

Lunds universitet
Socialhögskolan
Komparativ socialpolitik
Vårterminen 2004

PENSIONER I UTVECKLING

Författare: David Svensson
Henrik Lindblom
Handledare: Lars Harrysson

Abstract

The purpose of this essay is to summarize the on going debate concerning pension systems in the world. The questions asked were A) Can we identify any major trends in pension schemes regarding private/public components? B) How can we describe the underlying causes of their occurrence? The method used was to study, parts of, the written literature on the subject. What the writers of the essay found was that there is a global trend to replace defined benefit plans with defined contribution plans, and a tendency to shift towards private, as opposed to public, plans. We also found that the advice of the World Bank has been the focus of great attention, especially since the release of "Averting the Old Age Crisis". We have also sought to give a résumé of what have been the important points of contention in the debate. We have found that much of the reforms undertaken have aimed to emulate private scheme elements and incorporate them into public schemes.

Innehållsförteckning	
Försättsblad	1
Abstract	2
Innehållsförteckning	3
Förord	4
Inledning	5
Problemformulering	5
Syfte & Frågeställningar	6
Studiens uppläggning, metod & urval	6
Resultatens tillförlitlighet	7
Källkritik	8
Etiska överväganden	8
Fortsatt framställning	8
Grundläggande möjligheter	10
Universella faktorer	14
DB & DC	14
Path Dependence	17
Pensioner I världen	18
Kulturella skillnader	20
Bretton Woods, FN & ILO	21
Supranationella reformatorer	21
Världsbanken sätter agendan	23
Pensions in development eller pensions and development	26
Reformer & konsekvenser i utvecklingsländer	29
Pensions In Development; vidare perspektiv	30
Ekonomismen tog över	31
Den ostasiatiska framgången	33
OECD Länderna	37
Indexering, löneutveckling & privata supplement	39
Creeping Privatization & Formally Identified Privatization	40
Aktuellt inom pensionsområdet	41
Tveksamt inför framtiden, komplikationer och utmaningar	43
Övergång & Implementering	46
Administration av privata pensionskonton	47
PAYG eller Personliga Konton?	49
Förmånsbaserade system & inbyggda problem	51
Demografisk risk & arbetsmarknadsstörningar	52
Slutdiskussion	55
De mänskliga rättigheterna	58
Litteraturförteckning	60

Förord

Först och främst vill vi tacka Lars Harrysson, som genom sin handledning varit till största hjälp. Utan honom hade inte denna uppsats blivit till. Angående processen, från start till färdig produkt, är vi inte säkra på att vi vågar säga något. Detta eftersom det riskerar handla mest om blod, svett och tandgnisslande, något som kan verka avskräckande för kommande uppsatsförfattare. Men, även med stress och press inräknat, så känns det i efterhand som att det varit värt det. Vi hoppas att vi skrivit en, om än inte underhållande, sakligt korrekt och förståelig uppsats.

David vill tacka alla som snällt hållit sig undan och lämnat honom att hänge sig ohämmat åt sitt uppsatsarbete. Han vill dessutom tacka ”*the sidekick*” för ovärderlig uppsats teknisk kunskap och insikt, vilket bidragit till att uppsatsen inte spårat ur på ett tidigt stadium.

Rock On!

Henrik vill tacka Gud, sina fans och sina producenter. Han vill också påpeka att det, i den dynamiska duon, är David som är ”*Pensionman*”, och han som är ”*the sidekick*”, vad detta betyder får den oinitierade spekulera i; det är hur som helst ett sätt, om än underligt, att tacka för gott samarbete.

INLEDNING

Pensionsfrågan är ständigt diskuterad, och likt mycket annat, föremål för debatt i det politiska forumet. Samtidigt som vi i Sverige diskuterar följderna av den pensionsreform som genomförts här under 1990-talet, kan man se att vi ingår i ett mycket större internationellt sammanhang. Reformen har genomförts i många länder runtom i världen, både i sedan långt tillbaka industrialiserade västländer och i senare industrialiserade utvecklingsländer. Pensionsreformer är inte uteslutande en nationell angelägenhet, inte för länder i den industrialiserade västvärlden, och än mindre tycks det vara så för utvecklingsländer. I mångt och mycket står länder inför likartade utmaningar, och vi ska titta närmare på vad det innebär. Det som är intressant i den här studien att undersöka är främst de generella komponenter som utgör pensionssystemens grundbultar, och hur dessa är kombinerade i olika system. Vi ska också diskutera en rad övergripande trender och företeelser inom pensionsområdet.

Problemformulering

Flera länder har på senare tid reformerat sina pensionssystem, bland dessa återfinns Sverige. Valet av pensionssystem är något som påverkar de allra flesta av oss, så med detta som bakgrund har vi gjort det till vår målsättning att ta del av debatten och se vad experterna anser, och vart utvecklingen är på väg och varför. Vår tanke är att det vore intressant att se vilka faktorer som anses påverka utformningen, och valet, av pensionssystem. Till exempel är administrativa kostnader, och arbetsmarknadens villkor, sådana faktorer, som på ett direkt sätt kan påverka privatpersoners, och reformatorers, val av pensionssparandereformer.

Problemområdets utgångspunkt sammanfattat i ett ord skulle vara *pensionssystemstrender*. Men ett område av sådan magnitud kan inte, i detalj, göras rättvisa under rådande omständigheter. Vi har valt att undersöka ämnet ur ett mer övergripande perspektiv, såsom indelat i *hög, medel* och *låginkomstländer*. De så kallade OECD länderna, vill vi påpeka, räknas till *höginkomstländer*. Till denna sammanslagna överblick fogas sedan också det, för förståelsen, oundvikliga *varför*. Tanken har med andra ord inte varit att i första hand undersöka privata och offentliga system för sig; utan att undersöka de bakomliggande faktorerna för hur de implementeras och varför. Målet är alltså en generell och övergripande studie av en rad komponenter, eller gemensamma beröringspunkter, som är relevanta för sammanhanget. Det valda perspektivet är, som den perceptiva läsaren redan räknat ut, tydligt generellt och rör sig på en global skala. Specifika inslag syftar i första hand till att öka

förståelsen för helheten, och sammanhanget. Således finns inga långa utläggningar om, individuella, nationella förhållanden.

Syfte & frågeställningar

Vårt syfte har varit att inledningsvis samla, och sammanställa, information om trender och deras bakomliggande faktorer; för att sedan presentera detta i skriftlig form. Avsikten har alltså varit att, efter förmåga, sammanställa den omfattande information som finns i expertdebatten, och att presentera denna på ett förståeligt sätt. Våra frågeställningar, för att uppnå detta syfte har varit:

- Kan vi identifiera några huvudsakliga trender i pensionssystemen, vad gäller inslag av privata och offentliga komponenter?
- Hur kan vi beskriva de bakomliggande orsakerna till deras uppkomst?

Studiens uppläggning: Metod & urval

För att genomföra studien har vi valt att använda litteraturstudier. Detta då det snabbt och enkelt kan ge en bred överblick av pensionssystem i hela världen. Det är under omständigheterna, framför allt i fråga om tid, omöjligt för oss att genomföra en förstahandsstudie då insamlandet av den mängden data vore ett övermäktigt projekt. Genom att välja seriös litteratur, och vara källkritisk, tror vi oss dock kunna kringgå det faktum att andrahandsstudier i vissa fall får en minskad validitet. Böckerna som använts har i första hand tilldelats oss av vår handledare, något som vi ser som ett stort plus. Detta eftersom handledaren är insatt på området på ett sätt som vi inte är, och därmed kan rekommendera böcker som inte bara håller akademisk kvalitet, utan som dessutom är av direkt intresse för våra valda infallsvinklar.

Den teoretiska grunden för metodvalet har utgjorts av Tomas Denks bok ”Komparativ metod - förståelse genom jämförelse”. Eftersom det rör sig om ett område där forskarna, det vill säga vi i duon, inte kan genomföra några experiment, så är valen få. Därmed följs Denks logik om att jämförelser kan utgöra basen för påståenden om hur ett politiskt fenomen förhåller sig till ett annat, eller till olika kriterier (Denk, 2002). Tanken är att kunna använda såväl komparativ som enbart deskriptiv litteratur, för att sedan genomföra en egen diskussion, och analys, utifrån detta underlag. Logiken säger att detta är rimligt, då två deskriptiva studier som ställs mot varandra genast blir en komparativ studie. Tanken är att i det inledande skedet ge en

grundläggande förståelse, det Denk kallar för förklarande studie (Denk, 2002). Detta för att även de som saknar förkunskaper ska kunna ta del av uppsatsen. Därefter följer en undersökning och diskussion av privata och offentliga komponenter inom pensionssystem, som syftar till att sammanställa den information gruppen tillgått under litteraturstudierna.

Resultatens tillförlitlighet

Då vi inte genomfört några egna experiment, eller undersökningar, så relaterar rubriken till tillförlitligheten hos den data som funnits i den litteratur vi studerat. Vi anser oss ha använt seriösa källor, och har inte ansett det nödvändigt, eller haft tid, att dubbelkolla informationen vi tillgått där. Naturligtvis finns alltid risken att vi läst fel, missförstått något, eller att vi använt korrekt information på ett felaktigt sätt, men sådana brister, som faller helt på vårt ansvar, har vi naturligtvis sökt igenom uppsatsen efter. En fördel med att vara två författare är att man i viss mån kan korrigera varandras misstag. Dock är ingen felfri, och en faktor som försvårat arbetet är att vi skrivit en uppsats på svenska utifrån litteratur som till 95 procent varit på engelska. Översättningsfel har alltså varit en bidragande faktor till risken för felaktigheter, vi har dock försökt eliminera denna faktor genom att konsultera vår handledare angående rätt svensk motsvarighet till de engelska benämningarna.

En annan faktor som kan påverka en uppsats tillförlitlighet är förförståelse. Då ämnet för vår uppsats är av en relativt komplicerad natur, och inte var någonting som gruppen sedan tidigare studerat, så blir det svårt att beskriva förförståelsen. Inte som så att den inte fanns där, utan snarare som så att den måste beskrivas som baserad på så kallad naiv teori. Uppsatsförfattarna må inte ha haft några genomtänkta idéer för vare sig hur ett pensionssystem fungerar, eller för den delen hur det *borde* fungera. Men ändå tror vi att det funnits en dragning mot att sympatisera med system där den enskildes risker är mindre, antagligen baserat på någon allmänmänsklig solidaritetsbasis. Vi har med detta i åtanke naturligtvis gjort vårt bästa för att inte låta det färga vår sammanställning, eller våra slutsatser. Vidare har alla förhoppningar om att vi skulle kunna identifiera *ett* system som, innehar alla de komponenter, vilka garanterar en trygg ålderdom, grusats. En del av komplikationerna med sådana antaganden beskrivs väl under avsnittet "Path Dependency" (se sidan 17 i uppsatsen för förklaring). Till sist vill gruppen, på ett mer spekulativt plan, ta upp en sorts "andrahands förförståelse". Vi har nämligen frågat oss, när två författare är oense; vems parti tar man om man är neutral i ämnet? Något som vi *tror* kan vara vanligt är att det man läst först blir det man utgår ifrån, och det man tar för sant. Vi har i vilket fall som helst ansträngt oss för att vara neutrala i

förhållande till våra källor, oavsett när vi läst dem, deras ståndpunkt, eller vem som författat dem. Det är vår förhoppning att vi, ur dessa synpunkter, skrivit en någorlunda objektiv uppsats.

Källkritik

Vi har eftersträvat att granska våra källor noggrant, samt som tidigare nämnts hålla oss till seriös litteratur av akademisk kvalitet. I den mån vi har använt Internet har vi här varit extra noga, men den slutgiltiga uppsatsen innehåller bara några få hänvisningar till detta medium, och dessa sidor har vi bedömt som tillförlitliga. Som tidigare nämnts har vi inte dubbelkollat den informationen vi tillgått, något som kan vara värt att påpeka även om vi, utifrån källornas kvalitet, inte ansett detta nödvändigt.

Etiska överväganden

Några etiska överväganden har knappast varit aktuella under skrivandet av denna uppsats, då den inte använder sig av någon form av data insamlad från personer, utan endast från litteratur. Men då vi anser att ett etiskt förhållningssätt är av stor vikt, och något varje uppsatsförfattare bör överväga, så tar vi här upp ämnet. Vårt ämne rör sig på ett alltför övergripande plan för att utpeka någon enskild person, eller ens grupp av människor, då det handlar om globala trender. Vidare, är det i alla fall vår åsikt, att vårt ämnes natur inte är sådan att det kan kallas kontroversiellt. Pensionssystemstrender är, antar vi, inte något som folk tenderar att ta personligt.

Fortsatt framställning

I enlighet med vårt syfte, att sammanställa och tillgängliggöra expertdebatten kring pensionssystem, har vi valt att lägga upp uppsatsen enligt följande plan. Först ger vi läsaren en kort inledning, en sorts påminnelse om var uppsatsen utgår ifrån så att säga. Efter detta följer vad som är ämnat som ett försök att ge, den som saknar förkunskaper, möjligheten att skaffa sig en snabb uppfattning om innehållet i en pensionsplan. Utifrån detta inslag försöker vi bygga på i ett lagom tempo, och går vidare med att ta upp diskussionen kring några av de mer grundläggande begreppen, nämligen DB och DC (se sid 15 för förklaring), för att få det i en pedagogiskt riktig ordning. Man kan säga att de första styckena, inklusive det om 'Path Dependence', tjänar ett dubbelt syfte. Dels att låta läsaren ta del av det vi hittat på området, men också att införa de begrepp som diskuteras, och låta läsaren komma in i ämnet i vad vi hoppas är en lagom takt. Därefter strävar styckena efter att måla upp den världsomspännande

kontexten, som pensioner globalt sett, befinner sig i. Från pensioner i världen, generellt, och vilken inverkan kulturella skillnader kan medföra på området till vad specifika, men internationella, organisationer som Bretton Woods, FN och ILO haft för inverkan. En del av vad texten här handlar om är *varifrån* olika system kommer ifrån, och detta spår leder oss snart fram till Världsbanken, som spelat en stor roll för reformarbetet med pensionssystem, inte minst i låginkomstländer.

Efter att ha klarat av de internationella organisationerna och deras inflytande på utvecklingen, av pensionssystem, blir innehållet något mer subtilt, eller tekniskt. Vi har nämligen här gått över till att se på olika perspektiv på det som pågår. Detta för att fördjupa förståelsen, och för att understryka det faktum att debatten ofta rör sig i ett spektrum. Det är alltså inte alltid svart eller vitt, privat eller offentligt, bra eller dåligt, utan en gråskala, blandning eller fråga om politiska preferenser och målsättningar. En aspekt av detta, att utöka sitt synfält till att ta in nyanser, är insikten att situationen är mycket olika för det som kallas mogna välfärdsstater och de som precis börjar utvecklas till välfärdsstater. Samt att det också, naturligtvis, finns skillnader mellan rika och fattiga länder generellt. För att balansera perspektiven, och debatten, riktar vi också stort intresse mot hur reformarbetet avlöpt i OECD länder, främst Europa. Här fokuserar vi på de olikheter vi funnit.

Mot slutet blir innehållet lite mera komplext, skulle man kunna säga, men förhoppningsvis kan läsaren vid det här laget orientera sig i begreppsskogen, och nå fram till målet, som är slutdiskussionen. Uppsatsens senare del är en sorts slutspurt genom essensen av det som, till slut, blev vår slutdiskussion. Det vill säga den information som legat till grund för att, i enlighet med syftet, besvara våra frågeställningar. I och med detta blir det aktuella aktuellt, och vi använder oss av information som nästan uteslutande rör vår samtid. Här tar vi upp indexering som medel för att göra pensionssystem kostnadseffektiva, demografiska förutsägelser, och privata pensioner som supplement. I viss mån övergår samtiden i framtid, eller snarare tänkt framtid, och vi behandlar de utmaningar och komplikationer som kan vänta oss runt hörnet. Vårt syfte har inte varit att göra en prediktionsstudie, varför dessa tankar om framtiden får sin plats berättigad i uppsatsen genom att de påverkar nutida strategier. Detta eftersom vi tenderar att, i den mån vi kan förutspå den, försöka parera framtidens mindre behagliga överraskningar. Allra sist, som sig bör, finner man vår slutdiskussion.

Grundläggande möjligheter

Winfried Schmähl förklarar, i det inledande kapitlet till boken *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, mycket av grunderna för det som finns runt omkring ett pensionssystem. Bland annat ger han en snabb skiss av de möjligheter som finns att tillgripa då ett system ska utformas, detta för att senare kunna kategorisera och jämföra olika länders system. Vi återger här essensen av vad Schmähl skriver, för att ge den som saknar förkunskaper en chans att, förhoppningsvis, snabbt kunna få ett någorlunda grepp om vad ett pensionssystem inbegriper. Schmähl lyfter fram fem punkter som är av intresse i sammanhanget:

- Statens roll som bidragande och/eller reglerande instans, samt rollen den privata sektorn spelar i bidragandet till pensioner.
- Obligatoriskt och frivilligt pensionstillhandahållande
- Täckning
- Olika ”pelare” eller ”plan” i systemet
- Målet för pensionssystemets fördelning, generellt sett; samt för de olika ”plan” specifikt.

Vidare påpekar han att en av de viktigaste faktorerna är just hur staten fungerar gentemot pensionssystemet, om denna är mer eller mindre aktiv i att driva det. För att illustrera detta gör Schmähl en delning mellan privat och offentligt, samt finansiering och tillhandahållande. Modellen blir som följer:

	<u>Offentlig finansiering</u>	<u>Privat finansiering</u>
<u>Offentligt tillhandahållande:</u>	Socialförsäkringar	Frivillig avgift till socialförsäkringar
<u>Privat tillhandahållande:</u>	Obligatoriskt bidragande till socialförsäkringar, men privat hanterade medel och vinstberäkning.	Privat sparande för pension

Schmähl tar som ett exempel upp Sverige, där delar av en obligatorisk avgift hanteras av privata firmor och investeras på marknaden (i det nuvarande systemet). Som andra offentliga aktiviteter tar han upp monetära incitament, till för att stimulera pensionssparande, som beskattning. Schmähl fortsätter sin uppdelning med att se till delningen mellan obligatoriskt och frivilligt, i privata och offentliga sammanhang. Han skriver att finansierande och

tillhandahållande inte nödvändigtvis måste administreras av endast offentliga eller privata organisationer. Samt att det samma gäller för obligatoriska och frivilliga arrangemang. För att illustrerar detta gör han följande uppställning:

	<u>Offentlig:</u>	<u>Privat:</u>
<u>Obligatoriska:</u>	Socialförsäkringar	Obligatoriska privata planer
<u>Frivilliga:</u>	Frivilligt bidragande till socialförsäkringar	Privata sjukförsäkringar, privat sparande

En offentlig pensionsplan kan vara del av den generella statsbudgeten; en del av en sammanslagen socialförsäkringsbudget eller en specifik separat budget (Schmähl 2002). Schmähl väljer att kalla, det som generellt sett benämns, ”*the multi pillar system*” (Multipelarsystemet) för ”*the multi tier system*” (Multiplansystemet). Men vi använder här, och i uppsatsen genomgående, benämningen *pelare* för att inte skapa inomuppsatslig förvirring. Schmähls nästa punkt är aspekter som rör inkomstfördelning i, framför allt, de två första pelarna. Han har då tänkt sig ett multipelarsystem med tre pelare; en grundläggande första, en andra tillskotts, och en tredje tilläggsplan. Den internationella debatten, skriver han, tar upp vilken roll den första, offentligt styrda, pelaren bör spela; om den bör eftersträva interpersonell omfördelning, eller intertemporal omfördelning över livstiden, det vill säga från arbetstiden till efter pensionens början. Rörande huvudmålsättningen med fördelningen ser Schmähl två olika inriktningar:

- *Att undvika fattigdom bland de gamla*, en sorts minimi skydd, som oftast uppnås genom enhetsersättning, förmögenhetsprovade eller behovsprovade pensionsplaner
- *Att pensionen kopplas till tidigare inkomst*, vilket man siktar på med inkomstrelaterade planer, som utjämnar inkomsten och konsumtionen över livstiden.

Här efter gör han en indelning utifrån typen av fördelning och målsättning, men han tar också in begreppen DB och DC (Schmähl 2002). För att underlätta för läsaren flikar vi här in en kort, och schematisk, förklaring av innebörden av dessa två benämningar. Mitchell och hennes medförfattare beskriver *Defined Benefit* (förmånsbaserat system), som att den pensionerade arbetstagaren får en specificerad summa pengar per månad. Mängden är beroende av de tre faktorerna: Ålder, Antal arbetsår och Lön. i kontrast till detta står *Defined*

Contribution (avgiftsbaserat system) där storleken på summan som utbetalas *inte* är förutbestämd. Istället är det storleken på summan som arbetstagaren betalar in, som är specificerad (Mitchell & Husted, 2001). Med detta i åtanke blir Schmahls indelning, av första pelaren, mer förståelig.

	Interpersonell <u>omfördelning</u>	Intertemporal <u>omfördelning</u>
<u>Målsättning att</u> undvika fattigdom	Enhetsersättnings pension, förmögenhets eller inkomst prövade överförings betalningar	Minimi pension baserad på avgifter
<u>Målsättning att</u> koppla pensionen till tidigare inkomst	Socialförsäkringar baserade på svag avgift-förmån koppling	Socialförsäkringar med stark avgift-förmån koppling
	Defined benefit (DB) v	Defined contributon (DC)

Om indelningen skriver Schmahl att det är i DB planer som avgift-förmånkopplingen kan variera i styrka, beroende på blandningen av målsättningar; och att kopplingen är starkast när intertemporal (från vaggan till graven) fördelning dominerar. I en DC plan är den däremot alltid stark. En annan viktig aspekt av ett pensionssystem, skriver författaren, är indexeringen; speciellt när medellivslängden ökar. Han identifierar här olika relevanta målsättningar som att stabilisera den köpkraft som pensionen innebär genom prisindexering eller, som är nödvändigt i en verkligt inkomstbaserad pensionsplan, att justera pensioner i förhållande till ett inkomstindex. Ett index som kan definieras på olika sätt, till exempel om det är utifrån netto eller brutto inkomst. Det är, som inledningsvis nämndes, vår förhoppning att denna snabbgenomgång, och överblick, ska kunna ge läsaren en, om så behövdes, ökad förståelse för ett pensionssystem innehåll. Det rör sig alltså här om ett pensionssystem med tre pelare, och några av de viktigaste valen som måste göras under utformningen. Det är med andra ord också ett exempel på den typ av ”multipelarsystem” som Världsbanken förespråkat; och som nämns på sidan 24 i denna uppsats. Schmahl avslutar sitt kapitel, om grundläggande

möjligheter i pensionssystem, med följande summering av de nyckelpunkter som han tagit upp:

Första pelaren

Obligatorisk, PAYG¹, offentlig eller privat

Huvudmål:

- Undvika fattigdom bland äldre
- Inkomstbaserad pension (DB eller DC)
- Typ av fördelning
 - Interpersonell
 - Intertemporal (Stark avgift-förmånskoppling)

Andra pelaren

Obligatorisk eller frivillig

Fonderad

Privat eller offentlig hantering

Kopplad till anställning eller företag

Defined Contribution (DC) eller Defined Benefit (DB)

Tredje pelaren

Frivillig, privat hanterad, fonderad Defined Contribution (DC)

(Schmähl, 2002)

¹ Ett PAYG system kan sägas vara den direkta motsatsen till ett fonderat system, då det baseras på inkomster under ett och samma budgetår, och inte förlitar sig på i förhand uppbyggda ekonomiska reserver. Med andra ord är det de pengar som kommer in under året som också ska bekosta pensionsåtagandena

Universella faktorer

Som ett komplement till dessa, Schmähls specifika, punkter (Schmähl, 2002) har vi valt att lägga till Steffens mer universella synsätt (Steffen, 2001). Detta för att, förhoppningsvis, ytterligare förbättra läsarens förståelse för pensionssystem. Vad Steffen gör är att beskriva vissa nyckelattribut, gällande grundläggande ekonomiska principer och deras design, som innehas av alla pensionssystem. Hon specificerar detta som att pengarna som håller igång ett pensionssystem måste komma från tre källor.

- 1) Avgifter
- 2) Andra nya pengar som kommer in²
- 3) Avkastning på investeringar

Steffen summerar förhållandet mellan dessa faktorer i följande formel:

$$(C + I) = (B + E)$$

Där C är arbetstagare och arbetsgivares inbetalningar, samt andra inkomstkällor som inte kommer från avkastning av investeringar. I är inkomst från avkastning av investeringar. B är den pension som betalas ut, och E omkostnaderna för systemet som till exempel administration (Steffen, 2001).

DB & DC

En grundläggande skillnad i ett pensionssystem utformning är huruvida det opererar på *Defined Contribution* eller *Defined Benefit* bas. Som kan förstås av att översätta termerna, handlar det om vad som är *definierat* (defined); avgiften (contribution) eller förmånen (benefit). För den som inte är så insatt i diskussionen, kan det vara värt att påpeka att DB och DC *inte* är direkt kopplat till offentligt och privat. Det är alltså fullt möjligt att ha ett offentligt, så väl som privat, system av båda typer. Turner och Watanabe skriver att pensionssystem utvecklas med förändringarna i den ekonomiska, och demografiska, omgivning som de befinner sig i. De menar att trenden tidigare gått från att lita på familjen, till att lita på staten, när det gäller omhändertagandet på ålderns höst. Men att den nu övergått till att folk vänder sig allt mer till privata, individuella och arbetsgivarbaserade pensionsplaner

² Exempelvis överföringar av pengar från andra system till pensionssystemet (Vår anmärkning)

(Turner & Watanabe, 1995). Bodie och Mitchell hävdar i stort samma sak, men påpekar även att det tidigare system av storfamiljer som tagit hand om de äldre fortfarande gör sig gällande i många mindre utvecklade länder (Bodie & Mitchell, 1996). Turner och Watanabe hävdar också att det finns en trend mot att välja Defined Contribution planer. De pekar här på att avgiftsbaserade system blivit populära, och används, i USA, Storbritannien, Belgien, Kanada, Tyskland, Danmark, Singapore och Irland (Turner & Watanabe, 1995). Inte bara dessa tre är av denna åsikt. Husted, som skriver utifrån ett nordamerikanskt perspektiv, och om den offentliga sektorn, framställer situationen på samma sätt. Det vill säga att det finns, och har funnits, flera pensionssystem, att förmånsbaserade system fram till nyligen varit de mest använda, men att det nu ändras, och att pensionssystemet inom den offentliga sektorn kommer att följa den trend som redan iakttagits inom den privata sektorn. Många har där redan gjort övergången till hybrid, det vill säga blandade, system och rena avgiftsbaserade system (Husted, 2001).

Jefferson menar att trenden att använda avgiftsbaserade planer för pensionssparande ändamål kan förklaras av två faktorer. Den första, menar hon, är att de administrativa komplikationerna och omkostnaderna är lägre än med ett förmånsbaserat system. Den andra anges som att avgiftsbaserade planer är fördelaktiga för de arbetare som är mer rörliga, eftersom sådana planers pensioner är lätta att flytta till en ny arbetsgivares planer eller till ett individuellt pensionskonto (Jefferson, 1998). För att göra bilden av för och nackdelar, med båda systemen, mer komplett så bör även dessa perspektiv på en förmånsbaserad plan tas upp. Bodie och Mitchell skriver att fördelen, med en sådan plan, är att den ger en specificerad förmån, för dem som stannar hos en och samma arbetsgivare, som är designad för att ersätta en del av den tidigare lönen. I de fall det rör sig om *privata* förmånsbaserade planer (och endast då) finns en nackdel i att det sällan finns något skydd mot inflation, samt att om företaget går i konkurs så finns det sällan något tillfredsställande alternativ, för pensionstagarna, att falla tillbaka på (Bodie & Mitchell, 1996). För att återvända till valet av förmåns- och avgiftsbaserat, och de faktorer som påverkar detta val, har en annan författare bidragit på området med en uppdelning av tre olika punkter. Diamond menar sig ha identifierat tre faktorer som påverkar valet mellan en förmånsbaserad plan och en blandad plan. Han presenterar dessa på följande sätt:

1. Huruvida individuella val att investera skulle leda till tillräcklig ansamling av medel, för majoriteten.

2. Huruvida en given nivå av ansamling medför tillräckligt skydd under tiden som pensionär.
3. Dess omkostnader och administrativa genomförbarhet, jämfört med andra alternativ (Diamond, 1998)

Salisbury skriver om utvecklingen mot att i allt större utsträckning använda avgiftsbaserade planer, och anger siffror, som inte må vara nya, men ändå pekar på hur utvecklingen ser ut. I USA, skriver han, har andelen avgiftsbaserade planer gått från 16 procent till 42 procent, mellan åren 1980 och 1998. Han påpekar att arbetstagarna i större utsträckning sparar själva, under helt frivilliga former. Men, tillägger Salisbury, trots detta är det bara en av tre som faktiskt undersökt, och beräknat, hur mycket besparingar som faktiskt behövs (Salisbury, 1998). Utifrån denna information drar Jefferson slutsatsen att övergången mot avgiftsbaserade system bör göras försiktigt, då det lägger större risker på arbetstagarna, vilket också är fallet med deras eget sparande. Hon menar att låg- och medelinkomsttagare med stor sannolikhet inte kommer ha någon tilläggssäkerhet utöver sina socialförsäkringsförmåner. Då de därmed står inför en risk att insamla en otillräcklig pension drar Jefferson slutsatsen att *"It is more important than ever for Social Security to provide a guaranteed and definite retirement benefit"* (Jefferson, 1998, s9), alltså en garanterad förmån.

Som avslutning på denna systemframställning vill vi tillägga ett sorts nödvändigt ont. Ibland framställs saker och ting som mer svarta och vita, än vad de egentligen är, detta för att underlätta diskussionen. I viss mån är detta fallet med ämnet vi diskuterat här. För enkelhetens skull kanske vissa önskar att definitionen *förmånsbaserad* var helt klar och tydlig. Men sanningen är att även det som benämns DB, eller förmån, befinner i sig i ett sorts spektrum. Diamond beskriver detta spektrum som att en förmånsbaserad plan kan struktureras på flera olika sätt. Det går från att, i ena änden, vara lagstiftat för alla arbetare i framtiden, till det att nya förmåner och skatter upprättas. I mitten finns, menar Diamond, en metod som innebär lagstiftning av ett antal framtida justeringar av förmåner och skatter, för kommande arbetare som tros spendera längre tid som pensionärer (Eftersom medellivslängden ökar). I andra änden finner man, det som mest liknar ett avgiftsbaserat system, ett system där förmånerna är indexerade till den beräknade livslängden när varje grupp arbetare når den tidigaste möjliga pensionsåldern (Diamond, 1998).

Path Dependence

Ett centralt begrepp, som vi ansett vara viktigt, i förståelsen av reformer och införande av pensionssystem är *path dependence*; eller *stigberoende* som det heter översatt till svenska. Begreppet handlar om hur tidigare val påverkar val i nutid, och i framtiden. Paul Pierson beskriver det som idén om att vissa arrangemang i en ”vuxen” välfärdsstats upplägg visar på användandet av självförstärkande processer över längre tidsperioder (Pierson, 2001). Med ”vuxen” välfärdsstat menas länder som under längre tid varit välfärdsländer, till exempel Sverige, Storbritannien och Tyskland. Pierson hävdar vidare att detta fenomen, de tidigare mönstren för hur policy skapats i ett land, har massiv inverkan på vissa länders utveckling som välfärdsstater. Han menar också att dessa stigberoendeprocesser ändrar vissa politiska aktörers preferenser, och att de begränsar antalet möjligheter, för reform, som kan bli aktuella under givna förutsättningar. Därför anser även Pierson att insikt i dessa stigberoendeprocesser är essentiell för att skapa sig en förståelse vid undersökandet av en välfärdsstat, samt dess omstrukturering (Pierson, 2001).

Även Katharina Müller lyfter fram vikten av begreppet stigberoende, när hon skriver att skillnaderna i the ”private-public” mix, i pensionsreformerna, i Latinamerika och Östeuropa inte kan förklaras genom endast förebilder, utan att det är användbart att tänka över just Path Dependency också (Müller 2004). Även Harrysson och O’Brien använder sig av detta perspektiv då de gör en jämförelse av pensionsreformer, i Sverige och Nya Zeeland (Harrysson & O’Brien, 2004). Det är med andra ord tydligt att det är ett såväl använt som användbart begrepp. Det hjälper oss att förstå varför man inte, baserat på naiv teori, ”bara fixar det”. En förenklad sammanställning blir att baserat på tidigare val, som är det som formar den nuvarande situationen, så är *olika* modeller bra för olika länder. Utifrån detta följer att en effekt av Path Dependence-perspektivet, är kritik mot Världsbankens modell. Pierson och Myles menar att vad Världsbanken gjort, det vill säga att de i princip skapat en universell modell som de anser att alla bör använda, är som bäst ohjälpsamt och som värst en distraherande form av utopianism. Detta eftersom, med Path Dependence i åtanke, många val inte är möjliga i alla länder. Helt enkelt eftersom det som går att genomföra i en omogen välfärdsstat, i många fall, inte går att genomföra i en vuxen välfärdsstat (Pierson, 2001). Stigberoendeperspektivet kan också hjälpa till att förstå saker som sett med andra teorier verkar avvikande eller ”felaktigt”. Som till exempel varför pensionsreformen i ett socialdemokratiskt land som Danmark ser mer ut som den i Australien, eller varför extremt liberala USA i alla fall lika mycket liknar kontinentala Europa, Storbritannien eller Nya

Zeeland (Pierson, 2001). Det är utifrån detta enkelt att se varför Pierson benämner begreppet som *essentiellt*. För att följa med i debatten och förstå vissa åsikter, och viss kritik som den mot världsbanken, så behöver vi ha detta perspektiv tillgängligt.

PENSIONER I VÄRLDEN

De internationella trender inom pensionssystemen som är mer eller mindre generella handlar om ökade inslag av marknadsinflytande på områden som, åtminstone i de nordliga länderna i Europa, varit traditionellt offentliga statsangelägenheter. På många andra håll i världen har pensionssystemen, även om utgångslägena skiftat från nation till nation, genomgått en liknande glidning mot marknadsorientering. I mer konkreta termer kan man säga att denna så kallade glidning har inneburit att skattefinansierade förmånsbaserade pensionssystem övergetts eller justerats och att andelen avgiftsbaserade privata system ökat (Math, 2004; Orszag & Stiglitz, 2001)

Trenden kan förtydligas genom att närmare studera vad det är för internationella aktörer som bidrar med expertis och teknisk assistans. Främst gäller det fattiga länder som tidigare inte haft väl utbyggda och fungerande socialförsäkringssystem, till exempel i delar av Afrika eller Asien, eller länder som haft socialförsäkringssystem vilka av en eller annan anledning behövt reformeras, exempelvis i länder i forna Östeuropa eller i Sydamerika. Den tidigare dominerande internationella organisationen inom områden som rör generell välfärdspolitik och socialförsäkringssystem, vari pensioner ingår, har varit ILO (International Labour Organization). ILO skapades vid Versailles fördraget 1919 efter första världskriget och har sedan 1946 fungerat som en specialenhet för FN. Under efterkrigstiden och välfärdsbyggandet i Europa har ILO stått för en pensionsideologi med staten som garant för systemet. Ofta refereras den typen av socialförsäkringsbaserade pensionssystem till som *Bismarckianska*, efter de första pensioner baserade på denna modell som infördes i vad som idag är den federala republiken Tyskland. I egenskap av internationellt FN organ har ILO:s inflytande varit världsomspännande och arbetet har bestått i att främja utvecklandet av socialförsäkringssystem, arbetsmiljölagar, arbetsmarknadslagar, industriella relationer och välfärd globalt.

Under 1980-talet svepte en nyliberal vind över världen och Chile kom att bli skådeplats för en av dåtidens mest uppmärksammade statskupper. Den nya regimen med general Augusto Pinochet i spetsen tog beslut om inrikespolitiska frågor som kom att resultera i en omfattande

reform av pensionssystemet. År 1925 hade Chile, som första land väster om Atlanten, infört ett obligatoriskt PAYG pensionssystem i Bismarckiansk tradition. Systemet var av allt att döma initialt framgångsrikt, men kom att bli föremål för reformintresse några år efter statskuppen. I december 1978 blev Harvard studenten José Piñera ny (motsvarande) socialminister i Chile. José Piñera, som var anhängare av den amerikanska liberalismens förgrundskämpar som Adam Smith, Thomas Jefferson och Milton Friedman, var mannen bakom reformen av det Chilenska pensionssystemet. Han konstruerade ett system med obligatoriskt medlemskap som vilade på tre pelare, var privatiserat och avgiftsbaserat, med en garantipension som grundtrygghet (www.pensionsreform.org). Utan att beskriva den Chilenska pensionsreformen i detalj, kan Piñeras idéer liknas vid det som senare skulle komma att bli mera känt som *multi pillar pension provision* under Världsbankens direktiv. José Piñeras egna ord från boken "The Bull By The Horns, 1991" uttrycker pensionsreformens kärna bäst:

"My ideas for social security reform were part of an overall vision of free market and a free society in Chile. To make a clean break with the old social security system, we would have to begin by being honest/...../In a sense, our biggest challenge was philosophical: we had to dig the country out from under the weight of collectivist ideas."

(http://www.josepinera.com/pag/pag_tex_bullhorns.htm)

Det är inte ett orimligt påstående om vi hävdar att den Chilenska pensionsreformen haft stor betydelse som katalysator för en rad liknande reformer i andra länder, även om de inte tog exakt samma form. Den var en av de första i sitt slag, och en trend av ökat inslag av privatiseringar med avgiftsbaserade och fonderade system följde (Orszag & Stiglitz, 2001). Utvecklingen mot privata pensionsplaner och multipelarsystem är ännu inte förpassat till det förflutna. De utgjorde högst relevanta delar i Världsbankens, under 1990-talet, alltmer inflytelserika politiska och tekniska råd för inrättandet av pensionssystem, främst i utvecklingsländer där bankens fokus ligger.

Kulturella skillnader

Författarna Turner och Watanabe lyfter i boken "Private Pension Policies in Industrialized Countries" fram ett intressant, kulturellt, perspektiv på skillnader i pensionssystem. De menar att kulturella skillnader vad gäller inställningen till sparande, arbete och pension måste tas i övervägande när effekten av ett pensionssystem, i ett visst land, undersöks. Som exempel pekar de på skillnaden i ansvarsbörda när det gäller de gamla, vilket skulle kunna medföra skillnader i efterfrågan av privata pensionsalternativ. Alltså att det, i länder där det finns en tradition att den yngre generationen tar hand om den äldre, inte finns samma behov av extra pensionspengar. Detta medför med andra ord att alla aspekter av andra länders pensionssystem inte är relevanta i förhållande till det egna landets. Men, som Turner och Watanabe också påpekar, att såväl företag som arbetare i *alla* länder påverkas av de ekonomiska incitament som finns inlagda i systemen (Turner & Watanabe, 1995).

I länder vilka betecknas låginkomstländer, eller utvecklingsländer, finns speciella utmaningar att bemöta vid skapandet av formella socialförsäkringssystem. Världsbankens multipelarsystem rimmar ibland illa med de ekonomiska förutsättningarna i många utvecklingsländer. De relativt stora informella sektorerna är ett hinder för alla typer av formella välfärdssystem, både de som baseras på avgifter och de som baseras på skatteintäkter. I södra Afrika är utbredningen av socialförsäkringssystem mycket begränsad. Till exempel anmärker ILO på sin hemsida att länder som Angola, Cap Verde, Guinea-Bissau och Moçambique, för att nämna några, har tio procent, eller lägre, täckning i de statliga socialförsäkringssystemen (www.ilo.org). Orsaken, analyserar man, är att de existerande systemen endast täcker den lönearbetande delen av befolkningen, alltså den formella sektorn. På den Afrikanska kontinenten är fortfarande den övervägande delen av befolkningen beroende av inkomster på den informella marknaden. Den informella arbetskraften kommer med stor säkerhet hamna utanför de flesta formella system (Charlton & McKinnon, 2001), vilket innebär att hela den tilltänkta funktionen för pensionssystemet som välfärdsgarant inte rimligtvis kan uppfyllas. På många håll i Afrika existerar informella system av kollektiv solidaritet. Detta är en bidragande orsak till privata försäkringars irrelevans för stora delar av den Afrikanska kontinenten. Lösningar baserade på solidaritetsprincipen är, på grund av kulturella orsaker, betydligt bättre anpassad till de lokala förhållandena i sådana länder (Butare, 2001).

BRETTON WOODS, FN & ILO: Internationell assistans

Vi vill rättfärdiga vårt intresse för internationella organisationers arbete med pensionsreformer genom att resonera kort kring deras inblandning och betydelse för området. Vår studie är inte begränsad till någon enstaka nation, utan har en systemisk inriktning. I och med det är vårt fokus också internationellt i allra högsta grad. I de tidigt etablerade välfärdsstaterna i Europa och USA har utvecklingen mot pensionssystem underlättats av att länder tidigt industrialiserades. Inte minst i Europas fall har den högkonjunktur som kunde åtnjutas under efterkrigstidens allra bästa period (de så kallade *gyllene åren*) varit oerhört betydelsefull. På de flesta andra håll i världen har industrialiseringen kommit åstad långt senare, vilket medfört att både kapitalmarknader och välfärdssystem i regel har varit mindre utvecklade i relation till motsvarigheterna i många OECD länder. För de länder som betecknas utvecklingsländer har organisationer som International Labour Organization (ILO) och Världsbanken varit tongivande vad gäller intellektuell och teknisk assistans. Vi kommer nu att redovisa och diskutera en rad åsikter och trender som är relaterade till hur sådan intellektuell och teknisk assistans har påverkat skeendet inom ämnet pensionsreformer.

Supranationella reformatorer

Världsbanken har onekligen haft ett stort inflytande vad gäller utformningen av pensionssystem runt om i världen. Washington institutionen har sedan 1994 års utgivning av rapporten ”Averting the Old Age Crisis; *Policies to Protect the Old and to Promote Growth*” (World Bank, 1994), och egentligen kanske tidigare, tagit över initiativet från den Genève baserade International Labour Organization (ILO).

Efter andra världskriget formades snabbt planer på att rekonstruera det ekonomiska samarbetet mellan länder, som tidigare varit enskilda initiativ och handskakningar centralbankschefer emellan. I New Hampshire i USA 1944 beslutades det om grundandet av ett antal internationella institutioner, vars syfte det var att ge struktur och drivkraft åt det framtida internationella samarbetet. Etableringen av vissa regler för monetära frågor sågs som den viktigaste byggstenen, och ett sätt att konfrontera dåtida aktuella frågor som exempelvis valuta instabilitet, tillkortakommanden i guldreserver och så vidare. Resultatet av dessa överläggningar kom att kallas ”*The Bretton Woods Agreement*”, och de etablerade enheterna för Bretton Woods institutioner. De viktigaste institutioner som bildades var IMF (International Monetary Fund) och Världsbanken. 1944 var den industriella och ekonomiska rekonstruktionen av Europa ett prioriterat område, men övervakning och assistans av

utvecklingsländers industrialiseringsprocess var redan från början ett av Bretton Woods institutionernas mål. Världsbanken skulle spela rollen som part i förhållanden mellan regeringar, i behov av finansiell rekonstruktion och utveckling, och kapitalmarknaden. FN är övervakare och central enhet för IMF och Världsbanken, men Bretton Woods institutionerna, vilka diskuterats innan bildandet av FN, har auktoritet att på egen hand hantera olika aspekter av politiska, ekonomiska och sociala frågor. Faktiskt kan man säga att Bretton Woods institutionerna redan från början var mer eller mindre självständiga, då deras stadgar antogs separat från FN planerna. Självständigheten har markerats alltsedan etableringen trots att både IMF och Världsbanken har skrivit på avtal med FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) (www.southcentre.org)

VÄRLDSBANKEN SÄTTER AGENDAN

Under senare tid, med vilket här menas 1980-talet och framåt, har Världsbanken kommit att intressera sig allt mer för pensionsområdet. Mot bakgrund av de demografiska tendenserna som kommit i fokus under efterkrigstidens välfärdsutveckling, åtminstone i västvärlden, har Världsbanken kommit att få allt större inflytande (även om det bör tilläggas att Världsbankens inflytande baseras på mer än bara demografiska förutsägelser). Pay As You Go systemen, baserade på statlig styrning, skattefinansiering och förmånsbaserade planer, kom att bli ifrågasatta under 1980-talet då liberala krafter mobiliserade starkt. Under Thatcher och Reagan eran utsattes välfärdstaten och dess komponenter för vad man skulle kunna kalla en ideologisk attack (Midgley, 1997). Idéer om välfärdssamhällets snara kollaps florerade, och fler inslag av marknadsbaserade lösningar inom områden som traditionellt varit nationella statliga angelägenheter, som till exempel sjukvård, skola och pensioner, sågs som önskvärda. Under denna tid, och inte minst på grund av reformer inom pensionsområdet i Latin Amerika, växte Världsbankens auktoritet inom äldreförsörjningsfrågorna, som dittills varit ILO:s domäner. Reformerna inom äldreförsörjningssystemen stod för dörren. Argumenten för reformer av pensionssystem baserades på diverse bakgrundsfaktorer;

- Skattefinansierade PAYG system, hävdade man, fungerar enbart, eller huvudsakligen, då full sysselsättning råder, så att den arbetsverksamma befolkningen kan betala för de sociala utgifter som riktas mot äldreförsörjningssystemen. Den demografiska situationen är det tydligaste hotet mot PAYG system (Charlton & McKinnon, 2001; Hughes & Stewart, 2004; Munnell, 2001).
- Uppbyggnaden av fonderade, avgiftsbaserade system skulle stimulera ekonomin genom att de nationella besparingarna ökade. Det vill säga att man bygger upp kapital i fonder som ska investeras. Investeringarna ämnar skapa avkastning och pengarna i fonderna kan användas till att stimulera den nationella ekonomin. Detta argument anges ofta som en av de två huvudfunktioner som ett välldesignat pensionssystem bör ha (den andra är helt enkelt att säkra pensionerna) (Charlton & McKinnon, 2001; Hughes & Stewart, 2004; Munnell, 2001).

Det är just fokuseringen på *två* mål med ett pensionssystem som kan diskuteras, då pensioner under konstruktionen av välfärdstaten framförallt var en social rättighet som skulle garantera en fortsatt acceptabel levnadsnivå, och inte hade vare sig utformningen eller den tänkta

egenskapen att fungera som ett ekonomiskt instrument (Orszag & Stiglitz, 2001; Charlton & McKinnon, 2001).

Vad har då Världsbanken betytt, eller rättare sagt, har det betytt något att en organisation vars ekonomiska tänkande (till exempel överser Världsbanken implementeringen av Structural Adjustment Programs, runt om i världen) har fått ett så stort inflytande på pensionsområdet? Charlton och McKinnon vid Glasgow Caledonian University anser att Världsbanken visat prov på en nyliberal inställning, en tendens som var närvarande under hela 1980-talet, men som kom att bli ännu tydligare under 90-talet. Världsbanken förespråkar ett så kallat multipelarsystem, vilket egentligen betyder ett system med olika komponenter. Det finns inget tvingande i ett sådant system i sig, men i Världsbankens regi har systemet kommit att representera vissa givna element. Charlton och McKinnon hävdar att Världsbanken med utgivningen av "Averting the Old Age Crisis; Policies to Protect the Old and Promote Growth" avgränsade möjligheterna att lösa pensionsfrågan till några få reformalternativ (Charlton & McKinnon, 2001). Den modell som åsyftas med Världsbankens modell för pensionssystem är;

1. En första pelare med obligatorisk skattefinansiering, som kan vara delvis fonderad men som inte behöver vara det (Holzmann & Stiglitz, 2001). Den första pelaren är ett traditionellt socialförsäkringsbaserat äldreförsörjningssystem. I Världsbankens "Averting the Old Age Crisis" sägs dessutom att den första pelaren ska vara modest i sin omfattning, så att den ger utrymme för de andra pelarna (Charlton & McKinnon 2001).
2. En andra pelare som består av ett helt fonderat avgiftsbaserat system (Holzmann & Stiglitz, 2001). Investeringar i privat fondmarknad är huvudtanken med denna pelare. Den andra pelaren är också den ett obligatoriskt inslag i pensionssystemet, och enligt vår förståelse, den som systemet vilar på.
3. Den tredje och sista pelaren är ett supplement till de två första, och består av personligt sparande (Charlton & McKinnon 2001; Holzmann & Stiglitz, 2001). Den kommer främst att användas av dem som önskar ytterligare inkomstrygghet i ålderdomen, och har de ekonomiska möjligheterna att stoppa undan medel för extra sparande.

Det är alltså vår uppfattning att Världsbanken inte sett den första pelaren, den som inbegriper obligatoriska skattefinansierade universella förmåner, eller så kallade "flat-rate benefits" (på svenska *enhetsersättning*), som den huvudsakliga. Det är istället den andra pelaren, med den enskildes tillgångar investerade i den privata fondmarknaden, som systemet vilar på. När man valt ett sådant system är det en naturlig sak att den universella tanken med exempelvis en garantipension faller bort, eftersom man redan bestämt att prioritera andra mål. Pengarna är, med andra ord, redan satsade på annat håll. Möjligtvis kan man säga att man fått ett delvis privat pensionssystem med två kompletterande element. Ett för dem som inte har, det vill säga dem som tvingas förlita sig på den första pelarens förmåner som enda inkomst under pensionen, och de som befinner sig i andra änden. Nämligen de som via förmånligare privatekonomiska förhållanden kan investera ett överskott i annat personligt sparande.

Nu är visserligen systemet med tre pelare inte så lätt att generalisera kring, vilket beror på att arbetsmarknaden kan vara konstruerad på ett sätt som gör att alla pelare inte i praktiken kommer att ha samma relevans. Detta beror på graden av utveckling på de olika nationella arbets- och finansmarknaderna. Pierson talar om "vuxna välfärdsstater" (Pierson, 2001), och menar etablerade välfärdsstater med mogna system. I vuxna välfärdsstater finns ofta en "mogen" kapitalmarknad som är tillräckligt dynamisk för att understödja en privat pensionsfondsmarknad, vilket ofta inte är fallet på andra håll i världen (Charlton & McKinnon, 2001). Det kan också tänkas att det blir stora skillnader mellan människors faktiska möjligheter att utnyttja en sådan multipelarmodell, beroende på ekonomiska ojämlikheter. Den andra pelaren är, som ovan nämnts, obligatorisk, vilket i praktiken betyder att staten tvingar medborgare att investera sina pensionspengar i fonder, medan den tredje pelaren, i den generella modellen, är ett supplement. Därför kan det tänkas att den främst är av betydelse för den del av befolkningen som har ekonomiska möjligheter att sätta undan en del av sin inkomst till ett individuellt sparande.

I de flesta länder som använder multipelarsystem kan man se att endast hälften, eller under hälften, av pensionärerna har inkomster från alla tre pelare (Turner & Watanabe, 1995). Det ska tilläggas att det inte heller behöver vara avsikten med ett sådant system att alla ska ha intäkter från samtliga tre möjliga källor, utan att ett system primärt ska försörja huvuddelen av befolkningen, det vill säga den yrkesarbetande befolkningen. Här har länder valt att gå olika vägar. Där Chile valde att skära av tillgången till det tidigare PAYG systemet helt, genom att inte tillåta några nya inträden i systemet (Fox & Palmer, 2001), har de flesta andra länder valt

att behålla någon form av statlig inblandning. Turner och Watanabe ser dock problem med att lita för blint till privata lösningar vad gäller äldreförsörjningen.

1. Privata pensioner täcker i regel inte hela den privata sektorns arbetsstyrka, medan offentliga statliga system vanligtvis gör det. Privata pensioner är åtminstone delvis, i vissa fall mer och i andra fall mindre, betalda via investeringar i privat sektor, vilket kan vara ett riskabelt företag (Turner & Watanabe, 1995).
2. Offentliga pensioner har oftast vissa säkerhetskomponenter som till exempel skydd mot pris- eller lönestegring via indexering. Privata avgiftsbaserade system har inte alltid en ansvarsfull utbetalningsplan, utan använder sig av "lump-sum benefits", det vill säga en stor utbetalning av de ackumulerade tillgångarna (Turner & Watanabe, 1995). Ofta erbjuds man möjlighet att konvertera en "lump-sum" till en annuitet, eller så kallat "phased withdrawals" (Holmann & Stiglitz, 2001)
3. Offentliga pensioner är i stort oberoende av var du jobbar och, viktigast av allt, av om du byter jobb. Detta kan inte sägas om avgiftsbaserade privata pensioner som administreras via arbetsgivaren, då det i de flesta fall medför kostnader att flytta tillgångarna från en arbetsgivares fonder till en annans, eller för att det ofta kan krävas viss tid innan man kvalificerat sig för full pension (Turner & Watanabe, 1995).

Många länder har svarat till behovet av att reducera förluster i samband med jobb byte genom att bland annat sänka gränsen för antal år som krävs för att kvalificera sig för full pension, och (eller) genom att indexera ersättningsnivåerna (Fox & Palmer, 2001; West-Pedersen, 2004; Disney & Johnson, 2001). Det är dock ovanligt idag att systemen utökas, eller på annat sätt görs mer generösa, vilket medför att allt färre omfattas av det som tänkts vara den huvudsakliga inkomstkällan. Med andra ord får systemen allt sämre täckning (Turner & Watanabe, 1995).

Pensions *In* development, eller Pensions *And* development?

Ett av Världsbankens problem, som Charlton och McKinnon uttrycker det i sin bok "Pensions In Development", är att de huvudsakliga argumenten för privatisering av pensionssystem är beroende av de positiva effekterna det anses ha på kapitalmarknaden. Om sådana positiva

effekter ej kan sägas förekomma försvagas incitamenten för privata avgiftsbaserade system betydligt, och försvinner helt för fattigare länder (Charlton/McKinnon, 2001).

Världsbankens fokus har, inte minst historiskt genom arbetet med Structural Adjustment Programs, legat på ekonomier i utveckling. Man talar främst om LIC (Låginkomstländer) och MIC (Medelinkomstländer). Med låginkomstländer menar man primärt länder med helt, eller nästan helt, utvecklade formella ekonomier, exempelvis i Afrika, med stor informell sektor. Medelinkomstländer är till exempel forna Sovjet republiker i östra Europa. Det framgår tydligt för var och en som läser litteratur om reformation, och i vissa låginkomstländer upprättande, av pensionssystem att många forskare är kritiska till Världsbankens predikningar om multipelarsystemets fördelar, eller rättare sagt dess tolkning av hur de olika delarna i ett sådant system ska vara befattade.

Vad gäller etableringen av pensionssystem i utvecklingsländer, har man tidigare haft en relativt pessimistisk infallsvinkel på möjligheten att lyckas med ett så komplicerat företag som att etablera fungerande pensionssystem i länder med en finansiellt svag statsapparat. *Pensions And Development* (PAD) perspektivet ger för hand två bestämda kriterier för etablering av formella socialförsäkringssystem (Charlton & McKinnon 2001).

1. Pensioner och andra formella socialförsäkringssystem är i grunden beroende av en väl utvecklad nationell stat. En rad karakteristika för en stabil statsapparat måste vara på plats för att införandet av offentliga pensionssystem ska vara praktiskt möjligt och i längden fruktbart.
2. De nödvändiga komponenterna i formella socialförsäkringssystem (som bör finnas i en frisk välfärdsstat) är både dyra och administrativt komplexa, vilket gör att de blir nästan irrelevanta för låginkomstländer och av endast marginell betydelse för medelinkomstländer.

Det framgår alltså att ett sådant perspektiv är väldigt avvaktande i förhållande till utvecklingsländers förmåga att etablera formella pensionssystem innan vissa trösklar kommits över. I motsats till detta perspektiv står det mera sentida *Pensions In Development* (PID), vilket ger en möjlighet att se utveckling av pensionssystem som en oberoende variabel. Särskilt utpekas formella socialförsäkringssystemens potential som motorer i utvecklingen för

låginkomstländer och medelinkomstländer. Tyngdpunkten läggs vid hur väl strukturerade system, finansierade och kontrollerade, kan ha stor betydelse med direkt, eller indirekt, positiv ekonomisk påverkan vilket leder till ökad välfärd.

Charlton och McKinnon ser en positiv utveckling i hur fokus under senare år växlat från det tidigare *Pensions And Development* till det nuvarande *Pensions In Development* perspektivet, men varnar samtidigt för att en alltför radikal tillämpning, som den de anser att Världsbanken är skyldig till, är olämplig. De delar inte Världsbankens uppfattning att pensionssparande i dess olika former är centrala drivande krafter i att utveckla nationella ekonomier. Pensionssystem bör enligt Charlton och McKinnon inte ses som instrument för att uppnå ekonomisk tillväxt. Även om utvecklingsperspektivet på pensionsområdet välkomnas så anser man att mycket återstår att bevisa om pensionssystemens precisa påverkan på finansmarknaden (Charlton & McKinnon, 2001). Vissa reformentusiaster, anser de, överdriver pensionssystemens potential som finanspolitisk ingrediens, då bevisen för dess påstådda inflytande är allt annat än överväldigande.

Med pensionssystemens inflytande inom finanspolitik menas deras förmåga att bygga upp betydande fondmedel, som sedan kan stimulera den nationella ekonomin. Eftersom pensioner är något som en klar majoritet av befolkningen rimligtvis är intresserade av (och därför villiga att investera sina pengar i), är det inte svårt att föreställa sig ekonomers intresse för de avgiftsbaserade pensionssystemens ackumulerande funktion. Centrum för intresset, anser vi, är att pensionsfonder relativt snabbt samlar stora summor pengar som kommer ut på marknaden. Byggandet av pensionsfonder kan emellertid göras på en rad olika sätt. I Chile använde man sig av ett begränsat antal privata fonder (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones) som arbetar direkt mot de Chilenska pensionsspararna genom att erbjuda privat individuellt pensionssparande enligt IA (Individual Accounts) modellen (Mesa-Lago, 2001). Det är enligt vad vi kan se den klaraste modellen av privat pensionssystem eftersom det inte längre har ett socialförsäkringsbaserat komplement (därför att det förra PAYG systemet numera inte längre tillåter nya inträden, fastän det fortfarande existerar). Det finns dock vissa garantier från staten i Chile, vilka gäller i de fall då avkastningen skulle underskrida en viss minimigräns (Fox & Palmer, 2001). Meningarna om den egentliga betydelsen av att pensionspengar i allt större utsträckning investeras i aktier går i den internationella debatten isär. Det står dock klart att effekterna är varierande mellan olika typer av ekonomier.

Reformer och konsekvenser i utvecklingsländer

En relevant frågeställning ur ett Låginkomstlandsperspektiv är huruvida modeller för pensionsreform som huvudsakligen är anpassade för länder med relativt väl utvecklad och fungerande formell sektor, kan tillgodose de specifika behov som finns i tredje världen (Butare, 2001). Särskilt tveksamt är Världsbankens definition av Pensions In Development perspektivet, vilket har privatisering som en central del (Charlton & McKinnon, 2001). Privatisering i pensionsreformdebatten innebär de fonderade avgiftsbaserade systemens primat över PAYG system. Ett centralt argument för PAYG system är att de, som offentliga förmånsbaserade system, saknar den duala målsättningen att både bidra till ekonomisk tillväxt och säkra drägliga ekonomiska förutsättningar i ålderdomen. Offentliga förmånsbaserade system (PAYG), har alltså endast en välfärdsfunktion att uppfylla (Orszag & Stiglitz, 2001).

Pensions In Development perspektivet har mycket att tillföra, men fondbyggande pensionssystem är inte självklart den givna lösningen på de finansiella problem som finns i statliga pensionsregimer i höginkomstländer idag. Inte heller är det nödvändigtvis det bästa sättet att bygga finansiellt friska pensionssystem i utvecklingsländer (Butare, 2001). Den enskildes bekymmer med att betala avgifter tillräckliga för att få en rimlig avkastning på sitt pensionssparande kan komma att bli sekundära problem. Oro för att fokus istället kommer att ligga på en generell nivå, där staten bedömer systemets framgång efter dess balans mellan inkomster och utgifter i det längre perspektivet, och på så sätt ser mera till systemet i sig än till behoven hos det folk systemet ska understödja, är befogad (Charlton & McKinnon, 2001).

Särskilt vad gäller låginkomstländer, och många medelinkomstländer, är oron stor över de vanligt förekommande informella sektorerna. Världsbankens, i mångas mening, odifferentierade syn på Pensions In Development perspektivet skulle inte falla i god jord under sådana omständigheter. Bankens vision om ett fungerande multipelarpensionssystem är huvudsakligen implementerbart på ekonomier i höginkomstländer, och endast i viss utsträckning på medelinkomstländer (Orszag & Stiglitz, 2001; Charlton & McKinnon, 2001, Butare, 2001).

Pensions In Development; vidare perspektiv

Charlton och McKinnon vill se en utveckling för låginkomstländer som gagnar allmänna ekonomiska intressen, genom exempelvis riktade investeringar mot infrastrukturell uppbyggnad, vilket i sin tur skulle ge vidare positiva ekonomiska konsekvenser. För att det ska vara möjligt är det viktigt att diskutera en rad utmaningar som sådana länder kan ställas inför, och att diskutera vilka förutsättningar som är nödvändiga för att åstadkomma en utveckling mot pensionssparande och socialförsäkringar anpassade efter lokala villkor.

Privata pensionssystemens inneboende begränsning är att de per definition huvudsakligen är intresserade av profit (Charlton & McKinnon, 2001; Orszag & Stiglitz, 2001). Det understryks på flera punkter, av många författare, hur stor betydelse den statliga styrningen och fördelningen har för pensionsfonders förmåga att skapa rättvis fördelning, och därigenom bidra till inkomsttrygghet och andra välfärdsskapande effekter (Disney & Johnson, 2001; James, 2001; West-Pedersen, 2004; Turner & Watanabe, 1995).

Alltså det som utvecklingsländer på många håll i världen är i allra störst behov av. Detta ändrar dock inte på det huvudsakliga problemet med att nå ut till de många fattiga äldre i agrara områden i dessa länder. De är notoriskt svåra att inlemma i socialförsäkringssystem, då dessa i regel kräver någon form av deltagande på en formell arbetsmarknad (Charlton & McKinnon, 2001). Människor inom den informella sektorn har dessutom i regel så liten inkomst att de inte kan uppnå ett adekvat pensionssparande. Med andra ord finns för dessa människor inte möjligheten att avsätta någon del av sin inkomst, vilket kan betyda att de flesta avgiftsbaserade system blir näst intill omöjliga för en stor del av befolkningen

Ett sätt att avhjälpa den värsta oregelbundenheten i utbetalningar av pensioner, skulle vara att förse pensionärer med individuella kontantförmåner. Sådana bör ta formen av rättighetsbaserade och inflationssäkrade förmåner som kan justeras för att uppnå värdegaranti. På så sätt skulle visserligen omfattningen på utbetalningarna vara relativt små, oavsett hur de indexeras, men det skulle å andra sidan bidra till att systemet skulle uppnå en viss stabilitet och inte riskera att kollapsa (Charlton & McKinnon, 2001; Disney & Johnson, 2001). Indexeringen kan användas till att laborera med ett pensionssystem för att exempelvis ändra förmånerna och göra det ekonomiskt hanterbart, vilket vanligtvis bidrar till att pensionerna minskar i förhållande till löneutveckling eller något annat. I detta fall kan vi bara anta att förespråkare för sådana åtgärder menar att stabilitet i utbetalningar bör prioriteras först och

främst. Vi antar också att utbetalningarna, på grund av en ofta svag inhemsk marknad, inte hade kunnat nå en särskilt hög nivå under rådande omständigheter. Charlton och McKinnon skriver att;

”Even providing tiny, seemingly inadequate, cash incomes universally, and on a regular basis, to all elderly poor in individual Low Income Countries, would constitute an important step forward, not simply in helping to soften the impacts of absolute poverty, but also in establishing the relevance, validity and operational viability of workable administrative mechanisms for effective outreach to the poorest households that Developing Country governments currently lack but desperately need” (Charlton/McKinnon, 2001, s 262).

Ekonomismen tog över

I och med att intresset för pensionssystemens eventuella funktion som tillväxtskapande ekonomiska instrument har ökat och i takt med att man rört sig från det gamla Pensions And Development perspektivet mot det mer kontemporära Pensions In Development perspektivet har en ekonomiskt orienterad syn på pensioner fått starkt fotfäste (Charlton & McKinnon, 2001). Joseph Stiglitz, som är före detta chefsekonom på världsbanken och vice president för avdelningen för ekonomisk utveckling, skriver tillsammans med Peter Orszag;

”It is testimony to the power of ”Averting the Old Age Crisis” that many of today’s myths at least partially emanate from that report’s unmasking of yesterday’s myths. Yet the rejection of one extreme is not the affirmation of the other, and the pendulum seems to have swung far, perhaps too far, in the other direction”(Orszag & Stiglitz, 2001, New Ideas about Old Age Security, s 17)

Att pensionssystem kan ha omfattande välfärdsskapande effekter är naturligtvis inte negativt i sig, men det som oroar är att systemens egentliga syfte, nämligen att möjliggöra en dräglig ekonomisk tillvaro i ålderdomen, riskerar att få spela andrafiolen framöver. Pensionernas funktion som välfärdsgarant har ersatts av en önskan att utforma systemen så att de först och främst används som stora spargrisar med syftet att stimulera den inhemska marknaden. I letandet efter innovativa metoder riskerar Världsbanken och andra reformister att prioritera expansionen av privata pensionsfonder (Charlton & McKinnon, 2001). Utbredningen av privata pensionsfonder anses av många forskare ha en negativ inverkan på den ekonomiska jämlikheten runtom i världen (West Pedersen, 2004; Turner & Watanabe, 1995; Sherraden, 1997).

Under 1980-talet var det politiska klimatet sådant att det av många beskrevs som en attack på bred front mot den traditionella välfärdsstaten, med sina skattefinansierade universella lösningar och omfattande åtaganden (Midgley, 1997; Charlton & McKinnon, 2001). Denna så kallade nyliberala attack, skriver Charlton och McKinnon, accepterades alltför lättvindigt. Som ett resultat av att många potentiella kritiker förblev tysta och att kraftfulla motdrag uteblev har socialpolitiken nu delvis blivit underställd marknadens vilja och villkor. Att socialpolitik inte behöver ses som en ekonomisk belastning är ett argument som framförs alltför sällan. Istället har de allra viktigaste argumenten som vikten av att uppnå rimlig levnadsstandard för alla pensionärer övergetts (Charlton & McKinnon, 2001).

För låginkomstländer har Världsbankens reduktionistiska politik (reduktionistisk i den bemärkelsen att den avsett reducera statens roll maximalt) varit särskilt olycklig. Världsbanken har både avsiktligt och oavsiktligt bidragit till att en rad problem, som är specifika för dessa länder, försvårats ytterligare. De olika Structural Adjustment Programmes som tillämpats av både Banken och IMF (exempelvis har IMF ställt krav på anpassning till SAP för att tillmötesgå önskningsområden om lån, även om de inte varit direkt inblandade i den tekniska utformningen) har haft som mål att göra låginkomstländer mera marknadsvänliga och skapa en dynamisk privat sektor. I själva verket har de egentligen uppnått raka motsatsen, genom att man konsekvent har underskattat och underminerat statens betydelse för sådana åtaganden. Genom att tvinga låginkomstländer till nedskärningar i den, redan knappa, offentliga sektorn har man istället befäst existensen av en stor informell sektor (Charlton & McKinnon, 2001).

Slutsatsen är att privata försäkringsbaserade pensionssystem är olämpligt att införa för många låginkomstländer (Butare, 2001; Charlton & McKinnon, 2001). Genom att kraftigt begränsa statens betydelse för pensionssystem i sådana länder har man också skapat dåliga förutsättningar för sitt eget alternativ att nå framgång. De tre pelarna Världsbanken förespråkar, förlitar sig på utbyggnad av obligatoriska privata fonderade system och kräver en rad förutsättningar för att kunna implementeras, varav en stark effektiv stat som kan initiera, överse och slutföra en pensionsreform, är en viktig faktor. Dessutom behövs en dynamisk privat sektor som kan tillföra systemet friska injektioner sparkapital. Bland annat på grund av Världsbankens egen politik är det dock ont om både effektiva statsapparater och dynamiska marknader i låginkomstländer (Charlton & McKinnon, 2001).

Den Ostasiatiska framgången

Världsbankens agenda för pensionsreform bygger på att kapital växer bäst i händerna på professionella placerare i den privata sektorn (James, 2001). Det är här viktigt att inte glömma att det är människors (i vissa fall fattiga människors) besparingar man investerar. På många håll framhävs betydelsen av en stabil och stark privat marknad, vilket sällan är fallet i låginkomstländer. För att krav på tillväxt och stabilitet ska uppfyllas behöver pensionsfonder bättre understöd än vad en omogen marknad i utvecklingsländer kan ge. Att på sådana marknader förlita sig huvudsakligen på privata alternativ kan leda till en spiraleffekt av oproduktiv konkurrens bland många små, och mer eller mindre inkompetenta, aktörer (Charlton & McKinnon, 2001). I Latinamerika kallas denna konkurrenssituation för ”*transfer wars*” och innebär att små fondbolag besinningslöst tävlar om kunderna. Stora kostnader går åt till att marknadsföra sig i den mördande konkurrensen och små ansträngda förvaltare får i regel dåliga resultat, vilket sedan bidrar till dålig kapitalutveckling och att de administrativa kostnaderna blir högre än för de som är statligt styrda. Dessutom, vilket är viktigt att påpeka, bidrar inte marknadsföringen nödvändigtvis till att kunderna kan göra informerade och beräknande val av pensionsfond (Mesa-Lago, 2001)

I de en gång Brittiska kolonierna, som var mindre centralt styrda än exempelvis de Franska, infördes under senkolonial tid system som kom att kallas National Providence Funds. De blev ett mindre finansiellt krävande alternativ till att fullt ut implementera socialförsäkringssystem i kolonierna. Med tiden gavs dock de större kolonierna möjligheten att byta över till ett försäkringsbaserat system, medan modellen med National Providence Funds blev kvar i de mindre. Med tiden blev modellen föremål för skepsis och kritik från International Labour Organization, som hävdade deras otillräcklighet som alternativ till socialförsäkringsbaserade pensionssystem. Det ska nämnas att det verkar som om International Labour Organization haft fog för sin skepsis då National Providence Funds i en rad länder haft problem med misskötsel och korruption. Även Världsbanken har använt modellen som skräckexempel, särskilt National Providence Fund erfarenheterna från Zambia. I Afrika överhuvudtaget misslyckades många National Providence Funds under en tid av utbredd inflation, som slutligen fick länder som Ghana, Zambia, Nigeria och Tanzania att överge modellen och istället försöka etablera socialförsäkringsbaserade pensionssystem (Charlton & McKinnon, 2001).

I länder som Singapore och Malaysia vilka implementerade National Providence Funds på 1950-talet har de fortlevt. Det är framgången för modellen bland annat i dessa länder som Alice Amsden talar om när hon, i en artikel i *World Development* 1997 talade om nationella regeringars roll i sent industrialiserade länders ekonomiska utveckling, och framhöll National Providence Funds betydelse för att skapa konkurrenskraftiga resurser (Charlton & McKinnon, 2001). Detta gjorde hon mot bakgrund av modellens framgång i de båda Asiatiska länderna. Modellen innebär att staten är huvudman och administratör för ett pensionssystem som förlitar sig på vad man skulle kunna kalla kontrollerat fondsparande. Den är framförallt baserad på två element; 1) en administrativt okomplicerad mekanism och 2) möjligheten att uppnå indirekt välfärdshöjande effekter.

I en National Providence Fund är investeringarna centraliserade och endast en rad alternativ är tillgängliga. Å andra sidan är en av vinsterna att stora summor pengar samlas på ett och samma ställe, vilket medför att man har bättre möjligheter att skapa förutsättningar för bra avkastning. Att samla stora summor i en fond innebär också att man har råd att köpa de bästa konsulttjänsterna åt sina medlemmar, vilket anses som en klar fördel som storleken bidrar till. Omfattningen på de ackumulerade tillgångarna är alltså en av de riktiga fördelarna med modellen. Dessutom har staten möjligheter att böja på reglerna något till fördel för fondspararna, då de har en konkurrensfördel genom att de kan investera på utländska marknader och diktera reglerna, vilket inte är en möjlighet för privata fonder (Charlton & McKinnon, 2001).

Alla är emellertid inte lika rörande överens om att modellen varit en stor framgång. Systemet med National Providence Funds är, av konkurrensorsaker, inte tillräckligt öppet för offentlig insyn, då investeringarna sköts av statliga myndigheter (Fox & Palmer, 2001). Det blir därför svårt att avgöra hur effektiva de egentligen är. De rent investeringsmässiga resultaten finns det också delade meningar om. Estelle James, direktör för pensionsreformer på Världsbanken anser att dynamiken som den privata marknaden ger, bäst utnyttjas av fondplacering på den privata marknaden (James, 2001). Likaså instämmer den Tyske ekonomiprofessorn Axel Börsch-Supan, som skriver; *"If we take the historical evidence, in most countries./governments have a rather bad track record when trusted with running large funds"* (Börsch-Supan, 2001, *New Ideas about Old Age Security*, s 75). De båda får medhåll av Louise Fox och Edward Palmer som anser att svagheter med den Asiatiska National Providence Fund modellen är att den i för stor utsträckning investerar i statliga obligationer,

eller i andra offentligt ägda tillgångar, vilket minskar avkastningen på investeringarna (Fox & Palmer, 2001). Charlton och McKinnon kontrar med att hänvisa till institutioner som Kuwait Investment Authority, Singapore Monetary Authority och Bank of Botswana som, de hävdar, alla fått exceptionellt bra utdelning på sina globala portföljer. Även om sådana portföljer skulle vara tvungna att operera uteslutande på den inhemska marknaden, likt sina privata motsvarigheter, skulle de ha ett bättre resultat (Charlton & McKinnon, 2001).

En National Providence Fund tillåter dessutom staten att placera pengarna strategiskt för att åstadkomma andra välfärdshöjande ändamål, vilket är särskilt lämpligt i, medel- och låginkomstländer. Det är denna funktion som Charlton och McKinnon centrerar sitt intresse för modellen kring, och hänvisar till förmågan att finansiera vad de kallar ”*development strategies of considerable ambition*”. Därför kan besparingarna, om de inbetalade avgifterna är tillräckligt höga, fokuseras på ett längre tidsperspektiv i diverse projekt och på så sätt öka i kvalitet, även om de inte skulle öka i kvantitet (Charlton & McKinnon, 2001). Sherraden skriver om den Chilenska pensionsreformen;

”Chile at once provides a striking example of growth oriented social policy, and at the same time must be deemed a failure in respect of its neglect of mechanisms that adequately address the needs of the poor” (Sherraden, 1995, (Pensions In Development, 2001, s 264)).

Mycket lärdom kan istället, enligt Sherraden, hämtas från Ostasien och National Providence Fund modellen, vad gäller att uppnå målet med pensionsförsörjning samtidigt som man bidrar till ekonomisk tillväxt. Pensionssystem som ska implementeras i låginkomstländer bör, enligt Sherraden, aktivt bidra till de duala målen.

Kritiker kallar gärna modellen med National Providence Funds för ”pensionsfondssocialism” eller ”tvingat sparande” och anser att de tränger ut privat sparande. Anser man å andra sidan att allmänna välfärdshöjande effekter är en viktig fördel med ett offentligt administrerat system, kan bedömningen av National Providence Funds bli annorlunda. Jeffrey Henderson beskriver i tidskriften *’Economy and Society’* i en artikel från 1999 hur CPF (*Central Provident Fund of Singapore*) hade en avgörande roll för att Singapore klarade sig relativt väl igenom den ekonomiska kris som svepte över Ostasien i slutet av 1990-talet, och hur den Singaporianska ekonomin lyckats motstå de negativa effekterna av spekulation på

fastighetsmarknaden, genom att myndigheterna koncentrerat en stor del av resurserna i *CPF* på det området (Charlton & McKinnon, 2001).

Svagheten med National Providence Funds har enligt International Labour Organization varit att länder som infört modellen har fokuserat alltför hårt på fondbyggande och inte kombinerats med socialförsäkringsbaserade pensioner (Charlton & McKinnon, 2001). Orsaken kan man spekulera i, men avgifterna som behövts för att bygga tillräckligt stora fonder har möjligtvis krävt höga avgifter från både arbetsgivare och arbetstagare, vilket gjort det svårt att finansiera försäkringsbaserade system vid sidan om. Världsbanken vill inte stödja National Providence Funds, delvis på grund av misslyckanden i före detta Brittiska kolonier i Afrika, och det stora statliga inflytandet. International Labour Organization å sin sida vill se en statlig inblandning på andra villkor. Vi förvånar oss inte över att National Providence Funds inte vunnit större gehör hos någon av dessa två internationella organisationer, då det är en modell som hamnar mitt emellan snarare än tangerar de rådande uppfattningarna hos båda. National Providence Funds är, enligt vår förståelse, inte helt marknadsvänliga. Inte bara tar de upp kunder (andra pelaren) som annars förlitat sig på helt privata pensionsfonder. De investerar dessutom huvudsakligen i offentliga tillgångar och obligationer (Fox & Palmer, 2001)

Charlton och McKinnon önskar att International Labour Organization och International Social Security Association (ISSA) i ett samarbete balanserade Världsbankens tendens att åsidosätta välfärdsaspekter i jakten på marknadskonformitet för tillväxts skull (Charlton & McKinnon, 2001). Helst av allt vill man se utvecklingen av en internationell organisation specialiserad på pensionssystem. Detta bör, anser de, säkerställa att monolog ersätts av dialog (monologen har hittills bestått, menar man, av att Världsbanken dikterat villkoren för pensionsreformer). De efterlyser ett bredare angreppssätt som inkluderar olika typer av reformer och som är mer blygsam än vad som är fallet idag. Förhoppningen är att det ska leda till att skapa konsensus mellan olika aktörer för att, på kort sikt, komma tillrätta med de välfärdsproblem fattiga människor i tredje världen lever med och, på lite längre sikt, bidra till finansiellt sunda och gångbara system för att tillförsäkra äldre människor i låginkomstländer tillräckliga pensioner. Detta skulle medföra en bättre balans mellan de duala rollerna i pensionssystemen.

De policy val som finns tillgängliga tillåter inte klara distinktioner mellan det som är privat och det som är offentligt. Det handlar snarare om grader av samarbete mellan stat och marknad (West-Pedersen, 2004; Orszag & Stiglitz, 2001). Det mest angelägna ur ett

låginkomstland-perspektiv är att i mer omfattande utsträckning involvera regeringar i designen av deras framtida socialförsäkringssystem, och att söka flera solidaritetsbaserade kollektiva lösningar (Charlton & McKinnon, 2001; Butare, 2001).

OECD LÄNDERNA

Under en tid då Världsbanken fokuserat hårt på en andra pelare med icke omfördelade avgiftsbaserade pensionskonton (Orszag & Stiglitz, 2001), tycks OECD länder ha valt att gå sin egen väg. Visserligen har pensionssystem varit i förändring även i höginkomstländer i västvärlden, men metoden för att parera för de problem som framtiden eventuellt bringar har inte varit total reform av de existerande systemen. Istället har man valt en mera moderat väg, som inneburit modifiering snarare än reformering. I regel skiljer sig höginkomstländer från medelinkomstländer, och särskilt från låginkomstländer, i det att etablerade socialförsäkringssystem redan existerar och att det verkar ha legat närmare till hands att ändra på detaljer i de systemen snarare än att utveckla nya helt och hållet.

I några rapporter (Disney/Johnson, 2001; West Pederson, 2004; Math, 2004) kring vad som pågår inom pensionsområdet i en rad OECD länder konstateras att den valda metoden för ändringar i systemen snarare inriktas mot att laborera med de komponenter som redan är inbyggda i dem. Beroende på hur de nationella systemen ser ut används olika metoder för att åstadkomma önskad effekt, men gemensamt är dock att ändringarna innebär en utveckling mot mindre generösa pensionssystem. Det visas också att de privata inslagen i pensionssystemen inte är på väg att slå ut de tidigare dominerande statliga systemen, det som kallas ”crowding out” eller ”substitution”. De statliga pensionssystemen kommer på de flesta håll fortfarande att finnas kvar, även om det kan komma att bli i något annorlunda form. Det rör sig snarare om en trend mot blandade system, med privata och offentliga inslag, vilket medför att det i framtiden kommer bli mindre intressant att leta efter klara definitioner på vad som är ett privat kontra ett offentligt pensionssystem.

Axel West Pedersen vid ”NOVA-Norwegian Social Research” i Oslo påpekar att en effekt av en rad inslag som implementerats i många OECD länders pensionssystem under senare år innebär att pensionssparare utsätts för en typ av risk som inte funnits tidigare. Genom att staten till exempel simulerar inslag av privat kapitalsparande i sina system, såsom avgiftsbaserade fondsystem, även om själva administrationen är i händerna på en central myndighet (till exempel PPM i Sverige), förflyttas risken till den enskilde kontoinnehavaren.

På så sätt är ett av de mest marknadsinriktade inslagen som vanligtvis sammankopplas med privata tjänstepensioner inlemmade i statliga system. Samtidigt finns det helt privata pensionsalternativ som inte utsätter de sparande för samma risk (West Pedersen, 2004).

Som nämnts ovan är det en genomgående trend bland OECD länder att göra pensionssystemen mindre generösa på olika sätt. Metoderna man använder sig av är däremot av varierande slag. Den främsta orsaken till de blandade initiativen är systemens utformning. I ett land som Australien, som kännetecknas av enhetsersättningspensioner, det vill säga en grundtrygghet, används av naturliga skäl inte exakt samma metoder som i ett land som Sverige, som har ett grundläggande inkomstbaserat pensionssystem. Trots olikheten framgår den likriktade utvecklingen mot mindre generositet i pensionssystemen som remarkabel (Disney & Johnson, 2001). De flesta OECD länderna, hur olika systemen än är sinsemellan, använder sig av vissa huvuddrag i vad man skulle kunna beskriva som en nedrustning, eller i bästa fall omstrukturering, av pensionssystemen. Richard Disney och Paul Johnson hävdar i sin sammanställning av tio olika OECD länder att de flesta länder använder sig av 1) höjda åldersgränser för pensionering, 2) sänkt generositet i indexeringen av pensionsbeloppen, eller då det är relevant 3) sänkt generositet i de inkomstrelaterade ersättningsnivåerna (Disney & Johnson, 2001).

För de länder med inkomstrelaterade system har Disney och Johnson bestämda åsikter om den så kallade demografiska risken. De hävdar att risken, för länder med generösa offentliga pensioner i vilka pensionärers huvudsakliga inkomstkälla är staten (exempelvis Sverige, Tyskland, Italien och Japan), inte är en åldrande befolkning, utan att systemen är för generösa i sin utformning. Disney och Johnson skriver; ”*Combine generous earningsrelated unfunded pension schemes with rapidly ageing populations and one is heading for trouble*” (Disney/Johnson, 2001, s 13). De vill emellertid inte se sådana system som felkonstruerade och därmed ohållbara för de utmaningar som väntar de närmaste tjugo till femtio åren. Istället anger Disney och Johnson indexeringen som det stora problemet i ovan nämnda fall.

Indexering har två viktiga funktioner i ett sådant sammanhang.

1. Bestämmer hur tillgångar/inkomst värderas vid pensionering och hur det omräknas till ett pensionsbelopp
2. Bestämmer hur snabbt förmånsbeloppet ökar när det väl har börjat betalas ut (Disney/Johnson,2004).

Indexering, löneutveckling & privata supplement

Indexering är alltså nyckeln till att göra system som vilar på inkomstbortfallsprincipen möjliga att hantera. Om pensionerna bara ökar i enlighet med prisutvecklingen kommer de att ta upp en proportionerligt mindre del av de nationella inkomsterna över längre tid, givet att det finns ekonomisk tillväxt, och den ökande andelen äldre i befolkningen kommer också att kunna hanteras utan att reformera hela systemet (Disney & Johnson, 2001).

En annan åtgärd som även den rör indexering och som numera används i Sverige är att, istället för att specifikt prisindexera, använda BNP som måttstock. I Italien (den så kallade Dini reformen från 1992) och i Sverige (pensionsreformen under 1990-talet) har man valt att indexera pensionerna till en typ av förväntad potential hos BNP:n. En form av detta, som praktiseras av Tyskland och Japan och som inte innebär att man måste använda sig av prisindex, är att indexera inkomstrelaterade pensioner till nettolönerna istället för till bruttolönerna. En växande äldre befolkning innebär att skattetrycket på den lönearbetande befolkningen kommer att öka. Nettolönerna kommer, enligt detta tankesätt, att öka långsammare. Pensioner indexerade till bruttolönerna skulle istället betyda att pensionsutbetalningarna skulle öka kontinuerligt (Disney & Johnson, 2001). Man använder sig alltså av metoder som modifierar pensionssystemen, och räddar det på så vis från kollaps, även om pensionsbeloppen kommer att minska för den enskilde pensionären.

Effekterna av minskade pensionsbelopp för framtida pensionärer och efterföljande konsekvenser är svårt att göra några exakta förutsägelser om. West Pedersen visar att en trend kan skönjas om man ser till hur privata pensioner har använts i OECD länder i förhållande till de statliga pensionssystemen. I länder med huvudsakligen enhetliga minimibelopp (till exempel Nederländerna och Storbritannien) har nivån på pensionerna lämnat en del i övrigt att önska. Under sådana omständigheter har privata pensioner använts som ett supplement och efterfrågan har varit stor i förhållande till i länder med mer generösa inkomstrelaterade pensionssystem (som exempelvis Sverige och Tyskland). Mot bakgrund av detta och med tanke på att aptiten för pensioner antas ha ökat efter guldårens expansion inom äldreförsörjningen, anser West att intresset för att dryga ut en eventuellt skral pension kan öka andelen privata pensioner i framtiden. Nedskärningar inom de statliga pensionssystemen antas således ha en stimulerande effekt för den privata pensionsmarknaden. Uppfattningar går isär över huruvida privata och offentliga systems konstruktion i sig har en direkt betydelse för dess sociala konsekvenser.

En del anser att privata pensionssystem och sparande i pensionsfonder enbart är ett likvärdigt alternativ till pensionsförsörjning i statlig regi. Andra ser en dualistisk dimension i förhållandet mellan privat och offentligt på området. West hänvisar till Richard Titmuss och de tre välfärdstyper han framförde i en rapport på 1950-talet. Titmuss ansåg att det fanns en betydande skillnad mellan olika typer av välfärdstänkande. Han identifierade tre typologier.

1. Social welfare
2. Occupational welfare
3. Fiscal welfare

De två sistnämnda stod i kontrast till den första, hävdade han, genom att de inte hade samma egalitaristiska inriktning, eller *"ethos of social welfare"* som han uttryckte det. West drar paralleller mellan hur efterfrågan på privata alternativ för pensioner i länder med flat rate benefit system varit stark och hur framtida pensionärer kan tänkas svara på nedskärningar i de offentliga pensionssystemen. Balansen mellan privat och offentligt, anser West, kan aldrig vara ett neutralt byte mellan olika system. Det har innebörd för systemens fördelning av medel, och innebär att det kan ske en utveckling mot ökad ojämlikhet mellan pensionärer. Med stöd av Luxemburg Income Study (LIS) hävdar West att privata pensioner (överallt) är en mycket starkt bidragande orsak till ojämlikhet i inkomst mellan pensionärshushåll (West Pedersen, 2004).

Creeping Privatization & Formally identified privatization

Vad West ovan beskriver är en befarad utveckling mot ökat inslag av privata pensioner i en situation där statliga pensioner inte längre räcker till, och som resulterar i ökad ojämlikhet mellan pensionärer i framtiden. Christiane Kuptsch skriver i en rapport från 2001 att man bör skilja mellan *"formally identified privatization"* och så kallad *"creeping privatization"*. Den förra varianten innebär medvetet tagna beslut med ett uttalat mål att utöka andelen privata inslag, medan den senare precis beskriver det West resonerar kring vad gäller pensioner i OECD länder. Kuptsch skriver;

"Creeping privatization takes many forms. For example, cuts in benefits in public schemes which have the effect of increasing demand for private provision may be classified as creeping privatization. This covers not just direct reductions in social benefits, but also indirect measures such as tightening up eligibility criteria (Kuptsch, 2001, Building Social Security, s 8)."

Vidare skriver Kuptsch att ”*Creeping Privatization*” också kan uppstå när ett betydande antal människor inte längre täcks av statliga socialförsäkringssystem. Efterfrågan på privata alternativ stiger också bland grupper på arbetsmarknaden som inte har full täckning i de statliga välfärdssystemen av en eller annan orsak. Det kan exempelvis röra sig om folk i projektanställningar, deltidsanställningar eller andra typer av avvikelser från arbetsnormen (Kuptsch, 2001).

AKTUELLT INOM PENSIONSOMRÅDET

I viss mån har vi berört ämnet risker under rubriken *Defined Contribution och Defined Benefit*. Men det finns mer att säga om de olika systemen och deras risker, och i detta stycke ämnar vi behandla delar av detta, och ytterligare några aspekter av ämnet risker. Detta delvis för att öka läsarens förståelse för de åsikter, gällande framtiden, som följer längre fram i uppsatsen. Man kan inledningsvis se mer generellt på de olika risker som finns för pensionssystem i allmänhet; något som Thompson skriver relativt utförligt om. Vi ger här en kort summering av hans text, för att läsaren ska få viss grundläggande förståelse för den kontext som ett pensionssystem rör sig i. Thompson identifierar tre huvudsakliga grupper av risker (Thompson, 1998):

1) Demografiska risker

2) Ekonomiska risker

3) Politiska risker

Thompson förklarar hur *demografiska risker* uppstår ur plötsliga förändringar i antalet födslar eller antalet dödsfall. Färre födslar kommer att innebära färre, framtida, arbetare. Medan färre dödsfall, om det rör äldre människor och alltså längre medellivslängd, innebär att medborgarna är pensionärer under längre tid (Thompson, 1998). Det är inte svårt att räkna ut att en kombination av dessa scenarion är en risk som alla PAYG system står inför. *Ekonomiska risker*, skriver Thompson, uppstår till följd av oväntade förändringar i takten hos lönetillväxten, och avkastningen på investeringar, under den yrkesaktiva tiden. Logiken säger att sådana förändringar kommer att innebära antingen att mängden arbete för en viss erhållen pension ändras, eller att den erhållna pensionen, i förhållande till mängden arbete, ändras. Han påpekar också att det, av DB och DC, bara är DC planer som kan drabbas av ekonomiska risker (Thompson, 1998). En annan kategori risker, som Thompson också tar upp, är så kallade *politiska risker*. Per definition är alla offentliga pensionsprogram skapade av staten, oavsett om det är statens uppgift att direkt styra det, eller bara styra reglerna som reglerar

systemet. Han menar att om staten antar en dålig policy, eller misslyckas med implementering av sin policy, så kan detta påverka ansamlandet av pensioner negativt (Thompson, 1998).

Ofta ses arbetstagaren som den som tar risken i ett DC system, och arbetsgivaren, eller staten, som den som tar risken i ett DB system. Bland annat Friedman framställer riskerna på detta sätt (Friedman, 2004) Detta är dock, för det mesta, inte sant menar Turner och Watanabe, som pekar på, som exempel, att i USA kan delar av riskerna med en DC plan skiftas tillbaka till arbetsgivaren, eftersom denne kan stämmas för att ha misskött planen (Turner & Watanabe, 1995). Dock verkar Turner och Watanabes synsätt vara något av en raritet, och vi finner föga stöd för deras åsikt. Som vi påpekat tidigare håller Jefferson inte med om detta, vilket görs klart av följande citat ”*Defined-contribution plans differ from defined-benefit plans in that the participant rather than the employer assumes the risk of benefit shortfalls*” (Jefferson, 1998).

Utifrån dessa för och nackdelar kan man fråga sig vilket alternativ, av DB och DC, som förespråkas. Turner och Watanabe hävdar att ett blandat private-public pensionssystem, där arbetstagarna har så väl Defined Benefit (DB) som Defined Contribution (DC) planer, är det som ger störst spridning av riskerna. Detta eftersom deras respektive risker inte är exakt de samma. Ett Pay-As-You-Go (PAYG) system har risker som är till nivån av dess bidragarbas, vilket vanligtvis är nationella löneinkomster, men är inte direkt kopplat till risker som rör den finansiella marknaden (Turner & Watanabe, 1995). Thompson stöder deras teori, då han skriver om USA och menar att systemet där, som är ett blandat system, är väl fungerande. Det är hans åsikt att det systemet, där grundpensionen utgörs av en DB plan och där tillägg finns i form av DC planer, inte bör förändras om det är förutsägbar pension som eftersträvas (Thompson, 1998). Thompson skriver också om skillnaderna mellan risker, vad gäller DB och DC, och påpekar i sammanhanget att ingen av dem kan sättas på ”autopilot”, utan att båda typerna av plan behöver justeras efterhand som det sker plötsliga demografiska och ekonomiska förändringar. Självklart, menar han, går det inte att undvika risker, olika system har bara olika risker. Så, under omständigheterna, menar Thompson, och instämmer alltså med Turner och Watanabe, att riskerna bör spridas genom ett blandat DB/DC system (Thompson, 1998). Diamond skriver positivt om DB planer, men förespråkar också, som de andra, ett blandat system, och väl spritt innehåll i portföljerna. Eftersom en DB plan kan sprida riskerna inte bara över befolkningen utan även över flera generationer, så påpekar han att den kan klara högre risker, och avkastning, än en DC plan. Han påpekar dessutom att en bredare spridning av riskerna leder till ökad effektivitet på kapitalmarknaden och till att sänka

riskpremierna. Detta, de sänkta riskpremierna, menar Diamond, skulle medföra att företag gjorde mer riskabla investeringar (Diamond, 1998).

En ytterligare risk med DC planer, som är värd att nämna, tas upp av Jefferson. Det är *bristande information*. Något som gör sig gällande inom så kallade "participant directed plans", den typ som växer snabbast i USA, där deltagaren inte bara bestämmer om de ska vara med eller inte, hur mycket de vill investera, utan också *hur* pengarna ska placeras. Jefferson påpekar att eftersom de flesta saknar förståelse för hur detta fungerar så är risken stor att det slår slint. Många väljer i allt för stor utsträckning låg risk investeringar, som också ger låg avkastning, vilket resulterar i ett otillräckligt slutresultat. (Jefferson, 1998).

Som avslutning på stycket om risker vill vi göra läsaren uppmärksam på ytterligare en dimension. Nämligen hur detta med risker i ekonomiska frågor, så som ett pensionssystem, utövar inverkan på sakers värde. Som exempel kan ges det Munnell tar upp vad gäller skillnaderna, i risk och avkastning, mellan aktier och obligationer. Hon påpekar att avkastningen på ett privatiserat konto kan framstå som högre om pengarna där investerats i aktier. Men att eftersom riskerna är större med aktier, än med obligationer, så måste deras inbördes, relativa, värde kalkyleras i förhållande till riskerna (Munnell, 1998). Vi vill påpeka detta för att läsaren ska kunna ha det, och dess innebörd, i bakhuvudet under läsningen; att i sammanhanget behöver alltså två siffror av samma valör inte ha samma värde.

Tveksamt inför framtiden, komplikationer & utmaningar

Vilka är då experternas farhågor och förhoppningar för framtiden, kan man fråga sig. Naturligtvis är detta en omfattande fråga, och diskussionen runt den kan, som vi ser det, lätt göras väldigt teknisk. Men för att inte alienera läsaren har vi försökt undvika detta och presenterar ett axplock av åsikter som vi påträffat under våra litteraturstudier. Författarna Hustead och Mitchell, som har den offentliga sektorn i USA i åtanke, förutspår vissa, möjligen kommande, problem och utmaningar när det gäller pensionssystemet. Till exempel att den åldrande, och mobila, arbetskraften kommer att öka trycket efter förändringar, som att ersätta DB planer med hybrid eller DC planer. När boken författades var avkastningen på aktier god, och delvis som följd av detta hade pensionerna god ekonomisk uppbackning. Men om detta skulle ändras till en, längre, period av ekonomisk depression så skulle detta kunna bli till problem för pensionerna (Hustead & Mitchell, 2001).

Pierson menar att trots att det kan råda delade meningar om varifrån trycket, på vuxna välfärdsstater, kommer ifrån så *finns* det onekligen där. Personligen anser han att förändringar i det globala ekonomiska läget spelar en viktig roll, men att den viktigaste faktorn, för att skapa trycket, är de sociala och ekonomiska förändringar som sker i de rika demokratierna. Han, och hans medförfattare, menar vidare att de kommit fram till att välfärdsstaten nu befinner sig i en kontext som, mer eller mindre, är en sorts permanent knapphet. Som orsaksfaktorer påpekar han förändringar i den globala ekonomin, den plötsliga nedsaktningen av ekonomisk tillväxt och en åldrande befolkning. Detta kan låta radikalt, och väldigt negativt, och för att inte presentera fel bild av Piersons åsikter bygger vi här ut med ytterligare lite information. För Pierson anser inte, utifrån denna situation, att välfärdsstaterna är på väg mot kollaps. Eller ens att de är på väg mot allt för stora nedskärningar; anledningen till detta är delvis "path dependency", som gör reformer svåra; men också att välfärd är populärt bland majoriteten av medborgare världen över. Välfärdsstaten befinner sig alltså inte i *kris* menar Pierson (Pierson, 2001). Dock finns det de som spekulerat i detta område, och för att snabbt ge en, om än ytlig, överblick i hur det resoneras på området följer här en inflikning på ämnet. Katharina Müller sammanställer olika sätt att se på kriser. Hon tar då upp en åsikt som, fritt översatt, blir ungefär "fördel från kris", som alltså innebär att krisen leder till radikala, positiva, förändringar. Men hon påpekar också att vissa forskare inte håller med om detta, utan hävdar att det endast kan bli tal om ad hoc, stabiliserande, åtgärder (Müller, 2003). Perspektiven kan med andra ord ge nya nyanser i debatten, men som kan vara fallet, så tvistar de lärde här alltså om vad som egentligen gäller.

Rein och dennes medförfattare ställer sig också frågan om vad som, utifrån identifierade trender, kan tänkas hända i framtiden. Vi ägnar detta, här, lite extra uppmärksamhet då dessa spekulationer kommer ur den nyaste av våra litterära källor (2004). Rein och Schmähl anser att det finns två troliga scenarion. Det första är att orättvisan mellan pensionstagare växer, detta under antagandet att privata alternativ mest kommer att återfinnas hos dem som har relativt god inkomst, och som redan drar nytta av andra fördelar som kommer av detta. Eftersom till skillnad från offentliga system så har privata alternativ inga inslag som syftar till att förhindra orättvis fördelning. Men samtidigt, fortsätter de, om fokus läggs på pensionsinkomsten i sin helhet, från båda källorna, så behöver det inte vara blandningen i sig som är det viktiga, utan hur den är utformad. De tar som exempel att länder som har hög grad av blandning, som Sverige, Danmark, Norge, Holland och Kanada har både låg grad av fattigdom och låg grad av orättvisa. Men att länder som USA och UK, å andra sidan, har såväl

hög grad av fattigdom som hög grad av orättvisa. Designen snarare än blandningen kan alltså, menar Rein och Schmähl, tillslut visa sig vara det som till större del bestämmer hur välmående pensionärerna är (Rein & Schmähl, 2004).

Den Chilenska pensionsreformen gav en indikation på vad som kom att bli en turbulent tid inom pensionsområdet, globalt sett, under 1900-talets sista femton till tjugo år. Mycket av debatten om Världsbankens inblandning i reformarbetet, som ideologisk ledare och teknisk rådgivare, är relaterat till utgivningen av "Averting the Old Age Crisis; Policies to Protect the Old and Promote Growth" i november 1994. Pensions In Development perspektivet har blivit både hyllat och kritiserat. Det har setts som ett nytänkande sätt att skapa ekonomiskt konkurrenskraftiga nationella ekonomier i länder som haft dålig tillväxt, samtidigt som det haft ett inbyggt skydd mod demografisk belastning. Men det har också ansetts skapa inkomstskillnader mellan pensionärer och, för utvecklingsländer, underminera betydelsen av offentliga omfördelade jämlikhetsstrategier, genom att fokusera för hårt på den privata kapitalmarknaden.

Vi vill nu, mot slutet av vår text, diskutera Världsbankens inställning och svar på den kritik som riktats mot arbetet med pensionsreformer sedan mitten av 1990-talet. Mycket har hänt under det förra årtiondet. Världsbankens agenda för pensionsreform har av experter kallats stelbent och oflexibel (Charlton & McKinnon, 2001; Orszag & Stiglitz, 2001 m.fl.), medan den har försvarats som relevant för att rikta fokus mot en rad viktiga områden som bör reformeras eller justeras för att pensioner i framtiden inte skall bli urholkade (Holzmann, 2001; James, 2001, Holzmann & Palacios, 2001). För de flesta länder har det inte varit en fråga om att reformera hela pensionssystem och ersätta dem med nya alternativ, utan om gradvisa anpassningar och blandning av privata och offentliga inslag (West-Pedersen, 2004). Men samtidigt är frågorna om vad innebörden av pensionsreformerna blivit, högst relevanta. Vi sluter oss alltså till att framtiden är för världens pensionssystem, som på de flesta områden, något svårtolkad och att några definitiva fakta är svåra att finna. Naturligtvis är det så att en större kunskapsbas medför en större chans till korrekta prediktioner, och det är därför vi finner det relevant att se vad de, som vi kallar, experter uttryckt på området. För, resonerar vi, det som förväntas av framtiden borde inverka på agerandet i nutid.

Övergång & Implementering

Ett viktigt resonemang rör de faktiska omständigheterna under vilka en reform ska genomföras. Som Orszag och Stiglitz uttrycker det; *"The necessity of reforms in many countries tells us nothing about which specific reforms should be undertaken in which countries"* (Orszag & Stiglitz, 2001, s 18). Vad Orszag och Stiglitz vill diskutera är huruvida implikationerna av ett system är systemspecifika, det vill säga om det rör sig om särskilda effekter som alltid uppkommer eftersom de mer eller mindre är inbyggda i systemet, eller det är summan av de följder systemet har i samspel med den omgivning det är verksamt i. Att jämföra ett faktiskt implementerat system med idealversionen av ett annat är, enligt Orszag och Stiglitz, inte en givande komparation. Istället bör man fråga sig vad en reformation av det existerande systemet kan ha för effekt, innan man bestämmer sig för om det är lämpligast att reformera hela systemet eller enbart justera komponenter i det. Speciellt är det viktigt att fundera över de sociala konsekvenser som kan följa på en reformation av ett socialförsäkringsbaserat välfärdssystem. Mycket få nationer står inför utmaningen att välja pensionssystem i ett initialt skede, eftersom det under 1990-talets sista år bara fanns sex länder i världen (Bangladesh, Botswana, Malawi, Myanmar, Sierra Leone, och Somalia) som inte hade ett existerande särskilt äldreförsörjningssystem (Orszag & Stiglitz, 2001).

Förespråkare för en multipelreform lyfter vanligtvis fram en rad argument som anses vara politiska eller ekonomiska fakta, vilka har skapat eller kommer att skapa svårigheter för PAYG system. Ett av de vanligaste trätoämnena är reformer av redan existerande pensionssystem, och kostnaderna det skulle medföra. Varnande röster höjs för att reform av existerande pensionssystem kommer att skapa hål i budgeten för länder som ska ackumulera tillgångar för att gå över till ett fonderat system (Charlton & McKinnon, 2001; Orszag & Stiglitz, 2001). Redan intjänade poäng i förmånsbaserade PAYG system ska omvandlas till pengar på kontot, vare sig det är ett individuellt konto eller någon annan form av sparkonto. Det huvudsakliga problemet är dock att den generation som är mitt i yrkeslivet under reformens genomförande redan betalar skatt för att finansiera sin föräldragenerations pensioner. Eftersom den redan pensionerade delen av befolkningen inte kan ackumulera några medel åt sig själva längre, ligger fortfarande försörjningsbördan på den arbetsverksamma delen av befolkningen, som samtidigt måste spara till sin egen pension. Det blir på så vis ett generationsglapp, och en generation kommer alltid i kläm.

Ovanstående är visserligen ett stort dilemma, om det inte finns en reserv att ta ur men, hävdar Världsbankens direktör för pensionsreform Estelle James;

“Recent regressions show that global social security coverage is less than one-third of the labour force. If we look at Africa or Asia or Central America, for example, we find that formal systems cover fewer than 20 percent of workers, most of whom are government employees”(James, 2001, New Ideas about Old Age Security, s 66).

Med detta menas att reformer av utvecklingsländers pensionssystem skulle innebära en mycket lägre kostnad än vad som vore fallet om täckningen i sådana system hade motsvarat Europeiska siffror. Således hade det i ett land med runt 30 procents täckning i de socialförsäkringsbaserade pensionssystemen inte inneburit en tillnärmelsevis lika stor omställning att gå över till ett fonderat system. Med detta argument vill James påvisa att Världsbankens traditionella klientel (låg- och medelinkomstländer) lever i en helt annorlunda verklighet än länder i Nordamerika och Europa.

Administration av privata pensionskonton

För varje enskild pensionär världen över är säkerheten och stabiliteten på pensionerna sannolikt av största intresse. Privata pensionsfonders förmåga att tillgodose pensionärens intresse beror inte bara på aktiemarknadens stabilitet. Naturligtvis är riskerna på marknaden oerhört centrala, men på en systemisk nivå finns ännu en central frågeställning. Nämligen; vad är det lämpliga sättet att administrera ett fonderat system? En uppfattning som framförts av en rad forskare är att det generellt är dyrare att administrera ett system med enskilda privata konton, det som förespråkas som den viktiga andra pelaren i ”Averting the Old Age Crisis” (Orszag & Stiglitz, 2001; Charlton & Mckinnon, 2001).

Den iögonfallande svagheten med individuella privata pensionskonton är att de riskerar att reducera de faktiska pensionsförmånerna genom sina höga administrativa omkostnader, enligt vissa forskare med så mycket som femton till trettio procent (Viebrook, 2004). Det är remarkabelt att det i vissa fall verkar vara utgifter i samband med marknadsföring som står för så mycket som hälften av de totala omkostnaderna för sådana system (James, 2001). Det är således konkurrensen mellan olika fondbolag som driver upp avgifterna och sänker värdet på pensionerna. Chilenske ekonomiprofessorn Salvador Valdés-Prieto vill dock protestera mot det konsensus som annars tycks råda kring privata pensionskontons höga omkostnader. Han

anser att nyckeln till att komma till tals med problemet är att få fondbolag att ägna sig åt icke prishöjande konkurrens, som gynnar kunderna. Exempelvis kan det, enligt Valdés-Prieto, åstadkommas genom att man först ger fondbolag med lägst kostnadsförslag tillgång till pensionsfondsmarknaden, och på så sätt inspirerar andra att följa samma väg. Ett andra exempel är hämtat från Australien, där systemadministratörer fått förtroende att leta upp fonder som erbjuder bäst kostnadsförslag och introducera dem på marknaden, medan ett tredje motsatt sätt är att sätta ett tak för avgifter och sedan låta de fonder, som accepterar villkoren, dela kunderna emellan sig (Valdés-Prieto, 2001). Det senare exemplet följs av den Svenska Premie Pensions Myndigheten.

Genom de ovan nämnda rekommendationerna i kombination med önskingar om mer genomskinlighet och öppnare system, samt regler som underlättar fondbyte allt eftersom man får kännedom om portföljens utveckling, kommer de administrativa kostnaderna, enligt Valdés-Prieto, att kunna sänkas (Valdés-Prieto, 2001). Han hänvisar till Chile och Polen och hävdar att så redan delvis har skett. Det råder dock i stort delade meningar om individuella kontos kostnadseffektivitet och frågan har stor relevans för pensionsdebatten generellt, inte minst i Latin Amerika.

Vi känner oss tvingade att redovisa de intressantaste siffror vi kunnat hitta om individuella kontos eventuella kostnader. I en rapport kallad "The Charge Ratio on Individual Accounts" (Murthi, Orszag & Orszag, 1999) anges tre komponenter för administrativa kostnader associerade med individuella pensionskonton.

- *Accumulation ratio*, vilket är kostnader för översikt (*management*) och administration för en enskild arbetares konto
- *Alteration ratio*, vilket innebär kostnader för irreguljäritet i inbetalningar. Exempelvis vid byte av fond. Även att avbryta inbetalningar, då man gör sitt utträde ur arbetsmarknaden, skulle betyda administrativa kostnader.
- *Annuity ratio*, vilket är den kostnad som det medför att vid utträdet ur arbetsmarknaden förvandla de ackumulerade tillgångarna till en annuitet (kan innebära olika saker vad gäller bland annat beräknad livslängd).

Orszag och Stiglitz refererar till denna undersökning (som rör Storbritannien) och drar några klart intressanta slutsatser. När dessa olika komponenter interagerar ser man att olika avgifter och kostnader äter upp mellan fyrtio och fyrtiofem procent av det individuella kontots avkastning för den genomsnittlige arbetaren i Storbritannien:

”The bottom line is that both the UK and Chilean experience indicate that a decentralized approach to individual accounts is expensive-and the administrative costs would be even higher (relative to the account balances) if the accounts were smaller. A centralized approach to individual accounts could offer substantially reduced administrative costs” (Orszag & Stiglitz, 2001, New Ideas about Old Age Security, s 36).

PAYG eller Personliga Konton?

Den Europeiska välfärdsstaten, uppbyggd under de gyllene efterkrigsåren, skapade socialförsäkringssystem som skulle försörja oss när vi inte längre själva hade förmågan. Breda välfärdslösningar är något som, inte minst svenska medborgare, vant sig vid. Under den tid som följde på “de gyllene åren”, blev det allt vanligare att skepsis riktades mot de generella välfärdslösningarna enligt den Bismarckianska socialförsäkringsmodellen. Vad gäller pensioner så har PAYG modellen varit den som betecknat sådana socialförsäkringsbaserade system. Det som kommit in under året i form av exempelvis skatt, eller i princip vad som helst som budgeteras under socialförsäkringssystemet, är alltså det som i slutändan går ut (Kvist, 1994). I sådana system är det av naturliga orsaker så att det krävs tillräckliga statliga inkomster för att kunna uppfylla löftet om pensioner (dessa system är i regel också förmånsbaserade).

Statliga inkomster över tid betyder att det behövs en stor nationell arbetskraft som skapar tillväxt och betalar sin skatt. Det är vanlig hushållsekonomi att inkomster helst ska överstiga utgifter. På nationell skala betyder det att den arbetsföra, eller egentligen den arbetsverksamma, delen av befolkningen bör vara proportionerligt större än den del av befolkningen som resultatet av deras arbete ska försörja. Tanken bakom pensionssystem är egentligen att transferera en del av en persons inkomster till ålderdomen och på så sätt skapa en jämnare fördelning av tillgångar över den enskildes hela vuxna liv. På den punkten är det ingen skillnad mellan ett PAYG system och ett fonderat pensionssystem. Ett förmånsbaserat PAYG system har dock en omfördelande funktion inbyggd (Math, 2004).

Det är i ett klassiskt PAYG system bara förmånen som är definierad och garanterar medborgare (eller andra som kvalificerat sig) en viss pension. Förutsättningen är dock att pengarna finns, eller kan skaffas fram. Det är mot bakgrund av detta som fokus kom att riktas mot den demografiska situation som finns på många håll i världen. För några länder är det ett mera akut problem än för andra, men oavsett om det ligger tjugo eller femtio år fram i tiden är det för de flesta kontinenter och nationer en latent verklighet (se tabell 1,0).

Tabell 1.0

	1960	1990	2000	2010	2020	2030
Australien	13,9	16,0	16,7	18,6	25,1	33,0
Kanada	13,0	16,7	18,2	20,4	28,4	39,1
Frankrike	18,8	20,8	23,6	24,6	32,3	39,1
Tyskland	16,0	21,7	23,8	30,3	35,4	49,2
Italien	13,3	21,6	26,5	31,2	37,5	48,3
Japan	9,5	17,1	24,3	33,0	43,0	44,5
Holland	14,7	19,1	20,8	24,2	33,9	45,1
N. Zeeland	n.a.	16,7	17,1	18,9	24,6	30,5
GB	17,9	24,0	24,4	25,8	31,2	38,7
USA	15,4	19,1	19,0	20,4	27,6	36,8

Källa: OECD, 1996 (Disney & Johnson, 2001)

Tabellen visar andelen äldre (65+) i procent relativt till den totala befolkningen i arbetsför ålder. Vi kan tydligt se att trenden går mot en kraftig ökning av andelen 65 år och äldre bland befolkningen i samtliga OECD länder som står listade ovan.

Även de som inte håller med om Världsbankens profetior om PAYG systemens otillräcklighet för att klara framtidens välfärdsutmaningar, anser att "Averting the Old Age Crisis" tjänade ett syfte;

"Underfunded public pension systems represent a potential threat to the fiscal soundness-and, more broadly, economic stability-of many developing countries. Averting the Old Age Crisis provided an invaluable service in drawing attention to this problem and in discussing specific policy changes to adress this issue (Orszag & Stiglitz, 2001, New Ideas about Old Age Security, s 42)."

Nämligen att diskutera faran med svaga statsfinanser i kombination med PAYG system. Ordet "funded" i detta fall betyder inte fonderad, utan syftar på dåligt finansierade socialförsäkrings-system.

Förmånsbaserade system & inbyggda problem

De förmånsbaserade systemen har enbart en indirekt länk mellan det som på engelska kallas *contribution* (i det här fallet betydande *insats* snarare än *avgift*) och *benefit* (förmån, vilket är det som betalas ut i pensionsbelopp), till skillnad från avgiftsbaserade system i vilka *contribution* och *benefit* är tätt sammankopplade (James, 2001). Detta betyder alltså att det man sätter in i ett avgiftsbaserat system är det man slutligen får ut (plus kapitalinkomst). På så vis är pensionsbelopp grundade på inkomster över hela livsrymden en egenskap som främst tillskrivs avgiftsbaserade system.

När Palmer resonerar kring förmånsbaserade pensionssystemens inbyggda problem använder han det svenska ATP systemet som referens. I ATP systemet finns inga personliga sparkonton eller några andra konton för den delen där pengar sitter och väntar på att betalas ut i form av pension. Istället är det poängbaserat och omräknas till ett pensionsbelopp när pensionsålder uppnås. Trettio år krävdes för att kvalificera sig för fullständiga pensionsrättigheter, vilket alltså inte är inkomster beräknade över hela livet (exempelvis 16-65, eller vad pensionsåldern nu än må vara). Vidare beräknades pensionen baserad på de femton bästa inkomståren, vilket är ännu ett steg bort ifrån livsinkomsttanken. Strukturer som underlättar kortare yrkeskarriärer i kombination med möjligheter till olika typer av förtidspension orsakar överbelastning på PAYG systemen (Palmer, 2001).

Vad Palmer menar är att det finns orättvisor i förmånsbaserade system som är konstruerade på detta vis, då det exempelvis skulle vara möjligt att efter trettio yrkesverksamma år dra sig tillbaka (med en pension baserad på de femton bästa åren), vilket därmed undandrar skatteinkomster för staten som istället tvingas betala ut pension till en arbetare vars arbetsinsats fortfarande skulle kunna vara värdefull. Vidare anser han att allt utom ett system som beräknar pensioner utifrån total livsinkomst är orättvist mot dem som (på grund av en eller annan orsak, exempelvis låg inkomst) tvingas vara kvar i arbete. Hypotetiskt skulle en situation kunna uppstå där låginkomsttagare arbetar och betalar skatt, medan de med lite högre inkomst har erhållit så pass bra pensionspoäng (när vi talar om det svenska ATP systemet åtminstone) att de har möjligheten att gå i pension. Förekomsten av sådana så kallade "*Labour Market Distortions*" (störande inverkan på arbetsmarknaden) är en av de främsta orsakerna till att vi, världen över, ser en allt tydligare trend mot fler avgiftsbaserade pensionssystem (Palmer, 2001).

Demografisk risk och arbetsmarknadsstörningar

Kritiken mot förmånsbaserade system betyder inte att systemet i sig inte längre skulle vara användbart. Vi har tidigare redovisat åsikter om att traditionella pensionssystem (PAYG), som i regel är av en relativt generös natur, inte längre är ekonomiskt möjliga med tanke på den demografiska struktur som utvecklas inom de närmaste tjugo till femtio åren (geografiska variationer). Vi vill nu diskutera de modifieringar som kan göras, och görs, på PAYG systemen idag. Inom en relativt snar framtid har många OECD länder en proportionerligt större del äldre (pensionärer) än vad som förutsågs vid systemens konstruktion. Dock är det primära problemet inte den demografiska utvecklingen i sig, utan snarare konstruktionen av systemen. Olika länder, som alla har PAYG system och som alla står inför ungefär samma framtida demografiska situation, kommer att möta utmaningar av olika svårighetsgrad. Richard Disney och Paul Johnson uttrycker det som;

“Those countries with generous earnings-related schemes face much greater difficulties than others and they face these difficulties not because their populations are ageing faster but rather because the scale of the pension promises they have made is more than can be redeemed” (Disney & Johnson, 2001, s 42)

Det är således inte den demografiska situationen som gör en del PAYG system ekonomiskt omöjliga att hantera i framtiden, utan till exempel systemens täckning, eller omfattningen på ersättningsnivåerna. Som svar på ohållbara förhållanden i PAYG systemen har länder vidtagit en rad åtgärder för att reducera kostnaderna (se avsnittet om indexering).

Det är dock inte så enkelt som att en övergång till fondering vare sig privat eller i någon blandform, exempelvis som i Sverige, automatiskt löser problemet. Det finns också sätt på vilka fonderade system kan komma att störas markant av den demografiska situation som står för dörren. Den franske ekonomen Antoine Math, verksam vid “Institute for Social and Economic Research” i Paris, anser att fonderade pensionssystem riskerar utsätta fondmarknaden för en stor påfrestning, genom att fonder kommer att säljas i massor när ett betydande antal individer står inför pensionering. Nyblivna pensionärer ska då sälja sitt fondinnehav, vilket kan komma att ha en kraftig påverkan på fondmarknadens värde i negativ bemärkelse. Resultatet är naturligtvis att värdet på den enskildes pensionsbesparingar sjunker betydligt när stora kullar gör sitt utträde från arbetsmarknaden och går i pension (Math, 2004).

Felice Roberto Pezutti, professor i ekonomisk politik vid La Sapienza University i Rom skriver;

“...both economic literature and experience fail to attest to the greater effectiveness and efficiency of funded systems, compared to pay-as-you-go systems, in terms of ensuring adequate pension coverage to the majority of workers in a country. In particular, there is no evidence to support the opinion that the problems related to demographic ageing are more of a burden for pay-as-you-go pension systems” (Pezutti, 2004, Reforming Pensions in Europe, s 88)

Pezutti är kritisk till fonderade system överlag, och anser att fluktuation på börsen är ett huvudargument emot att investera pensionspengar i fonder i någon större omfattning. Den italienska börsen gick från sin högsta notering med ett MIB index på 45.242 i januari 2001 till en lägsta notering på 23,541 i september, vilket är en minskning på 48 procent. Under samma tid föll NUMTEL indexet från högsta noteringen 5388 till lägsta noteringen 1392, ner 74 procent. Detta, såväl som Enrons konkurs i USA, är en rad exempel på marknadens brister, inklusive risken med att överlåta skötseln av pensionsfonder i händerna på privata entreprenörer (Pezutti, 2004).

Även om den privata fondmarknaden har svagheter finns det element av den som ses som högst önskvärda bland reformatorer i OECD länder. Nämligen den privata marknadens förmåga att undgå arbetsmarknadsstörningar. Ett privat pensionskonto har med automatik ett betydligt starkare arbetsincitament, det vill säga att den enskilde har starkare motiv att stanna längre på arbetsmarknaden och dessutom kommer att prioritera en lång oavbruten yrkeskarriär. Orsaken är naturligtvis att pensionen är direkt beroende av de besparingar som finns på kontot, då det är med dessa pengar man senare köper en annuitet. Alternativet till en annuitet är att få utbetalningen som klumpsumma, som man sedan på eget bevåg kan utnyttja. Denna lösning är vanlig i Australien (Disney & Johnson, 2001)

Förtidspensionering kan vara en kostsam affär för staten (i förmånsbaserade system), genom att arbetskraft försvinner från arbetsmarknaden och sedan återfinns på utgiftssidan istället (Disney & Johnson, 2001). Att exempelvis öka antalet år som krävs för att kvalificera sig för fullständiga pensionsrättigheter är ett sätt att göra PAYG systemen ekonomiskt gångbara, men länder som exempelvis Sverige, Polen och Italien har valt mera genomgående förändringar. Istället för att enbart modifiera de redan existerande förmånsbaserade systemen, har man gått

över till ett system med fiktiva pensionskonton, kallat NDC (Notional Defined Contribution). Detta är ett nytt inslag i PAYG systemen. Tillsammans med PPM systemet var NDC det centrala i den svenska pensionsreformen (Fox & Palmer, 2001). Dessa fiktiva konton åstadkommer just den justering av pensionsförmånerna efter beräknad medellivslängd, och direkta koppling till livstidsinkomst, som är de punkter vilka de förmånsbaserade PAYG systemen brustit på. Eftersom termen *Defined Contribution* gömmer sig i förkortningen NDC, finns här alltså en avgift istället för en förmån. Man har således behållit PAYG systemet, men reformerat det så till den milda grad att det inte längre är ett traditionellt PAYG system vi talar om. I den svenska pensionsreformen är avgiften en bunden sådan som sedan läggs till den enskildes fiktiva konton. Genom att förmånen på en NDC (pensionsutbetalningen) är beräknad genom att man delar kontots värde, vid den valda tiden för utträde från arbetsmarknaden, med ett tal baserat på ett icke genusbaserat (det vill säga samma för män och kvinnor) tal för beräknad medellivslängd, har man åstadkommit en mera direkt länk mellan inbetalda avgifter och utbetalda förmåner (Fox & Palmer, 2001). Förespråkare för NDC menar att det representerar ett paradigmskifte inom socialförsäkringsmodellen (Palmer, 2000)

SLUTDISKUSSION

Det har för oss framstått som att den Chilenska pensionsreformen fungerat likt ett startskott för vågen av reformer som sedan, av olika orsaker, svept över världen. Ideologiska faktorer har, vad vi kan se, varit en central del av den Chilenska reformen. Inte minst har de uppgifter vi fått fram om den politiska kontexten och informationen om den dåvarande Chilenska socialministern José Piñeras idéer antytt detta. Vi vill dock inte ge ideologi en framskjuten plats vad gäller analys av bakomliggande faktorer av pensionsreformer generellt. Naturligtvis är det oerhört vanskligt att analysera ett ämne av så stor omfattning överhuvudtaget, och denna, vår andra, frågeställning är också den som vållat oss störst problem. Det är dock klart vad den Chilenska pensionsreformen faktiskt innehöll. Fonderade system och individuella konton (Fox & Palmer, 2001), och dessutom ett tydligt närmande den privata sektorn.

Innan vi diskuterar vad det är vi egentligen vill säga om våra frågeställningar, och resultatet av vår strävan efter att besvara dem, vill vi, i generella ordalag, kommentera vad det faktiskt är vi skrivit. Läsaren kastas direkt in i ett virrvarr av begrepp och teorier, i uppsatsen på sidan nio kallar vi det, med rätta, för en begreppsskog. Ämnet som sådant har gjort att vi känt oss tvingade att ägna en del av vår text åt att introducera läsaren, inte bara i begrepp, utan också i en grundläggande diskussion om pensionssystemens olika komponenter. Vidare kompliceras framställningen kring exempelvis DC och DB, alltså avgiftsbaserat eller förmånsbaserat, av att vi rör oss kors och tvärs över både stora statliga pensionssystem och tjänstepensioner. Hur grundläggande, och tydlig, denna diskussion, det vill säga den om alla olika systemkomponenter, avgifter och förmåner, varit vågar vi inte uttala oss om. Läsaren har så att säga tolkningsföreträde på denna punkt. Vi vill dock säga att en systemdiskussion inte varit en del av vår målsättning och därför har vi båda gärna skyndat vidare mot vad som varit vår huvudsakliga uppgift, nämligen att kartlägga den övergripande information om pensionssystem och reformer som finns tillgänglig. Det är med dessa ord dags att gå över till att försöka svara på vad vi ansett oss komma fram till.

Vår första frågeställning rör trender inom pensionssystem, och inslag av privata och offentliga komponenter. Det är här vi vill återknyta till den Chilenska pensionsreformen för ett ögonblick, och förtydliga vad det var den egentligen var först med. Vi anser att det står utom allt tvivel att vi, generellt sett, har sett en glidning mot allt mer privata alternativ, mer eller mindre globalt, inom pensionsområdet. De element som den Chilenska reformen introducerade för allmänheten var fonderade pensionssystem, och en nästan total brytning

med statliga försäkringar, alltså pensioner som en del av en allmän försäkring. Introduktionen av multipelarsystem representerar säkerligen ett minst lika stort paradigmskifte för pensionssystem, som Edward Palmer hävdar att införandet av fiktiva konton (NDC) gör för socialförsäkringar i stort. Det är i denna kontext Världsbanken, inte minst efter utgivningen av ”Averting the Old Age Crisis; Policies to Protect the Old and Promote Growth”, har varit en mycket betydelsefull aktör (Orszag & Stiglitz, 2001; Charlton & McKinnon, 2001; Pierson, 2001). Genom att utgå ifrån multipelarsystemet (trepelarsystem) har Världsbanken förespråkat individuella konton och privat administration av pensionsfonder (Charlton & McKinnon, 2001; James, 2001). Detta har medfört att de reformer som genomförts i stort inneburit att PAYG system, som huvudsakligen förlitar sig på skattefinansiering, har ibland kompletterats (som exempelvis i Sverige), och ibland helt ersatts av (som i Chile), privata fonderade pensionsplaner.

Vad gäller effekterna av reformer i låginkomstländer, vilka huvudsakligen är Världsbankens klienter, hävdar en del av våra källor att det finns stora tveksamheter förenat med att införa *en* specifik modell (Världsbankens multipelarsystem) i länder med skiljda förutsättningar, som bara har det gemensamt att de är fattiga (Orszag & Stiglitz, 2001, Pierson, 2001, Müller, 2004). En av våra källor hävdar dessutom att Världsbankens agerande, i samband med de ”Structural Adjustment Programmes” som överses av IMF, har befäst de informella sektorer som man velat ersätta, och att Bretton Woods institutionerna således motverkar sitt syfte (Charlton & McKinnon, 2001). Å andra sidan hävdar representanter från Världsbanken att pensionssystem som redan existerar i många låginkomstländer, exempelvis i Afrika och Centralamerika, täcker en ytterst liten del av befolkningen, och att det kan diskuteras hur fungerande de egentligen är (James, 2001).

För OECD länder har Världsbanken inflytande varit betydligt mera begränsat. I Europa har det genomförts omfattande pensionsreformer, men omständigheterna har varit annorlunda. Fungerande pensionssystem har redan existerat, och metoderna för att klara balansera eventuella inkomster och utgifter (utifrån demografiska förutsägelser) i framtiden har varit inriktade på att ändra rättighetskraven, snarare än att reformera systemen totalt. Globalt sett, ska vi påpeka, tycks det ändå vara populärt att kombinera en första PAYG pelare med en andra fonderad pelare baserad på individuella konton (Fox & Palmer, 2001), men en rad andra metoder har använts för att reducera statens ansvarsbörda. Bland dessa ingår mindre generös indexering, höjande av pensionsålder, och ökad tid för kvalificering för full pension.

Övergången till fiktiva konton har dessutom inneburit att det blivit lättare att lägga om från en definierad tid för full pensionsrätt, till pension beräknad på livstidsinkomst (Palmer, 2001). Utifrån detta kan vi bara konstatera att de nya system som många länder i Europa konverterat till innebär försämrade förhållanden för dem som har avbrutna yrkeskarriärer, de som studerar i omgångar, de som är långtidssjuka, och som en följd av detta betalar in lägre avgifter. Naturligtvis kommer situationen att bli ännu mer prekär för dem som har förhöjd risk att drabbas av arbetslöshet i längre perioder. Vi stöder oss, dels på eget analysarbete, dels på källor. Math skriver; *"It appears that the biggest losers of the reforms undertaken since the early 1990s will be women, the low paid, and those who have had interrupted careers"* (Math, 2004, Reforming Pensions in Europe, s 134). I länder som inte har delad föräldraledighet kan detta naturligtvis, som vi ser det, riskera att bli ett specifikt kvinnoproblem, i kombination med att kvinnor oftare än män har osäkra anställningar och låg inkomst. Vad de bakomliggande orsakerna till reformatorers förkärlek till fonderade pensionssystem och den privata marknaden har för ursprung är, som vi tidigare påpekat, en mycket svår fråga att svara på. Vi tvingas dock nämna de demografiska prediktionsstudier som gjorts av OECD, vilka visar på en mer eller mindre global utveckling mot åldrande befolkningar. Italiens finansminister Giulio Tremonti uttrycker det;

"Today in Europe, pension reform is the political problem par excellence...The welfare state, created to carry man from cradle to grave, is in crisis because it has functioned in an unbalanced way: It produces few cradles and few graves" (www.josepinera.com/icpr/pag/pag_bis.htm)

Det är vår uppfattning att den demografiska situationen har stort erkännande i alla läger. Dock finner vi ingen konsensus kring hur man bäst garderar sig för de ekonomiska bördor den kan medföra. På ena sidan hittar vi de reformatorer som anser att PAYG systemen spelat ut sin roll, och på andra sidan de som anser att sådana domedagsprofetior saknar täckning och att man måste vara skeptisk till fonderade privata pensionssystemers förmåga att skapa omfördelning och jämlikhet i ålderdomen. Då vi inte finner några klara svar i relation till den demografiska situation som länder på alla kontinenter står inför, riktar vi vårt intresse mot de duala målen med fonderade system. Multipelarsystem i Världsbankens regi innebär en glidning mot marknadsorientering, inte minst, på grund av att man rekommenderar regeringar att investera sina pensionspengar hos privata administratörer (James, 2001), då detta antas ge bäst avkastning. Det *andra* målet med pensionssystem är således att stimulera marknaden genom att rikta medel ditåt, och därigenom skapa två vinnare; den enskilde pensionären såväl som kapitalmarknaden. Frågan är emellertid hur väl detta kan göras med endast minimal

statlig kontroll i form av ramlagar. Pezuttis åsikter, angående börsens kroniska instabilitet, lämnar oss med en rad frågetecken.

De mänskliga rättigheterna

Förenta Nationernas generalförsamling antog och kungjorde den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen antogs med 48 ja-röster. Inget land röstade emot. Åtta länder avstod. Omedelbart efter denna historiska händelse uppmanade generalförsamlingen alla medlemsstater att offentliggöra förklaringens text och att "göra den spridd, känd, läst och förstådd framför allt i skolor och andra undervisningsinstitutioner utan hänsyn till olika länders eller regioners politiska förhållanden". Förklaringens officiella text finns tillgänglig på FN:s sex officiella språk: arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska. Vidare har en rad enskilda medlemsländer hörsammat generalförsamlingens uppmaning och översatt förklaringen. Den version som vi använt här är den officiella versionen från FN:s egen sida. Man kan läsa att:

"denna ALLMÄNNA FÖRKLARING OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA såsom en gemensam riktlinje för alla folk och alla nationer, på det att varje individ och varje samhällsorgan må med denna förklaring i åtanke ständigt sträva efter att genom undervisning och uppfostran befordra respekten för dessa fri- och rättigheter samt genom framstegsfrämjande inhemska och internationella åtgärder säkerställa deras allmänna och verkamma erkännande och tillämpning såväl bland folken i medlemsstaterna som bland folken i områden under deras överhöghet."
(www.un.org/Overview/rights.html)

Vad har då detta med uppsatsens ämne att göra, kan man fråga sig. Svaret är att de mänskliga rättigheterna tar upp såväl social trygghet generellt, som förmåner vid ålderdomen specifikt. I artikel 22 kan man således läsa att:

"Envar äger i sin egenskap av samhällsmedlem rätt till social trygghet och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som äro oundgängliga för hans värdighet och för en fri utveckling av hans personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete med hänsyn tagen till varje stats organisation och resurser."
(www.un.org/Overview/rights.html)

Vidare kan man, specifikt om ålderdomen, i artikel 25 läsa att:

”Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.”

(www.un.org/Overview/rights.html)

Trygghet i händelse av ålderdom lyder alltså formuleringen. Vad vi ser här är med andra ord, i alla fall genom våra ögon, den humanistiska vägen att närma sig pensioner. En återgång till att man ska värna om människans välmående; ett tanke sätt obefläckat av ekonomismens svärta.

Självklart kan vi, speciellt inte efter att ha skrivit denna uppsats, förkasta investeringsincitamenten, men vi anser ändå att det ligger något sunt i att ibland inta ett filosofiskt perspektiv. Vi tilltalas helt enkelt av tanken på att människor kommer i förstahand, och pengar i andrahand. Naturligtvis kan det hävdas att det människorna, verkligen, i förstahand behöver, är just *pengar*. Men vi ser det här som en fråga om prioriteringar. Vi anser att om pensionerna ska ackumulera avkastning så ska de göra det för att skapa förbättrad välfärd för människorna (kanske allra helst pensionärerna).

Människan må behöva tjäna pengar, däremot behöver hon inte tjäna pengarna, tvärtom bör pengarna tjäna henne. Redan i Lukas 16:13 ser vi att människan identifierat problemet med de duala målen, och det står skrivet att: *“No servant can serve two masters: for either he will hate the one, and love the other; or else he will hold to the one, and despise the other. Ye cannot serve God and mammon.”* (<http://www.htmlbible.com/kjv30/B42C016.htm#V13>). Det må där handla om *Gud* och pengarna, mammon; och vi må göras oss skyldiga till blasfemi när vi byter ut *Gud* mot människan, men sådan är vår logik i denna bibliska analogi. Vissa må finna pensioner intressanta; vissa, rent av många, må finna dem viktiga; men låt oss inte tappa deras *verkliga* syfte ur sikte. Bakom alla siffror och termer döljer sig människors liv, ekonomi och välfärd, något vi, även om vi är förtappade heretiker, tycker är viktigt att påpeka, och komma ihåg

(Så nu måste du läsa uppsatsen en gång till, med det i åtanke!)

LITTERATURFÖRTECKNING

Antologier

Bodie, Zvi & Mitchell, Olivia (1996) "Pension Security in an Aging World" i Bodie, Z., Mitchell, O., Turner, J. red: *Securing Employer-Based Pensions – An International Perspective*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Butare, Théopiste (2001) "Africa: Implications of Privatization Measures Initiated by International Financing Organizations" i Scheil-Adlung, Xenia., red,: *Building Social Security: The Challenge of Privatization*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Diamond, Peter (1998) "The Economics of Social Security Reform" i Arnold, D., Graetz, M., Munnell, A., red,: *Framing the Social Security Debate*. Harrisonburg: R.R. Donnelley & Sons.

Fox, Louise & Palmer, Edward (2001) "New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World is Going On?" i Holzmann & Stiglitz red,: *New Ideas about Old Age Security*, Washington DC: World Bank.

Friedman, Barry (2004) "Individual accounts and the continuing debate over social security reform in the United States" i Rein, M., Schmähl, W., red,: *Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Holzmann, Robert & Stiglitz, Joseph (2001) "Introduction" i Holzmann, Robert & Stiglitz, Joseph., red,: *New Ideas about Old Age Security*, Washington DC: World Bank.

Hughes, Gerard & Stewart, Jim (2001) "Introduction" i Hughes, Gerard & Stewart, Jim. red: *Reforming Pensions in Europe*, Bodmin: MPG Books Limited.

James, Estelle (2001) "Rethinking Pension Reform: "Ten Myths about Social Security Systems" i Holzmann, Robert & Stiglitz, Joseph., red,: *New Ideas about Old Age Security*. Washington DC: World Bank.

Jefferson, Regina (1998) “Pensions and Savings – In What Form?” i Arnold, D., Graetz, M., Munnell, A., red: *Framing the Social Security Debate*. Harrisonburg: R.R. Donnelley & Sons.

Math, Antoine (2001) “The Impact of Pension Reform on Older People’s Income: A Comparative View” i Hughes, Gerard & Stewart, Jim., red,: *Reforming Pensions in Europe*. Bodmin: MPG Books Limited.

Mesa-Lago, Carmelo (2001) “The Privatization of Pensions in Latin America and its Impact on the Insured, the Economy, and Old-Age People” i Scheil-Adlung, Xenia., red,: *Building Social Security: The Challenge of Privatization*. New Brunswick: Transaction Publications

Mitchell, Olivia & Husted, Edwin (2001) “Public Sector Pension Plans – Lessons and Challenges for the Twenty-First Century” i Mitchell, O., Husted, E., red: *Pensions in the Public Sector*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Munnell, Alicia (1998) “Introduction” i Arnold, D., Graetz, M., Munnell, A., red: *Framing the Social Security Debate*. Harrisonburg: R.R. Donnelley & Sons.

Munnell, Alicia (2001) “Individual Accounts vs Social Security: A United States Perspective” i Scheil-Adlung, Xenia., red,: *Building Social Security: The Challenge of Privatization*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Müller, Katharina (2004) “Latin American and east European pension reforms: accounting for a paradigm shift” i Rein, M., Schmähl, W., red: *Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Orszag, Peter & Stiglitz, Joseph (2001) “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems” i Holzmann, Robert & Stiglitz, Joseph., red,: *New Ideas about Old Age Security*. Washington DC: World Bank.

Palmer, Edward (2001) “The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden during the 1990s” i Scheil-Adlung, Xenia., red,: New Brunswick: Transaction Publications.

Pezutti, Felice Roberto (2001) "Labour Cost, Social Security and Employee Severance Funds" i Hughes, Gerard & Stewart, Jim., red,: *Pension Reforms in Europe*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Pierson, Paul (2001) "Introduction – Investigating the Welfare State at Century's End" samt "Coping with permanent Austerity – Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" Pierson, P., red: *The New Politics of the welfare State*. Padstow: T.J. International.

Steffen, Karen (2001) "State employee Pension Plans" i Mitchell, O., Husted, E., red: *Pensions in the Public Sector*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Rein, Martin & Schmähl, Winfried (2004) "Introduction" i Rein, M., Schmähl, W., red: *Rethinking th Welfare State – The Political Economy of Pension Reform*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Salisbury, Dallas (1998) "Pensions and Savings – In What Form?" i Arnold, D., Graetz, M., Munnell, A., red: *Framing the Social Security Debate*. Harrisonburg: R.R. Donnelley & Sons.

Schmähl, Winfried (2002) "Introduction: Design of the analysis, its methodological approach and basic decisions in designing pension schemes " i Schmähl, W., Horstmann, S., red: *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Thompson, Lawrence (1998) "Social Security: In What Form?" i Arnold, D., Graetz, M., Munnell, A., red: *Framing the Social Security Debate*. Harrisonburg: R.R. Donnelley & Sons.

Viebrook, Holger (2001) "The Pension Reform Act in Germany and Income In Old Age" i Hughes, Gerard & Stewart, Jim., red,: *Pension Reforms in Europe*. Bodmin: MPG Books Ltd

Monografier

Charlton, Roger & McKinnon, Roddy (2001) *Pensions In Development*. Chippenham: Anthony Rowe Ltd.

Denk, Thomas (2002) *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur.

Disney, Richard & Johnson, Paul (2001) *Pension Systems and Retirement Incomes across OECD Countries*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Kvist, Jon (1994) "Retirement Provision and the Pension Industry in the EU". Bath, University of Bath: European Research Institute

Müller, Katharina (2003) *Privatising Old-Age Security – Latin America and Eastern Europe Compared*. Bodmin: MPG Books Ltd.

Turner, John & Watanabe, Noriyasu (1995) *Private Pension Policies in Industrialized Countries*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Tidskriftsartiklar

Harrysson, Lars & O'Brien, Michael (2004) "Pension reform in New Zealand and Sweden – A comparative analysis of path dependent reform processes". NFT – Nordisk Försäkringstidskrift Nr 1 2004.

West-Pedersen, Alex (2004) "The Privatization of Retirement Income? Variation and Trends in the Income Packages of Old Age Pensioners". Journal of European Social Policy Nr 1 2004-05-25

Internet

Förenta Nationernas hemsida: www.un.org/Overview/rights.html

International Labour Organization: rwww.ilo.org

José Piñeras hemsida (citat 1): www.josepinera.com/pag/pag_tex_bullhorns.htm

José Piñeras hemsida (citat 2): www.josepinera.com/icpr/pag/pag_bis.htm

King James Reference Bible: www.htmlbible.com/kjv30/B42C016.htm#V13

South Centres hemsida: www.southcentre.org