

АНАЛИЗА СО ПОВОД Бр.6

**МОДЕЛИ НА ПЕНЗИСКИ ШЕМИ ПРОМОВИРАНИ
ОД МЕЃУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ**

1 Септември, 2005
Скопје, Македонија

Центар за Истражување и Креирање на Политики (ЦИКП) е независен и непрофитен истражувачки институт настанат како резултат на потребата од независни, темелни и точни истражувања во областа на применетите (јавните) политики. ЦИКП подготвува анализи и го набљудува процесот на креирање политики во Македонија. Со своите истражувања и објективни анализи базирани на факти и теренски истражувања Центарот се стреми да покрене дебата околу битни социо-економски прашања за Македонија. ЦИКП се состои од група на експерти од земјата, како и надворешни соработници од повеќе Европски земји. Експертите се образовани и имаат искуство во разни области како на пример-политикологија, право, економија, меѓународни односи, и социологија.

ЦИКП цели кон пополнување на јазот помеѓу законските решенија и јавните политики и реалната ситуација преку конкретни анализи како и лобирање (advocacy) на истите. Областите во кои членовите на ЦИКП моментално работат се следниве:

- а) Социо-економски Развој на Општините
- б) Истражување на Македонската Политичка Сцена преку Студии на Јавното Мнение т.н., Студии Пред и После Избори (national election studies на Универзитетот во Мичиген)
- в) Истражувања во Здравството и Здравствената Заштита (финансирање, рационализација на здравствените услуги, и т.н. quality assurance)
- г) Социјално Осигурување (пензиски системи)
- д) Добро Владеење (мониторинг на децентрализацијата на локално ниво)
- ѓ) Градење на Капацитети на НВОа, групи на граѓани и професионални организации преку тренинзи за тоа како се вршат истражувања на јавните политики (policy analysis).
- е) Евроинтегративни процеси
- ж) Евалуација на ефикасноста на јавните политики/регулативите/законите

Сметаме дека подготовката на студии на случај за Македонските социо-економски проблеми на микро ниво ќе го помогне процесот на креирање на добри односно квалитетни јавни политики. Исто така, убедени сме дека е повеќе од потребно да се работи на евалуација на јавните политики во различните сектори за истите да бидат подобрани и поблиски до потребите на граѓаните.

Our Partners:

European Stability Initiative

The German Marshall Fund of the United States of America.

Libertas Institute

Olof Palme International Center

Foundation Open Society Institute Macedonia

Journal of Southeast European Politics

Светска Банка

Додека OECD охрабрува размена на идеи и програми помеѓу земјите членки, Светска банка се фокусира на програми кои би биле од значење за земјите во развој. Извештајот на Светска банка "Averting the old age crises: „Policies to protect the old and promote growth" („Свртување кон старосната криза: Политики за заштита на старите и промовирање на развојот"), презентирани на годишниот состанок на Светската банка во Мадрид 1994, направи инволвираноста на организацијата по прашањето на обезбедување на староста да се распострани по светот како многу дискутирана и понекогаш контраверзна тема. [1] Извештајот го фаворизира три-столбниот модел на пензиски систем. Според овој модел, функциите на заштита и редистрибуција на приходот треба да се поделени на администрација и финансирање. Дистрибуцијата на приходот треба да биде превземена од јавниот систем кој е финансиран од даноци и придонеси, додека пак штедењето за старост треба да се оствари преку вториот столб што треба да биде целосно финансиран и менаџиран од приватниот сектор. Третиот столб треба да му овозможи на секој кој сака понатамошна заштита да акумулира капитал приватно, и на тој начин да се обезбеди за староста. Овој три столбен пензиски систем Банката успеа да го понуди како модел за реформа на посоечките пензиски системи на земјите нејзини клиенти. Светската Банка има два финансиски модели преку кои ја финансира ваквата реформа во земјите во транзиција: кредити наменети за буџетска поддршка и инвестициски заеми.

OECD

Пристапот на OECD е различен од другите меѓународни организации со оглед на тоа што претставува организација што ги анализира економските прашања и формулира препораки во која насока политиките на земјите членки треба да се реформираат, но не одобрува кредити и заеми за да ги поддржи своите препораки, како што впрочем прави Светска Банка. OECD не мора да ги одреди сите детали на проектот за реформа и да се спогодува за нив со позајмувачот „затоа што не влегува во никаков финансиски ризик". [2] Во почетокот на 1998, OECD ја издава својата студија "Одржување просперитет во општество што старее" во која организацијата ја нагласува потребата да се одржат трошоците на статутарните системи за социјална заштита. Според калкулациите на OECD, билансот од финансирањето на пропишаните пензии во најголем број од земјите членки ќе премине во значаен дефицит во следниот период од десет години. Така, мора да се воспостави правна рамка во чии рамки на пазарот ќе можат да оперираат модели за алтернативно обезбедување на пензиите. Овде, препораките на OECD коинцидираат со тие на Светската банка, препорачувајќи целосно финансиран втор столб кој ќе обезбедува старосно штедење.

ЕВРОПСКА УНИЈА

Визијата на Европската комисија за социјалните прашања не е целосно јасна. Европската унија до сега се има фокусирано на градење на европскиот заеднички пазар оставајќи ја социјалната димензија надвор од своите надлежности. Но како и да е, ЕУ

има дадено силна финансиска поддршка на пензиските реформи во многу земји на ЦИЕ, ЈИЕ и „поширока Европа“, преку програмите на PHARE или TACIS. Унијата исто така останува да биде единствениот меѓународен актер кој не поддржува било каков конкретен модел на пензиска шема, но продолжува да го практикува „отворениот модел на координација“ [3] во социјалната политика. Ова доведува до конфликтни интереси и убедувања кои ја спречуваат Европската унија да постави силно присуство во земјите на ЦИЕ и ЈИЕ, оставајќи ја почвата слободна за други влијанија, воглавно за тие што доаѓаат од Светска банка и ММФ.

СОВЕТ НА ЕВРОПА

Советот на Европа секогаш бил поддржувач на човечките и социјалните права, како и на социјалната интеграција. Направените напори за прифаќање на Социјалната повелба немаше големо влијание на земјите членки, туку има воглавно симболично значење за развојот на социјалната политика во Европа. Интересно е да се види дека Советот на Европа игра значајна улога во дифузирањето на вредностите и препораките, за кои се согласува со Меѓународната трудова организација, во оние земји каде МТО нема свои постојани претставници.

International Labour Organization (ILO)/Меѓународна Организација на Трудот (МОТ)

Меѓународната организација на трудот е повеќе скептична за препораките што доаѓаат од Светската банка и OECD. Светската банка и OECD се заинтересирани за поддршка на реформите на пензиските системи бидејќи пензиските фондови се единствените домашни извори на капитал, достапни за долгорочни инвестиции, додека пак МОТ не се согласува со користењето на системите за социјална заштита како алатка за развој на пазарите на капитал. Исто така, МОТ е многу инволвирана во одданоувањето како еден од аспектите на социјалната политика преку кого бенефициите се финансирани. Тие замеруваат на директното и индиректното одданоување на сиромашните, кои не можат покасно да ги користат бенефициите. Меѓународната организација на трудот (МОТ) и Меѓународната асоцијација за социјална заштита (МОСЗ) во минатото ги поставиле нивните погледи на значајно повисоки одредби од тие на Светска банка.

Генерална обсервација на сите анализи на пензиските реформи спроведени во земјите на Централна и Југо-источна Европа е дека Светската банка и нејзиниот модел за три-столбен пензиски систем е применет во поголем дел од земјите во регионот со исклучок на Словенија, Романија и Република Чешка. [4]. Аналитичарите аргументираат дека овој развој е резултат на сеопфтниот пристап на Банката, промовирајќи конкретен пензиски модел, поддржан од поволни кредити, кој може да го намали јавниот долг на земјите-клиенти на Банката.

Улогата на Светска банка во пензиски реформи во транзиционите демократии

Ако ги прифатиме транзицијата кон пазарна економија и приватизацијата како централни цели на меѓународните институции, мерките на реформата во областа на пензиската политика, промовирани од Светска банка на почетокот на 90тите, изгледа како да ги отсликуваат ефектите и напорите на конзервативните влади на запад. Во средината на оваа реформа е приватизацијата и пазарната економија. Сепак главните канцеларии на многу меѓународни институции, кои се лоцирани во САД, тешко веројатно дека ќе останат имуни на локалната политичка клима во Америка, па како што вели Biersteker (1995:186, цитирано во трудот на Richard Common "Public management and policy transfer in Southeast Asia", 2001) „имало искажан интерес на вољност, посебно на страната на владата на САД да ги користат Фондот и Банката да ги примораат промените во економската политика на земјата во развој“. Како што Held и McGrew (1993:272) аргументират „овие организации се во центарот на постојаниот конфликт помеѓу контролата и насоката на глобалната политика“ и имаат стекнато „заштитен авторитет“ со текот на годините. Посебно, кредитните услови на Светска банка, што вклучуваат менување на пензиските политики и имаат понатамошно влијание на економиите на земјите во развој се „дизајнирани за да осигурат извршување на договор и потсетуваат на теоријата на јавен избор (Mosley 1991:65). И иако врвното раководство на Банката е експлицитно приврзано со „консензусот од Вашингтон“:

„Консензусот од Вашингтон“ за економската политика беше основан во осумдесеттите од страна на американските функционери, ММФ и Светска банка. Тој ја нагласува слободната трговија, макроекономската стабилност и правилното одредување на цените. Кога државата ќе им се тргне од патот, приватните пазари ќе произведуваат развој... (Stiglitz 1997/1998)

Сепак и понатаму таа не е конзистентна во својот пристап да го реформираат пензискиот систем во земјите во транзиција по теркот на потполна приватизација кој беше применет во Латинска Америка. На пример, Friedman (1995:80) се согласува дека „Светска банка се пренасочува од тоталната приватизацијата промовирана и протурната во Латинска Америка, кон сериозна поддршка на двата столба на пензискиот систем во транзиционите демократии на Централна и Југо-источна Европа: јавниот и целосно финансираниот“. Наас има намера да ги објасни овие смени во стратегијата на оваа влијателна институција преку основната филозофија на Светска банка на промени во консензуалното знаење, заедничките интереси и постоењето на „стабилни коалиции“ на моќ во донаторските земји од ЦИЕ и ЈИЕ. Меѓутоа, поранешниот заменик претседател на банката, професор Stiglitz, го дефинирал овој пресврт како замена на „Консензусот од Вашингтон“ со „Пост-Вашингтон консензус“.

„Пост-Вашингтон консензус“.... мора да биде во сопственост на земјите во развој...не може да биде со база во Вашингтон...(Новиот консензус значи дека) ние исто така имаме пошироки цели: обезбедувајќи дека развојот е одржлив во средината во која се спроведува, правичен и демократски...(види Stiglitz 1997). Во „Пост-

Вашингтон консензусот“ може да се идентификуваат многу корисни елементи, на пример, зголемена отвореност кон поперспективно креирање на политиката; волја да се доближи државата поблиску до луѓето, да се зајакне гласовната функција на невладиниот сектор, поголемо нагласување на развојот што ги почитува еколошките аспекти; поголемо нагласување на улогата на државата во инвестирањето во иднината преку образованието, технолошки иновации и зголемување на свесноста за потребата од помош за надминување на сиромаштијата. Овие напори на Банката се секако добредојдени.

Во врска со пензиската политика, „Пост-Вашингтон консензус“ не ги смени претходните убедувања на Банката. Фундаменталната филозофија на транзицијата кон пазарна економија и приватизацијата останаа исти. Банката има улога на агент кој дифузира идеи за пензиската политика во транзиционите демократии во Централна и Југо-источна Европа. Идејата за политика на три-столбен пензиски систем, креиран за пензиската реформа во Латинска Америка во 80тите, Банката го користи за погоре споменатата филозофија на транзиција кон пазарна економија и приватизација во земјите на ЦИЕ и ЈИЕ. Преку својата инволвираност во оваа област, Светска банка обезбедува средствата од индивидуалните сметки на нејзините членови за тие да може да се инвестираат и така пазарот на капитал да се зајакне во земјите што се клиенти на Банката.

Во текот на спроведување на пензиската реформа во земјите-клиенти, Светска банка ги користи своите сопствени фондови. Тие во земјите-клиенти се слеваат во форма на заеми и кредити, но исто така управува со странската помош која се дава од други билатерални или мултилатерални донатори присутни во земјите каде се спроведува пензиската реформа. Како резултат на сеопфатниот пристап што Светската Банка го има во процесот на реформирање на пензиските системи преку промовирање на конкретен модел (три-столбниот пензиски систем) поддржан со потребната финансиска помош за дизајнирање, воведување и имплементирање на моделот, доверените фондови што доаѓаат од Европската унија и/или индивидуалните влади се вообичаено администрирани од Светска банка. Во согласност со „Вашингтон консензус“, Американската агенцијата за инвестиции и развој (USAID) во соработка со други имплементирачки партнери е исто така инволвирана во процесот на реформирање на пензиските системи. Улогата на USAID е постојано да ги развива експертите и персоналот во земјите каде Банката помага во реформскиот процес со инвестиции и техничка помош. [5] USAID ги обезбедува тимовите за пред-оценување на состојбата, оценување, и евалуирање на мисиите на Банката. Со бараните податоци и отвара проекти за развивање на пазарите на капитал во земјите што примаат помош преку процесот на пензиска реформа. Така, ако Советот на Европа има улога на дифузирање на вредностите и предлозите што ги споделува со Меѓународната трудова канцеларија, тогаш USAID има улога на дифузирање на три-столбниот пензиски систем промовиран во земјите на Централна и Југо-источна Европа од страна на Светска банка.

Фусноти:

[1] World Bank, "Averting the old age crisis", Policy research report, 1994

[2] Monika Queisser, "Pension reform and international organizations: from conflict to convergence", International Social Security Review, Vol.53 2/2000, p.41

[3] Земјите членки подготвуваат и споделуваат меѓу себе материјал за статусот, концептот на реформата и прогресот во одбрани области, вклучувајќи пензии и извезувајќи добри практики во земјите кандидатки.

[4] Словенија и Чешка немаат голем јавен долг и не им треба странска финансиска помош за да ги балансираат нивните јавни расходи. Дополнително, во овие земји објавувањето на реформите во пензисиот систем што ќе воведат приватна пензиска шема наиде на огромен отпор кај трговските униии. Сите овие ги повлекоа реформите во пензискиот систем. Како и да е, денес Словенија и Чешка размислуваат за усвојување на појдовно дефинираната пензиска шема што во скоро време е имплементирана во Шведска и е промовирана како модел на „најдобра пракса“ од страна на OECD.

[5] Интервју со Г-дин Mitchell Wiener, Проект за зајакнување на македонскиот финансиски сектор, Канцеларија на USAID во Скопје