

MICHAEL LITTLEWOOD¹

A nyugdíjpolitika megjavításáról

Nyugdíj – itt az ideje a felnövekedésnek. A The Economist című gazdasági lapban 2002. február 16-án ezzel a címmel jelent meg egy tanulmány a nyugdíjpolitika egy jól ismert megoldásával kapcsolatban. A szerző írásában ezzel a koncepcióval vitatkozik.

A fejlett világ kormányainak szembe kell nézniük azzal a kihívással, melyet a kincstár számára a lakosság elöregedése jelent. A legtöbb kormány számot vet ezzel a kihívással, így az erre vonatkozó megállapításokat itt nem kell megismételnem. Bár a kihívást világosan látják, mégis kevés kormány akad, amely racionálisan vizsgálná ennek következményeit. Legtöbbször a különböző kérdésekre adott válaszok ad hoc intézkedések sorozatában öltönek testet, melyek nélkülözik az összefüggő filozófiát vagy az értelmes gazdasági megfontolásokat. Mindez a jövőben a politika instabilitását vonja maga után.

A zavar következik:

- annak a nyilvánvaló szükségességéből, hogy feladják a korábbi, igen nagyvonalúan meghatározott nyugdíjígéreteket annak ellenére, hogy ezek nyilvánvaló „jogosultságokhoz” kapcsolódnak;
- a kormányok adóemelési képességének korlátaiból, amelyekkel akkor szembesülnek, amikor forrásokat igyekeznek teremteni az idősök támogatásához és más rászorulóknak szükségleteinek kielégítéséhez;
- az olyan fogalmakból, mint az „igazságosság”, „önsegély”, „jó-lét”, „generációk közötti egyenlőség”;
- a magánmegtakarítások alacsony szintjéből, és a nyilvánvaló törekvésből, hogy a jövőbeni nyugdíjjövedelem vonatkozásában az érintettek az „államtól függjenek”;
- a választott tisztségviselők vonakodásából, hogy ezeket a kérdéseket megosszák a választókkal.

¹ Michael Littlewood foglalkoztatási szakértő Új-Zélandon, és a következő tevékenységeket végezte az elmúlt években:

- 1990-ben tagja volt egy miniszterelnöki bizottságnak, mely a hozzájárulásokhoz kötött ellátásokkal foglalkozott;
- tagja az új-zélandi nyugdíjellátásokkal foglalkozó munkacsoportnak, 1991–92-ben;
- szerzője a *How to Create a Competitive Market in Pensions – the International Lessons* (Hogyan hozunk létre verseny-piacot a nyugdíjrendszerben – Nemzetközi tanulságok) c. könyvnek, melyet az Institute of Economic Affairs jelentetett meg Londonban, 1998-ban.

Cikkemben válaszolni szeretnék arra a visszatetsző módra, ahogyan az Economist² című folyóirat tágyalta az Egyesült Királyság nyugdíjügyeit. Itt is beleestek az egyszerű „ad hocizmus” csapdájába. Egyetértek azzal, hogy nekünk (és ezen a fejlett világot értem) meg kell változtatnunk azt, amit teszünk, és ahogyan tesszük. Végig kell gondolnunk, hogy milyen újai lehetségesek a népesség előregedése miatt várható fiskális nyomás megoldásának.

Bár az Economist következtetései³ szerint minden rossz, amit csinálunk, de szerintem ez nem igaz. A járulékfizetéshez nem kötött, előre meghatározott ellátásról szóló ígéretnek nem szükségszerűen rosszak. Másrészt a meghatározott hozzájáruláson alapuló rendszerek nem szükségszerűen jók. Ha az alternatív stratégiák kidolgozásakor ezt a fekete-fehér szemléletet alkalmazzuk, akkor óhatatlanul figyelmen kívül hagyunk néhány fontos alapelvet. Ráadásul az ilyesféle szemlélet a vélemények szükségtelen polarizációjának veszélyét is hordozza. A szélsőséges véleményekben nehezebb tartós konszenzusra jutni, mint az eredeti véleményeltérésekben. Ez utóbbit általában meg lehet oldani kutatáson alapuló vitákkal, amit viszont a politikai oportunisták inkább szeretnek elkerülni.

Tehát melyek a valódi problémák, és hogyan lehetne megoldani ezeket?

Megtakarítás = befektetés = növekedés?

Az első és legfontosabb kérdés, hogy ha az országainkban egyre kisebb a dolgozók aránya a gazdaságilag inaktív nyugdíjasokéhoz képest, akkor gazdaságainknak gyorsabban kell növekedniük, és hatékonyabbnak kell lenniük, mint ma. A nyugdíjasoknak javakra van szükségük a megélhetéshez. Tehát minél több lesz a nyugdíjas a jövőben, a javak annál nagyobb tömegére lesz szükségük. Ez a tény olyan elvárásokat fog támasztani a gazdasággal szemben, amelyeket csak akkor lehet teljesíteni, ha meggyőzzük a dolgozókat, adják fel az ugyanezekre a javakra vonatkozó saját igényüket. Ha a dolgozó népesség nem akar lemondani (a szavazatok pedig sokat érnek a demokráciában), vagy a növekedés nem elégséges ahhoz, hogy kielégítsük az idősök szükségleteit, akkor a nyugdíjasok járandóságát kell csökkenteni. Ez azt jelenti, hogy a nyugdíjak reálértékének csökkennie kell. A nyugdíjas tehát nem jut hozzá a korábbi mértékben a megélhetéséhez szükséges javakhoz. Nos, ez a lehetőség valószínűleg nem túl vonzó a számukra.

Ha tehát a jövőben problémáink támadnak, gyorsabban kell növekednünk, mint most. Minden, amit teszünk idősödő népességünk ér-

² Pensions: Time to Grow Up. (Nyugdíj – Itt az ideje a felnövekedésnek) The Economist, 16 February 2002.

³ Lényege, hogy amire az országnak szüksége van, az mindenképp a kötelező, meghatározott hozzájáruláshoz kötött, tőkefedezettel rendelkező nyugdíjrendszer, és kevesebb előre meghatározott nagyságú, felosztó-kirovó vagy tőkefedezet nélküli ellátás.

dekében, feltételezi, hogy előbb megválaszoljuk a kérdést: „Miképp fogja ez segíteni, hogy jobban növekedjen a gazdaság, mint eddig?” Ami ezután következik, az már csak a gazdasági torta így vagy úgy való felszeleteléséről szól, valamint arról, hogy kinek van hatalma a szeletek nagyságának meghatározására. Végző soron ez már nem a politikusokon múlik.

Megoldja-e ezt a problémát az anyagi javaknak – például nyugdíj-pénztári keretekben elvégzett – megtakarítása? Nem tudjuk, de a válasz meglepő módon az, hogy „nagy valószínűséggel nem”. Sőt, ez még a probléma részévé is válhat (harcok a szelet nagyságának meghatározásáért). A legjobb válasz, amivel a közgazdászok előálltak, úgy tűnik, az, hogy az emberek akkor kezdenek el megtakarítani, amikor a növekedés elkezdődik. Más szóval: miközben a megtakarítás jó elgondolás, úgy tűnik, nem sok összefüggés van az anyagi javak megtakarítása, a beruházás és a növekedés között.

Tehát, ha az országodban elkezdene arról beszélni, hogy elő kell segíteni, sőt esetleg ki kell kényszeríteni, hogy az állampolgárok „jól” takarékoskodjanak és „elismert” intézményekben helyezték el a pénzüket, akkor fel kell vetni néhány kérdést. Például ilyeneket: Miképp segíti ez a növekedést? Az emberek valóban többet fognak megtakarítani? (A válasz nem szükségszerűen egyértelmű.) Vannak-e olyan módok, amelyekkel a gazdaság hatékony növekedését inkább elő lehetne segíteni? ⁴ Miért nem lehet meghagyni az embereknek a jogot, hogy maguk hozzák meg a megtakarításaikkal és befektetéseikkel kapcsolatos döntéseket? Politikai döntéshozóink valóban tudják, hogy mit csinálnak? Hol vannak az erre vonatkozó bizonyítékok? Miért nem válaszoljuk meg mindezeket a kérdéseket, mielőtt döntést hoznánk?

Az egyetlen központi és közös kérdés a növekedés – minden lap aljára, amely a nyugdíjvédelmekkel kapcsolatos politikáról szól, oda kellene írni, hogy „Az egyetlen dolog, ami valóban számít, az a növekedés – szóval, gondoljuk át, hogyan fogja ez elősegíteni a gazdaság növekedését!”

Jóléti kérdések

A népesség elöregedésével kapcsolatos vitában ezek után el kell különíteni a jóléttel kapcsolatos kérdéseket az egyéb ügyektől. Lehet, hogy takarékoskodnunk kell, és a takarékoság elősegíti a növekedést, de a jóléttel kapcsolatos kérdéseknek elsőbbséget kell kapniuk a vita következő részében. Nincs okvetlenül összefüggés a magánellátás és a jólét között (ami magába foglalja a kérdést, hogy miképp kezeljük az időseket, akik nem képesek önmagukról gondoskodni). A keresőknek a megtakarításra kényszerítése esetleg csökkenti a jövőbeni terhet,

⁴ Ha ily módon tágitjuk a kérdések körét, a válaszok között szerepelhetnek olyan, növekedést elősegítő stratégiák, mint például a privatizáció, az adócsökkentés, az oktatási rendszer javítása, az állampolgárok segítése vállalkozások létrehozásában, az infrastruktúra mint az utak, a vízellátás, a telekommunikáció stb. javítása.

de nem szükségszerűen (erre Ausztrália a példa). Helyettesítheti a jövőbeni jóléti ellátást (mint Chilében) azoknak a szerencséseknek az esetében, akik eleget tudnak megtakarítani, de közben döntés születik, mely szerint az univerzális, alátámasztott jóléti kötelezettségek második helyre szorulnak. Íme, így történik ez.

Állami vagy magán? Meghatározott ellátás vagy meghatározott hozzájárulás? Tőkefedezeti vagy nem tőkefedezeti?

Minden nyugdíjellátási rendszerben (függetlenül attól, hogy egy-összegű kifizetésről vagy életjáradékról; állami vagy magánellátásról; tőkefedezeti vagy nem tőkefedezeti rendszerről; meghatározott ellátásról vagy meghatározott hozzájárulásról van-e szó) a költség az, amit a rendszer végül ellátásként kifizet. Lényegtelen, hogy hogyan határozzuk meg az ellátást, ki fizet érte vagy mikor, illetve hogyan fizetnek érte – a „költség = ellátás” szabály mindenképpen érvényesül. Ha egy ország számára előreláthatóan elfogadhatatlan terhet fog jelenteni a jövőben a népesség elöregedése, akkor nem csökkenthetjük a holnapi gazdaságra nehezedő terhet – ha ezt döntjük el – anélkül, hogy csökkentenénk a (magán- és/vagy állami) nyugdíjjövedelmeket. Ebben a tekintetben nem számít, hogy a nyugdíj állami vagy magánpénztári, tőkefedezeti vagy felosztó-kirovó. Tehát mindenekelőtt az ellátásokra kell koncentrálni. Ha egyszer döntést hoztunk az ellátás sajátosságairól, akkor megnézhetjük a hosszú távú költségeket, és azt, hogy ezek miképp oszthatók el mind időben, mind pedig azon csoportok között, amelyek fizetni fogják. Ha nem tetszik az eredmény, a megbeszélés visszavisz bennünket az ellátással kapcsolatos kérdésekhez.

Szerintem bármely országban (legyen az fejlett vagy nem) a következő kérdéseket kellene megtárgyalni, a következő sorrendben:

1. *Üres lap*: Először egy pillanatra tegyük félre, hogy mit csinálna Ön a „nyugdíjjövedelemmel” és az időseknek szóló, egyéb támogatásokkal. Egy üres lappal kezdjük (de a jelen kérdéseire vissza fogunk térni később). El kell döntenünk, mit kívánnánk a ma munkába lépőknek, ha szabad kezet kapnánk. Ez az ellátások tervezésének „zöldmezős” megközelítése.

2. *1. szint*⁵: Egy országnak el kell döntenie, hogy mit kell tennie a „nem tehetős” vagy „nem eléggé tehetős” (bármit is jelentsen ez az Ön országában) állampolgárokkal, amikor ésszerűen már nem várha-

⁵ Inkább nevezném a nyugdíjjövedelem komponenseit „szinteknek”, mint – a tradicionálisabb kifejezéssel – „pilléreknek”. Ugyanis az emberek döntéseiket az egyes szintekre építik, mégpedig egymás után. Így az „1. szint” az univerzális jóléti ellátás, amit az állam biztosít, és mely megalapoz minden magándöntést; a „2. szint” a foglalkoztatáson alapuló ellátás, ami lehet államilag működtetett (USA, Franciaország, Szingapúr); államilag előírt (Chile, Ausztrália) vagy magán; a „3. szint” minden más, és minden esetben magán és sohasem kötelező.

tó, hogy dolgozzanak. Nem számít, hogy ez miért történt: lehet, hogy a hosszú élet, az egészségkárosodás, a válás, a munkanélküliség vagy egyszerűen a megtakarítás hiánya, sőt az önhiba miatt. Ez utóbbiak az úgynevezett „ingyenélők”, akik miatt az emberek gyakran aggódnak. Mindazonáltal a mai demokráciákban túl késő azon aggódni, hogy miért nincs az idős embereknek elegendő jövedelmük a megélhetéshez – akkor is van egy szavazatuk. Jóléti államainkban az 1. szintről szóló vitákban csak az az egy kérdés érdekes, hogy nincs elégük. Nem büntethetjük meg a bármely korú szegényeket azzal, hogy hagyjuk éhezni őket. Ők (és támogatóik) mind szavazók. Mindig kell lennie egy 1. szintnek, bármit is akarunk tenni a többi nyugdíjjövedelemmel kapcsolatos kérdéssel.

Tehát mikor kell a nyugdíjrendszer első szintjét létrehozni? Mekkora kell lennie? Ki kaphatja? Mikor kell megszüntetni? Hogyan kell védeni az inflációtól? Milyen alapon akarjuk ezt a nyugdíjat fizetni az embereknek: családi állapot, foglalkoztatási előzmények, jövedelemszint, hozzájárulás fizetése vagy ehelyett a szükségletek alapján? Nem gondolom, hogy ezt az alapnyugdíjat olyan embereknek kellene fizetni, akiknek nincs „szükségük” rá (és meg kell határozni, hogy mit jelent a „szükség”), de az Ön országa másképp is határozhat.

A megbeszélésnek ezen a pontján nem kerülhető ki a kérdés, hogy a kormány és/vagy az állampolgárok mit tesznek az idős emberek egészségügyi és lakásügyi problémáinak megoldásáért. Ezek a kérdések befolyásolják a nyugdíj minimálisan szükségesnek tekintett összegét, azaz, hogy mekkora összeget tekintünk elégségesnek az „elfogadható” életvitel megalapozásához.

3. *Az 1. szint finanszírozása:* Azt gondolom, hogy az univerzális megalapozó 1. szintnek a felosztó-kirovó rendszerben kell működnie. Egyszerűen olcsóbb és hatékonyabb ilyen módon működtetni. Emiatt ne kötődjön valamiféle előfinanszírozáshoz vagy eszmei tőkefedezet-höz, se meghatározott hozzájáruláshoz (mint az Egyesült Királyságban). Ehelyett a mindenkori adóbevételekből kell finanszírozni (mint Ausztráliában), ahol a gazdagok többet fizetnek, mint a szegények. Ez azt jelenti, hogy ugyanazoknak a rendszeres számvevőszéki ellenőrzéseknek vetik majd alá, mint az egyéb, például a honvédelemre, az oktatásra vagy a munkanélküliség kezelésére szánt kormánykiadásokat⁶. A költségeket megfelelően szerepeltetni kell az államháztartási kiadások között, és rendszeresen felül kell vizsgálni.

Tisztességes, hihető és hosszú távú adatokkal kell rendelkezniük, hogy mindenki értse a felmerülő problémákat, a költségeket és várható eredményeket, amikor megállapodik az 1. szint finanszírozásáról.

4. *2. és 3. szint:* Ha az ország megállapodásra jutott az 1. szinttel

⁶ A felülvizsgálatnak tudatosítania kell azt a hosszú távú szerepet, amit az 1. szint játszik az állampolgároknak a nyugdíjuk megtervezésével kapcsolatos döntéseiben. Az 1. szint költségbeszámolójának ezért hosszú távú szemlélettel kell készülnie – 50 év a jó cél (inkább, mint a legközelebbi választás éve).

kapcsolatos jóléti kötelezettségekről, szerintem meglehetősen nehéz átlátni, hogy milyen dolga van még az államnak azokban a döntésekben, melyeket az állampolgárok hoznak a magánmegtakarításaikkal és nyugdíjukkal kapcsolatban. Az országnak ehelyett hátra kell lépnie, és hagynia, hogy a munkaadók és egyének eldöntsék, mit akarnak csinálni a 2. szinttel (foglalkoztatáshoz kötött ellátás), és a 3. szinttel (minden más ellátás) kapcsolatban. Az Ön országa dönthet másképp is, de miért ne hagynánk az embereket dönteni a saját nyugdíjukkal összefüggő kérdésekben? Még úgy is dönthetnek, hogy felépítenek egy vállalkozást, kifizetik a tartozásaikat vagy képzésben vesznek részt (képzettség = magasabb jövedelem = nagyobb képesség önmaguk ellátására).

Az „el a kezekkel” megközelítés a 2. és 3. szinttel kapcsolatban a következőket jelentheti:

- megszabadulást a drága, torzító, hatástalan, egyenlőtlen adókedvezményektől, melyekkel a magánmegtakarításokat szokták segíteni;⁷
- tartózkodást a drága, beavatkozó, kényszerítő megtakarítási rendszerektől (Chile, Ausztrália, Szingapúr)⁸;
- a magánpénztárak megtakarításokkal kapcsolatos beszámolási kötelezettségének szigorításával az állam „fogyasztóvédelmi” szerepének erősítését;
- az állam információs és oktatási szerepének erősítését, annak érdekében, hogy az állampolgárok tudják, hová kell fordulniuk segítségért, és milyen kérdéseket kell feltenniük.

A megtakarítás az időskorra jó ötlet, de nem látom át, hogy miért kellene a közpolitikának az ösztönözésen vagy kötelező magánellátáson keresztül azt az üzenetet küldenie az állampolgároknak, hogy az „ekkor” megtakarítás jó, míg „az ilyen kevés” rossz; a megtakarítás ilyen típusa „jó”, míg a másik típus „kevésbé jó”; hogy „most” kell megtakarítani és nem „később”. Az állampolgároknak maguknak kell meghozniuk saját preferenciáik szerint ezeket a döntéseket. Szükségük lehet némi segítségre, hogy megértsék a kapcsolódó kérdéseket, de ezen túl nehéz átlátni, hogy miképp járulhatna hozzá az állam a döntésükhöz.

Hajlamos vagyok bízni az emberek ítélőképességében azzal kap-

⁷ Nem láttam még senkit, aki képes lett volna bemutatni, hogy az adókedvezmény valóban növelte volna a megtakarítást (ha ez a célja) vagy javította volna a megtakarítás minőségét (ha ez lett volna az alternatív cél). Ezek biztosan érdekében állnak a gazdagoknak, és módosítják a megtakarítással kapcsolatos döntéseket. Magas költségük miatt a tőlük való megszabadulás segíthet egy ország jövőbeni fiskális dilemmáinak megoldásában. Írországban az adókedvezmény nagyjából ugyanannyiba kerül, mint a nyugdíjrendszer 1. szintje. Ausztráliában az adókedvezmény az 1. szint költségeinek 60%-át teszi ki (2001/02).

⁸ A kikényszerített magánmegtakarítás mellett szóló egyetlen érv az, hogy csökkenti vagy kiváltja az államnak az 1. szinttel kapcsolatos kötelezettségeit (mint Chilében). Ebben az esetben ez valóban pusztán időzítési és költségelosztási kérdés. Azt gondolom, hogy jobb, ha az állam teljesíti a jóléti kötelezettségeit akkor és ott, ahol és amikor azok felmerülnek, és hagyja az állampolgárokat és munkaadókat meghozni a saját döntéseiket megtakarításaikkal és beruházásaikkal kapcsolatban a jóléti stratégia ezen kontextusán belül.

csolatban, hogy mit csináljanak a saját pénzüikkel. Azt gondolom, hogy összességükben ezek a döntések többet használhatnak az országnak (magasabb növekedést tudnak elősegíteni), mint az eddig említett, egyéb lehetőségek. Nem hiszem, hogy a politikusok jobban tudnák, hogy én mit csináljak a megtakarított pénzzel, mint én magam. Bár lehet, hogy az Ön országának politikusai jobbak, mint a mieink.

5. *Átmenet:* Ha az Ön országa eldöntötte, hogy mit kíván a most munkába lépőknek, akkor el kell határozni, hogy milyen út vezet inentől odáig. A legtöbb beszélgetés, amit láttam (beleértve ebben az Economist áttekintését is) inkább az átmenetről szól, semmint a végcélról. A következő kérdések fogják meghatározni az átmenet sebességét:

- fiskális korlátok;
- az állampolgárok jelenlegi elvárásai és jelenlegi tervei;
- a lehetőségekről szóló vita minősége.

Az átmeneti periódusnak olyan hosszúnak kell lennie, amennyire csak lehetséges, és körülbelül 2015-től túlnyomórészt a pénzügyi helyzet vagy inkább a pénzhiány fogja irányítani. A hosszú átmenet „jó dolog”. Ez azért van, mert az állampolgárok magánmegtakarítási formáikat a jelen helyzetben hozzák létre, és sok időbe kerül, amíg azok értelmesen megváltoznak. Jó lenne, ha az új szabályok csak a most munkába lépőkre vonatkoznának, de a fejlett országokat érő kihívások nagy valószínűséggel nem engedik meg ezt a luxust.

6. *Konszenzus:* Az Ön országában a fenti kérdésekkel kapcsolatban konszenzusra kell jutni. Ez általában más döntéshozási módokat kíván meg, mint amelyek tradicionálisan szokásosak a legtöbb nyugati demokrácia polarizált politikai környezetében.

Ennek a konszenzusnak a részeként meg kell állapodni abban, hogy az eredményeket rendszeresen (mondjuk ötévenként) felülvizsgálják, megállapítandó, hogy a dolgok az elvárt irányban mennek-e. Ezt inkább köztestületi vizsgálat során kell tisztázni, semmint politikai folyamatban. Ezért nem vezetheti ezt politikus, vagy ami még rosszabb, a kormány. A rendszeres felülvizsgálat valószínű eredménye a bizalom épülése. Ezek csökkentik a politikai megalkuvás lehetőségét, és javítják a politikai következményekről szóló későbbi viták minőségét. Ezek mind „jó dolgok”.

Az általam javasolt megközelítés azt jelenti, hogy a kormányok olyasmit csinálnak, ami jó dolgokhoz vezet, illetve amit tenniük kell, és minden mást ráhagynak a különböző munkaerő- és pénzpiacokra, amelyek azt jobban csinálják. Minden más megközelítés kevésbé optimális eredményt fog hozni a növekedés területén.

Következtetesként...

A nyugdíj nagy, komplex, kényes és nagyon drága tárgy. Mindazonáltal – ahogy gyakran megtörténik – ha a problémákat kezelhető, kisebb részekre tördeljük, úgy könnyebb ezeket átlátni és megoldani. A központi téma a növekedés kérdése.

Bármi is legyen a kimenetel az Ön országában, ha az általam felvázolt keretben folyik a vita, mindenki jobban fogja érteni a kérdéseket, a válaszok nagy valószínűséggel évtizedekig érvényesek maradnak, és akkor Önnek nem kell kibírnia azt, amit mi a vezetőinktől elviseltünk itt Új-Zélandon az elmúlt harminc évben.

Ha a kikényszerített megtakarítást államilag elismert, adókedvezményel támogatott pénzügyi eredmények formájában – amit az Economist láthatóan előnyben részesít – egyszerűen hozzáadjuk a legtöbb ország jelenlegi nyugdíjrendszeréhez, ez biztosan nem fogja megoldani a demográfiai gondokat. Nagy valószínűséggel nem segíti elő a jelenleginél nagyobb növekedést, tehát egyszerűen nem eléggé jó.

Fordította Kozma Judit