

საქართველოს საპენსიო რეფორმა - გამოწვევები, ალტერნატივები და მოსალოდნელი შედეგები

შოთა ტყეშელაშვილი

*სამაგისტრო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის
მეცნიერებისა და ხელოვნების ფაკულტეტზე საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირების
მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მინიჭების მოთხოვნის შესაბამისად*

პროგრამა: საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირება

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: ნოდარ ტანგიაშვილი

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი, 2021

განაცხადი

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის ავტორი ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და ის არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომელიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

შოთა ტყეშელაშვილი

2021 წელი

აბსტრაქტი

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, ქვეყანას მოსახლეობის სოციალური დაცვის სფეროში არ ჰქონია ისეთი მასშტაბის რეფორმა, როგორიც 2019 წლის 1 იანვრიდან - „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ კანონის ამოქმედებაა. სხვა რეფორმებისგან განსხვავებით საპენსიო რეფორმა გამოირჩევა იმით რომ ის მოქალაქეებისგან განსაკუთრებულად გრძელვადიან ნდობას საჭიროებს, რადგანაც ათიათასობით ადამიანისთვის დაზოგვის პროცესი 30 და 40 წელი იქნება, ასეთი ხანგრძლივი ვადიანობის პროექტი კი დამოუკიდებელ საქართველოს არ განუხორციელებია.

ბოლო 30 წლის განმავლობაში საქართველოში ხანდაზმულთა სოციალური დაცვის მთავარი მექანიზმი პირველი სვეტის საბაზისო პენსიები იყო თუმცა, სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობის ზრდის და დემოგრაფიული გარდაქმნის ფონზე, საპენსიო ასაკის მოსახლეობის სრულად საბაზისო პენსიაზე მინდობა რთული ხდება.

დღეს მოსახლეობის 21% ასაკით პენსიონერია, შედარებისთვის 2018 წელს ეს მაჩვენებელი 19.9% იყო. მომდევნო 10 წლის განმავლობაში ასაკით პენსიონერთა რაოდენობა ყოველწლიურად 0.4-0.6 პროცენტული პუნქტით გაიზრდება. ამის მიზეზია ის, რომ 2021-2031 წლებში საპენსიო ასაკს მიაღწევს ე.წ. “ბები ბუმერების” თაობა. ამჟამად ამ ასაკობრივი ჯგუფის მოცულობა 488,000-ს შეადგენს.

2018 წელს პარლამენტმა მეორე სვეტის - დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შექმნას დაუჭირა მხარი. სისტემა 2019 წლიდან ამოქმედდა და მასში დაქირავებით დასაქმებულები გაწევრიანდნენ. სისტემიდან გასვლის უფლება მხოლოდ 40 წელზე უფროსებს მიეცათ. დღეისთვის დაგროვებით საპენსიო სისტემაში 1,159,000 ადამიანი ირიცხება და მათი ხელფასის 6% ავტომატურად საპენსიო სააგენტოში მიიმართება. ამ სახით, საპენსიო ფონდში უკვე 1.51 მილიარდი ლარის აკუმულირება მოხდა.

წინამდებარე ნაშრომის ძირითად მიზანს წარმოადგენს იმის შეფასება თუ რამდენად მდგრად საფუძველს იძლევა ქვეყნის ახალი საპენსიო მოდელი იმისთვის, რათა ის მომავალში ქვეყანაში ხანდაზმულთა სოციალური უზრუნველყოფის მდგრად მექანიზმად იქცეს. საერთაშორისო გამოცდილების ფონზე შეფასებული იქნება ის ნაკლოვანებები, რომლებიც საპენსიო სისტემას აქვს. გაანალიზებულია საპენსიო სისტემის შიდა და გარე კონტროლის მექანიზმები. განხილულია ალტერნატივები, რაც საპენსიო სისტემის სავალდებულოობას უკავშირდება.

ეკონომიკური მოდელირების საშუალებით შეფასებულია ის შესაძლო ეფექტი, რაც დაგროვებითი წესით მიღებულ პენსიებს მოქალაქეთა შემოსავლების ჩანაცვლების კოეფიციენტზე ექნება. შეფასებულია საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტი და წარმოდგენილია ალტერნატივები მისი გაუმჯობესებისთვის. კვლევის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს იმის შეფასება თუ რა მოცულობის შეიძლება იყოს ამ სისტემით შედგენილი პენსიები იმ მოქალაქეებისთვის, რომლებიც ამჟამად კონტრიბუციებს ახორციელებენ. ამისთვის გაკეთებულია ეკონომიკური მოდელირება, რომელიც დანაზოგების მოცულობაზე მოქმედ ძირითად ფაქტორებს აერთიანებს.

ძირითადი საძიებო სიტყვები:

საპენსიო რეფორმა; დაგროვებითი პენსიის შესახებ კანონი; საპენსიო სააგენტო; სოციალური დაცვა; საპენსიო უზრუნველყოფა.

Abstract

On January 1 2019, “The Law on Funded Pensions” came into force. This marked the point of transition of Georgia’s social protection system to the new path on creating modern Pension system. Unlike other reforms, the pension reform is characterized by the fact that it requires a particularly long-term trust from the citizens towards the new system, as the process of saving for retirement takes 30 or 40 years and throughout this time the hard earned money of 1.2 million citizens will be entrusted to the special fund set up by the government.

For the last 30 years, the main mechanism of social protection for the elderly in Georgia has been the basic pensions provided by the government. However, given the demographic transformation and increased life expectancy the burden on basic pensions is increasing.

Today, 21% of Georgia's population is receiving old age benefits. Just 3 years ago this percentage was on 19.9%. Over the next 10 years, the number of retirees will increase by 0.4-0.6 percentage points each year. The reason for this is that in 2021-2031 years the largest demographic in the country – Generation of "Baby Boomers" will reach the retirement age. Currently the size of this age group is 488,000 citizens.

Given this situation, in 2018 Georgian Parliament supported the creation of the second pillar of pension system. The system was launched in 2019. At present, 1,159,000 people are enrolled in the funded pension system and 6% of their salaries is automatically transferred to the pension agency. In this way, 1.51 billion GEL has already been accumulated in the pension fund. The system is partly mandatory, because citizens under the age are mandated to pay their contributions.

The main purpose of this paper is to assess this reform in terms of its sustainability, because the new mechanism has to become the main source of social security for the elderly in the country in the future. Based on the similar reforms in other countries the potential shortcomings of the Georgian pension system will be assessed. This paper aims to analyze the Internal and external control mechanisms of the pension system. Alternatives related to the principle of mandated savings are analyzed.

The paper includes the economic modeling to calculate the potential effect of this reform on income replacement rates for citizens. The investment policy document of the Pension Agency is evaluated and alternatives for its improvement are presented.

Keywords:

Pension reform; Law on Funded Pensions; Pension Agency; Social protection; Pension provision.