

World Bank:

Averting the Old Age Crisis

De flesta av världens länder är i färd med att ompröva sina arrangemang för hur ålderdomen skall tryggas. Allt eftersom befolkningen åldras och pensionsutbetalningarna tar i anspråk en allt större andel av landets resurser samtidigt som det informella familjebaserade omhändertagandet försvagas, ökar behovet av pensionsreformer. Problemen i de olika ländernas pensionssystem är förvånansvärt universella. Detta framgår av en omfattande genomgång av världens pensionssystem som Världsbanken har gjort och publicerat under titeln *Averting the Old Age Crisis* (Oxford University Press, 1994, 402 s).

Många utvecklingsländer står i begrepp att kopiera de pensionssystem vars brister den industrialiserade världen nu brottas med. Världsbankens analys av konsekvenserna på samhällsekonomi och inkomstfördelning av olika sätt att organisera pensionssystem avser dels att förhindra att misstagen upprepas, dels att hitta lösningar som fungerar bättre. Världsbanken bygger sin analys både på egna studier och på omfattande akademisk forskning.

En åldrande befolkning

När andelen äldre ökar i befolkningen ökar försörjningsbördan bland de yrkesverksamma. Länderna i Latinamerika, Östeuropa, Centralasien och Kina åldras mycket snabbare än vad de industrialiserade länderna har gjort. Det tog tex 140 år i Frankrike innan den andel av befolkningen som var över 60 år fördubblats från 9 till 18 procent. Det tog 86 år i Sverige. I Kina kommer det bara att ta 34 år och i Venezuela 22 år.

Länder i Afrika och delar av Asien där familjen hittills tagit hand om sina gamla står inför grundläggande förändringar i sitt sätt att trygga ålderdomen. I Latinamerika, Östeuropa och före detta Sovjetunionen är behovet av pensionsreformer akut. Pensionssystemen i OECDs länder utsätts för påfrestningar allt eftersom deras befolkning åldras och ekonomin stagnerar.

Liknande system

Det vanligaste är att länderna har en obligatorisk, offentligt administrerad pensionsförsäkring, där pensionsnivån är förmånsbestämd (förmånsnivån fastställs i förväg och sedan anpassas storleken på inbetalningarna till förmånsnivån) och dagens yrkesverksamma finansierar de samtida pensionärernas pensioner (sk *pay-as-you-go* system). Det senare sker mestadels genom en avgift som betalas in av arbetsgivarna, men vars verkliga kostnader i de industrialiserade länderna sannolikt bärs av löntagarna genom att deras kontantlöner blir lägre än vad de skulle ha varit utan pensionen. Självfallet finns det variationer i konstruktionen. Några länder har byggt upp stora fonder, några har valt att finansiera utbetalningarna med allmänna skatteintäkter i stället för arbetsgivaravgifter. Pensionsskyddet täcker så gott som alla i de industrialiserade länderna, omkring hälften i medelinkomstländerna och 10–20 procent i låginkomst-

länderna. Pensionsbeloppet kan vara lika stort för alla, vara inkomstprövat eller relaterat till inkomstens storlek.

De offentliga pensionsystemen i den industrialiserade delen av världen expanderade under en period med hög tillväxt genom att en inkomstrelaterad del lades till det tidigare grundskyddet. Detta har inneburit massiva inkomstöverföringar till dem som gått i pension på 1960- och 1970-talen, samtidigt som vi fått en kraftig reduktion av fattigdomen bland gamla. Idag när pensionssystemen inom OECD är nära fullfunktionsstadiet har villkoren för *pay-as-you-go* systemen försämrats. Födelsefallet faller, livslängden ökar bland de äldre, vi har en hög arbetslöshet och den ekonomiska tillväxten är svag. Arbetsgivaravgiften varierar från att vara 3 procent i några länder i Afrika och södra Asien med en mycket ung befolkning till att vara mer än 25 procent i länder där befolkningen är äldre som i Brasilien, Bulgarien, Ungern, Italien, Polen, Ryssland och Uruguay.

Bristerna

Vilka är då de fundamentala bristerna som Världsbanken har identifierat? Vi känner igen dem alla från den svenska pensionsdebatten. Men det globala perspektivet ger tyngd åt de svenska slutsatserna.

Om förmånerna varit kopplade till avgiften så att avgiften svarar mot en lika stor förväntad förmån skulle den inte uppfattas som en skatt och därmed inte heller påverka incitamenten till arbete m m negativt. Men konstruktionen med förmånsbestämda pensioner och finansiering med *pay-as-you-go* system bryter sambandet mellan en persons förmåner och avgifter. Om han eller hon minskar sin arbetsinsats och därmed sina avgiftsinsbetalningar behöver det inte resultera i minskad pension. I utvecklingsländerna är det vanligare att man försöker undvika skatten genom att arbeta i den informella

sektorn. Eftersom hälften av arbetskraften i många utvecklingsländer arbetar i den informella sektorn är skattefinansiering här ett stort problem.

Den lagstadgade pensionsåldern är lägre i fattigare länder än i rika och överallt är den verkliga pensionsåldern lägre än den lagstadgade. I till exempel Albanien och Polen är den genomsnittliga pensionsåldern bara 53 år och i Brasilien kan vissa grupper få pension redan efter 30 års arbete oberoende av hur gamla de är. Med tidig pensionering följer inte aktuellt reducerade pensionsnivåer, vilket kan uppfattas som en bestraffning för dem som fortsätter att arbeta.

De äldre har i samtliga länder minskat sin andel av arbetskraften. Även om det är svårt att bestämma hur mycket av minskningen som beror på pensionssystemets konstruktion är det utom tvivel, menar Världsbanken, att det finns en koppling mellan pensionskonstruktion och tidigt utträde ur arbetskraften och tar exempel från Kina, Korea och delpensionen i Sverige.

Pay-as-you-go system innebär alltid inkomstöverföringar mellan generationer. Förmånsbestämda pensioner innebär alltid inkomstfördelningar inom generationer när förmåner och avgifter inte är aktuellt bestämda. All empirisk analys har visat att inkomstöverföringar mellan generationer är långt större än inkomstöverföringar inom generationer. De första generationerna har gynnats mest, senare generationer mindre eller inte alls, då befolkningstillväxt och reallonetillväxt varit väsentligt lägre för senare generationer och systemen mognat. Empiriska studier över hur systemen omfördelar livsinkomster inom generationer har gjorts i Nederländerna, Storbritannien, Sverige och USA. Samtliga studier visar att det *inte* är så att inkomster överförs från högre inkomsttagare till lägre.

Att förmånsbestämda pensioner skulle kunna garantera en på förhand bestämd nivå har visat sig vara en illusion. Pen-

sionsreglerna ändras flera gånger om under en persons livstid. I goda tider förbättras förmånerna, i dåliga tider är det tvärtom. Att inte ha indexreglerade pensioner är ett ofta förekommande redskap som minskar pensionsutbetalningarna i inflationstider.

Avkastningen på offentliga pensionsfonder har varit låg, i vissa länder extremt låg. I Turkiet låg realräntan i genomsnitt på minus 23,8 procent åren 1984–1988 och i Egypten var den i genomsnitt minus 12 procent under det senaste decenniet.

Arbetsmarknadspensioner

Avtalspensioner eller arbetsmarknadspensioner (occupational pensions) täcker ungefär en tredjedel av alla löntagare inom OECD, men är långt mindre vanliga i övriga länder. Arbetsmarknadspensionerna har i många avseenden visat sig ha samma brister som de offentliga. De är förmånsbestämda utan koppling mellan en persons förmåner och avgifter och i många fall (huvudsakligen inom den offentliga sektorn) organiserade som *pay-as-you-go* system. Frukten för att företagen inte skall klara av att infria sina pensionsutfästelser har föranlett regeringarna i några industrialiserade länder att kräva fondering. Arbetsmarknadspensionerna försvårar rörligheten på arbetsmarknaden eftersom i de flesta fall intjänade pensionsrättigheter inte enkelt kan överflyttas från en arbetsplats till en annan. (Detta gäller inte i Sverige.) Pensionsreglerna är i de flesta fall sådana att pensionen blir lägre eller i varje fall inte ökar om man fortsätter att arbeta efter cirka 60 års ålder, vilket ger incitament till tidig pensionering.

Arbetsmarknadspensionerna gynnar höginkomsttagare framför låginkomsttagare och är mer snedfördelade än offentliga pensionssystem. I de fall systemen inte är obligatoriska täcker de ofta inte låginkomsttagare. Avgiftsbestämda,

mindre rigida, fonderade arbetsmarknadspensioner är dock på frammarsch.

Obligatoriskt pensionssparande

Fram till 1994 var Chile det enda landet som helt ersatt sitt offentliga *pay-as-you-go* system med ett obligatoriskt pensionssparande i privata konkurrerande institutioner. Under 1994 har andra latinamerikanska länder, Argentina, Colombia och Peru, ersatt eller kompletterat sina offentliga pensionssystem med obligatoriskt pensionssparande i privat regi. Sparandet följer individen och försvårar därmed inte som de flesta arbetsmarknadspensioner, rörligheten på arbetsmarknaden. I det obligatoriska pensionssparandet bestäms en persons pension av de avgifter han eller hon har betalat, av avkastningen på inbetalningarna och av förväntad livslängd. Löntagarna är därmed mindre benägna att uppfatta avgiften som en skatt de helst vill komma undan. De med mycket låga inkomster blir emellertid utan skydd såvida inte det obligatoriska pensionssparandet kompletteras med en offentligt finansierad garantipension eller något liknande system.

Världsbankens rekommendationer

Det finns både för- och nackdelar med samtliga system. Världsbanken föreslår en kombination av flera funktioner, ett *multi-pillar system*. Sparfunktionen och fördelningsfunktionen hålls åtskilda. Världsbanken föreslår ett offentligt skattefinansierat minimiskydd kompletterat med ett obligatoriskt avgiftsbestämt helt fonderat system där inbetalningarna förvaltas av privata konkurrerande institutioner. De som så önskar kan komplettera med frivilligt sparande.

I sina huvuddrag liknar detta den reform av det svenska pensionssystemet som Sveriges Riksdag nyligen har beslutat om och som introduceras i januari 1996. Vår första "pelare" utgörs av en skattefi-

nansierad garantipension som de får som inte har kunnat tjäna in någon egen pension eller tjänat in en alltför låg sådan. Vår andra "pelare" är en obligatorisk avgiftsbestämd inkomstrelaterad pension. Men till skillnad från Världsbankens förslag fonderas bara en liten del av inbetalningarna, nämligen 2 procentenheter av hela avgiften som är 18,5 procent. Bakom detta ligger inte bara den dubbla börda som övergångsgenerationerna skulle få erfara vid en fullständig övergång från ett omfattande *pay-as-you-go* system till ett fonderat system, utan också en annan riskfördelning än Världsbankens. De offentliga pensionerna baseras på ekonomins tillväxttakt, medan pensionssparande i privata konkurrerande fonder baseras på kapitalmarknadsräntan.

Den svenska lösningen med "aktuariella" (avgiftsbestämda) pensioner inom ramen för ett *pay-as-you-go* system är unik. Den kombinationen nämns inte i Världsbankens rapport, vilket förvånar och är en brist.

Vår tredje "pelare" innehåller både avtalspensioner och frivilligt sparande. Konstruktionen på våra avtalspensioner stämmer dock dåligt med Världsbankens rekommendationer, eftersom de inte är avgiftsbestämda och de flesta inte heller är fonderade system.

Stabiliteten

En förutsättning för att ett pensionssystem skall vara stabilt är att det uppfattas som rimligt och rättvist av det stora flertalet. Det innebär en rättvis fördelning mellan olika inkomstkategorier inom en generation, mellan olika årsklasser, mellan män och kvinnor och mellan förvärvsarbete och pensionärer. Det senare avser löpande inkomster, medan det i övrigt är livsinkomster som avses. Det är inte självklart att rättvisa livsinkomster är tillräckligt i en situation med stora skillnader mellan förvärvsinkomster och samtida pensioner. Häri ligger ett hot mot stabili-

teten som aldrig nämns i Världsbankens rapport, men som hade behövt tas upp till diskussion.

Här finns nästan inte heller något om kvinnors specifika situation. Ingenting om vad olika konstruktioner av pensionsystem kan betyda för kvinnors incitament, kvinnors livsinkomster i förhållande till män och kvinnors ekonomiska självständighet. Världsbanken vill förbättra kvinnors pensioner genom att avskaffa könsdiskrimineringen på arbetsmarknaden och dela pensionsrätten mellan makar. Det är emellertid ett recept enbart för länder där kvinnorna har hög förvärvsfrekvens och redan uppnått en hög nivå på ekonomisk självständighet.

*Docent ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG
Institutet för social forskning
Stockholms universitet*