Jordán Gyula

A kínai nyugdíjrendszer reformja

Kína jelenleg számos komoly gazdasági, politikai és demográfiai kihívással néz szembe, amelyek veszélyeztetik a mostani vezetés által célként megjelölt „harmonikus társadalom” megvalósítását. A piacgazdaságba való átmenet nehéz feladatai közepette kell megküzdenie egy gyorsan öregedő társadalom problémáival. Számos más országhoz hasonlóan Kína is a népesség elöregedésének gondjaival küzd, ami azonban Kína esetében egyedülálló, az a váltás drámai gyorsasága. Az országban 2000-ben a népesség 9%-a volt 60 év feletti, és az előrejelzések szerint ez 2030-ra 22%-ra fog ugrani. 2025-ben a világ 60 éven felüli népességének egy negyede Kínában fog élni. A függési arány, vagyis a visszavonultak száma 100 dolgozóhoz viszonyítva gyors ütemben romlani fog. Kína súlyos hátránya, hogy ez a folyamat a gazdaság viszonylag fejletlen szintjén, alacsony átlagos jövedelmek mellett következik be. Kína esete ebből a szempontból is egyedülálló a fejlett és fejletlen országok között.

Az 1951-ben létrehozott nyugdíjrendszer gyengeségei és korlátai nyilvánvalóvá váltak, amikor Kína a piacgazdaság létrehozása felé indult a reformidőszak kezdetén. A vállalatokra épülő nyugdíjrendszer egyre kevésbé volt képes megfelelni ellátási kötelezettségeinek, és ebből a szempontból a nyugdíjrendszer reformja a vállalati reform kritikus témájává, egyik kulcskérdésévé vált. De szélesebb értelemben is egy hatékony és fenntartható országos nyugdíjrendszer hiánya a gazdasági reformok akadályává válna. A nyugdíjrendszer egyik súlyos problémája, hogy az idősek viszonylag kis – sőt egyre szűkülő – részét fedte le: elsősorban a párt és kormányzati apparátus, az állami és a nagy kollektív tulajdonú vállalatok alkalmazottait, dolgozóit. Ezek a rétegek a változó gazdasági struktúra következtében az egész foglalkoztatott tömegen belül egyre kisebb arányban vannak jelen. Megoldásra várt az egyéb tulajdonformájú egységekben, a magán és külföldi tulajdonú vállalatokban dolgozók, az önfoglalkoztatók tömegének nyugdíj problémája, nem szólva a sok százmilliós parasztság tengeréről. A nyugdíjrendszer másik kritikus témája a finanszírozás. Az erősen fragmentált, decentralizált szervezésű nyugdíjrendszert működtető különböző szintű kormányok gyakran néznek szembe finanszírozási gondokkal, deficittel küzdenek, amit a központi költségvetésnek kell szubvenciókkal megoldani. Szükséges volt megoldani a finanszírozás diverzifikálását, a korábbi egyetlen vállalati pillér helyett az egész rendszer több pillérre állítását. Minden más terület reformjához hasonlóan a nyugdíjrendszer esetében is kisebb-nagyobb méretű kísérletek során igyekeztek megtalálni a leginkább optimális megoldásokat. Némileg különlegessé, bár nem teljesen egyedivé teszi ennek a területnek a reformját, hogy a kínai vezetés ennek során erőteljesen támaszkodott a Világbank javaslataira, szakértőinek munkájára.

Az 1949 után kialakított társadalombiztosítási/nyugdíj rendszer

A Kínai Népköztársaság megalakítása után a szovjet típusú tervgazdasági modellt követte, ahol az állam szinte minden vállalat tulajdonosaként felelősséget vállalt bizonyos fajta

társadalombiztosítási szolgáltatások nyújtásáért. A szolgáltatásokról egy többlépcsős hierarchia gondoskodott, amelynek legalsó szintjén a fő végrehajtó a vállalat volt. A maói időszak társadalombiztosítási rendszerét – amelynek összetevői közül itt csak a nyugdíjrendszert vizsgáljuk – 1951-ben hozták létre, és ez módosításokkal a reformidőszakig, 1978-ig működött. A kormány 1951-ben „*A Kínai Népköztársaság szabályozása a munkásbiztosításra*" című dokumentumával létrehozta a „vas rizses tálként" („tie fan wan") ismert rendszert, széleskörű társadalombiztosítási védelmet garantálva a foglalkoztatottaknak anélkül, hogy tőlük bármiféle közvetlen hozzájárulást igényelt volna. A nyugdíj mellett ingyenes egészségügyi gondoskodást, temetési, anyasági támogatást biztosított, óvodákat, szanatóriumokat működtetett stb. A vállalat bértömegének 3%-val járult hozzá a rendszerhez, amelyből 30%-ot a Kínai Országos Szakszervezeti Szövetség kapott, 70% pedig az adott munkaegységnél maradt a különböző jóléti juttatások fedezésére.[1] A nyugdíjra vonatkozóan a visszavonulási kort a férfiaknál 60, a nőknél 50 éves korban állapította meg, amelyhez a férfiaknál 25 munkával eltöltött évet (ebből tizet a legutóbbi munkaegységnél) igényelt, a nőknél pedig 20 évet (10 évet szintén a legutóbbi munkahelyén). Ezen feltételek teljesülése esetén a nyugdíj a visszavonulás előtti jövedelem 35-60%-a közötti összeg volt. Az 1951-es Szabályozás azonban csak a 100 főnél többet foglalkoztató egységekre vonatkozott.

Az 1951-ben kialakított rendszerben két alkalommal, 1953-ban és 1958-ban hajtottak végre nagyobb változtatásokat, a visszavonulók számára kedvezőbb irányba, mind a lefedettség szélesítését, a jogosultság könnyítését, mind a járadék javítását illetően. Az 1953-as kiegészítés a nyugdíjjogosultságot kiterjesztette a 100 főnél kevesebbet foglalkoztató egységekre is, a visszavonulási feltételeket tekintve pedig könnyítéseket hajtott végre: az adott egységnél töltött évek számát tízről ötre csökkentette. A juttatások szintjét pedig mindkét nem esetében megemelte. A jogosultságot szerzett férfiak esetében 33%-ról 60%-ra, a nők esetében 50-ről 70%-ra.

Az Országos Népi Gyűlés (ONGY – a parlament) által 1958-ban elfogadott az „*Ideiglenes szabályozások a munkások és alkalmazottak visszavonulására*" elnevezésű dokumentumot, amely kiterjesztette a nyugdíjrendszer hatókörét a kormányzati alkalmazottakra is, vagyis az állami tisztviselők a munkásokkal azonos elbírálásban részesültek. Azon kívül csökkentette a nyugdíj jogosultsághoz szükséges ledolgozott évek számát a férfiaknál 20, a nőknél 15 évre. A nők esetében először tettek különbséget a nyugdíjazási kort tekintve a munkások és a menedzserek között: az előbbieknél maradt az 50 év, míg az utóbbiaknál ezt 55 évben állapították meg. Ez a különbségtétel máig érvényben maradt. A módosuló, a feltételeket tekintve egyre kedvezőbb nyugdíj rendszer azonban csak a városi népességre vonatkozott, beleértve a közszektor olyan területeit is, mint a kórházak, iskolák egyetemek stb., de semmilyen változatában nem terjedt ki a vidéki népességre.

Az 1966-ban kezdődő „kulturális forradalom" a szakszervezetek és a munkaügyi osztályok tevékenységét megakasztotta, a munkahelyek 3%-os hozzájárulását a társadalombiztosításhoz szintén eltörölték. A „kulturális forradalmat" követően járt súlyos következményekkel az a korábbi intézkedés, hogy az 1969-ig központilag kezelt nyugdíjrendszert decentralizálták és az adott munkaegységek, a vállalatok váltak felelőssé

[1] Ezekre ld. Lizhao Zheng: Pension Reform in China: Under the Shadow of the World Bank. University of Victoria, 2009, 37-44. o.; Loraine A. West: Pension reform in China: preparing for the future. International Programs Center Staff Paper, No. 83. 1996. szeptember, 1-5.o. Internet

saját nyugdíjasaik nyugdíjának finanszírozásáért. A katasztrófa és káosz évtizede után az ONGY Állandó Bizottsága 1978-ban két rendeletet adott ki a társadalombiztosítási rendszer újjáépítésének szándékával. Az egyszerű újjáélesztés helyett azonban újabb lényeges módosításokat is bevezettek. Az egyik a „minimum nyugdíj" gondolatának felvetése volt. Emellett a ledolgozott évek számát mindkét nem esetében 10 évre csökkentették és megszüntették az adott munkahelynél ledolgozott évek követelményét. A legjelentősebb változtatás azonban az volt, hogy a nyugdíj összegét a visszavonulás előtti bérek 60-90%-ban állapította meg. Az 1951 és 1978 között a nyugdíjazással kapcsolatos követelményeket és a juttatásokat foglalja össze az alábbi táblázat.

	1951	1953	1958	1978
Visszavonulási kor Férfimunkások Női munkások	 60 50	 60 50	 60 50/55 (menedzserek)	 60 50/55 (menedzserek)
Megkövetelt ledolgozott évek Férfimunkások Női munkások	 25 20	 25 20	 20 15	 10 10
Megkövetelt évek a jelen munkahelynél Férfimunkások Női munkások	 10 10	 5 5	 5 5	 nincs nincs
Nyugdíjjuttatás (mint a visszavonulás előtti bér %-a)	35-60	50-70	50-70	60-90

Forrás: Lizhao Zheng: i.m. 39. o.

Vidéken az állam az időskorúak számára nem hozott létre semmiféle nyugdíjbiztosítást, ott ezt egy alacsony szintű kollektív rendszer helyettesítette. A kommuna rendszerben a parasztok termelő csoportokba osztva dolgoztak, és csak munkaképességük teljes elvesztése után maradhattak ki a termelő tevékenységből, ami után tradicionális módon a családjuk gondoskodott róluk. A gyermektelenek és rokkantak az ún. öt garanciára számíthattak a kollektívától: élelem, ruházat, orvosi gondoskodás, lakás és temetési kiadások.
A kialakított nyugdíjrendszer tehát korlátozott volt, nem terjedt ki a lakosság mintegy 80%-át jelentő vidéki népességre. De korlátozott volt olyan értelemben is, hogy a városi népességen belül sem terjedt ki azokra, akik nem a közszférában dolgoztak, vagy részmunkaidőben voltak foglalkoztatva. Ugyanakkor a nyugdíjjuttatás bőkezű volt, a visszavonulás előtti jövedelem 60-90%-ig terjedt, és a jogosultságot viszonylag könnyű volt megszerezni. Mivel ingyenes orvosi ellátás és ingyenes lakás egészítette ki, az érintetteknek igazán kedvező feltételeket biztosított öreg napjaikra. A nyugdíjrendszer tehát a maga területén is megerősítette a társadalmat minden más vonatkozásban is megosztó törésvonalat, amely a városiakat és a vidékieket elválasztotta, sőt a városi népességen belül is létrehozott egy törésvonalat a közszférában dolgozók és a többi foglalkoztatott között.

A nyugdíjrendszer a reformidőszakban

A nyugdíjrendszer reformját motiváló tényezők

Az 1978-ban kezdődő reformidőszakban olyan gazdasági és demográfiai változások jelentkeztek, amelyek válságba sodorták az egész nyugdíjrendszert. A GDP gyors növekedésnek indult, 2006-ig egy főre évi átlagban 9,4%-kal növekedett, a szegénység jelentősen csökkent, a népesség mintegy 12%-ról (1989) 2006-ra 3%-ra. A hivatalosan megállapított szegénységi szint alatt élők száma 2004-re 26 millióra csökkent, de ha a nemzetközileg használt 1$/nap mércét alkalmazzuk, a számuk meghaladta a 85 milliót.[2] Azonban még az utóbbi adat is hatalmas előrelépést jelezne, mert a reformidőszak kezdetén a szegénységi szint alatt élők számát 250 millió körülire becsülték. A jövedelmek, az életszínvonal általános emelkedése az egyenlőtlenség növekedésével járt együtt, 2005 körül a társadalom leggazdagabb 10%-a már a jövedelmek 45%-val rendelkezett.

A népesség korösszetételében, a foglalkoztatásban, a tulajdoni struktúrában számos olyan változás történt, amely közvetlen hatással volt a nyugdíjrendszerre. Az utóbbival kezdve, a szocialista piacgazdaság felé haladva fokozatosan legalizálták, illetve egyenjogúsították a magángazdasági szektort. A magángazdaságban dolgozó városi népesség száma az 1980-as 24 millióról 2006-ra 218,8 millióra ugrott, ezzel szemben az állami vállalatokban dolgozók aránya ugyanezen időszakban 76,2%-ról 22,7%-ra csökkent. (Abszolút számokban a csökkenés nem tűnik ilyen nagymértékűnek – 80,2 millióról 64,3 millióra –, de közben a városi foglalkoztatottak száma 105,2 millióról 283,1 millióra nőtt.)[3] Az állami vállalatok az átalakulás során önálló gazdasági egységekké váltak, amelyek piaci környezetbe, versenyhelyzetbe kerültek, felelőssé váltak nyereségükért és veszteségükért. Ebben a helyzetben elviselhetetlen teherként nehezedtek rájuk a társadalombiztosítási kiadások, köztük a nyugdíjak fedezése. Az ezredforduló táján 508, különböző tulajdon típusú vállalatnál végzett felmérés szerint az állami vállalatoknál a szociális kiadások a bérlista 57,7%-át alkották, míg a kollektív tulajdonúaknál 18,7, a külföldi tulajdonúaknál 20,3, a magánvállalatoknál pedig 18,2 %-át.[4] Ez leküzdhetetlen versenyhátrányt jelentett az állami vállalatok számára, amit a reformok kezdetén még tetézett, hogy a megelőző időszak foglalkoztatás politikája miatt a szükségesnél jóval több embert kellett alkalmazniuk, ami tovább rontotta a hatékonyságot.

Számos területen idézett elő változásokat, illetve volt hatása a tömeges migrációnak. A jóval több, mint százmilliós tömeg túlnyomó többsége a falut elhagyó fiatalokból áll, akik a jobb kereset reményében mennek a városokba, ipari területekre. Ez viszont nehézségeket okoz a falun maradó idős szülők, rokonok ellátásában, közép és hosszútávon veszélyezteti az öregekről való tradicionális családi gondoskodást. A mezőgazdaságban foglalkoztatott munkaerő aránya az 1980-as 69%-ról 2006-ra 42,6%-ra esett. (Egy további, itt nem tárgyalható, de szintén jelentős hatása a többnyire fiatal férfiakból álló tömeges migrációnak a mezőgazdasági munka feminizálódása.)

A kínai társadalom igen nagy demográfiai változásokon megy keresztül, amelyek közül az egyik legjelentősebb az „egy család, egy gyerek” program és egyéb tényezők miatti

[2] Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: Pension Reform in China: Progress and Prospects. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 53. 2007, 9-10. o.; http://www.oecd.org/els

[3] Lizhao Zheng: i.m. 46-47. o.

[4] Uo. 47. o.

termékenység csökkenés, a várhatóan nagyobb élettartam következtében a társadalom gyors elöregedése, az idősek arányának dinamikus növekedése. A nemzetközileg alkalmazott standard szerint egy ország idős népességűnek számít, ha a 65 év felettiek aránya 7%, vagy a 60 év felettieké 10%. Kína ennek alapján már idős társadalomnak számít, mert a 65 évesek és a felettiek aránya 2006-ban 9,08% volt. Kínának az öregedéssel kapcsolatos több sajátosságára már az 1980-as években felhívták a figyelmet.[5] Az egyik sajátosság az öregedés példátlan üteme: a fejlett országok 40-100 év alatt váltak idős társadalommá, Kínának erre kevesebb, mint 20 év kellett, mert a 65 évesek és a felettiek aránya 1982-ben még csak 4,91% volt. 2000-re lényegében elérte a 7%-ot (6,96% volt). Már 1985-ben a 60 év felettiek száma 87 millió, ami azt jelentette, hogy a világ ilyen korú népességének kb. 22%-a, az ázsiaiaknak mintegy fele Kínában élt. Az idősek nagyon egyenetlenül oszlanak el az egyes országrészekben, sokkal nagyobb számban és arányban találhatók a keleti tengerparti városokban, mint az ország más részein.

A városi népességen belül a 60 évesek és annál idősebbek száma az 1990-es években évente 5,7%-kal nőtt, míg a munkaképes korban levők 20-59 közötti korcsoportja évente 3,5%-kal. A jelenség a XXI. század első évtizedében is folytatódik, az idősek számának növekedési rátája (4,3%) továbbra is megelőzi a potenciális munkaerő növekedését (2,5%).[6] Ez a jelenség, párosulva a viszonylag alacsony visszavonulási korral, kedvezőtlenül hat a dolgozó -nyugdíjas arányra, növeli az eltartottsági arányt. Ezt már előrevetítette az „egy család, egy gyerek" politika, amely alapjaiban kezdi ki azt a tradicionális rendszert, hogy a gyerekek gondoskodnak szüleikről és nagyszüleikről idős korukban. Az adott viszonyok mellett egy munkaképes korban levő gyermeknek gondoskodnia kellene két szülőről és négy nagyszülőről (4:2:1 probléma), míg ugyanakkor megtakarításra is gondolnia kellene saját öreg éveire. Ez mindenképpen hatalmas nyomást jelent majd az állami költségvetésre valamiféle nyugdíj gondoskodás érdekében, másrészt megnöveli az öregkori szegénység veszélyét.

A dolgozó-nyugdíjas arányt tovább rontja, hogy bizonyos körülmények között a férfiak 50-55, a nők 45 éves korukban igényelhetik a nyugdíjat. Veszélyes környezetben (pl. bánya vagy ólom-, higanykitermelés, -feldolgozás) dolgozók folyamodhatnak például ezért. 2005 körül 11 idős személy jutott 100 dolgozóra, de a jelenlegi hivatalos visszavonulási kor fennmaradása esetén a becslések szerint 2050-re ez 79-re növekszik. De még abban az esetben is, ha a férfiakra és nőkre egyaránt 65 éves nyugdíjazási kort vezetnének be (az ENSZ számításokban ez szerepel), akkor is 39 nyugdíjas jutna 100 dolgozóra. Ez egy felosztó-kirovó társadalombiztosítási rendszer mellett – amikor az adott időben együtt élő emberek között hajtják végre a jövedelem újraelosztását, vagyis az aktívak támogatják a nyugállományúakat – elviselhetetlen terhet jelentene.[7]

A gazdasági reform az 1980-as években viszonylag magas, átlagban közel évi 8%-os inflációval járt együtt, amely a nyugdíjak gyors értékvesztését idézte elő, mivel a juttatásokat nem indexálták. 1950 és 1978 között az infláció szinte ismeretlen volt, évi átlagban alig haladta meg az 1%-ot. A reformok kezdetén a nyugdíjaknak a bérhez viszonyított aránya magas volt, a városi kollektív vállalati nyugdíjasoknál 75%, az államiaknál pedig egyenesen az

[5] Beijing Review 1987/33, 28-29. o.
[6] Loraine A. West: i.m. 2. o.
[7] Tamara Trinh: China's pension system. Caught between mounting legacies and unfavourable demographics. Deutsche Bank Research, 2006. február 17. www.dbresearch.com

állami átlagbér 97%-a. 1993-ra azonban az 1978-ban nyugdíjazott munkások nyugdíjuk vásárló értékének kétharmadát elvesztették. Az indexálás hiányát csak részben ellensúlyozták a nyugdíjasoknak élelmiszerre, fűtésre és lakásra kifizetett állami szubvenciók, amelyeket periodikusan kiigazítottak.[8]

A reformidőszakban visszavonulók nyugdíját rendkívül hátrányosan érintette a dolgozói jövedelmek összetevőinek drasztikus átrendeződése. Az alapbér a munkások összjövedelmén belül nagymértékben csökkent, ami kedvezőtlenül érintette a nyugdíjakat, mivel azok a visszavonulás előtti alapbérhez kötődtek. A munkások javadalmazását az alapbér (órabér vagy darabbér), a kiemelkedő munkáért járó jutalmak, a pótlékok (speciális vagy veszélyes munkáért) és a szubvenciók alkották, melyet részben készpénzben, részben természetben kaptak, 1978-ban az alapbér az állami egységeknél az összes juttatás 85%-át képviselte, de már 1985-re a részesedése 65%-ra csökkent, 1993-re pedig 47%-ra, a prémiumok viszont, amelyek 1978-ban az összjövedelem 2%-át alkották, 1993-ban már 23%-át.[9] Az alapbérhez kötődő nyugdíjak így stagnáltak, a tényleges bért helyettesítő arányuk csökkent. A jelenség a 2000-es években is folytatódott.

Nyugdíjak, bérek és tényleges helyettesítés
(Nyugdíjak és bérek jüanban/év, a helyettesítési ráták %-ban)

Év	Átlag nyugdíj	Átlag állami váll. bér	Helyettesítési ráta	Átlagos feldolgozói Bér ráta	Helyettesítési ráta
2000	7137	9552	75	8750	82
2001	7717	11178	69	9774	79
2002	8807	12869	68	11001	80
2003	9407	14577	65	12496	75
2004	9715	16729	58	14033	69
2005	10668	19313	55	15757	68

Forrás: Steven Dunaway and Vivek Arora: Pension Reform in China: The Need for a New Approach. IMF Working Paper, 2007 május, 11. o. Internet.

A nyugdíjreform első lépései. A Világbank szerepe

A fent vázolt tényezők alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi évtizedekben kialakított nyugdíjrendszer, amely vállalati alapon a bölcsőtől a sírig tartó gondoskodást nyújtott a városi munkásoknak, többé nem tartható fenn, a nyugdíjbiztosítási rendszer erodálódott. A vállalati felelősségi rendszer bevezetésével, az élethossziglan tartó foglalkoztatás eltörlésével az 1980-as évek közepén alapvetően változott az állami vállalatok és a foglalkoztatottak viszonya. A felosztó-kirovó rendszer finanszírozásának tarthatatlansága nyilvánvalóvá vált, emellett szembe kellett nézni azzal is, hogy az állami vállalatok foglalkoztatási részesedésének csökkenésével egyre növekvő rétegek maradtak ki a nyugdíjrendszerből.

[8] Loraine A. West: i.m. 5. o.
[9] Loraine A. West: i.m. 5-6.o.

A reformlépések kidolgozásában, egy Kína számára megfelelő nyugdíjrendszer kialakításában kiemelkedő szerepet játszottak a Világbank konzultációi, tanácsai.[10] Az együttműködés az 1990-es évek elejétől datálódik ezen a területen, amely aztán különösen az évtized közepétől vált lendületesebbé. Az együttműködést különösen az tette gyümölcsözővé, hogy egyik fél sem ragaszkodott mereven elképzeléseihez. A Banknak figyelembe kellett venni egyebek mellett azt a más partner országaitól eltérő kínai sajátosságot is, hogy Kína rendkívül fragmentált döntéshozatali szerkezettel rendelkezik, ahol a tartományok és a megyék, valamint a központi kormány különböző hatóságai is befolyással vannak a döntéshozatali folyamatra. A Világbank egyik legelső kezdeményezése az állami vállalatok és jóléti társadalombiztosítási felelősségük elkülönítésére irányult, az általános vállalati reformon belül. Ez utóbbi azonban már az 1980-as évek közepén elindult.

Országos törvény a nyugdíjra vonatkozóan nem volt, ezért a nyugdíjreformra vonatkozó lépéseket a központi kormány döntés vagy utasítás formájában hozta nyilvánosságra. 1986-ban a kormány ideiglenes szabályozásokat adott ki az állami vállalatoknál a munkaerő szerződéses alkalmazására vonatkozóan. Az előző évben a közös nyugdíjalapról szóló előírásokkal együtt ezek a szabályozások elrendelték, hogy mind a vállalatoknak, mind az alkalmazottaknak hozzá kell járulnia egy közös pénzalaphoz. Az együttes hozzájárulás arányát az alkalmazottak havi bérének mintegy 15%-ban állapították meg úgy, hogy az alkalmazottak hozzájárulása nem haladhatta meg a 3%-ot. A közös alapokat részben tartományi szinten, részben országos szinten különböző szakmai, foglalkozási szektorok (pl. vasutak, bankok, elektromosság) keretében hozták létre, míg másokat városi szinten létesítettek. Az alapokat helyi munkaügyi irodák kezelték és felosztó-kirovó alapon működtek. A nyugdíjakért való felelősség így megoszlott az állami vállalatok között, és a visszavonultak akkor is megkaphatták nyugdíjukat, ha esetleg korábbi vállalatuk csődbement. Az intézkedéssel tehát a társadalombiztosításért való felelősség a vállalatoktól átkerült a helyi kormányokhoz. Ugyanakkor előállította a nyugdíjrendszernek azt a széttöredezett, fragmentált állapotát, amelyre már fentebb utaltam, és amely megnehezítette a központi ellenőrzést, és akadályozta egy egységes nyugdíjrendszer kialakítását.[11]

A Világbank a nyugdíjreform e szakaszában még aktívan nem vett részt, erre csak az 1990-es évek elejétől került sor. A Bank szakértőinek általában nemcsak Kínára vonatkozóan, az volt a véleménye, hogy bár a felosztó-kirovó rendszer népszerű a világban, a demográfiai nyomás és a gazdaság globalizációja miatt az ezen alapuló rendszerek tarthatatlanok. A felosztó-kirovó rendszer hiányosságai között említették, hogy a fiatal generációtól jövedelmet csoportosítva át az idős embercsoportokhoz, amikor az utóbbi létszáma gyorsan nő, a hozzájárulás elkerülhetetlen növelését követeli meg. Ez a növelés elviselhetetlen terhet jelenthet mind a foglalkoztatókra, mind az alkalmazottakra. Jelentősen csökkentheti a dolgozók rendelkezésére álló bért, kijátszást, a foglalkoztatónak az informális szektorba menekülését idézheti elő, az alkalmazottaknál pedig az elvándorlást vagy a korai visszavonulást. Egészében tehát megzavarja a munkaerő piacot, károsan hathat az egész gazdaságra. Emellett az ilyen nyugdíjrendszerek rendszerint deficitesek, amit aztán a költségvetésnek kell fedeznie.

[10] Ennek részleteire és értékelésére ld. pl. Lizhao Zheng: i.m. 58-117.o.; John Piggott: Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance. World Bank Independent Evaluation Group 2007. Internet

[11] Lizhao Zheng: i.m. 77-78. o.

A Világbank a különböző országok nyugdíjbiztosítási rendszereinek (Chile sikeres reformja, az egykori Szovjetunió országai rendszereinek összeomlása, stb.) tapasztalatai alapján egy jelentést állított össze (Averting the Old Age Crisis. New York: Oxford University Press, 1994.), amelyben egyértelműen a hárompilléres nyugdíjrendszer mellett foglalt állást. Ezek közül az első egy kötelező társadalmi pillér, amely korlátozott mértékű szociális nyugdíjat biztosítana, amelynek finanszírozását adó biztosítja. A második kötelező pillér egy teljesen tőkésített, személyes megtakarítási pillér, amely megvalósít egy fontos jövedelem kiegyenlítő funkciót, és egyéni megtakarítási számla vagy foglalkozási tervek formájában működnie. A harmadik pillér egy önkéntes kiegészítő megtakarítási terv, amely az egyén megtakarítása alapján további támogatást jelentene idős korára. A Bank érvelése szerint ez a többpilléres rendszer diverzifikálná a kockázatokat, produktív megtakarítást tenne lehetővé és csökkentené a szociális költségeket.[12] A Világbank különösen a második pillér jelentőségét hangsúlyozta, amely mivel tőkésített megtakarítás, pozitív hatással van a tőkefelhalmozásra és a tőkepiaci fejlődésre, enyhíti a felosztó-kirovó rendszer negatívumait, és mivel a számla az egyénhez tartozik, munkahely változtatáskor magával viheti, így segíti a munkaerő mobilitást. A kormányzatra nézve is kisebb kockázattal jár, mint a felosztó-kirovó rendszer, mivel a munkás csak a hozzájárulásának értékét, plusz a kamatokat kapja meg.[13]

A Világbank küldöttsége 1995-ben látogatott Kínába a nyugdíj politika tanulmányozására. Az ennek alapján készült jelentés elemezte az akkor Kínában működő rendszert és egy egységes, országos rendszer kiépítését javasolta, mégpedig a fentebbi hárompilléres struktúra alapján. Felhívta a figyelmet, hogy a nyugdíjreform megvalósíthatóságához a lefedettséget feltétlenül ki kell terjeszteni a nem-állami szektorra, valamint arra, hogy biztosítani kell a nyugdíjalapok megtérülésének reális rátáját. A kínai vezetés figyelembe vette a javaslatokat a nyugdíjreform kidolgozásánál, megfelelően módosítva, a kínai viszonyokra alkalmazva.

A városi nyugdíjrendszer reformlépései

A vállalati reformból a nyugdíjrendszerre vonatkozó következményeket figyelembe véve a kormány 1991-ben kiadta „*Határozat a vállalati nyugdíjrendszer reformjáról*” című dokumentumát, amely általános keretet szabott a reform számára. Egy több pilléres rendszert vázolt fel, melynek első pillére egy társadalmi alap, a második a vállalatok által támogatott nyugdíj, a harmadik az egyéni megtakarítás. A nyugdíj finanszírozásának terhei a terv szerint megoszlanak a kormány, a vállalat és az egyén között. A reform ezt követően a közös alapban résztvevők körének szélesítésére, a biztosítás által lefedettek számának növelésére irányultak.[14] 1993-ban a párt Központi Bizottsága határozatban fektette le az öregkori biztosítási rendszer létrehozásának elveit, amely közös alapokon és egyéni számlákon alapul. Az 1990-es határozat a társadalombiztosítási alapok létesítését tartományi szinten javasolta, előírta, hogy az állandó és a szerződéses munkások tőkealapjainak

[12] Lizhao Zheng: i.m. 62-63. o.

[13] Uo. 65-66. o.

[14] A reformlépések sorozatára ld. pl. Dewen Wang: i.m. 103-106. o.; Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: i.m. 17-22. o.; John B. Willamson, Catherine Deitelbaum: Social security reform: Does partial privatization make sense for China? Journal of Aging Studies 19(2005), 257-271. o., a vonatkozó részek 259-261. o. www.sciencedirect.com.

megkülönböztetését meg kell szüntetni, egy alapba kell egyesíteni. Egyes tartományok kísérleteznek még inkább egyéni központú kétpilléres, vagy lépcsős megközelítéssel, melyet a foglalkoztatók és az alkalmazottak hozzájárulásai láttak el tőkével, a kormány által garantált alap nyugdíj nélkül. Ez a megoldás különösen a magán és a külföldi tulajdonú vállalatok alkalmazottai között volt népszerű. Ezeknél általában kevés nyugdíjas szerepelt a bérlistán, ezért a hárompilléres befizetésnél az állami szektor nyugdíjasainak szubvencionálását látták, az ő terhükre. Továbbá, mivel a magán vállalatoknál általában magasabbak a bérek, a fizetési lista százalékán alapuló befizetéskor nagyobb terhet kellett viselniük.

A kormány 1995-ben 6. számú dokumentumában terveket javasolt az alap nyugdíjra, vagyis az első pillérre vonatkozóan. A városi és prefektúra szintű kormányoknak megadták a jogot, hogy válasszanak a reformtervek közül, a tartományi kormányoknak pedig a választás jóváhagyásának jogát. Ez vezetett a Világbank által is észrevételezett erősen fragmentált rendszer létrejöttéhez, amelyben a helyi és tartományi kormányok és minisztériumok sorra eltérő terveket, illetve azok különböző variációit hagyták jóvá. Ezt követte 1997 júliusában a központi kormány mérföldkőnek számító 26. dokumentuma, amely világosan kijelölte a nyugdíjreform irányát. Lényegében magáévá tette a Világbank több pilléres rendszerét, kombinálva a társadalmi alapot az egyéni számlákkal. A dokumentum 2000-re előirányozta egy országos egységes alap nyugdíjbiztosítási rendszer létrehozását. Egy szociális alap plusz egyéni számlák rendszerének felállításáról határozott. Utóbbit a munkavállaló bérének 11%-ban határozta meg, amelyben az egyén hozzájárulása fokozatosan növekszik 4-8%-ra, míg a fennmaradó rész a vállalattól jön, csökkenő arányban, de nem szabad hogy túllépje a teljes vállalati bérlista 20%-át.[15] Azóta is a dokumentum által felvázolt hárompilléres megoldás mentén haladt a reform, bár a különböző elemei változásokon mentek keresztül a kormány határozati nyomán (2000: 42. dokumentum, 2004: 20. és 23. dokumentum, 2006: 35., 36. és 38. dokumentum).

A 2000-es 42. számú kormány dokumentum kísérleti programot irányzott elő a városi társadalombiztosítási rendszer javítására. A rendszert Liaoning tartományban próbálták ki, amely különösen azért volt erre alkalmas, mert 2004-es adatok szerint ebben az északkeleti tartományban a kínai népességnek csak 3,2%-a élt, de az összes állami vállalati nyugdíjas 7,2%-a ott volt található, vagyis az állami vállalatokra nehezedő teher különösen nagy volt.[16] Emellett sok volt az elbocsátott munkás is, így a programot jelentős mértékben a központi kormánynak kellett finanszíroznia. A kísérletet 2004-ben kiterjesztették Csilin (Jilin), 2005-ben Hejlungcsiang (Heilongjiang) tartományra, majd 2006-ra további nyolc tartományt belefoglaltak. A kísérlet így már 11 tartományt ölelt fel a 31-ből, a népesség 39%-át. A kísérletek célja egy hosszú távú hatékony rendszer létrehozása volt, három célkitűzés megvalósítására: 1/ az alap nyugdíjrendszer egyéni számláinak konszolidálása, 2/ a járadék formula kiigazítása, 3/ bővíteni a nyugdíj lefedettséget és a pénzbeszedést.[17] A résztvevő tartományok különböztek a hozzájárulási rátákban, a fizetés-helyettesítési arányokban stb., de közösek voltak abban, hogy elkülönítve kezelték az egyéni számlákat és a szociális alapokat. Ez nemcsak a kormány elszántságának jelzése miatt volt fontos a reform végrehajtását illetően, hanem még inkább az emberek bizalmának megerősítése szempontjából, amit a nyugdíjalapok körüli korrupciós, vesztegetési botrányok erősen

[15] Dewen Wang: i.m. 104. o.
[16] Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: i.m. 18. o.
[17] U.o.

megrendítettek. (2006-ban például Sanghajban tártak fel nagyméretű visszaélést, amikor a nyugdíjalapok nagy részét erősen kockázatos ingatlan spekulációkba terelték el, amiből a hivatalnokok személyes hasznot húztak.)

A 42. számú dokumentum a vállalati hozzájárulást a béralap 20%-ában határozta meg, amely teljes egészében a szociális tőke alapba megy, az egyéni számlákat az egyének 8%-os befizetései finanszírozzák. A dokumentum szabályokat fogalmazott meg egy önkéntes vállalati éves részletre, járadékra (enterprise annuity – EA), mint a 2. pillér részét. (2004-ben az említett 20. és 23. dokumentumok tovább tisztázták az EA nyugdíjalap működését és irányítását.) Ezt a foglalkozási alapú nyugdíjat vagy egyösszegű kifizetés formájában kapják meg az érintettek, vagy rendszeres kifizetésként. Az állami szabályozások ellenére az EA önkéntes és a foglalkoztatók, az alkalmazottak és a szakszervezetek közötti tárgyalások alanya.

A kínai kormány 2000-ben „végső megoldási" alapként létrehozta az Országos Társadalombiztosítási Alapot (National Social Security Fund – NSSF), amelynek fő célja, hogy országos hosszú távú stratégiai tartalékalapot képezzen a jövőbeli társadalombiztosítási kiadások fedezésére. Az alaptőkéje főleg a költségvetésből származik (75%-ban), a többi része állami részvények eladásából és az országos lottó nyereségéből. Az állami tulajdonú vállalatoknak a részvényeik első nyilvános tőzsdei bevezetése (initial public offering – IPO) 10%-val kellett hozzájárulniuk az NSSF-hez. Ezt eredetileg mind a hazai, mind a nemzetközi bevezetéseknél alkalmazták, de a hazai bevezetésekre 2002 júniusában felfüggesztették. 2009 júniusa óta egy új szabályozás azt igényli az állami vállalatoktól, amelyek részvényeket adnak el a 2005-ös strukturális reformot követően, vagy ilyet terveznek a jövőben, hogy az IPO-juk 10%-val azonos mennyiségű részvényt ruházzanak át az NSSF-re. (Az NSSF az így kapott részvényeket három évig nem adhatja el. Az NSSF tőkéjének forrásait az alábbi táblázat mutatja.

	Egység	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Központi kormány	százalék	100,0	78,2	69,6	…	44,3	24,6	14,1	6,4
Áll. váll. IPO	százalék	…	20,2	20,1	4,8	12,2	20,4	57,3	8,0
Lottók (és egyéb)	százalék	…	…	5,5	54,2	15,5	11,3	10,4	5,3
Befektetési jövedelem[1]	százalék	…	1,7	4,8	41,0	28,0	43,7	11,7	70,7
Egyéni számlák	százalék	…	…	…	…	…	…	6,5	9,7
Összes nettó áramlás	jüan Mrd	20,0	60,5	43,7	8,3	38,6	40,7	71,0	156,9
Összes aktivák	jüan Mrd	20,0	80,5	124,2	132,5	171,1	211,8	282,8	439,7

[1/] maradékként számolva

Forrás: Gregorio Impavido, Yu-Wei Hu, Xiaohong Li: i.m. 16. o

A táblázatból látható, hogy a központi kormányzati hozzájárulás jelentősen változott. Az NSSF összes aktívája 2000 és 2007 között a GDP 0,2%-ról 2%-ra növekedett. De már

létrehozásakor úgy gondolták, hogy az alap 2010 előtt nem lesz kész semmiféle nagyobb kifizetésre.[18]

A kormány tehát 2000-ben a 26. dokumentumban felvázolta országos, három pilléren nyugvó nyugdíjbiztosítási rendszerét, nagyjából a Világbank javaslatai nyomvonalán haladva. Az első kötelező jellegű pillér két összetevője egyrészt az NSSF, a másik lépcsőjének egyik része a szociális alap, a másik az egyéni számlák. Az előbbi felosztó-kirovó alapon működik és teljesen a munkaadók finanszírozzák, az alkalmazottak bérének 20%-val. A visszavonultak esetében ez az összetevő a nyugdíjnál a városi átlagbér 35%-át helyettesíti, ha az érintett 15 év szolgálati idővel rendelkezik. 2006-ban a 38-as dokumentum ezt a helyettesítési rátát megváltoztatta, minden további szolgálati évet 0,6% hozzáadásával jutalmazva. Az első pillér másik részét alkotó egyéni számlákat eredetileg a vállalatok 8%-os és az egyének 3%-os hozzájárulása finanszírozta. 2006-tól azonban, a 11 kísérleti tartomány tapasztalatai alapján kizárólag az alkalmazottak 8%-os hozzájárulásából tőkésítik. A gyakorlatban azonban az egyének csak 3%-ot fizetnek be fizetésükből, míg 5% az államtól jön (mégpedig megosztva: 3,75% a központi és 1,25% a helyi kormánytól). A nyugdíjnál a fizetés-helyettesítési ráta ebből a terv szerint 24,2% lesz, 15 éves hozzájárulást feltételezve, havi kifizetés formájában (120 hónappal számolva). Az első pillérből származó helyettesítési ráta így összesen 59,2% (35+24,2). A 120 hónappal való számolás tulajdonképpen kezdettől fogva irreális volt, a visszavonulástól számított átlag tíz év nyugdíjas idő feltételezésével. Sem a viszonylag korai visszavonulási kor, sem az átlagos várható élettartam ezt nem támasztotta alá. Ezt a kísérletben résztvevő tartományok is módosítgatják, és a jövőben is várható a változtatása. Egyébként, ha a teljes kifizetési időszak túllépte a felhalmozott megtakarítást, a kifizetéseket továbbra is folytatták egy szociális alapból. A 15 évnél kevesebb szolgálati idővel rendelkezők esetében a kísérleti tartományokban egyösszegű kifizetésre került sor.

A második pillér egy önkéntes hozzájáruláson alapuló öregkori biztosítás, amely vagy a foglalkoztató társaság vagy vegyesen a társaság és a foglalkoztatott fizet.[19] A koncepciót először 1991-ben említették, de csak 2000-ben, az említett 42. dokumentum alakította a különböző létező kiegészítő biztosításokat a második pillérré, amelyet aztán hivatalosan vállalati évjáradék (enterprise annuity – EA) neveztek. Létezésének első szakaszában (az 1990-es évektől 2004-ig) még kiegészítő nyugdíjbiztosítási rendszernek nevezték a kötelező alap öregkori biztosításhoz. Ebben az időszakban különösen a nyereséges állami vállalatok létesítettek ilyen rendszert alkalmazottaiknak. Az első szakasz végén 2004-re 22 463 cég hozott létre ilyen kiegészítő rendszert, felölelve mintegy 7 millió munkást, a felhalmozott aktívák pedig mintegy 50 milliárd jüant tettek ki. 2004-ben kísérleti intézkedéssel a vállalati hozzájárulást a megelőző évi teljes bér 1/12 részében maximálták, és 1/6-ban a vállalat – foglalkoztatott együttes hozzájárulást. A teljes hozzájárulás megosztását, valamint a visszavonulás utáni kifizetés módjának meghatározását a társaságra bízták. A társaság részvételét azonban a programban különböző előfeltételekhez kötötték, ugyanakkor a kormányzat – tartományonként eltérő – adókedvezményt nyújt a résztvevő társaságoknak. 2004 óta az EA gyorsan növekedett, különösen ami a felhalmozott aktívákat illeti.

[18] Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: i.m. 19. o.; Gregorio Impavido, Yu-Wei Hu, and Xiaohong Li: Governance and Fund Management in the Chinese Pension System. IMF Working Paper, Monetary and Capital Markets Department, 2009. november. WP/09/246, 11-12, 16-17. o. Internet

[19] Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Aderna: i.m. 21. o.; Gregorio Impavido, Yu-Wei Hu and Xiaohong Li: i.m. 28-30. o.

A vállalati évjáradék (EA) rendszer evolúciója

	Egység	1991-2000	2001-2004	2005	2006	2007	2008
Vállalatok	db	16274	22463	23000	24000	32000	33000
Résztvevők száma	Millió fő	5,6	7,0	9,2	9,6	9,3	10,4
Aktívák	Mrd jüan	19,1	49,3	68,0	91,0	152,0	191,1
Aktívák/GDP	%	…	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6

Forrás: Gregorio Impavido, Yu-Wei Hu, Xiaohong Li: i.m. 29. o.

A harmadik pillér egy önkéntes kiegészítő magán megtakarítási számla. Vagyis aki idős korára magasabb nyugdíjat szeretne, az félretesz, megtakarít erre a célra. A jövedelmi viszonyok és annak következtében, hogy ezt adókedvezmények nem ösztönzik ennek a pillérnek a szerepe (egyelőre) nem jelentős.

Az alábbi táblázat nagy vonalakban összefoglalja a hozzájárulásokat és a járadékokat a hárompilléres rendszerben.

	Hozzájárulás		Járadék
I Pillér	Első rész (felosztó-kirovó) Második rész (finanszírozott)	A foglalkoztató az alkalmazottak bérének 20%-át fizeti be A foglalkoztatott bérének 8%-a	Azon tartomány havi átlag bérének 35%-a, ahol foglalkoztatták (ha legalább 15 szolgálati éve van) Az egyéni számla osztva 120-szal, feltételezve, hogy egyenlő a tartomány átlag havi bér 24,2%-val
II Pillér	(Finanszírozott)	A foglalkoztatók és a foglalkoztatottak hozzájárulásai	Egyéni számla
III Pillér	(Finanszírozott)	Foglalkoztatottak önkéntes hozzájárulásai	Egyéni számla
		Összes: a foglalkoztatottak bérének 28%-a + önkéntes hozzájárulások	Összes: a tartományi havi átlagbér 59,2%-a + önkéntes foglalkoztatói/foglalkoztatotti nyugdíjak

A lefedettség problémái

A nyugdíjrendszer egyik legfőbb mutatója, a lefedettség tekintetében fokozatos bővülés történt. 1989 és 2004 között azon városi dolgozók száma, akik részt vettek a nyugdíjbiztosítási rendszerben 48,17 millióról 122,5 millióra nőtt, a részvételi ráta 33,5%-ról 46,3%-ra. Az érintett városi nyugdíjasok száma 8,93 millióról 40,13 millióra, vagyis 4,6-szeresére növekedett. A 2000. évi népszámlálás adatai szerint a városi 60 éven felettiek 13%-a dolgozott, a nem dolgozó idősek 56,2%-a kapott nyugdíjat, 38,8%-a a családjára támaszkodott és 5% kapott más támogatást. Az adatok csak nagyon viszonylagos megbízhatóságát jelzi azonban, hogy egy szintén 2000-ben készült, a városi és vidéki

öregekre vonatkozó felmérés adatai szerint a városi 60 éves és annál idősebbek 70,7%-a kapott nyugdíj-juttatást és 12,1%-a szociális öregkori biztosítást, vagyis összesen 82,8%.[20] Az utóbbi adatok túlzó voltát jelzi, hogy egy 2006-ban készített országos felmérés szerint a nyugdíjrendszer csak 141 millió főt fedett le az összesen 283 millió városi munkavállalóból, vagyis a munkaerő 49,8%-át.[21]

Több tényező játszik szerepet a viszonylag alacsony lefedettségben, hogy a munkaképes korban levők jelentős része nem vesz részt a rendszerben.[22] Ennek egyik oka az ösztönzés hiánya, legalábbis gyengesége. Ezt részben magyarázza az egyéni számlákon levő összegek egyáltalán nem vonzó hozama: az utóbbi években ez átlag 2,4% volt, (míg nemzetközileg az ilyen hosszú távú társadalombiztosítási alapok hozama megközelítőleg 6%), összevetve a bérek átlag 12,4%-os növekedésével. A bérek ilyen dinamikus növekedése mellett a nyugdíjalap nem tűnik jó befektetésnek, figyelembe véve azt is, hogy az átlagbér még mindig csak viszonylag szerény megélhetést tesz lehetővé. A foglalkoztatók oldaláról is alacsony a támogatottság a magas költség miatt. Ha minden társadalombiztosítási hozzájárulást figyelembe veszünk, a hozzájárulási költségek sokkolóan magasak. Ha Sanghajt vesszük példaként, az öregkori hozzájárulás mellett van munkanélküli biztosítás, anyasági biztosítás, munkaköri balesetbiztosítás és egészség biztosítás. Ez a foglalkoztatók esetében összesen 37%-os, a munkavállalók esetében 11%-os hozzájárulást jelent. Az előbbieknek ez magas munkaerő-költségeket jelent, míg az utóbbiaknak kevesebb jövedelmet. Az alapok hozama azért alacsony, mert ezeket kormányzati kötvényekbe és bankbetétekbe fektetik, ahol a hosszú távú reálkamat 2-3%. Az NSSF esetében a külföldi befektetést 2006-ban engedélyezték, meghívásos versenytárgyalás alapján.[23] Ráadásul a második pillér, az egyéni számlák esetében az elvileg teljesen feltöltött alapok gyakran hiányoznak, üresek, mert az itteni tőkéket rendszeresen áthelyezik az első pillér felosztó-kirovó összetevője rendszeres hiányainak fedezésére. 1995-ben a kormány szabályozásai engedélyezték a helyi kormányoknak ezt a gyakorlatot, amelyet aztán szinte általánosan követtek.[24] Vagyis a számlák csak névleg tőkésítettek, a valóságban üresek.

Utóbbi dolog már átvezet az egyéb forrásokból is táplálkozó másik tényezőhöz, a bizalom hiányához, ami szintén nem ösztönöz a rendszerbe való belépésre. Az átláthatóság hiánya, az említett korrupció, a pénz áthelyezése az egyéni számlákról kételyeket ébresztenek a majdani nyugdíj kifizetéseket illetően, azt az érzést keltik, hogy a most aktívak csak a jelenlegi nyugdíjasokat finanszírozzák, nem tudnak megtakarítani saját nyugdíjas éveikre.

Elrettentő hatással van a részvételi szándékra az adminisztratív eljárás bonyolultsága, az egész rendszer megértési nehézségei. 2006 végéig az azt megelőző húsz évben az ONGY mintegy 200 törvényt, szabályozást léptetett életbe a nyugdíjbiztosítással kapcsolatban. Az ilyen gyakori változtatások, párosulva a rendszer és adminisztrációja fragmentáltságával, nagy nehézségeket okoz a világos, koherens iránymutatásban, a gyakorlati végrehajtásban, különösen, amikor az egész rendszer átmenetben van a felosztó-kirovó szisztémából a három pilléres rendszerbe.

[20] Dewen Wang: i.m. 105-106. o.
[21] Lizhao Zheng: i.m. 88. o.
[22] Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: i.m. 37-38. o.; Lizhao Zheng: i.m. 90-92. o.; Lizhao Zheng: i.m. 90-92. o.
[23] Gregorio Impavido, Yu-Wei Hu and Xiaohong Li: i.m. 22. o.
[24] Mark W. Frazier: Pensions, Public Opinion and the Graying of China. Asia Policy, No.1. 2006. január, 43-68, a hivatkozott hely: 50. o.

A városi nyugdíjrendszer lefedettségének hiányosságait vizsgálva igen lényeges tényezőként jön számításba a migráns munkások százmilliót jóval meghaladó tömege. A maói időszak örökségeként formálisan még érvényben levő háztartási regisztrációs rendszer (hukou), amely mereven elválasztotta a vidéki és városi lakosokat, akadályát képezi a nyugdíjrendszerbe való bekapcsolásuknak is. Hosszú időn keresztül foglalkoztatásuk informális volt, így ki voltak zárva a városi társadalombiztosítás minden fajtájából, beleértve természetesen a nyugdíjbiztosítást is. Úgy gondolták, ha egyáltalán, akkor a otthoni megyéjük, tartományuk helyi biztosítási rendszerében vesznek részt. Az utóbbi években tettek bizonyos lépéseket városi tartózkodásuk legalizálása érdekében, és előnyt kívántak szerezni abból a tényből, hogy többnyire fiatal munkások tömegéről van szó, akiknek a nyugdíjbiztosításba való bekapcsolásából csak haszon származhat, mindenképpen növelné a lefedettséget. Ez azonban nem azt jelenti, hogy azonos elbírálás alá kerülnek a városi hukouval rendelkező munkásokkal, hanem a helyi városi kormányok rendszerint egy speciális, elkülönített nyugdíjtervet kínálnak nekik. Ez többnyire kevésbé bőkezű juttatásokat ígér számukra, ugyanakkor több korlátozást tartalmaz. (Esetükben külön gondot jelent a nyugdíjszámla hordozhatósága, erről ld. alább.) Például Sanghaj is elkülönített nyugdíjrendszert hozott létre a falusi migránsoknak 2002-ben. Ennek értelmében öregkori szubvenciót (nyugdíjat) a hozzájárulás minden olyan 12 hónapjára kapnak, amit Sanghajban teljesítettek. Ez az öregkori szubvenció a megelőző évi helyi átlagbérnek csupán 4,2%-val egyenlő. A migráns a teljes szubvenciót egy összegben is igényelheti, amikor eléri a nyugdíj korhatárt (ez esetükben is a férfiaknál 60, a nőknél 50 év). Az állandó városi lakos munkások ennél sokkal bőkezűbb nyugdíjjuttatásra számíthatnak, hiszen az alap nyugdíj járadékuk a megelőző évi átlagbér 20%-val egyenlő. (Az alap nyugdíjjuttatást ugyan reformálták, az egyének különböző hozzájárulási évei alapján indexálva, és 20%-ról 15%-ra csökkent, a nagy különbség azonban így is megmaradt.) Ilyen körülmények között erősen kérdéses, hogy a migráns munkások hajlandók-e fizetésük egy részét rábízni változó munkahelyük és megyéjük, tartományuk különböző adminisztratív egységeire. 2008 végén a migráns munkásoknak csak 17%-a vett részt a városi nyugdíj rendszerben.[25] Az említett tényezők együttesen idézik elő, hogy a városi munkaképes korú népességnek mintegy 50%-a miért nem vesz részt a nyugdíj rendszerben. Hangsúlyozni kell, hogy a legfőbb okot a magas hozzájárulási költségek és az alacsony befektetési hozamok jelentik, amelyek erős kételyeket ébresztenek, hogy visszavonulásuk után elfogadható nyugdíjat kapnak-e.

Az elégséges pénzügyi fedezet problémája

A lefedettség mellett egy nyugdíjrendszer értékelésének másik fontos kritériuma a pénzügyi fedezet kérdése. Ez Kínában – mint utaltam rá – különösen nehéz kérdés, mert az ország átmenetben van egy nem tőkésített felosztó-kirovó rendszerből egy tőkésített, hárompilléres rendszerbe. Egy gyorsan öregedő népesség mellett meg kell őriznie képességét a jövőbeli nyugdíj kötelezettségek finanszírozását illetően, miközben teljesítenie kell jelenlegi nyugdíjfizetési kötelezettségeit azokkal a munkásokkal szemben, akik nem járultak hozzá a rendszer tőkésítéséhez. Ez az ország nyugdíj pénzügyi alapjait feszített helyzetbe hozza, amelyen csak szigorú fiskális politikával és a juttatások mérséklésével lehet úrrá lenni. A Munkaügyi és Társadalombiztosítási Minisztérium (2008 óta Emberi Erőforrás és

[25] Lizhao Zheng: i.m. 90. o.

Társadalombiztosítás Minisztériuma – Ministry of Human Resource an Social Security – MOHRSS) adatai szerint a nyugdíjrendszer deficitje 2003-ban mintegy 47 milliárd RMB volt, ami a GDP 0,4%-ának felelt meg.[26] Ez nem tűnik magas aránynak, ami viszont aggasztó volt, hogy 1993 és 2003 között átlagosan évi 44 milliárd RMB szinten állandósult. A gazdaság gyors fejlődése mellett ez a GDP-hez viszonyítva csökkenő arányt képviselt, de a Világbank joggal figyelmeztetett a reméltnél esetleg lassúbb gazdasági növekedés kockázatára. Egyéb kockázati tényezők is lépéskényszerbe hozták a kormányt. Egyrészt a nyugdíjasoknak az aránya az alapokhoz hozzájárulókhoz képest – mint említettem – növekedett, az 1989-es 19%-ról 2003-ra 33%-ra. Másrészt a bérnövekedés (a feldolgozó szektorban) lehagyta a nyugdíjnövekedést, ami a bér helyettesítési ráta csökkenéséhez vezetett. Miközben ez segítheti a rendszer fenntarthatóságát, ellene hatott az első pillér állandó 20%-os helyettesítési ráta ígéretének. Végül, a kormány állandóan próbálkozott nyugdíjrendszerek létrehozásával a falusi területeken, hogy csökkentse a város – vidék közötti jövedelmi szakadékot, ami azonban újabb pénzügyi terheket képvisel.

A kormány 2005 végén elfogadott, 2006 óta érvényben levő 38. számú dokumentuma a nyugdíjrendszer mindkét kötelező pillérénél csökkentést hajtott végre.[27] Mindenekelőtt az első pillérnél, amely a helyi átlagbér 20%-os helyettesítését biztosította, úgy változtatták meg, hogy szorosabb kapcsolatot létesítettek a hozzájárulási évek és a juttatás között, amennyiben a hozzájárulási éveket 1%/év rátával fogják jóváírni. (Emlékezetes, hogy korábban minden visszavonuló 20%-os alap-helyettesítő rátát élvezett, tekintet nélkül a hozzájáruló évek számára.) Most a régi helyettesítésért 20 évig kell hozzájárulnia. Másodszor az egyéni számla teljes hozzájárulásának arányát 11%-ról 8%-ra csökkentették. Ez a csökkentés végső soron a nyugdíjat fogja csökkenteni.

A 38. számú dokumentum ezen kívül megváltoztatta a juttatási formulát is, tovább csökkentve így a nyugdíjjáradékot. Mint említettem, az egyének a számlájuk alapján az ott szereplő összeg 1/120-ad részére voltak jogosultak. Most ezt az arányt 1/195-re változtatták 50 éves korban történő visszavonulás esetén, és 1/139-re 60 éves korú nyugdíjazáskor. Ezek az intézkedések csökkentették a nyugdíj-helyettesítési rátát, amely a nyugdíjreformot megelőzően 65-90% volt, majd az 1997-es árfogó reform után 59,2%-ra csökkent. Sok szakértő még ezt is magasnak tartotta, azzal érvelve, hogy ez a ráta még mindig magasabb, mint sok fejlett országban, és csökkentése enyhítené a pénzügyi feszültségeket. Ezt az érvelést azonban jelentősen gyengíti, hogy a nyugdíj-helyettesítési ráta a valóságban sokkal alacsonyabb volt. 1993-ban például csak 47%[28], elsősorban a jövedelmek struktúrájának említett megváltozása következtében. A fejlett országokra hivatkozás is gyenge lábakon áll, mivel ott általában egy jól fejlett harmadik pillért találunk, amelynek az önkéntes megtakarításait az állam általában adókkal is támogatja. Kínában viszont ez a harmadik pillér gyakorlatilag hiányzik. (Egyébként, ha a fejlett országokban a harmadik pillért is számításba vesszük, a helyettesítési ráták ott még magasabbak lehetnek, mint Kínában.) A helyettesítési ráta csökkentésének lehet egy olyan következménye, hogy a hozzájárulási hajlandóság csökken, vagyis kedvezőtlenül befolyásolja a másik kulcsténye zőt, a lefedettséget.

[26] Tamara Trinh: i.m. 6-8.o.
[27] Lizhao Zheng: i.m. 93-96. o.
[28] Loraine A West: i.m. 6. o.

A nyugdíjszámlák hordozhatósága

Az adminisztratív egységek (megye vagy tartomány) között munkahelyet változtató munkások ütköztek bele abba a problémába, hogy nyugdíj- megtakarítási számláikat nem vihették magukkal, és az a veszély fenyegette őket, hogy elveszítik nyugdíjukat annál a helyi alapnál, amelyhez hozzájárultak.[29] A probléma egyik oka a már többször emlegetett fragmentáltság, amely horizontálisan (azonos helyi szintek között) és vertikálisan (az adminisztratív hierarchia szintjei között) egyaránt létezik. A probléma az óriási migráns tömeg megjelenésével vált akuttá, gátolva a nyugdíjbiztosításba való bekapcsolódásukat, ami egyébként is alacsony arányú. A teljes munkaerő mintegy 15%-át kitevő migráns tömeget így az öregkori szegénység fenyegeti, amit közvetetten az is előidéz, hogy a legproduktívabb munkaerőt veszíti el személyükben a mezőgazdaság, ami erősen érezteti hatását a szektor teljesítményében. A decentralizáció velejárója, hogy nincs pontos és egységes nyilvántartás. Ennek olyan okai is vannak, hogy az adminisztratív személyzet rosszul képzett, hiányzik a megfelelő infrastruktúra (pl. számítógépek) és a különböző típusú adatok gyűjtésének alkalmas módszerei.

A tartományok kidolgoztak bizonyos szabályozásokat a nyugdíjbiztosítások áthelyezésének kezelésére, ha a munkás egyik városból a másikba vált munkahelyet a tartományon belül. A tartományok közötti áthelyezés már sokkal nehezebb volt. Kuangtung (Guangdong) tartománynak a Gyöngy folyam (Zhu-jiang) deltájában levő városai a Kína más részéből érkező munkásoknak csak akkor engedték meg a belépést a nyugdíjrendszerükbe, ha áthelyezett annyi befizetést, amennyi egyenlő volt azzal, amit akkor halmozott volna fel, ha mindig a város rendszerében lett volna.

A tartományok közötti váltás esetén később többnyire lehetővé tették az első pillér második összetevőjének, az egyéni számlának az áthelyezését (2006 előtt csak az egyén által befizetett részét), míg a másik összetevő, a szociális alap az eredeti helyén maradt. 2009. februárban a MOHRSS szabályozás tervezetet adott ki véleményezésre a munkavállalók nyugdíjának áthelyezéséről.[30] A tervezet szerint az első összetevő, a szociális alap számlájának 60%-át, míg az egyéni számla 100%-át áthelyezhetnék, együtt a munkavállalóval, és a dolgozó megkaphatja az alap-nyugdíj kifizetést az új helyen a visszavonulása után. Ez az elképzelés azonban ellentmondásban van a társadalombiztosítási törvény tervezetével, amely nem támogatja a hordozhatóságot, hanem helyette előírja az első összetevő alap-nyugdíj összeadását minden egyes munkahely periódusban, függetlenül attól, hogy a munkavállaló hol dolgozik.

Az imént említett társadalombiztosítási törvény végre elkészült tervezetét (a törvény kidolgozása 1994-ben kezdődött) az ONGY Állandó Bizottsága 2008. december 28-án publikálta.[31] A tervezet szerint az első pillért eleinte tartományi szinten gyűjtenék, végül országos szinten. A kormány 2009 végére tervezte a tartományi szintű kezelés megvalósítását, az országos szintét pedig 2012 végére. A megvalósítás nem könnyű, hiszen a kormány még 1991-ben azt igényelte, hogy városi vagy prefektúra szint helyett tartományi szinten kezeljék az első pillér ügyeit, de 2009 elején 14 tartományban változatlanul a korábbi

[29] Lizhao Zheng: i.m. 100. o.; Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: i.m. 40. o.; Loraine A. West: i.m. 19. o.

[30] Yuande Zhu: Pension Trends. China. BBVA Economic Research Departments, Asia. Pension Observatory, 2009. március 10, 2-3. o. Internet

[31] Uo. 2. o.

állapot állt fenn. 1997-ben a 26. számú dokumentum újra megfogalmazta ezt a követelményt, de a törvénytervezet kiadásáig csak 17 tartomány hajtotta végre. (Meglepő módon a nyugdíjreformot kísérletként elkezdő Liaoning tartomány is megmaradt a városi és prefektúra szintű kezelésnél.)

A falusi öregkori biztosítási rendszer

A reformidőszakban is, egészen a legutóbbi időig a kormány változatlanul a városi területeken törekedett egy működőképes nyugdíjrendszer létrehozására, miközben kevés figyelmet és különösen pénzt fordított a falusi területekre. A reformidőszakban a családi felelősségi rendszer általánossá válásával a kollektív alapú társadalombiztosítási rendszer lerombolódott, az alapellátásra vonatkozó alapvető garanciák a parasztok saját felelősségévé váltak. Az új körülmények között a kormányzat egyes területen elkezdett bizonyos reformálási kísérleteket.[32] A kormányt mindenekelőtt az hozta kényszerhelyzetbe, hogy alapvetően megrendült az idősekről való családi gondoskodás tradicionális konfuciánus modellje. Nem elsősorban az erkölcsi alapelvek meglazulásáról, az önzés eluralkodásáról van szó, bár kétségtelenül ezek is éreztetik hatásukat, hanem arról, hogy a családi alapú öregkori biztosítási rendszer előfeltételei gyengültek meg, elsősorban a megfelelő méretű család, ahol a terhek jobban eloszlottak. Valójában a már hivatkozott „egy család, egy gyermek" politika következményeiről és a társadalom gyors elöregedéséről van szó. Egy most 65 éves vidéki asszonynak átlag 3,7 túlélő gyermeke van, egy városinak pedig 3. 2025-ben az akkor 65 éves vidéki nőnek átlag 2,2 túlélő gyermeke lesz, a városinak pedig csak 1,3. Ez képezi a hátterét a jelzett 4:2:1 problémának.

A nemek arányának felborulása is komoly következményekkel jár. Közismert, hogy a kínaiak előnyben részesítik a fiúkat, egyebek mellett azért is, mert a tradicionális kulturális felfogás szerint a fiú kötelessége gondoskodni szüleiről idős korukban. Normális körülmények között nagyjából 105 fiú babára 100 lány születése esik. Kínában azonban 2005-ben az arány 119:100 volt, ami a kormányt széleskörű nevelési kampányra ösztönözte a lányok azonos értékéről való meggyőzésért. Érzékelhető hatás egyelőre nem mutatkozik. Kínában már most nagy az arahiány, de kormánybecslések szerint 2020-ra, házasulni szándékozó férfiakból 30 millió fős többlet lesz. Az egyéni tragédiákon túl ez társadalmilag robbanásveszélyes és – a szó szoros értelmében – kriminális helyzeteket teremthet. (Már ma is gyakran előfordul, hogy fiatalkorú leányokat vásárolnak meg, vagy rabolnak el busás haszonnal járó „férjhez adás" céljából.) Visszatérve a jelen helyzethez a 2000-es népszámlálás adatai szerint a falusi öregek 86%-nál a család az elsődleges forrása a támogatásnak, mindössze 8,2% részesült nyugdíj-juttatásban, és az arányok azóta alapvetően nem változtak. A helyzetet súlyosbítja, hogy a földnek biztonságot nyújtó, jövedelmet termelő szerepe csökken, kis mérete, a fizetőképesség hiánya és a tulajdonviszonyok, illetve a használati jogok bizonytalansága

[32] A vidéki nyugdíj rendszer reformjára ld. pl. Dewen Wang: i.m. 109-113. o.; Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema: i.m. 22-23. o.; People's Republic of China: Rural Pension Reform and Development. Asian Development Bank, Technical Assistance Report. Projekt Number 43003-01. 2009. július. Internet (a továbbiakban: ADB Report); Richard Jackson, Keisuke Nakashima and Neil Howe with contribution by Jiangong Zhou: China's Long March to Retirement Reform. The Graying of the Middle Kingdom Revisited. Center for Strategies International Studies – CSIS, 2009(?) 13-15. o.

miatt. (Rengeteg a visszaélés, a földbérleti szerződések megsértése, a kompenzáció nélküli, vagy arcpirítóan alacsony összeg melletti kisajátítás stb.)

A vidéki nyugdíjbiztosítás sokáig elhanyagolt problémájának megoldását több tényező egyre sürgetőbbé teszi. Először is hatalmas tömegről van szó, Kína idős népességének kétharmada falun él, ellátásuk, biztosításuk szervezett megoldása nélkül a szociális segélyrendszer és a minimális ellátást biztosító rendszer kerülhet elviselhetetlen nyomás alá. Megfelelő öregkori biztosítás nélkül nem lehetséges a városi és a falusi gazdaság kiegyensúlyozott fejlődése és integrációja, folytatódik a vidék-város közötti jövedelmi szakadék növekedése. A jövőben is nagy tömegek fognak migrálni a városi területekre, a folyamat sima kezeléséhez szükség van a vidéki és a városi munkaerő piac integrálására. Fennáll a veszélye annak, hogy a falusi szegénységet „exportálják" a városokba, nehezítve a nagyon szükséges urbanizációt. Egy falusi nyugdíjrendszer kiépítése helyettesítené, vagy legalábbis csökkentené a termőföld szociális biztosítékot nyújtó szerepét, ezáltal megnövelné a föld forgalomképességét, nagyobb esélye lenne a mezőgazdaság termékenység növelése szempontjából alapvető fontosságú földkoncentrációnak. Egy falusi öregségi nyugdíjrendszer csökkentené a családokra nehezedő hagyományos ellátási terhet, ezáltal gyengülne a fiúkat előnyben részesítő termékenységi stratégia, javulna, illetve helyreállna a nemek természetes aránya. Vagyis a falusi öregkori nyugdíj rendszerének megteremtése a szorosan vett ellátáson túl igen szerteágazó közvetlen és közvetett demográfiai hatással is járna.

Az új mezőgazdasági rendszer mellett Kína már az 1980-as években tett bizonyos lépéseket a falusi öregkori biztosítás kérdésében. 1986-ban erre vonatkozó kísérleti projekteket indított el fejlettebb mezőgazdasági területeken. A kísérletek alapján a Belügyminisztérium 1992-ben egy alapprogramot jelentett be a vidéki társadalombiztosításra megyei szinten, amely felszólított egy falusi öregkori biztosítási rendszer létrehozására a megyével, mint alapszintű működési egységgel. A rendszert elsősorban az egyének hozzájárulásai finanszírozták, amit kiegészített egy kollektív és egy kormányzati támogatás, amelyek egy egyéni számlára kerültek. Az egyéni nyugdíj számlákat a megyei kormányzat kezelte. Az egy gyermekes szülőket azzal ösztönözték ebben a programban, hogy nekik a kollektívák magasabb hozzájárulást adtak, mint más családoknak.

Az 1990-es évek óta számos falusi nyugdíjrendszerrel kísérleteztek, köztük olyanokkal, amelyek a városi több pilléres rendszer példáját követték, és olyanokkal is, amelyek kizárólag egyéni számlákon alapultak. A kormányzati pénzügyi támogatás hiánya, valamint a mezővárosi és falusi vállalatok részéről a támogatások elmaradása miatt azonban ezek többnyire csak nagyon alacsony juttatást nyújtottak volna, így kevéssé voltak vonzóak. Ennek ellenére, a programok értek el bizonyos sikert, 1997 végére 75,42 millió paraszt volt résztvevője e rendszereknek. Ezt követően viszont stagnálás következett be. Az 1998-as kormányzati átstrukturálás során a falusi öregkori biztosítás felelőssége átkerült a MOLSS-hoz, amely elégedetlen volt a rendszerrel és 1999 júliusában a kormány úgy határozott, hogy megállítja a dolgot, és a rendszert fokozatosan kereskedelmi, azaz üzleti jellegű biztosítási programmá alakítja át. Ennek hatására növekedtek a nehézségek a meglevő alapok működésében, a lefedettség jelentősen csökkent, az 1997. évi több mint 75 millióról 2004-re 53,78 millióra, ami 28,7%-os visszaesést jelentett. Érdemes emlékeztetni azonban arra, hogy az 1997-es magasabb létszám is a teljes falusi munkaerő töredékét, mindössze 15,4%-át jelentette, és ez az arány csökkent 11%-ra.

A családi alapú öregkori támogatás alapjainak meggyengülése szükségszerűvé teszi egy átfogóbb nyugdíjbiztosítási rendszer kiépítését a vidéki területeken is. Az eddigi

tapasztalatok is nyilvánvalóvá teszik, hogy ennek létrehozásához szükség van a kormányzat pénzügyi elkötelezettségére. Nem állja meg a helyét az az érvelés, hogy Kína jelenlegi gazdasági fejlettségi szintje nem teszi lehetővé ilyen rendszer kiépítését. Dánia, Svédország, Portugália és Spanyolország 1891-ben, 1913-ban, 1919-ben és 1947-ben kezdte kiépíteni a falusi öregkori biztosítási rendszerét. Az egy főre eső GDP ezekben az országokban akkor Kína 1999-es egy főre eső GDP-je 79,3, 99,9, 46,6 és 73,3 százalékának felelt meg.[33] Ez is alátámasztja, hogy elsősorban a politikai elhatározás hiánya játszott szerepet a probléma megoldásának elmaradásában.

2003 óta néhány helyi kormányzat elindított egy falusi nyugdíj pénzügyi támogatást, amely egy olyan rendszert eredményezett, amely egyesíti a „létfenntartási nyugdíjat", amelyet a kormány tőkésít, és az egyéni számlát. Ez kedvezőbbnek tűnik, mint például a szociális alap (amelyet szintén az egyének hozzájárulása finanszírozna) és az egyéni számla kombinációja, vagy csak az egyéni számlákon alapuló rendszer.

A nyugdíj reform legutóbbi fejleményei

A kínai vezetés tudatában van annak, hogy a társadalombiztosítás reformja és egy jól funkcionáló, országos nyugdíjrendszer létrehozása nélkülözhetetlen elemei egy „harmonikus társadalomnak." Ven Csia-pao (Wen Jiabao) miniszterelnök az ONGY 2009 márciusi ülésén tartott kormánybeszámolóban megfogalmazta: „Minél nagyobb nehézségekkel szembesülünk, annál nagyobb figyelmet kell szentelnünk annak, hogy biztosítsuk az emberek jól-létét és elősegítsük a társadalmi harmóniát és stabilitást."[34] A jelenlegi pénzügyi és gazdasági világválság is ösztönző hatást gyakorolt, mindenekelőtt azzal, hogy az eddigi – Kína gazdasági fejlődését elsősorban jellemző – exportorientált gazdaságfejlesztési stratégia folytatása nehézségekbe ütközik, illetve bizonyos mértékű kiszolgáltatottságot eredményez. Helyettesítő tényezőnek a belső fogyasztás ösztönzése kínálkozik, amelyre a kínai vezetés már a válságot megelőzően is tett jelentős lépéseket (béremelések, ünnepnapok, szabadnapok számának növelése, a földadó eltörlése). Ebbe a sorba illeszkedik igen jelentős lépések bejelentése a nyugdíjreform területén, alátámasztva hatalmas összegű költségvetési kötelezettség vállalásokkal. Megfogalmazták azt az összefüggést is, hogy egy társadalombiztosítási rendszer kiépítése az embereket – a nyugdíj és egészségügyi célú megtakarítás helyett – fogyasztásra késztetné.

A nyugdíjbiztosítás terheinek csökkentése érdekében, figyelembe véve a várható élettartam megnövekedését, napirenden levő vitatéma a kötelező visszavonulási kor felemelése is. A leendő nyugdíjasok így hosszabb ideig dolgoznának, nagyobb lenne a hozzájárulásuk a nyugdíjalapokhoz. Ez azonban komoly nehézségeket okozna a foglalkoztatási helyzetben, ahol évente több mint 10 millió új munkahelyről kell gondoskodni a munkaerő piacra belépők számára. A főiskolát, egyetemet végzettek így is nehezen találnak munkát, amit még inkább súlyosbított a 2008 őszén bekövetkezett válság. Migráns munkások tízmilliói is elveszítették munkahelyüket és tértek vissza falvaikba. A következmény, hogy növekszik a gazdaságilag inaktív népesség, amely nem rendelkezik megfelelő biztonsági hálóval és

[33] Dewen Wang: i.m. 112. o.

[34] China to boost spending on welfare, education, health care. China Daily, 2009. március 5. http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-03/05/content_7542377.htm

foglalkoztatás híján nem tud hozzájárulni egy nyugdíjrendszer fejlesztéséhez. Ezek a fejlemények együttesen nyugtalansághoz vezethetnek, veszélyeztetve a kínai vezetők által oly gyakran hangoztatott és kívánatosnak tartott társadalmi stabilitást és „harmóniát".

A reformjavaslatok sorában sokan érvelnek egy új, autonóm országos nyugdíjhatóság létestése mellett, függetlenül a különböző szintű (országos, tartományi, helyi) létező testületektől. A sok különböző szabályozó testület, nemegyszer egymást átfedő szerepekkel és felelősségekkel, valóban akadályozhatja a nyugdíjrendszer fejlődését. Egyesek szerint ezt a rendszert az államtanács irányítása alá kell helyezni, amely a legfőbb adminisztratív hatalom a kínai kormányban. Ez biztosítaná egy országos, koherens nyugdíjrendszer kialakítását és egy szabályozott, a központi és a helyi kormányzatok általi, hatékony és koordinált működtetést.

A kormány a nyugdíjreform stratégia kidolgozásához technikai segítséget kért az Ázsiai Fejlesztési Banktól (ADB). A bank tényfeltáró küldöttsége 2009 májusában látogatott Pekingbe és viták után megegyeztek a célokat, a lefedettséget, a finanszírozási tervet stb. tekintve. (ADB Report.) 2009 elején december elején kínai küldöttség járt Olaszországban és Magyarországon, elsősorban a vidéki nyugdíjjal kapcsolatos témák és a nyugdíjadminisztráció tanulmányozására.[35] Természetesen ezeken kívül is számos tanulmányra, elemzésre is támaszkodtak a reformtervek kidolgozásakor.

2009-ben a kormány elhatározta 200 megyére – az összes megye 10%-ra – kiterjedő kísérlet elindítását egy olyan falusi nyugdíjrendszer vizsgálatára, amelyben a létfenntartási nyugdíjat részben kormányzati támogatásból, részben egyéni számlákról finanszíroznának. Olyan témákat fognak ennek alapján tanulmányozni, mint a rendszer finanszírozási rendszerének fenntarthatósága, a juttatási szintek, a régiók közötti hordozhatóság, a különböző kormányszintek fiskális felelőssége stb. A falusi nyugdíjakat megyei szinten irányítják, a pénzügyi támogatás terhein a központi, a tartományi és a helyi kormányok osztoznak, a juttatások szintjét havi 55 jüanban állapították meg, a 60 éven felüliek kaphatják, és akinek gyerekei vannak, azoknak is részt kell vennie a rendszerben. (ADB Report) A kormány a kísérlet első fázisára 3 milliárd RMB-t (440 millió $) kíván fordítani, az ADB pedig félmillió dollárral járul hozzá a költségekhez.

Az 1990-es évek elején indított programokhoz képest az a jelentős változás, hogy azok lényegében kormányzati pénzügyi támogatás nélkül indultak, ezért nagyon kevés lelkesedést váltottak ki. Ráadásul most a teljes alapnyugdíj költségének a középső és a nyugati országrész tartományaiban az egészét, míg a keleti országrészben a felét a központi kormány fogja viselni. Az első reagálások vegyesek, van, aki csatlakozni akar (a részvétel önkéntes), míg mások szkeptikusak, van, akiket a gyerekek részvételének követelménye tart távol. Joggal jegyezték meg, hogy az 55 RMB minimum nyugdíj túlságosan alacsony, összevetve a más szektorokban visszavonultak nyugdíjával. 2009-ben a városi vállalati nyugdíjasok átlag 1200 RMB-t kaptak, a közalkalmazottak nyugdíja pedig 10%-kal ennél is magasabb volt. Emiatt egyesek kételkednek a rendszernek a gazdaságot és a fogyasztást ösztönző hatását illetően. Végül, változatlanul megoldatlan az alapok hozamának kérdése: ha ezeket bankokban helyezik el, az összeg idővel még csökkenhet is, olyan alacsonyak a kamatok az inflációval összevetve. Emiatt szélesebb értelemben is sokan vallják azt, hogy jobb a pénzt a

[35] EU-China Social Security Reform Co-operation Project.
http://www.eucss.org.on/index.php?id=213…

matracban tartani.[36] A Kínán belül a falusi nyugdíjak területén is fennálló hatalmas különbségeket jelzi, hogy 2009 augusztusában a kísérletben résztvevő Peking falusi területen a havi alap nyugdíjat 280 jüanról 300 jüanra emelték.[37]

A kínai kormány 2009. decemberben igen jelentős lépéseket jelentett be, részben a fentebb jelzett stratégiai elképzelések szellemében. A nyugdíjasok megélhetését javító, a fogyasztást növelő lépésként az állami nyugdíjakat 10%-kal emelik 2010-től kezdődően, amely havi 120 jüant (18 $) jelent. A falusi és városi munkások munkahely váltás esetén, akkor is, ha ez tartományok közötti áthelyezést jelent, magukkal vihetik nyugdíjszámlájukat (nemcsak a saját hozzájárulásukat tartalmazó részét). Beszámoltak arról, hogy 2008 végén 219 millió ember kapott nyugdíjat, emellett kb. 317 millióan rendelkeztek alap egészségügyi biztosítással, mintegy 124 millióan munkanélküli és 139 millióan munkahelyi balesetbiztosítással.[38]

Ezek a lépések illeszkednek abba a rendkívül ambiciózus tervbe, amely 2020-re egy átfogó, mindenkire kiterjedő társadalmi jóléti rendszert akar megteremteni, beleértve a falusiak általános nyugdíj biztosítását. A több mint 5,7 billió jüan (azaz közel 1 billió US$) előirányzatú elképzelés fedezetét az az óriási dinamizmust mutató gazdasági fejlődés adja, amely Kínát még a jelenlegi világválság közepette is jellemzi.

□ □ □

Kína egy gyorsan öregedő társadalom rendkívül összetett problémáival néz szembe. Súlyos terhet jelent, hogy ez a gazdasági fejlődés viszonylag korai szakaszában következik be, így nagy kérdés, hogy gazdaggá, fejletté válik-e azt megelőzően, hogy az ország társadalma öreggé válna. Mindenesetre most van a legfőbb ideje, hogy az ország vezetése szembenézzen ezzel a kérdéssel, és célul tűzze ki egy országos, minden dolgozót lefedő nyugdíjrendszer kiépítését. Különösen indokolt ez az olyan legsebezhetőbb társadalmi csoportok, mint a migránsok, a férjezetlen nők, az alacsony keresetűek, a mentális és egyéb problémák miatt rendszertelen munkavégzési történettel rendelkezők esetében. A legutóbbi elképzelések, tervek jelzik, hogy a kínai vezetés végre szakított azzal az évtizedekig kimondatlanul követett felfogásával, hogy a társadalom egy szűk (városi) részének nyújt biztonságos öregkori ellátást.

A kínai polgárok elsősorban a kormánytól várják a nyugdíj, illetve általában a szociális ellátásról való gondoskodást (nem feledve itt a családi gondoskodás tradícióját). Ez párosul azzal a meggyőződésükkel, hogy a kormány a belátható jövőben képes is lesz biztosítani nemcsak a teljes lefedettséget, hanem még emelni is a nyugdíjtámogatásokat (függetlenül attól, hogy éppen ellenkező irányú trendek érvényesülnek), ami komoly nyomás alá helyezi a vezetést, illetve a költségvetést. Az öregedő népesség elégedetlensége nem elhanyagolható fenyegetés a most az egyik legfőbb politikai értéknek tekintett társadalmi stabilitásra, a

[36] Senior World Chronicles Fascinating Face, 2009 december 4. http://www.seniorsworldchronicle.com/2009/12/china-rural-pension-plan-takes-off.html

[37] Global Times, 2009 augusztus 20. http://china.globaltimes.cri/society/2009-08/459330.html

[38] Agence France Press: China steps up reform of pension system. http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/world/view/20091223-243629; Taiwan News Online.http://www.etaiwannews.com/etn/print.php

megteremteni kívánt harmonikus társadalomra. Öregek tiltakozásai, tüntetései most is előfordulnak a helyi kormányhivatalok előtt.

Szinte egyöntetű az a vélemény, hogy a reform során kialakított nyugdíjrendszer egyik legnagyobb hibája a széttöredezettség és a decentralizáció. Ehhez nagymértékben hozzájárulnak a jogi szabályozás hiányosságai. A százával hozott törvények, szabályozások és rendeletek valóságos jogi dzsungelt eredményeztek, ami ezen a területen is növeli az átláthatatlanságot, teret nyit az önkénynek és különböző visszaéléseknek, fokozzák a jogos bizalmatlanságot. Ezen csak részben segítene, ha végre elfogadnák a társadalombiztosítási törvényt, de legalább ilyen fontos, ha nem fontosabb lenne a társadalmi részvétel. Be kellene vonni a reformokba a társadalmat, a szakszervezeteket, mert a nyugdíj reform és más, a társadalom egyéb szektorait érintő reformok politikailag bonyolultabbak, mint a strukturális, kiigazító reformok voltak (bár természetesen azoknak is voltak messze ható társadalmi következményei).

Nehéz problémának ígérkezik a finanszírozás, hiszen a mai részleges lefedettség mellett is a nyugdíjrendszer súlyos adóssággal küzd, mindenekelőtt a múlt, a felosztó-kirovó rendszer örökségeként. Megoldatlan azonban a második pillér tőkéinek hatékony, megfelelő hozamokat eredményező befektetése is. (A finanszírozás befektetés problémáival is kiterjedt irodalom foglalkozik.) Többek között a finanszírozás problémájával vannak kapcsolatban a nyugdíjkorhatár felemelésére vonatkozó javaslatok, illetve a juttatások csökkentésének már eddig is végrehajtott lépései.

Végül arra utalnék, hogy abból a tényből, hogy Kína a Világbank által javasolt többpilléres megoldást választotta, nem következik, hogy ez az ideális megoldás Kína számára és esetleg ebben nem következik be változás, akár az éppen folyamatban levő kísérletek eredményeként. Több szerző (pl. Lizhao Zheng, John B. Williamson, Catherine Deitelbaum, Dewen Wang, Tamara Trinh) megfogalmazta észrevételeit és kifogásait, illetve próbált felvázolni alternatívákat. Olyan problémákra mutatnak rá, hogy nem tudta szélesíteni a lefedettséget, miközben csökkentette a nyugdíjjuttatást, végrehajtásának olyan előfeltételei hiányoznak, mint a jó kormányzás, adminisztráció fentebb sokszor hivatkozott problémája, vagy az érett, fejlett tőkepiac hiánya. Alternatívaként vetik fel a felosztó-kirovó rendszerhez való visszatérést, vagy a kizárólag egyéni számlákra alapozott megoldást. A kínai vezetés a reformfolyamat egész eddigi időszakában megfelelő nyitottságot és rugalmasságot tanúsított a legkülönbözőbb kísérletek tapasztalatainak hasznosításánál, így minden alap megvan annak feltételezésére, hogy ez a nyugdíjreform kísérleteknél sem lesz másképpen.

A kínai nyugdíjrendszer fő vonásai

	Alap öregségi biztosítási rendszer		**Vállalati évjáradék rendszer (EA)**	**Kiegészítő egyéni tervek**
	I Pillér		II Pillér	III Pillér
	Társadalmi alap (I lépcső)	Egyéni számlák (II lépcső)		
Fő vonások	- a kormány 2005-ös 38. dok.-án alapul kötelező - meghatározott juttatás,	- a kormány 2005-ös 38. dok.-án alapul - kötelező	- a MOLSS 20 és 23. dekrétumain alapul	

	az alapok városi vagy tartományi szintnél	- meghatározott hozzájárulások számlák		
Tőkésítés (tőkefedezeti)	- nem tőkésített (unfunded)	- elvileg teljesen tőkésített, de „átszivárgás" a társadalmi alapba, mind legálisan, mind de facto - legalább 13 tartomány elkötelezett a teljes tőkésítésre és megtiltotta az „átszivárgást" - heterogén tőkésítési és cél-ráták	- teljesen tőkésített	- tőkésített
Hozzájárulások	- a bérlista 20%-a - (17 és 30% között a várostól függően) - 100%-ig a foglalkoztató felelőssége	- a helyi garantált (covered) bér 8%-a - az egyéni bérek 8%-a - a foglalkoztatottak 100%-os felelőssége	a társaság szintjén meghatározott - 5% adókedvezmény csak a foglalkoztatottnak[1]	- nem szabályozott
Járadékok	- minimum 15 év hozzájárulás a jogosultsághoz - 1% gyarapodási/növekedési ráta - 35% a 35 éves szolgálaton alapulva - Indexálási szabályok nincsenek, de a gyakorlatban oda tendálnak, hogy a helyi bérnövekedés 40-60%-val növekedjenek	- periodikus kifizetések a várható átlagos élettartam szerint a városokban - hosszú élettartam kockázat biztosítás az I lépcső által - a bérhelyettesítési ráta-cél 24,2%, 15 éves hozzájáruláson alapulva	- meghatározott hozzájárulások - adózott - fizetési módszer: egy összegű kifizetés vagy periodikus kifizetés	- nem szabályozott

[1/] A Kínai Pénzügyminisztérium és az Állami Adóhivatal elhatározta, hogy az adókedvezményt az EA-ra 4%-ról 5%-ra emeli 2009. júniusban.

Forrás: Gregorio Improvido, Yu-Wei Hu, Xiaohong Li: i.m. 8. o.