

The Private Affairs of Public Pensions in South Africa

Debt, Development and Corporatization

Fred Hendricks



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and the United Kingdom's Department for International Development (DFID). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
1. Introduction	1
2. The Reform of Contributory Public Sector Pensions	3
Background	3
Public debt and the fully funded pension scheme in South Africa	6
The structure of pension fund management	9
3. Debt, Social Spending and Development	17
4. Conclusion	19
Bibliography	21
Interviews	23
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	25
Boxes	
Box 1: The South African Transport Services	10
Box 2: The case of Telkom	15
Figure	
Figure 1: Asset allocation, 2003	16
Table	
Table 1: State debt costs (interest payments) in R billion 1999/2000–2005/2006	17

Acronyms

AIDS	acquired immunodeficiency syndrome
ANC	African National Congress
APF	Administradoras de Fondos de Pensiones (<i>Pension Fund Administrators</i>), Chile
BEE	Black Economic Empowerment
BIG	Basic Income Grant
CENDA	Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (<i>Centre for National Studies in Alternative Development</i>)
COSATU	Congress of South African Trade Unions
FEDUSA	Federation of Unions of South Africa
FF	fully funded
GDP	gross domestic product
GEPF	Government Employees Pension Fund
HIV	human immunodeficiency virus
NAPTOSA	National Professional Teachers' Organization of South Africa
NEDLAC	National Economic and Labour Council
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
PAYG	pay-as-you-go
PDC	Public Debt Commissioners
PIC	Public Investment Corporation (since April 2005), Public Investment Commissioners (until April 2005)
R	rand
RDP	Reconstruction and Development Programme

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Toward the end of its rule, the apartheid government in South Africa converted its contributory pension system for employees in the public sector from one that effectively functioned as a pay-as-you-go (PAYG) scheme to a fully funded scheme. This paper explains the reasons behind this change and reveals its contemporary consequences within the context of the enormous development challenges facing South Africa, and the inadequacy of the social policy responses of the democratic government. The most far-reaching effect of the adoption of a fully funded pension scheme is that it led directly to a dramatic increase in national debt, as the public servants of the previous regime consciously indebted the state in order to safeguard their own pensions and retrenchment packages in retirement. In 1989 the total debt of the South African government stood at 68 billion rand (R), of which R66 billion was domestic debt and only R2 billion was foreign. By 1996 it had grown phenomenally to R308 billion, of which R297 billion was domestic and R11 billion was foreign debt. The servicing costs for these debts rose from about R12 billion in 1989 to more than R30 billion per annum in 1996. During the same period, the assets of the Government Employees Pension Fund (GEPF) grew from R31 billion to R136 billion.

Unlike other indebted governments, the major portion of national debt in South Africa is internal rather than external. In effect, the government is indebted to itself through the fully funded pension system, as the transition from a PAYG system to a fully funded one implied that former contributions to the public pension schemes had to be securitized via government bonds that were deposited in the newly created pension fund. Furthermore, contributions of current employees were directed into the pension fund while current pensions had to be financed out of the budget. This costly transition had detrimental implications for social investment, especially in the areas of education, health and welfare.

This paper argues that the policy choices in respect of the pension system have profoundly shaped the overall economic prospects of the country. In so far as the levels of inequality in South Africa pose the greatest threat to the democracy, these policy choices have had contradictory effects. On the one hand, a progressive agenda involving social spending and dealing with poverty through non-contributory public pensions has certainly benefited many poverty-stricken black South Africans. On the other hand, the fully funded system of contributory pensions for workers in the state sector has had the dual effect of entrenching the deals made with senior public officials of the apartheid government, as well as enriching a very small group of black entrepreneurs who have profited directly from the centralized asset management of public pension funds. There is an inconsistency between solving the problems of poverty and the stated commitment to developing a black capitalist class which, through Black Economic Empowerment, could make inroads into the white stranglehold of ownership and privilege. It is crucial for the government to negotiate this tension in a manner that allows for social policies that encourage economic growth while simultaneously maintaining the social imperative of redistribution. The exigencies of legitimacy and consent demand the latter: in South Africa, precisely because of the extent of inequality and the manner in which the differentiation between rich and poor continues to correspond with the division between black and white, redistribution is all the more urgent.

In broad terms, this paper deals with the interconnections between public debt, contributory pensions in the public sector, the corporatization of the management of these public funds, the contradictions of Black Economic Empowerment, and the failure of South African social policy in respect of contributory public pensions to deal more comprehensively with its development challenges.

The paper starts by describing the political and institutional evolution of South African pension schemes with a special focus on the reform of contributory public pension schemes toward the

end of apartheid. It goes on to examine the governance structure of the pension system in order to establish whether it is transparent and accountable, while ensuring that the pension system is able to pursue its main roles of social protection, redistribution and contribution to economic development and social cohesion. In particular, the paper investigates the institutions that serve public pensions, such as the GEPP and the Public Investment Corporation (PIC). There can be little doubt that the PIC opens up possibilities for accomplishing social goals through an appropriate investment strategy. However, its recent corporatization pushes it toward privatization. While the PIC is still wholly owned by the state, it is an entity that formally exists outside of the public sphere and therefore beyond its oversight. Finally, the paper analyses the investment policy of the public pension fund, paying special attention to whether this fund has been invested to build economic and social infrastructure.

Fred Hendricks is Dean of the Faculty of Humanities, Rhodes University, South Africa.

Résumé

Vers la fin du régime d'apartheid, le gouvernement sud-africain a converti son régime de retraite pour les employés du secteur public, qui était financé par des cotisations et fonctionnait en réalité comme un régime par répartition, en un système par capitalisation totale. L'auteur de ce document explique les raisons de ce changement et expose les conséquences qu'il a actuellement, à un moment où l'Afrique du Sud est confrontée à d'immenses problèmes de développement et où la politique sociale du gouvernement démocratique n'y apporte que des réponses insatisfaisantes. L'effet direct le plus grave a été la hausse spectaculaire de la dette nationale car les fonctionnaires de l'ancien régime ont délibérément endetté l'Etat pour préserver leur retraite et les arrangements conclus pour leur départ à la retraite. En 1989, la dette totale du gouvernement sud-africain s'élevait à 68 milliards de rand (R), dont R66 milliards de dette intérieure et seulement R2 milliards de dette extérieure. En 1996, elle avait explosé et atteignait R308 milliards, dont R297 milliards de dette intérieure et R11 milliards de dette extérieure. Les coûts du service de ces dettes sont passés d'environ R12 milliards en 1989 à plus de R30 milliards par an en 1996. Pendant la même période, les actifs du Fonds de pension des employés du gouvernement (Government Employees Pension Fund – GEPP) sont passés de R31 milliards à R136 milliards.

A la différence d'autres gouvernements endettés, la majeure partie de la dette nationale sud-africaine est intérieure et non extérieure. En fait, le gouvernement a une dette envers lui-même à cause du système de retraite par capitalisation totale car le passage d'un régime par répartition à un système par capitalisation a obligé à sécuriser les cotisations déjà versées aux régimes de retraite publics par des obligations d'Etat déposées dans le fonds de pension nouvellement créé. De plus, les cotisations des employés en service ont alimenté le fonds de pension alors que les retraites devaient être financées par le budget. Cette coûteuse transition a nui aux investissements sociaux, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale.

L'auteur fait valoir que le régime de retraite choisi a eu de lourdes conséquences pour les perspectives économiques générales du pays. Rien ne menaçant plus la démocratie en Afrique du Sud que l'inégalité, ce choix politique a eu des effets contradictoires. D'un côté, un programme progressiste alliant dépenses sociales et lutte contre la pauvreté par des retraites publiques non financées par des cotisations a certainement été bénéfique pour de nombreux Sud-Africains noirs et pauvres. De l'autre, le système contributif des retraites par capitalisation totale pour les employés de l'Etat a eu un double effet, celui de pérenniser les accords conclus avec les hauts fonctionnaires du gouvernement de l'apartheid, et d'enrichir un très petit groupe d'entrepreneurs noirs qui ont profité directement de la gestion centralisée des actifs des fonds de pension publics. Il y a une incohérence entre l'action menée pour régler les problèmes de pauvreté et la volonté déclarée de développer, par une politique d'autonomisation économique des Noirs (Black Economic Empowerment), une classe de capitalistes noirs qui fasse son entrée dans le cercle, jusque-là réservé aux Blancs, des

propriétaires et des privilégiés. Il est crucial que le gouvernement navigue entre ces deux pôles de manière à ce que ses politiques sociales favorisent la croissance économique sans négliger pour autant l'impératif social de redistribution. Celle-ci est nécessaire pour la légitimité et l'acceptation des politiques gouvernementales et d'autant plus urgente que les inégalités restent considérables et que la différenciation entre riches et pauvres coïncide toujours avec la division entre Noirs et Blancs.

En termes généraux, l'auteur traite des relations entre la dette publique, le régime contributif des retraites dans le secteur public, la transformation de ces fonds publics et leur gestion en sociétés, les contradictions de la politique d'autonomisation économique des Noirs, et l'incapacité de la politique sociale sud-africaine en matière de retraites publiques contributives à s'attaquer pleinement aux problèmes de développement.

L'auteur commence par décrire l'évolution politique et institutionnelle des régimes de retraite sud-africains en accordant une attention particulière à la réforme des régimes contributifs publics vers la fin de l'apartheid. Il examine ensuite la gouvernance du système des retraites afin d'établir si elle est transparente et responsable et veille en même temps à ce que le système des retraites puisse remplir ses principales fonctions de protection sociale, de redistribution et de contribution au développement économique et à la cohésion sociale. Il enquête en particulier sur les institutions qui versent les pensions publiques telles que le GEPF et le Public Investment Corporation (PIC). Il n'y a guère de doute que le PIC pourrait permettre la réalisation d'objectifs sociaux par une stratégie de placements adéquate. Cependant, sa constitution récente en société commerciale le pousse dans le sens de la privatisation. Si le PIC est encore propriété de l'Etat à 100 pour cent, il se situe, par sa forme, hors de la sphère publique, de sorte qu'il échappe à son contrôle. Enfin, l'auteur analyse la politique de placements du fonds public de pensions en se demandant en particulier si les actifs ont été investis dans la construction de l'infrastructure économique et sociale.

Fred Hendricks est doyen de la Faculty of Humanities, Rhodes University, Afrique du Sud.

Resumen

En las postrimerías de su mandato, el gobierno del apartheid cambió su sistema de pensiones contributivas para los empleados del sector público sudafricano, al pasar de un sistema que funcionaba en la práctica como un sistema de reparto a un esquema plenamente financiado. En el presente trabajo se explican las razones de este cambio y se dan a conocer las consecuencias contemporáneas de tal medida en el contexto de los enormes desafíos de desarrollo que enfrenta Sudáfrica, así como lo inadecuado que resultan las políticas sociales con las que ha respondido el gobierno democrático. El efecto más transcendental de la adopción de un esquema de pensión plenamente financiado es que condujo directamente a un incremento marcado de la deuda nacional dado que los funcionarios públicos del régimen anterior conscientemente endeudaron al Estado a fin de salvaguardar sus propias pensiones y paquetes de liquidación para su jubilación. En 1989, la deuda total del gobierno sudafricano ascendía a 68 mil millones de rand (R), de los cuales R66 mil millones correspondían a deuda interna y apenas R2 mil millones a deuda externa. Para 1996, la deuda se había disparado a R308 mil millones, de los cuales R297 mil millones eran deuda interna y R11 mil millones deuda externa. Los costos de servicio de estas deudas aumentaron de cerca de R12 mil millones al año en 1989 a más de R30 mil millones en 1996. Durante el mismo período, los activos del Fondo de Pensiones de los Empleados Públicos (GEPF, por sus siglas en inglés) incrementaron de R31 mil millones a R136 mil millones.

A diferencia de otros gobiernos endeudados, la mayor porción de la deuda nacional de Sudáfrica es interna más que externa. En efecto, el gobierno se endeudó consigo mismo a través del sistema de pensiones plenamente financiado, ya que la transición del sistema de reparto a un sistema de pensiones plenamente financiado implicaba que las antiguas contribuciones al sistema público de pensiones tenían que garantizarse con la emisión de bonos públicos que se

depositaban en el fondo de pensiones recientemente creado. Además, las contribuciones de los empleados actuales se dirigían hacia el fondo de pensiones, mientras que las pensiones actuales tenían que ser financiadas con recursos del presupuesto. Esta costosa transición tuvo consecuencias perniciosas para la inversión social, en particular en las áreas de educación, salud y previsión.

Este trabajo argumenta que las decisiones que se tomaron con respecto al sistema de pensiones han afectado profundamente las perspectivas económicas generales del país. En la medida en que los niveles de desigualdad en Sudáfrica representan la mayor amenaza para la democracia, estas decisiones han tenido efectos contradictorios. Por una parte, no cabe duda de que la adopción de una agenda progresista que contempla gasto social y se ocupa de la pobreza a través de pensiones públicas no contributivas ha beneficiado a muchos sudafricanos negros sumidos en la pobreza. Por la otra, el sistema plenamente financiado de pensiones contributivas para los trabajadores del sector público ha tenido el doble efecto de consolidar los arreglos alcanzados con altos funcionarios públicos del gobierno del apartheid y enriquecer a un grupo muy pequeño de empresarios negros que han sacado provecho directamente de la administración centralizada de activos de los fondos públicos de pensión. Existe una incongruencia entre la resolución de los problemas de la pobreza y el compromiso enunciado de desarrollar una clase capitalista negra que, a través del empoderamiento económico negro, pudiera penetrar el dominio de los blancos sobre las propiedades y los privilegios. Es crucial que el gobierno negocie esta tensión de una manera que permita ejecutar políticas sociales que fomenten el crecimiento económico al mismo tiempo de mantener el imperativo social de la redistribución. Las exigencias de la legitimidad y el consentimiento requieren esto último. En Sudáfrica, precisamente debido al grado de desigualdad y la forma en que la diferenciación entre ricos y pobres continúa correspondiendo con la división entre blancos y negros, la redistribución se hace todavía más urgente.

En términos generales, este documento se ocupa de las interconexiones entre la deuda pública, el sistema de pensiones contributivas en el sector público, la corporatización de la gestión de estos fondos públicos, las contradicciones del poder económico negro y el fracaso de la política social sudafricana con respecto a las pensiones públicas contributivas para responder más cabalmente a los desafíos de desarrollo del país.

El documento comienza con la descripción de la evolución política e institucional de los planes de pensión en Sudáfrica, con especial énfasis en la reforma del sistema público de pensiones contributivas a finales del régimen del apartheid. Seguidamente se examina la estructura del sistema de pensiones a fin de establecer su transparencia y rendición de cuentas, y asegurarse de que está en capacidad de cumplir sus funciones principales de protección social, redistribución y contribución al desarrollo económico y la cohesión social. Este documento investiga en particular las instituciones que manejan las pensiones públicas, como el GEPP y la Corporación Pública de Inversiones (PIC, por sus siglas en inglés). No cabe duda de que la PIC ofrece posibilidades para alcanzar los objetivos sociales por medio de una estrategia de

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21122

