

Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy

The Case of Finland

Olli E. Kangas

Social Policy and Development
Programme Paper Number 25
March 2006

United Nations
Research Institute
for Social Development



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
Introduction: “Poor Is the Country and Poor It Will Be”	1
The First National Pension Scheme of 1937: Investments in Basic Infrastructure	3
The National Pension Reform of 1956: Universalism at the Cost of Funds	5
Employment-related pensions in the 1960s: Bonds between social partners	6
Funds: From national projects to foreign profits	8
Discussion: Social and Monetary Capital in the New Situation	11
Bibliography	14
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	17
Figures	
Figure 1: The percentage of pension funds in relation to GDP in the European Union, 2002	9
Tables	
Table 1: Investments from the NP funds, 1940–1957	5
Table 2: Investment portfolio of the Finnish pension funds, 1997–2004	10
Table 3: Investment portfolios by investment categories in Finland and abroad, 2000–2004	10

Acronyms

GDP	gross domestic product
KVTEL	Pension scheme for the municipal employees
NP-funds	National Pension funds
NPI	National Pension Institution
PAYG	pay-as-you-go
SDP	Social Democratic Party
TEL	pension scheme for employees in the private sector
VEL	pension scheme for state employees

Summary/Résumé/Resumen

Summary

The aim is to study and describe the development of Finnish pension schemes. Special focus is given to the use of pension funds in national policy making. The Finnish case offers useful material for the study of two latent functions of social policy: how to create a unified nation (after a severe civil war) and how to invest pension funds in a way that makes national developmental projects possible.

The paper looks at the first national pension programme of 1937 that was fully funded and accumulated in individual accounts. Those funds were used to provide the country with electricity. The role of employment-related pensions, implemented in 1961, is also considered. The 1961 scheme funds were used to industrialize the country. The municipal pension scheme that was introduced in 1966 and is partially funded, is also of particular interest. The communal pension funds were partly invested in the production of housing, which in turn helped in the transformation from an agrarian to an industrial and urban society. Finally, the paper discusses the present-day situation, where such “national meta-projects” do not seem to be possible any longer. Nowadays capital, including pension capital, is invested according to where the best possible profits can be made without taking in consideration national goals as was previously the case. Here, we come up against a classic collective action problem: pension funds are collected from Finnish employment but they are, to an increasing extent being invested in projects outside the country. This in turn means fewer jobs in the country, which in turn squeezes the base for collecting pension premiums. Thus, the crucial question is whether or not this vicious circle can be broken, and if it can be broken, then how?

The Finnish experience serves as a good example of how social policy has been successfully used as a developmental strategy. In the history of the Finnish pension policy there are a number of issues that may serve as learning strategies for developing countries. First, the initial national pension scheme was introduced in a predominantly agrarian and poor society. Hence the implementation of the scheme, as well as the way in which problems related to the insurance premium collection were solved, may provide useful lessons. Second, social policy programmes may create and fortify solidarity and a sense of belonging among the populace. The way in which social security is constructed has important ramifications for social solidarity. The Finns were successful in this area: they trust each other and their institutions, and Finland is the least corrupt country in the world.

Third, social policy may be used as a device to promote national economic goals; this is given particular attention in this paper. The first national pension scheme of 1937 was based on individual savings accounts. The pension scheme was a kind of obligatory saving, or confiscation of consumption, for investments purposes. To some extent it worked, and national pension funds were used to help the country through the turmoil of the Second World War and the rebuilding of the nation after the war. National pension funds were deliberately used to establish the basic infrastructure of the country. In that sense, the savings-based, totally funded scheme was a success. In the beginning of the 1960s employment-related pensions were legislated. Those pensions were based on partial funding. These employment pension funds, which are now among the highest in the European Union, were invested to accelerate the industrialization of the country and a lion's share of the funds were loaned back to, or invested in, Finnish industry. Thus, where national pension funds were of utmost importance in providing electricity for the country in the 1950s, the employment-related pension funds have helped to establish an industrial society.

The history of Finnish pension policy indicates that it is possible to unify social policy and economic development in such a way that a more or less just and stable society, decent social security and strong economic growth can be achieved simultaneously. These aspects need not be mutually exclusive. In this respect, the Finnish case is a telling example.

The author is Research Professor at the Danish National Institute for Social Research, Copenhagen, Denmark. He was previously Professor in the Department of Social Policy, University of Turku, Finland.

Résumé

Le propos de ce document est d'étudier et de décrire l'évolution des régimes de retraite en Finlande. L'auteur se place en particulier sous l'angle de l'utilisation des fonds de pension dans la politique nationale. Le cas finlandais apporte des éléments utiles à l'étude de deux fonctions latentes de la politique sociale: comment unifier la nation (après une grave guerre civile) et comment investir les fonds de pension de manière à permettre la réalisation de projets nationaux de développement.

L'auteur examine le premier régime national de retraite, par capitalisation, qui, créé en 1937, reposait uniquement sur la constitution de comptes individuels. Ces fonds ont servi à fournir de l'électricité au pays. Il étudie aussi le rôle des pensions liées à l'emploi, introduites en 1961. Les fonds du régime de 1961 ont servi à industrialiser le pays. Institué en 1966, le régime municipal des retraites, par capitalisation partielle, présente aussi un intérêt particulier. Les fonds de pension communaux ont été en partie investis dans la construction de logements, ce qui a aidé le pays à passer d'une économie agricole à une économie industrielle et urbaine. Enfin, il aborde la situation actuelle, dans laquelle de tels "méta-projets nationaux" ne semblent plus possibles. De nos jours, les capitaux, y compris les fonds de pension, sont investis là où la rentabilité semble la meilleure, sans tenir compte des objectifs nationaux comme autrefois. On se heurte là à un problème classique dans les actions collectives: les fonds de pension proviennent du travail accompli en Finlande mais sont de plus en plus investis dans des projets hors du pays, ce qui se traduit par une réduction du nombre des emplois en Finlande et entraîne une contraction de la base sur laquelle sont perçues les primes de l'assurance vieillesse. La question cruciale est donc de savoir si l'on peut sortir de ce cercle vicieux et, si oui, comment?

L'expérience finlandaise est un bon exemple de la façon dont la politique sociale a été utilisée comme stratégie de développement. Il y a, dans l'histoire de la politique finlandaise des retraites, plusieurs aspects qui pourraient être riches d'enseignements pour les pays en développement. Premièrement, le premier régime national de retraite a vu le jour dans une société pauvre et essentiellement agricole. Il y aurait des leçons utiles à tirer de la mise en œuvre du système, ainsi que de la manière dont les problèmes liés à la perception des primes d'assurance ont été résolus. Deuxièmement, les programmes de politique sociale peuvent créer et renforcer le sentiment de solidarité et d'appartenance de la population. La façon dont se construit la sécurité sociale a une incidence importante sur la solidarité sociale. Les Finlandais ont réussi dans ce domaine: ils se font confiance, mutuellement et à leurs institutions, et la Finlande est le pays le moins corrompu au monde.

Troisièmement, la politique sociale peut servir à promouvoir des objectifs économiques nationaux; l'auteur accorde à cet aspect une attention particulière. Le premier régime national de retraite de 1937 reposait sur des comptes d'épargne individuels. C'était une sorte d'épargne obligatoire ou de confiscation à la consommation, à des fins d'investissement. Ce régime a fonctionné dans une certaine mesure, et les fonds nationaux de pension ont servi à aider le pays à traverser la tourmente de la Deuxième Guerre mondiale et à reconstruire la Nation après la guerre. Les fonds de pension nationaux ont été délibérément utilisés pour doter le pays des infrastructures nécessaires. Dans ce sens, ce régime fondé sur l'épargne et la capitalisation a été un succès. Au début des années 60, une loi a été adoptée pour relier la retraite à l'emploi. Ces retraites reposaient sur une capitalisation partielle. Ces fonds de pension d'employés, qui sont maintenant parmi les plus importants de l'Union européenne, ont été investis pour accélérer l'industrialisation du pays, et la plus grande partie des fonds a été placée, notamment sous forme de prêts, ou investie dans l'industrie finlandaise. Ainsi, si les fonds de pension nationaux ont joué un rôle capital en fournissant de l'électricité au pays dans les années 50, les caisses de retraite des employés ont aidé à le transformer en une société industrielle.

L'histoire de la politique finlandaise des retraites montre qu'il est possible de concilier politique sociale et développement économique de manière à obtenir simultanément une société plus ou moins juste et stable, une sécurité sociale décente et une forte croissance économique. Ces différents aspects ne sont pas forcément incompatibles. Le cas finlandais est révélateur à cet égard.

L'auteur est professeur de recherches à l'Institut national danois pour la recherche sociale, Copenhague, Danemark. Il était auparavant professeur au Département de politique sociale, Université de Turku, Finlande.

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo describir y analizar el desarrollo de los sistemas de pensión en Finlandia. Se presta especial atención al uso de los fondos de pensión en la formulación de las políticas nacionales. El caso finlandés contiene material de utilidad para estudiar dos funciones latentes de la política social: cómo crear una nación unificada (tras una dura guerra civil) y cómo invertir los fondos de pensión de forma que permitan llevar a cabo proyectos nacionales de desarrollo.

En este documento se analiza el primer programa nacional de pensiones, instituido en 1937, que fuera plenamente financiado y acumulado en cuentas individuales. Tales fondos se utilizaron para proveer de electricidad a todo el país. También se analiza el papel del régimen de pensiones vinculadas al empleo, aplicado por primera vez en 1961. Los fondos del plan de 1961 se destinaron a la industrialización del país. También los planes de pensión municipales introducidos en 1966, y cuyo financiamiento es parcial, resultan de especial interés. Los fondos de pensión comunales se invirtieron parcialmente en la producción de viviendas, lo que a su vez contribuyó a la transformación de una sociedad agraria en una sociedad industrial y urbana. Finalmente, se aborda la situación actual, donde ya no parece posible llevar adelante semejantes "megaproyectos nacionales". En la actualidad, el capital, incluido el capital de las pensiones, se invierte donde pueden obtenerse los mejores rendimientos sin tomar en cuenta las metas nacionales, como solía ocurrir en el pasado. Enfrentamos en este caso un problema clásico de acción colectiva: los fondos de pensión se recaudan de empleos finlandeses, pero se invierten, en una proporción creciente, en proyectos ubicados fuera del país. Ello se traduce en menos puestos de trabajo en el país, lo que a su vez reduce la base de la cual se retienen las contribuciones de pensión. Por lo tanto, la pregunta crucial que surge en este caso es la siguiente: ¿Es o no es posible romper este círculo vicioso y, de ser posible, cómo hacerlo?

La experiencia finlandesa sirve de ejemplo de la forma en que la política social se ha utilizado con éxito como estrategia de desarrollo. La historia de la política de pensiones de Finlandia contiene una serie de aspectos que pueden servir como estrategia de aprendizaje para los países en desarrollo. En primer lugar, el sistema nacional de pensiones que se introdujo inicialmente se aplicó en una sociedad predominantemente agraria y pobre. De allí que la ejecución del sistema, así como la forma en que se resolvieron los problemas relacionados con la recaudación de la prima de seguros, pudieran constituir lecciones útiles. En segundo lugar, los programas de política social podrían crear y fortalecer la solidaridad y un sentido de pertenencia o identificación en la población. La forma en que se edifica la previsión social tiene importantes ramificaciones para la solidaridad social. Los finlandeses se desempeñaron exitosamente en esta área: tuvieron confianza en ellos mismos y en sus instituciones, por lo que Finlandia es el país menos corrupto del mundo.

En tercer lugar, la política social puede utilizarse como instrumento de promoción de las metas económicas nacionales; en este documento se presta particular atención a este aspecto. El primer plan nacional de pensiones (1937) se basó en cuentas de ahorros personales. El plan de pensión era una especie de ahorro obligatorio, o confiscación del consumo, para fines de inversión. Hasta cierto punto el sistema funcionó, y los fondos nacionales de pensión se utilizaron para ayudar al país durante los años aciagos de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de la

nación durante el período de la posguerra. Los fondos nacionales de pensión se utilizaron deliberadamente para erigir la infraestructura básica del país. En ese sentido, el sistema totalmente financiado basado en los ahorros tuvo un rotundo éxito. A principios de los años 60, se promulgaron leyes relativas a las pensiones vinculadas al empleo. Tales pensiones se basaban en un financiamiento parcial. Estos fondos de pensión de régimen contributivo, que hoy en día se ubican entre los más altos de la Unión Europea, fueron invertidos para acelerar la industrialización del país; la mayor parte de tales fondos se devolvieron en calidad de préstamo para, o fueron invertidos en, la industria finlandesa. Así, mientras los fondos nacionales de pensión fueron de crucial importancia para proveer de electricidad a todo el país en los años 50, los fondos de pensión de régimen contributivo han contribuido a establecer una sociedad industrial.

La historia de la política de pensiones de Finlandia indica que es posible unificar la política social y el desarrollo económico de forma de poder alcanzar simultáneamente una sociedad más o menos justa y estable, una seguridad social decente y un sólido crecimiento económico. Estos aspectos no tienen por qué ser mutuamente excluyentes. El caso finlandés es un claro ejemplo de ello.

El autor es Profesor de Investigación del Instituto Nacional Danés de Investigación Social, Copenhague, Dinamarca. Anteriormente fue Profesor del Departamento de Política Social de la Universidad de Turku, Finlandia.

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_21252

