

АНАЛИЗА СО ПОВОД Бр.7

РЕФОРМА НА ПЕНЗИСКИОТ СИСТЕМ ВО МАКЕДОНИЈА

Voved

Penziskiot sistem na Makedonija postoi veќе 50 godini. Sistemot bil formiran porano koga naselenieto bilo pomlado i bil sozdaten da go prerasporedi pridozesot pome|u generaciji na vraboteni gra|ani obezbeduvajji zadol`itelno penzisko i invalidsko osiguruvawe za site. Penziskiot tekovno finansiran sistem¹ dobro funkcioniral 40 godini. Samo{to penziskiot sistem na Makedonija po~nal da sozreva, povolnite uslovi² na tekovno finansirawe po~nale da is~eznuvaat. Porastot na naselenieto po~nal da stagnira, stapkata na plodnost po~nala da opa|a i `ivotniot vek prodol`il da se zgolemuva. Istovremeno, poradi preminuvaweto od planska vo pazarna ekonomija, stapkata na vrabotuvawe opadnala. Kako rezultat na toa denes dr`avata trofi poveќе na penzii i sozdava pogolem javen deficit od porano. Sledovatelno, ogromniot javen deficit i drugite globalni ekonomski sili {to deluvaat vrz rabotnata struktura go predizvikale slabiot porast na platite. Zatoa reformata na penziskiot sistem e va`no pra{awe na politi~kiot dneven red na dvete posledni Vladi na Makedonija.

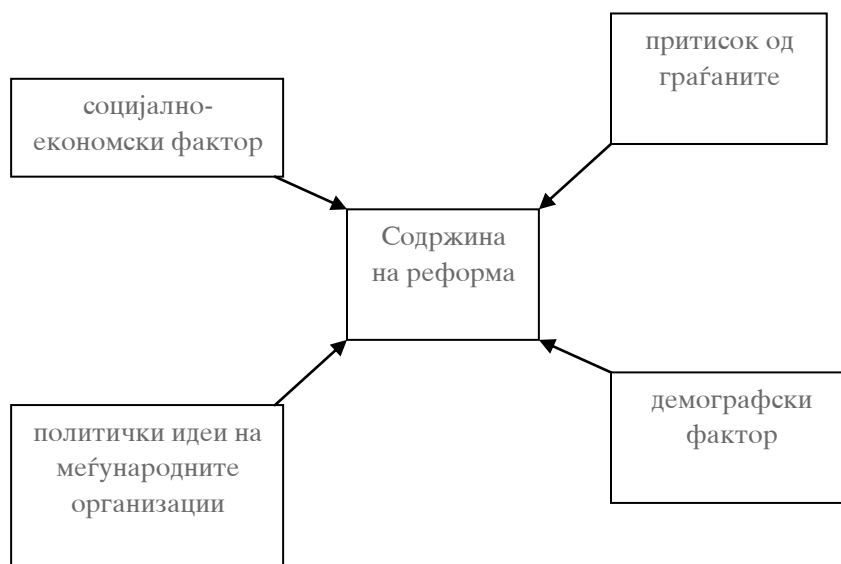
Cel na reformata na penziskiot sistem na Makedonija

Zgolemuwaweto na brojot na starosno naselenie vo sevkupното naselenie predizvikuva zgolemen broj na penzioneri, dodeka o~ekuvaweto deka `ivotniot vek }e bide podolg predizvikuva podolgotrajna upotreba na penzii. Od druga strana, nepo`elnite ekonomski uslovi: visokata stapka na nevrabotuvawe i padot na stapkata na plodnost vlijaat na brojot na osigurenici vo dale~na idnina. Soodnosot pome|u osigurenicite i penzionerite e mnogu va`en za ovoj tekovno finansiran sistem zatoa {to pridobivkite na sega{nite penzioneri se isplateni od

pridonesot na sega{nite osigurenici. Namaluvaweto na brojot na osigurenici i zgolemuwaweto na brojot na penzioneri silno vlijanie vrz stabilnosta na ovoj sistem i zatoa e inicirano pra{aweto za itna potreba od reforma na penziskiot sistem. Tokmu zatoa vo ova poglavje }e se zadr`ime na pri~inite zo{to stariot penziski sistem trebalo da se reformira, koi bile negovite prednosti i kako tie vlijaele vrz formiraweto na noviot penziski sistem.

Za poprecizno identifikuvawe na faktorite upotrebeni vo ovoj proces na reforma na penziskiot sistem ja koristime ramkovnata konceptualnata mapa na Pollitt i Bouckaert. Od dijagramot mo`eme da zabele`ime deka ima ~etiri faktori koi silno vlijaat na sodr`inata na penziskata reforma na Makedonija, a toa se slednite: socijalno-ekonomskiot faktor, demografskiot faktor, pritisokot od gra|anite i politi~kite idei na me|unarodnite organizacii (Svetska Banka).

Model 1



Adaptacija na Pollitt i Bouckaert, *Reforma na javno upravuvawe*, 2000, Oxford University Press

Glavnite faktori koi {to objasnuvaat zo{to Makedonija odlu~ila da go reformira penziskiot sistem se rezimirani zaedno so prethodno navedenata podelba na faktorite koi silno vlijaat na sodr`inata na reformata pretstaveni vo Model 1.

A. **Socijalno-ekonomski faktori:**

■ **Pretprijatija koi {to ostvaruvaat zaguba, pojava na tehnolo{ki vi{ok i bankrotirawe.**

Preminot od planska vo pazarna ekonomija doveduva do zgolemuwawe na brojot na pretprijatija koi {to ostvaruvaat zaguba, pretvorawe na mnogu rabotnici vo tehnolo{ki vi{ok i zgolemena pojava na bankrotirawe. Spored oficijalnite podatoci 43 javni pretprijatija ostvarile zaguba, i poradi toa 30 860 rabotnici bile pretvoreni vo tehnolo{ki vi{ok i sledovatelno sumata na neplaten pridones vo penziskiot fond dostignala 77.115.604 evra³. Osven toa, 339 pretprijatija objavile bankrotstvo koe {to isto taka vlijaelo vrz pote{kotiite vo sobiraweto pridonesi.

■ **Porast na nevrabotenost.** Vo isto vreme stapkata na nevrabotenost porasnala. Se zgolemila za 30% vo sedum godini. Vo sporedba so site dr`avi, analizirani vo ekonomskite ispituvawa na Augusztinovics vo Evropa, Makedonija ima najgolem pad na vrabotuvawe vo periodot od 1991 do 1998 godina. Vo 1998 godina skoro 35% od naselenieto bilo nevraboteno.

■ **Porast na brojot na penzioneri.** Kako rezultat na stareeweto na naselenieto, porastot na `ivotniot vek i pogodniot kriterium na kvalifikacija za dobivawe penzija, brojot na penzioneri porasnal. Podatocite od Penziskiot i Invalidskiot Fond poka`uvaat deka vo deset godini (1990- 2000) brojot na penzioneri porasnal za 69%^[4].

- **Namaluvaue na brojot na osigurenici.** Brojot na osigurenici opadnal i isplatata na pridobivki se zgolemila so {to se sozdala pro{irena finansiska dupka. Dodeka brojot na osigurenici opadnal za 30% vo Bugarija, 45% vo Latvija i preku 60% vo Albanija⁵, vo Makedonija soodnosot pome |u osigurenicite i penzionerite, spored oficijalnata statistika, e sledniot:

Tabela 4. Soodnos pome |u osigurenici i penzioneri vo Makedonija

Godina

Vrabeteni vo Javen, privaten sektor i zemjodelci

Penzioneri

Broj na penzioneri na 1000 osigurenici

Soodnos osigurenici sprema penzioneri

1990

571.419

166.224

291

3,4

1991

534.887

180.749

338

3,0

1992

531.083

193.294

364

2,7

1993

503.010

210.537

419

2,4

1994

468.632

216.834

463

2,2

1995

427.658

219.307

513

2,0

1996

403.820

222.726

552

1,8

1997

381.723

227.099

595

1,7

1998

370.869

232.216

626

1,6

1999

374.025

235.839

631

1,6

2000

366.906

240.221

657

1,5

2001

351.009

247.200

704

1,4

2002

332.728

249.421

750

1,3

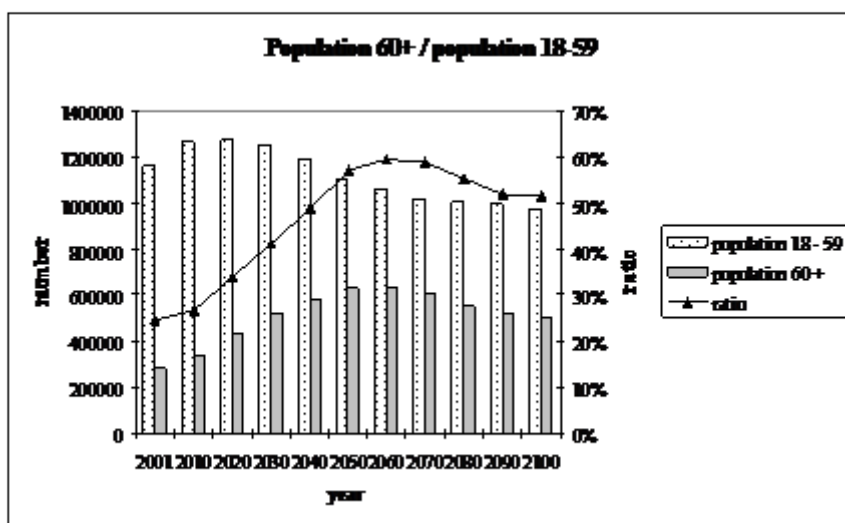
Penziski i Invalidski Fond na Makedonija, Pregled na prezentacija, Skopje 2002

Spored tabelata mo`eme da zabele`ime deka soodnosot pome|u osigurenicate i penzionerite se namalil od 3,4 na 1,5, {to dava mnogu seriozna slika deka eden ipol vraboten od svojata plata ja ispla}a penzijata na eden penzioner. Me|unarodnite standardi poka`uvaat deka treba najmalku trojca vraboteni da ja ispla}aat penzijata na eden penzioner, i sekoj penziski sistem se bori za dobivawe pogolem soodnos, na primer vo [vedska soodnosot dostignuva i do 7.

Golemi penziski izdatoci. 30% od buxetot na Vladata vo 1997 se iskoristeni za penzii, {to e me|u najvisokiot procent vo regionot, a toa voglavnom se dol`i na visokata stapka na nadomest i pogodnata struktura na kvalifikacija za dobivawe penzija i pridobivki.

B. Demografski faktori:

a. **Demografski promeni.** Makedonija se smeta za “zemja na mladi” bidejji 30% od naselenieto ima pomalku od 20 godini, no procenkite velat deka brojot na postarite lica je porasne za 70%, odnosno od 13% na 23% od naselenieto vo narednite 20 godini. ⁶ Soodnosot na raboto-sposobnoto naselenie je porasne od 24,6% (to e vo momentov, na 59,6% vo 2060 godina, a do 2100 godina pa |a na 51,8%.



Penziski i Invalidski Fond na Makedonija, Skopje 2002

Od gorniot dijagram mo`eme da zabele`ime deka brojot na raboto-sposobno naselenie vo prvite 20 godini se zgolemuva, a potoa postojano opa |a kako rezultat na niskata stapka na plodnost.

Od druga strana, brojot na starosnoto naselenie postojano se zgolemuva narednite 60 godini i potoa poleka se namaluva. Ova e rezultat na prodol`uvaweto na `ivotniot vek na lu|eto poradi podobrite `ivotni uslovi, progresot vo medicinata, podobrenite medicinski uslugi itn.

V. Pritisok od gra |anite:

Stabilnost. Vo 1993 godina imalo najgolemo zadocnuvawe na penziite, okolu dve penzii, so {to gra|anite stanale pove}e svesni za potrebata od postabilen penziski sistem. Politi~kite sili koi {to gi donesuvaat odlukite se koncentrirale na reformirawe na penziskiot sistem poradi pritisokot od gra|anite, zatoa {to pove}e od 40% od glasa~kite tela se ili penzioneri ili skoro }e stanat penzioneri.

Pravednost. Penziskite pridobivki ~esto varirale po vrednost. Poradi toa {to se dobivale na osnova na petnaesette najpovolni godini na eden rabotnik, dvajca rabotnici so ednakvi `ivotni prihodi, koi {to isplatile ednakva suma na danok, mo`elo da dobijat razli~ni penzii. Ova pravilo e diskriminatorsko sprema manuelnite rabotnici so stabilna i postojana zarabotuva~ka, a vo korist na administrativnite rabotnici koi {to imale svoj vrv na zarabotuvawe vo nekoj soodveten period.

Proces na penziska reforma-vlijanie na Svetskata Banka

Serioznata finansiska situacija vo koja se na{ol Penziskiot Fond vo 1993 godina, kako i postojaniot pad na soodnosot pome|u osigurenците i penzionerite vo Makedonija, gi nateralo dr`avnite slu`benici da pobrzaat vo baraweto na alternativno re{enie na ovoj problem i kone~no da po~nat so reforma na penziskiot sistem. Finansiskite Institucii (Svetska Banka, Me|unaroden Monetaren Fond (MMF) itn.) bile zainteresirani da i' pomognat na Makedonija vo procesot na reformirawe na penziskiot sistem bidej}i ovoj problem ja ru{i sevkupnata ramnote`a na dr`avnite finansiski rashodi. Najrealna pomo{ nudela Svetskata Banka koja {to stava silen i viden pritisok vrz Makedonija, kako i vrz drugite centralnoisto~ni i jugoisto~ni evropski zemji. Seto ova se vklopuva vo modelot na podelba na silite koi {to vlijaat na penziskata reforma vo Makedonija

kako četvrt faktor na politički ideji na međunarodnim organizacijama - što će biti izostavljeno u prethodnom poglavlju.

Na početku penzionistički sistem bio kritikovan od Svetske Banke deka je premnogo opširen, dava ni mnogo ni malku, deka ne je stabilen i ne se pridružuje na temeljni statistički principi. Vistinska propagandna aktivnost na Svetska Banka započela je u 1993 godini kada je penzionistički sistem na Makedonija imao svoju najveću krizu predizvikana od zadocnuvanjem na penzioniste u dva meseca. I tada MMF i Svetska Banka stavile pritisak na Vladu da izvrši makro-finansijsku ravnotežu na rashodima i da pokaže so takanarešene parametarske reforme na penzionistički sistem. Parametarske reformne mere bile prevzete so cel da izlezat u presret na početku u održavanjem na tradicionalni tekovno finansiran sistem na plaćanje. U periodu između 1993 i 1998 godini bile donešene mnoge karakteristične rešenja so namera da se namalati zgošćenim fiskalnim pritiskom, kako što se: zgošćenjem na stopu na pridones i pokazivanjem na voznata granica za penzioniranje. Do kraja u 1993 godini stopa na pridones ravnala od 18% na 20%. So donešene na Zakon za penzionisti i invalidsko osiguravanje na prvi januar 1994 godini bile prevzete nekoliko stroge mere u odnosu na kriterijum na kvalifikacija za dobivanje penzije, od kojih što najznačajni se: pokazivanjem na starosna granica za penzioniranje, t.e. od 60 na 63 godine za muškarce i od 55 na 60 godine za žene; proširena procena na penzionista osnova za vreme trajanja na celotim radnim vekom namesto samo petnaest najpovoljnijim godinama; namalavanje na procentot za penzionistička opredelba od ovog proseka od 85% na 80%; ukinavanje na mogućnost da se “kupa” nekoliko godina za da se dojde do kvalifikacionog perioda za dobivanje penzije itn. Druge značajne promene se uvedene u 1995 godini zaradi namalene socijalne komponente u sistemot ² koji što bile u

sklad so monetarniot priod koj što go zavzemale Svetskata Banka i MMF sprema povešto zemji vo tranzicija vo centralna i jugoistočna Evropa. Glavnite aduti na Svetska Banka se napuštawe na solidarnosta i privatizacija na penziskite fondovi, taka da gorenavedenite merki se samo početo na detalniot priod na Bankata sprema procesot na reforma na penziskiot sistem vo Makedonija.

Spored nekolku izveštai na Svetskata Banka, za razlika od reformite vo Latinska Amerika koi glavno se nasočeni kon kapitalno finansiran stolb, reformite na zemjite vo tranzicija najverojatno je završat so eden mešan finansiran sistem koj što je gi balansira prednostite na mešugeneracijska solidarnost so prednostite na dolgoročne poedinečni zadovolitelni zaštedi. Na toj način Svetskata Banka vo Makedonija, kako i vo drugite centralnoistočni i jugoistočni evropski zemji, se zalaga za eden multi-stolben penziski sistem koj što gi opfaža javnite i kapitalno (privatno) finansiranite upravni stolbovi od penziskiot sistem, pridružen od dopolnitelno osiguruvawe za tie što sakaat. Ovoj model na mešan finansiran penziski sistem može da se smeta za politička strategija na Bankata na nivo na regionot.. Vo odnos na starosnoto naselenie, vo ovie zemji strukturata na kapitalno finansiran penziski sistem na nekoj način pretstavuva izvodлива alternativa na stariot tekovno finansirani sistem.

Priznavajši deka Svetskata Banka ima silno vlijanie i igra značajna uloga vo ova oblast, mora da gi identifikuvame ključnite politički sredstva koi što gi koristi vo Makedonija i vo regionot i da go odredime tipot na politički transfer što se pojavuva vo procesot na reforma na penziskiot sistem.

Svetskata Banka, kako i nekoi drugi me|unarodni organizacii koi se interesiraat vo ova politiki oblast 'se pla{at da ne bidat do`iveani kako pretstavnici na eden nov kolonijalizam osnovan na stranski kapital' – kako {to rasprava Held (1992:69)- zatoa tie ne gi nametnuvaat svoite politiki idei, tuku predlagaat i naso`uvaat "prakti`na primena". Ova se postignuva so neformalni sistemski mre`i koi deluvaat preku sostanoci i forumi odr`ani od strana na me|unarodnite organizacii. Svetskata Banka, kako agent na politikiot transfer vo reformata na penziskiot sistem na Makedonija, prika`uva "visok kvalitet na informacii" za svojot trostolben penziskiot sistem na site u`esnici na seminari, konferencii i nau`ni patuvawa ord`ani vo zemjata i stranstvo, za Upravniot Odbor na makedonskata Vlada koj bil ovlasten da upravuva so reformata na penziskiot sistem. Bile organizirani grupni seminari i nau`ni patuvawa za vladinite slu`benici, pretstavnice na penziskiot Fond, finansiskite eksperti i drugite u`esnici vo reformata na penziskiot sistem na Makedonija, kako i drugi pretstavnici od site zemji vo regiono⁸, se' toa so cel "da se promovira homogenizacija me|u u`esnicite na forumot za da se diskutira ovoj politiki model, a ne mo`nosta za politika razmena⁹. Sekako, klu`nata pretpostavka e deka u`eweto na eden politiki model e dobrovolno od strana na edna dr`ava, ne prinudno.

Drugo sredstvo na politiki transfer na Svetskata Banka e ubeduvackata mo} na reformaciskata retorika. Toa se vklopuva vo kategorijata na perceptiven transfer na Dolowitz i Marsh. Tuka u`eweto na eden politiki model e pottiknato od misleweto deka "si nazad", deka ne si del od me|unarodnata soglasnost. Ovie mislewa mo`at da se pojavat osobeno koga se u`estvuva na forum kade {to prisustvuvaat dr`avi vo koi ovie reformi se ve}e sprovedeni, kako {to se gorenavedenite seminari i konferencii organizirani od Svetskata Banka. Najsoodvetniot model

za Makedonija doaja od zemjite od centralnoisto~nite i jugoisto~nite evropski zemji koi se na sli~no nivo na ekonomska i socijalna razvijenost, {to tranzitiraat vo demokratska i pazarna ekonomija i ve}e go imaat prifateno modelot na penziski sistem na Svetskata Banka. Zatoa, prou~uvaj}i gi aktivnostite na Svetskata Banka, dobrovolniot i prinudniot transfer ne mo`at da bidat jasno izdvoeni. Ima momenti koga Bankata deluva ponametlivo vo svojot priod na {irewe na svoite idei i primeni. Bankata treba da bide sigurna deka }e bide vospostavena “najdobrata opcija”, a ne najpogodnata ideja, model ili opcija. Taka Bankata obezbeduva dovolni finansiski fondovi za toj model da se dizajnira, zamisli i sprovede. Dvete finansiski spogodbi koi naj~esto se nudat na ovie zemji, a so toa i na Makedonija, se slednite:

- Investiciski krediti = koi {to se davaat na Vladata dokolku se dostignat odredeni uslovi i parite mo`e da se koristat edinstveno za voveduvawe na detalno razraboten plan; parite se prefraat vo najmalku dve rati i za sekoja rata mora da se primi “bez prigovor” odobrenie od Bankata.
- Krediti nameneti za buxetska poddr}ka = koi {to se davaat za direktna poddr}ka na buxetot; programa za transfer na prihod osnovana na proveren kriterium na kvalifikacija; obi~no se dava vo vid na tehni~ka pomo} za gradewe kapacitet na instituciite na zemjata-klient na Bankata.

MMF i Svetskata Banka na Makedonija i’ dale “strukturni krediti za buxetska poddr}ka” no istra`uva~ite mnogu malku znaat za uslovite na kredit od MMF, otkolku za tie od Svetska Banka, zatoa {to tie doverlivo se ~uvaat. Kako {to e ve}e napomenato, ovie finansiski spogodbi se “sozdadeni da ovozmo`at potpi}uvawe na dogovor” i na nekoj na~in se smetaat za prinudni i zadol`itelni. Ova se vklopuva so kategorijata na uslovenost na Dolowitz i Marsh. Vo slu~ajov na

penziska reforma vo Makedonija mo`e da se re`e deka izvesen stepen na uslovenost se pojavuva koga odredeni stapki vo reformniot proces se vgradeni vo uslovite za kredit (vidi dolu). Sепak, uslovite na kredit ne odlu`uvaat koj model na penziska struktura zemjata treba krajno da go prifati, taka da Vladata ima nekakva sloboda dobrovolno da izbere koj model na penziska struktura najmnogu }e i' odgovara na zemjata.

Problemot na zemjite od ovoj region e deka posledicite na prinuden zadol`itelen politi`ki transfer mo`at da bidat negativni. Ako se sledat upatstvata na me|unarodnite organizacii rezultatot mo`e da bide edna 'nesoodvetna penziska struktura' osnovana na "ekspatriran model koj bil razvien vo kontekst na golem biznis, industrisko op{testvo i metropolitenska vlada" (Smith 1992:17). Ponatamu, Held (1992:72) gi prepoznava rizicite na prinudniot zadol`itelen transfer koga veli deka "treba da se u`i, a ne direktno da se transplantira: politi`ko-kulturnite razliki, nivoto na ekonomski razvoj, goleminata na dr`avata i birokratskite mo`nosti }e odlu`at koj model na reforma e izvodliv". Duri i Svetskata Banka se zalaga za izvesni prilagoduвawa vo modelot koj }to e predlo`en od neјzinite slu`benici. Vozrasta na penzionirawe, stapkite na nadomest i pridones se nekoi od osobinite so koi }to penziskite strukturi se razlikuvaat vo razli`ni centralnoisto`ni i jugoisto`ni evropski zemji. No, ekspertskiot tim za regionot se' u`te se pra}uva dali ekonomijata e dovolno spremna da ja prifati i dali pazarot e dovolno stabilen da ja izdr`i novata penziska struktura. Vo Makedonija na primer, doverbata vo bankite e mnogu slaba, a vtoriot stolb od noviот penziski sistem gi akumulira li`nite }tedni smetki vo privaten penziski fond. Sekako, samo bankite i osiguritelnite kompanii imaat zakonsko pravo da osnovaat privatni penziski fondovi. Spored toa, uspehot na noviот penziski sistem seriozno e doveden vo pra}awe. Ova se vklopuva vo kategorijata na

nesoodveten politički transfer na Dolowitz i Marsh. Možnost za neinformiran transfer (u{te edna kategorija za politički neuspeh koja se vklopuva vo modelot na politički transfer na Dolowitz i Marsh) da se pojavi vo penziskata reforma vo Makedonija e mnogu mala. Upravniot Odbor na makedonskata Vlada, koj {to e ovlasten da upravuva so reformata, gi razgledal slu{aite na Latvija, Hrvatska, Bugarija, Poljska i Ungarija i “ napravil temelna analiza na nivniot nov penziski sistem , so {to se izvlekuva pouka deka ne treba da se prisvojat neкои od nedostatocite na nivnata zakonska ramkovna struktura”^[10]. Konečno, znaej}i deka trostolbniot penziski sistem e eden dobro funkcionalen plan, te{ko e da se poveruva deka neкои od elementite koi se zaslu`ni za negoviot uspeh nasekade, ne mo`e da ne bidat uspe{no preneseni vo Makedonija. “Gi sledevme site upatstva na Svetskata Banka zaedno so preporakite na na{ite sovetnici i ne e mo`no da ne’ dovedat do necelosen transfer”. ¹¹

No, izvorot na prinuden transfer ne mora da bide Svetskata banka. Kako {to naglasuva Onimode (1999:30, citiran vo “Javno Upravuvawe i politički transfer vo Jugoistočna Azija” na Richard Common, 2001) ‘Bankata i Fondot tvrdat deka ne nametnuvaat ni{to- zemjite sami doa|aat do niv i gi povikuvaat da se vme{aat vo nivnite ekonomii’, isto takov e slu{ajot so makedonskata penziska reforma. Makedonskata Vlada pobarala pomo{ za reformata od programot na socijalniot sektor koj bil sostaven del od Strategijata za Pomo{ na Zemjite (SAY) na Svetskata Banka. Celta na strategijata e stimulirawe ekonomski aktivnosti preku konsolidacija na fiskalni dobivki i promovirawe na razvoj na privatniot sektor. Vo spogodba so neкои dokumenti na Bankata, programite za reforma na socijalniot sektor, osobeno reformata na penziskiot sistem, dolgoročno }e ja podobrat odr`livosta na penziskiot fond koj }e se prefri vo kapitalno finansiran (privaten) penziski stolb, {to SAY go smeta za kritičen vo odnos na ostvaruvawe na spomenatite

celi. Ovie celi se vo soglasnost so “Konsenzusot na Va{ington” i stavot na Bankata za marketizacija i privatizacija na penziskata strategija.

Tehnokratskata sila vo zemjite-klienti na Bankata isto taka mo`e da vr{i pritisok vrz ovoj presvrt na penziskiot sistem i zatoa im e dadena ‘vitalna me|unarodna poddr{ka od MMF i Svetskata Banka’ kako {to rasprava Biersteker (1995:186, citat od “Javno Upravuvawe i politi~ki transfer vo Jugoisto~na Azija” na Richard Common, 2001). “Vladea~kata struktura na dr`avata gi posreduva, filtrira i reflektira naporite na me|unarodnite akteri i sojuzi da vlijaat na raznite politi~ki strukturi.” ¹² Me|unarodnite akteri treba da dobijaat dozvola za vlez vo sistemot i potoa da pridonesat pobedni~kite politi~ki koalicii da go izvedaat transferot. Dr`avata i pokraj toa se’ u{te ima mo} da odredi dali toj transfer }e se ostvari, no ova zavisi od relativnata sila na vladea~kata struktura na dr`avata i vlijanieto koe tehnokratskite sili go imaat vrz procesot na donesuvawe politi~ki re{enija. No, kako {to mo`e da se primeti, Svetskata Banka i drugite me|unarodni akteri prvenstveno mo`at da gi educiraat tehnokratite koi silno veruvaat vo svoite politi~ki idei i potoa da gi poddr`at vo procesot na transfer i vnesuvawe na novite politi~ki idei. Vo Makedonija, Svetskata Banka po~nala da u~estvuva vo penziskata reforma so toa {to dava prilagoden kredit za gradewe na vrednosen kapacitet vo Vladata i Penzisko Invalidskiot Fond. Ova rezultiralo vo osnovawe na Aktuarska Edinica vo 1995. Ovaa Edinica, koristej}i statisti~ki model dava kratkoro~ni i dolgoro~ni planovi na rashodi i prihodi na Fondot, spored planot na razvoj na demografski i ekonomski trendovi. Ovie planovi se koristat za ostvaruvawe na celite na reformiraniot penziski sistem i se prevzemeni od Ministerstvoto za Trud i Socijalna Politika i Penzisko Invaliskiot Osiguritelen Fond na Makedonija. Prvite planovi na Aktuarskata Edinica poka`ale dolgoro~ni krizi za koi vedna{ trebalo da se prevzemat merki. Ovoj prikaz uka`al na

problemite vo postoe~kata struktura so {to se stvoril interes da se posveti vnanie na niv. So ova mo`eme da ka`eme deka ovie planovi na Aktuarskata Edinica, koja dobila stru~en trening od Svetskata Banka, imale orgomen uddel za da se donese osnovna strukturalna reforma na javniot pensijski sistem. Na osnova na izve{taite i preporakite od Bankata i Aktuarskata Edinica iako site prezemeni merki vo periodot od 1993 do 1998 godina imale pozitiven efekt¹³ vo pravec na finansiskata konsolidacija na Pensijskiot Fond, vo 1997 po svoe barawe Vladata dobila nov kredit (Kredit namenat za Socijalniot Sektor) od Bankata, za dizajnirawe na nova pensiska struktura, vku~uvaj}i gi statisti~kite prognozi i ekonomskite planirawa na reformata i skiciraweto na zakonot koj }e ja potkrepi reformata. Taka Bankata oformila svoi koalicii vo dr`avnite institucii i so toa dobila poddr{ka od tehnokratkata sila za vospostavuvawe na svoite celi.

Svetskata banka i drugite me|unarodni organizacii mo`at da imaat vlijanie vo dr`avata samo dokolku vladea~kata sila toa go dozvoli. Ne{to {to nalikuva na prinuden politi~ki transfer mo`e da bide sosema sprotivnoto. Zatoa ulogata na me|unarodnite organizacii ~esto e nejasna. Dr`avite vo golem del ja zadr`uvaat svojata avtonomija so {to samite odlu~uvaat dali }e im dozvolat da im vlijaat. Sekako, koga dr`avite se soo~eni so ogromni dolgovi i nestabilna pensiska struktura, kreditite i zaemite od MMF, Svetskata Banka i drugite organizacii deluvaat mnogu privle~no i zatoa soglasuvaweto so nivnata globalna strategija e lesno prifatljivo. Vo Makedonija vladea~kata sila bez mnogu primedbi go usvoila zakonot za regulirawe na novata pensiska struktura. Upravniot Odbor koj {to upravuval so reformata bil strogo opredelen isku~ivo za ovoj trostolben sistem. Dodeka Sojuzot na Sindikatite i drugi osiguritelni zdru`enija se sprotivstavile na noviot sistem, predlogot ve}e bil prifaten od Parlamentot. Ovaa sostojba e rezultat na

nekorporacijskiot prihod na osiguritelните združenija vo zemjata i slaboto graѓansko opštество, što e karakteristično za demokratijata na sekoja zemja vo tranzit. Sojuzot na Sindikatite e edinstvenata opozicija koja se sprotivstavila na napuštaweto na solidarnite elementi na penziskiot sistem. Taka Sojuzot se spogodil implementacijata na noviot penziski sistem da se odloži za edna godina.

Konečno, klučното sredstvo za širewe na politički reformi e aktivnosta na nadvorenite agenti, sovetničkite firmi, istražuvničkite instituti i drugite členovi na epistemskoto opštество, koji upravuvaat so promenata na penziskata struktura vo zemjite vo tranzit vo centralno i jugoistočnite evropski zemji. Sovetničkite firmi i istražuvničkite instituti moat da bidat mnogo vlijatelni bidejži moat da i' prenesat profesionalni mislewa, veštini, znaewa i preporaki na Vladata, no istovremeno taa ne zavisi od političkite ideji na meѓunarodnite organizacii i stranskite vladi. Prisustvoto na epistemskoto opštество vo procesot na penziska reforma vo regionot, isto i vo Makedonija, bilo dominantno, kako rezultat na nedostatok na kapacitet na vladata sama da gi sprovede reformite. Vo Makedonija ekspertite i sovetničkite firmi im dale sekakva tehnička pomoš na služenicite na Vladata i Penziskiot Fond vo site fazi od razvoj na procesot. Mora da se zabeleži deka site onie koji se vklučeni vo ovoj reformen proces bile postaveni od strana na Upravniot Odbor i izbrani od lista na sovetnički firmi i ekspertniot tim na Svetskata Banka. “Koga meѓunarodni organizacii, kako što se Svetskata banka i MMF }e se vmešaat vo transfer na politički model, tie često predlažaat da se iznajmat određeni sovetnici”¹⁴. Sovetnicite i ekspertite iznajmeni za ova cel se plateni od finansiskata pomoš koja što Bankata i' ja dala na Vladata na Makedonija, što znači deka ne se tolku nezavisni od globalnata

politiška strategija (to ja ima Bankata vo ova politiška oblast, no se pak, do određen stepen, tie mo`at da davaat politiški predlozi.

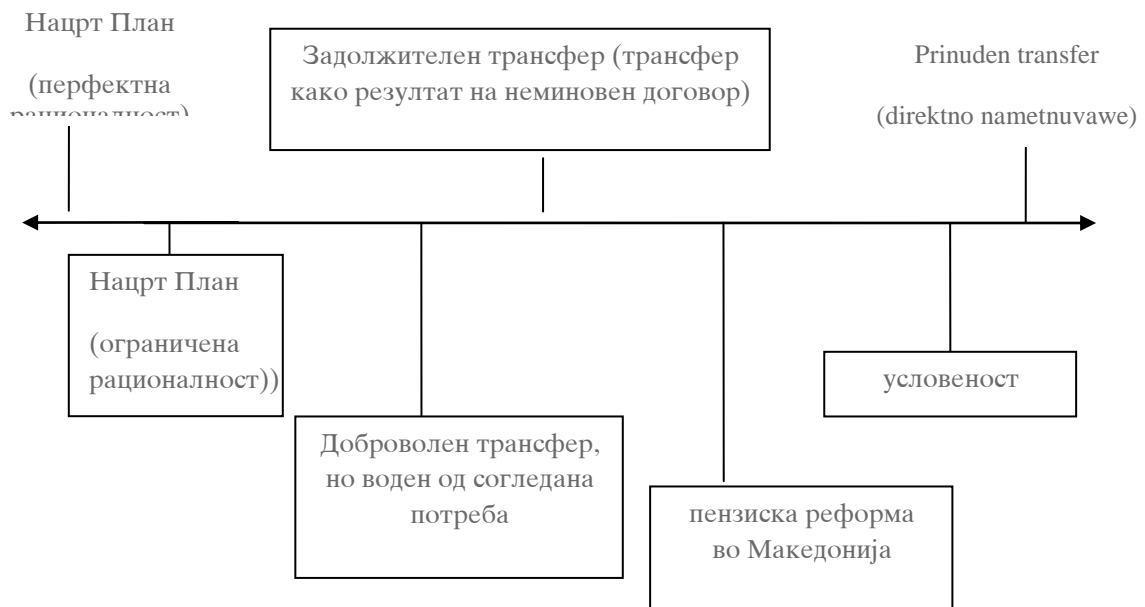
Znači, ako ka`eme deka vo procesot na reforma na penziskiot sistem vo Makedonija se pojavil transfer na politiški model, toga (Svetskata Banka e agentot na toj transfer. Bidej (i Vladata pobarala finansiska pomo (i ja povikala Svetskata banka da i (i predlo `i svoje idej vo procesot na reforma na penziskiot sistem, transferot mo `e da se sfati kako kombinacija od dobrovolni i prinudni dejstvija. Pritisokot osobeno se zabele `uva vo uslovenosta na dogovorite koi Bankata i (gi ponudila na Vladata na Makedonija, kade (to detalnite stapki na razvoj na reformata se regulirani. Sekako, Vladata ima pravo samata da ja izbere konstrukcijata na politiškiot model. I pokraj toa, primenetiot model e izbran kako rezultat na misleweto deka zemjata zaostanuva pokraj drugite zemji i e na nekoj na `in obid da se homogeniziraat penziskite sistemi vo regionot. Na ovoj na `in transferot mo `e da se smeta kako dobrovolen i perceptualen, so doza na indirektni prinudni elementi vklučeni vo uslovite na kredit na Bankata.

Za da se vospostavi prosta razlika pome (u dobrovolniot i prinudniot transfer treba da se poednostavi procesot na penziska reforma. Zatoa, Dolowitz i Marsh go prika `uvaat transferot kako eden kontinuum, koj (to po `nuva od nacrt plan i stignuva do direktno nametnuvawe na modelot, idejata, instituciskiot dogovor. Procesot na penziska reforma zapo `nuva so nacrt plan, so skenirawe programi koi ve (e se primeneti vo ostanatite zemji od regionot. No, kako rezultat na u `estvoto na Bankata vo ovoj reformen proces, so davaweto na tehniška pomo (i usloveni krediti, reformata na penziskiot sistem vo Makedonija odi podaleku od po `etniot stadium na

ovoj kontinuum. Adaptiraniot kontinuum na procesot na penziska reforma vo Makedonija пока`uva deka vo ovoj slu`aj transferot soдр`и доброволни, perceptualни и принудни elementi.

Model 2

Prikaz na konceptot na kontinuum na politi`ki transfer na Dolovitz i Marsh: kontinuum na politi`ki transfer- od nacrt plan do prinuden transfer



[to e transferirano?- trostolben penziski sistem.

Penziskata Reforma vo Makedonija oficijalno беше pretstavена vo 1997 godina, koga се основа proektor za reforma na penziski sistem od strana na Ministerstvoto za Trud i Socijalna Politika. Proektot e voden od Upravniot Odbor sostaven od pretstavnici od makedonskata Vlada, pred se' od Ministerstvoto za Trud i Socijalna Politika, eksperti od Фондот за Пензиско и Инвалидско Осигурување, pretstavnici od Ministerstvoto za Finansii i Narodnata Banka na Republika Makedonija. Ovoj proekt доби finansiska поддршка од повеќе донатори преку

programite na Svetskata banka, Holandskata Vlada i USAID. Na Odborot imаше zadaќа da gi namali finansiskite potrebi na javniot sistem i da vovede kapitalno finansirana struktura. Novata penziska struktura e zamislена so namera da gi pottikne poedincite da prevzemat pogolema odgovornost za svoeto penzionirawe, no istovremeno da se zadr`i va`nata uloga na Vladata vo Zakonot za penziski sistem. Vladata mora da obezbedi osnovna “bezbednosna” penzija i da postavi efektivno regulativno sredstvo, mehanizam koj {to efektivno }e gi regulira penziite. Socijalnata za{tita na penzioniranite lica ednostavno i e premnogu va`na na Vladata za taa da gi ostavi penziskite aran`mani na mudroto deluvawe na poedinci i ekonomskite sili. Sistemot da bide stabilen zna`i da se namali zavisnosta od me|ugeneraciskata solidarност, no sepak da ne se eliminira nejziniot potencijal. Taka, glavnata karakteristika na reformniot plan e kapitalno finansiran stolb, koj {to postoi zaedno so reformiran tekovno finansiski stolb.

Proektot досега се имплементираше во неколку фази:

- **Sozdavawe na precizen dizajn na strukturata na reformiraniot penziski sistem.**

Upravniot Odbor za penziska reforma imal zadaќа da go sozdade krajniot dizajn na strukturata na reformiraniot penziski sistem. So toa se podrazbira prika`uvawe na postapkite koi treba da se prevzemat za celosna reforma na penziskiot sistem. “Za javniot fond, pra{awata koi treba se zedоа vo predvid se: vozrasta na penzionirawe, isklu`itelnata voзраст na penzionirawe, kaznite za predvremeno penzionirawe, podelбата na invalidskiot sistem i indeksiraweto. Za privatniot fond, pra{awata koi treba se zedоа vo predvid se: условите за

penzioniraње, pridonesite, opciite na penziski beneficij, vozrasta na pensionirawe, garanciite i dano~eweto”^[15]

- **Razvoj na актуарски капацитет кој }е го олесни izborot на dizajnot на новиот пензиски систем.** Bi trebalo da se razvie актуарски капацитет кој }е ги simulira finansiskite tro{oci za tranzicija kon kapitalno finansiran penziski sistem, spored posebni demografski i ekonomski uslovi.
- **Sozdavawe na акционен план за tranzicija.** Tranzicijata kon kapitalno finansiran sistem mora da e finansiski potpomognata. Taka trebalo da se sozdatat пове}е finansiski opcii. Toa vku~uva celosno iskoristuvawe na finansiskiot i osiguritelniot капацитет на Penziskiot Fond, sekoj vi{ok koj Fondot mo`e da go ostvari zavisno od izvesni sostojbi na ekonomsko rastewe i procenuvawe na Vladiniot капацитет потребно e da se finansira procesot на tranzicija;
- **Sozdavawe на кампава за информирање на јавноста.** Va`на uloga на reformata e da se mobilizira javnata poddr{ka. Taka neophodno e da se dizajnira, testira i primeni javna informativna кампава so cel da se objasnat celite i predlozite на celosniot reformen plan.

Ovoj proekt беше osnovan vo sorabotka so Svetska Banka, i finansiran od kreditot namenat za Socijalniot Sektor odobren vo 1997 godina. So ovoj proekt makedonskiot Parlament усвои zakon za regulirawe на noviот dizajn на penziskiot sistem. Svetskata Banka за потребите на овој проект ги искористила и finansiskite sredstva i tehni~kata pomo{ od drugite donatori, kako Holandskata i Japonskata Vlada. Sekoja faza на proektot mora da прими odobrenie od

Bankata. “Ako ne se ispolnat uslovite postaveni od Bankata, slednite rati od kreditot nema da bidat prefrleni”^[16] Bidejji sodr`inata na proektot potpi{an od Svetskata Banka i od makedonskata Vlada detalno gi ima pretstaveno site postapni `ekori, diskutabilno e dali Upravniot Odbor nezavisno gi donesuval odlukite, ili samo gi iskopiral napatstvijata ve}e napi{ani vo proektot.

Koja e porakata {to se prenesuva? Vo delovnite dokumenti na Svetskata Banka se veli: da se izbegne postoeveto na fatalniot monopol na tekovno finansiraniot sistem i da se premine kon sistem koj dozvoluva da se iskoristi kapitalniot ekonomski razvoj, no pritoa da ne se eliminiraat prednostite na stariot tekovno finansiran sistem se smeta za klu`na osnova za reformata na makedonskiot penziski sistem. Taka, vo mart 2000 godina, bil usvoen nov Zakon koj ro regulira reformiraniot penziski sistem. Noviot sistem bil nare`en “trostolben” i toj se состоi od:

- Prv Stolb, zadol`itelen i tekovno finansiran
- Vtor Stolb, zadol`itelen i kapitalno finansiran
- Tret Stolb, dobrovolen i kapitalno finansiran

Spored ova struktura, kvalifikuvani za penzija se osigurenicite stari 64 godini (za ma`i) ili 62 godini (za `eni) so ostvaren raboten sta` od minimum 15 godini. Rabotodavcite obezbeduvaat fondovi za pravo na penzisko i invalidsko osiguruvawe i za licata osigurenici od Zakonot za penzisko invalidsko osiguruvawe. Za osigurenicite koi }e ostanat vo ednostolbniot sistem, iznosot na pridones e 21,2% od bruto platata. Onie koi {to }e go izberat, ili zakonski }e pripadnat na dvostolbniot sistem }e pridonesat 14,2% od bruto platata vo tekovno finansiraniot

stolb, a 7% od bruto platata vo вториот, kapitalno finansiran stolb. Ova znači deka iznosot na pridonos od 21,2% e samo podelen помеѓу dvata stolba.

Pridonesot od 14,2% od bruto platata ќе bide uplaten vo javniot Fond za penzisko invalidsko osiguruvawe, koj pak ќе gi iskoristi ovie sredstva za isplata na penziite na segašnjite i idnite penzioneri. Ovoj slučaj se совпаѓа со definicijata na stariot tekovno finansiran sistem: penziite se isplaќaat od segašnjot danok na dohod, vo slučajot vo Makedonija, danokot од bruto plati. Ovie pridonosi ќе se koristat za isplata na семеjni beneficijii i invalidski penzii, kako i del od penziite na starosното naselenie. Dopolnitelnite 7% za početak ќе se uplaќaat vo Фондот за Penzisko и Invalidsko Osiguruvawe, odgovoren za transfer na pridonosite vo privatnata kompanija koja upravuva со приватниот/приватните penziski fond/ови. Sekoj poedinec ќе poseduva svoja lična сметка koja ќе bide revidirana od gorespomenatite privatni kompanii i od Agencijata odgovorna za obezbeduvawe na pridonosite vo вториот stolb (Агенција за супервизија на капитално финансираниот пензиски фонд). Osigurenicite isto така ќе имаат pravo na preminuvawe od eden vo drug penziski fond.

Tretiot stolb ќе обезbedi dopolnitelna zaštita za licata кои што sakaat da dobijат povisoka penzija i osiguruvawe koga ќе ostarat. Toj se состои od lična lična (tedna) сметка revidirana od privatna kompanija i kapitalno finansirana od licata кои што ќе odlučat da станат osigurenici vo ovoj finansiski administrativen dogovor. Така, tretiot stolb работи на доброволна основа bez opredelen iznos na pridonos i zavisi od odlukata na poedinecot.

Tabela 5. Model na noviот penziski sistem na Makedonija

Zemja

Tip na struktura

Finansiski sistem

Administracija

Učestvo

Makedonija

Mešana

Opredeleni pridobivki

Opredeleni pridoesi

Neopredeleni pridoesi

Mešan

Tekovno finansiran

Kapitalno finansiran

Kapitalno finansiran

Javna

Privatna

Privatna

Zadolžitelno

Zadol`itelno

Dobrovolno

Makedonija odlu`i glavno da prodol`i so tradicionalniot penziski sistem na opredeleni pridobivki. So ova struktura, penziskiot metod se odreduva odnapred, a drugi del gra|ani prezema rizik dokolku ekonomijata opadne, za razlika od strukturata na opredeleni pridoonesi vo koja pridoonesot e opredelen i definiran i na kraj gi odreduva pridobivkite vo idnina, iako ratite na vra}awe vo idnina ne se so sigurnost odredeni. Taka, ova struktura vo golem del zavisi od ekonomijata i e karakteristi`na za vtoriot stolb od penziskiot sistem. U`te edno zabele`uvawe e deka iznosot na pridoones vo javniot penziski fond (14,2% pridoones) e povisok od onoj koj se vlewa vo dvata privatni penziski fondovi (kade }to vleguva 7%). So ova zaklu`uvame deka Makedonija, vo procesot na penziska reforma, ne bila silno nakloneta kon prisvojuvawe na kapitalno finansiranata, privatno upravuvana struktura. Dali e toa rezultat na faktot deka Makedonija se u`te preminuva od planska vo pazarna ekonomija, i se u`te nema celosno razvien privaten sektor, kapitalni pazari i doverba vo bankite?

Zatoa Svetskata Banka ja voveduva me}anata struktura na penziski sistem vo regionot. Toj e identi`en so onoj na Bugarija, Hrvatska, Polska, Ungarija itn., iako site tie se razlikuvaat spored iznosot na nadomest i pridoones, vozrasta na penzionirawe i sredstvata na tranzicija. Sistemite se mnogu sli`ni i glavno imaat ist dizajn na struktura, a toj e onoj koj }to e promoviran od Svetskata Banka vo nejinoto izdanie "Izbegnuvawe na krizata na starost", izdadeno vo 1994 godina, no ne mo`eme da zboruvame za konvergencija na politikata. Konvergentnata teorija e "idejata deka bez razlika koi i da se nivnite politi`ki ekonomii, op}testva, svojstveni kulturi i

istorii, "prosperitetnitate" op{testva stanuvaa se pove}e sli~ni vo nivnata struktura i ideologija"[17](#)

. Globalizacijata ja zgolemuva verojatnosta na konvergencija, no glavnite razliki se pak ostanuvaat vo na~inot na koj dr`avite reagiraat na politi~kite problemi sozdadeni od globalizacijata.

Svetskata Banka prodol`i da donira vo procesot na penziska reforma vo Makedonija. Taa da`de kredit za proektot za tehni~ka pomo{ na penziskata reforma, koj {to se stremi kon sozdavawe kapacitet vo Ministerstvoto za Trud i Socijalna Politika i Penziskiot Fond za implemencija na noviot sistem. Proektot беше osnovan so cel postignatite rezultati od proektot finansiran od kreditot namenat za Socijalniot Sektor, da bidat primeneti i idnite reformi da bidat izvr{eni na profesionalen i organiziran na~in. Proektot e realiziran so tehni~kata pomo{ na grupa me|unarodni eksperti i preku trening i u~estvo na doma{ni i stranski sovetnici, t.e. pravnici, ekonomisti i specijalisti za medijumi. "Za vremetraeweto na proektot stranskite sovetnici imaa mo`nost da go preflat svoeto znaewe za principite na reformirawe na penziski sistemi i kako rezultat na toa, finansiskiot plan ostvaren od Aktuarskata Edinica be{e prifateno od Vladata i Svetskata Banka, so {to doa|a do izraz zgolemeni kapacitet na Ministerstvoto za Trud i Socijalna Politika i vrabotenite vo Penziskiot Fond"[18](#).

Noviot penziski sistem na Makedonija treba da stapi vo sila na prvi januari 2006 godina.

Svetskata Banka odobri i aktivira nov investiciski kredit (kredit za Socijalna Za{tita) vo 2004 godina so namera da go poddr`i vospostavuvaweto na goreopi{aniot penziski sistem. Svetskata Banka mora da se osigura deka ovoj nov model, dizajniran od dvata prethodni proekta na Bankata, }e funkcionira. Zatoa, "na makedonskata Vlada }e i bide dodelena finansiska pomo{ za

periodot na tranzicija i ponatamo{na pomo{, kako na primer tehni{ka pomo{ na vrabotenite vo Penziskiot Fond” ¹⁹

Taka, ako Svetskata Banka smeta deka donesuvaweto na nov penziski sistem }e go izbegne stariot tekovno finansiran sistem i }e ovozmo`i marketizacija i privatizacija na penziskiot sistem, toga{ vnesuvaweto na ovoj trostolben sistem e vistinskoto re{enie na barawata na Bankata. Sепак, ne mo`eme da ka`eme deka modelot primenet vo Makedonija e kopija na izve{tajot na Svetska banka od 1994 godina, tuku e dizajniran spored politi{kata i ekonomskata realnost na dr`avata. Taka, ako go razgledame stepenot na politi{ki transfer, }e uvidime deka toj ne e imitacija. Makedonskata Vlada se soglasila deka trostolbniot penziski sistem, primenet vo skoro site drugi zemji od regionot, obezbeduva najvisok standard za odr`uvawe na doma{na zakonitost, no odbila da go transplantira sekoj detaq. Iako avtorite ne se soglasuvaat deka politi{ki modeli mo`e da se kopiraat i kombiniraat vo procesot na sozdavawe nova sistemска politika, vo slu{ajot na penziska reforma vo Makedonija ovaa imitacija e neophodna ne samo za postavuvaweto na dneven red, tuku i za fazata na formulirawe i izvr{uvawe od procesot na sozdavawe.

^[1] Tekovno finansiran: vo najstroga smisla e metod na finansirawe kade{to isplatite na sega{nite penziski pridobivki se ispla}aat od sega{nite dohodi od danokot, vo makedonskiot slu{aj, danok na bruto plati.

^[2] Dvete glavni promenlivi vrednosti na tekovno finansiranite sistemi se: porast na naselenieto i porast na platite.

[3] Извор: Фонд за Penzisko и Invalidsko Осигурување, Pregled na kompanii {to ostvaruvaat zaguba i bankrotstvo, posledna proverka 30.06.2003

[4] Фонд за Penzisko и Invalidsko Осигурување, Pregled na prezentacija, Skorje, 2001

[5] R.Palacios, M.Rutkowski and X.Yu, "Penziska reforma vo zemjite vo tranzicija", Svetska Banka, Washington D.C., Juni 1999

[6] E. Fultz and M.Ruck, "Penziska Reforma vo centralno isto~na Evropa: Modernizacija na narodnata penziska struktura vo poedini zemji", ILO, 2000

[7] Promenite vku~uvaat poni{tuvawe na: pravoto na pozajmuvawe pari za gri`a i nega na lica; pravoto na korisnicite na koristewe socijalni fondovi i pravoto na finansiska pomo{ za podobra za{tita na invalidi; pronao|awe izvori za pari~na nadomest na osnova na zadr`uvawe na rabotniot kapacitet od strana na rabotodavecot; prilagoduвање na penziite spored poka~uvaweto na platite vo neekonomskiot sektor vo zemjata; prefrlawe na tro{ocite za isplata na penzii koi {to }e bidat pokrieni od korisnicite itn.

[8] kako seminarite odr`ani vo SAD (1998, 2002), Polska(1998), Latvija(2000), Hrvatska(2002), Bugarija(2003)

[9] rasprava od Risse- Kappen 1995, str.31

[10] Zorica Apostolska, Direktor na Agencijata za supervizija na kapitalno finansiranoto penzisko osiguruvawe, intervju od juli, 2003

[11] Liljana Poposka, Finansiski Direktor na Penzisko Invalidskiot Fond, intervju od juli, 2003

[12] rasprava od Risse- Kappen 1995, str.25

[13] t.e. Namaluvawe na neramnote`ata pome|u postojnite dohodi i tro{oci

[14] David P. Dolowitz i David Marsh, “Učewe od stranstvo: ulogata na političkiot transfer i sovremenoto vodewe politika”, Vladeewe: Međunaroden vesnik na politika i administracija, Vol. 13, januari 2000

[15] Svetska Banka, dokument za Proekt za kreditot namenet za poddržka na Socijalniot Sektor za FIROM, 1997

[16] Rajna Krtova Šemerska, Program administrator za Socijalniot Sektor, Kancelarija na Svetska Banka Skopje, Intervju od juli 2003

[17] Richard Common, Javno Upravuvawe i politički transfer vo Jugoistočna Azija, 2001 “Dali analizata na političkiot transfer e korisno sredstvo na istraga vo političkata nauka? Str. 10

[18] zakonskata ramka za noviot penziski sistem i finansiskiot plan za tranzicija kon kapitalno finansiran penziski sistem.

[19] Svetska Banka, Završen izveštaj za voved na proekt za tehnička pomoć na penziskata reforma za FIROM, 2002

15 Септември, 2005

Скопје, Македонија

