KOPSAVILKUMS

Vai valsts politika pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanai ir efektīva?

VK revīzijas ziņojums • Rīga, 2017. gada maijs

Latvijas Republikas
Valsts kontrole

Cienījamais lasītāj!

Esam pabeiguši lietderības revīziju par valsts politikas efektivitāti pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanai un esam sagatavojuši revīzijas ziņojumu.

Pirms vairāk nekā 20 gadiem uzsāktās Latvijas pensiju reformas mērķis ir radīt ilgtspējīgu un uz sociālās apdrošināšanas principiem balstītu sistēmu, kas spēj elastīgi un laikus pielāgoties ekonomiskajām un demogrāfiskajām izmaiņām, vienlaikus saglabājot arī stabilitāti, lai nodrošinātu adekvātu pensiju izmaksu nākotnē.

Lai gan pašlaik Latvijas pensiju sistēma ir augsti novērtēta vairākos starptautiskos pētījumos un ir ierindota pat augstajā septītajā vietā, tomēr sabiedrības uzticēšanās tai ir zema. Pirmkārt, ar pensiju sistēmu nav apmierināti esošie pensionāri, jo Latvijā vidējās pensijas apmērs ir zems. Savukārt eksperti arvien biežāk vērš uzmanību uz visai Eiropai būtisku problēmu — sabiedrības straujo novecošanos, kas var ietekmēt pat stabilas un ilgtspējīgas pensiju sistēmas, jo strādājošajiem ir jāuztur arvien lielāks pensionāru skaits. Tomēr ne tikai demogrāfiskā un ekonomiskā situācija, bet arī politiskie lēmumi vistiešākā veidā var ietekmēt pensiju sistēmu un tās darbību nākotnē.

Tā kā valsts uzdevums ir uzraudzīt visu šo faktoru ietekmi, laikus apzinot riskus un veicot darbības to novēršanai, lietderības revīzijas «Vai valsts politika pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanai ir efektīva?» mērķis ir noskaidrot, vai Latvijas pensiju sistēma ir tāda, lai, iestājoties minētajiem riskiem, tā spēj un nākotnē spēs saglabāt stabilitāti un ilgtspēju.

Pateicamies par sadarbību mūsu galvenajai revidējamai vienībai — Labklājības ministrijai un tās darbiniekiem, kā arī pārējām institūcijām, kas revidentiem sniedza nepieciešamo atbalstu — Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūrai, Valsts ieņēmumu dienestam, Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldei, Finanšu ministrijai, Finanšu un kapitāla tirgus komisijai, Aizsardzības ministrijai, Iekšlietu ministrijas institūcijām un vēl citām.

Īpašs paldies mūsu ekspertam — Latvijas Universitātei un personīgi tās Biznesa, vadības un ekonomikas fakultātes Vadībzinātnes nodaļas profesoram M. Purgailim, kurš izteica vērtējumu par pensiju sistēmas uzraudzībai izmantoto makrosimulācijas modeli, kā arī sniedza mums nepieciešamo atbalstu algoritmu izstrādē, kurus izmantojām pensiju sistēmas ilgtspējas novērtēšanas modelēšanas procedūrām un aplēsēm.

Pateicamies arī Dr. oec. E. Voļskim par domapmaiņu, kas palīdzēja revidentiem revīzijas sākumposmā izvirzīt jautājumus, kas ir būtiski pensiju sistēmas novērtēšanai.

Ar cieņu
departamenta direktore
Inga Vārava

Pensiju sistēmas uzbūve

Latvijā ir ieviesta trīs līmeņu pensiju sistēma, kurā visos trīs līmeņos personas pensijas apmērs ir atkarīgs no veiktajām apdrošināšanas iemaksām.

Tās ideoloģija ir vērsta uz to, lai ieinteresētu darbspējīgā vecuma iedzīvotājus iesaistīties valsts sociālajā apdrošināšanā un pēc iespējas ilgāk turpināt darbu, atliekot pensionēšanos uz vēlāku laiku, t.i., tiek īstenots princips — jo vairāk, lielākas un ilgstošākas sociālās apdrošināšanas iemaksas tiks veiktas, jo lielāka būs personas pensija. (1. attēls)

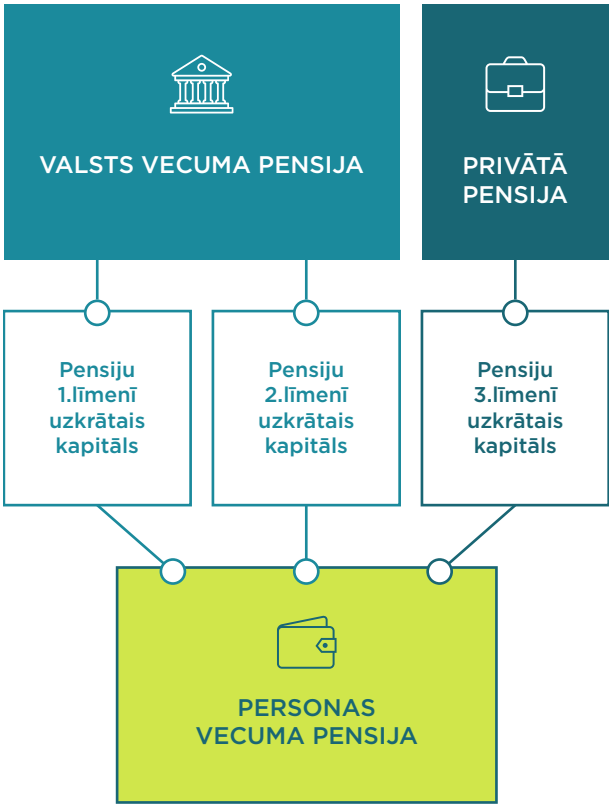
Pensiju 1. līmenis ir valsts obligātā nefondētā pensiju shēma, kas darbojas pēc paaudžu solidaritātes principa. Tas nozīmē, ka iemaksas, kuras veic sociāli apdrošinātas personas, tiek novirzītas pašreizējo pensiju izmaksām.

Katram sociālās apdrošināšanas iemaksu veicējam ir atvērts personīgais konts, kurā tiek reģistrēta informācija (nevis uzkrāta nauda!) par veiktajām iemaksām. Pensijas apmēru no Pensiju 1. līmeņa veido personas darba mūžā uzkrātais «virtuālais» pensijas kapitāls, t.i., informācija par personas sociālās apdrošināšanas iemaksām pensiju apdrošināšanai.

Pensiju 1. līmeni pilnībā pārvalda un administrē VSAA, tajā skaitā reģistrē Pensiju 1. līmenim novirzītās sociālās apdrošināšanas iemaksas personu kontos.

Pensiju 2. līmenis ir obligātā valsts fondētā pensiju shēma, kas ir balstīta uz individuālo sociālās apdrošināšanas iemaksu ieguldījuma principu, paredzot, ka daļa no personu veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām pensiju apdrošināšanai tiek investēta finanšu un kapitāla tirgū ienākumus nesošos aktīvos (reālais pensijas kapitāls), tā radot iespēju iegūt papildu pensijas kapitālu.

Iesaiste Pensiju 2. līmenī ļauj shēmas dalībniekam



Attēls Nr. 1. *Personas vecuma pensijas uzbūve.*

pašam līdzdarboties sava pensijas kapitāla uzkrāšanā — izvēlēties pensiju plānu, sekot tā darbībai un finanšu un kapitāla tirgus rādītājiem, kā arī mainīt pensiju plānu, izvēloties sev izdevīgāko.

Pensiju 2. līmeni administrē un pārvalda VSAA, LCD, kam VSAA ir deleģējusi personu kontu uzturēšanu, kā arī privātie līdzekļu pārvaldītāji un līdzekļu turētāji. Savukārt līdzekļu pārvaldītāju un līdzekļu turētāju darbību uzrauga FKTK.

Pensiju 3. līmenis ir privātā fondētā pensiju shēma, kas dod iespēju tās dalībniekam brīvprātīgi veidot uzkrājumus savai vecuma pensijai.

Pensiju 3. līmeni pilnībā pārvalda normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā licencēti komersanti. Līdzekļu pārvaldītāju darbību uzrauga FKTK.

PENSIJU SISTĒMAS MĒRĶIS –
garantēt pensionāru sociālo drošību un pensiju sistēmas sakārtošanu:

- radot drošu, uz obligātām, individualizētām iemaksām balstītu, efektīvu un maksimāli vienkārši administrējamu finansēšanas sistēmu, kas nodrošinās garantijas personām, kas ar savām iemaksām piedalījušās tās veidošanā
- nodrošinot izmaksu tiešu saistību ar konkrētas personas izdarītajām iemaksām
- paredzot iespēju un "telpu" fondētam apdrošinājumam kā līdzeklim, ar kura palīdzību proporcionāli pārdalīt valsts un katra indivīda atbildību par nodrošinājumu vecumdienās
- stimulējot valsts ekonomisko attīstību veicinošu uzkrājumu un investīciju tirgu veidošanos kā garantiju labākai un pilnvērtīgākai sociālās drošības sistēmai Latvijā

PENSIJU 1. LĪMEŅA MĒRĶIS:

nodrošināt minimālu ienākumu līmeni pensijas vecuma iedzīvotājiem, lai novērstu nabadzību šīs iedzīvotāju grupas vidū

PENSIJU 2. LĪMEŅA MĒRĶIS:

nepalielinot kopējo iemaksu likmi valsts vecuma pensijām, iegūt pensijas kapitāla palielinājumu, daļu iemaksu investējot, kā arī sekmēt valsts ekonomisko attīstību veicinošu uzkrājumu veidošanos kā papildu balstu pilnvērtīgai sociālās drošības sistēmai Latvijā

PENSIJU 3. LĪMEŅA MĒRĶIS:

sniegt iespēju un motivāciju iedzīvotājiem, kuri dod priekšroku augstam patēriņa līmenim vecumdienās vai arī kuriem ir augsti ienākumi, veidot papildu uzkrājumus vecumdienām

Attēls Nr. 2. *Pensiju sistēmas un pensiju līmeņu mērķi.*

ILGTSPĒJĪGA PENSIJU SISTĒMA IR TĀDA SISTĒMA, KAS SPĒJ SAGLABĀT STABILITĀTI NEATKARĪGI NO EKONOMISKAJĀM UN DEMOGRĀFISKAJĀM IZMAIŅĀM, VIENLAIKUS IEVĒROJOT PAAUDŽU SOLIDARITĀTI UN NODROŠINOT ADEKVĀTU VALSTS PENSIJU IZMAKSU ARĪ NĀKOTNĒ.

Galvenie secinājumi

Valsts kontrole atzinīgi novērtē Labklājības ministrijas paveikto pensiju sistēmas reformas īstenošanā un secina, ka pirms vairāk nekā 20 gadiem pieņemtais lēmums izveidot uz valsts sociālās apdrošināšanas pamatprincipiem balstītu trīs līmeņu pensiju sistēmu, kur katra pensiju līmeņa funkcionalitāte un mērķi ir atšķirīgi, ir bijis pareizs. (3. attēls)

Attēls Nr. 3. Sociālās apdrošināšanas pamatprincipi.

Lai gan šobrīd Latvijas pensiju sistēma vēl arvien ir tikai pārejas posmā, kas pilnībā noslēgsies 2052. gadā, kopumā sistēma tiecas sasniegt tai izvirzītos mērķus un rezultatīvos rādītājus.

Ieviešot pensiju sistēmu, ir radīti nepieciešamie priekšnoteikumi, lai sistēma būtu ilgtspējīga, t.i., saglabātu stabilitāti neatkarīgi no ekonomiskajām un demogrāfiskajām izmaiņām un nodrošinātu pensiju izmaksu gan pašreizējiem, gan arī nākotnes pensionāriem. (4. attēls) Turklāt laikā no pensiju reformas ieviešanas Latvija ir spējusi pieņemt vairākus būtiskus un nepieciešamus, bet tajā pašā laikā sabiedrībā nepopulārus lēmumus pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanai.

Ne tik ātri, kā sākotnēji iecerēts, pakāpeniski tiek paaugstināts vispārējais pensionēšanās vecums, lai 2025. gadā tas sasniegtu 65 gadus. Lai gan pašlaik izvirzītā mērķa sasniegšanu ietekmē likumā paredzētie izņēmuma gadījumi, kad personām ir tiesības pensionēties pirms vispārējā pensionēšanās vecuma sasniegšanas, tomēr pakāpeniski notiek atteikšanās arī no šiem izņēmumiem. Tāpēc ilgtermiņā novirzi no vispārējā pensionēšanās vecuma būtiski var ietekmēt tikai personas ar vismaz 30 gadu apdrošināšanas stāžu, kurām tiek saglabātas tiesības pensionēties divus gadus pirms vispārējā pensionēšanās vecuma sasniegšanas. Tomēr revidentu vērtējumā ir vērojama pozitīva tendence — minētās personas priekšlaicīgi pensionējas arvien īsāku laiku pirms vispārējā pensionēšanās vecuma sasniegšanas.

Arī pieņemtais lēmums no 2025. gada minimālo apdrošināšanas stāžu, kas dod tiesības uz valsts vecuma pensiju, palielināt līdz 20 gadiem, ir bijis pareizs, jo iepriekš noteiktie 10 gadi un pašlaik pārejas periodā paredzētie 15 gadi nav pietiekami, lai, veicot iemaksas vismaz no minimālās darba algas, persona

Attēls Nr. 4. Ilgtspējīgas pensiju sistēmas priekšnoteikumi.

uzkrātu tādu pensijas kapitālu, kas būtu pietiekams minimālās valsts vecuma pensijas piešķiršanai.

Par spēju ilgtermiņā segt uzņemtās saistības Latvijas pensiju sistēma tiek atzinīgi novērtēta starptautiski, starp 50 valstīm ierindojot to augstajā septītajā vietā. Arī izveidotās pensiju sistēmas «dizains» ļauj ekonomiski labvēlīgā laikā veidot pensiju budžeta pārpalikumu jeb «drošības spilvenu», lai šos līdzekļus izmantotu ekonomiski sliktajos gados. Turklāt sistēma nodrošina iespēju grozīt sociālās apdrošināšanas iemaksu likmju sadalījumu starp Pensiju 1. līmeni un Pensiju 2. līmeni, tā saglabājot sistēmas stabilitāti, ja ekonomiski nelabvēlīgos gados Pensiju 1. līmenī veiktās iemaksas kopā ar iepriekš uzkrāto pensiju budžeta pārpalikumu nav pietiekamas piešķirto valsts vecuma pensiju izmaksai. Sistēmas stabilitāti apliecina arī fakts, ka 20 gadu laikā tā ir spējusi pārvarēt jau divas ekonomiskās krīzes — lai gan 1998. gada ekonomiskās krīzes pārvarēšanai bija nepieciešams aizņēmums no valsts pamatbudžeta, tomēr pēc krīzes sistēma spēja ne tikai atdot aizņēmumu ar visiem procentiem, bet arī uzkrāt tādu pārpalikumu, lai, iestājoties nākamajai — 2008. gada ekonomiskajai krīzei, tās sekas spētu pārvarēt jau ar saviem resursiem, nodrošinot pensiju izmaksu iepriekš piešķirtajā apmērā.

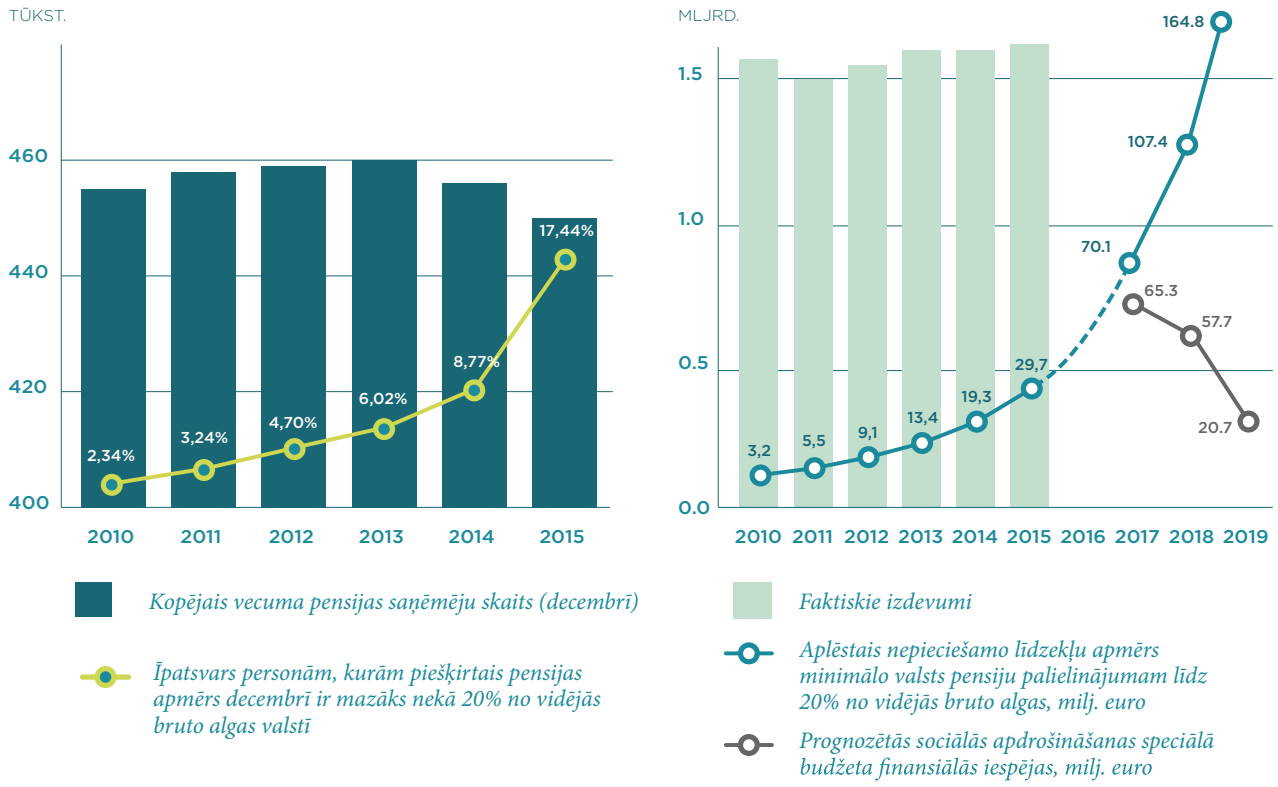
Lai noskaidrotu, vai šobrīd — pēc vairāk nekā 20 gadiem kopš Latvijas pensiju sistēmas izveides — valsts politika pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanai ir efektīva, revīzijā ir veiktas pārbaudes, vai arvien ir aktuāli izvirzītie pensiju sistēmas mērķi un nosacījumi jeb rezultatīvie rādītāji to sasniegšanai un kādi apstākļi pašlaik visbūtiskāk var ietekmēt pensiju sistēmas ilgtspēju.

Pensiju 1. līmenis

Pašlaik valstī nav izdevies pilnā apmērā realizēt Pensiju 1. līmeņa mērķi — nodrošināt minimālo ienākumu līmeni pensijas vecuma iedzīvotājiem 20 % apmērā no vidējās bruto algas valstī, lai novērstu nabadzību šīs iedzīvotāju grupas vidū. Revīzijā konstatējām, ka 2015. gadā 17,44 % personu saņēma valsts vecuma pensiju, kuras apmērs bija mazāks par Pensiju reformas koncepcijā plānoto minimālo pensijas apmēru. Turklāt, tā kā likumā noteiktais minimālās valsts vecuma pensijas apmērs nav pārskatīts jau kopš 2006. gada, bet vidējā bruto alga valstī pieaug, Latvija ne vien netiecas sasniegt Pensiju reformas koncepcijā paredzēto mērķi, bet katru gadu arvien vairāk attālinās no tā.

Lai gan ir pieteiktas reformas, lai minimālās valsts vecuma pensijas apmēru palielinātu līdz Pensiju reformas koncepcijā plānotajam (minimālais ienākumu līmenis, kuram plāno pielīdzināt minimālās valsts vecuma pensijas apmēru, ir tuvu 20 % no vidējās bruto algas valstī), tomēr, lai, ievērotu sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta pašfinansēšanās principu un saglabātu tā ilgtspēju, pie pašreizējiem un tuvākajā laikā plānotajiem sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta ieņēmumiem to nav iespējams īstenot. (5. attēls)

Valsts kontrole vērš uzmanību, ka, arī pārskatot minimālās valsts vecuma pensijas apmēru, tas arvien būs zem ES dalībvalstu nabadzības riska līmeņa jeb sliekšņa, jo atbilstoši Latvijas ekonomiskajai situācijai noteiktais minimālais ienākumu līmenis ir plānots zemākā apmērā nekā citās ES dalībvalstīs.



Attēls Nr. 5. *Mazo pensiju saņēmēju skaits un to izmaksai nepieciešamie budžeta līdzekļi.*

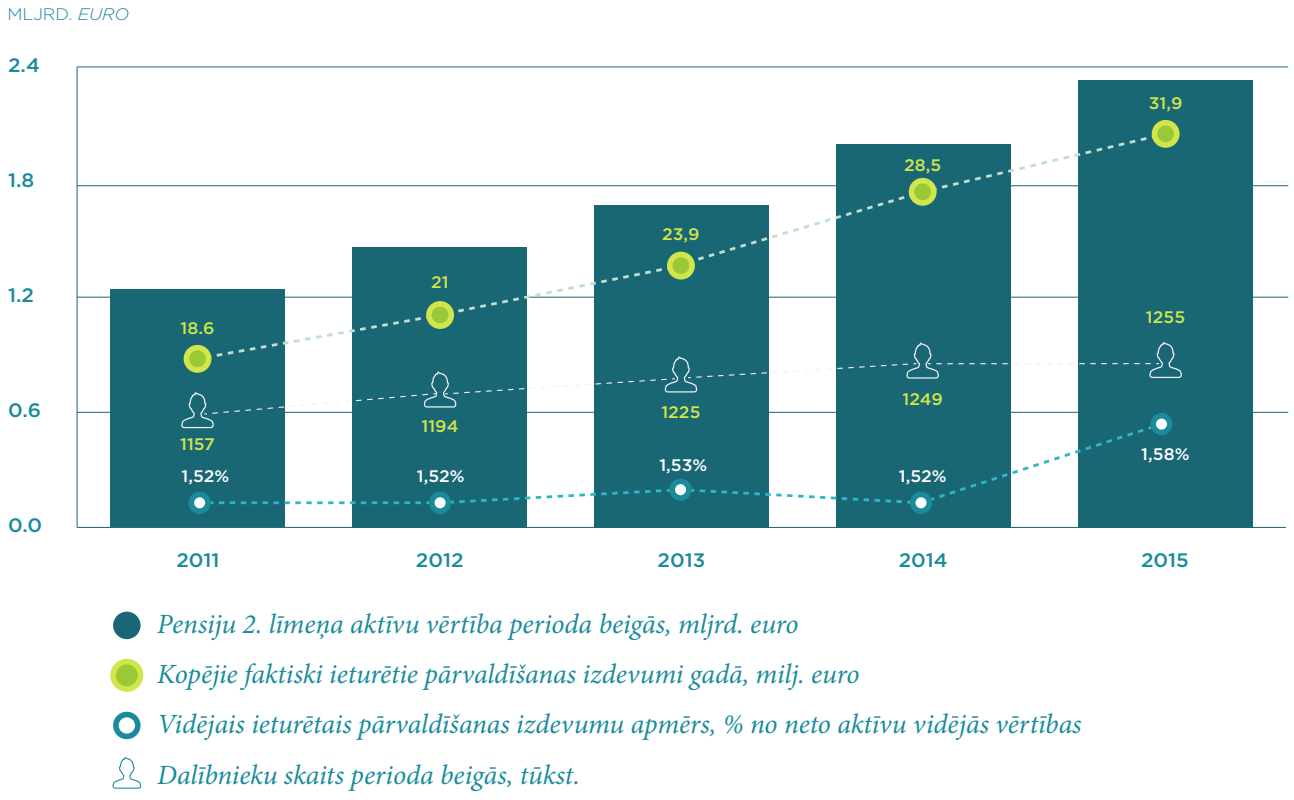
Pensiju 2. līmenis

Kopš pensiju reformas uzsākšanas ir izdevies sasniegt Pensiju 2. līmeņa mērķus — nepalielinot kopējo iemaksu likmi valsts vecuma pensijām, iegūt pensijas kapitāla palielinājumu. Tomēr Valsts kontroles ieskatā ir iespējams nodrošināt vēl lielāku Pensiju 2. līmeņa kapitāla pieaugumu, atkārtoti pārskatot maksājumu par Pensiju 2. līmeņa ieguldījumu plāna pārvaldi aprēķināšanas kārtību.

Lai motivētu pārvaldītājus sasniegt arvien labākus rezultātus, no 2015. gada maksājumi par ieguldījumu plānu pārvaldi ir daļēji piesaistīti pensiju plānu darbības rezultātiem (aprēķina formulā pārvaldītāju pastāvīgās izmaksas, kas ir saistītas ar fondu pārvaldīšanu, ir nodalītas no pārvaldītāju peļņas, kuru ir plānots gūt atkarībā no fondu ienesīguma), tomēr pēc jaunā regulējuma ieviešanas plānotais efekts — samaksu pārvaldītājiem ciešāk sasaistīt ar pensiju plānu darbības rezultātiem — nav sasniegts, jo maksājumi nav samazinājušies, bet tieši pretēji — tie ir pat palielinājušies, kaut arī pensiju plānu ienesīgums ir samazinājies. (6. attēls)

Saskaņā ar OECD 2013. gada pētījumu pensiju fondu līdzekļu pārvaldīšanas izdevumi, piemēram, Dānijā ir 0,1 %, Zviedrijā — 0,3 %, bet Slovākijā — 0,7 %, kas ir būtiski zemāki nekā Latvijā.

Valsts kontroles ieskatā maksājumi par Pensiju 2. līmeņa ieguldījumu plānu pārvaldi nav samazinājušies un nevar samazināties, ja to pastāvīgā daļa, ar kuru ir jāsedz pārvaldīšanas pastāvīgās izmaksas, tiek kompensēta fiksētā 1 % apmērā no aktīvu vērtības, nevis faktiskajā apmērā. Šāds izmaksu kom-



Attēls Nr. 6. *Pensiju 2. līmeņa aktīvu vērtība, dalībnieku skaits un administrēšanas izdevumi.*

pensēšanas aprēķins tika noteikts, neņemot vērā, ka aktīvu vērtība pastāvīgi pieaug ne vien pārvaldītāju darbību rezultātā (vairojot ienesīgumu), bet galvenokārt tāpēc, ka katru mēnesi Pensiju 2. līmenī tiek novirzītas personu veiktās sociālās apdrošināšanas iemaksas, tā palielinot katra dalībnieka pensijas kapitālu un attiecīgi arī kopējo pārvaldāmo aktīvu vērtību. Turklāt no 2011. gada ir būtiski pieaugusi arī uz Pensiju 2. līmeni novirzāmā sociālās apdrošināšanas iemaksu daļa: 2011. gadā tā bija 2 %, no 2013. gada — 4%, 2015. gadā — 5%, bet no 2016. gada tā ir jau 6 % apmērā.

Minētais liecina, ka, pārskatot regulējumu, nav sasniegts iecerētais līdzsvars — samērot pārvaldītāju un dalībnieku intereses, jo priekšlikumu izstrādāja paši pārvaldītāji, galveno akcentu liekot uz savu interešu ievērošanu.

Lai Pensiju 2. līmeņa kapitāla pieaugums sasniegtu arvien labākus rezultātus un lai maksimāli ievērotu pensiju plānu dalībnieku intereses, Valsts kontroles ieskatā Labklājības ministrijai ir atkārtoti jāizvērtē maksājumu par Pensiju 2. līmeņa ieguldījumu plānu pārvaldi aprēķināšanas kārtība, pārliecinoties, vai pārvaldītāju pastāvīgās izmaksas ir pieaugušas proporcionāli aktīvu vērtības pieaugumam un vai pārvaldītājiem vēl arvien ir nepieciešams 1 % no aktīvu vērtības, lai tās segtu. Turklāt ir nepieciešams izstrādāt kārtību šo maksājumu regulārai izvērtēšanai arī nākotnē.

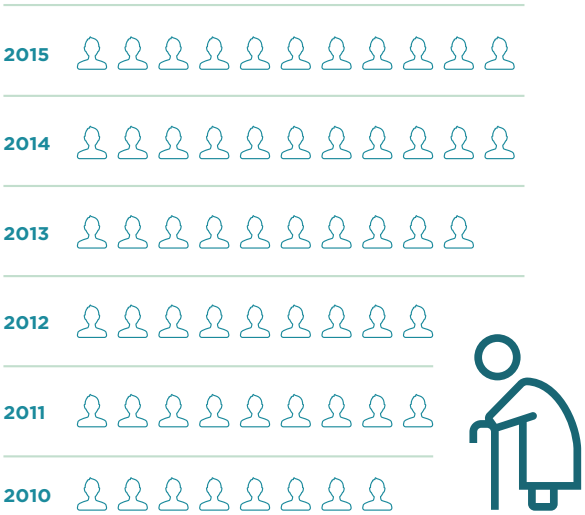
Veicot visaptverošu izvērtējumu, revidenti konstatēja arī citus faktorus, kas ietekmē vai, iestājoties ekonomiskajiem un/vai demogrāfiskajiem riskiem nākotnē, var ietekmēt pensiju sistēmas ilgtspēju.

Mazo iemaksu veicēji

Valsts kontroles ieskatā viens no riskiem, kas var ietekmēt pensiju sistēmai izvirzīto mērķu sasniegšanu, ir saistīts ar pieņemtajiem lēmumiem ieviest atvieglotus nodokļu režīmus, kuru ietvaros sociālās apdrošināšanas iemaksas var veikt mazākā apmērā vai tikai noteiktos gadījumos.

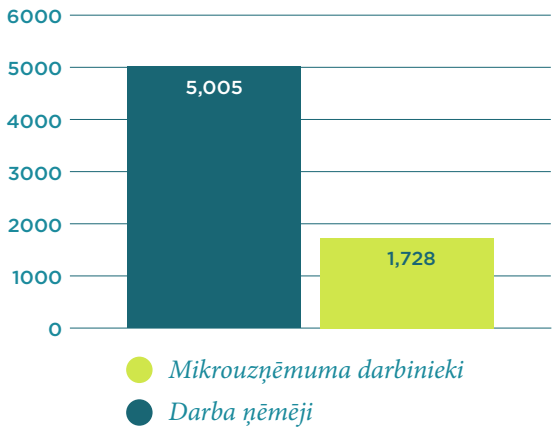
Revīzijā veiktās aplēses liecina, ka «mazo iemaksu veicēju» (mikrouzņēmumos nodarbināto, pašnodarbināto personu, patentmaksas maksātāju u.c.) pensijas kapitāls, ja iemaksas netiek veiktas visu darba mūžu (~47 gadus), var nesasniegt pat minimālās valsts vecuma pensijas piešķiršanai nepieciešamo apmēru, un pārējie iemaksu veicēji solidāri kompensēs šīm personām nepietiekamo pensijas kapitālu. (8. attēls)

Mazas sociālās apdrošināšanas iemaksas tikpat būtiski ietekmē personu arī īstermiņā — saņemot slimības, maternitātes, paternitātes, vecāku un bezdarbnieka pabalstu. To apliecina arī Labklājības ministrijas apkopotā informācija, ka personas ir



Attēls Nr. 7. Vienas vidējās valsts vecuma pensijas izmaksai nepieciešamās «mazo iemaksu veicēju» iemaksas.

LAIKĀ NO 2011. LĪDZ 2015.GADAM VIDĒJAIS UZKRĀTAIS PENSIJU KAPITĀLS, EURO



Attēls Nr. 8. Mikrouzņēmumu darbinieku un vispārējā nodokļu režīmā strādājošo pensiju kapitāla vidējā uzkrājuma salīdzinājums.

vērsušās VSAA pēc slimības vai bezdarbnieka pabalsta, bet to apmērs atbilstoši veiktajām sociālās apdrošināšanas iemaksām ir bijis niecīgs. Piemēram, 2016. gadā mazākā iemaksu alga dienā, kas izmantota slimības pabalsta aprēķinā, ir 0,03 *euro*. Persona ir slimojusi piecus mēnešus, kopā saņemot slimības pabalstu 3,55 *euro*.

Turklāt šīs personas līdzvērtīgā apmērā nepiedalās arī solidaritātes principa īstenošanā — pensiju izmaksā šodienas pensionāriem. Revīzijā secinājām, ka 2015. gadā vienas vidējās valsts vecuma pensijas izmaksai bija nepieciešamas vismaz 11 «mazo iemaksu veicēju» iemaksas. (7. attēls) Savukārt, ja par visiem mikrouzņēmumos nodarbinātajiem sociālās apdrošināšanas iemaksas būtu veiktas vispārējā kārtībā, valsts pensiju speciālā budžeta ieņēmumi 2015. gadā būtu bijuši par gandrīz 64 miljoniem *euro* lielāki.

Lai gan 2015. gada nogalē tika izdarīti grozījumi, kas, līdzīgi kā Igaunijā, paredzēja no 2017. gada pakāpeniski ieviest prasību maksāt sociālās apdrošināšanas iemaksas noteiktā minimālā apmērā, lai kaut

daļēji risinātu «mazo iemaksu veicēju» nepietiekamo sociālo nodrošinājumu, tomēr sabiedrības un darba devējus pārstāvošo organizāciju spiediena dēļ likumu grozījumi tika atcelti vēl pirms to stāšanās spēkā. Kā kompromiss tika paaugstināta mikrouzņēmumu nodokļa likme, vienlaikus palielinot arī no mikrouzņēmumu nodokļa uz sociālās apdrošināšanas iemaksām novirzāmo nodokļa daļu. Tomēr revidentu ieskatā izdarītās izmaiņas neatrisina problēmas saistībā ar mikrouzņēmumu darbinieku individuālo sociālo nodrošinājumu. No mikrouzņēmumu nodokļa novirzītās sociālās apdrošināšanas iemaksas vēl arvien nesasniedz pat trešo daļu no iemaksām, kādas, saņemot vienādu atlīdzību, tiek veiktas par darbinieku vispārējā iemaksu veikšanas kārtībā. Attiecīgi arī mikrouzņēmumu darbinieka pakalpojumu apmērs sociālā riska iestāšanās gadījumā būs gandrīz 2,5 reizes mazāks.

Tāpēc Valsts kontroles ieskatā Labklājības ministrijai, piedaloties jaunās nodokļu politikas izstrādē un pārstāvot nozares intereses, ir jāturpina vērst valdības un atbildīgo institūciju, kā arī sociālo partneru (arodbiedrību un darba devējus pārstāvošo organizāciju) uzmanība, ka pēc iespējas ātrāk ir nepieciešams rast risinājumu mikrouzņēmumos nodarbināto un citu «mazo iemaksu veicēju» sociālā nodrošinājuma uzlabošanai. Maksājot nodokļus atvieglotā režīmā, personas ne tikai neuzkrāj apdrošināšanas stāžu un sociālās apdrošināšanas iemaksas, kas ir priekšnoteikums dažādu sociālo garantiju saņemšanai, bet arī līdzvērtīgi nepiedalās solidaritātes principa īstenošanā, šo slogu noveļot uz vispārējā nodokļu režīmā strādājošiem.

Pensiju budžeta rezerve

Atzinīgi vērtējams, ka pensiju sistēma darbojas tā, lai spētu ģenerēt arī valsts pensiju speciālā budžeta pārpalikumu. Tomēr revidentu ieskatā izvēlētā pieeja — pārpalikumu uzkrāt Valsts kasē, neregulējot tā minimālo apmēru un izmantošanas kārtību, pašlaik nav labākais risinājums pensiju sistēmas ilgtspējas nodrošināšanai. Tas rada maldīgu priekšstatu par valsts pensiju speciālā budžeta iespējām, kas var būt pamats netālredzīgu lēmumu pieņemšanai par papildu izdevumu finansēšanu, nerēķinoties ar ilgtermiņa sekām, piemēram, nākotnes demogrāfijas riskiem, ekonomiskajām lejupslīdēm u.c.

Vēršam uzmanību, ka jau no 2009. gada normatīvie akti paredz iespēju veidot ilgtermiņa stabilizācijas rezervi valsts pamatbudžetam, lai ekonomiski «sliktajos» gados to izlietotu budžeta deficīta finansēšanai, nepieļaujot tās izmantošanu citu vajadzību apmierināšanai. Valsts kontroles vērtējumā šādi riski tikpat būtiski attiecas arī uz sociālās apdrošināšanas speciālo budžetu, ko pierādījušas divas iepriekšējās ekonomiskās krīzes.

Lietuvā kopš 2016. gada jūnija ir spēkā likums par pensiju budžeta rezerves izveidošanu, kuru varēs izmantot ekonomiskās vai demogrāfiskās krīzes gadījumos, kad pensiju izmaksas pārsniegs iemaksas pensiju apdrošināšanai.

Tāpēc, lai ilgtermiņā sabalansētu sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta ieņēmumus un izdevumus un nodrošinātu pensiju sistēmas ilgtspēju, Labklājības ministrijai ir nepieciešams atkārtoti virzīt priekšlikumu par sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta rezerves fondu, reglamentējot tā veidošanas un izmantošanas kārtību.

Speciālā budžeta līdzekļi tiek izmantoti tikai valsts vecuma pensiju u. c. sociālās apdrošināšanas pakalpojumu izmaksai!

Sabiedrības informēšana

Lai gan kopumā Latvijas pensiju sistēma ir augsti novērtēta, tomēr sabiedrības uzticēšanās tai ir zema, jo pieejamā informācija par sistēmas darbību personai nerada pārliecību, ka tās nākotnes pensijas apmērs būs tiešā veidā atkarīgs no darba mūža laikā veiktā ieguldījuma jeb uzkrātā pensijas kapitāla.

Lai gan publiski ir pieejami vairāki pensiju kalkulatori, kam būtu jāpalīdz izprast personas veikto sociālās apdrošināšanas iemaksu ietekmi uz prognozējamās pensijas apmēru, ar kalkulatoriem iegūtais rezultāts ir atšķirīgs un revidentu ieskatā atsevišķos gadījumos var būt pat maldinošs, ja kalkulatora lietotājs nav uzmanīgi izpētījis, kādi dati tiek izmantoti aprēķinos, kas faktiski veidos personas pensiju un kādi faktori to ietekmēs. (9. attēls)

Revīzijā būtiski trūkumi identificēti, analizējot portāla www.latvija.lv pensiju kalkulatora darbību — tā funkcionalitāte nodrošina pensijas aprēķinu tikai par Pensiju 1. līmenī faktiski jau uzkrāto kapitālu, lai gan portālā kā atsevišķs e-pakalpojums ir pieejama arī informācija par Pensiju 2. līmenī uzkrāto kapitālu. Turklāt ticamu prognozējamās pensijas apmēru Pensiju 1. līmeņa kalkulators aprēķina tikai tām personām, kuras pensionēsies tuvākajā laikā, pie tam ar nosacījumu, ka VSAA rīcībā jau ir informācija par personas darba stāžu līdz 1996. gadam (ja tāds ir bijis). Ar kalkulatora palīdzību nav iespējams veikt pensijas prognozēšanu atbilstoši personas sociālās apdrošināšanas iemaksām nākotnē, lai gūtu priekšstatu par veicamo iemaksu ietekmi uz sociālo nodrošinājumu vecumdienās.

Nevienā no publiski pieejamajiem pensiju kalkulatoriem nav iespējams arī aprēķināt prognozējamās vecuma pensijas apmēru personām, kuras visu darba mūžu vai kādu tā daļu sociālās apdrošināšanas iemaksas veic samazinātā apmērā, piemēram, mikrouzņēmumu nodokļu maksātājiem, pašnodarbinātām personām, patentmaksas maksātājiem.

Personas vecums	www.latvija.lv	www.seb.lv	www.manapensija.lv	rādītājs
25 gadi	14,80 EURO	388 EURO	821,21 EURO	← prognozējamais pensijas apmērs
	2,11 % no pašreizējās algas	55 % no pašreizējās algas	50,78 % no prognozētās neto algas pirms pensionēšanās 1617,09 euro	← ienākumu aizvietojuma līmenis
40 gadi	152,95 EURO	379 EURO	621,21 EURO	← prognozējamais pensijas apmērs
	21,85 % no pašreizējās algas	54 % no pašreizējās algas	52,77 % no prognozētās neto algas pirms pensionēšanās 1177,30 euro	← ienākumu aizvietojuma līmenis
55 gadi	315,76 EURO	394 EURO	503,76 EURO	← prognozējamais pensijas apmērs
	45,10 % no pašreizējās algas	57 % no pašreizējās algas	50.78 % no prognozētās neto algas pirms pensionēšanās 860,12 euro	← ienākumu aizvietojuma līmenis
62 gadi	394,71 EURO	406 EURO	411,42 EURO	← prognozējamais pensijas apmērs
	56,38 % no pašreizējās algas	57,59 % no pašreizējās algas	57,59 % no prognozētās neto algas pirms pensionēšanās 714,45 euro	← ienākumu aizvietojuma līmenis

Attēls Nr. 9. *Pensiju kalkulatoros izmantotie aprēķinu rādītāji.*

Lai veicinātu sabiedrības uzticēšanos pensiju sistēmai, Valsts kontroles ieskatā ir nepieciešams plašāk skaidrot pensiju kalkulatoru darbības principus, iegūto rezultātu, kā arī faktorus un personu lēmumus, kas ietekmē nākotnes pensijas apmēru (piemēram, nodarbinātības veids, izvēlētā Pensiju 2. līmeņa plāna ienesīgums, iesaiste Pensiju 3. līmenī un izvēlētā plāna ienesīgums). Skaidrojot minētos apstākļus, pensiju kalkulatori var tikt izmantoti kā labs instruments iedzīvotāju ekonomiskās izpratnes veicināšanai, ļaujot novērtēt pieņemto lēmumu sekas pie noteiktām izvēlēm.

Lai veicinātu personu vēlmi uzkrāt arvien lielāku pensijas kapitālu, ir nepieciešams izvērtēt arī iespēju atjaunot paziņojumu sūtīšanu par Pensiju 2. līmenī uzkrāto pensijas kapitālu, izmantojot personu oficiālās elektroniskās adreses, kas saziņai ar valsts iestādēm būs pieejamas no 2019. gada. Tā kā pēdējos gados arvien vairāk personu Pensiju 2. līmenī uzkrāj kapitālu, kas ir pietiekams Valsts fondēto pensiju likumā paredzētās Mūža polises iegādei, bet daudzas personas pēc pensionēšanās to joprojām nav izmantojušas, ir jāizvērtē iespēja personām, kuras ir pievienojušās Pensiju 2. līmenim un ir pirmspensijas vai pensijas vecumā, paziņojumā ietvert informāciju arī par Pensiju 2. līmeņa kapitāla izmantošanas iespējām — pievienot to Pensiju 1. līmeņa kapitālam vai iegādāties Mūža polisi.

Revidentu ieskatā, lai veicinātu sabiedrības uzticēšanos pensiju sistēmai, tikpat būtiski ir publiskajā telpā sniegt pareizu informāciju par pašreizējo pensionāru valsts vecuma pensiju apmēru. Tāpēc ir nepieciešams pārskatīt VSAA mājaslapā publiskoto informāciju un no statistikas izslēgt tās pensijas, kuru saņēmēji vienlaikus saņem arī citas valsts izmaksāto pensiju.

Attēls Nr. 10. *Izdienas pensiju saņēmēji.*

Izdienas pensijas

Īpašu uzmanību Valsts kontrole vērš uz izdienas pensiju jomu, kas pastāv paralēli valsts pensiju sistēmai un neatbilst Latvijas pensiju politikas būtībai, jo dod tiesības noteiktās institūcijās un profesijās strādājošajiem pensionēties pirms vispārējā pensionēšanās vecuma sasniegšanas un saņemt pensiju, kuras apmērs nav atkarīgs no darba mūžā uzkrātā pensijas kapitāla un pat pārsniedz to. (10. attēls)

Revidentu ieskatā izdienas pensiju sākotnējais mērķis — garantēt sociālo nodrošinājumu tajās profesijās, amatos vai dienestos strādājošajiem, kuri pēc noteikta laika nostrādāšanas nevar turpināt darbu profesionālo iemaņu zuduma vai sociālās bīstamības dēļ — ir novecojis, jo patlaban minētā mērķa sasniegšanai valstī ir pieejami citi sociālās drošības pasākumi — ir sakārtota darba aizsardzības sistēma, sociālās aizsardzības sistēmas ietvaros ir nodrošināti dažādi pakalpojumi darbspēju atgūšanai vai darbspēju zuduma kompensēšanai. Savukārt pasākumi, kas paredz pārkvalifikācijas iespēju, tiek nodrošināti bezdarba samazināšanas politikas ietvaros.

To, ka izdienas pensiju saņēmēji spēj iekļauties darba tirgū, apliecina revidentu veiktā datu analīze — gandrīz 71 % izdienas pensiju saņēmēju turpina strādāt arī pēc izdienas pensijas piešķiršanas. Daļai personu nav bijis nepieciešams pat pārkvalificēties, jo tās turpina strādāt profesijās, no kurām devušās izdienas pensijā, savukārt katra piektā persona ir atradusi darbu uzreiz pēc izdienas pensijas piešķiršanas un turpina strādāt bez pārtraukuma, bet 120 personas turpina strādāt, lai gan ir sasniegušas vispārējo pensionēšanās vecumu.

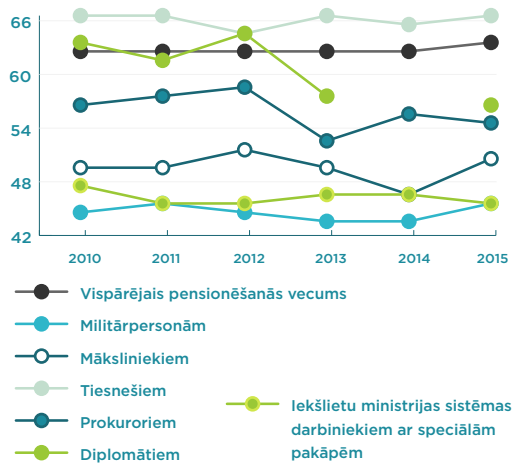
7 no 10 izdienas pensijas saņēmējiem turpina strādāt.

Tāpēc pašlaik izdienas pensija ir tikai kā papildu ienākumu avots par iepriekš noteiktā profesijā no-

ATŠĶIRĪBA STARP IZDIENAS UN VALSTS VECUMA PENSIJU ATSEVIŠĶOS GADĪJUMOS

	Izdienas pensija, euro	Valsts vecuma pensija, euro
Diplomāts	2420	326
Prokurors	2141	420
Tiesnesis	2454	573
Iekšlietu resora darbinieks	663	201

Attēls Nr. 11. Izdienas un vecuma pensiju salīdzinājums.



Attēls Nr. 12. Personu, kurām ir piešķirta izdienas pensija, vidējais pensionēšanās vecums.

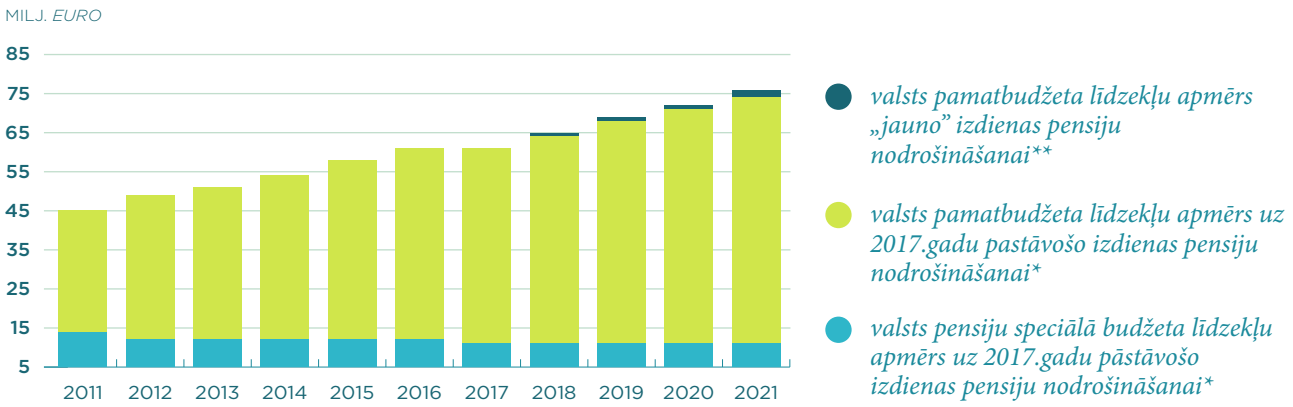
strādāto laiku. Turklāt izdienas pensijas apmērs ir vidēji 1,51 reizi lielāks par šo personu darba mūžā nopelnīto valsts vecuma pensiju, kāda tiek piešķirta, sasniedzot vispārējo pensionēšanās vecumu, jo izdienas pensijas apmērs ir atkarīgs tikai no vidējās izpeļņas par pēdējiem trim vai pieciem gadiem. Piemēram, diplomātiem vidējās izdienas pensijas un vidējās valsts vecuma pensijas apmērs atšķiras pat 2,62 reizes un attiecīgi ir 1552 *euro* un 592 *euro*. (11. attēls)

Izveidotā izdienas pensiju politika nenodrošina vienotu attieksmi ne tikai pret pārējām darbspējīgām personām, kuras, iestājoties pensionēšanās vecumam, varēs rēķināties tikai ar darba mūžā nopelnīto pensijas kapitālu, bet arī pret pašiem izdienas pensiju saņēmējiem.

Valstī nav veikts visaptverošs visu institūciju, profesiju un amatu izvērtējums, lai identificētu potenciālo izdienas pensiju saņēmēju loku. Tiesības uz izdienas pensijām dažādās amatu kategorijās nodarbinātajiem ir noteiktas vēsturiski vai arī panākot politisko atbalstu. Tāpēc pašlaik pastāv atšķirīgi izdienas pensiju piešķiršanas kritēriji — gan attiecībā uz pensionēšanās vecumu, izdienas stāžu un uz amatiem, kas dod tiesības uz izdienas pensiju, gan atšķirīgi principi izdienas pensiju aprēķināšanā un izmaksas pārtraukšanā.

Piemēram, atsevišķas militārpersonas izdienas pensijā var doties jau 33 gadu vecumā, jo nav noteikts minimālais pensionēšanās vecums, bet izdienas stāža aprēķināšanai nodienētajām kalendāra dienām vai pat stundām tiek piemēroti koeficienti, savukārt NMPD darbiniekiem un diplomātiem minimālais pensionēšanās vecums ir 55 gadi. KNAB tiesības uz izdienas pensiju vēl arvien ir šīs iestādes iekšējiem auditoriem, vecākajiem grāmatvežiem un vecākajiem lietvežiem. (12. attēls)

Lai gan lielākajai daļai amatu, kas dod tiesības uz izdienas pensiju, ir noteikts aizliegums saņemt izdienas pensiju, ja persona strādā citā amatā, kas dod tiesības uz izdienas pensiju, šāds aizliegums nepastāv iekšlietu resorā — izdienas pensijas izmaksa tiek pārtraukta tikai gadījumos, ja izdienas pen-



Attēls Nr. 13. *Izdienas pensiju izmaksai nepieciešamā finansējuma pieauguma tendence.*

sijas saņēmējs turpina darbu Iekšlietu ministrijas un Aizsardzības ministrijas dienestos, bet netiek pārtraukta, ja tas strādā, piemēram, prokuratūrā vai KNAB. Savukārt aizsardzības resora izdienas pensiju saņēmēji var turpināt darbu arī pašā aizsardzības resorā nevis militārpersonas statusā, bet civilā amatā, jo izdienas pensija tiek piešķirta tikai par militāro dienestu.

Lai gan jau no 2005. gada ir uzsāktas darbības izdienas pensiju sakārtošanai, Labklājības ministrija nav saņēmusi nepieciešamo atbalstu izdienas pensiju izvērtēšanai pēc būtības un pēc vienotiem kritērijiem, jo lielākā daļa institūciju uzskata, ka šāds izvērtējums nav nepieciešams.

Vairāk nekā 10 gadu laikā ir panākta vien daļēja izdienas pensiju piešķiršanas un administrēšanas centralizācija VSAA, vienlaikus pieņemot piecus jaunus likumus par izdienas pensiju piešķiršanu tiesnešiem, diplomātiem, drošības iestāžu un KNAB amatpersonām, kā arī NMPD darbiniekiem, tā paplašinot izdienas pensiju saņēmēju loku. Turklāt izdienas pensiju saņēmēju loka paplašināšana turpinās joprojām, jo ir sagatavoti likumprojekti par izdienas pensiju piešķiršanu izglītības nozarē, jaunām kategorijām iekšlietu un tieslietu resorā, kā arī pašvaldību policistiem.

Nevienā no revidentu aptaujātajām Eiropas valstīm nepastāv tik plašs izdienas pensiju saņēmēju loks.

Tā kā izdienas pensiju saņēmēju loks vēl arvien tiek paplašināts, pastāvīgi pieaug arī izdienas pensiju izmaksai nepieciešamais finansējums un ir prognozējams, ka tas pieaugs arī nākotnē. (13. attēls)

Lai risinātu visas minētās izdienas pensiju nepilnības, Valsts kontroles vērtējumā nav pieļaujama jaunu likumprojektu virzīšana, kas paplašina izdienas pensiju saņēmēju loku, kamēr netiek veikts visaptverošs izdienas pensiju sistēmisks izvērtējums, definēti aktuāli izdienas pensiju mērķi un kritēriji un pārskatītas jau pastāvošās izdienas pensijas, ja nepieciešams, ieviešot alternatīvus kompensējošus mehānismus.

*Izdienas pensiju nodrošināšanai saskaņā ar nolikumu un deviņiem nozaru speciālajiem likumiem.

**Izdienas pensiju nodrošināšanai saskaņā ar Saeimā pieteiktajiem likumprojektiem.

Būtiskākie ieteikumi

Pamatojoties uz revīzijā izdarītajiem secinājumiem, Labklājības ministrijai kā vadošajai valsts pārvaldes iestādei valsts sociālās apdrošināšanas jomā ir sniegti 12 ieteikumi pensiju sistēmas pilnveidošanai, tā veicinot, ka arvien vairāk sistēma tiecas sasniegt izvirzītos mērķus, vienlaikus saglabājot tās stabilitāti un nodrošinot tās ilgtspēju.

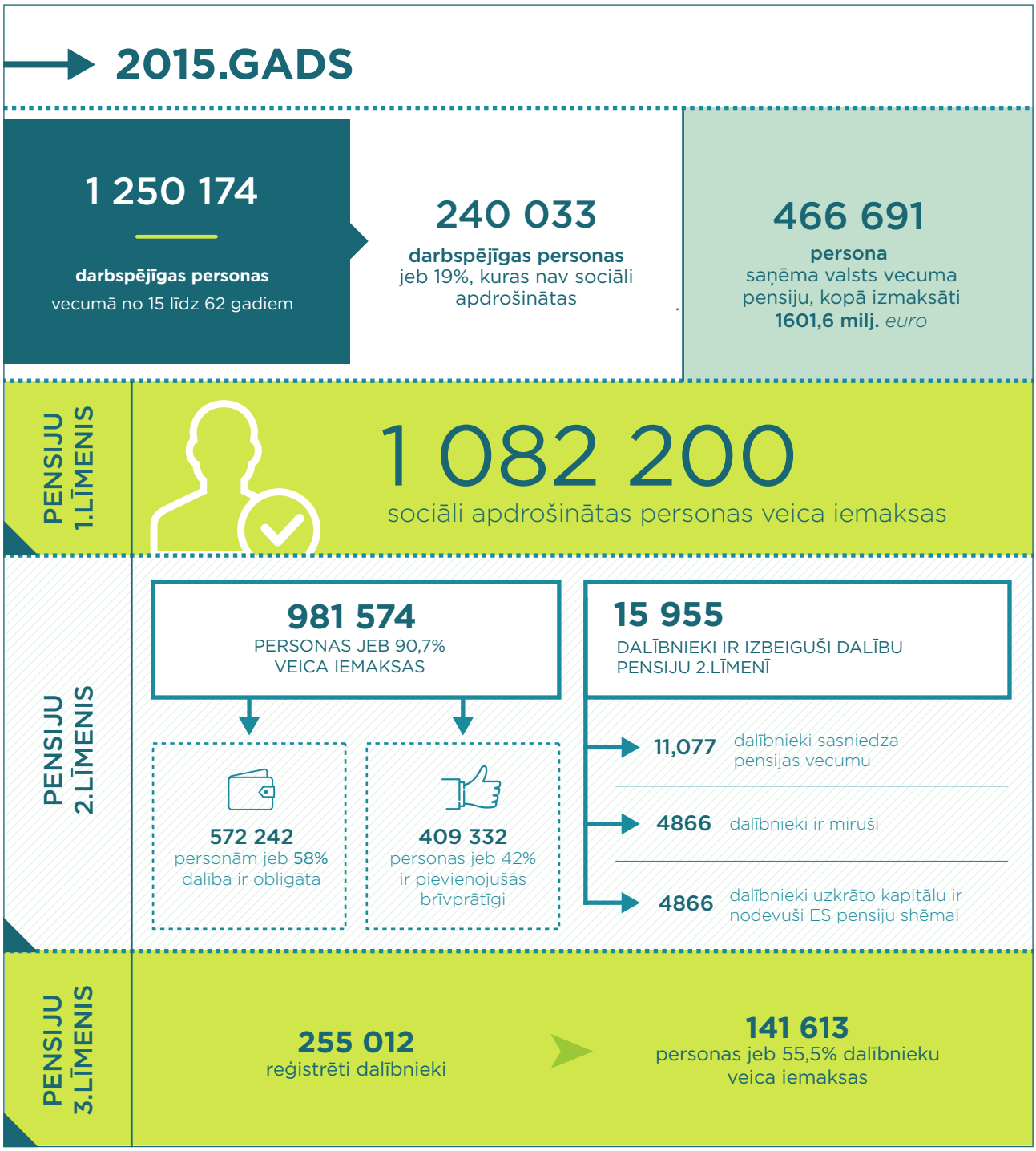
Valsts kontrole aicina Labklājības ministriju, piedaloties jaunās nodokļu politikas izstrādē un pārstāvot nozares intereses, aktualizēt jautājumu par to personu sociālo nodrošinājumu, kuras nodokļus maksā atvieglotā nodokļu režīmā vai var nemaksāt vispār. Tā kā pozitīvu risinājumu minēto problēmu novēršanai nav iespējams panākt bez Saeimas, Ministru prezidenta un Finanšu ministrijas atbalsta, Valsts kontrole par revīzijas konstatējumiem informēs arī minētās amatpersonas un institūcijas, kā arī Valsts prezidentu.

Lai Pensiju 2. līmeņa kapitāla pieaugums sasniegtu arvien labākus rezultātus, Valsts kontrole aicina Labklājības ministriju, piesaistot neatkarīgus ekspertus, pārskatīt normatīvajos aktos paredzēto regulējumu Pensiju 2. līmeņa pārvaldīšanas izdevumu segšanai, kā arī rast iespēju noteikt kārtību pārvaldīšanas izmaksu regulārai izvērtēšanai.

Savukārt, lai nodrošinātu, ka iespējamo nākotnes demogrāfisko un ekonomisko satricinājumu seku novēršanai mērķtiecīgi tiek uzkrāta sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta rezerve un tā netiek izmantota esošo pakalpojumu palielināšanai vai jaunu pakalpojumu ieviešanai, Valsts kontrole aicina Labklājības ministriju atkārtoti virzīt priekšlikumu par sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta rezerves fonda veidošanas un izlietošanas kārtību.

Revīzijā ir sniegti arī četri ieteikumi sabiedrības informētības uzlabošanai par pensiju sistēmas darbību, aicinot pilnveidot publiski pieejamos pensiju kalkulatorus, izvērtēt iespēju atjaunot personu informēšanu par uzkrāto pensijas kapitālu, tostarp par Pensiju 2. līmenī uzkrātā kapitāla izmantošanas iespējām, kā arī sadarbībā ar VSAA veikt publiskojamās informācijas precizēšanu par piešķirto valsts vecuma pensiju apmēriem.

Tā kā revīzijā ir konstatētas būtiskas nepilnības izdienas pensiju jomā, bet Labklājības ministrijas rīcībā nav mehānismu, lai panāktu konstatēto problēmu novēršanu, par revīzijā izdarītajiem secinājumiem izdienas pensiju jomā Valsts kontrole informēs Valsts prezidentu, Saeimu un Ministru prezidentu, aicinot rast risinājumus konstatēto problēmu novēršanai.



Attēls Nr. 14. *Statistika par pensiju sistēmu (informācija par 2015. gadu).*

*Nav iekļautas personas, kuras saņem ne tikai Latvijas valsts pensiju, bet arī citas valsts pensiju, personas, par kurām informācija ir slepena, un personas, kurām nav piešķirts Latvijas Republikas personas kods.

**Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) 2013. gada pētījums «Pensiju tirgi fokusā» (*Pension Markets in Focus*).

Foto © depositphotos.com

Latvijas Republikas
Valsts kontrole