

PENSIJŲ SISTEMOS TVARUMAS IR JOS DALYVIŲ INTERESAI

GUODA AZGURIDIENĖ

Straipsnis skirtas pensijų reformų temai, tačiau ne įvairiems reformų modeliams analizuoti, o pačios reformos būtinumui pagrįsti. Daugiausia dėmesio teikiama skirtingiems ir prieštarangiems pensijų sistemų dalyvių interesams. Straipsnyje teigiama, kad reformuoti pensijų sistemą reiškia pakeisti jos dalyvių interesus iš antagonistinių – kokie jie yra PAYG architektūroje – į kooperacinius. Kooperaciniai santykiai – asmeninių santykių, bendruomenių ar verslo forma – gali skleisti tik laisvesnėje, lankstesnėje ir mažiau politiškai paveikioje socialinės apsaugos sistemoje. Daroma išvada, kad priešingu atveju jokiais ekonominėmis bei politinėmis priemonėmis nepavyks išvengti vidinės sistemos įtampos ir pasiekti ilgalaikį pensijų sistemos tvarumą bei socialinę vertę.

Įvadas

Pensijų problematika yra labai plati: nuo moralinių samprotavimų apie socialinį teisingumą iki kuo techniškiausių diskusijų apie, pavyz-

Guoda Azguridienė – socialinių mokslų daktarė, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentė. Ilgametė Lietuvos laisvosios rinkos instituto analitikė (el. paštas: guoda@sveikiproductai.lt).

© Guoda Azguridienė, 2010

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. rugsėjo 21 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2010 m. spalio 28 d.

džiui, pensijų indeksavimo niuansus. Pensijų sistemos analizuojamos demografiniu, teisiniu, politologiniu, finansiniu, ekonominiu, vadybos, viešųjų ryšių ir kitais aspektais, ir visiems pakanka medžiagos. Ši tema, panašu, yra neišsemiama. Nenuostabu – juk iki šiol nė vienas šalis nepavyko sukurti pensijų sistemos, kuri neturėtų rimtų trūkumų ir galėtų tokia išlikti bent penketą metų. Jau ne vieną dešimtmetį visose moderniose šalyse aktualus pensijų reformų klausimas, kurį iš esmės sunkina tai, kad pats reformų poreikis yra grindžiamas vienas kitam prieštaraujančiais tikslais. Viena vertus, formuluojamas tikslas padidinti pensijų išmokas, teigiant, kad esamos nepakankamos, kita vertus, jaučiamas didelis destabilizuojantis pensijų sistemos poveikis viešiesiems finansams ir šalies ūkio konkurencingumui. Negana to, demografinės tendencijos lemia santykio tarp pensijų gavėjų ir mokėtojų blogėjimą, taigi lėšų pensijoms reikia vis daugiau, netgi nedidinant išmokų.

Lietuvoje pensijų klausimas, iš vienos pusės, yra smarkiai politizuotas, iš kitos pusės, mėgstamas apkrauti techninėmis detalėmis, kaip konkrečiai viena ar kita nuostata turėtų būti įgyvendinta. Gal ir dėl šių priežasčių akademinių straipsnių pensijų tema nėra gausu. Vyrauja arba statistiniai tiriamieji darbai, arba publicistikos žanro nuomonės, reaguojančios į atskiras pensijų sistemos aktualijas (pvz., „Sodros“ deficitą) bei politikų aptariamus sprendimus (pvz., pensinio amžiaus didinimą, pensijų leidžiamąją normą, indeksavimą, išmokų apribojimus ir pan.). Daugiausia skelbiama ideologinių emocinių straipsnių, kuriuose įvairūs pensinio aprūpinimo modeliai ar atskiri sprendimai vertinami remiantis neišskleistu kriterijumi „gerai-negerai“. Nors tuos straipsnius dažniausiai rašo akademinė veikla užsiimantys asmenys, moksliniai jie dėl to netampa ir čia jais nesiremiama.

Šio straipsnio objektas yra pensijų sistemos motyvacinė pusė – jos dalyvių interesai ir lūkesčiai, nulemiantys jų elgesį. Pagrindinis straipsnio klausimas – kokius tikslus ir uždavinius realu kelti pensijų

sistemoms arba kitaip – kokiais parametrais remiantis korektiška vertinti pensijų sistemos kokybę. Straipsnio hipotezė – modernių pensijų sistemų problemų ištakos yra gilesnės nei paprastai nurodomos finansinės ir demografinės. Sistemos dalyvių interesų nesuderinamumas neleidžia joms veikti sklandžiai, nepriklausomai nuo kitų veiksnių. Esant tokiai pensijų sistemos struktūrai, kokia šiandien yra Lietuvoje ir daugelyje kitų šalių, jokie (struktūros nekeičiantys) sprendimai negali paversti jos tvaria ir funkcionuojančia be neigiamų socialinių ir ekonominių padarinių.

Kadangi pensijų problemos yra nuolatinė politinė aktualija, straipsnyje taip pat pateikiamas Lietuvos pensijų sistemos ir atskirų jos elementų vertinimas. Straipsnis susideda iš įvado, kuriame aptariama pensijų klausimo daugiaplaniškumo problematika, pensijų sistemos atitikimo atskirų visuomenės grupių interesus analizės ir išvadų dėl krypčių link didesnio interesų suderinamumo.

1. Pensijų tematika moksliniuose tyrinėjimuose

Mokslinėje pensijų tematikos literatūroje vyrauja Pasaulio banko ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) darbai. Globalizacija, naujų, turinčių daug gyventojų valstybių modernizacija, ryškūs demografiniai pokyčiai sukelia viso pasaulio valstybėms daug rūpesčių. Vienos valstybės, pavyzdžiui, Italija, Graikija, Prancūzija, labiau pabrėžia savo gyventojų pensijų poreikius, todėl joms didesnių problemų kyla viešųjų finansų srityje. Kitos, sakysime, Jungtinė Karalystė, Australija, labiau stengiasi išlaikyti stabilius finansus, ir jose atsiranda papildoma pensininkų skurdo grėsmė. Tiek Pasaulio banko, tiek EBPO autorių darbai yra ypač vertingi tuo, kad žvelgia į pensijų problemas laiko, geografijos ir tradicijos aspektu. Čia vyrauja pragmatinis ir tvarus (angl. *sustainable*) požiūris į pensijų problematiką, pabrėžiantis būtinybę socialinius tikslus remti

finansinėmis galimybėmis ir nespręsti esamų politinių bei ekonominių problemų ateities kartų sąskaita. Matyti ilgas šios temos nagrinėjimo įdirbis, išryškinamos pačios esmingiausios, su ideologija ar lokalinėmis aktualijomis nesusijusios išvalgos¹. Pasaulio banko siūlomas sprendimas – pripažįstant per didelį vyraujančių *pay-as-you-go* (PAYG) pensijų rizikingumą, kuo labiau diversifikuoti riziką. Tam siūloma diegti daugiapakopės pensijų sistemas, kuriose būsimoji pensininko pensija priklausytų nuo visiškai skirtingais principais veikiančių sistemų rezultato: valstybinio perskirstymo, privataus privalomojo ir savanoriško kaupimo.

Lietuvoje situacija gerokai skiriasi. Pensijų tema akademinuose tyrimuose yra labai jauna (kaip, beje, ir pati pensijų sistema). Lietuvoje vargiai galima rasti akademinų darbų, neskirtų ar neišprovokuotų konkrečių aktualijų.

Mūsų šalyje pensijų tema plačiausiai ir giliausiai buvo išnagrinėta apie 2000 m., kai buvo rengiama ir vykdoma pensijų reforma – į Lietuvos pensijų sistemą įtraukti privatūs kaupiamieji pensijų fondai. Tuo metu, konsultuojant Pasaulio bankui, buvo parengta Pensijų reformos baltoji knyga², kurioje pagrįstas sprendimas tokią reformą daryti, apžvelgta kitų šalių patirtis, pateiktos Lietuvos pensijų sistemos prognozės nevykdant reformos ir vykdant skirtingo masto reformas.

¹ A World Bank Policy Research Report, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 402; Holzmann R., *The World Bank Approach to Pension Reform*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 9807, 1999, p. 1–22; Adema W. and Ladaïque M., *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD, Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92, OECD Publishing, 2009, p. 1–26; Martin J. P. and Whitehouse E. R., *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 66, OECD Publishing, 2008, p. 1–97.

² Morkūnienė A., sud., *Pensijų reformos baltoji knyga*, Vilnius: Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2000, <http://www.socmin.lt/get_file.php?file=RTpcXEluZXRwdWJcXFNtYXJ0d2VlL3NvYy9tL21fZmlsZXMvd2ZpbGVzL2ZpbGUyOTYuemlwO3BlbnNfYm5uemlwOzs=>>.

Išsamius pensijų sistemos vertinimus nuolat pateikia Lietuvos laisvosios rinkos institutas (LLRI)³. Jo darbai, be kita ko, išprovokuoja ir daugiausia viešų diskusijų šia tema. Tik gaila, kad diskusijų lygis daugiausia apsiriboja minėtu ideologiniu emociniu rakursu. LLRI studijose keliami esminiai pensijų sistemų klausimai, tačiau dėl šios institucijos veiklos pobūdžio labiausiai pabrėžiami siūlomi praktiniai sprendimai.

Iš moksliniuose leidiniuose bei periodikoje spausdinamų straipsnių apie pensijų sistemas paminėčiau R. Lazutkos⁴ ir R. Kuodžio⁵ darbus, į kuriuos šiame straipsnyje tiesiogiai ir netiesiogiai referuosiu.

Pažymėtina, kad visos ideologinės doktrinos turi savo požiūrį į pensijų problemas ir siūlo skirtingus būdus, kaip jas spręsti. Viešajame Lietuvos diskurse vyrauja kairiųjų pažiūrų autorių raginimai valstybei neatsižvelgiant į kitas visuomenės reikmes užtikrinti žmonėms pensijas, šiek tiek paįvairinti dešiniųjų perspėjimais apie pensijų kainą visuomenei ir kvietimą pasikliauti rinka. Pravartu prisiminti, kad egzistuoja ir labai nuoseklus krikščioniškas požiūris, pabrėžiantis šeimos vaidmenį socialinėje rūpyboje. Lietuvoje neseniai viešėjo ir paskaitą skaitė⁶ šios krypties atstovas O. Juurikkala, kurio knyga

³ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas*, <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/studija_europos_sajungos_lisabonos_darbotvarkes_ir_jos_poveikio_lietuvai_ivertinimas/2051>, 2010 07 14; „Kodėl Lietuva turėtų tęsti pensijų reformą“, 2007, <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/analitine_medziaga_kodel_lietuva_turetu_testi_pensiju_reforma/4189;from_topic_id;34>, 2010 08 12; *Valstybinio socialinio draudimo, valstybinių pensijų ir sveikatos draudimo sistemų permainos koncepcija*, Vilnius, LLRI, 2010, p. 31; *Knyga Seimo nariams ir rinkėjams 2004–2008*, Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004, p. 200–210.

⁴ Lazutka R., „Pensijų ekonomikos principai“, *Pinigų studijos*, 2002, Nr. 4, p. 63–79.

⁵ Kuodis R., „Demografinė „bomba“: kas susprogs ir kodėl?, Valstybė, 2007, Nr. 7, p. 24–26; Dėl „Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos reformos koncepcijos“ (Atskiroji nuomonė), Vilnius, 2010 m. sausio 27 d.; „Planuojama „Sodros“ pertvarka – reforma ar jos imitacija?, <http://www.lrytas.lt/-12686587641267254378-planuojama-sodros-pertvarka-reforma-ar-jos-imitacija.htm?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rss>, 2010 08 05.

⁶ Paskaita „Pay as you go pensijų sistemos Europoje: problemos ir perspektyvos“, *Naujas židyns-Aidai*, 2010, Nr. 5–6, p. 175–180.

„Pensions, Population, and Prosperity“⁷ ypač vertinga plečiant socialinių reiškinių įprasto vertinimo ribas.

2. Pensijų sistemų dalyvių interesai

Kas rodo, kad pensijų sistema funkcionuoja gerai? Klausimas tarsi trivialus, bet atsakymų yra daugybė. Ar gera ta sistema, kuri moka dideles pensijas, ar ta, kuri yra finansiškai stabili, ar ta, kuri moka „teisingas“ pensijas (kurioje perskirstoma daugiau, ar kurioje mažiau lėšų, ar kuri moka visiems po lygiai, ar pagal apibrėžtus kriterijus)?⁸ Visi atsakymai gali būti teisingi tam tikros vertintojų kategorijos požiūriu, tačiau prieštarauti vienas kitam. Šis interesų prieštaravimas ir sudaro esminį pensijų klausimo mazgą. Priimant politinius sprendimus vadinamasis konsensusas dažniausiai neįvyksta, nes šiuo atveju patys politikai yra labai stipri interesų grupė.

Politikoje ir šiandien vyraujančioje ekonomikos mokslo tradicijoje žmonių motyvacijos galia nelaikoma esminiu veiksniu. Šios ekonomikos teorijos grįstos eksperimento metodika, buvusių įvykių statistika ir jų tendencijų (dėsningumų, koreliacijų) ekstrapoliacija laike bei erdvėje.

Šiame straipsnyje išdėstytos mintys remiasi Austrų ekonomikos mokykla, kuri ekonomikos reiškinių pagrindu laiko veikiantį žmogų⁹. Vadovaujantis šia mąstymo tradicija, tik supratę ekonominių bei socialinių sistemų dalyvių motyvus, galime suprasti, kaip jos funkcionuoja. Norint pasiekti šių sistemų tvarumo bei efektyvumo,

7 Juurikkala O., *Pensions, Population, and Prosperity*, Christian Social Thought Series. Acton Institute, 2007, p. 90.

8 Apie „teisingos pensijos“ sąvokos neapibrėžtumą žr. Azguridienė G., „Pažadėk, ko namie nepalikęs“, Naujasis Židinys-Aidai, 2009, Nr. 8–9, p. 343–344.

9 Austrų ekonomikos mokykla – su Vienos universiteto ekonomistų bei ekonomikos filosofų darbais siejama teorija, vadinama prakseologija. Labiausiai sustiprėjo XIX a. pabaigoje–XX a. pradžioje. Dažniausiai žinoma iš Liudvigo von Miseso ir Friedricho von Hayeko veikalų. Plačiau žr. www.mises.org.

reikia keisti jų sandarą taip, kad visų dalyvių interesai būtų kooperaciniai, o ne konfliktiniai. Pensijų sistemos negali veikti kokybiškai, kai dalyvių motyvacija yra kitokia, nei ji turėtų būti teoriškai (pagal sistemos raidę). Būtent motyvacijos trūkumas lemia, kad empiriniai faktai neatitinka sistemos prielaidų ir principų. Pavyzdžiui, kaip rodo statistika, realiai žmonės išeina į pensiją daug anksčiau nei numato įstatymai; kaip dažnai pabrėžia socialinės politikos įgyvendinimo praktikai, socialines įmokas žmonės paprastai traktuoja kaip mokestį, o ne kaip įmoką į savo pensiją, taip pat jie mano, kad tai ne jų, o darbdavio našta bei pareiga ir pan.

Toliau straipsnyje dėstoma, ko skirtingos socialinės grupės tikisi iš pensijų sistemos.

2.1. Pensininkų interesai

Kitoms sąlygoms esant nekintamoms, svarbiausias pensininkų interesas yra, kad pensijos būtų mokamos laiku. Jei jos mokamos laiku, tuomet interesas yra, kad jos nesumažėtų (dėl perskaičiavimo, pensinio amžiaus ilginimo, apribojimų dirbantiems pensininkams ar pan.). Jeigu jos nemažinamos, tuomet siekiama, kad jos nuolat didėtų, t. y. būtų indeksuojamos pagal infliaciją (jei ji yra), jei tai jau įgyvendinta, kad būtų indeksuojamos pagal vidutinį šalies darbo užmokestį. Jeigu ir tai jau įgyvendinta, siekis yra papildini indeksacijos koeficientą ar kitą parametą, leidžiantį padidinti išmokas¹⁰. Valstybinių pensijų gavėjai (statutiniai darbuotojai, mokslininkai, nukentėjusieji, nusipelnę asmenys) analogiškai nori, kad jų privileginės pensijos nesumenktų (pvz., nepadidėtų reikalaujamas stažas, jos nebūtų panaikintos) bei nesumenktų jų gaunamų valstybinių socialinio draudimo pensijų.

¹⁰ Čia ir toliau vertinant pensijų sistemos dalyvių interesus remiamasi logika, racionali žmogaus elgesio prielaida ir Austrių ekonomikos mokykla, pabrėžiančia laisvo ekonominės sistemos dalyvio pasirinkimo svarbą tai sistemai ir bendrai ekonomikos struktūrai.

Lietuvoje visi išvardyti interesų variantai tebėra aktualūs arba yra tokie buvę. Rusijos krizės laikotarpiu, pritrūkus lėšų išmokoms, didžiausia pensininkų aktualija buvo gauti pensiją laiku. Vėliau, pradėjus sparčiai didėti BVP ir išnykus pensijų vėlavimo problemai, buvo nuolatinis spaudimas pensijas didinti, tai G. Kirkilo vyriausybė ir darė. Taip pat buvo priimti pensijų indeksacijos įstatymai, kurie niekada ir nebuvo nuosekliai taikomi (to priežastis greičiausiai buvo tuo metu buvusi defliacija – išmokas būtų reikėję mažinti, o ne didinti).

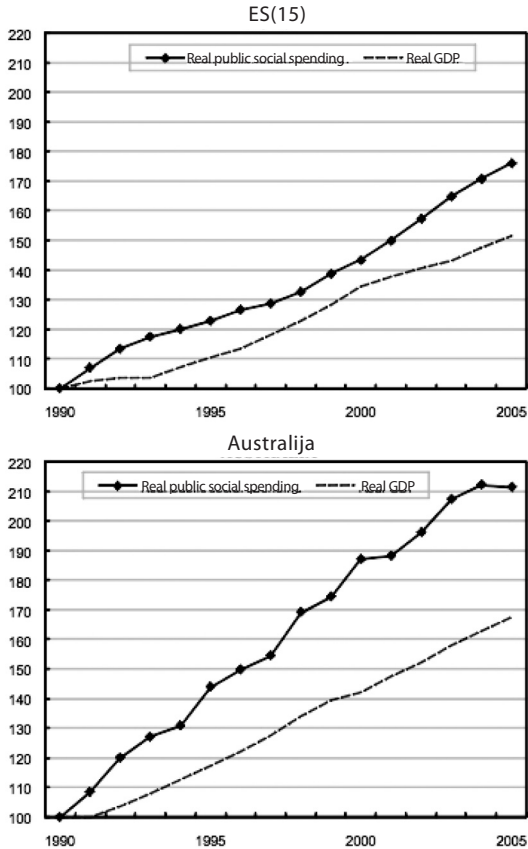
Verta pažymėti, kad finansinėms galimybėms neproporcingas pensijų didinimas būdingas daugeliui šalių ir jau daugelį metų. Taigi tai nėra atsitiktinis Lietuvos, kaip jaunos demokratijos, paklydimas, bet nuolatinė tendencija, kuri byloja, kad turime kalbėti apie sisteminės socialinės politikos ydas, o ne apie pavienius neatsakingus politinius sprendimus.

Kaip nurodo W. Adema ir M. Ladaique¹¹, nuo 1980 m. EBPO šalyse socialinės išlaidos didėja greičiau nei realus tų šalių BVP. Nedarant išlaidas stabdančių reformų, atotrūkis tarp BVP augimo ir socialinių išlaidų ateityje tik didės. Vidutinės EBPO šalių viešosios išlaidos senatvės pensijoms padidėjo nuo 5,1 proc. BVP 1980 m. iki 7,0 proc. BVP 2005 m.

Remiantis „Eurostato“ duomenimis, santykinės viešosios išlaidos socialinėms reikmėms didėjo ir pastaraisiais metais. Pavyzdžiui, nuo 2008 iki 2009 m. visose 27 ES valstybėse jos padidėjo vidutiniškai nuo 19,5 iki 21,7 proc. BVP (beje, Lietuvoje jos padidėjo daugiausia – net trečdaliu), euro zonos valstybėse atitinkamai nuo 21,3 iki 23,4 proc. BVP¹². (Svarbu turėti omenyje, kad šie skaičiai nereiškia, jog pensijos nuolat didėjo absoliučiais skaičiais – jos didėjo santy-

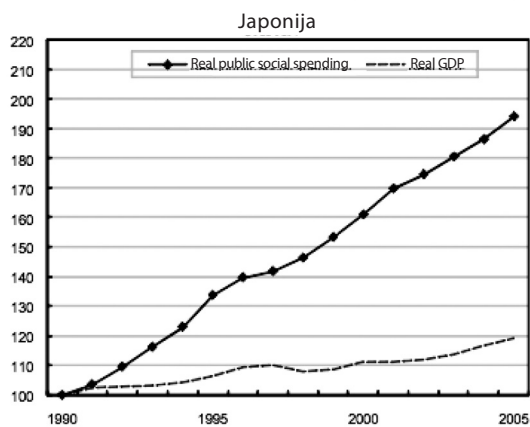
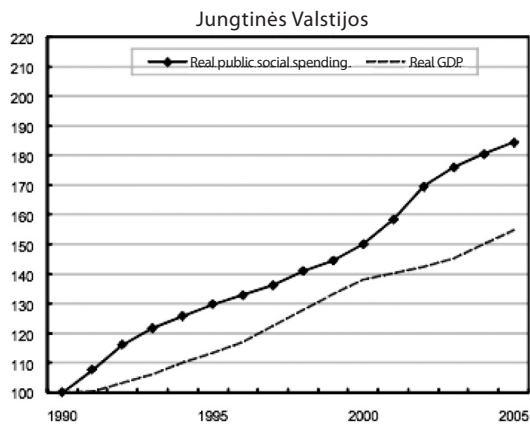
¹¹ Adema W. and Ladaique M., *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD, Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92, OECD Publishing, 2009, p. 22–25.

¹² Eurostat statistical books, Government finance statistics, Summary tables 2010/1, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=tec00026&plugin=1>>, 2010 08 20.



Pav. Metinis realių viešųjų išlaidų ir realaus BVP didėjimas, indeksas 1990 = 100.

Šaltinis: Adema W. and Ladaique M., p. 24.



Paveikslo tęsinys

kinai, lyginant su dirbančiųjų pajamomis ir BVP.) 1990 m. viešosios pensijų išlaidos viršijo 10 proc. BVP penkiose EBPO šalyse: Austrijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Graikijoje ir Italijoje (14 proc. 2005)¹³. Japonija, Lenkija ir Portugalija turėjo panašaus lygio išlaidas. 2007 m. 10 proc. BVP viršijo jau 27 ES šalių vidurkis (11,8 proc.) ir euro zonos šalių vidurkis (12,3 proc.)¹⁴.

Kad ir kokia būtų pensijų sistemos struktūra, pensininkų interesas visada bus padidinti pensiją, neatsižvelgiant į tokių veiksmų įtaką jų pačių būsimoms pensijoms ir kitoms visuomenės gyvenimo sritims: pavyzdžiui, viešiesiems finansams, sveikatos apsaugai, užimtumui, aplinkos apsaugai. Tačiau jų galimybės įgyvendinti savo interesus smarkiai skiriasi. Tai priklauso nuo pensijų sistemos struktūros ir jos teisinės reglamentacijos. Esant kaupiamosioms sistemoms (individualioms ar profesinėms), sudaromos atitinkamos sistemos dalyvio ir ją organizuojančios institucijos (įmonės, draudimo bendrovės, banko) sutartys. Tiesa, tai neužkerta kelio nepagrįstiems lūkesčiams, tačiau suteikia pagrindą iškilus ginčui, ką daryti, ir saugo sistemą nuo susinaikinimo.

Esant valstybinei PAYG sistemai, kontrakto nėra. Žmonės moka socialinio draudimo įmokas ir už jas gauna tokias pensijas, kokias tuo metu valstybė moka. Tokiais atvejais, nuolat reikalaudami vis daugiau, moraline prasme pensiją gaunantys žmonės taip pat gali jaustis visiškai teisūs, nes su jais nebuvo tartasi dėl išmokų dydžio. Tokioje situacijoje tarsi visi gavėjų lūkesčiai yra teisėti – ko, mažtiant logiškai, jokiais sąlygomis būti negali¹⁵. Žvelgiant techniškai, valstybė įstatymu garantuoja jiems pensiją, kuri apskaičiuojama pagal patvirtintą formulę. Tačiau formulėje esama kintamųjų, kurie nustatomi politiniu sprendimu. Žvelgiant praktiškai, žmonės įstatymų

¹³ Martin J. P. and Whitehouse E. R., p. 6–7.

¹⁴ Eurostat, Expenditure on pensions, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00103&printPreview=true#>>, 2010 08 20.

¹⁵ Pakanka remtis ribotų materialių išteklių aksioma.

neskaito ir formulių nenagrinėja. Jie žino, kad pensiją moka valstybė ir pensija politiniais sprendimais gali būti padidinta¹⁶. Kitaip sakant, pačioje sistemoje, o juo labiau politinėje retorikoje, nėra teisingus lūkesčius formuojančių pagrindų. Maža to, joje nėra netgi saugiklių, kurie įstatymo lygmeniu neleistų politikams padidinti pensijų labiau nei leidžia ilgalaikės finansinės galimybės. Šie saugikliai turi būti visa apimantys – teisiniai, finansiniai ir organizaciniai. Naivu manyti, nors ši nuomonė Lietuvoje gana paplitusi, kad pakanka depolituoti „Sodra“ administracinėmis priemonėmis ir politinės rizikos bus išvengta.

Sąvoka „leidžia finansinės galimybės“ taip pat turėtų būti patikslinta. Ji nereiškia bendro valstybės biudžeto galimybių. Ji reiškia labai konkretų dalyką – pensijų sistema turi gebėti generuoti lėšas išmokoms iš pensijoms skirtų įmokų ir nesinaudoti biudžeto lėšomis einamosioms išmokoms ar skolos aptarnavimo išlaidoms padengti. Tokia pensijų sistema Europos Sąjungos dokumentuose vadinama finansiška tvaria ir būtent tokias sistemas sukurti ragina Pasaulio banko ekspertai bei Lisabonos strategija¹⁷. (Nors Lisabonos strategijos įgyvendinimo laikotarpis baigėsi, šis siekis liko neįgyvendintas, tad jo aktualumas tik padidėjo.)

Europos Sąjungos socialinės politikos retorikoje (ir mokslinėje taip pat¹⁸) finansinio tvarumo ir pakankamų (oriam gyvenimui) išmokų siekiai paprastai pateikiami kaip lygiaverčiai, ir politinės priemonės nukreipiamos ieškoti tarp jų kompromiso. Vis dėlto, žvelgiant analitiškai, negalima nepastebėti fakto, kad, esant finansiškai netvairioms socialinėms sistemoms, labai padidėja rizika esamas sociali-

¹⁶ Lietuvoje prie šios iliuzijos palaikymo yra smarkiai prisidėjęs Konstitucinis Teismas, prilyginęs teisę į pensiją teisei į nuosavybę.

¹⁷ Commission of the European Communities, *Working together for growth and jobs, A new start for the Lisbon Strategy*, Brussels: COM (2005) 24, 2.2.2005, p. 31.

¹⁸ Žr., pavyzdžiui, Maydell B. V. et al., *Enabling Social Europe*, Springer, 2006, p. 315.

nes problemas pagilinti ir komplikuoti (pvz., atskiros grupės menkų pajamų problema tampa nedarbo problema, kuri yra skaudžiausia ir labiausiai visą visuomenę ardanti socialinė problema). Atsiradus papildomų veiksmų (pvz., ekonomikos sulėtėjimui, politinei įtampai, demografinėi „duobei“), situacija pasidaro nevaldoma ir strateginiai ilgalaikiai tikslai būtent dėl didžiulio fiskalinio spaudimo būna paaukoti aštrioms aktualijoms spręsti. Kaip atsitiko paskutinį kartą Lietuvoje – „Sodros“ deficitui sumažinti buvo paaukota 2004 m. pradėjusi veikti pensijų reforma. Reforma buvo būtent paaukota, o ne atidėta, kaip oficialiai teigiama. Nes valstybė pasielgė su pensininkų kaupimui skirtais pinigais kaip su savo ir paneigė esminį kaupiamosios sistemos pranašumą – privačią nuosavybę. Galimybių „atidėti“ tokio pobūdžio jau pradėtą reformą apskritai nėra, nes priimti teisės aktai įtvirtino disponavimo būsimomis pajamomis tvarką. Jeigu manome, kad tai yra teisinga, tai teisinga būtų ir nemokėti pensininkams dalies „Sodros“ pensijos, motyvuojant, pavyzdžiui, laikinu sistemos pristabdymu.

Kaip didžiausi PAYG pensijų sistemos pranašumai ir jos šalininkų labiausiai eksploatuojamos savybės tradiciškai nurodomas kartų solidarumas ir valstybės garantija. Tačiau netgi ekonominiame kontekste solidarumas per prievartą yra sunkiai suvokiama kategorija. Nenuostabu, kad ji yra tik teorinė „dorybė“, praktiškai žmonių suvokiama ne kaip savanoriška kartų tarpusavio pagalba, o kaip galimybė gauti iš kitų ir kitų prievolė padėti jiems. Valstybės garantiją politikai stengiasi išlaikyti (pvz., subsidijuoja pensijų sistemą iš biudžeto, nurašo skolas), tačiau tam yra vis mažiau finansinių galimybių. Valstybėms susiduriant su finansų problemomis, pensijų išmokos yra smarkiai koreguojamos: keičiamas pensijos amžius (žmogui tenka dirbti ilgiau), bazinio laikotarpio trukmė, pagal kurią skaičiuojamas pensijos dydis (imant ilgesnį laikotarpį, atlyginimo vidurkis paprastai yra mažesnis nei paskutiniųjų karjeros metų), indeksacijos taisyklės, taikomi apribojimai dirbantiems pensininkams ir pan.

Kaip teigia J. P. Martinas ir E. R. Whitehouse'as¹⁹, nuo 1990 iki 2005 m. faktiškai visos 30 EBPO šalių vykdė reformas, kurių pagrindinis tikslas buvo pasiruošti padengti pensijų išlaidas visuomenėms senstant, kitaip tariant – sumažinti santykinės nacionalines išlaidas pensijoms. Šešiolikoje iš jų padaryti pakeitimai, kurie gerokai paveiks būsimas išmokas. Tai buvo pasiekta keičiant apibrėžtų išmokų (vadinamąsias DB, *Defined Benefits*) schemas į apibrėžtų įmokų (DC, *Defined Contributions*) arba į hipotetines apibrėžtų įmokų sąskaitas (NDC, *National Defined Contributions*), o išmokas koreguojant pagal keletą parametrų, leidžiančių legaliai sumažinti išmokas (įmokų dydžio skaičiavimo vidurkis, būsima tikėtina gyvenimo trukmė, indeksacijos bazė ir pan.). Taip pat visose šalyse svarbesnis vaidmuo buvo paliktas privačioms pensijoms: tiek privalomosioms, tiek savanoriškoms. Iki reformų tiriamų šalių senatvės pensijų pakeitimo koeficientas buvo 84 proc., po reformų – apie 70 proc. (bendras EBPO šalių vidutinis pakeitimo koeficientas sudaro 58,7 proc.). Labiausiai pensijos sumažintos Meksikoje – per pusę. Portugalijoje poreforminės pensijų išmokos sudaro 40 proc. buvusių, Vokietijoje – 27 proc. Kitose šalyse reformos buvo mažiau radikaliai.

Šiandien jau galima spręsti, ar faktai atitinka prognozes – ar tikrai reformos padėjo pasiekti išmokų mažinimo tikslą. Remiantis „Eurostat“ duomenimis²⁰, nuo 2005 iki 2007 m. viešosios išlaidos pensijoms iš tikrųjų sumažėjo: Vokietijoje, Švedijoje, Danijoje, Austrijoje, Lenkijoje, Norvegijoje, Šveicarijoje. ES vidurkis taip pat sumažėjo: ES27 nuo 12,2 iki 11,8 proc. BVP, euro zonos šalių – nuo 12,6 iki 12,3 proc. BVP. Beje, nepaisant reformų, išlaidos nė kiek nesumažėjo Portugalijoje ir Italijoje – ten numatytas labai ilgas reformų įgyvendinimo laikotarpis²¹.

¹⁹ Martin J. P. and Whitehouse E. R., p. 6–15.

²⁰ Eurostat, Expenditure on pensions.

²¹ Kita galima priežastis nemažėti socialinių išlaidų ir BVP santykiui yra sumažėjęs BVP, bet minimose šalyse nurodytu laikotarpiu jis, nors ir labai nedaug, didėjo.

Nors šie pensijų mažinimai atliekami laipsniškai (pvz., Italijoje visi pokyčiai įsigalios tik nuo 2017 m.²²), jie vis viena paliečia tą kartą, kuri jau yra per arti pensijos, kad galėtų prisitaikyti prie naujų taisyklių ir pasinaudoti jomis savo pensijos naudai. Kitaip sakant, valstybė keičia savo, kaip pensijos mokėtojos, išpareigojimus atgaline data ir vienašališkai. Dėl ekonominės, demografinės ir gyvenimo būdo kaitos realijų tokie vyriausybės veiksmai yra visiškai logiški ir pagrįsti, ir vargu ar jiems yra alternatyvų. Tačiau juos darant nebegalima teigti, kad valstybė garantuoja konkrečias pensijų išmokas. Valstybė garantuoja „kažkokias“ pensijų išmokas, visai nebūtinai tokias, kokios buvo žmogui mokant socialinio draudimo įmokas. Analogiškai kaip pensijų fondai garantuoja dalyviams ne iš anksto apibrėžtas ir žinomas, bet tokias išmokas, kokias pavyks sukaupti. Tikrai pensijų fondo dalyvis turi tam tikrus įrankius daryti įtaką rezultatui (keisdamas investavimo programą ar fondą), PAYG atveju jis gali tik tiesiogiai veikti politikus, kad jie darytų teigiamą įtaką jo pensijai. Šiame kontekste tikslinga persvarstyti, ar valstybėms verta tęsti draudimo imitaciją ir ar ne racionaliau būtų draudimą palikti rinkai ir apsiriboti šalpos bei rėmimo instrumentais.

Reikia pažymėti, kad standartinė PAYG sistemos įmoka yra ypač nelanksti apsirūpinimo pensija priemonė. Vertinant iš makroperspektyvos to nematyti, tačiau žvelgiant iš konkretaus žmogaus perspektyvos, tai akivaizdu. Žmogui gali būti aktualu sustabdyti kaupimą pensijai dėl daug svarbesnių jo gyvenimo įvykių, pavyzdžiui, vaiko gimimo, būsto įsigijimo, papildomų studijų, verslo pradžios. Galimybė nemokėti pensijai vos metus gali puikiai subalansuoti asmens ar šeimos finansus ir garantuoti jiems puikią materialinę perspektyvą, kuri, beje, yra vertinga ir visuomeniniu požiūriu. PAYG sistemos tokių galimybių nenumato pagal apibrėžimą, o turint omenyje nuolatinį ir visuotinių jų deficitą, apskritai nesvarstytinos. ES strateginiai doku-

²² Martin J. P. and Whitehouse E. R., p. 18.

mentai²³ ypač pabrėžia socialinės rūpybos sistemų lankstumą (angl. *flexsecurity*), kuris yra būtinas dideliame produktyvumui ir socialiniam saugumui pasiekti. PAYG pensijų sistemos, būdamos didžiausia visos socialinės sistemos dalis, yra pagrindinis šio lankstumo stabdis, nes dėl savo finansinės sandaros negali palaikyti individualių dalyvavimo masto ir būdo korekcijų. Lyginant su kitomis šalimis, kur yra tradicija kaupti senatvei fonduose ar naudojantis kitais finansiniais instrumentais (pvz., apie 40 proc. JAV ir senųjų ES šalių darbuotojų kaupia profesiniuose fonduose), Lietuvoje PAYG tebėra vienintelis reikšmingas ramstis, todėl ypač aktualu išplėsti kitokios architektūros galimybes kaupti pensijas.

Lietuvoje dėl „Sodros“ deficito dažnai linkstama kaltinti pagal darbo santykius nedirbančias grupes, kad dėl to, jog jiems nustatytos mažesnės įmokos, didesnė našta tenka dirbantiems pagal darbo santykius²⁴. Tokia pozicija būtų teisinga, jei šie žmonės, nemokėdami visos įmokos, gautų visas išmokas (t. y. jų įmokos būtų subsidijuojamos biudžeto pinigais). Nors toks reiškinys pensijų sistemose pasaulyje pasitaiko, Lietuvoje taip nėra. Iki šių metų įstatymų pakeitimų ne pagal darbo sutartis dirbantys asmenys mokėjo „Sodrai“ mažesnes įmokas ir turėjo teisę į mažesnes išmokas. Siekis įtraukti šias grupes į bendrą sistemą yra nepagrįstas dėl dviejų priežasčių. Pirmą, dėl to, kad naujai įtraukti mokėtojai, nors ir reiškia padidėjusias pajamas trumpuoju laikotarpiu, taip pat reiškia didesnius „Sodros“ išpareigojimus, kurie bet kuriuo momentu virsta padidėjusiomis išmokomis (pvz., motinystės pašalpa). Antra ir svarbiausia, PAYG sistemos buvo sukurtos kitokiems darbo santykiams nei jie yra dabar. Juo labiau tie santykiai skiriasi ne pagal darbo santykius dirbančių žmonių atveju.

²³ Visų pirma, Lisabonos strategija ir su ja susiję dokumentai, strategija Europe 2020, taip pat Green Paper, 2010.

²⁴ Pavyzdžiui, R. Lazutka, R. Kuodis, T. Medaiskis cituojami „Idėjos „Sodros“ pertvarkai“: daugiau mokesčių, neįgaliųjų peržiūra, nemokėti pensijų gerai uždirbantiems“.

Nereikia manyti, kad tai tik turgaus prekiautojai, uogų rinkėjai ar sezoniniai darbininkai. Tai ir menininkai, ir mokslinė kūrybine veikla užsiimantys žmonės, dirbantys ne vienam darbdaviui, ir konsultantai, programinės įrangos specialistai ir panašių pelningų profesijų atstovai. Pagal tokių darbų įtaką ekonomikai jie jau seniai nebeturėtų būti marginalizuojami. PAYG sistemos yra sukurtos daugiau nei prieš šimtą metų, pramonės amžiuje, kai žmonės dirbo masinės gamybos fabrikuose, retai keitė darbovietę, o juo labiau specialybę, gyveno trumpai. Šiandien žmonės dirba lanksčiai. Jie keičia ne tik darbovietes, bet ir šalis bei profesijas, nutraukia karjerą studijoms ir vėl tęsia. Šiandien žmonės ilgiau ir įvairiau gyvena, o esant galimybėmis ir ilgiau dirba. Postindustriniame amžiuje lankstus darbas yra norma, o ne išimtis. Tokį gyvenimo būdą visokeriopai skatina ES (žr. strategiją Europe 2020), tad galima tikėtis, kad jam skatinti bus skiriama ir finansų. Esama PAYG struktūra šių santykių neatitinka. Todėl bandymai įtraukti šiuos žmones į esamą pensijų sistemą stabdo naujų darbo santykių plėtrą ir ekonomikos naujoves. Naujiems darbo santykiams reikia naujos pensinio aprūpinimo formos.

Apibendrinant:

- 1) Kadangi materialieji išteklių visada yra riboti, patenkinti pensininkų interesą – nuolat didinti pensijas – nėra nei įmanoma, nei siektina. Žinodami tai ir palaikydami ydingą tradiciją didinti pensijas politiniais tikslais, politikai dvejopai kenkia visuomenei. Pirma, pakerta pensijų sistemos finansinį gyvybingumą. Antra, palaiko žmonių iliuziją, kad patiems rūpintis pragyvenimu senatvėje nebūtina.
- 2) Esant tokiai situacijai tikslinga būtų sutelkti pastangas į kuo skaidresnį pensijos pažadų apibrėžimą ir teisingą lūkesčių formavimą.
- 3) Iš to taip pat kyla, kad tiek visai visuomenei, tiek atskiriems individams – potencialiems pensininkams – reikia palankių sąlygų kaupti pensijas kitais būdais. Pensijų sistemų diversi-

fikacijos svarbą ypač pabrėžia Pasaulio bankas – nurodo tai kaip labiausiai priartėjančią prie teisingumo, rizikas sumažinančią, ideologiškai neutralią ir įgyvendinti įmanomą pensijų pertvarką²⁵.

2.2. *Verslo ir dirbančiųjų interesai*

Kad ir kokios būtų deklaruojamos vertybės, ir verslo, ir dirbančiųjų interesas yra kuo mažiau mokėti mokesčių (jei verslas ar asmuo turi socialinę misiją, jis bet kuriuo atveju įgyvendins ją geriau pats disponuodamas pinigais nei per biudžetą). Lietuvoje socialinio draudimo įmoka, neskaičiuojant nelaimingų atsitikimų darbe draudimo, sudaro 34 proc. darbo užmokesčio (vertinant apytiksliai, nes darbuotojo ir darbdavio dalys skaičiuojamos nuo skirtingos bazės). Pensijoms skiriama apytiksliai 26 proc. Įmokos skirstymas į darbdavio ir darbuotojo dalį kol kas yra nominalus – jis neveikia darbuotojo motyvacijos. Darbuotojo interesas yra gauti kuo didesnę atlyginimą dabar, o socialinio draudimo įmoką, kaip ir gyventojų pajamų mokestį (GPM), jis linkęs traktuoti kaip darbdavio reikalą – nes būtent darbdavys turi prievolę šiuos mokesčius sumokėti valstybei.

Socialinio draudimo įmoka yra tas mokestis, kuris kartu su atleidimo iš darbo reglamentacija labiausiai didina išlaidas darbo jėgai ir stabdo naujų darbo vietų kūrimą bei atlyginimų didinimą. Ekonominės krizės laikotarpiu Lietuvoje nedarbas ir maži darbo užmokesčiai yra didžiausia socialinė, ekonominė ir finansinė problema, užsukanti ydingą verslo sąstingio, socialinės įtampos, migracijos didėjimo ir surenkamų mokesčių mažėjimo ratą.

Priešingai nei skelbia PAYG sistemos paradigma, labai mažai darbuotojų į socialinę įmoką pensijai žiūri kaip į savo draudiminę įmoką. Socialinės įmokos, labiausiai suprantamos dirbantiesiems, yra sveikatos, ligos, motinystės ir vaiko priežiūros. Toks požiūris

²⁵ A World Bank Policy Research Report; Holzmann R.

yra nesunkiai paaiškinamas greito vartojimo preferencija – pensijos išmokos net ir vidutinio amžiaus darbuotojo yra suvokiamos kaip būsiančios aktualios ateityje, o pavyzdžiui, sveikatos ar ligos gali tapti svarbios bet kada. Pensijų srityje situacija šiek tiek pasikeitė atsiradus privačiam kaupimui – fonduose sukauptą pensiją žmonės linkę traktuoti kaip savo nuosavybę. Neabejotinai menkina socialinio draudimo, kaip draudimo, suvokimą ir tas faktas, kad pensijos yra smarkiai perskirstomos: tarp gavėjų ir tarp rizikų (pvz., iš pensijų perskirstoma motinystės išmokoms).

Žvelgiant iš socialinės rūpybos perspektyvos reikia pabrėžti, kad nėra aišku, ar iš viešųjų finansų mokamos pensijos galėtų būti kitokios. Kadangi kitos pensijų pakopos yra labiau individualizuotos, perskirstyti gali tik PAYG sistema (teorijoje tai nurodoma kaip vienas iš jos pranašumų). Tačiau jeigu norima, kad darbuotojai suvoktų socialinio draudimo įmokas į PAYG pakopą kaip savo draudimą ir būtų motyvuoti joje dalyvauti, perskirstymas turėtų būti visiškai mažas. Tokiu atveju pensininkų skurdo problemą tektų spręsti pasitelkus ne pensijas, o išskirtinai socialinę šalpą. Norint naudoti pensijų sistemą kaip skurdo senatvėje prevencijos įrankį (o tokį tikslą pensijų sistemai formuluoti įprasta), joje tenka vykdyti perskirstymą. Tai neskatina darbuotojų dalyvauti sistemoje, todėl vienintelis būdas juos tenai išlaikyti yra prievarta. Toks metodas nedera nei prie *flexsecurity*, nei prie didesnio produktyvumo, nei prie sąmoningo dalyvavimo socialinėse sistemose idėjų, kuriomis grįsta šiandieninė socialinė ES politika.

Nepaisant administracinių sąnaudų, tikslinga būtų grįžti prie pasiūlymų, kad darbuotojas, gavęs atlyginimą iš darbdavio, GPM, sveikatos draudimo ir socialinio draudimo įmoką susimokėtų pats. Tai turėtų pakeisti darbuotojo supratimą apie jo darbo kainą, padidinti jo reiklumą tiek biudžeto išlaidoms, tiek socialinėms išmokoms. Tai pagerintų darbdavių ir darbuotojų derybines sąlygas, nes abi šalys būtų proporcingai informuotos bei atsakingos.

Nelogiškas sprendimas, prieštaraujantis bendrai ES kryptčiai kuo ilgiau žmones išlaikyti darbo rinkoje (ypač pabrėžiamai Lisabonos strategijoje ir strategijoje Europe 2020), yra išmokų apribojimas dirbantiems pensininkams. Vienas iš strateginių ES tikslų yra padidinti pagyvenusių žmonių užimtumą, o apribojimas dirbantiems žmonėms tiesiogiai tam prieštarauja. Vyriausybės sprendimo logika suprantama, bet trumpalaikė – esą, palyginti su nedarbingais pensininkais, jie turi iš ko gyventi. Arba kitaip sakant, pensijos mokamos tiems, kurie neturi. Tačiau tai jau visai kitas – šalpos – principas, kurio nereikėtų maišyti su draudiminiu, jeigu jau to draudimo norima laikytis. Tokiais būdais bandoma spręsti trumpo laikotarpio aktualiją, bet žmonių motyvacija paveikiama visiškai priešinga kryptimi. Krizei bent kiek praėjus vyriausybė neišvengiamai skelbs naują iniciatyvą – kad pensininkai dirbtų ilgiau. Gal net bus spėjusi panaikinti minėtus pensijų apribojimus. Bet niekas ja (ar kita vyriausybė) neskubės tikėti, nes ilgą laiką buvo formuojama priešinga motyvacija. Kaip pažymi Pasaulio bankas, nėra gerų metodų susitvarkyti su trumpalaikėmis pensijų sistemos problemomis – visi jie skausmingi ir politiškai nepopuliarūs. Todėl pagrindinis tikslas, sprendžiant trumpalaikes problemas, turėtų būti parinkti metodą, kuris netrukdytų įgyvendinti ilgalaikius siekius²⁶.

Yra nuomonė, kad esą senieji darbuotojai užima jaunimo darbo vietas, todėl riboti pensijas dirbantiems yra tikslinga. Rinkoje esančių darbo vietų požiūriu tai niekinis argumentas. Darbo vieta nėra laisvai disponuojamas turtas, o griežtai determinuota ekonominė vertybė. Tai poreikis tam tikros kompetencijos, įgūdžių ir savybių, esant tam tikroms darbo sąlygoms (laikui, aplinkai, kolektyvui ir pan.) už tam tikrą kainą. Dažniausiai senjorams tinkamos darbo vietos jaunimui netiks, nes, pavyzdžiui, nėra karjeros galimybių arba reikia dirbti neįprastu grafiku, arba darbas labai kvalifikuotas, arba atvirkščiai –

²⁶ Holzmann R., p. 4.

monotoniškas. Rinkoje visada yra darbo vietų ir visada yra ieškančių darbo žmonių. Bet visai nebūtinai jie vieni kitiems tinka. Tad, atėmę šimtą pensininkų iš darbo rinkos, niekaip negausime šimto darbo vietų jaunimui. Toks aritmetinis efektas gali būti pastebimas nebent ne rinkoje esančiose tose organizacijose, kurioms darbuotojai renkami ne pagal jų gebėjimus atlikti darbą, o pagal pažintis ar tiesiog iš inercijos (pvz., viešojo administravimo institucijos, vidaus reikalų struktūros, kai kurios mokslo, švietimo ar sveikatos apsaugos įstaigos).

Dirbantiesiems didelį nerimą kelia potencialus pensinio amžiaus didinimas. Turiu omenyje formalų pensinį amžių, kurį numato įstatymas. Realus amžiaus vidurkis, kurio būdami žmonės *de facto* išeina į pensiją, kaip rodo įvairių šalių praktika, yra bent penkeriais metais mažesnis. Taip atsitinka dažniausiai dėl pripažinto riboto darbingumo – žmogui paskiriama neįgalumo pensija – arba galiojančių ankstyvo išėjimo į pensiją schemų. Besikreipiančių dėl riboto darbingumo visada ir visur padaugėja padidėjus nedarbui. Nors neabejotina, kad čia simuliacijos atvejų gausu, yra ir objektyvių priežasčių: traukiantis ekonomikai ir mažėjant darbo vietų, visų pirma naikinamos neefektyvios darbo vietos (nekvalfikuotos, ne visos darbo dienos, labai specifinio darbo), kur dažniausiai ir dirba žmonės, turintys sveikatos problemų. Pažymėtina, kad tiek ES dokumentai, tiek Lietuvos autoriai linkę neįgalumo pensijų problemą perkelti sveikatos apsaugos kompetencijai ir apsiriboti pastebėjimu, kad turi būti griežtinama neįgalumo pripažinimo sistema²⁷. Neabejotina neįgalumo pripažinimo sistema turi būti kuo aiškesnė ir neutralesnė, tačiau turime pripažinti, kad, kitaip nei pensijų sistema, visuose su sveikata susijusiuose dalykuose subjektyvumo neišvengsime. Ir ne tik dėl gydytojų šališkumo ar piktnaudžiavimų. Bet kuri diagnozė (netgi padaryta remiantis

²⁷ Pavyzdžiui, Green Paper towards adequate, sustainable and safe European Pension systems; Lazutka R., cituojamas „Idėjos „Sodros“ pertvarkai: daugiau mokančių mokesčius, neįgaliųjų peržiūra, nemokėti pensijų gerai uždirbantiems“; Kuodis R., „Planuojama „Sodros“ pertvarka – reforma ar jos imitacija?“

patvirtintais algoritmais) yra subjektyvi, juo subjektyvesnis yra vertinimas, kiek žmogus yra darbingas. Vienas, kuriam nustatyta tokia diagnozė, tampa išlaikytiniu visam gyvenimui, kitas ne tik pats apsirūpina, bet ir išlaiko kitus šeimos narius. Neįgalumo pensijos yra mažiausiai skaidrumui ir prognozėms pasiduodanti socialinės rūpybos dalis, nesvarbu, prie ko mes ją priskirsime – prie pensijų ar sveikatos apsaugos. Taigi išėjimo į pensiją anksčiau laiko kriterijai turėtų būti kuo skaidresni, šioje srityje tačiau nederėtų tikėtis daug sutaupyti.

Pats pensinio amžiaus didinimo, atsižvelgiant į ES ir kitų šalių tendencijas, klausimas yra gana paprastas ir techninis. Turtingose šalyse vidutinė gyvenimo trukmė pastaraisiais metais pailgėjo, tad pailgėjo ir pensijoje išbūnamas laikas. Kadangi dauguma šių žmonių yra darbingi, išėjimo į pensiją laiką logiška vėlinti. Netgi tariant, kad disponuojama ta pačia suma vienam asmeniui kaip anksčiau (nors pagal demografines tendencijas dirbančiųjų uždirbama suma dabartiniam pensininkui mažėja), ilgėjant gyvenimo trukmei, periodinė pensijų išmoka turėtų mažėti. Tačiau mažinti pensijas yra labai nepatrauklu politiškai, be to, iškiltų formali pensininkų skurdo problema (formali, nes skurdo riba yra santykinis dydis). Lietuvoje vidutinė gyvenimo trukmė yra viena mažiausių iš ES šalių: 2007 m. ES27 vidurkis moterims siekė 82,2, vyrams 76 metus, Lietuvoje atitinkamai 77,2 ir 66,3 metus²⁸. Didėja ji labai lėtai: nuo 1997 iki 2008 m. vidutinė moterų gyvenimo trukmė Lietuvoje pailgėjo 1 metais, vyrų 0,8 metų. Lietuvos PAYG sistemos administratoriams nėra ko skųstis, kad jie negali panaudoti tokio populiarus instrumento pensijų išmokoms balansuoti kaip pensinio amžiaus ilginimas. Jie jau naudoja kitą patogų instrumentą – trumpesnį laikotarpį, kai žmogui tenka mokėti pensiją.

Apibendrinant:

1. Pensijų sistemai būtinas skaidrus ir kuo korektiškesnis pensijų išlaidų priskyrimas mokėtojams.

²⁸ Eurostat, Life expectancy at birth, by gender, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables>, 2010 08 30.

2. Reikia kuo didesnės pensijos pakopų (kaupimo būdų) įvairovės, kuri leistų žmonėms (tikėtina) būsimos pensijos labai nepaaukoti savo gyvenimo galimybių.
3. Parametrinės PAYG reformos turėtų paisyti bent jau pačios sistemos vidinės logikos ir neprieštarauti strateginiams socialinės politikos tikslams, jei jau tokie keliami.

2.3. Politikų interesai

Pensijų sistemoje kaip niekur kitur gerai matyti, kaip įvairios valdžios institucijos virsta labai apibrėžtomis ir netgi skirtingomis interesų grupėmis. Politikų interesas, kaip natūralu tikėtis demokratinės valstybės piliečiams, turėtų būti ilgalaikė jų valdomos šalies žmonių gerovė. Kadangi turima omenyje ilgalaikė gerovė, ji apima kiekvieno pensijų sistemos dalyvio interesus: ir dar nemokančiojo įmokų, ir mokančiojo, ir gaunančio išmokas.

Tačiau pensijų atveju valdžios interesas būtent toks niekuomet nebūna. Įvairių šalių ir pažiūrų pensijų analitikai iš principo sutaria, kad periodiškai renkama valdžia neturi intereso daryti žingsnių, kainuojančių trumpalaikį populiarumą (pvz., iki penkerių metų) ir teikiančių ilgalaikę, kad ir pačią didžiausią visuomeninę naudą. Politikai turi aiškų interesą naudotis (ypač prieš rinkimus) pensijų sistema savo populiarumui padidinti. O visos PAYG struktūros pertvarkos ir kai kurios parametrinių reformų yra būtent tokios. Gali kilti klausimas, kodėl kai kuriose šalyse tam tikros reformos yra vykdomos. Taip atsitinka tada, kai nedaryti sprendimų nebeįmanoma dėl vidinio ekonominio ar politinio spaudimo (pvz., lėšų trūkumo), išorinio (pvz., tarptautinių organizacijų) spaudimo ar asmeninio apsisprendimo. Interesų grupės interesas nebūtinai lemia kiekvieno grupės nario veiksmus. Tačiau bet kuriuo atveju tai yra išimtis, reikalaujanti išskirtinių asmenybių buvimo ir palankių aplinkybių sutapimo, tad konstruojant socialines sistemas (pvz., pensijų) būtina remtis vyraujančiu grupės interesu.

[domu pažymėti tai, kad, pripažindami objektyvų politikų interesą manipuliuoti viešosiomis pensijų sistemomis, Lietuvos socialinės politikos analitikai nedaro iš šio fakto jokių išvadų – tarsi tai nebūtų trūkumas, neretai nusveriantis visus kitus pensijų sistemos pranašumus.

Valdžioje esančios politinės jėgos turi tiesioginį ir labai stiprų interesą didinti išmokas esamiems pensininkams kitų šalies gyventojų sąskaita. Opozicija suinteresuota smerkti poziciją, kad ji to nedaro arba daro nepakankamai. Didinti išmokas ypač linkstama taip, kad tai nebūtų pastebėta. Pasiaiškinkime smulkiau. Pensijų išmokas galima padidinti tiesiog patvirtinant didesnius reikalingus dydžius (Lietuvoje tai – draudžiamosios pajamos). Jeigu tai leidžia padaryti esama ekonominė padėtis, sąnaudų tuo metu visiškai nematyti ir netgi atrodo, kad jų nėra. Tačiau reikia turėti omenyje, kad PAYG sistemos paprastai nenumato išmokų sumažinimo. Taigi vieną kartą padidinus pensijas ekonominio augimo laikotarpiu, jas tokias reikės išlaikyti ir esant ekonomikos nuosmukiui. Tuomet lėšų išmokoms ims trūkti ir jų teks skolintis. Skolas ir jų kainą reikės apmokėti būsimiems mokėtojams, valdant jau kelis kartus pasikeitusiai vyriausybei.

Būtų galima pasiteisinti, kad ekonominio augimo tempai yra iš anksto nežinomas dydis ir nėra aišku, kaip elgtis doriems politikams, kad nepakenktų ateities kartoms. Tačiau reikia nepamiršti, kad iš anksto yra žinomas kitas pensijų sistemos finansines galimybes lemiantis gana stabilus rodiklis – darbingo ir pensinio amžiaus gyventojų santykis. Jam esant nepalankiam net ir ekonominio augimo laikotarpiu protinga būtų pensijų nedidinti, o kaip siūlė ne vienas ekspertas, kaupiti atsargas, kurias panaudoti tuo metu, kai abu lemiantys rodikliai bus neigiami.

Tačiau, kadangi rinkėjai demografinių prognozių nestudijuoja, o atėjus krizei jokia buvusi vyriausybė už savo išlaidavimą neatsako, valdantieji visuomet stengiasi kiek galėdami padidinti išmokas. Laikotarpiais, kai tokių galimybių akivaizdžiai nėra ir kalbama jau ne

apie pensijų didinimą, o apie mažinimą, politikai taip pat būna labiausiai suinteresuoti nepabloginti savo tiesioginių rinkėjų interesų. Todėl jie priima sprendimus, kurie paveiks būsimus (kad ir po penkerių metų) pensininkus: didina pensinį amžių, riboja išmokas, keičia išmokų skaičiavimo tvarką ne esama, o vėlesne data. Nėra abejonės, kad tokie metodai nėra nei sąžiningi, nei efektyvūs ir labiau primena sprendimų imitavimą, nei pačius sprendimus. Tačiau tokia yra demokratijos realybė, susidūrusi su PAYG sistemos sandara. Ne veltui kai kurie pensijų analitikai²⁹ siūlo išmontuoti šią sistemą iš principo, kaip korumpuojančią politinę valdžią, klaidinančią rinkėjus ir leidžiančią legaliai ir tyliai apkrauti skolomis būsimas kartas.

Analogiškai valdantieji nėra suinteresuoti naikinti privilegines pensijas, mokamas papildomai prie socialinio draudimo išmokų. Nors visų pakraipų analitikai sutaria dėl šių išmokų neteisingumo ir nepagrįstumo, praktinės politikos argumentas visuomet nusveria ir tokia, rodos, nedidelė sistemos korekcija negali būti įgyvendinta išimtinai dėl pačios valdžios intereso.

Iš šio skyrelio išryškėja vienas akivaizdus ir tvariai pensijų sistemai būtinas kriterijus – ją reikia sukonstruoti taip, kad politikai ja naudodamiesi negalėtų tenkinti savo interesų.

3. Ilgalaikiai visuomenės interesai

Apibendrinami aptartų visuomenės grupių interesus ir pensijų sistemų potencialias galimybes galime formuluoti išvadas, kokios yra principinės pensijų sistemos galimybės tenkinti visuomenės lūkesčius ir kokiais kriterijais turi remtis pensijų sistema, kad galėtų kuo geriau tai atlikti.

Pirmoji išvada, kuri yra gana triviali, bet nuolat užmirštama ne tik praktinėje politikoje, bet ir teoriniame pensijų problematikos dis-

²⁹ Pavyzdžiui, Lietuvos laisvosios rinkos institutas.

kurse, yra ta, kad, nesant apibrėžtų individualių kontraktų, pensijų gavėjų lūkesčiai visada bus didesni nei sistemos generuojamos realios išmokos. Tai sukelia nuolatinę įtampą ir spaudimą politikams didinti išmokas nesant tam lėšų. Kad ir koks būtų taikomas metodas, tai reiškia mokesčių naštos didinimą visuomenei ir ypač būsimoms kartoms. Yra trys būdai šią įtampą sumažinti.

- Pirmas, mokėti išmokas ne pagal sistemos galimybes, bet išlaidas išdalyti kuo didesniai visuomenės narių skaičiui ir kuo ilgesniai laikotarpiui taip, kad išlaidos būtų kuo mažiau juntašos. Lietuvoje kol kas veikiama šiuo būdu.
- Antras, pasitelkti sofistikuotus instrumentus bei mokslinę retoriką ir kalbėti ne apie pensijų sumažinimą ar apribojimus, bet apie išmokų bazės, koeficientų, būtinojo stažo ir kitus rodiklių pakeitimus arba kitas parametrines pertvarkas, imituojančias struktūrines reformas (pvz., *Notional Accounts* – menamos sąskaitos). Šia kryptimi kol kas juda ES valstybės ir Lietuvoje iš esmės kalbama tik apie šios rūšies „reformas“.
- Trečia, kuo labiau apibrėžti valstybės įsipareigojimus pensininkams ir taip sumažinti erdvę nepagrįstiems lūkesčiams bei politinėms manipuliacijoms. Nuoseklus šio metodo įgyvendinimas būtų visiškas PAYG sistemos panaikinimas, tarpinis – trijų pakopų pensijų sistemos, kurioje nuo politinių sprendimų priklausoma pirmoji PAYG pakopa yra bent jau lygi kitoms dviem, o ne dominuojanti, kaip šiandien Lietuvoje, įgyvendinimas.

Šiame straipsnyje nediskutuojama apie kaupiamosios pensijų sistemos pranašumus ir trūkumus. Nėra abejonių, kad pastarųjų ji turi daug. Kitaip ir negali būti. Juk pati pensijų sistemos – kaip garantijų kompleksas – idėja yra nerealistiška. Mūsų materialus pasaulis yra iš anksto nežinomas ir neprognozuojamas. Niekas jame negali suteikti nei atskiram žmogui, nei juo labiau visuomenės garantuotų ateities pajamų ar kitokių materialų gėrybių. Vienintelis dalykas, ką galima

padaryti, tai pažinti tas rizikas ir jas šiek tiek valdyti. Valdant rizikas paprastai siekiama jas diversifikuoti bei prioritetizuoti, išryškinant didžiausias iš jų ir imantis priemonių jas sumažinti, tuo pat metu turint omenyje, kad visos kitos rizikos lieka egzistuoti.

Tiek vykdant 2000–2004 m. pensijų reformą, įdiegiančią privačius pensijų kaupimo fondus Lietuvoje, tiek šiuo metu diskutuojant apie Lietuvos pensijų reformos ateitį, dominuojančios PAYG sistemos šalininkai (nuosekliausiai šią poziciją pagrindžia R. Lazutka³⁰) pateikia argumentus prieš kaupimą. Kad kaupimas nėra panacėja, nes jis taip pat priklauso nuo ateityje būsiančios demografinės situacijos (nuo jos akcijų bei kito turto kainos), taigi nesumažina visuomenės senėjimo rizikos. Be to, kaupimas negarantuoja išmokų, nes mes iš anksto nežinome, kokia bus kokių aktyvų vertė tuo metu, kai juos reikės parduoti (pensijoms išmokėti). Su šiais argumentais visiškai sutinku. Tačiau nesuprantu, kuo remiantis daroma išvada, kad dėl to pensijų finansus turi valdyti valstybė. Drįsčiau teigti, kad iš egzistencinio fakto, jog pasaulis yra ne deterministinis, o stochastinis, nedarytina išvada, kad valstybinė valdžia turėtų užsiimti ateities nežinomybės suvaldymu, nei kad ji tai gali padaryti geriau negu rinka. Iš to tik darytina išvada, kad nei valstybė, nei rinka suvaldyti ateities nežinomybės vienodai negali (galėtų būti diskutuojama, ar tikrai vienodai, bet čia aptariamam klausimui tai įtakos neturi). Kadangi negali, tai ir neturėtų. Ir juo labiau neturėtų žadėti žmonėms, kad gali ir tai padarys, taip formuodama ydingą neteisingų sprendimų ratą užsukančius nepagrįstus lūkesčius.

Taigi pensijų kaupimo, šeimos solidarumu, savanoriškų bendruomenių ar individualiomis investicijomis besiremianti ar kitaip viešaisiais finansais bei valstybinės valdžios pažadais nesinaudojanti sistema yra išeitis ne siekiant garantuoti pensijas. Tai yra išeitis apsaugoti nuo garantijų iliuzijos ir viešųjų finansų išekvojimo bei ne-

³⁰ Lazutka R., p. 75–78.

teisėto sąnaudų persikirstymo ateities kartoms. Taip pat tai yra būdas padidinti šaltinių būsimos senatvės pajamoms diversifikaciją.

Manau, kad taip žvelgiant į pensijų sistemos tikslą ir jos „gerumo“ kriterijus būtų galima rasti labai paprastus atsakymus ne tik dėl PAYG sistemos, bet ir dėl privačių kaupimo fondų veiklos reglamentavimo ir netgi dėl viešųjų finansų politikos.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Adema W. and Ladaique M., *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD, Social Expenditure Database (SOEX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92, OECD Publishing, 2009, p. 1–26.

Azguridienė G., „Pažadėk, ko namie nepalikęs“, *Naujas Židinys-Aidai*, 2009, Nr. 8–9, p. 343–344.

Commission of the European Communities, *Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy*, Brussels: COM (2005) 24, 2.2.2005, p. 31.

European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels: COM (2010)2020, p. 32.

European Commission, Green paper „Towards adequate, sustainable and safe European pension systems SEC (2010) 830“, Brussels: COM (2010)365, p. 35.

Eurostat statistical books, Government finance statistics, Summary tables 2010/1, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00026&plugin=1>>, 2010 08 20.

Eurostat, Expenditure on pensions, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00103&printPreview=true#>>, 2010 08 20.

Eurostat, Life expectancy at birth, by gender, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables>, 2010 08 30.

European Parliament, *Draft Report on European Social Model for the future*, 2005/2248 (INI), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&mode=XML&language=EN&reference=PE367.963>>, 2010 07 12.

Holzmann R., *The World Bank Approach to Pension Reform*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 9807, 1999, p. 1–22.

„Idėjos „Sodros“ pertvarkai: daugiau mokačių mokesčius, neįgaliųjų peržiūra, nemokėti pensijų gerai uždirbantiems“ (R. Lazutkos, R. Kuodžio, T. Medaiskio komentarai), <<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=27482327>>, 2010 07 14.

Juurikkala O., *Pensions, Population, and Prosperity*, Christian Social Thought Series. Acton Institute, 2007, p. 90.

Juurikaala O., „*Pay as you go* pensijų sistemos Europoje: problemos ir perspektyvos“, *Naujasis židinys-Aidai*, 2010, Nr. 5–6, p. 175–180.

Knyga Seimo nariams ir rinkėjams 2004–2008, Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004, p. 200–210.

Kuodis R., „Demografinė „bomba“: kas susprogs ir kodėl?“, *Valstybė*, 2007, Nr. 7, p. 24–26.

Kuodis R., *Dėl „Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos reformos koncepcijos“ (Atskiroji nuomonė)*, Vilnius, 2010 m. sausio 27 d.

Kuodis R., *Planuojama „Sodros“ pertvarka – reforma ar jos imitacija?*, <http://www.lrytas.lt/-12686587641267254378-planuojama-sodros-pertvarka-reforma-ar-jos-imitacija.htm?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rss>, 2010 08 05.

Lazutka R., „Pensijų ekonomikos principai“, *Pinigų studijos*, 2002, Nr. 4, p. 63–79.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas, *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas*, <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/studija_europos_sajungos_lisabonos_darbotvarkes_ir_jos_poveikio_lietuvai_ivertinimas/2051>, 2010 07 14.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas, *Kodėl Lietuva turėtų testuoti pensijų reformą*, 2007, <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/analitine_medziaga_kodel_lietuva_turetu_testi_pensiju_reforma/4189;from_topic_id;34>, 2010 08 12.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas, *Valstybinio socialinio draudimo, valstybinių pensijų ir sveikatos draudimo sistemų permainos koncepcija*, Vilnius: LLRI, 2010, p. 31.

Martin J. P. and Whitehouse E. R., *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 66, OECD Publishing, 2008, p. 97.

Maydell B. V. et al., *Enabling Social Europe*, Springer, 2006, p. 315.

Morkūnienė A., sud., *Pensijų reformos baltoji knyga*, Vilnius: Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2000, <http://www.socmin.lt/get_file.php?file=RTpcXEluZXRw dWJcXFNtYXJ0d2ViL3NvYy9tL21fZmlsZXMvd2ZpbGVzL2ZpbGUyOTYuemlwO3BlbnNfYmsuemlwOzs=>>.

A World Bank Policy Research Report, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 402.

*SUMMARY**SUSTAINABILITY OF PENSION SYSTEMS
AND INTERESTS OF THEIR PARTICIPANTS*

The article analysis motivations and expectations of pension systems' participants. The major question is what goals of pension systems are viable or what are the correct indicators to measure success of pension systems. The question strives from the fact that modern societies raise very ambitious tasks for their pension systems and are not successful in implementing them. The hypothesis is that behind visible shortages of pension systems, that are well known and researched, there are deeper, fundamental reasons causing inner contradictions of these systems. They are due to human nature – to seek for own interest. The article argues that without solving this inner contradiction, pension systems can not become viable and beneficial for societies.

Today's political decisions are predominantly influenced by economic thoughts based on experimental principles and statistical data calculations. Human motive is not considered to be essential. Contrary to this, Austrian economic school places the acting man at the centre of all economic matters. According to this theory, all social systems have to function in the way that allows different participants to fulfil their interests and cooperate. Otherwise conflicting interests create inner tensions in the system and do not allow it to function effectively.

There are three groups of the pension system's participants defined in the article: pensioners (receivers), work force and business (contributors) and politicians (decision makers). Primary interest and fair expectation of a pensioner is to receive his pension. If this is fulfilled, he wishes bigger pension, earlier retirement or similar value increase. The expectations of pensioners are reasonable from their point of view but limitless, therefore not reasonable from the society's point of view. This conflict can be avoided only if retirement conditions are well defined. In order not to have void expectations people have to understand realistic benefits while contributing to pension system. However present set up of public pensions excludes this possibility totally. Unrealistic and ever increasing expectations of pensioners, that put the pressure on politicians and public finances and ultimately ruin pension systems, are determined by PAYG structure itself.

The other group of participants – working population – that supply PAYG pension systems with funds has the interest to contribute as less as possible. From the point of view of the employee, at least in Lithuania, pension contribution is hardly considered his own input in future pension because weak connection between contribution and allowance, weak trust in government, fact that contribution is paid by the employer and etc. Even if considered own, being future benefits most often are low in priority (due to time preference). Bearing in mind the fact that contributions are obligatory and do not allow any flexibility in payment, the only reasonable interest is

to minimize them. Such interest for the employer is even stronger. Pension contribution is a substantial financial and administrative burden which brings no added value, because employee doesn't treat it as part of his salary, but as the employers tax. For motivation purposes employer has other much more efficient tools, however can not chose between them and PAYG, because the latter is mandatory.

The third interest group in pension system is the decision maker – political parties and individual politicians. It is not so obvious that their interest is to preserve PAYG running – when a big part of public finance problems are caused by it. However structural pension reforms, needed to eliminate its inner conflict, require decisions that offend short term interests of possibly big part of population. The benefits of structural reform come up in long run and are dispersed among different groups. This does not motivate politicians to introduce structural changes.

The article concludes that first of all it is very important to realize interest contradictions of pension system participants as well as to stop describing public pension system as life-time income guarantee. Such guaranty can not be created both in general (due to nature of our existence) and in particular by mandatory public means (due to inherent inefficiency of such undertakings).

However, while public demand for social security illusion exists and it fits well with political interests, the only pragmatic trend is one propagated by World Bank – to increase pension scheme diversification that makes PAYG pillar less dominating. It shall be gradually replaced by the schemes, where choice is established instead of obligation and individual, family or unenforced community is approached instead of statistical unit of population.