

Het pensioenbeleid in enkele Europese landen

► *Martin Schludi*

In dit artikel worden de nationale pensioenhervormingen in landen met een ouderdomspensioen volgens het model van Bismarck (Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden) geanalyseerd. Ontworpen volgens het repartitietelsel – met een vooraf bepaald pensioenbedrag en hoofdzakelijk gefinancierd op basis van sociale bijdragen geheven op de lonen – zijn deze pensioenstelsels erg kwetsbaar voor demografische en economische druk. Hierdoor is de pensioenhervorming in de vroege jaren negentig als een belangrijk issue in deze landen naar voren gekomen.

De hervorming van de openbare pensioenstelsels is de laatste jaren een centraal thema bij de herziening van de Europese welvaartsstaten. Vanaf het midden van de jaren zeventig zijn de staatspensioenen steeds meer onder externe economische druk komen te staan. Tegelijkertijd werden de pensioenstelsels zelf in toenemende mate gebruikt als een middel voor vervroegde uittrekking. Als gevolg hiervan zagen de stelsels van staatspensioenen zich geconfronteerd met een groeiende kloof tussen inkomsten en uitgaven. Demografische ontwikkelingen zorgen er ten andere voor dat in de toekomst een aanzienlijke druk op de staatspensioenen zal worden uitgeoefend, daar in de komende decennia het aantal ouderen in vergelijking met de werkende bevolking dramatisch zal toenemen.

* * *

Aanvankelijk reageerden de meeste regeringen ten aanzien van deze ontwikkelingen door het verhogen van de pensioenbijdragen (zie tabel 1). Dat was gezien de fiscale crisis van de Europese pensioenstelsels politiek haalbaarder dan te snijden in de

pensioenrechten (Palier 2001). In de context van een toenemende economische integratie in de Europese Unie bleek deze keuze echter steeds duurder te worden. Vooral de toegenomen concurrentie op de thuismarkten beperkte de mogelijkheden van de binnenlandse producenten om hun stijgende loonlasten op de binnenlandse consumenten af te wentelen. Als gevolg hiervan zijn de marges om de sociale bijdragen te verhogen aanzienlijk verminderd. Tot op zekere hoogte waren de regeringen in staat om dit te compenseren door een hogere pensioenbijdrage via de belastingen te financieren. Politiek verzet tegen hogere belastingen en de fiscale beperkingen als gevolg van de internationalisering van de kapitaalmarkten legden echter aan deze strategie grenzen op. Als gevolg hiervan verschoof de nadruk van de beleidsmakers (los van hun lidmaatschap van een politieke partij) in toenemende mate van de pensioensector naar een beleid van bezuinigingen en kostenbeheersing. Dit motief werd goed duidelijk in de jaren negentig toen praktisch alle ontwikkelde welvaartsstaten poogden om de groei van de publieke pensioenuitgaven te beperken (Hemerijck en Schludi 2000). Dit gaat zelfs op voor die landen wier welvaartssystemen tijdens de jaren tachtig resistent voor de bezuinigingen zijn gebleken.

* * *

Dit artikel wil de patronen van de pensioenhervormingen in Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden verhelderen. In meerdere opzichten vertegenwoordigen deze landen de 'meest gelijkaardige gevallen' en kunnen ze aldus

(Hinrichs 2000a) gerekend worden tot het Bismarckiaanse type. Daar de pensioenstelsels in deze landen gefinancierd worden uit bijdragen afkomstig uit het repartitiestelsel van de sociale zekerheid, zijn ze erg kwetsbaar voor fiscale en demografische invloeden (Hinrichs 2000a). Ten eerste verschaffen deze landen relatief genereuze aan het vroegere inkomen gekoppelde staatspensioenen die vooral uit belastingen worden gefinancierd. Als gevolg hiervan liggen de pensioenbijdragen beduidend boven het gemiddelde van andere landen, hetgeen dan weer bijdraagt tot de hoge loonlasten in deze landen. Dat kan een bijzonder nadelig effect hebben op de werkgelegenheid in de lagere loonstadien, omdat sociale regelingen hier een minimum hebben vastgelegd waaronder de nettolonen niet mogen dalen (Scharpf 2000). In samenhang hiermee zorgt de koppeling van sociale bijdragen aan de lonen dat deze pensioenfinanciering erg kwetsbaar is voor schommelingen van het inkomen uit arbeid ten aanzien van het nationale inkomen. Daarbij zijn volgens Myles en Pierson (2001) de door de pensioenen gedekte inkomens beperkt tot de laagste tweederden van de inkomenspiramide. Aldus vallen de stijgende pensioenlasten disproportioneel vooral ten laste van de lagere en de middeninkomens.

Ten tweede worden de beleidsmakers als gevolg van de beloofde pensioenuitkeringen met een quasi-contractuele verplichting geconfronteerd om de bijdragen te verhogen als de pensioenuitkeringen de betaalde bijdragen overtreffen (Myles en Pierson 2001). Het is daarom niet zo ongevoel dat landen met nogal genereuze staatspensioenen ook in de toekomst zullen verplicht zijn om disproportioneel veel aan de staatspensioenen te blijven bijdragen. Deze "impliciete schuld" is niets anders dan de huidige waarde van de toekomstige pensioenverplichtingen (zie tabel 2). Bij uitblijven van hervormingen zal de "demografische tijdbom" dus mogelijk leiden tot erg hoge bijdragen. Zo beschouwd kan men de komende hervorming van de staatspensioenen karakteriseren als een vorm van afruilen.

* * *

Zoals eerder al gesteld zijn de pensioensystemen in de ontwikkelde welvaartsstaten, vooral dan die van het Bismarckiaanse type, de laatste tijd onder verhoogde fiscale, economische en demografische druk komen te staan. Als antwoord op deze druk hebben de meeste landen van de OESO hervormingen op stapel gezet om de groei van de pen-

sioenuitgaven te beperken. De strategieën van kostenbeheersing verschillen echter naar het type van pensioenstelsel. Landen met een *flat rate*-systeem van staatspensioenen hebben elementen van onderzoek naar de bestaansmiddelen ingevoerd of uitgebreid, waardoor de rijken worden uitgesloten en de uitkeringen enkel bestemd zijn voor de "echt behoeftigen". In Zweden bij voorbeeld werd het universele basispensioen omgevormd tot een "garantiepensioen" dat bestemd is voor diegenen die geen of een klein inkomen genieten uit het algemene aanvullende pensioen. Zoals Myles en Pierson (2001) stellen is deze keuze politiek gezien onhaalbaar in landen met een op bijdragen gebaseerd pensioensysteem, waarbij de pensioenuitkeringen als persoonlijke rechten worden beschouwd omdat men die aan de gestorte individuele bijdragen ontleent. De landen met pensioenbijdragen gekoppeld aan het inkomen uit arbeid, beschikken over alternatieve beleidsinstrumenten om hun pensioenstelsel op een duurzamer fundament te vestigen.

* * *

We kunnen een aantal brede hervormingstrends opmerken die in grote mate gemeenschappelijk zijn voor alle pensioensystemen van de sociale zekerheid (Hinrichs 2000b). Ten eerste werd bijna overal de *relatie tussen bijdragen en uitkeringen* op verschillende manieren versterkt. Zo werd in het bijzonder de periode met het laatste/hogste inkomen dat dient als basis voor de pensioenberekening, verlengd. Als gevolg hiervan werd het "aantal beste jaren" dat dient voor de berekening van het pensioen, verhoogd, wat een gedeeltelijke overgang betekent naar een pensioen berekend op basis van de hele loopbaan. In vele gevallen werden daarbij grotere kortingen in rekening gebracht bij vervroegde pensionering. Daarbij werden uitkeringen die niet voortvloeden uit bijdragen, op grote schaal verminderd of zelfs afgeschaft (met als grote uitzondering de kinderslag en de zorg voor de ouderen, want die werd de laatste jaren opgevoerd).

Ten tweede is er een evolutie naar het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en het gelijktrekken van de pensioengerechtigde leeftijd van man en vrouw. Daarbij merkt men een geleidelijke verandering in het gevoerde beleid ten aanzien van de vervroegde pensionering. In de OESO-landen wil men een einde maken aan het kunnen ontsnappen aan de arbeidsmarkt. Tenslotte hebben vele landen een minder genereus stelsel van prijs-

compensatie ingevoerd of zelfs de aanpassing van de pensioenen aan de levensduurte tijdelijk afgeschaft. Deze maatregelen werden niet alleen genomen om de gestegen pensioenkosten aan banden te leggen, maar ook om aan te sporen tot blijven werken, en om een grotere verdelende rechtvaardigheid tussen en binnen de generaties tot stand te brengen. Tegelijkertijd werd het aandeel van de pensioenuitgaven dat uit de algemene belastingpot komt, de laatste jaren opgehoogd ten einde aldus de uitkeringen die niet op bijdragen berusten, te kunnen betalen. Dit is des te opmerkelijker daar de verhoogde druk van de Maastrichtnorm tot fiscale consolidatie en tot een vermindering van het aandeel van de staat in de financiering van de staatspensioenen had moeten leiden.

Gezien de relatief gelijkaardige externe druk die op de Bismarckiaanse pensioenstelsels wordt uitgeoefend, en het beperkte gamma van economische en politiek haalbare antwoorden, is het niet zo verwonderlijk dat in de hier bestudeerde landen gelijksoortige reacties te noteren vallen. Een afschaffing van het door de staat gefinancierde repartitiestelsel ten gunste van privé-pensioenen gebaseerd op een kapitalisatiestelsel zou hoge overgangskosten met zich meebrengen en dus politiek onhoudbaar zijn. Zoals Myles en Pierson gepast opmerken, zou het invoeren van het door de Wereldbank aangeprezen driepijlermodel voor de oudedagsvoorziening in hoge mate voor deze landen irrelevant zijn.¹ We zien nochtans aanzienlijke variaties in de mate waarin binnen de Bismarckiaanse clusters de pensioenstelsels worden aangepast. Men kan ten andere tussen die landen sterke kwalitatieve verschillen in hervormingsresultaten zien met betrekking tot de harmonisering van de diverse pensioenstelsels en de overgang naar een partieel kapitalisatiestelsel.

* * *

Zoals boven aangeduid was het niet alleen een gemeenschappelijke strategie van de beleidsmakers in de Europese landen om de groei van de

pensioenuitgaven te beperken, maar ook om greep te krijgen op de gestegen loonlasten en om de druk op de staatsbegroting te verlichten. In welke mate hebben nu Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië en Zweden in de jaren negentig dit doel bereikt?² Als we naar de totale uitgaven voor de staatspensioenen kijken, dan zien we hier een zekere versobering (tabel 3). Het aandeel van

de pensioenen als onderdeel van het BNP is in deze landen sinds 1900 overal gestegen: terwijl de groei van de pensioenuitgaven in het algemeen is gestopt of de uitgaven in de loop van de jaren negentig zelfs (tijdelijk) zijn gedaald, liggen de uitgavenniveaus in 1997 weer hoger dan in 1990.

Dat betekent nochtans niet dat de inspanningen om de uitgaven af te remmen hebben gefaald. Een aantal beïnvloedende factoren moeten in overweging worden genomen als men de omvang van de bezuinigingen op de pensioenen aan de hand van de totale uitgaven wil beoordelen. Ten

eerste is tussen 1990 en 1997 het aandeel van de oudere personen (relatief ten aanzien van de leeftijd van de werkende bevolking) met 0,7 procent in Zweden en met 11,6 procent in Frankrijk gestegen. Dit is allicht een bepalende factor voor de recente stijging van de pensioenuitgaven. Als men deze factor neutraliseert, dan blijken de waargenomen stijgingen aanzienlijk lager te liggen. Afgezien van deze bijkomende demografische factoren kan men relatief stabiele uitgavenniveaus in Oostenrijk, Frankrijk en Duitsland optekenen, maar ook aanzienlijke stijgingen in Zweden en vooral in Italië. Een tweede factor, namelijk de arbeidsparticipatie, moet men in overweging nemen, ook al is een kwantificering ervan om tot een vergelijking te komen praktisch onmogelijk. De participatiegraad van de vrouwen is tijdens de laatste decennia in Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië bescheiden gebleven, maar is daarentegen in Zweden zeer sterk gestegen. Als gevolg hiervan worden vrouwen met bescheiden pensioenrechten (en dus met lage pensioenen) geleidelijk vervangen door vrouwen met stevige pensioenrechten. De groei van de pensioenuitga-

Een afschaffing van het door de staat gefinancierde repartitiestelsel ten gunste van privé-pensioenen gebaseerd op een kapitalisatiestelsel zou hoge overgangskosten met zich meebrengen en dus politiek onhoudbaar zijn.

ven wordt dus ten minste gedeeltelijk bepaald door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen, vooral dan in Zweden.

Voor Zweden moet men een derde variabele in beschouwing nemen. In Zweden werd het aanvullend pensioen (Allmän Tilläggspension, ATP³) pas in 1960 bovenop het algemene pensioen ingevoerd. Als gevolg hiervan werden de arbeidsjaren van vóór 1960 niet meegeteld voor de berekening van de pensioenuitkeringen (Lissner en Wöss 1999). Dit maakt dat we over onvolledige gegevens over de bijdragen betaald door de oudere gepensioneerden beschikken. Deze laatsten worden echter geleidelijk vervangen door verzekerde personen met een lange staat van dienst. Het geleidelijke rijpingsproces van het stelsel van de aanvullende pensioenen in Zweden is een bijkomende factor voor de groei van de pensioenuitgaven. In tabel 3 zien we dat de uitgaven voor het Zweedse basispensioen in verhouding tot de totale pensioenuitgaven door dit rijpingsproces niet werden aangetast, maar wel onderworpen werd aan dezelfde bezuinigingen als het ATP. Dit wordt empirisch verder ondersteund door het feit dat in deze groep van landen alleen Zweden een algemene vermindering van de pensioenuitgaven met 2 procent (zie tabel 3) heeft doorgevoerd. Italië blijkt daarentegen het minste in staat te zijn geweest om op de korte termijn belangrijke bezuinigingen op de staatspensioenen te kunnen doorvoeren. Ondanks sommige kleine bezuinigingen op de pensioenen kon men in de jaren negentig de groei van de pensioenuitgaven niet stoppen, omdat recente hervormingen de trend naar vervroegde pensionering op de korte en de gemiddelde termijn niet hebben kunnen ombuigen.⁴ Oostenrijk, Frankrijk en Duitsland nemen in de eerste helft en het midden van de jaren negentig een middenpositie in voor wat betreft de bezuinigingen op de korte termijn.

Het kwantificeren in vergelijkend perspectief van toekomstige effecten van de recente pensioenhervormingen op de lange termijn levert meer problemen op dan het kwalitatief beoordelen van de reeds doorgevoerde bezuinigingen op de pensioenen. De reden hiervoor is dat erg speculatieve projecties over toekomstige groeipercentages van de economie, de lonen en de arbeidsparticipatie en over een groot aantal gedragsaanpassingen aan deze hervormingen moeten worden gemaakt. Voorspellingen op de lange termijn over de ontwikkeling van deze parameters worden met veel onzekerheden omgeven. Wegens de enorme com-

plexiteit van de pensioensystemen moeten accurate projecties over de financiële weerslag van eenvoudige pensioenhervormingen trouwens worden gebaseerd op een veelheid aan data en institutionele kennis die ons alleen de nationale instellingen kunnen bezorgen (European Commission 1996; Myles en Pierson 2001). Een recent rapport van de Europese Commissie heeft tenslotte vergelijkende cijfers over de geprojecteerde groei van de pensioenuitgaven verschaft. Hoewel deze statistieken niet toelaten om de omvang van eenvoudige pensioenhervormingen op een kwantitatief vergelijkende basis te beoordelen, geven ze toch een goede indicatie of de wettelijke maatregelen genomen ten aanzien van het pensioenbeleid voldoende zijn geweest om de pensioenuitgaven in de toekomst te stabiliseren.⁵ Zoals tabel 4 suggereert zien we opmerkelijke nationale verschillen in de mate waarin men de uitgaven de volgende jaren hoopt te stabiliseren.

Tabel 5 verschaft daarenboven een overzicht van geselecteerde items van de pensioenhervorming vanaf het begin van de jaren negentig.⁶ Hij bevat ook die hervormingselementen die reeds wet zijn geworden, maar die tijdens de volgende decennia geleidelijk zullen worden ingevoerd. Willen we de effecten op de lange termijn van deze hervormingen begrijpen, dan moeten we er ook rekening mee houden dat de hervormingsinspanningen eveneens substantieel per land kunnen verschillen.

Ten eerste zijn alleen enkele Bismarckiaanse landen overgegaan van een *defined-benefit* (DB) naar een (*notional*) *defined-benefit-contribution* (DC) pensioensysteem.⁷ De overstap naar een DC-pensioenstelsel werd tot op heden enkel in Italië en in Zweden gemaakt, zij het dan nog met een lange overgangperiode. Dit betekent in principe dat de pensioensystemen in deze landen financieel stabiel zullen zijn en dat de percentages van de pensioenbijdragen die nodig zijn om het systeem in evenwicht te houden, niet meer verhoogd hoeven te worden als eenmaal het DC-systeem volledig werkt. Hoewel de relatie tussen individuele bijdragen en uitkeringen versterkt werd, zijn in de andere landen de pensioenarrangementen er nog steeds grotendeels gebaseerd op de principes van het repartitiestelsel. In Duitsland is de berekening van het pensioenbedrag traditioneel gebaseerd op het tijdens de hele loopbaan verdiende inkomen. Deze relatie werd tijdens de laatste jaren versterkt door de afschaffing of de radicale vermindering van pensioenen die niet gebaseerd zijn op bijdra-

gen. Dat laatste geldt zeker voor Oostenrijk, waar het aantal "beste jaren" waarop men de pensioensberekening baseert, maar van 15 tot 18 jaren werd verhoogd (met een loopbaan van 45 jaar voor een compleet pensioen). In Frankrijk werd de loopbaan voor een volledig pensioen verhoogd van 37,5 tot 40 jaar, terwijl de periode om het pensioen te berekenen werd verlengd van de "beste 10 jaren" tot de "beste 25 jaren".

Frankrijk is het enige land in onze steekproef dat tot op heden nog geen verhoging van de formele pensioengerechtigde leeftijd heeft doorgevoerd. In de andere landen is er een sterke tendens om zowel de standaardleeftijd als de toegestane leeftijd voor vervroegde pensionering op te trekken. In Oostenrijk en Duitsland, waar de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen 60 jaar bedraagt, zal die geleidelijk worden verhoogd tot de leeftijd van de mannen. Mannen gaan gewoonlijk op hun 65^{ste} jaar met pensioen. Deze gelijkshakeling zal in Duitsland al in 2004 zijn voltooid, terwijl in Oostenrijk de overgangsfase pas in 2029 zal zijn afgerond. In Italië werd de reguliere pensioengerechtigde leeftijd in de privé-sector voor zowel mannen als vrouwen met vijf jaren verhoogd. Jongere werknemers kregen volgens het actuariële principe een flexibele pensioengerechtigde leeftijd die tussen 57 en 65 jaar ligt. In Zweden zal er eveneens een flexibele pensioengerechtigde leeftijd met actuariële correcties komen, maar dan sneller dan in Italië en enkel vanaf 61 jaar. In zowel Oostenrijk als in Italië zullen de genereuze voorwaarden om vervroegd met pensioen te gaan, aanzienlijk worden afgebouwd of zelfs opgeheven (voor jongere werknemers in Italië), maar deze veranderingen zullen pas volledig in voege treden na een buitengewoon lange overgangperiode. Over het algemeen werden de weduwenpensioenen ook voorwerp van bezuinigingen. In Frankrijk daarentegen werden de weduwenpensioenen lichtjes verhoogd. De meest drastische bezuinigingen noteert men in Zweden, waar het weduwenpensioen vanaf 1990 voor vrouwen boven de 64 jaar langzaam zal uitdoven.

Het veranderen van de indexaanpassingen werd een effectief instrument om de groei van de pensioenuitgaven aan banden te leggen, te meer daar een dergelijke maatregel ook zijn weerslag heeft op de lopende uitgaven. In de hier bestudeerde landen werden de indexaanpassingen in de voorbije jaren minder genereus. Oostenrijk en Duits-

land zijn overgegaan van een bruto- naar een nettoloonindexering, terwijl Frankrijk en Italië zijn overgegaan van loon- naar prijsindexering als berekeningsbasis voor de pensioenen.⁸ In het Franse geval werd deze verandering al in 1987 gerealiseerd door middel van een ad hoc wetgeving die elk jaar weer het parlement moest passeren. Door de hervorming van 1993 werd deze procedure vervangen door een regeringsdecreet dat de indexering van de pensioenen voor een periode van vijf jaar aan de consumentenprijzen koppelde. Deze maatregel werd door de socialistische regering in 1998 verlengd (Bonoli 2000). Hoewel het moeilijk is om de omvang van alle besparingen die hieruit zullen volgen te meten en met elkaar te vergelijken, zijn er toch redenen om aan te nemen dat de nieuwe indexeringsformule die in Zweden samen met de recente pensioenhervorming werd ingevoerd, de doelmatigste zal zijn om het pensioensysteem aan de algemene draagkracht van de economie aan te passen. Door deze nieuwe index zullen de pensioenen wel in principe het algemeen inkomen volgen, maar dan met een vermindering van 1,6 procent, wat neerkomt op de geschatte groei van de werkelijke lonen. Totdat het nieuwe pensioensysteem volledig in werking treedt, zullen door deze formule de pensioenbijdragen, afhankelijk van de economische groeipercentages, tussen 1,7 en 4,6 procent lager uitvallen dan bij het voortzetten van de vroegere indexering aan de consumentenprijzen (Palmer 2000).

De resultaten van de pensioenhervormingen verschillen voorts nog meer per land indien men de harmonisering van de pensioenen in de privé- en de publieke sector erbij betreft. Behalve in Zweden dat over een universeel pensioensysteem beschikt, zijn in de andere landen de nationale pensioenarrangementen traditioneel volgens beroeps categorieën versnipperd. Belangrijk is dat de pensioenen van de publieke sector generieuzer zijn dan de staatspensioenen in de privé-sector. De laatste jaren is de afbouw van de pensioenprivileges in de staatssector een belangrijk hervormingsdoel geworden. Terwijl Oostenrijk en Italië op de lange termijn een gelijkstelling tussen de pensioenen in de privé-sector en de ambtenarenpensioenen willen nastreven, mislukte een dergelijk plan in Frankrijk. In Duitsland worden alsnog geen ernstige inspanningen ondernomen om tot een uniform pensioensysteem voor alle loontrekkers te komen.

De hervormingen van de nationale pensioensystemen zijn tenslotte verschillend naar gelang de aard van de systemen zelf (Leinert en Esche 2000). Zo hebben Duitsland en Zweden de grondigste hervormingen gerealiseerd. In Duitsland werd een hervorming aangekondigd die het pensioensparen aanmoedigde met behulp van directe transfers en belastingvoordelen. Dit systeem was bedoeld om in 2008 volledig operationeel te zijn. Dan zouden de werknemers, die 4 procent van hun brutoloon naar hun pensioenplan moeten overhevelen, recht hebben op een maximale staatsubsidie van 300 DM per persoon en per jaar (met een supplement van 300 DM per kind). Dit plan om de privé-pensioenen wettelijk verplicht te maken werd evenwel afgevoerd. In Zweden werd een tweede pijler op kapitaalbasis ingevoerd, waardoor de verzekerde personen voortaan verplicht zijn om 2,5 procent van hun inkomen in een pensioenfonds van hun keuze (dat ofwel een privé- ofwel een overheidsfonds kan zijn) te storten. De Pensioenkas verzamelt de individuele keuzen van alle participanten ten einde betere voorwaarden voor de verzekerden te kunnen bedingen en de identiteit van de individuele werknemers te beschermen (Ministry of Health Affairs 1998). In Oostenrijk, Frankrijk en Italië vorderde de instelling van kapitalisatiefondsen tot nu toe slechts erg langzaam, hoewel de consensus groeiende is bij de beleidsmakers in deze landen omdat belangrijke beslissingen in die richting noodzakelijk of tenminste gewenst zijn. In Frankrijk werd vanaf 1999 een kleine financiële buffer voor de staatspensioenen opgebouwd door het overhevelen van inkomsten van de geprivatiseerde overheidsbedrijven naar een staatsfonds. In 1997 werd de Loi Thomas goedgekeurd die de oprichting van een vrijwillig pensioenstelsel met volledige kapitalisatie en met belastingaftrek voor werknemers in de privé-sector op bedrijfsniveau beoogde. Deze wet werd echter door de linkse regering van Lionel Jospin daarna tegengehouden. In Oostenrijk bevatte de belastinghervorming van 2000 overheidssubsidies aan privé-spaarplannen via de ondernemingen. Slechts 4,6 procent van de stortingen aan deze spaarplannen met als maximum 1.000 euro per jaar wordt met overheidspremies terugbetaald (OECD 2000b). Het niveau van overheidssubsidiëring ligt dus ongeveer zes maal lager dan in Duitsland (Percher en Ettinger 2000). In Italië werden de laatste jaren eveneens met behulp van nieuwe regelingen en belastingvoordelen inspanningen geleverd om het systeem van de privé-pensioenen te versterken. De OESO stelt echter in een rapport dat het onwaarschijnlijk is

dat een snelle uitbreiding van het systeem van de privé-pensioenen onder het huidige stelsel niet zo erg waarschijnlijk is (OECD 2000a).

* * *

Bondig samenvattend zien we de substantiële verschillen tussen de pensioenstelsels en hoe de pensioenen gebaseerd op het verzekeringstelsel zich aanpassen. Myles en Pierson (2001) stellen terecht dat het profiel van de geërfde pensioenstelsels en vooral het wel of niet ontbreken van een volwassen repartitiestelsel georganiseerd door de staat ons goed in staat kunnen stellen om te voorspellen hoe de pensioenhervormingen tot stand zullen komen. De pensioentraditie is als invloedrijke politieke hinderpaal in een democratisch bestel moeilijk te overwinnen. Ook al zullen radicale hervormingen alleen daarom al onwaarschijnlijk zijn, toch ziet men opmerkelijke voorbeelden van veranderingen (Hering 2000) optreden in de hier bestudeerde groep van landen met een Bismarckiaans pensioensysteem. Of zoals Hinrichs (2000a) passend heeft opgemerkt: "Olfanten kan men in beweging brengen!"

(Vertaling en bewerking: André Mommen)

Tabellen:

Tabel 1:
Bijdrageratio's (BR) en vervangingsratio's (VR)
van de pensioenen 1975-95

Land		1971	1985	1995
Oostenrijk	BR	17,5	22,7	22,8
	VR	79,5	-	79,5
Frankrijk	BR	8,75	13,9	19,8
	VR	62,5	-	64,8
Duitsland	BR	18,0	19,2	18,6
	VR	59,6	-	55,0
Italië	BR	17,65	24,1	29,6
	VR	62,0	-	80,0
Zweden	BR	14,95	19,45	19,8
	VR	77,1	-	74,4

Opmerking: De vervangingsratio's verwijzen naar de te verwachten bruto vervangingsratio's van een 55-tig jarige als een percentage van het gemiddelde inkomen.

Bron: Sveinbjörn Blöndal en Stefano Scarpetta, 'The Retirement Decision in OECD Countries', Economics Department Working Papers 202, Parijs: OECD, 1998; US Department of Health and Human Services, verschillende jaargangen.

Tabel 2: Geselecteerde indicatoren van de nationale pensioensystemen

Land	Bijdragenratio ⁹	Actuele waarde ¹⁰ van de toekomstige pensioenbetalingen	Mate van kapitalisatie ¹¹
Australië	0	96,7	Hoog
Oostenrijk	22,8	298	Laag
België	16,4	299,8	-
Canada	5,4	203,8	Hoog
Denemarken	1	234,5	Hoog
Finland	17,9	384,2	Medium
Frankrijk	19,8	317,8	Laag
Duitsland	18,6	347,9	Laag
Ierland	15,7	107	-
Italië	29,6	401,3	Laag
Japan	16,5	299,4	Medium
Nederland	14,5	213,5	Hoog
Nieuw-Zeeland	0	212,8	-
Noorwegen	22	229,5	-
Portugal	13,9	277	-
Spanje	28,3	323,3	Laag
Zweden	19,8	369,6	Medium
Zwitserland	8,4		-
Verenigd Koninkrijk	13,8	142	Hoog
Verenigde Staten	12,4	162,5	Hoog
Gemiddelde	14	259	-

Bron: Blöndal en Scarpetta 1998 a.w.; Deborah Roseveare e.a. 'Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Stimulations for 20 OECD Countries', Economics Department Working Paper nr. 168, Parijs: OECD; 1996; Johannes Leinert en Andreas Esche, *Advance Funding of Pensions*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2000.

Tabel 3: Veranderingen in de pensioenuitgaven in de jaren 1990

- 1 Pensioenbetalingen als percentage van het BNP
- 2 (A) Veranderingen in de pensioenbetalingen in %
- 3 (B) Verandering in afhankelijkheidsratio¹² in %
- 4 (A) - (B) Verandering (netto) van door de demografie veroorzaakte bijkomende kosten in %

Land	1	1	2	3	4
	1990	1997			
Oostenrijk	12,08	12,35	2,2	1,5	0,7
Frankrijk	11,1	12,38	11,5	11,6	-0,1
Duitsland	9,33	10,09	8,1	8,3	-0,2
Italië	13,5	16,1	19,2	6,4	12,8
Zweden:					
- totaal pensioenen	8,2	8,81	7,4	0,7	6,7
- basispensioenen	2,93	2,77	-5,4	0,7	-6,1

Bron: OECD 2000, Statistical Compendium (Labor Force Statistics); OECD 2001, Social Expenditure Data Base.

Tabel 4 Projecties van de pensioenuitgaven in percentages van het BNP

	2000	2005	2010	2020	2030	Verskil 2000/2030
Oostenrijk	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	3,1
Frankrijk	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	3,9
Duitsland*	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	2,9
Italië	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	1,7
Zweden	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	1,7

Bron: Economic Policy Committee 2000

* De hervormingen van 2001 werden niet in de berekening meegenomen.

Referenties

Bonoli, Giuliano (2000) *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Economic Policy Committee (2000) *Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of ageing Populations on Public Pension Systems*, Brussel: European Commission.

European Commission (1996) *Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World*, Reports and Studies 3.

Hemerijck, Anton en Schludi, Martin (2000) 'Sequences of policy failures and effective policy responses', in Fritz W. Scharpf en Vivien A. Schmidt (red.), *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, blz. 125-228.

Hinrichs, Karl (2000a) 'Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries', in *European Review*, 3, blz. 353-378.

Hinrichs, Karl (2000b) 'Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern', in *Deutsche Rentenversicherung*, 3: 4.

Lissner, Lothar en Wöss, Josef (1999) *Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich. Deutschland – Österreich – Schweden*, Keulen: Bund Verlag.

Leinert, Johannes en Esche, Andreas (2000) *Advance Funding of Pensions*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation.

Ministry of Health and Social Affairs (1998) *Pension Reform in Sweden* <http://www.pension.gov.se>

Myles, John en Pierson, Paul (2001) 'The comparative political economy of pension reform', in Paul Pierson (red.) *The New Policies of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, blz. 305-333.

OECD (2000a) *OECD Economic Surveys 1999-2000. Italy*, Parijs: OECD.

OECD (2000b) *Reforms for an Aging Society*, Parijs: OECD.

Palier, Bruno en Daniel, Christine (2001) 'Comparer les réformes en cours, éclairer les débats à venir', in Christine Daniel en Bruno Palier (red.) *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Parijs: La Documentation française.

Palmer, Edward (2000) 'Swedish pension reform – How did it evolve and what does it mean for the future?'. Paper presented at Conference on NBER-Kiel Institute Conference on 'Coping with the Pension Crisis – Where does Europe stand?'. Berlijn, 20-21 maart 2000.

Scharpf, Fritz W. (2000) 'Economic changes, vulnerabilities, and institutional capabilities', in Fritz W. Scharpf en Vivien A. Schmidt (red.) *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, blz. 21-124.

Siebert, Horst (1998) 'Pay-as-you-go versus capital-funded pension system: The issues' in Horst Siebert (red.) *Policy, Office, or Votes?*, Cambridge: Cambridge University Press, blz. 1-35.

World Bank (1994) *Averting the Pension Crisis*, Washington D.C. en Oxford: Oxford University Press.

Noten

1. De Wereld Bank (World Bank 1994) beveelt een door de overheid opgelegde en gemanaged en via de belastingen gefinancierde eerste pijler volgens het repartitietelsel aan om in de basisnoden te voorzien. Dit pensioen moet worden aangevuld met een door de staat verplichte en door de privé-sector beheerde en op kapitaalfondsen gebaseerde twee pijler. Deze tweede pijler kan eventueel worden aangevuld met een derde pijler die op vrijwillige basis gefinancierd wordt door de werkgever of via individuele spaarplannen.
2. Zowel een kwalitatief als een kwantitatief overzicht van de fiscale effecten van de recente pensioenhervormingen in de lidstaten van de Europese Unie verschaft ons de Europese Commissie (European Commission 1996).
3. Als de kinderen recht hebben op een uitkering bedraagt het aanvullend pensioen 20 procent van het pensioen van een overleden persoon. Anders bedraagt het ATP 40 procent. (nvdr)
4. Gedeeltelijk als gevolg hiervan daalde tussen 1990 en 1998 de arbeidsparticipatie van oudere mannen in Italië sneller dan in de andere OESO-landen (OECD 2000a). ▶

Tabel 5: Samenvatting van de veranderingen in de staatspensioenen sinds 1980

	Oostenrijk	Frankrijk	Duitsland	Italië	Zweden
Aantal "beste jaren"	15-18 (privé-sector) eindloonregeling -18 (publieke sector)	10/eindloonregeling -25/eindloonregeling (privé/publieke sector)	Loopbaan	5 - vaste bijdragen	15 - vaste bijdragen
Periode voor een volledig pensioen	45 jaren	37,5 - 40/37,5 jaren (privé/publieke sector)	Loopbaan	40 - vaste bijdragen	30 - vaste bijdragen
Gebruikelijke pensioenleeftijd	60/65 -65 (v/m; tot 2028)	60 (privé sector) 50-60 (publieke sector)	60/65 -65 (v/m)	Privé sector: 55/60 -60/65 Privé sector: 65 - 60/65 (v/m) Jonge werknemers krijgen een flexibele pensioengerechtigde leeftijd tussen 57 en 65 jaar met actuariële aanpassingen Geen leeftijds grens, maar minimaal 35 jaren van bijdragen (15 tot 25 in de publieke sector)	65 (leeftijd van 60 tot 64 met vermindering van 0,5% per jaar) - flexibele pensioengerechtigde leeftijd van 61 met actuariële aanpassingen)
Pensioengerechtigde leeftijd	55 - 56,5 - 61,5 tot 2033 (v) 60 - 61,5 (m)		63 - 65	- 57 jaar oud of 40 jaren bijgedragen voor de werknemers van middelbare en oudere leeftijd; afgeschaft voor de jongeren	
Minimaal aantal jaren bijgedragen	35 - 37,5 jaren		35 jaren		
Weduwenpensioen (% van pensioen echtgenoot)	Tussen 40 tot 60% tussen o en 60%	52% - 54%	Tussen 0 en 60% ??	60% - tussen 30% en 60%	Sinds 1990 dooft het weduwnpensioen geleidelijk uit
Evolutie naar minder genereuze indexering	Ja: bruto lonen - netto lonen	Prijsindexering gehandhaafd	Ja: Bruto lonen - netto lonen	Ja: Lonen - Prijzen	Ja: Prijzen - inkomensdaling van 1,8%
Bevriezing of vermindering van pensioen	Opschorting van aanpassing in 1996 (plus in 1997 voor de ambtenaren)	Neen	Neen	Neen	Vermindering van 2% in 1993
Harmonisering tussen privé- en staatspensioen	Ja	Neen	Neen	Ja	Universeel stelsel bestaat al
Bevorderen van privépensioen of kapitalisatiestelsel	Marginaal	Invoering kapitalisatiestelsel voor werknemers ("Loi Thomas") teruggedraaid	Geleidelijke invoering van subsidies/-belastingvoordelen aan privé/werknemer pensioenstelsels	Marginaal	Invoering van deelneming aan een kapitalisatiestelsel (2,5 % bijdrage op het loon)

-
5. Het is interessant te zien dat de pensioenuitgaven in Zweden vandaag bescheiden zijn in vergelijking met de pensioenuitgaven in andere landen met staatspensioenen gekoppeld aan het verdiende inkomen. Zoals het empirische bewijs suggereert is dat eerst en vooral een gevolg van een hogere pensioengerechtigde leeftijd dan van een generieuzer percentage van het vervangend inkomen. Een recent rapport van het Economic Policy Committee (2000) toont aan dat de gemiddelde pensioenleeftijd voor de twee bejaardenpensioenen en van de prepensioenen in Zweden aanzienlijk hoger ligt dan in de hier bestudeerde vier andere landen. De gemiddelde pensioenleeftijd voor de twee bejaardenpensioenen ligt in Zweden op 64,5 jaar en op 64,1 jaar in Oostenrijk, op 62,6 jaar in Duitsland, op 61,8 jaar in Frankrijk en op 55,6 jaar in Italië (gegevens van 1998).
 6. Er moet op worden gewezen dat de tabel alleen die aspecten toont die relevant zijn voor alle of tenminste een meerderheid van deze landen.
 7. In een notional defined-contribution (NDC) pensioensysteem bezit elke verzekerde persoon een individuele rekening. Dat bedrag is evenwel niet op kapitaalbasis belegd. De opbrengst die op de rekening van elke werknemer wordt bijgeschreven, houdt rekening met demografische veranderingen en productiviteitsstijgingen. Typisch is dat NDC-pensioensystemen verondersteld worden een automatisch evenwicht tussen de bijdragen en de uitkeringen te genereren, dit terwijl er vaste pensioenbijdragen worden betaald en terwijl het volume van de uitbetaalde pensioenen varieert in overeenstemming met de beschikbare inkomsten uit de pensioenbijdragen.
 8. We moeten eraan toevoegen dat een verandering naar een ander indexeringsmechanisme niet per se een garantie is voor lagere pensioenuitgaven. In perioden van lage economische groei kan een prijsindexering duurder zijn dan een loonindexering. Dus kan een nettoloonindexering alleen maar goedkoper zijn dan een brutoloonindexering als de brutolonen sneller groeien dan de nettolonen. Grootschalige belastingverlagingen leiden tot stijgende nettolonen. In Duitsland bij voorbeeld werd de nettoloonindexering tijdelijk vervangen door een minder duurdere indexering, namelijk een koppeling aan de stijging van de consumentenprijzen.
 9. 1995.
 10. Als percentage van het BNP. De berekening veronderstelt een 5 procent korting per jaar over de periode 1994-2070.
 11. Som van alle pensioenen betaald door de staat, de pensioenfondsen, en de gemengde en privé-regelingen. Hoog ≥ 50 procent; medium ≥ 40 procent ≤ 50 procent, laag ≤ 40 procent.
 12. $65 + (15 - 64 \text{ jaar})$.