

# Pensioen

## De ouder wordende wereldbevolking

*De wereldbevolking verouderd. Hoe staat het met haar pensioen?*

In 1990 was ongeveer een half miljard mensen in de wereld ouder dan 60 jaar. In het jaar 2030 zal dit verdrievoudigd zijn tot 1,5 miljard. Niet alleen westerse samenlevingen verouderen, maar de gehele wereldbevolking. Daarbij is echter wel sprake van een duidelijk faseverschil. In de OESO-landen wordt de bevolkingsveroudering reeds de komende decennia manifest; daarentegen bereikt deze veroudering in Azië en Latijns-Amerika pas in de tweede helft van de volgende eeuw westerse niveaus.

Het verouderingsproces verloopt in de derde-wereldlanden wel aanmerkelijk sneller dan in de westerse wereld. In Frankrijk duurde het 140 jaar aler de 60+-bevolking verdubbelde en in België 115 jaar. In China zal deze transitie slechts 34 jaar in beslag nemen, in Venezuela 22 jaar en in Singapore 20 jaar. Bovendien gaat het in Azië om veel grotere aantallen mensen. Slechts 14% van de groei van het aantal ouderen vindt plaats in de OESO-landen en bijna 60% in Azië, waarvan alleen al in China 30%. Voor de gehele wereld neemt het aandeel van de 60-plussers toe van 9% in 1990 tot 16% in 2030 (tabel 1)<sup>1</sup>.

De economische gevolgen van deze vergrijzing zijn velerlei. Te denken valt aan de gevolgen voor het arbeidsaanbod, het proces van sparen en investeren (de kapitaalvorming) en de stand van de (toegepaste) technologie.

Het verouderingsproces zal via de patronen van sparen en investeren ook internationale kapitaalbewegingen beïnvloeden. Daarnaast kunnen vrij omvangrijke migratiestromen van mensen worden verwacht.

Een belangrijke kwestie is het armoedevraagstuk voor de ouderen. Daarnaast is de vraag hoe het totale stelsel van pensioen- en (gezond-

heids)zorgvoorzieningen 'betaalbaar' kan worden gehouden en hoe deze voorzieningen zijn te regelen en te financieren zonder dat nadelige gevolgen ontstaan voor de economische ontwikkeling.

In een recente studie van de Wereldbank wordt vastgesteld dat vele van de huidige pensioenstelsels in de wereld onbevredigend functioneren, zodat zowel de doelstelling van armoedebestrijding niet wordt gerealiseerd, alsook het goede functioneren van de economie wordt belemmerd. Tevens worden voorstellen gedaan om de situatie te verbeteren<sup>3</sup>.

### Pensioenproblemen

Bij het grootste deel van de wereldbevolking is in overwegende mate het informele pensioen- en zorgsysteem binnen familie- en clanverbanden van toepassing ('extended family'). Dit informele systeem is aan snelle erosie onderhevig, met name in Azië en Latijns-Amerika. Voor zover er in ontwikkelingslanden basispensioenregelingen bestaan, beperken deze zich meestal tot (bepaalde categorieën van) het overheidsperoneel, in het bijzonder militairen.

De thans bestaande basispensioenregelingen in de wereld zijn dikwijls niet beschermd tegen inflatoire ontwikkelingen. In een land als Venezuela daalde de reële waarde van het basispensioen van '100' in 1974 tot '20' in 1992 en in Hongarije gedurende de jaren tachtig met zo'n 40%. In Nederland volgt de AOW al zeer lange tijd wél de contractloonstijging maar niet de welvaartsontwikkeling. Een jaarlijks ecart van 1%-punt betekent na zo'n 40 jaar een halvering van de 'welvaartswaarde' van de AOW-uitkering.

Inflatie is een geduchte vijand van pensioenvoorzieningen, vooral wanneer zij gefinancierd worden door middel van fondsvorming. Een jaarlijkse inflatie van 10% halveert de reële waarde van een nominaal vast pensioen in zo'n 7 jaar.

Aanvullende pensioenregelingen komen praktisch gesproken uitsluitend in de westerse wereld voor. De verschillen in 'coverage' van de beroepsbevolking zijn daarbij echter groot: 3% in Spanje, 5% in België en Italië versus 80% in Frankrijk, 82% in Nederland en 92% in Zwitserland. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk nemen met zo'n 55% een

**Tabel. Aandeel 60-plussers in totale bevolking, 1990 en 2030 in 6 regio's**

	1990	2030
OESO-landen	18	24,5
voornamelijk socialistische landen	19,5	25
China	8,5	22
Latijns-Amerika	6,5	16
Azië (excl. China)	6,5	13
Afrika en Midden-Oosten	5	11
Wereld	9	16

Bron: Wereldbank, *Averting the old age crisis*, Washington, 1994.

middenpositie in (het gemiddelde van alle OESO-landen is 40%).

In verschillende Aziatische en Caraïbische landen zijn de laatste decennia – maar veelal wel op vrij kleine schaal – verplichte persoonlijke pensioenspaarregelingen tot stand gekomen ('provident funds'). In Chili is men sedert het begin van de jaren tachtig integraal overgegaan van het (slecht functionerende) 'pay-as-you-go' publieke basisstelsel naar een verplicht, privaat geregeld, individueel pensioenspaarsysteem, dat goed blijkt te werken. De 'provident funds' hebben zich verder bevredigend ontwikkeld in Singapore en Maleisië, met een vermogen ter grootte van resp. 76% en 41% van het BNP. Een uiterst treurig fiasco is de ervaring in Zambia: een reëel jaarlijks rendement van -55% gedurende de jaren tachtig en uitvoeringskosten van ruim 50% van het premievolume.

Hoge financieringslasten van het basispensioen (in het algemeen een voorziening van overheidswege) leiden tot verdringing van andere taken van overheidszorg. In landen als Oostenrijk en Italië bedroegen rond 1990 de kosten van het basispensioen bijna 40% van de totale overheidsuitgaven. Met name de overheidsinvesteringen, zo leert de ervaring, worden als gevolg van deze omstandigheid weggedrukt.

1. Uitvoeriger statistisch materiaal treft men aan bij W. Lutz (red.), *The future population of the world; what can we assume to-day?*, IIASA/Earthscan, Londen, 1994.

2. Zie in dit verband onder meer ILO, *World labour report 1995*, Genève, 1995.

3. Wereld Bank, *Averting the old age crisis; policies to protect the old and promote growth*, Oxford University Press, november 1994, 402 blz. Het rapport is verkrijgbaar bij De Lindeboom, InOr Publikaties, Haaksbergen.

Daarnaast blijken, vooral buiten de westerse landen, fondsvorming en pervers vermogensbeheer nogal eens samen te gaan. In tal van ontwikkelingslanden bleken de van overheidswege beheerde pensioenfondsen in de jaren tachtig negatieve jaarlijkse rendementen te vertonen, variërend van -4% tot ruim -30%. Dikwijls zijn van overheidswege bestuurd fondsen gedwongen te beleggen in, bij voorbeeld, overheidsondernemingen, volkshuisvestingsprojecten, e.d. tegen een rendement dat lager is dan de kapitaalmarktrente. Ook anderszins kunnen 'politieke doeleinden' in plaats van economische het beleggingsbeleid beïnvloeden.

Ten slotte signaleert het Wereldbank-rapport als gevolg van de hoge premiestelling voor 'pay-as-you-go' basisregelingen 'disincentives' met betrekking tot het arbeidsaanbod en de kapitaalvoorziening. Een en ander leidt tot 'brain-drain' en kapitaalvlucht naar het buitenland en bovenal een vlucht in het informele circuit.

### **Drie zuilen**

Om bovenstaande problemen te overwinnen beveelt de Wereldbank een 'drie zuilen'-systeem aan dat gericht is op (1) armoedebestrijding, (2) het creëren van een adequaat stelsel van ouderdomsvoorzieningen en (3) het bevorderen van besparingen en investeringen als stimulans voor de economische ontwikkeling. Daarbij moet op individueel niveau een zo groot mogelijke equivalentie worden nagestreefd tussen 'lifetime' premiebetalingen en uitkeringen in de post-actieve fase, terwijl tegelijk de 'disincentives' voor het economische proces zoveel mogelijk worden weggenomen.

#### *Eerste zuil*

De 'eerste zuil' bestaat uit verplichte deelname aan pensioenregelingen voor werknemers op bedrijfstak- en/of ondernemingsniveau. Daarnaast wordt aanbevolen verplichte faciliteiten te creëren voor andere categorieën werknemers, zelfstandigen en overige economisch actieven. Het element van verplichting is nadrukkelijk ingegeven door paternalistische overwegingen. Deze eerste zuil dient het 'hart' te vormen van het geheel van ouderdomsvoorzieningen, in principe overal ter wereld, en is kwantitatief dan ook het belangrijkste.

De financiering van deze regelingen zou moeten geschieden door middel van kapitaaldekking. Daarmee wordt bewerkstelligd dat een groter volume besparingen wordt gegenereerd, wat nodig is om de dreigende kapitaalschaarste in de wereld het hoofd te bieden. De creatie van een grotere 'resource base' maakt vervolgens in alle landen een groter (toekomstig) nationaal produkt mogelijk.

Op micro-niveau beveelt de Wereldbank een zo nauw mogelijke relatie aan tussen premiebetalingen en uitkeringen. Selectie, 'moral hazard' en ander pervers (arbeidsmarkt)gedrag worden daarmee zoveel mogelijk teruggedrongen. Dit moet als een belangrijk voordeel worden aangemerkt. Naarmate er meer equivalentie wordt bereikt tussen betaalde premie (gedurende het arbeidzame leven) en pensioenbetalingen in de postactieve fase, wordt het opbouwen van een pensioenvoorziening meer als persoonlijke aangelegenheid gezien. Aldus wordt het bruto-netto traject verkort ofwel de wig versmald. Dit is gunstig voor het arbeidsmarktfunctioneren en dus de afloop van het economisch proces.

Het beheer van bedoelde pensioenfondsen moet nadrukkelijk in private handen worden gelegd; op deze wijze zou zo goed mogelijk een zorgvuldig en integer beheer van de pensioengelden zijn gegarandeerd.

#### *Tweede zuil*

Als 'tweede zuil' wordt de publieke basisregeling geïntroduceerd. Deze is voornamelijk bedoeld als instrument van armoedebestrijding waar het om het oudere bevolkingsdeel gaat. In ontwikkelingslanden dient alleen al om budgettaire redenen de basisregeling uiterst sober te zijn en – als ultieme bodemvoorziening – alleen bedoeld voor de werkelijk behoeftigen. Voor de ontwikkelde landen wordt een geleidelijke verlaging van het uitkeringsniveau aanbevolen. Het daarvoor ontstaande gat moet door de hiervoor genoemde eerste zuil worden opgevuld.

Fondsvorming wordt niet aanbevolen. De financiering van de basisregeling zou uit de algemene middelen moeten geschieden. Daarbij wordt wel soberheid nodig geacht om onbedoelde en ongewenste inkomensoverdrachten en andere negatieve gedragsreacties te voorkomen. Een koppeling van de pensioneringsleef-

tijd aan de levensverwachting ligt in de rede. Medisch-geriatrie ontwikkelingen maken immers het bereiken van leeftijden van ruim boven de honderd jaar wellicht reeds in de nabije toekomst mogelijk.

#### *Derde zuil en vierde zuil*

Individueel getroffen voorzieningen en verzekeringscontracten vormen de 'derde zuil'. Hierbij geldt actuariële equivalentie. Ook de derde zuil doet het spaarvolume toenemen. Negatieve arbeidsmarkteffecten zijn afwezig. Het blijven verrichten van productieve arbeid (ook op hogere leeftijd), zij het in aangepast tempo en in een aangepaste omgeving onder dito voorwaarden, (de 'vierde zuil') blijft in de Wereldbank-studie buiten beschouwing. Hoewel het ingaat tegen huidige preferenties ("er is nog een leven na het arbeidzame leven") verdient het aanbeveling deze gedachte ook in de ontwikkelde landen nieuw leven in te blazen.

### **Slot**

De Wereldbank beveelt aan snel tot actie te komen in de 'middle income'-landen van Oost-Europa en sommige Latijnsamerikaanse en Aziatische landen, waar de bevolkingsveroudering zich het snelst voltrekt.

De aanbevelingen komen er, kort gezegd, op neer de economische groei in bedoelde landen een extra impuls te geven door nieuw te creëren pensioensystemen door middel van kapitaaldekking te gaan financieren.

In de 'hoge inkomens'-landen kan de aanbevolen accentverlegging van omslagssystematiek naar kapitaaldekking geleidelijker plaatsvinden, al naargelang een verhoging van de nationale spaarquote meer of minder geïndiceerd is.

Voor de minst-ontwikkelde landen wordt een zekere terughoudendheid aanbevolen. Hoewel doorgaans ook in deze landen een verhoging van de besparingen en investeringen gewenst is, zijn – praktisch gesproken – de mogelijkheden beperkt. Het is daarom belangrijk de informele structuren te laten voortbestaan en al het mogelijke te doen om hun afbraak te voorkomen.

### **Jan B. Kuné**

De auteur is werkzaam bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds). Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.