Lietuvos laisvosios rinkos institutas
ANNO 1990

2025 m. sausis



Samuel van Hoogstraten, „Trompe-l'oeil still-life“, 1664.

KAIP TOBULINTI PENSIJŲ KAUPIMO SISTEMĄ DEMOGRAFINĖS SITUACIJOS KONTEKSTE

KVIETIMAS DISKUSIJAI

Kaip vienas iš II ir III pensijų sistemos ramsčių atsiradimo Lietuvoje iniciatorių (1994–2004 m.), Lietuvos laisvosios rinkos institutas parengė analitinę medžiagą, kurios pagrindu kviečia diskusijai apie pensijų sistemos tobulinimo kryptis. Analitinė medžiaga atliepia naujausius veiksnius ir tendencijas bei Vyriausybės tikslą remti gyventojų taupymą ir kaupimą senatvei. Apžvelgiama demografinė situacija, finansiniam švietimui itin svarbus laiko pirmenybės principas ir valstybės vaidmuo stiprinant žmonių polinkį taupyti senatvei. Laiko pirmenybės principo kontekste aptariamos nuostatos dėl automatinio įtraukimo bei pensijų kaupimo sustabdymo, o taip pat ir galimybės stiprinti II ir III pakopos pensijų kaupimą.

2024 m. kovo 7 d. Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą Nr. KT21-N3/2024 „Dėl teisės nutraukti dalyvavimą pensijų kaupime ir pensijų išmokų diferencijavimo“. Šiam nutarimui įgyvendinti Seimui bus teikiamos įstatymo pataisos, nustatančios pensijų fondo dalyvių teisę nutraukti dalyvavimą pensijų kaupime dėl svarbių priežasčių. Pensijų kaupimo sistemos pokyčiai suplanuoti ir XIX Vyriausybės programoje. Joje numatoma remti gyventojų taupymą ir kaupimą senatvei, o planuojami pokyčiai susiję su automatiniu įtraukimu, laikinu taupymo senatvei įmokų sustabdymu bei išmokų formų pasirinkimu.

Pensijų kaupimo sistemos tobulinimo būtinybę diktuoja ir demografinė situacija: Lietuvos visuomenė yra viena sparčiausiai senstančių Europoje[1] ir didėjantis pensijų gavėjų skaičius[2] daro vis didesnį fiskalinį spaudimą valstybei. Todėl būtina ieškoti būdų, kaip **stiprinti II-ąjį ir III-iąjį pensijų sistemos ramsčius, kurių pensinės išmokos priklauso nuo gyventojų sumokėtų įmokų ir investicinės grąžos, o ne nuo dirbančiųjų šalyje skaičiaus.**

Kodėl valstybės pajėgumas užtikrinti adekvatų pragyvenimo lygį senatvėje silpsta?

Lietuvos visuomenė yra viena sparčiausiai senstančių Europoje[3]. Didėjantis pensijų gavėjų skaičius[4] daro vis didesnį fiskalinį spaudimą valstybei – prognozuojama, kad šiam įsipareigojimui padengti gali nebepakakti tvarių pajamų[5].

Pensijų pakeitimo koeficientas, matuojantis buvusių gyventojo pajamų atkuriamą dalį senatvėje, šiuo metu sudaro 35 proc.[6] bruto ir 49 proc. neto[7] (neįtraukus privačiai sukauptų lėšų) ir yra arti skurdo rizikos lygio. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO) prognozuoja, kad 2022 m. pradėjusių dirbti žmonių pensija ateityje bus dar mažesnė ir sieks tik 28,9 proc. buvusių neto pajamų – beveik mažiausiai tarp visų EBPO narių[8].

---

[1] Organization for Economic Co-operation and Development, Promoting Active Ageing in Lithuania: Policy Challenges and Solutions, Ageing and Employment Policies, 2023, https://doi.org/10.1787/2b4d4cfd-en

[2] Per daugiau nei 20 metų pensinio amžiaus žmonių dalis Lietuvoje išaugo 7 proc., o darbingo amžiaus žmonių dalis sumažėjo 1,4 proc. Valstybės duomenų agentūra, „Nuolatinių gyventojų amžiaus struktūra metų pradžioje“, Rodiklių duomenų bazė, žiūrėta 2024 m. liepos 10 d., https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/.

[3] Organization for Economic Co-operation and Development, Promoting Active Ageing in Lithuania: Policy Challenges and Solutions, Ageing and Employment Policies, 2023, https://doi.org/10.1787/2b4d4cfd-en

[4] Per daugiau nei 20 metų pensinio amžiaus žmonių dalis Lietuvoje išaugo 7 proc., o darbingo amžiaus žmonių dalis sumažėjo 1,4 proc. Valstybės duomenų agentūra, „Nuolatinių gyventojų amžiaus struktūra metų pradžioje“, Rodiklių duomenų bazė, žiūrėta 2024 m. liepos 10 d., https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/.

[5] Valstybės kontrolė, „Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties“, publikuota 2023 m. spalio 27 d.

[6] Eurostat, „Aggregate replacement ratio for pensions (excluding other social benefits) by sex“, žiūrėta 2024 m. balandžio 3 d., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PNP3/default/table?lang=en.

[7] Turint būtinąjį stažą.

[8] Organisation for Economic Co-operation and Development, „*Pensions at glance 2023“*, publikuota 2023 m. gruodžio 13 d., https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2023-country-profile-Lithuania.pdf.

Susidariusiai situacijai spręsti reikalingi ilgalaikiai sprendimai, mažinantys pensijų sistemos priklausomybę nuo blogėjančios demografinės padėties ir pagrįsti gerąja užsienio šalių patirtimi. Tęsti iki šiol gelbstintį pensinio amžiaus bei būtinojo stažo didinimą toliau nebegalima. **Todėl būtina stiprinti savarankišką kaupimą – II-ąjį ir III-iąjį pensijų sistemos ramsčius, kurių pensinės išmokos priklauso nuo gyventojų sumokėtų įmokų ir investicinės grąžos, o ne nuo dirbančiųjų šalyje skaičiaus.** Užsienio šalių praktikų apžvalga rodo, kad individualus žmonių indėlis į pensijų kaupimą gali būti pakankamas orios senatvės garantas.

Istorinė apžvalga: Lietuvos pensijų sistemos pamatai

Siekiant didinti žmogaus finansinį savarankiškumą ir mažinti valstybei tenkantį krūvį, 2004 m. valstybinė pensijų socialinio draudimo sistema buvo papildyta pensijų kaupimu remiantis užsienio šalių pavyzdžiu ir tarptautinių organizacijų rekomendacijomis. Nuo to laiko Lietuvos pensijų sistema laikosi ant trijų ramsčių.

Pirmasis ramstis yra valstybinio socialinio draudimo (VSD) pensijos, finansuojamos gyventojų sumokamomis VSD įmokų lėšomis. Tai dar vadinama einamojo finansavimo pensijų sistema, kuomet dabartiniai dirbantieji išlaiko dabartinius pensininkus. Tai yra lyg „apsauginis tinklas“, bazinio saugumo garantas, tačiau šioje demografinėje situacijoje vien jis orios pensijos neužtikrina.

Antrasis ramstis yra kaupimas privačiuose pensijų fonduose, atliekamas iš gyventojo uždirbamų pajamų tokiu pačiu principu, kaip mokamos įmokos Sodrai, t.y. prieš mokesčius. Į šį kaupimą gyventojas yra įtraukiamas automatiškai kas tris metus iki jam sueina 40 metų, o galimybė disponuoti sukauptomis lėšomis atsiranda tik sukakus pensiniam amžiui. Į žmogaus pasirinktą privatų pensijų fondą pervedama įmoka, kurią sudaro 3 proc. nuo gyventojo pajamų prieš mokesčius ir valstybės paskata – 1,5 proc. mėnesinio šalies vidutinio darbo užmokesčio (iki mokesčių). Siekiant minimizuoti administracinę naštą, įmoką gyventojų vardu fondams pervedama per Sodros sistemą. 2007–2008 m. galiojusi 5,5 proc. įmoka į pensijų fondus buvo sumažinta, vėliau didinta, kol 2023 m. pasiekė dabartinius 3 proc. Prie sumažintos įmokos pridėta skatinamoji valstybės įmoka pensijai taupantiems žmonėms – jos tikslas yra paskatinti gyventojus taupyti senatvei ir įtvirtinti subsidiarumą, sujungiant bendras valstybės ir žmogaus jėgas dėl senatvės aprūpinimo.

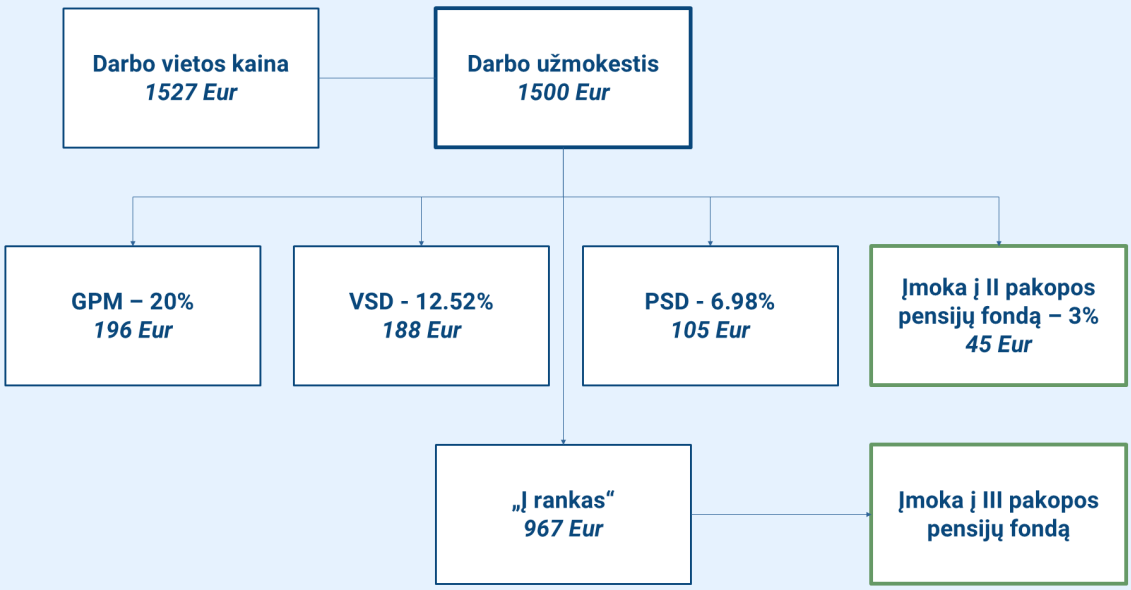
Trečiasis ramstis yra savanoriškai kaupiamos įmokos privačiuose pensijų fonduose. Kas mėnesį gyventojas atideda pasirinkto dydžio įmokas nuo jau apmokestinto atlyginimo. Darbdaviai taip pat gali mokėti įmokas į III pakopos pensijų fondus darbuotojų naudai, taip prisidėdami prie bendro kaupiamosios sistemos tikslo ir motyvuodami darbuotojus kaupti. Visgi svarbu, kad kiekvienas asmuo sąmoningai priimtų sprendimą apie poreikį kaupti senatvei ir atsakomybė už būsimas pensijas nebūtų visuomenėje matoma kaip išskirtinė valstybės, darbdavių ar kitos institucijos atsakomybė.

Įmokoms į pensijų fondus taikomų mokesčių režimų kilmė ir prasmė

Įmokos į II pakopos pensijų fondus yra skaičiuojamos nuo tos pačios bazės, kaip ir įmokos į I pakopos pensijų socialinį draudimą. Toks mokestinis režimas įgyvendina lygiateisiškumo, lygiavertiškumo ir subsidiarumo principus – padalina atsakomybę už gerovę senatvėje tarp paties asmens ir valstybės. Tai yra nejudinamas modelio pagrindas.

1 PAVEIKSLAS

Įmokų į II pakopos pensijų fondą modelis



Priešingai nei I ir II pakopose, III pakopoje žmogus gali pats nuspręsti, kokio dydžio įmoką skaitine išraiška jis nori atsidėti senatvei, o įmoka yra pervedama, prieš tai sumokėjus GPM ir socialinio draudimo mokesčius. Norint paskatinti gyventojus pensijai atsidėti tokią pinigų sumą, kuri užtikrintų didžiąją dalį buvusio atlyginimo užtikrinančią pensiją, buvo įvesta įmokų į III pakopos pensijų kaupimą bei investicinį gyvybės draudimą atskaitos iš apmokestinamųjų pajamų galimybė. Ši priemonė įgyvendino subsidiarumo principą ir skatino žmones kaupti lėšas pensijai, tačiau 2024 m. buvo panaikinta.

Maža įmoka – mažos santaupos

Pensijų sistemos patrauklumą mažina dažni pokyčiai. Pusė gyventojų apklausose atsako, kad motyvacijas kaupti didintų stabili pensijų sistema[9]. Per dvidešimt metų pensijų sistemą reglamentuojantys įstatymai keisti 24 kartus, o paskutinis pakeitimas – 2024 m. panaikintas GPM režimas įmokų į III pakopos pensijų bei investicinio gyvybės draudimo fondus atskaitymui.

Tik 4 iš 10 gyventojų supranta, kad jų finansinę padėtį lemia jų pačių priimti finansiniai sprendimai[10]. **Mažos įmokos bei dažni pokyčiai neleidžia sukaupti pakankamai turto senatvei ir taip mažina gyventojų pasitikėjimą ir pasitenkinimą pensijų sistema.** Politinis sistemos nestabilumas neigiamai veikia siekius didinti gyventojų finansinį raštingumą bei skatinti asmeninę atsakomybę už savo ateitį.

Lietuvos banko analizėje teigiama, kad Skandinavijos šalyse, gebančiose užtikrinti aukštą pajamų pakeitimo normą senatvėje, dalyvavimas pensijų fonduose yra privalomas, o įmokos siekia apie 10 proc. darbo užmokesčio[11]. Tokio dydžio įmokos leidžia sukaupti turtą, reikalingą adekvačioms pensijoms mokėti ir pensijos paprastai pakeičia didžiąją dalį buvusių pajamų. **Lietuvoje įmoka į pensijų fondus yra daugiau nei tris kartus mažesnė – 3 proc. Tokia įmoka nesudaro prielaidų aukštai investicinei grąžai, dėl mažo investuotos sumos dydžio**. Pensijų kaupimo sistemos dalyviams sąžiningai mokant nustatyto dydžio įmokas susidaro lūkestis, kad jos privalo užtikrinti orią pensiją, atitinkančią žmogaus poreikius bei lūkesčius. Tačiau įstatymiškai nustatyta **itin žema įmokos ir darbo užmokesčio proporcija yra nepasitenkinimo pensijų kaupimu priežastis: nepavykus sukaupti pakankamo dydžio pensijos kyla nepasitenkinimas, nusivylimas ir noras išleisti šias santaupas kuo greičiau**.

Kokie pokyčiai pensijų sistemoje yra reikalingi?

Pensijų sistemos pokyčiai turi būti adekvatūs kaupiamosios pensijų sistemos tikslui – privalo motyvuoti gyventojus taupyti senatvei ir didinti jų sukauptą turtą. Ilgalaikiai sprendimai būtini tam, kad būtų užtikrintas pensijų sistemos tvarumas, o ateities kartos – apsaugotos nuo didėjančios mokesčių naštos bei skurdo senatvėje.

[9] ELTA, „LIPFA: beveik pusė gyventojų nesinaudotų galimybe atsiimti dalies pensijų fonde kaupiamų lėšų“, Delfi, publikuota 2023 m. gruodžio 11 d., https://www.delfi.lt/verslas/verslas/lipfa-beveik-puse-gyventoju-nesinaudotu-galimybe-atsiimti-dalies-pensiju-fonde-kaupiamu-lesu-95338711.

[10] Lietuvos bankas, „Lietuvos gyventojų finansinis raštingumas: vos 4 iš 10 mano, kad finansinė padėtis priklauso nuo jų asmeninių sprendimų“, publikuota 2023 m. balandžio 14 d., https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-gyventoju-finansinis-rastingumas-vos-4-is-10-mano-kad-finansine-padetis-priklauso-nuo-ju-asmeniniu-sprendimu.

[11] Lietuvos bankas, „Lietuvos banko vertinimas dėl pensijų kaupimo sistemos“, https://www.lb.lt/uploads/documents/files/LB_20230210_pensiju_sistema.pdf

Pasaulio bankas pripažįsta, kad „padidinti antrosios pakopos vaidmenį galima tik papildomai padidinus įmokų tarifus“[12]. Nuoseklus įmokos į pensijų fondus didinimas iki Vakarų šalyse įprastų 10 proc. yra veiksminga priemonė plėsti pensijų draudimo aprėptį ir pagerinti pakeitimo koeficientą ateityje. **Nors ir šiuo metu įstatymas leidžia bet kuriam kaupiančiajam kaupti daugiau nei 3 proc. nuo savo atlyginimo, ši galimybė praktiškai nežinoma ir naudojama itin ribotai. Dėl to svarbu didinti galimybės mokėti didesnę įmoką į II pakopos pensijų fondus žinomumą ir įgalinti žmones savanoriškai taupyti daugiau.**

Prie adekvataus gyventojų kaupimo senatvei prisidėtų mokestinio režimo korekcijos arba alternatyvių skatinamųjų priemonių sukūrimas. EBPO teigimu, galimybė atimti įmokas iš apmokestinamųjų pajamų skatina gyventojų taupymą senatvei.[13] Lietuvoje veikiantis mokestinis režimas leidžia iš apmokestinamųjų pajamų atskaityti iki 1 500 eurų per metus siekiančias įmokas į pensijų fondus. Šios lubos dėl rekordinės infliacijos bei spartaus gyventojų pajamų augimo pastaraisiais metais nuvertėjo ir prarado savo prasmę, tačiau iki šiol nebuvo indeksuotos. Turint omenyje, kad atskaityti leidžiama maksimaliai 25 proc. apmokestinamųjų pajamų, **nominalios atskaitymų ribos, išreikštos konkrečia suma, tikslinga atsisakyti.** Tai panaikintų nominalaus, su pajamų augimu bei infliacija nesusieto dydžio neigiamą poveikį taupymo paskatoms.

Kaip kompromisas, jeigu norima palikti atskaitymų ribas absoliučia suma, siejant tai su vidutiniu atlyginimu, dabartinė riba turi būti nustatoma pagal formulę VDU*0,25*12. Esant dabartiniam VDU, riba turėtų sudaryti virš 6000 eurų.

Kol įmokos į II pakopos pensijų fondus yra sąlyginai nedidelės, būtina užtikrinti, kad pakankamai žmonių kaupia III pakopoje. Tikslinga atlikti 2024 m. atliktų pataisų *ex post* įvertinimą, ir jeigu poveikis III pakopai buvo neigiamas, kokybiškos teisėkūros principai reikalautų adekvačių veiksmų: svarstyti grąžinti išlaidų įmokoms į III pakopos pensijų fondus atskaitos iš apmokestinamųjų pajamų galimybę (GPM režimas) arba numatyti alternatyvias, veiksmingas gyventojų motyvavimo priemones. Taip ilgalaikių pokyčių akivaizdoje – palaipsniui stiprinant II-ąją pakopą – valstybės poveikis žmonių taupymui būtų tęstinis ir didintų gyventojų pasitikėjimą sistema.

Laiko pirmenybės principas kaip valstybės vaidmens pagrindas

Atsižvelgiant į žmogaus prigimtį, linkusią teikti pirmenybę greitam pasitenkinimui užuot skyrus resursus ilgalaikei gerovei, valstybei tenka svarbus vaidmuo užtikrinti ilgalaikį kaupimą ir taupymą. Automatinis įtraukimas į II pakopos pensijų kaupimą ir sukauptų lėšų laikymas iki pensinio amžiaus įneša tam tikras sutartines ribas ir atsakomybę į laisvą gyventojo disponavimą savo pajamomis.

[12] Heinz P. Rudolph, „Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes, Lessons for Emerging Economies“ (Policy Research Working Paper, World Bank Group, 2019), 5.
[13] Organisation for Economic Co-operation and Development, „Financial Incentives and Retirement Savings“, OECD Publishing, Paris, 2018. https://doi.org/10.1787/9789264306929-en

Visgi, **svarbu užtikrinti, kad automatinis įtraukimas įgyvendintų tikslą didinti kaupimo sistemos žinomumą ir pasitikėjimą ja. Tam derėtų išteklius investuoti į didesnį informacijos prieinamumą ir asmeninio kontakto su įtrauktu asmeniu kūrimą, o ne į automatinio įtraukimo dažnį.**

Valstybės vaidmens, atliepiant į laiko pirmenybės iššūkius, pagrindą sudaro:

- Elgsenos ekonomikos įžvalgos – žmonės dažnai pervertina dabartinius poreikius ir nuvertina ilgalaikę naudą. Automatinis įtraukimas į kaupimo sistemą padeda kompensuoti šį šališkumą.
- Solidarumo principas – valstybės vaidmuo įtraukiant piliečius į pensijų kaupimą yra grindžiamas siekiu užtikrinti bazinį pragyvenimo lygį senatvėje, mažinant ateities kartų priklausomybę nuo valstybės socialinių garantijų.
- Laiko pirmenybės mažinimas – sukurtas mechanizmas „užrakina“ dalį pajamų ilgesniam laikotarpiui, taip sumažindamas galimybę impulsyviai išleisti santaupas dabar ir užtikrindamas pajamas senatvėje.

Tam, **kad gyventojai suprastų tokių priemonių svarbą ir matytų jų ilgalaikę naudą, užtikrinant jų saugumą senatvėje, tikslinga stiprinti komunikaciją ir finansinį švietimą.**

Kuo ankščiau pradedame kaupti pensijai ir tai darome kuo didesnėmis sumomis, tuo didesnė grąža bus garantuota senatvėje. Dėl to **pernelyg lengvas pasitraukimas iš kaupimo sistemos prieštarauja jos paskirčiai – pasitraukdamas žmogus atsakomybę už pensijų kaupimą nusimestų nuo savęs ir perkeltų valstybei, t.y. visiems mokesčių mokėtojams**.

Valstybės atsakomybė už ilgalaikį žmonių saugumą bei gerovę neturėtų skatinti tokios elgsenos nesant iš tiesų ypatingų aplinkybių: **kaupimo nutraukimas ir sukauptų lėšų atsiėmimas būtų pagrįstas tik išimtinių gyvenimo aplinkybių atveju, dėl kurių dalyvavimas privačiame kaupime žmogui, pagal Konstitucinio Teismo išvadą, „tampa itin apsunkintas ar betikslis“**[14]. EBPO rekomendacijoje dėl pensijų sistemos taip pat nurodoma, kad išankstinė prieiga prie sukauptų lėšų gali būti suteikiama tik išskirtinėmis aplinkybėmis[15]. Savarankiško kaupimo pensijai sistema turi užtikrinti nuoseklias pajamas visą pensijos laikotarpį. Atvejai, apibrėžti įstatyme, kuomet kaupimo nutraukimas yra pagrįstas, turėtų būti numatyti konkrečiai ir be interpretavimo galimybių, kurios įžiebtų teisinius ginčus.

[14]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

[15]Organisation for Economic Co-operation and Development, „Recommendation of the Council for the Good Design of Defined Contribution Pension Plans“, 2022.

O **atsakomybė priimti sprendimus dėl taupymo senatvei nutraukimo turėtų būti deleguota valstybiniam socialinio fondo administratoriui ar pasirinktai valstybinei institucijai**. Suteikti tokią atsakomybę privatiems pensijų fondams būtų nepagrįsta dėl šių priežasčių:

- Valstybinės institucijos, neturinčios tiesioginio finansinio suinteresuotumo, galėtų užtikrinti objektyvų ir vieningą sprendimų priėmimo procesą, kuris būtų skaidrus, lengvai suprantamas ir priimtinas visiems dalyviams. Taip būtų sukurta vieninga ir nekvestionuojama praktika;
- Ekspertizė, reikalinga sprendimui dėl kaupimo nutraukimo priimti, ženkliai viršija pensijų fondo kompetencijas, profesines žinias ir yra svetima pensijų fondo veiklai, reikalautų prieigos prie duomenų, kuriais disponuoja valdžios institucijos;
- Papildoma našta neigiamai atsilieptų pensijų fondų investicinei grąžai, turinčiai didelę reikšmę gyventojų paskatoms kaupti ir būsimam pakeitimo koeficientui.

Investicinė sąskaita – kaupimo pensijai papildymas, ne alternatyva

Investicinės sąskaitos įteisinimas yra sveikintinas žingsnis, leisiantis investuotojams mokesčius mokėti tik tada, kai iš sąskaitos pinigai išimami vartojimui. Iki šiol galiojęs sudėtingas pajamų iš finansinių produktų apmokestinimo režimas apsunkino investavimą, o reinvestuojamų pajamų apmokestinimas mažino galutinę turto vertę,

Investicinė sąskaita yra skirta profesionaliems investuotojams ir jokiu būdu negali būti laikoma alternatyva II pakopos pensijų kaupimui, o taip pat ir ką tik panaikintam GPM režimui III pakopai ir investiciniam gyvybės draudimui. Priešingai nei investicinė sąskaita, pensijų kaupimas bei investicinis gyvybės draudimas yra tiesiogiai susietas su finansine gerove senatvėje ir pensijų adekvatumo užtikrinimu. Į investicinę sąskaitą lėšos yra atidedamos po mokesčių, o senatvės aprūpinimui lėšos turi būti skiriamos nuo pajamų prieš mokesčius, lygiagrečiai Sodros įmokoms. Tad investicinė sąskaita nepakeičia būtinybės kaupti senatvei ir skatinti subsidiarią gyventojų atsakomybę už savo finansinę ateitį.