



საჭიროა თუ არა საპენსიო რეფორმა?



საკენსიო რეფორმა

გლობალური და ქართული პერსპექტივა

ანგარიში დაიბეჭდა ღია საზოგადოების ფონდების ფინანსური მხარდაჭერით
ანალიტიკური ორგანიზაციების ინსტიტუციონალური მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში



ძირითადი მიზნები

საქართველოში საპენსიო სისტემის მოქმედი მოდელისგან განსხვავებული სქემის ამოქმედების აუცილებლობაზე დისკუსია ბოლო წლების განმავლობაში სულ უფრო აქტიურ სახეს იძენს.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებული საპენსიო მოდელი ჯერ კიდევ ერთი ათეული წლის წინ მოქმედ სისტემასთან შედარებით გაცილებით უკეთ უზრუნველყოფს საპენსიო ასაკის მოქალაქეებს, მისი ხშირი ცვალებადობა მიუთითებს იმ ნაკლოვანებებსა და არათანმიმდევრულობაზე, რომელიც არსებულ სისტემას ახასიათებს. ამავდროულად, საქართველოს შიგნით და გარეთ არსებული გარემოებების და განვითარების მოსალოდნელი სცენარების გათვალისწინებით, სულ უფრო მეტად საეჭვო ხდება არსებული მოდელის სიცოცხლისუნარიანობა გრძელვადიან პერსპექტივაში.

ეს პრობლემა მრავალწახნაგოვანია და თავის თავში სირთულეებს მრავალი მიმართულებით მოიცავს.

1. უპირველესად, ეს შეეხება საპენსიო უზრუნველყოფის საკანონმდებლო გარანტიებს, რომლებიც საქართველოში მინიმალურია. კერძოდ, პენსიის გაცემის საფუძვლად რჩება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტი და პენსიონერის უფლება სხვა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზით, პრაქტიკულად, არ არის უზრუნველყოფილი.
2. არსებული მოდელის მნიშვნელოვანი ნაკლია მისი მუდმივად მზარდი ზეწოლა საჯარო ფინანსების სექტორზე, რაც დიდ ტვირთად აწევს სახელმწიფო ბიუჯეტს.
3. არსებული მოდელი (რესურსების შეზღუდულობის გამო) ვერ უზრუნველყოფს პენსიის შეცვლილ ცხოვრების პირობებთან (ფასების მუდმივი ზრდა და ა.შ.) ადეკვატურობის უზრუნველყოფას.
4. მოსახლეობის დაბერება, რაც მსოფლიო ტენდენციაა, საქართველოშიც შეუქცევად ხასიათს ატარებს. ამდენად, საპენსიო უზრუნველყოფის მხოლოდ სახელმწიფო სექტორის გადასაწყვეტ პრობლემად დატოვება სახელმწიფო ვალდებულების მნიშვნელოვან მატებასა და ვალდებულებების შესაძლო შეუსრულებლობის საფრთხეს შეიცავს.

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

პრეისტორია და განვითარება

მსოფლიოში საპენსიო სისტემების რეფორმირების გადაუდებელ აუცილებლობაზე დისკუსიას სათავე გასული საუკუნის 90-იანი წლების შუახანებიდან დაედო. დისკუსიების და საპენსიო უზრუნველყოფის ახალი, ბოლო დროს გენერირებული გამოწვევების ადეკვატური მოდელის ძიების საჭიროება დღის წესრიგში იმ კარდინალურმა ცვლილებებმა განაპირობა, რაც დედამიწის მოსახლეობის მატებას და დაბერებას, სიცოცხლის ხანგრძლივობის გაზრდას, შრომითი ძალის და პენსიონერების ახლებური პროპორციის გრძელვადიან ცვლილებას და საფინანსო-ეკონომიკური ურთიერთობების თვისებრივად ახალი მოდელის დამკვიდრებას უკავშირდება.



ამ თვალსაზრისით პრობლემის მნიშვნელობის და სიმძიმის ამსახველი პირველი პუბლიკაცია - Averting The Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth¹ - 1994 წელს მსოფლიო ბანკის ეგიდით გამოქვეყნდა. ამ პუბლიკაციით მსოფლიოს ერთ-ერთმა უმსხვილესმა საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციამ დაადასტურა, რომ პრობლემა საკმაოდ რთულია, მისი თანმხლები ამჟამინდელი თუ სამომავლო რისკები - რთულად სამართავი, არსებული საპენიო სისტემების რეფორმირება კი - გადაუდებლად აუცილებელი.

სწორედ ამ პუბლიკაციებიდან და მათ გარშემო ინიცირებული დისკუსიებიდან გამოიკვეთა და დაზუსტდა, რომ მანამდე (და ხშირად დღესაც) მოქმედ საპენსიო სისტემებს რამდენიმე მნიშვნელოვანი გამოწვევა გაუჩნდა, რომლებზე ადეკვატური პასუხის გაცემაც მანამდე არსებული საპენსიო სქემებით შეუძლებელი იქნება.

ამ დისკუსების გააქტიურებიდან თითქმის ორი ათეული წლის თავზე ვითარება კიდევ უფრო გამძაფრებულია, 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან გახშირებულმა სხვადასხვა მასშტაბის და სიღრმის ეკონომიკურმა კრიზისებმა ბევრ ქვეყანაში მნიშვნელოვნად დაამძიმა როგორც სახელმწიფო ფინანსების, ასევე კერძო საპენსიო ფონდების მდგომარეობა.

ეს ვითარების დამძიმება დაემთხვა პერიოდს, როდესაც მსოფლიო საპენსიო სისტემებში „შედის“ პენსიონერების ახალი და საკმაოდ მოცულობითი ტალღა, რომელთა უზრუნველყოფაც მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს. ამ მხრივ 2011 წელი ერთგვარ მიჯნად არის მიჩნეული. სწორედ ამ წლიდან დაიწყო პენსიაზე გასვლა ე.წ. baby boom-ერების თაობის პირველმა ტალღამ.

1940-1960-იანი წლებში შობადობა პიკზე იყო. ამდენად, ახალი პენსიონერების ტალღა ისტორიის მანძილზე ყველაზე მასობრივი და, ამავდროულად, ყველაზე გავლენიანი იქნება (როგორც წესი, პენსიონერთა ფენა ერთ-ერთ ყველაზე მწყობრ და აქტიურ ამომრჩეველად ითვლება და, შესაბამისად, მათი გულის მოსაგებად ხშირად ხდება მოკლე ვადაში პოლიტიკურად მიზანშეწონილი, მაგრამ ხანგრძლივ პერსპექტივაში ეკონომიკურად დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღება).

შედეგად, პრაქტიკულად ყველა განვითარებულ ქვეყნის ბიუჯეტები დიდი დეფიციტით გამოირჩევა. ევროკომისიის გაანგარიშებით², 2013 წლის მდგომარეობით, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობა ვერ ახერხებს მასტრიხტის შეთხმებით დადგენილი „სავალო ჭერის“ პარამეტრის დაცვას (ამ ხელშეკრულებით, სახელმწიფოს ვალი მშპ-ს 60%-ს არ უნდა აღემატებოდეს). რეალურად, ევროს მოქმედების ზონაში ვალის მოცულობამ მშპ-ს მიმართ 92,2% შეადგინა.

და გავრცელებული აზრის საწინააღმდეგოდ, ეს არ არის მხოლოდ გლობალური თუ ლოკალური საფინანსო-ეკონომიკური კრიზისებით გამოწვეული პრობლემა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის გაანგარიშებით, ფინანსური კრიზისისა და რეცესიის წილად უახლოეს ხანებში სახელმწიფოთა შიდა ვალების მოსალოდნელი ზრდის მხოლოდ 20% მოვა. დანარჩენ 80%-ს განაპირობებს სახელმწიფო ხარჯების ზრდა ჯანდაცვის, სოციალურ და, განსაკუთრებით, საპენსიო უზრუნველყოფაზე.

¹ http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf
² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/TTY_PUBLIC/2-22072013-AP/EN/2-22072013-AP-EN.PDF



სწორედ ამიტომ საერთაშორისო სამეცნიერო წყაროებში არსებული ვითარების შესაფასებლად სულ უფრო ხშირად გამოიყენება ტერმინი „გერონტოკრატია“, რაც ასაკით უფროსი ადამიანების პოლიტიკაზე მზარდ გავლენას ასახავს³.

ამ ვითარებაში საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემებს არაერთი გამოწვევა ხვდებათ. გამოწვევები მრავალმხრივი და საკმაოდ მრავალწახნაგოვანია, თუმცა, შესაძლებელია მათი გარკვეული ლოგიკით დაჯგუფება.

ადამიანის სიცოცხლის ხანგრძლივობის გაზრდა

ჯანმრთელობის დაცვის სისტემების გაუმჯობესებამ, უკურნებელი დაავადებების კლებამ, ახალ მედიკამენტებზე და მკურნალობის განვითარებულ ტექნოლოგიებზე ხელისაწვდომობის მატებამ მნიშვნელოვნად გაზარდა სიცოცხლის ხანგრძლივობა მთელ მსოფლიოში.

გაეროს ეკონომიკურ და სოციალურ ურთიერთობათა დეპარტამენტის (UNDESA)⁴ მონაცემების მიხედვით, სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა უკანასკნელი 30 წლის განმავლობაში (1980-2011 წლების ქრონოლოგიურ მონაკვეთში) გაზარდილია განვითარების ოთხივე საფეხურზე მყოფ ქვეყნებში, თან საკმაოდ მნიშვნელოვნად:

- ▶ ძალიან მაღალი განვითარების ქვეყნებში - 73,4 წლიდან 80 წლამდე
- ▶ მაღალი განვითარების ქვეყნებში - 64,8 წლიდან 73,1 წლამდე
- ▶ საშუალო განვითარების ქვეყნებში - 61,4 წლიდან 69,7 წლამდე
- ▶ დაბალი განვითარების ქვეყნებში - 50,1 წლიდან 58,7 წლამდე

როგორც სამ ათეულ წელიწადზე ინტენსიური დაკვირვება მიუთითებს, ეს შეუქცევადი ტენდენციაა, რაც საპენსიო სქემებისთვის მუდმივად მზარდი გადასახდელების არსებობაზე მიანიშნებს.

3 http://www.nber.org/papers/w7117.pdf?new_window=1

4 <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/69206.html>



დემოგრაფიული პრობლემების (შრომითი რესურსების დაბერება) მათების ტენდენცია

World Population Aging-2009-ის⁵ კვლევის მიხედვით, თუ 2009 წელს 60 წლის და უფროსი ასაკის ადამიანების რაოდენობა დედამიწის მთლიან მოსახლეობაში 11%-ის დონეზე იყო, 2050 წლისთვის მისი 22%-მდე ზრდა არის მოსალოდნელი. 2050 წლისთვის 60 წლის და უფროსი ასაკის ადამიანების რაოდენობა მსოფლიოში 2 მილიარდს გადააჭარბებს⁶.

შედეგად, დედამიწის მოსახლეობის დემოგრაფიული პროფილის და მისი ასაკობრივი ჭრილის მნიშვნელოვანი ცვლილება და სამუშაო ძალაზე დაწოლის გაძლიერება კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი არგუმენტი გახდა საპენსიო რეფორმების დაჩქარების აუცილებლობის დასასაბუთებლად.

სოლიდარული საპენსიო სისტემების (Pay-As-You-Go) დეფიციტის ზრდა

ზემოთ მოყვანილი ორივე ფაქტორი - მოსახლეობის დაბერება და სამუშაო ძალის პროპორციული კლება ასაკით უმუშევრებთან შედარებით - სულ უფრო მეტად ზრდის დეფიციტს წინასწარი გადახდის (Pay-As-You-Go) საპენსიო სქემებში, სადაც მოქმედი მუშახელის მიერ გადახდილი საპენსიო ანარიცხებიდან ხდება პენსიონერების ფინანსური უზრუნველყოფა (ე.წ. „სოლიდარული სქემის“ მეშვეობით).

შედეგად, დემოგრაფიული სურათის არსებითი ცვლილება, რომელიც გარდაუვალ სახეს ატარებს, ქმნის საფრთხეს, რომ Pay-As-You-Go სისტემით მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფა სულ უფრო და უფრო მეტად გართულდება და, დროთა განმავლობაში, შესაძლოა საერთოდ, შეუძლებელი გახდეს.

შექმნილი კრიზისის გათვალისწინებით, როგორც საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, ასევე სოციალური უსაფრთხოების საკითხებზე მომუშავე სააგენტოები და ორგანიზაციები ეროვნული საპენსიო სისტემების რეფორმირების პროცესში აუცილებელი ელემენტის - დაგროვებითი პენსიის შემოტანის რეკომენდაციით გამოდიან.

მსოფლიო ბანკის, შრომის მსოფლიო ორგანიზაციისა და სოციალური უსაფრთხოების საერთაშორისო ასოციაციის წილობით მიმდინარე დავა დაგროვებითი და გადანაწილებითი ელემენტების მიმართებისა და პროპორციების შესახებ ერთიან საპენსიო უზრუნველყოფაში საბოლოოდ პოლიტიკური კონსენსუსის გაფორმებით დასრულდა. კონსენსუსის ფორმულა იმაში მდგომარეობს, რომ უნივერსალური რეცეპტი არ არსებობს და ყველა ქვეყანამ თავად უნდა აარჩიოს ეროვნულ სპეციფიკაზე, არჩეულ ეკონომიკურ პოლიტიკასა და ეკონომიკის განვითარების არსებულ დონეზე დამყარებული საკუთარი მოდელი.

5 http://www.un.org/esa/population/publications/WPA2009/WPA2009_WorkingPaper.pdf
6 <http://www.who.int/ageing/en/>



საპენსიო უზრუნველყოფის მოდელების ტიპები

მე-20 საუკუნის მეორე ნახევრიდან საპენსიო უზრუნველყოფის სხვა და სხვა მოდელები მოქმედებს. მიუხედავად მათ შორის ნიუანსური სხვაობებისა, უპირატესად ყველა ეს მოდელი სამ მსხვილ ჯგუფად შეიძლება დავყოთ:

1. საპენსიო უზრუნველყოფის სოლიდარულ პრინციპზე დამყარებული მოდელი

ამ მოდელის მოქმედების პირობებში საპენსიო გასაცემლები ფინანსდება შრომისუნარიანი მოსახლეობიდან მობილიზებული გადასახდელების (გადასახადები, სადაზღვევო შენატანები) მეშვეობით ამ მოდელის ნაირსახეობად შეგვიძლია ჩავთვალოთ, როდესაც სახელმწიფო პირდაპირ აფინანსებს საპენსიო გასაცემლებს ბიუჯეტის სახსრებიდან.

ინფლაციის და ეკონომიკური ზრდის პირობებში, როგორც წესი, იზრდება შრომის ანაზღაურების და, შესაბამისად, საპენსიო ანარიცხების ოდენობაც. პენსიების ინდექსაცია კი ტრადიციულად შრომისუნარიანი მოსახლეობის ჯამურად გადახდილი თანხის ზრდის ხარჯზე ხდება.

თუმცა, ამ მოდელს მნიშვნელოვანი რისკები ახლავს თან. უპირველესად ის, რომ მოსახლეობის დაბერების კვალობაზე მნიშვნელოვნად იცვლება შრომისუნარიანებისა და პენსიონერების თანაფარდობა. შედეგად, ჯამური ანარიცხების ოდენობა პენსიების დონის შესანარჩუნებლად არასაკმარისი ხდება, ინდექსაცია ვეღარ ხორცილდება და პენსიის ოდენობა შრომის ანაზღაურებასთან მიმართებით მცირდება, რაც პენსიების კლების წინაპირობაა.

ამავე დროს, როგორც ბევრი ქვეყნის გამოცდილებამ ცხადჰყო, არანაკლები რისკია ნაციონალური მთავრობების ან მთავრობაში მოსვლის მოსურნე პოლიტიკური დაჯგუფებების პოლიტიკური პოპულიზმი, რომელიც საპენსიო პრობლემატიკას ხშირად იყენებს პოლიტიკური მხარდაჭერის მოსაპოვებლად. შედეგად, ხშირად მთავრობები ნიშნავენ ან ზრდიან პენსიებს მისი გრძელვადიანი დაფინანსების წყაროს განსაზღვრის გარეშე და გრძელვადიანი რისკების გაუთვლელად.

2. საპენსიო უზრუნველყოფის დაგროვებით პრინციპზე დამყარებული მოდელი

ეს მოდელი გულისხმობს პენსიის დაგროვების ინდივიდუალურ ხასიათს, პენსიის სიდიდე კი დამოკიდებულია საპენსიო შენატანის სიდიდესა და საპენსიო ფონდების მიერ განხორციელებული საინვესტიციო სტრატეგიის წარმატებასა და ფინანსურ მაჩვენებლებზე.



დაგროვებით მოდელს ეკონომიკის ზრდის ციკლისა და განვითარებული ფინანსური ბაზრის პირობებში ახასიათებს მდგრადი ზრდა, როცა დაბანდებებიდან მიღებული სარგებელი აღემატება ინფლაციის და ხელფასების ზრდას.

ამავდროულად, „დაგროვების” წილის ზრდა მშპ-ში ქმნის მყარ სტიმულს ეკონომიკის ზრდისთვის.

თუმცა, თვალსაჩინოა დაგროვებით პრინციპზე დამყარებული საპენსიო მოდელისთვის დამახასიათებელი რისკებიც.

უპირველესად ის გარემოება, რომ ეკონომიკის ციკლური ბუნებიდან გამომდინარე, ზრდა არ არის ყოველთვის შეუქცევადი. ეკონომიკის ვარდნის და უკანასკნელ პერიოდში მომრავლებული კრიზისების პირობებში დაგროვილი რესურსი შეიძლება გაუფასურდეს კაპიტალის ბაზრის ინსტრუმენტების ფასის კლების გამო.

ამავდროულად, დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მონაწილეები არიან უფრო მაღალი ხარისხით დაუცველნი საბაზრო რისკების და ინფლაციის მიმართ.

3.საპენსიო უზრუნველყოფის შერეულ პრინციპზე დამყარებული მოდელი

ეს მოდელი გულისხმობს გარკვეული ელემენტების შეჯერებას როგორც სოლიდარული, ასევე დაგროვებითი საპენსიო სქემების მოდელებიდან. ამგვარი მიდგომა ნაწილობრივ ამცირებს რისკებს და ზრდის მოქნილობას საპენსიო უზრუნველყოფაში სახელმწიფო და კერძო სექტორების მონაწილეობის მოცულობის განსაზღვრისას.

შერეული მოდელის არსებობა კრიზისის დროს ასევე შესაძლებელს ხდის რისკის გადანაწილებას საპენსიო სქემებს შორის.

თუმცა, ამ მოდელსაც ახლავს არსებითი რისკები. კერძოდ, პრობლემას წარმოადგენს საპენსიო უზრუნველყოფის სქემაში მონაწილეთა აქტივობის და პასუხისმგებლობის პროპორციის და, შესაბამისად, სახელმწიფო ხარჯების და კერძო სექტორის კონტრიბუციის ეფექტიანად განსაზღვრა.

ამავე დროს, სახელმწიფო და კერძო სექტორების ინტერესების კონფლიქტის შემთხვევაში, შერეული მოდელი ამცირებს სისტემის მოქნილობას და საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის ეფექტიანობას.

ამ სამ პრინციპთან ერთ-ერთზე დაფუძნებით მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში სხვა და სხვა ტიპის საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემები ფუნქციონირებს. ამჯერად ყურადღებას გავამახვილებთ ოთხ მათგანზე, რომლებიც მეტ-ნაკლები ვარიაციებით ფუნქციონირებს ბევრ სახელმწიფოში.



საპენსიო უზრუნველყოფის ნაციონალური მოდელები

ა. ამერიკული მოდელი

ეს მოდელი ეფუძნება პირად საპენსიო დაზღვევას და მის ფარგლებში ერთდროულად მოქმედებს სახელმწიფო და კერძო საპენსიო სქემები.

აქედან განაწილებითი სისტემა სტანდარტულ ფორმულას ეფუძნება. პენსიონერები იღებენ შრომისუნარიანი მოსახლეობის მიერ შესაბამის ფონდებში გადახდილ ფულს. უკანასკნელი გათვლებით, საპენსიო გადასახადის განაკვეთი შეადგენს, საშუალოდ, 10,7%-ს და წესისამებრ თანაბრად იხდება კომპანიის და დაქირავებული თანამშრომლის მიერ.

დაგროვებითი სისტემა კი საინვესტიციო მექანიზმებს ეფუძნება. საპენსიო რეზერვები ინვესტირდება ფასიან ქაღალდებში და საკრედიტო ინსტრუმენტებში. დაგროვებით სისტემაშიც შედიან როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო საპენსიო პროგრამები.

სახელმწიფო პროგრამები უზრუნველყოფენ სახელმწიფო მოხელეებს. მათი ფინანსური წყაროა სახელმწიფოს ყოველწლიური შენატანები და ფონდების საინვესტიციო შემოსავალი.

არასაჯარო მოხელეები იგროვებენ დამატებით პენსიას არასახელმწიფო ფონდებში, რომლებიც ყველაზე ხშირად იქმნება სამუშაო ადგილის მიხედვით. გარდა ამისა, ნებისმიერ ამერიკელს აქვს საშუალება, გახსნას საკუთარი საპენსიო ანგარიში ნებისმიერ საპენსიო ფონდში და შეიქმნას დამატებითი შემოსავლის წყარო სიბერის უზრუნველსაყოფად.

ამდენად, ამერიკელები უზრუნველყოფენ სამი ტიპის პენსიას: სახელმწიფოს, შრომითი ურთიერთობიდან გამომდინარეს (კორპორაციულს) და ინდივიდუალურს.

საგულისხმოა, რომ მსგავსი მოდელი მოქმედებს ასევე ლათინური ამერიკის ზოგიერთ ქვეყანაში და ევროპაშიც (მაგალითად, პორტუგალიაში).

ბ. ევროპული (კონტინენტური) მოდელი

ეს სისტემა უპირატესად ეფუძნება სამდონიან გერმანულ მოდელს, აერთიანებს რამდენიმე განსხვავებულ სისტემას და დონეების მიხედვით განსხვავდება დაზღვეულთა ოდენობით, დაფინანსების პრინციპებით და დაცულობის ხარისხით.

პირველი დონე აერთიანებს პენსიებს, რომლებიც აუცილებელია მოსახლეობის გარკვეული ჯგუფებისთვის (მოსამსახურეები, სახელმწიფო მოხელეები, ფერმერები, ექიმები, ადვოკატები, ნოტარიუსები და ა.შ.) (პირველი დონე გულისხმობს როგორც წესი სოლიდარულ პრინციპებზე დამყარებულ სახელმწიფო საპენსიო სისტემას და ეს არის ან საბაზისო ან მინამალური პენსიის გარანტირება)



მეორე დონეს უზრუნველყოფს საპენსიო გადასახდელები, რომლებიც ფორმირდება ვალდებულებებს „ზემოთ“, დამქირავებლის ინიციატივით. მეორე დონე როგორც წესი წარმოადგენს სავალდებულო ან ნებაყოფლობით კორპორაციულ საპენსიო სქემებს (სადაც დამსაქმებელის ვალდებულებებია განსაზღვრული) - ეს არის დამატებითი პენსია, რომელიც ფაქტიურად სავალდებულოა და საკუთარ ან დასაქმებულის სასარგებლოდ განხორციელებულ შენატანებზეა დამოკიდებული

მესამე დონეს წარმოადგენს ნებაყოფლობითი ინდივიდუალური დაგროვებები და ინვესტიციები საფინანსო ინსტიტუტებში.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის ქვეყნების საპენსიო სისტემებში საპენსიო დაზღვევის აუცილებლობა განსაზღვრულია კანონით. სტატისტიკურად, უფრო დიდი წილი მოდის განაწილებით მექანიზმზე.

პენსიის ოდენობა ინდივიდუალურია ყველა დაზღვეულისთვის და დამოკიდებულია ხელფასის ოდენობასა და სისტემაში დაზღვეულად ყოფნის ხანგრძლივობაზე. ამავე დროს, დაგროვებული რესურსი ექვემდებარება პერმანენტულ ინდექსირებას.

ევროპის საპენსიო სისტემები ხშირად იღებენ დამატებით სახელმწიფო დაფინანსებას (დაახლოებით, მთელი საპენსიო შენატანების 20%-ს). საგულისხმოა, რომ არ ინექციების მოცულობა განსაკუთრებით გაიზარდა კონტინენტზე გამწვავებული ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის პერიოდში.

8. ჩილეს მოდელი

ეს მოდელი მთლიანად ეფუძნება გარანტირებული სახელმწიფო გადასახდელის და შრომისუნარიანი მოსახლეობის სავალდებულო დაგროვებითი დაზღვევის პრინციპებს.

კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, დაქირავებული თანამშრომლები ექვემდებარებიან სავალდებულო საპენსიო დაზღვევას და ვალდებულნი არიან საპენსიო ფონდში ხელფასის 10% შეიტანონ.

ამ მოდელის საგულისხმო დეტალია ის გარემოება, რომ შენატანებს საპენსიო ფონდში აკეთებს არა დამქირავებელი, არამედ დაქირავებული. შემდეგ ფონდები ახდენენ მობილიზებული რესურსების ინვესტირებას, მაგრამ თუ მათი საინვესტიციო პოლიტიკა აღმოჩნდება წარუმატებელი, პენსიას გაცემის ვალდებულებას კისრულობს სახელმწიფო.

საბოლოოდ, პენსიაზე გასვლისას პენსიონერს აქვს არჩევანი:

- ა) გადაუნაწილდეს პენსია მთელ დარჩენილ ცხოვრებაზე;
- ბ) აიღოს დაგროვილი რესურსი დროის გარკვეულ პერიოდში;
- გ) მიიღოს დაგროვილი თანხა ერთიანად (უპირატესად ეს ხდება ე.წ. განსაკუთრებულ შემთხვევებში);



დ. იაპონური მოდელი

იაპონური სისტემა ორდონიანია და ეფუძნება სახელმწიფო სოციალურ უზრუნველყოფას. სხვა ინსტიტუტები წარმოდგენენ მხოლოდ სახელმწიფო სისტემის დამატებას.

პირველი დონეს განეკუთვნება საბაზო პენსიები, რომელთა სიდიდეც განისაზღვრება ყოველწლიურად სამომხმარებლო ფასების დონის ცვლილების შესაბამისად.

საბაზო პენსიები ფინანსდება დაზღვეულთა შენატანებით, დამქირავებელთა გადასახადებით და სახელმწიფო დოტაციებით. სტატისტიკურად, საბაზო პენსიების მოთხოვნათა დაახლოებით მესამედს ფარავს სახელმწიფო.

მეორე დონე ფორმირდება სახელმწიფო და პროფესიული პენსიებისგან. ყველა დაქირავებული დაზღვეულია სავალდებულო წესით, რაც მას აძლევს უფლებას დამატებით სახელმწიფო პენსიაზე.

თუმცა, შენატანების სიდიდე ინდივიდუალურია და მიბმულია ხელფასის ოდენობაზე. შენატანს ერთობლივად იხდიან დამქირავებელი და დაქირავებული.



პრობლემის გლობალური კონტექსტი

მოსახლეობის დაბერების კვლობაზე, მსოფლიოს და, განსაკუთრებით, ევროპის ქვეყნების საპენსიო სისტემების სტაბილურობა მცირდება. ევროპის შრომისუნარიანი მოსახლეობა სულ უფრო ადრე გადის პენსიაზე. კერძოდ, აღინიშნება ფაქტი, რომ წინასაპენსიო ასაკის (55-64 წლის) ადამიანების 55%-ს სულ უფრო ნაკლები რეალური წვლილი შეაქვს ევროპის ეკონომიკის განვითარებაში⁷.

პროგნოზები მიუთითებს, რომ იმ ადამიანთა რიცხვი, ვისი კონტრიბუციაც ეკონომიკის განვითარებაში სულ უფრო ნაკლები იქნება, დროთა განმავლობაში კიდევ უფრო გაიზრდება.

5 წლამდე ასაკის ადამიანების რიცხვი ტრადიციულად სტარბობს 65 წელს ზემოთ მოსახლეობის ოდენობას. უახლოეს წლებში ეს ვითარება შეიცვლება, ვინაიდან 65 წელს ზემოთ ასაკის მოსახლეობის ოდენობა დღევანდელი დაახლოებით 8%-დან 2050 წლისთვის გაორმაგდება და 16%-ს გადააჭარბებს, 5 წლამდე ასაკის ადამიანების რაოდენობა კი პირიქით - დღევანდელი დაახლოებით 9%-დან 7%-მდე დაიკლებს⁸.

ყველაზე მეტად გაიზრდება მათი რიცხვი, ვისი ასაკიც 80 და მეტ წელს შეადგენს. ეს ტენდენცია მთელ მსოფლიოში იკვეთება, მაგრამ განსაკუთრებულ პრობლემას ის წარმოადგენს დასავლეთ ევროპისთვის, სადაც დღეს 65 წელზე უფროსი ასაკის მოსახლეობა უკვე 17,8%-ს შეადგენს, 85 წელს ზემოთ - 4,9%-ს. 2040 წლისთვის ამ კატეგორიების ხვედრითი წილი, შესაბამისად, 28,1%-მდე და 9,3%-მდე გაიზრდება.

შედეგად, გრძელვადიანი პერსპექტივაში მუდმივად მზარდი იქნება რისკები, რომლებიც იკვეთება საპენსიო სისტემების მხრიდან ეკონომიკაზე, დამსაქმებლებსა და მოსახლეობაზე გაზრდილი წნეხის პირობებში.

ამდენად, უკვე სავსებით რეალურია საფრთხე, რომ დემოგრაფიული დისბალანსის გაზრდის კვლობაზე (პენსიონერთა რიცხვი შეუქცევადად იზრდება, სამუშაო ძალა კი მას "ვერ ეწევა") სულ უფრო მეტად დადგება კითხვის ნიშნის ქვეშ სახელმწიფო პენსიების ცხოვრების დონესთან შესაბამისობის, ასევე სახელმწიფო საპენსიო სისტემებში საჭირო ოდენობის რესურსების მობილიზების და მათი სტაბილურობის უზრუნველყოფის პრობლემები.

ამავდროულად, სულ უფრო მეტი და გადასატრელად რთული გამოწვევების წინაშე დგებიან კორპორატიული საპენსიო სქემებიც, რომელთა მდგრადობაც გახშირებული კრიზისების გამო გაცილებით მყიფეა, ვიდრე წინა ათწლეულებში.

საპენსიო ასაკი

უპირველეს პრობლემად კვლავაც რჩება მოსახლეობის დაბერების და საპენსიო ასაკის პოპულაციის ხვედრითი წილის შეუქცევადი ზრდა მთლიან მოსახლეობაში. ამ ფაქტორით გამოწვეული წნეხის შერბილებას იმავე ევროპის რეგიონში ბევრი ქვეყანა საპენსიო ასაკის გაზრდის გზით ცდილობს (თუ

7 <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/pensions-barometer-report.pdf>

8 <http://www.nia.nih.gov/health/publication/why-population-aging-matters-global-perspective/trend-1-aging-population>



გასაშუალოებულ მონაცემებს ავიღებთ, უკვე თვალსაჩინოა საპენსიო ასაკის გაზრდა, საშუალოდ, 60,5-დან 61 წლამდე მთელი ევროპის მასშტაბით).

ამ ნაბიჯის ეფექტიანობა კონკრეტული მაჩვენებლებით დასტურდება. ქვეყნებს პენსიაზე გასვლის უფრო მაღალი ასაკით აქვთ უკეთესი მაჩვენებლები სახელმწიფო პენსიების ცხოვრების დონესთან შესაბამისობის, სახელმწიფო საპენსიო სისტემების რესურსული უზრუნველყოფის და მათი სტაბილურობის, ასევე კორპორატიული საპენსიო სქემების მდგრადობის თვალსაზრისით და ჩამოთვლილ კატეგორიებში და ლიდერობენ ერთიან ევროპულ რეიტინგში. მეტი თვალსაჩინოებისთვის შეგვიძლია დავასახელოთ დანია (საპენსიო ასაკი - 61 წელი), დიდი ბრიტანეთი (62,6 წელი), შვედეთი (63,7 წელი), ირლანდია (64,1 წელი).

ჩამოთვლილი პარამეტრებით (სახელმწიფო პენსიების ცხოვრების დონესთან შესაბამისობა, სახელმწიფო საპენსიო სისტემების რესურსული უზრუნველყოფა და მათი სტაბილურობა, კორპორატიული საპენსიო სქემების მდგრადობა) ევროპული რეიტინგის აუტსაიდერები არიან ქვეყნები პენსიაზე გასვლის უფრო დაბალი ასაკობრივი ზღვართ, მაგალითად, საფრანგეთი და იტალია. ორივეგან საპენსიო ასაკი კანონმდებლობით 60 წლით იყო განსაზღვრული, თუმცა, სხვა და სხვა გამონაკლისების ხარჯზე ეფექტიანი საპენსიო ასაკი, შესაბამისად, 58,8 წელი და 59,8 წელი იყო. შედეგად, იმავე საფრანგეთის საპენსიო სისტემის დეფიციტი უახლოეს 10 წელიწადში 40-50 მილიარდ ევრომდე შეიძლება გაზრდილიყო, რამაც ქვეყანას საპენსიო რეფორმისკენ უბიძგა (2010 წლის ნოემბერში ძალაში შევიდა გადაწყვეტილება საპენსიო ასაკის 62 წლამდე გაზრდის შესახებ).

ამავდროულად, დროის განსხვავებულ ინტერვალში საპენსიო ასაკის ზრდის ან სქესთა შორის გათანაბრების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულია კიდევ არაერთ ქვეყანაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, გერმანიასა და დანიაში (67-დან 68 წლამდე), ჰოლანდიასა და ესპანეთში (65-დან 67 წლამდე), უნგრეთში (62-დან 65 წლამდე), საბერძნეთში (ქალებისთვის 60-დან 65 წლამდე) და ა.შ.

ევროკომისიამ თავის სარეკომენდაციო ე.წ. თეთრ წიგნში (White Paper-An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions)⁹ პირდაპირ ურჩია წევრ ქვეყნებს, ავტომატურად გაზარდონ საპენსიო ასაკი ქვეყანაში სიცოცხლის ხანგრძლივობის მატების შესაბამისად. გარდა ამისა, ევროკომისია მოუწოდებს წევრ-სახელმწიფოებს, მკაცრად შეზღუდონ პენსიაზე ვადაზე ადრე გასვლის შესაძლებლობები.

თუმცა, მხოლოდ საპენსიო ასაკის გაზრდა ვერ მოხსნის იმ წნეხს, რომელიც საპენსიო სექტორის მხრიდან სახელმწიფო ფინანსებისა და ზოგადად ეკონომიკის განვითარების პერსპექტივებზე პირდაპირ აისახება.

საპენსიო ასაკის გადასინჯვა პრობლემის მოგვარების მხოლოდ ერთი ნაწილია. ეს, ცხადია, ნაწილობრივ ამცირებს სახელმწიფო ხარჯების ოდენობას, მაგრამ გაცილებით უფრო რთული პრობლემის პროვოცირება შეიძლება მოახდინოს. მაგალითად, შეამციროს სოციალური მობილობა. ამ პრობლემას უკვე შეეჯახნენ მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში. საპენსიო ასაკის გაზრდის გამო ასაკოვანი თანამშრომლები უფრო მეტ ხანს რჩებიან სამუშაო ადგილებზე, რითაც აფერხებენ ასაკით ახალგაზრდების შრომით ბაზარზე შესვლას და დამკვიდრებას. ამ პრობლემის ნათელი მაგალითია ევროპის ბევრი ქვეყანა, სადაც ახალგაზრდებს შორის უმუშევრობა ზოგჯერ ჯერადად მაღალია¹⁰, ვიდრე ასაკით უფროსებში¹¹ (დეტალურად, იხილეთ

⁹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/108&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>
¹⁰ http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate_20752342-table2
¹¹ <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2011-en/07/02/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2011-64-en&containerItemid=/content/serial/18147364&accessItemids=&mimeType=text/h>



ცხრილი). ამ ფაქტორს დიდწილად განაპირობებს ის ფაქტი, რომ ახალგაზრდა მუშახელი ვერ შედის სტრომის ბაზარზე, რადგან ის გაჯერებულია მაღალი ასაკის დასაქმებულებით.

ქვეყანა	უმუშევრობა-2012 (%)	უმუშევრობა-2012 (15-24 წლამდე ასაკში) (%)
ესპანეთი	25,2	53,2
საფრანგეთი	9,9	23,8
ბელგია	7,6	19,8
ლუქსემბურგი	5,2	18,8
ირლანდია	15,3	33,0
იტალია	10,8	35,3
შვედეთი	8,1	23,7
დიდი ბრიტანეთი	8,1	21,0
თურქეთი	9,4	17,5
აშშ	8,2	16,2

წყარო: OECD

ასეთ ვითარებაში, არსებულ ეკონომიკური კრიზისის და შრომითი რესურსების შემცირების გამო, სახელმწიფო პენსიები სულ უფრო ნაკლებად შეესაბამება ცხოვრების დონეს.

ამის საპირწონედ, კორპორატიული პენსიების ოდენობა იზრდება, მაგრამ არასაკმარისი ტემპებით. თან, იკლებს მათი შემოსავლიანობის დონე, თუმცა, ამის მიუხედავად, სწორედ აქ არის ზრდის ყველაზე მაღალი პოტენციალი.

როგორც შედეგი, დემოგრაფიული და სახელმწიფო ფინანსების გამწვავებული პრობლემების გამო, საპენსიო რეფორმები კვლავაც პოპულარულია ევროპაში და მათი ძირითადი მახასიათებელია სოლიდარული ნაწილის ხვედრითი წილის შემცირების ტენდენცია. ამავე დროს, უეჭველია ახალი კორპორატიული საპენსიო სქემების გენერირების აუცილებლობაც.

განწყობის მცირე, მაგრამ მაინც გამოკვეთილ ცვლილებაზე მიუთითებს, ის გარემოება, რომ ერთი წლის განმავლობაში ევროპის შრომისუნარიანი მოსახლეობის წვლილი საკუთარი პენსიის დაფინანსებაში 40,2%-დან 41,9%-მდე გაიზარდა.

ამავდროულად, ევროპის 10 ქვეყანამ ზრდის მიმართულებით გადასინჯა მოსახლეობის მონაწილეობის პროცენტში საკუთარი პენსიის ფორმირებაში (გამონაკლისი მხოლოდ კვიპროსი აღმოჩნდა).

ევროკავშირის 27 ქვეყანაში საპენსიო ხარჯებმა 2010 წლის მდგომარეობით მშპ-ს 9,1%-ს შეადგინა. პროცენტით, საპენსიო რეფორმების განუხორციელებლობის შემთხვევაში ეს მაჩვენებელი 2040 წლისთვის 11,1%-მდე გაიზარდება.

კიდევ ერთი საგულისხმო პროცენტის მიხედვით, Old age dependency ratio (65 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის შეფარდება 15-64 წლამდე ასაკის მოსახლეობასთან) ევროკავშირის 27 ქვეყანაში



დღევანდელი საშუალო 25%-დან 2040 წლისთვის 45%-მდე, 2060 წლისთვის კი 53%-მდე მოიმატებს¹².

შედეგად, უახლოეს ათწლეულებში ქვეყნების უმეტესობის შიდა ვალები ასტრონომიულად გაიზრდება, თუ არ მიიღებენ გადაუდებელ ზომებს საპენსიო დანახარჯების ოპტიმიზირებისთვის.

Standard&Poor’s-ს გათვლებით, თუ მთავრობები არ შეცვლიან მიმდინარე საპენსიო და სხვა სოციალურ პროგრამებს, მოსახლეობის დაბერებასთან დაკავშირებული ხარჯები სახელმწიფო ვალებს 2010 წლის მშპ-ს 36,1%-დან 2050 წლისთვის მშპ-ს 300%-მდე გაზრდის¹³.

ეს მოსალოდნელი რისკები ყველაზე მეტად დააზარალებს განვითარებულ ქვეყნებს და ევროპულ სახელმწიფოებს ფორმირების პროცესში მყოფი ეკონომიკით. ეს ქვეყნების ხასიათდებიან სოციალური უზრუნველყოფის შედარებით მაღალი დონით და დემოგრაფიული მდგომარეობის სწრაფი გაუარესებით.

წამყვან ქვეყნებში კი სახელმწიფო ვალის პროგნოზი მშპ-სთან მიმართებაში 2050 წლისთვის ასე გამოიყურება: დიდ ბრიტანეთი - მშპ-ს 430%, გერმანია - 400%, იტალია - 245%, ესპანეთი - 445%, იაპონია - 753% (მაქსიმუმი 49 შესწავლილ ქვეყანაში).

ასეთ ფონზე საპენსიო რეფორმების განხორციელება ბევრ სახელმწიფოში გადადებს არ ითმენს. ამიტომაც ევროპული ქვეყნების უმეტესობა საპენსიო სისტემის ცვლილების ან სულაც ახალი მოდელების შექმნის პროცესში იმყოფებიან. ქვემოთ მოყვანილი მაგალითები მიუთითებს, რამდენად საზიაროა ეს პრობლემატიკა ქვეყნებისთვის განვითარების დონის, ეკონომიკის და მოსახლეობის ზომის თუ სხვა მნიშვნელოვანი გარემოებების მიუხედავად.

საპენსიო სისტემის რეფორმირების ბოლო მაგალითები

საფრანგეთი (ოქტომბერი, 2010)

სენატმა მიიღო გადაწყვეტილება საპენსიო ასაკის 60-დან 62 წლამდე გაზრდის შესახებ, რაც შემდეგნაირად დასაბუთდა: შობადობამ იკლო, სიცოცხლის ხანგრძლივობა გაიზარდა. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მონაცემებით, 65 წელს გადაცილებულთა ხვედრითი წილი საფრანგეთის მოსახლეობაში დღევანდელი 25%-დან 2050 წლისთვის 50%-ს მიაღწევს, მათ უზრუნველსაყოფად გასაღები პენსიების ღირებულება კი მშპ-ს 14,2%-მდე გაიზრდება¹⁴.

ეს მოცემულობა უზარმაზარი წნეხის ქვეშ ამყოფებს საპენსიო სისტემას, რომლის ფარგლებშიც დასაქმებულები ვალდებულნი არიან თავიანთი ხელფასიდან გადაუხადონ პენსიონერებს ფული.

ეკონომიკურმა კრიზისმა ისედაც რთული ვითარება კიდევ უფრო დაამძიმა, რადგან უმუშევრობამ იმატა და სოციალური გადასახადის ამოღება მკვეთრად შემცირდა. საპენსიო ფონდის დეფიციტმა 2010 წელს 32 მილიარდ ევროს გადააჭარბა.

12 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde510>

13 <http://www.apapr.ro/images/stories/materiale/COMUNICATE/2010/2010%2010%2031%20attach.pdf>

14 <http://www.oecd.org/dataoecd/60/45/47375879.pdf>



ყველა თანხმდება, რომ საპენსიო სისტემის რეფორმა აუცილებელია, და თუ დღეს არ იქნა შესაბამისი ზომები მიღებული, მომავალი თაობა დაზარალდება. დიდი წინააღმდეგობის მიუხედავად, ახალი კანონი მაინც შევიდა ძალაში მას შემდეგ, რაც მისი კანონიერება საფრანგეთის საკონსტიტუციო საბჭომ დაადასტურა.

ესტონეთი (დეკემბერი, 2009)

ესტონეთის საპენსიო კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით, პენსიაზე გასვლის ასაკი დღევანდელი 60,5-63 წლიდან (60,5 წელი - ქალები, 63 - კაცები) 2016 წლისთვის გათანაბრდება და 63 წლამდე, 2026 წლიდან კი 65 წლამდე გაიზრდება.

ამ გადაწყვეტილებასაც საფუძვლად სავსებით კონკრეტული გათვლები და პროგნოზები დაედო: 2030 წლისთვის ესტონეთში პენსიონერი-დასაქმებულის შეფარდება ქვეყნის მოსახლეობაში 1:4-დან 1:3-მდე შემცირდება. 50 წელიწადში კი ესტონეთის შრომისუნარიანი მოსახლეობა მესამედზე მეტით - 284 ათასი ადამიანით შემცირდება.



პრობლემის ლოკალური კონტექსტი

საქართველოში განხორციელებული რეფორმების ერთ-ერთ მთავარ აფიშირებულ მიზანს ლიბერალური ეკონომიკური გარემოს ჩამოყალიბება წარმოადგენს, რომელიც იქნება კონკურენტუნარიანი მსოფლიო ეკონომიკურ სივრცეში. საპენსიო სისტემის რეფორმა ამ მიზნის განუყოფელი ნაწილია, ვინაიდან პირდაპირ უკავშირდება იმ მნიშვნელოვან ადგილსა და ფუნქციას, რასაც საპენსიო სისტემა ქვეყნის ფინანსურ და სოციალურ პოლიტიკაში ასრულებს.

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

არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემას კი ბაზრის უმნიშვნელო ნაწილი უკავია და, საკანონმდებლო თუ სხვა სახის აუცილებელი წანამძღვრების არარსებობის გამო, კვალავაც განვითარების ჩანასახოვან სტადიაზე რჩება.

ამ დროს ქვეყნის როგორც მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები და მათი დინამიკა, ასევე საბიუჯეტი პოლიტიკის პრიორიტეტები და დემოგრაფიული სურათის ცვალებადობა მიუთითებს, რომ საქართველოს ეკონომიკას და ბიუჯეტს ნაკლებად აქვს იმის ფუფუნების საშუალება, რომ საპენსიო დანახარჯების გასტუმრება კვლავაც უპირატესად სახელმწიფოს მართვა-გამგებლობის ფუნქციად დარჩეს.

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის პროგნოზით, გარდამავალი ქვეყნების უმეტესობა კრიზისიდან გვიან გამოვა და დაბალი ტემპით დაიწყებს ზრდას¹⁵. შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საქართველომ უახლოეს პერიოდში მიაღწიოს ეკონომიკის იმგვარ აღმასვლას, როგორც კრიზისამდელ პერიოდში ჰქონდა (მაგალითად, 2007 წელს - 12,6%). მით უფრო, ინვესტიციების შემოღების შემცირების, დონორების დახმარების ამოწურვის და კერძო ბიზნეს-აქტივობის დაბალი მაჩვენებლების გათვალისწინებით (პროექტების სოლიდური ნაწილი კვლავაც სახელმწიფოს მონაწილეობით ხორციელდება).

და თუ სხვა და სხვა სექტორებში სახელმწიფოს მონაწილეობა ეკონომიკურ აქტივობაში მაღალი ან მნიშვნელოვანია, საპენსიო უზრუნველყოფაში სახელმწიფო სადღეისოდ პრაქტიკულად ერთადერთი მოთამაშეა.

საქართველოში ფისკალური კონსოლიდაციის პროცესის მთავარი გამოწვევა სოციალური ხარჯების ზეწოლის მართვა და ამავე დროს, მოხუცებულთათვის ადეკვატური პენსიის, ხოლო სოციალურად დაუცველთათვის ადეკვატური სოციალური დახმარების უზრუნველყოფაა. პენსიები სოციალური ხარჯების უმსხვილესი კატეგორიაა და მთლიანი სოციალური დაცვის ხარჯების ნახევარზე მეტს შეადგენს. მსოფლიო ბანკი აცხადებს, რომ საპენსიო პროგრამა მძიმე ტვირთი იქნება ბიუჯეტისათვის მანამ, სანამ ქვეყნის საპენსიო ასაკის მოსახლეობა დამოკიდებული იქნება საბაზისო სახელმწიფო პენსიაზე. საშუალოვადიან პერსპექტივაში ბიუჯეტი სოციალური დანახარჯების ზეწოლის წინაშე აღმოჩნდება და ამიტომ კერძო საპენსიო დანაზოგების გარეშე პენსიების არსებული დონეების შენარჩუნებაც კი, დროთა განმავლობაში, ქვეყანას მაღალ საბიუჯეტო ხარჯებთან მიიყვანს. თუმცა, წინასაარჩევნო დაპირების თანახმად, მთავრობა

15 http://www.ebrd.com/downloads/research/REP/REP_January_2012_230112_FINAL_1.pdf



პენსიებს ზრდის, 2013 წლის 1 სექტემბერის მდგომარეობით ასაკის პენსიონერებისათვის სახელმწიფო პენსია 150 ლარამდე გაიზარდა, ზრდა შეეხო სხვა საპენსიო კატეგორიებსაც. ამ გამოწვევებთან გასამკლავებლად, გადაწყვეტილების მიმღებებმა საპენსიო დანაზოგების სქემა უნდა შეიმუშაონ, ანდა გრძელვადიანი საპენსიო დანაზოგების შესაქმნელად ფინანსური ინსტრუმენტები უნდა განსაზღვრონ¹⁶.

2013 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით, მისი ხარჯვითი ნაწილი 8 მილიარდ ლარს აჭარბებს, აქედან სახელმწიფო პენსიებზე 1,146 მილიონზე მეტი უნდა მიიმართოს¹⁷ ანუ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 13%-ზე მეტი უნდა მიიმართოს (იხ.ცხრილი).

წელი	2011	2012	2013
მთლიანი ხარჯი (მლნ ლარი)	7 459	7 806	8 748
პენსიები (მლნ ლარი)	987	1 068	1 146
წილი მთლიან საბიუჯეტო დანახარჯებთან მიმართებით (%)	13,23	13,68%	13,1%

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდი www.mof.ge

ეს სახელმწიფო ხარჯების საკმაოდ მაღალი წილია და, ერთი მხრივ, ვერც პენსიონერთა ღირსეულ სიბერეს უზრუნველყოფს და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს საოპერაციო ფულის მნიშვნელოვან წყაროს აკლებს.

რაც შეეხება დემოგრაფიული სურათს, შობადობის მიხედვით, საქართველო მსოფლიოს 196 ქვეყანას შორის 164-ე ადგილზეა. შობადობის ჯამური მაჩვენებლით (Total Fertility Rate, 15-49 წლის ასაკის ერთი ქალის მიერ სიცოცხლის განმავლობაში დაბადებული ბავშვების საშუალო რაოდენობა) 1,5-ის დონეზეა (მსოფლიოში მხოლოდ 14 ქვეყანაა ასეთი დაბალი მაჩვენებლით)¹⁸.

საკმაოდ მაღალია მოკვდავობის დონეც ბავშვთა და დედათა ჯგუფებში. 5 წლამდე 1 000 ცოცხლად დაბადებულზე ეს კოეფიციენტი 27-ს შეადგენს, როცა განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 3-4-ს არ აღემატება. რაც შეეხება დედათა სიკვდილიანობას (Maternal Mortality), ეს კოეფიციენტი ყოველ 100 000-ზე საქართველოში 48-ს შეადგენს, რაც ასევე მაღალი მაჩვენებელია.

ამავე წყაროს მიხედვით, 2010-2015 წლებში საქართველოს მოსახლეობა 0,6%-ით შემცირდება. რაც შეეხება მოსახლეობის ასაკობრივ ჭრილს, ოფიციალური სტატისტიკა ადასტურებს, რომ მასში იზრდება იმ კატეგორიის წილი, რომლის ასაკიც 65 წელიწადს აჭარბებს¹⁹ (იხ. ცხრილი).

16 World Bank. Georgia Public Expenditure Review. Managing Expenditure Pressures for Sustainability and Growth. 2012. http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/12/20/000333037_20121220015016/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf
 17 <http://mof.ge/4623>
 18 http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/swp/2012/EN_SWOP2012_Report.pdf
 19 http://geostat.ge/?action=page&p_id=472&lang=geo



საქართველოს მოსახლეობა, ათასი კაცი (2000–2013 წლები)

სულ	<65	65+
4 401	3 841 (87%)	560 (13%)
4 484	3 863 (86%)	620 (14%)

წყარო: სასტატო

ასევე სტატისტიკურად დადასტურებული ფაქტია, რომ ქვეყანაში იკლებს სამუშაო ძალის ოდენობა (მარტო 2004-დან 2012 წლამდე მონაკვეთში ეს მაჩვენებელი 118 ათასით არის შემცირებული²⁰ (იხ.ცხრილი).

დასაქმება და უმუშევრობა

წელი	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა (სამუშაო ძალა), ათასი კაცი	2041.0	2023.9	2021.8	1965.3	1917.8	1991.8	1944.9	1959.3	2029.1
დასაქმებული, ათასი კაცი	1783.3	1744.6	1747.3	1704.3	1601.9	1656.1	1628.1	1664.2	1724.0
უმუშევარი, ათასი კაცი	257.6	279.3	274.5	261.0	315.8	335.6	316.9	295.1	
უმუშევრობის დონე, %	12.6	13.8	13.6	13.3	16.5	16.9	16.3	15.1	15.0

წყარო: სასტატო

შექმნილ ფონს კიდევ უფრო ამძიმებს მიგრაციული პროცესების ინტენსივობა. 1990–2006 წლებში განსხვავება ჩამოსულებსა და ქვეყნიდან გასულებს შორის უარყოფითი იყო და დაახლოებით ერთ მილიონს შეადგენდა. დღეისათვის ეთნოკონფლიქტებით გამოწვეული მიგრაციის შედეგად 105 ათასი ემიგრანტიდან მხოლოდ უმცირესობას აქვს ოფიციალური ლტოლვილის სტატუსი. მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორების შედეგად, ქვეყნიდან 800 ათასამდე მოქალაქეა გასული. უმძიმესია ქვეყნის შიგნით იძულებით გადაადგილებულ პირთა მდგომარეობა. მათი რიცხვი საქართველოს მთელი მოსახლეობის 6%-ია და 2009 წლის მონაცემებით 260 ათასს შეადგენს.

ზოგადად, დემოგრაფიულ ჭრილში პენსიონერების ოდენობა მუდმივად მზარდია. ასაკით პენსიონერების რაოდენობამ ბოლო 12 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად იმატა (2000 წელს – 550 ათასი (წილი მთლიან მოსახლეობაში 12.4% , 2012 წელს – 682 ათასი, წილი მთლიან მოსახლეობაში 15.1%). (იხ ცხრილი).

20 http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo



პენსიონერების რაოდენობა (2010-2011)

წელი	2010	2011	2012
ასაკით პენსიონერთა რაოდენობა	662 288	666 367	682 886
ასაკით პენსიონერთა წილი მთლიან მოსახლეობაში	14.9%	14.9%	15.1%

წყარო: საქსტატი

ამავდროულად 1998-დან 2012 წლამდე პერიოდში დაქირავებული დასაქმებულების რაოდენობამ, ვისი გადახდილი გადასახადებითაც წესით უნდა ფორმირდებოდა საპენსიო გასაცემლები, 724 ათასიდან 662 ათას ადამიანამდე იკლო.

ყველა ეს მონაცემი კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ სახელმწიფოს სოციალური ვალდებულებები არსებულ ურთიერთობათა და საკანონმდებლო გადაწყვეტილებათა სისტემაში მძიმე და მუდმივად მზარდია. წლიდან წლამდე საპენსიო უზრუნველყოფაზე მიმართული სახსრების ოდენობა იმატებს, რისი დასტურიც არის 2013 წლის სექტემბრიდან საპენსიო უზრუნველყოფაზე მიმართული საბიუჯეტო სახსრების მორიგი ზრდა.

აქედან გამომდინარე, საპენსიო უზრუნველყოფაზე დასახარჯი თანხები კვლავაც მოიმატებს, რაც ავტომატურად გაზრდის წნეხს სახელმწიფო ფინანსების სექტორზე. შედეგად, დიდია ალბათობა, რომ საქართველოც, მრავალი ევროპული ქვეყნის მსგავსად, შეიძლება აღმოჩნდეს ვითარებაში, როდესაც სახელმწიფოს მხრიდან ასაკოვანი მოსახლეობის უზრუნველსაყოფად მისამართი თანხების მოცულობა პერმანენტულად გაიზრდება, რაც თავის თავში ატარებს სახელმწიფო ფინანსების სისტემის კრიზისის საფრთხეს.

აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოსთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანია კერძო სექტორთან თანამშრომლობა და რისკების გაყოფა ყველა იმ სექტორში, სადაც ამის რეალური შესაძლებლობა არსებობს. ამდენად, საპენსიო რეფორმის განხორციელება არა მხოლოდ პოლიტიკური ან ეკონომიკური მიზანშეწონილობით ნაკარნახევი, არამედ გამოუვალი სიტუაციით დამდგარი აუცილებლობაა.

სახსრები, რომელიც დღეს პენსიონერთათვის გაიცემა, საკმაოდ მწირია და მას არც კი შეიძლება რეალური პენსია დაარქვა, ეს უფრო წააგავს სოციალურ დახმარებას. გარდა ამისა, ის პრაქტიკულად არანაირად არ ითვალისწინებს დღევანდელი პენსიონერის მუშაობის პერიოდში გაკეთებულ საპენსიო შენატანებს და მისი საქმიანობის ხანგრძლივობას და შინაარსს (ბოლო მონაცემებით, საქართველოში პენსიას ნამსახურებით იღებს მხოლოდ 335 პენსიონერი)²¹.

არსებული საპენსიო სისტემა ბევრ პრობლემას უქმნის საქართველოს ფინანსურ მდგრადობას და განვითარების პერსპექტივებს. ამასთან, ეს არის არა მხოლოდ სადღეისო პრობლემა, არამედ ის იქნება აქტუალური მომავალი მრავალი წლის განმავლობაში, ატარებს პერმანენტულად დამძიმებად ხასიათს და შედეგად მნიშვნელოვნად შეაფერხებს ეკონომიკის განვითარებას და წარმოშობს ახალ სოციალურ პრობლემებს.

21 http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=&sec_id=628



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 უნდა დაეყრდნოს დაგროვებით სქემას.

დაგროვებითი საპენსიო სქემის შემთხვევაში პიროვნება თავისი შრომითი აქტივობის პერიოდში აკეთებს დანაზოგებს, რომელიც მასვე მოხმარდება საპენსიო ასაკის დადგომის შემდეგ. გადანაწილებითი სქემისაგან განსხვავებით, რაც თაობათაშორის სოლიდარობას ეფუძნება, დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას გულისხმობს საკუთარი ღირსეული სიბერის უზრუნველსაყოფად. აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ორგანულია ლიბერალური ეკონომიკის ქვეყნებისათვის, ამდენად იგი საქართველოს კონტექსტს სრულიად ესაბამება.

საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმის დაგეგმვის 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.

ამ თვალსაზრისით უმნიშვნელოვანესია საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზი, განსაკუთრებით იმ ქვეყნების საპენსიო სისტემების შესწავლა და მათი წარმატებული პრაქტიკის შევრება და იმპორტი, რომლებიც სხვა და სხვა საკვანძო მახასიათებლებით ახლოს არიან საქართველოსთან (განვითარების დონე, ეკონომიკის სტრუქტურა, მოსახლეობის ოდენობა და სხვები). გარდა ამისა, აუცილებელია იმ ქვეყნების პრაქტიკის გათვალისწინებაც, რომლებიც შესაძლოა ბევრად განსხვავდებიან საქართველოს სასტარტო პირობებისაგან, მაგრამ მნიშვნელოვანი ნოვაციები და წარმატებები აქვთ საპენსიო სისტემის ფუნქციონირებაში (მაგალითად, აშშ, საფრანგეთი, ჩილე, ლატვია, ყაზახეთი).

საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა საშუალებას მოგვცემს, უკეთ გავანალიზოთ ქართული საპენსიო სისტემის პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები. ამ ანალიზის შედეგი უნდა იყოს სისტემის რეფორმის ადეკვატური მოდელის შემუშავება, რომელიც დააფუძნებს დაგროვებით პრინციპს, გაზრდის კერძო საპენსიო სქემების როლს და მოგვცემს სახელწმიფო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის ადგილის და ხვედრითი წილის ახლებურად გააზრების შესაძლებლობას.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია, სიღრმისეულად გავიზროთ ყველა ის პრობლემა, რაც საპენსიო სისტემის რეფორმის განხორციელებისას წარმოიშობა (განხორციელების ვადა და ხარჯები, გარდამავალი პერიოდის რისკების მინიმიზება, საპენსიო ფონდებში აკუმულირებული სახსრების ინვესტირების ინსტრუმენტები, მათი სათანადო მართვა და 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. ვგულისხმობთ ახალი ფინანსური და საინვესტიციო რესურსის გაჩენას, ასევე მათ ზრდას და გრძელვადიანობას, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის საქართველოს ფინანსური სისტემის სტაბილურობას და ლიკვიდურობას.



შესაძლო გამოსავალი

დემოგრაფიული სურათის ცვალებადობიდან გამომდინარე, სავარაუდოდ, დღის წესრიგში უნდა დადგეს მოქმედი საპენსიო ასაკის საკითხი. საქართველოში დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, ასაკით პენსია მამაკაცებს 65 წლის მიღწვიდან ენიშნებათ, ქალებს - 60 წლიდან.

ევროპის უმრავლეს ქვეყნებში გამოკვეთილი ტენდენცია მიუთითებს, რომ საპენსიო ასაკის განსაზღვრისას სქესთა შორის ასაკობრივი სხვაობის დაწესებაზე სულ უფრო მეტი ქვეყანა ამბობს უარს. ეს, ერთის მხრივ, გამართლებულია დისკრიმინაციის გამორიცხვის აუცილებლობით, მეორე მხრივ კი იმ ფაქტორით, რომ ქალთა სიცოცხლის ხანგრძლივობა ტრადიციულად უფრო მაღალია (ეს მონაცემები საქართველოშიც მსოფლიო ტენდენციის იდენტურია: გაეროს მოსახლეობის ფონდის მონაცემებით, საქართველოში სიცოცხლის ხანგრძლივობა კაცებში 71, ქალებში კი 77 წელს შეადგენს. 2005-დან 2010 წლამდე პერიოდში სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობამ 73,96-დან 74,43 წლამდე მოიმატა).

ამავე დროს, ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში იკვეთება სურათი, როდესაც წლების განმავლობაში ნორმად მიჩნეული 65-წლიანი ასაკი გადახედვას ექვემდებარება. დროთა განმავლობაში იმ ქვეყანათა რიცხვი, რომელიც ამ მიჯნას ზრდის, ასევე იზრდება: მაგალითად, აშშ-ს ფისკალური პასუხისმგებლობისა და რეფორმების კომისიამ თავის უკანასკნელ ანალიტიკურ ნაშრომში The Moment of Truth²² უკვე გამოთქვა რეკომენდაცია გრძელვადიან პერსპექტივაში დადგენილი საპენსიო ასაკის (Normal Retirement Age) სამ ეტაპად მატების შესახებ სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდის შესაბამისად განსაზღვრული დროითი ჩარჩოებით (იხ.ცხრილი). ამავდროულად შეთავაზებულია, რომ პენსიაზე გასვლის მინიმალური ასაკი (გამონაკლის შემთხვევებში) ასევე გაიზარდოს 63-დან 64 წლამდე.

აშშ-ში საპენსიო ასაკის მატების გეგმა

წელი	დადგენილი საპენსიო ასაკი
2027	67
2050	68
2075	69

წყარო: ფისკალური პასუხისმგებლობისა და რეფორმების კომისია

საპენსიო ასაკი 2012-დან 2019 წლამდე ინტერვალში 65-დან 67 წლამდე მოიმატებს გერმანიაში²³, 2025 წლამდე - ნიდერლანდებში, იგივე გზით მიდის ისლანდია. 2016 წლამდე მამაკაცთა საპენსიო ასაკი 65-დან 66 წლამდე მოიმატებს დიდ ბრიტანეთში, ქალების საპენსიო ასაკი კი 60-დან 65 წლამდე გაიზრდება²⁴.

იაპონიაში პრემიერ იოსირო მორის მთავრობა ჯერ კიდევ 2000 წელს განიხილავდა საპენსიო ასაკის 65-დან 70 წლამდე მომატების შესაძლებლობას, თუმცა საბოლოოდ სხვა მოდელი შეირჩა: 2004 წელს

22 http://www.fiscalcommission.gov/sites/fiscalcommission.gov/files/documents/TheMomentofTruth12_1_2010.pdf

23 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

24 http://cdn.hm-treasury.gov.uk/autumn_statement.pdf



იაპონიის მთავრობამ მიიღო საპენსიო რეფორმის კანონთა პაკეტი, რომლის მიხედვითაც 60-დან 69 წლამდე გაიზარდა ასაკობრივი ზღვარი იმ მოქალაქეებისთვის, ვინც ვალდებულია იხადოს შენატანი საპენსიო ფონდში. ასევე დაკანონდა ნორმა, რომლის მიხედვითაც იაპონიის მოქალაქე 70 წლის მიღწევის შემდეგაც იხდის ამ შენატანს, თუ მუშაობას გააგრძელებს²⁵.

საგულისხმოა, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყნებში ქალები საშუალოდ უფრო ადრე გადიან პენსიაზე (61,7 წლის ასაკში), ვიდრე მამაკაცები (63,1 წელი). ამავე დროს ქალთა სიცოცხლის ხანგრძლივობაც გაცილებით მეტია (საშუალოდ, 85 წელი), ვიდრე მამაკაცებისა (81,4 წელი). შესაბამისად, OECD-ს წევრ ქვეყნებში ქალები საშუალოდ 23,3 წლის განმავლობაში იღებენ პენსიას, კაცები - 18,3 წელი²⁶.

გარდა ამისა, ბევრ ქვეყანაში (განსაკუთრებით, ევროპაში) მინიმალური საპენსიო ასაკის განსაზღვრასთან ერთად დგინდება დამატებითი მოთხოვნებიც, რაც აუცილებელია პენსიის სრულყოფილი ოდენობით მისაღებად. მაგალითად, საფრანგეთში ე.წ. ფიიონის კანონის²⁷ შესაბამისად (სახელი ეწოდა მისი ავტორის, იმჟამად სოციალურ საკითხთა მინისტრის და შემდგომ პრემიერის (2007-2012), ფრანსუა ფიიონის ინიციატორობის გამო), რომელიც ძალაში 2003 წელს შევიდა, განისაზღვრა, რომ საპენსიო თანხის სრული მოცულობით მისაღებად საჭიროა ადამიანმა მიაღწიოს 60 წლის ასაკს და ჰქონდეს მუშაობის არანაკლებ 160 კვარტლის (40 წლის) საერთო სტაჟი (2010 წლის რეფორმით, ეს მოცემულობები ისევ შეიცვალა: 62 წელი და 164 კვარტალი)²⁸.

ამავე კანონით დადგინდა, რომ თუ საერთო შრომითი სტაჟი დათქმულ სიდიდეზე (160 კვარტალზე) ნაკლებია, პენსიის ოდენობა მცირდება 1,25%-ით ყოველ ნაკლებ კვარტალზე ან ნაკლები კვარტლების ოდენობაზე 65 წლის მიღწევამდე (ირჩევა უფრო დაბალი სიდიდე). თუმცა, ეს "საჯარიმო" კოეფიციენტი ჯამურად 25%-ს არ უნდა აღემატებოდეს.

ამავე დროს, კანონში ჩაიდო წამახალისებელი ნორმაც, რომლის მიხედვითაც 160 კვარტალზე მეტის ან 65 წელს ზემოთ მუშაობისთვის ყოველ დამატებით წელზე პენსიონერი 3%-იან დანარიცხს მიიღებს. თუმცა, ეს სიდიდე ჯამურად საბაზო პენსიის 15%-ს არ უნდა აღემატებოდეს.

საქართველოში საპენსიო ასაკის გაზრდა ან გათანაბრება საკმაოდ რთული პროცესი იქნება, ვინაიდან მნიშვნელოვან პოლიტიკურ და სოციალურ რისკებს უკავშირდება.

უპირველესად, იმ გარემოების გამო, რომ ქვეყანაში არსებობს სხვა, სავსებით საპირისპირო მოლოდინი, რომ საპენსიო ასაკმა, პირიქით, დაიწიოს და მოქალაქეებმა უფრო ადრე მიიღონ პენსია. ეს რეალობა განპირობებულია ქვეყანაში არსებული მაღალი უმუშევრობითა და მწვავე სოციალური პრობლემებით, როცა მოსახლეობის სოლიდურ ნაწილს არ გააჩნია მუდმივი შემოსავალი და მეტ-ნაკლებად მდგრადი სოციალური გარანტიები. ასეთ ფონზე 150-ლარიანი პენსია (2013 წლის სექტემბრის მდგომარეობით), რომელსაც იღებს თითოეული პენსიონერი, ნაწილობრივ ამსუბუქებს მძიმე სოციალურ ფონს (განსაკუთრებით, რეგიონებში).

25 <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0541.pdf>

26 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/omc_social_inclusion_and_social_protection/pension_strand

27 [http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_Fillon_\(retraites\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_Fillon_(retraites))

28 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/07/articles/fr0807019i.htm>



ამავე დროს, საპენსიო ასაკის ზრდა პირდაპირ უკავშირდება ამ გადაწყვეტილების მიმღები პოლიტიკური ძალის პოპულარობას და მის პოლიტიკურ მომავალს. შესაბამისად, გადაწყვეტილების მისაღებად ეს გარემოებები მნიშვნელოვან ბარიერად იქცევა.

ამ რისკების მიუხედავად, საქართველოში საპენსიო ასაკის გადასინჯვის თემა გარდაუვალ აუცილებლობად იკვეთება. ამ თვალსაზრისით არსებობს მრავალი ქვეყნის გამოცდილება, როგორ შეიძლება ამ საკითხის შედარებით უმტკივნეულოდ მოგვარება პროცესის ვადებში გაწერის და რისკების მინიმიზების გზით.

თუმცა, როგორც იგივე საერთაშორისო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ საპენსიო პრობლემატიკის მოგვარება არ უკავშირდება მხოლოდ საპენსიო ასაკის შეცვლას. უპირველეს პრობლემად სისტემის ინსტიტუციური შეცვლა და გამართვა იკვეთება, რაც გაცილებით მეტი და რთული სამუშაოს შესრულებას მოითხოვს.

შესაძლო სამსვეტიანი საპენსიო სისტემის მოდელიდან საქართველოში დღეს პრაქტიკულად მხოლოდ ორი სვეტი ფუნქციონირებს: აქედან პირველი – სახელმწიფო პენსიების კომპონენტი – მთლიანად მოიცავს ქვეყნის მოსახლეობის ამჟამინდელ საპენსიო უზერუნველყოფას. რაც შეეხება მესამეს – ნებაყოფლობით დაგროვებად პენსიას – ეს კომპონენტი, პრაქტიკულად, სტატიკურ მდგომარეობაშია და უმნიშვნელო ტემპით ვითარდება: 2011 წლის სამი კვარტლის მონაცემებით, საქართველოში მხოლოდ სამი სადაზღვევო კომპანიის მიერ დაფუძნებული საპენსიო სქემა მოქმედებს, მათი საქმიანობის მაჩვენებლები კი საკმაოდ მოკრძალებულია²⁹ (იხ, ცხრილი).

საქართველოში მოქმედი საპენსიო სქემების საქმიანობის მაჩვენებლები

საპენსიო სქემები	2010	2011	2012
შენატანების რაოდენობა (ლარი)	2 393 288	2 117 817	2 407 256
ხელშეკრულებების რაოდენობა (ცალი)	11664	11 735	11 802
მონაწილეთა რაოდენობა (ადამიანი)	16 879	17 343	18 397
გატანილი სახსრები (ლარი)	1 200 623	1 116 177	990 468
რეზერვები (ლარი)	7 915 350	9 478 392	11 289 694
საინვესტიციო შემოსავალი (ლარი)	775 049	944 253	1 006 177

წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

29 <http://nbg.gov.ge/index.php?m=493>



ასეთ ვითარებაში, როდესაც საპენსიო სისტემის პირველი სვეტი (სახელმწიფო პენსია) დროთა განმავლობაში დეფიციტური და კრიზისული შეიძლება გახდეს, მესამე (ნებაყოფლობით დაგროვებადი) კი სათანადო ტემპით ვერ ვითარდება, უპირიანი ჩანს მეორე სვეტის - სავალდებულო დაგროვებად საპენსიო კომპონენტსა და მის დანერგვაზე დაფიქრება.

ეს მიდგომა თავისი არსით იძულებითი ღონისძიების სახეს ატარებს, თუმცა, ამავდროულად ის უქმნის ადამიანთა საკმაოდ დიდ წარმომადგენლობას უკეთესი სიბერისთვის აუცილებელ წანამძღვრებს.

ამ თვალსაზრისით, მიუხედავად გამოჩენილი ხარვეზებისა და ეკონომიკური კრიზისით გამოწვეული პრობლემებისა, ყველაზე მისაღებ მოდელად კვლავაც ჩილეს საპენსიო მოდელი გვეჩვენება.

საგულისხმოა, რომ სოციალური დაცვის სისტემა, რომელიც Pay-As-You-Go საპენსიო სისტემასაც მოიცავდა, ჩილეში ჯერ კიდევ 1920 წლიდან მოქმედებდა (საქართველოშიც, როგორც საბჭოთა კავშირის ნაწილში, საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემა გასული საუკუნის 20-იან წლებში ამოქმედდა, თუმცა ერთიანი კანონი "სახელმწიფო პენსიების შესახებ" მხოლოდ 1956 წელს მიიღეს). თუმცა, ნახევარ საუკუნეში, 1973 წლისთვის ის გაკოტრების პირას იყო იმის მიუხედავად, რომ ჩილეელი მუშახელის 73% კანონმორჩილად იხდიდა დაკისრებულ გადასახდელს.

სულ უფრო მეტად იზრდებოდა საპენსიო გადასახდელისთვის თავის არიდების ფაქტები, რაც იმით აიხსნებოდა, რომ დაქირავებული მუშახელი ნაკლებ კავშირს ხედავდა გადახდილ გადასახადებსა და პენსიებზე მიმართულ სიმბოლურ თანხებს შორის.

სისტემა სრული კრაზისგან 1980 წლის რეფორმამ იხსნა, რომელიც პრეზიდენტ აუგუსტო პინოჩეტის პერიოდში დაიწყო და განაწილებითი პენსიის სქემა გეგმაზომიერად დაგროვებადი მოდელით ჩაანაცვლა. ყველა ადამიანი, რომელიც დაგროვებად საპენსიო სქემაში ერთვება, იღებს პერსონალურ ანგარიშს, რომელზეც აკუმულირდება მის მიერ განხორციელებული საპენსიო შენატანები. ეს შენატანები კერძო საპენსიო ფონდების მეშვეობით ინვესტირდება სხვა და სხვა პროექტებში და უზრუნველყოფს მოგების გენერირებას, რომელიც თავის საპენსიო შენატანებთან ერთად უბრუნდება ადამიანს პენსიაზე გასვლის პერიოდში.

ჩილეში დაგროვებად სისტემაზე გადასვლა რამდენიმე წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა. ახალგაზრდა ასაკის მოქალაქეები სავალდებულო წესით ხდებოდნენ დაგროვებადი სქემის მონაწილეები. იმ მუშახელს, ვინც უკვე მოასწრო შენატანების გაკეთება განაწილებით საპენსიო სისტემაში, ორ მოდელს შორის არჩევანის გაკეთების უფლება მიეცათ.

ვინც განაწილებით სქემაში დარჩა, იღებს საბაზო სახელმწიფო პენსიას. ვინც დაგროვებად სქემაში გადასვლა გადაწყვიტა, მათ მიიღეს სახელმწიფო ობლიგაციები, რომელთა მეშვეობითაც მოხდა ადრე გაკეთებული შენატანების კომპენსირება (ამ ობლიგაციებს აქვს წლიური 4%-იანი ფიქსირებული მოგება და მისი მფლობელის პენსიაზე გასვლის მომენტში სახელმწიფო ამ ობლიგაციის გამოსყიდვას ახდენს).

რეფორმის მსვლელობაში ძველი სისტემიდან ახალში მოსახლეობის 90%-ზე მეტი გადავიდა, რისი უმთავრესი მიზეზიც პენსიების 40-50%-იანი ზრდა და სადაზღვევო გადასახდელის თითქმის განახევრება გახდა (თავდაპირველი 19%-დან 10%-მდე, სიცოცხლის და ინვალიდობისგან დაზღვევის შემთხვევაში - 13%-მდე).



პარალელურად, კვლავაც არსებობს მინიმალური სახელმწიფო პენსია, რომელიც საპენსიო სარეზერვო ფონდიდან არის უზრუნველყოფილი (ეს ფონდი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად მშპ-ს დაახლოებით 0,5%-ს იღებს).

საგულისხმოა, რომ ჩილეს საპენსიო სისტემის მოქმედ მოდელში მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციით 2008 წელს, პრეზიდენტ მიშელ ბაჩელეტის მმართველობისას, რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება შევიდა³⁰. კერძოდ, საპენსიო სისტემის ფუნქციონირების ანალიზმა ცხადყო, რომ ორი მნიშვნელოვანი პრობლემა გამოიკვეთა: მოსახლეობის მოცვა და მაღალი ადმინისტრაციული დანახარჯები. აღმოჩნდა, რომ საპენსიო სისტემას მიღმა მანკ ბევრი ადამიანი დარჩა, საპენსიო ფონდების მეშვეობით ფულის დაგროვება კი საკმაოდ ძვირი ჯდება და იქ საპენსიო დანაზოგის კეთება აზრს კარგავს დაბალშემოსავლიანი დასაქმებულებისთვის.

ამავე დროს, გახშირებულმა კრიზისებმა გაზარდა იმ ადამიანთა რაოდენობა, ვისაც სურვილის მიუხედავადც არ ძალუძს მათთვის უმნიშვნელოვანესი პენსიის დაფინანსება შემოსავლის რეგულარული წყაროების არარსებობის გამო. შედეგად, ბევრი ადამიანი "ვერ აგროვებს" შენატანების 20-წლიან სავალდებულო ვადას, რაც აუცილებელია მინიმალური პენსიის მისაღებად.

ამ გარემოებების გათვალისწინებით მსოფლიო ბანკმა შეიმუშავა რეკომენდაცია, რომ საერთოდ გაუქმდეს მინიმალურ პენსიის და სოციალური უზრუნველყოფის ცნება და მათ მაგივრად შემოიღონ რისკზე რეაგირების მექანიზმი, რომელიც დღგ-თი მობილიზებული გადასახადებიდან დაფინანსდება.

შედეგად, მინიმალური პენსია და სოციალური უზრუნველყოფა შეიცვალა გადასახადებით დაფინანსებული სოლიდარული საპენსიო სისტემით. 65 წელზე მეტი ასაკის ყველა მოქალაქეს, რომელსაც უცხოვრია ჩილეში სულ ცოტა 20 წლის განმავლობაში და არ აქვს დაგროვილი პენსია დადგენილი მინიმალური ოდენობით, აქვს უფლება ჩაერთოს სოლიდარულ საპენსიო სისტემაში.

ამავდროულად, კანონმდებლობითვე გაფართოვდა იმ სექტორების და პროექტების ნუსხა, სადაც საპენსიო ფონდებს შეუძლიათ ინვესტირება (მეტი მოგების უზრუნველსაყოფად).

დაბოლოს, გარდამავალ პერიოდში, რომელიც 2015 წლამდე განისაზღვრა, ყველა თვითდასაქმებული ასევე უნდა მოექცეს საპენსიო სისტემის ფარგლებში.

მემარცხენე ბაჩელეტის წასვლის შემდეგ, ჩილეს ამჟამინდელი მემარჯვენე პრეზიდენტის, სებასტიან პინერას მთავრობა აგრძელებს ამ რეფორმის განხორციელებას ანუ მიუხედავად იდეოლოგიური სხვაობებისა, მემკვიდრეობითობა და რეფორმის შეუქცევადობა უზრუნველყოფილია.

საგულისხმოა, რომ ჩილეს მოდელის იმპორტირება უკვე არაერთ ქვეყანაში მოხდა და მათზე დაკვირვება ასევე საინტერესო და ანგარიშგასაწევ ინფორმაციას გვაძლევს.

ყოფილი საბჭოთა კავშირის სივრცეში ანალოგიური მოდელით საპენსიო სისტემის რეფორმირება ყაზახეთმა მოახდინა. 1997 წელს მიღებული "საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ კანონით" შეიქმნა

30 http://www.safp.cl/573/articles-3832_recurso_1.pdf



ახალი, დაგროვებადი საპენსიო სისტემის შექმნისა და ძველ, სოლიდარულ სისტემაზე ნელ-ნელა უარის თქმის სამართლებრივი და სამეურნეო საფუძვლები.

ერთი სისტემიდან მეორეზე გადასვლა გეგმაზომიერად ხორციელდება და, წინასწარი გათვლებით, 2038-2040 წლებში უნდა დასრულდეს.

ამ დროისთვის არსებული მონაცემებით, ყაზახეთში 12 საპენსიო ფონდი მოქმედებს, კერძო საპენსიო სქემების მონაწილეთა რაოდენობამ 8,1 მილიონ ადამიანს გადააჭარბა, საპენსიო ფონდების ჯამური აქტივები კი 17 მილიარდ დოლარს შეადგენს³¹.

საქართველოში საპენსიო რეფორმის განხორციელება, აუცილებლობის გარდა, საკმაოდ კარგ პირობებს ქმნის ქვეყნის ეკონომიკისთვის სასარგებლო არაერთი ტენდენციის გასავითარებლად.

უპირველესად, საპენსიო უზრუნველყოფის სექტორში შეიქმნება კიდევ ერთი საფუძველი საჯარო-კერძო პარტნიორობის (Public Private Partnership) განსახორციელებლად. სახელმწიფოს გაუჩნდება შესაძლებლობა, დროთა განმავლობაში მოახდინოს რისკების დივერსიფიცირება კერძო სექტორის დახმარებით და შეამციროს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის სულ უფრო მზარდი ზეწოლა სახელმწიფო ფინანსების სექტორზე.

კერძო სქემების ამოქმედების და დაგროვებით პენსიაზე გადასვლის ხელშეწყობა, როგორც წესი, უპირატესად საგადასახადო სტიმულების შექმნის გზით ხდება. მცირე ხნის განმავლობაში (2004 წელს) საქართველოშიც არსებობდა არასახელმწიფო საპენსიო დანაზოგების დაგროვების საგადასახადო ხელშეწყობის პრეცედენტი (როცა დამქირავებელს შეეძლო, კერძო საპენსიო ფონდში დაქირავებულის ანარიცხის შეტანა ხარჯებში გაეტარებინა), მაგრამ ახალმა საგადასახადო კოდექსმა ეს შეღავათი გააუქმა. თუმცა, ამ ნორმის რამდენიმეთვიანი მოქმედებაც საკმარისი იყო, რომ საპენსიო სქემების მიმართ ინტერესი გაზრდილიყო.

ცხადია, საწყის ეტაპზე საპენსიო უზრუნველყოფის სფეროში კერძო სქემების ხელშეწყობი მექანიზმების შემოტანა ნაწილობრივ შეამცირებს იმ შემოსავლებს, რომლებიც არსებულ საგადასახადო რეჟიმში იკრიბება. თუმცა, გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს წაახალისებს საპენსიო სქემების ამოქმედებას და ხელს შეუწყობს ახალი ტიპის ინსტიტუციური ინვესტორების - კერძო საპენსიო ფონდების შექმნას, რომელთა საქმიანობა ასევე უზრუნველყოფს დამატებით ეკონომიკურ აქტივობას და, შესაბამისად, გადასახადების გადახდას.

თუმცა, ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც განხორციელდა საპენსიო რეფორმა, ეს წამოწყება ყოველთვის სარგებლობდა საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მნიშვნელოვანი მხარდაჭერით, მათ შორის ფინანსურ ნაწილშიც³² (იხ.ცხრილი).

31 <http://www.afk.kz/index.php/en/pension-sector?start=22>

32 http://www.worldbank.org/ieg/pensions/documents/pensions_evaluation.pdf



მსოფლიო ბანკის ფინანსური დახმარება სხვა და სხვა ქვეყნებში საპენსიო რეფორმების განხორციელებისას

ქვეყანა	თანხა (მლნ დოლარი)
ბრაზილია	1 326
მექსიკა	604
არგენტინა	481
პერუ	363
ყაზახეთი	324
რუსეთი	288
თურქეთი	198
ურუგვაი	149
უკრაინა	147

წყარო: მსოფლიო ბანკი

აღნიშნული დახმარება აუცილებელია რეფორმირებადი სისტემის ინსტიტუციონალური მხარდაჭერისათვის. ეს მაგალითად გულისხმობს ინდივიდუალური ანგარიშების აღრიცხვის სისტემის შექმნას; ამასთანავე აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას საგადასახადო შემოსავლების შემცირებაც, რაც გამოწვეული იქნება არსებული გადასახადების სტრუქტურაში საპენსიო შენატანების გარკვეული პროპორციით გათვალისწინების შემთხვევაში (ამავე დროს, თუ რეფორმა დამსაქმებელთა ვალდებულებებს დაადგენს, დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე ეს გამოიწვევს საგადასახადო ტვრითის გაზრდას ბიზნეს სექტორზე).

ჩილეს საპენსიო მოდელიდან განხილვის ღირსად მიგვაჩნია ასევე ის მახასიათებლები, რომლებიც საპენსიო რეფორმამდე ბიუჯეტში მიმართული ანარიცხების გარკვეული ფორმით კომპენსირებას (იმავე ვაუჩერის ფორმით), ასევე სიცოცხლისა და ინვალიდობისგან დაზღვევის პრაქტიკის ინტენსიფიკაციას ითვალისწინებს.

საქართველოში როგორც ერთი, ასევე მეორე პრაქტიკის გამოყენება დასაშვებია. ერთი მხრივ, ამ ტიპის ვაუჩერების შემოღება ახალი ფასიანი ქალაქის გაჩენის საშუალება იქნება, რაც წაადგება ქვეყნის საფონდო ბაზარს და მასზე ახალ ინსტრუმენტს შეიტანს (ჩილეს „საპენსიო“ ვაუჩერს წლიური 4%-იან სარგებელი აქვს, რაც ბევრი ქვეყნის სახელმწიფო ობლიგაციების ღირებულებას აღემატება).

მეორე მხრივ, სიცოცხლისა და ინვალიდობისგან დაზღვევაზე მოთხოვნის მატება, ერთი მხრივ, შესაბამის რისკების შემცირებას, მეორე მხრივ კი სადაზღვევო ბაზრის ამ ტიპის პროდუქტების ახლებურ გენერირებას და დამკვიდრებას შეუწყობს ხელს.



იმავე ჩილეს მოდელის კიდევ ერთი საინტერესო თავისებურება იმ ნოვაციებშია, რაც მასში 2008 წლის საკანონმდებლო დამატებებით შევიდა. უპირველესად ვგულისხმობთ იმ ფაქტს, რომ შესწორებებით განისაზღვრა უახლოეს წლებში საპენსიო სქემებში თვითდასაქმებულების მოქცევის აუცილებლობაც.

საქართველოში საპენსიო რეფორმის ერთ-ერთ უმთავრეს ხელისშემშლელ ფაქტორად სწორედ ის გარემოება სახელდება, რომ ქვეყანაში ძალიან დაბალია ფორმალური კონტრაქტებით დასაქმებულთა რიცხვი და ძალიან მაღალი - თვითდასაქმებულების წილი მთლიან სამუშაო ძალაში³³ (იხ.ცხრილი).

საქართველოს ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა (2012)

სამუშაო ძალა	რაოდენობა (ათასი კაცი)
სულ	2 029
დასაქმებული	1 724
დაქირავებული	662
თვითდასაქმებული	1 054
გაურკვეველი	7.4
უმუშევარი	305

წყარო: საქსტატი

თვითდასაქმებულთა რიცხვი ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის ნახევარს აჭარბებს. შესაბამისად, მათი საპენსიო სქემაში მოქცევა მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება.

არანაკლებ მნიშვნელოვანი ფაქტორია საპენსიო ფონდების გავლით ახალი ფინანსური რესურსების მობილიზების და მათი ინვესტირების შესაძლებლობების გაჩენა. როგორც მსოფლიო გამოცდილება ცხადყოფს, ამ არხებით ხდება ეკონომიკური აქტივობის ხელშეწყობა და გაცილებით უფრო მაღალი საპენსიო დანაზოგების უზრუნველყოფა, ვიდრე სახელმწიფო პენსიის პრაქტიკის მოქმედებისას. საგულისხმოა, რომ საქართველოში დანაზოგების მხრივ ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი პოზიცია უკავია - ქვეყნის მოსახლეობის მხოლოდ 1%-ს აქვს შესაბამისი აქტივი³⁴.

ამავდროულად, დანაზოგების გაზრდის აუცილებლობა აღიარებულია ხელისუფლების მიერაც, „ქართული ოცნების“ წინასაარჩევნო პროგრამაში ხაზგასმით იყო აღნიშნული სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შექმნის აუცილებლობა.

დანაზოგების (მათ შორის, საპენსიო დანაზოგების ზრდა) ტრადიციულად ქმნის ახალ ფინანსურ რესურსს ეკონომიკის განვითარებისთვის და ამცირებს დამოკიდებულებას ქვეყნის გარედან ფინანსური რესურსების მობილვამე.

33 http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

34 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/TW3P/IB/2012/04/19/000158349_20120419083611/Rendered/PDF/WPS6025.pdf



ამავდროულად, კაპიტალის ბაზრების არასათანადო განვითარების დონე დღესდღეობით ერთ-ერთ უმთავრეს შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შემოღებისათვის - რეფორმის შემთხვევაში დაგროვება იმავდროულად იწყება, მაგრამ საპენსიო დანაგროვის ინვეტირება საკმაოდ პრობლემატურია, თუ შესაბამისი ინსტრუმენტები ქვეყანაში არ არის განვითარებული - გარკვეულ შემთხვევებში ამან ქვეყნის ფარგლებს გარეთ საინვესტიციო რესურსის გადინებაც კი შეიძლება გამოიწვიოს. ამ მხრივ ასევე აუცილებელია, გაირკვეს და ნათლად ჩამოყალიბდეს აქტივების მმართველი კომპანიების როლი სისტემაში.

წარმატებული საპენსიო რეფორმის განხორციელებისათვის აუცილებელია იმ თავისებურებების გათვალისწინება, რომელიც ახასიათებს საქართველოს ეკონომიკასა და დემოგრაფიას. მაგალითისთვის, როგორც საყოველთაოდ ცნობილია, ქართული დიასპორის ფულადი გზავნილები თავისი ოჯახის წევრების სასარგებლოდ დღევანდელ ეტაპზე საკმაოდ სერიოზულ ფინანსური და სოციალური დატვირთვის მატარებელია ჩვენს რეალობაში. შესაბამისად ძალიან საინტერესო შეიძლება აღმოჩნდეს ამ სისტემაში დიასპორის ჩართულობის შესაძლებლობის საკითხის სიღრმისეული შესწავლა.

საგულისხმოა, რომ საპენსიო რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით სხვა და სხვა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებსა და ცალკეულ ნაციონალურ მთავრობებში არსებობს საკმაოდ მაღალი რანგის კვალიფიკაცია და ექსპერტიზა, რაც აჩენს შესაძლებლობას, საპენსიო რეფორმის საქართველოში განხორციელებისას დეტალურად იქნეს შესწავლილი ენდემური რისკები, მიოძებნოს ქვეყნის სპეციფიკისადმი მაქსიმალურად მისადაგებული მოდელი და მაქსიმალურად გამოირიცხოს ყველა ის რისკი, რაც საპენსიო რეფორმის განხორციელებას ახლავს.



დასკვნები და რეკომენდაციები

ქვეყნის საჯარო ფინანსების დინამიკა, ქვეყნის მოსახლეობის დემოგრაფიული სურათის ცვლილება, დასაქმების მდგომარეობა და ადგილობრივი თუ ეგზოგენური ფაქტორების გამო მოსალოდნელი ცვლილებები დღის წესრიგში დღეს მოქმედი საპენსიო უზრუნველყოფის სქემის რეფორმირების აუცილებლობას აყენებს.

მოქმედი მოდელის მოდიფიცირების მცდელობები ვერ პასუხობს იმ გამოწვევებს, რომლებიც თვალსაჩინოა და სულ უფრო ნაკლებად ადეკვატურს ხდის საპენსიო უზრუნველყოფის არსებულ სისტემას ცხოვრებისეულ რეალობებთან.

მოქმედი საპენსიო სისტემა თავისი არსით სოციალური დახმარების ინსტრუმენტს წარმოადგენს, რომელიც მხოლოდ უმწეო პენსიონერებს უმსუბუქებს ვითარებას, თუმცა ვერ უზრუნველყოფს მინიმალური სასიცოცხლო საჭიროებების დაკმაყოფილებას.

აქედან გამომდინარე, აუცილებელია მთელი რიგი ნაბიჯების გადადგმა საიმისოდ, რომ საპენსიო სისტემა გახდეს ეფექტიანი მექანიზმი, მოიცვას კერძო ინიციატივა და არ დარჩეს მხოლოდ მოუქნელი სახელმწიფო მანქანის პასუხისმგებლობის საგანი.

ამ ცვლილების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება და განხორციელება:

- პოლიტიკური და საკანონმდებლო გადაწყვეტილების მიღება საპენსიო სისტემის მეორე სვეტის (სავალდებულო დაგროვებითი) ამოქმედების შესახებ;
- გამჭვირვალე და გასაგები თამაშის წესების შექმნა ქვეყანაში საპენსიო ფონდების, აქტივების მმართველი კომპანიების შექმნისა და საქმიანობის, მათი მკაცრი ზედამხედველობისა და მოსალოდნელი რისკების მინიმიზაციისთვის;
- გარდამავალი პერიოდის პრობლემატიკის იდენტიფიცირება და შესაბამისი რისკების შემცირების ღონისძიებათა განსაზღვრა;
- გარდამავალი პერიოდის საფასურის დაფინანსების წყაროების გამოკვეთა
- პენსიაზე გასვლის, დანაგროვით სარგებლობის და საკუთარი ინდივიდუალური ანგარიშის მართვისა და მოძრაობის შესაძლებლობების მკაფიოდ განსაზღვრა;
- მინიმალური სახელმწიფო პენსიის და მისით სარგებლობის გარანტიების განსაზღვრა და დაკანონება;
- მინიმალური საპენსიო ასაკის გადასინჯვა შესაძლო გაზრდისა ან გათანაბრების თვალსაზრისით;

- პენსიაზე ვადამდე გასვლის შესაძლებლობის მკაცრი და დასაბუთებული რეგლამენტირება;
- საპენსიო უზრუნველყოფის კომპლექსური სისტემის ფორმირება განსხვავებული შემოსავლების მქონე მოქალაქეთათვის;
- საპენსიო აქტივების ინვესტირების მიმართულებების გამოკვეთა, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში საფონდო ბაზარი კვლავაც ჩანასახობრივ მდგომარეობაშია.
- საპენსიო შენატანების დაზღვევის პრაქტიკის ამოქმედება.
- ახალი სისტემაში ქართული დიასპორის ჩართულობის შესაძლებლობების შესწავლა.



ფალიაშვილი/მოსაშვილის ქ. 85/24. მეოთხე სართული. 0162. თბილისი. საქართველო.
ტელ/ფაქსი: +995 32 2 207 305
e-mail: info@eprc.ge
www.eprc.ge