

Dėl Lietuvos Respublikos Pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projekto

Teikiame ekspertizę dėl Lietuvos Respublikos Pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projekto¹ (toliau – Įstatymo projektas), kuriuo siekiama įgyvendinti Konstitucinio Teismo (KT) 2024 m. kovo 7 d. nutarimą Nr. KT21-N3/2024 „Dėl teisės nutraukti dalyvavimą pensijų kaupime ir pensijų išmokų diferencijavimo“² (toliau – Nutarimas). Nutarimu skelbiama, kad Pensijų kaupimo įstatymo 4 straipsnio 8 dalis ir 5 straipsnio 1 dalis „prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui tiek, kiek jose nenustatyta pensijų fondo dalyvio teisė nutraukti dalyvavimą pensijų kaupime dėl svarbių priežasčių“³.

Nutarimu skelbiama, kad dalyvavimo II pakopos pensijų kaupime nutraukimas būtų pagrįstas tik tuo atveju, jei kaupimas taptų „apsunkintas ar betikslis“. Siekiant tai įgyvendinti Įstatymo projekte numatomi tokio nutraukimo ir lėšų atsiėmimo pagrindai anksčiau, nei sukanka pensinis amžius. Pagrindai apima pensijų kaupimo dalyvio ar nepilnamečio jo vaiko (jvaikio) sveikatos sutrikimus bei stichinės nelaimės ar gaisro padarytą žalą vieninteliam kaupiančiojo būstui, tačiau pagrindų sąrašas nėra baigtinis. Įstatymo projektu numatoma pavesti pensijų kaupimo bendrovėms prašymų nutraukti dalyvavimą pensijų kaupime priėmimą bei nagrinėjimą.

Priimant Įstatymo projektą, svarbu aiškiai ir skaidriai nustatyti dalyvavimo pensijų kaupime nutraukimo priežastis, užtikrinti jų pagrįstumą bei numatyti baigtinį jų sąrašą. Tai yra būtina tam, kad nebūtų kuriami nepagrįsti lūkesčiai, o pasikeitusios tvarkos įgyvendinimas būtų aiškus ir ginčijamas.

Naujai pensijų kaupimo sistemoje atsirandanti funkcija nagrinėti prašymus dėl dalyvavimo pensijų kaupime nutraukimo ir priimti sprendimus turi būti deleguota valstybinio socialinio draudimo fondo administratoriui arba kitai pasirinktai valstybinei institucijai. Įpareigoti pensijų kaupimo bendrovės prisiimti šią atsakomybę negalima ir pavojinga dėl šių priežasčių:

¹ Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projektas, žiūrėta 2024 m. liepos 22 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/cb315541024d11ef8e4be9fad87afa59?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=82f0c352-9d67-4ac9-aad8-cb700f1add2e>

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Pensijų kaupimo įstatymo (2018 m. birželio 28 d. redakcija) 4 straipsnio 8 dalies, 5 straipsnio, 29 straipsnio (su 2022 m. birželio 28 d. pakeitimu) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ Nr. KT21-N3/2024, publikuota 2024 m. kovo 7 d., <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2971/content>

³ Ten pat.

- Ekspertizė, reikalinga sprendimui dėl kaupimo nutraukimo priimti, ženkliai viršija pensijų fondo kompetencijas, profesines žinias ir yra svetima pensijų fondo veiklai;
- Tokia atsakomybė užkrautų neproporcingą naštą veikiantiems pensijų fondams, neigiamai paveiktų apdraustųjų interesus, sukurtų žalingą susipriešinimą ir blogintų esminius veiklos rodiklius;
- Papildoma našta neigiamai atsilieptų pensijų fondų investicinei grąžai, turinčiai didelę reikšmę gyventojų paskatoms kaupti ir būsimam pakeitimo koeficientui. Grąžos mažėjimas mažintų pensijų sistemos tvarumą tuo metu, kai jai tenka pamatinis vaidmuo, atsakant į šalies demografinius ir socialinius iššūkius.

Būtina, kad pensijų sistemos pokyčiai, įgyvendinantys KT Nutarimą, užtikrintų kaupiamosios pensijų sistemos atitikimą Konstitucijai, tačiau darytų kuo mažesnę žalą sistemos tvarumui ir nepakirstų jau du dešimtmečius ugdomos subsidiarios piliečių atsakomybės senatvės aprūpinime.

- **Numatant dalyvavimo pensijų kaupime nutraukimo priežastis, jų sąrašas turi būti baigtinis, o visos sąvokos bei išlygos – konkrečiai apibrėžtos.**

Įstatymo projekto aiškinamajame rašte teigiama, kad baigtinio priežasčių sąrašo nustatyti „objektyviai neįmanoma“⁴, todėl, nurodant kaupimo pensijai nutraukimo priežastis Įstatymo projekte, jų sąrašas paliekamas atviras ir užbaigiamas papunkčiu „kitais atvejais, kai priežastys nutraukti pensijų kaupimą yra išimtinės“⁵.

Kadangi Įstatymo projekte nėra detalizuojama, kas yra laikoma „išimtinėmis priežastimis“ ir nėra pateikiami kriterijai, kuriais remiantis priežastys būtų pripažįstamos išimtinėmis, įstatymas nepasiekia jam keliamo tikslo ir palieka didžiulį teisinį neapibrėžtumą, su kuriuo teks susidurti tiek apdraustiesiems asmenims, tiek ir toms institucijoms, kurioms bus pavesta priiminėti sprendimus dėl pensijų sutarčių nutraukimo. Visa tai lemtų subjektyvius ir skirtingus tų pačių situacijų vertinimus,

⁴ Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas, https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAK/9b20a540024d11ef8e4be9fad87afa59/08d80aa6bcc26939e43741811e6ab45f/format/ISO_PDF/

⁵ Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projekto 2 str., žiūrėta 2024 m. liepos 22 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/cb315541024d11ef8e4be9fad87afa59?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=82f0c352-9d67-4ac9-aad8-cb700f1add2e>

nesutarimus bei teisinius ginčus ir papildomą administracinę naštą visoms sprendimo priėmimo dalyvaujančioms šalims.

Dėl dažnų pokyčių ir planų keisti pensijų sistemą, joje vyrauja nestabilumas ir žmonių pasitikėjimas ja silpsta. Tam, kad nebūtų kuriamas teisinis neapibrėžtumas ir klaidingi vartotojų lūkesčiai, būtina konkrečiai apibrėžti Įstatymo projekte minimas sąvokas ir nurodyti baigtinį kaupimo nutraukimo priežasčių sąrašą. Tai leis užtikrinti kad žmonės, kuriems dėl išimtinių gyvenimo aplinkybių kaupti yra netikslinga, galės palikti privatų kaupimą II pensijų pakopoje, tačiau nebūtų sukurta banga nepagrįstų prašymų, nesukurta bergžia biurokratija ir išteklių būtų naudojami būsimų pensininkų naudai. Tik taip bus vykdomas kaupiamosios sistemos uždavinys – subsidiarumo principo įgyvendinimas, padalinant senatvės aprūpinimo naštą tarp žmogaus ir valstybės ir motyvuojant žmogų kaupti savarankiškai.

- **Žmonių lūkesčiai nutraukti pensijų kaupimą kaip betikslį, kai jis toks nėra, neturi būti skatinami nagrinėjamu Įstatymo projektu.**

II-osios pensijų pakopos esmė yra užtikrinti orių gyventojų senatvę, pasitelkiant automatinio įtraukimo mechanizmą bei lėšų išlaikymą iki pensinio amžiaus. Pensijų fonduose lėšos yra kaupiamos senatvės gyvenimo tarpsniui, kai dėl mažėjančių žmogaus fizinių pajėgumų nebelieka įprastų pajamų šaltinių. Pasinaudojimas santaupomis anksčiau, nei sukačius pensiniam amžiui gali būti pagrįstas tik išimtinai sunkių gyvenimo įvykių atvejais.

Tik užtikrinant dalyvavimo II-osios pakopos pensijų kaupime nutraukimo priežasčių išimtinumą ir pagrįstumą, gali būti įgyvendintas minėtas kaupiamosios sistemos tikslas. Įstatymo projekte nurodytos ginčytinos dalyvavimo pensijų kaupime nutraukimo priežastys, kaip dantų paslaugų ar rekonstrukcinės chirurgijos poreikis, neatsakingai išplečia lūkesčių ratą ir gali lemti pensijų sistemos dalyvių nepasitenkinimą ir susipriešinimą.

Kartu su galimybės nutraukti kaupimą ir atsiimti sukauptas lėšas sunkiais gyvenimo atvejais įvedimu, svarbu didinti gyventojų informuotumą apie kitų efektyvesnių rinkoje egzistuojančių priemonių, kaip gyvybės ar turto draudimas, prieinamumą.

- **Įgyvendinant Įstatymo projektą, sprendimo priėmimas negali būti pavestas pensijų kaupimo bendrovėms.**

Įstatymo projekto lydraštyje pateikiama, kad pensijų kaupimo bendrovės turės įgyvendinti įstatymo pakeitimą, „užtikrinant žmogiškuosius išteklius, jų kompetenciją bei peržiūrėti vidaus tvarkas, kuriomis detalizuos ginčų nagrinėjimą, pasirengti tvarkyti papildomus asmens duomenis, gautus nagrinėjant asmenų prašymus dėl pensijų kaupimo nutraukimo ir kt.“⁶

Pabrėžtina, kad ši sprendimo dėl kaupimo nutraukimo priėmimui reikalinga ekspertizė bei būtinos informacijos surinkimas žymiai viršija pensijų fondo kompetencijas, profesines žinias ir yra svetima pensijų fondo veiklai. Jeigu tokia atsakomybė vis dėlto būtų uždėta, tai sukurtų neproporcingą našta veikiantiems pensijų fondams, neigiamai paveiktų apdraustųjų interesus, lemtų žalingą susipriešinimą ir skurdintų veiklos rodiklius. Todėl prašymo nagrinėjimą ir sprendimo priėmimą būtina deleguoti pasirinktai valstybės institucijai, kuri, išlaikydama objektyvumą bei turėdama reikalingas medicininės bei kitokias kompetencijas, galėtų nustatyti atvejų pagrįstumą, garantuotų vieningą jų vertinimą ir prisiimtų su šio įstatymo vykdymo susijusią teisinio bylinėjimosi riziką.

Pensijų kaupimo bendrovių įpareigojimas priimti sprendimą dėl kaupimo nutraukimo gali pakirsti tolimesnę jų efektyvią ir pelningą veiklą, joms peržiūrint pensijų turto investavimo strategijas. To padarinys – kaip pateikiama ir paties Įstatymo projekto aiškinamajame rašte – neigiamai paveikta pensijų fondų grąža⁷.

Investicinė grąža yra svarbi, motyvuojant žmogų kaupti ir didinant jo sukauptą turtą pensijų fonde. Tai ypač akcentuotina, esant mažai įmokai į II pakopos pensijų fondus. Taigi tam, kad savarankiškas kaupimas liktų tvarus ir fokusuotas į savo tiesioginę tikslą, sprendimo priėmimo funkciją būtina pavesti pasirinktai valdžios institucijai.

- **Kartu su šiuo pensijų kaupimo sistemos pakeitimu būtina toliau stiprinti II pakopos vaidmenį, didinant įmokas į II pakopos pensijų fondus.**

Nepasitenkinimą pensijų sistema sąlygoja ribotos galimybės sukaupti pakankamai turto oriai senatvei. Atliepian šitai, pokyčiai pensijų sistemoje turi būti adekvatūs pačios kaupiamosios sistemos tikslui – jie privalo motyvuoti gyventojus kaupti ir didinti jų

⁶ Lydraštis dėl Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projekto, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/9b20a540024d11ef8e4be9fad87afa59?jfwid=xagy7jljq>

⁷ Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymo Nr. IX–1691 3, 4, 5, 6, 8, 13, 28, 29, 30, 33, 35(1), 35(2), 35(7) ir 35(8) straipsnių pakeitimo ir įstatymo priedo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas, https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAK/9b20a540024d11ef8e4be9fad87afa59/08d80aa6bcc26939e43741811e6ab45f/format/ISO_PDF/

sukauptą turtą. Pasaulio bankas pripažįsta, kad „padidinti antrosios pakopos vaidmenį galima tik papildomai padidinus įmokų tarifus“⁸.

Valstybės galimybės ateityje garantuoti pakankamas pensijas senėjančios visuomenės akivaizdoje darosi vis labiau ribotos, todėl nuoseklus įmokos į pensijų fondus didinimas iki Vakarų šalyse įprastų 10 proc. yra veiksminga priemonė plėsti pensijų draudimo aprėptį ir pagerinti pajamų pakeitimo koeficientą ateityje.

Apibendrinimas

Atsižvelgiant į žmogaus prigimtį, linkusią teikti pirmenybę greitam pasitenkinimui šiandien, automatinis įtraukimas į pensijų kaupimą II pakopos pensijų fonduose ir pats kaupimo modelis, išlaikant sukauptas lėšas iki pensinio amžiaus, įneša tam tikras sutartines ribas ir atsakomybę į laisvą gyventojų disponavimą savo pajamomis. Todėl siekiant sklandžiai vykdyti KT Nutarimą, svarbu užtikrinti, kad pokyčių įgyvendinimas nekurtų nepamatuotų lūkesčių, būtų konkretus ir neginčijamas.

Keičiant Pensijų kaupimo įstatymą pagal KT Nutarimą, yra būtina:

- Įstatyme pateiktų dalyvavimo pensijų kaupime nutraukimo priežasčių sąrašą padaryti baigtinį, o plačias priežastis nurodančius žodžius ar jų junginius konkrečiai apibrėžti, tam, kad būtų išvengta įstatymo interpretavimo ir ginčų atsiradimo rizikos;
- Įstatyme nurodytos kaupimo II pakopoje nutraukimo priežastys turi būti išgrynintos ir atitikti KT sąlygą, kad kaupimo nutraukimas ir sukauptų lėšų atsiėmimas yra pagrįstas tik išimtinių gyvenimo aplinkybių atveju, dėl kurių dalyvavimas privačiame kaupime žmogui „tampa itin apsunkintas ar betikslis“⁹;
- Funkciją dėl prašymų nutraukti pensijų kaupimą nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo turi būti deleguota pasirinktai valdžios institucijai, bet jokių būdų ne pensijų kaupimo bendrovėms. Tokiu būdu atsakingi sprendimai nebus priimami kompetencijų neturinčiais darbuotojais, o pensijų kaupimo sistema bus apsaugota nuo neproporcingai didelės administracinės naštos ir galės garantuoti investicinę grąžą, motyvuojančią gyventojus kaupti privačiai;

⁸ Heinz P. Rudolph, „Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes, Lessons for Emerging Economies“ (Policy Research Working Paper, World Bank Group, 2019), 5.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Pensijų kaupimo įstatymo (2018 m. birželio 28 d. redakcija) 4 straipsnio 8 dalies, 5 straipsnio, 29 straipsnio (su 2022 m. birželio 28 d. pakeitimu) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ Nr. KT21-N3/2024, publikuota 2024 m. kovo 7 d., <https://lrkt.lt/lt/teisimo-aktai/paieska/135/ta2971/content>

- Toliau stiprinti II-ąją pakopą, nuosekliai didinant įmokos dydį į pensijų fondus iki Vakarų šalyse įprastos 10 proc. ribos. Tai įneštų daugiau stabilumo, pasitenkinimo ir pasitikėjimo sistema, kadangi žmonių, dalyvaujančių kaupime, turtas didėtų.

Kaip pažymėjo KT, darni pensijų sistemos veikla yra viešasis interesas¹⁰. Pensijų sistemos tvarumas ilguoju laikotarpiu yra pagrindinė to sąlyga. Valstybės vaidmeniui senatvės aprūpinimo klausimu silpnėjant, ilgalaikis tvarumas pensijų sistemoje yra pasiekiamas nuosekliai stiprinant du papildomus – II-ąją ir III-ąją pensijų sistemos ramsčius.

¹⁰ Ten pat.