

Кому: Министерству труда и социальной защиты населения Республики Казахстан

ФИО и должность автора: Бейсембеков С.М., руководитель управления правовой экспертизы Юридического департамента Министерства национальной экономики Республики Казахстан

Дата: 13.11.2024 г.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Тема: Снижение пенсионного возраста шахтеров: за и против

Ключевые слова: шахтеры, пенсионный возраст, пенсионная реформа, добыча угля, вредные условия труда.

Запрос на снижение пенсионного возраста для шахтеров в Казахстане был инициирован несколько лет назад, когда представители отрасли и профсоюзные организации начали систематически обращаться в Министерство труда и социальной защиты населения с просьбой учесть особые условия труда шахтеров при определении пенсионного возраста. Эти обращения, в том числе от Федерации профсоюзов Казахстана, поднимали вопрос о необходимости досрочного выхода на пенсию для работников угольной отрасли.

5 июля 2024 года, после создания платформы электронных петиций E-petition в Казахстане, была запущена официальная петиция шахтеров, которая направлена на снижение пенсионного возраста для работников угольной отрасли. В настоящее время петиция собрала 2 461 подписей, что подтверждает высокий уровень обеспокоенности данной социальной группы.

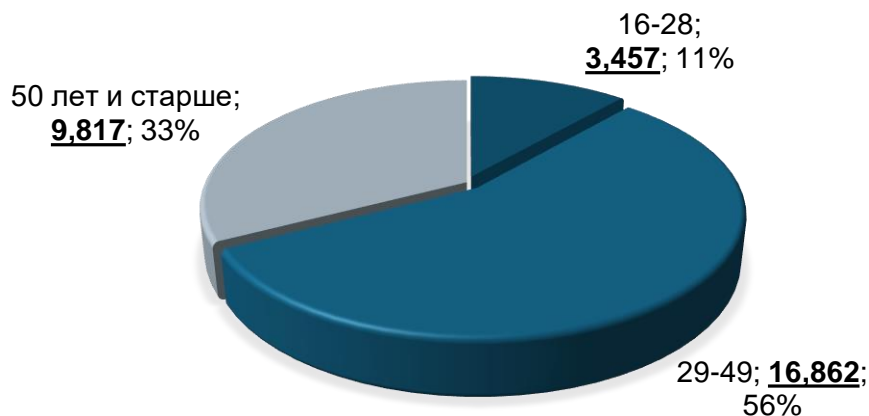
Вопрос о снижении пенсионного возраста стал особенно актуален в последние годы, когда в Казахстане ведется активная работа над реформированием пенсионной системы и участились трагические происшествия, связанные с обрушениями, утечками метана и другими промышленными происшествиями, которые приводят к гибели и травмированию шахтеров.

Данная аналитическая записка направлена на оценку целесообразности снижения пенсионного возраста для шахтеров с 55 до 50 лет. В рамках анализа будут рассмотрены аргументы «за» и «против» данной инициативы, а также проведен расчет бюджетных расходов государства. Будет использован международный опыт в области пенсионного обеспечения шахтеров, а также предложены возможные пути решения выявленных проблем.

1. Описание текущей ситуации в Казахстане

Ввиду последних законодательных изменений в Социальный кодекс Республики Казахстан в настоящее время шахтеры имеют право выйти на пенсию в 55 лет при соблюдении следующих условий: 1) при наличии уплаты за них обязательных профессиональных пенсионных взносов в совокупности не менее 7 лет; 2) прекращении ими трудовой деятельности в условиях вредных факторов.

Согласно данным Бюро национальной статистики Республики Казахстан, численность шахтеров, занимающихся добычей угля, по состоянию на 1 января 2024 года составляет 30 136 человек, из которых:



В октябре 2023 года на шахте имени Костенко в Карагандинской области случилась трагедия, в результате которой погибли 32 шахтера, а еще 14 человек числятся пропавшими без вести. Причиной трагедии стал выброс метана, что является одной из самых распространенных причин аварий на угольных шахтах Казахстана.

В связи с чем безопасность труда в шахтах требует комплексного подхода и больших вложений в модернизацию амортизированного оборудования.

2. Аргументы «за» снижение пенсионного возраста для шахтеров до 50 лет

2.1. Высокие риски для здоровья

Научными сотрудниками Национального Центра гигиены труда и профессиональных заболеваний и Департамента госсанэпиднадзора Карагандинской области проведены исследования на предмет условий труда (запыленность, загазованность, шум, вибрация, освещенность, производственный микроклимат, а также определение тяжести и напряженности труда) в подземных шахтах Арселор Миттал Темиртау.

При анализе результатов исследования установлено, что в подземных выработках всех исследуемых шахт производственный микроклимат является охлаждающим за счет субнормальной температуры, высокой скорости движения и высокой относительной влажности воздуха.

Максимально-разовые концентрации запыленности воздуха при работе проходческих комбайнов в 45-132 раза выше санитарных норм, при работе выемочных (очистных) комбайнов в 23-27, а при передвижке секций механизированной крепи – 70-163 раза.

Максимальные уровни звукового давления превышают санитарные нормы: при работе проходческих комбайнов на 8 дБА; при работе породопогрузочных машин на 3-11; при работе буровой установки – на 10; при работе очистного комбайна на 3-6 дБА. Эквивалентные уровни шума также превышают санитарные нормы на 17-18 дБА.

При работе отбойных молотков уровни виброскорости превышают санитарные нормы на 5-10 дБ. Дозы шума и вибрации, получаемые горнорабочими вспомогательных профессий, превышают допустимые величины соответственно в 2,5 и 16 раз.

Обобщая результаты многолетних исследований, проведенных на угольных шахтах необходимо отметить, что гигиенические условия труда шахтеров подземных выработок остаются по настоящее время наиболее неблагоприятными по пыли, шуму, вибрации и охлаждающему микроклимату.

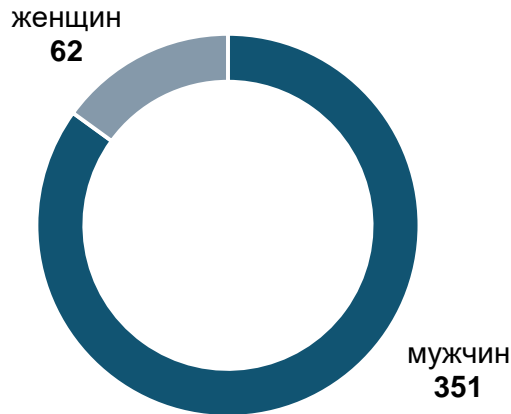
Проведен углубленный анализ заболеваемости шахтеров. Изучены более 6 тысяч больничных листков, заключительных актов комиссий по результатам профилактических медицинских осмотров рабочих. Установлено, что в группе подземных рабочих старше 40 лет более 50% имеют заболевания органов дыхания, сердечно-сосудистой системы, а также травматизм.

Согласно исследованию Министерства здравоохранения Республики Казахстан, среди шахтеров уровень заболеваний органов дыхания в 1,5 раза выше, чем среди работников других отраслей. Часто шахтеры страдают от хронического бронхита, пневмокониоза, а также от гипертонии и ишемической болезни сердца. В 2023 году уровень травматизма в угольной отрасли составил 1,3% от общего числа работников, что также является высоким показателем для тяжелой промышленности.

Исследования показывают, что шахтеры часто начинают страдать от профессиональных заболеваний уже в возрасте 40-45 лет. Нагрузка на организм, как физическая, так и психологическая, приводит к ускоренному износу суставов, костной ткани и сердечно-сосудистой системы. Многие работники начинают ощущать хроническую усталость и проблемы со здоровьем, что затрудняет продолжение трудовой деятельности даже на менее тяжелых участках. Снижение пенсионного возраста до 50 лет поможет шахтерам избежать дальнейшего ухудшения состояния здоровья, а также наступления преждевременных инвалидностей.

В настоящее время численность работающих пенсионеров на шахтах составляет 870 человек, 413 из которых имеют инвалидность.

Численность шахтеров с инвалидностью в разрезе пола



2.2. Социальная справедливость

Снижение пенсионного возраста для шахтеров также может быть воспринято как акт социальной справедливости.

В Казахстане сотрудники правоохранительных органов могут выйти на пенсию значительно раньше, чем большинство других категорий трудящихся. Полицейские имеют право выхода на пенсию после 25 лет службы, что позволяет им выйти на отдых уже в 45-50 лет. Эта разница в возрасте выхода на пенсию вызывает вопросы, учитывая, что работа в органах правопорядка, хотя и сопряжена с физической нагрузкой и стрессом, статистически менее травмоопасна, чем работа в угольной промышленности.

Эти различия в условиях труда и пенсионных нормах ставят под сомнение справедливость существующих норм пенсионного обеспечения и могут служить основой для обсуждения возможного снижения пенсионного возраста для шахтеров.

В отличие от работников других отраслей, шахтеры сталкиваются с высокими рисками для здоровья, что делает необходимость досрочного выхода на пенсию оправданной с точки зрения социальной политики.

2.3. Международный опыт

Множество стран с развитыми угольными промышленностями рассматривают или уже приняли меры для улучшения условий труда шахтеров, включая более ранний выход на пенсию. Разные страны подходили к решению этой проблемы с учетом специфики своего трудового законодательства, социального обеспечения и безопасности в шахтах.

Польша является одним из ведущих угледобывающих государств Европы, где традиционно уделяется внимание социальной защите шахтеров. В этой стране шахтеры имеют право на пенсию по достижении 50 лет, при этом это может происходить после 25 лет работы в шахтах. Польский подход основан на принципе защиты работников, чья

деятельность сопряжена с высокими рисками для здоровья и жизни. Статистика показывает, что шахтеры в Польше значительно чаще сталкиваются с профессиональными заболеваниями, такими как заболевания дыхательных путей, артриты, заболевания позвоночника, что оправдывает более ранний выход на пенсию.

В Германии шахтерам предоставлено аналогичное право. Кроме того, с 2007 года шахтеры, работавшие в угольной промышленности до закрытия шахт, могут получать компенсации и пенсии через специальный фонд. Также предусмотрены досрочные пенсии для тех, кто не смог продолжать трудовую деятельность по состоянию здоровья.

В Южной Корее шахтеры могут выйти на пенсию в возрасте 55 лет, при условии, что они проработали в угольной промышленности не менее 20 лет. Этот пенсионный возраст был установлен с учетом опасных и тяжелых условий труда в шахтах, где шахтеры часто сталкиваются с высокими рисками для здоровья, такими как заболевания дыхательных путей, травмы и другие профессиональные болезни.

2.4. Долгосрочные социальные выгоды

Снижение пенсионного возраста также может повлечь сокращение количества лиц с инвалидностью, что приведет к снижению расходов на социальное обеспечение. Это, в свою очередь, позволит сэкономить бюджетные средства, поскольку социальная поддержка лиц с инвалидностью требует значительных финансовых ресурсов (выплата государственных пособий, компенсация медикаментов, расходы на санитарно-курортное лечение).

3. Аргументы «против» снижение пенсионного возраста до 50 лет для шахтеров

3.1. Финансовая нагрузка на государственный бюджет

Снижение пенсионного возраста для шахтеров до 50 лет потребует выделения дополнительных расходов из республиканского бюджета.

Предположим, что ежегодно на пенсию выйдет 2% от общего числа шахтеров (603 человек). При средней пенсии 100 000 тенге в месяц, это означает дополнительные расходы в размере 723, 6 млн. тенге в год.

3.2. Кадровый дефицит

Снижение пенсионного возраста может вызвать дефицит квалифицированных кадров. Угольная промышленность сталкивается с проблемой старения рабочей силы, и сокращение пенсионного возраста приведет к быстрому уходу более опытных работников.

При этом молодые специалисты не стремятся работать в угольной промышленности из-за тяжелых и опасных условий труда, а также низкой заработной платы на начальных этапах карьеры. Этот демографический перекос приводит к нехватке квалифицированных работников и потребует значительных инвестиций в подготовку новых кадров.

Согласно краткосрочному прогнозу потребности в кадрах на базе enbek.kz, подготовленному Центром развития трудовых ресурсов, на электронной бирже труда за 2023 год в области обрабатывающей промышленности размещено 93,7 тыс. вакансий. Таким образом, специалисты в обрабатывающей промышленности сегодня крайне востребованы на рынке труда. Сектор сталкивается с дефицитом квалифицированных кадров, что создает высокий спрос на специалистов с опытом и профессиональными навыками.

Базовый прогноз вакансий шахтеров подземных выработок на 2024 год																			
Абай	Акмолинская	Актюбинская	Алматинская	Атырауская	ВКО	ЗКО	Жамбылская	Жетысу	Карагандинская	Костанайская	Кызылординская	Мангистауская	Павлодарская	СКО	Туркестанская	Улытау	Астана	Алматы	Шымкент
301	18	308	0	0	146	0	0	0	193	2	0	0	0	0	5	21	5	0	0
999 единиц вакансий																			

3.3. Экономическое воздействие

Введение программы досрочного выхода на пенсию для шахтеров может повлиять на экономику региона. Шахтеры, уходя на пенсию раньше, не смогут продолжить трудовую деятельность, что снизит объемы производства и приведет к дополнительным издержкам на поиски и обучение новых кадров. При этом предприятиям придется компенсировать утрату рабочих мест и обеспечивать выплату дополнительных социальных льгот.

4. Вывод и рекомендации

Снижение пенсионного возраста для шахтеров до 50 лет имеет ряд обоснованных социальных и медицинских аргументов, но также несет с собой значительные финансовые риски и экономические последствия. Чтобы сбалансировать интересы работников угольной отрасли и государства, можно рассмотреть следующие меры:

4.1. Снизить пенсионный возраст до 50 лет для шахтеров, работающих в условиях повышенного риска, с учетом наличия стажа работы в совокупности не менее 25 лет в угольной промышленности.

4.2. Ввести специальные налоговые сборы для угольных предприятий с целью частичной компенсации расходов на пенсии шахтеров. Этот опыт использован в ряде европейских стран, что позволило поддерживать баланс в пенсионной системе.

Германия: в 2007 году Германия начала поэтапное закрытие угольных шахт с помощью плана, который включал специальные налоговые сборы на угольные компании и правительственные субсидии. К примеру, в рамках так называемого «плана поэтапного прекращения добычи угля» (Kohleausstiegsgesetz) правительство выделило более 40 миллиардов евро до 2038 года для поддержки шахтеров. Частично эта сумма была профинансирована налогами и взносами угольных компаний. Также были предусмотрены отчисления в пенсионный фонд, чтобы компенсировать расходы на пенсии для шахтеров, затраты на которые достигали 1,5 миллиарда евро в год.

Испания: Испанское правительство подписало соглашение с профсоюзами угольной отрасли в 2018 году, выделив 250 миллионов евро на пенсионное обеспечение и переподготовку шахтеров в течение 5 лет. Эти средства поступали от налогообложения угольной отрасли, а также от бюджета страны. Сборы с угольных компаний позволили создать резервный фонд для выплаты пенсий шахтерам, которые досрочно вышли на пенсию в результате реструктуризации угольной отрасли.

Польша: в Польше угольная отрасль также обязана финансировать пенсионные выплаты через специальный сбор. По данным на 2020 год, польское правительство выделило около 240 миллионов злотых (около 50 миллионов евро) для поддержки пенсионных выплат бывшим шахтерам. Налоги и специальные сборы с угольных компаний также были частью этой поддержки, помогая сохранить социальные гарантии для бывших работников угольной отрасли.

Примеры этих стран показывают, что введение специального налога на угольные компании позволяет создать дополнительный источник финансирования пенсионных обязательств, снизить нагрузку на государственный бюджет и поддержать социальную защиту работников угольной отрасли.

4.3. Разработать программы по привлечению молодых специалистов в угольную промышленность, включая налоговые льготы для работодателей и образовательные программы.

В качестве мер налоговой поддержки могут выступить:

снижение ставки налога на прибыль для компаний, нанимающих молодых специалистов до 30 лет, на 10% на первые три года их работы;

освобождение от налога на социальное страхование на период до трех лет при найме выпускников вузов и колледжей, впервые поступивших на работу;

субсидии на обучение и переподготовку молодых специалистов, покрывающие до 50% затрат, направленных на повышение квалификации в течение первых пяти лет работы.

Взамен угольные компании должны выделять целевые контракты: студенты, подписавшие договор с угольными компаниями на

трудоустройство после окончания учебы, получают поддержку от компаний (стипендии, частичное покрытие стоимости обучения).

4.4. Обеспечить шахтерам социальные программы, включая медицинскую помощь, реабилитацию и психологическую поддержку, чтобы минимизировать воздействие тяжелых условий труда на здоровье работников.

В качестве альтернативы можно применить опыт Германии.

Программа медицинского страхования и реабилитации: Германия обеспечивает шахтеров доступом к специализированной медицинской помощи и страхованию через фонды социального обеспечения. Программа охватывает ежегодные медицинские осмотры, профилактику профессиональных заболеваний и лечение хронических заболеваний, связанных с тяжелыми условиями труда.

Центры реабилитации: созданы специализированные реабилитационные центры для шахтеров, страдающих от заболеваний легких и опорно-двигательного аппарата. Реабилитация и терапия полностью финансируются государством и угольными компаниями, что помогает шахтерам быстрее восстанавливаться после производственных травм.

Психологическая поддержка: психологическая поддержка и консультации доступны как часть социального пакета для шахтеров. Эта помощь особенно актуальна для тех, кто сталкивается с постоянным стрессом и высоким уровнем физической нагрузки.

Список использованных источников:

1. Закон Республики Казахстан от 21 декабря 2023 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественных объединений и социальной защиты лиц, занятых на работах с вредными условиями труда».
2. Бюро национальной статистики Республики Казахстан. (2024). Данные по численности шахтеров в Казахстане по состоянию на 1 января 2024 года. Ссылка на источник: <https://taldau.stat.gov.kz/ru/Search/SearchByKeyword>
3. Министерство здравоохранения Республики Казахстан. (2023). Заболеваемость среди работников угольной промышленности: отчёт о состоянии здоровья населения в 2023 году.
4. Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. (2022). Обзор пенсионной системы Казахстана и её реформы. Проблемы и пути решения.
5. Poczta, M., & Zawisza, J. (2021). Pension systems for miners in Poland and Germany: Comparative analysis. *Journal of European Social Policy*, 31(2), 115-130.

6. Краткосрочный прогноз вакансий на Электронной бирже труда на 2024 год. Ссылка на источник: <https://www.enbek.kz/ru/analytical-data/6497>