

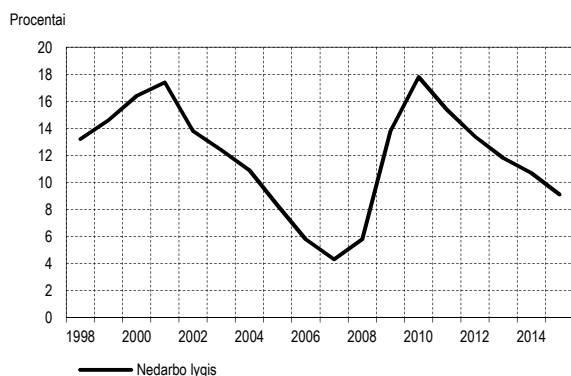
1 PRIEDAS. Senėjimas, pensijų reforma ir galimos ekonominės politikos priemonės Lietuvoje

Įvadas

Nuo 2015 m. spalio mėn. suintensyvėjo Lietuvos politikų debatai dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso ir kitų teisės aktų, kuriais siekiama sukurti naują šalies socialinį modelį. Darbo kodekso atnaujinimas ir dalies mokesčių bei pensijų sistemos reforma turėtų skatinti darbo vietų kūrimą, mažinti paskatas dalyvauti neoficialiojoje (šėšelinėje) ekonomikoje ir užtikrinti fiskalinį tvarumą senstančioje visuomenėje. Šia analize prie diskusijos siekiama prisidėti įvertinant galimas makroekonominės senėjimo pasekmes ir biudžeto konsolidavimo galimybes senstant visuomenei. Dėmesys sutelkiamas į valdžios sektoriaus biudžeto subalansavimą, pagrindu laikant ekonomikos oficialiojo ir neoficialiojo sektorių sąveiką nedarbo, gamybos ir apmokestinimo srityse.

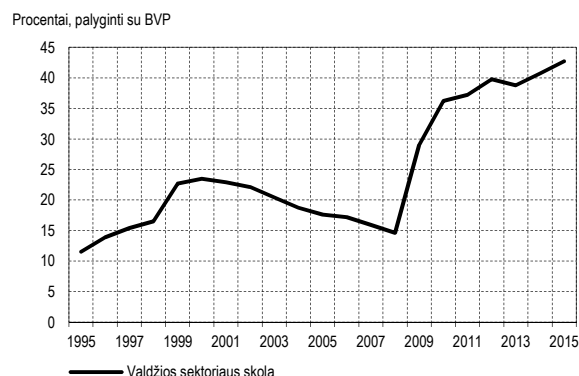
Nors Lietuvos nedarbo ir valdžios sektoriaus skolos lygis, palyginti su kitų Europos šalių lygiu, nėra labai aukštas, išsiskiria keletas tendencijų, kurios galėtų būti svarbios diskutuojant dėl socialinio modelio. Po pastarosios ekonominės krizės nedarbo lygis staiga kilstelėjo iki beveik 18 procentų, paskui po truputį mažėjo ir dabar sudaro 9 procentus (A pav.). Dėl emigracijos daromas mažesnis spaudimas nedarbo draudimo fondui trumpuoju laikotarpiu, bet emigracija tęsiasi ir po krizės, o tai kelia abejonų dėl situacijos darbo rinkoje ir gimstamumo kaitos ilguoju laikotarpiu.

A pav. Nedarbo lygis



Šaltinis: Eurostatas.

B pav. Valdžios sektoriaus skola



Šaltinis: Eurostatas.

Valdžios sektoriaus skolos lygis Lietuvoje paskutiniu metu be pertrūkio didėjo (B pav.), todėl šiandien valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis viršija 40 procentų. Daugiausia skola padidėjo per krizę, bet po krizės irgi kito ta pačia kryptimi. Nepaisant šio pagreičio, valdžios sektoriaus skolos lygis vis dar yra mažesnis nei daugumos Europos šalių.

Kalbant apie demografiją, pasakytina, kad Eurostatas senėjimą Lietuvoje prognozuoja daug mažesnę nei, pavyzdžiui, Slovakijoje ar pietų Europos šalyse. Be to, valstybinėms pensijoms Lietuva išleidžia santykinai mažiau nei kitos panašios valstybės. Vis dėlto, atsižvelgiant į nesena valstybės skolos ūgtelėjimą ir darant prielaidą, kad esamos demografinės tendencijos nepasikeis, galima numatyti, kad net ir nuosaikus senėjimas galėtų sukelti fiskalinę įtampą vidutinės trukmės laikotarpiu. Atliekant analizę, bus vertinama, kiek dėl senėjimo galėtų padidėti biudžeto deficitas (valstybės skola), ir nagrinėjama, kokių makroekonominių pasekmių galėtų turėti skirtingos fiskalinės priemonės, kurių reikėtų biudžeto spaudimui pašalinti.

1. Modelio apžvalga

Plėtojama OGRE uždarnosios ekonomikos modelio versija, D. Baksa'os ir Z. Munkacsi (2016) papildyta ekonomikos atvirumo elementu – užsienio prekyba ir taupymu užsienio aktyvais. Pagrindinė OGRE naujovė yra neoficialiosios ekonomikos dalies įtraukimas į persidengiančiųjų kartų (angl. *Overlapping Generations*, OLG) modelį. Tai pirmasis neoficialiąją ekonomiką apimantis Gertlerio tipo OLG modelis, kuriuo atsižvelgiama į nedarbą. Įtraukti neoficialiąją dalį svarbu, nes ji, kaip nurodo ir O. E. Williamsonas (1975), lemia mokesčių vengimą ir mažesnę reguliavimo lygį. Išsamus atvirosios ekonomikos modelio aprašymas pateikiamas D. Baksa'os ir Z. Munkacsi (2016) straipsnyje.

Analizei naudojamo OLG modelio struktūrą sudaro dvi visuomenės grupės. Jauni žmonės (dirbantys) arba dirba ir moka darbo pajamų mokesčius, arba yra bedarbiai ir iš valdžios gauna bedarbio išmokas. Seni žmonės (pensininkai) ne dirba, o gauna valstybines senatvės pensijas. Populiacija nėra pastovi, einant laikui ji kinta: jaunų žmonių grupė pasipildo naujais žmonėmis, o seni žmonės miršta. Populiacijos struktūros pokyčius lemia ne tik gimimas ir mirtis, bet ir išėjimas į pensiją.

Įmonės yra dviejų tipų – fizinio kapitalo gamintojos ir produkcijos gamintojos. Fizinio kapitalo gamintojos investuoja ir teikia fizinį kapitalą prekių gamintojoms. Pastarosios samdo darbuotojus iš jaunų žmonių grupės ir gamina prekes, kurios yra arba vartojamos namų ūkių, arba įsigyjamoms valdžios (tik oficialiojo sektoriaus prekės), arba naudojamos kapitalo gamybai. Produkciją gaminančios įmonės skiria papildomų išlaidų darbuotojams samdyti ir deryboms dėl atlyginimo. Be to, jos veikia monopolistinės konkurencijos sąlygomis ir nustato kainų lygį.

Darbuotojus gali samdyti oficialiojo arba neoficialiojo sektoriaus įmonės. Neformaliose darbo ir prekių rinkose išvengiama mokesčių mokėjimo. Tai reiškia du dalykus: 1) darbo pajamos (tiek darbuotojo, tiek darbdavio) apmokestinamos tik oficialiajame sektoriuje; 2) pridėtinės vertės mokestis mokamas tik už prekes, įsigytas iš oficialiojo sektoriaus gamintojų. Kitas didelis skirtumas yra tai, kad oficialusis sektorius reguliuojamas labiau nei neoficialusis. Formalioms darbo bei prekių rinkoms būdingas ir didesnis nelankstumas. Abu sektoriai sąveikauja darbo ir prekių rinkose. Darbo rinkos sąveika rodo darbuotojų galimybes pereiti iš oficialaus į neoficialų sektorių, priklausančias nuo to, koks yra darbo pajamų apmokestinimo oficialiajame sektoriuje ir darbo užmokesčio neoficialiajame sektoriuje lygis. Prekių rinkos sąveika atskleidžia, kad šešėline veikla užsiimančios įmonės pagamintas prekės vienetas teikia mažesnę naudą, nei prekės vienetas, pagamintas oficialiajame sektoriuje. Toks vertės sumažėjimas aiškinamas tuo, kad produkciją gaminant šešėline veikla užsiimančioms įmonėms, nesama vartotojų apsaugos. Viešasis sektorius vartoja tik oficialiosios ekonomikos gaminius.

Fiskalinio sektoriaus modelis yra gana išsamus – modeliuojami du viešojo sektoriaus pajamų šaltiniai. Valdžios sektoriaus pajamas sudaro darbo pajamų mokesčiai (gyventojų pajamų mokestis, darbuotojų ir darbdavių socialinio draudimo įmokos) ir pridėtinės vertės mokestis. Iš valdžios sektoriaus finansuojamas valdžios sektoriaus vartojimas, nedarbo išmokos ir senatvės pensijos. Valdžios sektoriaus biudžeto deficitas padengiamas išleidžiant obligacijas. Skiriami dveji pensijų planai. Taikant persikirstomojo finansavimo planą (angl. *pay-as-you-go*), išeinantys į pensiją asmenys gauna pensijų išmokas, susietas su buvusiu darbo užmokesčiu ir pakeitimo norma, rodančia, kokią dalį darbo užmokesčio pakeičia pensija. Visiško finansavimo principas numato, kad kiekvienas darbuotojas turi sąskaitą ir jos santaupos naudojamos būsimoms pensijų išmokoms finansuoti.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad pagal daromą prielaidą užsienio prekyboje dalyvauja tik oficialusis sektorius. Lietuvos ekonomika yra labai atvira (atvirumo rodiklis, skaičiuojamas kaip eksporto ir importo dalių, palyginti su BVP, suma, yra apie 150 %), todėl užsienio prekyba nagrinėjant senėjimo problemą ir valstybės ekonominės politikos priemones yra esminis dalykas. Išorės sektoriaus kaita turi didelę įtaką gamybai, vartojimui ir apmokestinimui.

2. Senėjimo poveikis ir galimi ekonominės politikos sprendimai

Tiriamas tiek ilgalaikis, tiek trumpalaikis makroekonominis poveikis, kurį galėtų turėti ekonominės politikos priemonės, pasirinktos senėjimo keliamo spaudimo biudžetui problemai spręsti. Ilguoju laikotarpiu laikomas 100 metų laiko tarpas, aprėpiantis dviejų kartų darbo ciklą. Pirmieji 30 metų skirstomi smulkiau, nes išlaidos ir nauda trumpuoju laikotarpiu skiriasi nuo ilgojo laikotarpio išlaidų ir naudos, o tai rodytų, kad ir ekonominės politikos sprendimai turės nevienodą poveikį.

Visuomenės senėjimas modeliuojamas kaip mirtingumo rodiklio mažėjimas, ir toks senėjimo indeksas (senų ir jaunų žmonių santykis) pirmuosius 30 metų laipsniškai didėja 5 proc. punktais, o per kitus 70 metų nusistovi naujas jo lygis. Senėjant dirba santykinai mažiau žmonių, ir išeinančių į pensiją asmenų dalis didėja sparčiau už mirties atvejų didėjimą. Dėl to keičiasi visuomenės struktūra: aktyvių jos narių mažėja, daugėja neaktyvių. Darbo jėgos pasiūla mažėja, kaip ir BVP vienam gyventojui. Valdžios sektoriaus išlaidos pensijoms didėja, o mokestinės pajamos, mažėjant tiek jaunų, tiek senų žmonių vartojimui, mažėja ir tai lemia didesnę valstybės skolą. Dėl tikėtinos ilgesnės gyvenimo trukmės mažėja abiejų visuomenės grupių vartojimas ir didėja taupymas. Suvokdami, kad gyvenimo trukmė pailgėjo, daugiau žmonių ieškosi darbo, tačiau iškart sugerti papildomos darbo pasiūlos neleidžia trintis darbo rinkoje.

Nagrinėjamos ekonominės politikos priemonės ir jų poveikis nurodomi A lentelėje. Tai priemonės, kurių reikėtų imtis siekiant spręsti senėjimo poveikio biudžetui ir galimo ilgalaikio poveikio ekonomikai problemą. Pirmiausia tiriama, kokį poveikį turėtų dvi darbo pajamų mokesčių politikos apmokestinimo priemonės: gyventojų pajamų mokesčio ir darbuotojų socialinio draudimo įmokų didinimas; darbdavio socialinio draudimo įmokų didinimas. Tada susitelkiama į dvi pensijų reformas: pakeitimo normos mažinimą ir išėjimo į pensiją tikimybės mažinimą, t. y. pensinio amžiaus ilginimą. Galiausiai tiriama, kokį poveikį daro kitos fiskalinės politikos priemonės, tokios kaip pajamų iš pridėtinės vertės mokesčio didinimas ir valdžios sektoriaus vartojimo išlaidų mažinimas.

Numatant senėjimo indekso padidėjimą 5 proc. punktais, kiekviena fiskalinės politikos priemonė keičiama taip, kad valstybės skolos lygis būtų toks, koks buvo iki ekonominio šoko. 1 lentelėje pateikiami skaičiavimo rezultatai rodo grynąjį kintamojo pokytį procentais: –1,1 proc. BVP vienam gyventojui pagal nekonsolidavimo scenarijų reiškia, kad, valdžiai nesiimant reformų, BVP vienam gyventojui pagal mažesnio mirtingumo scenarijų bus 1,1 proc. mažesnis. A lentelėje pateikiami skaičiavimų rezultatai procentiniais punktais rodo kintamųjų skirtumus: oficialiojo BVP, palyginti su visu BVP, padidėjimas, 0,1 proc. punkto padidinus darbdavio socialinio draudimo įmoką, reiškia, kad, darbdavio socialinio draudimo įmokai padidėjus 3,3 proc. punkto, oficialiojo sektoriaus sukuriamas BVP padidėja, pavyzdžiui, nuo 80 iki 80,1 procento. Visi pavyzdžiai rodo, kad norint, jog valstybės skolos lygis būtų toks pat, koks buvo iki šoko, būtinas fiskalinės priemonės pokytis.

A lentelė. Lietuvos senėjimo indekso padidėjimo 5 proc. punktais poveikis ilguoju laikotarpiu

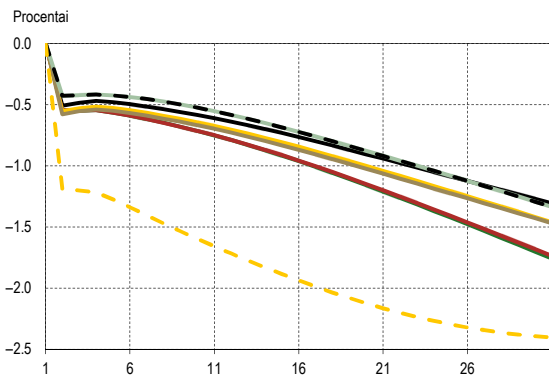
Biudžeto konsolidavimo priemonė	BVP vienam gyventojui (procentais)		Oficialusis BVP, palyginti su BVP (pokytis proc. punktais)	
	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis
Nekonsolidavimas	-1,1	-0,9	0,0	-0,2
Gyventojų pajamų mokestis ir darbuotojų SDI	-1,5	-2,4	0,1	0,3
Darbdavio SDI	-1,4	-2,3	0,1	0,3
Darbo užmokesčio pakeitimo pensija norma	-1,1	-1,9	0,1	0,3
Išėjimo į pensiją tikimybė	-1,0	-1,7	0,1	0,3
Pridėtinės vertės mokestis	-0,9	-1,7	-0,1	0,0
Valdžios sektoriaus vartojimo išlaidos/BVP	-0,9	-1,7	-0,1	0,1
Gimstamumo lygis	0,1	-0,6	0,0	0,3
Biudžeto konsolidavimo priemonė	Bendras namų ūkių vartojimas vienam gyventojui (procentais)		Jaunų namų ūkių vartojimas, palyginti su bendru vartojimu (pokytis proc. punktais)	
	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis
Nekonsolidavimas	-1,1	-0,3	-2,8	-3,5
Gyventojų pajamų mokestis ir darbuotojų SDI	-2,1	-3,9	-0,9	-0,9
Darbdavio SDI	-2,1	-3,9	-0,7	-0,6
Darbo užmokesčio pakeitimo pensija norma	-1,7	-3,2	-0,8	-0,7
Išėjimo į pensiją tikimybė	-1,6	-3,1	-0,7	-0,6
Pridėtinės vertės mokestis	-1,5	-3,1	-0,7	-0,5
Valdžios sektoriaus vartojimo išlaidos/BVP	-0,5	-1,9	-0,7	-0,5
Gimstamumo lygis	-0,1	-1,9	1,2	1,9
Biudžeto konsolidavimo priemonė	Nedarbo lygis (pokytis proc. punktais)		Neoficialiojo įdarbinimo dalis, palyginti su visu užimtųjų skaičiumi (pokytis proc. punktais)	
	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis
Nekonsolidavimas	-0,7	-0,8	0,0	0,2
Gyventojų pajamų mokestis ir darbuotojų SDI	-0,6	-0,3	0,3	0,2
Darbdavio SDI	-0,6	-0,2	0,2	0,1
Darbo užmokesčio pakeitimo pensija norma	-0,6	-0,3	-0,2	-0,4
Išėjimo į pensiją tikimybė	-0,5	-0,2	-0,2	-0,4
Pridėtinės vertės mokestis	-0,8	-0,5	0,1	-0,1
Valdžios sektoriaus vartojimo išlaidos/BVP	-0,8	-0,5	0,1	-0,1
Gimstamumo lygis	0,0	0,4	-0,1	-0,4
Biudžeto konsolidavimo priemonė	Valdžios sektoriaus skola, palyginti su BVP (pokytis proc. punktais)		Priemonė (pokytis proc. punktais)	
	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis	Pagrindinis scenarijus	Mažesnis atvirumo lygis
Nekonsolidavimas	75,9	125,1	0,0	0,0
Gyventojų pajamų mokestis ir darbuotojų SDI	0,0	0,2	2,6	3,4
Darbdavio SDI	0,0	0,2	3,3	4,4
Darbo užmokesčio pakeitimo pensija norma	-0,1	0,0	-1,0	-1,3
Išėjimo į pensiją tikimybė	-0,3	-0,1	-0,03	-0,04
Pridėtinės vertės mokestis	-0,1	0,0	1,8	2,3
Valdžios sektoriaus vartojimo išlaidos/BVP	-0,2	0,0	-0,4	-0,5
Gimstamumo lygis	-1,8	-1,8	-0,4	-0,4

Pastaba: SDI – socialinio draudimo įmoka. Darbo užmokesčio pakeitimo pensija norma yra bendroji, o gimstamumo lygis – grynasis. Ilgasis laikotarpis reiškia 100 metų po įvykusio šoko. Šokas – seno amžiaus žmonių išlaikymo koeficiento nuoseklus padidėjimas 5 proc. punktais per pirmus 30 metų, po to koeficiento reikšmė nekinta.

Gyventojų pajamų mokesčio ir darbuotojų socialinio draudimo įmokos didinimas BVP vienam gyventojui turi didžiausią poveikį iš visų nagrinėtų fiskalinės politikos priemonių. Taip yra todėl, kad taikant šią priemonę stipriai paveikiamas jaunų žmonių grupei priklausančių asmenų vartojimas: jų vartojimo dalis, palyginti su visu vartojimu, sumažėja 0,9 proc. punkto, o visas vartojimas vienam gyventojui tampa mažesnis 2,1 proc. Darbo jėgos pasiskirstymo tarp oficialiojo ir neoficialiojo sektoriaus svyravimai nedideli.

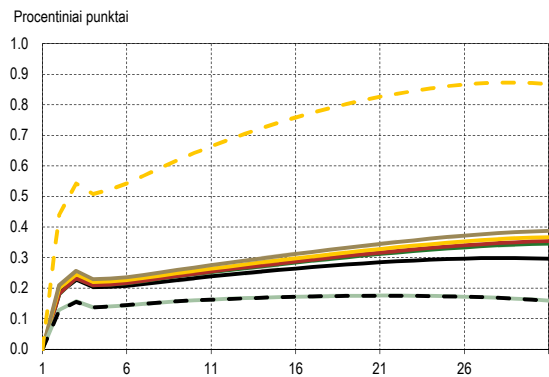
Padidėjęs gimstamumo lygis, netgi mažiau už ilgalaikį vidurkį, galėtų visiškai atsvirti neigiamas ekonomines pasekmes, keliamas senėjimo indekso padidėjimo. Tačiau valdžios galimybes kontroliuoti šią sritį yra ribotos. Valstybės remiamos gimstamumo skatinimo programos efektyvumas priklauso nuo veiksnių, kurių valdžia negali kontroliuoti. Į modelį įtraukiamas grynasis gimstamumo rodiklis apima bet kokią gyventojų skaičiaus padidėjimą – lemiamą tiek didesnio gimstamumo, tiek migracijos.

BVP vienam gyventojui

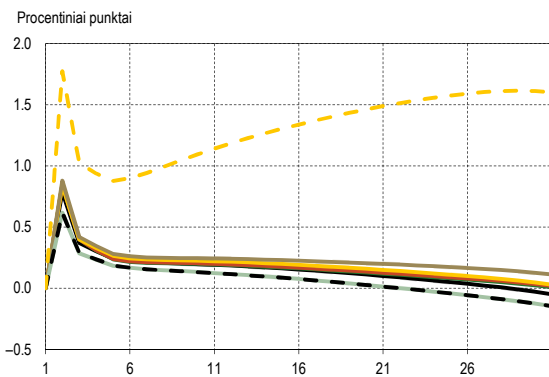


Nedarbo lygis

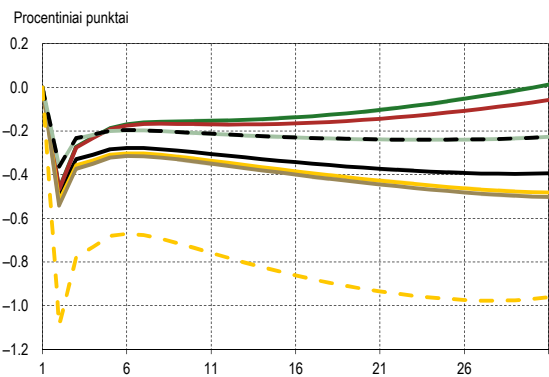
Oficialusis BVP, palyginti su visu BVP



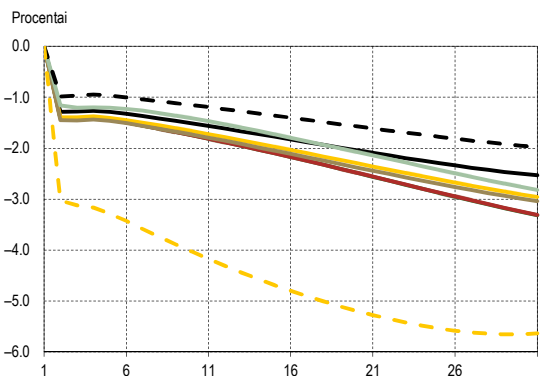
Neoficialus įdarbinimas, palyginti su bendru užimtųjų skaičiumi



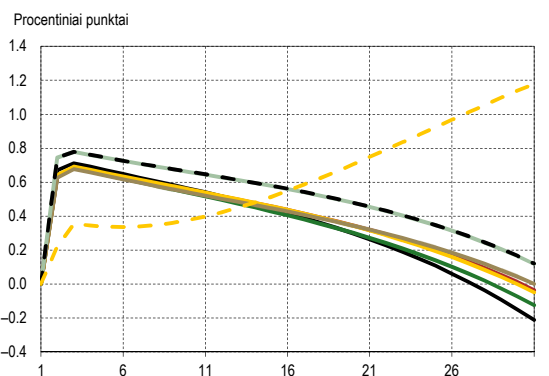
Bendras namų ūkių vartojimas vienam gyventojui



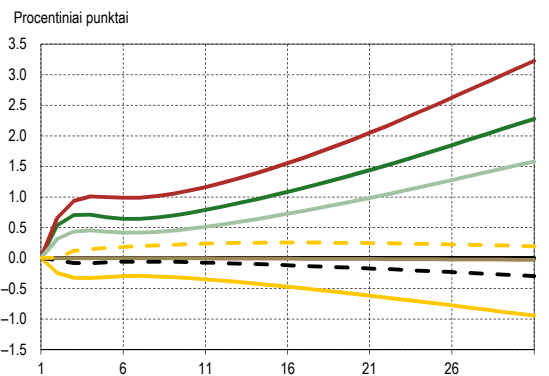
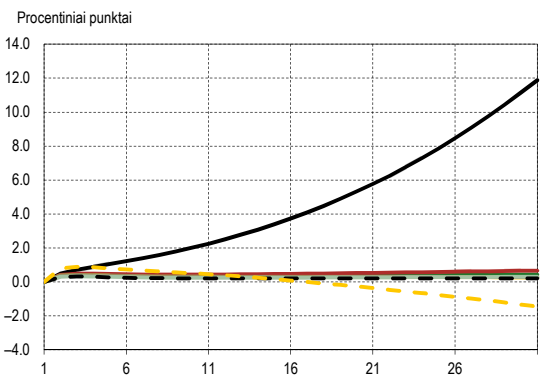
Jaunų namų ūkių vartojimas, palyginti su visu vartojimu.



Valdžios sektoriaus skola, palyginti su BVP



Fiskalinės politikos priemonė



- Šokas nepatiriamas
- Darbo užmokesčio pakeitimo pensija norma
- Valdžios sektoriaus vartojimo išlaidos
- Socialinio draudimo įmokos
- Išėjimo į pensiją tikimybė
- Gimstamumo lygis
- Darbdavio socialinio draudimo įmoka
- Pridėtinės vertės mokestis

Pasirinktų politikos priemonių poveikis trumpuoju laikotarpiu yra toks: pirmuosius dvejus metus nuo priemonės taikymo pradžios nedarbo lygis gerokai išauga, tada pamažu artėja prie ilgojo laikotarpio reikšmės (žr. C pav.). Trumpuoju laikotarpiu nedarbo lygis didėja dėl darbo pajamų įmokų padidėjimo – įmonėms prie to reikia prisitaikyti (didesnės išlaidos darbo jėgai). Trumpojo laikotarpio rezultatams įtakos taip pat turi sąveika tarp oficialiosios ir šešėlinės ekonomikos, t. y. keičiantis mokesčių tarifui, darbuotojai gali turėti skirtingų paskatų, pavyzdžiui, palikę šešėlinį sektorių, kai kurie iš jų pirmiausia gali tapti bedarbiais, nes rasti darbą oficialiajame sektoriuje užtrunka.

Išvados

Pagal tokį scenarijų, kai nesiimama jokių ekonominės politikos pokyčių, dėl visuomenės senėjimo valstybės deficitas ir skola didėja. Jei ekonominės politikos priemonių poveikio vertinimo kriterijumi laikomas BVP vienam gyventojui, biudžeto konsolidavimas GPM būdu atrodo mažiausiai priimtinas, labiausiai pageidautinas būtų tokios priemonės kaip PVM (pajamų dalies) arba valdžios sektoriaus vartojimo (išlaidų dalies) koregavimas. Iš tikrųjų senėjimo sukeltą fiskalinį atotrūkį panaikinti galima taikant įvairių ekonominės politikos priemonių derinį. Kadangi skirtingų priemonių poveikis nagrinėtiems suvestiniams makroekonominiams rodikliams yra nevienodas, optimalus bus tiek ekonominius, tiek politinius motyvus apimantis priemonių derinys.

Literatūra

Baksa D., Munkacsi Z. 2016: *A Detailed Description of OGRE, the OLG Model*. Lietuvos bankas, Darbo straipsnių serija, Nr. 31.

Baksa D., Constantinescu M., Munkacsi Z. 2016: *Aging, Informality and Public Policies in a Small Open Economy*., Lietuvos bankas, Diskusinių straipsnių serija, Nr. 2.

Gertler M. 1999: Government Debt and Social Security in a Lifecycle Economy. – *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 50 (1), 61–110.

Williamson O. E. 1975: *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. The Free Press.