



**საპენსიო რეფორმის ძირითადი მიზნები
და მიზნები საქართველოში**

DOI.org/10.36962/104/3-5/20210107

ნატო გეგენავა

სტუ ასოცირებული პროფესორი

თამარ აბუაშვილი

სტუ ასოცირებული პროფესორი

რეზიუმე

საპენსიო რეფორმის კონცეფცია არის მთავრობის გეგმა საპენსიო სისტემის გასაუმჯობესებლად და ასახავს გრძელვადიან რისკებს და ითვალისწინებს ქვეყანაში არსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ რეალობას. რეფორმის მიზანია არსებული პენსიონერების უკეთ დაცვა სიღარიბისგან, ინდექსაციის მეშვეობით, რაც გარანტირებულად უზრუნველყოფს პენსიონერის მსყიდველუნარიანობის დონის შენარჩუნებას; მომავალი თაობის პენსიონერების უფრო მაღალი საპენსიო შემოსავლით უზრუნველყოფა პირდაპირპროპორციულად დაკავშირებული იქნება დასაქმების პერიოდში მიღებულ შემოსავალთან და საპენსიო ფონდის მოგებასთან. კერძო საპენსიო სისტემა საშუალებას მისცემს დასაქმებულ მოქალაქეებს უკეთ დაგეგმონ საპენსიო ასაკი და არ იყვნენ დამოკიდებული მხოლოდ სახელმწიფო დაფინანსებაზე და შეძლონ გარკვეული თანხის მობილიზება საპენსიო ასაკის დადგომამდე.

რეფორმის საჭიროება გამომდინარეობს ნეგატიური ფაქტორებიდან, როგორიცაა: საპენსიო ასაკში მყოფი მოსახლეობის რაოდენობრივი ზრდა, შობადობის კოეფიციენტის შემცირება, სამუშაო ასაკში მყოფი მოსახლეობის კლება, მიგრაციული

პროცესები და ა.შ. არსებული სისტემის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ მხოლოდ სახელმწიფო დაფინანსების ხარჯზე საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში შეუძლებელია არსებული ჩანაცვლების კოეფიციენტის შენარჩუნება ან გაუმჯობესება. კერძო დაგროვებითი მოდელი საპენსიო სისტემის დამატებითი კომპონენტი იქნება, რომელიც ხელს შეუწყობს ჩანაცვლების კოეფიციენტის მნიშვნელოვან ზრდას.

კერძო დაგროვებითი სისტემის არსებობა შესაძლებელს გახდის უკეთ განისაზღვროს სოციალური პენსიის ფუნდამენტური პრინციპი, რაც გულისხმობს საპენსიო ასაკში მყოფი მოსახლეობის სიღარიბისგან დაცვას. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად მნიშვნელოვანია, სოციალური პენსია არ ჩამოუვარდებოდეს საარსებო მინიმუმს და ასევე, პენსია გაიზარდოს მინიმუმ ინფლაციის პარალელურად ან ინფლაციაზე მეტად მაღალი ეკონომიკური ზრდის შემთხვევაში.

საკანონო სიტყვები: საპენსიო სისტემა, რეფორმა, საპენსიო ფონდი, მთავრობა, მოსახლეობა.

* * * *

საქართველოში საპენსიო სისტემის რეფორმის აუცილებლობა ბოლო წლების განმავლობაში სულ უფრო აქტუალური ხდებოდა. საქართველოს დღევანდელი საპენსიო სისტემის მიზანია ხანდაზმულებში სიღარიბის დონის შემცირება, რასაც საარსებო მინიმუმთან მისი თანაფარდობაც ადასტურებს.

რეფორმისას, პირველ რიგში, ცვლილებები უნდა შეეხოს საპენსიო უზრუნველყოფის საკანონმდებლო გარანტიებს, რომლებიც საქართველოში მინიმალურია. კერძოდ, ჩვენს სინამდვილეში პენსიის გაცემის საფუძვლად რჩება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი, ხოლო სხვა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზით პენსიონერის უფლება, პრაქტიკულად, არ არის უზრუნველყოფილი.

ამას გარდა, აღსანიშნავია საპენსიო ფონდის მუდმივად მზარდი ზეწოლა საჯარო ფინანსების სექტორზე, რაც დიდ ტვირთად აწევა სახელმწიფო ბიუჯეტს. შესაბამისად, პრობ-

ლემურ საკითხად რჩება პენსიის ადეკვატურობა და გრძელვადიანი საპენსიო ვალდებულებების მდგრადობა.

საპენსიო რეფორმამ საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში უნდა შეამციროს ზენოლა სახელმწიფო ბიუჯეტზე. ის, რასაც ჩვენ დღეს ვეძახით პენსიას, სინამდვილეში წარმოადგენს სოციალური დახმარების ერთგვარ სახეს.

დღევანდელი დემოგრაფიული სურათის ფონზე, რომელიც ნამდვილად არ გახლავთ სახარბიელო, აუცილებელია რეფორმის დაუყოვნებლივი გატარება, რომ თავიდან ავიცილოთ გარდაუვალი საპენსიო რისკები მომდევნო 15-20 წლის განმავლობაში. საპენსიო რეფორმის წარმატებით გატარებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლებამ დროულად მიიღოს შესაბამისი „ნორმატიული ბაზა და დაიწყოს კომუნიკაცია საზოგადოებასთან რეფორმის აუცილებლობისა და მისი სიკეთების თაობაზე. ამ ნაწილში კარგი იქნება ჩვენი მეზობელი ქვეყნის სომხეთის გამოცდილების გაზიარება, რომელმაც მნიშვნელოვნად ადრე დაიწყო საზოგადოების ინფორმირება და რომელსაც უკვე მეორე წელია, რეალური საპენსიო სისტემა აქვს.

აღსანიშნავია, რომ დემოგრაფიული სურათი მსგავსია დანარჩენ მსოფლიოშიც. World Population Aging-ის კვლევის მიხედვით, თუ 2011 წელს 60 წლისა და უფროსი ასაკის ადამიანების რაოდენობა დედამიწის მთლიანი მოსახლეობის 11%-ს უდრიდა, 2050 წლისთვის მისი 22%-მდე ზრდა არის მოსალოდნელი. 2050 წლისთვის 60 წლისა და უფროსი ასაკის ადამიანების რაოდენობა მსოფლიოში 2 მილიარდს გადააჭარბებს. შედეგად, დედამიწის მოსახლეობის დემოგრაფიული პროფილისა და მისი ასაკობრივი ჭრილის მნიშვნელოვანი ცვლილება და სამუშაო ძალაზე დანოლის გაძლიერება კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი არგუმენტია საპენსიო რეფორმების დაჩქარების აუცილებლობის დასასაბუთებლად.

დღეს ასაკობრივი პენსიონერების რიცხვმა საქართველოში თითქმის 900 000 (ცხრაასი ათასი) ადამიანს მიაღწია, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტს წელიწადში მილიარდ ლარზე მეტი უჯდება, აღნიშნულს კი აღმავალი ტრენდი გააჩნია, რასთან გამკლავებაც სახელმწიფოს გაუჭირდება.

საპენსიო რეფორმამ უნდა უპასუხოს ამ გამოწვევებს და უზრუნველყოს:

1. ადეკვატური პენსია სტაჟისა და მიღებული შემოსავლიდან გამომდინარე;

2. სახელმწიფოსთვის საპენსიო უზრუნველყოფის ფინანსური ვალდებულებების შემსუბუქება.

საქართველოში საპენსიო რეფორმის განხორციელების აუცილებლობა ისევე თვალსაჩინოა, როგორც მსოფლიოს ბევრ სხვა ქვეყანაში (განვითარების საფეხურისა და ეკონომიკური კეთილდღეობის მიღწეული დონის მიუხედავად).

საპენსიო რეფორმის გატარების პროცესში აუცილებელია შესწავლილ და შეფასებულ იქნეს საპენსიო სისტემის გლობალური და ადგილობრივი პერსპექტივები, გაანალიზდეს საპენსიო უზრუნველყოფის მოდელები, სხვადასხვა ქვეყანაში საპენსიო სისტემის რეფორმის წარმატებული და წარუმატებელი მაგალითები, რომელთა საფუძველზეც შესაძლებელი გახდება საპენსიო რეფორმის ოპტიმალური მოდელის შემოთავაზება, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება სახელმწიფოებრივი ინტერესი და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესების პერსპექტივები.

დღეს საქართველოს საპენსიო სისტემა ორ არათანაბარ ნაწილად იყოფა. ძირითადია სახელმწიფო საპენსიო სისტემა, რომელიც ეფუძნება სოლიდარული გადანაწილების პრინციპს და ემყარება ფიქსირებული პენსიების გაცემას საბიუჯეტო სახსრებიდან.

არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემას კი ბაზრის უმნიშვნელო წილი უკავია და, საკანონმდებლო თუ სხვა სახის აუცილებელი წანამძღვრების არარსებობის გამო, კვლავაც განვითარების დაბალ საფეხურზეა. ამ მიმართულების განვითარებაც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, ნებაყოფლობითი ჩართულობის ასამაღლებლად ასევე შესაძლებელია გარკვეული სამოტივაციო ელემენტების შემოტანაც.

ბოლოდროინდელი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები და მათი დინამიკა, ასევე საბიუჯეტო პოლიტიკის პრიორიტეტები და დემოგრაფიული სურათის ცვალებადობა კი მიუთითებს,

რომ საქართველოს ეკონომიკასა და ბიუჯეტს ნაკლებად აქვს იმის ფუფუნება, რომ საპენსიო დანახარჯების გასტუმრება კვლავაც უპირატესად სახელმწიფოს ფუნქციად დარჩეს, და თუკი ასე გაგრძელდება მომავალშიც, ეს გაართულებს მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას, ხელს შეუშლის ბიუჯეტის რაციონალურ ხარჯვას და შეანელებს ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლებს. [1]

საერთაშორისო პრაქტიკაში **არსებობს საპენსიო სისტემის სამი ძირითადი კატეგორია:**

- ❖ სახელმწიფოს სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამა
- ❖ დაგროვებითი პენსია
- ❖ ინდივიდუალური საპენსიო ანაბრები. [2]

საპენსიო სისტემებს ძირითადად **ოთხი გამაერთიანებელი მიზანი** გააჩნია:

✓ ცხოვრების ღირსეული პირობების შექმნა რაც შეიძლება მეტი პენსიონერისთვის;

✓ რისკების დივერსიფიკაცია, რათა ნებისმიერი საპენსიო სქემის თანამდევი

რისკები სწორად იქნას დაზღვეული;

✓ ქვეყნის საპენსიო სტანდარტებისა და მიზნების შესაბამისი, ადეკვატური სარგებლის მიღება;

✓ მოსახლეობის სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდის კვალდაკვალ გაზრდილ საბიუჯეტო ტვირთთან გამკლავების მეთოდების შემუშავება. [3]

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საპენსიო სისტემის რეფორმის დადებითი შედეგები ქვეყანამ შეიძლება იგრძნოს არამყისიერად, მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ საპენსიო რეფორმა დაიწყოს მაქსიმალურად მოკლე ვადებში. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგას რეალური საპენსიო სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებლობა, რომელიც დაგროვებით სქემას უნდა დაეყრდნოს.

ამ სისტემის მიხედვით, ადამიანები დასაქმებულად ყოფნის პერიოდში ხელფასიდან ან/ და შემოსავლიდან ანარიცხებს აკეთებენ კერძო ან სახელმწიფო ფონდში. როდესაც მათ საპენსიო ას-

აკი დაუდგებათ, დაგროვილი თანხა, გარკვეული პროცენტული დანამატებით, პენსიის სახით უბრუნდებათ. ანარიცხებს ფონდი ათავსებს მომგებიან აქტივებში, რომელთაც გარკვეული შემოსავალი მოაქვს საინვესტიციო ფონდისთვისაც და იმ ადამიანისთვისაც, ვისაც ფონდში გარკვეული შემოსავლები შეაქვს.

საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმის დაგეგმვისა და წარმატებით განხორციელებისათვის აუცილებელია ჩამოყალიბდეს რეფორმის ძირითადი მიზნები და მიმართულებები, განისაზღვროს მისი განხორციელების ვადები და შესაძლო ხარჯები, აგრეთვე რეფორმის შედეგები როგორც მოკლევადიან, ისე გრძელვადიან პერსპექტივაში. სისტემა უნდა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე და იძლეოდეს საშუალებას, პროგრამაში ჩართულ ადამიანს ნებისმიერ მომენტში ჰქონდეს წვდომა მის პირად ანგარიშზე/ ბარათზე.

მნიშვნელოვანია, სიღრმისეულად გავიაზროთ ყველა ის პრობლემა, რაც საპენსიო სისტემის რეფორმის განხორციელებისას წარმოიქმნება (განხორციელების ვადა და ხარჯები, გარდამავალი პერიოდის რისკების მინიმიზება, საპენსიო ფონდებში აკუმულირებული სახსრების ინვესტირების ინსტრუმენტები, ფონდებში დაგროვილი კაპიტალის მოძრაობის სქემები, ზედამხედველობა და ა.შ.)

ამავე დროს, აუცილებელია ყველა იმ პოზიტიური შედეგის გამოკვეთა და საზოგადოებისთვის შეტყობინება, რაც არასახელმწიფო საპენსიო სისტემის განვითარებას ექნება არა მხოლოდ საქართველოს საპენსიო სისტემისთვის, არამედ მთელი ეკონომიკისთვის. საუბარია ახალი ფინანსური და საინვესტიციო რესურსების გაჩენაზე, ასევე მათ ზრდაზე, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის საქართველოს ფინანსური სისტემის სტაბილურობასა და ლიკვიდურობას.

საპენსიო რეფორმის ჩატარების სამი ფუნდამენტური მიზეზი არსებობს:

I. გაიზარდა მოსახლეობის საშუალო სიცოცხლის ხანგრძლივობა, რამაც

შეცვალა დემოგრაფიული სტრუქტურა თითქმის ყველა ქვე-

ყანაში, მათ შორის - საქართველოშიც. კერძოდ, საპენსიო ასაკის მოქალაქეების წილი გაიზარდა მთლიან მოსახლეობაში. ანუ შემცირდა პროპორცია დასაქმებულსა და პენსიონერს შორის.

II. ისედაც მუდმივად დეფიციტური ბიუჯეტის ზრდა ვერ დაენია საპენსიო მოთხოვნებს - სახელმწიფო ბიუჯეტი უკვე აღარ ყოფნის პენსიონერების მინიმალურ პენსიასაც კი, არათუ “ღირსეული სიბერისთვის” საკმარის პენსიას. თავის მხრივ ეს გამოიწვია ცხოვრების დონის ზრდამ და ამავედროულად “ჩანაცვლების კოეფიციენტის” შემცირებამ (პენსიის მოსალოდნელი დონე საშუალო ხელფასთან).

III. სახელმწიფოს მიერ საპენსიო განაწილების არაეფექტიანმა მართვამ კიდევ უფრო დაამძიმა მდგომარეობა და შედეგად “პენსია” რეალურად სოციალური შემწეობა გახდა, ანუ მოსახლეობის დიდი ნაწილი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მძევლად იქცა - ვინც მეტ პენსიას დაპირდება, ამომრჩეველთა დიდი ნაწილი მას აძლევს ხმას.

ეს მიზეზები საქართველოშიც იქცა საპენსიო რეფორმის აუცილებლობის წინაპირობად. დღევანდელი საპენსიო რეფორმა არის გარდაუვალი აუცილებლობა, რომელმაც მხოლოდ გრძელ ვადაში (8-10 წლის შემდეგ) უნდა მოგვცეს რეალურად სასარგებლო შედეგები, რა თქმა უნდა, რეფორმის სწორად განხორციელების პირობებში.

საპენსიო რეფორმის განხორციელების პროცესში რისკი ძალიან ბევრია და სწორედ ამ რისკების ადეკვატურ მართვაზეა დამოკიდებული ამ რეფორმის წარმატების საწინდარი. საპენსიო ანგარიშის მფლობელს უნდა მივცეთ თავისი “ღირსეული სიბერის” დანაზოგების გამჭვირვალედ მართვის შესაძლებლობა.

რეფორმის მთავარი პრობლემა სახელმწიფოს მიმართ გრძელვადიან პერიოდში ნდობის ნაკლებობაა. საქართველო განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაა, რის გამოც ინფლაციის მაჩვენებელი განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით მაღალია.

იქიდან გამომდინარე, რომ მოსახლეობის დაზოგილი თანხა ბაზარზე ინვესტირდება, იმის გარანტიას, რომ ფონდს წაგება არ ექნება, სახელმწიფო ვერ გასცემს. სავარაუდოდ, რამდენიმე

ათწლეულში საქართველო უფრო მეტად დაემსგავსება ევროკავშირის საშუალოდ განვითარებულ ეკონომიკას, რასაც ქვეყანაში ინფლაციის დასტაბილურება უნდა მოყვეს, თუმცა იქამდე რა იქნება ინფლაცია, ეს პრაქტიკულად არ არის განჭვრეტადი.

ინფლაციასთან ერთად მნიშვნელოვან პრობლემას ვალუტის გაუფასურებაც წარმოადგენს. საქართველო ამჟამად სავალუტო კრიზისში იმყოფება. არსებული არასტაბილური ვითარების გამო, მოსახლეობის დანაზოგების $\frac{2}{3}$ -ზე მეტი არა ლარში, არამედ დოლარსა და ევროშია განთავსებული. მოსახლეობის ნდობა ლარის მიმართ დაბალია. ამას ეკონომიკური მიზეზიც აქვს, რადგანაც ბოლო 20 წლის მანძილზე ქვეყანაში ორი სავალუტო კრიზისი მოხდა, ბოლო 25 წლის მანძილზე კი, საქართველოში ჰიპერინფლაცია მოხდა. ლარის შემოღებიდან დღემდე, საშუალო წლიური ინფლაცია 6%-ია.

მოსახლეობას ახსოვს გასული საუკუნის ოთხმოცდაათიანი წლების ფინანსური კრიზისი და ჰიპერინფლაცია, რომელმაც საქართველოს ეკონომიკა უფსკრულის პირას მიიყვანა. შესაბამისად, დღეს საქართველოში არაა სათანადოდ განჭვრეტადი გარემო ისეთი გრძელვადიანი ინვესტიციისთვის, როგორსაც საპენსიო რეფორმა ითვალისწინებს.

შესაბამისად, განჭვრეტადი გარემოს არარსებობის პირობებში მოსახლეობის მიერ ფონდში გადარიცხული თანხა არის ხარჯი. ეს არის თანხა, რაც მოსახლეობის განკარგვად შემოსავლებს აკლდება. საქართველოში სოციალური ფონი საკმაოდ მძიმეა (მსოფლიო ბანკის შეფასებით, მოსახლეობის 69% ან უკიდურესად ან საშუალოდ ღარიბია) ეს კი ნიშნავს, რომ მოსახლეობის გარკვეული ნაწილისთვის, რომელსაც საკმაოდ დაბალი ანაზღაურება აქვს, 2%-ის გადახდის ვალდებულება მათივე სოციალურ მდგომარეობაზე კიდევ უფრო მძიმედ აისახება.

სავარაუდოდ, მთავარი მიზეზი, რის გამოც მთავრობამ სისტემაში სავალდებულოობის კომპონენტი ჩადო, არის ის, რომ სავალდებულოობის გარეშე მოსახლეობის საკმაოდ მცირე ნაწილი გადანყვეტდა რეფორმაში ჩართვას. სავალდებულოობის პრინციპით კი, მათ არჩევანი უბრალოდ არ აქვთ.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. <https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5cd/c9b/3a8/5cdc9b3a85dcc760935169.pdf>, უკანასკნელად გადამოწმებულია - 20.03.2021.
2. გოგიაშვილი შ., კონკურენციის ეკონომიკური პოლიტიკა და საკანონმდებლო პრაქტიკა საქართველოში, თბილისი: ინოვაცია, 2009 წ. 53გვ.
3. http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Government_Report_on_pensions_Final_GEO.pdf, უკანასკნელად გადამოწმებულია - 20.03.2021.
4. საქართველოს საპენსიო რეფორმა, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016 წ., 25გვ.
5. <https://mof.ge/News/6425>, უკანასკნელად გადამოწმებულია - 20.03.2021.
6. https://www.rs.ge/default.aspx?sec_id=4845&lang=1&new-sid=3231, უკანასკნელად გადამოწმებულია - 20.03.2021.
7. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/55/sotsial-uri-uzrunvelqofa>, უკანასკნელად გადამოწმებულია - 20.03.2021

REFERENCES:

1. <https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5cd/c9b/3a8/5cdc9b3a85dcc760935169.pdf>, last verified - 20.03.2021.
2. Gogiashvili Sh., Economic Competition Policy and Legislative Practice in Georgia, Tbilisi: Innovation, 2009. 53 p.
3. http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/sapensio/Government_Report_on_pensions_Final_GEO.pdf, last verified - 20.03.2021.
4. Pension Reform of Georgia, Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, 2016, 25 p.
5. <https://mof.ge/News/6425>, last checked - 20.03.2021.
6. https://www.rs.ge/default.aspx?sec_id=4845&lang=1&new-sid=3231, last checked - 20.03.2021.
7. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/55/sotsial-uri-uzrunvelqofa>, last checked 20.03.2021.

THE MAIN REASONS AND GOALS OF THE PENSION REFORM IN GEORGIA

Nato Gegenava, GTU Associate Professor

E-mail: nato.gegenava@mail.ru

Tamar Abuashvili, GTU Associate Professor

E-mail: t.abuashvili@gtu.ge

RESUME

The concept of pension reform is a government's plan to improve the pension system and reflects the long-term risks and takes into account the socio-economic reality in the country. The aim of the reform is to protect better existing retirees from poverty through indexation, which is guaranteed to maintain the retiree's purchasing power level; Providing the next generation of retirees with a higher pension income, which will be directly proportional to the income received during the employment period and the profit of the pension fund. The private pension system will allow employed citizens to plan better their retirement age and not depend only on state funding and be able to mobilize a certain amount before reaching retirement age.

The need for reform stems from negative factors such as: an increase in the number of people of retirement age, a decrease in the birth rate, a decrease in the working age population, migration processes, etc. Analysis of the existing system show that it is impossible to maintain or improve the existing replacement ratio only in the medium and long term at the expense of state funding. The private accumulation model will be an additional component of the pension system, which will contribute to a significant increase in the replacement rate.

The existence of a private accumulation system will make it possible to define better the fundamental principle of social pension, which implies protection of the population of retirement age from poverty. To achieve this goal, it is important that the social pension does not fall below the subsistence level and also that the pension should be increased at least in parallel with inflation or in the event of economic growth above inflation.

Keywords: Pension system, Reform, Pension fund, Government, Population.