

Lietuvos pensijų politikos 2009–2015 m. ideologinės tendencijos

DAIVA SKUČIENĖ

Vilniaus universitetas

Santrauka. Straipsnyje aptariami ideologinės krypties poslinkiai šalies pensijų politikoje pastaraisiais 2009–2015 m. Paprastai pensijų politika ankstesniuose tyimuose analizuojama remiantis pensijoms nustatytais tikslais atitinkamai socioekonominiams pokyčiams, naujai kylančių rizikų požįūriu, apsaugos nuo skurdo galimybėmis, reformų sėkmėmis ir nesėkmėmis ir t. t. Lietuvos pensijų politika paskutiniaisiais 2009–2015 m. taip pat yra viena iš svarbių politinės darbotvarkės sričių, todėl priimami ar siūlomi dokumentai šioje srityje leidžia atskleisti, kokia kryptimi – neoliberalia ar intervencine – formuojama pensijų politika. Straipsnyje remiamasi kokybine dokumentų turinio analize. Tyrimo rezultatai rodo daugiau mišrų pensijų politikos pobūdį, atliepiantį kylančius socialinius ekonominius iššūkius.

Reikšminiai žodžiai: pensijos, pensijų politika, reformos, neoliberalioji ar intervencinė tendencijos

Įvadas

Prasidėjus finansinei krizei pasaulyje ir mūsų šalyje iškilo poreikis subalansuoti viešuosius finansus, užtikrinti esamų įsipareigojimų vykdymą, esant mažesnėms įplaukoms į biudžetus. Pensijos – viena iš socialinės apsaugos sričių, kuri sudaro didžiausią dalį einamųjų mokėjimų, todėl pensijų klausimas tapo aktualus ne tik krizės akivaizdoje, tačiau ir apskritai, vertinant trūkumus ir svarstant įvairias reformavimo galimybes, atsižvelgiant į socioekonominius iššūkius. Priimti dokumentai ir siūlymai pensijų politikos srityje sulaukė nemažai tiek viešųjų, tiek politinių debatų, buvo svarstomi argumentai, koks pensijų sistemos reformos būdas tinkamiausias šaliai. Taigi vertinant pastarojo laikotarpio pensijų politiką kyla klausimas, koku keliu einama, kokia ideologinė tendencija – neoliberali ar intervencinė – formuojasi mūsų šalyje. Šiame straipsnyje siekiama atsakyti į tą klausimą. Pensijų politiką mūsų šalyje analizavo keli autoriai įvairiais aspektais: Povilas Gylis (2002) nagrinėjo orientuodamasis į šalies pensijų sistemos raidos perspektyvas ir scenarijus, siejant su kitų šalių patirtimi; Vainius Smalskys (2005) tyrinėjo gerovės valstybės modelius ir šiuolaikines socialinės politikos

tendencijas; Romas Lazutka (2007) orientavosi į pensijų politikos raidą nuo pensijų politikos pradžios iki kaupiamųjų pensijų schemos atsiradimo; Audrius Bitinas (2008) gilinasi į pensijų sistemos modelio problemas ir jo tobulinimo perspektyvas; Guoda Azguridienė (2010) siekė išsiaiškinti pensijų reformos būtinumą; Boguslavas Gruževskis, Algirdas Bartkus (2010) analizavo makroekonominių ir demografinių veiksnių poveikio socialinio draudimo sistemai galimybes. Tačiau ideologinės tendencijos – neoliberali ar intervencinė – minėtuose darbuose nebuvo akcentuojamos (nors netiesiogiai ir liečiamos), kita vertus, nūdienos realijos minėtose publikacijose neanalizuojamos. Siekiant įgyvendinti tyrimo tikslą, t. y. įvertinti, kuria kryptimi (neoliberalia ar intervencine) 2009–2015 m. formuojama pensijų politika šalyje, keliama keletas uždavinių: pirma, analizuojama pensijų politika mokslinėje literatūroje, antra, pateikiami rezultatai įvertinus 2009–2015 m. pensijų politiką pagal neoliberalią ar intervencinę tendencijas, paibaigoje pateikiamas apibendrinimas.

Teorinė apžvalga

Svarbiausi iššūkiai pensijų sistemai šiuo metu yra demografiniai pokyčiai, nepakankamas darbo jėgos potencialo panaudojimas ir jos struktūros kaita; sociokultūriniai pokyčiai, kurie didina lankstumą ir nenuolatinį užimtumą; didėjanti tarptautinė priklausomybė, kuri stiprina poveikį darbo kaštams ir didina konkurenciją tarp skirtingų mokesčių ir socialinės apsaugos sistemų. Šių iššūkių autoriai: Martina Eckardt (2005), Ray Barrell, E. Philip Davis (2005), Kim M. Shuey (2006), Darinka Asenova, Roddy McKinnon (2007) ir kt. Visi tie veiksniai, anot M. Eckardt (2005), gali sukelti pensijų sistemos finansinį netolygumą, išmokų adekvatumo sumažėjimą ir mažesnę asmenų aprėptį, todėl daugelyje Europos šalių buvo įvykdytos reformos, pakeista išmokų formulė ir indeksavimo mechanizmai, pavėlintas pensinis amžius. Šios reformos iš esmės buvo parametrinės, todėl natūraliai kilo abejonių, ar jų pakaks sprendžiant finansinius iššūkius, kurie kyla pensijų sistemoms, atkreipė dėmesį D. Asenova, R. McKinnon (2007). M. Eckardt (2005) pažymėjo, kad atviro koordinavimo metodas pensijų adekvatumo principą apibrėžia kaip socialinės atskirties prevenciją, galimybę žmonėms užsitikrinti gyvenimo standartą, solidarumo palaikymą. Finansinis pensijų tolydumas reiškia užimtumo didinimą, darbinio gyvenimo pratęsimą, pensijų sistemų tolydumą viešųjų finansų kontekste, išmokų ir įmokų subalansavimą, privataus aprūpinimo adekvatumą ir finansinį pagrįstumą. O modernizacija apimtų lankstesnio užimtumo ir karjeros pobūdžio suderinimą, didesnę lygybę tarp vyrų ir moterų, pensijų sistemos galimybę įveikti šiuos iššūkius.

M. Eckardt taip pat (2005) pažymi, kad atviro koordinavimo metodas yra procedūrinis dokumentas, jis užtikrina institucinę tvarką, kaip keistis informacija, o pensijų politika yra nacionalinio lygmens. Vis dėlto tai taip pat dokumentas, skatinantis politikos inovacijas, kuriant Europos socialinį modelį, reformuojant nacionalines pensijų politikas.

Pensijų politikos pokyčiai įvyko dėl stabilaus užimtumo mažėjimo, dėl to pasirinkti apibrėžtos įmokos planai daugelyje šalių, teigė Kim M. Shuey, Angela M. O'Rand (2006). Jų požiūriu, dirbantieji susiduria su labai individualizuotomis rizikomis. Darbinės karjeros metu rizika turi šią seką: užimtumo rizika, mažo darbo užmokesčio rizika, pensijos pasiūlymo rizika, pensijos įtraukimo rizika, įmokų nuo darbo užmokesčio rizika, darbdavio rizika, investavimo rizika, pereikvojimo ar skolos rizika. Šių autorių nuomone, šeimos ir darbo pokyčiai sukūrė naujas rizikas pensijų taupymo procese, taip pat išliko senosios rizikos. Senosios susijusios su rase, lytimi, klase ir nestabiliu užimtumu, o naujosios – su pasirinkimu dalyvauti, pasirinkimu investuoti, įmokų lygiu ir sąskaitos išėikvojimu. Didžiausia rizika susijusi su tuo, kad naujoje pensijų taupymo politikoje dirbantieji turi mažai žinių apie pensijų tipus, taisykles ir investavimo praktikas, pastebi K. M. Shuey, A. M. O'Rand (2006), Nicholas Barras, Peteris Diamondas (2008). Martinas H. Wolfsonas (2006) taip pat atkreipė dėmesį, kad neoliberalizmas daro įtaką socialinės apsaugos ateičiai, finansinei būklei, o diskusijos apie socialinę apsaugą naudojamos neoliberalizmo tikslams pasiekti. Jo teigimu, atsižvelgiant į neoliberalų principą reikėtų taupyti socialinei apsaugai arba, kraštutiniu atveju, jos visiškai atsisakyti. Pavyzdžiui, Australijos pensijų politikoje liberalizmas reiškėsi tuo, kad pensijos buvo įvardijamos kaip atlygis, tačiau ne priemonė kovoti su skurdu. Menki darbo poslinkiai, vientisos politikos stoka, pasitikėjimas liberalizmu lėmė moralinę liberalizmo pergalę, teigia Johnas Murphy'is (2008). O skurdo ir pajamų nelygybės prevencija tarp vyresnio amžiaus žmonių yra vienas iš socialinės politikos tikslų, pabrėžė Nanna Kildal, Stein Kuhnle (2008). Jų nuomone, ne tik senatvės pensijos teikimas, bet ir pensijų sistemos tipas gali būti svarbus mažinant skurdą ir pajamų nelygybę visuomenėje. Vis dėlto, nuolatinis politinių ir mokslinių diskusijų klausimas – ar pensijų politika turi būti nukreipta tik į skurstančiuosius, testuojant pajamas ar turtą, ar ji turi remtis dalyvavimu darbo rinkoje, draudžiant žmones. Tai yra politikos, bet ne ekonomikos, klausimas, sakė N. Kildal, S. Kuhnle (2008). Kita vertus, pajamų nelygybės būklė daro įtaką šalies piliečių požiūriui į viešąsias institucijas, politinę sistemą, tvirtino Christopheris J. Andersonas, Matthew Singeris (2008). Kaip pensijų politikos klaidą N. Barras, P. Diamondas (2008) nurodė nepakankamą dėmesį skurdo mažinimui. O Alanas Jacobsas (2009) atkreipė dėmesį, kad pensijų politikoje turėtų būti tikslų kompleksiskumas.

Europos pensijų politikoje, kaip teigia Patricia Frericks et al. (2009) ir Bernardas H. Casey'is (2012), pastebimos abi kryptys tiek privatizacijos, tiek didesnio solidarumo link. Autoriai naudoja dvi apibrėžiančias sąvokas pensijų politikoje: „neoliberali“, apimanti nedidelį valstybės įsikišimą, į rinką orientuotas reformas, nereguliavimą ir pensijų privatizavimą, ir „neoetatinizmo“ terminą, kuris, anot P. Frericks et al. (2009), reiškia didėjantį reguliavimą ir didesnę valstybės vaidmenį pensijų sistemoje. Neoetatinis diskursas remiasi valstybe kaip garantu į lygias galimybes ar rinkos nesėkmių kompensuotoju.

P. Frericks et al. (2009) požiūriu, per pastaruosius du dešimtmečius visos Europos pensijų sistemos įsivedė daugelį neoliberalių elementų. Bendra tendencija ta, kad įtvirtinamos privačios pensijų schemos, suteikiama daugiau erdvės privačioms finansinėms organizacijoms, tokioms kaip bankai ir draudimo kompanijos, kurios valdo pensijų fondus. Privačios pensijos sudaro dalį visos senatvės pensijos, ir tai yra rinkos, arba privatizuota, pensijos dalis, teigė P. Frericks et al. (2009) ir Meiramas Zhandildinas (2015). Ši privačioji dalis rodo neoliberalų posūkį, nes ji suprantama kaip mažėjanti valstybės atsakomybė.

Kita neoliberali kryptis gali būti įžvelgiama matant stiprėjančią teisių ir pareigų individualizaciją. Pavyzdžiui, našlių pensijos buvo labai mažinamos arba visiškai panaikintos pavienėse šalyse. Pensinis draudimas taip pat ryškiai pakrypo į apibrėžtos įmokos (DC) schemas, pažymėjo K. M. Shuey, A. M. O'Rand (2006), P. Frericks et al. (2009). Skaiciavimo tvarkos buvo pakeistos taip, kad dirbantieji, norėdami įgyti teisę į pensiją, privalėjo turėti stabilnes pajamas. Atsirado iniciatyvų sumažinti išankstines pensijas ir pratęsti darbinę karjerą, padidintas pensinis amžius, įmokos ir t. t., – visa tai nustatė Darinka Asenova, Roddy McKinnon (2007), P. Frericks et al. (2009). Apibendrinami šias politikos kryptis N. Barras, P. Diamondas (2008), P. Frericks et al. (2009) teigė, kad dirbantieji vis labiau traktuojami kaip gerai informuoti, atsakingi, planuojantys ilgalaikiam laikotarpiui. Tikėjimas individualiomis galimybėmis, numatant būsimą raidą ir racionalų savo gyvenimo planavimą, atitinka neoliberalią atsakingo, laisvo ir nereguliuojamo individo tradiciją. Senėjimas – neoliberalios politikos argumentas. Tie, kurie nori išsaugoti ilgesnę pensijos trukmę, turi dirbti ilgiau, o tie, kurie dirbs trumpiau, patirs nuostolių. Antra vertus, pasak P. Frericks et al. (2009), griežtos ir naujos reguliacijos pensijų fondams parodo neoetatinę kryptį.

Dar viena šios krypties forma yra pensijų kreditai kaip naujas perskirstymo būdas, pavyzdžiui, mokymosi, vaiko priežiūros laikotarpiui. Tai rodo, kad valstybė aktyviai įveda ir iš naujo apibrėžia socialines vertybes, prisiima finansinę atsakomybę joms pasiekti. P. Frericks et al. (2009) išskiria ir mišrias reformas. Privačių pensijų schemų ir valstybės derinimas leidžia sukurti

naują rinką tiek draudimui, tiek investavimui. Ir šią rinką galima pavadinti mišria, balansuojančia tarp neoliberalios ir neoetatistinės. Pasikeitė ir lyčių lygybės politika pensijų srityje: buvo panaikintos gyvenimo trukmės lentelės pagal lytį. Anot P. Frericks et al. (2009), griežtas neoliberalizmo ir neoetatizmo priešinimas yra gana dirbtinis.

Apsaugai nuo socialinių rizikų pensijų politikoje naują terminą įvedė Maurizio Lazzarato (2009) teigdamas, kad tai „finansalizacija“. Jo požiūriu, kapitalizmas sukuria naujas nelygybes suardydamas klasinį solidarumą. Neoliberalios politikos pasekmės socialinėje politikoje, pasak M. Lazzarato (2009), reiškia skurdo didėjimą. Tai naujo pobūdžio skurdas, sukurtas segmentacijos, pasidalijimų ir nelygybės visuomenės, kuri yra „objektyviai“ turtinga. Neoliberalus skurdas labai skiriasi nuo to, kurį patiria žmonės šalyse, vadinamose „materialiai neturtingomis“, nes jis kyla iš politinės valios. Nelygybė ir nesaugumas nėra problema neoliberaliai politikai. Jai neegzistuoja santykinis, o tik „absolūtus skurdas“. Tereikia apibrėžti ribą, minimumą. Neoliberalioje logikoje visos apsaugos nuo rizikų turi būti minimalios (minimalūs darbo užmokesčiai, minimalios pensijos, pajamos ir t. t.). M. Lazzarato (2009) teigimu, naudodami šią minimumo techniką neoliberalūs politikai operuoja institucijomis, kurios generuoja nesaugumą.

Liamo Fosterio (2011), D. Asenovos, R. McKinnon (2007) nuomone, pensijų politika ir valstybė vaidina svarbiausią vaidmenį užtikrinant pagyvenusio žmogaus galimybes būti nepriklausomam ir įsigyti reikiamų paslaugų. Taigi pensijų industrija susiduria su dvigubu iššūkiu: išlaikyti stabilias valstybės išlaidas pensijoms ir mažinti skurdą tarp pensininkų, teigia L. Fosteris (2011). Vyriausybės socialinė politika, susijusi su socialine apsauga, mokesčiais ir užimtumu, turi tiesioginį poveikį skurdo įveikai. Vis dėlto reikia peržiūrėti valstybės, ekonominių ir ideologinių galių persipynimą. Būtina atkreipti dėmesį į didėjančią neoliberalizmo vaidmenį. L. Fosterio (2010) manymu, pensijų privatizacija ir individuali atsakomybė gali pažeisti kontraktą tarp kartų, kurį įkūnija gerovės valstybė. Kuo daugiau pensijų politika bus orientuota į profesines ir individualias pensijas, tuo didesnė vyraus nelygybė tarp vyrų ir moterų, tarp turinčių gerą darbinę karjerą ir jos neturinčiųjų, teigia L. Fosteris (2010).

Pensijų politikos logika valstybinėse PAYG schemose remiasi kolektyviniu aprūpinimu ir privalomu dalyvavimu, o tai leidžia sujungti išteklius ir perskirstyti juos iš turtingesnių nepasiturintiems, iš vyrų – moterims. Šios nuomonės laikėsi N. Barras, P. Diamondas (2008), Bernhardas Ebbinghausas, Noel Whiteside (2012). Be to, B. Ebbinghausas, N. Whiteside (2012) įžvelgė, kad šioje srityje galima draudimo aprėpties plėtra, įmokų ir išmokų padidinimas, taip pat – šių veiksmų nuolatinė peržiūra. Tačiau minėti sprendimai pensijų politikoje gali sąlygoti politikos netolydumą, būti jautrūs

demografiniams pokyčiams. Rinkos principai, anot N. Barro, P. Diamondo (2008), B. Ebbinghauso, N. Whiteside (2012), reiškia asmenines santaupas ir grąžą iš investicijų, o rezultatai remiasi aktuarinio teisingumo principu. Privačios pensijos dar padidina darbo rinkos generuojamą nelygybę senatvėje, nes ne visi dalyviai finansiškai raštingi, šioms pensijų schemoms būdingi aukšti administravimo kaštai.

N. Barro, P. Diamondo (2008), B. Ebbinghauso, N. Whiteside (2012) nuomone, reaguojant į demografinius ir finansinius iššūkius visose Europos šalyse įvyko pensijų reformos. Pastebimas perėjimas iš viešojo sektoriaus į privatų, regimas taisyklių griežtinimas išankstinei senatvės pensijai gauti, pensinio amžiaus vėlinimas, įmokų mokėjimo metų skaičiaus didinimas.

D. Asenova, R. McKinnon (2007), B. Ebbinghausas, N. Whiteside (2012) teigia, kad pagrindiniai argumentai siekiant sumažinti PAYG pensijų sistemas Europoje buvo siejami su demografiniais iššūkiais, sumažėjusiomis įmokomis ir skolomis sulėtėjusio ekonominio augimo ir viešųjų išlaidų suvaržymo kontekste. Pasak šių autorių, Švedija ir Italija įvedė NDC sistemas. O kitose šalyse buvo priimtos žmonėms mažiau palankios indeksavimo sistemos, sumažintos arba atimtos teisės į išankstines pensijas, padidinta įmokų mokėjimo metų trukmė, pavėlintas pensinis amžius: pvz., Vokietijoje nuo 65 metų iki 67 metų; Jungtinėje Karalystėje iki 68 metų ir t. t. pabrėžė B. H. Casey (2012). Perėjimas iš valstybinio sektoriaus į privatų nesumažino viešojo sektoriaus naštos daugelyje šalių. Valstybės intervencija arba kolektyvinė reguliacija privačioms pensijoms išliko svarbi siekiant apsaugoti išmokas nuo finansinių rizikų, garantuoti socialines teises ir lyčių lygybę.

Pensijų reformas Rytų ir Centrinėje Europoje po finansinės krizės analizavo Janas Drahoukoupilas, Stefanas Domonkosas (2012), B. H. Casey (2012). Jie teigė, kad privatizuojant pensijas finansavimo kaštai tapo realia skola, kurią šios valstybės turėjo mokėti kartu su demografiniais pokyčiais. Perėjimo kaštų finansavimas pasirodė nerealistinis. Fiskalinės galimybės manevruoti ir pakelti šių naštą buvo ribojamos Maastrichto kriterijų. Pasaulio bankas pakeitė požiūrį į privatizaciją. Tarptautinis valiutos fondas po 2008 m. krizės taip pat nustojo ginti antrąją pakopą ar net palaikė jos mažinimo poreikį šalyse, kurias jis finansavo. Pensijų privatizacija daugiau nebuvo laikoma demografinių iššūkių sprendimo instrumentu ar ekonominio augimo stimulatoriumi. Pasaulio banko pasitraukimas iš privatizacijos darbotvarkės pavertė pensijų privatizaciją nacionalinės politikos klausimu, todėl sprendimai, atlikti šioje srityje, labai priklausė nuo valdančiųjų ideologijos. Partijų pozicijos dėl pensijų privatizacijos struktūravosi pagal kairės ar dešinės pasidalijimą ir konservatyvias ar liberalias dimensijas. Kairiosios partijos teikė pirmenybę politikoms, kuriomis buvo siekiama dekomodifikacijos

ir perskirstymo, o liberalios pageidavo riboto valstybės vaidmens, kuris būtų palankus rinkos procesams. Po 2008 m. buvo daromos pensijų reformos ne tik dėl ekonominių iššūkių suvaržymo, bet ir dėl kitų sprendimų. Nors pradinėje pensijų privatizacijos stadijoje partijų ideologija ir koalicijų politika buvo svarbūs dalykai, vėliau kairės ar dešinės dimensijos pasidarė ne tokios dominuojančios. Kaip teigia J. Drahokoupilas, S. Domonkosas (2012), liberalios dešiniojo sparno partijos ir toliau palaikė pensijų privatizaciją po 2008 m. Pasak jų, naujoje privatizacijos dienotvarkėje po 2008 m. galima aptikti tris svarbias bendrų bruožų kategorijas. Pirmą, naują politinę ekonomiką neleido atidėlioti kaštų ateičiai. B. H. Casey (2012) pažymėjo, kad, sumažėjus įplaukoms į biudžetą, buvo sumažintos įmokos į individualias sąskaitas. Lietuva buvo viena iš pirmųjų tokių valstybių. Apie 3 proc. įmokų antros pakopos pensijoms, atitraukiant jas iš pirmosios pakopos, buvo laikoma politiškai įvykdomas maksimumas. M. Zhandildinas (2015) teigė, kad Kazachstanas nesumažino įmokų ar ne nacionalizavo pensijų fondų, bet sukūrė valstybės valdomą fondą. Tačiau ši reforma nedavė teigiamos reikšmės pensijų sistemai. Stigo kompetencijos, pasireiškė interesų konfliktas derinant reguliatorių ir valdytojų funkcijas ir t. t. Reformos po 2008 m. parodė kaupiamųjų schemų politinę riziką: pvz., Vengrijoje sukaupti fondai buvo nacionalizuoti. Trečia, privatizacija neatrodė tokia patraukli kaip buvo pirminiame jos etape, tačiau ji gali atgimti kitomis formomis. J. Drahokoupilas, S. Domonkosas (2012) atkreipė dėmesį, kad vis dar pasitelkiami kiti ideologiniai argumentai (sumažinti valstybės vaidmenį, sukurti nuosavybės teises, sumažinti perskirstymą), nors dabar mažiau naudojamas demografinis argumentas.

Juanas Fernandezas (2012) teigia, kad pensijų mažinimas yra susijęs su rinkimų ciklu, ekonominėmis krizėmis ir gyventojų senėjimu. Jo nuomone, nors gyventojų senėjimas iš anksto nuteikia politikus peržiūrėti pensinius susitarimus, tai nėra pakankamas pagrindas legitimuoti pensijų reformą. O ekonominės krizės poveikis – ryškesnis. Pensijų reformos tikimybė yra didesnė po rinkimų arba prabėgus vieneriems metams po rinkimų. J. Fernandezo (2012) teigimu, siekiant suprasti gerovės valstybės reformas, reikia labiau gilintis į politines socioekonominių veiksmų interpretacijas. Juos padėtų atskleisti nacionalinis „žinių režimas“. Antonio Jaime-Castillo (2013) tyrimas atskleidė, kad daugelyje Europos šalių gyventojai palaiko laisvą privačių pensijų planų pasirinkimą ir mažiau pageidauja pensinio amžiaus vėlinimo. Gyvenimas liberaliai labiau orientuotoje šalyje padidina paramą pensinio amžiaus vėlinimui ir privačių pensinių planų pasirinkimą.

Apibendrinant galima teigti, kad pensijų politikos analizė siejama su socioekonominiais, demografiniais iššūkiais ir iš jų kylančiomis grėsmėmis pensijų sistemų tolydumui. Aptariamos ne tik senosios rizikos pensijų

sistemų dalyviams, kurios susijusios su lytimi ar nestabiliu užimtumu, bet ir naujosios, susijusios su dalyvavimu kaupiamosiose pensijų schemose. Analizuojamos neoliberalizmo tendencijos pensijų politikoje, atkreipiant dėmesį, kad vienas iš tikslų yra pensijų ir skurdo mažinimas. Pensijų politikos parametrinės reformos nušviečiamos ne tik socioekonominių ir demografinių iššūkių fone, bet ir pasaulinės finansų krizės kontekste, tyrinėjama, kokių priemonių šalys ėmėsi, siekdamos subalansuoti pensijų sistemų finansus (pensinio amžiaus vėlinimas, taisyklių išmokoms gauti griežtinimas, įmokų į privačiąsias pensijų schemas mažinimas ir t. t.).

Tyrimo metodika

Pensijų reformos elementai vertinami pagal ideologines tendencijas: neoliberalią ir intervencinę, remiantis P. Frericks et al. (2009) metodologija. Neoliberali tendencija reiškia valstybės atsakomybės mažinimą pensijų srityje skatinant didesnę privatizaciją ir individualizaciją, aktuarinį teisingumą, teisių ir išmokų mažinimą. O intervencinė tendencija reiškia didesnę valstybės atsakomybę pasitelkus reguliavimo ir apsaugos mechanizmų plėtrą, solidarumą, kontrolę ir apmokestinimo plėtrą ir lygybę. Analizuojant pensijų politikos pokyčius 2009–2014 m. taikoma kokybinė dokumentų turinio analizė. Straipsnyje naudojami duomenų šaltiniai – priimti dokumentai ir pasiūlymai pensijų srityje šiuo laikotarpiu:

1. LRV nutarimas Dėl valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairių įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo. 2011 m. birželio 8 d., nr. 684, Vilnius.
2. Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos koncepcija. LRV 2010 m. birželio 28 d. posėdžio sprendimo (protokolo nr. 24) 2 klausimas.
3. LR Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas. 2009 m. gruodžio 9 d., nr. XI-537, Vilnius.
4. Darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisinis-administracinis modelis. 2015 m. LR VSD Pensijų įstatymo nr. I-549 pakeitimo įstatymo projektas.

Rezultatų skiltyje dokumentai žymimi jiems priskirtais numeriais nuo 1 iki 4. Pokyčiai analizuojami pagal pasirinktą konceptualią tvarką, t. y. iš anksto apibrėžtas kategorijas: neoliberali ar intervencinė reformos.

2009–2015 m. pensijų politikos ideologinės tendencijos

Neoliberalios reformos. Vienas iš svarbiausių politinių sprendimų, susijusių su pensijomis, buvo LR Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas (dokumentas nr. 3). Šiuo įstatymu įteisintas pensijų perskaičiavimas, kuris iš esmės reiškė, kad buvo sumažintos pensijos šalies gyventojams. Koeficiento, mažinančio socialines išmokas, tarp jų ir pensijas, įtvirtinimas reiškė neoliberalų pensijų politikos posūkį. Kompensacinio priedo skyrimo tvarka, numatant netekto darbingumo pensininkams (45–55 proc. darbingumo), našlaičių (maitintojo netekimo) pensijų gavėjams šio priedo mažinimą, taip pat rodo neoliberalią kryptį, nes reiškia teisės kriterijų siaurinimą.

Kaip neoliberali reforma gali būti vertinamas ir sprendimas vėlinti pensinį amžių iki 65 metų (dokumentas nr. 1 ir nr. 4). Darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisinis-administracinis modelis (dokumentas nr. 4) numato, kad pensinis amžius po 2026 m. didėja, ilgėjant gyvenimo trukmei – pusmečiais po dvejų metų nuo to laikotarpio, kada paskelbta pusmečiu padidėjusi vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė. Kitaip tariant, yra griežtinamos pensijų gavimo sąlygos, pratęsiamas reikalavimas dirbti ilgiau, siekiant įgyti teisę į pensiją.

Neoliberalaus pobūdžio reformos aspektas būtų ir reikalavimas didinti darbo stažą, kadangi griežtinami teisės kriterijai. Taip pat numatoma būti nujo stažo visai pensijai didėjimas nuo 30 iki 35 metų (dokumentas nr. 4).

Kitas neoliberalią pakraipą atitinkantis aspektas yra tai, kad po 2026 m. senatvės pensijos dydis taps priklausomas nuo vidutinės tikėtinės būsimo gyvenimo trukmės. Kitaip tariant, įvedamas papildomas pensijos dydį reguliuojantis veiksnys (dokumentas nr. 4). Pensijos dydžio mažinimą iliustruoja tai, kad numatoma, jog išankstinės ir atidėtos pensijos koeficientai bus mažesni negu dabar. Sugriežtinama išankstinės pensijos skyrimo sąlyga, t. y. asmuo turi teisę gauti šią pensiją likus 3 metams iki nustatyto senatvės pensijos amžiaus (dokumentas nr. 4).

Pensijų sistemos pertvarkos gairėse (dokumentas nr. 1) įtvirtinta nuostata, kad reikia skatinti II pakopos pensijų kaupimą, yra akivaizdus neoliberalaus pobūdžio sprendimas, nes orientuojamasi į didesnę pensijų atsakomybės individualizaciją.

Tame pačiame dokumente (Pensijų sistemos pertvarkos gairės; dokumentas nr. 1) numatoma pradėti valstybinių pensijų reformą, analizuoti ir pasirinkti pensijų skaičiavimo būdą (apskaitos vienetai ar virtualios sąskaitos). Pensijų pertvarkos koncepcijoje (dokumentas nr. 2) numatoma, kad išmokos būtų labiau diferencijuotos, priklausytų nuo mokėtų įmokų ar

neįgalumo lygio. Orientuojamasi pertvarkyti senatvės pensijų skaičiavimą taikant naują, aiškesnę pensijų formulę, pensijų dydžio nustatymo ir indeksavimo tvarką. Teigiama, kad, atskyrus bazinę pensiją nuo papildomos pensijos dalies, galimas glaudesnis įmokų ir išmokų ryšys, didesnė išmokų diferenciacija, šitaip įtvirtinamas didesnis aktuariškumas, mažinamas perskirstymas, ir tai gali būti vertinama kaip neoliberalus reformos žingsnis. Darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisiniame-administraciniame modelyje (dokumentas nr. 4) taip pat siūloma bazinę pensiją keisti bendrąja, kurios dydis būtų proporcingas indeksuotam bazinės pensijos dydžiui ir asmens įgytam socialinio draudimo stažui. Taigi dabar bendroji dalis priklausys ir nuo stažo. Ši bendrosios pensijos dalies taisyklė būtų taikoma ir netekto darbingumo pensijoms. Tai vėl rodo, kad siekiama riboti pensijos dydį, įvedant papildomą veiksnį ir taip mažinant valstybės apsaugą.

Kaip neoliberalią priemonę galima būtų vertinti ir siekį persvarstyti netekto darbingumo pensijų sistemą, sugriežtinti asmens darbingumo lygio nustatymo kontrolę, pertvarkyti specialiųjų poreikių nustatymo sistemą (dokumentas nr. 1). Tai reiškia teisės į pensiją griežtinimą ir valstybės apsaugos pensijų srityje mažinimą.

Siūloma pertvarkyti valstybinių pensijų ir rentų sistemą, laipsniškai ją siaurinant, atsisakyti kai kurių pensijų ir rentų kaip privilegijų, racionalizuoti skyrimo sąlygas (dokumentas nr. 2). Šioje pensijų sistemos pertvarkos koncepcijoje taip pat numatoma nebeskirti naujų Lietuvos Respublikos pirmojo ir antrojo laipsnių valstybinių pensijų už nuopelnus, o asmenims, turintiems teisę gauti ir valstybinę, ir socialinio draudimo našlaičių pensiją, jų pasirinkimu mokėti vieną galimų. Kitaip tariant, mažinamas išmokų gavėjų ratas arba išmokų atsisakoma, tai rodo valstybės atsakomybės mažinimą ir gali būti vertinama kaip neoliberalaus pobūdžio kryptis.

Kaip teisių suvaržymas ir neoliberalios reformos kryptis gali būti vertinama ir ši nuostata: numatoma sustabdyti naujas pareigūnų, teisėjų ir mokslininkų teises į valstybines pensijas, kurios priklauso nuo darbo (tarnybos) stažo trukmės, o papildomas pensijas skirti tik už įgytas iki naujosios sistemos įsigaliojimo teises, jei jų įgyta bent pusė. Taip pat pensijų sistemos pertvarkos koncepcijoje numatoma visas paskirtąsias pensijas mokėti ir toliau. Nukentėjusiems asmenims ir Nepriklausomybės akto signatarams išmokų sąlygų keisti nesiūloma.

Indeksavimo tvarkoje (dokumentas nr. 4) siūloma indeksavimą stabdyti, jei krenta BVP ar darbo užmokesčio fondas. Tai iš esmės reiškia išmokų mažinimą.

Intervencinės reformos. Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo įstatyme (dokumentas nr. 3) buvo numatyta padidinti pagrindinę senatvės pensijos dalį iki 120 proc. valstybinės socialinio draudimo pensijos, kai

asmuo turi būtinąjį senatvės pensijai pensijų draudimo stažą. Taip pat asmenims, kurių pensijos dydis iki šios pensijos perskaičiavimo viršijo ribinį pensijos dydį, tačiau po perskaičiavimo pensijos dydis yra mažesnis negu ribinis dydis, būtų mokamas kompensacinis priedas, lygus ribinio pensijos dydžio ir perskaičiuotos pensijos dydžio skirtumui. Šios nuostatos gali būti vertinamos kaip didesnės valstybės apsaugos priemonės, kurios atspindi intervencinę pensijų politikos kryptį.

Pensijų sistemos pertvarkos gairėse (dokumentas nr. 1) numatoma nuostata gerinti pensijų fondų veiklos administravimą ir efektyvumą. Viena vertus, tai galima vertinti kaip pačių pensijų fondų veiklos gerinimo kryptį, tačiau, kita vertus, tai galima suprasti kaip intervencinį sprendimą, kuris valstybės reguliacijų mechanizmais skatina pensijų fondus efektyviau atlikti savo veiklą.

Tose pačiose gairėse numatoma ilgalaikės esamos valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos eigą ir laukiamus rezultatus kas 4 metai svarstyti Lietuvos Respublikos Seime. Tai reiškia didesnę valstybės kontrolę pensijų politikos pertvarkoje ir rodo intervencinę pensijų politikos pobūdį.

Perėjimas prie nacionalinės pensijos, kaip tai numatyta Pensijų sistemos pertvarkos koncepcijoje 2010 m. (dokumentas nr. 2 ir nr. 4), gali būti vertinamas kaip intervencinė kryptis, kadangi siekiama plėsti sistemos finansavimo bazę, o tai reikštų ir didesnes valstybės apsaugos galimybes. Kita vertus, jos pobūdis kaip paraminės pensijos, t. y. ji mažinama didėjant socialinio draudimo ir kaupiamosios pensijų sumoms, – reikštų neoliberalios priemonės tendenciją, nes dydžiui apriboti įvedamas papildomas veiksnys. Nuostatą, kad socialinio draudimo pensijos bendroji dalis būtų mokama iš valstybės biudžeto lėšų, galima vertinti kaip intervencinę, nes finansavimo plėtra sietina su didesne valstybės apsauga.

Pensijų sistemos pertvarkos koncepcijoje (dokumentas nr. 2) numatomas pensijų fondų lėšų investavimo strategijų optimizavimas atsižvelgiant į pensijų kaupimo dalyvio amžių, o atskaitymus pensijų fondų valdytojų naudai susieti su turto valdymo efektyvumu, siūloma geriau reglamentuoti kaupiamųjų pensijų įsigijimą ir pensijų II pakopos galimų išmokų spektrą. Didesnė valstybės reguliacija šiuo atveju rodo intervencinę pensijų pertvarkos kryptį.

Toje pačioje koncepcijoje (dokumentas nr. 2) įtvirtinama, kad įmokas reikėtų skaičiuoti ir nuo tų pajamų, kurios pakeičia darbo užmokestį, t. y. socialinio draudimo pašalpų, prilyginamų asmens draudžiamosioms pajamoms. Tokių pajamų gavimo laikotarpiai suteiktų teisę į pensiją, ir sistema taptų teisingesnė. Tai yra didesnis apmokestinimas, kurį būtų galima sieti su intervenciniu politikos pobūdžiu ir didesnės valstybės apsaugos galimybėmis.

Darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisiniame-administraciniame modelyje (dokumentas nr. 4) numatoma pensinės apskaitos vienetų sistemos užtikrinama pensininkų kartų lygybė: vienodą apskaitos vienetų skaičių turintys asmenys gaus vienodą pensiją, nepriklausomai nuo išėjimo į pensiją datos. Siūloma transformuoti našlių pensijas į vienišo pensininko rėmimą. Šias priemones galima sieti su didesne valstybės apsauga vienišiemis asmenimis, lygybės užtikrinimu, todėl jas galima priskirti intervincinėmis reformomis.

Apibendrinus pensijų politiką 2009–2015 m. galima pastebėti tiek neoliberalaus pobūdžio reformų (pensinio amžiaus didinimas, išmokų mažinimas kriziniu laikotarpiu, didesnė orientacija į pensijos aktuarinį pobūdį, teisių siaurinimas ir t. t.), tiek intervincinio pobūdžio (didinant valstybės reguliaciją kaupiamosiose pensijų schemose, pensijų finansavimo ir draudimo bazės plėtrą ir kartų lygybės užtikrinimą).

Apibendrinimas

Pensijų politikos analizė siejama su socioekonominiais, demografiniais iššūkiais ir iš jų kylančiomis grėsmėmis pensijų sistemų tolydumui. Parametrinės reformos nušviečiamos ne tik socioekonominių ir demografinių iššūkių kontekste, bet ir pasaulinės finansų krizės aplinkoje, tyrinėjama, kokių priemonių šalys ėmėsi siekdamos subalansuoti pensijų sistemų finansus (pensinio amžiaus vėlinimas, taisyklių išmokoms gauti griežtinimas, įmokų į privačias pensijų schemas mažinimas ir t. t.). Svarstomos naujos kylančios rizikos ir apsaugos nuo skurdo galimybės, privatizacijos nesėkmės, reformų laiko analizė ir gyventojų paramos reformoms klausimai.

Lietuvoje pensijų politika plėtojama tiek neoliberaliaja, tiek intervencine kryptimis, todėl ji gali būti vadinama mišria, sąlygojama visuomenėje atsirandančių socialinių-ekonominių iššūkių. Neoliberalias pensijų politikos apraiškas šalyje atspindi išmokų mažinimas kriziniu laikotarpiu, pensinio amžiaus vėlinimas, didesnis aktuarinis pensijos skaičiavimo būdas, griežtesnė darbingumo lygio kontrolė, valstybinių pensijų teikimo stabdymas, indeksavimo tvarkos keitimas, bazinės pensijos priklausomybė nuo įgyto draudimo stažo. O intervencinę kryptį charakterizuoja mažiausias pensijas gaunančiųjų apsauga išmokų mažinimo laikotarpiu, didesnė parlamentinė pensijų reformų kontrolė, numatomos nacionalinės pensijos finansavimo bazės plėtra, žymesnis pensijų fondų reguliavimas, akcentuojama didesnė pensininkų kartų lygybė, planuojama ryškesnė įmokų bazės plėtra. Tikėtina, kad mišrus pensijų politikos pobūdis šalyje išliks ir artimiausioje ateityje, kadangi pensijų sistemai kylančių iššūkių sprendimui ieškoma praktinių

priemonių, siejamų ir su šalies socioekonominiu kontekstu, ir su kitų šalių patirtimi, o politikos formuotojai ir sprendimus priimančiai nepakankamai orientuojasi į vertybines nuostatas.

Gauta 2015 11 12

Priimta 2016 04 16

Literatūra

- Anderson, Ch. J., Singer, M. M. 2008. "The Sensitive Left and the Impervious Right: Multilevel Models and the politics of Inequality, Ideology and Legitimacy in Europe." *Comparative Political Studies* 41 (4/5): 564–599.
- Asenova, D., McKinnon, R. 2007. "The Bulgarian Pension Reform: Post-accession Issues and Challenges." *Journal of European Social Policy* 17 (4): 389–396.
- Barr, N., Diamond, P. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Barreli, R., Davis E. Ph. 2005. "Policy Design and Macroeconomic Stability in Europe." *National Institute Economic Review* 191 (January): 94–103.
- Casey, B. H. 2012. "The Implications of the Economic Crisis for Pensions and Pension Policy in Europe." *Global Social Policy* 12 (3): 246–265.
- Drahokoupil, J., Domonkos, St. 2012. "Averting the Funding-gap Crisis: East European Pension Reforms since 2008." *Global Social Policy* 12 (3): 283–299.
- Ebbinghaus, B., Whiteside, N. 2012. "Shifting Responsibilities in Western European Pension Systems: What Future for Social Models?" *Global Social Policy* 12 (3): 266–282.
- Eckardt, M. 2005. "The Open Method of Coordination on Pensions: an Economic Analysis of its Effects on Pension Reforms." *Journal of European Social Policy* 15 (3): 247–267.
- Fernandez, J. J. 2012. "Economic Crises, Population Aging and the Electoral Cycle: Explaining Pension Policy Retrenchments in 19 OECD Countries, 1981–2004." *International Journal of Comparative Sociology* 53 (2): 77–96.
- Foster, L. 2010. "Towards a New Political Economy of Pensions? The Implications for Women." *Critical Social Policy* 30 (1): 27–47.
- Foster, L. 2011. "Older People, Pensions and Poverty: an Issue for Social Workers?" *International Social Work* 54 (3): 344–360.
- Frericks, P., Maier, R., de Graaf, W. 2009. "Toward a Neoliberal Europe? Pension Reforms and Transformed Citizenship." *Administration and Society* 41 (2): 135–157.
- Jacobs, A. M. 2009. "How do Ideas Matter? Mental Models and Attention in German Pension Politics." *Comparative Political Studies* 42 (2): 252–279.
- Jaime-Castillo, A. M. 2013. "Public Opinion and the Reform of the Pension Systems in Europe: the Influence of Solidarity Principles." *Journal of European Social Policy* 23 (4): 390–405.
- Kildal, N., Kuhnle, St. 2008. "Old Age Pensions, Poverty and Dignity: Historical Arguments for Universal Pensions." *Global Social Policy* 8 (2): 208–237.

- Lazzarato, M. 2009. "Neoliberalism in Action: Inequality, Insecurity and the Re-constitution of the Social." *Theory, Culture and Society* 26 (6):109–133.
- Murphy, J. 2008. "The Poverty of Liberalism: the First Old Age Pensions in Australia." *Thesis Eleven* 95: 33–47.
- Shuey, K. M., O'Rand, A. M. 2006. "Changing Demographics and New Pension Risks." *Research on Aging* 28 (3): 317–340.
- Wolfson, M. H. 2006. "Neoliberalism and Social Security." *Review of Radical Political Economics* 38(3): 319–326.
- Zhandildin, M. 2015. "Pension System Reform in Emerging Countries: the Case of Kazakhstan." *Global Journal of Emerging Market Economies* 7 (1): 65–88.

DAIVA SKUČIENĖ

Ideological Trends in the Lithuanian Pension Policy in 2009–2015

Summary

After the beginning of the financial crisis in Lithuania and the world, the demand to balance public finances arose in order to safeguard current liabilities due to lower budget revenues. Thus, the pensions constitute the major part of current payments. The issue of pensions remains relevant not only because of the crisis but also because of other socio-economic challenges. The aim of the article is to analyse the direction of the neoliberal or interventionist Lithuanian pension policy during the period of 2009–2015. Earlier studies related to the pension system were mostly focused on the purpose of the pension as well as on challenges caused by socio-economic changes (Eckardt 2005); (Fernandez 2012) new risks (Shuey, O'Rand 2006); prevention of poverty (Foster 2011) etc. The article is based on a qualitative document analysis. The following documents of 2009–2015 are analysed: the Conception of the Pension Reform; the Benchmark Plan of the Reform of Pension System; the Law of Recalculation of Social Benefits and the Draft of Labour and State Social Insurance Juridical-administrative Model. The methodological approach based on neoliberal/interventionist categories according to Frericks et al. (2009) is utilised in the article. The research findings demonstrate that during the analysed period not pure neoliberal or interventionist but more mixed model of the pension policy prevailed in Lithuania. Socioeconomic challenges such as fiscal pressure, demographical ageing, the demand for a more accurate private pension market supervision, for the decrease of social exclusion and for the assurance of higher financial equality through generations determined this model in the country.

Keywords: pensions, pension policy, pension reforms, neoliberal/interventionist trends.