

De neoliberalisering van de welvaartsstaat

► André Mommen

In de jaren negentig geraakte de welvaartsstaat in de verdrukking. De sociale uitkeringen veroorzaakten financieringstekorten en steeds zwaardere loonlasten waardoor de duurzaamheid van de welvaartsstaat in discussie werd gesteld. Vooral de pensioensector kwam in het vizier toen de veroudering van de bevolking op termijn een tijdbom onder het pensioensysteem dreigde te leggen. Daarbij werd vooral het systeem van financiering van de pensioenen in vraag gesteld. Het omslag- of repartitiesysteem waarbij de huidige werkenden betalen voor het pensioen van de huidige gepensioneerden, zou te zwaar drukken op het staatsbudget en de oorzaak zijn van te hoge loonlasten. In dit artikel worden een aantal aspecten van dit debat gerelateerd aan de wordingsgeschiedenis van de welvaartsstaat en aan de structurele veranderingen die het kapitalisme de laatste decennia heeft ondergaan. Voorts wordt aangeduid dat alle hervormingsvoorstellen voor het pensioenprobleem vandaag in de richting gaan van het vervangen van het solidaire repartitiesysteem door een kapitaaldeckings- of kapitalisatiesysteem.

In dit artikel zullen we eerst ingaan op de rol die de arbeidersbeweging heeft gespeeld bij de invoering van de welvaartsstaat. In een tweede paragraaf worden de dilemma's die de welvaartsstaat belagen, geanalyseerd. Tenslotte wordt in een derde paragraaf verteld hoe in een aantal landen het oude repartitiesysteem in belangrijke mate buiten werking is gesteld door de invoering van het driepijlersysteem. In dit driepijlersysteem speelt het door de staat gegarandeerde pensioen alleen nog maar de rol van minimale voorziening, terwijl aanvullende pensioenen uit kapitaalfondsen een al te grote terugval in inkomen moeten opvangen. Dit systeem dat door de internationale financiële instellingen wordt gepropageerd, wordt vandaag gezien als het middel om het pensioenprobleem

in de toekomst op te lossen. Allicht zullen op termijn alle Europese landen op een driepijlersysteem overstappen. Recente pensioenhervormingen in Zweden¹, Duitsland² en België³ tonen dat aan.

De neergang van de arbeidersbeweging

In alle ontwikkelde Europese landen omhelsden de socialisten na 1945 het Keynesianisme. In combinatie met een sterke vakbeweging was dat de sleutelfactor om met behulp van sociale wetgeving universele regelingen op te leggen waardoor een zekere *decommodification*⁴ van de arbeidskracht werd verkregen en de sociale rechten werden geïnstitutionaliseerd. In de USA bleven de welvaartsvoorzieningen evenwel bescheiden. Er ontbreekt nog altijd een nationaal gezondheidssysteem. In de USA zijn de werkloosheidsuitkeringen minder automatisch, duren ze minder lang dan in Europa en dekken ze een lager percentage van het dagloon. De patronen van centraal collectief overleg zijn er trouwens ook zwakker dan in Europa. De vakbeweging organiseert er slechts een kleine minderheid van de industriearbeiders. De reden hiervoor is dat er geen sterke sociaal-democratische partij bestaat die in de hoogtijdagen van het Keynesianisme universele welvaartsvoorzieningen kon organiseren.

De vakbonden zijn samen met de arbeiderspartijen overal de drijvende kracht achter de sociale wetgeving. Zo konden zij de wettelijke beperking van de arbeidsdag doordrijven en het probleem van de ziektekosten en inkomensuitval als gevolg van ziekte, invaliditeit, arbeidsongevallen en

werkloosheid oplossen. Sommige problemen, zoals de ziektekostenverzekering, waren relatief gemakkelijk via wetgeving voor alle loontrekkers te regelen. Met de werkloosheidsverzekering lag dat anders. Staatsbemoeienis werd tenslotte door de vakbonden aanvaard toen de regeringen de werkloosheidskassen van de vakbonden gingen subsidiëren. De andere belangrijke welvaartsstak, namelijk het werknemerspensioen, werd aanvankelijk door de liberale regeringen uit de negentiende eeuw aangepakt door spaarpensioenregelingen op kapitaalbasis te propageren.⁵ Probleem was dat deze vrijwillige regelingen onvoldoende dekking boden en voor vele arbeiders onbetaalbaar waren. Sommige grote ondernemers voerden een gratis pensioen in om de eigen arbeiders aan het bedrijf te binden. Terzelfder tijd voerde de arbeidersbeweging actie voor een werknemerspensioen gebaseerd op verplichte bijdragen. Na 1945 werd dat staatspensioen overal in de Europese landen gestandaardiseerd en verplicht gesteld. Hierdoor werd de architectuur van de naoorlogse welvaartsstaat (WS) verder voltooid.

De WS is gebaseerd op de nationale solidariteit en komt vooral tegemoet aan de behoeften van de arbeidersklasse in de grote fabrieken. Met de neergang van het Fordisme in de jaren tachtig verzwakte echter de sociale basis van de WS. De vakbonden van industriearbeiders verloren veel leden. Dat maakte de theorie populair dat in een postindustriële maatschappij de betekenis van de arbeidersklasse en de vakbeweging is gedaald. De vakbeweging vormt in vele landen evenwel nog een werkelijke macht. Alleen opereert ze vaak onder zeer verschillende politieke voorwaarden. In West-Europa was de mobilisatiegraad van de vakbonden vanaf de jaren zestig tot ver in de jaren tachtig hoog. In de Engelssprekende wereld voerden zij veelal actie op de werkvloer. De Japanse vakbonden waren toen vooral de arbeiders in eenzelfde bedrijf gaan organiseren. In de meeste Latijns Amerikaanse landen integreerde de bonapartistische staat de vakbonden in een triade van staat, partij en syndicaat. In de communistische landen had de vakbeweging de status van "drijfriem" tussen arbeidersklasse en communistische partij gekregen, maar na de val van het communisme zijn deze vakbonden echter "geprivatiseerd" en onder druk van marktwerking geplaatst. In sommige landen, zoals in Polen, kon een combinatie van sociaal ongenoegen en nationalisme zelfs lei-

den tot het ontstaan van een populistische vakbeweging.

De Keynesiaanse staat en het Fordistische industriële systeem bevorderden het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) per industrietak waardoor afzonderlijke industrieën en sectoren hun concurrerende voorwaarden niet meer konden doen gelden. De crisis in de Fordistische sectoren maakte het vanaf de jaren zeventig voor de vakbonden steeds moeilijker om hun voorwaarden te dicteren. In de USA en Groot-Brittannië daalde hierdoor de vakbondsdichtheid in de industrie. Meerdere redenen kunnen hiervoor worden aangehaald, zoals (i) een dramatische vermindering van het aantal jobs in de industrie; (ii) hoge werkloosheid; (iii) een vermindering van het aantal volledig tewerkgestelden en een groei van het aantal deeltijders en tijdelijke arbeidskrachten, allemaal arbeidskrachten die minder snel lid van een vakbond worden; (iv) een proportionele groei van de tewerkstelling in kleine bedrijven waar het voor de vakbonden vaak moeilijk is om door te dringen; (v) antivakbondswetgeving.

In de meeste Europese landen zijn de industriële vakbonden invloedrijk gebleven, want ze worden door de regering als onderhandelaars aanvaard. De nationale vakbondsleders zijn erin geslaagd om over de planning van ontslagen in de ondernemingen te onderhandelen en ze kunnen soms de regering dwingen om geplande bedrijfssluitingen op te schorten, uit te stellen of over belangrijke veranderingen in de architectuur van de welvaartsstaat te onderhandelen. Dat neemt evenwel niet weg dat de vakbeweging als nationale steunpilaar van de WS overal verzwakt is. Naarmate de arbeidskrachten zich over de hele wereld verplaatsen als gevolg van de groei van transnationale bedrijven of fabrieken naar regio's worden overgebracht waar de arbeidskracht gedwee en goedkoop is, moeten de vakbonden hun werking aanpassen. In bepaalde landen heeft de vakbeweging deze uitdaging beantwoord door de vorm van een bedrijfsvakbeweging aan te nemen. Elders heeft ze zich weer tot een sociale beweging omgevormd. In Bolivia, Brazilië, Argentinië en Zuid-Afrika is ze zich als mondiale sociale vakbeweging bewust geworden van de relatie tussen arbeid, civiele maatschappij, staat en globaliserende krachten. Ze heeft er een strategie van verzet tegen de schadelijke druk van de globalisering ontwikkeld.

De terugkeer naar een typische bedrijfspakbeweging betekent het opnieuw aanknopen met de vakbondspraktijken uit de tijd van het concurrentiële kapitalisme. Vóór de *New Deal* in de jaren dertig was de bedrijfspakbeweging het normale patroon in de arbeidsverhoudingen in de USA. De arbeidswetgeving van de *New Deal* betekende een breuk met de tot dan toe overheersende liberale arbeidsverhoudingen. In de klassieke economische theorie wordt arbeid immers gezien als een gewoon economisch goed waarvan de prijs door de markt moet worden gereguleerd. De praktijk van de collectieve onderhandelingen en van het afsluiten van CAO's per bedrijfstak of concern kwam pas daarna algemeen in zwang. De tussen General Motors en de United Auto Workers in 1948 onderhandelde CAO werd hét model voor akkoorden die later in vele industrieën tot stand kwamen. Deze CAO compenseerde de gestegen kosten van levensonderhoud, liet de lonen de jaarlijkse verhoging van de productiviteit volgen, bevatte verzoenings- en arbitrageprocedures, verschafte aanvullende voorzieningen zoals een pensioen en een ziektekostenverzekering. In 1950 volgde een CAO die deze verworvenheden voor een periode van vijf jaar verlengde en waarin de vakbondsrechten en ook de betaling van de vakbondsbijdragen werden geregeld. Daarna volgde nog een reeks van meerjarenakkoorden waarin telkens substantiële loonsverhogingen en betere voorzieningen werden verkregen. Door de centralisatie steeg de macht van de vakbonden in de auto-, rubber-, staal- en kolenindustrie en in het vrachtvervoer ("teamsters").⁶

In de jaren zeventig gebruikten vele Amerikaanse bedrijven technieken om het binnentreden van de vakbonden te voorkomen. Ze werden hierin geholpen door de crisis in de Amerikaanse Fordistische industrie en de antivakbondspolitiek van de regering Reagan. Reagans herverkiezing in 1984 zette daarna het licht op groen voor het openlijk tegenwerken van de vakbonden, waardoor het absolute aantal van georganiseerde arbeiders voor het eerst sinds de jaren dertig daalde. Dit dalend vakbondslidmaatschap verzwakte ook de Democratische Partij, wat de meeste Democratische politici tot een herziening van de samenstelling van hun traditionele electorale basis noopte. Dat zou uiteindelijk leiden tot de *New Democrats* van Bill Clinton die aansluiting zochten bij de nieuwe middenklassen en die de vakbonden links lieten liggen.

In Groot-Brittannië geraakte de vakbeweging na de "Winter of Discontent" in 1979 in een diepe crisis. De leegloop van de vakbonden⁷ was te wijten aan de daling van het aantal banen in de industrie en aan de opkomst van kleine bedrijven. Voorts was er nog de antivakbondswetgeving van Thatcher. Zowel de economische crisis als de economische hervormingen van Thatcher hebben daarna de voorwaarden geschapen voor de opkomst van de sterk door het neoliberalisme beïnvloede stroming van *New Labour*. Ook in de andere Europese landen omhelsde de sociaal-democratie (met die in Centraal-Europa voorop) marktmechanismen om de arbeidsmarkt te "activeren" en het beroep doen op de uitkeringen te verminderen.

Het dilemma van de WS

Als gevolg van de verouderende bevolking, de veranderende gezinsstructuren, de vertraagde economische groei, de hoge werkloosheidspercentages, de toegenomen financieringstekorten en het groeiende verzet tegen de hoge belastingen willen de regeringen de grondslagen van de WS herzien door middel van meer marktwerking in combinatie met een zekere privatisering en concurrentie. Dit alles betekent een bewuste breuk met grondslagen van de naoorlogse WS. De WS was in West-Europa immers een politiek project van natievorming ter versterking van de liberale democratie tegen het communisme. Daarom werden de wetten van de vrije markt grotendeels aan banden gelegd. De "Keynesiaanse consensus" beloofde sociale zekerheid én economische groei met behulp van een niet-inflatoire vraagstimulering met volledige tewerkstelling voor de mannelijke kostwinnaar met een standaard gezin en levensloop.

De WS kan men daarom ook zien als (i) een uiting van een politieke gemeenschap gebaseerd op sociale solidariteit, (ii) als een poging om behoeftigheid uit te bannen en de klassenverschillen te verminderen en (iii) als een politiek project voor de vorming van een stabiele nationale gemeenschap. De laatste tijd wordt echter aan deze drie doelstellingen minder strak de hand gehouden. In 1992 vond Clintons minister van Arbeid Robert Reich een soort van aanbodzijde voor de werkgelegenheidspolitiek uit waarin een mix van scholing, training en vaardigheden de economische groei en de volledige werkgelegenheid moest bevorderen. Zijn werkgelegenheidsstrategie die door de sociaal-democratische partijen in West-

Europa werd gekopieerd, schiep een nieuwe balans tussen de WS en de arbeidsmarkt. De Verenigde Staten werden afgerekend op hun uitstekende economische prestaties met lage inflatie, lage werkloosheid, een verdwijnend financieringstekort, een sterke munt, stijgende aandelenkoersen en een ononderbroken door de export aangedreven economische groei.⁸

De triomf van de markt betekent echter de afbouw van de herverdelende WS. Verhoogde concurrentie door de financiële en economische liberalisering heeft de solidaire fronten van arbeiders en boeren verzwakt op een moment dat de nieuwe middenklasse numeriek toeneemt. De afdanking van het economische model dat gebaseerd is op openbare monopolies, gebeurde toen in de vroege jaren tachtig de regering van president Reagan in de Verenigde Staten een omvangrijk programma van deregulering lanceerde. Dat voorbeeld werd door Thatcher in het Verenigd Koninkrijk gevolgd. In andere landen werd de crisis van de WS zichtbaar in de hoge werkloosheidspercentages, de inflatoire druk, de lage groeicijfers, de hoge financieringstekorten, de hoge belastingen, enz. De neoliberale theoretici geloofden toen in een fundamentele tegenstelling tussen groei van de werkgelegenheid en het bestaan van een royale sociale bescherming, daar hoge sociale bijdragen en belastingen, hoge en rigide lonen en een sterke mate van werkzekerheid het aanwerven van bijkomende arbeidskrachten onbetaalbaar zouden maken. Het Amerikaanse banenmirakel leek hen gelijk te geven.

In de jaren negentig plaatste men als gevolg van het Amerikaanse succesverhaal de volledige tewerkstelling weer op de Europese politieke agenda. "Sociale investeringen" en "human capital" in combinatie met programma's voor een "actieve arbeidsmarkt" moesten de gezinnen helpen om werk én gezin beter met elkaar te combineren en om vaardigheden te verwerven die door de postindustriële samenleving worden gevraagd. Doch deze strategie resulteerde in Europa niet in klinkende successen daar de werkloosheid hoog

bleef en de participatiegraad van de werkende bevolking eerder laag.

Budgettaire beperkingen hebben intussen de regeringen verplicht om delen van de WS te privatiseren. Doch aan een succesvolle privatisering van de sociale zekerheid hangt een prijskaartje. Gunstige belastingvoorwaarden of staatssubsidies zijn nodig om de invoering van privé-regelingen voor de ondernemers aantrekkelijk te maken. De sociale zekerheid afslanken leidt voorts tot het ontstaan van veelal dure door de ondernemingen gefinancierde parallelle privé-voorzieningen. Individuele regelingen vallen soms nog duurder uit doordat ze aanleiding geven tot kostbare juridische steekspelletjes bij ontslag.

Verhoogde concurrentie door de financiële en economische liberalisering heeft de solidaire fronten van arbeiders en boeren verzwakt op een moment dat de nieuwe middenklasse numeriek toeneemt.

Het postindustrialisme stimuleert de groei van de vrije beroepen en van ongeschoold werk buiten de grote fabrieken. In beide gevallen wordt zo de groei van de "atypische", preciaire jobs, zoals afroepkrachten, thuiswerkers en schijnzelfstandigen bevorderd met een grotere polarisatie tussen de kern en de periferie van werkende bevolking als gevolg. Het niveau van heel wat sociale uitkeringen daalt hierdoor dienovereenkomstig. Daarna veroorzaken loonsverlagingen een vicieuze neerwaartse spiraal in de sociale uitkeringen. Verarming van een belangrijk deel van de loonafhankelijken is hiervan de uiteindelijke uitkomst. In de "postindustriële" samenleving nemen de verschillen in levensloop echter toe, waardoor steeds meer heterogene behoeften en verwachtingen ontstaan door de hogere carrièreonzekerheid, de behoefte aan meer flexibele aanpassingen en de veranderde gezinsarrangementen. Tenslotte zien de burgers zich geconfronteerd met meer risico's dan in het verleden. Dit alles heeft zowel de vakbonden als de WS onder druk gezet. Het gevaar daarvan is dat als de sociale uitkeringen achter blijven op de lonen, dat diegenen die het zich kunnen veroorloven overstappen op aanvullende verzekeringen.

De ontmanteling van het systeem van de staatspensioenen

De laatste jaren verscheen het punt van de demografische vergrijzing in het Westen erg nadrukkelijk op de politieke agenda. Trendsetter in de discussie was het in 1994 gepubliceerde rapport van de Wereldbank *Averting the Old Age Crisis*.⁹ In dit rapport wijzen de opstellers op de demografische tijdbom die in zowel de ontwikkelde wereld als in de ontwikkelingslanden tikt. Ze pleiten daarom voor pensioenhervormingen, waarbij het door de overheid georganiseerde repartitiesysteem zoals in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Nederland, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië moet worden aangevuld door een kapitalisatiestelsel. Daar konden deze pensioenfondsen grote reserves opbouwen. Omdat in Europa na 1945 veelal staatspensioenen volgens het repartitiesysteem werden ingevoerd, ontbreken in de meeste landen nu pensioenreserves.

Het repartitiesysteem is gebaseerd op een impliciet sociaal pact dat drie elkaar overlappende generaties omvat waarbij de vandaag werkenden betalen voor het pensioen van diegenen die al met pensioen zijn. Dit gebeurt in ruil voor de belofte dat het eigen pensioen in de toekomst zal worden betaald door de volgende generaties van werkenden. Door de verplichte solidariteit tussen de generaties konden de regeringen onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog een genereus pensioensysteem voor alle burgers garanderen. Vandaar het onmiddellijke succes van dit stelsel. Vanaf het midden van de jaren zeventig kwam het repartitiesysteem echter in toenemende mate onder druk te staan, want door de economische crisis werd het pensioensysteem steeds vaker oneigenlijk gebruikt als instrument voor vervroegde pensionering.¹⁰ Hierdoor groeide de kloof tussen inkomsten en uitgaven. Demografische ontwikkelingen oefenden daarna een bijkomende druk op het systeem uit.

Aanvankelijk reageerden de meeste regeringen met het verhogen van de pensioenbijdragen. Doch ook hier kwam de limiet snel in zicht. De verhoogde pensioenbijdragen lokten al snel vakbondsacties uit om de verloren koopkracht met loonsverhogingen te compenseren. Daarna trachtte men de groei van de pensioenuitgaven zelf af te remmen. Tevergeefs echter. De vervroegde pensionering was immers de ideale afkoopregeling geworden om bij bedrijfssluitingen oudere arbeidskrachten te lozen. De financieringscrisis

van het repartitieselsel werd hierdoor acuut. Om hieraan te ontsnappen moest men de activiteitsgraad gevoelig verhogen. Daarom lanceerde de Europese top van Lissabon in maart 2000 de oproep om de gemiddelde activiteitsgraad gemiddeld op 70 procent te brengen (gemiddeld 60 procent voor de vrouwen). Op de top van Stockholm in maart 2001 werd er daarna aan toegevoegd dat in 2010 50 procent van de ouderen aan het werk moet zijn en dat de lidstaten jaarlijks over hun vorderingen moeten rapporteren.

Neoliberale ideologen beweren nu dat de pensioenverplichtingen van de staat een impliciete openbare schuld zijn. De staat gaat immers verplichtingen voor de toekomst aan zonder te weten of men die kan honoreren, want het repartitiesysteem draagt niet bij tot de accumulatie van financiële reserves. Het ligt dan voor de hand dat de neoliberalen het management van de pensioenen deels uit handen van de staat willen nemen. Ze kunnen wijzen naar de Engelssprekende landen met een liberale pensioen traditie waar de staatspensioenen altijd al bescheiden zijn geweest. In Zwitserland en Nederland werd naast het lage staatspensioen een tweede peiler op kapitalisatiebasis ontwikkeld die zorgt voor een aanvullend pensioen. Hier geven deze privéfondsen een bredere dekking en ze bezitten in verhouding tot het BNP meer kapitaal dan de fondsen in de Engelsprekende landen.¹¹ Met toevoeging van de inleg van de verzekeringsmaatschappijen (de derde pijler van het systeem) stijgt het totaal belegde kapitaal van het contractuele sparen van de Zwitserse en Nederlandse pensioeninstellingen boven 100 procent van het BNP.

In landen met genereuze staatspensioenen (zoals Zweden, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Italië, België en in mindere mate Japan) ontwikkelden de aanvullende pensioenen zich. Veranderingen in deze genereuze pensioenregelingen zijn echter overal op til. Zo schakelde Zweden van een pensioensysteem gebaseerd op een percentage van het laatst verdiende loon (eindloonregeling) al over op eentje gebaseerd op de som van de gestorte bijdragen en op een percentage van het gemiddelde loon. Een tweede pijler op kapitaalbasis is inmiddels ingevoerd ten einde aldus de groei van de pensioenlasten te verminderen. Elders staan analoge veranderingen op het programma. Toch loopt men nergens heel hard van stapel. Een verandering van pensioenregime is immers moeilijk snel te realiseren. Ten eerste wordt een pensioenhervorming door de kiezers

beschouwd als een onaangename inbreuk op hun verworven rechten. Ten tweede betekent het veranderen van pensioensysteem ook dat de huidige betalende van pensioenbijdragen dubbel zullen moeten betalen, nl. een keer voor de huidige gepensioneerden en een tweede maal voor zichzelf in het nieuwe kapitalisatiesysteem. Dat geeft al aan waarom de meeste landen zich niet zonder dwingende financiële en economische redenen aan een grondige systeemherziening zullen wagen. Het zijn daarom vooral de zwakke landen uit Oost- en Centraal-Europa en Latijns-Amerika die onder druk van de internationale instellingen deze stap al hebben gezet.

De ex-communistische landen erfden pensioensystemen die gebaseerd waren op het principe van het repartitiesysteem en de eindloonregeling. De pensioencrisis werd hier versterkt door drie bijkomende factoren, nl. (i) de economische recessie als gevolg van de overgang naar het kapitalisme, (ii) de in het verleden doorgevoerde uitbreiding van de pensioenvoorziening tot de boeren¹² en (iii) een snelle uitbreiding van de informele sector na de val van het communisme. De pensioenuitgaven namen exponentieel toe door het groot aantal mensen dat ineens met vervroegd pensioen ging. De inkomsten daalden nog sneller toen de groei van de informele sector versnelde, waardoor radicale hervormingen zich in de pensioensector opdrongen. Het oude repartitiestelsel werd evenwel uit angst voor de kiezers in de jaren negentig grotendeels gehandhaafd. De sociale bijdragen bleven proportioneel gekoppeld aan de lonen en volledig betaald door de werkgevers. Uiteindelijk moest de wal het schip keren. De financiële crisis van de staat, de té hoge arbeidskosten en het toegenomen zwartwerk noopten uiteindelijk tot een ingreep in de mechanismen van de WS. Onder druk van de Wereldbank en de financiële instellingen gingen de ex-communistische landen nu één voor één over tot de invoering van een driepijlersysteem.

Zoals in vele andere ex-socialistische landen had Hongarije reeds in 1993 vrijwillige kapitaalfondsen met fiscale voordelen opgericht (de derde pensioenpijler). Na de financiële crisis in 1995 overwonnen te hebben met behulp van stringente maatregelen, keurde het Hongaarse parlement in 1997 een wetsvoorstel ter hervorming van de pensioenen goed. Een deel van de pensioenbijdragen van de werkenden zou naar een persoonlijke

rekening (eerste pijler) gaan en gedeeltelijk naar een privé-pensioenfonds (tweede pijler). Het in de tweede pijler geaccumuleerde kapitaal kan niet meer door de staat worden gebruikt om er pensioenen van anderen mee te betalen. De bijdragen gestort voor de eerste pijler blijven eveneens persoonlijk bezit. In Rusland werd de sociale zekerheid met behulp van een lening van 800 miljoen dollar door de Wereldbank hervormd. Hierdoor kwam een driepijlersysteem tot stand. De eerste pijler moet een sociaal minimuminkomen garanderen. De tweede pijler berust op een kapitalisatiesysteem met verplichte bijdragen. De derde pijler rust op een kapitalisatiesysteem met vrijwillige bijdragen. De bedoeling van deze hervorming is om inkomenszekerheid voor de oude dag te garanderen, de hoge belastingdruk voor de bedrijven te verminderen, de pensioenlasten van de staat te verlichten en mechanismen in werking te stellen om het persoonlijk sparen te bevorderen. In Estland werd in 1998 het repartitiesysteem volgens de richtlijnen van de Wereldbank hervormd. Eerst werd met behulp van belastingvoordelen de derde pijler met vrijwillige kapitaalfondsen opgericht. Daarna werd het repartitiesysteem hervormd om de pensioenlasten aan de economische en demografische groei aan te passen. De rechthebbenden zijn diegenen die bijdragen hebben gestort, wat betekent dat de inter- en intragenerationele herverdelingsmechanismen worden beperkt. In 2002 werd de tweede pijler met een (semi-) verplicht kapitaalfonds ingevoerd. Alle Centraal- en Oost-Europese landen lieten overigens hun pensioenhervormingen gepaard gaan met een geleidelijk optrekken van de pensioengerechtigde leeftijd, het directer koppelen van de hoogte van de pensioenen aan de geleverde bijdragen en het invoeren van een indexatiesysteem waardoor het pensioen in verhouding tot het loon daalt.

Niet alle ex-socialistische landen wilden dit driepijlersysteem onder druk van de Wereldbank meteen invoeren. De Tsjechische regering sprak zich aanvankelijk zelfs uit tegen een partiële en geleidelijke invoering van het driepijlersysteem. Ze koos na lange aarzelingen voor een hervorming van het repartitiesysteem. Van alle ex-communistische landen ging de hervorming van de pensioensector het snelste in Polen en Hongarije. Na de ineenstorting van het communistische regime hadden de regeringen van beide landen immers het sociale vangnet gebruikt om het verzet tegen

de economische hervormingen af te kopen. Daardoor schiepen ze ernstige financieringstekorten en hoge loonlasten. Het gevolg hiervan was dat een hervorming van het dure pensioensysteem noodzakelijk werd om een ernstige macro-economische crisis te ontlopen. Hongarije moest in 1995 een strikt stabilisatieprogramma aanvaarden en in 1997 werd het systeem van de drie pensioenpijlers uitgewerkt. Polen nam een jaar na Hongarije een analoog pensioensysteem aan. Opmerkelijk zijn evenwel de verschillen tussen beide landen. In Hongarije gaat 80 procent van de totale pensioenuitgaven naar de ouderdomspensioenen, terwijl dat in Polen maar 55 procent is. Polen is echter wereldleider in de uitgaven voor de invaliditeits- en weduwen- en wezenpensioenen, dit zowel voor wat betreft het aantal uitkeringstrekkers in verhouding tot de totale arbeidspopulatie als voor de hoogte van de uitkeringen in verhouding tot de lonen. Deze pensioenen slokken in Polen ongeveer 6,5 procent van het BNP op, hetgeen twee maal zo hoog is als in Hongarije en zelfs tot drie maal zo hoog is als in Tsjechië en vijf maal zo hoog in Roemenië.

In Latijns Amerika wordt Chili voor wat de pensioenen betreft als een neoliberal "succesverhaal" afgeschilderd. Onder Pinochet onderging Chili immers een gehele economische verandering door het privatiseren van de staatsbedrijven en het openbreken van de WS. In de pensioensector werd een begin gemaakt met een overgang van het repartitie- naar het kapitalisatiesysteem. Het Chileense pensioensysteem is nu gebaseerd op verplichte bijdragen aan een pensioenfonds naar eigen keuze met een minimumpensioen gegarandeerd door de staat. Het oude repartitiesysteem is inmiddels afgesloten. De oude rechten zijn echter erkend. De inmiddels opgerichte pensioenfondsen hebben aandelen gekocht en daardoor ook de werking van de kapitaalmarkt "verbeterd" in combinatie met de privatisering van de staatsbedrijven. Het Chileense voorbeeld werd uiterst populair bij de neoliberale hervormers. Chileense technocraten reisden naar landen als Estland, Albanië en Kirgizstan waar men aan pensioenhervormingen dacht. De andere Latijns Amerikaanse landen¹³ voerden daarna het Chileense pensioenstelsel in.

Pensioenfondsen op kapitaalbasis zijn alleen echt "populair" in landen met een liberale traditie (alle Angelsaksische landen). Deze landen hebben hun welvaartsstaten nooit volledig uitgebouwd. De afbraak kon er dan ook sneller en grondiger

gebeuren. In Groot-Brittannië loste Thatcher het probleem van de gestegen pensioenuitgaven op door meer armoede onder de gepensioneerden te scheppen. Door haar beslissing uit de jaren tachtig was immers de loonindexering van het bijna universele basispensioen (met een vast bedrag voor iedereen) vervangen door alleen maar een prijsindexatie. Er kwam een striktere koppeling tussen de gestorte bijdragen en de uitgekeerde ambtenarenpensioenen. Wie in Groot-Brittannië alleen maar kan rekenen op het lage basispensioen, moet beroep doen op de sociale bijstand. Toch neemt in Groot-Brittannië ongeveer de helft van de werkenden deel aan een collectief bedrijfs-pensioenfonds en ongeveer een kwart stort voor een persoonlijk pensioen bij een kapitaal-fonds. Maar niet iedereen vaart hier wel bij. Men moet rekening houden met relatief hoge administratiekosten en met soms lage opbrengsten van de beleggingen. Door de hoge premies zijn maar weinigen in staat om voldoende (15 procent of meer van het inkomen) te storten om aan een pensioen van 50 procent van het laatst verdiende inkomen te geraken. De toenemende armoede onder Britse gepensioneerden is dan ook een bekend feit. Velen hebben intussen al de alarmklok geluid nu vele pensioenfondsen onvoldoende in kas hebben om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen.¹⁴

Conclusie

Ondanks alle problemen die verbonden zijn met het koppelen van de pensioenen aan een kapitaal-financiering blijven de internationale instellingen de regeringen aansporen om hun repartitiesysteem te hervormen. De meeste regeringen zijn echter hoegenaamd niet van plan om snel over te gaan op een minimumstelsel met een omvangrijk aanvullend kapitalisatiestelsel. De arme landen kiezen voor de hybride oplossingen (driepijlersysteem) aangereikt door de technocraten van de Wereldbank. In de rijke Europese landen zetten de regeringen de deur open voor aanvullende pensioenen op kapitaalbasis, maar tevens pogen ze door een betere spreiding van de lasten over een groter aantal actieven het repartitiestelsel te redden. Vandaar dat deze regeringen de participatiegraad van de werkende bevolking door meer marktwerking en een activerende overheid graag willen verhogen.

Noten

- 1 Zweden schakelde op het einde van de vorige eeuw over op een *tweepijlersysteem*, waarbij 17 procent van het loon moest worden gestort voor een "inkomenspension" en 2,5 procent voor een "premiépension".
- 2 Duitsland koos in 2001 voor het aanleggen van een tweede pensioenpijler met verplichte bijdragen te storten door werkgevers en werknemers in een kapitalisatiefonds.
- 3 Naast de "eerste pijler" (het huidige verknipte pensioensysteem volgens het repartitiemodel dat zelfstandigen, arbeiders, bedienden en ambtenaren dekt) bestaat er bij bepaalde bedrijven nog een zogenaamde "groepsverzekering" aangegaan door de werkgever om een aanvullend (het zogenaamde *extralegale*) pensioen of uitkering te bieden. Deze voorziening is in feite reeds de "tweede pijler" die op vrijwillige basis door de werkgevers is georganiseerd om vooral het kaderpersoneel aan het bedrijf te binden. Dit systeem kan sinds kort tot alle werknemers die onder een bepaalde collectieve arbeidsovereenkomst vallen, worden uitgebreid. De zelfstandigen zullen hun pensioen dat op het sociaal minimum ligt nu via een pensioenfonds op kapitalisatiebasis kunnen aanvullen.
- 4 *Decommodificatie* heeft te maken met het ontdoen van het warenkarakter van de arbeidskracht. Wettelijke regelingen kunnen beletten dat iemand die niet meer kan werken (ziekte, invaliditeit, leeftijd, werkloosheid) onder bepaalde voorwaarden een vervangingsinkomen krijgt.
- 5 In België gebeurde dat door de oprichting van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas (ASLK).
- 6 In 1954 was het aantal vakbondsleden hierdoor tot 17.022.000 (34,7 procent van de tewerkgestelden) gestegen.
- 7 Na een piek van 13,3 miljoen vakbondsleden in 1979 was het aantal vakbondsleden in 1998 tot 7,1 miljoen of 29,6 procent van de loontrekkers gedaald. In 1945 telde men ook iets meer dan 7 miljoen vakbondsleden.
- 8 Zo verdubbelde in de jaren negentig het aantal banen in de exportsector tot 16 miljoen.
- 9 *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 1994.
- 10 In 1983 zorgde de socialistische minister Nicole Questiaux ervoor dat alle Fransen na 37,5 arbeidsjaren met pensioen konden gaan. Toen vakbondsleider André Bergeron (Force Ouvrière) haar vroeg hoe het met de financiering van deze dure maatregel was gesteld, zou Questiaux hem hebben geantwoord dat ze zich met deze vraag niet wenste bezig te houden, daar ze anders niets zou realiseren.
- 11 In beide landen zijn de privé-pensioenen voorlopig nog geïndexeerd aan de inflatie, hetgeen trouwens een hogere graad van kapitaaldekking vereist én het betalen van hogere bijdragen vergt. Gezien de economische toestand staat in beide landen de inflatiecorrectie ter discussie.
- 12 De boeren werden overal in de socialistische landen pas met een ouderdomspensioen bedacht nadat de sector was gecollectiviseerd. Het pensioensysteem in de socialistische landen was aanvankelijk nog lange tijd gebaseerd op regelingen geërfd van onder het kapitalisme. Het hervormingsproces verliep daarna pas langzaam. In de USSR kregen de arbeiders vanaf 1929 en de bedienden vanaf 1937 een ouderdomspensioen. De kolchozenboeren volgden pas in 1964. Dat de vrouwen vijf jaar eerder dan mannen met pensioen mochten was algemeen in de socialistische landen. Vrouwen verdwenen immers wegens het krijgen van kinderen enkele jaren uit het arbeidscircuit, wat aldus gecompenseerd werd met een vervroegde pensionering.
- 13 Peru in 1993, Colombia in 1994, Uruguay in 1995, Costa Rica in 1996, Mexico en Bolivia in 1997, El Salvador in 1998, enz.
- 14 In 2002 was 90 procent van de Britse pensioenfondsen door de gedaalde waarde van hun beleggingen niet in staat om hun verplichtingen te voldoen. Volgens J. P. Morgan Fleming Asset Management nam het aantal gepensioneerden van wie het pensioeninkomen lager is dan 40 procent van het laatste verdiende loon sinds 1991 met 6 miljoen toe tot 16,1 miljoen in 2002. *Neue Zürcher Zeitung*, 18 oktober 2002.