

კაჭრეთის დიალოგები

მრავალი მაგიდა კარგი მმართველობის შესახებ

საპენსიო რეფორმა – გამოწვევები და შესაძლებლობები



საპენსიო რეფორმა – გამოწვევები და შესაძლებლობები

კაჭრეთის დიალოგები:
მრგვალი მაგიდა კარგი მმართველობის შესახებ

14 ოქტომბერი, 2011

წინასიტყვაობა

წინამდებარე ანგარიში ასახავს კაჭრეთში 14 ოქტომბერს გამართული შეხვედრაზე გამოტყმულ მოსაზრებებს. კაჭრეთის დიალოგები წარმოადგენს მრგვალი მაგიდის ფორმატს, რომელიც ყოველ სამ თვეში ერთხელ იმართება და რომელშიც მონაწილეობას იღებენ საქართველოში ხელისუფლების წარმომადგენლები და დამოუკიდებელი ექსპერტები. მრგვალი მაგიდის მიზანია ქართული საზოგადოების დემოკრატიული განვითარებისთვის უმნიშვნელოვანესი საკითხების განხილვა. დიალოგები ორგანიზებულია მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტისა (CIPDD) და ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის (EPD) მიერ.

როგორც სახელწოდება მიუთითებს, კაჭრეთის დიალოგები კაჭრეთში – კახეთის რეგიონის დაბაში არაფორმალურ გარემოში ტარდება, რაც განსახილველი საკითხების სიღრმისეული კვლევის საშუალებას იძლევა ჩვეულებრივი, პოლიტიკური არენის მიღმა. გამოცდილებისა და ცოდნის ამგვარი გაზიარებით CIPDD და EPD შემდგომ მიზნებს ისახავენ:

პირველ რიგში, საქართველოს წამყვან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიებისთვის მაღალი რანგის დებატებში (რომლებსაც მოდერატორობას საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტები უწევენ) მონაწილეობის უზრუნველყოფით CIPDD და EPD ცდილობენ ხელი შეუწყონ უკეთ ინფორმირებულ საზოგადოებრივ დისკურსს საქართველოში დემოკრატიზაციის პროცესის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, რადგან დიალოგში მონაწილეებს ჩართულობის თანაბარი საშუალება ეძლევათ. მეორე რიგში, ორგანიზაციები სთავაზობენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსა და პოლიტიკურ პარტიებს პლატფორმას პარტნიორობისა და ქსელური თანამშრომლობისთვის, სადაც მათ აგრეთვე ეძლევათ შესაძლებლობა გაუზიარონ საკუთარი ცოდნა და გამოცდილება უცხოელ და ადგილობრივ ექსპერტებს. მესამე რიგში, მრგვალი მაგიდები საშუალებას აძლევს პოლიტიკურ პარტიებს აიმაღლონ ცნობადობა მკვეთრად გამოხატული სტრატეგიების საფუძველზე.

ანგარიშის პირველი ნაწილი წარმოადგენს 14 ოქტომბერს დიალოგის შეჯამებას. დიალოგის თემა გახლდათ „საპენსიო რეფორმა – გამოწვევები და შესაძლებლობები“. ანგარიშის მეორე ნაწილი მკითხველს სთავაზობს განხილვაზე წარმოდგენილ მასალას.

საპენსიო რეფორმა – გამოწვევები და შესაძლებლობები

დისკუსიის ანგარიში

2011 წ. 14 ოქტომბერს კატრეთში მდებარე სასტუმრო „ამბასადორში“ ჩატარდა მრგვალი მაგიდა თემაზე საპენსიო რეფორმა საქართველოში – გამოწვევები და შესაძლებლობები. შეხვედრის ორგანიზატორები იყვნენ საერთაშორისო ფონდი ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი. მრგვალი მაგიდა ჩატარდა პროექტის „კატრეთის დიალოგები: მრგვალი მაგიდა კარგი მმართველობის შესახებ“ ფარგლებში, რომელიც მიმდინარეობს პოლანდიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს მხარდაჭერით.

შეხვედრა გახსნეს ორგანიზატორებმა, კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარემ – ვია ნოლიამ და ევროპული პარტნიორობა დემოკრატიისათვის კავკასიის რეგიონის მენეჯერმა – იონე ქათსუქმა.

მოხსენებები წარმოადგინეს: რევაზ საყვარიშივილი (ეკონომიკის ექსპერტი, საქართველოს საღაღდეგო ასოციაცია); გიორგი დარჩიამ (კერძო საპენსიო და აგრო-საღაღდეგო განვითარების პროგრამის კონსულტანტი); შოთა მურღულიამ (დირექტორთა საბჭოს წევრი, სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი); ვია ჯანდიერმა (ახალი ეკონომიკური სკოლა, ევროპული ინტეგრაციის კოალიცია); ვახტანგ მეგრელიშვილმა (აგრარული უნივერსიტეტის პრორექტორი).

შეხვედრას მოდერაციას უწევდა ვია ნოლია, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის თავმჯდომარე. მრგვალ მაგიდას ესწრებოდნენ საქართველოს პოლიტიკური პარტიების და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები, ამ თემაზე მომუშავე ადგილობრივი და უცხოელი ექსპერტები.

თემა 1. საერთაშორისო ტენდენციები საპენსიო რეფორმების განსახორციელებლად

დისკუსიის განაცხადი: საპენსიო უზრუნველყოფის მოდელებიდან (სოლიდარული, დაგროვებითი, შერეული) ყველა ქვეყანამ საპენსიო სისტემის საკუთარი მოდელი უნდა აირჩიოს მისი ეროვნული სპეციფიკისა და ეკონომიკის განვითარების დონიდან გამომდინარე

გამოთქმული მოსაზრებები:

- საპენსიო უზრუნველყოფის საკითხები ზოგადი პრობლემაა მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაში, მათ შორის ევროპის ქვეყნებშიც. თუმცა

ქართული სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით გამართულ დისკუსიებში საპენსიო საკითხებზე და მასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე საუბარი არ არის პოპულარული.

- 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან, მსხვილმა საფინანსო ორგანიზაციებმა გამოკვეთა ის რისკები, რომელიც აფერხებს ეკონომიკის განვითარებას არსებული სისტემით საპენსიო სისტემების ფუნქციონირების გამო. ამ რისკებს შორისაა: 1) დემოგრაფიული, რომელიც დაკავშირებულია ადამიანის სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდასთან; 2) სახელმწიფო პენსიების შეუსაბამობა ცხოვრების დონესთან 3) მზარდი მოთხოვნილება სახელმწიფო საპენსიო სისტემების რესურსებზე და მათ სტაბილურობაზე; 4) კორპორატიული საპენსიო სქემების არსებული მდგომარეობა და მდგრადობა.
- 2008 წ. ეკონომიკურმა კრიზისმა მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში არსებული ისედაც რთული ვითარება კიდევ უფრო დაამძიმა, რადგან უმუშევრობამ იმატა და სოციალური გაღაპრების ამოღება მკვეთრად შემცირდა. ვარაუდობენ, რომ საპენსიო ფონდის დეფიციტი 2010 წელს 32 მილიარდს მიაღწევს.
- ყველა თანხმდება, რომ საპენსიო სისტემის რეფორმა აუცილებელია, და თუ დღეს არ იქნა შესაბამისი ზომები მიღებული, მომავალი თაობა დაზარალდება. 2010-2050 წლებში მოსალოდნელი რისკები ყველაზე მეტად დაზარალებს განვითარებულ ქვეყნებს. ეს ქვეყნები ხასიათდებიან სოციალური უზრუნველყოფის შედარებით მაღალი დონით და დემოგრაფიული მდგომარეობის სწრაფი გაუარესებით.
- არსებულ რისკებსა და პრობლემებთან ბრძოლის მექანიზმებიდან გამოიყენებენ რამოდენიმეს, კერძოდ,

- (1) საპენსიო ასაკის გაზრდა, რადგანაც ქვეყნებს, სადაც საპენსიო ასაკი მაღალია, უკეთესი მაჩვენებლები აქვთ (დანია 61, დიდი ბრიტანეთი 62.5, შვედეთი 63.7, ირლანდია 64.1) . უკანასკნელ წლებში საშუალოდ ეს მაჩვენებლებით 0.5-1 წლით არის გაზრდილი – (60.5- დან 61.5-მდე).
- (2) საპენსიო დანახარჯების ოპტიმიზაცია ქვეყნის შიდა ვალდებულების შესამცირებლად, რადგანაც სოციალური და საპენსიო პროგრამების უცვლელად დატოვება 2050 წლისათვის მოსალოდნელს ხდის სახელმწიფო ვალდებულების კატასტროფულ ზრდას ქვეყნის მშპ-სთან შედარებით. 2050 წლისთვის მსოფლიოში 65 წლის და უფრო მაღალი ასაკის ადამიანების ოდენობა დღევანდელი 7,6%-დან 16,2%-მდე გაიზრდება. თუ მთავრობები არ შეცვლიან მიმდინარე საპენსიო და სხვა სოციალურ პროგრამებს, მოსახლეობის დაბერებასთან დაკავშირებული ხარჯები სახელმწიფო ვალდებულებას დღევანდელი გლობალური მშპ-ს 36,1%-დან 260%-მდე გაზრდის.

- მსოფლიოში საპენსიო სისტემის რეფორმების ბოლო მაგალითებია:

- (1) საფრანგეთი, ოქტომბერი, 2010, სისტემამ მიიღო საპენსიო ასაკის 60-დან 62-მდე გაზრდის გადაწყვეტილება.
- (2) ესტონეთი, დეკემბერი 2009, სისტემამ მიიღო საპენსიო ასაკის ქალთა-და მამაკაცთა შორის ჯერ გათანაბრების (2006) ხოლო 2016 წ. 63 წლამდე გაზრდის შესახებ.

თემა 2. საქართველოში მოქმედი საპენსიო სისტემა

დისკუსიის განაცხადი: საქართველოში მოქმედებს სახელმწიფო საპენსიო (მსოფლიო ბანკის მოდელის I სვეტი) და კერძო საპენსიო სქემების (III სვეტი) სისტემა. საგადასახდელი საპენსიო დანახოების სისტემა (II სვეტი) ამ დროისათვის არ დანერგილა.

საგადასახდელი საპენსიო დანახოების სისტემის უპირატესობა მდგომარეობს ა) ყველას მონაწილეობაში; ბ) ნაკლებ დანახარჯებში ყოველ ცალკეულ მონაწილეს. ნებაყოფლობითი კერძო საპენსიო სქემებისათვის დამახასიათებელია ნაკლები მონაწილეობა, თუმცა ეს პოლიტიკურად არასტაბილურია. მისი უპირატესობა - ნაკლები სახელმწიფო პასუხისმგებლობა, უკეთესი არჩევანი და ხარისხი.

დისკუსიაზე გამოთქმული მოსაზრებები:

(1) საპენსიო სისტემა საქართველოში

- საქართველოში დღეს არსებული საპენსიო სისტემა შემწვობების სისტემას უფრო ჰგავს. თუმცა, ეს არ არის საუკეთესო გზა, რადგანაც ადამიანების ცნობიერებაში გამჯდარია, რომ ეკუთვნით პენსია. მოქმედ სისტემას ჰქვია საპენსიო და არა შემწვობების სისტემა. ხელისუფლებას არ ჰყოფნის გამბედაობა, უთხრას ხალხს ეს პენსია კი არაა – შემწვობაა.
- საქართველოში ამჟამად მოქმედებს სახელმწიფო ასაკობრივი საპენსიო სისტემა. ადმინისტრირება ხდება შრომის, სოციალური დაცვისა და ჯანმრთელობის სამინისტროს მიერ, ხორციელდება შენატანების გარეშე და მოქმედებს – ფეი ეს ოუ გო – სისტემა. ის პრობლემატურია გრემდვადიანი მდგრადობის თვალსაზრისით, ხოლო ფისკალური ხარჯი ზღუდავს ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და განვითარებას.
- 2012 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებით ნაწილი – 7,673 მილიარდი ლარია, აქედან საპენსიო ხარჯი – 1,076 მილიარდი ლარი (ბიუჯეტის ხარჯებით ნაწილის რეკორდული 14%)
- 2011 წ. აგვისტოს მონაცემებით საქართველოში პენსიონერთა რაოდენობა შეადგენს 662,978 . ყოვალთოეური პენსია: 100 ლარი, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველთოეურად განხორციელებული ტრანსფერები 66,297,800 ლარი. ფისკალუ-

რი ხარჯი ახდენს უარყოფით გავლენას ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და განვითარებაზე.

- 100 ლარი არაა საკმარისი სავალდებულო მინიმუმის დასაფარდაც კი. ამასთან პენსიები პერიოდულად იზრდება. კიდევ 10 ლარით გაზრდა მოითხოვს 6 მლ ლარით მეტ დაფინანსებას თვეში, პენსიის 100 დოლარზე გატოლება – მოითხოვს 60 მლ ლარით მეტს თვეში. ხელისუფლებას გაუჭირდება ხარჯების დაფარვა თუ არ გაიზარდა შშპ.
- ეკონომიკურ ზრდასთან ერთად ეს ციფრი გაიზრდება, რაც დიდი ხარჯი იქნება მთავრობისათვის, მთავრობა იძულებული გახდება შემადიროს სხვა ხარჯები
- საქართველოში მოქმედ საპენსიო სისტემას ახასიათებს გენდერული დისკრიმინაცია, საქართველოში ქალი მამაკაცთან შედარებით ადრე იღებს პენსიას, თანაც საშუალოდ ქალი მეტს ცოცხლობს. საპენსიო ასაკის გათანაბრებით 138 მლ ლარის დაზოგვა შეუძლებელი იქნება მყისიერად, რადგანაც იმ ხალხისათვის, ვისაც უკვე მიეცემათ პენსიები, მისი შეწყვეტა შეუძლებელია.
- საქართველოს მოსახლეობისათვის ხელმისაწვდომია სადაზღვევო ნებაყოფლობითი პენსია, რომლის მართვასაც ახორციელებს სადაზღვევო ორგანიზაციები. როგორც დეკლარირებულია 6 სადაზღვევო ორგანიზაციის შეუძლია საპენსიო ნებაყოფლობითი სისტემაში მონაწილეობა, მაგრამ მხოლოდ 3 მათგანი – ალდაგი, იმედი, ბი-სი-აი არის აქტიური. ეს სისტემა ადმინისტრირდება კერძო სადაზღვრვო კომპანიების, ხოლო რეგულირდება, ეროვნული ბანის მიერ. თავისი არსით ის ლიბერალურია, რადგანაც დანახოების გამოტანა პენსიაზე გავლამდე არის შესაძლებელი. ამასთან, განსხვავება სადაზღვევო საბანკო დეპოზიტებსა და სხვა შემნახველ ბანკებს შორის ისაა, რომ საპენსიო შენატანებისას არ იბეგრება საბანკო დეპოზიტებზე მიღებული მოგება, თუმცა შემომატანმა თვითონ უნდა დაბეგროს ეს მოგება გამოტანის შემდეგ, რაც ნიშნავს, რომ მასზე საგადასახდელი შედავათები არ ვრცელდება.

(2) საქართველოს საპენსიო სისტემის წინაშე არსებული გამოწვევები

1. ნებისმიერ საპენსიო სისტემას აქვს 2 მხარე – მოკლევადიანი პოლიტიკური და გრძელვადიანი ეკონომიკური. მნიშვნელოვანია ხელისუფლებამ გაითვალისწინოს რომ არსებობს ეკონომიკური გძელვადიანი პრობლემა, რომელიც დღეს ხილვადი არაა, და 20-50 წლის შედნს თავს.
2. საქართველოში ახალგაზრდებს არ აინტერესებთ რა იქნება 50 წლის შემდეგ, მათთვის ამას ძალიან დიდი მნიშვნელობა არ აქვს. ამიტომ სავალდებულო საპენსიო სისტემის დანერგვისას აუცილებელია მთავრობამ ამ საკითხზე პოლიტიკური პროპაგანდა აწარმოოს
3. საქართველოში ბევრს არასოდეს არ შეუტანია კონტრიბუცია საპენსიო ფონდებში, არ იხდიდნენ გადასახადს და პასპორტიც კი არ გააჩნდათ. დღეს პენ-

სიები დანიშნული აქვს სოფლის მოსახლეობასაც, რომელსაც არასოდეს გაუკეთებია შენატანი საპენსიო ფონდში, რაც საპენსიო პრინციპების დარღვევას წარმოადგენს.

4. ეს ეხება ასევე უცხოეთში მომუშავე ადამიანებსაც, რომელთაც ვერ უნდა აიღონ საქართველოში პენსია, რადგანაც არასოდეს გადაუხდიათ შენატანი
5. მთავრობის დავალიანება საპენსიო სისტემის მიმართ რამდენიმეჯერ აღემატება თავად შშპ-ს.
6. სსრკ დამლის შემდეგ საქართველოს არანაირი კომპენსაცია არ მიუღია, რაც საპენსიო ვალდებულებების საკითხს ბუნდოვანს ხდის.
7. მოსახლეობის ერთი ნაწილი იმათ ხარჯზე ცხოვრობს, ვინც უცხოეთში მუშაობს, დაახლოებით მოსახლეობის 15% . ფაქტია, რომ ისინი პარალელურად იღებენ პენსიას და არ იხდიან გადასახადებს.
8. აქაური ქართველები ეხმარებიან მშობლებს დაბეგრილი შემოსავლებიდან (20%) კერძო საპენსიო ფონდები ასევე ითხოვენ გადასახადებს, რაც ცუდი პრაქტიკაა
9. საპენსიო ხარჯების ზრდაზე საუბრისას გასათვალისწინებელია, რომ ეს ფული ამოღებულია კერძო სექტორიდან, რომლის განვითარების პერსპექტივები გაუარესდა
10. ძალიან მწ?შენეოვანია, ამ სფეროში არ იყოს გაცემული ფუჭი დაპირებები რაც დაუსაბუთებელ მოლოდინებს აღძრავს. მთავრობას აღარ უნდა გაუკვირდეს, რომ მედია კრიტიკას დაიწყებს.
11. სახელმწიფო პენსია არაა კერძო საკუთრება. თუმცა კერძო სექტორში შეიძლება არსებობდეს კონტრაქტი, რომ გარდაიცვლების შემთხვევაში კერძოდ სადაზღვევო თანხა არ დაეკარგება ოჯახის წევრებს.
12. სახელმწიფო პენსიის საკითხი აუქმებს არჩევანის შესაძლებლობას, რაც ხელს უშლის კონკურენციას და ხარისხს.
13. სახელმწიფო პენსიის არსებობა გავლენას ახდენს ინფლაციის დონეზეც.
14. მთავრობის მონაწილეობა ამ სისტემაში აძვირებს ხარჯებს.

თემა 3. საპენსიო სისტემის შესახებ სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, მოქალაქეების მონაწილეობის გაზრდა

დისკუსიის განაცხადი: საქართველოში ეფექტიანი საპენსიო სისტემის შესაქმნელად საზოგადოებაში არსებობს ორი მოსაზრება: ერთი მხარს უჭერს არსებული სისტემის შენარჩუნებას და სახელმწიფოს მიერ გაწეული ხარჯების მოხმარებას ე.წ. სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფთა დახმარებას, რადგანაც არსებული სახით პენსიები არ აკეთებს მნიშვნელოვან კონტრიბუციას მოსახლეობის სიღარიბისგან დაცვის საქმეში. მეორე მოსაზრების თანახმად, საქართველოს სჭირდება საპენსიო სისტემის სავალდებულო მოდელი – სავალდებულო სა-

პენსიო დანაშოგების შემოღება, რადგანაც საზოგადოების წევრი კონკრეტული პიროვნება არ არის შორსმხედველი და არ ფიქრობს მომავალზე.

დისკუსიაზე გამოთქმული მოსაზრებები:

(1) სახელმწიფო პოლიტიკა

- საქართველოში საპენსიო სისტემის შესახებ დიალოგი 10 წლის წინ დაიწყო და მიმდინარეობდა ფონდ – ღია საზოგადოება საქართველოს მხარდაჭერით. 10 წლის შემდეგ სტატუსს ქვო ისევ შენარჩუნებულია, და საბოლოო პროდუქტი – საპენსიო სისტემის სახელმწიფო პოლიტიკის სახით – არ არსებობს. ადრინდელი დისკუსიების საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოსათვის ეს ძალიან რთული თემაა, რადგანაც სიტუაციას ართულებს ქვეყანაში არსებული სიღარიბის დონე. სახელმწიფოს არ აქვს შესაძლებლობა დაფაროს საპენსიო ხარჯები, რის გამოც მას მოუწევს ამ ხარჯების დაფარვა სხვა შემოსავლებიდან და არა სოციალური გადასახადის კონტრიბუციიდან. სოციალური გადასახადი არასოდეს იქნება საკმარისი იმისათვის რომ დააკმაყოფილოს პენსიონერების მოთხოვნები.
- საქართველო არის დეფიციტური დემოკრატია, რის გამოც განხილავება საზოგადოების აზრსა და ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს შორის დიდია. ამიტომ ერთია – რა უნდა საზოგადოებას, რა არის უფრო სამართლიანი და მეორეა, რომ საზოგადოების არჩევანი არ ნიშნავს არაფერს, რადგანაც საზოგადოებას თავის წარმოდგენა აქვს სამართლიანობაზე.
- გერონტოკრატია არის დემოკრატიის ერთ-ერთი ნიშანი ქვეყანაში. პოლიტიკურად ეს ნიშნავს იმას, რომ პენსიონერების როლი არჩევნებში მზრდება, თანაც მათ მეტი შესაძლებლობა აქვთ მობილიზებისათვის, ვინაიდან დასაქმებულები არ არიან. თუმცა დღეს საქართველოში ახალი თაობა ბატონობს (იუნოკრატია), მან დაახლოებით 7-ჯერ გაზარდა პენსია, იმიტომ რომ არჩევნების მოგება უყვარს. მიუხედავად ამისა, მთავრობის მიერ გაცემული პენსიები სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფთა დახმარებაზე გათვლილი, რადგანაც პენსია ძალიან მცირეა. ამასთან, პენსიები არ აკეთებს მნიშვნელოვან კონტრიბუციას მოსახლეობის სიღარიბისგან დაცვაში, რადგანაც სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემებით, ღარიბებს შორისაც მხოლოდ 30%-თვისაა 100 ლარი ერთადერთი შემოსავალი.
- საქართველოს უფრო ადვილად შეუძლია არსებული სირთულეების დაძლევა და სხვა მიმართულებით წასვლა, ვიდრე დასავლეთის ქვეყნებს. დაბერებული მოსახლეობა საქართველოშიც საკმაოდ აა, თუმცა საქართველოს უპირატესობა ისაა, რომ დღეს მოქმედი სისტემა უფრო წაავს არა საპენსიო, არამედ დახმარებების სისტემას (პოლონელი ეკონომისტის – ენუი მილერის თა-

ნახმად). თუმცა, საზოგადოება ჯერ კიდევ უნდა შეთანხმდეს – რა დანიშნულება აქვს პენსიას: 1) ის სიღარიბის საწინააღმდეგო ინსტრუმენტია თუ 2) ღირსეული ცხოვრების შენარჩუნების შესაძლებლობა ასაკში შესვლისას.

(2) საპენსიო უზრუნველყოფის ადეკვატური მოდელის შერჩევა

არსებული რეალობის გათვალისწინებით რთულია რომ ვინმეს პქონდეს ბოლომდე ჩამოყალიბებული პოზიცია საქართველოსთვის მისაღები მოდელის შესახებ: ერთ-მანეთს უპირისპირდება სავალდებულო და ნებაყოფლობითი მოდელები. ამასთან, **ექსპერტების ერთი ჯგუფის აზრით** მსოფლიო ბაკის მოდელებიდან საქართველოსათვის სასურველია მეორე სვეტის შემოღება – სავალდებულო დანაშოგების დანერგვა. ეს სისტემა შეიძლება დაეფუძნოს პროგრესული გადასახადების სისტემას

საქართველოში II სვეტის საპენსიო სისტემის დანერგვის შემთხვევაში შესაძლებელია:

- გრძელვადიანი დანაშოგების აკუმულირება სხვადასხვა ინვესტიციებისათვის, სამუშაო ადგილების შექმნისათვის და ეროვნული წარმადობის ზრდისათვის.
- საპენსიო სისტემის ზრდა და სტაბილური განვითარება საქართველოს მთავრობას ხელს შეუწყობს სახელმწიფო პენსიების სიცოცხლისუნარიანობის სტაბილიზაციაში
- საბაზრო ეკონომიკის განვითარებასთან და დემოგრაფიული მდგომარეობის ცვლილებასთან დაკავშირებულ სოციო-ეკონომიკური და პოლიტიკური ზეწოლის და ფისკალური შეხედულებების გასაჩივრებლად, სახელმწიფო პენსიის გარდა, ხელმისაწვდომი იქნება შემოსავლის სხვა წყარო.
- საპენსიო აქტივების აკუმულირება პროგნოზირებადია II სვეტის პენსიებში, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში, იძლევა კაპიტალის პროდუქტიული მობილიზების საშუალებას – ზრდაზე ორიენტირებული ეკონომიკური საქმიანობები
- ინფრასტრუქტურის დაფინანსება, რომელიც ხელს უწყობს ეკონომიკის განვითარებას და კონკურენტუნარიანობის ზრდას.

მიუხედავად მთელი რიგი დადებითი შედეგებისა, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით სავალდებულო დანაშოგების სისტემის დანერგ-

ვართული ხდება. მოსახლეობის 67% დაუსაქმებელია. ამ პირობებში რა წყაროებით მოხდება კერძო საპენსიო ფონდებში შეტანა? ეს ხელს შეუშლის სავალდებულო სისტემის დანერგვას, დასაქმების დონე უნდა აკმაყოფილებდეს მინიმალურ მოთხოვნებს, რომ შესაძლებელი გახდეს სავალდებულო საპენსიო სისტემის ამუშავება. ამასთან, მოსალოდნელი არაა, რომ ხელისუფლებამ უახლოეს მომავალში უარი თქვას 20%-იან გადასახადზე.

ექსპერტების მეორე ჯგუფის აზრით დღევანდელი სისტემის ფარგლებში ხელისუფლება აძლევს საპენსიო ასაკის ადამიანს დანაშოგების მიღების შესაძლებლობას. მთავრობის მიერ გაღებული პენსია – ბუნებით არის დანაშოგება, სადაც კონტრიბუციას აკეთებს ყველა გადამხდელი, რომელიც მოსახლეობის შემოსავლებს შორის განსხვავების გათანაბრებისკენაა მიმართული.

რადგან დღეს საქართველოს მთავრობის მიერ გაღებული კონტრიბუცია ღარიბებისთვისაა განკუთვნილი, სასურველია, რომ ის ნამდვილად ღარიბებისათვის იყოს, ანუ პოლიტიკოსებმა უნდა იფიქრონ ვისთვის იქნება ის უფრო საჭირო

ადამიანები არ არიან ახლომხედველნი – და ამიტომ არ არის საჭირო ადამიანებმა სავალდებულო წესით შეაგროვონ ფული ერთ ფონდში და დაეხმარონ ბოხნისის წარმატებაში ამ ფონდს. აჯობებს, ეს ფული დარჩეს საქართველოს ეკონომიკაში. სავალდებულო საპენსიო სისტემის ამოქმედებისას ყველაზე კარგ მდგომარეობაში არიან დამწყებები, საბოლოო ჯამში ეს პირამიდა ჩამოიშლება

დღეს საქართველო ცოტა უკეთეს სიტუაციაშია, რადგანაც არ აქვს სახელმწიფო ვალდებულებები. ბიუჯეტში სოციალური ხარჯების წილი არაა დიდი. კარგი იქნება, თ ის არ გაიზარდოს მისი უკეთესად გადახაწილება კი საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას უფრო ეფექტიანი იყოს სიღარიბის პრობლემების მოგვარებაში.

ამგვარად, საქართველოში არსებობს საპენსიო სისტემის შექმნის ორი ალტერნატივა -სავალდებულო და ნებაყოფლობითი საპენსიო სისტემები. ზოგადად რაც უფრო ნაკლებ მონაწილეობას მიიღებს სახელმწიფო ამ პირობებში, მით უფრო დიდი იქნება სისტემის ეფექტიანობა. ამ მხრივ საუკეთესოა კერძო საპენსიო სისტემა, სადაც მინიმუმდამდეა დაყვანილი სახელმწიფოს როლი და რომელიც მოითხოვს თავისუფალ შენატანებს.

საპენსიო რეფორმა

რევაზ საყვარიშვილი
ანალიტიკური ცენტრი „ეკონომეტრი“

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

დღეს საქართველოს საპენსიო სისტემა ორ თვისებრივად განსხვავებულ და ზომით არათანაბარ ნაწილად იყოფა. ძირითადია სახელმწიფო საპენსიო სისტემა, რომელიც ეფუძნება გადახაწილებით პრინციპს და დაწყებულია თაობათა სოლიდარობის სქემაზე – არსებულ პენსიონერებს პენსიები მიეცემათ დღეს მომუშავეთა მიერ გადახდილი გადასახადების ხარჯზე.

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

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

ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის პროგნოზით, გარდამავალი ქვეყნების ეკონომიკათა უმეტესობა კრიზისიდან გვიან გამოვა და დაბალი ტემპით დაიწყებს ზრდას. შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საქართველომ უახლოეს პერიოდში მიაღწიოს ეკონომიკის იმგვარ აღმასვლას, როგორც კრიზისამდელ პერიოდში ჰქონდა (მაგალითად, 2007 წელს – 12,6%). მით უფრო, უცხოური საინვესტიციო ნაკადების შემცირების, დონორების მსხვილი დახმარებების კლების და ადგილობრივი ბიზნეს-აქტივობის დაბალი მაჩვენებლების გათვალისწინებით.

2012 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით, მისი ხარჯვითი ნაწილი 7,7 მილიარდ ლარს მიაღწევს, აქედან სახელმწიფო პენსიებზე 1,1 მილიარდამდე ლარი ანუ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 14%-ზე მეტი უნდა მიიმართოს, რაც საკმაოდ მაღალი წი-

ლია. ამის მიუხედავად, არსებული საპენსიო განაკვეთები, ერთი მხრივ, ვერც პენსიონერთა ღირსეულ სიბერეს უზრუნველყოფს (ბოლო წლებში პენსიის ოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდის მიუხედავად, ის კვლავაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საარსებო მინიმუმს) და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოსაც საოპერაციო ფულის მნიშვნელოვან რესურსს უმცირებს (შედარებისთვის: 2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პენსიებზე 303 მილიონი ლარი მიმართა, 2012 წლის შესაბამისი ხარჯი კი უკვე თითქმის 4-ჯერ მეტი იქნება).

რაც შეეხება დემოგრაფიული სურათს, შობადობის მიხედვით, საქართველო მსოფლიოს 196 ქვეყანას შორის 164-ე ადგილზეა. შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი (ერთი ქალის მიერ სიცოცხლის განმავლობაში დაბადებული ბავშვების საშუალო რაოდენობა) 1,4-1,7-ის ფარგლებშია (მსოფლიოში მხოლოდ 14 ქვეყანაა ასეთი დაბალი მაჩვენებლით). გაზრდილია მოკვდავობის დონეც, განსაკუთრებით ჩვილ ბავშვთა ასაკობრივ ჯგუფებში. დღეისათვის ის 1000 ცოცხლად დაბადებულზე 25-ის ფარგლებშია, მაშინ როცა განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 3-4-ს არ აღემატება.

შექმნილ ფონს კიდევ უფრო ამძიმებს მიგრაციული პროცესების ინტენსივობა. 1990-2006 წლებში განსხვავება ჩამოსულებსა და ქვეყნიდან გასულებს შორის უარყოფითი იყო და დაახლოებით ერთ მილიონს შეადგენდა. ეს ტენდენცია დღესაც გრძელდება. მიიმე სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორების შედეგად, ქვეყნიდან 800 ათასამდე მოქალაქეა გასული. უმძიმესია ქვეყნის შიგნით იძულებით გადაადგილებულ პირთა მდგომარეობა. მათი რიცხვი საქართველოს მთელი მოსახლეობის, დაახლოებით, 6%-ია და 2009 წლის მონაცემებით 260 ათასს შეადგენს.

ზოგადად, დემოგრაფიულ ჭრილში პენსიონერების ოდენობა მუდმივად მზარდია. ასაკით პენსიონერების რაოდენობამ ბოლო 10 წლის განმავლობაში 71 ათასით იმატა (2001 წელს – 707 ათასი, 2010 წელს – 735 ათასი). ამავე პერიოდში გაიზარდა პენსიონერების პროცენტული მაჩვენებელიც მთელ მოსახლეობასთან მიმართებაში – 12,5%-დან 16,7%-მდე.

ამავდროულად, 2001-დან 2010 წლამდე პერიოდში ფორმალურ სექტორში დაქირავებული დასაქმებულების რაოდენობამ, ვისი გადახდილი გადასახადებითაც ფორმირდება საპენსიო გასაცემლები, 654 ათასიდან 618 ათასამდე იკლო.

ყველა ეს მონაცემი კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ სახელმწიფოს სოციალური ვალდებულებები ისედაც მძიმე და, ნაწილობრივ, კვლავაც მზარდია. აქედან გამომდინარე, მისთვის 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 გამოუვალე სიტუაციით გამოწვეული აუცილებლობაა.

სახსრები, რომელიც დღეს პენსიონერთათვის გაიცემა, საკმაოდ მწირია და მას არც კი შეიძლება რეალური პენსია დაარქვას. თავისი ფინანსური მოცულობით ის უფრო მეტად სოციალური დახმარების მსგავსია. გარდა ამისა, ის არანაირად არ ითვალისწინებს დღევანდელი პენსიონერის მიერ მუშაობის პერიოდში გაკეთებულ საპენსიო შენატანებს და მისი საქმიანობის ხანგრძლივობას, ტიპს და ხარისხს.

არსებული საპენსიო სისტემა ბევრ პრობლემას უქმნის საქართველოს ფინანსურ მდგრადობას და განვითარების პერსპექტივებს. ამასთან, ის არა მხოლოდ სადღეისო, არამედ გრძელვადიანი აქტუალობის მქონე პრობლემაა, ვინაიდან დროთა განმავლობაში სულ უფრო და უფრო მეტად მძიმდება და, შედეგად, მნიშვნელოვნად შეაფერხებს ეკონომიკის განვითარებას და წარმოშობს ახალ სოციალურ პრობლემებს. თუმცა, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საპენსიო სისტემის რეფორმის დადებითი შედეგებს ქვეყანა და საზოგადოება ერთბაშად ვერ შეიგრძნობს მისი პოზიტიური ეფექტი თვალსაჩინო გახდება მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ საპენსიო რეფორმა დაიწყოს მაქსიმალურად სწრაფად.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგას საქართველოს რეალობისთვის ამ ეტაპზე უცხო, თუმცა ბევრ ქვეყანაში წარმატებით აპრობირებული საპენსიო სისტემის ჩამოყალიბების აუცილებლობა, რომელიც უნდა დაეყრდნოს დაგროვებით სქემას.

დაგროვებითი საპენსიო სქემის შემთხვევაში პიროვნება თავისი შრომითი აქტივობის პერიოდში აკეთებს დანაშოვებს, 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 გაცხადებულ ლიბერალური ეკონომიკის კონტექსტს სრულიად ბუნებრივად შეესაბამება.

საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმის დაგეგმვის და წარმატებით განხორციელებისათვის აუცილე-

ბელია 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 შეჯერება 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, რომელთა მახასიათებლებიც ბევრად განსხვავდებიან საქართველოს პირობებისაგან, მაგრამ მნიშვნელოვანი ნოვაციები და წარმატებები აქვთ საპენსიო სისტემის ფუნქციონირებაში (მაგალითად, აშშ, საფრანგეთი, ჩილე, ლატვია).

საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა საშუალებას მოგვცემს, უკეთ გავაანალიზოთ 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 საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემაში სახელმწიფოს ადგილის და ხვედრითი წილის ახლებურად გააზრების შესაძლებლობას.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია, დეტალურად იქნეს გააზრებული ყველა ის პრობლემა, რაც საპენსიო სისტემის რეფორმის განხორციელებისას წარმოიშობა (განხორციელების ვადა და ხარჯები, გარდამავალი პერიოდის რისკები, საპენსიო ფონდებში აკუმულირებული სახსრების ინვესტირების ინსტრუმენტები, მათი სათანადო მართვა და ზედამხედველობა და ა.შ.).

ამასთან, აუცილებელია ყველა იმ პოზიტიური შედეგის გამოკვეთა და საზოგადოებისთვის შეტყობინება, რაც არასახელმწიფო საპენსიო სისტემის განვითარებით მიიღება არა მხოლოდ საქართველოს საპენსიო სისტემისთვის, არამედ მთელი ეკონომიკისთვის. აქ იგულისხმება ახალი ფინანსური და საინვესტიციო რესურსის გაჩენა, ასევე მათ ზრდადობა და გრძელვადიანობა, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის საქართველოს ფინანსური სისტემის სტაბილურობას და ლიკვიდურობას.

