



DARBO SANTYKIŲ  
IR VALSTYBINIO  
SOCIALINIO DRAUDIMO  
TEISINIS-ADMINISTRACINIS  
MODELIS

Socialinio draudimo įmokų ir  
kitų mokesčių naštos bei šių  
mokesčių teisinės bazės  
analizė Europos valstybėse





# DARBO SANTYKIŲ IR VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO TEISINIS–ADMINISTRACINIS MODELIS

Uždavinys Nr. 1-3

**“Socialinio draudimo įmokų ir kitų mokesčių naštos bei šių mokesčių teisinės bazės analizė  
Europos valstybėse”**

## GALUTINĖ ATASKAITA

2014 m. liepos mėn.

Užsakovas – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija

Paslaugų teikėjai – Vilniaus universitetas, Mykolo Romerio universitetas, Socialinių tyrimų centras

Daugiau informacijos puslapyje [www.socmodelis.lt](http://www.socmodelis.lt)

Pasiūlymus ir atsiliepimus prašome siųsti el. paštu [sodra@socmodelis.lt](mailto:sodra@socmodelis.lt)



# Turinys

<b>Įvadas</b> .....	<b>1</b>
<b>1. ES šalių socialinio draudimo ir kitų mokesčių analizė</b> .....	<b>2</b>
1.1. Valstybinio socialinio draudimo ir kitų mokesčių naštos lyginamoji analizė ES valstybėse narėse .....	2
1.2. Europos šalių praktikoje taikomų įvairių mokesčių ir kitokių lengvatų, įgalinančių pagyvenusius (vyresnio amžiaus žmonių), moterų ar praktinio darbo patirties neturinčių asmenų aktyvesnį dalyvavimą darbo rinkoje, sukuriančių palankesnes teises bei finansines sąlygas, analizė ir palyginimas .....	4
1.3. Socialinių mokesčių teisinės bazės analizė Europos šalyse .....	5
1.4. Europos Komisijos (komitetų) ir darbo grupių atliktų studijų dėl socialinės apsaugos finansavimo (ypač dėl socialinio draudimo įmokų ir kitų mokesčių mokėjimo) apibendrinimas ir tinkamiausi scenarijai Lietuvai.....	6
<b>2. Valstybinio socialinio draudimo pajamų padidinimo galimybių analizė</b> .....	<b>9</b>
2.1. Rekomendacijos dėl valstybinio socialinio draudimo įmokų administravimo tobulinimo galimybių .....	9
2.2. Šešėlinės ekonomikos masto Lietuvoje įvertinimas ir rekomendacijos dėl socialinio draudimo įmokų vengimo mažinimo .....	10
2.3. Valstybinio socialinio draudimo įmokų bazės ir apdraustųjų sąrašo padidinimo galimybių analizė .....	12
2.4. Valstybinio socialinio draudimo lengvatų (mokesčių išimčių) analizė ir kiekybiškas jų įtakos įvertinimas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamoms ir išlaidoms .....	14
<b>3. Socialinio draudimo įmokų tarifo keitimo, išmokų apmokestinimo galimybių ir pasekmių bei fondo biudžeto galimo rezervo sudarymo analizė</b> .....	<b>15</b>
3.1. Galimybių mažinti bendrąjį valstybinio socialinio draudimo įmokos tarifą pasekmių Valstybinio socialinio draudimo biudžeto pajamoms ir išlaidoms kitų mokesčių kontekste kiekybinis įvertinimas .....	15
3.2. Galimybių suvienodinti valstybinio socialinio draudimo išmokų apmokestinimą analizė ir kiekybinis pasekmių įvertinimas.....	18
3.3. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rezervo sudarymas ir teisinių priemonių planas .....	20
<b>Išvados ir pasiūlymai</b> .....	<b>22</b>

# Išvadas

Šis dokumentas – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos užsakymu Vilniaus universiteto, Mykolo Romerio universiteto ir Socialinių tyrimų centro konsorciumo teikiamų paslaugų „Darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisinio-administracinio modelio sukūrimas“ vienas iš pirminių rezultatų.

Projekto metu bus tobulinami darbo teisę, užimtumą ir socialinę apsaugą reglamentuojantys teisės aktai, kuriant bendrą, ekonomiškai pagrįstą ir subalansuotą šių santykių sistemą, siekiant didinti užimtumą, gerinti darbo santykius ir skatinti investicijas.

**Modelio tikslai** yra šie:

- 1) Europos valstybių praktikos, derinant valstybinio socialinio draudimo, darbo santykių ir užimtumo skatinimo priemones, analizė ir palyginimas, keitimasis gerosios praktikos pavyzdžiais, taip pat pateikiant situacijos Lietuvoje analizę ir įvertinimą;
- 2) teisinio-administracinio modelio Lietuvos atvejui sukūrimas ir teisės aktų projektų rengimas, tobulinant darbo santykius, užimtumą bei valstybinį socialinį draudimą reglamentuojančius teisės aktus tam, kad būtų sudaromos objektyvios prielaidos pritraukti daugiau investicijų ir sukurti papildomų darbo vietų, sykiu kuriant tvaresnę, skaidresnę, adekvačias išmokas garantuojančią valstybinio socialinio draudimo sistemą.

Siekiant modelio pirmojo tikslo, buvo **įgyvendinti šie uždaviniai**:

- 1) atliktas Užimtumo didinimo priemonių tyrimas (uždavinys Nr. 1-1) ir parengta ataskaita\*;
- 2) atliktas Kovos su nedarbu ir skurdo mažinimo strategijų tyrimas (uždavinys Nr. 1-2) ir parengta ataskaita;
- 3) atlikta Socialinio draudimo įmokų ir kitų mokesčių naštos bei šių mokesčių teisinės bazės analizė (uždavinys Nr. 1-3) ir parengta ataskaita – ši ataskaita.

Tyrimų pagrindu antrajame etape bus sukurtas darbo santykių ir valstybinio socialinio draudimo teisinis-administracinis modelis, įvertinant institucijų ir įstaigų kompetenciją ir tarpusavio ryšius, poveikį visuomeninėms grupėms, ir parengti teisės aktų projektai užimtumo skatinimo, darbo santykių reguliavimo ir valstybinio socialinio draudimo srityje.

Šioje ataskaitoje pristatomi pirminių **tyrimų rezultatai** - Socialinio draudimo įmokų ir kitų mokesčių naštos bei šių mokesčių teisinės bazės analizė Europos valstybėse. Ataskaita yra lydima priedų (interaktyvios nuorodos į dokumentus projekto svetainėje), kuriuose pateikiami atliktų tyrimų duomenys ir apibendrinta informacija.

\* Užimtumo didinimo priemonių tyrimo ir Kovos su nedarbu ir skurdo mažinimo strategijų tyrimų ataskaitos ir jų priedai yra pateikiami projekto svetainėje [www.socmodelis.lt](http://www.socmodelis.lt).

Ataskaitos pabaigoje pateikiamos **išvados ir pasiūlymai**, suskirstyti į šias grupes:

- 1) valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimas;
- 2) socialinio draudimo įmokų tarifo sumažinimo, siekiant mokesčių struktūrą artinti prie būdingos ES valstybėms, galimybės;
- 3) paskatos dalyvauti darbo rinkoje sunkiau prisitaikančioms gyventojų grupėms;
- 4) struktūrinės socialinio draudimo pertvarkos, mažinant šešėlinės ekonomikos mastą;
- 5) draudimo universalumas: išimčių mažinimas ir išmokų apmokestinimo vienodinimas;
- 6) valstybinio socialinio draudimo administravimas ir rezervo fondas.

Išvadų ir pasiūlymų pagrindu antrajame tyrimų etape bus sprendžiamoms **tokios svarbiausios problemos** -

- 1) Lietuvos mokesstinės sistemos (kapitalo pajamų, darbo pajamų, turto) palyginamoji analizė su kitų šalių sistemomis bei mokesstinės sistemos tobulinimo galimybės ir jų įtaka mokesčių mokėtojų elgsenai;
- 2) įvairių asmenų grupių apmokestinamosios bazės suvienodinimo ar diferencijavimo galimybės;
- 3) valstybinio socialinio draudimo įmokų „grindų“ bei „lubų“ taikymas tiek turintiems darbo santykius ar jų esmę atitinkančius santykius, tiek savarankiškai dirbantiems asmenims;
- 4) pensijų indeksavimo taisyklių nustatymas ir jų įtaka Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidoms ir pensijų adekvatumui;
- 5) profesinių pensijų ir III pakopos pensijų kaupimo tobulinimo kryptys.

Atlikto tyrimo rezultatai įgalina priimti kryptingus ir motyvuotus sprendimus ir juos susieti su naujuoju teisiniu reglamentavimu, kuris bus atliktas vykdant modelio uždavinio Nr. 2-3 priemones.

Tyrimo rezultatai koreliuoja su Europos Sąjungos augimo strategijos „Europa 2020“ siekiu pažangaus, tvaraus ir integracinio (dėmesys darbo vietų kūrimui ir skurdo mažinimui) augimo. Europos Komisijos rekomendacijose Tarybai<sup>1</sup> (2014-06-02), Lietuvai *inter alia* siūloma priimti ir įgyvendinti teisės aktus dėl visapusiškos pensijų sistemos reformos.

# 1. ES šalių socialinio draudimo ir kitų mokesčių analizė

## 1.1. Valstybinio socialinio draudimo ir kitų mokesčių naštos lyginamoji analizė ES valstybėse narėse

### Bendroji mokesčių našta

Vertinant mokesčių našta kaip dalį BVP (proc.) Lietuvoje ji **mažiausia ES**. Pirmoje vietoje 2011 m. buvo Danija (47,7 proc.), paskutinėje - Lietuva (26,0 proc.)<sup>2</sup>. Artimiausios kaimynės - Bulgarija, Latvija, Rumunija. Estija ir Lenkija lenkia Lietuvą 6,2 proc. (maždaug tiek, kiek Lietuva išleidžia senatvės pensijų finansavimui).

### Kapitalo mokesčių našta

Mokesčių našta pagal ekonomines funkcijas rodo, kad ES šalių kontekste Lietuvos valstybės gaunamos **darbo ir vartojimo mokesčių pajamos yra arti ES vidurkio**, bet itin mažos (mažiausios ES) yra kapitalo mokesčių pajamos - tik 2,1 proc. BVP 2011 m. (1-1 lentelė). Daugelyje ES šalių jos sudaro 6-8, o keliose - net 10 proc. BVP<sup>3</sup>.

1-1 lentelė. Bendros mokesčių pajamos (įskaičiuojant socialinio draudimo įmokas; BVP proc.)

Mokesčių pajamos, BVP proc.	2004	2011	Vieta ES, 2011	ES svertinis vidurkis	ES aritmetinis vidurkis
Vartojimo mokesčiai	10,5	11,3	17	11,2	12,0
Darbo	14,5	12,7	19	19,7	17,1
Kapitalo	3,1	2,1	27	8	6,6
Visos mokesčių pajamos	28,1	26,0	27	38,8	35,7

Šaltinis: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition (Sudaryta autorių).

Jeigu Lietuva surinktų kapitalo mokesčių panašiai kaip Lenkija (pagal šį rodiklį ji ES yra vidutiniokė), tuomet valstybės pajamos padidėtų penkiais procentiniais BVP punktais, tai būtų apie 6 mlrd. litų pagal 2013 m. BVP - suma, kuria maždaug Lietuva ir skiriasi nuo Lenkijos (ir Estijos) bendromis mokesčių pajamomis, skaičiuojant BVP dalimi.

Iš nekilnojamo turto mokesčio valstybės narės dažnai surenka tik apie 0,5 proc. BVP. Daug daugiau surenkama ne turto, bet kapitalo pajamų mokesčio - iki 7-10 proc. BVP mokestinių pajamų<sup>4</sup>.

Daugumoje šalių kapitalo mokesčių bazė<sup>5</sup> yra tarp 20 ir 35 proc. BVP. Lietuvoje 2011 m. ji pasiekė 37,4 proc.<sup>6</sup> Tai

reiškia, kad Lietuvoje yra didelis kapitalo mokesčių **potencialas. Jis neišnaudojamas**, nes Lietuvoje maža implicitinė mokesčių norma arba implicitinis tarifas (Implicit Tax Rate – ITR) - mokestinių pajamų ir mokesčio bazės santykis. Implicitinė mokesčių norma visam kapitalui (ne tik kapitalo pajamoms, bet ir kapitalo ištekliams arba turtui - capital assets) Lietuvoje mažiausia ES - tik 5,5 proc. (1-2 lentelė)<sup>7</sup>. Tai reiškia, kad nominali kapitalo pajamų mokesčio norma Lietuvoje yra žema (15 proc.) ir yra daug apmokestinimo išimčių, nes **kapitalo pajamų mokesčių bazė Lietuvoje yra labai didelė**<sup>8</sup>. Implicitinė kapitalo pajamų norma įvairesnio dydžio tarp ES šalių gyventojų kapitalo pajamų atveju, bet mažesnis skirtumas įmonių kapitalo pajamų atveju.<sup>9</sup>

1-2 lentelė. Implicitinė mokesčių normos pagal ekonomines funkcijas (proc.)

Implicitinė mokesčių norma, proc.	2004	2011	Vieta ES, 2011	ES svertinis vidurkis	ES aritmetinis vidurkis
Vartojimo mokesčiai	16,1	17,5	23	20,1	20,1
Darbo	35,8	32,0	17	35,8	33,7
Kapitalo	8,6	5,5	27	28,9	23,7

Šaltinis: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition (Sudaryta autorių).

**Implicitinės mokesčių normos kapitalui yra labai skirtingos net kaimyninėse šalyse.** Prancūzijos, Vokietijos ir Nyderlandų – implicitiniai mokesčių tarifai atitinkamai - 44, 22 ir 13 proc. Panašiai ir Lenkijoje, Latvijoje ir Lietuvoje – tarifai atitinkamai 18, 10 ir 5,5 proc.<sup>10</sup> Tie skirtumai, ypač artimose geografiniu ir ekonominiu bei technologinio išsivystymo požiūriu šalyse, turėtų skatinti kapitalo judėjimą tarp šalių, o tai, savo ruožtu, turėtų versti šalis artinti tuos tarifus link kaimyninių šalių. Tačiau **nėra aiškios tendencijos**, žvelgiant į pastaruosius 15 metų. Pvz., Belgijoje, Švedijoje, Danijoje, Prancūzijoje, Portugalijoje tarifai reikšmingai augo. Tuo pat laikotarpiu Nyderlanduose, Slovakijoje, Latvijoje – mažėjo. Dar kitose – Jungtinėje Karalystėje, Austrijoje, Lenkijoje – beveik nekito<sup>11</sup>. Dideli ir nemažėjantys mokesčių kapitalui tarifų skirtumai ES šalyse dar kartą parodo, kad dažnai girdimas argumentas apie kapitalo „pabėgimą“ iš didelių mokesčių šalių **nedaro visuotinos įtakos šalių apsisprendimui dėl mokesčių kapitalo turtui ir jo pajamoms tarifams.**

### Vartojimo mokesčių našta

Vartojimo mokesčiai (daugiausia pridėtos vertės ir akcizai) Lietuvoje neišsiskiria ES šalių kontekste. Implicitinė **vartojimo mokesčių norma Lietuvoje santykinai nedidelė** (17,5 proc.) ir Lietuva pagal ją yra tik 23 vietoje ES-27 sąrašė. Bendrai skirtumai tarp šalių nėra dideli – ES implicitinės vartojimo mokesčių normos vidurkis – 20

proc.<sup>12</sup> Taip vadinamas standartinis PVM mokesčio tarifas (neatsižvelgiant į lengvatas atskiroms prekių grupėms) Lietuvoje yra artimas vidutiniam ES šalių sąrašui<sup>13</sup>. Pagal vartojimo mokesčių dalį BVP Lietuva yra labai arti ES šalių vidurkio – surenka 11 proc. (17 vietoje), t. y. tiek pat, koks yra ES šalių svartinis vidurkis<sup>14</sup>. Nepaisant to, **Lietuva labai išsiskiria ES pagal vartojimo mokesčių dalį bendrose mokesčių pajamose** – sudaro 43 proc. Pagal šį rodiklį Lietuva yra viena iš lyderių – trečioje vietoje (atsilieka tik nuo Bulgarijos ir Rumunijos)<sup>15</sup>.

### Socialinio draudimo mokesčių našta

Implicitinė mokesčių darbu (gyventojų pajamų ir socialinio draudimo įmokų) norma Lietuvoje yra arti ES šalių vidurkio – Lietuvoje 32 proc., o ES aritmetinis vidurkis – 33,7 proc. Lietuva užima 18 vietą ES-27 šalių sąrašui<sup>16</sup>. Todėl **nėra teisingas įsitikinimas, kad Lietuvoje darbas apmokestinamas didele mokesčių našta**. Darbo mokesčiai Lietuvoje sudaro 12,7 proc. BVP, o ES vidurkis - 17,1 proc., t. y. Lietuva pagal šį rodiklį užima tik 19 vietą ES-27 sąrašui<sup>17</sup>.

Darbo mokesčiai bendrose mokesčių pajamose Lietuvoje sudaro 48,8 proc. (iš jų virš 37 proc. punktų – socialinio draudimo įmokos) ir pagal šį rodiklį Lietuva yra 15 vietoje ES-27 šalių sąrašui<sup>18</sup>. Kadangi pagal bendrą visų mokesčių našta Lietuva užima paskutinę vietą, **mokesčiai darbu Lietuvos mokesčių kontekste yra daug svaresni nei kapitalo mokesčiai**.

Socialinio draudimo įmokų didesnę našta Lietuvoje nei ES vidurkis matome lygindami viešąsias pajamas iš pagrindinių mokesčių. Lietuvoje socialinio draudimo išmokos ir netiesioginiai mokesčiai (daugiausia PVM ir akcizai) sudaro po 40 proc. visų pajamų, o tiesioginiai mokesčiai - gyventojų pajamų (GPM) ir pelno mokesčiai – apie 20 proc. ES vidurkis yra kitoms, visi trys minėtų mokesčių ir įmokų šaltiniai sudaro maždaug po trečdalią viešųjų pajamų (2009m. duomenimis)<sup>19</sup>. Mokesčių pajamų struktūra ES šalyse pagal pagrindines mokesčių rūšis taip pat patvirtina, kad **Lietuvoje yra santykinai didesnė socialinio draudimo ir mažesnė pajamų mokesčių dalis**. Mokesčių našta pagal ekonomines funkcijas rodo, kad ES šalių kontekste **Lietuvoje yra itin mažos socialinio draudimo įmokos nedirbantiems samdomo darbo** (t. y. daugiausia savarankiškai dirbantiems) asmenims.

2010 m. Europos Komisijos skelbiami duomenys rodo, kad Lietuva užima tik 18-ą vietą pagal mokesčių našta darbu (jei našta matuojama implicitine mokesčių norma), tačiau Lietuvos darbo mokesčių našta, kaip ir Estijos, Čekijos, Ispanijos, Suomijos bei Prancūzijos, būdinga santykinai didesnė darbdavio mokama socialinio draudimo įmokų dalis. Be to **Lietuvai būdinga maža pajamų mokesčio dalis visoje darbo mokesčių naštoje** (panašiai yra tokiose šalyse kaip Slovakija, Rumunija, Čekija, Lenkija, Graikija)<sup>20</sup>.

Lietuva yra aštuntoje vietoje ir patenka į devynių ES šalių grupę, kuriose mažai uždirbančių (67 proc. vidutinės algos) mokesčių našta virš 40 proc. (našta skaičiuojama kaip proc. nuo visų darbo kaštų.<sup>21</sup> Statistiniai duomenys patvirtina, kad **sunkia našta uždėtas mažas darbo užmokestis lemia mažą ne kvalifikuotų asmenų, ypač moterų, užimtumą**.

Lietuvoje jis tėra tik apie 15 proc., kai daugiau kaip pusėje ES šalių ne kvalifikuotų vyrų užimtumas virš 40 proc., o moterų virš 35 proc.<sup>22</sup> **Didelė mokesčių našta ne kvalifikuotam darbu skatina nedeklaruoto darbo paplitimą ir priklausomybę nuo pašalpų**.

Laikoma, kad darbdavio socialinio draudimo įmokų sumažinimas gali padidinti ne kvalifikuotų asmenų darbu paklausą. O sumažinus gyventojų pajamų mokesčių ir darbuotojo įmokas, galima tikėtis darbu pasiūlos padidėjimo. Jeigu mokesčių našta išsaugoma nekintanti, bet darbdavio įmokos sumažinamos, o darbuotojo mokami pajamų mokesčiai padidinami, trumpame laikotarpyje sumažėja „į rankas“ gaunamas atlyginimas<sup>23</sup>.

### Bendras mokesčių naštos įvertinimas BVP

Bendra mokesčių našta kaip BVP proc. **Lietuvoje yra mažiausia ES**. Lietuvoje didelė vartojimo mokesčių dalis visose mokesčių pajamose, tačiau vartojimo mokesčiai duoda pajamų dalį BVP, artimą ES vidurkiui. Tai patvirtina, kad pagrindinė Lietuvos mokesčių sistemos struktūrinė ypatybė – mažos bendros valstybės pajamos, santykinai didelės darbdavio socialinio draudimo įmokos ir mažos valstybės pajamos iš kitų mokesčių (kapitalo ir gyventojų pajamų)<sup>24</sup>.

Pagal mokesčių našta darbu Lietuva, skirtingai nuo paplitusios nuomonės, yra net šiek tiek žemiau ES vidurkio tiek pagal bendrą darbu mokesčių implicitinę normą, tiek pagal pajamas bendrose mokesčių pajamose, tiek pagal pajamų iš mokesčių darbu BVP rodiklį<sup>25</sup>. Tačiau **mažai uždėtančių asmenų mokesčių našta Lietuvoje, lyginant su ES šalimis, didesnė**.

Iš mokesčių našta pagal ekonomines funkcijas rodo, kad ES šalių kontekste **Lietuvoje itin maža mokesčių našta kapitalo ir verslo pajamoms** bei pačiam sukauptam kapitalui<sup>26</sup>. Mažiausios kapitalo mokesčių pajamos Lietuvoje paradoksaliai dera su viena didžiausių ES kapitalo mokesčių baze. Taip yra dėl labai mažos implicitinės kapitalo mokesčių normos, kuri savo ruožtu, yra tokia dėl nedidelės nominalios mokesčių normos ir daugelio kapitalo mokesčių išimčių.

Argumentai apie kapitalo mokesčių didinimo poveikį kapitalo „išėjimui“ iš šalies **nėra pagrįsti empiriniais ES mokesčių sistemų analizės duomenimis**. O teorinis argumentas apie kapitalo apmokestinimo neigiamą poveikį ekonomikos efektyvumui turėtų būti siejamas su nepakankamų valstybės mokesčių pajamų bei didelio kito gamybos veiksnio (darbu) apmokestinimo alternatyviais kaštais. T. y. pripažinus, kad kapitalo didelis apmokestinimas nėra teisinga priemonė, reikia atsižvelgti į tai, kad darbu apmokestinimas taip pat nėra tinkama priemonė, o nepakankamos valstybės ir socialinio draudimo fondų pajamos irgi nepriimtinos.

### Rekomendacijos

Rekomenduojama **didinti kapitalo mokesčius** (pirmiausia atsisakant lengvatų ir išimčių, o taip pat koreguojant mokesčių tarifus), kadangi jie yra reikšmingas potencialus

viešųjų finansų šaltinis. Šis šaltinis gali padėti atlaisvinti dalį socialinio draudimo įmokų finansuojant socialinę apsaugą, sumažinti socialinio draudimo įmokų našta darbo užmokesčiui (žr. [III-1 priedą](#)).

## 1.2. Europos šalių praktikoje taikomų įvairių mokestinių ir kitokių lengvatų, įgalinančių pagyvenusių (vyresnio amžiaus žmonių), moterų ar praktinio darbo patirties neturinčių asmenų aktyvesnį dalyvavimą darbo rinkoje, sukuriančių palankesnes teisines bei finansines sąlygas, analizė ir palyginimas

*Vyresnio amžiaus asmenys*

### Vyresnio amžiaus žmonių situacija

Eurostat duomenimis, 2013 metais 55-64 metų amžiaus žmonių užimtumas ES siekė 50,1 proc.: 43,3 proc. moterų ir 57,5 proc. vyrų. **Lietuvoje vidutiniškai šie rodikliai buvo geresni** ir siekė 53,4-51,2 proc. moterims ir 56,1 proc. vyrams. Tiek 15-64 metų vyrų, tiek ir atskirai vyresnio amžiaus vyrų užimtumas Lietuvoje yra mažesnis nei ES vidurkis, kai tuo tarpu **moterų užimtumas reikšmingai didesnis nei ES moterų užimtumo vidurkis**. Vyresnio amžiaus žmonių dalyvavimas darbo rinkoje priklauso nuo išsilavinimo, sveikatos, partnerio darbinio aktyvumo ir jo amžiaus, vaikų turėjimo ir pan.

### Rekomenduojamos skatinimo priemonės

Vyresnio amžiaus žmonių užimtumo skatinimo priemonės pirmiausiai apima **pensinio amžiaus vėlinimą**, kurį Lietuva jau vykdo. Kadangi Lietuvoje pensijos yra neapmokestinamos, siūlymai mažinti mokesčių pleišta pensijas gaunantiems asmenims nėra tokie svarbūs. Jeigu pensijos būtų įtraukiamos į apmokestinamų pajamų bazę, tuomet būtų prasminga svarstyti papildomą neapmokestinamų pajamų dydį ir/ar mokesčių kreditą dirbantiems pensininkams, kaip tai yra daroma kai kuriose ES šalyse. Yra pastebėta, kad **žemesni darbo mokesčių tarifai vyresniems asmenims gali padidinti iniciatyvas likti darbo rinkoje**, nors tai ir sukelia nešališkumo (angl. *equity*) problemas, kadangi didelės pajamas uždirbantieji paprastai dirba ilgiau. Rekomenduojama **labiau taikyti aktuarinius ryšius draudime ir socialinio draudimo sistemoje mažiau persikirstyti pajamas**. Nors prie užimtumo skatinimo priemonių kartais išskiriamos ir **subsidijos**, tačiau pastebėta, kad **jų poveikis įdarbinant vyresnio amžiaus asmenis yra nedidelis**, todėl rekomenduojama jų netaikyti<sup>27</sup>.

*Moterys*

### Moterų užimtumo situacija

Lietuvoje užimtumo atotrūkis tarp vyrų ir moterų yra vienas mažesnių Europos Sąjungoje. 2012 metų Eurostat duomenimis, ES-28 vyrų užimtumas siekė 74,5 proc., kai tuo tarpu moterų 62,3 proc. Lietuvoje šie skaičiai atitinkamai yra 69,1 vyrams ir 67,9 moterims<sup>28</sup>. Kaip matyti, skirtumas siekia vos 1,2 proc. ir yra pats mažiausias ES. Bendras užimtumo lygis siekė 68,4 proc. ES, o Lietuvoje – 68,5 proc. **Lietuvoje vidutiniškai vyrų užimtumas yra mažesnis nei ES vidurkis, tačiau moterų 5,6 proc. jį lenkia**. Lietuvoje aukštąjį išsilavinimą turinčios moterys darbo rinkoje dalyvauja aktyviau nei aukštąjį išsilavinimą turintys vyrai. Moterys – 87,2 proc. (yra aukščiausias rodiklis ES (vid. 78,3)). Tuo tarpu lietuvių vyrų dalyvavimas – 86,7, ES vidurkis – 85,5 proc.

### Rekomenduojamos skatinimo priemonės

Pirmiausiai siūloma **didinti kokybiškų ir įperkamų vaikų priežiūros paslaugų prieinamumą** bei harmonizuoti darbo bei vaikų priežiūros įstaigų ar mokyklų darbo laiką<sup>29</sup>. Antra, svarbu tinkamai **pertvarkyti šeimos išmokų sistemą**. Rekomenduojama remtis ne kategorinėmis socialinėmis išmokomis, o „in-work“ išlaidomis: įtraukti išlaidas vaikų priežiūrai ir ugdymui į neapmokestinamąsias pajamas ir/ar naudoti vaiko mokesčių kreditą. Mokesčių kreditai gali mokestinę prievolę sumažinti iki nulio arba gali būti taikomas neigiamas mokesčių kreditas, t. y., jeigu mokesčių kreditas viršija mokėtiną mokesčių sumą, asmuo ne tik nemoka mokesčių, bet dar ir gauna mokesčio kredito likutį. Šiuos kreditus reikia sieti ne tik su dalyvavimu darbo rinkoje, bet taip pat su dalyvavimu aktyviose darbo rinkos programose<sup>30</sup>. Trečia, rekomenduojama **keisti vaiko priežiūros atostogas ir su tuo susijusias išmokas** reglamentuojančius darbo ir socialinio draudimo įstatymus, nustatant privalomą (neperduodamą moterims) arba skatinančią pareigą vyrams naudoti tokias atostogas. Tai turi dvigubą naudą – didėja vyrų įsitraukimas į vaikų priežiūrą, antra, mažėja santykinė rizika moterims nebūti įdarbintoms dėl lyties<sup>31</sup>. Vienišiemis tėvams šis reikalavimas paprastai nėra taikomas ir motina ar tėvas gali naudotis visu vaiko priežiūros atostogų laikotarpiu. Galiausiai **moterų užimtumą gali padidinti socialinės kampanijos**, skirtos stereotipų darbo rinkoje ir socialinėje sferoje mažinimui, didesnio vyrų įsitraukimo į vaikų priežiūrą bei namų ūkio ruošos darbus skatinimas, viešosios kampanijos, skatinančios įmones mokėti vienodą atlygį už vienodą atliekamą darbą<sup>32</sup>.

*Jaunimas*

### Jaunimo (praktinės patirties neturinčių žmonių) užimtumo situacija

Jaunimas yra ta grupė, kuri dėl darbinės patirties neturėjimo labiausiai nukentčia esant nepalankiai darbo rinkos situacijai. Jie patiria sunkumus įsidarbinant, jų **nedarbo lygis stipriai viršija visos šalies vidurkį**. Net ir įsidarbinus jų darbo užmokeskis taip pat būna žymiai



mažesnis nei labiau patyrusių kolegų. 2013 metų duomenimis, nedarbo lygis 15-24 metų amžiaus grupėje ES vidutiniškai siekė 9,8 proc., o Lietuvoje 6,9 proc. ir tai yra 4 žemiausias rodiklis ES. Paskutinių metų Eurostat duomenimis, NEET lygis apimant didesnę 15-29 metų amžiaus grupę, išlieka aukštas tokiose šalyse kaip Graikija, Bulgarija, Ispanija. Lietuvoje **vidutinis NEET lygis šioje amžiaus grupėje yra žemesnis už ES vidurkį** ir siekia 13,2 proc.<sup>33</sup>

### Rekomenduojamos skatinimo priemonės

Rekomenduojamas aktyvesnis darbinių stažuotių skatinimas per **jaunimo garantijų programas**. Svarbus **įgūdžių pasiūlos ir paklausos atitikimo klausimas**<sup>34</sup>. Lietuvoje egzistuoja didelė dalis žmonių, kurie dirba žemesnės kvalifikacijos reikalaujančius darbus nei leistų jų išsilavinimas. Taip pat rekomenduojama aktyviau siūlyti **antrenerystės kursus ir mentorių pagalbą** įgyvendinant turimas darbinės idėjas, tam tikrų įgūdžių ugdymą, darbinės praktikas<sup>35</sup>. Kad būtų išvengiama piktnaudžiavimų, subsidijų taikymas reikalauja labai kruopščios potencialių darbdavių atrankos. Siekiant padidinti jaunimo ir kitų patirties neturinčių bei žemos kvalifikacijos asmenų neto pajamas, rekomenduojama **daugiau naudotis mokesčių kreditais ar taikyti didesnius neapmokestinamų pajamų dydžius** ir taip sumažinti efektyvų pajamų mokesčio tarifą (daryti mokesť labiau progresiniu). Taip siekiama skatinti jaunus asmenis pasirinkti užimtumą ir nesvarstyti emigracijos ar socialinės paramos gavimo kaip alternatyvos darbui<sup>36</sup> (žr. plačiau [III-2 priedą](#)).

## 1.3. Socialinių mokesčių teisinės bazės analizė Europos šalyse

### Bendra socialinio draudimo įmoka

Jungtinėje Karalystėje, Estijoje, Latvijoje nustatyta **bendra socialinio draudimo įmoka, skirta kelioms socialinio draudimo rūšims finansuoti**. Šios įmokos įstatyminis tarifas varijuoja nuo maždaug 25,8 proc. Jungtinėje Karalystėje, iš kurių darbuotojas moka 12 proc. ir 2 proc. nuo pajamų viršijančių įstatymais nustatytą ribą, o darbdavys 13,8 proc., iki 35,09 proc. Latvijoje, iš kurių 11 proc. tenka darbuotojui ir 24,09 proc. darbdaviui. Estijoje bendrosios įmokos tarifas panašus į Latvijos ir sudaro 33 proc., tačiau visa šios įmokos našta tenka darbdaviui. Bendrąja socialinio draudimo įmoka dažniausiai finansuojami ligos ir motinystės, pastovaus darbingumo netekimo, senatvės pensijos, našlystės ir nedarbo (išskyrus Estiją) socialiniai draudimai (čia ir kitur - žr. plačiau [III-3 priedą](#)).

Italijoje, Lenkijoje, Nyderlanduose, Prancūzijoje, Švedijoje ir Vokietijoje nėra vienos bendros socialinio draudimo įmokos, skirtos kelioms socialinio draudimo rūšims finansuoti. **Atskiroms draudimo rūšims įstatymai nustato**

**atskirus tarifus**, kuriuos moka darbdaviai, darbuotojai arba ir darbdaviai ir darbuotojai.

### Ligos ir motinystės socialinio draudimo įmoka

Ligos ir motinystės socialinio draudimo išmokas **galima skirstyti į išmokas natūra ir pinigines išmokas**. Išmokos natūra teikiamos dažniausiai kaip parama daugelyje (Italijoje, Latvijoje, Švedijoje, tam tikra dalis Jungtinėje Karalystėje) tirtų Europos valstybių ir finansuojamos iš bendrųjų mokesčių. Lenkijoje atskiri tarifai nustatyti ligos ir motinystės socialinio draudimo išmokoms natūra (9 proc.) ir piniginiams išmokoms (2,45 proc.). Ligos ir motinystės socialinio draudimo įmokos Prancūzijoje sudaro 13,55 proc. iš kurių 12,8 proc. moka darbdavys ir 0,75 proc. darbuotojas. Italijoje taikomas skirtingas draudimas darbuotojams ir tarnautojams (angl. white-collar ir blue-collar). Darbininkams 2,68 proc. moka darbdavys, įskaitant įmokas motinystės draudimui, kurios diferencijuotos: 0,46 proc. pramonėje ir 0,24 proc. prekyboje. Už tarnautojus darbdavys moka tik motinystės draudimo įmokas, tokias pačias kaip už darbininkus.

### Nelaimingų atsitikimų darbe ir pastovaus darbingumo netekimo įmokos

Estijoje ir Nyderlanduose **nėra atskiro nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų draudimo**. Italijoje, Latvijoje, Prancūzijoje, Švedijoje įmokas moka darbdaviai ir šių įmokų tarifas **diferencijuojamas priklausomai nuo rizikos laipsnio tenkančio darbdavio vykdomai veiklai**. Įstatyminis tarifo dydis varijuoja nuo 0,3 proc. Švedijoje iki 3,86 proc. Lenkijoje.

Pastovaus darbingumo netekimo socialiniam draudimui **atskira įmoka numatyta tik Lenkijoje**, kurios tarifas 8 proc., iš kurių 1,5 proc. moka apdraustasis, 6,5 proc. darbdavys. Italijoje mokamos kartu su senatvės socialinio draudimo įmokomis, Prancūzijoje su ligos ir motinystės socialinių draudimų įmokomis, Švedijoje su ligos socialinio draudimo įmokomis.

### Pensijų, našlystės ir ilgalaikės priežiūros socialinio draudimo įmokos

Pensijų socialinio draudimo **įmokas moka ir darbuotojai ir darbdaviai**. Daugumoje tirtų Europos valstybių įstatyminis pensijų tarifas darbdavio ir darbuotojo dalis sudarė maždaug 20 proc. nominalaus darbo užmokesčio. Italijoje net 33 proc., iš kurių 9,19 proc. darbuotojas ir 23,81 proc. darbdavys. Lenkijoje darbdavio ir darbuotojo dalys lygios 9,76 proc. (visas tarifas 19,52 proc.). Vokietijoje panašiai kaip Lenkijoje, tačiau bendras įstatyminis tarifas šiek tiek mažesnis – 18,9 proc., atitinkamai darbdaviui ir darbuotojui tenka po 9,45 proc. Prancūzijoje viso 15,15 proc. iš kurių 6,75 proc. darbuotojai ir 8,40 proc. darbdaviai, taikomos lubos €3.086 per mėnesį ir €37.032 per metus, taip pat papildomi 1,70 proc. be lubų, iš kurių 0,10 proc. darbuotojas ir 1,60 proc. darbdavys. Švedijoje 10,21 proc. įmoka moka darbdavys, tuo tarpu Nyderlanduose 17,9 proc. moka darbuotojas.

Našlystės socialinio draudimo įmoka Italijoje, Jungtinėje Karalystėje, Latvijoje, Prancūzijoje ir Vokietijoje **mokama kartu su senatvės pensijos socialinio draudimo įmoka**. Lenkijoje ši įmoka mokama kartu su **pastovaus darbingumo netekimo socialinio draudimo įmoka**. Nyderlanduose šiuo socialiniu draudimu draudžiasi darbuotojas, nustatytas 0,6 proc. įstatyminis tarifas. Švedijoje darbuotoją draudžia darbdavys, nustatytas 1,17 proc. įstatyminis tarifas.

**Ilgalaikės priežiūros socialinis draudimas numatytas tik Vokietijoje ir Latvijoje.** Vokietijoje mokamą 2,05 proc. tarifo įmoką lygiomis dalimis po 1,025 proc. moka darbdaviai ir darbuotojai. Pažymėtina, kad šia socialinio draudimo rūšimi privalomai draudžiami pensininkai, kurie moka įmokas, kurios sudaro 2,05 proc. pensijos. Latvijoje ilgalaikė priežiūra nėra draudimas, todėl nėra įmokų, finansuojama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų.

### **Nedarbo socialinio draudimo įmoka**

Nedarbo socialinio draudimo įmokas Italijoje, Lenkijoje ir Nyderlanduose **moka tik darbdaviai**. Šios įmokos dydis kinta nuo 1,76 proc. įstatyminio tarifo Italijoje iki 2,45 proc. Lenkijoje. Nyderlanduose darbdavys nedarbo socialinio draudimo įmokas moka į du fondus: Visuotinį nedarbo fondą 1,70 proc. ir socialinio draudimo agentūros mokėjimų atleidžiant darbuotoją fondą 2,76 proc. (tarifas priklauso nuo pramonės šakos). Italijoje **papildoma 1,4 proc. įmoka mokama terminuotoms darbo sutartims**. Vokietijoje ir Estijoje nedarbo socialinio draudimo įmokos įstatyminis ir darbdavio ir darbuotojo tarifas yra maždaug 3 proc. Estijoje 2 proc. darbuotojui ir 1 proc. darbdaviui, tuo tarpu Vokietijoje 1,5 proc. darbuotojui ir 1,5 proc. darbdaviui. Prancūzijoje darbdavys moka net 4 proc. nedarbo socialinio draudimo įmoką, kai tuo tarpu darbuotojas tik 2,4 proc. Tik Prancūzijoje taikomos nedarbo socialinio draudimo įmokų lubos, kurios yra €12.344 per mėnesį ir €148.128 per metus.

### **Išmokų šeimai finansavimas**

Išmokos šeimai visose tirtose valstybėse, išskyrus Italiją, kurioje nustatytas 0,68 proc. tarifas darbdaviui **finansuojamos mokesčiais**.

### **Ilgalaikių išmokų finansavimas**

Ilgalaikių socialinio draudimo išmokų (pastovaus darbingumo netekimo, senatvės amžiaus, našlystės, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų) **sistema tirtose Europos valstybėse daugiausia grindžiama einamosiomis išmokomis**, išskyrus papildomą pensijos dalį, kurią kai kuriose Europos valstybėse (Estijoje, Latvijoje) taikoma kaupimo sistema. Vokietijoje šioms išmokoms kaupiamas valstybės rezervas.

### **Išvados**

Šiaurietiškojo ir Hibridinio modelių valstybių pavyzdys rodo, kad ekonominė plėtra ir ekonominis konkurencingumas galimas užtikrinant valstybinio socialinio draudimo garantijas. Europos valstybėms

būdingi socialiniai modeliai atsispindi ir socialinių mokesčių surinkime. Pvz. Didžiojoje Britanijoje, kuri priskiriama **liberaliam anglo-saksų modeliui socialiniai mokesčiai vieni mažiausių, kai tuo tarpu kontinentinio ir Šiaurietiškojo modelio valstybėse socialiniai mokesčiai gana aukšti**. Kitų ES šalių patirties analizė rodo labai **didelę socialinio draudimo įmokų įvairovę** (tiek dydžio, tiek paskirstymo darbdaviui ir darbuotojui prasme), o taip pat pagrindžia sėkmingo socialinio draudimo sistemų funkcionavimo galimybes esant labai skirtingoms įmokoms.

### **Rekomendacijos**

Lietuva priskiriama kontinentiniam modeliui, todėl atsižvelgiant į tai, kitų modelių elementų implementacija turėtų vykti tik įvertinus Lietuvos ekonominę, socialinę ir teisinę sistemą ir adaptavus kito modelio elementus Lietuvos atvejui, o vykdant socialinio draudimo reformas Lietuvoje, **tikslinga ir toliau išlaikyti orientaciją į Kontinentinį socialinį modelį**. Pažymėtina, kad nėra prasminga ieškoti ir Lietuvoje pritaikyti kokios nors „pavyzdinės“ šalies socialinio draudimo įmokų dydžius, nes socialinis draudimas pakankamai sėkmingai plėtojamas šalyse, kuriose įmokos labai skirtingos, o **Lietuvai būtina rasti „savus“ socialinio draudimo įmokų tarifų dydžius**, kurie atitiktų esamus įsipareigojimus išmokoms.

## **1.4. Europos Komisijos (komitetų) ir darbo grupių atliktų studijų dėl socialinės apsaugos finansavimo (ypač dėl socialinio draudimo įmokų ir kitų mokesčių mokėjimo) apibendrinimas ir tinkamiausi scenarijai Lietuvai**

### **Mokesčių reformų tendencijos ES šalyse**

Apibendrinant EK studijas galima išskirti svarbiausius pokyčius 2010-2013 m. laikotarpiu ES šalyse:

- 1) bendra mokesčių našta didėjo visose ES šalyse, tačiau socialinio draudimo įmokos didėjo nežymiai ir tik kai kuriose šalyse;
- 2) gyventojų pajamų mokestis didėjo daugumoje ES šalių, tačiau progresyvumo linkme;
- 3) pelno mokesčiai mažėjo;
- 4) sparčiai didėjo netiesioginiai mokesčiai.

### **Socialinio draudimo įmokos**

ES šalyse 2010-2013 metų laikotarpiu didėjo tiek tiesioginiai, tiek netiesioginiai mokesčiai ir socialinio draudimo įmokos (žr. 4-1 pav.). Nors socialinio draudimo įmokos didėjo ne taip drastiškai kaip kiti tiesioginiai ir ypač netiesioginiai mokesčiai.

2010-2011 m. laikotarpiu **socialinio draudimo įmokos išliko beveik nepakitusios daugumoje ES valstybių narių**

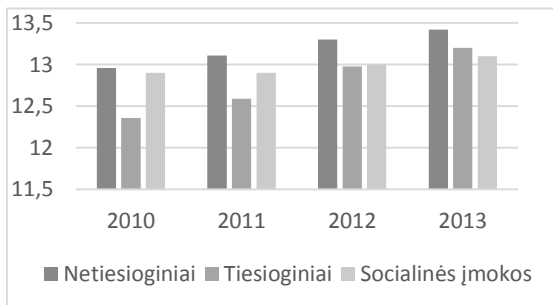
(išskyrus Bulgariją ir Vengriją)<sup>37</sup>. Tačiau 2012-2013 m. įvyko reikšmingi pokyčiai socialinio draudimo finansavimo sistemoje, kurie iš esmės padidino socialinio draudimo apmokestinimo naštą daugelyje ES šalių. Buvo padidinti tiek socialinių įmokų tarifai atskiroms draudimo rūšims (pensijoms (Bulgarija), sveikatos draudimui (Vengrija), neįgalumui (Lenkija)), ir specialių tipų darbuotojams (ūkininkams (Austrija), savarankiškai dirbantiems (Austrija), valstybės tarnautojams (Portugalija)). Tokiose šalyse kaip Latvija, Jungtinė Karalystė ir Graikija buvo padidintos įstatymu numatytos socialinio draudimo įmokų normos<sup>38</sup>.

Vis tik daugumoje ES valstybių narių, kuriose socialinio draudimo įmokos buvo padidintinos, tai padidino ir bendrą mokesčių naštą tenkančią darbui, nes **socialinio draudimo įmokų padidėjimas nebuvo kompensuojamas gyventojų pajamų mokesčio mažėjimu**, išskyrus Latviją<sup>39</sup>. Mokestinė našta tenkanti darbui didėjo Europoje 2010-2013 m. laikotarpiu.

**Didelė mokestinė našta tenkanti darbui atrodo problematiškai**, ypač krizės laikotarpiu, kai didėjo nedarbas, ypač jaunimo nedarbas. Todėl pagrindinės EK rekomendacijos dėl darbo apmokestinimo, minimos visuose šiame skyriuje analizuotuose leidiniuose, yra dvejopos, tačiau puikiai viena kitą papildančios<sup>40</sup>:

- 1) mažinti bendrą darbo apmokestinimo naštą;
- 2) tikslingai mažinti mokesčių naštą darbo rinkoje labiausiai pažeidžiamoms grupėms.

#### 4-1 pav. Mokestinių pajamų pokyčiai ES-27 šalyse (proc. nuo BVP)



Šaltinis: European Commission 2013, p. 17; Garnier et al. 2013, p. 6.

#### Gyventojų pajamų mokestis

2012-2013 metų laikotarpiu, **daugelis ES šalių padidino gyventojų pajamų mokestį (GPM)**. Nors, kaip liudija studijos<sup>41</sup> gyventojų pajamų mokestis didėjo, **jis didėjo dideles pajamas turinčiųjų sąskaita**, t. y. buvo mažinama mokesčių našta žemas pajamas turintiems, bet didinama - aukštas pajamas turintiems, - tikslu **padaryti mokesčių sistemą labiau progresinę**. Net vienuolikoje ES šalių (CZ, EL, FR, CY, LU, NL, AT, PT, FI, SI ir SK) GPM padidėjo daugiau uždirbantiems. Tokie pokyčiai byloja apie siekį didinti socialinį teisingumą bei solidarumą.

Kitos šalys **mažino mokesčius tikslinėms grupėms**. Vyresnio amžiaus darbuotojams (BE, HU, PT ir SE), žemos kvalifikacijos (BE ir HU), jaunimui (BE, IT ir HU), moterims (HU ir IT), vienišiemis tėvams (DK) ir tiems, kurie dirba ekonomiškai atsilikusiuose regionuose (IT ir Vengrija)<sup>42</sup>.

Šios priemonės bent jau dalinai galėjo kompensuoti išlaidas padidėjusias dėl vartojimo mokesčių padidinimo (PVM ir akcizo mokesčių)<sup>43</sup>.

Taigi, bendra tendencija ES šalyse – didinti progresyvumą, kuris pasireiškė per GPM didinimą bei reguliavimą. Tuo tarpu **pelno mokestis buvo mažinamas**, atsižvelgiant į užsitęsusios krizės neigiamą poveikį investicijoms į viešąjį ir privatų sektorius<sup>44</sup>.

#### Pelno mokesčiai ir netiesioginiai mokesčiai

Dauguma ES šalių ėmėsi priemonių **sumažinti pelno mokesčius**. Tokios šalys kaip Estija, Švedija, Jungtinė Karalystė, Slovėnija, Danija ir Suomija sumažino įstatymu numatytas pelno mokesčio normas. Kitos (IE, EL, ES, FR, HR, IT, LT, LU, HU, NL, RO, SL, FI, SE, UK, CZ) sumažino pelno mokesčių bazes bei įvedė specialias nuolaidas. Visos šalys siekė apsaugoti savo gamintojus nuo bankrutavimo ir sumažėjusių eksporto bei importo galimybių<sup>45</sup>.

Kaip jau minėta, netiesioginiai mokesčiai didėjo sparčiai nuo 2010 iki 2013 metų, tačiau jų padidinimas nebuvo lydimas darbo apmokestinimo mažinimo. Taigi, **perinama nuo tiesioginių prie netiesioginių mokesčių**, bet nemažinant bendros mokesčių naštos.

Manoma, kad vartojimo, nekilnojamo turto bei aplinkosaugos mokesčių didinimas mažiausiai kenkia ekonominiam augimui. Todėl šie mokesčiai buvo didinami nemažai ES šalių. Dauguma ES valstybių įvedė reformas PVM srityje: dažniausiai buvo didinama įstatymais nustatyta PVM tarifų norma, o ne plečiama PVM bazė. Be to, dauguma valstybių narių padidino akcizus prekėms ir gamybai.<sup>46</sup>

Apibendrinant galima teigti, kad krizė „privertė“ ES šalių vyriausybes reformuoti, keisti mokesčių politiką, ieškoti naujų apmokestinimo galimybių, atsisakyti mokesčių, kurie gali būti žalingi šalies socialinei ir ekonominei plėtrai. **Dauguma reformų vyko turtingųjų sąskaita**, t. y. didinami mokesčiai didesnes pajamas turintiems bei apmokestinamas nekilnojamas turtas ir prabangos prekės.

#### Europos Komisijos rekomendacijos Lietuvai

Europos Komisija dar 2012 metais pateikė rekomendacijas/siūlymus dėl mokesčių sistemos reformos ES šalyse. Išsami Garnier et al. (2013) atlikta studija liudija, kad ES šalys bando atsižvelgti į EK rekomendacijas, tačiau nei viena, kol kas, nepasiekė visų tikslų.

Pagrindinės EK rekomendacijos yra šios<sup>47</sup>:

- 1) **perkelti mokesčių naštą nuo darbo jėgos (arba kapitalo) prie netiesioginių mokesčių**, kaip antai vartojimo, aplinkos apsaugos ir turto apmokestinimo;
- 2) **mažinti mokesčių naštą mažas pajamas turintiems;**
- 3) **didinti mokesčių politikos skaidrumą bei gerinti mokesčių administravimą.**

Visos trys rekomendacijos yra pagrįstos moksliniais tyrimais ir ypač aktualios Lietuvai. Darbo apmokestinimo

našta Lietuvoje yra viena iš didžiausių ES; netiesioginiai mokesčiai gali būti toliau plečiami; mokestinė našta mažas pajamas turintiems yra didelė, o mokestinės prievolės vengimas bei šešėlinė ekonomika – viena iš didžiausių ES.

## Rekomendacijos

Neabejotinas antros ir trečios EK rekomendacijos aktualumas Lietuvai. Iš dalies, ir pirmos rekomendacijos, kurioje minimas darbo mokesčio naštos mažinimas. Tačiau reikia turėti galvoje, kad **netiesioginiai mokesčiai** (PVM ir akcizai) Lietuvoje jau dabar yra **pagrindinis valstybės pajamų šaltinis**. O kapitalo mokesčiai jau dabar yra mažiausi arba vieni mažiausių ES.

Atsižvelgiant į EK rekomendacijas **Lietuvoje reikia mažinti tiesioginius mokesčius** (įskaitant įmonių ir fizinių asmenų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokas), **bet didinti netiesioginius mokesčius** (pvz., PVM ir turto mokesčius). Tarp netiesioginių mokesčių verta paminėti nekilnojamo turto mokesčius, pajamas iš nekilnojamojo turto nuomos, kurios šiuo metu yra dažniausiai šešėlinės. Kita rekomendacija, kurią mini ir EK kaip vieną iš priemonių Lietuvai – automobilių mokestis. Svarbu imtis priemonių **sumažinti darbo mokesčių naštą tikslinėms grupėms**: jaunimui, vyresnio amžiaus darbuotojams, vienišioms tėvams, žemos kvalifikacijos darbuotojams. Šios priemonės galėtų sumažinti emigracijos mastus. Mokestinės prievolės vengimą galėtų mažinti **mokesčių mokėjimo sistemos supaprastinimas** bei neefektyvių mokesčių pašalinimas (žr. plačiau [III-4 priedą](#)).

## 2. Valstybinio socialinio draudimo pajamų padidinimo galimybių analizė

### 2.1. Rekomendacijos dėl valstybinio socialinio draudimo įmokų administravimo tobulinimo galimybių

#### Administravimo sistemos tobulinimo kryptys

Europos valstybėse įmokos administruojamos skirtingai, priklausomai nuo socialinio draudimo modelio. Lietuvai tikslinga nekeisti įmokų administravimo principo - **socialinį draudimą vykdyti socialinio draudimo įmokų pagrindu**. Siekiant mažinti socialinio draudimo biudžeto deficitą, **tikslinga bazinės pensijos mokėjimą perduoti valstybės biudžetui**.

Rekomenduojamos penkios Lietuvos valstybinio socialinio draudimo įmokų administravimo sistemos tobulinimo kryptys:

- 1) valstybinio socialinio draudimo rūšių apskaitos pakeitimai (**apskaitos vykdymas pagal atskiras draudimo rūšis**);
- 2) valstybinį socialinį draudimą administruojančių institucijų **funkcijų tikslinimas** - įmokų administravimo procedūrų vienodinimas, sveikatos draudimo įmokų vieningas administravimas);
- 3) santykių tarp **valstybės biudžeto ir Valstybinio socialinio draudimo fondo nustatymas** (deficito kompensacinis mechanizmas, bazinės pensijos perdavimas, pensijų rezervo fondas);
- 4) socialinio draudimo **įmokų surinkimo didinimo** problemų sprendimas (spragų nustatymas, pajamų iš nelegalios ekonomikos kontrolė);
- 5) socialinio **draudimo plėtra** (kai kurių išmokų apmokestinimas ir naujų socialinių grupių įtraukimas į socialinio draudimo sistemą) (žr. [III-5 priedą](#)).

#### Valstybinio socialinio draudimo biudžeto įplaukų didinimas

Siekiant padidinti „Sodros“ įplaukas iš įmokų, būtina:

- 1) ilguoju periodu esminį dėmesį skirti demografiniams ir ekonominiais veiksniams – didinti darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus augimą, jų ekonominį **aktyvumą, užimtumą ir darbo našumą** bei darbo užmokestį;
- 2) didelį dėmesį skirti socialinio draudimo sistemos dalyvių švietimui;
- 3) senėjant visuomenei, apdraustųjų skaičiaus dalies gyventojų skaičiuje mažėjimo problemą spręsti pensininkams palankesnėmis dirbti sąlygomis;
- 4) didinti moterų ir jaunimo užimtumą (žr. [III-5 priedą](#)).

Biudžeto perviršio laikotarpiu iki 2025 m. kaupti pensijų rezervą ir jį naudoti vėlesniu periodu atsiradusiam deficitui padengti (žr. [III-5 priedą](#)).

Būtina plėsti socialinio draudimo aprėptį tam tikroms išmokų rūšims ir socialinėms grupėms (pavyzdžiui, tantjemų apmokestinimas socialinio draudimo įmokomis; ūkininkų, mažųjų bendrijų vadovų socialinio draudimo įmokų rūšių plėtra ir pan.), tačiau palikti gyventojų mokesčių lengvatas, susijusias su asmenų dalyvavimu trečiosios pakopos pensijų fonduose.

#### Socialinio draudimo fondo biudžeto administravimo tobulinimas

Valstybinio socialinio draudimo fondo taryba, veikianti trišaliu principu, privalo detaliau išnagrinėti galimas papildomai gauti pajamas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei kiekvienais metais teikti atitinkamą išvadą. (žr. [III-5 priedą](#)).

Tobulinti valstybinio socialinio draudimo fondo (Fondas) biudžeto administravimą:

- 1) pakeisti Fondo biudžeto apskaitą, nustatyti, kad įmokos būtų **apskaitomos pagal atskiras socialinio draudimo rūšis**;
- 2) numatyti, kad dėl ekonominės krizės susidaręs Fondo pajamų ir išlaidų skirtumas dengiamas iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, jeigu tam nepakanka Fondo rezervo
- 3) pritrūkus lėšų, paskolos Užimtumo fondui teikiamos ir administruojamos ne iš Fondo biudžeto, o iš valstybės biudžeto;
- 4) poįstatyminiame teisės akte nustatyti metodiką, kaip Fondo biudžetui atlyginamos išlaidos, patirtos surenkant ir pervedant pinigines lėšas į pensijų kaupimo, Privalomojo sveikatos draudimo fondą ir Užimtumo fondą;
- 5) sveikatos draudimo administravimą vykdyti per vieną mokesčių administratorių;
- 6) Lietuvos darbo biržos finansavimą ir Užimtumo fondo finansavimą (jei trūksta lėšų iš socialinio draudimo fondo) vykdyti iš valstybės biudžeto lėšų;
- 7) rinkti duomenis apie užsienio valstybėse gautas savarankiškai dirbančių asmenų pajamas ir jas efektyviau išieškoti;
- 8) formaliai riboti „Sodros“ administravimo išlaidas (žr. plačiau [III-5 priedą](#)).

## 2.2. Šešėlinės ekonomikos masto Lietuvoje įvertinimas ir rekomendacijos dėl socialinio draudimo įmokų vengimo mažinimo

### Šešėlinės ekonomikos mastas Lietuvoje

Šešėlinė ekonomika Lietuvoje yra apie 30 proc. nuo BVP ir viršija ES 27 šalių vidurkį. Panašaus dydžio šešėlinės ekonomikos mastai yra Rumunijoje, Kroatijoje, Bulgarijoje. Latvijoje ir Estijoje keliais proc. šešėlinės ekonomikos mastai yra mažesni, tuo tarpu kaimyninėje Lenkijoje šešėlinės ekonomikos dalis nuo BVP yra 5 proc. mažesnė nei Lietuvoje (žr. [III-6 priedą](#)).

Šešėlinės ekonomikos mastai Lietuvoje 1999-2007 m. sumažėjo 2007 m. apie 1 proc., tačiau visą minėtą laikotarpį šešėlinės ekonomikos apimtys iš esmės išliko stabilios. Nuo 2007 m. iki 2011 m. šešėlinės ekonomikos mastai nesikeitė. Taigi, **šešėlinės ekonomikos mastai Lietuvoje yra vieni didžiausių tarp Europos šalių**, o taip pat nuo 1999-2011 m. laikotarpyje šešėlinės ekonomikos mastai keitėsi nežymiai.

Dauguma tyrimų pripažįsta, kad mokesčių ir socialinio draudimo įmokų našta, didesnis darbo rinkos reguliavimas, prekybos barjerai ir darbo apribojimai imigrantams, korupcija biurokratijoje, pajamų mokesčių moralė yra lemiamos šešėlinės ekonomikos priežastys (žr. [III-6 priedą](#)). Kai **didelė mokesčių našta yra psichologiškai kompensuojama mokesčių mokėtojų požiūriu teisingomis socialinės politikos priemonėmis**, tuomet kyla mokesčių moralės lygis ir noras juos mokėti.

### Rekomendacijos

Siekiant sumažinti šešėlinę ekonomiką rekomenduojama **mažinti nelegalaus darbo mastus**. Siūlomos nelegalaus darbo mažinimo priemonės: įstatymų pastovumas, aiškumas, mokesčių mažinimas, baumės neišvengiamumas (žr. [III-6 priedą](#)). Taip pat Schneider (2011) teigia, kad nelegalaus darbo patrauklumas būtų **sumažintas per geresnę mokesčių ir išmokų sistemų sąrangą bei griežtesnę socialinės apsaugos sistemų kontrolę**, visų pirma užtikrinant adekvačius pajamų lygius, pripažįstant ryšį tarp teisių ir įmokų, kontroliuojant socialinės išmokos gavėjus ir taikant adekvačias finansines sankcijas. Atsižvelgiant į tai, kad didelė dalis Lietuvos gyventojų pritaria nelegaliam darbui ir neteisėtam socialinių išmokų gavimui, reikėtų siekti, kad Lietuvos gyventojai realiai pajautų grąžą iš mokamų mokesčių. Kitaip tariant, šalyje kur aukšta pajamų nelygybė ir didelė šešėlinė ekonomika, išmokų pakeitimo normos nėra aukštos, **reikėtų didinti išmokų dosnumą, visų pirma nedarbo išmokų**. Demotyvacija dirbti gali būti silpninama ne per išmokos dydį, o per jos mokėjimo terminus.

**Nedarbo išmokos nėra tiesioginis būdas kovoti su šešėline ekonomika**. Socialinio draudimo sistema jeigu ir turi kokį poveikį šešėlinei ekonomikai, tai tas poveikis yra menkas. Ji nukenčia nuo šešėlinės ekonomikos, tačiau ją nelabai

įtakoja. Visgi, sprendžiant kitas su pačiu draudimu susijusias problemas, šešėlinės ekonomikos mastus galima sumažinti. Nedarbo draudimas, iš kitų draudimo rūšių, išsiskiria labai mažomis išmokomis. **Labai mažos nedarbo išmokos gali skatinti asmenis visą laiką skirti ne naujo darbo paieškai, o ieškoti kitų, tame tarpe ir nelegalių pajamų šaltinių**.

Nedarbo išmokos apskaičiavimas remiasi prielaida, kad visą būsimą darbinį gyvenimą asmens darbo užmokesčio santykis su vidutiniu darbo užmokesčiu išliks nepakitęs arba kitais žodžiais sakant – asmens vartojimo galimybės, lyginant su likusių asmenų vartojimo galimybėmis išliks nepakitę. Nedarbo išmoka turi priklausyti nuo praėityje turėto darbo užmokesčio ir sudaryti tam tikrą jo dalį. Siekiant išvengti galimo piktnaudžiavimo, sąmoningai padidinant darbo užmokesčius prieš atleidimą, nedarbo išmokos apskaičiavimui reikėtų naudoti šiek tiek ilgesnio, netolimoje praėityje buvusio, laikotarpio darbo užmokesčių, pvz. paskutinių 24 mėn. vidutinį darbo užmokesčių. Nedarbo išmoka turi būti aukštesnė pirmaisiais nedarbo mėnesiais, tačiau mažėjanti vėlesniais. Toks mažėjantis nedarbo išmokos pobūdis skatins asmenis nedelsiant ieškoti naujo darbo praradus senąjį. Tam, **kad būtų padidintos nedarbo išmokos, aktyvių darbo rinkos priemonių finansavimą turėtų perimti valstybės biudžetas, o visos nedarbo draudimo socialinio draudimo įmokos turėtų būti skiriamos tik nedarbo išmokų finansavimui**.

**Nedarbo išmokos negali būti mokamos labai ilgą laiką tarpą**, nes tada jos neatliks pagrindinės savo paskirties – pakeisti pajamas, naujo darbo paieškos metu. Naujo darbo paieškos trukmė priklauso ne tik nuo makroekonominių parametru, bet ir nuo to kiek pats asmuo, netekęs darbo yra paslankus ir aktyvus ieškodamas darbo. Jeigu nedarbo išmokos bus mokamos labai ilgai, žmonės gali tapti pasyvesni darbo ieškojime. Nedarbo išmoka taip pat negali būti pernelyg maža, pvz. maksimali - 650 Lt, tam, kad asmens gyvenimo lygis, ieškant naujo darbo labai stipriai nesiskirtų nuo prieš tai turėto. 650 Lt išmoka asmeniui, kuris anksčiau uždirbo 1300 Lt, gal ir nėra labai mažai, tačiau ji tikrai yra menka asmeniui, kuris anksčiau uždirbo 1950 Lt.

Atsižvelgiant į šiuos kriterijus siūlytina:

- 1) **nedarbo išmokos mokėjimo trukmę apriboti 6 mėn.**, mokėjimus atsiejant nuo stažo - 25, 30, 35, 40, 45, 50 metų ar dar kokio kito asmens dirbto stažo. Nedarbo išmokos yra vienodai reikalingos tiek vidutinio, tiek vyresnio, tiek jauniausio amžiaus darbuotojams. Jos yra darbo pajamų pakaitalas, ieškant naujo darbo. Jokios diskriminacijos dėl amžiaus neturėtų būti;
- 2) **atsisakyti pastovios ir kintančios nedarbo išmokos dalies**. Pirmus du mėnesius būtų mokama 75 proc. per paskutinius du metus turėto darbo užmokesčio išmoka. Sekančius du mėnesius būtų mokama 50 proc. per paskutinius du metus turėto darbo užmokesčio išmoka. Paskutinius du mėnesius būtų mokama 25 proc. per paskutinius du metus turėto darbo užmokesčio išmoka. Išmokos apskaičiavimas yra elementarus. Apskaičiuojamas paskutinių 24 mėn. darbo užmokesčio vidurkis ir dauginamas pagal poreikį iš 0,75, 0,5 ar 0,25. Tokie laiptai yra

pasirinkti neatsitiktinai. Pirmaisiais dviem mėnesiais mokama 0,75 pakeitimo normos išmoka, tam, kad asmens gyvenimo standartas pirmaisiais nedarbo mėnesiais ypatingai nesiskirtų nuo darbo metu turėto ir jis galėtų su minimaliais nepatogumais šį laiką turiningai praleisti ieškodamas naujos savo profesinės veiklos tęsimo srities. Tokia aukšta išmoka būtų mokama tik du mėnesius siekiant paspartinti darbo paieškos procesą. Išmokos gavėjas žinodamas, kad pakeitimo norma greitai smuks, nedarbo išmokos nesutapatins su nuolatinėmis „nelabai sumažėjusiomis“ pajamomis ir stengsis susirasti darbą;

- 3) **nedarbo išmokas apmokestinti.** Iš surinkto pajamų mokesčio būtų finansuojamos aktyvios darbo rinkos priemonės, kurios visada sudarytų 15 proc. pasyviai politikai, nedarbo išmokoms, skirtų lėšų. Toks aktyvių darbo rinkos priemonių ribojimas yra pasirinktas sąmoningai. Visos nedarbo socialinio draudimo įmokos privalo būti skirtos nedarbo išmokų finansavimui – pasyvioms priemonėms. Aktyvios priemonės, kaip su draudimu nesusiję priemonės, privalo būti finansuojamos tik iš valstybės biudžeto lėšų. Atsižvelgiant į valstybės biudžeto galimybių ribotumą vienintelis įmanomas šių priemonių finansavimo šaltinis yra pajamų mokestis, surinktas nuo nedarbo išmokų.

Tam, kad būtų pavaizduota, kaip tokia nedarbo išmokų schema funkcionuotų, buvo atliktas skaičiavimas. Jo paskirtis, pateikti labai bendrą vaizdą (tiek kiek leidžia prieinami duomenys) apie tai kokios nedarbo draudimo pajamos ir išlaidos būtų buvę Lietuvoje 2008-2012 m. laikotarpiu. Skaičiavimas buvo paremtas šiomis prielaidomis:

- 1) nedarbo draudimo tarifas visu laikotarpiu yra 1.1 proc. Tai, kad 2008 m. tarifas buvo 0.95 proc., o 2009 m. tarifas buvo 1 proc. yra sąmoningai ignoruojama. Jeigu norima įvertinti pasiūlymo tinkamumą, tai sistemai turi būti pritaikyti pasiūlymo esmę atitinkantys parametrai;
- 2) vidutinė nedarbo išmokos mokėjimo trukmė 2008 m. buvo 3.2 mėn., 2009 m. – 4.3 mėn., 2010 m. – 4.8 mėn., 2011 m. – 4.2 mėn., o 2012 m. – 4.1 mėn. Visos naujai paskiriamos išmokos buvo skiriamos šiam vidutiniam laikotarpiui. Anksčiau nei 2008 m. paskirtos išmokos buvo paskirstytos tolygiai antro, trečio ir paskesnių mėnesių išmokų mokėjimams. Todėl, kad nėra pateikiama informacija apie kiekvieną mėnesį naujai paskirtų išmokų vidutinę mokėjimo trukmę, skaičiavime atsiranda didesnė ar mažesnė, bet ne esminė paklaida;
- 3) skaičiavimams yra naudojamas apdraustųjų visomis socialinio draudimo rūšimis darbo užmokestis;
- 4) nedarbo draudimo įmokos yra skaičiuojamos naudojant draudžiamųjų pajamų bazę ir apdraustųjų pajamas, nuo kurių skaičiuojamos įmokos.

Pritaikius aukščiau minėtus pakeitimus, nedarbo išmokos 2008-2012 m. laikotarpyje yra pateiktos 6-1 lentelėje.

6-1 lentelė. Nedarbo išmokos 2008-2012 m.

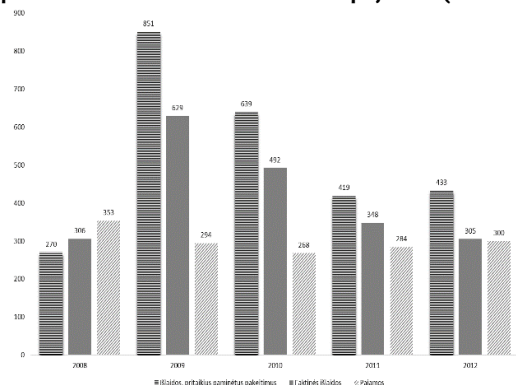
	1 mėn.	2 mėn.	3 mėn.	4 mėn.	5 mėn.	6 mėn.
2008	1246	1237	819	808	400	397
2009	1383	1379	915	910	453	448
2010	1350	1357	909	913	456	456
2011	1297	1298	867	868	435	434
2012	1314	1312	873	872	435	434

Šaltinis: Autorių skaičiavimai, naudojant Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos ir Lietuvos darbo biržos duomenis.

**Nedarbo išmokos už pirmus keturis mėnesius yra stipriai aukštesnės už nedarbo išmokas mokamas dabar.** Paskutiniaus dviem mokėjimo mėnesiais išmokos yra šiek tiek mažesnės už dabar mokamas. Pats pasiūlymas būtų teigiamai sutinkamas visuomenėje.

Toks dosnumas žinoma turi ir savo kainą. Faktinės nedarbo draudimo pajamos ir išlaidos, bei pasiūlymą atitinkančios nedarbo draudimo išmokos yra pateiktos 6-1 paveiksle.

6-1 pav. Nedarbo draudimo išlaidos ir pajamos (mln. Lt)



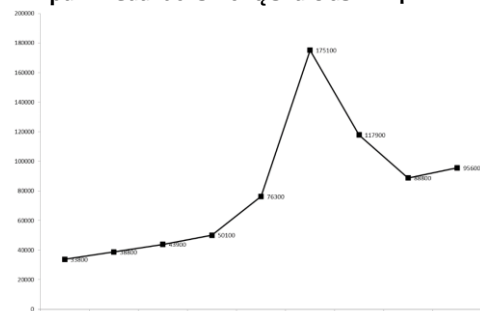
Šaltinis: Autorių skaičiavimai, naudojant Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos ir Lietuvos darbo biržos duomenis.

Matyti, kad išlaidos nedarbo draudimui būtų buvę didesnės ir tai neturėtų stebinti, nes pati sistema būtų buvusi palankesnė išmokų gavėjams. **Nedarbo draudimas nesukels finansinių sunkumų, jeigu bus organizuotas prisilaikant finansinės drausmės.** Nedarbo išmokų einamasis biudžetas ekonomikos augimo ir nedarbo smukimo metu turi būti perteklinis, o ekonomikos smukimo ir nedarbo augimo metu – deficitinis. **Socialiniam draudimui būtinas rezervas.** Tad „gerais laikais“ turi būti sukaupiamas nedarbo draudimo rezervas, kuris bus sunaudojamas „prastais laikais“. Nedarbo draudimo rezervas negali būti naudojamas motinystės atostogų pratęsimui iki trijų metų, vidutinės pensijos prilyginimui vidutiniam darbo užmokesčiui ar kokiam nors kitam magiškam skaičiui, visai nesvarbu ką politikai būtų parašę savo partinėse programose.

Lietuvai įmanoma sukaupti tokį rezervą. 6-2 paveiksle pateikta informacija apie paskirtas nedarbo išmokas 2004-2012 m. Šį periodą nesunku padalinti į du subperiodus,

vienas iš kurių yra „gerų laikų“ (2004-2008 m.), kitas – „prastų laikų“ subperiodas. „Gerai laikais“ buvo patirta 204750 išmokų, o „prastais laikais“ 2,5 karto daugiau – 515 550 išmokų. Pagal siūlymą, nedarbo išmokos sudarytų 2613 mln. Lt, o įmokos 1498 mln. Lt. Išmokos surinktas įmokas viršija tik 1,74 karto. Surinkti trūkstamas įmokas ankstesniais, „gerais laikais“ būtų įmanoma, nes, kaip buvo minėta, „gerais laikais“ patirta 2,5 karto mažiau išmokų nei „prastais laikais“.

6-2. pav. Nedarbo išmokų skaičius 2004-2012 m.



Šaltinis: Lietuvos darbo biržos duomenys.

## Rekomendacijos

Siūloma nedarbo išmokų sistema yra dosni ir griežta. Dosnumas tai pagalbos ranka kompensuojant net 75 proc. turėto darbo užmokesčio. Griežtumas yra išmokų mokėjimo laikotarpio apribojimas šešiais mėnesiais ir sparčiai mažinama pakeitimo norma. Šios dvi savybės tokią nedarbo draudimo schemą daro pilnai suderintą su socialine rinkos ekonomika – Europos Sąjungos ekonomikos pamatu, suderintą su finansinės drausmės reikalavimais ir suderintą su gyventojų lūkesčiais.

## 2.3. Valstybinio socialinio draudimo įmokų bazės ir apdraustųjų sąrašo padidinimo galimybių analizė

Vienas iš socialinio draudimo principų yra solidarumas, todėl remiantis šiuo principu, galima teigti, kad prie solidarumo sistemos turi prisidėti visi. Šiuo metu socialinio draudimo aprėptyje yra įvairių išlygų, kurios rodo, kad ne visi ne tik, kad prisideda prie sistemos finansavimo, bet ir neturi draudimo nuo atskirų socialinių rizikų. Taigi, minėta situacija nėra palanki nei nepakankamai dalyvaujančių socialiniame draudime visuomenės grupių atžvilgiu nei bendrai solidarumo finansuojant sistemą prasme. Europos šalių patirtis rodo, kad savarankiškai dirbantys asmenys dažniausiai dalyvauja socialinio draudimo sistemoje nuo ligos ir motinystės/tėvystės rizikų. Tuo tarpu **mūsų šalyje kol kas draudimas apsiriboja tik pensijų sritimi**. Todėl siūloma išplėsti savarankiškai dirbančių asmenų socialinį draudimą ligai ir motinystei, mokestine baze laikant 50 proc. deklaruojamų pajamų (kaip ir pensijai). Įmokų tarifas šiai grupei ženkliai nepadidėja, socialinio draudimo sistema papildomai gautų apie 3 mln. litų per metus.

**Dirbantys pagal verslo liudijimus ir dvasininkai šiandien socialinio draudimo sistemoje draudžiami tik bazinei pensijai.** Tai yra nepakankama pajamų apsauga senatvėje, sulaukus senatvės pensijos, minėti asmenys dėl šiuo metu egzistuojančios tvarkos gali atsidurti skurde. Taigi, tai grupės, kurios turi nepakankamą pajamų apsaugą, todėl jų socialinį draudimą reikėtų išplėsti ir papildomai pensijos daliai, juolab, kad užsienio šalių patirtis, kaip yra nurodoma atskaitoje, rodo, kad dažniausiai savarankiškai dirbantys asmenys draudžiami visu pensiniu draudimu. Įmokas už dvasininkus galėtų mokėti valstybė kaip ir bazinei pensijai. Tuo tarpu dirbančiųjų pagal verslo liudijimus gaunamų pajamų apskaita turėtų būti aiškesnė, tada būtų galima suvienodinti mokestinę bazę su kitomis savarankiškai dirbančiųjų grupėmis. Apskaičiuojant papildomas socialinio draudimo įmokas tik nuo minimalios algos, šių grupių draudimas papildomai pensijos daliai leistų padidinti „Sodros“ pajamas apytiksliai iki 14 mln. per metus.

Tikslinga išplėsti **aukštųjų mokyklų III pakopos (doktorantų) studentų draudimą motinystės/tėvystės rizikai**. Draudimas nuo minėtos rizikos yra aktualus ir svarbus doktorantams, nes pagrindinis jų pajamų šaltinis – stipendija. Nėštumo, gimdymo ir vaiko priežiūros bei ligos laikotarpiu doktorantai naudojami akademinėmis atostogomis, kurių metu jiems kaip studentams minėta stipendija nemokama. Taip žmonės amžiaus grupėje, kurioje dažniausiai susilaukiama vaikų, lieka be pragyvenimo šaltinio, nors baigę studijas jie paprastai turi darbus, nemažus atlyginimus ir nuo jų moka įmokas į VSDF. Patys doktorantai, kaip parodyta toliau minimoje ataskaitos dalyje taip pat pasisako, kad jiems reikalingas tokios rūšies draudimas (žr. [III-7 priedą](#)). Atsižvelgiant į tai, kad ši asmenų grupė nėra skaitlinga ir draudimas minėtai rizikos rūšiai nereikalautų didesnių lėšų, būtų tikslinga išplėsti jų dalyvavimą socialinio draudimo sistemoje bei draudimą motinystės/tėvystės rizikai. Laikant mokestine baze minimalią algą, socialinis draudimas doktorantams motinystei/tėvystei kainuotų 648 tūkst. litų. Šią sumą reikėtų planuoti valstybės biudžete kartu su doktorantų stipendijų fondu.

**Ūkininkų socialinis draudimas šiuo metu priklauso nuo ūkio dydžio**, kitose Europos šalyse ūkininkų draudimas taip pat pasižymi įvairiomis išlygomis priklausomai nuo ūkio dydžio, gaunamų pajamų ar derlingumo. Vis dėlto, verta svarstyti ir mažesnių ūkininkų ūkių socialinio draudimo plėtrą pensijų, motinystės/tėvystės ir sveikatos draudimui, galbūt dalį įmokų padengiant valstybei. Ūkininkų dalyvavimo socialinio draudimo sistemoje plėtrą taip pat galima argumentuoti aukščiau išsakytais argumentais: kitų šalių patirtimi (aprašyta ataskaitos [III-7 priede](#)); patiems ūkininkams didesnės apsaugos nuo socialinių rizikų svarba. Apskaičiuojant įmokas nuo minimalios mėnesinės algos, mažesnę nei 4 EDV ūkį turinčių ūkininkų draudimas pensijai, motinystei/tėvystei ir sveikatos draudimui kainuotų apie 407 mln. litų per metus.

Šiuo metu **statutiniai pareigūnai turi savo sistemos pajamų kompensavimo mechanizmus ligos/motinystės, sveikatos draudimo, nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų atvejais**. Tačiau siekiant vieningos pajamų kompensavimo tvarkos, esant aukščiau įvardintoms rizikoms, verta svarstyti draudimą



ligos/motinytės/tėvystės, nelaimingų atsitikimų ir profesinių ligų atvejais, integruoti į bendrą socialinio draudimo sistemą. Socialinio draudimo įmokos iš valstybės biudžeto minėtoms draudimo rūšims kainuotų apie 102 mln. litų per metus, tačiau iš valstybės biudžeto neberekėtų mokėti išmokų pareigūnams socialinių rizikų atvejais. Jos būtų mokamos iš VSDF. Statutinių pareigūnų draudimo perkėlimas iš valstybės biudžeto į socialinio draudimo sistemą iš esmės yra tik piniginių srautų perkėlimas, todėl papildomų lėšų šiuo atveju nereikėtų.

Šiuo metu fiziniai **asmenys, teikiantys žemės ūkio ir miškininkystės paslaugas pagal kvitus**, nedalyvauja socialinio draudimo sistemoje. Dirbančių pagal žemės ūkio ir miškininkystės kvitų sistemą draudimo plėtra siūloma pensijoms, nes, jų gaunamų pajamų nereguliarus pobūdis bei mažas dydis sudarytų keblumą apskaičiuojant ir administruojant draudimą trumpalaikėms socialinėms išmokoms. Draudžiant juos pensijų draudimu galima tikėtis apie 116 tūkst. Lt per metus socialinio draudimo įmokų.

**Tantjėmų gavėjai** nuo gaunamų tantjėmų nemoka socialinio draudimo įmokų, jei jie nedirba įmonėje, kuri išmoka tantjėmas. Tokiu būdu, tantjėmos kaip mokestinė bazė nedalyvauja socialinio draudimo sistemoje. Tantjėmų gavėjų socialinio draudimo plėtra grindžiama tuo, kad vis dėl to tai pajamos už veiklą, kuri yra artima darbinei veiklai. Tačiau administravimo požiūriu draudimas trumpalaikėms socialinio draudimo išmokų rūšims būtų sudėtingas, todėl siūlomas tik pensijų ir sveikatos draudimas. Socialinio draudimo sistemai per metus būtų apie 21,9 mln. Lt papildomų įmokų.

## Rekomendacijos

Savarankiškai dirbančių asmenų draudimo plėtrą tikslinga didinti, siekiant didesnės jų apsaugos nuo socialinių rizikų. Kita vertus, siūlomas draudimo rūšys savarankiškai dirbantiems asmenims padidins socialinio draudimo sistemos patrauklumą arba norą mokėti įmokas, tuo atveju, jei asmuo ligos ar motinytės/tėvystės atveju gali tikėtis draudimo išmokos. Kitų šalių patirtis, kaip pateikta ataskaitos [III-7 priede](#), taip pat rodo, kad savarankiškai dirbančių asmenų socialinio draudimo rūšių įvairovė gerokai didesnė nei šiuo metu yra Lietuvoje.

Socialinio draudimo dalyvių plėtros įgyvendinime didžiausios kliūtys gali kilti dėl skirtingų šiuo metu apskaitos principų savarankiškai dirbantiems asmenims, dirbantiems pagal žemės ūkio ar miškininkystės kvitus ir pan. Suderinus minėtus klausimus su VMI ir laikantis pajamų deklaravimo principo, pavyzdžiui, koks šiuo metu galioja dirbantiems pagal individualios veiklos pažymas, įgyvendinimas būtų nesudėtingas. Kadangi dauguma iš siūlomų asmenų grupių jau yra socialinio draudimo draudėjų registre.

### Siūlytina išplėsti socialinį draudimą atskiroms gyventojų grupėms:

Grupės	Siūloma išplėsti socialinį draudimą
Individualių įmonių savininkų, mažųjų bendrijų narių, ūkininkų bendrijų tikrųjų narių	Pensijų, ligos ir motinytės, nedarbo ir sveikatos draudimu nuo tam tikros dalies apmokestinamų pajamų (pelno)
Individualia veikla užsiimančias asmenys	Ligos draudimas nuo tam tikros dalies apmokestinamų pajamų (pelno)
Dirbantys pagal verslo liudijimą	Papildomai pensijos daliai, bazė - MMA
Dvasininkai ir vienuoliai	Papildomai pensijos daliai, bazė - MMA. Draudėjas - valstybė
Doktorantai	Motinytės/tėvystės draudimas, mokestinė bazė MMA
Ūkininkai	Įtraukti mažesnius ūkininkų ūkius į pensijų, motinytės socialinį draudimą, ir sveikatos draudimą - MMA
Statutiniai pareigūnai	Ligos ir motinytės, nelaimingų atsitikimų, sveikatos draudimas
Žemės ūkio ir miškininkystės paslaugų teikėjai pagal kvitus	Pensijų draudimas
Tantjėmų gavėjai	Pensijų socialiniu draudimu ir sveikatos draudimu

Pastaba: Paaiškinimai pateikti [III-7 priede](#).

Savarankiškai dirbančių asmenų, ūkininkų, profesinių mokyklų moksleivių ir studentų, teikiančių paslaugas pagal žemės ūkio ir miškininkystės kvitus socialinio draudimo išplėtimas **leistų padidinti socialinio draudimo pajamas apytiksliai 550,7 mln. litų per metus.**

## 2.4. Valstybinio socialinio draudimo lengvatų (mokestinių išimčių) analizė ir kiekybiškas jų įtakos įvertinimas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamoms ir išlaidoms

Socialinio draudimo įstatymo 8 straipsnio „Pajamos ir atvejai, kada socialinio draudimo įmokos neskaičiuojamos“ 1 dalyje išskiriamos pajamos, nuo kurių neskaičiuojamos socialinio draudimo įmokos (27 punktai), 2 ir 3 dalyse išskiriami kiti atvejai, kai socialinio draudimo įmokos nėra mokamos.

8 straipsnio 1 dalyje išskirtas pajamas siūlome sugrupuoti, atsižvelgiant į pajamų rūšį: pašalpa (darbdavio mokama pašalpa, panašiai kaip ir valstybės mokama pašalpa); išmokos, kurios kompensuoja darbuotojo su darbu susijusias išlaidas; nepiniginės išmokos darbuotojams; piniginės išmokos – alternatyva darbo užmokesčiui, ar tai kitos, kitur nepriskiriamos pajamos.

Vertinant pajamų grupes lengvatų taikymo požiūriu, atsižvelgiama į tai, ar darbdavys gali piktnaudžiauti šiomis lengvatomis (žr. [III-8 priedo 8-1 lentelę](#)). Bendra išvada yra ta, kad nuo pajamų, kurios yra laikomos pašalpa, kaip ir tų, kurios kompensuoja darbuotojo su darbu susijusias išlaidas, neturėtų būti skaičiuojamos socialinio draudimo įmokos.

**Piktnaudžiavimas galimas tomis pajamomis, kurios priskirtos piniginių išmokų grupei**, nes tokios asmens gaunamos pajamos gali būti suvokiamos kaip alternatyva darbo užmokesčiui. Tokioms pajamoms priskiriamos 21, 26 ir 27 įstatymo punktuose minimos pajamos<sup>48</sup>. **Nuo šių pajamų būtų tikslinga skaičiuoti ir socialinio draudimo įmokas.** Piktnaudžiavimas taip pat galimas, kai pajamos priskiriamos nepiniginėms išmokoms (19 ir 22 įstatymo punktai<sup>49</sup>). Šios įmokos bei pajamos natūra gali būti suvokiamos kaip alternatyva apmokestinamam darbo užmokesčiui.

Socialinio draudimo įstatymo 8 straipsnio 2 ir 3 dalyse **išskirti atvejai, kuriais nemokamos socialinio draudimo įmokos.** Šiuo atveju naudos gavėjas visuomet yra asmuo, kuris vykdo individualią veiklą turėdami verslo liudijimą ir gauna 2 dalyje minimas pajamas ar yra privalomai draudžiami socialinio draudimu, o taip pat kai kurie ūkininkai. Siektina neišskirti šių grupių ir taikyti tas pačias socialinio draudimo įmokų mokėjimo taisykles, kaip ir kitiems asmenims, vykdančiams individualią veiklą turint verslo liudijimą.

Socialinio draudimo įstatymo 7-ojo straipsnio „Pajamos, nuo kurių skaičiuojamos socialinio draudimo įmokos“ 1 dalyje išskirta individualios įmonės savininkų, mažosios bendrijos narių ir ūkinės bendrijos (tikrosios ūkinės bendrijos, komandinės ūkinės bendrijos) narių grupė, kurių socialinio draudimo įmokų bazę sudaro individualios įmonės, mažosios bendrijos ar ūkinės bendrijos išsiimama individualios įmonės savininko, mažosios bendrijos nario ar ūkinės bendrijos tikrojo nario asmeniniams poreikiams lėšų

suma, kuri deklaruojama Valstybinei mokesčių inspekcijai kaip su darbo santykiais ar jų esmė atitinkančiais santykiais susijusios pajamos. Manytina, kad tai gali sudaryti sąlygas piktnaudžiavimui, kai kurias asmenines išlaidas traktuojant kaip įmonės ar ūkinės bendrijos veiklos sąnaudas. Todėl siūloma per kalendorinius metus nustatyti minimalią išsiimamą lėšų sumą individualios įmonės savininko, mažosios bendrijos nario ar ūkinės bendrijos tikrojo nario asmeniniams poreikiams, kuri būtų 12 MMA per metus. Ši nuostata turėtų būti taikoma, jeigu individuali įmonė ar mažoji bendrija ar ūkinė bendrija vykdo veiklą (nėra laikinai veiklos sustabdžiusi).

Siekiant kiekybiškai įvertinti įstatyme minimų socialinio draudimo įmokų lengvatų įtaką valstybinio socialinio draudimo fondo pajamoms ir išlaidoms, reikalingi duomenys apie atitinkamas pajamas gaunančių asmenų skaičių, tokių pajamų dydį. Taip pat apie asmenų, užsiimančių individualia veikla turint verslo liudijimą ir gaunant tam tikras pajamas skaičių (žr. [III-8 priede 8-2 ir 8-3 lentelėse](#) pateiktas reikalingų duomenų sąrašas). Duomenis pavyko gauti tik apie kelias pajamų grupes. Galimos „Sodros“ biudžeto pajamos dėl kelių grupių įtraukimo buvo apskaičiuotos taikant standartinius socialinio draudimo įmokų tarifus (skaičiavimai pateikiami [III-8 priedo 8-4 lentelėje](#)). Vis dėl to, kaip parodyta ataskaitos [III-8 priede](#), siekiant į socialinio draudimo sistemą įtraukti kai kurias iš čia minimų grupių (pvz., **tantjemas gaunančius asmenis**), yra siūloma drausti ne visomis socialinio draudimo rūšimis. Taip apskaičiuotos atelyje gaunamos „Sodros“ biudžeto pajamos bus mažesnės (žr. [III-8 priedą](#)).

Galimas „Sodros“ biudžeto išlaidas tiksliai įvertinti yra sudėtingiau. Lazutkos ir kitų (2013)<sup>50</sup> tyrimo 3.1.1.5. dalyje, buvo pastebėta, kad padidėjus apdraustųjų skaičiui – padidėja ir „Sodros“ biudžeto išlaidos, tačiau jų padidėjimas taip pat priklauso ir nuo kitų veiksmų (BVP, valdžios sektoriaus skolos, bruto darbo užmokesčio), todėl tiksliai kiekybiškai įvertinti biudžeto išlaidas dėl šių kelių analizuotų grupių pajamų apmokestinimo yra sudėtinga. Šiuo atveju buvo pabandyta įvertinti galimas „Sodros“ biudžeto išlaidas išmokoms remiantis istorine „Sodros“ informacija apie gautas lėšas ir išlaidas skirtingoms draudimo rūšims). Skaičiavimai pateikiami [III-8 priedo 8-4 lentelėje](#) ir po ja esančiuose paaiškinimuose.

### Rekomendacijos

Nuo pajamų kurios gali būti traktuojamos kaip pašalpa, kaip ir tos, kurios kompensuoja darbuotojo su darbu susijusias išlaidas neturėtų būti skaičiuojamos socialinio draudimo įmokos. **Nuo pajamų, kurios priskirtos piniginių išmokų grupei, būtų tikslinga skaičiuoti socialinio draudimo įmokas, nes tokios asmens gaunamos pajamos gali būti suvokiamos kaip alternatyva darbo užmokesčiui.** Grupėms asmenų, kurie vykdo individualią veiklą turint verslo liudijimą ir yra atleisti nuo socialinio draudimo įmokų mokėjimo, rekomenduojama atsakyti mokestinių išimčių ir taikyti tas pačias socialinio draudimo įmokų mokėjimo taisykles kaip ir kitiems asmenims, vykdančiams individualią veiklą turint verslo liudijimą (žr. [III-8 priedo 8-5 lentelę](#)).

### 3. Socialinio draudimo įmokų tarifo keitimo, išmokų apmokestinimo galimybių ir pasekmių bei fondo biudžeto galimo rezervo sudarymo analizė

#### 3.1. Galimybių mažinti bendrąjį valstybinio socialinio draudimo įmokos tarifą pasekmių Valstybinio socialinio draudimo biudžeto pajamoms ir išlaidoms kitų mokesčių kontekste kiekybinis įvertinimas

##### Realus įmokų tarifo mažinimas

Šiuo metu taikomi socialinio draudimo įmokų tarifai nėra adekvatūs prisiimtiems įsipareigojimams. Tai rodo Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto deficitas. Remiantis VSDF Tarybai pateikta VSDF valdybos 2013 metų biudžeto vykdymo ataskaita, galima tvirtinti, kad pensijų draudimo įmokų tarifas būtų buvęs adekvatus einamiesiems įsipareigojimams, jei būtų padidintas nuo dabartinių 26,3 proc. iki 29,9 proc.; ligos ir motinystės – nuo 3,4 iki 4 proc.; nedarbo – nuo 1,1 iki 1,3 proc. Žinant dabartinį socialinio draudimo fondo biudžeto deficitą, esamą įsiskolinimą ir demografines perspektyvas, socialinio draudimo įmokomis gaunamų pajamų mažinimas neatrodo realiai įmanomas. Tarifo didinimas taip pat būtų sunkiai priimtinas<sup>51</sup>. Todėl šioje situacijoje dažniausiai argumentuojama, kad bendrąjį valstybinio socialinio draudimo įmokos tarifą nedidinti arba net jį sumažinti leistų geresnis įmokų surinkimas.

[III-9 priede](#) pateikiamoje 1 lentelėje matyti, kad ketvirtadalis apdraustųjų 2013 metų lapkričio mėn. gavo mažesnę, negu minimalus, darbo užmokestį. Tikėtina, kad bent jau nemažas jų skaičius dalį atlyginimo gavo apeinant socialinio draudimo įmoką arba dirbo visą darbo laiką, nors buvo formaliai įdarbinami kaip dirbę ne visą darbo laiką. Lietuvos Statistikos departamento duomenimis, 2013 m. spalio mėn. 1 000 litų ir mažesnę bruto darbo užmokestį gavusių darbuotojų skaičius, įskaitant individualių įmonių darbuotojus, sudarė 20,7 procento. Visą darbo laiką dirbusių ir minimaliąją mėnesinę algą (MMA) gavusių darbuotojų skaičius sudarė 10,5 procento.<sup>52</sup> Nors šie skaičiai kiek mažesni, negu pateikiami „Sodros“ duomenų bazėje, jie taip pat netiesiogiai liudija, kad **nemaža dalis dirbančiųjų netgi negauna minimalaus darbo užmokesčio (arba dalis to uždarbio nedeklaruojama)**. Jei dauguma apdraustųjų, dabar gaunančių mažesnę už minimalų darbo užmokestį, pradėtų gauti bent MMA, socialinio biudžeto įplaukos padidėtų arba būtų galima mažinti įmokų tarifą.

Taigi „šešėlio“ įveikimą galima matyti kaip galimybę mažinti socialinio draudimo įmokos tarifą, nemažinant bendrų socialinio draudimo pajamų, tačiau, kol tas „šešėlis“ neįveiktas ar bent nesumažintas, tarifą tiesiogiai mažinti nėra galimybių.

Dalis ekonomiškai aktyvių Lietuvos gyventojų vis dar naudojami lengvatinėmis socialinio draudimo sąlygomis. Didesnis jų apmokestinimas padidintų socialinio draudimo įplaukas, bet mažai tikėtina, kad tokia dalimi, kad bendras socialinio draudimo įmokų tarifas galėtų sumažėti (žr. [III-9 priedo 5 ir 6 skyrius](#)).

##### Nominalus įmokų tarifo mažinimas

Galimybė nominaliai sumažinti įmokų tarifą, perskirsčius darbdavio ir dirbančiojo mokamas įmokos dalis, neprarandant socialinio draudimo įplaukų. Pats **Lietuvoje taikomas įmokų tarifas ženkliai nesiskiria nuo įprastų ES šalyse** (žr. 1.1 Valstybinio socialinio draudimo ir kitų mokesčių naštos lyginamoji analizė ES valstybėse narėse), **tačiau jo padalinimas tarp darbdavio ir darbuotojo** (kai darbdavys sumoka daugiau kaip tris ketvirtadalius) **nėra įprastas**, lyginant su daugeliu išvystytų pasaulio valstybių, taikančių socialinio draudimo principus. Jei dabartinė 40 proc. (31+9) įmoka (su sveikatos draudimu) būtų padalinta po lygiai tarp darbdavio ir dirbančiojo, tai galima apskaičiuoti, kad darbdavio ir dirbančiojo įmoka sudarytų po 18 proc., o nominalus darbo užmokestis turėtų būti padidintas 11 proc. To dėka bendras tarifas sumažėtų nuo 40 iki 36 proc., o socialinio draudimo įplaukos ir pomokestinės dirbančiojo pajamos nepasikeistų. Darbo jėgos kaina darbdaviui taip pat nepasikeistų, bet bent jau tiesioginis darbo jėgos apmokestinimas darbdaviui sumažėtų nuo 31 iki 18 proc.

**Proporcingas įmokos padalinimas tarp darbdavio ir dirbančiojo būtų pageidaujamas** ne tik dėl to, kad nominaliai sumažintų darbo apmokestinimą, bet kartu ir parodytų pačiam dirbančiajam socialinio draudimo kainą. Be to, Lietuvos duomenys kitaip imtų atrodyti tarptautiniuose palyginimuose: bruto darbo užmokestis būtų didesnis, o socialinio draudimo įmokos tarifas mažesnis. Daugelio „senųjų“ ES šalių pateikiami duomenys kaip tik tokie, todėl tarptautiniuose lyginimuose iš dalies atrodome blogiau dėl kitokios apskaitos, kylančios iš kitokių socialinio draudimo įmokų proporcijų.

**Proporcingas įmokos padalinimas tarp darbdavio ir dirbančiojo palieštų ir ligos bei motinystės draudimą.** Tačiau turint galvoje 2008 ir vėlesnių metų patirtį, kai motinystės draudimo išmokos buvo padidintos, neatsižvelgiant į biudžeto galimybes, verta svarstyti ligos

bei motinystės draudimo atskyrimą į skirtingas draudimo rūšis su savo įmokų tarifais. Tuo nenorima pasakyti, kad šioms draudimo rūšims turėtų būti nustatyti skirtingi apdraustųjų kontingentai priklausomai nuo amžiaus ar kitų veiksnių. Vienas iš pagrindinių socialinio draudimo principų yra kartų solidarumas, t. y. jaunesni žmonės savo įmokomis finansuoja vyresnio amžiaus asmenų gaunamas išmokas ir atvirkščiai, t. y., asmenys, kurie dėl amžiaus jau nebeturės vaikų moka įmokas motinystės ir/ar tėvystės išmokų finansavimui. Priešingu atveju, jeigu pastarąsias įmokas mokėtų tik jauni vaikus planuojantys turėti asmenys, tos įmokos būtų labai didelės, jos prarastų socialinio draudimo bruožą.

### Socialinio draudimo įmokos tarifo ir gyventojų mokesčio pertvarka perkeliant pagrindinę pensijos dalį į valstybės biudžetą

Pagrindinės pensijos dalies finansavimo perkėlimas į valstybės biudžetą implikuoja **gana ženkliai tiek socialinio draudimo įmokų, tiek ir gyventojų pajamų mokesčio parametų pertvarką**. Socialinio draudimo įmokos tarifas turėtų būti sumažintas, nes „Sodrai“ turi atitekti tik papildomos pensijos dalies (galbūt ir priedo už stažą) finansavimo išlaidos. Dėl dabartinės darbdavio ir dirbančiojo dalių disproporcijos logiška būtų mažinti darbdavio mokamą tarifo dalį. „Sutaupyta“ tokiu būdu lėšas darbdavys turėtų išmokėti kaip padidintą darbo užmokestį dirbančiajam, nuo kurio gyventojų pajamų mokesčio dėka būtų priskaitomos lėšos į valstybės biudžetą, būtinos pagrindinei pensijos daliai mokėti. Nors ilgainiui pagrindinė pensijos dalis galėtų būti finansuojama ir iš kitų (ne tik GPM) šaltinių, atitinkamai mažinant GPM, pertvarkos pradžia būtų tikslinga numatyti „nulinį“ variantą, pagal kurį naujai pertvarkius socialinio draudimo įmokos ir gyventojų pajamų mokesčio tarifus bei parametrus būtų laikomasi šių principų:

- 1) dirbančiojo bruto atlyginimas turi padidėti, o **darbdavio mokamas socialinio draudimo įmokos tarifas turi sumažėti**;
- 2) dirbantysis sumoka tokią pat socialinio draudimo **įmoką visoms draudimo rūšims kaip ir anksčiau**;
- 3) „**pomokestinės**“ dirbančiojo pajamos turi nepakisti;
- 4) darbo jėgos **kaina darbdaviui turi išlikti nepakitusi**;
- 5) visų socialinio draudimo (įskaitant sveikatos draudimą) rūšių **pajamos turi nepakisti**;
- 6) pensijų draudimo pajamos turi sumažėti tokia pat suma, kuria turi **padidėti pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio** (ši suma – išlaidos pagrindinei pensijos daliai);
- 7) gyventojų pajamų mokesčio apskaičiavime numatytos **lengvatos šeimoms su vaikais ir neįgaliesiems turi išlikti nepakitusios** ta prasme, kad šios gyventojų grupės gautų tokias pat pomokestines pajamas kaip ir anksčiau.

Šių principų įgyvendinimui [priede III-9](#) pateikiamas matematinis visų mokesčių parametų perskaičiavimo pagrindimas. Toliau pateiksime praktinius skaičiavimus, paremtus priede išdėstytais samprotavimais. Remsimės socialinio draudimo fondo duomenimis už 2013 metus.

Jei visa pagrindinė pensijos dalis (4 184 468 tūkstančių litų) būtų perkeliama į valstybės biudžetą, darbdavio mokamas socialinio draudimo įmokų tarifas turi būti mažinamas šiek tiek daugiau, negu perpus, o nominalus darbo užmokestis turėtų būti padidintas 14,26 proc. Šių dydžių pagrindu apskaičiuoti galimi nauji socialinio draudimo įmokų tarifai pagal priede pateiktas (4) formules pateikiami 9-1 lentelėje.

### 9-1 lentelė. Socialinio draudimo įmokų tarifai, perdavus pagrindinės pensijos dalies finansavimą į valstybės biudžetą

	Dabar			Pertvarkius		
	Bendras	Darbdavio	Dirbančiojo	Bendras	Darbdavio	Dirbančiojo
Ligos ir motinystės	3,4	3,4	0	2,976	2,976	0
Nedarbo	1,1	1,1	0	0,963	0,963	0
Nel. atsitikimų	0,2	0,2	0	0,175	0,175	0
Pensijų	26,3	23,3	3	10,544	7,914	2,63
Sveikatos	9	3	6	7,876	2,626	5,25
Viso	40	31	9	22,531	14,654	7,877
Viso (be sveikatos dr.)			31			14,66

9-2 lentelėje pateikiamas VSDF pajamų apskaičiavimas pagal senus ir naujus tarifus. Visų apdraustųjų ir pareigūnų darbo užmokesčio fondas apskaitomas atskirai, siekiant parodyti, kad ir nevienodų tarifų atveju pasiekiamas reikalingas balansas. Pareigūnų tarifai sudaryti atsižvelgiant tik į tas socialinio draudimo rūšis, kurioms jie privalo mokėti įmokas. Darbo užmokesčio fondas didinamas sutinkamai su nominaliu atlyginimų padidinimu. VSDF pajamos, kaip ir numatyta, nustatant tarifų pakeitimo parametrus, sumažėja tiksliai ta pačia suma, kuri perduodama valstybės biudžetui.

### 9-2 lentelė. Socialinio draudimo pajamų apskaičiavimas pagal senus ir naujus tarifus

	DUF be pertvarkos	Darbdavio tarifas	Dirbančiojo tarifas	VSDF pajamos (tūkst. litų)
Visų apdraustųjų	28 325 842,00	0,31000	0,09	11 330 336,80
Pareigūnų	1 023 928,50	0,27400	0,03	311 274,26
				11 641 611,06
	DUF po pertvarkos			
Visų apdraustųjų	32 364 326,26	0,14654	0,07877	7 291 852,54
Pareigūnų	1 169 912,48	0,11503	0,0263	165 290,28
				7 457 142,82
Pajamų skirtumas				-4 184 468,24

9-3 lentelė rodo asmens, uždirbančio 2000 litų, taip pat ir jo darbdavio įmokas visoms socialinio draudimo rūšims iki ir po pertvarkos.

**9-3 lentelė. Asmens, uždirbančio 2000 litų ir jo darbdavio įmokos socialiniam draudimui**

Uždarbis ir draudimo rūšys	Iki pertvarkos	Po pertvarkos
Uždarbis (litai)	2000,00	2285,14
Ligos ir motinystės	$2000 * 0,034 = 68,00$	$2285,14 * 0,02976 = 68,00$
Nedarbo	$2000 * 0,011 = 22,00$	$2285,14 * 0,00963 = 22,00$
Nel. atsitikimų	$2000 * 0,002 = 4,00$	$2285,14 * 0,00175 = 4,00$
Pensijų	$2000 * (0,233 + 0,03) = 526,00$	$2285,14 * (0,07914 + 0,0263) = 240,86$
Sveikatos	$2000 * (0,03 + 0,06) = 180,00$	$2285,14 * (0,02626 + 0,0525) = 180,00$

Kaip matyti iš lentelės, visoms draudimo rūšims sumokama ta pati, kaip ir anksčiau, suma, bet pensijų draudimui darbdavio lėšomis sumokama 285,14 litais (526,00-240,86) mažiau. Šis skirtumas bus sumokėtas į biudžetą kaip gyventojų pajamų mokestis. Analogiškas apskaičiavimas galioja bet kokiam apdraustojo uždarbio dydžiui, kas dar kartą patvirtina, kad visos draudimo rūšys (išskyrus pensijų) po pertvarkos gautų tas pačias pajamas.

Priede III-9 pateiktos formulės leidžia perskaičiuoti ir gyventojų pajamų mokesčio parametrus. Naujas GPM tarifas, apskaičiuotas pagal (11) formulę. Kiti parametrai, apskaičiuoti pagal (12) ir (13) formules, pateikiami 9-4 lentelėje.

**9-4 lentelė. Parametrai gyventojų pajamų mokesčio perskaičiavimui**

	Iki pertvarkos	Po pertvarkos
a	570	333,90
b	1000	1142,57
δ	0,26	0,1333
γ	0,15	0,2561

Anksčiau pateiktame pavyzdyje minėtas asmuo, uždirbantis 2000 bruto atlyginimą, dabar uždirbtų 2285,14 litų ir turėtų teisę į neapmokestinamą pajamų dydį.

Tai kaip tik 285,14 litų daugiau, negu pagal dabartinę galiojančią tvarką nuo 2000 litų pajamų sumokamas mokestis (235,5 litų). **Vadinasi, pomokestinės tokio asmens pajamos išliktų nepakitusios.**

Be abejo, atliktų transformacijų dėka toks balansas pasiekiamas ne tik 2000 litų, bet ir bet kurią kitą sumą uždirbančiam asmeniui. Pateikiama šiuos skaičiavimus įgyvendinanti Excel skaičiuoklė leidžia tuo įsitikinti. Skaičiuoklės ištrauka pateikiama [III-9 priedo 9-6 ir 9-7 lentelėse](#).

Pagal galiojantį Gyventojų pajamų mokesčio įstatymą už kiekvieną vaiką vienam iš šeimos narių prie

neapmokestinamojo minimumo pridedama 200 litų. Pagal priede pateiktą įrodymą ši suma naujojoje sistemoje virsta 117,16 litų. **Praktinis patikrinimas skaičiuoklėje patvirtina, kad tokiu atveju vaikų turinčio asmens pomokestinių pajamų dydis nepasikeičia.**

Dar viena Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo ypatybė – neįgaliam asmeniui, praradusiam daugiau kaip 75 proc. darbingumo, nustatomas nekintamas 800 litų neapmokestinamųjų pajamų dydis. Neįgaliajam asmeniui, praradusiam nuo 45 iki 70 proc. darbingumo, šis dydis nustatomas 600 litų. Pertvarkant mokestinius parametrus, kaip parodyta priede pateikiamose formulėse, gaunama, kad neįgaliojo asmens pastovus neapmokestinamųjų pajamų dydis iš 800 litų pasikeičia į 468,63 litus. Atitinkamai pasikeičia ir lengvesnio neįgalumo asmens pastovus neapmokestinamųjų pajamų dydis. Praktinis patikrinimas skaičiuoklėje patvirtina, kad tokiu atveju neįgaliojo asmens pomokestinių pajamų dydis nepasikeičia.

**Pokyčiai turi paliesti ir pensijų kaupimą.** Kaip išplaukia iš priede pateiktų samprotavimų, sistema „2+2+2“ tampa ne tokia „gražia“ sistema „1,75 + 1,75 + 1,75“ (nes 1,75 = 2/1,1472).

Įmoka į II pakopos pensijų fondus susijusi su įgytų teisių gauti papildomą senatvės pensijos dalį mažinimu. Įstatymas nustato, kad, mokėdamas I tarifo įmoką į II pakopos pensijų fondą, asmuo įgyja santykiu sumažintą koeficientą (čia τ – įmokos tarifas senatvės pensijos papildomai daliai, šiuo metu įstatymu nustatomas 9,3 proc.). Kaip parodyta priede, ši taisyklė turi išlikti nepakitusi.

Visa aukščiau išdėstyta pertvarka remiasi prezumpcija, kad ją įgyvendinant, nominalus darbo užmokestis bus įstatymo reikalavimu padidintas reikiamu santykiu. Dėl to pasikeis visi įmokų ir mokesčių tarifai bei kiti mokesčių parametrai, o dirbančiųjų pagal darbo sutartį pomokestinės pajamos nepasikeis, kaip ir darbo kaina darbdaviui. Tačiau kitiems ekonomiška aktyviems gyventojams, kurie dirba savarankiškai (be darbdavio) mokestinių parametru pokyčiai gali būti palankūs arba ir nepalankūs. Todėl visą pertvarką reikėtų įgyvendinti tik samdomų dirbančiųjų atžvilgiu, paliekant ankstesnius mokestinius parametrus visoms kitoms grupėms.

Kadangi bazinės pensijos finansavimas perkeliamas į valstybės biudžetą, **nebetenka prasmės dabar kai kurioms apdraustųjų grupėms taikomas „draudimas bazinei pensijai“.** Bazinė pensija tiesiog nustoja buvusi draudimine. Todėl siūlytume minėtoms apdraustųjų grupėms nustatyti privalomą pensijų draudimo įmoką nuo galiojančios MMA (galbūt, su pereinamuoju laikotarpiu, pradėdant nuo dabar galiojančios privalomos įmokų sumos)<sup>53</sup>.

Aukščiau pateikti skaičiavimai remiasi prielaida, kad visa dabartinės pagrindinės pensijos dalies apimtis (su našlių pensija) perduodama valstybės biudžetui. **Galimas ir kitoks modelis – dalis dabartinės pagrindinės dalies integruojama į draudiminę (priklausomą nuo mokėtų įmokų) dalį,** o valstybės biudžetas moka paramos

papildymą tik tiems pensininkams, kieno draudiminė dalis per maža. Tada iš „Sodros“ į biudžetą „persikeltų“ ne skaičiavimuose naudoti 4 milijardai litų, o mažesnė suma. Pateikta metodika ( (17) – (21) formulės) leidžia lengvai perskaičiuoti visus įmokų ir mokestinius parametrus bet kuriai iš „Sodros“ į biudžetą perkeliama sumai.

Pateikti skaičiavimai nekvestionuoja pensijų draudimo įmokų proporcingumo uždarbiui prielaidos. Tačiau **atlikus aprašytą pertvarką galima ją papildyti įmokų „lubų“ nustatymu.** Turint galvoje su tuo susijusį galimą socialinio draudimo pajamų sumažėjimą, pradinis sprendimas galėtų būti gana aukštų „lubų“ nustatymas, derinamas su regresiniu nuo tų „lubų“ lygio tarifu. Tuo pačiu reikėtų atšaukti (bent jau laipsniškai) ir dabartinį pensijų išmokos ribojimą<sup>54</sup>.

## Rekomendacijos

Realų socialinio draudimo įmokų tarifą būtų galima sumažinti tik užtikrinus, kad įmokos socialiniam draudimui būtų skaičiuojamos nuo realių dirbančiųjų pajamų, dalies jų, kaip dabar, nenuslepian ir nepiktnaudžiaujant daliniu užimtumu, dėl ko nemokamas netgi minimalus atlyginimas.

**Nominaliai socialinio draudimo įmokų tarifą galima sumažinti, tolygiau perskirsčius įmoką tarp dirbančiojo ir darbdavio** (tuo atveju, jei po lygiai – nuo dabartinių 40 proc. iki 36 proc.), atitinkamai padidinus dirbančiojo atlyginimą.

Socialinio draudimo įmokų tarifą taip pat galima sumažinti, **perkėlus pagrindinės pensijos dalies (bazinės pensijos) finansavimą į valstybės biudžetą** (iki 22,5 proc., priklausomai nuo perkeliama dalies dydžio). Tokiu atveju būtų daugiau kaip perpus sumažintas darbdavio tarifas, atitinkamai padidinti atlyginimai ir pakeisti visi mokestiniai parametrai taip, kad asmens pomokestinės pajamos, darbo jėgos kaina darbdaviui ir viešojo sektoriaus pajamos liktų nepakitusios. Toks „nulinis“ variantas leistų socialinio draudimo pensijos dalį padaryti griežtai priklausomą nuo mokėtų įmokų (su nedideliu persikirstymu ar visai be jo), o paramos dalį ilgainiui mažinti, laipsniškai perkelti jos našta į kitus mokesčius ir tuo mažinant gyventojų pajamų mokesťį, kuris tiesiogiai kelia darbo jėgos kainą.

Šiame projekte pateikiami su tokiu pagrindinės pensijos dalies finansavimo perkėlimu į valstybės biudžetą susiję mokestinių parametrų perskaičiavimai bet kokiai galimai perkeliama sumai.

Siūlomo „nulinio“ varianto pagrindinis privalumas – draudiminės pensijos dalies išgryninimas, galimai aiškesnis ir griežtesnis jos siejimas su mokėtomis įmokomis, taip pat ryškus tiesioginio darbo jėgos apmokestinimo (bet ne jos kainos) sumažinimas.

Didžiausia kliūtis pasiūlymui įgyvendinti – **galimas socialinių partnerių nepritarimas įsakiam reikalavimui padidinti nominalius darbuotojų atlyginimus.** Darbdaviai gali vengti šios prievolės ir pasinaudoti situacija darbo

jėgos kainai sumažinti, profesinės sąjungos kaip tik dėl to gali šiam sumanymui nepritari.

Tokiu atveju būtinas įstatyminis imperatyvas. Darbo užmokesčio padidimui **galėtų būti taikoma euro įvedimo ir kainų perskaičiavimo analogija** - kaip ir euro įvedimo metu, turėtų būti įstatymu įpareigota atitinkamai didinti darbo užmokesťį, numatyti sankcijas už pažeidimus, organizuojant kontrolę ir stebėjimą, suteikiant darbuotojui reikalavimo teisę kreiptis į darbo ginčus nagrinėjančius organus dėl įpareigojimo išmokėti padidintą darbo užmokesťį ir nustatyti jį tokį darbo sutartyje.

## 3.2. Galimybių suvienodinti valstybinio socialinio draudimo išmokų apmokestinimą analizė ir kiekybinis pasekmių įvertinimas

Šiuo metu vienos socialinio draudimo išmokos apmokestinamos, kitos – ne (informacija apie tai pateikta [III-10 priede](#)). Siekiant apmokestinimo suvienodinimo, reikia nagrinėti netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų atvejais gaunamas išmokas, kurios nėra apmokestinamos.

### Apmokestinimas gyventojų pajamų mokesčiu

Argumentai už socialinio draudimo netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų išmokų apmokestinimą gyventojų pajamų mokesčiu:

- 1) **suvienodinimas, nes ligos ir motinystės išmokos apmokestinamos;**
- 2) **GPM visuotinumą didinimas**, t. y. išimčių mažinimas pagal pajamų rūšį ir perėjimas prie lengvatų taikymo pagal pajamų dydį (diferencijuoto neapmokestinimo minimumo taikymas, galbūt, tarifo diferencijavimas skirtingam pajamų dydžiui, o ne pajamų rūšims pagal jų šaltinius).

Argumentas prieš šių socialinio draudimo išmokų apmokestinimą gyventojų pajamų mokesčiu: **socialinio draudimo išmokos mokamos „mainais“ už asmens ir jo darbdavio (arba valstybės) įmokėtas įmokas.** Asmens įmokos yra apmokestintos GPM, t. y. GPM skaičiuojamas nuo asmens pajamų neatskaičius socialinio draudimo įmokos. Todėl socialinio draudimo įmokas galima laikyti dabartinių pajamų perkėlimu ateičiai (išmokų gavimo laikotarpiui). Jeigu pajamos apmokestintos prieš jas perkelti ateičiai, ateityje jų nebereikėtų apmokestinti.

**GPM neapmokestinama socialinio draudimo įmokos darbdavio dalis.** Jeigu ją traktuojame kaip asmens pajamas, jas logiška būtų apmokestinti arba mokėjimo „Sodrai“ momentu, arba išmokų asmeniui momentu. Tačiau kol kas svarstome tik dalies jos perkėlimą darbuotojui kaip GPM (tai siejame su bazinės pensijos

finansavimu iš Valstybės biudžeto). Jeigu apsisprendžiama minėtas išmokas apmokestinti GPM, šį atvejį reikėtų įtraukti į bendrą socialinio draudimo įmokos tarifo ir GPM tarifo keitimo reformą. Reikėtų įvertinti, kiek reikia padidinti socialinio draudimo išmokas, kad jas apmokestinus GPM nesumažėtų asmenų gaunamos „į rankas“ pajamos ir nesumažėtų „Sodros“ bei Ligonių kasų ir Nacionalinio biudžeto pajamos (vien dėl tokios reformos; paskui sąmoningai taikant NPD ir GPM tarifus gali būti siekiama pajamų persikirstymo tarp asmenų, Nacionalinio biudžeto, „Sodros“ ir Ligonių kasų).

### Apmokestinimas sveikatos draudimo įmoka

Netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų išmokų apmokestinimas sveikatos draudimo įmoka.

**Argumentai už** sveikatos draudimo įmokų mokėjimą nuo išvardintų socialinio draudimo išmokų:

- 1) socialinio draudimo išmokų vertinimo **suvienodinimas**, nes ligos ir motinystės išmokos apmokestinamos;
- 2) Sveikatos draudimo **fondas taptų dar mažiau priklausomas nuo valstybės biudžeto**;
- 3) socialinio draudimo išmokų gavėjams būtų aiškiau, kad **sveikatos priežiūros paslaugos jiems kainuoja**.

**Argumentas prieš** sveikatos draudimo įmokų mokėjimą nuo išvardintų socialinio draudimo išmokų - **sudėtingas pereinamasis laikotarpis**, kurio metu reikėtų keisti finansinius srautus tarp išmokų gavėjų, Valstybės biudžeto, Sveikatos draudimo fondo ir VSDF.

Jeigu apsisprendžiama minėtas įmokas apmokestinti sveikatos draudimo išmokomis, šį atvejį taip pat reikėtų įtraukti į bendrą SD įmokos tarifo ir GPM tarifo keitimo reformą. Reikėtų apskaičiuoti, kiek reikia padidinti SD išmokas, kad jas apmokestinus sveikatos draudimo įmokomis nesumažėtų asmenų gaunamos „į rankas“ pajamos, nebūtų pažeisti „Sodros“ bei Sveikatos draudimo ir Nacionalinio biudžetų balansai vien dėl tokios reformos.

### Apmokestinimas socialinio draudimo įmokomis

Netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų išmokų apmokestinimas socialinio draudimo įmokomis.

**Argumentai už** socialinio draudimo įmokų mokėjimą nuo išvardintų socialinio draudimo išmokų: vienų socialinio draudimo išmokų mokėjimo metu asmeniui gresia kai kurios kitos socialinės rizikos ([III-10 priedo 10-2 lentelė](#)). Socialinių išmokų gavimo laikotarpiu jų gavėjai darbdavys darbo užmokesčio nemoka, todėl lieka tik pats asmuo, kuris turėtų mokėti įmokas apsidraudimui kitomis draudimo rūšimis (kurios jam gresia jau susidūrus su viena socialine rizika ir gaunant dėl to išmoką iš „Sodros“). Tačiau asmuo gauna pajamas iš socialinio draudimo, todėl lieka tik klausimas, ar į asmens gaunamą išmoką, nustatant jos dydį, turėtų būti įskaičiuota galimybė iš tos išmokos susimokėti įmokas už draudimą nuo kitų socialinių rizikų.

**Argumentai prieš** socialinio draudimo įmokų mokėjimą nuo išvardintų socialinio draudimo išmokų: argumentas prieš išplaukia iš argumento „už“, t. y. jeigu asmuo turi mokėti įmokas iš išmokų, abejotina priešpriešinių piniginių srautų tarp „Sodros“ ir išmokos gavėjo (jis ir apdraustasis) prasmė. Todėl ir iki šiol tais atvejais kai asmuo, gaudamas išmoką dėl vienos socialinės rizikos yra laikomas apdraustu nuo kitos (išmokos gavimo laikas įskaičiuojamas į draudimo stažą kitai išmokai gauti), faktinių priešpriešinių piniginių srautų nėra – galima teigti, kad „Sodra“ už tokį asmenį moka „menamas“ įmokas pati sau.

Priedo [III-10 10-2 lentelėje](#) parodyta, kokias socialinio draudimo išmokas gaunantys asmenys kokiomis kitomis socialinėmis rizikomis gali būti pažeidžiami ir kurių atvejui jie yra apdrausti šiuo metu:

- 1) ligos, motinystės ir motinystės (tėvystės) bei tėvystės, netekto darbingumo ir nedarbo išmokų gavimo laikotarpiai įskaičiuojami į pensijų draudimo stažą;
- 2) ligos, motinystės ir motinystės (tėvystės) bei tėvystės išmokų gavimo laikotarpiai įskaitomi į ligos ir motinystės draudimo stažą (minėtų išmokų atvejais įmokas sąlyginai moka sau pati „Sodra“, tačiau tokie pinigų srautai nėra fiksuojami „Sodros“ apskaitoje);
- 3) ligos, motinystės ir motinystės (tėvystės) bei tėvystės išmokų gavėjai sveikatos draudimo įmokas moka nuo gaunamų išmokų;
- 4) netekto darbingumo, senatvės ir nedarbo išmokų gavėjai valstybės lėšomis draudžiami sveikatos draudimu. Šiuo atveju tas įmokas galėtų perimti patys išmokų gavėjai (kaip ir ligos, motinystės ir motinystės (tėvystės) bei tėvystės išmokų gavėjai), tuomet jiems įmokos dalimi tektų didinti išmokas, o „Sodrai“ būtų papildomos išlaidos (Valstybės biudžeto išlaidos ta dalimi sumažėtų).

Šie išmokų gavėjai galėtų būti įtraukti į draudimą nuo kitų socialinių rizikų, mokėdami savo įmokas:

- 1) ligos, motinystės, motinystės (tėvystės), tėvystės ir nedarbo socialinio draudimo išmokų gavėjai, kurie mokėtų įmokas pensijų draudimui;
- 2) nedarbingumo (neįgalumo) pensijų išmokų gavėjai mokėtų įmokas senatvės pensijų draudimui;
- 3) senatvės, nedarbingumo (neįgalumo) pensijų, išmokų gavėjas - įmokas sveikatos draudimui (žr. [III-10 priedo 10-3 lentelėje](#)).

Aukščiau pateiktų išmokų apmokestinimas socialinio draudimo įmokomis kitoms socialinio draudimo rūšims papildomai galėtų duoti apie 10 proc. visų „Sodros“ biudžeto pajamų (žr. [III-10 priedo 10-4 lentelė](#)). 2,7 proc. sumokėtų patys apdraustieji (kad jų pajamos nesumažėtų, tektų jiems didinti socialinio draudimo išmokas). Apie 7,2 proc. – tektų darbdavio vardu mokėti pačiam VSDF, nes socialinio draudimo išmokų gavėjai darbdavio neturi. Didžioji papildomų „Sodros“ pajamų dalis dėl šių pakeitimų būtų skirta sveikatos draudimui, o pensijų draudimo pajamos sudarytų apie 2,7 proc. visų VSDF pajamų. **Suprantama, kad siekiant išsaugoti esamus VSDF, Sveikatos draudimo ir Valstybės biudžetų balansus, tektų atitinkamai persikirstyti lėšas tarp jų.**

## Rekomendacijos

Netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų išmokų apmokestinimas gyventojų pajamų mokesčiu nerekomenduojamas, kadangi asmens įmokos socialiniam draudimui yra apmokestintos GPM (GPM skaičiuojamas nuo asmens pajamų neatskaičius socialinio draudimo įmokos), todėl išmokos apmokestinimas GPM reikėtų dvigubą apmokestinimą.

Kadangi gyventojų pajamų mokesčiu neapmokestinama socialinio draudimo įmokos darbdavio dalis, ta dalimi galima būtų apmokestinti socialinio draudimo išmokas. Priėmus tokį sprendimą, šį atvejį reikėtų įtraukti į bendrą socialinio draudimo įmokos tarifo ir GPM tarifo keitimo reformą, jeigu ji būtų daroma dėl bazinės (ar nacionalinės) pensijos finansavimo perkėlimo iš valstybės biudžeto.

**Nerekomenduojama netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų išmokas apmokestinti sveikatos draudimo įmoka,** kadangi būtų labai sudėtingas pereinamasis laikotarpis, kurio metu reikėtų keisti finansinius srautus tarp išmokų gavėjų, Valstybės biudžeto, Sveikatos draudimo fondo ir VSDF, o galiausiai nei viename iš fondų lėšų nepadaugėtų, apdraustųjų padėtis irgi liktų tokia pat.

Taip pat nerekomenduojama netekto darbingumo, senatvės, našlystės, nedarbo ir nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių susirgimų išmokas apmokestinti socialinio draudimo įmokomis, kadangi priešpriešinių piniginių srautų tarp „Sodros“ ir išmokos gavėjo prasmė abejotina. Esama padėtis, kai **asmuo, gaudamas išmoką dėl vienos socialinės rizikos yra laikomas apdraustu nuo kitos, sprendžia asmenų socialinės apsaugos problemą.**

### 3.3. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rezervo sudarymas ir teisinių priemonių planas

#### Rezervų fondo poreikis

Socialinio draudimo sistemos **jautrumas ekonominiams ir demografiniams pokyčiams gali būti sumažintas sukuriant lėšų rezervą,** kuris galėtų būti panaudotas išmokų finansavimui, kai socialinio draudimo fondo įplaukos mažėja arba nebeauga, o išlaidos gali net didėti. Išmokų mažinimas paprastai nepriimtinas, kokios bebūtų socialinio draudimo fondo finansinės galimybės.

Papildomas argumentas už socialinio draudimo rezervų fondo kūrimą yra demografiniai pokyčiai šalyje. Gyventojų skaičiaus mažėjimo ir jo struktūros pokyčių neigiama įtaka VSDF priklausys nuo to, kiek didės dirbančiųjų darbo našumas ir jo lemiamas darbo užmokestis. Bent kiek patikimų ilgalaikių darbo našumo prognozių nėra dėl daugelio sunkiai prognozuojamų jį įtakančių veiksnių. Tačiau akivaizdu, kad **darbo našumo augimo svyravimai**

**neigiamo demografinio veiksnio pasekmes amortizuos netolygiai.** Taigi rezervų fondas turėtų būti kaupiamas taip pat turint galvoje ir nepalankias demografines prognozes.

#### Rezervų fondo kūrimas

Daugelis šalių jau turi ilgametę tokių rezervų kūrimo ir valdymo patirtį. Ja galima pasinaudoti apsisprendžiant kokio pobūdžio rezervas galėtų būti kuriamas ir valdomas Lietuvoje (žr. III-11 priedą). Yra dviejų rūšių rezervų fondai ir skirtingos šalys pasirenka vieną iš jų: instituciškai atskirtą nuo socialinės apsaugos (socialinio draudimo) sistemos arba priklausantį pačiai socialinės apsaugos sistemai (žr. III-11 priedą). Šis apsisprendimas yra politikų valios dalykas. Taip pat reikia apsispręsti ir dėl kitų konkretesnių rezervų sudarymo, valdymo ir panaudojimo dalykų. Galimos alternatyvos ir jų trumpas paaiškinimas, remiantis užsienio šalių patirtimi, pateikiamas žemiau.

Rezervų fondai paprastai sudaromi panaudojant gaunamą iš įmokų metinį lėšų perteklių, kuris lieka išmokėjus socialines išmokas. Rezervų fondų turtas taip pat didėja ir iš investicinių pajamų nuo jų atskaičius administracines išlaidas. Kai kurios šalys naudoja ir pervedimus iš valstybės biudžeto. O, pvz., Lenkija ir Slovakija turi numatytas tikslines įmokas (angl. earmark contributions) į rezervo fondą.

Lėšų sumos, kurias reikia kasmet atidėti norint suformuoti ir palaikyti norimo dydžio rezervų fondą, yra pagrindžiamos aktuariniais įvertinimais. Aktuariniai įvertinimai yra privalomi visoms sistemoms, kurios turi rezervų fondus. Yra atsižvelgiama į esamus ir būsimus įsipareigojimus bei įplaukas. Kai kuriais atvejais minimalus rezervų lygis yra pagrindžiamas programos ar fondo gebėjimu mokėti minimalų skaičių mėnesinių išmokų (pavyzdžiui, šešis mėnesius).

#### Įmokos į rezervų fondą

Sunkiausi klausimai, dėl kurių reikėtų apsispręsti planuojant fondo kūrimą, yra jo dydis ir įplaukų šaltiniai. Lietuvoje labiausiai patikimu šaltiniu būtų VSDF gaunamos įmokos. Pagal tarptautinius palyginimus jos nėra mažos ir VSDF didelės dalies įplaukų negaudavo dėl dalies gyventojų įstatyminiu neįtraukimo į sistemą ir dėl kitos dalies gyventojų lengvatinio dalyvavimo sistemoje (tai yra atskiros savarankiškai dirbančių asmenų grupės). Ūkiui ir atlyginimams augant bei panaikinus dalyvavimo socialiniame draudime išimtis, vėl galima tikėtis spartaus įplaukų augimo, kurio dalį galima būtų nukreipti į rezervo fondą. Tačiau ekonominės krizės metu susidarė didelis įsiskolinimas ir jo problema turi būti išspręsta prieš kuriant rezervų fondą. Svarbu, kad būtų įstatymiškai įtvirtinta nuostata ne visas įplaukas naudoti einamiesiems išmokų mokėjimams, bet dalį jų kaupti.

Lietuvoje pakaktų nustatyti įmokos dydį į rezervų fondą, kuris būtų, pvz., 1,5 proc. punktų nuo 34 proc. socialinio draudimo įmokų. Tokio dydžio įmoka per metus leistų sukaupti 4,4 proc. visų socialinio draudimo metinių pajamų. Vien iš tokių įmokų per 10-12 metų galima būtų sukaupti rezervų fondą, kuris būtų lygus pusės metų socialinio draudimo išmokų dydžiui (šiuo atveju palūkanos



iš investicijų į rezervo pajamas neįskaičiuojamos, nes rezervo dydis įvertintas atsižvelgiant į socialinio draudimo įsipareigojimų augimą augant ekonomikai ir darbo užmokesčiui).

#### 11-1 lentelė. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rezervo kūrimo teisinių priemonių planas

Teisės aktas	Turinys	Komentariai
1. Seimo nutarimas Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rezervo kūrimo ir valdymo nuostatų	Pagrindiniai principai dėl rezervo sudarymo šaltinių, dydžio ir valdymo formos, kaupimo pradžios datos	VSDF turi įsiskolinimą, įmokos kol kas nepadengia išlaidų poreikio, todėl svarbu politinio lygmens sutarimas dėl įsiskolinimo perėmimo. Nesant tokio sutarimo dėl esamo įsiskolinimo, rezervų fondo kūrimas kol kas būtų neaktualus. Taip pat reikalingas apsisprendimas dėl rezervo fondo valdymo institucijos – ar steigama nauja, ar įpareigojama VSDF Valdyba
2. Valstybinio socialinio draudimo įstatymo papildymas	Rezervų fondo steigimo, finansavimo, naudojimo, valdymo principai (jeigu Nuostatose apsisprendžiama dėl Rezervų fondo valdymo institucijos steigimo). Papildomai - Rezervų fondo sudarymo ir valdymo tvarka, jeigu nesteigiama atskira institucija (žr. 4 šios lentelės punktą)	Reikalingi skirtingo masto Valstybinio socialinio draudimo įstatymo papildymai, priklausomai nuo Seimo apsisprendimo steigti Rezervų fondo instituciją ar jo valdymo funkciją priskirti VSDF Valdybai. Pastaruoju atveju, VSD įstatyme reikėtų numatyti daugumą nuostatų, kurios steigiant atskirą instituciją būtų numatytos LR Valstybinio socialinio draudimo rezervų fondo įstatyme (žr. 4 šios lentelės punktą)
3. LR Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas	Rezervų fondo finansavimo, naudojimo išmokoms, aktuarinio pagrindimo ir audito tvarka	Turi būti numatyti santykiai tarp VSDF biudžeto ir Rezervų fondo, nes visos įmokos ir išmokos apskaitomos VSDF biudžete, o Rezervo fondo pajamos ir išlaidos iš jo išmokoms būtų apskaitomi VSDF biudžete
4. LR Valstybinio socialinio draudimo rezervų fondo įstatymas	Rezervų dydžio nustatymas, aktuarinių įvertinimų, kuriais pagrindžiamas rezervo dydžio planavimas, principai ir tvarka; Rezervų formavimo šaltiniai (šaltiniai); Rezervo fondo panaudojimo tvarka; Rezervų fondo valdymo institucijos steigimas, struktūra (valdyba, investicijų komitetas) ir veikla ir atskaitomybė; Investicijų ir turto valdymas; Rezervų fondo auditas; Rezervų fondo depozitoriumas	Apsisprendus nesteigti atskiros rezervų fondo valdymo institucijos, šių veiklų reglamentavimas turėtų būti įtrauktas į Valstybinio socialinio draudimo įstatymą (žr. 2 šios lentelės punktą)

#### Rezervų fondo valdymas ir panaudojimas

Pasiekus reikiamą rezervo dydį, vėliau jis galėtų būti palaikomas kasmet koreguojat aktuariškai pagrįstą įmokos dydį taip, kad rezervas nemažėtų ir nesusidarytų perteklius.

**Išlaidos iš rezervų fondų yra griežtai reguliuojamos.** Kai rezervai nėra atskirti nuo socialinio draudimo sistemos, išmokos iš jų daromos griežtai tik socialinio draudimo išmokoms, o įstatymiškai atskirtuose rezerviniuose fonduose taip pat leidžiama padengti ir jų administravimo bei investavimo išlaidas.

Tuose rezerviniuose fonduose, kurie valdomi kaip socialinės apsaugos programos dalis, **už investicijų ir turto valdymą yra atsakinga pati socialinės apsaugos institucija.** Tuo tarpu daugelio **įstatymiškai atskirtų rezervinių fondų investicijų ir turto valdymas yra patikimas nepriklausomai specializuotai institucijai**, kurios vienas pagrindinių tikslų – maksimizuoti pajamas efektyviai ir kartu saugiai investuojant (žr. detalesnį aprašymą [III-11 priede](#)).

Rezervo fondų valdymo struktūra apima: valdybą, investicijų komitetą, auditorių, aktuarijų ir depozitoriumą, kuris atsakingas už sukaupto rezervo saugojimą. Viso to reikia, kad rezervo lėšos būtų efektyviai investuojamos, saugios ir naudojamos tik pagal paskirtį. Valdymo organai paprastai yra atskaitingi ministerijoms (t. y. Socialinės apsaugos ministerijai ar Finansų ministerijai), šalies vadovui ir Parlamentui (detalesnį rezervų valdymo klausimais aprašyti [III-11 priede](#)).

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas numato, kad sudaromas Fondo atsargos rezervas, siekiant palaikyti Fondo pajėgumą vykdyti teisės aktų nustatytus Fondo įsipareigojimus apdraustiesiems asmenims, socialinio draudimo išmokoms padidinti bei laikinam pajamų trūkumui dengti. Kol kas ši įstatymo nuostata nebuvo įgyvendinta. Tam būtina parengti keletą teisės aktų, kurių sąrašas ir turinys priklausytų nuo politinės valdžios apsisprendimo labai reikšmingais tokio fondo finansavimo ir administravimo klausimais (teisinių priemonių planas pateiktas 11-1 lentelėje).

#### Rekomendacijos

**Užsienio šalių patirtis socialinio draudimo rezervų fondų srityje yra pakankama** ir ja galima naudotis spendžiant tokio fondo kūrimo klausimą Lietuvoje. Pagrindinė problema yra finansinė – esamas VSDF įsiskolinimas ir biudžeto deficitas. Todėl rekomenduojama Rezervų fondo teisinės aplinkos kūrimą pradėti nuo Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rezervo kūrimo nuostatų (arba kitaip vadinant koncepcijos, ar plano). Juos svarstant, būtų apsispręsta politiniame lygmenyje, ar įsipareigojama skirti papildomus finansinius išteklius rezervų formavimui ir ar steigama tokių rezervų fondo valdymo institucija. Nuo tokio apsisprendimo priklausytų tolimesnis teisės aktų rengimo planas (žr. [III-11 priedą](#)).

# Išvados ir pasiūlymai

## 1. Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimas

Esamas VSDF įsiskolinimas, demografinės perspektyvos bei gyventojų socialinės apsaugos poreikiai lemia tai, kad siekiant VSDF biudžeto balanso, turi būti didinamos pajamos ir mažinamos išlaidos.

VSDF pajamos gali būti padidintos tiek išoriniais VSD sistemai veiksniais (Valstybės biudžeto dotacijos, šešėlinės ekonomikos mažinimas, užimtumo ir darbo našumo didinimas), tiek vidiniais veiksniais (VSD sistemos patrauklumo didinimas, naujų gyventojų grupių įtraukimas į draudimą, jau apdraustųjų dalyvavimo lengvatų mažinimas).

VSDF išlaidos gali būti sumažintos atsisakant dalies išmokų arba jas perkeltiant į kitas socialinės apsaugos sritis (daugiausia socialinę paramą bei užimtumo didinimo sistemą).

Atsižvelgiant į tai, siūloma:

- 1) pagrindinę socialinio draudimo pensijos dalį perkelti iš socialinio draudimo į socialinę paramą ir finansuoti valstybės biudžeto lėšomis;
- 2) nedarbo socialinio draudimo priemonės apriboti bedarbio išmoka apdraustajam netekus darbo, piniginę pagalbą kitiems bedarbiams teikiant iš socialinės paramos sistemos, o aktyvias užimtumo priemones - į užimtumo politiką bei finansuoti nacionalinio biudžeto lėšomis;

## 2. Socialinio draudimo įmokų tarifo sumažinimo galimybės, siekiant mokesčių struktūrą artinti prie būdingos ES valstybėms

Nominaliai socialinio draudimo įmokų tarifą įmanoma sumažinti nuo dabartinių 40 proc. iki 36 proc., tolygiau perskirsčius įmoką tarp dirbančiojo ir darbdavio bei atitinkamai padidinus atlyginimus darbo sutartyse.

Socialinio draudimo įmokų tarifą taip pat galima sumažinti, perkėlus pagrindinės pensijos dalies finansavimą į valstybės biudžetą (iki 22,5 proc., priklausomai nuo perkeliama dalies dydžio).

Pagrindinė Lietuvos mokesčių sistemos struktūrinė ypatybė – mažos bendros valstybės pajamos, santykinai didelės darbdavio socialinio draudimo įmokos ir mažos valstybės pajamos iš kitų mokesčių (kapitalo ir gyventojų pajamų).

Atsižvelgiant į tai, siūloma:

- 1) pasirinkus sprendimą mažinti įmokas, būtina atitinkamai padidinti atlyginimus ir pakeisti visus mokesčius parametrus taip, kad asmens pomekestinės pajamos, darbo jėgos kaina darbdaviui

ir viešojo sektoriaus pajamos liktų nepakitusios.;

- 2) didinti bendras valstybės pajamas daugiausia šešėlinės ekonomikos mažinimo bei tolygesnio skirtingų gamybos veiksmų apmokestinimo pagrindu - didinant mokesčių pajamas iš kapitalo, verslo ir savarankiško darbo apmokestinimo (pirmiausia atsisakant lengvatų ir išimčių, o taip pat koreguojant mokesčių tarifus).

## 3. Plėsti paskatas dalyvauti darbo rinkoje sunkiau prisitaikančioms gyventojų grupėms

Tiek 15-64 metų vyrų, tiek ir atskirai vyresnio amžiaus vyrų užimtumas Lietuvoje yra mažesnis nei ES vidurkis, kai tuo tarpu moterų užimtumas reikšmingai didesnis nei ES moterų užimtumo vidurkis. Lietuvoje užimtumo atotrūkis tarp vyrų ir moterų yra vienas mažesnių Europos Sąjungoje.

Siūlytina imtis tokių priemonių:

- 1) siekiant ilgiau darbo rinkoje išsaugoti vyresnio amžiaus žmones, siūlytina mažiau vertikalčiai perskirstyti pajamas (tai užtikrinama pagrindinės pensijų dalies atsisakymo socialiniame draudime ir įmokų dydžio apribojimu („lubų“ įvedimu);
- 2) siekiant didinti moterų užimtumą, tikslinga šeimos išlaidas vaikų priežiūrai ir ugdymui įtraukti į neapmokestinamąsias pajamas, naudojant „vaiko mokesčių“ lengvatas (taikant net neigiamą pajamų mokesčių), taip pat mažinti motinų diskriminaciją darbo rinkoje;
- 3) jaunimo (praktinės patirties neturinčių žmonių) įsidarbinimo palengvinimo bei užimtumo priemonės – GPM ir socialinio draudimo įmokų lengvatos, kruopščiai atrenkant ar tikrinant darbdavius, kad būtų išvengta piktnaudžiavimų.

## 4. Struktūrinės socialinio draudimo pertvarkos, mažinančios šešėlinę ekonomikos mastą

Šešėlinė ekonomika Lietuvoje yra apie 30 proc. nuo BVP ir viršija ES 27 šalių vidurkį. Šešėlinės ekonomikos mažinimo priemonės turi būti taikomos kompleksiskai visose socialinės apsaugos ir darbo srityse.

Siekiant mažinti šešėlinę ekonomiką, siūloma imtis tokių priemonių:

- 1) Bendros priemonės **visoms socialinio draudimo rūšims**: įmokų „lubos“, išmokų dydžio tamprus susiejimas su įmokų dydžiu, išmokų dydžio apskaičiavimo ir jų vertės nustatymo aiškumas, apdraustųjų informavimo politikos įdiegimas;
- 2) **pensijų srityje** - išmokas tampriai susieti su įmokomis, atsisakant pagrindinės pensijų dalies finansavimo iš „Sodros“, įvesti apskaitos vienetų („taškų“) sistemą.
- 3) **nedarbo socialinio draudimo srityje** - padidinti

išmoką pradinio nedarbo laikotarpiu ir ją ženkliai sumažinti neįsidarbinus ilgesnį laiką.

- 4) **ligos socialinio draudimo srityje** – palaipsniui grąžinti išmokų dydį į iki krizės buvusį lygį.

## 5. Universalumas: išimčių mažinimas ir išmokų apmokestinimo vienodinimas

Lietuva priskiriama kontinentiniam modeliui, todėl kitų modelių elementų implementacija turėtų vykti tik įvertinus Lietuvos ekonominę, socialinę ir teisinę sistemą ir adaptavus kito modelio elementus Lietuvos atvejiui. Vykdam socialinio draudimo reformas Lietuvoje, tikslinga ir toliau išlaikyti orientaciją į Kontinentinį socialinį modelį.

Atsižvelgiant į tai ir sprendžiant šiandienines socialinio draudimo problemas, siūloma:

- 1) išplėsti ne samdomąjį darbą dirbančių gyventojų (savarankiškai dirbantys asmenys, ūkininkai, statutiniai pareigūnai, dvasininkai, aukštųjų ir profesinių mokyklų studentai) dalyvavimą socialiam draudime (įtraukti į kai kurias socialinio draudimo rūšis, kuriose jie nedalyvauja);
- 2) sumažinti išimtis, pagal kurias yra numatytos pajamos, nuo kurių neskaičiuojamos socialinio draudimo įmokos ir atvejus, kai socialinio draudimo įmokos nėra mokamos. Socialinio draudimo įmokos turėtų būti neskaičiuojamos tik nuo pajamų, kurios yra traktuojamos kaip pašalpa ir nuo pajamų, kurios kompensuoja darbuotojo su darbu susijusias išlaidas, tačiau turėtų būti skaičiuojamos nuo pajamų, kurios priskirtos piniginių išmokų grupei, nes tokios asmens gaunamos pajamos gali būti laikomos alternatyva darbo užmokesčiui;
- 3) kadangi gyventojų pajamų mokesčiu neapmokestinama socialinio draudimo įmokos darbdavio sumokama dalis, ta dalimi apmokestinti socialinio draudimo išmokas. Priėmus tokį sprendimą, šį atvejį reikėtų įtraukti į bendrą VSD įmokos tarifo ir GPM tarifo keitimo reformą, jeigu ji būtų daroma dėl pagrindinės pensijos dalies finansavimo perkėlimo iš valstybės biudžeto.

## 6. Valstybinio socialinio draudimo administravimas ir rezervo fondas

Lietuvai netikslinga keisti VSD administravimo principinės nuostatos – siūloma įmokas ir toliau rinkti į autonomišką „Sodros“ biudžetą.

Didinant socialinio draudimo išmokas, esminę reikšmę Lietuvoje turi vienašališka politinė valia, todėl tikslinga sukurti mechanizmus, įtvirtinančius ekonominę logiką bei ateities socialinio draudimo sistemos balansavimą:

- 1) socialinio draudimo lėšų apskaitą vykdyti pagal atskiras draudimo rūšis, unifikuoti bei paprastinti įmokų administravimo procedūras;
- 2) sukurti socialinio draudimo lėšų rezervą, kuris galėtų būti panaudotas išmokų finansavimui, kai socialinio draudimo fondo įplaukos mažėja arba nebeauga, o išlaidos gali net didėti. Ūkiui ir atlyginimams augant bei panaikinus dalyvavimo

socialiniame draudime išimtis, vėl galima tikėtis spartaus įplaukų augimo, kurio dalį galima būtų nukreipti į rezervo fondą, o ekonominės krizės metu susidariusį įsiskolinimą perimti valstybei. 1,5 proc. punkto nuo esamų 40 proc. socialinio draudimo įmokų pervedimas į rezervų fondą per 10-12 metų leistų sukaupti rezervų fondą, kuris būtų lygus pusės metų socialinio draudimo išmokų dydžiui.

Šių išvadų ir pasiūlymų pagrindu antrajame tyrimų etape bus gilinama pensijų, ligos ir motinystės, nedarbo, nelaimingų atsitikimų darbe bei profesinių ligų draudimo analizė ir *inter alia* bus sprendžiamoms tokios svarbiausios problemos:

- 1) Lietuvos mokesstinės sistemos (kapitalo pajamų, darbo pajamų, turto) palyginamoji analizė su kitų šalių sistemomis bei mokesstinės sistemos tobulinimo galimybės ir jų įtaka mokesčių mokėtojų elgsenai;
- 2) įvairių asmenų grupių apmokestinamosios bazės suvienodinimo ar diferencijavimo galimybės;
- 3) valstybinio socialinio draudimo įmokų „grindų“ bei „lubų“ taikymas tiek turintiems darbo santykius ar jų esmę atitinkančius santykius, tiek savarankiškai dirbantiems asmenims;
- 4) pensijų indeksavimo taisyklių nustatymas ir jų įtaka Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidoms ir pensijų adekvatumui;
- 5) profesinių pensijų ir III pakopos pensijų kaupimo tobulinimo kryptys.

# Išnašos

<sup>1</sup> Europos Komisija. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. 2014 m. Nacionalinės reformų programos ir konvergencijos programos vertinimas (Lietuva). Com(2014)416 final

<sup>2</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition.

<sup>3</sup> Šaltinis: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 225 p.

<sup>4</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 225 p.

<sup>5</sup> Kapitalo mokesčių bazė yra viso kapitalo ir verslo pajamos, gaunamos rezidentų - tai verslo veiklos perteklius, palūkanos, draudimo nuosavybės polisų turėtojų pajamos, renta, dividendai, gaunami tiek finansinių ir ne finansinių įmonių, tiek namų ūkių ir visų kitų subjektų.

<sup>6</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 39 p.

<sup>7</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013. 41 p.

<sup>8</sup> Šaltinis: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 39 p.

<sup>9</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 41 p.

<sup>10</sup> Ten pat

<sup>11</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 25 p.

<sup>12</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 253 p.

<sup>13</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 211 p.

<sup>14</sup> Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. European Economy 5|2011  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/ee-2011-5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf)

<sup>15</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 212 p.

<sup>16</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 254 p.

<sup>17</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 215 p.

<sup>18</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition. 216 p.

<sup>19</sup> Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. EUROPEAN ECONOMY 5|2011  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/ee-2011-5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf)

<sup>20</sup> Tax reforms in EU Member States 2012. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. European Economy 5|2012

<sup>21</sup> Tax burden on labour.

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/20\\_tax\\_burden\\_on\\_labour.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/20_tax_burden_on_labour.pdf)

<sup>22</sup> Tax burden on labour.

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/20\\_tax\\_burden\\_on\\_labour.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/20_tax_burden_on_labour.pdf)

<sup>23</sup> Ten pat.

<sup>24</sup> Ten pat.

<sup>25</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition.

<sup>26</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2013 edition.

<sup>27</sup> OECD (2014). Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014: Working Better with Age, OECD Publishing

<sup>28</sup> Eurostat, [tsdec420]

<sup>29</sup> OECD (2012), Closing the Gender Gap: Act Now, OECD Publishing Katrin Elborgh-Woytek, Monique Newiak, Kalpana Kochhar, Stefania Fabrizio, Kangni Kpodar, Philippe Wingender, Benedict Clements, and Gerd Schwartz (2013). Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains From Gender Equity. INTERNATIONAL MONETARY FUND Strategy, Policy, and Review Department and Fiscal Affairs Department SDN13/10.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

<sup>30</sup> IMF (2012) Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies. IMF, Fiscal Affairs Department. Prieiga per internetą:  
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/061512.pdf>

ILO (2012). Global Employment Trends for Women 2012. International Labour Office. Geneva: ILO, 1 v.

<sup>31</sup> OECD (2012), Closing the Gender Gap: Act Now, OECD Publishing

European Commission (2010). Men and gender equality: Tackling gender segregated family roles and social care jobs. Available at:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5532&langId=en>.

<sup>32</sup> Katrin Elborgh-Woytek, Monique Newiak, Kalpana Kochhar, Stefania Fabrizio, Kangni Kpodar, Philippe Wingender, Benedict Clements, and Gerd Schwartz (2013). Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains From Gender Equity. International Monetary Fund Strategy, Policy, and Review Department and Fiscal Affairs Department SDN13/10.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

<sup>33</sup> Eurostat, [edat\_lfse\_21], European Commission (2013). DRAFT JOINT EMPLOYMENT REPORT accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014. Brussels, 13.11.2013 COM(2013) 801 final

<sup>34</sup> Europos Komisija (2012). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Working together for Europe's young people. A call to action on youth unemployment Brussels, 19.6.2013 COM(2013) 447 final  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth_en.pdf)

<sup>35</sup> Europos Komisija (2012). Pasiūlymas dėl Tarybos rekomendacijos dėl „jaunimo garantijų“ iniciatyvos nustatymo.

COM(2012) 729 final. Oficialaus dokumento SWD(2012) 409 vertimas.

ILO (1999) Employing Youth: Promoting employment-intensive growth Report for the Interregional Symposium on Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalization 13-14 December 1999, Geneva  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_120216.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_120216.pdf)

Youth Forum (2014). Youth Organisations And The Youth Guarantee In Europe  
[http://www.youthforum.org/assets/2014/04/YFJ\\_YouthOrganisationsAndTheYouthGuaranteeInEurope\\_INT-PRINT.pdf](http://www.youthforum.org/assets/2014/04/YFJ_YouthOrganisationsAndTheYouthGuaranteeInEurope_INT-PRINT.pdf)

<sup>36</sup> Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk / International Labour Office – Geneva: ILO, 2013 IMF (2012. ) Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies.  
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/061512.pdf>

Eurofound (2012), NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics,

costs and policy responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

<sup>37</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013; Gaëlle Garnier, Aleksandra Gburzynska, Endre György, Milena Mathé, Doris Prammer, Savino Ruà and Agnieszka Skonieczna (2013) Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News. Working paper Nr. 39. European Commission.

<sup>38</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013; Gaëlle Garnier, Aleksandra Gburzynska, Endre György, Milena Mathé, Doris Prammer, Savino Ruà and Agnieszka Skonieczna (2013) Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News. Working paper Nr. 39. European Commission.

<sup>39</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013; Gaëlle Garnier, Aleksandra Gburzynska, Endre György, Milena Mathé, Doris Prammer, Savino Ruà and Agnieszka Skonieczna (2013) Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News. Working paper Nr. 39. European Commission.

<sup>40</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013; Gaëlle Garnier, Aleksandra Gburzynska, Endre György, Milena Mathé, Doris Prammer, Savino Ruà and Agnieszka Skonieczna (2013) Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News. Working paper Nr. 39. European Commission.

41 Europos Komisija, 2013; Garnier et al. 2013

<sup>42</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working paper N. 38-2013.

<sup>43</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working paper N. 38-2013.

<sup>44</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working paper N. 38-2013.

<sup>45</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working paper N. 38-2013.

<sup>46</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working paper N. 38-2013.

<sup>47</sup> European Commission (2013) Tax reforms in EU member states 2013; Gaëlle Garnier, Aleksandra Gburzynska, Endre György, Milena Mathé, Doris Prammer, Savino Ruà and Agnieszka Skonieczna (2013) Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News. Working paper Nr. 39. European Commission. Guy Lejeune (2013) Employment and social aspects of shifting taxation away from labour: the role of environmental taxes. EERD Meeting Brussels, 20 February 2013. European Commission.

<sup>48</sup> Lietuvos mokslų akademijos savo nariams mokamų mėnesinių išmokų už Lietuvos mokslų akademijos nario vardą ir aukštųjų mokyklų mokamų universiteto senato nustatyto dydžio profesoriaus emerito mėnesinių išmokų; tantjėmų, kurios išmokamos valdybos ar stebėtojų tarybos nariams bei autoriams ir gretutinių teisių subjektams mokamo atlyginimo už kūrinių ir gretutinių teisių objektų panaudojimą pagal suteiktas licencijas panaudoti kūrinius ar gretutinių teisių objektus, taip pat nuo autoriams ir gretutinių teisių subjektams mokamo kompensacinio atlyginimo už knygų panaudą bibliotekose, kūrinių atgaminimą reprografijos būdu ir kūrinių bei gretutinių teisių objektų atgaminimą asmeniniais tikslais, pajamų, gautų už perduotą ar pagal licencinę sutartį suteiktą teisę naudotis pramoninės nuosavybės objektu.

<sup>49</sup> Darbuotojų nauda draudėjo mokamų draudimo įmokų už papildomąjį (savanoriškąjį) sveikatos draudimą, kai draudimo objektas yra apdraustojo sveikatos priežiūros paslaugų apmokėjimas bei darbuotojo gautų iš darbdavio pajamų natūra vertė, neapmokestinama gyventojų pajamų mokesčiu pagal Gyventojų pajamų mokesčio įstatymą.

<sup>50</sup> Lazutka R., Skučienė D., Černiauskas G., Bartkus A., Navickė J. Ir Junevičienė J. (2013). Socialinis draudimas Lietuvoje: kontekstas, raida, rezultatai. Vilnius: LSTC.

<sup>51</sup> Kaip įmokų tarifai ir įsipareigojimai turėtų būti suderinti priklausau nuo būsimo išmokų didinimo. Tai numatyta analizuoti vykdant Projekto antrajame etape numatyta 2-3 uždavinį, ypač jo 2 veiklos 8 priemonę „Atlikti analizę dėl pensijų indeksavimo taisyklių (pagal darbo užmokesčio augimą, infliaciją ar įmokų mokėtojų/išmokų gavėjų santykį) nustatymo ir kiekybiškai įvertinti pasirinktų pensijų indeksavimo taisyklių įtaką Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidoms ir pensijų adekvatumui“. Su tuo klausimu susijusi ir 2-3 uždavinio 2 veiklos 5 priemonė „Pateikti rekomendacijas dėl pensijų sistemų, kuri būtų finansiškai patvari ilguoju laikotarpiu, atsižvelgiant į ilgalaikius demografinių projekcijų neapibrėžtumus, į būsimo gyvenimo trukmę bei siekiant išvengti didesnių įmokų tarifo pokyčių.“

<sup>52</sup> Darbuotojų skaičius pagal darbo užmokesčio dydį 2013 m. spalio mėn. Lietuvos statistikos departamento pranešimas 2014-03-26

<sup>53</sup> Dabartinis 50% bazinės pensijos įmokos dydis buvo pasirinktas darant prielaidą, kad asmuo vidutiniškai įmoką moka du kartus ilgesnį laikotarpį, nei gauna išmoka senatvėje (ir atrodo pakankamai racionalus, jei bazinė pensijos dalis liktų draudimine). Išsamesnis tos pensijos dalies tyrimas suplanuotas 2 veiklos 6 priemonėje „Atlikti analizę dėl galimų neįmokinės pensijos finansavimo šaltinių nustatymo ir įvertinti teikiamo pasiūlymo ekonominį efektą bei įtaką šalies finansų sistemai, jos stabilumui.“

<sup>54</sup> „Lubų“ taikymo analizė yra numatyta Projekto antrajame etape numatyta 2-3 uždavinio 1 veiklos 4 priemonėje „Kiekybiškai įvertinti valstybinio socialinio draudimo įmokų „grindų“ bei „lubų“ taikymo galimybes tiek turintiems darbo santykius ar jų esmę atitinkančius santykius, tiek savarankiškai dirbantiems asmenims“.