättningen, särskilt i arbetsmarknadens bottenkikt.
- För det andra lägger arbetsgivaravgifter skatt bara på en viss form av inkomster, inkomst av lön. Och till skillnad från inkomstskat-

ter är de inte progressiva. De påverkar i oproportionerlig grad de lågavlönade som ofta finns i unga barnfamiljer. I en miljö med långsam reallöneökning finns det reell risk för att höjda arbetsgivaravgifter leder till sänkt reallön för många arbetare. Därför har många arbetarledare lika goda skäl att oro sig över stigande arbetsgivaravgifter som arbetsgivare och finansexperter.

Slutligen bör noteras att trycket till reformering av fördelningssystem som finansieras genom arbetsgivaravgifter tycks vara oberoende av dessa avgifters storlek. För många år sedan inbjöds jag till Kanada för att ge råd inför en reformering av pensionerna. Finansdepartementet hade förberett ett dokument om pensionsreformen där det påpekades, att arbetsgivaravgifterna under de kommande tjugo åren måste höjas från den aktuella nivån 5,5 procent till drygt 14 procent för att vidmakthålla förmånernas storlek. En sådan höjning var med deras språkbruk "ohållbar". Vad är "ohållbart" med 14 procent, frågade jag. Det ligger ett gott stycke under den rådande nivån i de flesta europeiska länder och skiljer sig inte så mycket från de 12,5 procent som redan gäller i Förenta staterna. Finanstjänstemännen i Tyskland skulle öppna champagnebuteljerna om det värsta tänkbara framtidsscenarioet var en avgift om ynka 14 procent. Kanadas finanstjänstemän var dock föga imponerade av detta resonemang.

Orsaken är att arbetsgivaravgifter är som bensinpriser. Européer som betalar en dollar litern för bensin ler roat när amerikaner proklamerar kris om bensinpriserna går stiger till 30 cent. Och amerikaner fnissar när venezolaner klagar över bensinprishöjningar till 10 cent. Åtminstone på kort sikt är dock "krisen" verklig. Kriser

definieras inte av *prisnivån* utan av *förändringstakten*. När bensinpriset stiger (och inte inkomsten följer med) måste familjen omstrukturera sin hushållsbudget. Likaså måste hushållen minska sina utgifter för annat när arbetsgivaravgifterna för pensioner eller andra ting stiger.

Vilka lösningar finns då inför detta förändringstryck? De är av två slag:

(a) reformering av finansieringssystemet genom etablering av nya intäktskällor som alternativ till arbetsgivaravgifter, och

(b) omstrukturering av förmånerna så att de framtida kostnaderna minskar.

Låt oss se på dem i tur och ordning.

Nya finansieringskällor I: premiereserver

Ett alternativ som ligger nära till hands för länder med stora befintliga fördelningssystem är att helt eller delvis övergå till en kapitaliserad modell (premiereserver). Innan jag fortsätter vill jag klargöra att det inte finns något tekniskt eller logiskt samband mellan förhandsfondering och privatisering eller mellan kapitalisering och individuella konton. Man kan kapitalisera – eller förhandsfondera – *varje* pensionssystem. Man kan kapitalisera system med fasta förmåner och med fasta avgifter. Man kan kapitalisera individuella konton, branschvis eller nationellt. Den kanadensiska reformen från slutet av 1990-talet lade ett element av kapitalisering till landets pensionsprogram, deras motsvarighet till Sveriges ATP. I motsats till i Sverige upprättades inga individuella konton. I stället investeras de höjda avgifterna i värdepapper och avkastningen används till att finansiera de befintliga förmånerna. Man väntar sig

att avgifterna genom premierreserverna långsiktigt kommer att kullminera under 10 procent i stället för de prognosticerade 14, och att kostnaderna för en åldrande befolkning ska spridas över flera generationer.

Det är emellertid få länder med ett moget fördelningssystem som har infört ett element av kapitalisering. Och de båda undantagen – Kanada och Sverige – har gjort det i mycket modest omfattning. Skälet är ”historien”: tidigare gjorda val begränsar de alternativ som står till buds idag. När ett fördelningssystem väl har mognat bygger det upp vad Estelle James i Världsbanken har kallat en mycket stor implicit offentlig skuld, som skapar ett ”dubbelfinanseringsproblem”. Vid bytet från ett system till ett annat måste de aktiva löntagarna betala två gånger: en gång för att finansiera existerande förpliktelser – den implicita offentliga skulden – och en gång till för att kapitalisera den egna pensionen. Staten måste öka avgifterna, höja skatterna eller ge ut obligationer för att omvandla den implicita skulden till explicit. Resultatet blir en nästan oöverkomlig barriär för de tidiga reformerarna – de länder som införde eller byggde ut fördelningssystem mellan 1950-talet och 1970-talet.

Det undantag som finns bekräftar regeln. Under Margaret Thatcher gjorde Storbritannien en omfattande övergång till förhandsfondering genom att tillåta löntagare att ”bryta sig ur” det offentliga systemet (SERPS). Men Storbritannien är närmast en senkomling. Lagen om dess fördelningssystem kom först 1975 och de första avgifterna inbetalades 1978. Följaktligen var den i SERPS inbäddade implicita offentliga skulden relativt liten.

Nya finansieringskällor II: allmänna medel

Vad återstår om högre arbetsgivaravgifter och kapitalisering är utslutna som källor för att tillgodose kraven från en åldrande befolkning? Ett tredje alternativ är större finansiering genom allmänna medel som införskaftats genom skatt på inkomster och konsumtion, ett relativt vanligt inslag i nyare europeiska reformer. En finansiering med allmänna medel breddar skattebasen, och eftersom generella skatter inte påverkar lönekostnaderna direkt vållar effekterna på sysselsättningen inte så stora bekymmer. Eftersom också de gamla, och särskilt de med högre inkomst, betalar inkomst- och konsumtionsskatter beaktar en starkare roll för de generella intäkterna kravet på rättvisa, både inom och mellan generationerna.

Men till skillnad från fallet med arbetsgivaravgifter finns det ingen tydlig koppling mellan allmänna medel och individuella arbetsinsatser. Det är därför svårt att försvara att sådana medel används till att finansiera förmåner som traditionellt har varit inkomstrelaterade. I stället ges inkomst- och konsumtionsskatter en större roll i samband med att förmåner omstruktureras, vilket är mitt nästa ämne.

Sätt att minska kostnaderna

Höjd pensionsålder

En populär strategi för att minska framtida pensionskostnader är förändringar som ökar sysselsättningsgraden bland äldre arbetare (OECD 1978). Den främsta mekanismen är att minska förmånerna för förtidspensionärer och därmed skapa incitament att stanna längre i arbetslivet. Det gängse argumentet för senare pensionering handlar om rättvisa. Eftersom dagens arbetande lever längre och är

friskare, bör en viss del av den förväntat ökade livslängden tas ut i form av längre arbetskarriär. Dessutom underlättas längre arbetskarriärer av en postindustriell ekonomi där många av forna tiders fysiskt krävande jobb har eliminerats.

I Europa har en harmonisering av den allmänna pensionsåldern mellan olika sysselsättningssektorer eller mellan kvinnor och män skapat ett betydande utrymme för kostnadsbesparing med etiketten ökad rättvisa. Strategin har emellertid en övre gräns. För att helt uppväga de växande kostnaderna för en åldrande befolkning skulle den faktiska pensionsåldern behöva höjas till 73 eller 74 år (Thompson 1999), vilket är osannolikt. Starkare incitament för att stanna på jobbet kommer otvivelaktigt att finnas kvar på dagordningen, men de politiskt ansvariga måste även leta på andra håll för att tillgodose det ofrånkomliga kravet på ökade intäkter.

Minskade förmåner och konsensuspolitik

Förmånsminskning är ett politiskt minfält. Under expansionsepooken var politiska partier angelägna att tillskriva sig äran av nya förmåner. Vid impopulära förändringar som att minska pensionsförmånerna står de inför motsatt utmaning – att slippa få skulden för reformerna. Detta kan uppnås genom att man får andra tunga aktörer att skriva under på dem. Schweiz och Nya Zeeland höll folkomröstning. Sverige med flera andra länder har använt mekanismen med partiövergripande överenskommelser. På andra håll har normen varit att arbetsgivare och fackföreningar godkänt reformförslagen i korporativ ordning. 1983 års USA-reform var den ovanliga produkten från en ovanlig tvåpartitredning av demokrater och republikaner som, ännu mer ovanligt, innehöll represen-

tanter för arbetsgivare och fackföreningar. Pensionsreformer som innebär omstrukturerade förmåner kräver en osedvanligt hög grad av konsensus.

Universella kontra riktade nedskärningar

En reduktion av förmåner väcker den svåra frågan om vilkas förmåner som ska beskäras och hur mycket. Att helt enkelt skära ner allas förmåner med ett fast belopp är särskilt farligt eftersom det maximerar antalet förlorare. Eftersom lågavlönade brukar vara mest beroende av de offentliga pensionssystemen skapar generella nedskärningar, där allas pensioner minskas procentuellt lika mycket, rättviseproblem eftersom de minst gynnade drabbas hårdast. Vill man vinna en bred konsensus tvärs över det politiska spektret är den ur de politiskt ansvarigas perspektiv ideala nedskärningen en som verkar rättvis och juste, och att bara sätta yxan till förmånerna är sällan ett effektivt sätt att nå det målet.

Följaktligen är det en vanligare strategi att minska kostnaderna genom selektiva än genom generella nedskärningar. Trots det påstått nära sambandet mellan inkomst och förmån innehåller alla pensionssystem bestämmelser som leder till betydande överföringar mellan arbetande med i övrigt identisk inkomst och arbetskarriär. Många nationella system har till exempel villkor som gynnar offentliga tjänstemän framför andra löntagare. Formler som utgår från de sista (eller bästa) inkomståren gynnar personer med åldersbrant löneprofil eller några år av mycket hög inkomst sent i karriären. Förr beräknades svenska pensioner utifrån de 15 bästa åren och 30 pensionsgrundande år. I Italien har meriterna baserats på de fem sista åren för anställda i den privata sektorn och på slutåret i den

offentliga sektorn. Båda länderna har modifierat sina formler så att de förmånerna i stället ska spegla medelinkomsten under hela arbetslivet. Andra länder med modeller som bygger på de sista eller bästa åren rör sig också i denna riktning.

Extra bidrag och nya förmåner

Det slående med detta reformmönster är, att samtidigt som det görs kostnadsbesparingar genom eliminering av speciella ”privilegier” som inte längre kan motiveras, kan politiken underlättas om en viss del av det sparade används till nya former av omfördelning som är motiveerade av aktuella omständigheter. När förmånerna reduceras för somliga utnyttjas alltså något av det insparade till nya förmåner åt andra, extra bidrag som ger reformpaketet potentiella anhängare.

Förändringar som berör kvinnor är ett exempel. Länder som tidigare haft lägre pensionsålder för kvinnor än för män håller på att eliminera dessa skillnader. Att höja kvinnornas pensionsålder till männens nivå ger avsevärda besparingar. I gengäld innehåller dock dagens reformpaket ofta nya pensionsförmåner till personer som vårdar småbarn eller tar hand om gamla.

1995 års schweiziska reform är en illustration till denna avvägning. Liksom i USA hade det schweiziska pensionssystemet en ”parpension”, som ökade pensionen för en arbetare med hemmafru med 50 procent av hans ”intjänade” förmåner. Kvinnoorganisationer drev en framgångsrik kampanj för ett upphävande av ”parpensionen”, ett komplement som främst gynnade höginkomstfamiljer. Med den nya utformningen läggs alla avgifter som inbetalats av båda makarna samman, delas på mitten och ges till vardera partnern. Resultat blev eliminering av en förmån som innebar subventioner

från ensamstående och dubbelarbetande familjer till familjer med en ensam inkomsttagare. I gengäld skapades emellertid en ny förmån. Par med barn under 16 år får extra pensionspoäng. Det sker fortfarande överföringar men de riktas nu specifikt mot barnuppfostran, inte mot allmän hushållsservice åt en make.

Rationaliserad omfördelning och allmänfinansiering

Förmånsreformerna har alltså två sidor. Dels förstärks sambandet mellan avgifter och förmåner, dels riktas interpersonella transfereeringar och subventioner mer selektivt, ofta genom nya förmåner. Man skulle kunna kalla detta besparing genom rationaliserad omfördelning. Reformens resultat är att uppdelningen mellan välfärdsstatens avgiftsbaserade och ”solidariska” (omfördelande) inslag blir allt tydligare.

Den ökade tydligheten är intimt förknippad med reformeringen av finansieringsmodellen. Med den noggranna avgränsningen mellan avgiftsbaserade och omfördelande förmåner får vi ett kriterium som motiverar en klar uppdelning av finansieringsansvaret mellan arbetsgivaravgifter och allmänna medel. ”Intjänade förmåner” som bygger på individuella arbetsprestationer finansieras genom arbetsgivaravgifter. Omfördelningen blir ett ansvar för staten och finansieras genom allmänna medel, vilket sprider kostnaderna för ett åldrande samhälle på en bredare intäktbas. Giuliano Bonolis intervjuer med partifunktionärer och arbetarledare i Frankrike och Tyskland ger slående belägg för denna strategis medvetna karaktär. För att tala med en fransk fackföreningsman ”måste finansieringen av avgiftsbaserade förmåner ... ske via avgifter som bygger på lönen. Andra förmåner måste finansieras genom allmänna medel”.

Framtida omfördelning

Ökad tydlighet är ett tveeggat svärd. Å ena sidan förser den de politiskt ansvariga med ett kraftfullt instrument för att reducera utgifterna. Å andra sidan bereder det marken för nya konflikter som kan leda till nya rundor av förmånshöjningar. Förr doldes många av ålderstrygghetssystemets omfördelande aspekter bakom tekniskt komplexa bestämmelser. Den strategin var ofta medveten, styrd av antagandet att gömmandet underlättade omfördelningen politiskt. I en epok med inskränkningar riktar ökad tydlighet uppmärksamheten på frågor om omfördelningens storlek och riktning. Ges exempelvis pensionspoäng för perioder av barnuppfostran uppstår debatter kring värdet av detta. Kvinnogrupper var kritiska till de blygsamma poäng som gavs genom 1992 års tyska reform, med resultatet att höjda poäng för vård av barn ingick i den för övrigt kostnadsreducerande reformen 1997. Omfördelningsspolitiken har inte avskaffats men omstrukturerats. Till de resultat som framtida forskargenerationer får att förklara hör otvivelaktigt stora variationer länderna emellan i pensionspoäng för vård av barn och andra behövande, för arbetslöshet, sjukdom och andra former av ekonomisk risk.

Från förmånsbestämt till avgiftsbestämt?

Revideringen av traditionellt förmånsbestämt i riktning mot en starkare koppling mellan avgifter och förmåner beskrivs ofta i europeiska kretsar som övergång från en modell med förmånsbestämt till en med fasta avgifter. Som ett sätt att kommunicera med allmänheten är modellen kanske informativ eftersom den för många personer helt riktigt innebär att deras framtida förmåner mer än

förr avspeglar deras inkomster och avgifter. Men om detta var allt skulle beskrivningen vara klart vilseledande. Exempelvis förskjuter den svenska reformen ATP i riktning mot systemen med fasta förmåner av tysk typ, där kopplingen mellan arbete och förmåner alltid har varit mycket hårdare. Detta gör dock inte ATP till ett avgiftsbestämt system. Det svenska systemets nya premiepensioner bygger helt klart på en sådan modell men är en rätt blygsam del.

Den enligt min uppfattning intressantare förändringen är inslaget av en ny modell, nämligen bestämmelser som automatiskt reducerar förmånerna när befolkningen åldras. I princip avgör avgifterna olika förmåner, och i det avseendet börjar faktiskt det nya systemet likna en avgiftsbestämd modell. I den svenska reformen innehåller pensionsberäkningen en ”demografisk komponent” som kopplar förmånerna till den förväntade livslängden hos den kohort som pensioneras. Exempelvis beräknas en ökning av den förväntade livslängden med två år hos framtida kohorter sänka ersättningskvoten för en svensk arbetare som börjar arbeta vid 22 års ålder och går i pension efter 43 års avgiftsbetalning från 60 till 53 procent. Han kan välja att behålla 60 procent genom att stanna i arbetslivet halvtannat år till.

Den italienska reformen inför en liknande strategi för att garantera att förmånerna automatiskt reduceras när arbetskraften inte längre växer lika fort. Enligt de nya reglerna kommer BNP-tillväxten, inte reallöneökningen, att utgöra grund för indexering av pensionsavgifterna. Följden blir att förmånerna automatiskt avspeglar varje minskning av intäkterna till följd av att sysselsättningen ökar långsammare.

En sådan strategi är en omvändning av den som tillämpades under expansionens epok, då man införde automatisk indexering

av förmånerna för att de skulle följa med prisökningarna. Justeringen blev mer en teknokratisk än en politisk uppgift. Huruvida väljarna kommer att reagera lika gynnsamt på teknokratiskt framkallade nedskärningar som på teknokratiskt framkallade höjningar återstår dock att se. Man kan misstänka att den teknokratiska krympningen kommer att ge rätt annorlunda reaktioner än en tidigare epoks teknokratiska expansion.

Sammanfattning

Med enbart några pauser har de rika demokratierna åldrats under mer än ett århundrade. Den åldrande befolkningens hot mot ekonomiskt välstånd och politisk stabilitet började diskuteras före första världskriget, blev en populär fråga på 1920-talet och återuppväcktes mot andra världskrigets slut. I början av 1900-talet utgjorde de gamla cirka 5 procent av befolkningen och i mitten av seklet cirka 8 procent. Den siffran närmar sig nu 16 procent eller mer i flera länder och historiens slut är ännu inte här. Hittills har vi klarat problemet, och man får väl tro att framtida generationer blir lika kapabla som de tidigare.

Ändå är framtiden intressant eftersom den är oviss. En del ovisshet är en produkt av de här beskrivna reformmönstren.

Vilken är framtiden för de senkomlingsländer som har byggt sina pensionsprogram på premiereserver? De begränsade historiska erfarenheter av en sådan modell är både goda och dåliga. Florida, som jag kommer från, har ett omfattande kapitaliserat system med fasta förmåner för sina tjänstemän, och dess utveckling under det senaste decenniet har varit mycket god och tillätit delstaten att sänka sina avgifter. Men att efterkrigstiden föredrog fördelningsmodellen

var delvis en reaktion på de mycket tråkiga erfarenheterna av förkrigssystem som hade raserats av depression och krig.

Riskerna i samband med dessa system åvilar antingen arbetsgivarerna (förmånsbestämda) eller de framtida förmånstagarna (avgiftsbestämda). Det betyder emellertid inte att staten har fritagits sitt ansvar eller att det inte längre behövs någon pensionspolitik. Däremot kommer dessa länders pensionspolitik att fokuseras på regleringar, som blir intensiva, snarare än på skatter och utgifter.

Även om reformerna i fördelningsländerna ibland kan verka dramatiska, torde man kunna beteckna dem som försiktiga. Det ovissa är om det räcker med försiktiga reformer. Det kan ingen veta eftersom svaret inte så mycket bygger på pensionssystemets utformning som på ekonomisk tillväxt och fruktsamhet. Det stora frågorna handlar som vanligt om pengar och sex.

Skälet till att reformerna varit smygande och försiktiga är realpolitiskt. Utan starka yttre chocker lär en radikal reformering av de befintliga systemen inte vara politiskt möjlig i ett demokratiskt samhälle. Om vi har lärt oss något av de två sista decenniernas pensionsreformer så är det att den ”politiska marknaden” för allmänna pensioner inte är något ”spotmarknad”.

Jag är inte ute efter att försvara status quo. Föreställningen att det faktiskt existerande systemet alltid är det som bäst passar dagens förhållanden är historiskt naiv. Vi behöver experimentera med nya och kanske bättre sätt att göra saker och ting. Och många små och omärkliga förändringar kan när de kumuleras utgöra ett radikalt skifte. Det är emellertid framtidens väljare, inte dagens generation av pensionsexperter, som får bestämma vad som ska bevaras.

Översättning: Gunnar Sandin

SOCIALPOLITIK FÖR GAMLA I TYSKLAND

Av Jürgen Kohl

Inledning

Sverige och Tyskland framställs ofta som två olika, rentav motsatta välfärdsstatsmodeller: den socialdemokratiska och den konservativt-korporativa modellen. Men sedan omkring trettio år har även Sverige haft viss erfarenhet av borgerliga regeringar medan Tyskland haft viss erfarenhet av socialdemokratiska. Det är därför en intressant fråga om dessa reformeringar har lett till någon modifiering av de ursprungliga ansatserna eller till och med något slags konvergens. Det har till exempel noterats av vissa iakttagare att Sverige åtminstone inom pensionspolitiken – i och med sin senaste pensionsreform – har närmat sig den bismarckska socialförsäkringsmodell som främst symboliseras av Tyskland och som ett antal kontinentaleuropeiska länder försökt efterlikna. Å andra sidan kan det förväntas att Tyskland under sin nya rödgröna koalitionsregering rör sig i riktning mot den socialdemokratiska ansats som de skandinaviska länderna och framför allt Sverige har praktiserat.

Jag tänker inte ge några definitiva svar på dessa frågor och kan heller inte erbjuda något jämförande empiriskt material. Mitt syfte är mera blygsamt. Jag tänker fokusera på två hörnstenar i den tyska socialpolitiken för gamla, folkpensionssystemet (*Gesetzliche*

Rentenversicherung) och vårdnadsförsäkringen (*Pflegeversicherung*). Först ska jag ge en smula grundläggande information om det tyska pensionssystemet, dess institutionella särdrag, de problem som det möter och de aktuella reformförslagen. I den andra delen övergår jag till den tyska vårdnadsförsäkring som infördes för ett par år sedan, förklarar hur den fungerar och försöker bedöma dess tjänster och svagheter.

Detta kan förhoppningsvis ge en komparativ bakgrund till nytta också för den svenska debatten. Men även om jag är av den bestämda uppfattningen att vi kan lära en hel del av jämförande socialpolitisk forskning, inser jag också riskerna med att ur andra länders erfarenheter dra slutsatser om lämplig policy. Jag tänker därför avhålla mig från att ge rekommendationer utan låta svenskarna själva dra lärdomar av de tyska reformerfarenheterna för sitt eget socialpolitiska sammanhang.

Dagens tyska pensionsreform

Det tyska pensionssystemets grundutförande

Det tyska obligatoriska pensionssystemet, sådant det skapades genom den ”stora pensionsreformen” 1957, är urtypen för den ”klassiska” socialförsäkringsansatsen, som i sin tur är typisk för den konservativt-korporativa välfärdsregimen (Kohl 2000, Döring 1997).

Systemet har följande grunddrag:

- Det var tänkt som ett relativt renodlat försäkringssystem och ger därmed inkomstrelaterade förmåner som finansieras genom inkomstrelaterade avgifter. Det finns sålunda en stark koppling

mellan förmåner och avgifter som brukar kallas den ”strukturella ekvivalensprincipen”. Dess primära syfte är att skapa inkomstrygghet i bemärkelsen att bevara den levnadstandard som förvärvats under arbetslivet genom intertemporal (horisontell) omfördelning, inte att förhindra fattigdom eller öka inkomstutjämningsmed hjälp av interpersonell (vertikal) omfördelning.

- Pensionsförmånerna är i princip strikt proportionella mot inkomstnivån (under hela livstiden) och antalet försäkringsår. Systemet har ingen inbyggd garanterad minimipension. Det finns emellertid ett antal avvikelser från den rena ekvivalensprincipen – vilket är typiskt för socialförsäkringsansatsen. De viktigaste är:
 - ”Pension enligt minimiinkomst”, vilket betyder att inkomstnivån för beräkning av förmånerna för lågavlönade arbetare med lång anställning (mer än 25 år) höjs till 75 procent av medelinkomsten.
 - Vissa perioder utan sysselsättning räknas som försäkringsår trots att inga avgifter erlades av den försäkrade individen, till exempel perioder med arbetslöshet, yrkesutbildning, barnomsorg etc. I de flesta sådana fall betalar staten avgiften eller ger direkta bidrag till pensionsförsäkringsinstitutens budget.¹

¹ Tekniskt sett kan även dessa inslag av solidarisk omfördelning finansieras genom avgifter. Det skulle emellertid inte stämma överens med en strikt koppling mellan förmåner och avgifter utan reducera den implicita ”avkastningen” för de flesta bidragsgivare och därmed förmodligen skada den allmänna acceptansen av systemet.

Dessa bidrag uppgår för närvarande till cirka en tredjedel av de totala offentliga pensionsutgifterna (omkring 137 miljarder mark år 2000).² Därmed sker det i praktiken en betydande omfördelning inom systemet genom att vissa perioder eller aktiviteter räknas som förvärvsarbete. Även om detta inte är deras uttalade syfte är den sammanlagda effekten av dessa åtgärder minskade inkomstskillnader mellan pensionärerna. Följaktligen är fattigdom bland de gamla inget stort problem för närvarande, trots att det saknas formella bestämmelser om minimipension.

Hela systemet finansieras enligt fördelningsprincipen – som regeln är med obligatoriska offentliga system. Med ett sådant är det givet att förändringar i åldersstrukturen påverkar antalet avgiftsbetalare och förmånstagare och därmed får en omedelbar effekt

- antingen på de *avgifter* som krävs för att finansiera en fast förmånsnivå,
- eller på *förmånsnivån* om avgifterna ska hållas konstant.

I Tyskland har födelsetalens nedgång och ökningen av andelen gamla ända sedan 1960-talet varit mer markant än i de flesta andra västländer.

Dessutom påverkas i system som endast omfattar anställd arbetskraft (och finansieras med dess avgifter) de demografiska proportionerna av de ekonomiska faktorerna sysselsättningskvot och

² Detta innebär: om de totala utgifterna behövde finansieras enbart med avgifter skulle det krävas en avgift om cirka 28 procent (i stället för dagens 19). Bidragen från allmänna medel har under senare år ökat högst avsevärt för att täcka den fulla kostnaden för åtgärder som syftar till interpersonell omfördelning och för att hålla avgifterna stabila.

arbetslöshet. Att arbetslöshetssiffrorna sköt i höjden från en situation med nästan full sysselsättning i mitten av 1960-talet till nivåer över 10 procent på 1990-talet har starkt bidragit till att allmänt urholka socialförsäkringssystemens avgiftsbas och vållat återkommande finansieringskriser i systemet. Och den strategi som regeringen valt för att bekämpa arbetslösheten, nämligen att underlätta utträdet från arbetsmarknaden (via förtidspensionering och sänkt tröskel för sjukpension), har förvärrat situationen eftersom den lägger ökat tryck på både intäktssidan och utgiftssidan i budgeten. Regeringens normala reaktion har då varit att successivt höja avgifterna.

Pensionsreformernas tendenser sedan 1970-talet

Det har emellertid sedan 1970-talet även gjorts upprejade försök att bromsa utgiftsökningen genom en rad olika åtgärder, under bevarande av systemets grundläggande principer och egenskaper (Hinrichs 2000, Schmähl 2000a, b). Det har beräknats att dagens förmåner är cirka 25 procent lägre än de hade varit enligt de ursprungliga reglerna och förmånsberäkningarna från mitten av 1970-talet.³

Ett mer systematiskt försök att reglera pensionsutgifterna och bromsa de växande avgifterna gjordes genom *1992 års pensionsreform*.⁴ Det viktigaste instrumentet var en förändring i indexeringsproceduren *från bruttolöne- till nettolöneutveckling*, vilket alltså beaktade den växande bördan på de arbetande av skatter och social-

³ Jfr Deutsches Institut für Altersvorsorge: *Die gesetzliche Rentenversicherung unter Anpassungsdruck*, Köln 2000.

⁴ Reformlagen antogs redan i november 1989, samma dag som Berlinmuren föll.

försäkringsavgifter. En annan metod har varit att successivt höja den faktiska pensionsåldern genom att strama åt kvalifikationsvillkoren för förtidspensioner och införa försäkringsmatematiskt rättvisa reduktioner i fall av helt eller partiellt förtida uttag.

Även om dessa åtgärder var tämligen effektiva – de bromsade faktiskt utgiftsutvecklingen och vände trenden till tidigare pensionering – betraktades de snart som otillräckliga. Ty i mellantiden utsattes, i samband med det tyska enandet, pensionssystemet för ytterligare påfrestningar genom finansieringen av rätt generösa pensioner till östtyska medborgare – trots att produktivitet och inkomstnivåer i Östtyskland låg långt under de västtyska.⁵ Detta kunde alltså endast åstadkommas genom omfattande transfereringar till östra Tyskland. Det skedde främst genom att avgifterna höjdes till högre nivå än som annars varit nödvändigt.

Därför förberedde den konservativ-liberala regeringen under förbundskansler Kohl i slutet av 1990-talet en ny pensionsreform, som ytterligare skulle bromsa den framtida utgiftsökningen och mildra den nödvändiga avgiftshöjningen. Dess viktigaste nya inslag var en ”*demografisk korrektionsfaktor*” i förmånsformeln som tog hänsyn till ökningen av pensionärernas förväntade livslängd. Detta skulle ha bromsat den årliga höjningen av alla pensioner och därmed reducera standardpensionens (45 pensionsgrundande år,

⁵ Östtyska medborgare behandlades i princip som om de hade fullgjort sin sysselsättningskarriär enligt det västtyska systemets regler. Detta har lett till den paradoxala situationen att – på grund av de östtyska kvinnornas högre sysselsättningsgrad (och därmed längre arbetskarriär) – deras förmåner i genomsnitt är högre än de västtyska kvinnornas.

medelinkomst) nettoförmånsnivå från 69 procent år 2000 till 64 procent år 2030.

Andra inslag syftade till att ytterligare strama åt kvalifikationsvillkoren för förtidspension. Samtidigt förlängdes emellertid den pensionsgrundande föräldraledigheten (från ett till tre år per barn). Kostnaden för denna åtgärd täcktes genom ökade statliga bidrag till försäkringssystemet.

Sammantaget skulle dessa åtgärder ha minskat den höjning av avgifterna som annars varit nödvändig fram till 2030 med 3 procentenheter, från 26 till 23 procent av bruttoinkomsten. På så sätt skulle – sades det – den ofrånkomliga demografiska bördan delas rättvist mellan bidragsgivare och förmånstagare och mellan den yngre och den äldre generationen.

Reformförslaget antogs faktiskt 1997 men tillämpades aldrig eftersom det upphävdes efter socialdemokraternas och de grönas valseger med det påföljande bildandet av en ny regering i slutet av 1998. Sedan dess har, för bara några veckor sedan [september 2000], arbets- och socialministern presenterat sitt eget reformförslag. Det kommer snart att behandlas i förbundsdagen, och det kan förväntas att ett förslag till ny pensionsreform kommer att antas på våren eller sommaren 2001 (se PS på sidan 50).

Nuvarande reformförslag

Vilka är de viktigaste skillnaderna mellan förslagen från den gamla och den nya regeringen? Först och främst finns det en betydande enighet kring reformens övergripande mål. De är i korthet:

- Att behålla det etablerade systemet ekonomiskt överkomligt för den yngre generationen samtidigt som det ger den äldre genera-

tionen trygga förmåner. Det innebär att den demografiska bördan ska delas på ett rättvist och socialt acceptabelt sätt mellan den yngre och den äldre generationen. För att tala med arbets- och socialministern måste det ”slås en brygga mellan generationerna”, upprättas ett nytt ”socialt kontrakt mellan generationerna”.

- Det råder också samförstånd om angelägenheten att hålla avgifterna för socialförsäkringssystemet stabila eftersom – fruktar man – växande avgifter skulle öka lönebikostnaderna och därmed riskera ekonomins internationella konkurrenskraft och negativt påverka arbetsmarknadens funktion (vilket i sin tur skulle få negativa effekter på socialförsäkringssystemets framtida resursbas).

Men sätten att nå dessa mål skiljer sig åt en smula (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000).

Socialdemokraterna och de gröna betraktar tidigare nedskärningar i pensionsförmånerna (särskilt för personer med hel eller partiell förtidspension) som socialt orättvisa. De förnekar dock inte generellt nödvändigheten av en pensionsreform. Den nya rödgröna koalitionsregeringen vill hålla det offentliga systemets avgifter stabila samtidigt som den försöker hindra att inkomstsituationen för de mest behövande pensionärerna förvärras – vilket påminner om ”cirkelns kvadratur”. Ett första inslag har varit att bredda avgiftsbasen genom att göra lågavlönade (som förut var undantagna) skyldiga att betala socialförsäkringsavgifter. Ett annat viktigt steg var att öka den skattefinansierade delen av pensionssystemet genom att införa en örönmärkt ”ekoskatt” på energiförbrukning – samtidigt som förmånsnivåerna hölls oförändrade.

Den mer grundläggande ansatsen för att nå de nämnda målen är emellertid att successivt sänka det offentliga systemets förmånsnivåer, samtidigt som reduktionerna kompenseras genom ökad förlitan på privata lösningar och skattemässiga incitament till sådana. Detta är – som jag ser det – det väsentliga nya inslag som inte återfanns (åtminstone inte systematiskt utvecklat) i den förra regeringens förslag: att betrakta det offentliga systemet som endast en del av *samhällets arrangemang* för de gamla och därmed de offentliga pensionerna som endast en del av de gamlas *inkomstpaket*. Följaktligen ses det nu som pensionspolitikens syfte att medvetet forma de övergripande samhällsarrangemangen, inte bara bestämma det offentliga systemets kostnader och förmåner.

Reformen ska fasas in under en längre tid. Förmånsnivåerna börjar sänkas först 2011 och då endast för de kohorter som står i tur att pensioneras. Reduktionen kommer att uppgå till 0,3 procent om året tills den når ett maximum om 6,0 procent år 2030. Nettonivån blir då 64 procent i stället för 70 procent enligt nuvarande regler. Detta är ungefär samma storlek som enligt den gamla regeringens förslag. Skillnaden är emellertid att det bara kommer att gälla nya pensionärskohorter, medan den nuvarande generationen pensionärer och de som närmar sig pensionsåldern (55 år och däröver) förblir opåverkade.

Under tiden förväntas de yngre åldersgrupperna (för närvarande under 55 år) bygga upp förmåner genom privata pensionsförsäkringar, livförsäkringar etc. som kan kompensera för det offentliga systemets reducerade nivåer. Ja, enligt regeringens beräkningar skulle detta mer än väl väga upp förmånsreduktionerna så att det totala inkomstpaketet (offentlig pension plus kompletterande pri-

vat pension) kommer att *överstiga* den nuvarande nivån om cirka 70 procent av nettoinkomsten. I dessa prognoser förutsätts avgifter som stiger från 0,5 procent av bruttoinkomsten 2001 till 4,0 procent 2008 och som investeras i ett privat pensionsprogram.⁶

För närvarande rekommenderar regeringen att dessa avgifter blir frivilliga. Ett antal experter rekommenderar emellertid en obligatorisk lösning. Med frivillighet måste nämligen räkna med växande olikheter och fattigdomsrisik bland de gamla eftersom en viss del av den yrkesaktiva befolkningen, särskilt inom de lägre inkomstskikten, inte kommer att ordna dessa privata lösningar alls eller göra otillräckliga inbetalningar. Och eftersom alla pensionärer kommer att beröras av det offentliga systemets förmånsminskningar blir resultatet ökad fattigdomsrisik och i sista hand ökat socialhjälpberoende.

Regeringen verkar åtminstone delvis medveten om dessa troliga konsekvenser. Ty för att försäkra sig om en bred täckning och tillräckliga avgifter erbjuder den betydande skatteincitament och statliga subventioner, i synnerhet till låg- och medelinkomsttagare och till familjer med barn, som väntas gynna omkring två tredjedelar av alla försäkrade.

Själva det faktum att skatteincitament erbjuds för vad som ytligt sett är en privat försäkring är – enligt min uppfattning – ett bevis för och en insikt om det faktum att ”rent” privata lösningar skulle få oönskade fördelningseffekter och därför inte kan betraktas som ett tillfredsställande alternativ till ett offentligt system med inslag av solidarisk omfördelning.

⁶ Det förutsätts dessutom att dessa avgifter kommer att öka med en årlig ränta om minst 4 procent.

Till de övriga inslagen i reformpaketet hör:

- Den förra regeringens förslag om nedskärningar i hela eller partiella förtidspensioner avvisas.
- För att förhindra fattigdom bland de gamla ska behövande pensionärer lättare erhålla socialhjälp. Regeringen avsåg ursprungligen att införa en behovsprövad minimipension inom det allmänna pensionssystemets ram (jämförbart med det svenska systemets ”pensionstillskott”), men detta förslag drogs snabbt tillbaka inför hård opposition från kristdemokrater och liberaler.
- Pensionsförmånerna för kvinnor som har reducerat sin medverkan på arbetsmarknaden till följd av barnomsorgsplikter kommer att förbättras avsevärt.

Pensionsreformens politiska utsikter

För att sammanfatta pensionsreformens utsikter så tror jag att det råder ett brett samförstånd mellan de stora partierna, socialdemokraterna och kristdemokraterna, om reformens mål och även om det allmänna perspektivet – nämligen att justera det etablerade offentliga systemets parametrar och komplettera det med en starkare betoning av privata lösningar – så det borde vara möjligt att förhandla fram en kompromiss om sätten och vägarna att nå målet.

Ett sådant brett samförstånd har rått vid alla tidigare stora pensionsreformer (1957, 1972, 1992) med 1997 års reform som det enda undantaget. Och detta är också – som jag ser det – politiskt önskvärt eftersom det är en garanti mot ryckiga omläggningar var gång man byter regering. Kontinuitet och tillförlitlighet är nämligen väsentliga förutsättningar för den *sociala trygghet* som man väntar sig av ett bra pensionssystem.

Det finns faktiskt i dagens politiska situation goda möjligheter att nå en sådan kompromisslösning. Det existerar nämligen vissa institutionella begränsningar i det tyska politiska systemet, i synnerhet det federala systemets lagstiftningsprocess, som verkar i den riktningen. Reformlagstiftningens viktigaste delar, särskilt förändringarna i det offentliga systemet, tillhör den federala statsmaktens exklusiva kompetensområde och kan därmed genomföras av regeringskoalitionens majoritet i förbundsdagen. Andra inslag, främst då skatteincitamenten för privata lösningar, behöver även godkännas av förbundsrådet, där delstatsregeringarna är representerade eftersom deras skatteintäkter påverkas.

Även om regeringskoalitionens partier inte förfogar över en majoritet i förbundsrådet just nu, har inte heller oppositionspartierna möjlighet att blockera hela reformprocessen. De kan vilja kritisera förbundsregeringen för reduktionen av det offentliga systemets förmåner, men de vill förmodligen inte själva bli kritiserade för att blockera de incitament till privata lösningar som regeringen är villig att erbjuda. Därför kommer de, kanske efter utdragna förhandlingar, till slut att ge sitt samtycke.

Vårdnadsförsäkringen

Införandet av en vårdnadsförsäkring var en av 1990-talets stora socialpolitiska reformer. Det faktum att den – i motsats till de flesta av den tidens reformer – innebar en expansion och inte en reduktion av socialpolitikens omfattning och ledde till ökade socialutgifter kräver en förklaring (Alber & Schölkopf 1997, kapitel 6).

Även om försäkringen i princip omfattar personer i behov av långtidsvård oberoende av ålder, är det uppenbart att programmet

är av särskild betydelse för den äldre befolkningen, eftersom behovet av långtidsvård ökar dramatiskt med åldern (liksom behovet av hälsovårdsinsatser i allmänhet), och personer över pensionsåldern utgör den överlägset största delen av programmets förmånstagare.

Lagen om vårdnadsförsäkring antogs på sommaren 1994, och programmet infördes i tre steg. Från den 1 januari 1995 upptogs avgifter för att skapa likviditet och bygga den administrativa infrastrukturen. Från den 1 april 1995 utgick bidrag till hemvård och drygt ett år senare, den 1 juli 1996, tillkom bidrag för institutionsvård. Avgifter upptogs inledningsvis med 1,0 procent av den beräknade inkomsten (för att täcka bidragen till hemvård) och höjdes sedan till 1,7 procent när bidragen för institutionsvård tillkom. Den nivån har hittills räckt för att hålla intäkter och utgifter i balans.

Situationen före vårdnadsförsäkringens införande

För att förstå reformens betydelse behöver man se närmare på de arrangemang som förut fanns för att hantera risken för/behovet av långtidsvård (Pabst & Rothgang 2000).

Före vårdnadsförsäkringens införande betraktades behovet av långtidsvård i princip som en privat risk att möta med privata åtgärder, i form av personlig inkomst och personliga tillgångar för att betala kostnaderna för institutionsvård eller i form av socialt stöd och vård från familjemedlemmar eller sociala nätverk av grannar och vänner i fallet med hemvård ("realtransfereringar"). Endast i fall där de behövandes egna medel inte räckte till var de berättigade till behovsprövade förmåner i ett delprogram inom socialvården (*Hilfe zur Pflege*). Det betyder att bara en bråkdel av de personer som

behövde långtidsvård var berättigade till sociala förmåner, men inte på grund av sina fysiska eller mentala handikapp som sådana utan för de ekonomiska konsekvenserna av sitt vårdbehov, och bara i den mån som de inte kunde täcka dessa kostnader med egna medel.

Men med tiden blev antalet vårdbehövande personer (*Pflegebedürftige*) ständigt större, främst till följd av demografiska trender (växande andel gamla och i synnerhet mycket gamla, ökad livslängd). Och på grund av den enorma kostnadsökningen för i synnerhet institutionsvård blev en allt större andel av de vårdbehövande även beroende av socialbidrag. Inte ens annars välbeställda pensionärer hade råd att betala kostnaderna för institutionsvård när de väl blivit handikappade och inte längre kunde bo hemma. Det beräknas att strax före vårdnadsförsäkringens införande omkring två tredjedelar av de gamla på vårdhemmen i västra Tyskland och nästan hundra procent i östra Tyskland var åtminstone delvis beroende av socialhjälpens behovsprövade bidrag.

Å andra sidan resulterade denna utveckling, ur socialvårdsadministrationens perspektiv, i en dramatisk utgiftsökning inom denna del av socialvården. Detta genom den kombinerade effekten av två faktorer:

- det växande antalet förmånstagare (av demografiska skäl enligt ovan och en växande tendens till institutionalisering av vårdbehövande),
- växande kostnader per förmånstagare/capita (på grund av ”kostnadsexplosionen” inom personlig social service).

Mellan 1963 (det år då det nuvarande socialvårdssystemet infördes) och 1990 ökade antalet förmånstagare (mottagare av socialhjälp

bland de vårdbehövande) med cirka 500 procent, och de reella kostnaderna per capita (uppräknade enligt levnadskostnadsindex) fördubblades.

(Ändå låg enligt jämförande studier Tyskland på sin höjd genomsnittligt till bland OECD-länderna när det gällde andelen handikappade personer som fick hemvård eller institutionsvård, och det släpade till och med efter ifråga om både antalet vårdare och den professionella vårdens kvalitet.)

Medan det *lagstiftande* ansvaret för socialhjälpens finns på förbunds nivå, har kommuner (och kommunalförbund) det *ekonomiska* ansvaret för att täcka kostnaderna. Dessutom var kommunerna ansvariga för att garantera, organisera, reglera och kontrollera vårdserVICEN. Vårdhemmen drevs i allmänhet av ideella organisationer (katolska och protestantiska kyrkosamfund, Röda korset etc.), men de var anlagda med starkt ekonomiskt stöd från kommuner och delstater, och driftkostnaderna täcktes i stort sett av socialvården via ”dagtaxor”.

Detta förklarar varför delstater och kommuner tillhörde de aktivaste pådrivarna för en reform inom detta område. För dem var reformens överskuggande mål att deras ekonomiska börda/engagemang skulle lätta, samtidigt som de behöll sin behörighet att reglera institutionsvårdens och vårdtjänsternas infrastruktur. Detta kunde göras genom en överflyttning av det ekonomiska ansvaret från socialvårdssystemet till förbunds nivå eller till en ny, egenadministrerad socialförsäkring med egna resurser.

Socialpolitiska experter såg däremot som reformens viktigaste mål att minska de vårdbehövandes ”socialberoende” och förbättra den tillhandahållna vårdens kvalitet. Båda grupperna av aktörer

ansåg att hemvården borde prioriteras framför institutionsvården, men med olika motiv: de *finanspolitiska* experterna främst av kostnadsskäl, de *socialpolitiska* därför att detta tycktes stämma med patienternas önsknings.

Vårdnadsförsäkringens politiska bakgrundsprocess

När reformeringen av långtidsvården på 1980-talet fördes upp på den politiska dagordningen, diskuterades flera alternativa ansatser till institutionella arrangemang:

- Ett *skattefinansierat program* som skulle omfatta alla medborgare och göra dem berättigade till den vård som de behövde utan kostnad. Detta alternativ förespråkades ursprungligen av socialdemokraterna och de gröna. De var då oppositionspartier i förbundsdagen, men socialdemokratiska regeringar hade en stark ställning i förbundsrådet där delstatsledningarna är representerade.
- Ett *socialförsäkringsprogram*, finansierat enligt fördelningsprincipen och organiserat enligt samma ordning som de väletablerade tjänstepensions- och sjukförsäkringssystemen. Den lösningen förespråkades av kristdemokraterna, det då ledande regeringspartiet, och särskilt av arbets- och socialministern som ansvarade för utarbetandet av reformförslaget.
- En *privatförsäkringsmodell*, frivillig eller obligatorisk, med riskrelaterade försäkringspremier. Det alternativet förordades av liberalerna, regeringskoalitionens underordnade partner, och av arbetsgivarföreningen på grund av deras preferens för marknadsanpassade lösningar och för att en sådan ansats inte skulle öka lönebikostnaderna.

Privatförsäkringsmodellen led emellertid av allvarliga svagheter, och den uppmärksammades och övervägdes därför inte seriöst. Ett *frivilligt* försäkringssystem skulle inte ha varit effektivt på grund av den ofullständiga täckningen. Det skulle ha gett otillräcklig täckning för särskilt den fattigare delen av befolkningen och mest risk-exponerade delen, nämligen personer i högre åldersgrupper som knappast skulle ha råd med riskrelaterade premier. Täckningen skulle heller inte omfatta personer som redan var vårdbehövande och mottog vård vid tiden för programmets införande (eftersom de inte hade betalat några premier och kvalificerat sig för förmåner). Att infoga även ”inträdesgenerationen” i ett *obligatoriskt* privatförsäkringssystem skulle ha inneburit en överflyttning av bördan av att finansiera deras förmåner till de yngre bidragsgivarna, och därmed införa ett betydande element av omfördelning i ett till synes *privat* försäkringssystem. Däremot är solidaritetsprincipen väletablerad i den *sociala* försäkringsmodellen och brett accepterad bland medborgarna. Dessutom möjliggjorde fördelningsfinansieringen en omedelbar täckning av alla vårdbehövande och därmed en stabil lösning för alla åldersgrupper.

I samband med överläggningar efter 1990 överflyttade socialdemokraterna sitt stöd från ett skattefinansierat program till en socialförsäkringslösning. Huvudmotivet bakom denna förändring var den institutionella spärr i Tysklands politiska system som består i att ett framgångsrikt lagförslag måste få stöd från en majoritet i parlamentets båda kamrar. Socialdemokraterna insåg att de inte kunde driva igenom sin prioriterade lösning mot den politiska viljan hos en förbundsregering som förfogade över en majoritet i förbundsdagen, och såg en större möjlighet att rädda reformens substans genom att avtala en kompromiss med kristdemokraterna.

Men det finns även positiva argument för denna sinnesförändring. Ett institutionellt separat socialförsäkringssystem, finansierat med öronmärkta avgifter, förefaller mindre ömtåligt i händelse av budgetproblem som lätt kan leda till begränsningar i täckningen eller minskning av förmånerna. I synnerhet var under åren efter det tyska enandet de politiska preferenserna och budgetpåfrestningarna sådana, att det fanns föga utrymme för nya skatter till att finansiera en mer generös social service.

Till slut, på sommaren 1994, efter en utdragen och konfliktfylld beslutsprocess, antogs därmed lagförslaget om införande av vårdnadsförsäkring som en femte pelare i det etablerade socialförsäkringssystemet genom en ”stor koalition” av kristdemokrater och socialdemokrater i parlamentets båda kammare. Ur ett teoretiskt perspektiv kan detta tolkas som ett typexempel på ”mönsterberoendetesen” (*path dependency*), enligt vilken befintliga institutionella arrangemang begränsar och även formar de alternativ som finns för att hantera nya, framväxande sociala problem. Det är troligast att sådana tacklas och ”löses” enligt etablerade mönster, det vill säga i överensstämmelse med rådande traditioner och administrativ praktik.

Vårdnadsförsäkringens institutionella utseende

Vilka är då det nya programmets utmärkande drag (Rothgang 1997, Pabst & Rothgang 2000)?

Vårdnadsförsäkringen omfattar cirka 90 procent av befolkningen, nämligen alla löntagare som (inklusive sina familjemedlemmar) även obligatoriskt är med i den lagfästa sjukförsäkringen. Också pensionärer är obligatoriskt försäkrade. Återstående 10 procent med privat sjukförsäkring (egenföretagare, statstjänstemän) är obli-

gatoriskt vårdförsäkrade i valfritt försäkringsbolag, som måste ge minst samma förmånsnivåer som det offentliga systemet. Denna institutionella utformning, obligatorisk försäkring hos ett privat försäkringsbolag, är en innovation i den tyska socialpolitiken som introducerades i och med lagen om vårdnadsförsäkring. I praktiken skyddas alltså hela befolkningen mot risk för behov av långtidsvård, vilket hamnar nära modellen med en heltäckande "folkförsäkring".

Systemet administreras av de befintliga försäkringskassorna men intäkterna hålls skilda från sjukförsäkringens. Det gemensamma administrativa ansvaret vill underlätta samordningen mellan medicinsk behandling, förebyggande verksamhet, rehabilitering och vård, och minimera tvisterna mellan olika kompetensområden. Det medger också de befintliga självförvaltningsinstitutionerna ett visst inflytande över "tillgångsstrukturerna" genom att sluta avtal med servicegivare och fastställa normer för den service som ges.

Systemet finansieras med avgifter som nu utgör 1,7 procent av den avgiftsgrundande inkomsten, det vill säga bruttoinkomsten upp till ett tak som ligger cirka 50 procent över genomsnittsinkomsten (samma beräkningsbas som används i sjukförsäkringssystemet). Eftersom avgifterna är inkomstrelaterade medan förmånerna är lika för alla försäkrade, finns det betydande vertikala omfördelningseffekter som liknar sjukförsäkringssystemets. Detta står i god överensstämmelse med den solidaritetsprincip som kännetecknar sociala försäkringssystem. Avgifterna delas lika mellan arbetsgivare och anställda, liksom i fallet med de andra hörnpelarna i det tyska socialförsäkringssystemet. För pensionärernas del betalas avgifterna till 50 procent av pensionsmyndigheterna (utöver de reguljära pensionsförmånerna). Arbetslösas avgifter betalas fullt ut av de federala arbetsmyndigheterna

Beträffande rätten till förmåner har den försäkrade risken definierats till att omfatta de personer ”som – på grund av sjukdom eller skada/handikapp – är oförmögna att utföra sina dagliga aktiviteter utan hjälp av andra under minst sex månader”. Utifrån denna grund urskiljs tre nivåer allt efter skadans grad/svårighet och den erforderliga vårdens intensitet, som ger tillgång till olika (nivåer av) förmåner. Bedömningen av individens skadenivå görs av försäkringskassornas medicinska expertis, inte av vårdgivarna (till skillnad från i sjukförsäkringen).

I princip kan vårdbehövande välja mellan hemvård och institutionsvård, oavsett graden av skada. Inom hemvården kan de dessutom välja hur denna ska ombesörjas: av familjemedlemmar eller professionell vårdpersonal (eller en kombination). I det förra fallet beviljas de ett kontantbidrag (*Pflegegeld*), i det senare fallet liksom vid institutionsvård naturaförmåner (*Sachleistungen*), men bara upp till vissa belopp som växlar med graden av skada (se tabell 1). Detta innebär att förmånerna inte täcker (och inte bör täcka!) de totala kostnaderna utan bara är tänkta som bidrag till dessa kostnader. De täcker exempelvis inte kostnader för mat och husrum på vårdhemmen utan bara själva vårdkostnaden. Beloppen bestäms och graderas så att de ger incitament till hemvård, eller mer exakt incitament till familjevård framför professionell vård och till professionell hemvård framför institutionsvård. Som ett särskilt incitament till familjevård kan man se bestämmelsen att vårdare automatiskt omfattas av pensionsförsäkringen utan att behöva betala avgifter ur egen ficka – avgifterna betalas med medel från vårdnadsförsäkringen. Oavlönat arbete som utförs av familjemedlemmar erkänns alltså som på sätt och vis likvärdigt med förvärvsarbete och gottgörs i

enlighet därmed. Det är för närvarande mer än en halv miljon vårdande personer, naturligtvis mest kvinnor, som drar nytta av denna bestämmelse.

Begränsningen av förmånsbeloppen infördes medvetet som ett instrument för kostnadskontroll, för att garantera systemets solvens. Dess totala kostnad bör hållas på en nivå som kan finansieras med en fast avgift om 1,7 procent. Avgiftsnivån bestäms alltså inte genom den kostnadsutveckling som orsakas av man tillgodoser beviljade förmåner – som i de flesta fördelningssystem (”principen om fasta förmåner”), utan förmånerna begränsas omvänt av de tillgängliga intäkterna (”principen om fasta avgifter”). Avgifterna justeras inte automatiskt utan kan bara ändras genom politiskt beslut/lagstiftning. Detta är en ny princip som inte återfinns i de klassiska socialförsäkringssystemen av typ sjukförsäkring. Kritiker fruktar emellertid att principen i framtiden även kan komma att tillämpas på sjukförsäkringen, som ett sätt att begränsa det offentliga systemets kostnader och låta patienterna själva betala en växande del av de totala kostnaderna ur egen ficka eller genom kompletterande privata försäkringar.

En bedömning av vårdnadsförsäkringens konsekvenser

Konsekvenserna av denna princip kan komma att visa sig problematiska. Den tar inte tillräcklig hänsyn till vare sig det växande antalet vårdbehövande eller de ökade kostnaderna för personlig social service, de två viktigaste faktorerna bakom den totala kostnadsutvecklingen. Med tanke på dessa nästan oundvikliga tendenser gör den fasta avgiften och den begränsade budgeten det närmast ofrånkomligt att de tillgängliga intäkternas ”köpkraft” försämras.

Detta kan ta sig uttryck i (realt) minskade förmåner, hårdare kvalifikationsvillkor för vissa grupper, sänkt kvalitetsstandard eller en kombination av dessa alternativ. Hur som helst kommer de vårdbehövande att påverkas negativt. Det kan i sin tur leda till ett ökat socialhjälsberoende.

Detta är det pris som måste betalas för stabiliteten i avgifter och totala utgifter. Betraktas detta resultat som politiskt icke önskvärt måste man vidta åtgärder för att successivt höja avgifterna, vilket i praktiken är vad de socialpolitiska forskarna väntar sig och förespråkar.

Den nya vårdnadsförsäkringen påverkar också i hög grad strukturen på "utbudssidan", det vill säga vårdgivarna. Lagen kräver att ansvaret för att garantera en adekvat vård till största delen överförs från kommunerna till försäkringskassorna (såsom administratörer av vårdnadsförsäkringen). Dessa har att träffa avtal med vårdgivarna och övervaka servicekvaliteten, men måste ge tillstånd åt alla "lämpade" vårdgivare, oberoende av faktiska belopp och erfordrad service. Syftet var att skapa en *vårdmarknad* och mekanismer för *konkurrens* mellan vårdgivarna, enligt antagandet att detta leder till effektivare servicestrukturer både kvantitativt och kvalitativt, vilket därmed håller utgifterna nere. Dessa argument har starkast förfäktats av liberaler och ekonomer men accepterats av många under de moderiktiga etiketterna "avreglering" och "liberalisering".

Det är uppenbart att det nya systemets vidgade täckning verkligen har skapat en efterfrågan på vårdtjänster som det är svårt att tillgodose, särskilt inom hemtjänsten. För att möta efterfrågan har de tillståndsgivande myndigheterna tenderat att lätta på de kvalitetskrav som vårdgivarna har att uppfylla. Det har under senare år

framkommit ett antal fall av dålig service, skandalösa rutiner och annat. I synnerhet har det funnits en tendens att "hushålla" med servicen och begära extra betalt av klienterna för mer adekvata tjänster.

Det beräknas att antalet hemtjänstföretag har fördubblats under de få åren sedan den nya reformen infördes, från omkring 5 000 till drygt 10 000. De sysselsätter för närvarande över 200 000 hemvårdare och annan personal. Denna boom inom "vårdindustrin" har åtföljts av en växande "kommersialisering". Merparten av den service som tillkommit under 1990-talet gäller vinstdrivande företag, som nu tränger ut den service som av tradition getts av ideella organisationer.

Erfarenheten visar att det finns en växande efterfrågan på alla slags tillhandahållna tjänster. Det totala antalet förmånstagare ökar med över 5 procent om året. 25–30 procent av förmånstagarna erhåller institutionsvård samtidigt som majoriteten föredrar hemvård. Omkring 75 procent av personerna med hemvård väljer kontantbidrag som ersättning för vård som ges av släktingar, grannar eller vänner. Det finns emellertid en växande tendens att använda professionell vård eller kombinera olika hjälpformer. Ser man till utgifterna blir dock bilden en annan. Nästan hälften av medlen går till institutionsvård och ytterligare 12–15 procent till professionell hemvård, medan bara cirka en tredjedel går ut som kontantbidrag till familjemedlemmar (inklusive deras socialförsäkringsavgifter).

Ett av reformens mål, att minska de socialhjälpkostnader som var en tung börda för kommunernas budget, har uppfyllts anmärkningsvärt väl. Utgifterna sjönk med 60 procent på två år. Kampen för det andra målet, att minska socialberoendet, har bara delvis

vunnits. Fortfarande är omkring 40 procent av patienterna på vårdhem beroende av behovsprövad socialhjälp. Detta visar att vårdnadsförsäkringen i många fall inte räcker för att hålla de vårdbehövande undan fattigdom, utan bara uppskjuter socialberoendet för en tid (tills de privata besparingarna är slut).

Vårdnadsförsäkringens förtjänster och brister kan sammanfattas som så:

Det är förvisso en merit hos det nya systemet att det gjorde förmånerna till en "rättighet" oavsett ekonomiska tillgångar, enbart beroende av behovet (och av tidigare avgifter till systemet). Därigenom breddades täckningen avsevärt och nästan alla fick tillgång till dessa förmåner. I synnerhet erkänns och gottgörs familjemedlemmars obetalda vårdarbete för första gången.

Men systemet ger inte den omfattande risktäckning eller optimala service som behövs ur ett professionellt perspektiv. Förmånerna begränsas till fall av "betydande skada" och utgör endast bidrag till de faktiska kostnader som skadan vållar. Av det skälet finns det ingen garanti för att vårdnadsförsäkringens förmånstagare ska slipa undan andra, behovsprövade transfereringar för att klara sin försörjning. Dessutom är det risk för att situationen förvärras och försäkringens "köpkraft" gradvis försämras om avgifterna inte succesivt får stiga för att hålla takt med den växande demografiska börnan.

En annan förtjänst hos systemet är att det ger patienterna större valfrihet ifråga om vårdgivare och vårdformer. Den skapar också nya möjligheter att utveckla en "välfärdens blandekonomi" genom att kombinera olika former av vård och hjälp, utförd av familjemedlemmar eller professionella vårdare, inom både ideella och

vinstdrivande organisationer. Men en nyckelfråga som hittills inte har fått något tillfredsställande svar är hur långt som ”vårdmarknaden” kan regleras och övervakas till att garantera en hög standard åt alla och hindra att uppstår sociala skillnader i tillgången på service.

PS.

Som förutskickades har 2001 års pensionsreform lagfästs, i två steg. Medan förslaget om ändring av det obligatoriska programmet antogs redan i november 2000, var det först i maj 2001 som man godkände förslaget till reglering av och skattemässiga incitament för privata lösningar. I brott med ”samförståndstraditionen” inom pensionspolitiken motsatte sig det kristdemokratiska oppositionspartiet i förbundsdagen lagens båda delar, men i vissa delstater avföll kristdemokratiskt ledda koalitionsregeringar efter utdragna förhandlingar och gjorde det möjligt för den federala regeringen att vinna godkännande i förbundsrådet.

Under lagstiftningsprocessens gång har dock regeringsförslagen modifierats i några rätt viktiga avseenden:

- Förmånsnivåerna i det obligatoriska pensionsprogrammet (GRV) reduceras endast måttligt från dagens cirka 70 procent till cirka 68 procent år 2030. Denna reduktion tillämpas emellertid på alla utbetalade pensioner, inte bara på de nya pensionärskohorterna. Ändå förväntas avgiftskvoten stanna under 22 procent av bruttoinkomsten de närmaste trettio åren.
- De privata ålderspensionsprogrammen förblir i princip frivilliga, men arbetsgivare och fackföreningar uppmantras att träffa kol-

lektivavtal om tjänsteförmåner som uppfyller kraven för statliga subventioner och/eller skatteincitament.

- Statens stöd till de privata lösningarna har starkt förbättrats genom att subventionerna inriktats på låg- och medelinkomstfamiljer med barn. Deras erhållna förmåner kommer så småningom att uppgå till över 50 procent av deras avgifter. Efter infastningsperioden kommer de totala statliga subventionerna till privata pensionsprogram att uppgå till drygt 20 miljarder mark om året.

Översättning: Gunnar Sandin

Litteratur

Alber, Jens & Schölkopf, Martin 1999. *Seniorenpolitik. Die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa*. Amsterdam, Fakultas.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2000. *Die neue Rente: Solidarität mit Gewinn*. Berlin, October.

Deutsches Institut für Altersvorsorge (DIA) 2000. *Die gesetzliche Rentenversicherung unter Anpassungsdruck*. Köln, DIA.

Döring, Diether 1997. *Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand*. Berlin, Aufbau Verlag.

Hinrichs, Karl 2000. "Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik – Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung", ss. 276-305, i: Stephan Leibfried & Uwe Wagschal (red.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt, Campus.

Kohl, Jürgen 2000. "Der Sozialstaat: die deutsche Version des

Wohlfahrtsstaates”, pp. 115-152, in: Stephan Leibfried & Uwe Wagschal (red.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt, Campus.

Pabst, Stefan & Rothgang, Heinz 2000. ”Reformfähigkeit und Reformblockaden: Kontinuität und Wandel bei Einführung der Pflegeversicherung”, ss. 340-377, i: Stephan Leibfried & Uwe Wagschal (red.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt, Campus.

Rothgang, Heinz 1997. *Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung: eine ökonomische Analyse*. Frankfurt, Campus.

Schmähl, Winfried 2000a. ”Alterssicherung in Deutschland: Weichenstellungen für die Zukunft – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen”, ss. 381-417, i: Stephan Leibfried & Uwe Wagschal (red.). Frankfurt, Campus.

Schmähl, Winfried 2000b. ”Auf dem Weg zur nächsten Rentenreform in Deutschland. Anmerkungen zu Konzepten, Maßnahmen und Wirkungen”, ss. 8-22, i: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 35-35/2000.

PENSIONSREFORMER I LATINAMERIKA¹

Av Evelyne Huber & John D. Stephens

De senaste två decennierna har etablerade pensionssystem över hela världen utsatts för påfrestningar och i många länder genomgått betydande reformer. Dessa förändringar har gått särskilt djupt i Latinamerika där alla former av socialt skydd noga har omprövats och de flesta reformerats för att stämma med de mer öppna och marknadsstyrda ekonomier och samhällen som nu byggs upp. Den stora ouppklarade frågan är vad som hänt med det sociala skyddet under alla dessa reformer. De sociala skyddsprogrammets traditionella syfte är att värna befolkningen från ekonomiska umbäranden till följd av sociala risker. Även om det finns stora variationer i den grad som dessa program omfördelar mellan generationer och samhällsklasser, är själva tanken bakom dem att det är statens ansvar att tillhandahålla ett socialt skydds nät, och att detta nät till sin struktur förkroppsligar åtminstone en viss grad av social solidaritet.

I detta kapitel analyseras reformeringen av ett speciellt skydds nät, pensionsprogrammen. De är viktiga eftersom de är de största systemen för sociala transferering och, tillsammans med hälsovård och

¹ Vi vill tacka Cynthia Hewitt de Alcantara, Jon Kvist och John Myles för värdefulla kommentarer till ett tidigare utkast. Detta bidrag bygger på en mer detaljerad analys som utvecklas i Huber & Stephens 2000.

utbildning, står för de största socialutgifterna. Därmed har en reformering av dem stora potentiella effekter på statens fiskala situation och på vinnares och förlorares politiska beteende. Detta gör pensionsreform till en högst kontroversiell fråga, och stora omstruktureringar av existerande pensionssystem var sällsynta i Latinamerika före 1980- och 1990-talet. För att förstå varför reformer har blivit så vanliga i 1990-talets Latinamerika är det därför viktigt att se dem i ett större ekonomiskt, socialt och politiskt sammanhang.

För att presentera vårt resonemang i ett nötskal ser vi som pensionsreformernas orsaker en kombination av förändrade demografiska förhållanden, en avstannande reallöneökning, en växande kapitalavkastning och – i Latinamerikas fall – de etablerade systemens strukturella problem och 1980-talets ekonomiska kris.² Den typ av pensionsreformer som genomförts i Latinamerika måste ses som en integrerad del av de strukturella anpassningsprogram som latinamerikanska regeringar har vidtagit efter skuldskrisen under ledning av internationella finansinstitutioner. I de utvecklade industriländerna var reformtrycket mindre intensivt och inflyttandet från sådana institutioner obetydligt, vilket innebar att de valde högst annorlunda reformtyper. Latinamerikas gamla pensionssystem hade verkligen mycket allvarliga problem och det fanns ett antal tänkbara utvägar, men nyliberala reformatörer och de internationella finansinstitutionerna föredrog privatisering framför andra botemedel. De hävdade att privatisering skulle vara överlägset

² Se Myles 1997 och Thompson 1998, s. 14, angående faktorer som har gjort förhandsfonderade system mer attraktiva än fördelningssystem.

andra slags reformer genom att garantera pensionssystemens ekonomiska livskraft, göra dem effektivare, upprätta en närmare förbindelse mellan avgifter och förmåner samt stimulera kapitalmarknadernas utveckling och därmed sparande och investeringar. Med en blick på det chilenska exemplet, det enda privatiserade pensionssystemet som har funnits länge nog för att möjliggöra en värdering av dess konsekvenser, finner vi att dessa påståenden för det mesta saknar grund. Dessutom introducerar vi ett antal överväganden som saknades hos de nyliberala reformatörerna men är viktiga om man ser till hållfastheten hos ett socialt skyddsnät, såsom reformernas genusspecifika effekter och graden av solidaritet mellan generationer och klasser. Med tanke på att vissa inflytelserika nyliberala talesmän har förespråkat en omfattande tillämpning av privata, individuella pensionskonton även i utvecklade industriländer, är det viktigt att förstå de latinamerikanska erfarenheterna. Det var naturligtvis inte i alla latinamerikanska länder som de nyliberala reformatörerna hade styrka nog att genomdriva sin önskvärda typ av pensionsform. Reformerna fick i själva verket sin karaktär genom maktbalansen mellan den nyliberala reformkoalitionen och dess motståndare, främst fackföreningar, pensionärer och oppositionspartier, samt genom politiska institutioner, särskilt graden av politisk maktkoncentration.

Pensionssystemens struktur

Innan vi fortsätter kan det vara på sin plats med en resumé av pensionssystemens olika strukturer. Vi begränsar framställningen till obligatoriska pensionssystem. En grundläggande skillnad råder mellan fördelningssystem och fondsystem. I de förra används avgif-

ter från den arbetande befolkningen för att betala aktuella pensionsmottagares förmåner, medan i de senare avgifterna från varje generation investeras, varefter de ackumulerade medlen används för att finansiera just den generationens pensioner. I praktiken finns det inga rena fördelningssystem eftersom deras avgiftsprocent fastställs med sikte på systemets mognad. Innan systemet är fullmognet alstrar det ett överskott som brukar investeras i säkra värdepapper av typ statsobligationer. Ändå är inte dessa pensionsfonder öronmärkta för den specifika generation som betalade de ursprungliga avgifterna och uppfattas därmed inte som förhandsbetalade i strikt mening. Åtskilliga länder har i fördelningssystemen infört en partiell förhandsfondering, där en del av de löpande avgifterna kanaliseras till fonder som investeras och öronmärks för att delvis betala den berörda generationens pensioner.

Bland de förhandsfonderade systemen finns det en grundläggande skillnad mellan individuella och kollektiva konton. Med de förra äger och förvaltar varje individ sitt pensionskonto genom att betala avgifter till ett bolag som sysslar med att administrera pensionsfonder, och han väljer vid pensioneringen livränta eller successiv tömning. I de senare förvaltas pensionsfonderna av kollektiva aktörer såsom arbetsgivare, fackföreningar eller stat, men det kan finnas individuella eller kollektiva konton. I teorin kan de bolag som administrerar individuellt ägda eller kollektiva pensionsfonder vara offentliga ideella eller privata vinstdrivande företag, men i praktiken administreras individuella konton oftare av privata och kollektiva fonder oftare av offentliga institutioner.

En annan grundläggande distinktion gäller basen för fastställandet av pensionsförmåner. De tre huvudtyperna är allmänt enhets-

belopp, förmånsbestämda och avgiftsbestämda. I de förstnämnda är varje individ berättigad till ett fastställt månatligt pensionsbelopp oavsett tidigare pensionsavgifter. I vissa länder är dessa förmåner inkomstprövade medan de i andra tillfaller varje medborgare (medborgarskaps pensioner) eller varje person som har uppnått en viss ålder med en viss vistelselängd i landet. Med förmånsbestämda system beräknas dessa som en funktion av en kombination av tidigare inkomstnivåer och år med avgifter till pensionssystemet, normalt indexerat efter priser eller löner. Med avgiftsbestämda system beräknas pensionsförmånerna som en funktion av avgifter plus avkastningen på investerade sådana. I regel styr den förra versionen pensionerna i fördelningssystem och den senare pensionerna i fondsystem. En ny hybrid, ett arrangemang med teoretiskt definierade avgifter som används i samband med fördelningssystem, beräknar pensionsförmånerna som en funktion av de totala avgifterna under livstiden och av löneökningstakt och förväntad livslängd.³

Flertalet mogna pensionssystem i utvecklade industriländer är en kombination av ovan skisserade typer. I Latinamerika har det första skiktet normalt varit mycket svagt och bestått av behovsprövade socialhjälp pensioner med mycket låga förmåner. Andra skiktet har i regel utgjorts av splittrade fördelningssystem med olika program för olika yrkeskategorier. Som vi snart ska se har den aktuella reformvågen helt förändrat vissa av dessa system till förhandsfonderade system med fastställda avgifter och individuella konton samt infört viktiga inslag av sådant i andra system.

³ Sverige har infört ett sådant system.

Krisen för Latinamerikas pensionssystem

Redan i slutet av 1970-talet hade de mogna pensionssystemen i de mer utvecklade latinamerikanska länderna drabbats av ett antal allvarliga problem, och dessa problem växte till krisproportioner under inflytande av 1980-talets ekonomiska tillbakagång (Mesa-Lago 1989 och 1994). Pensionssystemens mognad ledde till en försämrad kvot mellan aktiva och passiva. Överskott i systemen hade inte investerats på rätt sätt för att skapa växande reserver. Avgiftsmitning från både arbetsgivare och arbetstagarare var ett ständigt problem, och detta var ännu allvarligare bland egenföretagarna. Alla pensionssystem hade privilegierade program för vissa kategorier av löntagare vilkas förmåner var betydligt högre. Mest beryktade bland dessa specialprogram – bortsett från militärens – var program för ämbetsmän med tjänstetidspension, som gjorde det möjligt att sluta arbeta långt före allmän pensionsålder. Sådana program krävde naturligtvis omfattande subventioner och tyngde därmed hårt på det sociala utgiftskontot. Staten måste bidra till de offentliganställdas pensionssystem och gav i regel även vissa subventioner till andra pensionsprogram, men hamnade ofta i betydande skuld till systemen. En sådan skuld var, i kombination med försenade avgifter från privata arbetsgivare, särskilt skadlig för pensionssystemens finansiella hälsa i tider av hög inflation. Slutligen var förvaltningskostnaderna höga eftersom de ansvariga organen, liksom andra delar av byråkratin, användes för att ge politiskt motiverad sysselsättning.

Skuldkrisen och den åtföljande djupa recessionen förvärrade starkt dessa problem. I och med den formella sektorns krympning minskade antalet personer som betalade till pensionssystemen gan-

ska så drastiskt, och i och med de sjunkande reallönerna minskade även avgifternas realvärde. Inflationen for hårt fram med realvärdet på förmånerna. Stater som var tvungna att strama åt lät skulden till pensionssystemen växa. Därtill gjorde ekonomiska liberaliseringsåtgärder det mycket svårare för arbetsgivarna att lägga över kostnaden för socialförsäkringsavgifter på kunderna, och politiska påtryckningar från arbetsgivarna fick deras förpliktelser att minska.

Privatiseringsalternativet

Det rådde alltså allmän enighet om att de gamla systemen var eller höll på att bli konkursfärdiga, att de var orättvisa och att de var ineffektiva. Det fanns emellertid inget motsvarande samförstånd om en önskvärd reformmodell. Med stöd från de internationella finansinstitutionerna, främst Världsbanken, Internationella valutafonden och Interamerikanska utvecklingsbanken, liksom från inhemska nyliberala reformatörer utvecklades privatisering och individualisering till den förhärskande modellen.

I sin inflytelserika rapport (1994) rekommenderade Världsbanken reformer som skulle kombinera tre skikt: (1) ett litet offentligt grundpensionssystem, finansierat med allmänna statsinkomster, som skulle ge dels behovsprövade grundförmåner, dels grundläggande pensionsförmåner åt personer som betalat avgifter till det obligatoriska systemet, (2) ett stort obligatoriskt, privat förvaltad och helt fondbaserat pensionssystem med individuella konton som finansierats med avgifter från löntagare och kanske även från arbetsgivare, och (3) frivilliga individuella, helt fondbaserade privata pensionssparprogram. Även om hela denna uppsättning rekommendationer var mer komplex än de reformer som 1980 infördes i

Chile under Pinochets diktatur, blev den chilenska modellen det lysande exempel som de internationella finansinstitutionerna lyfte fram.

Modellens förespråkare hävdade att en övergång från ett fördelningssystem till ett privat, helt fondbaserat system med individuella konton skulle garantera det nya pensionssystemets framtida ekonomiska livskraft, göra det effektivare, etablera en fastare förbindelse mellan avgifter och förmåner och därmed stärka incitamenten att medverka samt stärka kapitalmarknaderna, öka sparatet och stimulera investeringarna. Övergången skulle stödja kapitalmarknadernas tillväxt både direkt, genom att tillföra nya finansiella instrument och skapa resurser för investeringar, och indirekt genom att skicka vederbörliga signaler till internationella finansmarknader om statens engagemang för finansiella reformer. Privatiseringsreformernas motståndare, i första hand fackföreningar, pensionärer och vänster- eller mittenpartier i opposition, hävdade att privatiseringen innebar att staten uppgav sitt ansvar för adekvata pensioner och tog bort ett väsentligt inslag av social solidaritet, att den starkt skulle minska förmånerna för dem som erhöll pension från det gamla systemet, att den skulle utsätta framtida pensionärer för orätmätiga individuella risker till följd av marknadsfluktuationer samt att pensionssystemen borde konstrueras så att de maximerade målet socialt skydd, inte stödde det allmänna nyliberala reformprojektet.

Latinamerikanska reformförsök och resulterande pensionssystem

I praktiskt taget varenda latinamerikanskt land kom privatiseringsmodellen någon gång upp på pensionsreformernas dagordning. I många länder tänkte sig inledande lagförslag en övergång till ett privat, helt fondbaserat system med individuella konton. Sådana förslag genomfördes dock endast i Chile och Mexiko. I Peru existerar ett sådant system parallellt med det reformerade offentliga systemet, även om det råder vissa tvivel om det offentliga systemets fortlevnad. Också i Colombia etablerades ett nytt privat system parallellt med det offentliga, men det senare reformerades grundligt så att det existerar ett reellt val och det offentliga systemet förväntas bestå. I både El Salvador och Bolivia lagstiftades om införande av obligatoriska privata pensionssystem, i Bolivia kompletterat med en kollektiv kapitaliseringsfond, men tillämpningen har i båda fallen varit problemfylld (Mesa-Lago 1998, s. 23). I Argentina och Uruguay modifierades privatiseringsförslagen till blandsystem med en offentlig grundkomponent och en privat tilläggskomponent. I Costa Rica reformerades det offentliga systemet, som redan var enhetligare än andra länders system, till att successivt absorbera de privilegierade programmen och stärka dess finansiella bas. Slutligen misslyckades i Brasilien olika försök till pensionsform, främst försöken att beskära de privilegierade systemens förmåner. Tabell 1 ger en kort sammanfattning av huvuddragen i de latinamerikanska ländernas pensionsreformer.

Chile – reform under diktatur

I Chile skedde det politiska beslutsfattandet slutet under militärregeringen, och 1980 års pensionsreform var helt enkelt ett regeringsde-

Tabell 1. Pensionsreformer i Latinamerika fram till 1999

	Framgångsrika	Inställda
Full privatisering, helt fonderade	Chile	Ecuador
individuella konton, offentliga fördelnings- system genast nedlagda eller successivt utfasade	Mexiko El Salvador Bolivia	
Fördelningssystem och system med privata individuella konton, valmöjlighet mellan alternativen	Colombia Peru	
Blandsystem: offentlig grundpension enligt fördelningssystem och kompletterande system med privata individuella konton	Argentina Uruguay	
Offentliga fördelningssystem ändrade för att stärka den finansiella livskraften	Costa Rica	Brasilien
Inga större reformförslag förelagda parlamentet av regeringen	Venezuela Guatemala Honduras Nicaragua Panama Paraguay	

Källor: U.S. SSA 1999 och Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998.

kret. Den ingick i ett mycket radikalt övergripande reformprojekt, inlett i mitten av 1970-talet, som syftade till att krympa den statliga sektorn och statens reglerande roll i ekonomin.⁴ Fysisk repression skapade i kombination med restriktiv arbetslagstiftning ett atomiserat samhälle (Garretón 1989), och socialförsäkringarnas individualisering stämde fullständigt med denna logik. Under övergången föresatte sig den nya demokratiska regeringen att respektera de institutioner som diktaturen inrättat och vidtog heller inga institutionella förändringar av socialpolitiken.

1980 års lag om pensionsreform omvandlade det offentliga fördelningssystemet till ett privat, helt individualiserat fondsystem, administrerat av vinstdrivande pensionsförvaltande bolag. Typiskt nog var krigsmaktens pensionssystem undantaget från reformen. Anslutning är obligatorisk för alla löntagare och frivillig för egenföretagare. Vid uppnådd pensionsålder får man välja mellan att successivt tömma sitt konto hos förvaltningsbolaget eller köpa en livränta från ett försäkringsbolag. Löntagare med tidigare avgifter till det gamla systemet fick fem år på sig att välja om de ville stanna kvar i detta eller flytta över till det nya systemet, men alla nyförsäkrade var tvungna att ansluta sig till det nya. Omfattande reklamkampanjer, incitamentet lägre avgifter, löftet att ta med avgifter till det gamla systemet i beräkningen av det nya systemets pensioner och upplevelsen av sjunkande förmåner från det gamla systemet fick de flesta att gå över till det nya. År 1991 fanns 90 procent av försäk-

⁴ Om politik och ekonomiska åtgärder i Chile se Foxley 1986, Garretón 1986, 1989 och 1994 samt Valenzuela & Valenzuela 1986. Om socialpolitiken se Borzutzky 1983 och 1998, Raczynski 1994 och under utg. samt Vergara 1986.

ringstagarna i det nya systemet; de som blev kvar i det gamla var främst personer som närmade sig pensionsåldern. Arbetsgivarnas avgifter avskaffades helt. Staten reglerar förvaltningsbolagens investeringsstrategi och minimiavkastning men inte deras arvoden och provisioner. Staten garanterar också en minimipension åt personer med tjugo avgiftsår, utfärdade skuldförbindelser för inbetalningar till det gamla systemet som föll ut vid pensionsåldern och garanterar livräntan om ett försäkringsbolag går i konkurs. Dessutom är personer utan försäkring och personer vilkas ackumulerade avgifter skulle ge mindre än en minimipension berättigade till en stödpension från det offentliga. Eftersom staten även måste betala pensioner i det gamla systemet där avgifterna sjunkit drastiskt har reformens totala finansiella börda varit tung, med omkring 4–5 procent av BNP under 1980-talet och det tidiga 1990-talet (Diamond & Valdéz-Prieto 1994, s. 279–280).⁵

Pensionsförmånerna vid tiden för pensioneringen bestäms av individens avgifter plus avkastningen av denna investering minus de arvoden och provisioner som bolagen tar ut. Trots flera reformer av arvodes- och provisionsstrukturen finns det fortfarande enhetsarvoden, och de har en uppenbart regressiv effekt på pensionskontonas tillväxt (Borzutsky 1998, s. 42). Konkurrensen mellan förvaltningsbolagen är tydligen inte stark nog för att åstadkomma en mer betydande sänkning av depositionsavgiften. I själva verket blev pensionsfondsbranschen snabbt starkt koncentrerad, och 1991 hade tre bolag kommit att kontrollera 68 procent av alla depositioner.

⁵ Dessa 4–5 procent av BNP utgör den ”dubbelbetalning” som en viss generation gör vid övergången från ett moget fördelningssystem till ett förhandsfonderat system.

Costa Rica är Chiles motpol

När det gäller utformningen står Costa Ricas reform i diametral motsättning till den chilenska. Costa Ricas pensionssystem har av tradition varit mer allmängiltigt än de andra latinamerikanska ländernas, med 80 procent av de anslutna inom det allmänna systemet. Ändå absorberade också där privilegierade specialprogram för statstjänstemän 42 procent av de totala pensionsutgifterna 1987 (Mesa-Lago 1994, s. 98–99). Reformen blockerade sedan alla nyinträden i andra pensionsprogram än det allmänna, så att alla statstjänstemän kommer att integreras i dettas standardvillkor. Reformerna har också stärkt det offentliga systemets finansiella bas genom att höja pensionsåldern till 60,5 år för kvinnor och 62,5 år för män och genom att öka statsanslagen. Privatisering av pensionssystemet har aldrig varit något seriöst politiskt alternativ.

Denna reformtyp stämmer med den allmänna inställning som staten i Costa Rica har till nyliberala reformer. Olika regeringar tvingades under 1980- och 1990-talet vidta vissa stabiliserings- och strukturanpassningsåtgärder, men de försökte i allmänhet skydda de lägsta inkomstgrupperna från dessa reformers effekter. Detta gällde i synnerhet när regeringsmakten innehades av Nationella befrielsepartiet, som historiskt har haft nära förbindelser med arbetarrörelse och kooperation. Att man varit framgångsrik i sin allmänna strävan kan utläsas av det faktum, att Costa Rica lyckades minska sina inkomstskillnader en smula eller åtminstone hålla dem konstanta mellan 1980 och mitten av 1990-talet, medan nyliberala reformer i andra latinamerikanska länder under denna period vanligen gick hand i hand med starkt ökade skillnader (Berry 1998, s. 28).

Mexiko i Chiles fotspår

Mexiko är det enda övriga större latinamerikanska land som har tagit efter den chilenska modellen. Det är inte så märkligt med tanke på det auktoritära politiska arv som har levt kvar trots ökad konkurrens i valen. Mexiko försökte reformera sitt pensionssystem 1992 och införde ett nytt, kompletterande program för individuellt pensionssparande, administrerat av den privata finanssektorn och finansierat med tvåprocentiga arbetsgivaravgifter. Tre år senare lyckades regeringen privatisera det gamla pensionssystemet samtidigt som det nya, individuella kompletteringsprogrammet behölls. Pensionsprogrammen för krigsmakt, federala tjänstemän och anställda i oljebranschen undantogs emellertid från reformen. Alla andra löntagare måste inom fyra år övergå till det nya systemet i och med att det gamla läggs ner. Anslutningen är frivillig för egenföretagare. En viktig skillnad mot det chilenska systemet är att arbetsgivaravgifterna inte ändrades och att statens bidrag till pensionssystemet ökade (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 391). Pensionsfonder kan administreras av privata, offentliga eller blandade bolag som alla opererar enligt samma regler, inklusive Mexikanska socialförsäkringsinstitutet som förvaltade det gamla pensionssystemet och fortsätter att administrera förtids- och änkepensioner. Staten garanterar också en minimipension som i Chile, men det finns ingen social stödpension för personer utan pensionsrätt (Bertranou 1998, s. 104–106).

Även den mexikanska pensionsprivatiseringen passar väl in i det övergripande nyliberala reformprojektet. De ursprungliga reformplanerna 1990–1992 var också kopplade till en reprivatisering av bankerna och till försök att stimulera den inhemska kapitalmarkna-

dens expansion. Pensionärers och fackföreningars opposition mot privatiseringen och PRI-partiets behov av att återvinna stöd efter 1988 års mycket smutsiga val fördröjde genomförandet av de flesta sådana planer. Men efter pesokrisen i början av 1995 blev pensionsreformen angelägen som en symbolhandling för att lugna internationella finansmarknader, och PRI:s förbättrade resultat i 1991 och 1994 års val hade gett regeringen erforderlig politisk kraft. Därför utnyttjade den sin ännu formidabla kontroll över fackföreningarna till att övervinna deras motstånd, mot minimala eftergifter, liksom PRI:s majoritet i kongressen och starka partidisciplin användes till att genomdriva lagen, trots total opposition utanför PRI och missnöje i de egna leden (Madrid 1999, kap. 4).

Peru med nyliberal agenda

Det fall som mest liknar Mexikos däri att beslutsfattandet försiggick allmän ohindrat av parlamentet men påverkades av hänsynen till det folkliga stödet, och med pensionernas privatisering som en viktig del av en allmänt aggressiv nyliberal ekonomiagenda, är det peruanska. Strax efter det att Fujimori kommit till makten 1990 övergav han sina populistiska vallöften och startade ett ambitiöst program för stabilisering och strukturell anpassning. Med tyst stöd från militären stängde han kongressen den 5 april 1992. Reformeringen av pensionssystemet skedde genom ett presidentdekret i december 1992, och den nya systemet liknar det chilenska i alla viktiga avseenden. Liksom i andra länder förekom det starka påtryckningar från den privata finanssektorn, internationella finansinstitutioner och höginkomsttgrupper om privatisering av pensionssystemet (Cruz-Saco 1998). På grund av den starka internationella pressen på Fujimori att

återställa demokratiska procedurer var han fortsatt angelägen om sitt folkliga stöd, och hans eftergift till den starka oppositionen från grupper ur arbetarklassen och den lägre medelklassen blev att upprätta ett parallellt system, där det gamla systemet skulle hållas vid liv och verka vid sidan av det nya privata. Viktiga eller historiskt välorganiserade grupper såsom krigsmakt, statstjänstemän, fiskare, chaufförer och konstnärer tilläts behålla sina egna program.

Till en början reformerades inte det gamla offentliga systemet. Det innebar att det var stora skillnader i de avgifter som löntagarna hade att erlägga. I juli 1995 hade bara 13 procent av arbetskraften och mindre än hälften av de försäkrade anslutit sig till det nya privata systemet (Cruz-Saco 1998, s. 172). År 1995 antogs av kongressen, som nu dominerades av Fujimoris anhängare, en ny reform som syftade till att utjämna avgifterna och pensionsåldern mellan det offentliga och det privata pensionssystemet. Följaktligen avskaffades arbetsgivaravgifterna även till det gamla systemet och löntagarnas avgifter fastställdes till 11 procent i båda systemen. Avgifterna till det gamla systemet höjdes åter 1997, till 13 procent, vilket därmed ökade det nya systemets relativa attraktion. Efter dessa reformer steg anslutningen till det privata systemet till cirka 58 procent av de försäkrade (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 404).

Colombia kör parallella system

En annan reform som har etablerat parallella offentliga och privata pensionsprogram är den som Colombia antog i slutet av 1993. Regeringen hade också drivit en plan för full privatisering i linje med sitt allmänna strukturella anpassningsprogram. I själva verket var flera förslag föremål för en het debatt inom regeringen, men

1992 anslöt sig premiärminister Samper till finansministeriet och dess allierade till stöd för en reform av chilensk typ (Mesa-Lago 1994, s. 136–149). Förslaget mötte emellertid starkt motstånd i kongressen och Samper tvingades dra tillbaka det. Den slutliga kompromissen lät det offentliga systemet leva kvar parallellt och i konkurrens med det nya privata (ibid.). Liksom i andra fall är krigsmakten och vissa övriga grupper såsom offentliganställda lärare och oljearbetare samt medlemmar av regionala och kommunala pensionsfonder undantagna från reformen, och anslutningen från egenföretagarna är frivillig (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 404).

Det gamla systemet reformerades i syfte att stärka dess finansiella bas, med avgiftshöjningar till det privata systemets nivå. Arbetsgivarna betalar 10,1 procent av den enskildes lön och arbetstagarna 4,4 procent i båda systemen, och staten täcker det gamla systemets underskott. Det gamla systemets pensionsålder höjdes och kravet på antalet avgiftsår utvidgades liksom basen för beräkning av pensionsförmåner (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 406). Till skillnad mot i Chile och Peru upptar både det gamla och det nya systemet ett solidariskt bidrag från arbetstagare över en viss inkomstnivå om en procent av lönen. Det finns också både en minimipension och en social stödpension. Under kongressens tryck misslyckades alltså det ursprungliga försöket att härma den chilenska modellen, och reformen tillhandahöll reella alternativ genom att stärka det gamla offentliga systemet och införa ett nytt privat, samtidigt som det reformerade systemet har ett visst inslag av social solidaritet.

Argentina och Uruguay mixar

Liknande modifieringar av ursprungliga reformförslag genomför-

des i Argentina och Uruguay där resultatet blev blandade system, med bevarande av en viss offentlig komponent. Pensionerna hade under 1980-talet blivit en starkt politiserad fråga i Argentina, där 1988 en hög inflation och en allmän statlig intäktskris hade urgröpt pensionernas realvärde till 64 procent av vad det hade varit 1980 (Schulthess 1990, s. 26, anført i Madrid 1999). Pensionärer stämde staten för svikna förpliktelser och vann för det mesta sina mål, vilket skapade en enorm offentlig skuld till pensionssystemet. Liksom i andra fall krävde den privata finanssektorn pensionssystemets privatisering (Isuani & San Martino 1998). Sedan han tillträtt 1989 arbetade president Menem snabbt för att genomföra stabiliserande och nyliberala strukturanpassande åtgärder, och pensionsreformen gjordes till en integrerad del av strategin att öka det inhemska sparandet och dra till sig utländskt kapital. Världsbanken bekostade studier som lade grunden till en reform, och privatiseringen av pensionerna ingick i Argentinas reformlöfte till Internationella valutafonden i utbyte mot ökade lånemöjligheter (Kay 1998, s. 141–142, Madrid 1999). Ändå lade Menem aldrig fram något förslag om en fullständig privatisering i chilensk stil, utan han ville behålla det offentliga första skiktet.

Menem förelade 1992 kongressen sitt förslag som upprättade ett nytt pensionssystem med en offentlig fördelning som ett första och ett helt fondbaserat privat system med individuella konton som ett andra skikt. De viktigare modifieringar som regeringen tvingades acceptera för att lugna oppositionen från sina egna anhängare i arbetarrörelsen och kongressen var ett erkännande av avgifterna till det gamla systemet från anställda under 45 år, möjlighet för ideella organisationer, däribland fackföreningar, att administrera privata

pensionsfonder och – ytterst viktigt – valmöjlighet mellan det nya privata och ett reformerat offentligt andra skikt. Även efter dessa eftergifter förblev oppositionen stark och regeringen, som saknade majoritet i deputeradekammaren, gjorde vissa parlamentariska manövrer av tvivelaktig laglighet för att få igenom förslaget (Madrid 1999). Också här fick krigsmakten och anställda i regioner och kommuner behålla sina egna system.

I det nya systemet tillhör alla försäkrade ett offentligt första skikt som finansieras med 16-procentiga arbetsgivaravgifter. Detta skikt betalar en generell grundförmån efter minst 30 avgiftsår och med en pensionsålder om 60 år för kvinnor och 65 år för män. Denna förmån uppgår till 2,5 gånger den genomsnittliga obligatoriska socialförsäkringsavgiften och var 1994 totalt 157.50 dollar i månaden (Isuani & San Martino 1998, s. 138–142).⁶ För det andra skiktet kan individer välja att stanna kvar i eller ansluta sig till det gamla systemet, där deras avgifter om 11 procent av lönen går till det reformerade fördelningssystemet, eller gå med i ett nytt privat system med helt kapitaliserade individuella konton. Det offentliga systemet betalar en komplementärt fastställd förmån om upp till 53 procent av de senaste tjugo årens medelinkomst (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 401). För utblottade utanför systemet finns en social stödpenion. Staten ansvarar för denna och för alla underskott i det offentliga systemet. Den garanterar också en minimiavkastning på investerade medel och pensionsinbetalningar om ett försäkringsbolag går i konkurs.

⁶ I slutet av 2000 utsattes denna grundförmån för hårda angrepp för att vara alltför kostsam, och det föreslogs att den skulle avskaffas.

Också i Uruguay var pensionerna en politiserad fråga. Deras realvärde hade fallit till skrämmande låga nivåer, och före demokratins återkomst 1985 hade det nåtts en överenskommelse mellan sociala och politiska aktörer om att förbättra värdet, framför allt för låginkomsttagare. Inledande höjningar gjordes men under de nivåer som förväntades enligt överenskommelsen (Filgueira & Filgueira under utg.). I detta läge bildade pensionärer med före detta fackliga ledare i spetsen en rörelse som 1989, med stöd från fackföreningar och oppositionspartier, kunde kräva och vinna en folkomröstning med 82 procent av rösterna. Därmed gjordes ett författningstillägg som indexband pensionerna till medellönen och knöt tidpunkten för justeringarna till statsjänstemännens höjningar. Men folkomröstningen gjorde en reform ännu mera angelägen eftersom den bidrog till att driva upp socialförsäkringsutgifterna till nya höjder, från 9,6 procent 1986 till 16,1 procent 1992 (Papadópulos 1998, s. 155–156).

Trots att viktiga affärsintressen stödde en privatisering i chilensk stil och även internationella finansinstitutioner tryckte på för privatisering, blev en fullständig privatisering aldrig något seriöst politiskt alternativ i Uruguay (Kay 1998, s. 141 och 203). Mellan 1990 och 1994 föll tre reformförslag, två för att de avvisades av kongressen och ett för att det 1994 underkändes i en annan folkomröstning som hade krävts av pensionärsorganisationerna. År 1994 bekostade så Internationella utvecklingsbanken en djupstudie för att lägga grunden till en reform, och i den föreslogs ett blandssystem. Parlamentet antog faktiskt detta i september 1995 med stöd från landets båda traditionella partier, *Colorados* och *Blancos* (Papadópulos 1998, s. 158–159). Det är högst rimligt att anta, att

utvecklingsbankens bidrag till finansieringen av övergångskostnaderna bidrog till detta stöd.

I det nya systemet går alla arbetsgivaravgifter om 12,5 procent av lönen plus alla löntagaravgifter om 15 procent upp till 800 dollar till det reformerade offentliga fördelningssystemet. Löntagare över 40 år med lön över denna gräns fick välja mellan att betala avgifter från sin överskjutande inkomst till det offentliga systemet eller till ett nytt privat, fullt fondbaserat system med individuella konton. Förmånsvillkoren för dem som valt att stanna i det gamla systemet förblev oförändrade. Personer under 40 år i denna inkomstkategori och alla nyinträdda måste betala till det privata systemet. Statliga institutioner såsom Republikens bank och Bostadsbanken fick också tillåtelse att administrera individuella, privatägda pensionskonton och lyckades skaffa sig en stor marknadsandel (Filgueira & Filgueira under utg.). Det offentliga första skiktet betalar en grundpension med en övre och en undre gräns till personer fyllda 60 med 35 avgiftsår, medan det offentliga andra skiktet, förutsatt lika många avgiftsår, betalar 50 procent av genomsnittet för de senaste tjugo årens lön och mer för ytterligare avgiftsår. Det privata andrasiktet har inga fastställda förmånsbelopp utan fungerar ungefär som det chilenska. Man erkänner inga förpliktelser för tidigare avgifter till det gamla systemet eftersom personer över 40 har haft alternativet att stanna i detta. Staten garanterar en minimiavkastning och inbetalningarna till de offentligt förvaldade individuella kapitalkontona. Det finns en minimipension för personer med 15 avgiftsår och minst 70 års ålder, och en socialstödspension till arbetsoförmögna medborgare över 70 år (Papadópuulos 1998, s. 161). Slutligen behöll krigsmakten sitt eget system liksom fyra

andra grupper, som emellertid kan bli inkorporerade genom ett regeringsbeslut (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 399).

Brasilien – misslyckad pensionsreform

Brasilien utgör ett exempel på misslyckad pensionsreform. I linje med sin allmänt trögare och mer selektiva inställning till nyliberala reformer har olika brasilianska regeringar inte genomdrivit någon privatisering av pensionssystemet. I stället har de, i synnerhet Cardosos administration, försökt att reformera det offentliga fördelningssystemet, till exempel genom att ta bort de mest generösa villkoren och stärka systemets finansiella livskraft. Liksom i andra länder tryckte vissa intressen inom finanssektorn på för privatisering med stöd från reformatörer i regeringen, och Världsbanken stödde en partiell privatisering (Madrid 1999), men ingen regering förelade kongressen ett förslag med sådant innehåll. De centrala reformbestämmelserna var en lägsta pensionsålder om 60 år (55 för kvinnor) för anställda i den privata och offentliga sektorn, vilket bryter den praktik enligt vilken löntagare kunde gå i pension efter 35 års tjänst (30 för kvinnor) oavsett ålder, och en begränsning av ersättningsnivåerna vilket fick en särskilt viktig effekt på högavlönade ämbetsmän. Oppositionen från pensionärsgupper och fackföreningar var intensiv, reformen krävde tre femtedelars majoritet eftersom den innebar en författningsändring, regeringen saknade majoritet i parlamentet och kunde inte ens räkna med rösterna från den egna koalitionen på grund av svag partidisciplin, vilket alltsammans ledde till en avsevärd urvattning av det reformförslag som slutligen antogs i slutet av 1998 (Madrid 1999).

Pensionsreformernas konsekvenser

Flertalet nya latinamerikanska pensionssystem har bara fungerat i några år, vilket gör det svårt att värdera deras verkningar på medellång eller lång sikt. Därför måste vi koncentrera oss på det chilenska exemplet för att mäta i vad mån privatiseringsförespråkarnas påståenden har uppfyllts där och lär uppfyllas på andra håll. Den kanske största diskrepansen mellan påståenden och verklighet gäller *förvaltningens effektivitet*. Nyliberala reformatörer angrep de latinamerikanska offentliga pensionssystemen för deras höga förvaltningskostnader, och hävdade att den privata sektorn genom konkurrensen skulle tvingas att sänka dessa kostnader. I själva verket har just konkurrens i form av en stor säljpersonal som arbetar på provision och med stora reklamkostnader bidragit till att driva upp förvaltningskostnaderna. Dessutom har decenniernas erfarenhet från andra länder visat att system med privata, individuella konton helt enkelt är dyrare att administrera än kollektiva konton. Sålunda drog Diamond & Valdés Prieto (1994, s. 309) slutsatsen att förvaltningskostnaderna för det nya chilenska systemet förmodligen översteg det gamla systemets, och ingen mindre än Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB 1996), en glödande förespråkare av privatisering, hävdade i mitten av 1990-talet att det chilenska systemets administration var den dyraste i Latinamerika.

Förvaltningskostnader har haft allvarliga konsekvenser för dem som försäkrats genom privata, helt fondbaserade individuella konton. De sänker den allmänna avkastningen avsevärt och deras struktur har potentiellt en starkt regressiv effekt. De siffror för avkastningen som anges av kontrollmyndigheten för de privata chilenska pensionsförsäkringsbolagen och som visar en årlig medel-

avkastning om 11 procent mellan 1982 och 1998 omfattar inte förvaltningskostnader. Dessutom är denna siffra ett rent genomsnitt som inte väger kapitalackumuleringen i fonderna. Eftersom den årliga avkastningen var avsevärt lägre under 1990-talet, när mer kapital ackumulerades, än under 1980-talet, överdriver ett rent medeltal den faktiska avkastningen. Beräkningar utförda av CB Capiales, som ser till det totalbelopp som individerna betalar inklusive den andel som går till arvode och provision, och använder sig av ett komprimerat viktat genomsnitt, visar en reell årlig avkastning om endast 5,1 procent för samma period (CB Capiales, 1 de abril de 1999; www.cb.cl). I den mån som enhetliga arvoden tas ut blir dessa avgifter starkt regressiva. Enligt en uppskattning från 1987 innebar de sammanlagda arvoden och provisionerna en 18-procentig reduktion av tillgångarna för en försäkrad individ i skiktet 10 000 pesos i månaden, men bara 0,9 procent reduktion för en person med tio gånger så hög inkomst (Mesa-Lago 1994, s. 123–124).

En uppenbar lösning för att minska dessa regressiva effekter är att reglera strukturen på de arvoden som de pensionsfondsförvaltande bolagen kan ta ut. En reglering är dock mindre effektiv när det gäller att stimulera konkurrensen. I de flesta länder har pensionsfondsbranschen blivit starkt koncentrerad, med andelen försäkrade i de tre största bolagen från som lägst 40 procent i Argentina via 60 procent i Colombia till 70 procent i Chile, Peru och Uruguay (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 417). Och med tanke på utbildningsnivåer och de sofistikerade sätt som finansrapporterna kan presenteras på, är det svårt för en vanlig försäkringstagare att fatta rationella beslut vid valet av bolag. Det viktigaste sättet för pensions-

fondsförvaltande bolag att vinna och försvara marknadsandelar är genom massiv reklam (Barrientos 1998, s. 103). Ironiskt nog är ett av de sätt som reglerarna har prövat för att reducera kostnaderna minskad konkurrens, det vill säga begränsa antalet övergångar mellan olika bolag som en individ får göra.

Det andra ouppfyllda privatiseringslöftet har handlat om en *vidgad täckning*. Även om det är klart att täckningen för varje avgiftsbaserat pensionssystem begränsas av arbetsmarknadens struktur, specifikt den informella sektorns storlek, hävdade privatiseringsförespråkarna att ett system med individuella konton skulle reducera antalet utanförstående och därmed vidga den faktiska täckningen. Det förmodades att kopplingen mellan avgifter och förmåner skulle vara enklare och mer genomlyslig, och därmed skapa incitament för att betala regelbundna premier. Men som just diskuterats är denna koppling inte alls enkel och genomlyslig, eftersom den är olika för personer i olika inkomstklasser och flukturerar i takt med finansmarknaderna. På grund av det sistnämnda påverkas realavkastningen från ens avgifter starkt av tidpunkten för inbetalningen och av pensionsåldern. I själva verket har de nya systemen inte lett till förbättrad täckning och acceptans. Anslutningsgraden i procent av arbetskraften har stannat vid cirka 80 procent i Argentina, Chile och Uruguay medan den bara är 32–38 procent i Peru, Colombia och Mexiko.⁷ I Costa Rica omfattade pensionssystemet 1987 47 procent av den ekonomiskt aktiva befolkningen (Mesa-Lago 1994, s. 96).

⁷ Dessa täckningsciffror från Cruz-Saco & Mesa-Lago (1998, s. 389–408) tenderar att ligga högre än siffrorna från andra källor (se Huber 1996, s. 183), så vi kan tolka dem som en övre gräns.

Men även i länder med relativt hög täckningsgrad är bara cirka hälften av dem som är anslutna till pensionssystemen aktiva inbetalare, och ett okänt antal uppger för låg inkomst. De aktiva bidragsgivarnas andel av totalantalet anslutna är 45 procent i Peru, mellan 50 och 54 procent i Argentina, Colombia och Chile samt 67 procent i Uruguay (Cruz-Saco & Mesa-Lago 1998, s. 389–408). Detta ställer en stor del av den åldrade befolkningen utan inbetalningar nog för att erhålla en minimipension, och många andra kvalificerar sig bara för en sådan. Egenföretagarna låter helt enkelt bli att ansluta sig eftersom deras avgifter tenderar att vara överdrivet höga. Därmed blir tillräckligheten hos den sociala stödpensionen avgörande för fattigdomsfrekvensen bland de gamla.

Det tredje stora privatiseringslöftet, en *förstärkning av kapitalmarknader*, sparande, investeringar och ekonomisk tillväxt, är också i hög grad ouppfyllt, även om meningarna går vitt isär om detta. Meningsskiljaktigheterna uppstår dels ur teoretiska dispyter om sambandet mellan sparkvot och tillväxt (se Gavin, Hausmann & Talvi 1997), dels ur svårigheterna att hitta empiriska fakta som kopplar ett ökat sparande till pensionsreformer och inte till potentiella konkurrerande orsaker. Det råder tämligen stor enighet om att den latinamerikanska privatiseringen av pensionerna har lett till en fördjupning av kapitalmarknaderna genom att skapa nya finansiella instrument och kanalisera en stor mängd nya resurser via finanssektorn (Grosse under utg.). Men i det chilenska fallet har två andra faktorer varit centrala bakom kapitalmarknadernas snabba utveckling sedan mitten av 1980-talet. Den första var privatiseringen av en stor mängd företag, inklusive kommunal teknisk service, och den andra en mycket omfattande reformering av den finansiella sektorns

juridik och reglering (Barrientos 1998, s. 155). Och även om det förvisso skedde en imponerande ökning av den chilenska sparkvoten, från 7,8 procent av BNP 1985 till 25,4 procent 1994, var det staten och företagen som stod för det mesta av detta sparande, inte hushållen där effekten av pensionsfondssparandet var relevant (Arrau 1996, s. 21). Barrientos (1998, s. 155) kommer fram till att ”pensionseffektens nettoeffekt på [det chilenska] sparandet är på sin höjd marginell”. Cruz-Saco & Mesa-Lago (1998, s. 418) går ännu längre och hävdar att ”systemet med privata, helt fondbaserade individuella pensionskonton inte påverkade nettosparandet 1981–1995 och att reformen som helhet hade negativ effekt på sparandet”. Slutligen är det svårt att värdera argumentet att pensionsprivatiseringen drog till sig stora mängder utländskt kapital, eftersom det i huvudsak bygger på antagandet om privatiseringens symboliska verkan på investerarnas förtroende. Även om vi förutsätter en sådan verkan skulle det vara svårt att särskilja pensionsprivatiseringens effekter från de nyliberala strukturreformernas vidare program. Den makroekonomiska och politiska stabiliteten gjorde förvisso Chile till en attraktiv plats för utländska investerare.

Ett område som privatiseringens förespråkare helt har utelämnat ur diskussionen är den effekt som systemet med privata, helt fondbaserade individuella pensionskonton har på *jämställdheten* mellan könen. Eftersom pensionsförmånerna i sådana system är strikt bestämda av det totalbelopp som man bidragit med, givetvis med hänsyn till dels avkastningen på investeringarna, dels provisioner och arvoden, och eftersom kvinnor normalt tjänar mindre och arbetar färre år än män, får de betydligt lägre förmåner. Läger vi till detta kvinnornas allmänt större livslängd, som beaktas vid

struktureringen av livräntor och kontouttag, sänks deras förmåner ytterligare i förhållande till männens. Även i offentliga system med fastställda förmåner brukar det finnas vissa skillnader eftersom förmånerna i någon form beräknas utifrån inkomsthisto-rien, men de mildras normalt genom generösa minimipensioner, genom att den förväntade livsmängden inte påverkar förmånsnivåerna och, i en del nyare fall, genom meritering av år som ägnats åt barnomsorg. Vissa reformer i utvecklade industriländer har infört befolkningens förväntade livslängd som en faktor i bestämmandet av fasta förmånsnivåer, men de är inte genus-specifika. Tvärtom har tendensen i de offentliga systemen gått mot större jämställdhet, i tydlig skillnad mot privatiseringsreformerna.

Slutligen avfärdar de som förespråkar privatisering av socialförsäkringsprogrammen helt bakomliggande socialpolitiska värderingar som solidaritet och omfördelning. Höginkomsttagare kan alltid skapa förutsättningar för sitt understöd på äldre dar. Själva orsaken för staten att ingripa och bygga upp pensionssystem var att skapa ett skyddsnät för dem som var ur stånd att ordna för sin egen framtid. Successivt, under inflytande av starka arbetarrörelser med anknutna partier, utvidgades föreställningen om ett skyddsnät från att ge en knapp överlevnad till att i möjligaste mån bevara den invanda levnadsstandarden efter pensioneringen. För dem vilkas avgifter inte varit stora nog för att räcka till försörjningen tidigare och till denna mer generösa nivå senare, har det solidariska engagemanget inneburit att det avgiftsbetalande kollektivet skapat extraresurser, vilket i praktiken har omfördelat inkomster. Värderingarna solidaritet och omfördelning har ingen plats i ett system med privata, helt fondbaserade individuella pensionskonton. Teoretiskt sett

skulle de kunna återinföras med hjälp av generösa minimipensioner, men i praktiken tvekar de regeringar som driver på för nyliberala reformer och pensionsprivatisering att återropa sådana värderingar. I stället motiverar de behovet att tillhandahålla minimipensioner med kamp mot fattigdomen och med att stimulera människor till att bygga upp pensionsmeriter genom avgifter.

Slutsats

Vår analys har visat att de internationella finansinstitutionernas påtryckningar för införandet av system med privata, helt fondbase-
rade individuella pensionskonton, som en integrerad del av nyliberala reformer, har lett till att modellen helt eller delvis antagits i många latinamerikanska länder. Pinochetdiktaturen i Chile var den första regeringen som fullt omfattade modellen, och senare blev det chilenska systemet ett eftersträvat exempel. Den grad i vilken modellen tillämpades i olika länder var allmänt beroende av maktbalansen mellan de nyliberala reformernas förespråkare och deras motståndare, liksom av den makt som de politiska institutionerna koncentrerade i händerna på de verkställande organen. Vår diskussion har också visat att den chilenska modellen inte levde upp till förväntningarna om lägre förvaltningskostnader, högre acceptans av avgiftskraven och därmed större täckning samt betydande bidrag till nationens sparande och investeringar. Fondprogrammets effekter på sparande, investeringar och tillväxt är beroende av andra åtgärder som skatte- och kreditpolitiken. Om exempelvis, som Orszag & Stiglitz (1999) med rätta hävdar, övergången från ett fördelningssystem till ett fondsystem finansieras genom skuldsättning, blir inte resultatet någon nettoökning av sparandet. Ändå finns det

så goda bevis för att en fondering som åtföljs av lämpliga skatte- och kreditåtgärder ökar sparandet, att beslutsfattare bör rekommenderas att seriöst överväga införandet av åtminstone partiell fondering i rena fördelningssystem eller att öka fondandelen i de partiella systemen. Problemet är att de internationella finansinstitutionernas föreskrifter kopplade flera olika ting till fonderingen, främst individuella konton och privat förvaltning. Ett system med individuella, privat förvaltade konton har inga inslag av klassövergripande, generationsövergripande eller genusövergripande solidaritet, och risknivån för individer och kohorter är mycket hög. Kollektiva fonder och offentlig förvaltning innebär betydligt lägre administrativa kostnader, och kan även bygga in riskspridning och ett visst mått av solidaritet. De kan reducera den individuella risken med att hantera ett eget konto och kohortens risk i samband med cykliska svängningar på finansmarknaderna.

När det gäller täckningen går den effektivaste vägen, även med en stor informell sektor, att nå en universell sådan via en skattefinansierad enhetlig grundpension, antingen som medborgerlig rättighet eller rätt för alla vilkas pension understiger försörjningskraven. Detta är särskilt viktigt i utvecklingsländer, eftersom så människor antingen aldrig arbetar i den formella sektorn eller inte arbetar där tillräckligt många år för att garanteras en tillräcklig minimipension på äldre dar.⁸ Därutöver kan obligatoriska partiellt eller helt förhandsfonderade pensionssystem, med kollektiva fonder och offentlig förvaltning, finansierade med avgifter från arbetsgivare och löntagare och med inslag av riskspridning, ge en kompletterande pensionsinkomst. Det som står i vägen för sådana reformer i utveck-

lingsländer, specifikt i Latinamerika, är ett politiskt motstånd från en formidabel uppsättning privilegierade och mäktiga aktörer, inklusive grupper som har åtnjutit privilegierad behandling i gamla pensionssystem och grupper som gynnats eller skulle komma att gynnas genom en privat förvaltning av individuella pensionskonton, främst företagarintressen inom finanssektorn och grupper som tjänar på låga skatter, tillsammans med inhemska nyliberala reformatorer och internationella intressen som eftersträvar expansion av globala marknader och minskad statsmakt.

Låt oss sluta med några reflektioner om relevansen av vår analys för Sverige. 1990-talets svenska pensionsreform kontrasterar på ett antal sätt mot de latinamerikanska reformerna. För det första undviker det svenska systemets förvaltningsstruktur för inslaget av individuella konton många av kostnaderna i ett system av chilensk modell, där administrationen är helt privatiserad. Individerna bär ändå den risk som hänger samman med förvaltningen av deras konton och aktiemarknadernas cykliska svängningar, men eftersom bara 2,5 procent av lönesumman används till att bekosta detta system mot de 16 procent som går till fördelningssystemets arrange-

⁸ Det kunde invändas att utvecklingsländer inte har tillräckliga resurser att tillhandahålla adekvata minimipensioner åt alla gamla. Även om detta mycket väl kan gälla för de fattigare utvecklingsländerna, har faktiskt medelinkomstländerna i Latinamerika och Karibien resurser till detta. Exempelvis motsvarar den aktuella percapitainkomsten i Chile ungefärligen den i Finland 1956 när det landet införde en enhetlig medborgarpension. Mätt i konstant dollarvärde, justerat efter köpkraftsparitet, var Finlands BNP per capita 4 600 dollar 1956 mot 4 890 dollar i Chile 1992 (Penn World Tables).

mang med teoretiskt fastställda avgifter, torde det svenska systemet ge en rimlig inkomsttrygghet på äldre dar också i fall där individen fattar mycket dåliga investeringsbeslut och likaså pensioneras vid en ogynnsam tidpunkt i investeringscykeln. Även jämfört med de reformer som har infört parallella eller blandade system, kommer mycket mindre att investeras i individuella konton enligt det svenska systemet än i Latinamerika. Och genom att bygga in meriter för barnavårdande år och göra formlerna för pensionsuträkning genusneutrala i stället för att bestraffa kvinnorna för deras högre förväntade livslängd, skapar den svenska reformen mindre olikheter mellan könen än de latinamerikanska reformerna.

Om svenska politiker och intressegrupper skulle finna det önskvärt att i framtiden öka det svenska systemets grad av förhandsfondering, finns det lärdomar att dra av de latinamerikanska systemen. Den mest uppenbara framgår av de påpekanden som gjordes i det förra stycket. Det är bättre att öka andelen för det nuvarande skiktet av individuella konton än att skapa ett nytt helprivatiserat skikt. Men eftersom ett kollektivt system som den danska, holländska eller schweiziska arbetsmarknadspensionen ger förhandsfonderingens fördelar utan risker för individen eller kohorten, verkar det vetigare att införa eller bygga ut ett system med obligatoriska eller avtalsbestämda kollektiva fonder än att utvidga dagens individuella pensionskonton.

Översättning: Gunnar Sandin

Litteratur

Arrau, Patricio 1996. "Nota Sobre el Aumento del Ahorro Nacional en Chile: 1980–1994", Santiago de Chile, Cepal, Serie Finaciamiento del Desarrollo, 39.

Barrientos, Armando 1998. *Pension Reform in Latin America*, Aldershot, Ashgate.

Berry, Albert 1998. "Confronting the Income Distribution Threat in Latin America", i hans (red.), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Bertranou, Julián F. 1998. "Mexico: The Politics of the System for Retirement Pensions", i María Ampara Cruz-Saco & Carmelo Mesa-Lago (red.), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Borzutsky, Silvia 1983. "Chilean Politics and Social Security Policies", avh., Department of Political Science, University of Pittsburgh Press.

– 1998. "Chile: The Politics of Privatization", i María Ampara Cruz-Saco & Carmelo Mesa-Lago (red.), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Cruz-Saco, María Amparo 1998. "The Pension System Reform in Peru: Economic Rationale Versus Political Will", i hennes & Carmelo Mesa-Lago (red.), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

– & Carmelo Mesa-Lago 1998. "Conclusion: Conditioning Factors, Cross-Country Comparisons, and Recommendations", i deras (red.), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Diamond, Peter & Salvador Valdés-Prieto 1994. "Social Security Reforms", i Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch & Raúl Labán (red.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, Brookings Institution.

Filgueira, Carlos H. & Fernando Filgueira under utg. "Models of Welfare and Models of Capitalism in Latin America", i Evelyne Huber (red.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania State University Press.

Foxley, Alejandro 1996. "The Neoconservative Economic Experiment in Chile", i J. Samuel Valenzuela & Arturo Valenzuela (red.), *Military Rule in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Garretón, Manuel Antonio 1996. "The Political Evolution of the Chilean Military Regime and Problems in the Transition to Democracy", i Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (red.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

– 1989. "Popular Mobilization and the Military Regime in Chile: The Complexities of the Invisible Transition", i Susan Eckstein (red.), *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, University of California Press.

– 1994. "The Political Dimension of Processes of Transformation i Chile", i William C. Smith, Carlos H. Acuña & Eduardo A.

Gamarra (red.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Gavin, Michael, Ricardo Hausmann & Ernesto Talvi 1997. "Saving, Growth and Macroeconomic Vulnerability", i Nancy Birdsall & Frederick Jaspersen (red.), *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank.

Huber, Evelyne 1996. "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", i Gøsta Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*, London, Sage Publications.

– & John D. Stephens 2000. "The Political Economy of Pension Reform", Occasional Paper 7, Genève, United Nations Research Institute for Social Development.

IDB 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*, Baltimore & Washington, Johns Hopkins University Press & Inter-American Development Bank.

Isuani, Ernesto Aldo & Jorge A. San Martino 1998. "The New Argentine Social Security System: A Mixed Model", i María Ampara Cruz-Saco & Carmelo Mesa-Lago (red.), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Kay, Stephen 1998. "Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil", avh., University of California, Los Angeles, Department of Political Science.

Madrid, Raúl 1999. "The New Logic of Social Security Reform:

Politics and Pension Privatization in Latin America”, avh., Stanford University, Department of Political Science.

Mesa-Lago, Carmelo 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

– 1994. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Myles, John 1997. ”How to Design a ’Liberal’ Welfare State: A Comparison of Canada and the United States”, bidrag till ”Conference on Models of Capitalism and Latin American Development”, med stöd från SSRC och University of North Carolina (maj).

Orszag, Peter R. & Joseph E. Stiglitz 1999. ”Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”, bidrag till konferensen ”New Ideas About Old Age Security”, Washington, Världsbanken (september).

Papadópulos, Jorge 1998. ”The Pension System in Uruguay: A Delayed Reform”, i María Ampara Cruz-Saco & Carmelo Mesa-Lago (red.), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Raczynski, Dagmar 1994. ”Social Policies in Chile: Origin, Transformations, and Perspectives”, Working Paper #4, Democracy and Social Policy Series, Notre Dame, Kellogg Institute, University of Notre Dame.

– under utg. ”The Development of Social Policies in Chile”, i

Gabriela Ippolito-O'Donnell (red.), *New Perspectives on Welfare Reform in Latin America*, University of Notre Dame Press.

Thompson, Lawrence 1998. *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Washington, Urban Institute Press.

U.S. Social Security Administration 1999. *Social Security Programs Throughout the World – 1999*, Washington.

Valenzuela, J. Samuel & Arturo Valenzuela (red.) 1986. *Military Rule in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Vergara, Pilar 1986. "Changes in the Economic Functions of the Chilean State under the Military Regime", i J. Samuel Valenzuela & Arturo Valenzuela (red.), *Military Rule in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

World Bank 1994. *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.

MELLAN STAT OCH MARKNAD

Tjänstepensioner och offentligt/privat i Storbritannien, Tyskland, Italien och Sverige

Av **Bernhard Ebbinghaus**

Inledning

Den pågående debatten om policyskifte till ”privatisering” och ”fondbaserad” av pensioner i Sverige och andra OECD-länder skapar ett behov av att nationsövergripande analysera blandningen av offentligt och privat i pensionerna. Tjänstepensioner är den andra ”pelaren” mellan obligatoriska offentliga pensioner (”stat”) och frivilligt privat sparande (”marknad”). Framväxten av privata (tjänstebaserade och individuella) pensioner bör ses i interaktion med de offentliga pensionerna, det ännu dominerande systemet för inkomsttrygghet på ålderdomen, och deras utveckling. Ett bredare perspektiv är också motiverat därför att definitionen av tjänstepensioner är oklar (Shalev 1996), till exempel när rätten att överföra privata pensioner regleras av staten eller offentliga pensionsprogram delvis betalas via individuella konton, som i 1999 års svenska reform. Givet de skiftande offentliga och privata system som redan finns på plats och de olika definitionerna på ”privatisering” går reformdebatterna vitt isär över Europa. Begreppet ”privatisering” täcker en mängd olika förändringar: från fördelning till premier,

från skattefinansiering till individuella avgifter, från obligatoriska till frivilliga regler, från fastställda förmåner till fastställda avgifter, från kollektiva till individuella pensioner.

Detta bidrag försöker följa pensionspolitikens skiftande dynamik och interaktion mellan offentligt och privat. Det jämför den svenska utvecklingen från grundpension till blandat system med tre andra europeiska exempel: Storbritanniens kombinerade utveckling av offentlig grundpension och privata pensionsfonder, Tysklands socialförsäkringssystem som intill nyligen inte har gett särskilt stor utrymme åt privata pensioner och Italiens generösa offentliga pensionsprogram, som fram till den senaste tiden har trängt ut en stor del av de privata pensionerna. Utifrån Sveriges aktuella reform av det offentliga systemet kan man fråga sig om blandningen av privat och offentligt i inkomstskyddet på äldre dar konvergerar mot en likartad modell eller om skillnaderna mellan olika länder förnyas i andra former.

I bidragets första del diskuteras den gemensamma evolutionen av offentliga och privata pensioner under 1900-talet, med särskilt fokus på frågan om de offentliga programmen har trängt ut eller gett utrymme för privata pensioner att utvecklas. Den andra delen jämför därefter dagens tjänstepensioner och deras plats i blandningen av offentligt och privat när det gäller administration, finansiering, täckning och förmåner. Avslutningsvis diskuteras skillnaderna mellan olika länder och den aktuella reformdynamiken, i synnerhet den roll som stat, fackföreningar och arbetsgivare spelar i de fyra länderna. Det blir tydligt att tjänstepensionerna också måste ses i samband med ett lands arbetsmarknadsrelationer, personalpolitik och företagsfinansiering.

Tabell 1. En kronologi över viktigare reglering av stats- och tjänstepensioner

	Sverige	Storbritannien
Tillkomst	1913 grundläggande minimipension med behovsprövat tillskott 1917* tjänstemäns-ITP	1908 behovsprövad enhetspension (70+) 1925 avgiftsbaserad ålderspension (65+)
Rekonstruktion	1946 skattefinansierad grundläggande ålders- och änkepension	1946 grundläggande ålders- och änkepension
Reform	1959 tilläggs pension ATP (delvis fonderad)	1959 första tilläggsförmåner (anslutning)
Expansion	1971* STP för arbetare delvis fonderat	1974 nytt pensionssystem för statsanställda 1975 tilläggs pension SERPS, utträdesmöjlighet
Omstrukturering	1991 skattereform 1996* STP fonderat, avgiftsbestämt 1999 reform: integrerat, delvis fondbaserat system, fastställda avgifter, livscykelberäkning 2000* KPA: delvis fondbaserad	1986 SERPS-”reform”, utfasade förmåner 1995 pensionslag: framtida enhetsålder 65, solvensreglering av fonder, individuellt utträde 2001 <i>Stakeholder</i> -pensioner (individuella)

Källor: Alber 1982, Flora 1986a och Missoc. *Kollektivavtal eller sociala pakter.

Dynamiken mellan offentligt och privat

Framväxten av privata tjänstepensioner kommer att analyseras i tre steg: för det första det tidiga forandet av offentliga pensioner, för det andra efterkrigstidens återställande, reformering och expansion

Tyskland	Italien
1889 "invaliditetsförsäkring" för arbetare	1919 försäkring för arbetare
1911 pensionsförsäkring för tjänstemän	1939 försäkring för tjänstemän
1949 återställningslag (förkrigssystemet)	1950 ingen inkomstgräns
	1952 tvåskiktspension
1957 <i>Rentenreform</i> (nu fördelningssystem)	1957 minimiförmåner
	1958 lag för offentliganställda
1967* <i>Zusatzversorgung</i> för offentliganställda	1965 INPS socialfond
1974 lag om privata tjänstepensioner	1969 socialpension, fördelningssystem
	1975–84 löneindexering
1977–78 första nedskärningar, ej längre automatisk indexering	1982 lag om avgångsvederlag
1989 reform (1992–): framtida enhetsålder 65	1995* pensionsreformer
"1999-reformen" bort	harmonieras, nya tjänstepensioner
2000 ny reform: minskade förmåner, nya privata pensioner	1997 ny reglering av tjänstepensioner

av de offentliga och privata pensionerna samt slutligen reformförsöken i riktning mot en omstrukturerad blandning av offentligt och privat (se tabell 1). Även om vissa privata företagspensioner föregick lagstiftningen om offentliga pensioner, var det genom införandet av

obligatoriska ålderspensioner som tjänstepensionernas fortsatta utveckling fick sin form. Den tidiga tillkomsten av obligatoriska offentliga program speglar två olika arv: social försäkring för grupper med viss status, betalade av löntagare och arbetsgivare, respektive universell (behovsprövad) grundpension med partiell skattefinansiering. Dessa historiska beslut har fått långsiktiga återverkningar för de privata tjänstepensionernas utveckling genom att lämna luckor i täckningen eller inkomstskyddet. Under efterkrigstiden omdanades de offentliga programmen och inkomstrelaterade inslag tillkom eller utvidgades. Ju mer som det offentliga programmet uppfyllde inkomstskyddet för alla grupper, desto mindre blev utvecklingsutrymmet för privata pensioner. Men när däremot tilläggsförmåner kom sent eller gick att välja bort, kunde privata pensioner utvecklas i konkurrens med offentliga förmåner. Slutligen har den senare tidens reformer syftat till att omdana både offentliga och privata pensioner, om än från olika utgångspunkter i efterkrigstidens blandning av offentligt och privat.

Tidiga statliga pensioner

Tyskland var det första europeiska landet som (1889) införde en obligatorisk ”invalidförsäkring” för kroppsarbetare, som ett inslag i Bismarcks strategi att svara på den sociala frågan och arbetarrörelsens uppkomst (Alber 1982). Tjänstemännen var till en början uteslutna men tryckte framgångsrikt på för ett separat offentligt program som skulle föra pensionerna närmare statsförvaltningens slutlönenivå. Redan före första världskriget hade det tyska pensionssystemet fått många av sina nuvarande drag: obligatorisk socialförsäkring, organisatorisk indelning efter yrkesstatus, självförvaltning och

samfinansiering mellan arbetsgivare och försäkringstagare samt målet inkomstskydd (till en början främst för tjänstemän). Med samma ansats men inte förrän efter första världskriget införde även Italien (1919) en socialförsäkring för arbetare och senare (1939) för tjänstemän. I och med tjänstemännens infogning blev företagets frivilliga pensionsprogram mindre viktiga även om vissa levde kvar.

Trots att Bismarcks reformer diskuterades även i Storbritannien och Sverige avvisades ansatsen med statusgrupper och grundpensioner infördes (Baldwin 1990). År 1909 introducerade den liberala brittiska regeringen en skattefinansierad, enhetlig och behovsprövad pension för äldre medborgare (från och med 70 år), som 1925 kompletterades med en avgiftsbaserad "förtidspension" (från 65 till 69 år). Svenskarna, särskilt arbetsgivare och bönder, var emot den tyska ansatsen och genomförde 1913 en universell, skattefinansierad "folkpension" för "alla medborgare oavsett klass eller inkomst" (Baldwin 1990, s. 83), även om den också omfattade ett behovsprövat tillägg. Eftersom grundpensionerna inte gav ett adekvat inkomstskydd för framför allt yrkesarbetare och privata eller offentliga tjänstemän, kvarstod behovet av privata pensioner.

Välfärdsstatens expansion efter kriget

Välfärdsstatens expansion efter kriget förändrade inte de offentliga pensionssystemens institutionella arv utan kompletterade eller breddade dem. I Storbritannien utvidgade Beveridgereformerna idén om universella grundförmåner och offentliga tjänster som "medborgerliga rättigheter" (Marshall 1950), men på grund av ålderspensionernas låga nivå utplånades inte fattigdomen, lika lite som inkomstskyddet var tillräckligt för tjänstemän och yrkesarbета-

re. Den svenska folkpensionen gick allmänt oförändrad ur efterkrigstidens reformer, även om den liksom i Storbritannien kom att omfatta vissa efterlevandeförmåner. Trots att Beveridgereformerna diskuterades i efterkrigstidens Tyskland och Italien återinförde dessa länder sina statusuppdelade, inkomstrelaterade och avgiftsfinansierade program. 1957 års tyska pensionsreform införde en förbättrad inkomstrelaterad förmånsformel, höjde avgiftsnivåerna och övergick framför allt helt till ett fördelningssystem. I linje med en klientilistisk politik utsträckte de italienska regeringspartierna stegvis förmånerna till grupper med otillräckliga avgiftsmeriter, införde nya program för lantarbetare och egenföretagare, gav de offentliga tjänstemännen goda pensioner och beviljade förtida pensionering efter vissa tjänsteår, allt utan tillräcklig höjning av skatter och avgifter (Ferrera 1984).

Medan de tyska och italienska socialförsäkringssystemen hade integrerat målet inkomstskydd, blev pensionerna en stridsfråga i de två länderna med grundpension: Storbritannien och Sverige (Baldwin 1990, Esping-Andersen 1990, s. 199). Svenska LO krävde en obligatorisk tilläggs pension som motsvarighet till de pensionsprogram som många tjänstemän åtnjöt. Den socialdemokratiska regeringen upptäckte att den för att lyckas politiskt inte bara kunde bygga på kroppsarbetarna utan att ”de lägre tjänstemännen var jokern i spelet om pensionerna” (Baldwin 1990). Efter folkomröstning i frågan 1957 och majoritet med en rösts övervikt i riksdagen lagstiftades 1959 om ett obligatoriskt tilläggs pensionssystem (ATP) för alla löntagare (medan egenföretagarna fick möjlighet till utträde).

På grund av de lägre brittiska grundpensionerna begränsade ”behovet av att i ett slag lösa försörjnings- och pensionsfrågorna”

(Baldwin 1990, s. 211) den avgiftsbaserade ”graderade” pension som infördes 1959. Denna otillräckliga andraskiktspension fick många tjänstemän men även yrkesarbetare att avstå från att ”gå in” och i stället förlita sig på fördelaktigare tjänstepensioner. Under stigande inflation genomförde labourregeringen 1975 slutligen en reform som fasade in det obligatoriska SERPS-programmet, ”avgiftsrelaterad tilläggs pension” (Lynes 1997). Avgifter betalas av arbetsgivaren, som också kan besluta att utträda ur fördelningsprogrammet om han tillhandahåller en tjänstepension som ger åtminstone en ”garanterad minimiförmån”.

Även i de tre andra länderna, där de offentliga programmen gav ett mer adekvat inkomstskydd, ökade inflationsutveckling och förväntningar i samhället trycket att indexreglera de offentliga pensionerna efter både konsumentpriser och löneökningar. De gav också ny kraft åt tjänstepensionernas utbyggnad. Sålunda fick 1967 lägre tyska offentliga tjänstemän ett första kollektivavtal om tilläggs pensioner som förde dem närmare slutlöneprogrammet för ämbetsmän (Beamte). Svenska LO förhandlade 1971 fram en tjänstepension som komplement till ATP, efter exempel från liknande program för tjänstemän (ITP, 1917). Även statstjänstemän (SPV) och kommunaltjänstemän (KPA) har sådana tjänstepensionsprogram, varigenom alla stora sektorer täcks av kollektivavtal (Wadensjö 1997). I Tyskland förblev emellertid avtalsprogram främst en sak för den offentliga sektorn (Schmähl 1997), medan tjänstepensionerna i den privata sektorn var en extra förmån som beviljades av vissa men inte alla arbetsgivare. Koalitionen mellan socialdemokrater och liberaler försökte 1974 ”förbättra” – de dittills oreglerade – företagspensionerna genom att partiellt trygga de olika programmen mot insol-

vens, avbrott och värdoförlust i en tid av ekonomisk omstrukturering och inflationstryck. I Italien, där offentliganställda omfattades av statliga specialprogram, begränsades den privata sektorns tjänstepensioner främst till banksektorn. Men som ett resultat av löneförhandlingar måste arbetsgivaren när en anställd slutade betala ett avgångsvederlag (baserat på slutlön och tjänsteår), som tjänade som ett funktionellt alternativ till tjänstepension och därmed minskade behovet av privat tjänstepension.

Gränserna för välfärdsstatens expansion

De europeiska välfärdsstaterna hade vuxit till sina gränser (Flora 1986b) ända sedan den första oljeshocken 1973. Därpå stigande massarbetslöshet, ökad förtidspensionering, växande inflationstryck, allt större statsskuld och pågående demografiska förändringar ifrågasatte den offentliga finansieringen av pensionssystem, i synnerhet fördelningssystemen. Övergången till "åtstramning" fick sin mest radikala form i 1980-talets Storbritannien, även om de faktiska åtgärderna där var rätt successiva och smygande. Också "Thatchers försök att omforma pensionssystemen begränsades starkt av de redan befintliga programmens struktur" (Pierson 1994, s. 73). Den konservativa regeringens plan att förvandla det nyss införda SERPS från fördelnings- till fondbaserat mötte motstånd på grund av "dubbelbetalningsproblemet" med att bekosta de löpande pensionerna och samtidigt bidra till ett nytt fondsystem. Av hänsyn till oron hos medelklassväljarna antog regeringen en strategi med successivt minskade SERPS-förmåner och stimulans av övergång till privata program i hopp om "socialförsäkringarnas bortvittrande" (Erskine 1997, s. 140).

Tysklands fördelningsbaserade socialförsäkringssystem drabbades mer direkt än Storbritannien av de finansiella återverkningarna från försämrad arbetsmarknad och ändrad befolkningssammansättning, och de första kostnadsbegränsningarna och avgiftshöjningarna beslutades redan under koalitionen mellan socialdemokrater och liberaler 1977, redan innan Kohls höger-centerregering kommit till makten (Alber 1989). Implikationerna av att så brett använda förtidspensionering för att minska tillgången på arbetskraft ledde till "1992 års pensionsreform" (som höjde pensionsåldern till 65 år och minskade förtidspensioneringen), men det tyska enandet skapade ytterligare påfrestningar eftersom arbetslösheten steg, särskilt i öst. Regeringen höjde arbetsgivaravgifterna avsevärt vilket frestade på Tysklands internationella konkurrensförmåga. Medan det rådde samförstånd ännu om 1992 års pensionsreform upphävdes den av höger-centerregeringen beslutade "1999 års reform", som införde en demografisk minusfaktor i pensionsberäkningen, av den nya röd-gröna regeringen 1998, och kortsiktiga åtgärder vidtogs tills Schröder nyligen fick förbundsdagen att anta en reform med långsiktiga, måttliga förmånsminskningar samtidigt som frivilliga privata pensioner (med skattelättnader) för första gången infördes.

Det svenska pensionssystemet var länge opåverkat av ekonomisk kris, och utredningar diskuterade reformförslag under drygt ett decennium. Men i och med den finans- och arbetslöshetskris som inleddes i början av 1990-talet gjordes mer drastiska förändringar i den "svenska modellen" (Stephens 1996). Förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl avskaffades 1991, och en skattereform reducerade vissa av tjänstepensionernas skatteförmåner. Viktigare är att ATP, som efter trettio år hade nått full mognad, nu håller på att

omvandlas från ett förmånsbestämt system till ett med fastställda avgifter. 1999 års reform ersatte också ”15/30”-årsreglerna för beräkning av förmåner, som nu kommer att kalkyleras utifrån hela arbetslivscykeln (Ståhlberg 1995, s. 50). Det nya pensionssystemet, som integrerar tidigare grundskikt och tilläggsskikt, lämnar ett visst utrymme för fortsatta tjänstepensioner. Också avtalspensionerna har emellertid utsatts för reformtryck. Mot bakgrund av sjunkande sysselsättning inom LO-sektorn drabbades först den särskilda tilläggspensionen av finansiella svårigheter, och fackföreningar och arbetsgivare enades om övergång från partiellt till helt fondbaserat system (Palme 1997). Även den offentliga sektorns KPA har nyligen förändrats i riktning mot ett större fonderat inslag.

I Italien var en pensionsreform sedan länge av behovet påkallad, men endast ett fåtal åtgärder beslöts i början av 1980-talet, främst mot missbruk av förtidspensioner förutom att den dubbla indexeringen av pensionerna efter löner och levnadskostnader avskaffades (Ferrera 1984). Större reforminsatser gjordes först på 1990-talet, sedan landets gamla partitocrazia hade misskrediterats och Europeiska monetära unionen krävde att politiken äntligen skulle läggas om drastiskt. Eftersom statsskulden hade byggts upp under så lång tid (till följd av ökade statsutgifter utan motsvarande skattehöjningar) och på grund av det splittrade men väl forskansade pensionssystemet var det svårt att genomdriva radikala reformer. Dinis regering, som hade behov av socialt samförstånd, framförhandlade 1995 med fackföreningarna en reform som innebar successiva långsiktiga förändringar av pensionssystemet: en gradvis höjning av pensionsåldern till 65 år för alla, mindre gynnsamma förmånsregler för nyförsäkrade, rationalisering av de drygt femtio pensionspro-

grammen inom den offentliga sektorn och nya regler för ackumulering av pensioner, liksom för inkomster (Di Biase m fl 1997). Efter tidigare dekret av Amatos regering (1993) infördes 1997 av Prodis nya center-vänsterregering nya regler även för tilläggs pensionsprogrammen, vilket gav upphov till ett antal kollektivavtal om program med fasta avgifter (som delvis inkorporerade de befintliga avgångsvederlagen). Dessutom fördes stora delar av den offentliga sektorn in under ”privaträtt” enligt ett avtal mellan regering och fackföreningar.

Utvecklingsvägarna i ett jämförande perspektiv

Vi har hittills diskuterat de viktigare politiska beslut som gav upphov till två olika vägar för de offentliga pensionernas institutionella utveckling: ”Beveridgevägen” mot ett tvåskiktat (grund och tillägg) pensionsystem i Storbritannien och Sverige respektive den ”bismarckska” vägen mot avgiftsrelaterade socialförsäkringssystem i Tyskland och Italien. Vi kan följa dessa offentliga systems långsiktiga expansion och hur deras generositet har förändrats över tiden (se figur 1). När det gäller täckningen (Flora m fl 1983, s. 460) hade de brittiska och svenska ”medborgarpensioner” som infördes kring första världskriget en god sådan från början, medan den tyska och italienska socialförsäkringen endast stegvis kom att omfatta allt större delar av arbetskraften för att i slutet av 1960-talet närma sig liknande nivåer, med vissa undantag för icke yrkesverksamma och egenföretagare.

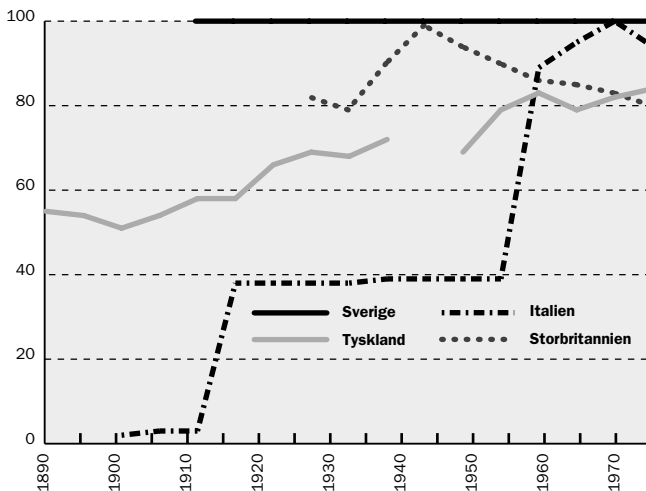
Det offentliga systemets ökade täckning ”utträngde” dock inte nödvändigtvis de privata pensionerna så länge som löntagarna behövde ”toppa” sin offentliga pension för att erhålla inkomstskydd

Tabell 2. Tjänstepensioner och blandning offentligt/privat

Tjänstepension		
Offentlig pension	Arbetsgivarstyrd	Kollektivavtalad
	Storbritannien	Sverige
Grundläggande	Låg grund/tilläggs pension	Hög grund/tilläggs pension
inkomsttrygghet	"Avhopp" till privata pensioner	Avtalade tjänstepensioner
	Tyskland	Italien
Inkomstskydd	Inkomstrelaterad offentlig pension	Inkomstrelaterad offentlig pension
	Företagspensioner för kärnarbetskraft	Avgångsvederlag + pensionsfonder

efter pensioneringen. Därför var de privata pensionernas utveckling inte så mycket beroende av brister i täckningen som av otillräckliga ersättningsnivåer i den offentliga pensionen (figur 2; om ersättningsgrad för genomsnittliga industriarbetare se Palme 1990 och Döring 1997). Tack vare sina inkomstrelaterade förmåner gav de tyska offentliga pensionerna jämförelsevis högre pensionsinkomst under den första efterkrigstiden, medan det brittiska och det svenska grundpensionssystemet liksom det sent utvecklade italienska socialförsäkringen erbjöd en tämligen låg ersättningsnivå, vilket gav större utrymme för privata pensioner. Efter de stora efterkrigsreformerna garanterade det tyska systemet en medelnivå, medan det reformerade svenska tvåskiktssystemet och det utbyggda italienska systemet tillhandahöll generösare förmåner. Det brittiska grund-

Figur 1. Lagstadgade pensionsförsäkringars täckning 1890–1975 (procent av arbetskraften)



Källor: täckning Flora m fl 1984, s. 460; ersättningsgrad Palme 1990 och Döring 1997.

pensionssystemet hade de lägsta relativa förmånerna, även om offentliga tilläggspensioner och avhoppares tjänstepensioner har lett till en viss upphämtning sedan 1960-talet. Ser man till inkomstskyddet har det statliga brittiska pensionssystemet lyckats sämst och därmed skapat de starkaste incitamenten för tjänstepensioner vid sidan av alternativet att utträda. Det tyska systemet kommer tvåa, och i synnerhet för yrkesarbetare och tjänstemän med medelhöga till höga inkomster återstår en lucka i inkomstskyddet på grund av ett inkomsttak för avgifter och därmed också förmåner. Italien och Sverige hade fram till de aktuella förändringarna ett

relativt generöst system, som integrerade ett redan fördelaktigt inkomstrelaterat program i Italien eller ett välutvecklat (fondbase-
rat) tilläggsprogram i Sverige.

Denna historiska översikt av de offentliga och privata pensionerna demonstrerar olika mönsterberoende utvecklingsvägar och sekvenser. Den brittiska och den svenska välfärdsstaten införde först ett program med grundpension för alla medborgare, medan det tyska och längre fram det italienska systemet institutionaliserade inkomstrelaterade socialförsäkringar. Dessa olika former för social solidaritet fick viktiga konsekvenser. Där grundpensioner hade institutionaliserats dominerade ett andraskikt av tilläggs-
pensioner (Storbritanniens SERPS, Sveriges ATP) efterkrigstidens politiska dagordning, medan de tyska och italienska socialförsäkringsprogrammen blev alltmer expansiva i täckning och generositet (intjänandeår i Tyskland, socialpensioner i Italien) och därmed närmade sig de universella pensionssystemen.

De grundläggande besluten om de offentliga pensionerna (grundförmåner kontra inkomstrelaterade förmåner) fick viktiga konsekvenser för tjänstepensionernas utveckling. På grund av Storbritanniens låga enhetspensioner och möjligheten att "hoppa av" det sent utvecklade tilläggsprogrammet, var den utvecklingsnisch som lämnades åt icke-statliga pensioner särskilt bred. Sverige visar däremot att offentligt tvåskiktat system kan ta en annan väg, i synnerhet när fackföreningarna är starka nog att trycka på för offentliga tilläggs-
pensioner och förhandla fram kompletterande tjänstepensionsprogram. I de "bismarckska" socialförsäkringssystemen fick tjänstepensionerna aldrig en så viktig roll för de äldres inkomster, även om många tyska företag hade tjänstebaserade pro-

gram och italienska arbetsgivare gav avgångsvederlag till kärnarbetskraften. I dessa båda länder har den senare tidens reformering av de offentliga systemen utgjort ett första steg mot att stimulera privata (premie)pensioner, medan de två andra länderna reformerade sitt offentliga system i helt andra riktningar. Den konservativa regeringens reformer men även den nuvarande labourregeringens stakeholder pensions gynnar individuellt definierade premiepensioner genom möjligheter till utträde, medan arbetsgivarna alltmer avskaffar tjänstepensionsprogram med fastställda förmåner. 1990-talets svenska reform slog ihop det offentliga systemets båda skikt och ”privatiserade” det genom att tillfoga partiell fondering via individuella konton, och parallella första steg mot full fondering av de avtalsreglerade tjänstepensionsprogrammen har också tagits av kollektivavtalens parter.

Tjänstepensionssystemens varianter

Efter att ha analyserat hur blandningen av offentlig och privat vuxit fram ska vi nu se närmare på de historiskt härledda, nationsövergripande variationerna i dagens tjänstepensioner. Det är inte bara de institutionella formerna som växlar mellan de fyra länderna utan även de funktioner som tjänstepensionerna fyller för inkomstrygghet på äldre dar, relationer på arbetsmarknaden, personalpolitik och företagens kapitalförsörjning. Nedanstående jämförelse mellan de fyra länderfallen tar upp följande dimensioner och frågor: (1) förvaltning: vem initierar och kontrollerar? (2) finansiering och fondering: vem betalar in avgifterna och är alla system fondbaserade? samt (3) täckning och förmåner: vem är medlem och hur stora förmåner har medlemmen?

Förvaltning och reglering

Den stora skillnaden mellan å ena sidan de svenska och italienska tjänstepensionerna, å andra sidan Storbritanniens och Tysklands privata tjänstepensioner är deras kontraktsbas. De svenska och numera även de italienska tjänstepensionerna regleras av kollektivavtal och styrs av arbetsgivare och fackföreningar på branschnivå (i Italien ibland även företagsnivå). I Sverige finns det fyra avtalade program för respektive statsanställda (SPV), kommunalanställda (KPA, numera PFA), privatanställda arbetare (STP) och tjänstemän (ITP), vilket speglar de största statusrelaterade/sektoriella skillnaderna i facklig organisering och kollektivavtalspraxis. Italiens branschrelaterade tjänstepensionsfonder har först nyligen införts inom ett par ledande sektorer, medan systemet med avgångsvederlag avtalades mera brett. Däremot är Storbritanniens och Tysklands tjänstepensioner huvudsakligen resultat av ensidiga beslut från arbetsgivarens sida. Ett viktigt tyskt undantag är tjänstepensionsprogrammen för offentligt anställda på lägre nivå, som bygger på ett kollektivavtal från 1969. Däremot har Storbritanniens drygt fyra miljoner offentliganställda cirka 180 olika pensionsfonder, till följd av de förhandlande enheternas mer splittrade mönster och den offentliga sektorns decentraliserade förvaltningsstruktur. Särskilt i den privata sektorn kan Storbritanniens och Tysklands splittrade fondstruktur hämma rörligheten mellan olika företag. Medan branschomfattande program tillåter de anställda att byta företag utan att förlora förmåner, gäller inte detta alltid i ett system med företagspensioner om inte möjligheten till överföring är reglerad i lag.

Den rättsliga regleringen av tjänstepensionernas organisation och administration skiftar verkligen inom Europa. I Storbritannien

fastställs i allmänhet de regler som styr pensionsfonderna genom den långa rättstraditionen med trusts, och det finns bara ett fåtal restriktioner för utträde ur SERPS. I och med 1995 års pensionslag infördes ett visst ”konsumentskydd” efter diverse skandaler med privata pensionskontrakt och Maxwells insolventa pensionsfonder. Den tyska tjänstepensionslagen (1974) reglerar de fyra befintliga tjänstepensionsmodellerna: företagskonton, understödkassor, ömsesidiga försäkringar och livförsäkringsavtal, men tyska arbetsgivare kan fritt välja vilket eventuellt pensionsarrangemang de ska ha för sina anställda och lämnar nästan inga rättigheter åt företagsrådet annat än vid förhandling om sociala planer i samband med nedläggning. Enligt den anglosaxiska traditionen är pensionsprogrammen trusts, det vill säga självständiga fonder, bekostade av företaget men kontrollerade genom en styrelse som utses av arbetsgivaren och sällan innehåller representanter för de anställda. De nya italienska reformerna lämnar många regleringsfrågor öppna för kollektivavtal mellan fackföreningar och arbetsgivare. Även i Sverige fastställs stadgarna i hög grad genom kollektivavtal.

Finansiering

Finansieringsformen varierar i enlighet med systemets splittring och grad av statlig reglering, i synnerhet när det gäller riskhanteringen. Eftersom den offentliga sektorns arbetsgivare löper ringa risk att behöva inställa betalningarna, tar Tysklands federation och delstater pensionslönen för sina ämbetsmän ur den årliga budgeten, och för övriga offentligt anställda är tjänstepensionsfonden sedan 1979 ett fördelningssystem. Intressant nog var den svenska offentliga sektorns program i den kommunala sektorn partiellt premieba-

serade redan från början, och detta har på den kommunala sidan förstärkts mycket kraftigt under senare år. Arbetarnas STP övergick fullt ut till avgiftsbestämda förmåner i slutet på 1990-talet. Tjänstemännens ITP är hittills fullt fonderat men följer en förmånsbestämd modell. Undantagandes en liten grupp statstjänstemän med slutlöneprogram är de brittiska tjänstepensionerna helt fondbaserade inom både offentlig och privat sektor. Dessa tjänstepensioner är av tradition program med fastställda förmåner och kan därmed hamna i vissa finansieringsproblem om en uppskrivning av förmånerna inte förfonderas ordentligt. Förr uppfyllde brittiska arbetsgivare sina åtaganden genom avgifter till pensionsfonder som betalade ut bestämda förmåner (Hannah 1986), men det sker en växande övergång till program med bestämda avgifter, särskilt för nya arbetsgivare och för alla individuella privatpensioner. Brittiska pensionsfonder baserades förr på statliga sparobligationer och fast egendom, men portföljerna har nu förskjutits mot ”riskablare” brittiska aktier (50 procent) och utländska tillgångar (20 procent) i jakten på bättre avkastning (Davis 1997). Men solvensnormer och riskförsäkring har reglerats otillräckligt – staten garanterar bara en minimipension i händelse av konkurs. Efter Maxwellhistorien införde 1995 års pensionslag nya regleringar av särskilt de ömsesidiga försäkringarna för att stoppa förluster på grund av bedrägeri (Davis 1997). Också den tyska lagen från 1974 stipulerar en viss riskkontroll beroende på vilket program som väljs: antingen partiell återförsäkring mot företagskonkurs (direkta förpliktelser och understödsfonder) eller kontroll via försäkringsreglering (pensionsfonder och livförsäkringsavtal).

Finansieringssättet har dessutom återverkningar på företagens

finansiering (Jackson & Vitols 2001). De skiftande implikationerna för finansmarknaden framgår av variationerna i pensionsfondernas tillgångar (i procent av BNP 1996 enligt OECD 1998, s. 65). Medan de brittiska (75 procent) och svenska pensionsfonderna (33 procent) är avsevärda, är de tyska (6 procent) och italienska (3 procent) fonderna relativt små, vilket beror på både den sämre täckningen och den ”interna” finansieringsmetoden. Majoriteten av Tysklands större ”pensionsfonder” är bokslutsreservationer i företagen, och arbetsgivarna återinvesterar alltså pensionskapitalet i det egna företaget i stället för att stödja pensionsfonder som investerar på den nationella eller internationella kapitalmarknaden. I likhet med de tyska bokslutsreserverna reinvesteras enligt italiensk praxis de inestående löner som i företaget ackumuleras för avgångsvederlag, och därför ogillar många företag den nya reformlagens partiella överföring till branschomfattande pensionsfonder. Storbritanniens trusts är å andra sidan juridiskt självständiga i förhållande till företaget, och pensionsfondernas förvaltare satsar alltmer av sin portfölj utanför hemmaindustrin, vilket leder till kapitalexport i jakt på bättre avkastning och riskspridning. De nya branschfonderna i Italien liksom de fondbaserade kollektiva pensionsprogrammen i Sverige styrs nationellt och investeras både nationellt och internationellt, vilket ger dem en bättre riskkontroll än de få existerande företagsbaserade eller små fonderna och förmodligen även en bättre avkastning.

Täckning och förmåner

Medan alla de fyra ländernas offentliga program täcker nästan hela arbetskraften, varierar tjänstepensionsprogrammets täckning avse-

värt (Behrendt 2000 och Gern 1998). Sveriges starka fackföreningsrörelse och centraliserade kollektivavtalssystem förklarar den nästan fullständiga täckningen för de fyra avtalspensionsprogrammen (cirka 90 procent av löntagarna omfattas och cirka 80 procent av pensionärerna får sådana pensioner). Alldeles tvärtom är privata pensionsfonder av tradition sällsynta i Italien med undantag för banksektorn (mindre än 10 procent av pensionärerna får sådana pensioner). Förutom den obligatoriska praktiken med avgångsvederlag som fyller liknande funktioner, mögnar de nya kollektivavtalen om branschomfattande tjänstepensioner endast långsamt eftersom de har undertecknats helt nyligen (1995 i den kemiska industrin, 1997 i byggbranschen och metallindustrin). Den offentliga sektorns välorganiserade fackföreningar har också lyckats åstadkomma en god täckning för de tyska avtalspensionerna (95 procent av de offentliganställda utanför ämbetsmannagruppen), och även i Storbritannien har de offentliganställda den bästa täckningen (cirka 70 procent på 1990-talet). Avtalsprogrammen är – främst i Sverige, Italien och Tysklands offentliga sektor – till stor del ett resultat av löneförhandlingar (tjänstepension som uppskjuten lön) och gynnar alla arbetare med förhandlingsutrymme, varigenom de inte fungerar som ett konkurrensmedel i personalpolitiken.

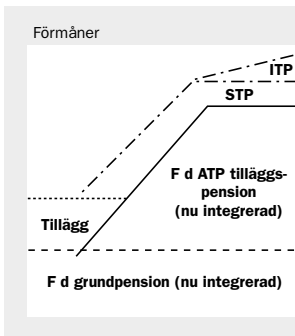
De frivilliga företagspensionerna i Storbritannien och Tyskland är däremot ”sidoförmåner” som arbetsgivarna tillhandahåller för att attrahera yrkesarbetare och tjänstemän. Genom sin brist på kollektivavtal och mer konkurrenspräglade karaktär är den privata sektorns täckningsgrad långt mindre än den offentliga sektorns: cirka 46 procent i Tyskland (1993) och 39 procent i Storbritannien (1991). Återigen har heltidsarbetande bättre täckning än deltidare i

Storbritannien (46 mot 13 procent), och kvinnor har, delvis på grund av deltidsarbete, sämre täckning än män (27 mot 48 procent enligt OPS 1994). Samma skillnader gäller även för Tyskland (Schmähl & Böhm 1994). Stora olikheter råder också mellan den bättre täckta tillverkningssektorn och den sämre täckta privata tjänstesektorn, med undantag för finanssektorn som i båda länderna är ett fäste för tjänstepensionerna. Vissa av dessa skillnader mellan olika sektorer är en följd av sektorsspecifik företagsstorlek och koncentrationen av högre tjänstemän: större företag är mer benägna att erbjuda tjänstepension åt sina anställda än mindre.

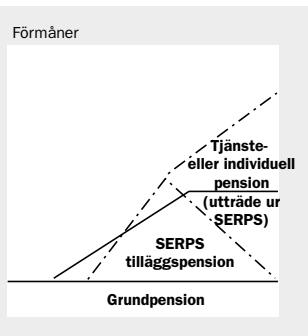
Individuella frivilliga privatpensioner skulle kunna utgöra ett alternativ för personer som inte omfattas av tjänstepension. I Storbritannien kan de som inte får tjänstepension från ett företag betala avgifter till en privat definierad premiepension, som med likartade möjligheter till utträde infördes 1986 av de konservativa och 2001 av den nuvarande labourregeringen, i form av dess nya Stakeholder Pension som ska vara överkomligare för låginkomstgrupper. Den aktuella tyska pensionsreformen gynnar de privata pensionerna med betydande skattelättnader men byggs på frivilliga individuella beslut, även om det i framtiden ges vissa möjligheter för kollektivavtal om arbetsgivarna ställer upp. Men kollektivavtalade pensioner skulle naturligtvis vara bindande för alla medlemmar i en arbetsgivarorganisation och därmed undergräva tjänstepensionernas personalpolitiska funktion att dra till sig och behålla yrkesarbetare och tjänstemän. I stället skulle de inbegripas i branschomfattande avtal.

Som diskuterades i den historiska analysen får tjänstepensionerna delvis sin betydelse genom de brister i ersättning som det offent-

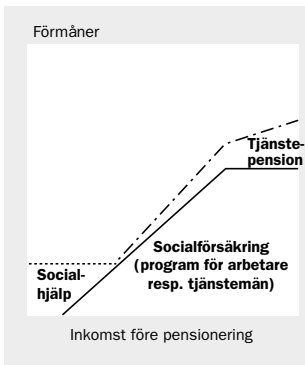
Figur 3a. Pensions-system i Sverige



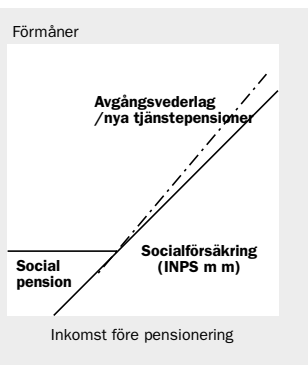
Figur 3b. Pensions-system i Storbritannien



Figur 3c. Pensions-system i Tyskland



Figur 3d. Pensions-system i Italien



liga pensionsprogrammet lämnar. Ju större klyfta mellan offentlig pension och slutlön, desto fler löntagare blir intresserade av privata tilläggspensioner (se figur 3). På grund av den höga nivå som de statliga italienska pensionsförmånerna hade ännu på 1990-talet lär tjänstepensionernas förmåner där ligga i botten, även om man räk-

nar in avgångsvederlagen. De svenska avtalspensionerna plussar på den tvåskiktade offentliga pensionen med 10–15 procent, och särskilt privat tjänstemännens ITP-program (liksom de offentliganställdas system) garanterar ett bättre inkomstskydd för höglönade grupper. För dem som omfattas lägger de tyska tjänstepensionerna 15–20 procent till den tidigare nettoinkomsten och sluter därmed i någon mån det ersättningsgap som råder, särskilt för manliga tjänstemän, på grund av avgifts- och förmånstak. Tack vare utträdena kompletterar brittiska tjänstepensioner (med 20–40 procent) grundpensionernas låga ersättningsnivå (under 20 procent utan SERPS). Så även om Storbritanniens icke-statliga pensioner är en viktig del av pensionsinkomsten för en majoritet av de anställda, står tjänstepensionerna fortfarande tillbaka för de offentliga pensionerna när det gäller täckning och förmåner. Med fortsatta förskjutningar i riktning mot privata pensioner, i synnerhet när täckningen inte är hög och pensionerna bygger på fastställda avgifter, kommer inkomstskillnaderna på äldre dar att öka i framtiden, och personer med oregelbunden sysselsättning under arbetslivet drabbas hårdast.

Sammanfattning

Jämförelsen mellan de allmängiltiga offentliga pensionssystemen (Storbritannien och Sverige) och socialförsäkringssystemen (Tyskland och Italien) visade, att de förra välfärdsstaterna först eftersträvade inkomsttrygghet och sedan utvecklade ett andra skikt med tilläggspensioner, medan de senare länderna syftade till inkomstskydd inom enskiktade, inkomstrelaterade socialförsäkringsprogram. De skilda vägarna och sekvenserna gav fackföreningar och arbetsgivare olika strukturella möjligheter att utveckla tjänstepen-

sioner. I Storbritannien fick de arbetsgivarfinansierade pensionsfonderna en viktig roll genom att de blev ett tillskott och, på grund av utträdena, för många en ersättning för det offentliga tilläggsprogrammet. I Sverige fogades ett fondbaserat komplementskikt till grundpensionen (vilka nu integreras i och med den nya reformen), och senare framförhandlade varje facklig kartell tjänstebaserade extraprogram. I Tyskland och Italien utsträcktes de existerande inkomstrelaterade programmen till att garantera inkomstskydd även åt yrkesarbetare och tjänstemän, vilket lämnade ett begränsat utrymme för privata pensioner.

Brittiska och tyska fackföreningar har knappast inkräktat på arbetsgivarnas företrädesrätt: företaget tog på sig den ”bärande rollen” i tjänstepensionerna, och dessa blev verkligen ”extraförmåner” som arbetsgivaren bestämde över. Men tjänstepensionerna avspeglade också ”kapitalismens variationer” (Soskice 1999): de brittiska tjänstepensionsfonderna blev enligt den anglosaxiska trust-traditionen självständiga institutionella investerare på kortsiktiga kapitalmarknader, som lovade sina anställda bättre förmåner än de statliga programmen, medan den rhenska ”organiserade kapitalismen”, bortsett från småföretag och några traditionella pensionsfonder, återinvesterade pensionsförbindelserna i företaget, reducerade beroendet av kortsiktiga penningmarknader och knöt de anställda till det egna företags intressen. Både brittiska och tyska företagsprogram motiverades ursprungligen av en paternalistisk arbetsgivarpolitik, men det brittiska systemet blev ett omfattande tilläggsprogram med överföringsrätt för medel- och höginkomsttagare, medan de tyska tjänstepensionerna med begränsad överföringsrätt förblev en extraförmån för den långtidsanställda kärnarbetskraften: yrkesarbetare och tjänstemän.

Vad pensionerna beträffar har svenska och italienska arbetsmarknadsrelationer ett gemensamt drag. Det var fackföreningarna som både politiskt och på avtalsområdet tryckte på för bättre statliga pensioner och därefter avtalspensioner. Sveriges arbetarfackföreningar verkade till en början för en inkomstrelaterad statlig pension och drev sedan i avtalsförhandlingarna fram liknande tjänstepensioner som tjänstemännen redan åtnjöt. Men kontrollen över ATP- och tjänstepensionsfondernas investeringsstrategi ledde till politiska konflikter mellan fackföreningar, arbetsgivare och stat fram till den nuvarande reformen av de offentliga pensionerna. Också i Italien var det fackföreningarnas styrka som drev på expansionen av det klientilistiska pensionssystemet, och de visade sig även kunna blockera reformer genom att mobilisera folkligt stöd mot åtstramningar i välfärden (Regini 1997). Italienska fackföreningar förhandlade även fram avgångsvederlag och andra ersättningar för äldre anställda. Under 1990-talet bildade dessa åtgärder ett reformpaket som kunde införas först efter fackföreningarnas hörande (Ebbinghaus & Hassel 2000). De nya avtalspensionernas program följde den svenska vägen mot partiell privatisering och med en övergång där äldre löntagare och dagens pensionärer i stort sett inte påverkas av förändringarna.

Med tanke på de offentliga pensionssystemens karaktär, i synnerhet fördelningssystemens långsiktiga solidaritet mellan generationerna och de fondbaserade tjänstepensionernas marknadsrisker, gör institutionella val och välförskansade sociala intressen det högst osannolikt med radikala pensionsreformer. De aktuella svenska och italienska reformprocesserna har båda byggt på en partiövergripande eller social konsensus som även omfattat arbetarsidan. Pågående

reformförsök av alla fyra ländernas regeringar har syftat till att förskjuta blandningen av offentligt och privat från fördelning till större (privat) fondering, men omstruktureringen skiljer sig avsevärt åt mellan de olika länderna och har inte lett till konvergens mot en enda modell. En förlitan på privata pensionslösningar kan sänka de offentliga utgifterna och minska de förpliktelser som följer av demografiska förändringar, men ”skattekostnader”, det vill säga tidigare gynnsam skattebehandling av privata pensioner, beaktas ofta inte när man diskuterar de finansiella implikationerna av en övergång från offentlig till privat finansiering av ålderspensioner. Ett annat mål med övergång till fondering är att öka sparandet och investeringsgraden, men detta kan få återverkningar på sättet att organisera finansmarknaderna och på företagens kapitalförsörjning.

De nya reformerna vill också stimulera individuella alternativ och individuellt ansvar samt stärka meritorientering och incitament till sysselsättning. Men de kan också förstärka sociala olikheter och föranleda otillräcklig täckning, otrygghet på marknaden, problem med överföring och okontrollerad investeringsmakt hos pensionsfonderna. Privatiseringar kan faktiskt leda till en styrelseparadox: ju mer som staten (eller företagsaktörer) reglerar de negativa externa effekterna av dessa privata program i takt med att de blir viktigare, ju svagare blir de mikro- och makroekonomiska incitamenten för privata pensioner. Det finns när allt kommer omkring inte så mycket att vinna på att överföra offentligt ansvar till privata institutioner, som antingen misslyckas med att öka den gemensamma välfärden och jämlikheten eller förutsätter en betydande statlig (eller kollektiv) reglering. Sett i ett jämförande perspektiv bevarar det svenska pensionssystemet efter dess aktuella reformering till indivi-

duella investeringsfonder, med pensionsavgifter som är individuella och fastställda, en hög grad av offentlig och kollektiv reglering, medan i de andra länderna, främst Storbritannien och delvis också i Tyskland och Italien, frivilligheten i pensionerna har ökat i och med de aktuella reformerna.

Översättning: Gunnar Sandin

Litteratur

Alber, J. 1982. *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt, Campus.

– 1989. *Der Socialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt, Campus.

Baldwin, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare States 1875–1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

Behrendt, C. 2000. "Private pensions – a viable alternative? Their distributive effects in a comparative perspective", *International Social Security Review*, 53, nr 3, s. 3–26.

Brugiavini, A., B. Ebbinghaus, R. Freeman, P. Garibaldi, B. Holmund, M. Schludi & T. Verdier 2000. *What Do Unions Do to the Welfare State?*, Milano: Fondazione Rodolfo DeBenedetti [<http://www.rdb.uni-bocconi.it/report2.pdf>].

Davis, E.P. 1997. "Private Pensions in OECD Countries – The United Kingdom", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, 21.

Di Biase, R., A. Gandiglio, M. Cozzolino & G. Proto 1997. "The Retirement Provisions Mix in Italy: The Dominant Role of the Public

- System*", i M. Rein & E. Wadensjö (red.), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar, s. 149–194.
- Döring, D. 1997. "Types of old age pension systems in the European Union and aspects of socio-economic change", i A. Bosco & M. Hutsebaut (red.), *Social Proction in Europe: Facing up to Changes and Challenges*, Bryssel, ETUI, s. 119–137.
- Ebbinghaus, B. & A. Hassel 2000. "Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States", *Journal of European Public Policy*, 7, nr 1, s. 44–62.
- Erskine, A. 1997. "The withering of social insurance in Britain", i J. Clasen (red.), *Social Insurance in Europe*, Bristol: Policy Press, s. 130–150.
- Esping-Andersen, G. 1985. *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press.
- G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M. 1984. *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Flora, P. (red.) 1986a. *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II, 4: Appendix*, Berlin, W. de Gruyter.
- 1986b. "Introduction", i hans (red.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II. Sweden, Norway, Finland, Denmark*, Berlin, W. de Gruyter, s. XII–XXXVI.
- , J. Alber, R. Eichenberg, J. Kohl, F. Kraus, W. Pfenning & K. Seeböhm 1983: *State, Economy, and Society in Western Europe 1815–1975, 1: The Growth of Mass Democracies and*, Frankfurt, Campus.
- Gern, K.-J. 1998. "Recent Developments in Old-Age Pension

- Systems: An International Overview”, *Kiel Working Paper*, 863.
- Hannah, L. 1986. *Inventing Retirement. The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jackson, G. & S. Vitols 2001. ”Between Financial Commitment, Market Liquidity and Corporate Governance: Occupational Pensions in Britain, Germany, Japan and the USA”, i B. Ebbinghaus & P. Manow (red.), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London, Routledge.
- Lynes, T. 1997. ”The British case”, i M. Rein & E. Wadensjö (red.), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, s. 309–351.
- Marshall, T.H. 1950. *Citizenship and Social Class. The Marshall Lectures*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OECD 1998. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris, OECD.
- OPS 1994. *Occupational Pension Schemes 1991. Ninth Survey by the Government Actuary*, London, HMSO.
- Palme, J. 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism. The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries*, Stockholm, Institutet för social forskning.
- Palme, M. 1997. ”Social security, occupational pensions, and retirement in Sweden”, *NBER working paper series*, 6137.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press.
- Regini, M. 1997. ”Still Engaging in Corporatism? Recent Italian

Experience in Comparative Perspective”, *European Journal of Industrial Relations*, 3, nr 3, s. 259–278.

Schmähl, W. 1997. ”The Public-private Mix in Pension Provision in Germany: The Role of Employer-based Pension Arrangements and the Influence of Public Activities”, i M. Rein & E. Wadensjö (red.), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, s. 99–148.

– & S. Böhm 1994. ”Occupational pension schemes in the private and public sector in the Federal Republic of Germany – an overview”, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Arbeitspapier, 5.

Shalev, M. 1996. ”Introduction”, i hans (red.), *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare States in America, Scandinavia and Japan*, London, Macmillan, s. 1–23.

Soskice, D. 1999. ”Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s”, i H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks & J. Stephens (red.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, New York, Cambridge University Press, s. 101–134.

Stephens, J.D. 1996. ”The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects”, i G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London, Sage, s. 32–65.

Ståhlberg, A.-C. 1997. ”Sweden: on the way from standard to basic security?”, i J. Clasen (red.), *Social Insurance in Europe*, Bristol, Policy Press, s. 40–59.

Wadensjö, E. 1997. ”The Welfare Mix in Pension Provisions in Sweden”, i M. Rein & E. Wadensjö (red.), *Enterprise and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, s. 266–308.

PENSIONSREFORM I SVERIGE OCH USA

Av Annika Sundén

Introduktion

Den svenska pensionsreformen är unik i sin utformning och har fått stor uppmärksamhet runt om i världen. Sverige har använts som ett exempel på hur ett pensionssystem kan kombinera ett avgiftsbestämt system med ett fördelningssystem. I USA har den svenska reformen framförallt framställts som ett exempel på hur man kan privatisera en del av systemet och införa individuellt fondsparande som en del av ett allmänt pensionssystem. Liksom det svenska pensionssystemet utsätts det amerikanska systemet för stora finansiella påfrestningar när de stora efterkrigsårskullarna, ”baby-boomgenerationen”, närmar sig pensionsåldern om 10 till 20 år. Om inget görs åt det amerikanska systemet kommer endast 70 procent av pensionerna att kunna betalas ut med början år 2037. Samtidigt har en stor del av den amerikanska befolkningen lågt förtroende för pensionssystemet och undersökningar visar att många unga inte tror att de kommer få någon pension överhuvudtaget. Pensionsreform var därför en av huvudfrågorna i den senaste presidentkampanjen och förväntas att vara en mycket viktig del av president Bushs ekonomiska plan.

Mycket av den amerikanska debatten kan liknas vid den svenska. Diskussionen handlar till stor del om hur mycket av pensionssystemet

Tabell 1: Fakta om det amerikanska pensionsystemet

	Beskrivning
Kvalificera för pension	10 års yrkesverksamhet
Grund för pensionens storlek	Genomsnittlig inkomst under 35 år
Garantipension	Nej
Indexering	Pensionsrätt följer löneutvecklingen Pensioner indexerade efter prisutvecklingen
Pensionsålder	65 år, kan ta ut pension vid 62 Från och med år 2000 höjs pensionsåldern gradvis, kommer att vara 67 år 2022
Finansiering	Fördelningssystem, pensionsavgift 12,4 procent
Inkomsttak	\$80 400 (motsvarar 2,8 gånger genomsnittsinkomsten)
Kompensationsnivå	
Låginkomsttagare	56 %
Medelinkomsttagare	42 %
Höginkomsttagare	24%

Källa: Social Security Administration

met som ska vara offentligt och hur mycket som ska vara privat. Under det senaste decenniet har trenden i USA gått mot att överlåta en allt större del av planeringen och sparandet för pensionen på individen. Syftet med det här kapitlet är att beskriva den svenska pensionsreformen ur ett amerikanskt perspektiv och diskutera likheter och skillnader mellan de två länderna. Sverige har just genomfört sin reform medan USA befinner sig i början av processen. Hur skiljer sig motiven för pensionsreform i USA från i

Sverige? Hur ser man på den svenska reformen i USA? Var befinner sig den amerikanska pensionsdebatten? Kan erfarenheter från Sverige påverka den amerikanska debatten? Vad kan Sverige lära sig av USA?

Varför diskuteras pensionsreform i USA?

Det amerikanska pensionssystemet

I USA kommer pensionsinkomsten från tre källor: allmän pension, företagspensioner och eget sparande. Den allmänna pensionen, ”Social Security”, infördes 1935 och är en universell förmån.¹ Företagspensioner kan liknas vid avtalspensioner, men är frivilliga. Endast hälften av alla anställda arbetar på företag med företagspensioner, vilket innebär att den allmänna pensionen är den huvudsakliga inkomstkällan under pensionsåren för en majoritet av befolkningen. I tabell 1 redovisas huvuddragen i det allmänna pensionssystemet.

Social Security är ett förmånsbestämt system som bygger på att pensionen ska ersätta förlorad arbetsinkomst.² För att ha rätt till pension krävs minst 10 års yrkesverksamhet och pensionens storlek baseras på de 35 bästa arbetsåren. Systemet är progressivt och ersät-

¹ En del statsanställda på delstatsnivå omfattas inte av Social Security utan har egna pensionssystem. Denna grupp utgör mindre än 5 procent av befolkningen.

² När Social Security infördes var meningen att det skulle vara ett fonderat system och lagstiftarna betonade vikten av att ha ett system med en direkt koppling mellan pensionsavgifter och pensionsförmåner. Systemet ändrades till ett fördelningssystem 1939, då det stod klart att systemet inte gav tillräcklig inkomst till de grupper som genomlevt depressionen och vars sparade kapital kraftigt reducerats.

ter en relativt större del av arbetsinkomsten för låginkomstagare. Kompensationsnivån i förhållande till slutlönen är emellertid relativt låg jämfört med Sverige. En individ med genomsnittlig inkomst får en pension som motsvarar cirka 43 procent av slutlönen. En låginkomsttagares ersättningsgrad är 56 procent medan en höginkomsttagare får 25 procent av slutlönen. Systemet är ett fördelningssystem och finansieras med en avgift på 12,4 procent som delas lika mellan arbetsgivare och arbetstagare. Pensionsrätter tjänas in och pensionsavgifter betalas upp till och med ett inkomsttak. Sedan en rad reformer i början av 1980-talet då bland annat pensionsåldern och pensionsavgiften höjdes, har systemets inbetalningar överstigit pensionsförmånerna. Överskottet placeras i en buffertfond som för närvarande motsvarar ungefär 2,3 års pensionsbetalningar. Enligt lag kan fonden endast investera i statsobligationer.

Behovet av reform

Till skillnad från den svenska reformdebatten, i vilken man mer eller mindre kunde enas om problemen i ATP-systemet, handlar mycket av den amerikanska debatten om hur allvarligt systemets finansieringsproblemet egentligen är. Ena sidan i debatten hävdar att problemet är relativt litet och kan lösas med en rad mindre förändringar av det nuvarande systemet. Andra sidan menar att systemet står inför en avgörande kris och måste ändras radikalt för att bestå.

Prognoser av systemets finanser visar att intäkterna kommer att överstiga pensionsutbetalningarna fram till år 2025, men efter detta måste obligationerna i buffertfonden börja lösas in för att täcka pensionerna. År 2037 beräknas buffertfonden att vara tömd (Board

of Trustees 2000). Detta innebär att om systemet lämnas oförändrat och pensionsavgiften inte höjs, kommer endast 70 procent av pensionerna att kunna betalas ut med början år 2037. Vad har bidragit till denna situation i USA och hur skiljer den sig från situationen i Sverige?

- *Befolkningen blir äldre.* Befolkningen i USA är fortfarande relativt ung jämfört med Sverige och många andra länder. Andelen av befolkningen som är över 65 år är relativt liten (12 procent) men ökar kraftigt och beräkningar visar att antalet personer över 65 kommer att ha fördubblats år 2035. Finansieringsunderskottet inträffar därför betydligt senare i USA än i Sverige. Underskottet är också mindre och motsvarar ungefär 2 procent av lönesumman fram till år 2075. Detta innebär att om pensionsavgiften höjdes med 2 procentenheter idag skulle systemet vara finansierat fram till år 2075.
- *Pensionssystemets struktur.* Den svenska reformen var i hög grad motiverad av strukturen på ATP-systemet. Ett av de huvudsakliga problemen i det svenska systemet var den svaga kopplingen mellan den samhällsekonomiska utvecklingen och pensionerna; pensionsrätterna följde prisutvecklingen snarare än löneutvecklingen. De intjänade pensionsrätterna i USA följer redan löneutvecklingen. Den korta intjänandetiden i det svenska systemet och det faktum att en allt större andel tjänade över ATP-taket ledde till att kopplingen mellan pensionsavgiften och pensionen var

³ Beräkningar visade att vid 2 procents reallönetillväxt skulle 50 procent av alla män och 20 procent av alla kvinnor ha en inkomst över taket år 2020 (SOU1994).

svag.³ ATP var på väg att bli ett system i vilket inkomstbortfallsprincipen gått förlorad. Dessutom gynnade ATP-systemet framförallt individer med lång utbildning och snabb löneutveckling på bekostnad av individer med många arbetsår och jämn löneutveckling. Eftersom praktiskt taget alla yrkesår redan ligger till grund för beräkningen av pensionerna i USA betraktas detta inte som ett problem eftersom ökat arbetskraftsdeltagande leder till en högre pension, vilket inte var fallet i Sverige. Inkomsttaket för intjänad pension är dessutom satt mycket högt och endast en liten del av befolkningen har löner som överstiger detta.⁴

- *Avkastningen i systemet.* De som anser att pensionssystemet står inför en kris utpekar den låga ”avkastningen” i systemet som ett stort problem. Detta är inte unikt för det amerikanska systemet utan gäller för alla fördelningssystem. Den första generationen som går i pension i ett fördelningssystem har betalt in mycket lite i pensionsavgifter i relation till vad de erhåller i pension. Denna transferering till tidiga årskullarna måste betalas av efterkommande årskullar. Oberoende av hur pensionerna beräknas kommer senare årskullar att få en lägre avkastning eftersom en del av deras avgifter går till att betala av skulden till de första årskullarna. I ett moget fördelningssystem är avkastningen lika med den årliga arbetskraftsökningen plus den årliga reallönetillväxten (Samuelson 1958). På grund av minskad arbetskraftsökning och reallönetillväxt är den förväntade avkastningen ungefär 1 procent i det amerikanska pensionssystemet under de kommande decennierna (Burtless 2000).

⁴ År 2001 är inkomsttaket \$80 400. Den genomsnittliga årsinkomsten är \$29 400.

- *Lågt hushållssparande.* Hushållens låga sparande är ytterligare ett viktigt skäl för diskussionen om pensionsreform i USA. För att motverka den förväntade nedgången i sparandet när ATP-systemet infördes, etablerades AP-fonderna. Liknande fonder var aldrig tanken i det amerikanska systemet och det var först efter förändringar i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet som systemet började ackumulera överskott. Buffertfonden kan endast investeras i statsobligationer och den nominella avkastningen på buffertfonden var 5,8 procent under 1999 (Board of Trustees 2000).

Hur ser man på det svenska systemet i USA

Den svenska pensionsreformen har fått stor uppmärksamhet i USA. Sverige har framställts som ett exempel på hur man kan privatisera en del av systemet och införa individuellt fondsparande som en del av pensionssystemet. Den svenska reformen syftade till att lösa problem som var typiska för Sverige men flera särdrag i det nya svenska systemet är intressanta ur ett amerikanskt perspektiv.

Kompensationsnivå

Kompensationsnivån från den allmänna pensionen är betydligt högre i Sverige än i USA. För att garantera en grundtrygghet har det nya svenska systemet har en ”pensionsprövad” garantipension som en del av pensionssystemet. Till en början kommer ungefär 40 procent av befolkningen att erhålla åtminstone en del av sin pension från garantipensionen. Garantipensionen är till skillnad från inkomstpension prisindexerad och dess andel i den totala pensions-

inkomsten kommer därför att sjunka i framtiden (Palmer 1999). Ett liknande garanterat grundskydd saknas i det amerikanska systemet som istället har ett särskilt socialbidrag för gamla utan inkomst. I allmänhet betraktas behovsprövade förmåner inte som en del av socialförsäkringssystemet utan som en del av bidragssystemet i USA. Bidragssystemet har betydligt mindre politiskt stöd och förmånerna tenderar att vara låga. Att införa en garantipension skulle därför vara svårt i det amerikanska systemet.

Premiepensionen utgör en liten del av den totala pensionsinkomsten i det svenska systemet. Om avkastningen i premiepensionssystemet överstiger avkastningen i inkomstpensionsdelen, kommer emellertid premiepensionens andel av den totala pensionsinkomsten att öka. Ju större premiepensionsdelen är desto större variation uppstår i pensionsinkomsten eftersom en allt större andel beror på investeringsresultatet. Detta kan bidra till en ökad ojämlikhet i fördelningen av pensionsinkomsten. Pensionen för två individer som bidragit lika mycket till premiereserven, som investerat i samma fonder och som pensionerar sig vid samma ålder med vid olika tillfällen, kan bli olika stor beroende på ränteläget och aktiemarknaden vid pensionstillfället (Burtless 2000). Om en premiepensionsdel införs i det amerikanska systemet utsätts en redan liten pension för investeringsrisk. Eftersom det inte finns ett grundskydd i botten är risken att fattigdomen ökar bland pensionärerna.

Kvinnors pension

Det svenska systemet bygger på att en majoritet av befolkningen är yrkesverksam någon gång under livet. Pensionsrätt får tillgodoräknas för de år som man är hemma och tar hand om barn. Varje indi-

vid tjänar in sin egen pension och i den mån den egna pension är låg erhåller individen garantipension. Detta synsätt visar sig också i behandlingen av efterlevnadepension. I det svenska systemet finns inte längre en traditionell efterlevnadepension utan denna har ersatts av en omställningspension. Det amerikanska systemet å andra sidan, bygger fortfarande på en modell i vilken kvinnor i betydligt mindre utsträckning är förvärsarbetande.⁵ En gift person (traditionellt kvinnan) utan egen pensionsrätt eller med mycket låg pension har rätt till en pension som motsvarar 50 procent av sin makes pension. Detta betyder att kvinnor utan arbetslivserfarenhet är beroende av sin make för sin försörjning under pensionsåren. Detta har lett till större fattigdom bland änkor i USA än bland andra grupper eftersom kvinnans pension är helt beroende av när mannen väljer att pensionera sig. Det svenska systemets rätt att dela på pensionsrättigheter (i premiepensionsdelen) och rätten att tillgodoräkna sig år då man är hemma med barn har uppmärksammats mycket av kvinnoorganisationer i USA och framhävts som en modell.

Ekonomisk och politisk stabilitet

Det svenska systemet har byggt in en rad mekanismer som gör att systemet automatiskt anpassar sig efter den samhällsekonomiska utvecklingen. Pensionsrätterna räknas upp med den genomsnittliga löneutvecklingen, en automatisk balanseringsmekanism gör att systemets skulder aldrig mer än marginellt tillåts överstiga behållningen i buffertfonderna, pensionsförmånen beror på den förväntade livs-

⁵ Den faktiska situationen är en annan; nästan 70 procent av kvinnor i åldern 25 till 54 är förvärsarbetande år 2000.

längden, och prisindexering av pensionerna är anpassad till den ekonomiska utvecklingen (Socialdepartementet 1998). Flera av dessa mekanismer är unika och sammantaget ökar de förutsättningarna för att systemet kommer att vara stabilt ekonomiskt och politiskt.

Men det är viktigt att komma ihåg att trots att inkomstpensionen är avgiftsbestämd och ger intrycket av att individen har en behållning på ett konto, är systemet fortfarande ett fördelningssystem. Detta betyder att inbetalningarna från yrkesverksamma går till att betala dagens pensionärer, vilket innebär att systemet fortfarande är känsligt för stora svängningar i befolkningsutvecklingen, till exempel vid en kraftig sänkning av födelsetalen. I ett system som det svenska är det inte möjligt att öka pensionsavgiften eftersom det automatiskt ökar pensionerna.

Fondering och övergång till ett nytt system

AP-fonderna etablerades i syfte att motverka en förväntad nedgång i hushållens sparande när ATP-systemet infördes. Motsvarande fonder finns inte i det amerikanska systemet. Till en början investerades fonderna endast i statsobligationer och på bostadsmarknaden, men sedan 1974 har en del av kapitalet också investerats i aktier. Fonderna fyller en viktig funktion i det nya systemet. Tack vare uppbyggnaden i fonderna var det möjligt att finansiera övergången till det nya systemet. I framtiden kommer AP-fonderna att agera buffert mot svängningar i pensionsutgifterna. I samband med reformen omorganiserades fonderna och investeringsstrategin ändrades. Fonderna investerar nu i betydligt större utsträckning i aktier och i utlandet och investeringsbesluten fattas enbart på finansiella grunder (Finansdepartementet 1998).

Eftersom AP-fonderna nu investeras till större del i aktier betyder det att man diversifierat det totala pensionskapitalet till större del. Även individer som inte äger egna aktier får tillgång till en diversifierad portfölj utan att behöva bära risken individuellt. De finansiella risker som finns i ett individuellt fondsparande finns naturligtvis också om en statligt pensionsfond investerar i aktier. Skillnaden är att risken bärs av alla individer tillsammans och kan spridas mellan generationer vilket minskar den risk en enskild individ bär.

Premiepensionen

Den del av den svenska reformen som fått störst uppmärksamhet är premiepensionen. Premiepensionen ökar fonderingen i systemet ytterligare och kan därmed öka sparandet i ekonomin.⁶ I det svenska premiepensionssystemet har man infört ett mycket brett investeringsval. En individ kan välja mellan cirka 500 fonder och kan investera i upp till fem fonder. Eftersom premiepensiondelen endast utgör 2,5 procent av den totala avgiften på 18,5 procent är de årliga investeringsbeloppen relativt låga. Det är därför viktigt att systemet administreras effektivt; höga administrativa kostnader kan reducera den slutliga pensionen avsevärt.⁷ I syfte att hålla kostnaderna nere, administreras det svenska systemet av en central myn-

⁶ Detta förutsätter att hushållen inte minskar sitt sparande utanför pensionssystemet med motsvarande andel. En rad studier har undersökt förhållandet mellan pensioner och annat sparande. Det råder emellertid ingen konsensus om huruvida pensioner minskar annat sparande och i så fall hur mycket (Engen and Gale 2000)

⁷ För en individ som betalar in under 40 år till systemet minskar varje procentenhet av avgiften behållningen på kontot med ungefär 20 procent.

dighet istället för av individuella fondförvaltare. Dessutom har ett komplicerat system av prisregleringar införts för att hålla kostnaderna nere (Premiepensionsmyndigheten 1999). Fonder som vill delta i systemet måste få sina priser godkända av PPM, men det är tveksamt hur väl prisregleringen kommer att fungera i det långa loppet (Diamond 2000).

Från individens synvinkel kan ett brett val ses som en fördel eftersom det ger en möjlighet att investera i en portfölj som passar den egna riskbenägenheten. Detta förutsätter dock att individer har tillräckliga kunskaper för att fatta investeringsbeslut. Valet av hur premiepensionsdelen ska investeras är för många ett av de första finansiella beslut de måste fatta och kräver kunskap om komplicerade begrepp. Individen bär hela investeringsrisken och valet kommer att direkt påverka storleken på den framtida pensionen. Erfarenheter från det amerikanska systemet med 401(k) planer (en företagspension som bygger på individuellt fondsparande) visar att en betydande andel inte följer gällande finansiella principer i sina investeringsbeslut, utan antingen väljer en för konservativ investeringsstrategi eller en som är för riskfylld. (Clark et al 2000). Bägge strategierna kan leda till att pensionen blir otillräcklig. Pensionsinkomsten kan också påverkas negativt om man antingen byter fonder för ofta eller inte alls. Risken är att en individ tror sig kunna få en bättre avkastning på lång sikt om man ständigt byter till de fonder som för närvarande går bäst. Ett flertal studier påpekar att en sådan strategi är förenad med lägre avkastning (Barber och Odean 2000). Å andra sidan kan en alltför passiv strategi också ha en negativ effekt. Hushåll med hög utbildning och hög inkomst tenderar att ha bättre finansiella kunskaper (Bernheim 1998). Om

avkastningen är högre i premiereserven än i fördelningssystemet, ökar premiepensionens andel av pensionen och ju högre inkomst ett hushåll har desto större blir beloppet i premiepensionen. Detta kan leda till ökad ojämlikhet i fördelningen av pensionerna om det framförallt är låginkomsttagare som investerar för konservativt eller följer en alltför passiv investeringsstrategi.

Vad vet vi om de svenska hushållens finansiella kunskaper? Resultat från undersökning av 3000 individer visar att en majoritet av de svenska hushållen har avsevärda brister i sina kunskaper om privatekonomi och sparande (Flink, Gunnarsson och Wahlund 1999). Detta betyder att information och utbildning är mycket viktiga komponenter av premiepensionssystemet. Vid införandet av det nya pensionssystemet genomförde Riksförsäkringsverket en stor informationskampanj och inför premiereservvalet skickade Premiepensionsmyndigheten ut ytterligare information. Frågan är dock hur väl hushållen tillgodogjort sig denna information, hur den påverkat individers beteende och hur kunskapen fördelar sig mellan olika typer av hushåll. Det kan tänkas att valet känns mer betydelsefullt ju större summa hushållet har att investera, och att individer med högre inkomster därför är mer motiverade att ta del av informationen, vilket ytterligare kan öka skillnaderna i pensionen.

En undersökning genomförd av RFV drar slutsatsen att trots att en majoritet läst materialet, visste endast en tredjedel hur det nya systemet fungerar (Von Zweigbergk 1999). Dessutom har alla fondföretag och banker marknadsfört sina fonder inför pensionsvalet. Fondföretagen och bankerna är naturligtvis inriktade på att sälja så många fondandelar som möjligt vilket gör det svårt för individer att få objektiv information från fondföretagen. Sjunde AP-

fonden har etablerats som ett alternativ för den som inte vill göra ett aktivt val eller om man vill att staten ska förvalta pengarna. Fonden gör det enkelt för individer som inte vill eller kan sätta sig i valet. Fondföretagen och bankernas finansiella rådgivare har emellertid framställt det som att man missar sin chans att påverka pensionen om man låter Sjunde AP-fonden investera pensionsmedlen. Det är olyckligt att fonden framställts som ett icke-val eftersom den erbjuder en väl diversifierad portfölj till låg kostnad.⁸ Den första valomgången i premiepensionen har just genomförts och vet vi ännu inte så mycket om resultaten. Uppgifter från Premiepensionsmyndigheten visar att en övervägande majoritet har valt att investera i aktier och att män och kvinnor har investerat på ett likartat sätt. Ungefär en tredjedel av de totala medlen är placerade i Sjunde AP-fonden. Den höga andelen aktieinvesteringar skiljer sig markant från den amerikanska erfarenheten med individuellt fondsparande i avtalspensionerna (Sundén och Surette 1998).

Ett viktig del av ett systemet med individuellt fondsparande är vad som händer med behållningen på kontot när individen pensioneras. I det amerikanska systemet med 401(k) planer låter man individen själv bestämma om behållningen tas ut som en klumpsumma vid pensioneringen eller som en annuitet. Risken med att låta individen ta ut pengarna som en klumpsumma är behållningen på kontot konsumeras för snabbt och att de sparade medlen därför inte räcker under den återstående livslängden. För att undvika detta har det svenska systemet infört obligatorisk annuitisering i premie-

⁸ Fonden investerar till största delen i svenska och utländska aktier och i realränteobligationer. Den rörliga kostnaden är 0,2 procent och är en av de lägsta på marknaden.

pensionsdelen. Traditionellt har annuitetsmarknader varit dåligt utvecklade med få produkter och höga premier (Brown 2000). I Sverige kommer Premiepensionsmyndigheten att vara den enda försäljaren av annuiteter i systemet. Detta betyder att man kan sprida riskerna över hela befolkningen och premierna blir därför lägre än i ett system med frivillig annuitisering.

Det amerikanska pensionsdebatten

Debatten om hur ett framtida amerikanskt pensionssystem ska se ut har pågått under de senaste 10 åren. En kommission tillsattes 1994 för att utreda systemet och föreslå hur systemet kunde reformeras. Kommissionen bestod av pensionsexperten med viss partipolitisk anknytning men inga politiker satt med i gruppen. Efter nästan tre års arbete lades kommissionens rapport fram. Medlemmarna kunde inte enas om ett gemensamt förslag utan presenterade istället tre olika förslag. Ett förslag förespråkade att bibehålla det nuvarande systemet, medan två förslag argumenterade för att privatisera systemet och införa en premiepensionsdel (Social Security Advisory Board 1997). Efter det att kommissionen presenterat sina förslag låg diskussionen i stort sett nere fram till början av 1999 då president Clinton i sitt årliga tal till kongressen, fokuserade på pensionsreform.⁹ Under 1999 diskuterades flera förslag till pensionsreform i kongressen men ingen lagstiftning föreslogs. När presidentvalkampanjen satte igång i början av 2000, blev pensionsreform en huvudfrågor.

De två sidorna i debatten kan enas om att pensionen ska ge en

⁹ State of the Union Address

grundtrygghet, att den långsiktiga finansieringen ska tryggas, att systemet bör öka sparandet i ekonomin och att de administrativa kostnaderna ska vara låga. Ena sidan, huvudsakligen demokrater, menar att dessa mål kan uppnås genom att behålla det nuvarande systemet medan den andra sidan, huvudsakligen republikaner, vill privatisera en del av systemet (Aaron and Shoven 1999, Mitchell et al 1999). I fokus av debatten står tre frågor: Ska systemet vara offentligt eller privat? Hur mycket ska fonderas? Ska pensionen vara förmånsbesämt eller avgiftsbestämt?

Förslag I: Behåll det nuvarande systemet

Pensionssystemet i USA framställs ofta som landets mest framgångsrika sociala program. Det omfattar hela befolkningen och har avsevärt minskat fattigdomen bland de äldre. Förespråkarna för att behålla det nuvarande systemet menar att det är ett väl fungerande system. Finansieringsunderskottet är hanterbart och kan lösas genom relativt små förändringar i det nuvarande systemet (Aaron and Shoven 1999). Dessa förändringar omfattar en höjning av pensionsavgiften, en ökning av antalet år som ligger till grund för pensionen till 38 och en sänkning av prisindexering av pensionerna som för närvarande överkompenserar pensionärerna.¹⁰ För att öka avkastningen i systemet och öka fonderingen har det också föreslagits att pensionsfonderna tillåts att investera i aktier men detta har mött mycket motstånd, också inom det demokratiska partiet. Det råder skarpa ideologiska motsättningar angående offentligt ägande

¹⁰ Förslagen påminner till viss del om de förändringar av ATP-systemet som den ursprungliga pensionskommissionen i Sverige föreslog.

av aktier. Många anser att offentligt ägande utgör en stor risk eftersom man befärar att staten kommer använda sitt aktieäggande för att påverka näringslivet. Man befärar också att pensionsfondens investeringsbeslut kommer att fattas på politiska grunder snarare än rent finansiella (Sheiber and Shoven 1999).

För att motverka de underskott som kommer att uppstå föreslår demokraterna att medel från statsbudgeten överförs till pensionssystemet. Detta sker via en process i vilket det nuvarande överskottet i pensionssystemet används för att betala av statsskulden. Denna beräknas vara avbetald år 2012. Eftersom en avbetalning av statsskulden innebär en besparing i ränteutgifter kan motsvarande belopp överföras till pensionsfonden. Detta innebär att pensionsfonden har medel fram till år 2057.¹¹ Men det är viktigt att komma ihåg att när obligationerna i pensionsfonden börjar lösas in, måste staten antingen minska andra offentliga utgifter eller höja skatterna för att finansiera inlösningen av obligationerna. Demokraternas argument är att en avbetalning av statsskulden kommer att leda till en starkare ekonomi med lägre räntor och större resurser att betala pensionsförmåner.

Demokraterna anser också att det är viktigt att öka hushållens sparande liksom att tillförsäkra att en större andel avtalspensioner. Demokraterna föreslår därför att ett obligatorisk individuellt pensionssparande införs som komplement till det allmänna pensionssystemet.

¹¹ Enligt beräkningar från demokraterna. Den skattesänkning som president Bush genomförde under sommaren 2001 finansieras delvis av budgetöverskotten och detta minskar möjligheterna för demokraternas strategi.

Förslag II: Privatisera systemet

Förespråkarna för ett nytt system menar att justeringar av det nuvarande systemet inte löser problemen på lång sikt utan bidrar till ett instabilt system som ständigt måste justeras. En reform är nödvändig för att höja avkastningen i systemet på lång sikt och för att säkra framtidens pensioner (Aaron and Shoven 1999). Ökad fondering är nödvändig för att systemet ska vara stabilt och detta kan endast uppnås genom individuellt fondsparande. Statligt ägande av aktier är inte möjligt utan att politiska motiv påverkar investeringarna. Republikanerna menar också att det inte är möjligt att öka fonderingen på statlig nivå. Om staten tillåts bygga upp fonder kommer detta ge intryck av bättre statsfinanser och andra statliga utgifter kommer att öka som följd (Schieber and Shoven 2000).

Flera förslag på hur ett system med individuellt fondsparande ska se ut har lagts fram och var en av huvudpelarna i president Bushs valkampanj. De olika förslagen skiljer sig något åt men huvudprinciperna är desamma. Av den nuvarande pensionsavgiften på 12,4 procent avsätts 2 procent för att etablera ett premiereservsystem för all yrkesverksamma som är 55 år eller yngre. Den återstående delen av systemet behålls som ett fördelningssystem med en progressiv beräkning av pensionerna. Individuer bestämmer hur medlen ska investeras och kontona administreras av privata fondförvaltare. Förslagen skiljer sig åt vad beträffar hur många alternativ som ska erbjudas. I det förslag president Bush har diskuterat begränsas alternativen och systemet skulle likna det system som redan finns för de statsanställdas avtalspensioner.

Republikanernas argument bygger på att om man låter individer investera en del av pensionsavgiften ökar avkastningen i systemet

och man löser på så sätt de finansiella problemen. Individer får större förtroende för pensionssystemet om de själva får ta ansvar för sin pension och ett individuellt fondsparande förstärker kopplingen mellan vad en enskild individ har betalt in till systemet och vad samma individ får tillbaka i pension.

Debatten

Nivån på den allmänna pensionen i USA är låg men tryggar trots detta inkomsten för en stor del av befolkningen. För många pensionärer är den allmänna pensionen den enda inkomstkällan. Demokraterna hävdar att den redan låga pensionen blir alltför osäker i ett premiepensionssystem eftersom marknadsrisken överförs på individen. En för konservativ eller för aggressiv investeringsstrategi kan leda till en lägre pension än vad som garanteras av dagens system. Eftersom pensionen redan är låg innebär detta att en större del av pensionärer kommer att ha otillräcklig inkomst. Republikanerna å andra sidan hävdar att ett premiepensionssystem alltid leder till högre pension och att det inte ökar riskerna eftersom endast en del av pensionsavgiften avsätts till premiepensionen. Ett premiereservsystem ger dessutom alla en möjlighet att investera på aktiemarknaden och ta del av aktiers högre avkastning. Demokraterna menar att samma resultat kan uppnås, men utan att individen tar på sig investeringsrisken, om pensionsfonden tillåts att investera i aktier.

Den nuvarande pensionsförmånen är en annuitet som betalas ut så länge individen lever. Det svenska systemet har infört obligatorisk annuitisering men förslag om frivillig annuitisering i en eventuell premiereserv förekommer i den amerikanska debatten. I ett system med frivillig annuitisering är det endast lönsamt för de som

tror sig leva längre än genomsnittet att köpa annuiteter (Brown 2000). Låginkomsttagare och minoritetsgrupper har i genomsnitt kortare levnadslängd och kommer därför inte att annuitisera. Demokraterna menar därför att ett premiepensionssystem kan leda till större fattigdom eftersom de grupper med lägst resurser utsätts för störst risk att göra slut på sparkapitalet i förtid. En ytterligare risk med individuellt fondsparande är att krav framkommer på att kunna låna från kontot eller ta ut pengar före pensioneringen vilket är tillåtet i vissa avtalspensioner.

Ett av republikanernas viktigaste argument för ett privat system är att det höjer avkastningen i systemet. Den reala avkastningen i det amerikanska pensionssystemet är ungefär 1,3 procent. Detta kan jämföras med en genomsnittlig avkastning på 7 procent för aktier och 4 procent för statsobligationer. Avkastningen i pensionssystemet är låg eftersom de första generationerna betalade in relativt lite jämfört med vad de fick i pension. Denna transferering måste betalas av efterkommande generationer. Om man övergår till ett privat system som bygger på individuella fondsparande måste en generation betala två gånger – dels för pensionerna för nuvarande pensionärer och dels för sin egen pension. Detta kan lösas genom att man utfärdar obligationer till de generationer som redan tjänat in pensionspoäng i det gamla systemet. Men eftersom pensionsavgiften nu går till individens eget konto måste man höja skatterna för att kunna finansiera dessa obligationer. Om man tar hänsyn till denna skatteökning visar det sig att avkastningen i ett privat system är ungefär lika stor som i ett offentligt (Geanakoplos, Mitchell and Zeldes 1998). Högre avkastning nås i systemet först när hela skulden är avbetald.

Trots att president Bush hävdar att ett privat system höjer den

totala avkastningen, håller många förespråkare för ett privat system med om ovanstående resonemang. Istället menar man att privatisering av systemet är det enda sätt på vilket fonderingen i ett allmänt pensionssystem kan ökas.

Likheter och skillnader i den amerikanska och svenska debatten

Den svenska reformen genomfördes med bred politisk förankring. Trots ideologiska motsättningar, kunde de borgliga partierna och socialdemokraterna enas om ett system som alla kunde acceptera. Båda sidor var tvungna att överge vissa grundprinciper. Socialdemokraterna övergav ATP-systemet och de borgerliga partierna övergav idén om ett till största delen privat system. Resultatet blev en kompromiss, men det faktum att en överväldigande majoritet av de politiska partierna ställde sig bakom reformen ökar sannolikheten för att systemet kommer att vara politiskt stabilt. Den amerikanska debatten om ett framtida pensionssystem befinner sig i ett tidigare skede men präglas av liknande motsättningar i synsätt. Republikanerna har majoritet i kongressen men med mycket knapp marginal. Detta förutsätter att republikanerna söker stöd hos demokraterna om en reform ska kunna genomföras. Pensionsreform var en av huvudfrågorna i president Bushs valkampanj. En kommission bestående till hälften av demokrater och till hälften av republikaner tillsattes under våren 2001 och har fått i uppgift att lägga fram ett förslag till pensionsreform under hösten 2001.

Den huvudsakliga motsättningen i USA liksom i Sverige gäller hur mycket av systemet som ska vara offentligt och hur mycket som ska vara privat. Republikanerna, liksom det borgerliga partierna, anser att individer bör ha rätt att ta ansvar för en avsevärd del av pensionen.

I grunden bör en offentlig pension ge en grundtrygghet men utöver detta anser man att individen ska förvalta sin egen pension. Demokraterna, liksom socialdemokraterna, tycker det är viktigt att hela pensionsystemet förblir offentligt. Frågan om ett privat eller offentligt system är knutet till hur man ska öka fonderingen i systemet. Båda sidor i USA, liksom i Sverige, är överens om att man bör öka fonderingen i systemet. Men här skiljer sig debatten avsevärt mellan de två länderna. Bland republikanerna liksom de borgerliga partierna sker detta genom ett individuellt fonsdparande. Socialdemokraterna förespråkade fondering genom AP-fonderna. De borgerliga partierna har traditionellt varit motståndare till att staten äger aktier. Den nya organisationen av AP-fonderna och investeringsstrategin är ett exempel på hur ett system kan organiseras för att vara isolerat från politisk risk. Socialdemokraterna har också gjort avkall på sin tidigare politik att pensionsfonderna skulle användas för samhällsnyttiga investeringar. I USA är klimatet mycket annorlunda och det verkar inte troligt att buffertfonderna kommer att tillåtas investeras i aktier. Trots att en grupp av demokrater förespråkar att buffertfonden ska investeras i aktier, menar många andra demokrater att offentligt ägande är förenat med stora risker. Förespråkarna i debatten har vänt sig till andra länder för exempel på hur statliga pensionsfonder kan implementeras och här är Sverige särskilt intressant.

I Sverige underlättades övergången till ett nytt system av att relativt stora buffertfonder redan fanns. I förhållande till de årliga pensionsutbetalningarna var de svenska buffertfonderna ungefär dubbelt så stora som i USA. Detta innebar att övergången kunde genomföras utan den minskning av pensionerna som förväntas vara nödvändig i USA (Aaron and Shoven 1999). I USA handlar debat-

ten mycket hur man kan garantera en grundtrygghet i ett framtida system. Eftersom det svenska systemet nu är avgiftsbestämt är det svårt att beräkna hur stora pensionerna kommer att bli, men prognoser gjorda av Riksförsäkringsverket visar att kompensationsnivån kommer att bli något lägre än i ATP-systemet (Palmer 1998).

Vilka lärdomar kan dras från Sverige och USA?

Pensionsdebatten i Sverige och USA startar från skilda utgångslägen. Det finansiella underskottet var större i det svenska systemet och problemen var av mer strukturell natur. Sveriges system är generösare och ger en högre kompensationsnivå medan fattigdom bland pensionärer är ett betydande problem i USA. På många sätt löste den svenska reformen problem som var typiska för Sverige och lösningen passar ett svenskt synsätt. Den offentliga sektorn är betydligt mindre i USA och många av de förmåner som finns inom socialförsäkringssystemet i Sverige erbjuds på frivillig basis av företag, till exempel sjukförsäkring och avtalspensioner.

En av grundpelarna i den svenska pensionsreformen var att etablera ett system som är ekonomiskt och politiskt stabilt på lång sikt. I det avgiftsbestämda systemet finns en direkt koppling mellan vad man betalar in och vad man får tillbaka i pension. Samtidigt har man tagit hänsyn till att framförallt kvinnor stannar hemma med barn under några år och därför ger barnår pensionsrätt. Liknande förslag har diskuterats i USA men aldrig fått något brett stöd. Samtidigt har förslag framförts på hur fler år bör ligga till grund för pensionen. Det svenska exemplet visar hur man kan öka antalet år som ligger till grund för pensionen utan att kvinnors pensioner påverkas negativt.

För individer som kvalificerar sig för garantipensionen är dock kopplingen mellan avgifter och pensioner mindre tydlig. För dessa individer betyder ökat arbete inte nödvändigtvis en ökad pension. Pensionsåldern är också mindre flexibel för denna grupp eftersom garantipensionen endast betalas ut från och med 65 års ålder. En behovsprövad pension har mött stort motstånd i USA bland demokratiska grupper. Man menar att en sådan förmån är mer osäker eftersom behovsprövad förmåner är de som oftast skärs ner först.

Trots att det svenska systemet är avgiftsbestämt är det fortfarande ett fördelningssystem, vilket innebär att det är viktigt att buffertfonder byggs upp. Buffertfonderna fyller också en viktig funktion under övergången till det nya systemet som är relativt lång i det svenska systemet. Detta är viktigt att tänka på för USA som har mindre fonder i förhållande till pensionsutbetalningarna. Om buffertfonderna inte är tillräckliga måste staten öka sin upplåning för att täcka pensionsutbetalningarna eftersom en höjning av pensionsavgiften inte är möjlig då denna automatiskt leder till ökade pensioner. I den svenska reformen har synen på AP-fonderna förändrats. Från att ha fyllt andra politiska mål är fonderna nu organiserade efter rent finansiella principer. Detta kan tjäna som ett viktigt exempel för USA som hävdar att det är mycket svårt att införa ett sådant system.

Trenden i både Sverige och USA är att placera alltmer av ansvaret för pensionen på individen. Indexering till livslängden innebär att pension blir lägre för en given pensionsålder om livslängden ökar. Det betyder att individen måste arbeta längre eller spara mer för att få samma pension. Samtidigt är systemet komplicerat och det är betydligt svårare än i ett förmånsbestämt system att beräkna hur

stor pension kommer att bli. Ett flertal studier både i USA och i Sverige påpekar att de finansiella kunskaperna är bristfälliga. Om ett system som det svenska ska lyckas är information och utbildning mycket viktiga komponenter och i detta avseende kommer erfarenheter från Sverige att vara betydelsefulla.

Sverige har valt att införa stora valmöjligheter i premiepensionsdelen i syfte att ge individer en möjlighet att själva bestämma över sina pensionsmedel. Att ha ett stort antal valmöjligheter är förknippat med höga kostnader och en centraliserad administration och priskontroll har därför införts för systemet ska vara effektivt. Ett alternativ hade varit att följa organisationen av avtalspensionen för statsanställda i USA som är en premiereserv. Istället för att ha ett obegränsat val, erbjuder man tre olika fonder som investerar i aktier, obligationer och räntebärande papper. Genom att välja en av dem eller en kombination kan en individ uppnå den diversifiering som önskas. Fördelen med systemet är att det är lätt att förstå, effektivt och mycket billigt att administrera. Många 401(k) planer är också organiserade på liknande sätt men trenden går mot att erbjuda ett stort antal fonder och även individuellt aktiesparande. De samlade erfarenheterna från den statliga avtalspensionen och 401(k) planer tyder på att ett system med begränsat val i många fall fungerar bättre och ger högre avkastning för de som deltar (Diamond 2000).

Till sist är det viktigt att komma ihåg att ett pensionssystem fyller många funktioner; det fungerar både som försäkringssystem och som ett sätt att omfördela inkomst. I det svenska systemet betalar individen in till två konton, ett fiktivt och ett verkligt. Risken med ett sådant system är skillnaden mellan det fiktiva kontot, det vill

säga fördelningssystemet, och premiepensionsdelen inte framstår klart. Eftersom avkastningen i premiepensionsdelen beräknas vara högre än i fördelningssystemet, är risken att krav uppstår att öka premiepensionsdelen. Om premiepensionsdelen ökar, kommer pensionssystemet till en allt större del att likna ett individuellt sparande och det blir svårare att uppnå pensionssystemets grundläggande mål.

Referenser

Aaron, Henry & John Shoven 1999. *Should the United States Privatize Social Security?*, Cambridge, MIT Press.

1994–1996 Advisory Council on Social Security 1997. *Report of the 1994–1996 Advisory Council on Social Security*. Washington DC, U.S. Government Printing Office.

Barber, Brad M. & Terrance Odean 2000. "Trading is Hazardous to your Wealth: The Common Stock Investment Performance of Individual Investors," *Journal of Finance*, 55, 773-806.

Bernheim, B. Douglas 1998. "Financial Illiteracy, Education, and Retirement Saving" i O. Mitchell & Sylvester Schieber (red.) *Living with Defined Contribution Plans*. Pension Research Council and the University of Pennsylvania Press.

Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds 2000. *2000 Annual Report*, Washington, The Government Printing Office

Brown, Jeffrey 2000. *How Should We Insure Longevity Risk in Pensions and Social Security?*, Center for Retirement Research at Boston College Issue in Brief Number 4.

Burtless, Gary 2000. *How Would Financial Risk Affect Retirement*

Income Under Individual Accounts? Center for Retirement Research at Boston College Issue in Brief Number 5.

Clark, Robert, Gordon Goodfellow, Sylvester Schieber & Drew Warwick 2000. "Making Most of 401(k) Plans: Who's Choosing What and Why?" i O. Mitchell, B. Hammond & A. Rappaport (red.) *Forecasting Retirement Needs and Retirement Wealth*, Philadelphia, University of Philadelphia Press.

Diamond, Peter 1999. "Social Security Reform with a Focus on Sweden," The Lindahl Lectures, Uppsala University, Oktober 21–23.
Engen, Eric & William Gale 2000. *The Effects of 401(k) Plans on Household Wealth: Differences Across Earnings Groups*, NBER Working Paper No. W8032, December.

Finansdepartementet 1998. "AP fonden och ett Reformerat Ålderspensionssystem" stencil.

Flink, Helena, Jonas Gunnarsson & Richard Wahlund 1999. *Svenska hushållens sparande och skuldsättning – ett konsumentbeteendeperspektiv*. Forskningsrapport, Ekonomiska Forsknings Institutet, Handelshögskolan i Stockholm, Augusti.

Geanakoplos, John, Olivia Mitchell & Stephen Zeldes 1998. "Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Return?" i D. Arnold, M. Graetz & A. Munnell, (red.) *Framing the Social Security Debate: Values, Politics and Economics*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

Mitchell, Olivia, Robert Myers & Howard Young 1999. *Prospects for Social Security Reform*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Palmer, Edward 1999. "The Swedish Pension Reform Model – Framework and Issues," Riksförsäkringsverket, stencil.

- Premiepensionsmyndigheten 1999. "Fondförvaltares Deltagande i Premiepensionssystemet", September 1999, stencil.
- Samuelson, Paul 1958. "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money." *Journal of Political Economy* 66(6): 467-82.
- Schieber, Sylvester & John Shoven 1999. *The Real Deal: The History and Future of Social Security*. Yale University Press, New Haven.
- Statens Offentliga Utredningar 1994. *Reformerat Pensionssystem*, Stockholm, Allmänna Förlaget.
- Socialdepartementet 1998. *Lägesrapport av pensionsreformen*, (A Summary of the Pension Reform), stencil.
- Social Security Administration 2000. Fast Facts and Figures about Social Security.
- Sundén, Annika & Brian Surette 1998. "Gender Differences in the Allocation of Assets in Retirement Savings Plans," *American Economic Review*, May, pp. 207-211.
- Ståhlberg, Ann-Charlotte 1990. "Lifecycle Income Redistribution of the Public Sector: Inter- and Intragenerational effects," in Persson (red.) *Generating equality in the Welfare State*. Oslo, Norwegian University Press.
- Von Zweigbergk, Ameleie 1999. "Vad Händer Med Det Oranga Kuvertet?", RFV, Augusti.

FÖRFATTARNA

John Myles
Department of Sociology
University of Toronto
725 Spadina Ave.
Room 396
Toronto, ON M5S 2J4
Canada
Tel: (416) 946-5886
Fax: (416) 978-3963
E-mail:
john.myles@utoronto.ca

Prof. Dr. Jürgen Kohl
Institute of Sociology
University of Heidelberg
Sandgasse 9
D-69117 Heidelberg
Germany
Tel: +49 6221 542980
Fax: +49 6221 542996
E-mail:
juergen.kohl@urz.uni-heidel-
berg.de

Evelyne Huber
Professor of Political Science
Department of Political
Science
CB# 3265
University of North Carolina
Chapel Hill, NC 27599-3265
USA
E-mail: ehuber@unc.edu

John D. Stephens
Lenski Professor of Political
Science and Sociology
Department of Political
Science
University of North Carolina
Chapel Hill, NC 27599-3265
USA
E-mail: jdsteph@unc.edu,
jds47@mindspring.com

Dr. Bernhard Ebbinghaus
Max Planck Institute for the
Study of Societies
Paulstr. 3
D-50676 Cologne
Germany
Tel: +49 221 2767 176
Fax: +49 221 2767 464
E-mail:
ebbinghaus@mpi-fg-
koeln.mpg.de
www.mpifg.de/people/es

Annika Sundén
Associate Director for Research
Centre for Retirement Research
Boston College
Fulton Hall 550
Chestnut Hill, MA 02467
USA
Tel: (617) 552-1459
Fax: (617) 552-1750
E-mail: annika.sunden@bc.edu
www.bc.edu/bc_org/avp/csom/e
xecutive/crr/about_sta_as1.shtml

Pensionsforum är en förening som har till uppgift att följa det nya pensionssystemets konsekvenser för individer och samhälle, hur det förhåller sig till andra länder, arbetsmarknaden för äldre samt att analysera olika möjligheter att finansiera och organisera den framtida äldre-vården.

Styrelsen består av Kjell-Olof Feldt, ordf, Tommy Möller, vice ordf, statsvetare, docent, Magnus Henrekson, nationalekonom, professor, Gullan Lindblad, fd riksdagsledamot samt Joakim Palme, sociolog, docent. Verkställande direktör är Ann Lindgren.

Bakom föreningen står försäkringsbolagen Alecta, KPA, Livia, Länsförsäkringar Liv, Skandia, SEB Trygg Liv och Robur Försäkring.

Tidigare utgivna skrifter: **Vad varje femtioåring bör veta om framtiden** (Gunnar Wetterberg), **Ja må vi leva uti 120 år!** (Jonas Hellman och Markus Uvell), **Har vi råd med äldre-vård när 40-talisterna blir gamla?** (Bengt Westerberg), **Riskerar Sverige en kompetensdränering? Om utlandsarbete och rörlighet bland unga akademiker** (Pensionsforum, Industriförbundet och Saco), **Avtalspension – dagens ättestupa?** (Stefan Fölster, Svante Larsson och Josefina Lund), **Varför jobbar inte äldre? – på spaning efter en arbetsmarknad som inte finns** (Marie Söderqvist och Sara Öberg), **Vem vill spela golf i 30 år? Seniorskarriär i USA** (Karin Henriksson), **Why Icelanders Do Not Retire Early** (Tryggvi Thor Herbertsson), **Privata och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen** (Redaktör: Joakim Palme), **Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen** (Redaktör: Joakim Palme)



P e n s i o n s f o r u m

103 29 Stockholm

Besöksadress: Blasieholmsgatan 4A

Tel: 08-762 78 48 • Fax: 08-762 78 47

E-post: ann.lindgren@pensionsforum.nu

www.pensionsforum.nu

Vad händer med pensionerna i en värld där allt fler och allt större andelar av befolkningarna hamnar över normal pensionsålder?

Ganska olika saker visar det sig. Pensionsdiskussionen ser olika ut beroende på hur pensionssystemen är utformade och hur de har fungerat i varje enskilt land. De faktiska förändringarna skiljer sig också mellan länderna, både på den offentliga och privata sidan. I den här antologin får vi olika perspektiv på förändringarna i vår omvärld och på hemmaplan.

John Myles urskiljer en del gemensamma mönster i hur de rikaste västländerna reformerat sina offentliga system.

Jürgen Kohl beskriver både hur Tyskland reformerar sitt pensionsystem och hur de redan infört en äldrevårdsförsäkring.

Evelyne Huber och John Stephens ger en bred överblick av Latinamerikanska pensionsreformer.

Bernhard Ebbinghaus vidgar perspektivet på pensionsreformer till vad som händer med avtalspensionerna i några europeiska länder.

Annika Sundén ger ett intressant perspektiv på pensionsreformer genom att se på den svenska utvecklingen med amerikanska ögon, och på den amerikanska diskussionen med svenska ögon.

ISBN: 91-89650-02-6



Pensionsforum