

# საპენსიო სისტემის რეფორმა საქართველოში

## კომენტარები და ალტერნატივები

მარტინ ჰუსტეზაუტი

დეკემბერი 2017

- 2017 წლის ოქტომბერში საქართველომ საჯაროდ წარადგინა ქვეყნის საპენსიო სისტემის რეფორმის გეგმა. კანონპროექტი ითვალისწინებს ახალი დაგროვებითი სქემის საპენსიო სისტემას, რომელიც დაფუძნებული იქნება პირად ანგარიშებზე და არ ითვალისწინებს სოლიდარობის ელემენტს. პრინციპი ასეთია: „ყველამ საკუთარი თავისთვის იზრუნოს“.
- 40 წლის ასაკის ზემოთ ყველა მუშაკს შესაძლებლობა ექნება აირჩიოს ახალი საპენსიო სქემა, საქართველოს ასი ათასობით მოქალაქე მომავალში ღირსეული პენსიის გარეშე დარჩება. ამრიგად, მთავრობის წინადადება სხვა არაფერია, თუ არა ხანდაზმულ ასაკში სიღარიბეში ყოფნის მიმართ შიშის გაძლიერება.
- პირიქით, საქართველოს მთავრობამ უნდა გააძლიეროს საბაზისო პენსია და შექმნას მეორე სვეტი საპენსიო სისტემაში, რომელიც ორ საფეხურს მოიცავს: სავალდებულო შენატანების (pay-as-you-go/PAYG) სქემას, რომელიც პირდაპირ სარგებელს მოიტანს უკვე 2020 წლიდან, და დაფინანსებული შენატანების სქემას, რომელიც სავალდებულო იქნება 50 წლამდე ასაკის მუშაკებისთვის, რაც გააძლიერებს საპენსიო სისტემის საიმედოობას გრძელვადიან პერსპექტივაში.
- ევროპის ქვეყნების დიდ უმრავლესობას მისი საპენსიო სისტემის მთავარ ღერძად არჩეული აქვს PAYG სქემა. კონტრარგუმენტი იმის შესახებ, რომ PAYG საქართველოში შეუძლებელია ქვეყნის დემოგრაფიული მდგომარეობის გამო - მოკლებულია საფუძველს, რადგან ახალი სისტემა სანყისი წერტილიდან უნდა დაიწყოს.

## საქართველოში არსებული საპენსიო სისტემის შეფასება

დღეისათვის საქართველოს საპენსიო სისტემა მოიცავს საბაზისო საყოველთაო ფიქსირებულ პენსიას ყველასთვის, ვინც ამ მომენტისთვის საქართველოში ცხოვრობს და მიაღწია საპენსიო ასაკს (65 წელი მამაკაცებისათვის და 60 წელი ქალებისთვის). ამჟამად პენსიის ოდენობა არის 180 ლარი. ამ საბაზისო პენსიის ერთადერთი ამოცანა არის სიბერეში მოსახლეობისთვის სიღარიბის თავიდან აცილება. პენსიის ოდენობა იმდენად დაბალია, რომ ძნელია მას ადეკვატური ვუნოდოთ.

საპენსიო დანაზოგების შესახებ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მთავრობა მიუთითებს, რომ იგი პენსიების დაფინანსებაზე მთლიანი შიდა პროდუქტის 4,3%-ს ხარჯავს, თუმცა არსებული ჩანაცვლების კოეფიციენტის მდგრადობა (დაახლოებით 16,8%) გრძელვადიან პერიოდში ეჭვს იწვევს. მთავრობა მიუთითებს დემოგრაფიულ ტენდენციაზე, რაც ამის ძირითად მიზეზად მიაჩნია. თუმცა მთავრობას უფრო ფართო სურათი რომ განეხილა, საგადასახადო სისტემის სქემის ჩათვლით, მაშინ საბაზისო სისტემის უფრო მეტად გაძლიერებაზე იფიქრებდა. საქართველოს დღეისათვის აქვს ფიქსირებული საშემოსავლო გადასახადი, დაბალია საპროცენტო განაკვეთებისა და დივიდენდების დაბეგვრის დონე, დამალაღიარაფორმალური ეკონომიკის დონე. ამრიგად, აქ ბევრი საშუალებაა საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდისთვის.

არსებული საპენსიო სისტემა არ არის სამართლიანი და იგი არაფორმალური სამუშაოსკენ უბიძგებს. ეს იმიტომ ხდება, რომ პენსიას ყველას აძლევენ, მისი სამუშაო ისტორიის, ქვეყანაში აქტიური ცხოვრების წლების, გადასახადების გადახდის და საშუალებათა დონის მიუხედავად. იგი არც საშუალებების მიხედვით მონმდება, როგორც ამის რეკომენდაციას შსო იძლეოდა, და არც ქვეყანაში ნაცხოვრებ წლებს ეფუძნება, როგორც ეს არის ნიდერლანდებში, დანიასა და შვედეთში. სისტემა ასევე არ იძლევა პენსიაზე ადრე გასვლის საშუალებას.

## მთავრობის მიერ შემოთავაზებული რეფორმა

საპენსიო რეფორმის შესახებ კანონპროექტი მთავრობამ 2017 წლის 31 ოქტომბერს წარმოადგინა. მასში არაფერია ნათქვამი არსებული საბაზისო პენსიის განმტკიცების და/ან რეფორმირების შესახებ.

ამის ნაცვლად შემოთავაზებულია საპენსიო სისტემის მეორე სვეტი, რომელიც მხოლოდ ჰიბრიდულ ნახევრადსავალდებულო საპენსიო დაგროვების (განსაზღვრული შენატანი - DC) სქემას ითვალისწინებს (და ეს ხდება ქვეყანაში, სადაც არ არის სააქციო (equity) ბაზარი!). შემოთავაზებული სქემა სავალდებულო იქნება ორმოც წლამდე დასაქმებულებისთვის, რომლებიც ამ ასაკს მიაღწევენ 2018 წლის 1 ივლისს და მას შემდეგ. 40 წელს ზემოთ დასაქმებულები თავად გადაწყვეტენ მიიღონ თუ არა სქემაში მონაწილეობა, მაგრამ სქემიდან გამოთიშვა შეუძლიათ მასში ავტომატურად განწვრიანებიდან მხოლოდ 5 თვის განმავლობაში. თვითდასაქმებულის სქემაში განწვრიანება ხდება ნებაყოფლობით. დაგროვებითი კომპონენტის (pay-as-you-go) ალტერნატივა, რომელშიც მუშაკთა შენატანებს შეუძლია შექმნას საპენსიო ფონდი მომავალი პენსიონერებისთვის, არც კი განიხილება. არც მესამე საპენსიო სვეტი არის ნახსენები, რომელიც დროთა განმავლობაში შეიძლება შემოვიდეს (პროფესიული ან პერსონალური განსაზღვრული კონტრიბუციების სქემა).

ევროპაში თითქმის ყველა ქვეყანამ შეიმუშავა PAYG სქემა, რომელიც გაძლიერებულია სახელმწიფო, ან კერძო, განსაზღვრული შენატანების სქემებით. საქართველოს მთავრობას, ევროპის ქვეყნების უმრავლესობისაგან განსხვავებით, PAYG სისტემის ნაცვლად შემოაქვს განსაზღვრული შენატანების დაგროვებითი სქემა.

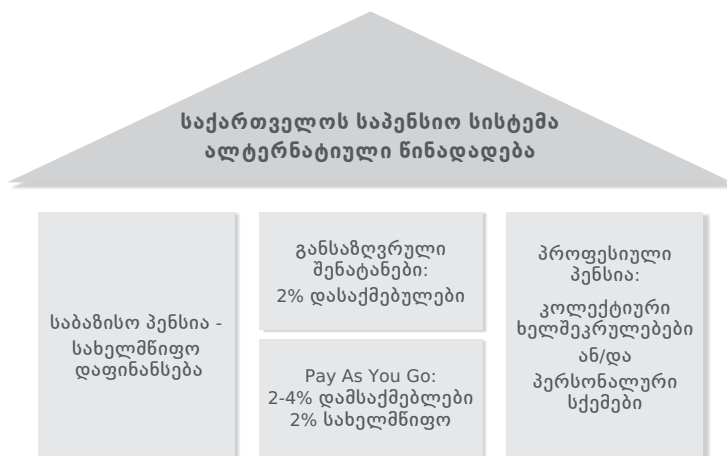
ვინაიდან 40 წლის ზემოთ მუშაკებს შეუძლიათ არ განწვრიანდნენ სქემაში, მომავალში ასი ათასობით ადამიანი დარჩება ღირსეული პენსიის გარეშე. ეს გამოწვევს ხანდაზმულ ასაკში მასიურ სიღარიბეს.

პირად ანგარიშებზე დაფუძნებული დაგროვების სქემებში ასევე არ არის სოლიდარობის ელემენტები, რაც PAYG სქემებში არის გარანტირებული: ავადობის, უმუშევრობის, მზრუნველობის ან დეკრეტული შვებულების პერიოდების დროს შენატანები არ განხორციელდება. შემოთავაზებულ სისტემაში არ არის საპენსიო კრედიტების შესაძლებლობა, ან მინიმალური უფლებების უზრუნველყოფა არასტანდარტული ან დაბალანაზღაურებადი მუშაკებისთვის. შემოთავაზებული სქემის პრინციპია ასეთია: „ყველამ საკუთარი თავისთვის იზრუნოს“. შემოთავაზებული სისტემის მართვა ხდება პოლიტიკური პირებით (მინისტრებით) დაკომპლექტებული სამეთვალყურეო ორგანოს მიერ, სოციალური პარტნიორების მონაწილეობის გარეშე.

გადღიერებული სახელმწიფო საბაზისო პენსია (პირველი სვეტი) იქნება საშუალებებზე (შესაძლებლობებზე) ტესტირებული და/ან ქვეყანაში ნაცხოვრები წლების შესაბამისი (ან პოტენციურად 1-2% ზოგად სოციალურ კონტრიბუციებზე დაფუძნებული, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტს დაემატება).

მეორე სახელმწიფო სვეტი ორდონიანი იქნება:

- სავალდებულო განსაზღვრული ბენეფიტი (PAYG) ყველა დასაქმებულისთვის და თვითდასაქმებულებისთვის 16-დან 64 წლამდე (უფლებამოსილების პერიოდი ერთი წელი).



**ალტერნატიული წინადადება**

ალტერნატივის სახით გვსურს შემოგთავაზოთ ახალი საპენსიო სისტემა, რომელიც ზრუნავს მოქალაქეებზე და არავის ტოვებს სქემის გარეთ. იგი სამ სვეტს მოიცავს - გადღიერებულ სახელმწიფო საბაზისო პენსიას, ორ-დონიან მეორე სახელმწიფო სვეტს და განსაზღვრული შენატანების მესამე ნებაყოფლობით სქემას, რომელიც შეიძლება მოგვინებით ეტაპზე დაემატოს. მესამე სვეტს შეიძლება მიეცეს პროფესიული პენსიის ფორმა, რომელიც დაეფუძნება კოლექტიურ ხელშეკრულებებს და/ან პერსონალურ სქემებს.

- დაფინანსებული განსაზღვრული შენატანები პირადი ანგარიშების საფუძველზე, რაც სავალდებულო უნდა იყოს ყველა დასაქმებულისთვის, რომელიც არის 50 წლამდე ასაკის 2018 წლის 1 იანვრისთვის, და ნებაყოფლობითი უნდა იყოს 50 წელზე მეტი ასაკის ყველა დასაქმებულისთვის და თვით-დასაქმებულისთვის - იმავე თარიღისთვის (უფლებამოსილების პერიოდი აქაც არის ერთი წელი).

თბილისი

ორდონიანი მეორე სვეტის სისტემა ხელშესახებ შედეგებს მოიტანს 2020 წლის 1 იანვრიდან, PAYG სვეტის მეშვეობით, ხოლო განსაზღვრული შენატანების დონის მეშვეობით იგი გრძელვადიან უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს.

PAYG დონე უნდა ამოქმედდეს 2019 წლის 1 იანვრიდან, სადაც დამსაქმებელი რიცხავს 2%-ს 60 000 ლარიანი ჭერის გათვალისწინებით, როგორც ეს კანონპროექტშია გათვალისწინებული და მთავრობა რიცხავს 2%-ს ხელფასის იმ მოცულობაზე, რომელიც არ აღემატება მონაწილის მიერ ხელფასის სახით მიღებულ 24 000 ლარს, ხოლო 1%-ს, თუ მონაწილის მიერ ხელფასის სახით მიღებული თანხა 24 000-დან 60000-მდე ლარია (კანონიდან). მომავალი ოთხი წლის განმავლობაში დამსაქმებელთა შენატანი უნდა გაიზარდოს ყოველწლიურად 0,5%-ით და 2023 წლიდან უნდა მიაღწიოს 4%-ს. PAYG ფორმულა შეიძლება ასეთი იყოს:

საშუალო ხელფასი მთელი კარიერის განმავლობაში შენატანების ზღვრის 50%-იანი ჭერით = 30.000 ლარს	X	დაგროვების კოეფიციენტი 0,5%	X	დაზღვეული წლების რაოდენობა
---	---	-----------------------------	---	----------------------------

დაზღვეული 45 წლის შემდეგ, საშუალო ხელფასის მქონე მუშაკისთვის (1071 ლარი/თვეში), სრული ჩანაცვლების კოეფიციენტის პირობებში, მივიღებთ შემდეგ სურათს: საშუალო ხელფასი x 0,5% x 45 წელი = 22,5% საშუალო ხელფასისა (ნომინალური მნიშვნელობით: 241 ლარი/თვეში).

საბაზისო პენსიასთან ერთად, ჩანაცვლების კოეფიციენტი საშუალო ხელფასის მქონე მუშაკისთვის იქნება 16,8% + 22,5% = 39,3%.

ამ PAYG სქემას ექნება ბუფერული ფონდი, რომელიც დაფარავს არაკონტრიბუციულ პერიოდებს (6 თვიანი უმუშევრობა და ავადმყოფობა, დეკრეტული შვებულება, და ა.შ.)

და საპენსიო კრედიტებს დაბალხელფასიანი მუშაკებისთვის. ეს ფონდი ძირითადად დაფინანსდება შენატანებით, რომელიც მიიღება ხელფასის განსხვავებით კონტრიბუციის ჭერსა და ბენეფიტის ჭერს შორის (ჩვენი შემოთავაზების შემთხვევაში ეს არის 50%). თუ საქართველოში ხელფასის სტრუქტურიდან გამომდინარე ბენეფიტის ჭერი ძალიან მაღალი იქნება, იგი შეიძლება დაინიოს ფონდში მოთხოვნილი სოლიდარული საშუალებების ხარჯზე.

სისტემის მართვა უნდა მოხდეს სამმხრივ საფუძველზე და იგი ასევე პენსიაზე ადრე გასვლის საშუალებას უნდა იძლეოდეს მძიმე და სახიფათო პროფესიების მქონე მუშაკებისთვის - უფრო მაღალი სოციალური კონტრიბუციების საფუძველზე.

ინდივიდუალურ ანგარიშებზე დაფუძნებული განსაზღვრული შენატანების სქემა დაფინანსდება დასაქმებულთა შენატანებით (2019 წლის 1 იანვრისთვის სრული ხელფასის 1%-ის ოდენობით; გაიზრდება 0,5%-ით 2020 წელს და 2021 წელს 2%-მდე გაიზრდება). განსაზღვრული შენატანების სქემის ზედამხედველობა უნდა მოხდეს სოციალური პარტნიორების და მთავრობის მიერ. მუშაკებს უნდა ჰქონდეთ არჩევანის საშუალება ჯგუფურ დაზღვევაში ინვესტირებასა (ფიქსირებული გარანტირებული ამოგებით) და საპენსიო ფონდებს შორის (საბაზრო ამოგებით). უფლებამოსილების პერიოდი აქაც უნდა იყოს ერთი წელი.

შენატანების შეგროვება უნდა მოხდეს ცენტრალურად, საპენსიო სააგენტოს მიერ, განსაზღვრული ბენეფიტების სქემის შენატანებთან ერთად.

განხილული უნდა იქნეს შემდეგი ელემენტები:

- ნარმოების მასშტაბის ზრდით განპირობებული ეკონომია;
- დაბალი ადმინისტრაციული და საინვესტიციო ხარჯები;
- მობილობა;
- ხელსაყრელი საგადასახადო რეჟიმი;

■ თბილისი

- არჩევანი თანხის რეგულარ მიღებასა და ერთიან მიღებას შორის;
- რისკების განაწილება საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე.

მთლიანობაში, საბაზისო პენსია, PAYG პენსია და დაფინანსებული (განსაზღვრული შენატანების) პენსია 45-წლიანი დაზღვევის სრული კარიერის შემდეგ უზრუნველყოფს დაუბეგრავი ჩანაცვლების კოეფიციენტს შემდეგი ოდენობით 16.8 % + 22.5% + (შეფასებით) 11 % = მთელი კარიერის განმავლობაში საშუალო ხელფასის დაახლოებით 50 %-ს.

„Pay-as-you-go“: არ არის ხელსაყრელი საქართველოსთვის?

მრავალი კრიტიკოსის მიხედვით - იქნება ეს საქართველოს მთავრობაში თუ მის გარეთ - PAYG (DB) სისტემის განხორციელება საქართველოში არ იქნება შესაძლებელი, არასახარბიელო დემოგრაფიული სიტუაციის გამო. ჩვენი პირადი მოსაზრებით კი PAYG სქემა შესანიშნავად მოერგება საქართველოს, იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ იგი ათვლის წერტილიდან დაიწყება. პირველი 25-30 წლის განმავლობაში სქემაში დაგროვდება მილიარდობით ლარი ერთი მარტივი მიზეზის გამო - დასაწყისში, როდესაც დაახლოებით 750 000 დასაქმებული მუშაკიდან ყველა გადაიხდის შენატანებს სქემაში, ყოველწლიურად მხოლოდ მცირე რაოდენობის (15 000) ახალი პენსიონერი დაიწყებს სქემიდან სარგებლის მიღებას. მაგალითად, 2020 წელს შენატანებიდან შემოსავალი იქნება 385 მილიონი ლარი და გასავალი იქნება მხოლოდ ერთი მილიონი ლარი. მომდევნო წლებში სქემა უფრო სწრაფად გაიზრდება და შემდეგ შედეგებს მოიტანს - შენატანების პროდუქტი (385 მილიონი ლარი/წელიწადში), ინვესტიციების ამონაგები (2%/year წლიური განაკვეთი = 7.7 მილიონი ლარი 385 მილიონი ლარიდან), დამატებული შენატანების საფუძვლის (ხელფასების) ინდექსაციის შედეგი.

რაც შეეხება ხარჯებს: ასევე გაიზრდება ჯამური ოდენობა, რომელიც ახალ პენსიონერებს (15000 ყოველწლიურად) უნდა გადაუხადონ, მაგრამ

იგი ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იქნება სქემის შემოსულობებზე ნაკლები. როდესაც ხარჯები გამომუშავების დონეს მიაღწევს, სქემას შესაძლებლობა ექნება დაიწყოს მისი დაგროვებული რეზერვების ნაწილის გამოყენება - ბალანსის დახურვის მიზნით. თუკი რეზერვების შემდგომი მოხმარების შემდეგ უფრო მეტი თანხა იქნება საჭირო, მთავრობას ყოველთვის შეეძლება მოახდინოს მექანიზმების ან პარამეტრების მოდიფიცირება (მაგ., ინდექსაციის ფორმულის ან დაგროვების კოეფიციენტის). ჩემი აზრით, ეს არც კი იქნება საჭირო.

ჩვენს მიერ შეთავაზებული PAYG სქემის საფუძველზე, საშუალო შემოსავლის მქონე მუშაკებს ექნებათ PAYG პენსია (მიმდინარე ფასებში და მათი საბაზისო პენსიის ზემოთ) 321 ლარი/წელიწადში უკვე 2024 წელს, 624 ლარი/წელიწადში 2029 წელს, 1285 ლარი/წელიწადში 2039 წელს და 2570 ლარი წელიწადში ექნებათ იმ პირებს, რომლებიც პენსიაზე გავლენ 2059 წელს - მას შემდეგ, რაც 40 წლის განმავლობაში ექნებათ შენატანები ახალ სქემაში.

## ავტორის შესახებ

**მარტინ ჰუთსებაუტი** არის საპენსიო რეფორმის დამოუკიდებელი ექსპერტი ბელგიიდან. იგი 1978 – 2008 წლებში მუშაობდა ევროპის პროფესიული კავშირების ინსტიტუტში. ბოლო პერიოდში იგი მუშაობდა დასავლეთი ბალკანეთის ქვეყნებისა და მოლდოვის საპენსიო სისტემის რეფორმაზე.

## Imprint

ფრიდრიხ ებერტის ფონდი | თბილისის ოფისი  
ნინო რამიშვილის ქ. 4 / 0179, თბილისი | საქართველო  
პასუხისმგებელი პირი:  
ფელიქს ჰეტი | სამხრეთ კავკასიის  
რეგიონული ოფისის დირექტორი  
ტელ: +995 32 225 07 28  
<http://fes-caucasus.org/>

პუბლიკაციის შესაკვეთად დაგვიკავშირდით:  
[stiftung@fesgeo.ge](mailto:stiftung@fesgeo.ge)

დაუშვებელია ფონდის მიერ გამოცემული მასალების ფონდის წერილობითი თანხმობის გარეშე კომერციული მიზნით გამოყენება.

Friedrich-Ebert-Stiftung | Tbilisi Office  
N. Ramishvili str. 4 | 0179, Tbilisi | Georgia  
Responsible:  
Felix Hett | Director, FES Regional Office South Caucasus  
Tel.: +995 32 225 07 28  
<http://fes-caucasus.org/>

To order publications:  
[stiftung@fesgeo.ge](mailto:stiftung@fesgeo.ge)

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

წინამდებარე გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს ფონდის პოზიციას.