

საპენსიო რეფორმა

Policy Briefing Paper - August 2010

მიმოხილვითი ნაშრომი

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 გადანაწილებით პრინციპს და დამყარებულია 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 წანამდგრების 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 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.

2010 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით, მისი ხარჯვითი ნაწილი 7 მილიარდ ლარს აღწევს, აქედან სახელმწიფო პენსიებზე 852 მილიონი ლარი ანუ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის 12%-ზე მეტი უნდა მიიმართოს, რაც საკმაოდ მაღალი წილია. 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, რომელიც 2010 წლის ივლისის მდგომარეობით საშუალო მომხმარებელზე 114 ლარს შეადგენს, პენსიის

ოდენობა კი რეგიონის მიხედვით 75-85 ლარის ფარგლებშია) და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოსაც საოპერაციო ფულის მნიშვნელოვან რესურსს უმცირებს (2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პენსიებზე 303 მილიონი ლარი მიმართა, 2010 წლის შესაბამისი ხარჯი კი 852 მილიონი ლარია).

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. მძიმე 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 (200 წელს – 550 ათასი, 2010 წელს – 621 ათასი). ამავე პერიოდში გაიზარდა პენსიონერების პროცენტული მაჩვენებელიც მთელ მოსახლეობასთან მიმართებაში – 12,5%-დან 14%-მდე. ამავდროულად, 2000-დან 2010 წლამდე პერიოდში დაქირავებული დასაქმებულების რაოდენობამ, ვისი გადახდილი გადასახადებთაც ფორმირდება საპენსიო გასაცემლები, 684 ათასიდან 596 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 გამოუვალი სიტუაციით გამოწვეული აუცილებლობაა.

სახსრები, რომელიც დღეს პენსიონერთათვის გაიცემა, საკმაოდ მწირია და მას არც კი შეიძლება რეალური პენსია დაარქვა. 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 მდგარდობას 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.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საპენსიო სისტემის რეფორმის დადებითს 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 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 გაცხადებულ ლიბერალური ეკონომიკის კონტექსტს სრულიად ბუნებრივად შეესაბამება.

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 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.)

ამავე დროს, 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.

რევაზ საყვეარიშვილი

„ანალიტიკური ცენტრი ეკონომეტრი“

აგვისტო 2010



საქართველოს ეკონომიკის განვითარების ეროვნული სააგენტო

