

Dėl „Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos reformos koncepcijos“

(Atskiroji nuomonė)

2010 m. sausio 27 d.

Reformos tikslai

Einamosios įmokomis paremta (PAYG) socialinio draudimo ir pensijų sistema, mano kuklia nuomone, **Lietuvoje turi išlikti**. Ne tik dėl to, kad ši sistema apipinta nuolat kartojamais mitais¹, pavyzdžiui, kad tai, anot Laisvosios rinkos instituto, yra „finansinė piramidė“ (žr. Intarpa). Bet ir dėl to, kad, kaip parodė pastaroji globalinė krizė, rėmimasis kaupiamaisiais (privačiais) pensijų fondais, kurių grąža priklauso nuo finansų rinkų būsenos, yra gana rizikingas. PAYG sistemos grąža priklauso nuo gerokai stabilesnių dalykų – dirbančiųjų skaičiaus ir darbo našumo didėjimo², todėl jos buvimas šalia antros ir trečios pakopos pensijų fonų leidžia makro lygmenyje geriau diversifikuoti riziką.

Intarpas. Ar „Sodra“ yra finansinė piramidė?

Tai, kad PAYG sistemos gali būti „piramidė“, teigė garsus ekonomistas Paul. A. Samuelson savo 1967 m. vasario 12 d. straipsnyje „Social security“ žurnale *Newsweek*. Tačiau jis turėjo omenyje visai ką kitą. Jis teigė, kad visuomenėje, kurioje gyventojų daugėja, naujos kartos gauna daugiau iš socialinio draudimo sistemos, nei sumokėjo (<...> A growing nation is the greatest Ponzi game ever contrived <...>).

Ar Lietuvos visuomenė pastaruoju metu didėja? Kai paskutinį kartą tikrinau, buvo priešingai!

Kalbant rimtai, tai, kad pensijos mokamos iš einamųjų įmokų, dar neleidžia teigti, kad tai „piramidė“. Garsiam 1958 metų straipsnyje tas pats P. A. Samuelsonas apibūdino PAYG pensijų finansavimo sistemą kaip „**vartojimo paskolos modelį**“.³

Pagal šį modelį, kai darbuotojai moka mokesčius, kad finansuotų dabartinių pensininkų pensijas, jie atiduoda savo einamąsias pajamas, kurias galėtų naudoti savo pensijai finansuoti. Samuelsonas teigė, kad PAYG modelyje **dabartinių dirbančiųjų prarastas vartojimas iš esmės yra paskolinamas dabartiniams pensininkams. Darbuotojai norės duoti tokią paskolą su sąlyga, kad būsimieji darbuotojai atsilygins jiems, kai jie išeis į pensiją. Štai toks yra socialinis kontraktas**, paremtas (priverstinio, nes priešingu atveju bus zuikiavimas) kartu solidarumo principu.

¹ Orszag, P. and Stiglitz, J. E. (2001), “Rethinking Pension Reform: 10 Myths About Social Security Systems”, in R. Holzmann and J. E. Stiglitz, with L. Fox, E. James, and P. R. Orszag (eds), *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC, The World Bank, 17–62.

Barr, Nicholas (2000), “Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices”, IMF WP/00/139.

² Plačiau žr. Paul A. Samuelson (1958), “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 6. (Dec., 1958), pp. 467-482.

³ Samuelson, P. A. (1958), “[An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money](#)”, *Journal of Political Economy*, 66(6), 467–82.

Barr (2000) šį principą paaiškina paprastesniu duonos pavyzdžiu. Anot jo, mes žinome, kad išėję į pensiją norėsime duonos, tačiau nepradedame jos dabar kaupti. Vietoje to kaupiame finansines pretenzijas (teisę į PAYG pensijas, mokėdami įmokas) į tą duoną, kurią, mums išėjus į pensiją, pagamins jauni žmonės.

Tačiau, kad mūsų krizėje seniai atsidūrusi PAYG sistema išliktų intensyvėjant (dažniausiai pelnytai) sistemos kritikai, ir net pasigirstant atskirų ministrų siūlymams ją uždaryti, ji turi atitikti šiuos pagrindinius principus:

1. Kuo didesnio **aktuarinio teisingumo**, t.y. įmokų ir išmokų (daugiau mažiau) proporcingumo. Suprantu, kad **tam tikras perskirstymo elementas sistemoje turi išlikti, bet jis turi būti aiškiai ir skaidriai nustatytas** ir neturi būti lengvai manipuliuojamas politikų, siekiančių siaurų asmeninių tikslų (trumpalaikių politinių dividendų). Dėl „Sodros“ lubų nebuvimo, grindų atsiradimo, greito bazinės pensijos didinimo, palyginti su draudžiamomis pajamomis (žr. 1 pav.), atskirų ir didelių privilegijuotų mokesčių mokėtojų (tiksliau būtų nemokėtojų) grupių (ūkininkai, autoriai, patentininkai) buvimo **esama sistema vis labiau virto perskirstymo, o ne draudimo sistema;**
2. **Finansinio tvarumo** – sistema turi sugebėti *lanksčiai*, be politikų įsikišimo **reaguoti į ekonominius ir demografinius iššūkius**. Tam ji turi turėti: a) tam tikrą atsargos **fondą**, kuris buvo per anksti išleistas dėl rinkiminio populizmo ir b) **išmokų formulę, kuri automatiškai reaguotų į ekonominių ir demografinių kintamųjų pokyčius;**
3. Sistema turi **kuo mažiau iškraipyti** darbo rinką. Pavyzdžiui, ji **neturi skatinti išeiti į pensiją darbingus ir dirbti norinčius gyventojus tik suėjus minimaliam pensiniam amžiui;**
4. Kuo didesnio **politinio nepriklausomumo ir skaidrumo**. Jei norime motyvuoti gyventojus mokėti įmokas į tokią sistemą, turime juos **užtikrinti, kad sistema gyvuos ir jos principai ateityje labai nesikeis**. Todėl sistema turi būti kuo labiau apsaugota nuo politinio manipuliavimo jos parametrais (pavyzdžiui, bazine pensija *versus* draudžiamosios pajamos), ypač sustiprėjančio prieš rinkimus;
5. Sistema turi būti **toliaregiška, orientuota į modernius ir ateities iššūkius**. Ligšiolinė, **darbo stažą pernelyg sureikšminanti** socialinio draudimo ir pensijų sistema, mano nuomone, **yra atgyvenusi** dėl šių specifinių priežasčių: didelė dalis Lietuvos žmonių a) **emigruoja** ir grįžta, b) **išeina į šešėlinę ekonomiką** ir grįžta į „baltąją“, c) nutraukia darbą ir eina mokytis ir vėl grįžta į darbo rinką, d) tai dirba pagal normalias darbo sutartis, tai tampa patentininkais, autoriais, ūkininkais ir pan. Uždaroje sovietinėje sistemoje, kurioje pajamų nelygė nebuvė labai didelė, o žmonės iš esmės dirbdavo tose pačiose darbo vietose dešimtmečiais, stažu paremta sistema gal ir tiko, bet šiandienos Lietuvoje su minėta specifika...

Siūlomas sprendimas – asmeninės sąskaitos „Sodroje“

Aukščiau išvardintus principus iš esmės atitinka **NDC (notional defined contribution) modelis**, kurį senai siūlau, reaguodamas į socialinio draudimo

mokesčių sistemos skylėtumo ir politinio favoritizmo atskiroms gyventojų grupėms problema⁴.

Šis modelis remiasi ne tiek stažu, kiek viso gyvenimo socialinio draudimo įmoku apskaita; jis automatiškai reaguoja į demografinius/ekonominius iššūkius (atitinkamai keičiant socialinio draudimo sistemos „gražą“); jis skatina gyventojus kuo ilgiau likti darbo rinkoje (nes ilgiau dirbant didėja įmokų suma, be to, jos uždirba „gražą“, todėl pensijos pakeitimo santykis gerėja, jei dirbi ilgiau)⁵; sunkiai manipuluojamas politikų; aktuariniu požiūriu teisingesnis, nes kas mokėjo įmokas, tas teisėtai pretenduos ir į išmokas – sumažėja valstybės kaip gerojo samariečio problemos rizika, būtų geriau atsižvelgiama į „pensijos kaip nuosavybės“ konstitucinę doktriną, nuo kurios šiuo metu vis labiau tolstama.⁶

Koncepcijoje siūlomas „apskaitinių taškų modelis“ yra netiesioginis žingsnis link NDC sistemos, tačiau jis yra gerokai mažiau skaidrus – NDC sistemoje (kaip ir privačių pensijų fondų sistemoje) sumokėtas įmokų „litas ir yra litas“ (ar „taškas“), joje būtų koreguojama tik NDC fondo graža, o su gražos (palūkanų) sąvoka žmonės yra geriau susipažinę, nei su kintančia „taško“ verte.

Fiskalinės iliuzijos

Koncepcijos projekte daug siūlymų, kurie panašūs į norą siaurai žinybiškai nusimesti socialinio draudimo sistemos problemas ir permesti jas į kitą vietą – valstybės biudžetą. Darbo grupei esu apie tai išsamiau atskirai rašęs,⁷ o pavyzdžiai yra siūlymai:

- a) bazinės pensijos mokėjimo našta perkelti valstybės biudžetui,
- b) pensijų kaupimui mokamas lėšas pilnai dengti valstybės biudžeto lėšomis,
- c) privatioms draudimo kompanijoms perduoti draudimą nuo nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų,
- d) skolinimosi funkciją perkelti valstybės biudžetui,
- e) socialinio draudimo įmokos rinkimą perduoti VMI⁸.

Problemų perkėlimas į kitą valstybės „kišenę“ nėra pilnavertė reformos koncepcija – jau galima siūlyti sudarinėti kitą darbo grupę, kuri turės spręsti socialinio draudimo ir pensijų sistemos problemų sprendimo sukurtas naujas problemas☺, t.y. galvoti kokius mokesčius reikės kelti, norint finansuoti, pavyzdžiui, bazinės pensijos mokėjimą ar įnašus į antros pakopos pensijų fondus.

Jei į valstybės finansus ir ekonomiką būtų žiūrima sistemiškai, o ne žinybiškai, tokių populiarių mitų kaip a) po bazinės pensijos perkėlimo ant valstybės biudžeto

⁴ 2007.11.29: R. Kuodžio komentaras žurnalui *Veidas*: "Mėsininkai, žurnalistai ir "Sodros" reforma", (www.ekonomika.org).

⁵ Dirbančių pensininkų pensijų mažinimas yra žingsnis priešinga kryptimi, nors trumpu laikotarpiu tai kiek ir palengvina sistemos finansų padėtį. Tiesa, pastarojo dirbančiųjų pensininkų pensijų mažinimo implicitiniai mokesčiai (apimantys pajamų mokesčius ir pensijos mažėjimą dėl draudžiamųjų pajamų gavimo) dėl kažkokių priežasčių yra labai šokinėjantys ir „lūžtantys“ ties 2200 litų darbo užmokesčio riba (žr. 2 pav.).

⁶ Įgyvendinant siūlomą modelį, reiktų remtis gerais modelio taikymo pavyzdžiais (Švedija, Italija), o ne nuo modelio iš esmės nutolusių šalių (Latvija).

⁷ 2009.11.19: apie bazinės pensijos stumdymą iš vieno biudžeto į kitą (www.ekonomika.org).

⁸ Su d) ir e) punktais galima būtų sutikti tiek, kiek tai padėtų taupyti viešąsias lėšas.

socialinio draudimo sistema atrodys panašesnė į draudimo, o ne perskirstymo sistemą, b) darbdavio įmokos sumažinimas ir perkėlimas ant darbuotojo pečių sumažins darbo kaštus, c) socialinio draudimo įmokų padidinimas pagal formulę 1%+1% padidins sistemos pajamas 450 mln. LTL⁹ ir pan. neliktų.

Mokesčių/socialinio draudimo įmokų ir išmokų sistemos progresyvumas (perskirstymo stiprumas) vertintinas ne pagal vieną mokesčių, o pagal visą jų sistemą¹⁰. Kad ateityje šių dėl atskirų žinybų egzistavimo atsirandančių minėtų problemų nebūtų, **siūlau prijungti (konsoliduoti) prie valstybės biudžeto socialinio draudimo ir sveikatos draudimo biudžetus¹¹.**

Dėl motinystės (tėvystės) išmokų

Sveikinu pagaliau atsižvelgus į siūlymą šių išmokų bazę susieti su laikotarpiu iki nėštumo.¹² Sprendžiant ką daryti su tėvais, kurie dar neturi reikiamo socialinio draudimo (ar sveikatos draudimo) „stažo“, **galima būtų svarstyti valstybės „kredito kortelių“ pasiūlymą¹³,** bet tai šioje valstybėje ir šiuo metu greičiausiai bus pernelyg radikali idėja.

Pagarbiai,

Raimondas Kuodis,
Konceptijos rengimo darbo grupės narys

⁹ 2009.11.03: kai kurie skaičiavimai dėl mokesčių didinimo ir valdžios išlaidų mažinimo pasekmių, www.ekonomika.org.

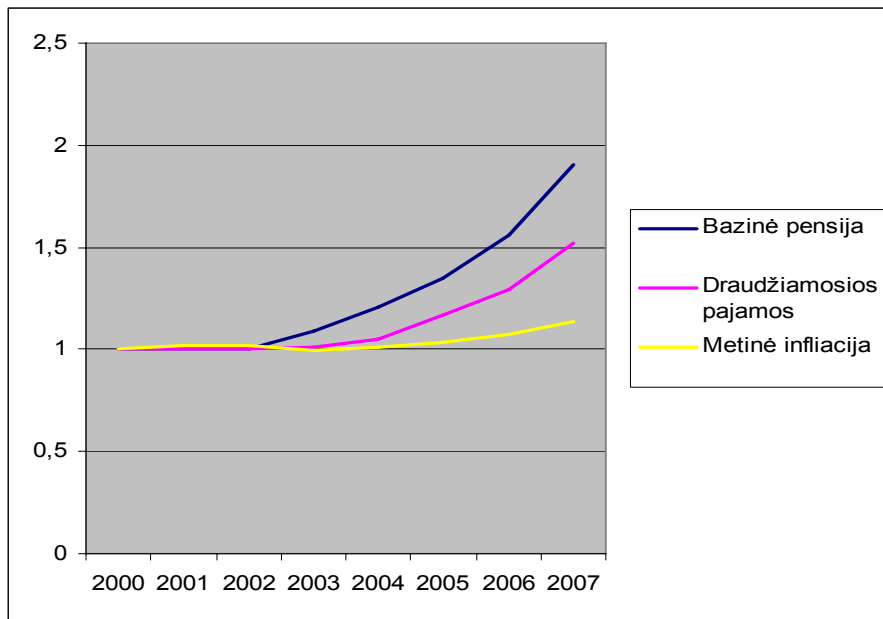
¹⁰ Plačiau žr. 2007.06.14 komentaras žurnalui *Veidas*: "Painiava dėl "progresinių mokesčių"", www.ekonomika.org.

¹¹ Konceptijoje siūlomas skolinimosi ir įmokų surinkimo centralizavimas jau yra dideli žingsniai šia kryptimi.

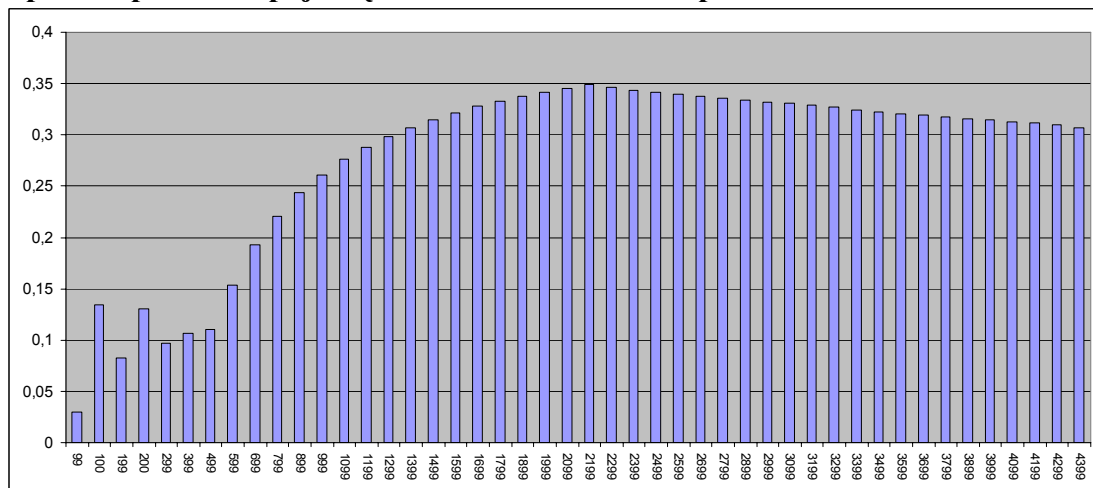
¹² Žr. 2009.07.25: interviu "Lietuvos žinioms" "Gerai, kad prezidentė yra ekonomistė" dalį apie motinystės išmokas, www.ekonomika.org, www.lzinios.lt.

¹³ Žr. Martin Feldstein (2009), "A Better Way to Health Reform", *The Washington Post*, October 8, 2009, http://www.nber.org/feldstein/washingtonpost_100809.pdf.

1 pav. Bazinės pensijos, draudžiamųjų pajamų ir infliacijos indeksai (2000 = 1)



2 pav. Implicitiniai pajamų mokesčiai dirbantiems pensininkams



Pastaba: „šokinėjantys“ implicitiniai mokesčio tarifai grafiko pradžioje yra iliustracijos dėlei. Jie yra ir kituose pensijų mažinimo dirbantiems pensininkams intervaluose.