

Chinees pensioensysteem kraakt financieel in zijn voegen

China werkt sinds 1997 aan de opbouw van een pensioensysteem voor alle Chinezen. Dat gaat met vallen en opstaan. Meer dan tien jaar na de start zit er nog steeds niet veel schot in. Voor China is dat een urgent probleem omdat het behoort tot de snelst vergrijzende landen in de wereld. "Het éénkindbeleid maakt de vergrijzingproblematiek in China vele malen groter dan elders", zegt Leny van der Heiden-Aantjes die eind jaren negentig betrokken was bij een project voor kennisoverdracht van het Nederlandse pensioensysteem aan de Chinezen.

Door Yvonne van der Heijden

In China klagen steeds meer mensen dat het leven vroeger veel beter was. Ze bedoelen dan de tijd dat stichter Mao Zedong aan het roer stond van de Volksrepubliek. Armoede was wijdverbreid maar Vadertje Staat zorgde wel van de wieg tot het graf voor het povere welzijn van zijn arbeiders in de staatsindustrie. Gratis gezondheidszorg, gratis onderwijs voor de kinderen en bijna voor niets wonen, behoorden allemaal automatisch tot de levenslange arbeidsvoorwaarden. En, na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd bleef de overheid gewoon bij wijze van pensioen een deel van het loon doorbetalen. Het waren de jaren van de zogenoemde IJzeren Rijstkom.



In het China van vandaag behoort de levenslange verzorging door de staat tot het verleden. Niet alleen is de baangarantie vervallen. Chinezen moeten tegenwoordig betalen voor behandelingen in het ziekenhuis en al op de basisschool wordt schoolgeld geheven. De huren en de kosten van levensonderhoud zijn fors omhoog gegaan. En, dertig jaar na de introductie van de economische hervormingen door Deng Xiaoping die veel Chinezen welvaart hebben gebracht, is er nog geen sociaal vangnet voor zieken en werklozen. Ook het pensioensysteem dat in 1991 in de steigers is gezet, wil maar niet tot wasdom komen.

Dat laatste is een urgent probleem want China behoort tot de snelst vergrijzende landen in de wereld. De zeer snelle groei van het aantal zestigplussers gekoppeld aan het teruglopen van de beroepsbevolking na 2010 is een van de meest dringende maatschappelijke vraagstukken waar de Chinese leiders een antwoord op moeten zien te vinden. In China waar de pensioengerechtigde leeftijd voor mannen 60 jaar is en voor vrouwen tussen 50 en 60 jaar varieert, staan nu nog drie werkenden tegenover één gepensioneerde. Die verhouding zal volgens cijfers van de Wereldbank teruglopen naar twee op één in 2015. Halverwege de jaren dertig zal er per gepensioneerde nog maar één werkende Chinees zijn die het pensioen moet opbrengen.

Onevenwichtige bevolkingsopbouw

De oorzaak van het omvangrijke probleem ligt in de onevenwichtige bevolkingsopbouw. De wortels daarvan zitten in het grillige bevolkingsbeleid dat sinds de communistische machtsovername in 1949 is gevoerd. Mao zette de Chinezen aan zoveel mogelijk kinderen op de wereld te zetten. Elke mens extra bracht twee handen meer mee om het Nieuwe China op te bouwen en van de Volksrepubliek een supermacht te maken, was zijn redenering. De Grote Roerganger hield zich doof voor critici die aangaven dat een grotere bevolking ook inhield dat meer monden moesten worden gevoed.

Vanaf begin jaren zeventig, na de rehabilitatie van de latere leider Deng Xiaoping die in 1973 terugkeerde in de partijtop, is China actief op het gebied van gezinsplanning. Gekoppeld aan het economisch hervormingsbeleid is begin jaren tachtig een één-kind-per-gezinbeleid doorgevoerd dat Chinese echtparen in de steden slechts één kind toestaat. Het internationaal vaak fel bekritiseerde éénkindbeleid heeft ertoe geleid dat sinds het midden van de jaren tachtig de werkende bevolking minder snel toeneemt dan het aantal ouderen boven 60 jaar.

De Chinese overheid die deze onwenselijke ontwikkeling onderkent, experimenteert met aanpassingen van het strikte bevolkingsbeleid. In bepaalde steden mogen ouders die beiden zelf enig kind zijn, twee kinderen krijgen. Op het platteland waar ouders een tweede kind is toegestaan als het eerste kind een meisje is of gehandicapt, is de aandacht verslapt voor het innen van de boetes voor wie te veel kinderen krijgt. Maar zelfs als het éénkindbeleid vandaag helemaal zou worden losgelaten, zou dat pas over twintig jaar effect sorteren en voor een groei van de beroepsbevolking kunnen gaan zorgen.

“Het éénkindbeleid maakt de vergrijzingproblematiek in China vele malen groter dan elders”, zegt Leny van der Heiden-Aantjes. “Het Chinese bevolkingsbeleid veroorzaakt economische problemen, zoals in het pensioensysteem. Steeds meer ouderen komen ten laste van steeds minder jongeren. Ze spreken daar van het ‘1-2-4-fenomeen’. Zo'n enig kind zal uiteindelijk moeten zorgen voor zijn beide ouders én zijn vier grootouders”, aldus Van der Heiden die eind jaren negentig als ambtenaar op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nauw betrokken was bij een project om kennis van het Nederlandse pensioensysteem aan de Chinezen over te dragen.



Pensioensysteem

De Chinezen werken al sinds 1997 aan het opzetten van een pensioenstelsel voor alle Chinezen waarbij voor het eerst ook de werknemers zelf verplicht zijn premie af te dragen. Het systeem steunt op twee pijlers: een sociaal pensioen en een individuele rekening. De werkgever betaalt de volledige premie voor het sociaal pensioen en wel 17 procent van de loonsom; de individuele rekening van de werknemer wordt gevuld door werkgever en werknemer gezamenlijk, met respectievelijk 3 procent en 8 procent van het loon. Het sociaal pensioen komt uit op 20 procent van het gemiddelde loon in de regio, op voorwaarde dat voor iemand tenminste vijftien jaar premie is afgedragen. De hoogte van de uitkering uit de individuele rekening is gebaseerd op de aanname dat

iemand 35 jaar deelneemt en gelijk aan 38,5 procent van het loon. Het totale pensioen komt dan op 58,5 procent van het loon.

Er zit niet veel schot in de opbouw van het pensioenstelsel. Tien jaar na de start bouwt landelijk gezien minder dan een kwart van de werknemers pensioenrechten op. De ontwikkeling van het nieuwe pensioensysteem stagneert onder meer door de 'erfenis' van pensioenregeling die vóór 1997 gold. Het pensioen lag toen op 75 tot 80 procent van het loon, terwijl dat nu dus 58,5 procent is. De Chinese pensioenkas, die ook te lijden hebben onder de grijpgrage handen van corrupte partijfunctionarissen, hadden in 2005 een tekort van 800 miljard renminbi, ofwel 80 miljard euro.

Een ander fenomeen dat het pensioensysteem onder druk zet, is de relatief lange pensioenperiode die de Chinezen kennen. Bij de sanering van de staatsindustrieën is vervroegde pensionering een van de maatregelen om werkloosheid te ontwijken. Een derde van de Chinezen gaat daardoor jaren eerder met pensioen dan de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd bepaalt. De gemiddelde leeftijd dat een arbeider van zijn pensioen gaat genieten, ligt inmiddels op 53 jaar. Vroeggepensioneerden leggen relatief weinig geld in en ontvangen van de staat relatief meer. Daar komt nog bij dat de levensverwachting tussen 1990 en 2000 met drie jaar is toegenomen, voor mannen van 70 naar 73 jaar en voor vrouwen van 67 naar 70 jaar. Al met al kraakt het Chinese pensioensysteem financieel in zijn voegen.

Overgangsproblematiek

Leny van der Heiden herinnert zich dat de Chinezen destijds heel erg hebben doorgevraagd over wat hen te doen staat om de overgangsproblematiek van het oude naar het nieuwe systeem te financieren. "De Chinezen waren vooral op zoek naar een systeem dat garanties biedt tegen inflatie. Dan kom je dus op een omslagstelsel uit, zoals bij ons de AOW. Maar gezien de leeftijdsopbouw van de bevolking en de demografische ontwikkelingen zullen ze in China ook kapitaaldekking nodig hebben. Daarvoor is een goed ontwikkelde kapitaalmarkt noodzakelijk en die kan zich alleen ontwikkelen als de burgers er vertrouwen in hebben dat ze het geld dat ze inleggen later op hun oude dag terugontvangen als pensioen."

Voor het ontwikkelen van een pensioenstelsel moet ook aan een aantal niet-financiële voorwaarden worden voldaan. Van der Heiden: "China kent geen bevolkingsadministratie. Wil je een sluitend pensioensysteem opzetten dan is dat toch noodzakelijk. China zou bijvoorbeeld ook een burgerschapsnummer moeten introduceren. Een extra complicerende factor is dat de overheid ervoor moet zorgen dat niemand het systeem ontduikt. De aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik staat in China echter nog in de kinderschoenen."

In Nederland participeert 92 procent van de werknemers in de aanvullende pensioenregelingen die door de pensioenfondsen worden uitgevoerd. Omdat werkgevers en werknemers de fondsen gezamenlijk besturen, geldt de zogeheten tweede pijler als het poldermodel in optima forma. "Dat kun je niet zomaar kopiëren", stelt Van der Heiden. "Wij hebben vertrouwen in de collectiviteit. In China en in de voormalige Oostblok-landen is dat vertrouwen er niet. Vanuit hun achtergrond snap ik dat ook wel. Maar voor risicospreiding heb je grote collectieven nodig. Alleen dan kun je rendementen behalen. Wij kunnen laten zien dat het werkt, maar China is zover nog niet. Hun problemen zijn ons echter niet vreemd. Wij hebben bijvoorbeeld ook de Raden van Arbeid omgevormd tot districtskantoren van de Sociale Verzekeringsbank, zodat de AOW overall hetzelfde wordt uitgevoerd. Ons pensioenstelsel is in de praktijk gegroeid en de wetgever heeft zich geconformeerd. Belangrijk voor China is dat de financiële markten volwassen worden zodat pensioengelden verantwoord kunnen worden belegd. Dat heeft tijd nodig."