

JOHN MYLES

Új társadalmi szerződés az idősekkel?*

Bevezetés

A nyugdíjba vonulás demokratizálását a 20. század gazdag demokráciáinak nagy eredményei között kell számon tartanunk. A *nyugdíjazás* a mai értelmében – a munkaerőnek a munka mellőzéséhez elegendő, felhalmozott nyugdíjazási „vagyon” által ösztönzött visszavonulása – az utóbbi időkhöz kevesek kiváltsága volt. A múltban az idősebb munkások csoportjai gyakran „vonultak nyugdíjba” elbocsátás vagy rokkanttá válás miatt, de nem azért, mert a munkájuk *gazdaságilag* fölöslegessé vált volna.¹ Az „idős kor” még az 1960-as években is a szegénység szinonimája volt sok ipari demokráciában. Az elmúlt negyedszázadban mindez megváltozott. Az időskori jövedelmek emelkedtek, a nyugdíjkorhatár csökkent, és a legtöbb fejlett országban elérhető közelségbe került az időskori szegénység megszüntetése.

Két fejlemény vezetett ahhoz, hogy a mai *idősek* egyben olyan *nyugdíjasok*, akik átlagosan a dolgozó korosztályokétól alig különböző életszínvonalon élnek (OECD, 2001b). A modern nyugdíjazás először is az 1950-es évektől az 1970-es évekig tartó, a második világháború utáni hosszú gazdasági fellendülés által táplált növekvő gazdagság eredménye. A mai idősek azért élhetik viszonylagos jólétben öregkorukat, mert a felnőtt éveiket gazdasági recesszióban és háborúban töltő szüleikhez képest a munkáséveik alatt sokkal jobban éltek.

A modern nyugdíjazásnak azonban elengedhetetlen előfeltétele volt, hogy az állami nyugdíjrendszereket megreformálják a második világháború utáni évtizedekben. A növekvő jövedelem önmagában is egyre több, elegendő vagyont felhalmozó dolgozó számára tette volna lehetővé, hogy a pszichológiai leépülés előtt nyugdíjba vonuljon. De – a nyugdíjazáshoz való hozzájutást lényegében demokratizáló – a kötelező és univerzális nyugdíjrendszerek második világháború utáni térhódítása nélkül a „meggazdagodási határból” eredő, önkéntes nyugdíjba vonulás még mindig elsősorban a munkás éveik alatt magas jövedelmet szerzők privilégiuma lenne.

* John Myles: A New Social Contract for the Elderly? In: Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (eds): Why we need a new welfare state. © Oxford University Press 2002. 130–173.

1 Az amerikai Nyugdíjbiztosítási Hivatal (US Social Security Administration) által az 1950-es években végzett vizsgálatok szerint nagy többségük – 90 százalékuk – azért „ment nyugdíjba”, mert az utolsó munkáltatójuk elbocsátotta őket, vagy megromlott az egészségi állapotuk. Kevesebb, mint 5 százalék ment önként nyugdíjba, vagy választotta önként a több szabadidőt. Az 1980-as években már csak a nyugdíjazások 35 százalékát okozta elbocsátás és rossz egészségi állapot, a többség önként, saját szándékából kérte a nyugdíjazását (Burtless and Quinn, 2001:384).

TANULMÁNYOK

A népességnek a várható életkor folyamatos növekedése és az alacsonyabb születésszám okozta elöregedése folytán a 21. században jelentősen nőnek a status quo fenntartásának költségei. Ennek hatásaként az előttünk álló évtizedekben drámai módon megváltozik a nyugdíjasok és dolgozók közötti arány: kevesebb munkaképes korú felnőtt tart majd el több idős felnőttet. A fejlett országokban a születésszám nagyon kevés kivétellel olyannyira a reprodukciós szint alá esett, hogy a népesség elöregedése – a növekvő életkor hatását is beszámítva – valószínűleg azután is folytatódni fog, hogy a „baby boom” végiggyűrűzik a demográfiai korszerkezeten.

A demográfia kvalitatív és kvantitatív változást egyaránt hoz az idősök között. Az idősök külső támogatásra leginkább rászoruló csoportja – a 80 év fölötti „legidősebb idősök” – sokkal gyorsabban nő, mint általában az idős népesség. Ugyanilyen fontos, hogy a növekvő igényhez képest csökken azoknak a tradicionális informális gondozóknak (idős feleségek, lánygyermek, menyek) gondoskodó kapacitása, akik a gondozásra szoruló idősöknek nyújtott összes gondoskodás háromnegyedét biztosítják (OECD, 1996:63). A szociálpolitika hagyományosan a jövedelmbiztonsággal és az akut egészségügyi ellátással kapcsolatos szükségletek kielégítésére összpontosított. A krónikus beteg, szellemi és fizikai fogyatékos idősök ellátása olyan politikai probléma, amelyet eddig csak kevés ország oldott meg (ugyanott).

Általános vélekedés szerint a gazdag országokban egy másik, a demográfiaitól független tényező is növeli a „nyugdíjazási” költségeket: a csökkenő nyugdíjkorhatár. E csökkenés részben egyszerűen a növekvő jólét (a „gazdagodási hatás”) eredményeként várható, mivel ma egyre több dolgozó szerez a korábbi nyugdíjba vonuláshoz elegendő vagyont. De ugyanennyire egyértelmű az is, hogy a korhatár-csökkenést jelentős mértékben a politika – a vállalatok és a kormányok tevékenysége – generálta. Ennek eredményeként sok idős dolgozó olyan helyzettel szembesül, amelyben a továbbdolgozás egyszerűen „nem kifizetődő”. Ezek az intézményes tényezők országonként eltérőek. Úgy gondoljuk, hogy a gazdag országok foglalkoztatási rátáiban mutatkozó, óriási változatosság nem magyarázható egyszerűen az életszínvonal, az egészségügyi helyzet, a munkaerő-kereslet, vagy a kulturális preferenciák terén mutatkozó különbségekkel¹ (1. táblázat).

¹ Gyorsan megjegyezzük azonban, hogy az intézmények alapvetően befolyásolják a kulturális preferenciákat. Ha egyszer bevezették az 55 vagy 60 éves nyugdíjkorhatárt, később csak nagy nehézségek árán lehet megváltoztatni azt a véleményt, hogy ez a „normális” nyugdíjazási életkor.

1. táblázat Korcsoportok szerinti foglalkoztatási arányok, 1999 (százalék)

	55–59	60–64
Ausztrália	55	31
Kanada	58	34
Írország	51	36
Egyesült Királyság	62	36
Egyesült Államok	68	45
Dánia	71	34
Finnország	55	22
Norvégia	77	55
Svédország	77	46
Belgium	37	13
Franciaország	53	15
Németország	55	19
Olaszország	37	18
Hollandia	48	16
Portugália	59	43
Spanyolország	45	25
Átlag	57	30

Forrás: OECD, *Older Workers: A Statistical Description* (OECD: Paris, 2001)

A jövőre vonatkozó nagy kérdés nem az, hogy a nyugdíjazás túléli-e ezeket a kihívásokat. Túl fogja élni. A gazdasági növekedés lassúbb lesz, mint ha nem létezne a népesség előregedése, de a (már most is) gazdag demokráciákban a következmények aligha lesznek katasztrofális jellegűek. Egy nem rég készült OECD forgatókönyv szerint (Turner et al., 1998:17) Európában, Észak-Amerikában és Japánban a reál-életszínvonal 2050-ig a népesség előregedése ellenére a maihoz képest valószínűleg 80–100 százalékkal növekszik. Bár jó okunk van a nyugdíjszerződés újraírására, semmi sem készítet bennünket a feladására.

A kulcskérdés inkább az, hogy erodálódik-e a nyugdíjba vonulás demokratizálása terén a második világháború utáni évtizedekben végbe ment haladás, és hogy lehetetlenné válik-e a további demokratizálás (például a férfiak és nők nyugdíjba vonulási lehetőségei közötti különbségek kiegyenlítése)? Az újraszabás valamilyen, a nyugdíjazási vagydon allokálására vonatkozó hipotetikus neoliberais modellt célzó konvergálást jelent-e, amely során csökkennek az állampolgárok jogai és nő a piacok fontossága? Röviden: a dualizmus és polarizáció újabb forrásává válik-e a 21. században a népesség előregedésének az állami költségvetésre gyakorolt hatása?

Reális a veszély. Az 1980-as évek óta a legfontosabb reformösztönzést az állami költségvetésre nehezedő, egyre növekvő nyomás jelentette (Schludi, 2001), arra készítetve a politikusokat, hogy a nyugdíjköltségek növekedését a vállalatokra és a dolgozókra hárítsák. Megfelelő szabályozás híján a költségeknek a magánszektor intézményeire való hárítása növelte a piacok kiterjesztésének veszélyét és csökkentette a demokráciát a nyugdíjba vonulási lehetőségek elosztásában. A nyugdíjreformra vonatkozó politika jellege azonban csökkentette a veszélyt. Mint az elmúlt év-

tized politikai történéseiről készült összegzésből kiderül (Myles and Pierson, 2001), az érintett társadalmi, politikai és gazdasági szereplők közötti széles körű egyetértés nélkül nem valószínű a komolyabb reform. A tanulmány későbbi szakaszában foglalkozunk azzal, hogy a nyugdíjreform politikája szokatlanul intenzív „demokratikus” konszenzusépítést igényel. Az a politikusokra nehezedő nyomás, hogy „tárgyalásos módon”, az érintettek széles körű bevonásával hozzanak reformot, valószínűtlenné teszi a második világháború utáni nyugdíjszerződés radikális lerombolását.

A jövőt illető optimizmusunk azonban nem feltétlen jellegű. Egy modern, a 21. század feltételeinek megfelelő nyugdíjszerződés megalkotásakor fontos felidézni az eredeti szerződés akkori feltételeit. A második világháború utáni évtizedekben az emelkedő dagály az összes csónakot megemelte, szétterítve a gazdasági növekedésből származó előnyöket.² Alapvetően hiányoztak az életésélyek terén az 1970-es évek végétől kialakuló dualizmusok és polarizáció, az (Európában) a „társadalmi kirekesztésről” és (Észak-Amerikában) a „lecsúszó középosztályról” folyó vitákban tükröződő társadalmi megoszlások. Ahol bizonyos csoportok, például az idősek, nyilvánvalóan „hiányoztak a csónakból”, ott széles körű politikai intervenciókkal támogatták őket. Az idős korhoz társuló „kockázatokról” az volt az általános vélemény, hogy ezeket nem a „kirekesztettek” kell koncentrálni, illetve nem az „A csoport és B csoport” között kell megosztani. Az időseknek az előregedő társadalomban betöltött, jövőbeli helyzetével kapcsolatos optimizmusunk így összekapcsolódik azzal a kikötéssel, hogy az országok sikeres válaszokat adnak a korábbi fejezetekben tárgyalt kihívásokra.³ A gyermekeinknek és unokáinknak olyan mértékben lesz „sikeres” öregkoruk, amilyen mértékben „sikeres” a gyermekkoruk és a munkakarrierjük.

A népesség előregedéséből *per se* következő fő politikai kihívás nem demográfiai és nem gazdasági, hanem elosztási jellegű. A demográfiai jövőnk többé-kevésbé sorsszerű. Bár nincs rá egyértelmű magyarázat, a csökkenő születésszám világjelenség, és nem valószínű, hogy a politikai intervenció számottevően módosítani tudná ezt a folyamatot. A bevándorlás valamit javíthat a helyzeten, és a jövőben kétségkívül egyre több fiatal áramlik majd a fejletlen országokból a fejlettekbe. De ezek a fiatal bevándorlók gyorsan átveszik a befogadó ország gyermekvállalási mintáit, és beköltözésük során magukkal akarják hozni az idősödő szüleiket.⁴

Az elosztási jellegű kihívások viszont ezzel szemben alapvetőek. Hogyan osszuk el a nyugdíjazás emelkedő költségeit a generációkon belül és a generációk között? A pótlólagos kiadások egy nem jelentéktelen ré-

2 A második világháború utáni expanzió figyelemre méltó jellegzetessége, hogy bár a jövedelemegyenlőtlenség összességében nem csökkent, de nem is növekedett. A gazdagok gazdagabbak lettek, de ugyanez történt a szegényekkel is.

3 A könyv előző fejezeteinek címei: 1. *Ismét a Jó Társadalom felé? (magyarul Esély 2006/6.)*, 2. *Egy gyermekközpontú társadalmi beruházási stratégia*, 3. *Nemek közötti új szerződés*, 4. *A munkában töltött élet minőségének szerepe a jóléti stratégiában* (a ford. megjegyzése).

4 Bár ezzel a témával nem foglalkozunk a tanulmányban, meg kell jegyeznünk, hogy amilyen mértékben az előregedés hatásait ellensúlyozni kívánó stratégia részévé válik a bevándorlás ösztönzése, olyan mértékben lesz az előregedésről folyó viták lényegi eleme a bevándorlók sikeres integrációját célzó politika kialakítása.

szét ellensúlyozni tudjuk – és kétségkívül fogjuk is – a hosszabb munkával. De biztosítani tudjuk-e, hogy a munkában töltött idő megnyújtásából eredő jóléti hátrányok (a szabadidő csökkenése) ne érintsék aránytalanul nagy mértékben a – gyakran ugyanazt a csoportot jelentő – rövidebb életű és alacsony jövedelmű dolgozókat? Az államadósság növeléséből finanszírozhatjuk a nyugdíjkiadások és az egészségügyi gondozás költségeinek emelkedését, de ezzel egyszerűen a jövő generációkra, a gyermekeinkre és unokáinkra hárítjuk át a költségeket. Ezekkel az alapkérdésekkel foglalkozunk a tanulmányban: azzal, hogy miként alakítható ki olyan átmenet, amely megfelel a generációk közötti méltányosság és a generációkon belüli igazságosság követelményeinek, s egyúttal hozzájárul a nyugdíjazás férfiak és nők közötti további demokratizálásához.

Az átmenet irányítása: néhány kiinduló feltevés

A kihívás, mint általában, választáshoz és egyensúlykereséshez kapcsolódik. Az Európai Unió által a nyugdíjreformmal kapcsolatban elfogadott tíz célkitűzés (ld. keretábra) nagyjából szemlélteti azokat a dilemmákat, amelyekkel a 21. század első felében minden gazdag demokrácia politikusainak szembe kell nézniük.

Az EU nyugdíjreformra vonatkozó tíz alapelve

- Az összes idős ember tisztességes életszínvonalának és a közéletben, társadalmi és kulturális életben való aktív részvételi képességének biztosítása.
- Minden egyén számára megfelelő nyugdíjfeltételekhez való hozzájutás.
- Magas szintű foglalkoztatás elérése, ami lehetővé teszi, hogy az aktív dolgozók és nyugdíjasok közötti arány a lehető legkedvezőbb maradjon.
- Hatékony ösztönzők az idősebb dolgozók munkában tartására.
- A nyugdíjra fordított kiadások GDP aránya olyan szinten maradjon, ami összeegyeztethető a Növekedési és Stabilitási Egyezményvel.
- Méltányos egyensúly a dolgozó és nyugdíjas népesség között a járulékok és adók, illetve a nyugdíjak mértékének megfelelő kiigazításával.
- Biztosítani kell, hogy a magánnyugdíj rendszerek megfelelő szabályozási keretben és stabil működéssel továbbra is fizessék a tagjaik nyugdíját.
- A nyugdíjrendszerek legyenek összeegyeztethetők a rugalmasság, biztonság, munkaerő-piaci mobilitás követelményeivel.
- A nyugdíjrendszerek átvilágítása a nemek közötti diszkrimináció kiiktatására.
- A nyugdíjrendszerek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá, a változó körülményekhez jobban alkalmazkodóvá tétele.

E célok pontos megfogalmazására lásd: European Commission, 2001d.

Sok dolgot akarunk egyszerre: magas szintű *foglalkoztatással* kombinált, *elégleges nyugdíjat* mindenkinek; a dolgozók *járulécai* és a nyugdíja-

sok *ellátásai* közötti méltányos egyensúlyt; a társadalmi változásokkal kapcsolatban *rugalmasságot*, de a nyugdíjak esetében *kiszámíthatóságot*. Röviden: a cél az átmenet olyan irányítása, amely lehetővé teszi a generációk közötti méltányosság, a generáción belüli szolidaritás és a nemek közötti egyenlőség céljainak megvalósítását, egyúttal megteremti az erős gazdaság és szilárd helyzetű közfinanszírozás feltételeit. Megvalósíthatók-e mindezen jó dolgok egy időben?

E célok közül több kölcsönösen erősíti egymást. A kormányok számára mindenütt alapvető cél annak biztosítása, hogy a nyugdíjköltségek emelkedése az államadósság növekedésével, vagy más fontos közkiadásokra gyakorolt „kiszorító hatása” miatt ne veszélyeztesse a közfinanszírozást. A generációk közötti méltányosság és a generáción belüli igazságosság elérésének elengedhetetlen feltétele a közfinanszírozásnak az államadósságot és a kiszorító hatásokat féken tartó alakítása, mivel a nyugdíjkiadások növekményének a jelenlegi generáción belüli és a jövő generációk közötti allokálásával mindkettő vitathatatlan elosztási következményekkel jár. Továbbá, az adósság rövid távú csökkentése kell ahhoz, hogy a kormány megfelelő rugalmassággal reagálhasson a közkiadásoknak a népesség hosszú távú előregedéséből eredő növekedésére. Arra azonban nem látunk semmilyen *a priori* jó érvet, hogy az adósságcsökkentést aránytalanul nagy mértékben a nyugdíjkasszából finanszírozzuk, és így elvetjük azt a burkolt következtetést, hogy a jövőbeli nyugdíjkiadásokra vonatkozóan *a priori* kívánatos vagy szükségszerű egy felső határ, vagy „kemény költségvetési korlát” rögzítése. A nyugdíjköltségvetés számára felállított „kemény” korlátok gyengítik a rugalmasságot, és véleményünk szerint valószínűtlenné teszik a kívánt elosztási célok elérését.

Másodszor, feltételezzük, hogy az elosztási célok a méltányos ellátási szint, kiszámíthatóság, rugalmasság és átláthatóság biztosításának célkitűzéseivel együtt nem egyszerűen csak az országos számvitel közkiadási oldalán jelentkező részére vonatkoznak, hanem a *teljes* „nyugdíjköltségvetésre”⁵. Különösen fontossá teszik ezt a megközelítést azok a jelenlegi kísérletek, amelyek a nyugdíjjövedelem forrásainak az idős kori biztonság három „szintje” közötti szétosztását ösztönözve mentesíteni akarják az állami költségvetést az emelkedő nyugdíjkiadások finanszírozásától. Általában véve a dolgozó népesség számára kevésbé érdekes, hogy a magasabb nyugdíjkiadásokat adóbevételekből, vállalati nyugdíjrendszerekben keresztül, vagy magán nyugdíj-megtakarításokból finanszírozzák. A nyugdíjkiadásoknak a közfinanszírozás stabilizálását célzó „privatizálása” nem jelent megoldást arra a nagyobb problémára, hogy miként osszák el a generáción belül, vagy a generációk között a népesség előregedésének költségeit. Ha a demográfiai változásból eredő növekvő nyugdíjkiadások allokálását csak a költségvetési szempontok figyelembe vételével értékeljük, ez jogosan gyengíti a politikai folyamatba vetett közbizalmat.

⁵ Mint egy nem régi uniós dokumentum rámutat, a legutóbbi reformok „közös hangsúly” a „kormány felelősségébe tartozó” jövőbeli nyugdíjtranszferek korlátozása (lásd European Commission, 2000e). Ezzel szemben lásd az e kérdésekről folytatott vitákat (European Commission, 2001d).

Ezen utóbbi kijelentésből két következtetés adódik. Az első szerint a növekvő nyugdíjkiadások szintjének és elosztásának országos mérését nemcsak a közkiadások, hanem a „köz” és a „magán” (azaz az *összegzett társadalmi*) költségek alakulásának együttes figyelembe vételére kell alapozni (Adema, 1997).⁶ A második következtetés az, hogy a népesség elöregedéséből származó költségek elosztását célzó, bármilyen stratégiának nemcsak a közszektor ellátásainak átalakítását kell tartalmaznia, hanem a magán nyugdíjrendszerek ennek megfelelő újraszabályozását is. A második és harmadik pillér nyugdíj-megtakarításai számára létező kedvező adószabályok egyértelműen igazolják azt a törekvést, hogy itt is érvényesítsék a társadalmi célokból eredő többletkiadásokat.

A célunk nem az, hogy a 21. század nyugdíjrendszereivel kapcsolatban egy „mindenhol alkalmazható” tervezetet írjunk le. Ma már általános az egyetértés abban, hogy a meglévő intézményes keretek komolyan korlátozzák a politikusok számára rendelkezésre álló lehetséges döntések körét. A meglévő nyugdíjintézményekhez társuló hatalmas költségek gazdasági és politikai okokból is nagyon valószínűtlenné teszik a „re-zsimváltást” (Myles and Pierson, 2001). Inkább adottnak vesszük a status quót és figyelmünket arra a dinamikus problémára összpontosítjuk, amit a népesség elöregedésének körülményei között fenntartott nyugdíjszerződéssel kapcsolatos költségekallokálásának *változása* jelent.⁷

Nincs a jövőt megmutató kristálygömbünk. Tudjuk azonban, hogy a jelenben végrehajtott reformoknak a jövő generációk mozgásterét leszűkítő, nagy „bebetonozási” hatásai lehetnek. Néha ezek a „bebetonozási” hatások kívánatosak: az országok alkotmányait például pontosan e célt szem előtt tartva írták. Feltesszük azonban, hogy a társadalomtudományoknak a jövőbeli gazdasági és demográfiai fejlemények előrejelzésével kapcsolatos, eddigi szegényes eredményei a jövőben sem fognak változni. Ennek megfelelően meglehetősen fontosnak tartjuk azt az alapelvet, mely szerint az új nyugdíjtervekkel kapcsolatban ez a fő követelmény: biztosítsák a jövő generációinak az elégséges rugalmasságot ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjanak mind az idősek, mind a fiatalok változó körülményeihez.

A következő részben azt a négy alapidilemmát vizsgáljuk meg, amelyekkel a politikusoknak az elöregedő társadalom „költségeinek” allokálását illető döntéseik során szembesülniük kell. Ezekből az e dilemmákra adott politikai válaszok értékelését segítő négy kritériumot vagy lakmusztesztet vezetünk le. A következő részben az alapelvektől a gyakorlathoz fordulunk. Az egyes országokban az 1980-as évek óta megfigyel-

⁶ Az ilyen szemlélet melletti elköteleződést világosan megfogalmazta a Bizottság 2001. július 3-i közleménye (Commission of the European Parliament, 2001b:3): „A jelen közlemény válasz az elöregedő társadalom nyugdíjrendszerekre gyakorolt hatásaiból eredő problémák megoldását célzó világos és integrált stratégia iránti igényre. Ennek a stratégiának nem szabad csak az első pillérhez tartozó nyugdíjprogramokra koncentrálnia, mivel a másik két pillérnek is fontos szerepe lesz a nyugdíjrendszerek általános céljainak elérésében.”

⁷ A *változásra* és nem a *színvonalra* való összpontosításunk lényegében kikerüli a tagországokban uralkodó status quo értékelésének problémáját (azaz annak eldöntését, hogy a jelenlegi nyugdíjkiadások vajon túl magasak, vagy túl alacsonyak-e).

hető számos reformkezdeményezésre építve kimutatjuk az alternatív reformstratégiák előnyeit és hátrányait.

A népesség előregedésének gazdaságtana: négy dilemma a megoldások keresése közben

Thompson (1998) alapján egyszerű könyvelési módszerrel rámutathatunk az előregedő népességű társadalmak előtt álló problémákra. A nyugdíjas népesség támogatásának gazdasági költsége egyszerűen a nyugdíjasoknak nyújtott javak és szolgáltatások, illetve az adott év gazdasági teljesítményének a hányadosa, azaz:

$$A \text{ nyugdíjasok támogatásának költsége} = \frac{A \text{ nyugdíjasok fogyasztása}}{\text{Nemzeti össztermék}}$$

ami Hicks alapján a következőképpen írható le:⁸

$$A \text{ nyugdíjasok támogatásának költsége} =$$

$$\frac{\text{Nyugdíjasok száma}}{\text{Munkavállalók száma}} \times \frac{A \text{ nyugdíjasok átlagos fogyasztása}}{\text{Munkavállalónkénti átlagos termelés}}$$

Feltételezve, hogy minden egyéb változatlan, a népesség előregedése növeli a nyugdíjköltségeket. Ha a nyugdíjasok munkavállalókhöz viszonyított aránya 10 százalékkal nő, akkor 10 százalékkal nő a nyugdíjasok támogatásának költsége. A magasabb nyugdíjkiadás nem probléma *per se*. Egy stabil (előregedés nélküli) népességben az várható, hogy a jövőbeli generációk a korábbiakhoz hasonlóan viselkednek, és magasabb nyugdíj formájában magukhoz veszik a magasabb termelékenységből származó haszon egy részét (a „gazdagodási hatás”). A népesség előregedése azonban multiplikátor hatással jár, emelve az ugyanazon hosszúságú szabadidő költségeit minden ember életciklusában.

A költségek magánszektorra *hárítása per se* nem változtatja meg ezt a forgatókönyvet.⁹ A köz- és magánnyugdíj a munkaképes egyének számára egyszerűen a jövőbeli termeléssel kapcsolatos igény regisztrálásának alternatív megoldási módzatai (Barr, 2001). A nyugdíjasok összfogyasztásának aránya attól függetlenül emelkedik, hogy ezt állami nyugdíjkból, vagy kötvények és részvények után járó osztalékokból finanszírozzák. Mint Thompson megjegyzi (1998:44), az egyéni és csoportos magánbiztosításra való áttérésre vonatkozó javaslatokat gyakran azzal indokolják, hogy a nyugdíjasok így magasabb hozamokat kapnak a befí-

⁸ Peter Hicks, személyes közlés, 2001. december

⁹ A privatizáció hívei jellemzően úgy érvelnek, hogy a privatizált rendszer eredménye több beruházás és így gyorsabban növekvő termelékenység lenne, de mint a későbbiekben kiderül, ez olyan eredmény, amellyel kapcsolatban meglehetősen szkeptikusak lehetünk.

zetéseikért. Ha ez igaznak bizonyul, a változás hatása a jövőbeli nyugdíjköltségek emelése lesz.

A politikai kihívás így annak eldöntése, hogy miként osszuk el a generáción belül és a generációk között ezeket a pótlólagos költségeket. A gazdag demokráciák előtti kérdésfelvetés nem egy „egyensúlyi”, hanem egy dinamikus probléma: az átmenet során hogyan osszák el a költségek változását.

Az egyik megoldás az, hogy a költségallokáció problémáját a piacra és a családokra hagyjuk.¹⁰ Egy előtakarékoskodáson és egyéb, egyéni felhalmozáson alapuló, teljesen privatizált rendszerben a gazdasági ciklus, valamint a tőke és munkaerő iránti kereslet kizárólag a népesség előregedésének tulajdonítható változásai – szerencsés és kevésbé szerencsés generációkat „termelve” – megoldanák a költségallokáció problémáját (Thompson, 1998). Némely egyének és korcsoportok jól járnának a korábban kedvezően alakuló béreikkel és befektetések utáni hozamaikkal, és így abban a helyzetben lennének, hogy korán és viszonylagos jómódban mehetnek nyugdíjba. Más korcsoportok és egyének kevésbé szerencsések lennének és a szegénységben töltött nyugdíjas évek elkerüléséhez hosszabb ideig kellene dolgozniuk. A családok döntenének a gazdagság intergenerációs átadásáról és így (perverz elosztást eredményezve) a generációkon belül a kevés gyermeket nevelő gazdag családokból származó gyerekek lennének a győztesek.

A legtöbb országban azonban politikai és gazdasági okokból nem tényleges lehetőség és ezért utópisztikus a költségallokáció piacra és családokra bízása. Még ha kívánatosnak tartjuk is az ilyen megoldást, ez a legtöbb országban egyszerűen nem szerepel a megvalósítható lehetőségek között, mivel nincs *tabula rasa* az adott területen.¹¹ A mai lehetséges választások tradíciófüggőek, a múlt választásai által meghatározottak. Például az érett felosztó-kirovó rendszerről a magán várományfedezeti rendszerre való áttérés magas tranzíciós költségei (lásd később) miatt a ma működő állami nyugdíjrendszer a jövőben még sokáig fennmarad, így a politikusoknak csak az a lehetőségük marad, hogy a költségallokáció lehetőségei között válasszanak. Az elmúlt évtized megmutatta, hogy még ha nincsenek is gazdasági korlátok, a meglévő nyugdíjprogramok lakossági támogatása elég széles és mély ahhoz, hogy az efféle igazán „radikális” reform hasonlóan félelmetes politikai korlátokkal találja szemben magát (Myles and Pierson, 2001).

Alapos normatív érvek is szólnak a mellett, hogy a közszféra szerepet kapjon a változó népességszerkezet által okozott, alapvetően kollektív kockázatból származó, tranzíciós költségek elosztásában. Az nemigen várható, hogy a piac ossza el a háborúk vagy az országos katasztrófák költségeit. És mint ahogy a 20. század közepi „baby boom” költségeit

10 Erre lásd a Richard Epstein és David Brybrooke közötti vitát in Laslett and Fishkin (1992).

11 Ország és Stiglitz (1999) fontos megkülönböztetést tett a *tabula rasa* választások és az átalakítási választások között. Mint írják (1999:7), egy érett nyugdíjrendszer egyéni számlavezetési rendszerre való *átalakításának* társadalmi hatásai jelentősen különbözhetnek a közösségi finanszírozású és egyéni számlás rendszer közötti kiinduló választás társadalmi hatásaitól.

sem a piac osztotta szét, arra sincs több okunk, hogy a piaccal végeztessük el a 21. század „baby hiányának” allokálását.¹² A politikai reformerek előtt álló alapprobléma kiemelésére érdemes egy képzeletbeli kiindulóponttól – egy „hasznos fikciótól” – indulni, amelyben a nyugdíjasok összes (az egészségügyi ellátás és az egyéb szolgáltatások költségeit is tartalmazó) fogyasztásának forrása a nem nyugdíjasok bérjárulékaival finanszírozott nyugdíj. Olyan feltevésekről van szó, amelyekre nem lesz szükségünk, mihelyt a történet fő elemei a helyükre kerülnek.

Magától értetődő, hogy az ilyen kiindulópont közelebb áll a tényleges valósághoz azokban az országokban, amelyekben fejlett juttatásfüggő felosztó-kirovó rendszerek működnek. Ezek az országok voltak az 1990-es években a legaktívabb reformerek.

Generációk közötti méltányosság¹³

A felosztó-kirovó rendszert működtető országok politikusai előtti kihívás az első pillantásra egy generációk közötti dilemma, ami két ideáltipikus felosztó-kirovó programmal szemléltethető. A fejlett országok többségében működő, standard juttatásfüggő, rögzített helyettesítési rátát (RHR) alkalmazó modellben a nyugdíjasok a korábbi jövedelmük adott részére jogosultak. Az ellátás a juttatásból, illetve a termelékenységnövekedést és a jövő generáció magasabb béreit figyelembe vevő kiegyenlítő tényezőből áll. Ha változik a nyugdíjasok és dolgozók aránya, ehhez hozzá kell igazítani a dolgozók járulékrátáját. Gyakorlatilag az ellátások mozgatója a járulékokat (tehát a járulék a függő változó), és a demográfiai változásból eredő összes költséget a járulékfizetők és eltartottjaik viselik.

A rögzített helyettesítési rátájú megoldás alternatívája a rögzített já-

12 Hernes (1976:316) szerint az olyan összegzett kimenetek, mint a házasság, válás és termékenységi ráta „részben emberi ellenőrzés alatt vannak, részben pedig véletlen folyamatok eredményei; részben befolyásolhatók tudatos cselekvéssel, de jelentős mértékben nem szándékoltak”. Az árakhoz hasonlóan az összes egyéntől függenek, de az egyes egyénektől nem. Fontos ennek az észrevételnek a normatív következménye. Ha feltételezzük, hogy csak az egyének morális tényezők, és a kollektívumok (például korcsoportok vagy generációk) nem, akkor nehéz normatív alapon fenntartani azokat a követeléseket (vö. D. Thompson, 1996), hogy az ilyen összegzett kimenetekből származó költségeket meghatározott korcsoportra vagy generációra terheljük.

13 A tanulmányban érintett kérdések összefüggésében *méltányosságon* „igazságos tehermegosztást” értünk, azaz a demográfiai átmenet költségeinek (és hasznainak) állampolgárok közötti méltányos elosztásáról van szó. De minden szülő, aki már próbálta megmagyarázni a kisebb gyerekeinek, hogy miért „igazságos” őket esténként az idősebb testvéreiknél hamarabb ágyba küldeni, tudja, hogy gyakran erősen vitatottak a méltányosság ismérvei. Így nem meglepő, hogy a „generációk közötti méltányosság” mai fogalma és alkalmazási köre ugyancsak erősen vitatott (Laslett and Fishkin, 1992). Bizonyos összefüggésekben a fogalmat arra használják, hogy az éppen élő generációk (idősek és fiatalok) közötti, adott időben kimutatható különbségeket elemezzék, máskor a fogalom értelmezése inkább azzal az örökséggel kapcsolatos, amit az egyik generáció (mindazok, akik életben vannak) hagy majd a jövő generációira (mindazokra, akik majd később születnek meg). A tanulmányban mindkét értelmezést használjuk. A vizsgált következmények köre is különböző. Vajon a generációk közötti méltányosság érvényesítését célzó politikát csak a kormányzati tevékenységre kell korlátozni, vagy ki kell terjeszteni a jövő generációira örökül hagyott egész társadalmi, gazdasági és természeti infrastruktúrára?

mulék rátát (RJR) alkalmazó felosztó-kirovó rendszer.¹⁴ A dolgozó népesség a jövedelme rögzített rátájú részével járul hozzá a nyugdíjasok ellátásához. Ebben a programban a járulékok mozgatják az ellátásokat, tehát itt az ellátás a függő változó. Ha nő a nyugdíjasok dolgozókhöz viszonyított aránya, az ellátásoknak csökkenniük kell, és a demográfiai változásból eredő összes költséget a nyugdíjasok viselik.

Hogyan oldaná meg a népesség elöregedésének kilátásával szembe-sülő, de a generációk közötti kockázatmegosztásnak elkötelezett három-generációs család ezt a dilemmát? Ha feltételezzük, hogy elégedettek a status quóval (a generációk egymáshoz viszonyított jelenlegi fogyasztási szintje nem túl magas és nem is túl alacsony), a megoldás vitán felül a Musgrave (1986, 7. fejezet) által javasolt rögzített ráta vagy Rögzített Relatív Helyzet (RRH) modellhez hasonlítana.¹⁵ A járulékokat és juttatásokat úgy állapítják meg, hogy állandó maradjon a munkaképes korú népességbe tartozók egy főre eső keresetének (az összes járuléknak) a nyugdíjasok egy főre eső juttatásához (az összes teherhez) viszonyított aránya. Ennek az arálynak a rögzítése után az összteher-rátát periodikusan hozzáigazítják a népesség és a termelékenység változásaihoz. Ez a rögzített járulékos módszerrel együtt szükségtelenné teszi a projekciókat, ugyanakkor lehetővé válik a kockázat arányos megosztása. A népesség elöregedésével párhuzamosan nő az adóráta, de a juttatások is csökkennek, így mindkét fél „veszít” ugyanabban az időben (azaz a nettó keresetek és juttatások is lassabban nőnek, mint ha nem öregedne el a népesség).¹⁶

A francia második pilléres nyugdíjak (AGIRC, ARRCO) állnak legközelebb a Musgrave féle megoldáshoz. Elméletileg a második pilléres francia nyugdíjakat rögzített járulékos rendszereknek tervezték.¹⁷ A valóságban azonban a rendszerek irányítói kiigazíthatják a járulékokat és a juttatásokat is, és így rendszeresen közvetíthetnek (ezt meg is teszik) a járulékfizetők és ellátást kapók érdekei között. Bár nincs ilyen tudatos

14 Hangsúlyozni szeretnénk, hogy felosztó-kirovó rendszeren belüli járulékfüggő rendszerről van szó, ami nem tévesztendő össze a várományfedezeti rendszeren belüli járulékfüggő programmal, ahol az ellátást a járulék és a befektetett járulék utáni hozam (illetve veszteség) nagysága határozza meg. Franciaországon kívül keveseknek lesz ismerős a felosztó-kirovó RJR modell. A francia modellről később még röviden szó lesz.

15 Az RRH modell alapelve azonban nem elégítené ki az igazságosság fogalmát, ha ezt úgy határozzuk meg, hogy minden generációnak a keresete ugyanolyan arányú részét kell befizetnie ahhoz, hogy nyugdíjasként ugyanolyan szintű nyugdíjat kapjon. Például az RRH modell esetén egy három generációs családban az elöregedő szülők nyugdíjának finanszírozásához szükséges output aránya nagyobb lesz akkor, ha csak két dolgozó van a munkaképes generációban, ahhoz képest, mintha négy ilyen tagja van a családnak.

16 A hely nem alkalmas arra, hogy mélyen elemezzük a reciprocitás és arányos tehermegosztás normatív érdemeit. Musgrave eredeti, a szociális biztonsági rendszerek politikai fenntarthatóságát vizsgáló elemzésével összhangban azonban megjegyezzük, hogy az arányosság gyakran szerepel a problémák tárgyalásakor gyújtópontként (így támogatást nyújtva az RRH mérceként való alkalmazásához). A politikai életképesség, vagy politikai fenntarthatóság nem lényegi eleme az igazság ideális normatív fogalmának. Azonban fontos kíváncságot, mikor az igazságosság elméletének gyakorlati alkalmazására kerül sor. Ez utóbbi állítás bővebb kifejtéséhez lásd Vandenbroucke (2001).

17 A francia második pilléres rendszerekben a járulékfizetők a járulékbefizetésükkel arányos pontokat kapnak, de nyugdíjazáskor az összegyűjtött pontok értékét nem a korábbi keresetük arányában, hanem az aktuális dolgozó népesség által fizetett járulékokból képződő összebevételhez viszonyítva állapítják meg.

szándék, a nyugdíjprogram szabályai lehetővé tennék az RRH logika szerinti működtetést.¹⁸ A nettó bérekhez indexált garantált minimális ellátást nyújtó, abszolút biztonságot szolgáló rendszerek is felfoghatók úgy, mint amik RRH-t nyújtanak a kevésbé jómódú nyugdíjasoknak.

Az RRH alapelv semmit sem mond arról, hogy a nyugdíjasok dolgozókhöz és eltartottjaikhoz viszonyított relatív pozíciójának milyennek *kel*lene lennie. Egyszerűen csak egy elfogadható ráta intézményesítése után szabályt ad a demográfiai változás *pótlólagos* költségeinek generációk közötti elosztására.¹⁹ A közeljövőben a „kevesebb dolgozó és több nyugdíjas” kilátásával szembeesülő többgenerációs háztartás szemszögéből ez a status quo relatív fenntartását jelenti. Ahogy a nyugdíjakat is úgy indexálták, hogy a bérek és juttatások együtt emelkednek a termelékenység növekedésével, az RRH is lényegében ugyanígy „indexálja” mind a járulékokat, mind pedig a juttatásokat a népesség előregedéséhez.²⁰

A mi hipotetikus háromgenerációs háztartásunk egy adott időpontra vonatkozó döntéssel szembeesül a már élő generációk közötti költségelosztást illetően. Ez a helyzet erősen közelít a politikai döntéshozók előtti, nagyon is valóságos mai és jövőbeli politikai választásokhoz: emeljék-e a fiatalabb dolgozók béradóját, csökkentsék-e a nyugdíjasok (vagy éppen nyugdíjba készülő) juttatásait, vagy a kettő valamilyen kombinációját alkalmazzák? Ez hasznos megközelítés, mivel bizonyos értelemben minden politika adott időre vonatkozó politika, azaz az éppen élők kezében van. Ha a béradók a nyugdíjasok juttatásaihoz képest jelentősen nőnek (RHR megoldás), akkor valószínűsíthető a dolgozók és munkáltatóik elégedetlensége. Ha ezzel szemben az átlagos életszínvonalhoz viszonyítva évről évre csökken a juttatások reálértéke (RJR módszer), akkor a nyugdíjasok (és hamarosan nyugdíjba vonulók) közérzete fog rosszabbodni.

A Musgrave javasolta megoldás még meggyőzőbbé válik, ha megváltoztatjuk a megközelítésünket, és az „adott időpont” keretét egy életciklus-kerettel helyettesítjük. De melyek a három módszer alkalmazásának következményei a jövőben születendő korcsoportok *teljes* életciklusának szempontjából, és milyenek lesznek annak az örökségnek a hatásai, amit a gyermekeink és unokáink kapnak tőlünk?

Az RJR esetén a jövő generációk életszínvonala gyermekkoruk alatt és a munkás éveik idején megőrződne, de nyugdíjas korukban meredeken csökkenne. RHR esetén ezzel szemben az egymást követő korcsoportok életszínvonala gyermekkorukban és a munkában töltött évek alatt csökkenne, de nyugdíjas korukban viszonylagos jólétben élnének. Az RRH hatékonyan teríti el a változást a teljes életciklusban, és fenntartja az életcikluson keresztüli jövedelem-eloszlással kapcsolatos status quót. Ebben a tekintetben az RRH arra a feltételezésre alapozott konzervatív

18 A legutóbbi reformok áttekintésére lásd Moore (2001).

19 Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az RRH alkalmazása nem zárja ki, hogy először véleményt alkossunk a meglévő elosztás milyenségéről (például, hogy túl magas, vagy túl alacsony), ennek alapján elvégezzük a szükségesnek tartott kiigazítást és csak ez után vezessük be az RRH-t.

20 Így az RRH módszer megkülönböztethető azoktól a megoldásoktól, amelyek a juttatásokat indexálják, a járulékokat viszont nem a hosszabb élettartamból adódó magasabb nyugdíjkiadásokhoz – ez lényegében egy RJR stratégia.

stratégia, hogy a jelenlegi generációk számára rendelkezésre álló jövedelem életciklus-eloszlását átlagosan a jövőben is fenn kell tartani. Természetesen előfordulhat, hogy a jövőbeli generációk nem értenek majd egyet a véleményünkkel, és átrendezik a jövedelem életcikluson keresztüli elosztását. Merész és önhitt dolog lenne azonban, ha a mai generációk az RHR vagy az RJR elfogadásával előre „bezárnák” a jövő generációkat.²¹

Musgrave életciklussal kapcsolatos érvének lényege azonban gyakorlatias, politikai jellegű. Az RRH modell melletti fő érve azon a feltevésen alapul, hogy a népesség előregedése idején *politikailag* sem az RJR, sem az RHR nem tartható fenn. Az ő megfogalmazásában (1986:109) ezek a modellek egy olyan generációk közötti szerződésen alapulnak, amely nem tartható fenn, vagy legalábbis, amelynek nagyon bizonytalan a jövője. A közvélemény-kutatások világosan jelzik: a jelenleg uralkodó RHR modell körülményei között a fiatal, munkaképes korú járulékfizetők nagyon kétségesnek tartják, hogy a jövőbeli generációk továbbra is finanszírozni fogják-e azt a rendszert, amelyben az aktív népesség viseli a népesség előregedéséből fakadó többletterhek egészét. Az eredmény az „igazságtalanság” érzetének erősödése és a fiatal felnőttek között uralkodó cinizmus, hiszen úgy vélik, hogy olyan rendszer fenntartására kötelezik őket, amely őket már nem fogja támogatni.

RRH esetén a demográfiai előregedés folytán kétségkívül nőni fognak az adók és a járulékok, de kisebb mértékben, mint RHR rendszer működtetésekor. Az RRH alapelve tehát ellentétes azokkal a véleményekkel, melyek szerint a járulékszintek esetében „kemény költségvetési korlátot” kellene érvényesíteni, vagy hogy a „stabil közfinanszírozáshoz” kötődően az adószinteknek van egy felső („elfogadható”) korlátja. A „felső korlát” feltételezése burkoltan olyan adószintet jelent, amely a nyugdíjasok arányának növekedésével automatikusan az RJR modell alkalmazásához vezet („nincsenek új adók”). Az eddigi gyakorlati bizonyítékok és történelmi tapasztalatok szkeptikussá, de legalábbis agnosztikussá tesznek bennünket az olyan állításokkal kapcsolatban, hogy az adószinteknek *a priori* tudható, természetes határai vannak. Következésképpen nem látunk megalapozott okot arra, hogy hosszú távú politikai célként konkrét felső korlátokat „betonozzunk be”; e kérdés eldöntését a jövő generációkra bízuk. Szilárd véleményünk azonban – mint a későbbiekben erről még szó lesz –, hogy a felosztó-kirovó rendszereket finanszírozó adók *összetételét* viszont újra kell gondolnunk.

Ha dinamikus összefüggéseiben szemléljük a változást, akkor a „rögzített helyettesítési ráta” (RHR), a „rögzített járulék-ráta” (RJR) és a „rögzített relatív helyzet” (RRH) módszerek olyan alternatív modelleknek te-

21 Musgrave (1986:107–8) szerint egy korcsoport életciklusának bármely adott pontján az azonnali (azaz rövidlátó) érdekeik által ösztönzött emberek valószínűleg az RHR-től eltérő rendszert választanak. A munkaerőpiacra a népesség előregedésének tudatában belépő fiatal dolgozók számára az elsősorban a saját aktuális életszínvonalát figyelembe vevő korcsoport „önző” reakciója (azaz rövidlátó választása) a rögzített járulék rátás módszer preferálásához vezetne, mivel így a nyugdíjakat finanszírozó járulékaik nem nőnének a munkában töltött éveik alatt. E preferenciák azonban a nyugdíjba menetel közeledtével egészen biztosan megváltoznának, mivel változatlan feltételek mellett a korábbi nyugdíjas korcsoportokhoz képest kisebb nyugdíjra számíthatnának.

kinthetők, amelyek a nyugdíjkiadásoknak a nyugdíjas-arány megnövekedéséből származó *változását* osztják el a generációk között. Ezenkívül az alkalmazott alapelv megválasztása fokozat kérdése. A választás normatív jellegű, s kialakítása a politika szférájában dől el, emellett elképzelhető, talán még kívánatos is, hogy a döntések a változó körülmények hatására az idők folyamán megváltoznak.²² A jövőben az RRH alapelvtől való távoldás várható, és ennek egyik oka az, hogy a jövedelmek alakulásával mért *arányos* elosztás nem garantálja a fogyasztással mért *igazságos* elosztást. Például az arányos elosztás igazságtalan lehet, ha nagy változások zajlanak az idősek és fiatalok által fogyasztott alapvető javak és szolgáltatások relatív árában (pl. időskori gondozás versus oktatás és képzés). Feltesszük azonban, hogy az RRH alapelv a generációk közötti méltányosság mércéje vagy lakmuspapírja: ekkor a bizonyítási teher arra a leendő reformerre hárul, aki a demográfiai változásból eredő költségeket az RRH-tól eltérő módon kívánja elosztani.

A politikusok előtti nagy kihívás a megfelelő számviteli keretek kialakítása annak érdekében, hogy a bármely egyedi reformhoz kötődő generációk közötti költségallokáció átlátható legyen a politikai folyamatban. A nyugdíjkiadások (dolgozó és nyugdíjas népesség közötti) elosztására vonatkozó teljes számviteli rendszernek tartalmaznia kell az országos főkönyv közületi és magán oldalát is, beleértve a politikai változásokra adott várható „magatartásbeli válaszokkal” kapcsolatos előrejelzéseket is. Így, ha a nagyobb egyéni nyugdíj-megtakarítások növelését célzó politikai döntést hoznak, a döntésnek a nyugdíjkiadások generációk közötti eloszlásának változására gyakorolt szándékolt (vagy valószínűsíthető) hatását is figyelembe kell venni (például azt a lehetőséget, hogy nőhetnek a nyugdíjkiadások). Mint Osberg (1998:135) írja, azoknak a politikai modelleknek, amelyek azon a feltevésen alapulnak, hogy a generációk *csak az államon keresztül* kapcsolódnak egymáshoz, nem sok közülük van a valósághoz.

Hangsúlyoznunk kell, hogy bár egy felosztó-kirovó rendszer összefüggésében vizsgáltuk a tárgyalt problémát, a kötelező rendszerek esetében az elosztási alapelvek közötti választás problematikája független a finanszírozás típusától. A hozamok időszakos változásainak hatásait kiegyenlítő, tartalékalapokat tartalmazó, sok esetben régóta működő nagy vállalati („második pilléres”) *várományfedezeti* rendszerek között egyaránt létezik rögzített helyettesítési rátás (juttatásfüggő) és járulékfüggő modell is. Egyes országokban a meglévő juttatásfüggő rendszerek finanszírozására részleges előfinanszírozással egészítették ki a konstrukciót. Hasonló módon a kötelező várományfedezeti rendszerek működtethetők az RRH alapelvek megfelelően.

A *generációk közötti „méltányosság”* elemzésének mindig ki kell térnie két, a téma tárgyalásából gyakran kimaradó kérdésre (Osberg, 1998). Mint korábban leírtuk, a jövő generációk összegzett jóléte elsősorban az

²² Az alapelvek megválasztása függhet a nyugdíjkiadások változásának *forrásától*. Ekként az RRH alapelvet alkalmazhatják a „demográfiai változásból” (azaz a termékenység múltbeli változásából) eredő költségek elosztására, ugyanakkor valószínűleg az RRH alapelvet választják a nyugdíjkorhatár csökkenése esetén, a hosszabb életkor pedig feltehetően a kettő kombinált alkalmazásához vezet.

általuk örökölt (a humán tőkét is tartalmazó) produktív vagyontannóságától és minőségétől, és nem a nyugdíjrendszer szerkezetétől függ. Az, hogy a népesség elöregedésével szembeesülő munkaképes korú generáció megfelelő örökséget kap-e, inkább függ a könyv előző fejezeteiben tárgyalt kérdésektől, mint a nyugdíjrendszer szerkezetétől.²³ Ugyanilyen fontos azonban, hogy a generációk közötti gazdasági különbségek relatív mértéke eltöprel a generációkon belül tapasztalható különbségekhez képest. Mint Wolfson és szerzőtársai (1998) kimutatták, a generációkon (vagy korcsoportokon) belüli hatalmas heterogenitás a népesség elöregedésének „győzteseit” és „vesztéseit” illetően „elhomályosítja” a generációk közötti különbségeket. A következőkben ezt a témát vizsgáljuk meg.

Generáción belüli igazságosság

Az *intergenerációs* dilemmához legalább három *intragenerációs* dilemma társul: az első a nyugdíjasok közötti, a második a munkaképes korúak (járulékfizetők) közötti, a harmadik pedig a nemek közötti.

- *Amikor a nyugdíjrendszerek visszafejlődnek: intragenerációs igazságosság a nyugdíjasok között*

A juttatási oldal (azaz a nyugdíjasok közötti) probléma a fejlődő (növekedő) és visszafejlődő nyugdíjrendszer összehasonlításával szemléltethető. A fejlődés–visszafejlődés két formát ölthet: a) növekedés vagy csökkenés a nyugdíjas évek számában, és b) növekedés vagy csökkenés a nyugdíjas évek alatt kapott juttatások terén. Ha a nyugdíjkorhatár csökken, akkor a több pihenés és szabadidő formájában realizálódó „jóléti nyereség” aránytalanul oszlik meg a legrosszabb helyzetűek javára. Például az egy újabb évvel növekvő nyugdíjban töltött idő arányosan nagyobb nyereséget jelent annak, aki várhatóan még 7 évig él, mint annak, aki még 12 évre számíthat. De ennek ellentettje is igaz: a munkában töltött idő egy évvel történő növelése arányosan nagyobb veszteséget jelent azoknak, akik rövidebb életre számíthatnak. A nyugdíjkorhatár köznyugdíj-rendszerekben való emelése azokra van a legnagyobb hatással, akik önmaguktól nem tudják finanszírozni a korai nyugdíjba menést, és azokat érinti legkevésbé, akik képesek erre. Mivel az egészségi állapot (várható életkor, munkaképtelenség) és a vagyoni helyzet korrelál egymással, a méltányossági probléma halmozódik.

A nyugdíjkorhatár változásaihoz hasonlóan a köznyugdíjak növekedésének legnagyobb nyertesei a legrosszabb helyzetűek, mivel ők kevésbé képesek arra, hogy ezen kívül eső jövedelem megszerzésével érjenek el jövedelembiztonságot. Ezzel szemben ők veszítik a legtöbbet, ha visszafejlődnek a jövedelembiztonsági rendszerek. A megtakarítási szokásokat vizsgáló tanulmányok tipikus eredménye szerint a rendszeres

²³ Mint Osberg (1998:132) írja: „A jövő generációinak a saját, a munkaerejüket az előző generációk által rájuk hagyott fizikai tőkével, humán tőkével, környezeti erőforrásokkal és szociális tőkével kell kombinálniuk... Ezért a generációk közötti méltányosság kérdéseinek elemzésekor alapvető fontosságú az e területeken zajló trendek pontos felmérése.”

jövedelem növekedésével nő – és pedig határozottan nem lineáris módon – a megtakarítások rendszeres jövedelemhez viszonyított aránya (Diamond and Hausman, 1984). Ennek az a következménye, hogy a kötelező nyugdíjrendszerekből eredő alacsonyabb juttatásra adott szokásos válasz a jövedelemszinttől függ: az alacsonyabb jövedelmű családok esetében a magasabb jövedelműekhez képest kevésbé valószínű, hogy a veszteséget több megtakarítással kompenzálják. Ha a népesség elöregedéséből származó költségek arányos részét a nyugdíjasokra akarjuk terhelni, hogyan tehetjük ezt anélkül, hogy a köztük legrosszabb helyzetűekre aránytalanul nagy rész jusson? Később majd visszatérünk erre a kérdésre, amikor két stratégiát fogunk felvázolni: a) megemelt nyugdíj-minimum-garancia az összes állampolgárnak, és b) a szelektív interperszonális transzferek szerepének növelése a járulékfizetésű rendszerekben.

- *A nyugdíjak finanszírozása: generáción belüli igazságosság a munkaképes korúak között*

A másik oldalt tekintve a felosztó-kirovó típusú nyugdíjakat a bérjövdelemre kivetett adókból (béradókból) finanszírozzák, miközben a tőkejövdelemek és transzferek mentesek ettől.²⁴ A béradó egyrátájú adó, gyakran bérplafonnal, ami regresszívvé teszi. A jövedelemadóktól eltérően nincs adómentesség és nincs a családnagyságtól függő kedvezmény. Ennek eredményeként az alacsony jövedelmű dolgozók, és különösen a gyerekes, fiatal családok a költségek aránytalanul nagy részét viselik. E hatások annak mértékében halmozódnak, ahogy a magas béradók ellenősztöznik a foglalkoztatást, különösen a munkaerőpiac alsó részében, ahol a szociális biztonsági háló, a minimálbér, vagy a munkaügyi viszonyok rendszere megnehezíti, hogy a munkáltatók a munkavállalókra hárítsák a többletköltségeket. Az, hogy az átmenet költségeit a béradó emelésével a munkaképes korú lakosságra hárítják, óriási generáción belüli méltányossági problémához vezet a munkaképes korú népességen belül, mivel a pótlólagos költségek elosztása egyáltalán nem veszi figyelembe a fizetőképességet. Ebből következően a tanulmány második részében javaslatot teszünk arra, hogy növeljék az általános adóbevételek szerepét a járulékbefizetésen alapuló nyugdíjrendszerek finanszírozásában.

- *A népesség elöregedése, a nemek közötti méltányosság és a nemek közötti szerződés*

A politikai döntéshozók előtti harmadik, bár gyakran nem felismert kihívás abból a tényből ered, hogy a generációk két nemből tevődnek össze. A férfiak és nők előtt eltérő életciklus-kockázatok vannak, részben férfi, illetve női mivoltukból származóan, részben pedig az egymáshoz való viszonyuk miatt. E különbségek nagymértékben bonyolítják az olyan normatív célok elérését, mint a generáción belüli méltányosság, mivel

²⁴ Az elemzésben elfogadjuk azt az általános feltevést, hogy a béradók, még ha a munkáltatók fizetik is, a munkaerő-költség részét képezik és ténylegesen a munkavállalók fizetik, jellemzően alacsonyabb bérek formájában.

bármely adott politikai változás különböző költségekkel járhat a férfiakra és nőkre. Mivel a nők a férfiakhoz viszonyítva jellemzően kevesebb jövedelmet keresnek az életük során és hosszabb ideig élnek, idős korban jobban függnek a köznyugdíjaktól, és aránytalanul hátrányosan érinti őket a közszektor juttatásainak csökkentésére vagy átrendezésére irányuló reform. Így az egyéni befizetések és juttatások közötti kapcsolat erősítését célzó jelenlegi reformok (lásd később) nagyobb hatással lesznek a nőkre, hacsak nem ellensúlyozzuk ezt valamivel – például a gyermeknevelésért adott kreditpontokkal. A múltban sok országban alacsonyabb volt a nők nyugdíjkorhatára, ezeket a különbségeket azonban az utóbbi időben megszüntetik. Ez kétségkívül méltányosabb, ám mivel a férfiak általában több évvel idősebbek a feleségeiknél, megnehezíti a házastársak számára, hogy összeegyeztessék a nyugdíjba vonulásukat egymással. Ha a házastársak ezt a megoldást választják, akkor a nők nyernek a több nyugdíjban töltött évvel, de ennek árát meg kell fizetniük azzal, hogy a hosszabb nyugdíjas időszak miatt kisebb nyugdíjat kapnak.²⁵

A nemek közötti méltányosság erősítése a nyugdíjazás terén elsősorban a nemek közötti méltányosság munkában töltött időszakban való erősítését jelenti. Ennek oka nyilvánvaló: a modern nyugdíj az élet során felhalmozott „nyugdíj-vagyonon” alapul, lett légyen ez akár köznyugdíj, akár magán megtakarítás. Ebből következően a nyugdíjazási feltételek kiegyenlítését célzó javaslatok jellemzően a nyugdíjszabályok megváltoztatásához hasonló fontosságú dolognak tartják a nők és férfiak közötti munkaerő-piaci lehetőségek kiegyenlítését, a munkában töltött évekre vonatkozóan (pl. óvodai ellátás fejlesztésével) (Ginn, Street and Arber, 2001). A népesség elöregedéséből adódó problémák ellensúlyozásának nagyon hatékony eszköze lehet a nők munkaerő-piaci részvételi arányának növelése. Ezt azonban nehéz megvalósítani azokban az országokban, ahol nagyok a különbségek a nők és a férfiak munkaösztönzői között, többek között például a nyugdíjuttatásokkal kapcsolatos fizetések terén.²⁶ Más szóval a népesség elöregedése gyakorlatiasabb anyagi érveket szolgáltat a nemek közötti egyenlőséghez. Mint Orloff (2000:3) írja, a társadalmi nemmel (gender) és a gondoskodással kapcsolatos kérdések mára nemcsak a nemek közötti egyenlőség miatt váltak középpontivá, hanem a gazdaságra és a népesség reprodukciójára gyakorolt tágabb összefüggéseik miatt is.

A legkeményebb kihívást azonban a nők munkavállalását gátló tényezők, elsősorban a gondozó munka nők és férfiak közötti aránytalan elosztásából eredő problémák jelentik. Annak ellenére, hogy a férfi kenyérkeresős családmódel gyorsan eltűnik a történelem kódébe, az intergenerációs szerződés ezzel összefüggő része nagyrészt változatlan maradt (Street and Ginn, 2001). Bár ma már a kétkeresős családmódel az

25 Az életciklus kockázatok terén a nemek közötti viszony alakulásából adódó különbségek különösen fontosak teszik a házastársak közötti válás és nyugdíjazás esetén a nyugdíjas vagyonmegosztására (credit-splitting) irányuló politikát.

26 A nők számára a következők különösen fontosak a nyugdíjfeltételek közül: 1. az alacsony fizetésű és részmunkaidőben dolgozó alkalmazottak teljes mértékű hozzáférése a fizetésarányos nyugdíjakhoz, 2. a jogosultság feltételeként előírt minimális járulékfizetési idő eltörlése és a járulékalapú jogosultságok azonnali megadása.

általános, továbbra is a nők viselik a következő generáció termelésével és gondozásával, valamint az idősebb generáció gondozásával kapcsolatos terhek nagy részét.

A könyv 2. fejezetében láthattuk, hogy a gyermekgondozás és a háztartás reprodukciója vannak a kérdéssel kapcsolatos viták előterében. Itt a nők hagyományos gondozómunkájának egy másik oldalát, a gondozásra szoruló idős emberek ellátását emeljük ki. Az egyre több segítséget igénylő idős ember ellátása jelenti a népesség előregedésének egyik legnagyobb „költségét”. A munkaképes korú családok, ezen belül a lányok (és menyek) az idősgondozás legfontosabb szereplői, akik olyan munkát végeznek, amely jelentős közmegtakarításokat hoz létre a tartós gondozással kapcsolatos ellátásokban és szolgáltatásokban (Wolf, 1999). Ezenfelül a csökkenő termékenység nemcsak oda vezet, hogy több lesz a gondozást igénylő idős ember, de ezzel párhuzamosan a munkát egy csökkenő létszámú potenciális gondozóra koncentrálnak, akiket a múlthoz képest a munkaerőpiacon is nagyobb valószínűséggel alkalmaznának.

A nyugdíjszerződés újraszabása

Reformöszönzők

Miután az 1950-es évektől az 1970-es évekig létesített nyugdíjrendszerek megérték az 1980–1990-es évekre, a nagy felosztó-kirovó rendszereket működtető minden ország politikai döntéshozói hozzáfogtak az azóta is tartó reformokhoz. Mint látni fogjuk, azokban az országokban, amelyek az 1980-as évekig nem hoztak létre nagy jövedeleमारányos felosztó-kirovó rendszereket, paradox módon expanzív folyamatok zajlottak, bár egészen más szerkezetben.

Az 1950-es évektől az 1970-es évekig létesített, vagy kiterjesztett nagy fizetésarányos programok által választott modell az ismerős juttatásfüggő (RHR) felosztó-kirovó rendszer volt. A juttatások kiszámításának alapja a nyugdíjba vonuló dolgozó korábbi keresetének és munkában töltött éveinek valamilyen kombinációja volt. A nyugdíjakat a dolgozó aktív korú népesség béradójából finanszírozták.²⁷

Az időszak reformerei számára a felosztó-kirovó rendszer számos – pénzügyi és politikai – előnnyel járt. A felosztó-kirovó rendszer pénzügyi életképességét abban a keretben vizsgálták, hogy e rendszer implicit hozamrátáját összehasonlították a legfontosabb alternatív megoldással, a járulékokat beruházó és az ellátásokat a beruházás hozamaiból kifizető várományfedezeti rendszer teljesítményével. A várományfedezeti modell hozama a hosszú távú tőke megtérülési rátától (reálkamat-rátától) függ.

²⁷ Az induló fázisban néhány ország (Kanada, Svédország) intézkedéseket hozott a későbbi nyugdíjak valamilyen előfinanszírozására azzal, hogy a bevételi többletből pufferalapokat hoztak létre, de a programok megérésével ezek a beruházások csökkentek. Más országok a váratlan hiányok finanszírozására, vagy az interperszonális transzferek valamely formájának („nem munkával szerzett juttatások”) szubvencionálására lehetőséget tettek az általános adóbevételekből való finanszírozást, de a legtöbb országban a béradó adta a bevételek oroszlánrészét.

A béradóból finanszírozott programok implicit hozamrátája az összbertömeg évi reálnövekedése (a munka hozama). Az összbertömeg azonos az átlagbér és a bért kapók számának szorzatával. Ez utóbbi a népesség növekedésének és a munkaerő munkaerő-piaci részvételi arányának függvénye. Egészen egyszerűen megfogalmazva tehát a felosztó-kirovó szisztéma pénzügyi stabilitása a termékenység és a munkaerő gyors növekedésétől, a magas munkaerő-piaci részvételi aránytól és a gyors reálbér-növekedéstől függ.

Ismervén ezen paraméterek értékét az 1950-es és 1960-as években – emelkedő bérek és számában gyarapodó munkaerő –, és nélkülözve egy, a demográfiai folyamatokat előrejelző kristálygömböt, a legtöbb pénzügyminisztériumi hivatalnok (okosan) azt javasolta volna a miniszterének, hogy a felosztó-kirovó rendszerre szavazzon. A felosztó-kirovó modell kivédte azokat a vádakat is, hogy az állam hatalmas tőkealapok fölött akar rendelkezni, és kikerülte a tőkésített nyugdíjalapokkal kapcsolatos tömeges lakossági bizalmatlanságot azokban az országokban, melyekben a nagy válság és a második világháború az évszázad első felében csődbe juttatta a nyugdíjalapokat. Emellett a felosztó-kirovó rendszer hatalmas politikai és szociális előnyöket kínált az induló szakaszban. Mivel nem volt nyugdíjjogosultsággal rendelkező előző generáció, a politikusok az alacsony béradó és a jövőbeli bőkezű nyugdíjak hatásos kombinációjának azonnali bevezetését kínálhatták a lakosságnak. Fontos volt az is, hogy a várományfedezeti rendszer hosszas megérésére való várakozás helyett azonnali orvosságot kínáltak a széles körű idős kori szegénység enyhítésére. Az 1990-es évekre minden megváltozott. A változást jól szemléltetik a Kanadára vonatkozó adatok (2 táblázat).²⁸

2. táblázat A reálbérek és reálfizetések, valamint a reálkamat növekedése, Kanada 1960-as–1990-es évek

	1960–69	1970–79	1980–89	1990–94
Reálnövekedés, bérek és fizetések	5,1	4,8	2,1	0,0
Reálkamat-ráta	2,4	3,6	6,3	4,6

Forrás: Canada (1996). *An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan*, Ottawa: Department of Finance

Az 1980-as évek végén egy „okos” pénzügyminisztériumi hivatalnok bizonyosan azt mondta volna a miniszterének, hogy az 1960-as években bevezetett rendszer bajban van. Az felosztó-kirovó rendszert az 1960-as években támogató feltételek – a munkaerő és a reálbér gyors növekedése a csökkenő termékenység, gazdasági stagnálás és megugró munkanélküliség eredményeként – elillantak. A jövőre vonatkozó kötelezettségek teljesítéséhez a jelenlegi dolgozók által fizetendő béradók kérlelhetetlenül növekedni fognak. A viszonylag alacsony reálbér-növekedés és magas szintű munkanélküliség összefüggésében a hazavihető fizetéseket csök-

28 Válogatott európai országokra vonatkozó hasonló szemléltetőanyagokat közül Davis (1995:37).

kentő nyomás intergenerációs dilemmához vezetett a szakszervezeti vezetők, a munkáltatók és pénzügyminisztériumi hivatalnokok számára is.

Az 1990-es évekig a legtöbb felosztó-kirovó rendszert működtető országban nem jelent meg reális alternatívaként a várományfedezeti rendszer. A megérett felosztó-kirovó rendszer a jelenlegi nyugdíjasok ellátásának finanszírozási kötelezettsége és a jelenlegi dolgozók által szerzett nyugdíjjogosultság együttes hatásaként nagy implicit adósságot tartalmaz. Áttéréskor a járulékfizetőknek (vagy adófizetőknek) egy ideig kétszer kell fizetniük: egyszer a saját nyugdíjuk finanszírozására, egyszer pedig a meglévő felosztó-kirovó rendszerbe beépült nagy implicit adósság törlesztésére. A nagyobb ipari országokra vonatkozó, átmeneti költségekkel kapcsolatos elemzések szerint ezen adósság kezelésének költségei valószínűleg nagyobbak, mint ha fenntartható járulékszinteket vezetnének be a felosztó-kirovó rendszeren belül (Thompson, 1998:128). Ezek az országok a finanszírozási probléma megoldására felülvizsgálták a juttatási szabályokat és a finanszírozási mechanizmusokat, hogy megállítsák a járulékszintek egyébként bekövetkező növekedését. A közszektor reformjával gyakran olyan reformok kapcsolódtak össze, amelyek a magánszektor jövőbeli nyugdíjvédelmek terén játszott nagyobb szerepét ösztönözték és támogatták.

Más országok – a „későn jövő” – egészen más utat választottak. Ezekben az országokban – Ausztrália, Dánia, Írország, Hollandia, Új-Zéland és Svájc – nem volt, vagy csak szerény keresetarányos rendszer volt az 1980-as évekig. Írország és Új-Zéland kivételével ezekben az országokban az 1980-as évektől a nyugdíjak *expanziója* zajlott, aminek az eszköze a túlnyomórészt nem felosztó-kirovó, hanem várományfedezeti alapelven működő munkáltatói nyugdíjak lefedettségi körének növelése volt. Svájc és Ausztrália 1985-ben, illetve 1992-ben a munkaerőpiac egészében kötelező járulékfüggő várományfedezeti rendszert vezetett be. Dánia és Hollandia a kollektív alkumechanizmuson keresztül jutott hasonló eredményre (kvázi-univerzális munkáltatói nyugdíjprogramok).²⁹ Az Egyesült Királyság az 1980-as években csatlakozott ehhez a csoporthoz, amikor a SERPS-ben³⁰ való részvétel választhatóvá vált, és az alkalmazottaknak lehetővé tették, hogy „kiszereződjenek” az állami rendszerből. Az Egyesült Királyság kvázi „későn jövő” volt; csak 1978-ban vezette be a keresetarányos felosztó-kirovó rendszert, így a finanszírozandó implicit adósság viszonylag alacsony volt.

A későn jövő országok várományfedezeti, és jellemzően járulékfüggő rendszerek bevezetésével elkerülték a népesség előregedéséből adódó *közfinanszírozási* problémát, a nagyobb gazdasági kihívást azonban nem. E rendszerek megérése során a nyugdíjasok támogatásának gazdasági költségei fokozatosan kikerülnek a költségvetésből, de a költségek ugyanolyan valóságosak lesznek. A nagy felosztó-kirovó rendszereket működtető országokban hasonló hatásuk van azoknak a reformoknak,

²⁹ A dán programok járulékfüggők, a hollandok tipikusan ellátásfüggők.

³⁰ SERPS: Állami Keresetarányos Nyugdíjrendszer (State Earnings Related Pension Scheme). Az Egyesült Királyságban 1978. április 6. és 2002. április 5. között működő járulékfizetésű köznyugdíj-rendszer az állami alapnyugdíjon felül a korábbi átlagkereset maximum 20 százalékát elérő keresetarányos kiegészítő nyugdíjat adott (a ford. megjegyzése).

amelyek a közszektor kiadásait a magánszektor nyújtotta alternatívák ösztönzésével igyekeznek mérsékelni. Az, hogy a magánszektor várományfedezeti rendszerei megváltoztatják-e a nyugdíjasok támogatásának gazdasági költségeit, a korábban ismertetett számviteli egyenlet egyik vagy másik hányadosára gyakorolt hatásaiktól függ.

1. Ha a várományfedezeti finanszírozás növeli a megtakarítások és beruházások szintjét, és így a termelékenység gyorsabban nő, mint a jelenlegi rendszerben, akkor az össztermelés növekedhet, és mindenkinek magasabb lesz az életszínvonala. A közgazdasági irodalom azonban általában szkeptikus az ilyen eredménnyel kapcsolatban, mivel a pótlólagos nyugdíj-megtakarítások általában kiszorítják az egyéb megtakarításokat.

2. Ha a várományfedezeti finanszírozás – mint ezt gyakran állítják – a felosztó-kirovó szisztémához képest magasabb hozamot biztosít a járulékfizetőnek, akkor a nyugdíjasok életszínvonala emelkedik, és ennek eredményeként a nyugdíjak összköltsége is nő. Amikor a beruházások alacsony hatékonysággal működnek, csökkennek a juttatások és a nyugdíjköltségek.

3. A nyugdíjalap teljesítményétől függően a „szerencsés” generációk hamarabb mehetnek nyugdíjba, és nőnek a nyugdíjköltségek; ennek fordítottja valószínűsíthető a rossz hatásokkal működő nyugdíjalaphoz tartozó korcsoportok esetében.

A legfőbb tanulság az, hogy az olyan politikai célok, mint a generációk közötti méltányosság, vagy a generációk közötti szolidaritás megőrzése, nem érhető el a nyugdíjrendszer egészének (a köz- és a magánnyugdíjnak) az áttekintése nélkül. A nyugdíjkiadások növekedésének vagy csökkenésének a munkaképes korú népességre gyakorolt átlagos hatása független attól, hogy melyik finanszírozási mechanizmust használjuk.³¹ A közszektor kiadásai az Egyesült Államokban alacsonyak pl. Svédországhoz képest, de az összes nyugdíjkiadás vitán felül magasabb. Az amerikai nyugdíjasok átlagos jövedelme valamivel magasabb, mint a legtöbb európai országban (Hauser, 1977) és az egészségügyi kiadások is nagyobbak.

Az államháztartás mentesítése a nyugdíjkiadásoktól nem jelenti azt, hogy a nyugdíjkérdésben megszűnik a politika illetékessége. A „későn jövő” országokban például a jövőben a nyugdíjpolitika kevésbé foglalkozik majd az állam redisztribúciós (adóztatási és finanszírozó) szerepével, és e politikában előtérbe kerül az állam piacszabályozó és a piaci kudarcokat korrigáló funkciója. Ehhez hasonlóan a hagyományos felosztó-kirovó országokban nő a szabályozó politika jelentősége, mihelyt a második és harmadik pilléres nyugdíjak ösztönzésére hozott intézkedések éreztetik a hatásukat.

A felosztó-kirovó országokban az 1990-es években a nyugdíjreform fő célja a járulékráták növekedésének lelassítása vagy befagyasztása volt. E

31 Az egyéni fedezeti számlák számos előnyével kapcsolatos „mítoszokat” vizsgálta (és cáfolta) Orszag and Stiglitz (1999) és Thompson (1998). Mi a továbbiakban a tanulmányban nem foglalkozunk ezekkel a kérdésekkel.

célt a legdrámaibb módon azok a reformok képviselték, amelyek „kemény” költségvetési szintet húztak meg a jövőbeli nyugdíjak számára annak érdekében, hogy a reform után a béradók egy adott szinten stabilizálódjanak. A reform előtt Svédországban azt prognosztizálták, hogy a 21. században a járulékráta 17–18 százalékról 24–30 százalékra nő. A nyugdíjreform azt a célt tűzte ki, hogy 18,5 százalékon stabilizálják a járulékszintet (Palmer, 1998:30). Németországban az előrejelzések szerint 2000 és 2030 között 22-ről 36 százalékra nőtt volna a járulékráta. Az 1992 utáni reformok összegzett hatásaként a ráta körülbelül 22 százalékon stabilizálódik (Schmael, 1998).³²

Képzeletbeli világunkban, melyben a nyugdíjasok összes fogyasztását bérjárulékokból finanszírozzák, a nyugdíjkorhatár változatlan marad és a népesség előregszik, a nyugdíjjárulékok befagyasztása – mint korábban jeleztük – a népesség elöregedéséből eredő összes költséget az idősekre terheli, amely értelemszerűen csökkenti az életszínvonalukat. A potenciális eredmény egy olyan világ, ami jobban hasonlít az idősek 1950-es évekbeli helyzetére, mint az 1990-es évekbeli életkörülményeikre. A valóságos világ azonban szerencsére összetettebb. A nyugdíjszerződés átalakításához felül kell vizsgálni a nyugdíjrendszer három fontos alkotórészét: a nyugdíjkorhatárt, az ellátás szerkezetét és a nyugdíjak finanszírozási módszerét. A továbbiakban ezeket vesszük sorra.

Több munka

A politikusok körében (lásd OECD, 1998, 2000a, 2001b) komoly lelkesedés tapasztalható (ez nem feltétlenül jellemző az országaik lakosságára is) az olyan megoldások iránt, amelyek megnyújtják az aktív munkavállalás időszakát és így csökkentik a nyugdíjas függőségi arányt. E lelkesedés a legkevésbé sem megalapozatlan. Három fő oka van annak, hogy a dolgozók miért lépnek ki idő előtt a munkaerőpiacról: egészségügyi, vagyoni és a munkaerő-felesleggel kapcsolatos. A három közül kettőben végbemenő fejlődési trend erősíti az azzal kapcsolatos optimizmusunkat, hogy a jövő korcsoportok később mehetnek nyugdíjba. A 21. században való megöregedéssel kapcsolatos „jó hírek” a következők:

- *Emelkedő életkor.* Az emberek tovább élnek, ami növeli a nyugdíjkiadásokat, de azt is jelenti, hogy a valamivel későbbi nyugdíjba vonulás nem csökkenti az átlagnyugdíjas nyugdíjas éveinek számát.

- *Jobb egészségi állapot.* A hatvanas éveikben járók egészsége általában javul. Igaz, néhány krónikus betegség (szívbetegségek, magas vérnyomás) gyakorisága nő az idősebb korcsoportokban, mivel ezek a betegségek a múlthoz képest kisebb valószínűséggel vezetnek korai elhaláláshoz, de a cselekvésükben komolyan korlátozottak száma jelentősen csökkent (Pransky, 2001).

³² Olaszországban, Németországban és Svédországban e téren fontos stratégia egy „eszei számla” rendszer bevezetése, amely a járulékfizetőktől az ellátottakhoz utalja a jövőbeli demográfiai változások kockázatát. A reform keretében többek között a jövőbeli ellátásokat az életkor-növekedéshez, vagy a GDP növekedéséhez indexálják.

- *Változó munkakörülmények.* Az új technológiák és a posztindusztriális munkahely-szerkezet csökkentette a kimerítő fizikai erőfeszítést igénylő állások számát.

- *Emelkedő oktatási és műveltségi szint jellemzi* a fiatalabb korcsoportokat, és ez csökkentheti az idősebb alkalmazottak továbbdolgozásának útjában álló egyik legfontosabb akadályt, valamint javíthatja az idős korúak át-képzésének sikerességét.

- *A munkaerő-kereslet változásai.* A következő évtizedekben talán a későbbi nyugdíjba vonulás érdekében ható legfontosabb erő a népesség elöregedésének a munkaerő-keresletre gyakorolt hatása. A munkaerő lassúbb növekedése felhajtja a tőke-munka rátát, ami a reálbérek növekedéséhez és a kamatok csökkenéséhez vezet. A magasabb reálbérek ösztönzik a további munkavállalást. Az alacsonyabb kamatok csökkentik a nyugdíj-megtakarításokból származó hozamokat. E körülmények közepette és korsemleres nyugdíjrendszer mellett az egészségesebb és képzetesebb dolgozók közül egyre többen „választhatják” a több munkában töltött évet, a munkáltatók pedig valószínűleg „barátságosabbá” teszik a munkakörülményeket az idősebb dolgozóiknak.

A meghosszabbított dolgozás e kedvező feltételei mellett a későbbi nyugdíjba vonulás kívánatosabb lehet, mint az alternatívája, nevezetesen a dolgozók és nyugdíjasok életszínvonalának csökkenése. Ha a munkaerőpiacon elég munkahely lesz az idősebb dolgozók alkalmazásához és nő az általános foglalkoztatottsági szint, a lehetséges végeredmény a gyorsabb gazdasági növekedés és mindenki magasabb életszínvonala. A legutóbbi OECD (2001:69) becslések szerint az átlagos nyugdíjazási idő kis növelésének a nyugdíjak jelentős csökkentéséhez hasonló, vagy nagyobb hatása lehet a nyugdíjkiadások alakulására.³³ Ezen felül a hosszabb munkában töltött időből egyébként származó „jóléti veszteséget” átlagosan ellensúlyozza a hosszabb életkor. Mivel az emberek hosszabb ideig fognak élni, a *több* munkában töltött év nem jelent *kevésbé* nyugdíjas évet.

A politikusoknak hatalmas politikai akadállyal kell szembenézniük, ha emelni akarják a nyugdíjkorhatárt. A legtöbb országban a dolgozók többsége várja a nyugdíjazást és a nyugdíjkorhatár felemelése az egyik legnépszerűtlenebb reform. Az OECD azonban fontos ellentmondásra hívja fel a figyelmet a nyugdíjazással kapcsolatos általános elvárások tekintetében. A legtöbb ember ellenzi a későbbi nyugdíjazás törvénybe iktatását, ugyanakkor a nyugdíjasok többsége viszont inkább dolgozna, részmunkaidőben, vagy akár egész munkaidős állásban. Az OECD-tanulmány szerzőinek (OECD, 2001b:82) következtetése szerint e nyilván-

³³ Egy elképzelt OECD-országon végzett szimulációk azt mutatják, hogy az ellátottak számának 5 százalékos csökkenése = a nyugdíjkorhatár 10 hónappal való emelése = átlagos nyugdíj 10 százalékos csökkentése. A különbség oka megérthető, ha visszagondolunk a korábbi számviteli egyenletre. A nyugdíjkorhatár növelése a nyugdíjas/alkalmazott arány számlálóját és nevezőjét is megváltoztatja. A juttatások csökkentése a nyugdíjasok átlagos fogyasztása és a dolgozók átlagos termelékenysége közötti aránynak csak a számlálóját érinti. Kösztönettel tartozom Peter Hicksnek az egyenletért és a belőle származó következtetésekért.

való ellentmondás magyarázata az, hogy a nyugdíjasok „valószínűleg hozzájuk különösen illő, általuk nagyon kívánatosnak tartott, hipotetikus állásra gondoltak – olyanra, amely a legtöbb ember számára korlátozottan áll rendelkezésre”. Ha helyes ez a meglátás, akkor csak megerősíti a munkahelyek minőségéről a 4. fejezetben írtak fontosságát.

Mint a tanulmány elején hangsúlyoztuk, az emelkedő nyugdíjasaránynak három világos forrása van: a termékenység múltbeli változásai, a hosszabb életkor, valamint a kormány és a vállalatok által is előidézett nyugdíjkorhatár-csökkenés. A lábjegyzet magyarázatában látható, hogy a háromból a politikai intervenció számára a legvilágosabb *normatív* indokot a vállalatok és a kormányok azon tevékenységének megszüntetése nyújtja, amellyel a jövő generációkat arra bátorították, hogy a kevesebb munkában töltött évet és a több nyugdíjas időt válasszák.³⁴

A lefelé tartó spirál megfordítása: a korai kilépés kultúrája

Az 1970-es évek elejének munkaerő-piaci feltételei sok országban ahhoz a nézethez vezettek, hogy az idősebb dolgozók korai kilépése a munkaerőpiacról gazdaságilag és szociális téren elfogadható alternatívát jelent a fiatal munkavállalók magas munkanélküliségével szemben. A nyugdíjrendszereket gyakran használták ál-munkanélküli ellátórendszerként, a munkanélküli és fogyatékos ellátórendszereket pedig ál-nyugdíjrendszerekként. Az eredmény (Guillemard, 2001) a vállalatok és dolgozók várakozásait és gyakorlatát tekintve egy lefelé tartó spirál lett. A vállalatok és a dolgozók is a munkaerőpiacról való végleges kilépés „normális” időszakának kezdték tekinteni az 55 éves kort, az 55 év fölöttieket lényegében fölöslegesnek és alkalmazhatatlannak tartották. A következőkben a negyvenes és korai ötvenes éveikben lévő dolgozókat érintették, akiket „kifelé tartó” alkalmazottakként definiáltak, akiknek nincs a munkaerőpiacon jövőjük, és így alkalmatlanok az átképzésre is.

E változásokkal kapcsolatban igazán az a megdöbbentő, hogy nagyon

34 Ha normatív mércét akarunk találni a nyugdíjkorhatár megváltoztatásához, érdemes a generációk közötti méltányosságról korábban írottak fényében újragondolni, hogy miként szervezzük a gazdasági életciklust. Egy életciklus-perspektívából a generációk közötti méltányosság azt igényli, hogy a gyerekeinknek legalább olyan jó potenciális életciklust adjunk át, mint amilyen a miénk. Ha nincs gazdasági növekedés, de nő az életkor, a „rögzített relatív helyzet” megoldás azzal a következménnyel jár a munka és nyugdíj közötti eloszlásra, hogy az átlagéletkor minden egyéves növekedésekor a jövő generációinak egy évvel tovább kell dolgozni. De mint az előző generációk és mi is tettük, a pótlólagos munkaidőt „indexálni” kell a termelékenység-növekedésből fakadó gazdasági növekedéshez (azaz annak arányában csökkenteni kell), így a pótlólagos munkaidő egy évnél kevesebb lesz. Mit tegyünk a termelékenység múltbeli változásaiból adódó pótlólagos költségekkel? Implicit módon az RRH alapelv egyszerűen azt mutatja, hogy e költségeket szét kell teríteni a jövő generációk teljes életciklusában. Arról azonban nem mond semmit, hogy *mit* kell szétteríteni – a fogyasztást vagy a szabadidőt? Bármi legyen is a megoldás, valószínűleg meghíúsulnak a mai generáció annak eldöntésére vonatkozó törekvései, hogy a gyerekeink a kevesebb szabadidő (későbbi nyugdíjba vonulás), vagy aktív időszakban kapott alacsonyabb fizetés formájában „fizessék-e” ezeket a költségeket. Majd ők eldöntik. Ezzel szemben a mai generáció által létesített azon *ösztönzők* megszüntetése, amelyek *befolyásolják* a gyerekeink e kérdésekkel kapcsolatos választásait, teljes mértékben konzisztens Musgrave RRH alapelvével és a generációk közötti méltányossággal.

gyorsan intézményesültek. Ahelyett, hogy ideiglenes kiegészítő intézkedéseknek (pl. a gazdaság ciklikus ingadozására adott válasznak) tartották volna, a korai kilépés lehetőségeinek bevezetését a munkaszerződés mindkét fele gyorsan állandósult „strukturális” váltásnak fogadta el. Az egyik, nyugdíjjal kapcsolatos pénzügyi szolgáltatásokat áruló nagy kanadai vállalat népszerűsítette a kifejezést: „Szabadság 55”, és ez sokak számára a gazdasági életciklus „sikeres” befejezésének új mércéjét jelentette. Mint Guillemard megjegyzi, az ilyen normák megváltoztatásához nem elég a korai kilépés ösztönzőinek gyengítése. Ehhez az is szükséges, hogy a munkáltatókat és dolgozókat a várt nyugdíjba vonulási időn túli munkára ösztönözzék, mivel mindkét oldal hatalmas – szociális és gazdasági – költségekkel járó terveket alakít ki a várható nyugdíjazási korhoz kötődően.³⁵ Ha a munkaerő-kereslet a lakosság elöregedése miatt az előrejelzéseknek megfelelően nő a 21. században, a piac nyújthatja ezeket az ösztönzőket. Guillemard hangsúlyozza azonban, hogy pl. Hollandiában és Finnországban nemcsak azzal értek el sikereket a korai nyugdíjazással kapcsolatos trend megfordításában, hogy egyszerűen megszüntették (vagy szűkítették) a korai kilépéshez vezető utakat, hanem egyúttal a továbbdolgozást támogató új utakat is építettek.³⁶

A nyugdíj-vagyonhoz való hozzájutás szabályozása

A munkaerőpiacról való korai kilépés mögött álló, legerősebb ösztönző – a gazdasági növekedés – üdvös jelenség, de ellenkező hatása is van, mivel ösztönzi a nyugdíjazást. Burtless és Quinn (2001:385) szerint „a korai nyugdíjba menetel legegyszerűbb és legfontosabb magyarázata a növekvő gazdagság”. A gazdag demokráciák GDP-je drámai módon nőtt az elmúlt félszázadban, és e növekedés egy részét több nyugdíjas év vásárlására fordították. Ezen túl, miközben az egyes munkavállalók számára csökkent a heti munkaidő és a munkában eltöltött évek száma, a nők magasabb munkaerő-piaci részvétele következtében nőtt a családok munkaideje. A ledolgozott „családi” évek és órák növekedése segítette a több nyugdíj finanszírozását. A jövő korosztályainak a termelékenység növekedése mellett ugyanazok a tényezők – jobb egészség, magasabb képzettség – erősítik majd a gazdagodási hatást, amelyek idősebb korban is lehetővé teszik a munkát: többet keresnek majd, és rövidebb idő alatt szerzik meg a vagyonukat. A nők munkaerő-piaci részvételének jövőbeli emelkedése is erősíti ezt a hatást.

Azokban az országokban, ahol a „nyugdíj-vagyon” nagy részét a közszektor nyugdíjrendszereiben tárolják, a politikusoknak jelentős döntési hatalmuk van azt illetően, hogy az egyének milyen életkorban juthatnak hozzá ehhez a vagyonhoz. Ahol a közszektorból származó juttatások a

³⁵ A dolgozók a karrierjükkel, kiadásaikkal, lakásvásárlásukkal kapcsolatos, a nyugdíjazásukhoz kötődő „életterveket” alakítanak ki, amely nem csak őket érintheti, hanem a fiatalabb családtagokat is. A vállalatok a valószínű nyugdíjazási időre alapozva alakítják a dolgozók felvételét, a képzéseiket, a személyzeti politikájukat és bérezési stratégiájukat.

³⁶ Guillemard (2001:6) megjegyzi, hogy Hollandiában nem csak csökkentették, hanem a rehabilitációban való részvételhez is kötötték a rokkantságért járó juttatásokat.

nyugdíj kisebb részét teszik ki (pl. Kanada, USA, Egyesült Királyság), makrogazdasági és elosztási okokból szerényebb, sőt, akár fordított is lehet a köznyugdíj-rendszereken belüli korhatár-emelés. A gazdaság számára az jelenti a legnagyobb előnyt, ha a legtermelékenyebb (az egészséges, jobban képzett és valószínűleg jobban fizetett) dolgozók hosszabb ideig maradnak munkában. A reformnak ellentétes hatása lehet, ha a közszektor nyugdíjrendszerének változásai főleg az alacsony bérű és termelékenységtől elcsúszott dolgozók nyugdíjkorhatárát emelik. Például a legtöbb tanulmány szerint az Egyesült Államokban, ahol a közszektorból származó juttatások az össznyugdíj viszonylag kis részét (körülbelül 40 százalékát) teszik ki, a nyugdíjkorhatár e rendszeren belüli, akár jelentős megemlése is csak a nyugdíjba vonulási idő kis változását eredményezné (Burtless and Quinn, 2001:405). A köznyugdíj-rendszeren kívül levő, magasabb keresettel, nyugdíjjal és magánvagyonnal rendelkezők kiváltképpen mentesek lennének az ilyen változások hatásaitól.

E téren meglehetősen változatos tapasztalható. Kanada, Japán, Hollandia és az Egyesült Államok magas jövedelmű nyugdíjasai a jövedelmüknek kevesebb mint 10 százalékát kapják közforrásokból, az Egyesült Királyságban pedig éppen 10 százalék fölötti ez a rész. Olaszországban körülbelül 50 százalék ez a mutató, Németországban és Svédországban 60 és 70 százalék közötti (OECD, 2000a:44). Kanadában, ahol a magas jövedelmű csoportok főleg vállalati rendszerekből és egyéni nyugdíj-megtakarításokból szerzik a jövedelmüket, a korai (60 év alatti) nyugdíjba vonulás sokkal magasabb arányú az egyetemi végzettségűek és vezető tisztséget betöltők körében, mint a rosszabbul fizetettek között (Schellenberg, 1994:22–3). Ezzel szemben Németországban a magasabb státusú állásokban dolgozók erősen függenek a köznyugdíjaktól, és kisebb valószínűséggel mennek korábban nyugdíjba, mint az alacsonyabb státusú alkalmazottak (Kohli, 1995).

A következőképpen az, hogy a nyugdíjkorhatár emelését célzó reformoknak a nyugdíjvagyonhoz való hozzáférést illetően a nyugdíjrendszer mindhárom pillérében azonos szabályokat kell alkalmaznia. Koordinálás híján a köznyugdíj-rendszer reformjának valószínűleg perverz elosztási és makrogazdasági hatásai lesznek.

Az angolszász országok és Írország piacorientáltabb nyugdíjrendszereiben a nyugdíjkorhatár jövőbeli alakulása nem meglepő módon nagyrészt a második és harmadik pilléres nyugdíjakhoz való hozzájárulás szabályozásától függ. A továbbdolgozásra vonatkozó ösztönzők köznyugdíj-rendszereken belüli erősítésének csekély hatásai lesznek, ezek is főleg a nyugdíjuk nagyobb részét ezekből a rendszerekből kapó alacsonyabb jövedelműekre terjednek ki. Ezekben az országokban a magasabb jövedelmű alkalmazottak átlagos nyugdíjba vonulási idejének emelése inkább attól függ, hogy sikerül-e összehangolni a vállalati nyugdíjakhoz és magánnyugdíj-megtakarításokhoz való hozzájárulás idejének a köznyugdíjakhoz való hozzáférés idejével. A magán- és a közszektor közötti koordináció jelentősége a 21. században Dániában és Hollandiában is nő, ahogy megérnek a szociális partnerek által az 1980-as években kialakított vállalati rendszerek.

A népszerűség elöregedéséből származó *fiskális* (közfinanszírozási) kihí-

vás azonban ott a legnagyobb, ahol hatalmas, „átfogó”, juttatásfüggő felosztó-kirovó rendszereket hoztak létre a nyugdíjvédelem nagy részének biztosítására, nemcsak az alacsony jövedelműek, hanem a közepes és felső közepes keresetűek számára is. A végeredmény azonban az, hogy ezen országok kormányainak van egyúttal a legnagyobb lehetőségük arra, hogy a munkaerőpiac egészében – a magas és alacsony jövedelműekre egyaránt kiterjedően – szabályozzák a nyugdíjkorhatárt.

A legrosszabb helyzetűek védelme

A kihívás természetesen az, hogy az e reformokból eredő jóléti veszteségek (a szabadidő csökkenése) ne érintsék aránytalanul a legrosszabb helyzetűeket, azokat, akik alacsonyabb életkorra számíthatnak és alacsonyabb jövedelműek (a kettő gyakran ugyanazokat az embereket jelenti). Bár az idősebb dolgozók átlagos egészségi állapota javul, még mindig az a helyzet, hogy a korcsoport öregedésével nő a magatehetetlenek aránya.³⁷ A nyugdíjak egyértelműen elégtelen eszközök a gondozásra szoruló kisebbség helyzetének kezelésére, de ugyanakkor elkendőzik a valóban rokkantak azonosítására képes, körültekintően felépített rendszer iránti igényt és megtakarítják a rendszer működtetéséhez szükséges adminisztratív költségeket. Az e kihívásra adott hatékony válaszhoz elengedhetetlen a rokkantság és munkaerő-fölösleg igazságos (és a közvélemény által is igazságosnak tartott) kezelésére létrehozott korai nyugdíjrendszerek működtetéséhez szükséges bürokratikus és technikai kapacitás megléte. A „lefelé tartó spirál” megfordítását célzó, aktív munkaerőstratégia másik oldalán a jobb és hatékonyabb programok állnak, a ténylegesen rokkantak számára és azoknak, akik „humán tőkéje” nem emelhető a munkavállaláshoz szükséges minimális szint fölé.

Az idős kori *biztosítás* olyan mechanizmus, amely az alacsonyabb élet-tartamúaktól azokhoz irányítja át a jövedelmet, akik hosszabb életkorra számíthatnak.³⁸ Mint korábban megjegyeztük, ennek az az eredménye, hogy a nyugdíjazási kor csökkenése kedvezőbben érinti a rövidebb életűeket. Ennek ellentettje igaz a nyugdíjkorhatár emelésekor. Mivel a várható életkor a gazdasági helyzet függvénye, az idős kori *biztosítás* definíciószerűen a szegényektől a gazdagok felé áramló implicit transzfert teremt. Ez egyértelmű okot szolgáltat a vertikális transzferek kompenzálására. A következő részben ezzel a kérdéssel foglalkozunk.

37 A nemrég nyugdíjba ment 62–64 év közötti nyugdíjasokkal kapcsolatos amerikai (USA) vizsgálatok szerint 22 százalékuknak van a munkavállalást akadályozó egészségügyi károsodása.

38 Például az Egyesült Államokban régóta ismert, hogy a köznyugdíj-rendszer (Social Security) a feketéktől a fehérekhez csatornázza át a jövedelmet.

*A juttatások átalakítása: generáción belüli igazságosság
a nyugdíjasok között*

A 20. század második feléig a köznyugdíjak inkább tükrözték a *szociális segélyezéssel* kapcsolatos hagyományos feltevéseket, mint a *szociális biztonságra* vonatkozó jelenlegi felfogást. A juttatások alacsonyok voltak és főként azt célozták, hogy talapzatot nyújtsanak az idős munkások csökkenő béreihez, és szerény jövedelmet adjanak az özvegyeiknek. A második világháború utáni korai reformok nemigen változtattak ezen. Ahol voltak ilyenek, ott a keresetarányos köznyugdíj-rendszerek helyettesítési aránya alacsony volt. A mindenkinek univerzális egyösszegű ellátást nyújtó, Beveridge típusú reformok céljai között nem szerepelt a *jövedelmbiztonság* garantálása, az, hogy a nyugdíjba vonult dolgozóknak a nyugdíjazás előtti életszínvonal fenntartásához elegendő jövedelmet biztosítsanak. E téren Németország 1957-ben és Svédország 1958-ban vállalták a vezető szerepet, és az 1960-as és 1970-es években változó mértékben, de a legtöbb ország követte a példájukat. Az új rendszer célja az volt, hogy a múltbeli kereseteket tükröző nyugdíjas bért nyújtsanak a nyugdíjasoknak. Ez a nyugdíjbiztosítás azon logikájának érvényesítését jelentette, ami korábban csak az állami tisztviselők és a magán szektorbeli dolgozók vállalati nyugdíjrendszerekben részt vevő kisebbségének kiváltsága volt. Mint az ábra mutatja, ma a nyugdíjrendszerek eltérései ellenére a nyugdíjas népesség (nyugdíjasok) *átlagos* életszínvonala Európában keveset különbözik a népesség többi részének életszínvonalától és az OECD (2001b:27) kiadványa szerint ugyanez a helyzet Kanadában, az Egyesült Államokban és Japánban is. Az idősek és fiatalok közötti rész még kisebb lenne, ha figyelembe vennénk a lakástulajdonlásban lévő különbségeket.³⁹

³⁹ Sokkal nagyobb eltérések vannak az országok között a tekintetben, hogy az országra jellemző jövedelem-eloszláson belül mekkora részt tesznek ki a gazdagnak mondható idősök. A LIS (Luxembourg Income Studies) Olaszországra, Franciaországra, Spanyolországra és Németországra vonatkozó számításai szerint az idős háztartások 30–34 százaléka tartozik a két felső jövedelemkvintilisbe. Svédországban és az Egyesült Királyságban 23 százalék az arány, Finnországban 17, Dániában 14 százalék.

1. ábra *Nyugdíjat kapó háztartásokban élő személyek relatív ekvivalens jövedelme*
(100 = minden személy az adott országban)

Megjegyzés: Egy adott ország teljes népességének (ekvivalens) jövedelmét 100-nak vesszük. A nyugdíjak az öregségi nyugdíjat és a túlélők nyugdíjait tartalmazzák. Az EU-13-ban a nyugdíjat kapó háztartásokban élő személyeknek körülbelül 95 százalékos átlagjövedelmük van. Ezt azt jelenti, hogy a jövedelemmel mért átlagos élet-színvonaluk 5 százalékkal alacsonyabb, mint a népesség egészében.

Forrás: Social Protection Committee ont he Sustainability of Pensions, 2001. május.

A nyugdíjasok legutóbbi korcsoportjainak relatív gazdasági státusa azonban nemcsak a jobb nyugdíjak eredménye. A javuló helyzet a korcsoportok történetét is tükrözi. A mai idősök azonosak az aranykor dolgozóival. Ma viszonylag magas jövedelmet kapnak, mert az idős emberek korábbi korcsoportjaihoz képest, akiknek felnőtt kora a nagy válság és a világháború időszakára esett, munkáséveik története is gazdag volt. Ezenkívül a mai nyugdíjasok a munkaképes korú népesség körében jellemző alacsonyabb reálbér-növekedés időszakában öregedtek meg. Ha az elmúlt 25 évben ugyanolyan lett volna a reálbér-emelkedés, mint az azt megelőző 25 évben, akkor a mai nyugdíjasok kevésbé tűnnének gazdagnak, egyszerűen azért, mert a munkaképes korú lakosság jövedelme sokkal magasabb lenne.

Ebből az a tanulság, hogy az idősök jelenlegi gazdasági helyzete bizonytalan útmutatója annak, hogy mi a jó és mi a rossz a meglévő nyugdíjrendszerekben. A helyzetük nemcsak a nyugdíjrendszer milyenségét tükrözi, hanem a korcsoport-specifikus életkilátásokat is. A jövő előrejelzéséhez feltételezéseket kell megfogalmaznunk a következőkkel kapcsolatban: a) milyen lesz a mai dolgozók gazdaságtörténete, mikor elérik az idős kort (viszonylag gazdag, vagy nem); b) feltehetően milyenek lesznek a munkaképes korú népesség gazdasági körülményei a jövőben. Hogyan tervezhetünk a népesség elöregedésének költségeit elosztó rendszert

ilyen bizonytalanság mellett? Mint korábban megjegyeztük, a Rögzített Relatív Helyzet elve nem csak mércét szolgáltat a generációk közötti méltányosság méréséhez, hanem megvan az az előnye is, hogy nem igényli az e paraméterek jövőbeli értékeire vonatkozó feltevéseket sem. Az RRH alapelv lényegében lehetővé teszi az egymást követő korcsoportok változó szerencsését kiegyenlítő generációk közötti kockázatmegosztást.

A rögzített helyettesítése ráta elvvel szemben azonban az RRH alapelvből az következik, hogy a költségek egy részét a jövő nyugdíjasai viselik – a nyugdíjuk alacsonyabb lesz, mint RHR alkalmazása esetén lenne. Ez kérdéseket vet fel a nyugdíjasokon belüli intragenerációs méltányossággal kapcsolatban: hogyan osszuk el ezeket a költségeket úgy, hogy a nyugdíjas népességen belüli legrosszabb helyzetűeknek a legjobb legyen (vagy a legkevésbé legyen rossz)?

Világos, hogy a minden nyugdíjat ugyanolyan arányban csökkentő reformok (például ha az összes nyugdíjat csökkentik 5 százalékkal) nem felel meg ennek a kívánalomnak. Ráadásul az ilyen csökkentésre adott várható viselkedésbeli reakciók növelik a nyugdíjasok közötti egyenlőtlenséget. A megtakarítási szokásokra vonatkozó elemzések eredményei alapján tudjuk, hogy a megtakarítások állandó jövedelemhez viszonyított aránya a jövedelemmel együtt nő, éspedig élesen nem lineáris módon (Diamond and Hausman, 1984). Ennek következtében a kötelező nyugdíjak csökkentésére adott válasz a jövedelemszint függvénye lesz: az alacsonyabb jövedelmű családok kisebb valószínűséggel kompenzálják több önkéntes nyugdíj-megtakarítással a veszteséget, mint a magasabb jövedelműek.

Aligha új az a nézet, hogy az átalakítás költségeit azoknak kellene viselniük, akik erre képesek, és hogy a társadalom leggyengébb tagjait védeni kellene. De hogyan valósítsuk meg ezt? A következőkben a probléma megoldásához az uniós tagországok és a többi OECD-ország tényleges tapasztalatai alapján kétfajta módszert javasolunk a juttatások „célzására”.

Az idős kori szegénység megszüntetése

Az 1960-as évek óta minden OECD-ország kitüntetett jellemzője a szegénység csökkenése az idősek körében. Ma már általánosak a 10 százalék alatti idős kori szegénységi ráták, és több ország elérte az 5 százalékot, vagy az ennél is alacsonyabb arányt (Hauser, 1997; Smeeding and Sullivan, 1998; és 3. táblázat).

A leghatékonyabb szegénység-ellenes rendszerek nem feltétlenül a legköltségesebbek is. A sokat költő Svédország és a keveset költő Kanada egyaránt 5 százalék alatti arányt ért el (lásd ismét Smeeding and Sullivan, 1998), annak eredményeként, hogy mindkét ország nyújt olyan garantált minimumjövedelmet, amely a nagy többséget a szegénységi küszöb fölé emeli. Kanada garantált éves jövedelmet, Svédország pedig garantált minimális nyugdíjat nyújt az időseinek. Mindkét országban más anyagi források meglététől vagy hiányától függ a juttatás, de olyan módon, hogy az jelentősen különbözik a hagyományos rászorultsági alapú (means-test) programoktól. A tradicionális means-test és ezen új módszerek elválasztására érdemes megnézni a különbségeket.

3. táblázat Szegénységi ráta a 65 éven felüli népességben az 1990-es években

<5%	5–9%	10–14%	15–19%	>20%
Kanada	Finnország	Ausztria		Ausztrália
Svédország	Franciaország	Belgium		USA
	Luxemburg	Dánia		
	Hollandia	Egyesült Királyság		
	Németország	Norvégia		
	Svájc	Olaszország		
		Spanyolország		

Forrás: LIS Key Figures, Luxembourg Income Study, 2001

- *Means-test*: az egyének jövedelem- és vagyon teszt alapján szereznek jogosultságot a juttatásra, az egyéneknek szegénységre kell jutniuk a jogosultsághoz. Az adó-visszatérítési ráta (az az arány, aminél a juttatást az egyéb jövedelem emelkedésekor csökkentik) jellemzően magas, a 100 százalékot is meghaladhatja. Példa lehet a kiegészítő biztonsági jövedelem (Supplemental Security Income, SSI) az USA-ban. Gyakran az a cél, hogy a népesség egy kis részére (a „szegényekre”) korlátozzák a juttatást. A means-test betolakodó jellege miatt gyakran jelentős stigma társul a juttatás elfogadásához, és így az igénybevételi arány általában alacsony.

- *Jövedelemteszt*: miként az elnevezés sugallja, a jövedelemteszt a jövedelem felmérésén alapul, de nem számít a vagyon, így a jogosultsághoz nem kell szegénynek lenni. A felmérés figyelembe veszi a beruházásból származó kamatot és osztalékot, a jövedelmet eredményező tőkét viszont nem. Az adóvisszatérítési ráta mindig sokkal kevesebb 100 százaléknál, így a juttatás nem „csak a szegényeknek” jár, hanem – bár csökkenő arányban, de – sokszor kiterjed a közepes jövedelműekre is. Az implicit modell közelebb áll Milton Friedman negatív jövedelemadó-jához (NJA) és a garantált éves jövedelemhez (GÉJ), mint a „szegényeknél” használt hagyományos means-testhez (lásd Myles and Pierson, 1997). A példánk az időseknek nyújtott kanadai *garantált jövedelemkiegészítés* (Guaranteed Income Supplement).⁴⁰

- A Finnországban és Svédországban használt *nyugdíjteszt* még korlátozottabb teszt-típus, csak a köznyugdíj-rendszerekből kapott jövedelmet veszi figyelembe. A garantált éves jövedelemmel ellentétben a garantált éves nyugdíj biztosítása a szerepe. A csak minimum alatti ellá-

40 Minden NJA-modellt három paraméter határoz meg: a *garantált szint* (az egyéb jövedelemmel nem rendelkező embereknek nyújtott juttatás), az *adóvisszatérítési arány* (az a ráta, amelynél a juttatásokat csökkentik, ha az ellátott jövedelemhez jut), és a *kitörési pont* (az a jövedelemszint, amelynél megszűnik a juttatás). Magas garantált szint kívánatos ahhoz, hogy megfelelő jövedelmet kapjanak az emberek, és alacsony adóvisszatérítési arány szükséges a munkaösztönzés fenntartására. De ez a kombináció azt jelenti, hogy a kitörési pont nagyon magas és magasak a költségek is. A gyakorlatban minden NJA-javaslatot két részre osztanak, annak érdekében, hogy féken tartsák a kiadásokat és megőrizzék a munkaösztönzést. Az egyik pillért azoknak szánják, akiktől nem várják el a munkavégzést (pl. az idősek); itt magas a garantált szint, magas az adóvisszatérítési ráta és alacsony a kitörési pont. A munkavégzésre képeseknek szánt másik pillérben jellemzően alacsonyabb az adóvisszatérítési arány, magasabb a relatív kitörési pont, de alacsonyabb a garantált szint.

TANULMÁNYOK

táshoz elég kereseti és járulékfizetési múlttal rendelkezőknek egy csúszó skálájú nyugdíjkiegészítést ad. Természetesen, ahol a nyugdíjasok jövedelmének egésze, vagy nagy része a köznyugdíj-rendszerből származik, a jövedelemteszt és a nyugdíjteszt megkülönböztetése pusztán formális dolog.

Az átlagos életszínvonal alakulásához indexált szegénységi szint fölötti minimum garantálása mindenki számára a legtöbb uniós tagországban elérhető közelségben van, mivel a munkaképes korú családokkal összehasonlítva jellemzően csekély a szegény idősök szegénységi rése (a család jövedelme és a szegénységi szint különbsége) (lásd 4. táblázat).

4. táblázat Az idős kori szegénység megszüntetésének költségei, országjelentések becslései az 1990-es évekre

Ország (év)	Időseket tartalmazó szegény háztartások (ezer)	Szegénységi rés (helyi valuta)	Költségigény a GDP százalékában
Kanada (1994)	118,0	1591	0,025
USA (1997)	5565,9	2931	0,201
Finnország (1995)	21,7	3708	0,015
Norvégia (1995)	60,6	6612	0,043
Svédország (1995)	27,2	10524	0,017
Hollandia (1991)	36,9	5312	0,036
Németország (1989)	633,8	3617	0,080
Franciaország (1994)	664,1	8083	0,073

Megjegyzések: Költségigény a GDP százalékában = (szegény háztartások x szegénységi rés)/GDP. A becslések alapja a következő cél: a 65 éven fölüli időseket tartalmazó háztartások jövedelmének kiegészítése, hogy elérjék a mediánjövedelem 50 százalékát. A számítás figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy ez megváltoztatja az általános elosztást és így a mediánt is.

Forrás: LIS Databases és OECD National Accounts

Az idősök magas garantált éves jövedelemmel, vagy minimális nyugdíjjal való ellátása kevésbé problémás, mint ha munkaképes korúaknak nyújtunk hasonló jövedelmeket, mert a munkaösztönzés kérdése nem játszik szerepet.⁴¹ A jövedelemeloszlás bizonyos szegmenseiben a magas garantált minimum hatással lehet a megtakarítási szokásokra, de ez valószínűleg rövid ideig hat – a dolgozói karrier vége felé –, amikor már ismert a több vagy kevesebb megtakarítás nyugdíjra gyakorolt hatása.

A szegénységi szint fölötti garantált minimumot tartalmazó alapszociális rendszer kiépítése vagy megerősítése segíthet a korábban ismertetett, s a nyugdíjreformmal kapcsolatos többszörös dilemma megoldá-

41 A munkaképes korú családokban az a szint, amelynél a szociális juttatások hatnak a munkaösztönzésre, a bérelasztól függ. Ha nagyarányú a béregyenlőtlenség (pl. ha az alacsony fizetésűek a medián bér körülbelül 40 százalékát keresik), a magas garantált szintnek erősebb ellenősztönző hatása lesz, mint ha kisebb mértékű a béregyenlőtlenség (például, ha az alacsony fizetésűek a medián 70 százaléka körül keresnek).

sában. Meghúzza egy olyan vonalat, amelyen túl a leghátrányosabb helyzetű nyugdíjasokra a népesség elöregedéséből fakadó pótlólagos költségekből *semmi* sem hárul, és így eleget tesz a generáción belüli igazságosság legalábbis minimális követelményének. Mivel a garantált éves jövedelem, vagy garantált nyugdíjminimum interperszonális redisztribúcióval jár, finanszírozási forrásként inkább a (jövedelemadóból, fogyasztási adóból, vagy más adónemből származó) adóbevételek, és nem a béradó jöhetnek szóba. A béradók az összes költséget a munkaképes korú népességre terhelik, ami az adott népességen belül perverz elosztási hatásokat eredményez. Ha a kiadások nagy, vagy növekvő részét általános adóbevételekből finanszírozzuk, akkor nagyon hatékony eszközt kapunk arra, hogy a nyugdíjasok és a munkaképes korúak fizetőképességéhez igazítva osszuk újra a népesség elöregedésének költségeit, mivel a fiatalabbak és idősebbek is fizetnek jövedelemadót és fogyasztási adót.

Az idős kori szegénység megszüntetésének költségei magasabbak azokban az országokban, amelyekben nagyobb a dolgozók közötti jövedelemegyenlőtlenség, mivel ezekben több ilyen juttatásra jogosult nyugdíjas lesz. E pótlólagos költségeket nevezhetnénk „egyenlőtlenségi adónak”, amelyet az azzal kapcsolatos előzetes feltevés figyelembe vételével kell kiszámítani, hogy a munkás évek alatti béregyenlőtlenségnek milyen hatása van a foglalkoztatásra és a munkaerőpiac rugalmasságára.

A nyugdíj modern intézménye azonban sokkal több annál az ígéretnél, hogy a nyugdíjasok nem lesznek szegények. A második világháború utáni nyugdíjszabályok tükrözik az ennél sokkal többet ígérő intézményi fejlődést. Ez az ígéret az volt, hogy a többség nyugdíjas korában is megőrzi a nyugdíjazás előtt elért életszínvonalát.

Mindez ahhoz a következtetéshez vezet, hogy megfelelő minimális biztonságot nyújtó rendszer megléte esetén a köz- vagy kötelező nyugdíjjuttatások csökkentéséből származó fő kihívást a nyugdíjcsökkentésnek azokra az átlagos vagy átlag alatti keresetű dolgozókra gyakorolt valószínű hatása jelenti, akik a jelenlegi szabályok alapján jóval a garantált minimum fölötti nyugdíjat kapnának. A kihívás ezen felül a nemek közötti egyenlőséget is érinti. Az alacsonyabb köznyugdíjából eredő jövedelemvesztés elosztása a nőket jobban érinti, mert a férfiakkal összehasonlítva aktív éveik alatt általában alacsonyabb a fizetésük és hosszabb ideig élnek.

A keresetarányos rendszereken belüli redisztribúció racionalizálása

Bár a keresetarányos nyugdíjrendszerek látszólag a korábbi egyéni kereseteket és járulékbefizetéseket tükrözik, minden rendszer hagyományosan tartalmaz jelentős interperszonális transzfereket és keresztámogatásokat lehetővé tevő megoldásokat. A kilencvenes években a „méltánytalanoknak”, „perverznek”, vagy „idejétmúltaknak” minősített transzferek és keresztámogatások (amilyenek például a közalkalmazottaknak nyújtott speciális privilégiumok) megszüntetése sok országban a költségcsökkentés hatékony eszközéül szolgált. Ugyanakkor azonban az is általános volt,

TANULMÁNYOK

hogy a megtakarítások egy részét a most legitimnek tartott igényekkel fellépő gazdag csoportok kapták, új interperszonális transzferek formájában. A redisztribúciós rendszerjellemezőknek az ilyen „racionalizálása”, amit a nagyobb méltányosság, vagy a társadalmilag kívánatos elosztási célok világosabb érvényesítése elérésére hajtottak végre, a politikai döntéshozók számára hatásos eszközt szolgáltat a rawlsi probléma megoldására a nem szegények körében.

Az 1990-es évek reformjai például Olaszországban és Svédországban eltörölték az utolsó (vagy legjobb) évek keresetén alapuló nyugdíjszámítási szabályokat. Az OECD (1988:68) kimutatta, hogy az utolsó évek keresetén alapuló számítások a magasabb jövedelmű csoportoknak kedveznek, mivel az ő bér/életkor pályaképük egy fölfelé irányuló egyenest mintáz, míg az alacsonyabb jövedelműek bér/életkor pályaképe inkább púpos mintázatú (vagy legalábbis hamarabb ellaposodik). A svéd nyugdíjakat korábban a legjobb tizenöt év alapján számították ki. Olaszországban a kalkuláció alapja a magánszektorban dolgozóknál az utolsó öt év volt, a közalkalmazottaknál pedig az *utolsó év*. Mindkét országban változtak a szabályok, az új feltételek alapján a juttatásokat az összes munkában töltött év keresetének átlaga alapján számítják. Az „utolsó, vagy a legjobb évek” modellt használó többi ország is hasonló irányba mozdul el (5. táblázat).

5. táblázat A nyugdíjszámítás alapjául szolgáló évek számának változása az „utolsó/legjobb évek” modellt használó rendszerekben

Ország	1986	1997
Ausztria	10	15
Franciaország	10	25
Norvégia	20	20
Olaszország	5	összes év
Spanyolország	8	8
Svédország	15	összes év

Forrás: OECD, *Reforming Public Pensions*, Paris, 1988; Social Security Administration, *Social Security Around the World, 1986/1997*, Washington: Office of Research and Evaluation, 1986/1997.

A többi változás hatásai már bizonytalanabbak, mivel nem az interperszonális transzferek megszüntetését, hanem a *célzottságuk* erősítését jelentik. A múltban sok ország által alkalmazott egyik, jellemzően a nőket előnyben részesítő módszer volt a járulékfizetési periódusok kiigazítása annak érdekében, hogy segítsék a nem szabályos dolgozói karrierrel rendelkezőket. Ahelyett, hogy mondjuk negyven évnyi munka alapján állapították volna meg a nyugdíjakat, a svéd dolgozók teljes nyugdíjához elég volt harminc év járulékfizetés. Az olasz dolgozók csak egyszerűen a ledolgozott évek (magánszektorban 35, a közszektorban 25 év) alapján igényelheték a nyugdíjat, ami sokaknak lehetővé tette, hogy az ötvenes éveik elején a teljes nyugdíjjal menjenek nyugdíjba (ők az úgynevezett

„baba nyugdíjasok”). Ez a munkaerőpiacra való belépés éve és a foglalkoztatási szektor alapján feltűnően különböző „megtérülési rátákat” (és implicit transzfereket) eredményezett. A reformoknak a juttatások összes befizetett járulékra alapozásával mindkét országban csökkentették ezeket a transzfereket.

A reformok azonban nem szüntették meg a nem szabályos dolgozói karrierrel kapcsolatos védelmet. Ehelyett a nem szabályos dolgozói karrierrel szembeni szociális védelmet célzottá tették, hogy védelmet nyújtsanak a munkaerőpiacról való kilépés egyes formái esetén, amelyek jellemzően a gyermek- és idősgondozáshoz, illetve munkanélküliséghez (biztosítható kockázatok) kötődtek. Az új rendszerben a nők (és a férfiak) kompenzációt kapnak a gyermek- és idősgondozás miatti rövidebb dolgozói karrierért, de a házastársnak végzett háztartási munkáért nem. A férfiak (és a nők) pontokat kapnak a munkanélküliség és munkaképtelenség (biztosítható kockázatok) periódusaiért, de a biztosítással nem fedezett, alkalmazáson kívül töltött időszakért nem.

Az 1995-ös svájci reform különösen feltűnő, mivel a nemek közötti egyenlőség megvalósítása volt a célja és országos népszavazásnak kellett jóváhagyni (Bonoli, 1997). Az Egyesült Államokhoz hasonlóan a feleségét eltartó férfi jogosult volt a saját nyugdíjjogosultságának 150 százalékát jelentő „házaspári nyugdíjra” – olyan gyakorlatról van szó, amely aránytalanul kedvezményezte a magasabb jövedelmű családokat (Meyer, 1996). A nőszervezetek vezetésével sikeresen követelték a házaspári nyugdíj megszüntetését. Az új rendszerben a házaspár által a házasság időtartama alatt befizetett összes járulékot összeadják, elosztják kettővel és mindkettő megkapja az így számított fél járulékrészt. Elég meglepő módon azonban a 16 éven aluli gyerekeket nevelő házaspárok ma a minimális nyugdíj háromszorosát kitevő kereset (az átlagbér 56 százaléka) után fizetendő járulékösszeggel megegyező pótlólagos kiegészítést kapnak. A gyereknevelésért tehát jár kiegészítés, a házastársnak nyújtott háztartási munkáért viszont nem. Az eredmény az, hogy a gyermektelen családok keresztmogatást nyújtanak a gyermekeseknek.

A nyugdíjasok közötti redisztribúció racionalizálásának e példái azt szemléltetik, hogy milyen hatású az a hagyományos keresetarányos nyugdíjrendszerek átalakítására irányuló, általánosabb stratégia, amely egyszerre erősíti a generációk közötti és a generáción belüli méltányosságot. A költségvetés hatásos eszközének bizonyult az az átalakítás, amely megszüntette a ma idejétmúltnak tűnő, vagy a jobb helyzetűeket előnyösen érintő horizontális keresztmogatásokat a járulékalapú programokban. Ugyanakkor a mai szükségletekre jobban válaszoló interperszonális transzferek (például a gyermek- és idősgondozásért nyújtott kiegészítő támogatások) létesítése szintén hatásos eszköz ahhoz, hogy modernizálják a hagyományos keresetarányos rendszereket, a családok mai szükségletei kielégítése érdekében. Ha határozottan végzik, a jól célzott interperszonális transzferek növelése és kibővítése a járulékalapú keresetarányos rendszereken belül olyan eszközt ad a politikusok kezébe, amellyel ellensúlyozni lehet a nyugdíjreform nyomán egyébként kialakuló negatív elosztási következmények sorát. Ugyanilyen fontos, hogy a reform eredményeként a jóléti állam refinanszírozásával új keret jön létre

a népesség elöregedéséből származó költségeknek mind a dolgozó, mind a nyugdíjas népességen belüli elosztásához.

A nyugdíjkiadások refinanszírozása: generáción belüli igazságosság a fiataloknak

A finanszírozási oldalról tekintve a rögzített relatív helyzet alapelv azt is jelenti, hogy a népesség elöregedéséből származó nagyobb nyugdíj-költségek arányos részét a munkaképes korúak viselik, vagyis nőnek a járulékok. Ha azonban e költségek finanszírozását a gyermekeket, vagy egyéb körülményeket figyelmen kívül hagyó azonos rátájú adóra (azaz mindenkire nézve azonos rátájú béradó) alapozzuk, az egyértelműen ellentétes azzal az elképzeléssel, hogy a pótlólagos költségek elosztásának alapszabálya a munkaképes korú népességen belüli legrosszabb helyzetűek legnagyobb előnye (vagy legkisebb kára).

Reynaud (1995) elemzése szerint az 1990-es években a keresetarányos rendszereken belüli redisztribúció racionalizálására irányuló reformok fő célja az volt, hogy átláthatóvá tegyék a béradón alapuló programok járulékalapú és „szolidarisztikus” (redisztributív) elemei közötti megosztást. A kettő világos kettéválasztása megteremti annak lehetőségét, hogy a szolidarisztikus elemeket béradó helyett általános adóbevételekből finanszírozzuk, ami enyhíti az előzőre nehezedő nyomást, és nagyobb bevételi alapra teríti szét az elöregedő társadalom tranzíciós költségeit.

Franciaországban és Németországban pártvezetőkkel és szakszervezeti tisztségviselőkkel készített Bonoli-interjúk (1997) feltűnő bizonyítékokat szolgáltatnak e stratégia tudatos jellegére. Egy francia szakszervezeti vezető szavaival „a járulékalapú juttatásokat a fizetéseken alapuló járulékokból kell finanszírozni. Ezzel szemben a nem járulékalapú ellátásokat a költségvetésből kell finanszírozni.” Tuchszirer és Vincent (1997) hasonló logikát mutat ki a spanyol szociális biztonsági rendszer reformjáról az összes párt részvételével született megállapodás, a Toledói Egyezmény mögött.

A nyugdíjkiadások növekvő részének általános adóbevételeken alapuló finanszírozása hathatós eszközt szolgáltat ahhoz, hogy a munkaképes korúak és nyugdíjasok között is a fizetőképességre alapozva osszuk újra a népesség elöregedésének költségeit. A nyugdíjasok nem fizetnek béradót, jövedelem- és fogyasztási adót azonban igen.⁴² Feltételezve, hogy a gazdagabbak mindkét népességcsoportban magasabb adókat fizetnek, a nyugdíjkiadások általános adóbevételekből finanszírozott részével arányosan nő a részesedésük a demográfiai változásokkal kapcsolatos pótlólagos költségekből.

Ugyanakkor a nagyobb átláthatóság olyan *politikai* keretet teremt, amelyen belül felvethetők a redisztribúciós kérdések. Az expanzió idő-

⁴² Nem zárjuk ki annak lehetőségét, hogy jelentős előnyei lehetnek a „címkézett” társadalombiztosítási járulérendszernek, ha a járulékok az összjövedelmen alapulnak és – különösen a jövedelem-eloszlás alsó régióiban – valamilyen mértékű progresszivitást biztosítanak, valamint figyelembe veszik a családnagyságot.

szakában a jövedelembiztonsági rendszer sok (köztük néhány negatív újraelosztást eredményező) redisztributív jellemzőjét elrejtették a technikai rendelkezések sokaságában. Ez a gyakran tudatos stratégia abból a feltételezésből indult ki, hogy az elrejtés politikailag kivihetőbbé teszi a redisztribúciót (Derthick, 1978). A nagyobb átláthatóság lényegét tekintve újrapolitizálja azt a kérdést, hogy mekkora redisztribúciót, és kiknek. Mindezek alapján nem feltételezhetjük azt, hogy a reformnak kizárólag üdvös hatásai lesznek. Például az új pótlékok relatív értékétől és a munkaerő-piaci részvétel jövőbeli alakulásától függ majd, hogy a dolgozó nők a járulékfizetési időszak meghosszabbítása, illetve a gyerek- és idősgondozásért kapott pótlékok összegzett eredményeként győztesek vagy vesztesek lesznek-e. Inkább az a lényeg, hogy az új szerkezet megteremti a politikások számára azt a lehetőséget, hogy szisztematikusan foglalkozzanak a redisztribúciós dilemmákkal, melyek a hagyományos ellátásfüggő felosztó-kirovó rendszer átalakítása során adódtak. Az eredmények bizonytalanok, de ez a bizonytalanság inkább a politikai erők és a politikai képviselőintézményei közötti egyensúlyt, és nem a piac vagy a demográfia személytelen erőit tükrözi.

Ha akár csak lépésenként is, de határozottan folytatjuk a reformot, a korábban vázolt reformelképzeléssel kapcsolatos stratégia, legalábbis hosszabb távon, potenciálisan alapvetően megváltoztatja az idős kori biztonság hagyományos társadalombiztosítási modelljét. A juttatási oldalon az RRH alapelvvel kapcsolatos csökkentéseket részlegesen ellensúlyozzák a rosszabb helyzetű nyugdíjasoknak biztosított új, vagy kiterjesztett interperszonális transzferek. A finanszírozási oldalon e pótlólagos kiadások fedezetét nem a magasabb béradók jelentik, hanem a nyugdíjasok és nem-nyugdíjasok körében is a fizetőképesség arányában fizetett általános adóbevételek. A juttatási oldalon az lesz a következmény, hogy idővel a (valószínűleg a második és harmadik pillérben is megtakarításokkal rendelkező) magasabb jövedelmű családok esetében valamelyest csökken a közszektor biztosítási rendszereiből kapott ellátás keresethelyettesítő funkciója.⁴³ És idővel nő a jövedelembiztonsági rendszer egészének általános adóbevételeken alapuló finanszírozása. A folyamat „végén” országonként eltérő lesz a pontos összetétel, mivel a kiindulópontot illetően is nagy változatosság tapasztalható, és feltételezésünk szerint a stratégiát csak a népesség előregedéséből adódó nyugdíjkiadások *változásának* allokálására alkalmazzák.

43 Sietve hozzátesszük azonban, hogy semmi lényegi akadálya sincs annak, hogy a második pillér munkáltatói nyugdíjai a kívánatos társadalmi célok elérését segítő interperszonális transzfereket tartalmazzanak.

Nyugdíjreform, a nemek közötti szerződés és a gondozómunka

A nemek közötti egyenlőséggel és méltányossággal összefüggő kérdések jóval túlmennek a népesség elöregedéséből eredő nagyobb nyugdíjkiadások allokálásának itt tárgyalt problémáin. Főként olyan kérdéskörökről van szó (a nemek közötti egyenlőség erősítése a munkában és a gondozó munka nemek közötti egyenlőtlen megoszlásából eredő hátrányok kompenzálása), amelyek a népesség elöregedése nélkül is jelentkeznének. De, mint korábban hangsúlyoztuk, ezek olyan kérdések, amelyek tágabb gazdasági és társadalmi jelentősége drámai módon növekszik a népesség elöregedése következtében. Már utaltunk arra, hogy milyen fontos az elöregedő társadalmakban a nők magas szintű foglalkoztatása. A könyv 2. és 3. fejezete foglalkozott azzal, hogy ez milyen problémákat vet fel a gyermekgondozásban. E záró részben az idősgondozás szintén ide tartozó kérdéséhez fordulunk, ahhoz a tevékenységhez, amely exponenciálisan nő az elöregedő társadalmakban, és amely sokáig a lánygyermek, menyek és idősödő feleségek kizárólagos feladata volt.

A népesség elöregedése két okból hozta előtérbe ezt a kérdést. Először, mert az idősek legnagyobb kockázatú része, a 80 év fölötti „legidősebb idősök” létszáma sokkal gyorsabban nő, mint az idősek általában. Másodsorban, mert az igényekhez képest csökken a gondozásra szoruló idősöknek nyújtott gondoskodás háromnegyedét (OECD, 1996:63) végző, hagyományos informális gondozók kapacitása. Az emelkedő életkor azt jelenti, hogy a házastársak (jellemzően a feleségek) egymás számára nyújtott gondoskodása abban a korban érvényesül, mikor csökkent a gondozóképeség. A csökkenő termékenység folytán kevesebb a gondozás szempontjából számításba vehető (elsősorban nő) nem idős rokon, a korábbiakhoz képest ezek is még nagyobb valószínűséggel dolgoznak. Nem célunk itt, hogy szisztematikus áttekintést adjunk az idősek házigondozásával és a nekik nyújtott tartós gondozással kapcsolatos kérdésekről, ehelyett csak fontos párhuzamokra szeretnénk rámutatni az általunk tárgyalt család- és nyugdíjpolitikával.

Az életkorhoz hasonlóan az idős kori elesettség kezdete és időtartama is megijósolhatatlan, és így biztosítható kockázat, amelyre jelenleg nincs, vagy nagyon csekély a piaci kínálat. Az USA-ban a tartós gondozásra vonatkozó biztosítás kialakuló piaca tele van különböző problémákkal és még mindig szerény a kiterjedése (OECD, 1996:39–40), a helyzet a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjak elterjedése előtti világra emlékeztet.

Mint az újabb historiográfiai kutatások (Haber and Gratton, 1994) kimutatták, a kötelező nyugdíjak előtti világban még mindig kivételes volt az intenzív idős kori szegénység. Ez főként azokat az időseket jellemezte, akiknek vagy nem voltak dolgozó felnőtt gyermekei, vagy ha voltak, akkor azok nem tudták vagy nem akarták az öregedő szülei csökkenő jövedelmét kiegészíteni. Ebben az értelemben a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjak olyan kockázatmegosztó formát jelentettek, amelyek nemcsak a saját életkor kockázatával szemben (azaz az időseknek), ha-

nem a szülők életkorának kockázatával szemben (azaz a dolgozó gyermekeknek) is védelmet nyújtottak, akik kötelező feladata volt korábban az idős szüleik pénzügyi támogatása. Ehhez hasonlóan a mai közfinanszírozású tartós gondozás és házi segítség nemcsak az ellátásban részesülő gondozásra szoruló idősök számára jelent jóléti előnyt, hanem felnőtt gyermekeknek és más családtagjaiknak is, enélkül ugyanis rájuk hárulna a gondozómunka.

A gyermekgondozáshoz hasonlóan az idősgondozó munka is még mindig jórészt a nőkre hárul, és az elsőhöz kapcsolódó megállapításaink nagy része kis módosítással alkalmazható az utóbbira. Implicit módon ezt ismerik fel azok az országok, amelyek nyugdíjszabályai gyermekgondozás és idősgondozás esetén kiegészítést biztosítanak. A nemek közötti egyenlőség eléréséhez figyelembe kell vennünk a nőknek az életciklus mindkét végén végzett gondozómunkáját.

Következtetések

A népesség előregedése nem új jelenség. A nyugati társadalmak már jóval több mint száz éve „öregszenek”. A mi nemzedékünk olyan világban nőtt fel, amelyben a korábbi generációkhoz képest sokkal több szülő és nagyszülő élt, a gyermekeink és unokáink világában pedig még több idős ember él majd. A 20. században nagy változások zajlottak le az élet minőségét illetően, de e változásoknak nem sok közük volt a népesség korszerkezetének átalakulásához.

Ezzel szemben a legtöbb ember számára új jelenség a modern „nyugdíjba menetel”, a meghosszabbodott nyugdíjas időszak, amely elsősorban a gazdagság, és nem a munkaképtelenség eredményeként alakult ki. E változás egyrészt a növekvő gazdagság, másrészt a második világháború utáni „nyugdíjforradalom” következtében ment végbe, ami egyenlőtlen mértékben ugyan, de kiterjesztette az új gazdagsághoz való hozzájutást az idősebb háztartások többségére. A kérdés nem az, hogy túléljük-e a népesség előregedését (túl fogjuk élni). A népesség előregedésének fenyegető felgyorsulása fényében inkább azok a nagy kérdések, hogy vajon fennmarad-e a modern nyugdíjrendszer, és ha igen, milyen formában, milyen költségekkel és kiknek. Különösen fontos kérdés, hogy a népesség előregedéséből adódó (az államháztartásra nehezedő) pénzügyi nyomások erodálják-e a második világháború utáni nyugdíjreformok szülte a nyugdíjhoz jutás kiegyenlítésében mutatkozó demokratikus nyereségeket.

Nem sok kétségünk van afelől, hogy a gazdag, különösen pedig a gazdag kétkeresős háztartások számára továbbra is a nyugdíjas időszak meghosszabbodása lesz a gazdasági életciklus természetes befejezése. Mivel a szegényebbek sokkal inkább függnek a köznyugdíjaktól és egyéb (pl. egészségügyi) szolgáltatásoktól, a népesség előregedéséhez kapcsolódó politikai kockázat az, hogy a közszeaktor reformjai nagyobb egyenlőtlenséghez vezethetnek a nyugdíjakhoz való hozzájutásban, és megakadályozzák a nyugdíjazási esélyek (pl. nők és férfiak közötti) még teljesebb demokratizálását.

Mi legyen akkor a válasz? Az erős alapbiztonságot nyújtó programok és a keresetarányos programokon belüli, megfelelően kialakított kereszt-támogatások kombinációja hatásos eszközt jelent az időseket érintő generáción belüli igazságosság erősítésére, valamint a nyugdíjjogosultságok férfiak és nők közötti demokratizálására. Mindkét stratégia úgy változtatja meg a bevételi források és a juttatások összetételét, hogy ez a nyugdíjasokon és a dolgozókon belül is lehetővé teszi a fizetőképességhez igazodó költségallokációt.

A hagyományos felosztó-kirovó rendszer jól használható a népesség előregedéséből eredő intergenerációs dilemma szemléltetésére. A szokásos ellátásfüggő szabály a népesség-előregedés összes költségét a munkaképes korú lakosságra terheli, ami azonban megoldásként összeegyeztethetetlen a generációk közötti méltányosság alapelveivel. De ugyanígy elfogadhatatlan a rögzített járulékrátán alapuló modell is. Ezek alternatívájaként Musgrave „rögzített relatív helyzet” megoldását javasoltuk, amelyben az egy főre eső keresetek (nettó járulékok) és a (nettó) juttatások arányát úgy állapítják meg, hogy azután változatlanul tartják ezt az arányt. E megoldásnak számos előnye van. A népesség és a termelékenység változásával kapcsolatban is igazságos kockázatmegosztást biztosít, és szükségtelenné teszi, hogy a jövőre vonatkozó, bizonytalan és kockázatos előrejelzésekre alapozott terveket kelljen készítenünk. Mivel a tényleges kimenetek előre megjósolhatatlanok, bármely új nyugdíjtervvel kapcsolatban az a legfontosabb követelmény, hogy elegendő rugalmasságot biztosítson a jövőbeli generációknak a fiatalok és idősek változó körülményeihez való alkalmazkodáshoz.

E stratégia megvalósítása – melynek során a nyugdíjasok fogyasztását változtatás forrásokból finanszírozzák – természetesen vitán felül összetettebb feladat. De paradox módon azoknak az országoknak, amelyekben nagyobb a közszektor súlya a nyugdíjkiadásokban, történelmi előnyük van a problémák megoldásában. A köznyugdíj-rendszerek 1970-es évektől érzékelhető megérése és a kedvezőtlen gazdasági feltételek együttesen arra késztették az érintett országokat, hogy már jóval a következő negyedszázadban minden országban végbemenő demográfiai váltás előtt foglalkozzanak a nyugdíjköltségek alapvető kérdéseivel. Már sok tapasztalatot szereztünk a nagy társadalombiztosítási felosztó-kirovó rendszerek megreformálását célzó kísérletekből. Ismertek a dilemmák és választási lehetőségek, és van némi jártasságunk a problémák kezelésében. Azokban az országokban, ahol nagyobb szerepet játszanak a várományfedezeti vállalati rendszerek és az adókedvezménnyel támogatott egyéni nyugdíj-megtakarítások, a generációk közötti igazságosság és generáción belüli méltányosság társadalmi céljainak eléréséhez szükséges a politikai eszközök és az alternatív stratégiák elosztási következményeinek mérésére használt számviteli módszerek nagyarányú változása. A nagyobb magán szektor nem jelenti azt, hogy a piacra bízunk a feladatot, ez csak azzal jár, hogy különbözik a stratégia: a nyugdíjköltségek igazságos és méltányos elosztása jobban függ a szabályozástól és az adópolitikától ott, ahol nagyobb a magán szektor szerepe.

A munkaképes korú népesség foglalkoztatásának maximalizálása és az idősebb dolgozók tényleges nyugdíjba meneteli évének emelése – kü-

lönösen azokban az országokban, ahol alacsony a foglalkoztatási szint (lásd 5. táblázat korábban) – az egyik leghatásosabb, de egyúttal valószínűleg az egyik legnehezebben megvalósítható eszköz a nyugdíjkiadások növekedésének megfékezéséhez. Az egészségesebb és tanultabb idősebb dolgozók képesek a további munkára, de nem valószínű, hogy hajlandóak is erre, ha nincsenek egészségesebb és jobb munkahelyek.

A népesség előregedéséből adódó elosztási kihívásokra összpontosítva nem merítettük ki a témát. Talán a tárgyalt kérdésekkel kapcsolatos mai vitákban a legnagyobb „csend” az alapvető demográfiai változások generációk közötti – örökösödés, vagy az idősebb szülők és felnőtt gyermekeik közötti transzferek formájában zajló – vagyonátadásán mérhető, potenciálisan óriási hatása körül érzékelhető.⁴⁴ A termékenység változásai és a nők emelkedő munkaerő-piaci részvétele kétségkívül olyan hatalmas intergenerációs tölcserő-teremtőnek a generációk közötti vagyonátadásban, amiről keveset tudunk, és még kevesebbet értünk. Bár a következmények aprólékos feltérképezése nehéz, a megérzés aritmetikája könnyű. A három- és négygyermekes családokról az egy- és kétgyermekes családokra történt, kétkeresős háztartásokkal kombinált demográfiai váltás is létrehozta a maga győzteseit és veszteseit a következő és azt követő generációkon belül. A generációkon belül a gazdag családból származó, kevés testvérral rendelkező gyerekek lesznek az intergenerációs lottó nyertesei. A „lottó” természetesen mindig jelen volt, de a népesség előregedése és az új családformák emelték a tétet. A „szerencsés” kevesek, vagy talán sokak „nyugdíjba vonulásra” vonatkozó döntése – mikor és mennyit dolgozzanak – a jövőben valószínűleg kevésbé függ majd a saját dolgozói karrierjüktől, és inkább múlik a szüleik dolgozói karrierjétől (és élettartamától). Ha így történik, akkor az „osztály jellegű” és intergenerációs öröklés problémája az életciklus végén és elején is nőni fog.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Adema, W. (1997). What do Countries Really Spend on Social Policies? A Comparative Note. *Economic Studies* 28:153–67
- Barr, N. (2001). *The Welfare State as a Piggy-Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press
- Bonoli, G. (1997). Switzerland: Institutions, Reforms and the Politics of Consensual Retrenchment. In J. Clasen (ed.) *Social Insurance in Europe*. Bristol: The Policy Press, 109–29.
- Burtless, Gary and Quinn, Joseph (2001). Retirement Trends and Policies to Encourage Work among Older Americans. In P. Budetti, R. Burkhauser, J. Gregory, and H. A. Hunt (eds) *Ensuring Health and Income Security for an Aging Workforce*, Kalamazoo, Mich.: Upjohn Institute

⁴⁴ Különösen érdekes, hogy a csak az adókra és transzferekre koncentrált „intergenerációs könyveléssel” kapcsolatos szakosos értekezések semmit sem mondanak erről a témáról.

TANULMÁNYOK

- Davis, E., P. (1995). *Pension Funds, Retirement Income Security and Capital Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Derthick, M. (1978). *Public Policy for Social Security*. Washington, DC: Brookings
- Diamond, P., and Hausman, J. (1984). Individual Retirement and Savings Behaviour. *Journal of Public Economics*, 23: 81–114.
- European Commission (2000e). *The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions*. Communication from the Commission, Brussels
- European Commission (2001d). *Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Economic and Social Committee. Brussels, 3 July.
- Ginn, J., Street, D., and Arber, S. (eds.) (2001). *Women, Work and Pensions: International Issues and Prospects*. Buckingham: Open University Press
- Guillemard, A.-M. (2001). Continental Welfare States in Europe Confronted with the End of Career Inactivity Trap: A Major Challenge to Social Protection in an Ageing Society. Paper presented to the Conference of Rethinking Social Protection, Centre for European Studies, Harvard University
- Haber, Carole, and Gratton, Brian (1994). *Old Age and the Search for Security: An American Social History*. Bloomington, Ind.: Indiana University Press
- Hauser, R. (1997). Adequacy and Poverty among the Retired. Organization for Economic Development and Cooperation, Paris
- Hernes, Gudmund (1976). Structural Change in Social Processes. *American Journal of Sociology*, 32: 513–47.
- Kohli, M. (1995). *Möglichkeiten und Probleme einer Flexibilisierung des Übergangs in den Ruhestand*. Berlin: Freie Universität
- Laslett, Peter, and Fishkin, James (eds.) (1992). *Justice Between Age Groups and Generations*. New Haven: Yale University Press
- Manton, K., and Stollard, E. (1994). Medical Demography: Interaction of Disability Dynamics and Mortality. In L. Martin and S. Preston (eds.), *Demography of Aging*, Washington, DC: National Academy Press, 217–78.
- Moore, K. (2001). The Best of Times and the Worst of Times: Lessons from Recent Reforms of the French Retirement System. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 29: 443–71.
- Musgrave, Richard (1986). *Public Finance in a Democratic Society, ii: Fiscal Doctrine, Growth and Institutions*. New York: New York University Press
- Myles, J., and Pierson, P. (1997). Friedman's Revenge: The Reform of Liberal Welfare States in Canada and in the United States. *Politics and Society*, 25:443–72.
- Myles, J., and Pierson, P. (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. In P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- OECD (1988). *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD
- OECD (1996). *Caring for Frail Elderly People*. Paris: OECD
- OECD (1998). *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD
- OECD (2000a). *Reforms for an Ageing Society*, Paris: OECD
- OECD (2001). *Older Workers. A Statistical Description*. Paris: OECD
- OECD (2001b). *Aging and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. Paris: OECD
- Orloff, A. (2000). Gender Equality, Women's Employment and Welfare States. Paper presented at the annual meetings of the American Sociological Association, Washington, DC, August.
- Orszag, P., and Stiglitz, J. (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security systems. Washington, DC: The World Bank (September)

- Osberg, L. (1998). Meaning and Measurement in Intergenerational Equity. In M. Corak (ed.), *Government Finances and Generational Equity*, Ottawa: Statistics Canada
- Palmer, E. (1998). The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues. Stockholm: National Social Insurance Board
- Reynaud, E. (1995). Financing Retirement Pensions: Pay-as-you-go and Funded Systems in the European Union. *International Social Security Review*, 48: 41–58.
- Schellenberg, G. (1994). *The Road to Retirement: Demographic and Economic Changes in the 90s*. Ottawa: Canadian Council on Social Development
- Schmael, W. (1998). Social Security Pensions Reform in Germany. Paper presented at the annual meetings of the National Academy of Social Insurance, Washington, DC
- Smeeding, T., and Sullivan, D. (1998). Generations and the Distribution of Economic Well-Being: A Cross-National View. Luxembourg Income Study, Working Paper Series, no. 173.
- Street, D., and Ginn, J. (2001). The Demographic Debate: The Gendered Political Economy of Pensions. In Ginn, J., Street, D., and Arber, S. (eds.) (2001). *Women, Work and Pensions: International Issues and Prospects*. Buckingham: Open University Press, 31–43.
- Thompson, D. (1996). *Selfish Generations? How Welfare States Grow Old?* Cambridge: White Horse Press
- Thompson, L. (1998). *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. Washington, DC: The Urban Institute
- Tuchszirer, C., and Vincent, C. (1997). Un consensus presque parfait autour de la réforme du système du retraite. *Chronique Internationale de l'IRET*, 48:26–30
- Turner, D., Giorno, C., de Serres, A., Vourch, A., and Richardson, P. (1998). The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context. Ageing Working Papers 1.2. Paris:OECD
- Vanderbroucke, F. (2001). *Social Justice and Individual Ethics in an Open Society: Equality, Responsibility, and Incentives*. Berlin: Springer Verlag
- Wolf, D. (1999). The Family as Provider of Long-Term Care: Efficiency, Equity and Externalities. *Journal of Ageing and Health*, 11. 360–82.
- Wolfson, M., Rowe, G., Lin, X., and Gribble, S. (1998). Historical Generational Accounting with Heterogeneous Populations. In M. Corak (ed.), *Government Finances and Generational Equity*, Ottawa: Statistics Canada