

Pensijų sistemų raida Lietuvoje

ROMAS LAZUTKA

Socialinių tyrimų institutas, Saltoniškių g. 58, LT-08105 Vilnius

El. paštas: lazutka@ktl.mii.lt

Straipsnyje apžvelgiama pensijų sistemų istorinė raida Lietuvoje. Remiantis gerovės valstybės teorinėmis prielaidomis parodoma, kad pajamų apsaugos senatvėje sistemų atsiradimas susijęs su visuomenės modernizacija ir ją lydinčiais kapitalizmu bei demokratizacija. Pensijų sistemos Lietuvoje buvo kuriamos nenuosekliai dėl ilgamečio šalies nepriklausomybės praradimo. Bandoma ne tik parodyti pagrindinius sprendimus pensijų srityje per pastaruosius aštuoniasdešimtį metų, bet ir juos susieti su pačios visuomenės raida, su vyraujančiais socialinės politikos veikėjais ir jų interesais.

Raktažodžiai: pensijų sistema, pajamos, socialinė politika

PENSIJŲ SISTEMOS KAIP ILGALAIKĖS VISUOMENINĖS RAIDOS PRODUKTAS

Senatvės socialinė rizika buvo viena pirmųjų pripažintų rizikų (Pieters 1998), pensijų finansavimas sudaro didžiausią šiuolaikinių valstybių socialinių išlaidų dalį (Averting... 1994: 103, 356–360), o pensininkai išsivysčiusiose visuomenėse sudaro apie penktadalį visų gyventojų. Taigi pensijų sistemos kartu su sveikatos apsauga paprastai laikomos gerovės valstybės šerdimi, o pensijų sistemų kilmės aiškinimas neatsiejamas nuo gerovės valstybės raidos.

Ko gero labiausiai paplitęs gerovės valstybės kildinimas iš dviejų ilgalaikių visuomeninės raidos (development) procesų. Pirmas iš jų – nacionalinių valstybių formavimasis ir transformacija į visuotines demokratijas po prancūzų revoliucijos. Antras – kapitalizmo virtimas dominuojančiu gamybos būdu po industrinės revoliucijos (Flora, Heidenheimer 1984: 22). Gerovės valstybės kilmės aiškinimas remiasi minėtų dviejų raidos procesų prieštaravimu. Kaip teigia Johnas Mylesas, šiuolaikinės industrinės visuomenės yra dviejų priešybių – „kapitalistinės ekonomikos ir demokratinės valstybės“ – santuoka (Myles 1984: 4).

Kapitalistinė demokratinė visuomenė grįsta dviem priešingomis logikomis. Pagal vieną – privačios nuosavybės – logiką, pajamos paskirstomos rinkose ir generuojama nelygybė. Pagal kitą – demokratijos – logiką, paskirstoma po lygiai, nes visi piliečiai turi lygias teises (Korpi 1989: 309–328). Bandytas suderinti šias dvi prieštaringas logikas gali paaiškinti tokį paradoksą: nors kapitalizmo pagrindas buvo liberali filosofija – minimalus valstybės kišimasis į ekonominius reikalus, tačiau kartu valstybė, nekreipdama dėmesio į rinkos dėsnius, sukūrė didžiulę teisės į pajamas senatvėje sistemą.

Tačiau grįžkime prie gerovės valstybės veiksnių apžvalgos. Ji gali duoti daugiau naudingų įžvalgų pensijų sistemos analizei. Gerovės valstybės siejimas su visuotine demokratija reiškia, kad tokia valstybė suprantama kaip atsakas į socialinės ekonominės lygybės siekį visuomenėje arba kaip socialinių teisių institucionalizacija, kuri, pagal T. H. Marshallą, atitinka civilinių ir politinių teisių plėtrą (Marshall 1963). Atstovaujamoji demokratija su visuotine rinkimų teise yra politinė jėga rinkose tu, kurie neturi pakankamos ekonominės jėgos savo gerovės užsitikrinimui. Šio gerovės valstybės formavimosi veiksnio pripažinimas atkreipia dėmesį į politinių partijų (Palme 1992: 7–10) ir augančio pagyvenusių žmonių

skaičiaus vaidmenį (Pamplé, Williamson 1985) kuriant ir reformuojant pensijų sistemas. Gana paplitęs požiūris, kad kairiosios partijos suvaidino lemiamą vaidmenį demokratiškos Europos šalių socialinėje politikoje. Tačiau, pagal G. Esping-Andersen, gerovės režimai yra greičiau klasinių koalicijų produktas, negu paprastos dvipusės kovos tarp valdančios ir darbininkų klasės, taip pat ir nelygybės laipsnio, kuriuo šis prieštaravimas yra pažymėtas (Esping-Andersen 1991). Literatūroje parodomas ir dešiniųjų partijų (ypač krikščionių demokratų) dėmesys socialinei politikai, primenama ir dešiniųjų politinių jėgų bei interesų grupių mobilizacija priešinant kairiosioms iniciatyvoms (Palme 1992: 8). Visa tai gerokai komplikuoja visuotinės demokratijos poveikį pensijų sistemoms ir apskritai ekonominių išteklių perskirstymui siekiant sumažinti rinkos sukuriama pajamų nelygybę senatvėje.

Pačios lygybės samprata taip pat reikšminga gerovės valstybės ir konkrečiai pensijų sistemos formavimui. Juo labiau, kad Europos kultūrinėje tradicijoje vartojamos bent dvi tarpusavyje iš dalies konfliktuojančios lygybės sampratos. Pirmą yra socialistinės etikos dalis ir paprastai vadinama rezultatų lygybe. Antra yra liberalios etikos komponentas ir suprantama kaip galimybių lygybė. Rezultatų lygybė reiškia pajamų išlyginimą ir perskirstymą pagal poreikius. Socialinėje politikoje tai atitinka minimalių pajamų kiekvienam piliečiui užtikrinimą senatvėje, minimalios visiems vienodos pensijos įvedimą ar bent tokią pensijų struktūrą, kurioje išmokos dydžiui mažesnę įtaką turi buvusios algos. Galimybių lygybė implikuoja pensijų nelygybės galimybę ir greičiau atitiktų pensijas pagal nuopelnus. Pvz., socialinio draudimo pensijas, kurios diferencijuotos priklausomai nuo dalyvavimo darbo rinkoje iki sulaukiant pensinio amžiaus.

Antrasis fundamentalus visuomeninės raidos procesas – kapitalizmo augimas. Pagal marksistinę tradiciją gerovės valstybė matoma kaip bandymas spręsti savitas kapitalizmo raidos problemas, t. y. klasių konfliktus ir periodines ekonomines krizes. Socialinės gerovės priemonėmis bandoma integruoti darbininkų klasę nesikėsinant į privačios nuosavybės esminį perskirstymą. Taigi ir valstybinių pensijų programų kūrimas turėtų būti aiškinamas paskirstymo konflikto tarp darbo ir kapitalo kontekste.

Verslo interesų grupės ir dešinėsios politinės partijos norėtų pensijas išlaikyti privačiame sektoriuje. Jeigu tai nepavyksta, tuomet bent užsitikrinti, jog valstybinio draudimo pensijos atitiktų rinkos principus, t. y. būtų susietos su asmens išankstinėmis įmokomis, darbo užmokesčiu ir dalyvavimo darbo rinkoje stažu. Profesinėms sąjungoms ir kairiosioms politinėms jėgoms būtų priimtinesnės valstybinės visiems vienodo dydžio pensijos. To pasekmė yra kompromisas: dešinieji negali pasipriešinti visuotiniam spaudimui, užtikrinti saugią senatvę. Kairieji supranta, jog jei valstybinio draudimo pensijomis norima užtikrinti adekvatų pagyvenusių žmonių pragyvenimo standartą, jos negali būti lygios. Lygios pensijos galėtų pakelti skurstančiųjų pragyvenimo lygį, bet pablogintų vidutinės ir aukštesnės klasės dirbančiųjų padėtį. Todėl pensijos visose šalyse paprastai remiasi meritokratiškos ir egalitarinės principų derinimu (Stephens 1985). Šiuo požiūriu pensijų sistemos pobūdžiui (egalitarinio principo įtvirtinimo požiūriu) labai reikšmingas darbo klasės galių laipsnis (Myles 1984). Mažų, ekonomiškai atvirų šalių pensijų sistemos tarptautinio monopolistinio kapitalizmo laikais veikiamos papildomų iššūkių, kai nacionalinis darbas susiduria su tarptautiniu kapitalu (Castles 1981).

Demokratizacijos ir klasinių kapitalizmo prieštaravimų nepakaktų tokiam dideliame valstybės vaidmeniui paaiškinti kuriant pensijų sistemas, jeigu prisimintume sovietmetį – ne demokratinėje ir ne kapitalistinėje visuomenėje pensijų sistema buvo pakankamai išplėtotą ir buvo naudojama pajamų paskirstymo tarp kartų technika, kuri gana panaši kaip

ir kapitalistinėse demokratinėse šalyse. Dar daugiau, visuotinai pripažįstama, kad šiuolaikinių pensijų pradininke buvo nedemokratinė XIX a. pabaigos Vokietija. Tarpukaryje taip pat nemažai šalių Europoje suvaržę demokratiją toliau plėtojo socialines sistemas. Taigi neabejotina, kad gerovės valstybė su savo išplėtotą apsauga senatvėje ir kitais socialinių rizikų atvejais yra bendresnis modernizacijos fenomenas, susijęs ne vien su jos demokratinio kapitalizmo versija (Flora 1984: 23).

Pirmiausia, pasitelkus industrializacijos logiką, galima paaiškinti, kodėl tik turtingos industrinės visuomenės laikosi stiprios socialinės politikos ir net industrinės komunistinės valstybės sukūrė geras socialinės gerovės institucijas. Autoriai, iškėlę industrializacijos logikos svarbą, argumentuoja, kad socialinės gerovės priemonės reikalingos palaikyti labai produktyvią darbo jėgą ir socialinę integraciją sparčiai kintančioms industrinėms visuomenėms (Wilensky, Lebeaux 1958). Industrializacijos logika sumažina ideologijų ir partinės politikos svarbą kuriant pensijų sistemas. Industrializacija paskatina socialinės gerovės institucijų poreikį ir, kita vertus, vartojimą. Juk industrializacija užtikrina iki tol neregėtą prekių gausos augimą ir kartu didesnę gerovės paskirstymo poreikį. Johno Galbraitho idėja, kad gerovės augimas pats paskatina socialinės apsaugos institucijų poreikį, irgi svarbi aiškinant valstybės vaidmenį pensijų srityje (Galbraith 1958). Dar daugiau, ši idėja aktuali, kai nagrinėjamas kylančių ekonomikų su silpnomis ir todėl pigiomis socialinės apsaugos sistemomis spaudimas dabartinei gerovės valstybei ir ypač jos pensijų komponentui per globalias rinkas.

Pensijų sistemų raidą lemia ne tik gamybinių technologijų pokyčiai, bet ir pačios valstybės struktūrinės transformacijos. Remiantis M. Weberio tradicija gerovės valstybė gali būti paaiškinta laipsnišku iškilimu naujos visuomeninės sistemos, kuri sudaryta iš „paskirstančiojo elito“, „tarnaujančios biurokratijos“ ir „socialinės klientūros“. Pasikeitus valstybės struktūrai, keičiasi ir jos funkcijos bei legitimumo pagrindai. Išorinio valstybės saugumo, vidaus ekonominių laisvių ir lygybės prieš įstatymą užtikrinimo tikslai keičiami socialinio saugumo teikiant paslaugas ir pinigines išmokas tikslais. Socialinio saugumo užtikrinimo klausimai virsta rutininiais standartizuotais procesais, neapsiribojant tik skubia socialine pagalba. Pagal G. Esping-Andersen, gerovės valstybė nėra paprastas kapitalistinės industrializacijos „šalutinis“ produktas, bet industrializacijos, jos valdymo ir plėtros centrinė charakteristika (Esping-Andersen 1990: 23). Neveltui gerovės valstybė vis dažniau aiškina ma kaip reakcija į socialinio ir ekonominio saugumo poreikį, o ne tik į socialinės ir ekonominės lygybės poreikį (Flora 1984: 23).

Remdamiesi literatūra apie gerovės valstybės ir jos vieno pagrindinių elementų – pensijų raidos veiksniais, galime padaryti kai kurias tarpines išvadas. Jos padės suprasti pensijų sistemų formavimosi veiksnius Lietuvoje.

Kaip matėme, dėl senatvės ar negalios pasitraukę iš darbo rinkos žmonės kapitalistinėje visuomenėje gali pagerinti savo ekonominę padėtį panaudodami politinę galią demokratinėje politinėje sistemoje. Jų socialinės ekonominės lygybės siekis kartu yra ir žmogaus teisių plėtra.

Nors kairiosios ir dešniosios partijos bei atitinkamos interesų grupės turi skirtingus požiūrius į socialinės gerovės sistemas, tačiau šiuolaikinės pensijų sistemos greičiau yra klasinių koalicijų, negu paprastos kovos tarp valdančiosios ir darbininkų klasės, produktas. Skirtingų partijų jėgų balansas turi įtakos pensijų struktūrai, bet ne jų egzistavimui. Visose šalyse pensijos paprastai remiasi meritokratinėmis ir egalitarinėmis principų derinimu.

Tuo tarpu industrializacija sukuria poreikį pensijoms ir prielaidas joms net nepriklausomai nuo partinės politikos ir ideologijų. Ekonomiškai kylančios šalys su pigiomis sociali-

nės apsaugos sistemomis spaudžia gerovės valstybių tvirtoves pigiomis prekėmis globaliose rinkose. O mažų šalių pensijų sistemoms turi įtaką ir tarptautinis kapitalas.

Socialinis saugumas tapo ne tik pagrindine valstybės valdymo ir plėtros charakteristika, bet ir rutinine jos funkcija. Svarbu ne tik ir ne tiek lygybė, kiek garantijos, kad ir nebedirbant neišsėks pakankamą pajamų šaltiniai.

LIETUVOS PENSIJŲ POLITIKOS PRADŽIA – VALSTYBINĖS PROFESINĖS PENSIJOS

Savarankiškos Lietuvos pensijų politikos pradžią galima sieti su Nepriklausomybės atkūrimu 1918 m., kai išsiskyrė Lietuvos ir Rusijos keliai¹. Pasiryžimas sutvarkyti socialinius reikalus tarpukario Lietuvoje nuskambėjo dar Laikinosios Vyriausybės deklaracijoje, kurią paskelbė Ministro Pirmininko M. Šleževičiaus kabinetas 1918 m. gruodžio 26 d.: „Pirmoj eilėj prieš mus stovi žemės reforma ir darbininkų būvio apsaugojimas [...] Laikinoji Vyriausybė kuo greičiausiu laiku pasistengs pravesti apdraudimo nuo ligos, sužeidimo ir senatvės įstatymus...“. 1922 m. priimtoje Lietuvos Konstitucijoje buvo skelbiama: „Valstybė saugoja atskirais įstatymais darbininką ligoje, senatvėje, nelaimingais atsitikimais ir darbo trūkstant...“².

1926 m. kovo 23 d. Seimo priimtu įstatymu buvo įsteigta Vyriausioji socialinio draudimo valdyba (toliau VSDV), kuri turėjo rūpintis socialinio draudimo reikalais³. Ji steigė ir prižiūrėjo teritorines ligonių kasas, kuravo draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasą, steigė ir prižiūrėjo našlaičių bei senelių prieglaudą. Buvo numatyta, kad VSDV rūpinsis ir pensijų draudimu, tačiau to nespėta įgyvendinti. Tik labai nedaug gyventojų – valstybės tarnautojai ir kariškiai – tarpukaryje buvo aprūpinti ištarnauto laiko pensijomis.

1922 m. rugpjūčio 21 d. priimtas „Netekusiems sveikatos kariams, jų šeimoms, taip pat žuvusiųjų karių šeimoms pensijų įstatymas“⁴, aprūpinęs pensijomis ir vienkartinėmis pašalpomis, mokėtomis iš valstybės biudžeto, Lietuvos kariuomenės invalidus, jų šeimas bei žuvusiųjų karių šeimas. Pensijos dydis priklausė nuo tarnybos metu gauto atlyginimo ir darbingumo netekimo laipsnio. Karių pensijas ir pašalpas tvarkė specialus fondas prie Krašto apsaugos ministerijos. Fondo lėšas sudarė karininkų ir karo valdininkų įmokos – 5% nuo pagrindinės algos už laipsnį ir pareigas bei fondo pajamos palūkanų forma. Dėl didėjančio pensininkų skaičiaus ir karių pensijų fondo deficito 1935 m. karių įmokos pensijų fondui buvo padidintos iki 6% pagrindinės algos⁵.

1939 m. valstybinės pensijos mokėtos 834 rusų kariuomenės invalidams ir 1000 Lietuvos kariuomenės invalidų⁶. Tais pačiais metais karių pensijų fondas mokėjo pensijas 408 pensininkams, 1926 m. buvo tik 48 kariai pensininkai⁷. Nuo 1935 m. buvo pradėtos mokėti valstybinės pensijos ordinų kavaleriams, o tokių pensininkų 1939 m. buvo tik 45⁸.

Valstybės tarnautojai pensijoms buvo apdrausti 1926 m. balandžio 10 d. paskelbtu Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymu⁹. Pensijas ir pašalpas mokėjo Finansų ministerijos

¹ Toliau parodysime ir pagrindinius Rusijos bei Sovietų Sąjungos pensijų bruožus, nes jie turėjo įtakos vėlesnei Lietuvos pensijų politikai.

² *Vyriausybės žinios*. 1922. Nr. 100. 97–98 paragrafai.

³ *Vyriausybės žinios*. 1926. Gegužės 18.

⁴ *Vyriausybės žinios*. 1922. Rugpjūčio 29.

⁵ *Vyriausybės žinios*. 1935. Liepos 15.

⁶ *Lietuvos statistikos metraštis 1939 m.* 1940. 12: 70.

⁷ Ten pat.

⁸ Ten pat.

tvarkomas valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų fondas komisijos nutarimu. Fondo lėšas sudarė tarnautojų įmokos – 6% nuo atlyginimo ir trimečių priedų, pirmojo mėnesio atlyginimo skirtumas, pakėlus tarnautoją į aukštesnę kategoriją bei fondo pajamos palūkanų forma.

1925 m. birželio 26 d. paskelbtas „Pasižymėjusiems visuomenės veikėjams pensijų įstatymas“⁹, kuris numatė personalines, Respublikos Prezidento skiriamas Ministrų kabinetui pasiūlius, pensijas nusipelnusiems tautai ir valstybei asmenims ar jų šeimoms. Personalinės senatvės pensijos ir pašalpos mokėtos iš valstybės išdo¹¹. 1935 m. įstatymo pakeitimu buvo numatyta, kad pensininkams, gaunantiems pensiją kitais įstatymais, šiuo įstatymu nustatytos pensijos mokėjimas nutraukiamas¹². Nebeliko iki tol buvusio pensijų dubliavimo.

Privilegiuotoms pensijoms ir tuo metu nebuvo visuotinai pritariama. Antai 1939 m. „XX amžius“ rašė: „Reikia betgi konstatuoti, kad šitos pensijos turi tendencijos pakrypti nesveika linkme“, nes „atsiranda nežinia iš kur nusipelnusių tautai, nors niekas jų išskirtinių nuopelnų nežino. Jiems paskiriamos pensijos – ir tai nemažos“¹³. Tvirtinimas matyt nebuvo visai be pagrindo, nes per dešimtmetį tokių pensininkų skaičius išaugo keturis kartus ir 1940 m. jau buvo 337 asmenys¹⁴.

Tik 1939 m. balandžio 29 d. buvo paskelbtas „Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymas“¹⁵, apdraudęs valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių, Žemės ūkio rūmų, Prekybos, pramonės ir amatų rūmų, Darbo rūmų, ligonių kasų, Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasos, savivaldybių tarnautojų pensijų fondo, Miestų sąjungos tarnautojus. Savivaldybių tarnautojų pensijoms ir pašalpoms tvarkyti buvo įkurtas fondas prie Vidaus reikalų ministerijos. Fondo lėšas sudarė tarnautojų įmokos – 6% nuo algos bei fondo pajamos palūkanų forma. Savivaldybių tarnautojams numatytų pensijų bei pašalpų (kompensacijų) dydžiai su nedidelėmis išimtimis buvo analogiški valstybės tarnautojų pensijoms ir pašalpoms. 1939 m. gruodžio 31 d. pensijas gavo tik 33 savivaldybių tarnautojai¹⁶.

Aukščiau pateikta pirmųjų pensijų schemų kūrimo Lietuvoje apžvalga patvirtina dėsningumą, kad valstybinėmis pensijomis pradžioje siekiama aprūpinti pačios valstybės tarnautojus – tiek kariškius, tiek civilius. Profesinės pensijos daugelyje šalių buvo pirmosios valstybinės pensijų sistemos, kuriomis buvo siekiama aprūpinti į atsargą išėjusius ar suluošintus kariškius bei žuvusiųjų kariškių šeimas. Tokios pensijų sistemos taip pat buvo taikomos ir civiliams valstybės tarnautojams. Pvz., Jungtinėse Amerikos Valstijose jau 1776 m. (nepriklausomybės metai) buvo įkurta pirmoji pensijų sistema, kuri iš dalies aprūpindavo Revoliucinio karo su Anglija metu suluošintų kareivių pragyvenimą. 1780 m. senatvės

⁹ *Vyriausybės žinios*. 1926. Balandžio 10.

¹⁰ *Vyriausybės žinios*. 1925. Birželio 26.

¹¹ Šios pensijos buvo skiriamos žymiesiems politikams, kariškiams, dvasininkams, menininkams, švietimo ir kultūros veikėjams. Personalinių pensijų dydis kito nuo 30 Lt iki 1200 Lt. Štai keletas pavyzdžių: 1200 Lt pensiją gaudavo buvę prezidentai A. Stulginskis ir K. Grinius, 600 Lt – prelatai K. Prapuolenis, P. Januševičius, dailininkas A. Žmuidzinavičius, 500 Lt – skulptorius P. Rimša, profesorius J. Jablonskio našlė, rabinas B. Šapyra, pulkininkas I. Musteikis, 300 Lt – rašytoja I. Simonaitytė (žr.: Mančinskas 1971). Knygnešiams dažniausiai mokėtos 30–50 Lt personalinės pensijos, ypač nusipelnusiems – iki 100 Lt („Ministerių kabineto 1929 12 10 d. posėdžio protokolas“, LCVA. F. 923. Ap. 1. B. 626. L. 68).

¹² *Vyriausybės žinios*. 1935. Liepos 1.

¹³ „XX amžius“, 1939 m. birželio 13 d. Cituota pagal Mančinskas 1971.

¹⁴ *Lietuvos statistikos metraštis 1939 m.* 1940. 12: 70.

¹⁵ *Vyriausybės žinios*. 1939. Balandžio 29.

¹⁶ *Lietuvos statistikos metraštis 1939 m.* 1940. 12: 70.

išmokos buvo numatytos kariškiams. XIX a. pradžioje valstybės tarnautojai JAV, Jungtinėje Karalystėje ir kitose šalyse gaudavo pensijas iš savo darbdavių – valdžios įstaigų (Averting... 1994).

Tarpukaryje Lietuva stengėsi vytis pensijų srityje kur kas toliau pažengusias Vakarų ir Vidurio Europos valstybes. Rengdama savus įstatymus naudojosi kitų Europos valstybių, ypač Vokietijos įstatymų pavyzdžiais. Rezultatas, deja, atrodo, nepranoko lūkesčių, tačiau, vertinant pakankamai aktyvią tuometinę Lietuvos socialinės apsaugos politiką, reikėtų atsižvelgti ir į nepalankius veiksnius šios politikos vystymui: krašto ekonomikos destabilizaciją po Pirmojo pasaulinio karo, išorinių jėgų pavojų valstybingumui, archainę agrarinę visuomenės sanklodą.

Nenuostabu, kad Lietuva iki Nepriklausomybės praradimo 1940 m. nespėjo įvesti viešųjų pensijų privataus sektoriaus darbuotojams. Iki industrializacijos ir urbanizacijos laikų šeima buvo pagrindinė parama senatvėje daugelyje Europos šalių. Iki 1940 metų Lietuva buvo agrarinė šalis. Net trys ketvirtadaliai darbuotojų buvo užimti žemės ūkyje. Pramonėje ir amatuose dirbo tik šiek tiek daugiau kaip 6% visų darbuotojų (žr. 1 lentelę)¹⁷.

1 lentelė. Lietuvos gyventojų užimtumas 1936 m.

| Darbo sritys | % |
|--|--------|
| Žemės ūkis | 76,71 |
| Pramonė ir amatai | 6,43 |
| Transportas ir susisiekimas | 1,06 |
| Prekyba ir kreditas | 2,53 |
| Viešoji tarnyba ir laisvosios profesijos | 3,22 |
| Kiti verslai | 10,05 |
| Iš viso | 100,00 |

Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 1936. 1937. Kaunas, 9: 15.

Trumputė istorinė apžvalga parodė, kad tarpukario Lietuva pasiryžo užtikrinti darbininkams teisę į pensiją jau 1922 m. konstitucijoje. Deja, tai padaryti nespėjo. Kaip ir kitose šalyse, pensijų sistema startavo nuo kovose nukentėjusių asmenų, kariškių ir civilių valstybės tarnautojų aprūpinimo. Įsteigtos ir personalinės pensijos valstybei nusipelnusiems asmenims. Beveik visos pensijos buvo finansuojamos atskaitymais nuo pačių tarnautojų darbo užmokesčio.

NUO VALSTYBINIŲ PROFESINIŲ PENSIJŲ PRIE VISUOTINIO APRŪPINIMO SENATVĖJE

Pradėjusi pensijų sistemos kūrimą, tarpukario nepriklausoma Lietuva neturėjo galimybės jo užbaigti. Sovietų Sąjungos okupacija lėmė tolesnę pensijų sistemos raidą penkeriems dešimtmečiams. Tuo laikotarpiu Lietuvos gyventojų apsaugai senatvėje buvo taikoma Sovietų Sąjungos pensijų sistema. Ji veikė iki pat atkuriant Nepriklausomybę 1990 m. kovo 11 d. Dar daugiau, kaip žinia, iš pensijos asmenys gyvena vidutiniškai du dešimtmečius, o teisę į ją įgyja dirbdami tris–keturis dešimtmečius. Todėl dar ir dabar Lietuvoje gyvena žmonės,

¹⁷ Kita vertus, darbininkų aprūpinimo pensijomis poreikis buvo diskutuojamas. Dr. Jonas Bučas 1937 m. žurnale „Sveikata ir darbas“ rašė, kad „yra būtinas ir neginčijamas reikalas darbininkus aprūpinti ir senatvei“. Jis propagavo ir konkretų to aprūpinimo būdą – socialinį draudimą, o neįnašinę pensiją kritikavo kaip „darbininkus demoralizuojantį dalyką“.

kurių teisės į pensiją buvo „uždirbtos“ veikiant sovietinei pensijų sistemai. Dar daugiau, reformuojant pensijų sistemas reikia skaitytis su senosios sistemos klientais, kurie jau turi teises į pensiją, o dirbantieji jau turi tam tikrus lūkesčius, suformuotus senosios pensijų sistemos. Todėl norėdami geriau suprasti šiuolaikinę pensijų sistemą Lietuvoje, jos keliamas problemas ir funkcionavimo pasekmes, turime apžvelgti pensijų formavimąsi Rusijoje bei Sovietų Sąjungoje. Juk iš esmės Lietuvos ūkio industrializacija vyko pirmaisiais pokario dešimtmečiais, kai pensijų sistemą kūrė Sovietų Sąjunga.

Apskritai Rusija socialinio draudimo srityje sekė Vokietijos, kuri, kaip žinia, viešųjų pensijų pradininkė, pavyzdžiu¹⁸. 1889 m. Vokietijoje kancleris Otto von Bismarckas, siekdamas sumažinti pramonės darbininkų nepasitenkinimą sunkia savo padėtimi ir susilpninti socialistų įtaką jiems, panaudojo savo politinę galią ir įsteigė pirmąją nacionalinę įmokomis paremtą senatvės draudimo sistemą, kurios administravime buvo leista dalyvauti ir darbininkų atstovams (Kohler, Zacher 1982). Tačiau 1917 metų bolševikinė revoliucija Rusijoje sukūrė naują socialinę tvarką, kuri rėmėsi socialinės lygybės principu esant proletariato diktatūrai. Po bolševikų revoliucijos pergalės Rusijoje socialinis saugumas buvo įvertintas kaip vienas iš darbininkų pergalės prieš kapitalizmą vaisių. Sovietinėje propagandoje buvo teigiama, kad tiktai socialistinė valstybė galėjo užtikrinti darbininkų klasės gerovę. Vis tiktai pensijos nebuvo socialistinės gerovės sistemos prioritetu. 1936 m. senatvės, negalios ir našlių bei našlaičių pensijos sudarė tik apie 12% socialinio saugumo biudžeto. Tuo tarpu parama laikino nedarbingumo atveju – 20%. Tai rodo negatyvų požiūrį į daugiau dirbti nebegalinčių socialinę apsaugą. Skatinant pensininkus dirbti, buvo numatyta galimybė šalia atlyginimo gauti ir pensiją. Pradžioje jie galėjo prie atlyginimo prisidurti dalį, o po 1938 metų – visą pensiją. Įmonės buvo raginamos surasti lengvus darbus dalinę negalią turintiems ir senyvo amžiaus žmonėms (Бабиx и др. 1998).

Pagrindiniai sovietinės pensijų sistemos, kuri išsilaikė iki Sovietų Sąjungos griūties 1990 metais, principai buvo įtvirtinti 1956 m. įsigaliojusiam pensijų įstatyme. Vienu svarbiausiu pokariename laikotarpyje socialinio saugumo įvykiu tapo valstybinių socialinio draudimo pensijų paskyrimas kolūkiečiams nuo 1965 metų. Socialinės diskriminacijos era Sovietų Sąjungos žemės ūkyje baigėsi. Dėl 1956 metais prasidėjusių socialinės apsaugos pokyčių kai kurios pensijų schemas buvo sukurtos pagrindinėms gyventojų grupėms: darbininkams, valstybės tarnautojams ir kolūkiečiams. Taip pat buvo valstybei nusipelnusių asmenų ir mokslininkų pensijos. Komunistų partijos nomenklatūrai bei kultūriniam elitui buvo skiriamos vadinamosios „personalinės pensijos“. Šios pensijų schemas Sovietų Sąjungoje buvo iš esmės sukurtos per du dešimtmečius po Antrojo pasaulinio karo. Pagrindinėms gyventojų grupėms – darbininkams pensijos buvo nustatytos 1956¹⁹, „intelligentams“ 1959²⁰, o kolūkiečiams 1964²¹ metų įstatymais. Tam tikroms kitų pajamų neturinčioms gyventojų grupėms buvo mokamos socialinės pensijos.

Ir sovietinė pensijų sistema turėjo kai kuriuos Bismarcko draudimo sistemos bruožus – pvz., teisė į pensijas buvo siejama su ankstesniu darbu, o išmokos susietos su buvusiu darbo užmokesčiu. Tačiau, kitaip nei Bismarcko schemeje, pensijos buvo finansuojamos iš bendro valstybės biudžeto (Leppik 2002).

¹⁸ Plačiau apie pensijų istoriją Rusijoje ir Sovietų Sąjungoje žr. Rimlinger 1971.

¹⁹ *Valstybinių pensijų įstatymas*, 1956 07 14.

²⁰ *Ištarnauto laiko pensijos švietimo, sveikatos apsaugos ir žemės ūkio darbuotojams*, 1959 12 17; *Ištarnauto laiko pensijos civilinės aviacijos ir aeronautikos darbuotojams*, 1958 12 20.

²¹ *Pensijų ir pašalpų kolūkiečiams įstatymas*, 1964 07 15.

Sovietų Sąjungoje kuriant pensijų sistemą nebuvo kitose Europos šalyse XIX–XX a. sandūroje vykusios diskusijos, ar taikyti Vokietijos socialinio draudimo modelį, pagal kurį teisė į pensiją suteikiama mokėtų įmokų pagrindu, ar kurti siauresnę, pajamų ir turto tikrinimu paremtą neįmokinę pensijų sistemą. Pastaroji laikoma tik visiems gyventojams taikomos paramos skurdo atveju papildymas (Peterson 1986).

Dauguma Vakarų šalių irgi pasirinko įmokines pensijų sistemas. Lėmė tokie argumentai: pajamų senatvėje netekimas yra beveik visuotinas, todėl visiems seniems gyventojams reikalingos pensijos ir netikslingas kiekvieno atvejo tikrinimas. Tokios sistemos finansuojamos pačių dalyvių (jų įmokomis darbingame amžiuje), tuo tarpu turto įvertinimo pagrindu teikiamos pensijos neskatina kuo ilgiau dirbti, bet apsimesti skurstančiu. Savo ruožtu neįmokinės pensijų sistemos buvo ginamos tokiais argumentais: mažos išlaidos (nes ne visiems asmenims senatvėje yra reikalinga parama); išmokamos tiems asmenims, kurie neturi kitų pajamų, todėl efektyvesnės mažinant skurdą. Šie „už“ ir „prieš“ argumentai yra vis dar prisimenami ir dabartinėse diskusijose (Weaver 1982).

Suprantama, kad sovietinei ideologijai buvo nepriimtinas skurdo pripažinimas ir jo mažinimui tinkamos neįmokinės, pajamų ir turto įvertinimu grįstos pensijos. Nenuostabu, kad socialinio draudimo principais besiremiančios pensijos buvo patrauklesnės. Jos puikiai derėjo ir prie socialistinio atlyginimo pagal darbo nuopelnus principo. Kaip matyti, socialinio draudimo pensijos galėjo būti priderintos ir prie demokratinio kapitalizmo, ir prie totalitarinio socializmo sistemos.

Sovietų Sąjungos pensijų politika nuo kuklių, fragmentiškų pensijų prieškaryje iki santykinai (lyginant su dirbančių asmenų algomis) dosnių socialinio draudimo išmokų pokario dešimtmečiais atitinka bendrą viešųjų pensijų plėtros tendenciją industrinėse šalyse. Daugumoje šalių socialinio draudimo pensijų sistemos aprūpino 1960–1970 m. išėjusius į pensiją pakankamomis pajamomis ir senų žmonių skurdas industrinėse šalyse buvo iš esmės sumažintas (Averting... 1994: 105). Tuo tarpu iki Antrojo pasaulinio karo pensijos visur buvo kuklios. Jos sudarydavo ne daugiau kaip 15–20% nuo vidutinio atlyginimo (žr. 2 lentelę).

Galima teigti, kad iki atkuriant Nepriklausomybę Lietuvoje veikusi sovietų pensijų sistema buvo sudaryta iš atskiroms užimtųjų grupėms skirtų schemų, bet apėmė visus gyventojus. Darbo stažo reikalavimai įgyti teisę į pensiją nebuvo griežti, pensinis amžius buvo trumpas, todėl iš esmės visi gyventojai buvo aprūpinti pensijomis senatvės, neįgalumo ir maitintojo netekimo atvejais. Juo labiau, kad buvo darbo vietų perteklius ir pensijai reikalaujamą darbo stažą buvo galima surinkti nesunkiai. Be to, sovietų pensijų sistemai buvo būdingas didelis perskirstymas iš didesnes pajamas turinčių gyventojų mažiau pasiturintiems. Pensijų dydžio diferenciacija buvo nedidelė: minimali pensija sudarė apie 30%, maksimali (išskyrus kai kurias privilegijuotas kategorijas) – 55% vidutinio darbo užmokesčio. Maža buvo tik darbo stažo neturėjusiems skiriama socialinė pensija (apie 8–10% vidutinės algos). Tačiau, kaip minėta, tokių asmenų, kurie nesugebėtų „užsidirbti“ teisės į kitas (didesnes) pensijas, buvo labai maži. Senatvės ir invalidumo pensijų gavėjai, turintys išlaikytinių, gaudavo priedus prie pensijos (Rimlinger 1971). Be to, pensininkai bei kiti socialinės apsaugos sistemos klientai netiesiogiai buvo remiami ir per kainų politiką, pvz., išlaikant žemas vartojamų prekių (maisto) ir komunalinių paslaugų kainas, teikiant nemokamą reabilitaciją, medicininį gydymą ir pan.

Toliau pateikiamos pagrindinės charakteristikos sovietų pensijų sistemos, kuri daugiausia ir buvo sukonstruota pokariniu laikotarpiu, o prieš Lietuvai iškovojant nepriklausomybę ši sistema buvo visiškai subrendusi ir paveldėta (3 lentelė).

2 lentelė. Vidutinės viešosios pensijos ir vidutinio darbo užmokesčio santykis kai kuriose EBPO šalyse 1939 m. ir 1980 m. (%)

| Šalis | 1939 m. (1) | 1980 m. (2) |
|------------------------------|-------------|-------------|
| Australija | 19 | – |
| Belgija | 14 | – |
| Kanada | 17 | 34 |
| Danija | 22 | 29 |
| Vokietija | 19 | 49 |
| Italija | 15 | 69 |
| Nyderlandai | 13 | 44 |
| Norvegija | 8 | – |
| Švedija | 10 | 68 |
| Jungtinė Karalystė | 13 | 31 |
| Jungtinės Amerikos Valstijos | 21 | 44 |
| Vidurkis | 15 | 45 |

– nėra duomenų.

1980 m. vidutinės pensijos ir vidutinio darbo užmokesčio santykis apskaičiuotas vidutinę pensiją dalijant iš pramonės darbininkų vidutinio darbo užmokesčio profesinės karjeros pabaigoje prieš išėinant į pensiją.

Šaltiniai: (1) pakeičiamumo normos 1939 m. iš SSIB duomenų (Esping-Andersen 1990); (2) Aldrich 1982 (*Averting the Old Age Crisis...* 1994: 104).

Nors gali atrodyti paradoksalu, Sovietų Rusija pensijų srityje sekė Vokietijos pavyzdžiu. Buvo kuriamos nuo darbo stažo ir buvusio užmokesčio priklausomos pensijos. Atskiros pensijų schemos buvo sukurtos pagrindinėms gyventojų grupėms: darbininkams, valstybės tarnautojams ir kolūkiečiams. Dosnesnės pensijos buvo valstybei nusipelnusiems asmenims ir mokslininkams. Komunistų partijos nomenklatūra bei kultūrinis elitas turėjo „personalines pensijas“. Pensijos buvo mokamos ir dirbantiems pensininkams. Darbo stažo neturintiems asmenims buvo mokamos itin kuklios socialinės pensijos.

Nors tarpukariu Sovietų Sąjungoje buvo tik fragmentiškos ir menkos pensijos, septintame–aštuntame dešimtmetyje jos aprėpė visus gyventojus ir tapo santykinai dosniomis. Tai

3 lentelė. Pagrindinės sovietų senatvės pensijų sistemos charakteristikos 1989 m.

| Pensinis amžius | Minimalus draudimo stažas | Pensijos apskaičiavimo formulė | Minimali ir maksimali išmoka | Priedai | Socialinė pensija | Dvigubos pensijos |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|---|---|-------------------|-------------------|
| 55 metai moterims ir 60 metų vyrams | 20 metų moterims ir 25 metai vyrams | 50–85% nuo paskutinių metų vidurkio ar penkių geriausių darbo metų darbo užmokesčio vidurkio per paskutinius 10 metų | 70–120 rb, 132,5–160 rb kai kurioms asmenų kategorijoms | 10–20% už išlaikytinius bei už ilgalaikį darbą vienoje darbovietėje | 20 rb | Nebuvo |

atitiko bendrą viešųjų pensijų plėtros tendenciją industrinėse šalyse. Taigi senatvės apsauga ir Lietuvoje iš esmės buvo sukurta pokario dešimtmečiais. Šeštojo dešimtmečio sovietinių pensijų įstatymų Lietuvoje buvo visai atsisakyta tik 1995 metais.

PAVELDĖTOS SOVIETŲ PENSIJŲ SISTEMOS PRITAIKYMAS NAUJAI POLITINEI IR EKONOMINEI APLINKAI

Naujos socialinio draudimo pensijų sistemos kūrimas Lietuvoje prasidėjo dar iki Lietuvos Nepriklausomybės paskelbimo. 1990 m. vasario 13 d. Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos TSR Valstybinio socialinio draudimo sistemos pertvarkymo“. Jame nurodoma iš Tarybų Sąjungai pavaldžių Lietuvos profesinių sąjungų perimti socialinį draudimą valstybės žinion. 1990 m. kovo 13 d. buvo sukurta Valstybinio socialinio draudimo valdyba (SODRA). Reformos esmė – draudimo prioriteto įvedimas, išlaikant darbo skatinimą ir socialinių išmokų infliacijos reguliavimą. Buvęs socialinės apsaugos ir darbo ministras išreiškė tokį požiūrį: „Vienas iš tikėtinų motyvų, kuriais remiasi sprendimų priėmėjai rinkdamiesi sistemą, tai jos suderinamumas su rinkos ekonomika (kaip tuo metu atrodė), skirtingumas nuo „socialistinės“ ir teisės akcentavimas gauti socialinio draudimo išmokas vien tik iš socialinio draudimo sistemos“ (Medaiskis 1995).

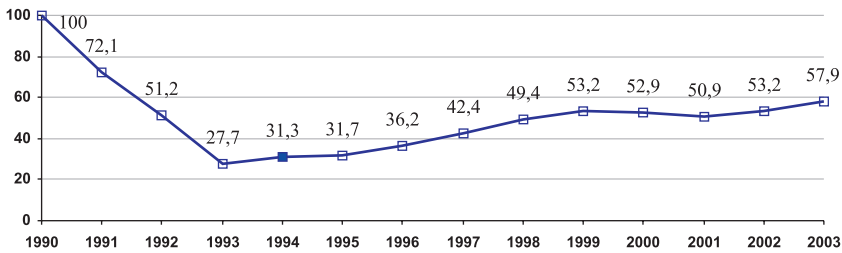
Per pirmuosius penkerius nepriklausomybės metus pavyko sukurti įmokomis nuo algų finansuojamą socialinio draudimo sistemą, kuri užtikrino pensijų mokėjimą sudėtingu pereinamuoju laikotarpiu. Pirmaisiais metais buvo padidintos visos pensijos. Be to, buvo sudarytos palankesnės sąlygos gauti pensijas nukentėjusiems nuo sovietinio režimo asmenims²².

Apsisprendimas kurti Bismarcko modelio pensijų sistemą, kuri finansuojama autonomiškai nuo valstybės biudžeto ir administruojama atskiros nuo vyriausybės socialinio draudimo įstaigos, gali būti paaiškintas ne tik noru radikaliai pakeisti buvusią tarybinę socialinės apsaugos sistemą, bet ir, atvirkščiai, nesugebėjimu išvengti jos patirties. Juk Bismarcko pensijų modeliui būdinga pensijų sistemos dalyvio įmokų ir įmokų jam priklausomybė. O komunistų skelbtas principas atlyginti „kiekvienam pagal darbą“ taip pat buvo įgyvendinamas siejant pensijų dydį su buvusios algos dydžiu ir darbo stažu. Sprendimas kurti socialinį draudimą reiškė, kad pensijų išmokų pusėje palikta priklausomybė tarp pensijos dydžio ir įmokų, o per jas ir atlyginimų²³. Dar vienas argumentas (nors jis ir nebuvo išsakytas viešose diskusijose) kodėl Lietuvoje atrodė priimtinesnė įmokomis grįsta pensijų sistema gali būti siejamas su senesne istorija. Kaip minėta, tarpukario Lietuvoje buvo pradėtos plėtoti įmokomis nuo algų finansuojamos pensijų schemas valstybės tarnautojams.

Be naujos pensijų finansavimo ir administravimo sistemos kūrimo, 1990–1994 m. kita užduotis buvo išsaugoti pensijų perkamąją galią labai didelės infliacijos sąlygomis. Nepaisant labai dažno jų indeksavimo, 1991–1993 m. pensijos nuvertėjo vos ne keturis kartus, lyginant su 1990 m. Nors per daugiau kaip dešimtį metų šalyje gyvenimo lygis labai pasikeitė kokybiškai ir infliacijos indeksai tų pasikeitimų neatspindi, tačiau įdomu pažymėti, kad iki 2003 m. pensijų perkamoji galia pasiekė tik 60% 1990 m. lygio (pav.). Pirmųjų reformos metų laikotarpis esmingai pakeitė pensininkų padėtį visuomenėje. Trumpai šį pasikeitimą galima apibūdinti taip: pensininkai iš savo suaugusių vaikų rėmėjų sovietmečiu patys tapo reikalingi paramos.

²² Lietuvos Respublikos pensinio aprūpinimo gerinimo įstatymas, 1990 07 28.

²³ E. Overbye parodė Bismarcko ir sovietinio socialinės gerovės modelių panašumą (Overbye 1994).



Pav. Senatvės pensijos perkamoji galia (1990 = 100%)

Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis. 1996, 1998, 2003; Autoriaus skaičiavimai.

Nors 1990–1991 m. pensijų draudimo administravimas ir finansavimas buvo radikaliai reformuoti, teisės į išmokas ir jų dydžio skaičiavimo tvarka su kai kuriais pataisymais tebebuvo apibrėžta 1956 m. sovietų pensijų įstatymo. Tik nuo 1995 m. įsigaliojo nauji lietuviški pensijų įstatymai. Jie atspindėjo jau pasikeitusią ekonominę situaciją. Socialinio draudimo pensijų įstatymas, numatantis pakankamai griežtą teisę į pensijų gavimą priklausomai nuo mokamų įmokų, buvo natūrali reakcija į plačiai paplitusį vengimą dalyvauti socialiniame draudime. Tuo metu niekas neabejojo socialinio draudimo modelio tinkamumu, niekas nesvarstė universalių pensinių schemų įvedimo. Jų pranašumas jungiant visus gyventojus atrodė ne toks svarbus.

Be Socialinio draudimo pensijų įstatymo, nuo 1995 m. taip pat įsigaliojo keli papildomi pensijų įstatymai. Juose numatytos valstybinės pensijos nukentėjusiems asmenims, kariškiams, policininkams, mokslininkams ir nusipelnusiems asmenims. Visos valstybinės pensijos mokamos kartu su socialinio draudimo pensijomis. Be to, socialinio draudimo našlių pensijos taip pat buvo mokamos kartu su senatvės arba invalidumo pensijomis. Taip buvo sukurta pensijų sistema, kuri daliai pensininkų garantavo po dvi ar net tris pensijas. Tokia pensijų sistema ne tik reikalavo daugiau lėšų, bet ir buvo neteisinga. Atsirado privilegijuotų asmenų grupė, kurie gauna daugiau kaip vieną pensiją. Blogiausia, kad į privilegijuotųjų padėtį patekę asmenys dažnai yra labiau išsilavinę, aktyvesni piliečiai. Būdami privilegijuoti, jie tampa mažai suinteresuoti visos pensijų sistemos tobulinimu.

Socialinės (šalpos) pensijos buvo numatytos skirti tiems, kurie neturi teisės į socialinio draudimo ar valstybinę pensiją. Tačiau nustatyti papildomi reikalavimai. Socialinė pensija mokama tik moterims, kurios pagimdė ir išaugino ne mažiau kaip penkis vaikus bei tiems asmenims, kurie ilgą laiką slaugė neįgalų šeimos narį. Taigi dalis senų ir neįgalių žmonių liko be teisės gauti bet kurią pensiją. Tuo pat metu, kaip minėta, kai kurioms grupėms garantuojamos kelios pensijos.

Apibendrinant verta pažymėti, kad pirmaisiais antrosios Nepriklausomybės metais Lietuvoje buvo sukurta įmokomis nuo algų finansuojama socialinio draudimo sistema. Techniniu požiūriu tai neprieštaravo nei tarpukario Lietuvos, nei sovietmečio pensijų sistemos tradicijai. 1995 m. priimti keli pensijų įstatymai, kuriuose numatytos socialinio draudimo pensijos visiems dirbantiesiems ir papildomos valstybinės pensijos nukentėjusiems asmenims, kariškiams, policininkams, mokslininkams bei Lietuvos valstybei nusipelnusiems asmenims. Viena vertus, sukurta grupė privilegijuotų asmenų, kurie gauna ne po vieną viešąją pensiją, kita vertus, pagrindinė socialinio draudimo pensija gana kukli, neleidžianti išvengti skurdo senatvėje.

SOCIALINIO DRAUDIMO PENSIJŲ SISTEMOS DALINIS PRIVATIZAVIMAS

Iki 1990 m. Lietuvoje, žinoma, nebuvo privačių pensijų fondų, kaip ir bet kokių privačių įmonių. 1995 m. pensijų reforma taip pat neapėmė privačių kaupiamųjų pensijų, jų kūrimas buvo paliktas vėlesniam laikui. Tačiau nuo 1994 m. interesų grupės pradėjo spausti Vyriausybę, kad ji kurtų sąlygas privatiems pensijų fondams. Didžiausia Lietuvos verslo organizacija – Pramonininkų Konfederacija – jos prezidento vardu laikraščiuose paskelbė keletą straipsnių, kuriuose buvo kritikuojama socialinio draudimo sistema ir raginama priimti privačių pensijų fondų įstatymus (Lubys 1995 a). Nuo 1994 m. pradžios nevyriausybinių organizacijų Lietuvos laisvosios rinkos institutas (toliau LLRI) pradėjo propaguoti privačių pensijų fondų steigimą. Šio instituto darbuotojai žiniasklaidoje taip pat skelbė kritinius socialinio draudimo sistemos komentarus ir straipsnius, reformos idealu skelbė Čilės pensijų reformą²⁴. Daugiausia buvo remiamasi Pasaulio banko knygoje *Averting the Old Age Crisis* išdėstytais argumentais, o ir paties Pasaulio banko ekspertai pradėjo propaguoti privačius pensijų fondus²⁵.

Lietuvos demokratinė darbo partija²⁶, kuri 1992–1996 m. turėjo daugumą Seime, nerodė susidomėjimo privačiomis pensijomis. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei Socialinio draudimo fondo vadovybėje dirbo žmonės, kurie jau turėjo kelerių metų bendradarbiavimo su Vakarų Europos šalių socialinės apsaugos institucijų ir Tarptautinės darbo organizacijos, Tarptautinės socialinės apsaugos asociacijos ekspertais patirtį. Jie neabejojo socialinio draudimo sistemos pranašumais, o privačioms pensijų schemoms teikė antraeilį vaidmenį.

Po 1996-ųjų metų rinkimų daugumą Seime išsikovojo konservatorių partija (Tėvynės Sąjunga). Galima buvo tikėtis, kad dešinioji partija imsis aprūpinimo privačiomis pensijomis įstatymų. Juo labiau, kad prieš rinkimus ši partija pasirašė abipusio bendradarbiavimo su Pramonininkų konfederacija memorandumą, kuriuo išipareigojo būdama valdžioje priiminėti sprendimus pasitarusi su darbdaviais. 2000 m. konservatorių Vyriausybė patvirtino Pensijų reformos koncepciją, numatančią privalomojo kaupimo privačiuose pensijų fonduose įvedimą²⁷.

Taigi pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį, kurio antroje pusėje prasidėjo diskusijos dėl privačių pensijų, kapitalo interesų grupės ir politinė dešinė siekė gyventojų apsirūpinimo pensijomis perdavimo rinkai. Politinė kairė bent iki 2000 m. tam arba priešinosi, arba buvo abejinga. Kitos interesų grupės – profsąjungos ir pensininkų organizacijos tuo klausimu nuomonės neišreiškė. Tuo tarpu socialinės apsaugos biurokratija, kaip jai ir derėtų, labiau pasikliovė socialinio draudimo sistema.

Kokie konkretūs klausimai buvo keliami planuojant pensijų privatizavimą? Minėtoje Pensijų reformos koncepcijoje buvo nurodyti labai platūs ir patrauklūs pensijų sistemos reformos tikslai:

- pakeisti pensijų sistemą taip, kad sulaukę pensinio amžiaus žmonės gautų didesnes pajamas nei iki šiol, tačiau persikirstymas būtų ne padidintas, bet sumažintas;
- finansiškai subalansuoti socialinio draudimo pensijų sistemą taip, kad ji galėtų artimiausiais metais veikti be finansinio deficito;
- paskatinti taupymą šalyje bei sumažinti mokesčių vengimą.

²⁴ Pagrindinė privačių pensijų fondų propaguotoja A. Morkūnienė vėliau perėjo į valstybės tarnybą ir buvo atsakinga už pensijų sistemos privatizavimą.

²⁵ 1994 m. rudenį Vilniuje įvyko pirmoji Pasaulio banko konferencija papildomų pensijų (šalia socialinio draudimo) tema.

²⁶ Prieš 2000 m. rinkimus LDDP susijungė su neįtakinga Lietuvos socialdemokratų partija ir perėmė jos pavadinimą.

²⁷ *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 04 26 nutarimas Nr. 465.*

Pagrindinis reformos uždavinys – nedidinant pensijų draudimui skirto įmokų tarifo įvesti privalomąjį kaupiamąjį pensijų draudimą, valdomą privačių pensijų fondų²⁸. 2000 m. spalio 25 d. Vyriausybė patvirtino Baltąją pensijų reformos knygą. Joje daug dėmesio skirta esamos pensijų sistemos problemų analizei. Išvardytos keturios pagrindinės priežastys, dėl kurių būtina pensijų reforma:

1. Mažėjanti sistemos aprėptis (ilgainiui nemaža dalis pensinio amžiaus Lietuvos gyventojų neturės teisės į kokią nors valstybės teikiamą pensiją). Socialinio draudimo sistema iš esmės apima tik dirbančius pagal darbo sutartis asmenis, o dauguma savarankiškai dirbančiųjų vengia mokėti socialinio draudimo įmokas.

2. Mažos pensijos ir todėl menkos paskatos dalyvauti socialinio draudimo sistemoje. Vidutinis pajamų pakeitimo pensija koeficientas yra tik 40%. Sistemoje gana didelis perskirstymas, todėl didelių uždarbių gavėjams pakeitimo koeficientas yra dar mažesnis. Du pagrindiniai pensijų sistemos tikslai – apsaugoti senus žmones nuo skurdo ir atkurti asmens pajamas senatvėje yra sujungti ne tik vienoje socialinio draudimo pensijų sistemoje, bet ir vienoje pensijos formulėje.

3. Pensijų finansavimo sunkumai. Einamojo mokėjimo pensijų sistemos finansinis stabilumas iš esmės priklauso nuo mokančių įmokas ir gaunančių išmokas santykio. Vien dėl demografinių priežasčių šis santykis nuolat blogėja. Prie šio santykio mažėjimo prisideda ir politiniais motyvais didinamos išmokos, neatsižvelgiant į įmokų mokėtojų skaičių.

4. Demografinis spaudimas pensijų sistemai. Lietuvos visuomenė senėja. Nuo 1990 m. mažėja gimstamumas, vidutinė gyvenimo trukmė šiek tiek ilgėja.

Nors finansinis esamos sistemos nesubalansuotumas buvo pateikiamas, kaip argumentas už būtinumą privatizuoti socialinio draudimo pensijas, tačiau pačioje Baltojoje pensijų reformos knygoje pateiktos finansinės prognozės nebuvo niūrios. Jos rodė, kad net ir blogiausiu atveju pensijų sistemos deficitas sudarytų tik 0,5% nuo BVP, o dėl laikino demografinių veiksnių pagerėjimo esamos pensijų sistemos balansas greitai taps teigiamu ir tik nuo 2030 m. vėl prasidėtų deficitas, jeigu nebūtų sparčiau didinamas pensinis amžius²⁹. Jeigu pensinis amžius būtų didinamas po šešis mėnesius abiejų lyčių žmonėms iki sukaks 65 metai, tuomet po kelerių metų įveiktas deficitas nebegrįžtų iki pat 2050 m. (Baltoji... 2000). Akivaizdu, kad pagrindinis motyvas buvo ideologinis – reformos iniciatoriai labiau pasitikėjo privačiais pensijų fondais, negu socialiniu draudimu.

Po 2000-ųjų m. rudenį įvykusių rinkimų buvo suformuota naujoji koalicinė liberalų ir socialliberalų Vyriausybė. Ji įsipareigojo parengti ir įgyvendinti pensijų reformą. 2001 metų sausio 14 d. naujoji Vyriausybė patvirtino savą Pensijų reformos koncepciją. Joje teigiama, kad pagrindinis pensijų reformos tikslas yra „pakeisti pensijų sistemą taip, kad sulaukę pensinio amžiaus žmonės galėtų gauti didesnes pajamas nei iki šiol, tuo pačiu užtikrinant, kad perskirstymas būtų ne padidintas, bet sumažintas; ir užtikrinti ilgalaikį visus gyventojus apimiančios sistemos stabilumą“³⁰. Taigi atviru tekstu išreiškiamas noras sumažinti perskirstymą ir tikimasi, kad pensijos padidės, o socialinis draudimas išvengs biudžeto deficito.

²⁸ Ten pat.

²⁹ Prognozės atlikimo metu vyrų pensinis amžius buvo didinamas iki 62,5 metų kasmet pridedant po du mėnesius, o moterų – iki 60 metų, kasmet pridedant po keturis mėnesius.

³⁰ Jau pasirodė, kad deficitas nebėra dar net nepradėjus reformos. Taigi deficitas buvo laikinas, bet juo grindžiama ilgalaikė, į šimtmetį orientuota reforma. Socialinės apsaugos pensijų schemas deficitas buvo vienu iš pagrindinių argumentų už II pakopos įdiegimą.

2001 m. gegužės pabaigoje Vyriausybės pensijų reformos siūlymas bei Pensijų sistemos reformos įstatymo projektas buvo pateiktas Seimui. Jame pagrindiniu komitetu buvo paskirtas Socialinių reikalų komitetas, o antruoju – Finansų ir biudžeto reikalų komitetas. Pastarasis įstatymo projektą palaikė. Socialinių reikalų komitete po karštų debatų projektui buvo nepritarta³¹.

2001 m. liepą Vyriausybę suformavo naujoji socialdemokratų ir socialliberalų partijų koalicija. Kol socialdemokratai buvo opozicijoje, bent dalis jų atvirai kritikavo socialinio draudimo pensijų privatizavimo planus. Vis tiktai socialdemokratų ir socialliberalų koalicinė Vyriausybė pritarė Pensijų sistemos reformos įstatymo projekto nuostatomis ir 2002 m. gruodžio 3 d. Seimas priėmė Pensijų reformos įstatymą, kuris įsigaliojo nuo 2003 m. sausio 1 d. Buvo atsisakyta privalomo dalyvavimo kaupiamajoje pensijų sistemos pakopoje. Bet kurio amžiaus asmenims, apdraustiems visai socialinio draudimo pensijai, leista savanoriškai pasirinkti – dalyvauti pensijų reformoje ar ne, t. y. likti tik socialinio draudimo sistemoje. Tačiau jau pasirašius pensijų kaupimo sutartį, pasitraukti iš privačios pensijų schemos nebuvo leista. Kadangi savarankiškai dirbantieji draudžiami tik pagrindinei pensijos daliai, jiems reformoje dalyvauti neleista. Numatyta pirmaisiais reformos metais (2004) leisti į privačias pensijų schemas mokėti 2,5% nuo apdraustųjų algos. Vėliau šis tarifas būtų didinamas kasmet po vieną procentinį punktą iki 5,5% 2007 m. Dalyvaujantiems II pensijų pakopoje numatyta sumažinti papildomą socialinio draudimo pensijos dalį proporcingai tiek, kiek sumažėja įmokos socialinio draudimo pensijoms, dėl dalies įmokos pervedimo į privatų pensijų fondą.

Privalomojo dalyvavimo privačiuose pensijų fonduose atsisakymas paviršutiniškai atrodė geru kompromisu, kuris diskutuojančioms pusėms leido baigti diskusijas, nepasirodant pralaimėjusiais. Pensijų privatizavimo priešininkai galėjo pasakyti, kad galutinio sprendimo teisę jie paliko patiems gyventojams (rinkėjams). Tuo tarpu pensijų privatizavimo šalininkai, būdami laisvos rinkos propaguotojai, galėjo atsikratyti kritikos dėl kišimosi į asmenų privačius sprendimus, t. y. privalomo reikalavimo kaupti lėšas savai pensijai. Pagal jų logiką patys gyventojai turėtų suprasti privačios pensijų sistemos pranašumus ir pastarieji patys paliks socialinį draudimą tuo mastu, kiek tai leis naujasis įstatymas.

Nepaisant to, pradiniu laikotarpiu libertarai kritikavo Seimą dėl neryžtingumo, dėl atsisakymo nustatyti privalomą dalyvavimą pensijų reformoje (Steponavičienė 2003), reformos pradžios rezultatai parodė, kad ir savanoriškas dalyvavimas užtikrino didelį pensijų reformos dalyvių skaičių. Per pirmuosius pensijų reformos metus iki 2003 m. lapkričio pabaigos 38,3% apdraustųjų visai socialinio draudimo pensijai nusprendė dalyvauti privačiuose pensijų fonduose³².

Tiek bendram pensijų dalyvių skaičiui, tiek jų struktūrai, be anksčiau minėto nepasitikėjimo socialiniu draudimu, turėjo įtakos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinės kampanijos bei pačių pensijų fondų valdytojų reklaminės kampanijos. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje atsakinga už pensijų reformą jau dirbo pagrindinė socialinio draudimo pensijų sistemos kritikė iš Lietuvos laisvosios rinkos instituto, ir ministerija jau ryžtingai propagavo privačių pensijų pranašumus³³.

³¹ Plačiau diskusijos dėl pensijų privatizavimo aprašytos (Lazutka 2006).

³² Čia ir toliau privačių schemų dalyvių skaičius lyginamas su apdraustųjų visai pensijai skaičiumi, nes tik jie gali dalyvauti pensijų reformoje. Vyriausybė dalyvių skaičių skelbia lygindama jį su visais dirbančiaisiais, todėl jis lygus 36,6%.

³³ Katherina Müller parodė, kad socialinės apsaugos ministerijos paprastai priešinasi pensijų privatizavimui.

Prognozuojama, kad pensijų dalinis privatizavimo neigiamas poveikis socialinio draudimo pensijų biudžetui pirmuosius tris dešimtmečius bus po 0,8–1,0% nuo BVP kasmet³⁴. Tik paskutinį prognozuojamo laikotarpio dešimtmetį neigiamas poveikis gali sumažėti iki 0,6% nuo BVP. Teigiamas finansinis poveikis (sumažėjusios išlaidos dėl mažesnės socialinio draudimo pensijos privačios pensijų schemos dalyviams mokėjimo) socialinio draudimo pensijų biudžetui prasidės tik po 15–20 metų nuo reformos pradžios ir ilgą laiką bus nežymus. Tik apie 40–45 reformos metus jis beveik kompensuos neigiamą reformos poveikį, t. y. išlaidų socialinio draudimo pensijoms sumažėjimas susilygins su Socialinio draudimo fondo biudžeto pajamų sumažėjimu.

Kaip minėta, *Pensijų reformos baltojoje knygoje* kaip viena pagrindinių esamos pensijų sistemos problemų iškelta jos finansavimo sunkumai, o *Pensijų reformos koncepcijoje* suformuluotas jos ilgalaikio gyvybingumo užtikrinimo tikslas. Toks siekis reformos planavimo metu (1999–2002 metais) buvo labai patrauklus, nes tuo laikotarpiu socialinio draudimo fondo biudžetas buvo deficitinis. Reformos įgyvendinimo pradžia sutapo su ekonominės raidos šuoliu 2003 metais. Socialinio draudimo fondo biudžetas tapo pertekliniu. Tačiau žvelgiant į naują pensijų sistemą iš ilgalaikės perspektyvos finansinis jos stabilumas lieka problemišku. Socialiniam draudimui ilgam lieka visi dabartiniai finansiniai įsipareigojimai, o įplaukos iš įmokų sumažėja dėl dalies jų pervedimo į privačius pensijų fondus. Tiesa, nėra numatyta įsipareigojimų dėl privačios pensijos dydžio. Tuo tarpu dalyvaujantiems reformoje socialinio draudimo pensijos bus sumažintos. Tuo požiūriu valstybės įsipareigojimai būsimiems pensininkams sumažėja privatizuota pensijos dalimi. Tačiau ta pačia dalimi sumažėja ir būsimų pensininkų socialinė apsaugos apimtis³⁵. Pensijų sistemos ateityje finansinis subalansuotumas padidinamas nebent socialinio saugumo sąskaita.

Apibendrinant galima teigti, kad socialinio draudimo pensijų privatizavimas buvo inicijuotas verslo interesų grupių ir laisvosios rinkos ortodoksų, palaikomas Pasaulio banko ir politinės dešinės. Vėliau socialinės apsaugos administracija ir net socialdemokratų partija perėjo į privatizavimo šalininkų pusę. Pensininkų organizacijos ir profesinės sąjungos buvo nuošalyje. Socialinio draudimo pensijų daliniu privatizavimu apsiribojusi reforma, žinoma, neišsprendė reformai keltų tikslų – padidinti apdraustųjų skaičių, įveikti socialinio draudimo fondo deficitą. Deficitas buvo įveiktas spartaus ekonomikos augimo ir nedarbo mažėjimo dėka. Tuo tarpu su postindustrializmu siejamos netipinės užimtumo formos, savarankiško darbo plitimas reformos nebuvo aprėptas – į privačius pensijų fondus pereiti leista tik samdomąjį darbą dirbantiems asmenims.

IŠVADOS

Pensijų sistemos Lietuvoje buvo kuriamos ir reformuojamos veikiant ilgalaikės visuomenės raidos ir išoriniams politiniams veiksniams. Tarpukario Lietuva buvo agrarinė šalis su negausia darbininkų klase ir pensijomis buvo aprūpinti tik kariškiai, valstybės tarnautojai, kovose nukentėję ir valstybei nusipelnę asmenys. Sparti Lietuvos ūkio industrializacija vyko pokario dešimtmečiais ir kaip tik tuomet Sovietų Sąjungos plečiama pensijų sistema aprėpė ir Lietuvos gyventojus – darbininkus, tarnautojus, o vėliau ir kolūkiečius. Buvo ir

³⁴ Plačiau apie pensijų reformos pasekmių prognozę žr. Lazutka 2006.

³⁵ 2003 m. kovą „Eurostat“ pranešė, kad kai kurios būsimųjų ES šalių pensijų schemos, kuriose vyriausybė niekaip negarantuoja išmokų rizikos daugumai dalyvių, negali būti laikoma socialinės apsaugos programa.

privilegiuoti asmenys (partinė nomenklatura, kultūrinis ir mokslinis elitas), kuriems mokėtos didesnės pensijos.

Iki Nepriklausomybės atkūrimo industrializacija buvo lemiamu pensijų sistemos kūrimo veiksmu. Politinė demokratija atėjo tik 1990-aisiais. Tačiau ir tuomet ideologijos ir interesų grupės ilgiau kaip dešimtmetį nevaidino bent kiek stipresnio vaidmens formuojant naują pensijų sistemą. 1995 m. priimti keli pensijų įstatymai iš esmės tęsė meritokratinį principu grindžiamų pensijų tradiciją su papildomomis privilegijomis atskiroms profesinėms grupėms ir valstybei nusipelnusiais pripažintiems asmenims. Tik po 2000 m. šalyje kilo diskusijos dėl socialinio draudimo pensijų dalinio privatizavimo ir tai buvo atlikta vadovaujant socialdemokratų koalicijai.

Į Lietuvos pensijų sistemos raidą žvelgiant iš socialinės gerovės teorijos perspektyvos, galėjome pastebėti, kad pagrindinis jai keliamas tikslas – užtikrinti pakankamas pajamas senatvėje – nėra pasiektas, nors kartu atskiroms interesų grupėms teikiamos papildomos pensijos neracionaliai panaudojant išteklius. Atstovaujamoji demokratija Lietuvoje turi menką įtaką socialinei apsaugai senatvėje.

Gauta 2007 02 20
Priimta 2007 03 28

Literatūra

1. *Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report.* 1994. New York: Oxford University Press.
2. *Baltoji pensijų reformos knyga.* 2000. Vilnius: Lietuvos Respublikos Vyriausybė.
3. Castles, F. G. 1981. "How does politics matter?: Structure or agency in the determination of public policy outcomes", *European Journal of Political Research* 9: 119–132.
4. Esping-Andersen, G. 1991. "Postindustrial cleavage structures: a comparison of evolving patterns of social stratification in Germany, Sweden and United States", in *Labour Parties in Postindustrial Societies*, ed. F. Fox Piven. Cambridge: Polity.
5. Esping-Andersen, G. 1990. *The Three World of of Welfare Capitalism.* Oxford: Polity/Blackwell.
6. Flora, F.; Heidenheimer, A. J. 1984. "The historical core and changing boundaries of the Welfare State", in *The Development of Welfare State in Europe and America*, eds. F. Flora, A. J. Heidenheimer. New Brunswick and London: Transaction Books, 22.
7. Galbraith, J. K. 1958. *The Affluent Sodiety.* London: Hamish Hamilton.
8. Kohler, P.; Zacher, H. 1982. *The Evolution of Social Insurance 1881–1981.* New York: St. Martin's Press.
9. Pagal *Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report.* 1994. New York: Oxford University Press, 103.
9. Korpi, W. 1989. "Power, politics and State autionomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in 18 OECD countries since 1930", *American Sociological Review* 54.
10. Lazutka, R. 2006. "Pension Reform in Lithuania", in *Pension Reforms in the Baltic States*, ed. E. Fultz. Budapest: International Labour Office, 267–350.
11. Leppik, L. 2002. "Disability protection in Estonia", in *Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation*, eds. E. Fultz, M. Ruck. Budapest: ILO-CEET.
12. Lubys, B. 1995a. „Dar kartą apie privačias pensijas“, *Lietuvos rytas*, 1995 07 26; Lubys, B. 1995b. „Dabartinė pensijų sistema – uždelsto veikimo bomba“, *Litas*. 1995 04 06; Lubys, B. 1995c. „Privatūs pensijų fondai – parama senatvėje“, *Lietuvos rytas*, 1995 04 21.
13. Mančinskas, Č. 1971. *Socialinis draudimas Lietuvoje ir kova dėl jo 1919–1940 metais.* Vilnius, 143–144.
14. Marshall, T. H. 1963. *Citizenship and Social Class.* Cambridge.
15. Medaiskis, T. 1995. "The reform of pensions in Lithuania", in *Social Policy in Transition Societies*, ed. J. Simpura. Helsinki: The Finnish ICSW Committee, 115.
16. Myles, J. 1984. *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions.* Boston: Little Brown.
17. Overbye, E. 1994. *Comparative Review of Social Insurance and Social Assistance Schemes in Europe.* Oslo: INAS.

18. Palme, J. 1992. *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm: Universitet Stockholms.
19. Pample, F. C.; Williamson, J. B. 1985. "Age structure, politics and cross-national patterns of public pension expenditures", *American Sociological Review* 50: 782–99.
20. Peterson, J. H. 1986. "Three precursors of modern theories of old-age pensions: a contribution to the history of social policy doctrines", *History of Political Economy* 18(3). Pagal *Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report*. 1994. New York: Oxford University Press, 103.
21. Pieters, D. 1998. *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus*. Vilnius: Eugrimas.
22. Rimlinger, G. V. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 245–302.
23. Stephens, J.-D. 1985. "Class, power, and pensions", *Contemporary Sociology* 14(1): 30.
24. Steponavičienė, G. 2003: *Pensijų reformos perspektyvos*. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2003 11 12. <http://www.lrinka.lt/Pranesim/index.phtml>
25. Weaver, C. 1982. *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origins*. Durham, N. C.: Duke University Press. Pagal *Averting the Old Age Crisis. A World Bank Policy Research Report*. 1994. New York: Oxford University Press, 104.
26. Wilensky, H.; Lebeaux, C. N. 1958. *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russell Sage.
27. Бабиx, А. М.; Егоров, Е. Н. Жилцов, Е. Н. 1998. *Экономика социального страхования*. Москва. ТЕИС.

ROMAS LAZUTKA

Development of pension schemes in Lithuania

Summary

The article is devoted to the emergence and development of pension schemes in Lithuania during the last eight decades. It examines both the factors of pension policy formation and the structure of the main pension schemes in the country.

Pension history in Lithuania starts from introduction of occupational pension schemes for civil servants in the third decade of the 20th century. Industrialisation is one of the main factors for the development of social welfare in general and for public pension schemes specifically in all countries. However, a wide scale of industrialisation came to Lithuania together with the soviet occupation. For several decades the elderly and the disabled Lithuanians were protected by soviet pension policy.

The effort to create a new public pension scheme in Lithuania was an integral part of the restoration of the independent state and reformation of the economic and political system in 1990. During the eighties, the Lithuanian governments developed the Bismarckian type of pension scheme. However, finally the neo-liberal ideology was accepted by the main political parties, including social democrats, and partial privatisation of social insurance pensions has started since 2004.

Key words: pension scheme, social policy, income