

Pensijų sistema Lietuvoje: dilemos ir kontroversijos

Povilas Gyls

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT-2057, Vilnius

Pensijų sistemos funkcionavimo ir permainų joje klausimas pastaruoju metu mūsų šalyje tapo gana intensyvių diskusijų objektu. Deja, šioms diskusijoms stinga visapusiško bei skaidraus visų argumentų „už“ ar „prieš“ dėstymo, kritiško bei objektyvaus problemų tyrinėjimo. Daugoka jose nutylėjimo, ideologizavimo bei kai kurių interesų grupių rėmimo, mažoka bendrų valstybės interesų pristatymo. Lietuva šiuo požiūriu mažai skiriasi nuo kitų Vidurio Europos šalių. Problemos, dilemos ir diskusijos jose panašios. Tačiau kai kuriose iš jų jau yra žengti svarbūs žingsniai, todėl jų patirtis mūsų šaliai yra naudinga. Šis straipsnis ir skirtas mūsų šalies pensijų sistemai nagrinėti, jos raidos perspektyvoms bei scenarijams aptarti, visa tai siejant su kitų, pirmiausia Vidurio Europos, šalių teigiama bei neigiama patirtimi.

Raktažodžiai: *pensijų fondai, einamųjų mokėjimų sistema, kaupiamieji pensijų fondai, privalomi kaupiamieji pensijų fondai, fiskalinė politika, kapitalo rinka.*

Keywords: *pension funds, pay-as-you-go system, privately funded pension funds, mandatory pension funds, fiscal policy, capital market.*

Įvadas

Pradėsiu nuo dabar egzistuojančios sistemos, pagrįstos *einamosiomis įmokomis* ir *einamosiomis išmokomis* – tarptautinėje praktikoje vadinamos *pay-as-you-go (PAYG)* sistema – pristatymo. Šią sistemą suvokti nesunku, nes ja paremtas „Sodros“ darbas. Ji turi nemažai pranašumų¹:

– pirma, ji yra paprasta. Surinktos socialinio draudimo lėšos iš karto paskirstomos pensininkams.

– antra, ji susijusi su labai maža rizika. Kadangi šioje sistemoje yra tik du etapai – įmokų surinkimas ir jų paskirstymas – lėšų netekimas yra susijęs tik su galimu „Sodros“ darbuotojų piktnaudžiovimu bei neracionaliu lėšų panaudojimu (pirtys, brangūs pastatai ir t. t.). Tie finansiniai nuostoliai negali būti labai dideli. Jie negali esmingai paveikti išmokamų pensijų dydžio².

– trečia, ši sistema yra pigi. Jos administravimo sąnaudos yra mažesnės nei privačių pensijų fondų valdymo sąnaudos.

¹ Ši, kaip ir kiekviena sistema, turi ir pranašumų, ir trūkumų. Pas mus įprasciau kalbėti apie sistemos trūkumus ir neminėti jos pranašumų. Autorius, pradėdamas nuo *PAYG* sistemos pranašumų, sąmoningai pažeidžia lietuvišką tradiciją, kuriai nesvetimas ir neegzistuojančių sistemos trūkumų išskėlimas [3].

² Autoriui teko susidurti su „Sodrai“ taikomu finansinės piramidės epitetu. Jis šiai sistemai visai netinka, nes dėl paprastumo, rizikos veiksnių skaičiaus bei masto ji gali sugriūti tik griūvant visai ekonominei arba politinei sistemai. Bet tokią griūtis sunaikintų bet kokią, tarp jų ir privačių kaupiamųjų pensijų fondų, sistemą.

– ketvirta, stabiliai augant ekonomikai, einamosiomis įmokomis paremta pensijų sistema užtikrina stabilų pensijų didėjimą. Žinoma, jei nesikeičia valstybės politika pensijų klausimu. Kaip rodo Lietuvos statistika, didėjant bendrajam vidaus produktui (BVP), didėja realus darbo užmokestis bei pensijos. Be to, pensijos gali didėti greičiau nei realus darbo užmokestis [5, p. 35].

– penkta, ji skatina kartų solidarumą. Nors metodologinio individualizmo požiūriu solidarumas nėra gėris ir kiekvienas individas turi kovoti už save nesidairydamas pagalbos, tačiau sveika nuovoka sako, jog be tam tikro solidarumo, pagalbos vyresniam, silpnesniam ir kartu be žmogiško teisingumo ne tik visuomenė apskritai, bet ir ekonomika stabiliai funkcionuoti negali.

Beveik visi diskusijos dalyviai sutinka, jog dabartinė pensijų sistema patiria sunkumų. Pirmiausia minimas pensijų dydis, „Sodros“ finansiniai nesklandumai, kurie, tiesa, šiuo metu yra sumažėję, bet ateityje gali padidėti, dabartinių pajamų ir ateities pensijų nepakankamas kiekybinis susiejimas (didelį darbo užmokestį gaunantys ir dideles įmokas „Sodrai“ mokantys dažnai nesitiki, kad jų pensijos bus atitinkamo dydžio), visuomenės senėjimas bei santykio tarp dirbančiųjų ir pensininkų blogėjimas³ ir t. t.

³ Tradicinės pensijų sistemos tyrinėtojai linkę manyti, jog santykis tarp pensininkų bei dirbančiųjų yra prastas ne tik dėl gyventojų senėjimo, bet ir dėl masinio nedarbo, kad sumažinus nedarbą tradicinės sistemos padėtis pagerėtų. Apie tai žr.[1].

Kita sistema – tai privatūs privalomi kaupiamieji pensijų fondai⁴, kai kiekvienas dirbantysis lėšas būsimai pensijai kaupia individualiai, savo sąskaitoje, o sukauptos lėšos investuojamos. Nuo individualių įmokų į šias sąskaitas dydžio, surinktų lėšų investavimo sėkmės bei pensijų fondų veiklos reguliavimo efektyvumo priklauso ir būsimoji pensija. Šioje sistemoje individas turi pasikliauti pats savimi. Jo darbo sėkmė reiškia gerą darbo užmokestį bei gerą pensiją. Tai pabrėžiama reklamuojant šią sistemą. Pagal sistemos sumanytojus žmogus neturėtų dairytis į valstybę, o rūpintis senatve pats. Jeigu jis nesitiki pagalbos iš kitų, vadinasi, neturėtų būti linkęs įsijausti ir į kitų padėtį. Kitaip tariant, solidarumo ši sistema neskatina.

Privačių privalomų kaupiamųjų pensijų fondų šalininkai savo poziciją grindžia keturiais pagrindiniais argumentais. Pirmasis iš jų – dabartinės einamosiomis įmokomis ir einamosiomis išmokomis paremtos „Sodros“ sunkumai, nesėkmės bei neefektyvumas. Antrasis argumentas grindžiamas nuostata, jog privalomi privatūs pensijų fondai padidintų visuminės santaupas ir kartu investicijas. Pastarosios paspartintų ekonomikos augimą. Ne visada drąsiai pateikiamas trečiasis argumentas – šalia „Sodros“ atsiradus kitam pensijų sistemos elementui – privatiems kaupiamiesiems fondams būtų galima tikėtis didesnių nei dabar pensijų. Ketvirtasis argumentas yra daugiau ideologinis – privačiai valdomi pensijų fondai yra veiksmingesni nei valstybiniai: kaip matysime toliau, visi šie argumentai nėra nepaneigiami.

Pensijų sistemų efektyvumo problema

Lietuvoje daugiausia kritikos susilaukia tradicinė „Sodros“ sistema. Tačiau dalis tyrinėtojų nurodo, jog ir privačios, individualiu kaupimu pagrįstos sistemos turi trūkumų. Jų manymu, antroji sistema yra gerokai sudėtingesnė, daugiapakopė ir gana rizikinga [2]. Individo sąskaita per visą jo darbo veiklos ir dalyvavimo kaupiamuosiuose pensijų fonduose laiką turi būti kruopščiai bei sąžiningai tvarkoma. Kai tokių sąskaitų tūkstančiai ir jos bent kartą per mėnesį keičiasi, akivaizdu, jog pensijų apskaitos, administravimo sąnaudos yra didelės.

Surinkti iš žmonių pinigai turi būti investuojami. Taip siekiama, jog jie atneštų prieaugį, iš kurio

⁴ Kaupiamieji pensijų fondai teoriškai gali būti privatūs ir valstybiniai pelno siekiantys, ir veikiantys kaip ne pelno organizacijos, taip pat privalomi ir savanoriški. Plačiau žr. [11]. Lietuvoje savanoriškų privačių kaupiamųjų fondų idėja kol kas nepasiteisino. Galimybė individualiai kaupti pensijų fondą „Sodros“ pajėgomis kaip pigų PAYG sistemos papildymą lietuviškame kontekste nėra apskritai minima. Daugiausia dėmesio dabar skiriama privačių privalomų pensijų fondams. Todėl ir šiame straipsnyje apie juos daug rašoma.

būtų galima mokėti didesnes pensijas, taip pat gauti pelną (jei kaupiami privatūs, pelno siekiantys fondai).

Investuoja šie pensijų fondai į vertybinius popierius – akcijas ir obligacijas. Kadangi paprastai akcijų teikiami dividendai yra didesni nei bankų mokamos palūkanos už indėlius, tai ir turėtų būti aktyvus dalyvauti pensijų fondams finansų rinkose. Tai padidintų įmonių vertybinių popierių paklausą, pagyvintų kapitalo rinką. Tačiau čia slypi ir pavojai. Atėjus laikui įsigytas akcijas gali tekti parduoti tam, kad būtų išmokėtos pensijos. Tačiau gali būti ir taip, kad tų akcijų kursas tuo metu gali būti kritęs ir gautama daug mažiau pinigų nei už jas mokėta. Tokiu atveju ir už akcijas gaunami dividendai, kurie sudarytų pensijų fondų pajamų dalį, irgi gali būti kritę. Tai reikštų pensijų fondų nuostolius ir pensijų sumažėjimą. Pagal lietuvišką šios sistemos variantą pensijų fondas neatsako už tokių nepalankių pasikeitimą finansų rinkose. Subjektas, kuris turi prisiimti patirtų nuostolių našta, yra individas. Be abejo, atsakomybės nepavyktų išvengti ir valstybei, jei ji versų savo piliečius išitraukti į šią sistemą.

Nesena JAV energetikos milžino „Enron“ istorija, kai jo akcijų kursas krito kelis kartus, rodo, jog anksčiau minėta nesėkmė nėra vien teorinė galimybė. Dar naujesnės solidžiomis laikytų „Worldcom“ ir „Xerox“ kompanijų istorijos patvirtina rizikos veiksmių realumą.

Lietuvoje mažai aptarinėjamas ir kitas pensijų fondų investicinės politikos aspektas – tikimybė, jog sukaupti pinigai bus panaudoti ne tik Lietuvos, bet ir kitų, ekonomiškai patrauklesnių šalių įmonių akcijoms įsigyti. O tai reikštų, jog lietuviai savo santaupomis remtų kitų šalių ekonomiką. Laisvo kapitalo judėjimo principo požiūriu tai nesukeltų didelių prieštaravimų tikintis, kad kitų šalių kapitalas galbūt ateis į mūsų šalį. Tačiau, kita vertus, nėra jokios garantijos, jog šis judėjimas bus simetriškas. Pagaliau turime aiškiai žmonėms pasakyti apie tokią galią nacionalinių santaupų nutekėjimą į užsienį.

Kaip žinoma, bet kokios sistemos efektyvumą rodo sąnaudų bei rezultatų santykis. Bent jau sąnaudų požiūriu tradicinė einamaisiais mokėjimais (*pay-as-you-go* arba *PAYG*) paremta sistema yra efektyvi. Tokios sistemos administravimo sąnaudos siekia 2–4 proc., tuo tarpu privačių kaupiamuoju principu pagrįstų sistemų administravimo sąnaudos sudaro 25–30 proc. [6, p. 50]⁵.

Kaip rodo kai kurie skaičiavimai, ne tik sąnaudų, bet ir rezultatų požiūriu kaupiamųjų pensijų fondų sistema nėra tokia patraukli – įvedus tokią sistemą pensijos gali ne tik nepadidėti, bet ir sumažėti. Pasak R. Lazutkos, prognozuojama, jog, pavyz-

⁵ Kai kurie autoriai nurodo dar didesnes – net 35 proc. sąnaudas [2, p. 16].

džiui, Lenkijoje vidutinės pensijos, mokamos individualams, gimusiems 1948 m., įvedus privalomus kaupiamuosius pensijų fondus sumažės nuo 60 proc. iki 35 proc. vidutinės algos [7].

Taigi efektyvumo požiūriu naujoji mišri pensijų sistema, apimanti „Sodra“ ir privalomus kaupiamuosius fondus, būtų brangesnė ir galėtų pabloginti pensininkų padėtį. Kalbu tiek apie dabartinius, tiek apie būsimuosius pensininkus. Pastaruosius, beje, irgi reikia skirti į dvi grupes – tuos, kurių reforma neapimtų, kuriuos išlaikytų tik „Sodra“, ir tuos, kurie gautų mišrią – „Sodros“ ir privačių kaupiamųjų pensijų fondų pensiją.

Pirmieji susidurtų su papildomu rizikos veiksniu, nes maždaug 20 proc. pensijoms skirtų „Sodros“ lėšų patektų į privačius pensijų fondus (tai reikštų dalinę „Sodros“ privatizaciją, o tą netektį „Sodrai“ valstybė kompensuotų iš biudžeto), iškiltų reali grėsmė, jog valstybei patyrus finansinių sunkumų ši kompensacija gali ir sumažėti. Toks mažėjimas reikštų ir „Sodros“ mokamų pensijų sumažėjimą.

Be abejo, solidarumo bei teisingumo principai būtų pakirsti, jei dabartinė perskirstymo sistema būtų pakeista nepasitarus su visomis suaugusiųjų kartomis. Individualių asmeninių sąskaitų, sudaromų iš dabartinių mokesčių mokėtojų įnašų, kaupimu paremta sistema yra neteisinga tiek dabartinių pensininkų, tiek tos dabartinės darbuotojų kartos dalies, kuri nedalyvaus privačiuose pensijų fonduose ir iš jų nieko negaus, atžvilgiu. Dabartiniai darbuotojai be jų sutikimo būtų priversti remti jaunesniąją kartą, kuri iš dalies naudosis iš mokesčių išlaikomų privačių pensijų fondų išmokomis. Valstybė per mokesčius iš vyresnių atimtų, o jaunesniems per privačius pensijų fondus duotų.

Įprasta ir suprantama, kai vyresnioji dirbanti karta remia moksleivius, studentus, bet kai ji verčiama remti dabar dirbančius, savas pajamas turinčius jaunesnius žmones, o to rėmimo tikslas – pastarųjų būsimosios pensijos, padėtis, švelniai tariant, neįprasta.

Sprendžiant pensijų sistemos ateities klausimą nereiktų užmiršti dar vienos aplinkybės. Kaip rodo praktika, tik apie pusę dirbančiųjų aktyviai dalyvauja privalomuose kaupiamuose pensijų fonduose – Lotynų Amerikoje šis procentas svyruoja nuo 44 proc. iki 67 proc. [6, p. 37]. Lenkijoje juose dalyvauja 60 proc., Vengrijoje 40 proc. ekonomiškai aktyvių gyventojų [7].

Kiti dėl nedarbo, dažnos darboviečių kaitos, mažo atlyginimo ir kitų priežasčių savo senatvės vilčių su privačiais pensijų fondais nesieja. Vadinasi, senatvėje jie pagalbos reikalaus iš valstybės. Ir čia galima panaudoti dalinio „Sodros“ privatizavimo šalininkų argumentą: valstybė politiškai gali būti priversta didinti pensijas ir tai ji gali daryti iš valstybės

biudžeto lėšų. Vadinasi, šiuo požiūriu, t. y. politinio spaudimo vyriausybei ar vyriausybės noro įtikti svarbiai ir gausiai elektorato daliai požiūriu, privalomų privačių kaupiamųjų fondų įkūrimas padėti gali ne pagerinti, o pabloginti, ypač prastos ekonominės konjunkūros metais⁶. Naivoka būtų manyti, kad ateityje, kilus socialinei įtampai, politikai skurstantiems pagyvenusiems žmonėms, susirinkusiems prie Vyriausybės ar Seimo rūmų, užuot žadėję padėti drįstų skaityti paskaitas apie privalomų privačių kaupiamųjų fondų naudą ir primintų jų vengimą dalyvauti tokiuose fonduose.

Lietuvos Respublikos finansų ministerija yra apskaičiavusi, jog iš Valstybinio socialinio draudimo fondo privatiems pensijų fondams paimamos lėšos bus nemažos ir didės. Jeigu privalomi pensijų fondai pradėtų veikti 2004 m., iš „Sodros“ tais metais būtų paimta 330 mln. litų. Ši suma nuolat didėtų ir 2015 m. siektų 1005 mln. litų. Per visą šį laikotarpį iš „Sodros“ būtų paimta apie 7,5 mlrd. litų. Visas šias lėšas reiktų kompensuoti iš valstybės biudžeto.

Tai reiškia, kad valstybė turėtų iš naujo apsvarstyti savo finansų politiką. Tokiu atveju yra trys esminės alternatyvos: pirma, didinti biudžeto pajamas, vadinasi, ir mokesčius, antra, skolintis šalies viduje ar užsienyje, arba, trečia, esmingai mažinti asignavimus kitoms visuomeninio gyvenimo sritims – švietimui, medicinai, kultūrai, sportui ir kt.

Gnoseologiniai ir politiniai pensijų sistemos pertvarkymo veiksniai

Pirmąsias dvi alternatyvas tie liberalūs ekonomistai bei politikai, kurie yra už privalomus privačius pensijų fondus, yra linkę nutylėti, nes tai aiškiai prieštarauja neoliberaliajai ekonominei doktrinai. Pagal ją valstybės dalyvavimas ekonomikoje bei mokesčiai turi būti minimalūs.

Neoliberaliai doktrinai prieštarauja ir kitas numatomų permainų aspektas – dalyvavimo privačiuose pensijų fonduose privalomumas. Juk prievarta ir liberalizmas yra nesuderinami. Nėra prasmės kalbėti apie laisvą rinką, kai individas *priverčiamas* dalyvauti *privačioje* iniciatyvoje. Tuomet pakvimpa greičiau valstybiniu kapitalizmu nei liberalizmu.

Liberalizmui svetimas turėtų būti ir valstybės dalyvavimo bei valstybinės atsakomybės faktas. Vals-

⁶ „Sodros“ sistemos kritikai pabrėžia jos priklausomybę nuo politinių sprendimų [13]. Turimi galvoje atvejai, kai valdžia, pasidavusi spaudimui, prisiima nepagrįstai didelius išpareigojimus didinti pensijas ir taip pakenkia „Sodros“ finansiniam stabilumui. Tai realistinis argumentas. Tačiau jis tinka ir privačių pensijų fondams. Jų nesėkmės atveju ne tik pensininkai, bet ir patys pensijų fondai, labai tikėtina, darytų spaudimą politinei valdžiai reikalaudami finansinės intervencijos.

tybė, versdama individą dalyvauti privačiuose pensijų fonduose, prisiima atsakomybę už galimas tų fondų nesėkmes. Kadangi jos yra tikėtinos, valstybė turėtų kontroliuoti privačius pensijų fondus, vadinas, plėsti savo vykdomas funkcijas ir toliau, kaip pasakytų kiekvienas tikras liberalas, biurokratizuotis. Be to, jei privatiems pensijų fondams nesisektų ir jie patirtų didesnių nei tikėtasi nuostolių, valstybė turėtų *papildomai* įsikišti ir finansiškai. O tai reikštų arba dar didesnius mokesčius arba dar didesnę valstybės skolą, arba dar didesnę lėšų sumažinimą kitoms, pirmiausia socialinei, sritims.

Pastaroji alternatyva yra priimtinausia permainų iniciatoriams, nes ji reikštų *savaiminį* medicinos, švietimo, aukštojo mokslo privatizavimą. Šios sritys, sumažinus joms ir taip vargingą finansavimą, ir toliau degraduotų, korumpuotųsi ir t. t. Tai didintų visuomenės nusivylimą ir pasiturinčių žmonių, elito norą pasitraukti iš viešojo sektoriaus į privatų sektorių – privačias mokyklas, klinikas ir t. t. O tai dar labiau didintų problemas viešajame sektoriuje. Visuomenė būtų įsukta į ydingą socialinės srities paslėptinio ir formalaus privatizavimo ratą. Todėl teisėtai kyla klausimas, ar už pensijų sistemos dalinio privatizavimo neslypi kitas tikslas – kuo didesniu laipsniu privatizuoti viešąjį sektorių. Paskaičius Laisvosios rinkos instituto (LRI) darbus, klausimas tampa dar aktualesnis⁷.

Pripažįstant demokratijos principus neturėtų egzistuoti *išankstiniai* tabu arba preferencija jokiai pozicijai, jokiai doktrinai arba strategijai. Visuomenė apie tas doktrinas ir ypač strategijas turi būti informuojama. Taigi minties ir žodžio laisvės bei skaidrumo principų turėtų būti nuosekliai laikomasi. Deja, šie principai „stumiant“ pensijų sistemos permainas mūsų šalyje yra pažeidžiami – visuomenė nėra tinkamai supažindinta su visais „už“ ir „prieš“⁸.

Tačiau Lietuva šiuo požiūriu nėra išimtis. Šis reiškinys yra būdingas daugeliui Rytų bei Vidurio Europos šalių. Katharina Muller atkreipia dėmesį į šiose šalyse taikomą „užtemdymo strategiją“ (*obfuscation strategy*) [9, p. 64]. Ten irgi susiduriama su sąmoningu ir nesąmoningu vienpusiškumu, privalomų privačių pensijų fondų idėją remiančių argumentų iškėlimu ir kitų argumentų nutylėjimu. O tai reiškia, jog ir ten sprendimai kartais priimami informacinėje prieblandoje.

⁷ LRI mano, jog privataus prado negali būti per daug. O tai savo ruožtu reiškia, jog socialus pradas, viešasis sektorius visada yra per didelis, pastarojo privatizavimas yra natūralus ekonominis bei politinis tikslas [10, p. 31].

⁸ Menką visuomenės informuotumą pensijų reformų klausimais patvirtina neseniai Atviros Lietuvos Fondo iniciatyva atlikta apklausa [15].

Mums nederėtų pasiduoti „užtemdymo sindromui“ ir viešai, be išankstinių ideologinių bei politinių nuostatų aptarti viešojo sektoriaus efektyvumo, įvairių ūkininkavimo formų, tarp jų rinkos, taikymo jame. Deja, tiek ekonomikos moksle, tiek politikoje, tiek visuomeninėje opinijoje šie klausimai menkai teatsispindi. Viešasis sektorius yra tapęs intelektualinio bei politinio dėmesio periferija. Vienas akivaizdžiausių šio fakto liudijimų yra „Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija“, parengta 2002 m. pradžioje [8]. Joje yra tik kai kurios conceptualaus požiūrio į viešojo sektoriaus ateitį užuominos. Socialinei plėtrai bei užimtumui skirtas vienas iš 80-ties teksto puslapių rodo dėmesio bei pastangų proporcijas.

Kitas susidariusios padėties trūkumas yra tas, jog net nagrinėjami klausimai matomi dažniausiai per metodologinio individualizmo ir jo atmainos ekonomikoje – neoliberalizmo prizmę. Turįs jį atsverti holistinis požiūris pasireiškia daugiau kaip instinktyvi ir impulsyvi reakcija į susidariusį gnoseologinį disbalansą nei kaip solidi, sisteminė, kritiška bei savikritiška, adekvačia sąvokų sistema pagrįsta *mokslinė* pozicija.

Jei mokslinis holizmas Lietuvoje reikštųsi tvirtiau, būtų aiškiau parodyta, jog ekonomika nėra tapati rinkai, jog, be *privačių* gėrybių, ekonomikoje egzistuoja ir *viešosios*, arba visuomeninės, gėrybės (*public goods*), kad ekonominė šalies plėtra priklausotų ne tik nuo privačių, bet ir nuo viešųjų gėrybių gamybos, kad švietimas arba mokslas yra neegzogeninės ekonomikai sritys, o neatskiriama ekonomikos dalis⁹.

Straipsnio autorius, holistinio požiūrio į ekonomiką šalininkas, šiame nedideliame darbe neturėdamas galimybės plačiau aptarti metodologinio holizmo ypatumų, nori pabrėžti, kad egzistuoja gnoseologinė metodologinio individualizmo alternatyva. Šiuo metu ne tik nagrinėjamos, bet ir kitų ekonominių diskusijų požiūriu čia, Lietuvoje, esame lyg ir nealternatyvioje padėtyje – metodologinis individualizmas yra lyg ir vienintelė ekonomikos mokslo paradigma. Pasauliniame moksle taip nėra.

Daugeliui šis metodologinis ekskursas gali pasirodyti bereikalingu teoretizavimu. Į tai galima atsakyti, jog individai, organizacijos, valstybės, vos ne visada veikia pagal tam tikrą teoriją, tam tikrą filosofiją arba (ir) yra jos veikiami. Tiesa, vienais atvejais žmonės suvokia tą teoriją, ją apibrėžia, kitais – vienu ir kitu požiūriu remiasi implicitiškai bei instinktyviai.

Tai pasakytina ir apie diskusiją pensijų sistemos klausimu. Dalis žmonių, dalyvaujančių diskusijose, apibrėžia savo poziciją, kiti ja vadovaujasi

⁹ Plačiau šią temą autorius nagrinėja kitame savo darbe [5].

ideologinio instinkto lygmeniu. Šiuo požiūriu metodologiniai individualistai ir metodologiniai holistai dažnai nesiskiria – tiek vieni, tiek kiti eksplicitiškai suvokia ir implicitiškai vadovaujasi atitinkamomis metodologinėmis nuostatomis.

Be gnoseologinių bei ideologinių veiksnių, svarbūs ir politiniai veiksniai. Kai kurie Vakarų tyrinėtojai mano, jog šie veiksniai Vidurio ir Rytų Europos šalyse pereinant nuo tradicinės pensijų sistemos prie privačios, individualiu kaupimu paremtos sistemos dažnai nusveria ekonominius veiksnius [4, p. 126].

Politinė valia ieškoti iš tiesų pačių geriausių pensijų sistemos pertvarkymų variantų politiniu požiūriu yra svarbiausias veiksnys. Jeigu efektyvumo paieškos politiniu lygmeniu yra nuoširdžios, jei jų neužgožia išankstinės ideologinės nuostatos bei grupiniai interesai, tos paieškos turi būti transparentiškos, skaidrios, demokratiškos. Tose paieškose turėtų nepritrūkti pastangų surasti nacionalinį sutarimą.

Kaip kažkada buvo ieškoma sutarimo nacionalinio saugumo klausimais, taip dabar reiktų pagalvoti apie ilgalaikės socialinio saugumo strategijos kūrimą. Tokios strategijos nuostatos neturėtų keistis keičiantis jėgų santykiui politinėje arenoje¹⁰.

Vidurio Europos šalių patirtis ir Lietuva

Kaip matėme, einamosiomis įmokomis bei išmokomis pagrįsta pensijų sistema yra paprasta, pigi ir mažai rizikinga. Tačiau, kita vertus, esama nepasitenkinimo šia sistema dėl to, jog ryšys tarp esamų darbininkų pajamų bei būsimųjų pensijų yra gana menkas. Nerimą kelia ir tai, jog blogėja santykis tarp mokančių įnašus dirbančiųjų bei gaunančių pensijas pensininkų, nors šis santykis blogėja ne tik dėl demografinių (gyventojų senėjimas), bet ir dėl socialinių ekonominių priežasčių (didelis nedarbas, šešėlinės darbo rinkos išplitimas). Beje, apie pastarąsias priežastis arba vengiama kalbėti, arba jos pateikiamos kaip tokios pat „gamtinės“, nepaneigiamas kaip ir demografinė padėtis.

Esamą pensijų sistemą iš tiesų galima būtų papildyti kitais elementais. Šiuo požiūriu yra nagrinėtina Vidurio Europos patirtis. Ją skirčiau į tų šalių, kurios pakluso Pasaulio banko bei kitų tarptautinių ekonominių organizacijų patarimams kuo greičiau steigti privačius privalomais įnašais grįstus fondus (tuo keliu ėjo Vengrija ir Lenkija), bei šalių, kurios pasirinko atsargesnę strategiją (pvz., Čekija), patirtį.

¹⁰ Čekijoje dešiniosios partijos iškėlė, o vėliau kairiosios palaikė Čekijos Respublikos socialinės doktrinos idėją. Po atvirų diskusijų ši doktrina turi tapti oficialiu dokumentu, kuriame bus numatyti socialinės politikos tikslai bei priemonės [12].

Pirmųjų šalių patirtis parodė, jog privatūs privalomieji pensijų fondai buvo steigiami gerai neįsigilinus į permainų veiksnius bei padarinius, daliniams privatiems interesams vyraujant viešųjų interesų atžvilgiu. Ten valstybė nesugebėjo atsispirti jungtinėms verslo, žiniasklaidos bei tarptautinių organizacijų pajėgoms¹¹.

Isteigtus privačius pensijų fondus reikėjo paremti didesnėmis nei buvo tikėtasi biudžeto lėšomis. Planuota, kad jos sudarys 0,6–1,2 proc. BVP, tačiau Lenkijoje tam teko skirti apytikriai 2 proc. BVP.

Didžiausia šių lėšų dalis buvo skirta vyriausybės vertybiniais popieriais įsigyti, nors pagal sumanymą tie pinigai turėtų pagyvinti akcijų rinką. Tačiau Vidurio Europos kapitalo rinka nepatraukli, tuo tarpu valstybės obligacijos duoda patikimas pajamas. Tai lyg ir neturėtų sukelti prieštaravimų, pensijų fondai pasirenka geriausius jų sprendimus, tačiau už šio mikroekonominio racionalumo slypi keistas finansinis ratas. Valstybė platina savo vertybinius popierius tam, kad padengtų biudžeto deficitą. O šis, be kitų priežasčių, didėja ir todėl, kad valstybė prisiima biudžetinį išsipareigojimą remti privačius pensijų fondus. Vadinasi, didėjanti valstybės skola yra svarbus privačių pensijų fondų pajamų šaltinis. Kitaip tariant, užuot pagyvinę kapitalo rinką privatus pensijų fondai iš dalies gyvena iš valstybės skolos ir mokesčių mokėtojų pinigų. Pastarieji remia šiuos fondus dvejopai – kompensuodami privatizuotą PAYG pajamų dalį ir mokėdami palūkanas už vis didėjančią valstybės skolą. Valstybės skola didėja ir dėl to, jog tenka remti privačius pensijų fondus.

Verta įsigilinti į nuomonę tų tyrinėtojų, kurie kartu su J. Stiglitzu, A. Singhu linkę manyti, jog mažiau išsivysčiusioms šalims sunkiai seksis išplėtoti vertybinių popierių rinką, kad net Vokietijoje arba Japonijoje fondų biržos finansinėse sistemose iki šiol vaidino mažesnę vaidmenį nei bankai [2]. Manau, jog svarstydami greitesnę „Sodros“ dalinio privatizavimo scenarijų mes turėtume atsižvelgti į šią aplinkybę.

Kitokia nei Lenkijos bei Vengrijos yra Čekijos patirtis. Šioje šalyje susiklostė kitoks santykis tarp suinteresuotų galios centrų – Socialinių reikalų ministerijos, Finansų ministerijos, finansinių grupių ir Pasaulio banko. Pagrindinį vaidmenį čia vaidino Socialinių reikalų ministerija, kuri pagal savo paskirtį yra socialiai jautresnė ir labiau orientuota [8]. Todėl šioje šalyje neoliberalizmas nebuvo pasirinkta kaip pensijų reformos paradigma. Taip atsitiko nepaisant to, jog valdžioje tuo metu buvo dešinioji vyriausybė.

¹¹ Verslas, pirmiausia finansiniai sluoksniai, privačiais pensijų fondais suinteresuotas kaip investicijų objektu. Žiniasklaida į kovą dėl privačių pensijų fondų kūrimo įsitraukia tiek dėl ideologinių, tiek dėl finansinių priežasčių. Pa-

Reformų kelias, kurį pasirinko Čekija, grįstas tradicine Europine gerovės valstybės paradigma. Dabar šioje šalyje pensijų sistema susideda iš dviejų dalių. Joje dera valstybinė *PAYG* sistema ir privati, bet savanoriška, individualaus kaupimo principu veikianti sistema. Taigi Čekija į Europą žengia be Lotynų Amerikai būdingų, rizikingų iš labai brangiai biudžetui kainuojančių pensinės sistemos elementų. Tai gerokai sumažina tikimybę, jog didėjant valstybės skolai Čekiją ištiks kažkas panašaus, kas ištiko Argentiną praėjusių metų pabaigoje ir šių metų pradžioje, kai šalis, sukaupusi apie 130 mlrd. JAV dolerių nacionalinę skolą, atsidūrė bankroto akivaizdoje.

Lietuva turi gerą galimybę pasimokyti tiek iš teigiamos, tiek iš neigiamos pensijų reformų patirties Vidurio Europoje. Šiandien geriau negu praeityje funkcionuoja „Sodra“. Taip pat mūsų šalyje yra priimtas Privačių savanoriškų pensijų fondų įstatymas. Kol kas ekonominės sąlygos nėra palankios jiems kurtis. Todėl verta apsvarstyti galimybes tas sąlygas pagerinti. Čia vėl praverstų čekų patirtis. Tačiau ja naudojantis vertėtų vengti per didelių valstybės finansinių išpareigojimų.

Naujausi diskusijų dėl pensijų sistemos pertvarkos poslinkiai rodo, jog pamačius, kad privalomumo principas steigiant privačius pensijų fondus susiduria su pasipriešinimu, bandoma išgelbėti kitą anksčiau sumanyto plano elementą – 20 proc. „Sodros“ pajamų skirti privatiems (dabar jau savanoriškiems) pensijų fondams [14]. Tikimės, jog išdėstyti finansiniai argumentai parodė, kokie rizikingi yra tokie sumanymai.

Išvados

Daugeliu požiūriu privalomų privačių pensijų fondų kūrimo scenarijus nėra liberalus. Vos ne kiekviename žingsnyje matyti, kad valstybės dalyvavimas bei atsakomybė būtų dideli, o biudžetinės sąnaudos nuolat didėtų. Valstybės parama privatiems pensijų fondams gali siekti nuo 1 iki 2 proc. BVP kasmet. Lenkijai jau pačioje pradžioje šių pereinamųjų kainų maksimali.

Mažai tikėtina, jog tai būtų kompensuojama labai smarkiai nurėžiant asignavimus svarbioms socialinės srities šakoms – jos ir dabar vos išgyvena. Be to, tai reikštų socialinės įtampos didėjimą. Vadinasi, reali išeitis – skolinimasis. Tačiau skolinimasis reiškia ir skolos aptarnavimo sąnaudų, palūkanų apimtį didėjimą. Tos sąnaudos būtų dengiamos iš biudžeto, dėl to jis taptų dar deficitiškesnis. Tas deficitas būtų dengiamas skolinantis, o tai didintų ateities biudžeto deficitiškumą... Ir taip įsisuktume į skolinimosi ratą.

Šiandien mūsų valstybės skola dar nėra ypač didelė. Tačiau jei vien dėl pensijų sistemos reorga-

nizavimo ji per dešimtmetį padidėtų 7,5 mlrd. litų, o juk valstybė turi ir kitų reikmių, tai po kurio laiko pamatytume, jog skolai aptarnauti reikia ne dabartinių 2,5 proc. BVP, o 5 proc. BVP ir daugiau. Ir tai jau sudarytų ne 1,2 mlrd., o 2,5 mlrd. litų ir daugiau, t. y. bemaž ketvirtadalį nacionalinio biudžeto.

Mažai tikėtina ir tai, jog šie pensijų fondai esmingai prisidėtų prie kapitalo rinkos pagyvėjimo. Didelė lėšų dalis būtų skiriama valstybės vertybiniais popieriais įsigyti, taip pat išplauktų į užsienį.

Sistema nebūtų teisinga. Daugiausia nuo jos nukentėtų dabartiniai pensininkai bei vyresni dabartiniai darbuotojai, nepatenkantys į sistemą. Pirmųjų pensijos, ko gero, beveik tikrai nedidėtų, o gal net sumažėtų. Antrieji, nieko negaudami mainais per mokesčius, remtų būsimąsias pensininkų kartas. Apie tokį savitą perskirstymą žmonės turėtų žinoti. Šiandien jie yra menkai informuoti, todėl lengvai gali tapti manipuliavimo aukomis.

Pabaigoje kviesdami aktyviau diskutuoti minėtais klausimais siūlome atkreipti dėmesį į šias iki šiol sąmoningai ar nesąmoningai neįvertintas nagrinėjamo proceso dimensijas bei alternatyvas:

Pirma, neturėtume neigti būtinybės visapusiškai ir kritiškai ištirti dabartinę pensijų sistemą bei galimybės ją keisti. Tačiau tai turime daryti objektyviau nei iki šiol. Šiuo požiūriu galėtume pasimokyti iš Čekijos, kuri nepuolė daryti pereinamųjų, o palyginti ramiai išanalizavo padėtį ir priėmė sprendimus dėl pereinamųjų.

Antra, neturėtume iš anksto atmesti savanoriškų privačių kaupiamųjų pensijų fondų idėjos kaip negyvybingos. Sudarius tinkamas sąlygas tie fondai galėtų konkuruoti su, pavyzdžiui, dabar išpopuliarėjusiu gyvybės draudimu.

Trečia, neturėtume sekti Lotynų Amerikos arba kai kurių pirštus nudegusių Vidurio Europos šalių pavyzdžiu. Nei Argentinos, nei Lenkijos, nei Vengrijos pavyzdžiai nėra įkvepiantys. Pavyzdys galėtų būti Vakarų Europa, kur privalomi privatūs pensijų fondai nėra kuriami, tačiau egzistuoja savanoriškas pensinio kaupimo sistemos, kuriose dalyvauja ne tik darbuotojai (kaip planuojama Lietuvoje), bet ir darbdaviai.

Ketvirta, galbūt dar nevėlu apsvarstyti galimybę „Sodros“ sistemą papildyti kaupiamąja dalimi, t. y. sukurti sistemą, kurioje tradicinė einamųjų įmokų ir einamųjų išmokų sistema būtų derinama su galimybe žmonėms kaupti savo pensijai skirtas lėšas individualiai, kaupiamosiose sąskaitose.

Penkta, spręsdami šį klausimą turėtume vengti ideologinių – kairiųjų arba dešiniųjų, kolektyvinių arba individualistinių – *instinktų* įtakos. *Mokslo* požiūriu ji naudinga būtų nagrinėti optimalaus santykio tarp privačių ir viešųjų gėrybių gamybos požiūriu.

Šešta, būtų padaryta didelė klaida, jei ši pro-

blema būtų sprendžiama darant įtaką kai kurių interesų grupėms (bankams, žiniasklaidai) arba taip pat savų interesų turinčioms tarptautinėms organizacijoms, nepakankamai atsižvelgiant į bendrus finansinius, socialinius bei politinius šalies interesus.

Ir pagaliau, septinta, neleistina šiuo, kaip ir kitais, atveju taikyti „užtemdymo strategijos“ (*obfuscation strategy*). Reforma turi būti skaidri, žmonės turi būti informuojami, su jais turi būti tariamasi. Iki šiol šio, demokratinio, elemento labai stigo. Nors demokratija yra lėtesnė, tačiau patikimesnė sprendimų priėmimo sistema.

Literatūra

1. Augustinovic M. Pension Systems and Reforms in the Transition Countries. *Economic Survey of Europe. Economic Commission for Europe and United Nations*, Vol. 3, 1999.
2. Beattie R., McGillivray W. A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report „Averting the old age crisis“. *International Social Security Review*, Vol. 54, 2–3/2001.
3. Dvilys J. Serganti pensijų sistema nepajėgi reformuotis. *Respublika*, 2002 01 08.
4. Eatwell J. and others. Hard budgets soft states. *Social policy choices in Central and Eastern Europe*. London: IPPR, 2000.
5. Gylys P. Fundamentalizmas ekonomikoje ir jo pavojai. *Ekonomika: Vilniaus universiteto mokslo darbai*, Nr. 57, 2002 07 05.
6. Katkus V., Martinaitytė E. *Pensijų reforma: pensijų fondų sistemos Lietuvoje kūrimo problemos*. Vilnius. Lietuvos bankininkystės, draudimo ir finansų institutas, 2002.
7. Lazutka R. Į pensijų fondus investuotos lėšos gali ir nuvertėti. *Respublika*, 2002.
8. *Lietuvos ūkio plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija*. Vilnius, 2002.
9. Muller K. The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe. *International Social Security Review*, Vol. 54, 2–3/2001.
10. *Knyga 2002–2004 metų Seimo nariams ir rinkėjams*. Vilnius: LRI, 2000.
11. Orszag P. and Stiglitz J. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Washington. D. C., The World Bank. 1999.
12. Potuček M. Czech Social Reform After 1989: Concepts and Reality. *International Social Security Review*, Vol. 54, 2–3/2001.
13. Steponavičienė G. Pensijų reformos garvežys gali nuvažiuoti į aklakelį. *Lietuvos rytas*, 2001.
14. Tamulionis P. Pensijų reformą valdžia vėl stumia atgal. *Lietuvos rytas*, 2002.
15. <http://www.osf.lt/>

Povilas Gylys

Pensions System in Lithuania: Dilemmas and Controversies

Summary

Lithuania faces difficult dilemmas in the field of old age security. Aging population, weak bonds between current wages, salaries and amount of (size of) future pensions causes certain dissatisfactions and risks. They alongside with the pressure of certain interest groups which are interested in possibility to enter financial flows and to take benefits from partial privatization of these flows create certain gnoseological, political and ideological climate surrounding the issue of pension reform. In these circumstances the use of neutral, scientific approach would be helpful. Together with more open, comprehensive, democratic discourse it would add to the rationality, prudence of the decisions concerning the issue.

Author of the article argues that the currently functioning pay-as-you-go (PAYG) system together with some shortcomings have its advantages which should not be neglected in the discussion on the pension reforms. On the other hand private pension system based on individual accumulation is not so advantages and effective as its portrayed by its proponents. It is connected with rather high risk both for individuals and for state. The danger of loss of money in the financial markets in case of downfall of the value of securities and the threat to budgetary stability of the country are two major reasons to refrain from overly enthusiastic attitudes towards private, especially mandatory, pension funds.

The experience of Argentina, Hungary, Poland should caution us against impulsive, non-comprehensive decision. West European and especially Scandinavian pattern could serve us a good service.

Povilas Gylys – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Ekonomikos katedros vedėjas, profesorius, ekonomikos mokslų habilituotas daktaras.

Telefonas (8–5) 2 714 547

Elektroninis paštas ekk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2002 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.