

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE WE WSPÓŁCZESNYM KAZACHSTANIE

Gul'nara Bazarbaeva
Uniwersytet Południowo-kazachstański
im. A. Auëzova
Andrzej Wierzbicki
Uniwersytet Warszawski

UWARUNKOWANIA SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Prezydent Kazachstanu N. Nazarbajew w lutym 2007 r. w orędziu do narodu pt. *Nowy Kazachstan w nowym świecie* zaliczył doskonalenie kapitałowego systemu emerytalnego do priorytetowych zadań współczesnej polityki społecznej¹.

Zabezpieczenie emerytalne obywateli nabiera szczególnego znaczenia wraz ze starzeniem się społeczeństwa. Godne zabezpieczenie starości swoich obywateli jest jednym z głównych zadań społecznie zorientowanego państwa, do których należy także Kazachstan. Zadanie to zawsze było w republice jednym z priorytetowych, a w ostatnich latach uzyskało znaczenie wagi państwowej. Główną przyczyną tego stanu było to, iż większość emerytów ma tylko jedno źródło dochodów – emeryturę. Od jej siły nabywczej bezpośrednio zależy poziom, długość i jakość ich życia.

Po uzyskaniu niepodległości Republika Kazachstan odziedziczyła po Związku Radzieckim system emerytalny, którego podstawą była zasada solidaryzmu społecznego. W tym systemie wysokość emerytury była obliczana na podstawie 50% wynagrodzenia i zależała od stażu pracy oraz wysokości zarobków w okresie pięciu kolejnych lat z ostatnich dziesięciu lat pracy.

Wiek emerytalny był w porównaniu z innymi krajami stosunkowo niski. I tak, kobiety miały prawo przejść na emeryturę w wieku 55 lat, a mężczyźni w wieku 60 lat. Szereg kategorii pracowników (wojskowi, matki wielodzietne, osoby zamieszkujące w strefie poligonu semipałatyńskiego i klęsk ekologicznych, pracujący w warunkach szkodliwych dla zdrowia i inne) mogło przejść na emeryturę jeszcze wcześniej.

Sytuację dopełniał kryzys okresu pierestrojki, w którym Kazachstan znalazł się w połowie lat 90. XX wieku. Kryzys ten naruszył dotychczasowy system zabezpieczenia społecznego, któremu groziła katastrofa. Przejawiała się to w obniżeniu warunków życia znacznej części ludności kraju, przede wszystkim emerytów i niepełnosprawnych. Ich świadczenia stały się bardzo niskie i nie pozwalały na zaspokajanie nawet minimalnych potrzeb.

W tym okresie, w warunkach postępującego starzenia się ludności, wyraźnie była odczuwalna niefunkcjonalność repartycyjnego systemu emerytalnego, którego podstawą była solidarność międzypokoleniowa².

REFORMA SYSTEMU EMERYTALNEGO

1 stycznia 1998 r. Kazachstan rozpoczął wdrażanie reformy systemu emerytalnego, która polegała na przejściu z systemu repartycyjnego na kapitałowy dla wszystkich kategorii pracowników. Dla przeprowadzenia reformy wykorzystano chilijski model

systemu emerytalnego. Kazachstan stał się liderem wśród państw WNP, bowiem jako pierwszy przystąpił do reformy emerytalnej i radykalnie zmienił sposób ustalania i wypłaty emerytur.

W wyniku reformy w Kazachstanie współistnieją obecnie trzy systemy emerytalne, a mianowicie:

1) system repartycyjny dla emerytów, którzy przeszli na emeryturę do 1 stycznia 1998 r.,

2) system mieszany – dla tych, którzy pracowali przed 1 stycznia 1998 r. i obecnie przechodzą na emeryturę,

3) system kapitałowy, dla osób, które nie pracowały (lub pracowały mniej niż pół roku) przed 1 stycznia 1998 r.

Dwa pierwsze systemy są systemami wygasającymi, ustępując miejsca systemowi kapitałowemu. Mimo wprowadzanej reformy świadczenia emerytalne były niskie. W *Programie walki z ubóstwem i bezrobociem na lata 2000–2002* uznano emerytów za najsłabszą ekonomicznie i zarazem najliczniejszą (1,8 mln osób) grupę ludności.

W celu bardziej obiektywnej oceny sytuacji emerytów i podniesienia wysokości świadczeń w 2003 r. dokonano przeliczenia wysokości otrzymywanych emerytur według specjalnie opracowanej metodologii w zależności od gałęzi gospodarki, w której pracował emeryt i od stosunku jego wynagrodzenia do średniego wynagrodzenia w danej gałęzi. Dzięki temu przeliczeniu średnią wysokość emerytur podwyższono o ponad 40% (z 5818 do 8198 tenge³ na koniec 2003 r.).

Zgodnie z orędziem prezydenta Republiki Kazachstanu do narodu pt. *Kazachstan na drodze przyspieszonej modernizacji gospodarczej, społecznej i politycznej* 1 lipca 2005 r. wprowadzono dodatkową emeryturę bazową dla wszystkich emerytów w wysokości 3000 tenge. Przeliczenia dokonano w odpowiednim czasie i to pozwoliło podnieść minimalną emeryturę do poziomu 9200 tenge, a średnią emeryturę, według wstępnych ocen – do poziomu 12 000 tenge miesięcznie.

Na początku 2005 r. w Republice Kazachstan było 1,6 mln emerytów. Spośród nich 97,4% pobierało pełne świadczenia z tytułu starości, a 1,9% otrzymywało wcześniejsze emerytury.

Regionalna analiza wysokości emerytur pokazuje duże różnicowania. Najwyższa średnia wysokość nominalnej emerytury przypada na Ałmaty (10 067 tenge) i Astanę (9618 tenge), a także obwód mangystauski – 9182 tenge. W tych regionach są także najwyższe wynagrodzenia. Najniższe emerytury pobierali świadczeniobiorcy w obwodzie południowo-kazachstańskim (7549 tenge) i dżambulskim (7861 tenge). Po uwzględnieniu siły nabywczej indeks realnej emerytury był najwyższy także w Ałmaty (100,4%), następnie w Astanie (100,3%) i w obwodzie atyrauskim 99,8%⁴.

W tym czasie, mimo dokonywanych przeliczeń i podwyższenia emerytur, przeciętny poziom emerytur stanowi nie więcej niż 35% przeciętnego poziomu wynagrodzeń. Należy podkreślić, że według Kon-

wencji MOP nr 102 minimalna wysokość świadczenia emerytalnego powinna wynosić 40% odpowiedniego wynagrodzenia przyjmowanego do podstawy wymiaru, a według standardów przeciętnych – 45% tego wynagrodzenia (Konwencja MOP nr 128).

Stopniowo wprowadzana zamiana repartycyjnego systemu emerytalnego powinna zapewnić wypłatę emerytur osobom ubezpieczonym ze składek zgromadzonych na indywidualnych kontach, a także z dochodów, otrzymywanych dzięki inwestycjom dokonywanym przez fundusze emerytalne.

W odróżnieniu od systemu solidarnościowo-repartycyjnego, uzależnionego od sytuacji demograficznej i poziomu wynagrodzeń, efektywność funkcjonowania kapitałowego systemu emerytalnego jest uzależniona od rynku kapitałowego, w szczególności od wielkości stopy procentowej i oczekiwań inflacyjnych, a także stopnia rozwoju instytucji finansowych.

Celem reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego było:

- podwyższenie wieku emerytalnego,
- wprowadzenie bardziej zaostrożonych kryteriów wypłaty emerytur,
- zwiększenie stażu pracy wymaganego dla otrzymania emerytury z systemu repartycyjnego,
- radykalna redukcja warunków niezbędnych do otrzymania niepełnej emerytury,
- ustanowienie poziomu obowiązkowych składek ubezpieczeniowych w wysokości 10% podstawy wynagrodzenia,
- stworzenie Państwowego Kapitałowego Funduszu Emerytalnego,
- rozwój prywatnych funduszy emerytalnych,
- przeniesienie rent inwalidzkich z tytułu śmierci żywiciela do statusu zasiłków, finansowanych poza systemem emerytalnym.

Wiele z tych działań nie było popularnych w społeczeństwie, szczególnie zaostrożenie kryteriów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę licznych kategorii pracowników i ogólne podwyższenie wieku emerytalnego. Przy tym podniesiono wiek emerytalny o 3 lata – do 58 lat dla kobiet i 63 lat dla mężczyzn. Ustawa była wprowadzana w życie przez trzy lata do 1 lipca 2001 r.

Wraz ze wzrostem gospodarczym, obniżeniem bezrobocia, stworzeniem dodatkowych miejsc pracy stosunek większości pracującego społeczeństwa do podniesienia wieku emerytalnego uległ zmianie. Analiza rynku pracy pokazuje, że liczba pracujących emerytów stale rośnie. Obecnie stopa bezrobocia ludności w wieku 60–64 lat wynosi jedynie 4,2%, przy ogólnej stopie bezrobocia 8,4%.

WIEK EMERYTALNY I KATEGORIE EMERYTÓW

Wzrost długości trwania życia, zwiększenie liczby pracujących emerytów i niski poziom świadczeń emerytalnych w stosunku do wynagrodzeń czynią aktualnym problem podwyższenia wieku emerytalnego. Szczególnie jest to ważne dla kobiet, które przechodzą na emeryturę 5 lat wcześniej niż mężczyźni i przy tym mają niższe wynagrodzenia (w 2004 r. przeciętne wynagrodzenie mężczyzn wynosiło 34 613 tenge, a kobiet 21 362 tenge, różnica między nimi wynosiła 1,62).

Należy jednak wziąć pod uwagę, że kobiety korzystają z 3-letniego urlopu wychowawczego zgodnie z Ustawą o pracy w Republice Kazachstan. Oprócz tego długość trwania życia kobiet jest obecnie wyższa niż mężczyzn. Według oficjalnych danych, oczekiwa-

na długość trwania życia kobiet w dniu urodzin jest o 11 lat dłuższa niż u mężczyzn (odpowiednio 72,52 i 61,56 lat)⁵. W związku z tym przy przechodzeniu na emeryturę kobiety będą miały znacząco niższe oszczędności emerytalne niż mężczyźni i odpowiednio będą otrzymywały niższe emerytury z systemu kapitałowego.

Istnieją także problemy z kapitałem emerytalnym wśród innych kategorii ludności, takich jak:

- samozatrudnieni – sprzedawcy w kioskach, kierowcy pracujący z własnymi samochodami, różni konsultanci, korepetytorzy itd.; wielu z nich świadczy usługi dla ludności na podstawie umowy zlecenia i nie są związani stosunkiem pracy z żadnym pracodawcą;
- farmerzy i członkowie ich rodzin wspólnie pracujący w gospodarstwach rolnych;
- obywatele nieotrzymujący oficjalnego dochodu: bezrobotni, gospodynie domowe, matki z rodzin wielodzietnych, wolontariusze w organizacjach społecznych itd.;
- osoby uczące się przez długi okres;
- pracownicy przedsiębiorstw, które w niepełnym wymiarze lub nieregularnie odprowadzają składki emerytalne.

Zabezpieczenie emerytalne dla wszystkich obywateli będzie w przyszłości stanowić realne obciążenie dla podatników w postaci finansowania świadczeń celowych z pomocy społecznej i innych świadczeń finansowanych z budżetu państwa. Będzie ona wykorzystywana w stosunku do osób, które wraz ze starzeniem się ludności nie będą uczestniczyć w systemie kapitałowym.

Wszystkie wymienione kategorie obywateli, z jednym wyjątkiem, nie płacą składek do funduszy kapitałowych. Większość z nich najzwyczajniej uchyla się od tego, mimo że mają indywidualne kody i wiedzą, że składki emerytalne są obowiązkowe. Istnieje niebezpieczeństwo znalezienia się poza kapitałową częścią systemu emerytalnego. Przy osiągnięciu wieku emerytalnego, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, osoby te otrzymają tylko emerytury bazowe, a ci którzy pracowali przed 1 stycznia 1998 r. jeszcze dodatkowo z systemu solidarnościowego – emerytury proporcjonalne do stażu pracy.

FUNDUSZE EMERYTALNE

Istotnym czynnikiem zabezpieczenia emerytalnego w systemie kapitałowym jest działalność funduszy emerytalnych, ich stabilność i dochodowość. W miarę starzenia się społeczeństwa do mieszanego systemu zabezpieczenia emerytalnego będzie się włączać coraz większą liczbę obywateli. Poziom ich życia będzie zależeć od skuteczności pracy funduszy emerytalnych oraz inwestowania ich oszczędności.

Płacący składki mogą wybierać fundusze według własnego uznania. Liczba płacących obowiązkowe składki emerytalne wynosi 7,1 mln ludzi, co stanowi ponad 97% ogólnej liczby pracujących w Republice Kazachstan. Regularnymi płatnikami składek jest mniej niż połowa z nich. 30 tys. ludzi jest dobrowolnymi płatnikami i około 3 tys. płatników wnosi dobrowolnie składki do funduszy zakładowych.

Z powodu braku oficjalnej statystyki trudno jest określić średni poziom oszczędności emerytalnych obywateli, a także ich maksymalny i minimalny wymiar. Oczywiście, że u uczestników systemu emerytalnego w jednym wieku istnieją znaczące różnice w oszczędnościach i ich wysokość zależy od wysoko-

ści nominalnego wynagrodzenia, regularnych płatności i zyskowności wybranego funduszu emerytalnego. Wraz ze starzeniem się ludności różnice te będą narastać. W ten sposób zabezpieczenie interesów przyszłych emerytów jest dostatecznie skomplikowanym zadaniem zarówno na poziomie kompanii zarządzających kapitałem emerytalnym, jak i na poziomie państwowego systemu emerytalnego.

Większość ludności ocenia składki do kapitałowego systemu emerytalnego jako swoisty dodatkowy podatek. Dlatego też część ludności, formalnie niezwiązana prawnym stosunkiem pracy, nie dąży do przystąpienia do systemu emerytalnego. Z drugiej strony problemy zarządzania oszczędnościami emerytalnymi i stabilności systemu będą dotyczyły większości, a z biegiem czasu i wszystkich obywateli w wieku produkcyjnym, co może zrodzić dodatkowe problemy.

W orędziu prezydenta jako aktualne zadanie wskazano „zabezpieczenie gwarancji zachowania oszczędności emerytalnych”⁶. W tym celu należy przyjąć działania rozszerzające zakres instrumentów dla inwestowania aktywów emerytalnych, a także zabezpieczenia dalszego rozwoju podmiotów kapitałowego systemu emerytalnego dla podniesienia wymagań do ich trwałości i niezawodności finansowej. Przypuszcza się, że do zakończenia reformy państwo będzie pozostawać podstawowym źródłem finansowania świadczeń społecznych i zapewni ich wypłatę z budżetu.

KAZACHSTAN NA TLE PAŃSTW WNP, EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

W sferze zabezpieczenia emerytalnego Kazachstan jest dla innych państw WNP punktem odniesienia i odpowiednio przykładem pomyślnego przejścia od repartycyjnego do kapitałowego systemu emerytalnego. Ocena, na ile skuteczny jest obecnie działający system kapitałowy, będzie możliwa najprędzej po upływie odpowiednio długiego okresu, ponieważ płatnicy składek, których przeciętny wiek wynosi około 40 lat, przejdą na emeryturę za 20 lat. Na razie należy uważnie analizować zalety także innych systemów emerytalnych.

Większość tzw. wschodnioeuropejskich krajów „tranzytowych” przystąpiło do przebudowy swoich systemów emerytalnych od umocnienia zależności między składkami i wypłatami emerytalnymi, przechodząc do teoretycznych schematów składek, podnosząc wiek emerytalny, zmniejszając stopę zastąpienia wynagrodzenia emeryturą i zmieniając formułę indeksacji emerytur.

Oprócz tego kilka krajów Europy Środkowej i Wschodniej podejmuje działania w celu przejścia do mieszanego systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Mieszany system emerytalny pozwala ludziom rozdzielić składki w różnych krajach, regionach i funduszach. Zapewnia to możliwość wykorzystania obowiązkowej części wkładów w społecznym systemie emerytalnym dla finansowania indywidualnego konta każdego pracownika. Zarządzania tymi wkładami i ich inwestowania podejmują się instytucje prywatne, a emerytury są wypłacane odpowiednio do uzyskanego wkładu.

Końcowy wariant systemu emerytalnego uwzględnia schemat rozdziału: wypłatę emerytur z bieżących dochodów – pierwszy poziom, rentowność systemu kapitałowego – drugi poziom i indywidualne oszczędności – trzeci poziom.

Kluczowym elementem tych reform jest ujawnienie części długu systemu emerytalnego, który należy sfinansować. Istnieją trzy źródła finansowania.

Pierwsze powinno ograniczać wydatki pierwszego poziomu, aby stworzyć oszczędności w państwowych programach zabezpieczenia emerytalnego i zmniejszyć przyszłe zobowiązania płatnicze. Drugie źródło to zwiększenie podatku od wynagrodzeń i oszczędności. Trzecie źródło finansowania powinno wykorzystać zasoby budżetowe, otrzymywane z zobowiązań dłużników albo od dochodów z prywatyzacji. Gdyby uwzględnić wielkość niezbędnego finansowania i fakt, że rządy w znaczącym stopniu wyczerpały pierwsze dwa źródła, staje się oczywiste, że bieżące finansowanie świadczeń będzie pochodziło z budżetu.

Początkowe wydatki budżetowe potrzebne na przejście do mieszanego systemu są bardzo duże. W krajach, które doświadczyły tego przejścia, drugi poziom finansowany z oszczędności w wysokości 6% od wynagrodzeń, jak na przykład na Węgrzech, w pierwszych latach potrzebowałby corocznego finansowania w wysokości około 1,9% PKB.

Inne kraje, przygotowujące się do przejścia do takiego systemu – Bułgaria, Chorwacja, Estonia i Macedonia, powinny przedstawić plany i budżet z uwzględnieniem takich wydatków, zachowując przy tym stabilizację makroekonomiczną. Wysokość wydatków budżetowych zależy od struktury drugiego poziomu, jego rozmiaru i wyboru kontyngentów, a także od szybkości, z jaką rząd podejmuje te działania. Ale wymagania instytucjonalne wprowadzenia systemu mieszanego są wysokie. Rynki finansowe powinny być odpowiednio rozwinięte, a rządy winny regulować i kontrolować środki finansowe⁷.

Zadanie społecznie zorientowanych państw to ochrona ludzi starszych przed ubóstwem. W tym celu powinny one podjąć zasadnicze reformy, aby zapewnić systemom zabezpieczenia emerytalnego bardziej trwałe podstawy finansowe. Podwyższając wynagrodzenia, usprawniając pobór podatków i rozwój możliwości instytucjonalnych, kraje mogą przechodzić do najbardziej efektywnego systemu zabezpieczenia emerytalnego. W ten sposób główny problem polegał i polega na tym, jak uczynić system emerytalny bardziej przystosowanym do rzeczywistości, nie naruszając przy tym dochodu emerytów.

¹ *Novyj Kazachstan v novom mire*, posłanie Prezidenta Respubliki Kazachstan Nursultana Nazarbajewa narodu Kazachstana, *Kazachstanskaâ pravda*, 1 marca 2007 r.

² *Programma razvitiâ OON. Nacional'nyj otčet o čelovečeskom razvitiu za 2005 god. Staršee pokolenie v Kazachstane: vzglâd v buduščee*, Almaty 2005, s. 39.

³ Waluta kazachstańska.

⁴ *Programma razvitiâ...*, op. cit., s. 40.

⁵ *V Kazachstane nablûdaetsia tendenciâ k uchudšeniju so stoâniâ zdorov'a mužčin*, Panorama, 13 iûlâ 2007.

⁶ *Novyj Kazachstan...*, op. cit.

⁷ *Perechodnyj period: analiz i uroki pervogo desâtiletiâ dlâ stran Vostočnoj Evropy i byvszego Sovetskogo Soûza. Issledovanie vseмирnog bankâ*, Moskva 2002, s. 198–201.

SUMMARY

The paper analyzes social security system in Kazakhstan, in particular reform of pension scheme. Authors pay attention to conditions social security system in this country, goals of pension reform, problems of pension age and function of pension funds. Changes in social security system situate Kazakhstan as leader CIS countries and against of background countries of Central and East Europe.