საქართველოს მთავრობის სოციალური პოლიტიკის მიმოხილვა და ანალიზი

ნაწილი 1: საპენსიო სოციალური დახმარება

სოციალური პოლიტიკა საჯარო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია და წარმოადგენს ინსტრუმენტებისა და ინტერვენციების ერთობლიობას, რომელსაც ახორციელებს მთავრობა სოციალურ მდგომარეობაზე დადებითი გავლენის მოხდენის მიზნით[1]. იგი მიმართულია სოციალური კეთილდღეობისკენ და მიზნად ისახავს სიღარიბის დონის შემცირებას, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის ხელშეწყობას, განათლების წახალისებას და სხვა საკითხებს, რომლებსაც გრძელვადიანი ეფექტი აქვს ინდივიდების ცხოვრებასა და კეთილდღეობაზე[2].

კეთილდღეობის სახელმწიფო[3], რაც სოციალური პრობლემების გადაჭრის გზებზე ორიენტირებულ სამთავრობო პოლიტიკას წარმოადგენს, ყველა განვითარებულ ქვეყანაში სიდიდით და ეკონომიკასთან მიმართებით სხვადასხვა დოზით გვხვდება. დიდი ოდენობის სოციალური დახმარებები კი რისკს უქმნის როგორც ქვეყნის მაკროეკონომიკურ და ფისკალურ სტაბილურობას, ისე ქვეყნის შიგნით სიმდიდრის შემქმნელი თითოეული მოქალაქისთვის უფრო მეტი ხარჯის მომტანი ხდება, ვიდრე სარგებლის[4]. ქვეყნების ნაწილს ეკონომიკური პრობლემები სწორედ სოციალური დახმარებების არასწორი სისტემების შემუშავებისა და მათი არასწორად მართვის გამო შეექმნათ. მაგალითად, დიდი ზომის და მრავალი სახის სოციალურმა დახმარებებმა საბერძნეთში 2012 წლისთვის მშპ-ის 17% შეადგინა, რამაც ქვეყნის ვალი დროთა განმავლობაში მკვეთრად გაზარდა. 2011 წელს სამთავრობო ვალი მშპ-ის 116%-დან 2020 წლისთვის 252%-მდე გაიზარდა[5]. სწორედ ამიტომ, ქვეყანას უკანასკნელი წლებია უწევს კეთილდღეობის პოლიტიკის რეფორმა, რაც ქვეყნის ცხოვრების სტანდარტებთან, როგორიცაა ერთ სულზე მთლიანი შიდა პროდუქტი, საგადასახადო წნეხი, შემოსავლების დონე და სხვა, პირდაპირ კავშირშია[6], რადგან გაზრდილი სოციალური დახმარებები ზრდის საბიუჯეტო დეფიციტს, ქვეყანას მეტი ვალის აღება უწევს. ვალი კი თავისი არსით გადასახადია, რადგან

[1] Hayek, F. A. (1944). The Road to Serfdom. University of Chicago Press.
[2] Friedman, M. (1962). Capitalism and Freedom. University of Chicago Press.
[3] Welfare State
[4] Van, Germinal G. (2021). The Cost of Maintaining the Welfare State
[5] Government Debt, % of GDP. 2023. World Bank
6 Fragkos, K. C., & Tsagkanos, A. (2014). The Impact of the Economic Crisis in the Greek Social Security System: Challenges and Prospects. Procedia Economics and Finance.

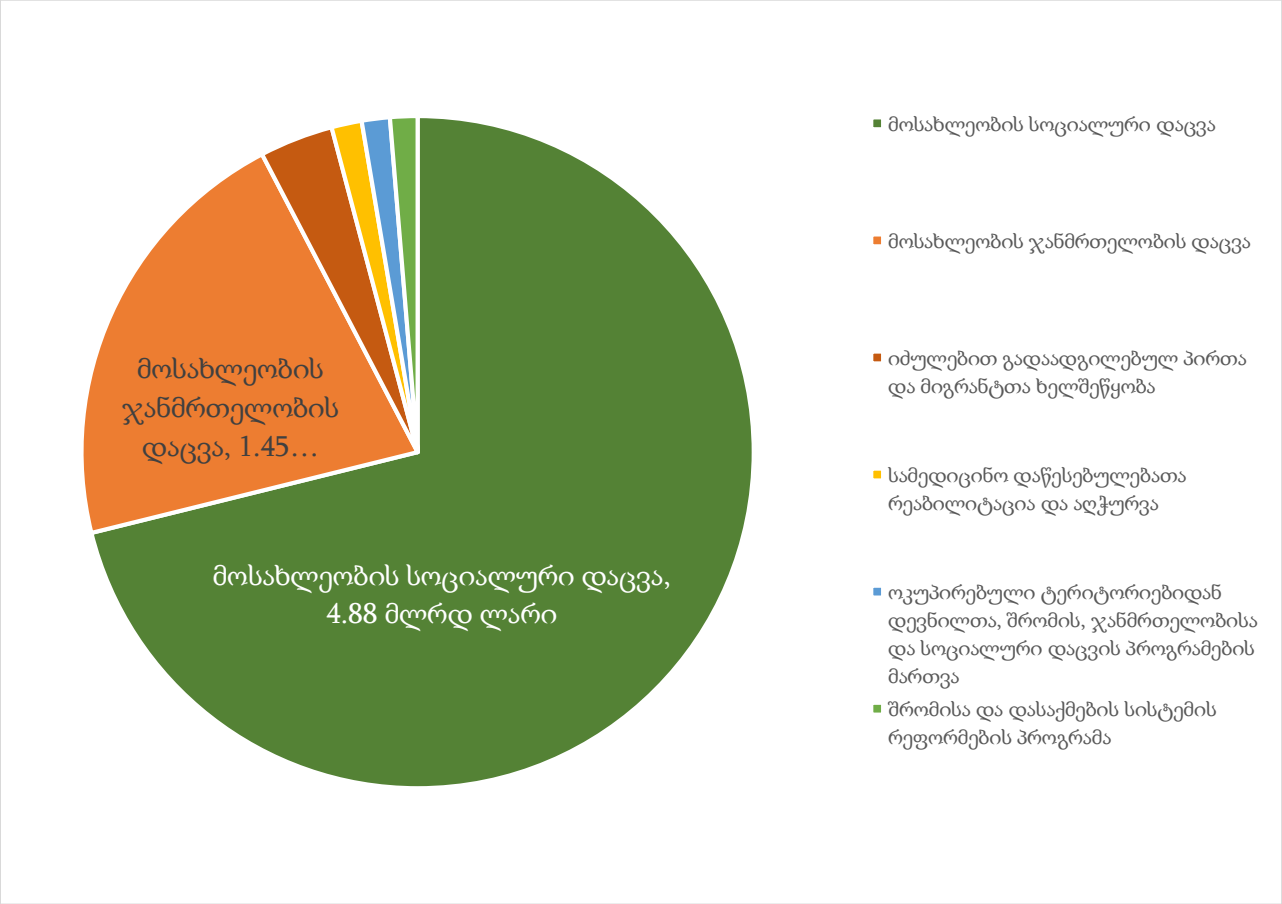
სახელმწიფო ბიუჯეტის უკან გადასახადის გადამხდელები დგანან და ვალის გაზრდილი რაოდენობის გადახდაც მათ უწევთ. გაზრდილი გადასახადები და არასტაბილური მაკრო პარამეტრები დაბალი ეკონომიკური ზრდის, ნაკლები დანაზოგის და ნაკლები ინვესტიციის წინაპირობაა. იგივე პრობლემების წინაშე დგას იტალია, სადაც გაზრდილი სახელისუფლებო სოციალური ხარჯების გამო ვალი მშპ-ის 104%-დან 135%-მდე გაიზარდა 2007-2021 წლებში[7].

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკა მრავალ მიმართულებას მოიცავს. მათ შორისაა მიზნობრივი სოციალური დახმარებები, საპენსიო სოციალური დახმარებები, უმუშევრობის კომპენსირება, შშმ პირების დახმარება, განათლებისა და ჯანდაცვის დაფინანსება, საოჯახო დახმარებები და სხვა. საქართველოში სოციალურ პოლიტიკას საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო განსაზღვრავს და მოიცავს ჯანმრთელობის დაცვას, მოსახლეობის მიზნობრივ სოციალურ დაცვას, საპენსიო სოციალურ დახმარებას, შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამას[8] და იძულებით გადაადგილებულ პირთა და მიგრანტთა ხელშეწყობას. სამინისტროს 2023 წლის ბიუჯეტი 6.86 მილიარდ ლარზე იყო დაგეგმილი, რაც საქართველოს ბიუჯეტის ასიგნებების ჯამური ღირებულების 31.3% იყო. რაც შეეხება 2022 წელს, სამინისტროს ბიუჯეტი 6.33 მილიარდ ლარს შეადგენდა.

[7] Supra 3

[8] საქართველოს მთავრობის დადგენილება. 2023. დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ.

დიაგრამა 1: საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ხარჯების სტრუქტურა. 2023 წელი

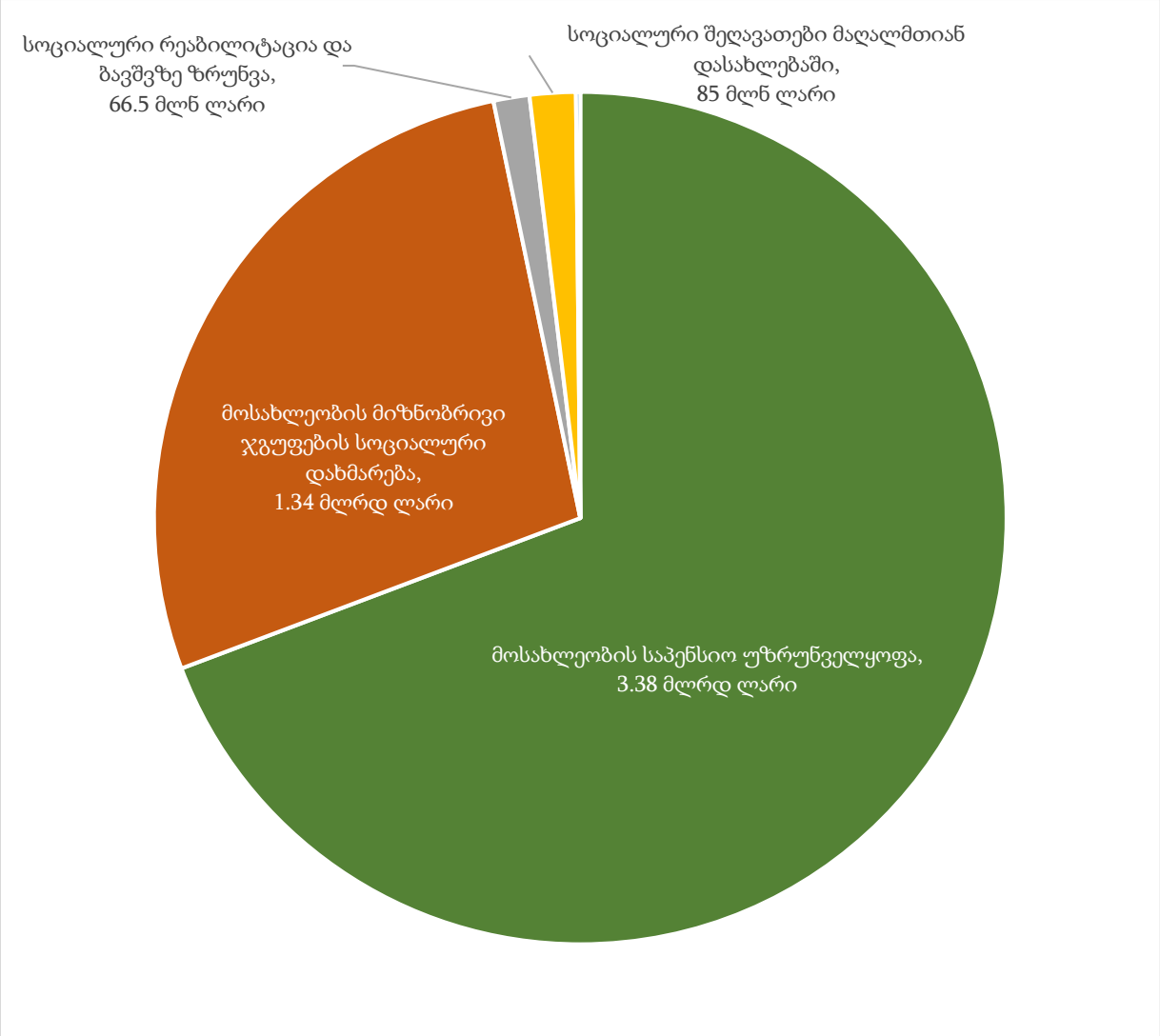


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ხარჯების სტრუქტურაში ყველაზე დიდი წილი - 71% მოსახლეობის სოციალურ დაცვას უჭირავს და ის 4.88 მილიარდ ლარს შეადგენს. მეორე ადგილზე მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვაა 1.45 მილიარდი ლარით. წინამდებარე მიმოხილვაში ყურადღება მხოლოდ მოსახლეობის სოციალურ დაცვის ერთ ნაწილზე - სახელმწიფო საპენსიო დახმარებაზე გამახვილდა.

როგორც დიაგრამა 1-ზე ჩანს, 2023 წელს საქართველოს ხელისუფლება მოსახლეობის სოციალურ დაცვაზე 4.88 მილიარდ ლარს ხარჯავს.

დიაგრამა 2: მოსახლეობის სოციალური დაცვის შემადგენელი კომპონენტები. 2023 წელი



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

დიაგრამა 2-ში კი მოცემულია სახელმწიფო სოციალური დახმარებების განაწილება. ხარჯების 69% მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფაზე მოდის, ხოლო 27% - მოსახლეობის მიზნობრივი ჯგუფების სოციალურ დახმარებაზე. ხარჯების დანარჩენი 3% კი მაღალმთიან დასახლებაში სოციალურ შეღავათებზე, სოციალურ რეაბილიტაციაზე და ბავშვთა ზრუნვაზე მოდის. მოსახლეობის სოციალურ დაცვას სამინისტროს დაქვემდებარებული სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო ახორციელებს.

საქართველოში ასაკობრივი პენსია სოციალური დახმარების სახით გაიცემა და ფიქსირებული თანხაა. დახმარების დიფერენცირება ხდება სქესის, ასაკის და გეოგრაფიის

მიხედვით. კერძოდ, სქესის მიხედვით განაწილებაში, საპენსიო დახმარებას იღებენ ქალები 60 წლიდან, ხოლო კაცები 65 წლიდან. რაც შეეხება ასაკობრივ დიფერენცირებას, 2023 წელს 70 წლამდე პენსიონერთა პენსია 295 ლარს შეადგენს, ხოლო 70 წელს გადაცილებულთა პენსია - 365 ლარს. რაც შეეხება გეოგრაფიის მიხედვით განაწილებას, მაღალმთიან დასახლებაში მცხოვრები პენსიონერები საბაზისო პენსიასთან ერთად, თანხის 20% დანამატს იღებენ.

წლების მანძილზე საპენსიო დახმარებაა იზრდება. 2004 წელს სახელმწიფო პენსია თუ 14 ლარი იყო, 2023 წელს 70 წლამდე ასაკის პენსიონერებისთვის 295 ლარი, ხოლო 70 წელს ზევით პენსიონერებისთვის 365 ლარი შეადგინა.

ცხრილი 1: სახელმწიფო პენსიის ოდენობა, საშუალო წლიური ინფლაცია და ინფლაციით დაკორექტირებული საპენსიო დახმარება. 2004-2023 წლები[9]

წელი	საპენსიო დახმარება (ლარი)	საშუალო წლიური ინფლაცია	საპენსიო დახმარება 2003 წლის ფასებში (ლარი)
2004	14	5.7%	13
2005	28	8.2%	24
2006	38	9.2%	30
2007	55	9.2%	40
2008	70	10.0%	47
2009	80	1.7%	52
2010	80	7.1%	49
2011	100	8.5%	56
2012	125	-0.9%	71
2013	150	-0.5%	86
2014	150	3.1%	83
2015	160	4.0%	85
2016	180	2.1%	84
2017	180	6.0%	89
2018	180	2.6%	86
2019	200	4.9%	92

[9] 2004 წლამდე სახელმწიფო პენსია ფინანსდებოდა სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის მიერ, რომლის საშემოსავლო რესურსი ემყარებოდა დამქირავებლისა და დაქირავებულის საგადახადო შენატანებს.

2020	220	250 (70+)	5.2%	96	109 (70+)
2021	240	275 (70+)	9.6%	95	109 (70+)
2022	260	300 (70+)	11.9%	92	106 (70+)
2023	295	365 (70+)	N/A	N/A	

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო, საქსტატი, ავტორის გამოთვლები

ცხრილი 1 აჩვენებს საპენსიო დახმარების ოდენობებს 2004-2023 წლებში. 2022 წელს 2004 წელთან შედარებით, საპენსიო დახმარება 18.5-ჯერაა გაზრდილი 70 წლამდე ასაკით პენსიონერებისთვის, ხოლო 21.4-ჯერ 70 წელს ზევით მყოფ ასაკით პენსიონერებისთვის. 2012 წელთან შედარებით, კი 2-ჯერ და 2.4-ჯერ.

განსხვავებული სურათი იკვეთება თუ საპენსიო დახმარება ინფლაციით დაკორექტირდება. ინფლაცია მონეტარული ექსპანსიის შედეგია, რაც ფასებზე უარყოფითაც მოქმედებს. „ინფლაცია ყოველთვის და ყველგან მონეტარული ფენომენია“[10]. საქონელსა და სერვისზე საყოველთაო ფასების ზრდის დასათვლელად სამომხმარებლო ფასების ინდექსს[11] იყენებენ. შემოსავლების რეალური ზრდის დასათვლელად ნომინალურ ღირებულებას ინფლაციის ტემპი უნდა გამოაკლდეს[12]. საქართველოში რეალური საპენსიო დახმარება კი ინფლაციის გათვალისწინებით გაცილებით ნაკლებია ნომინალურზე. კერძოდ, 2004 წელთან შედარებით, 2022 წელს 70 წლამდე ასაკით პენსიონერისთვის საპენსიო დახმარება რეალურ[13] მაჩვენებლებში 7-ჯერ გაიზარდა, ხოლო 70 წელს ზემოთ ასაკით პენსიონერისთვის 8.1-ჯერ. 2012 წელთან შედარებით კი - 1.3-ჯერ და 1.5-ჯერ.

აღსანიშნავია ისიც, რომ 2020 წლის ივლისში პარლამენტმა დაამტკიცა „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც სახელმწიფოს მიერ პენსიის ინდექსაციას გულისხმობს და ასაკით პენსიის ზრდა ყოველწლიურად 70 წლამდე ასაკის პენსიონერებისათვის - ბოლო 12 თვის ინფლაციის საშუალო მაჩვენებლით ხდება (არანაკლებ 20 ლარის ოდენობით). 70 წლის და მეტი ასაკის პენსიონერებისათვის კი - ბოლო 12 თვის ინფლაციის საშუალო მაჩვენებლისა და ბოლო 6 კვარტალში მთლიანი შიდა პროდუქტის რეალური ზრდის

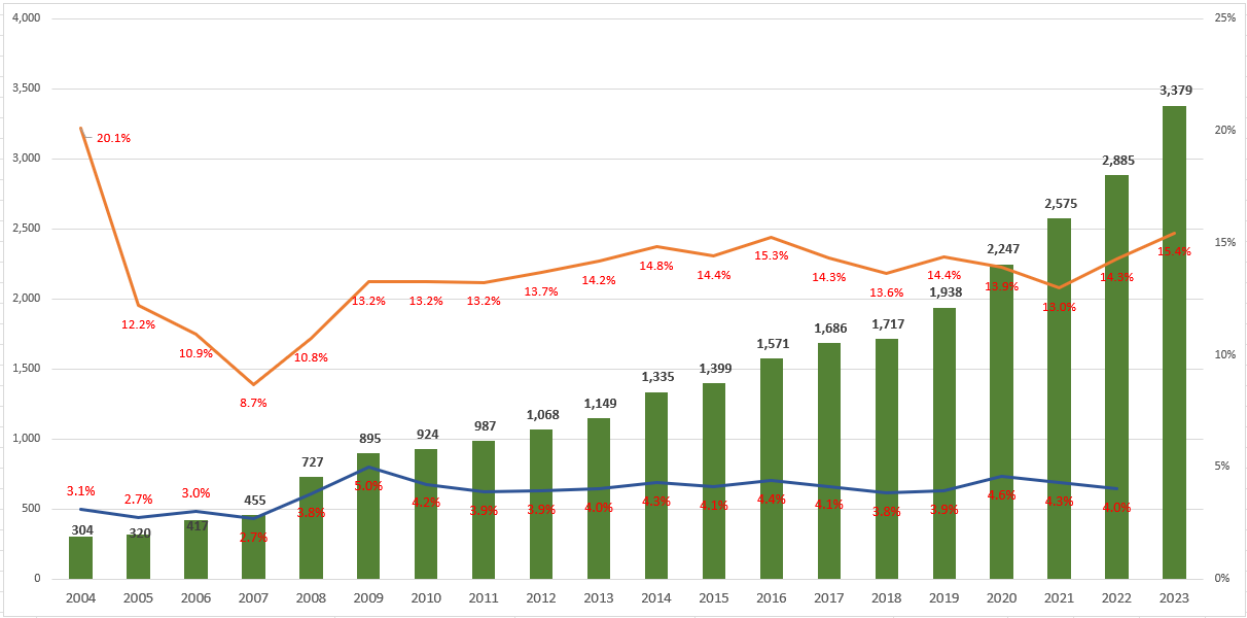
[10] Friedman, M. (1963). Inflation: Causes and Consequences. New York: Asia Publishing House.
[11] Consumer Price Index (CPI): გარკვეული რაოდენობის სამომხმარებლო პროდუქტებისა და სერვისების ფასების ცვლილების შეწონილი მაჩვენებელი
[12] Irving Fisher. (1896). Appreciation and Interest
[13] ინფლაცია გათვალისწინებულ

მაჩვენებლის საშუალო არითმეტიკულის 80%-ის ჯამით ხორციელდება (არანაკლებ 25 ლარის ოდენობით)[14].

2019 წელს ხელისუფლებამ სავალდებულო საპენსიო სქემა შემოიღო, რასაც გადასახადების ზრდა მოჰყვა[15] და 40 წლამდე მოქალაქეებისთვის გაწევრიანება სავალდებულო გახდა. ჯამურად 1 მილიონ ადამიანამდე გაწევრიანდა სავალდებულო საპენსიო ფონდში. თუმცა, დოკუმენტი სავალდებულო საპენსიო სქემას არ შეეხო, რადგან მოცემული ინიციატივა ცალკე, ვრცელი კვლევის და განხილვის საგანია.

პენსიის, როგორც სოციალური დახმარების უკეთ გასაანალიზებლად, აუცილებელია წლების მიხედვით ჯამური თანხების და მათი ბიუჯეტთან და მშპ-სთან ფარდობის დათვლა.

გრაფიკი 1: საპენსიო დახმარებაზე გაწეული სახელმწიფო ხარჯი (მლნ ლარი) და მისი შეფარდება სახელმწიფო ბიუჯეტთან და მშპ-სთან. 2004-2023[16] წლები



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო, საქსტატი, ავტორის გამოთვლები

[14] საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2023). სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი
[15] სავალდებულო საპენსიო სქემის მიხედვით, დასაბეგრი შემოსავლის 2%-ს იხდის დასაქმებული, 2%-ს დამსაქმებელი, ხოლო 2%-ს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან
[16] 2023 წელი: წინასწარი მონაცემები

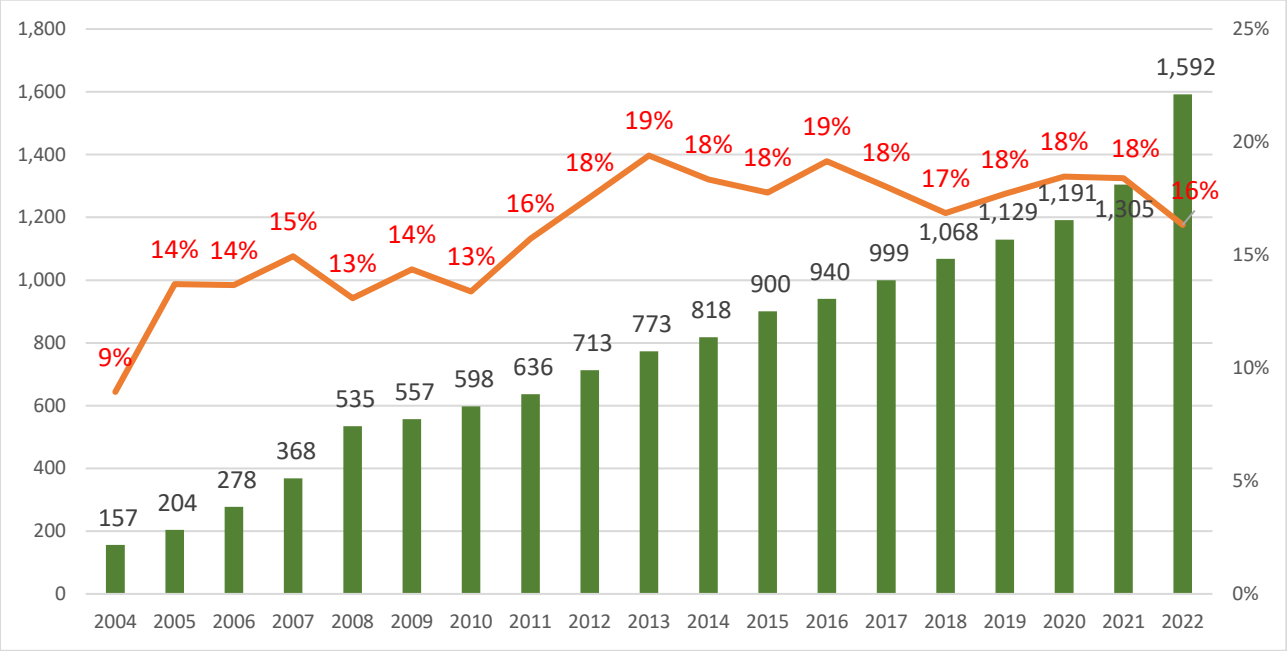
გრაფიკი 1 აჩვენებს, რომ საპენსიო ხარჯების ნომინალური მაჩვენებელი სტაბილურად იზრდება, რისი მიზეზით პენსიონერების რაოდენობის ზრდა და გაზრდილი საპენსიო დახმარება შეიძლება იყოს, მაგრამ 2004-2022 მშპ-სთან მიმართებით მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფაზე საშუალოდ 3.9% იხარჯება, ხოლო სტანდარტული გადახრა 0.6%-ია. 2013-2022 წლებში კი - 0.2%. მოცემული რიცხვები აჩვენებს, რომ მაკროეკონომიკური სტაბილურობის გათვალისწინებით, მოცემული საპენსიო სისტემა საკმაოდ მდგრადია და მაღალი გადახრებით არ ხასიათდება. მსგავსი სურათია თუ საპენსიო ხარჯების ბიუჯეტთან მიმართებით მოხდება დათვლა. 2004-2023 წლებში საშუალო მაჩვენებელმა 13.7% შეადგინა, 2013-2023 წლებში კი 14.3%, თუმცა, სტანდარტულმა გადახრამ 2.2% და 0.7% შეადგინა, რაც იმის გათვალისწინებით, რომ ხელისუფლებამ 2019 წელს პენსიების ინდექსირება შემოიღო[17], ფისკალური სტაბილურობისთვის საფრთხის შემცველი მაინც არ ყოფილა.

იმისათვის, რომ პენსიის ოდენობაზე შეფასება გაკეთდეს, საჭიროა მისი დათვლა ხელფასებთან მიმართებით. გრაფიკი 2 აჩვენებს, რომ 2004 წლიდან 2012 წლამდე ჩანაცვლების კოეფიციენტი მზარდია, ხოლო გრაფიკ 3-ზე მოცემულია საშუალო მედიანურ ხელფასთან მიმართებით საპენსიო დახმარების ფარდობა 2018-2021 წლებში[18].

[17] საპენსიო დახმარების ზრდა ინფლაციისა და ეკონომიკური ზრდის შესაბამისად

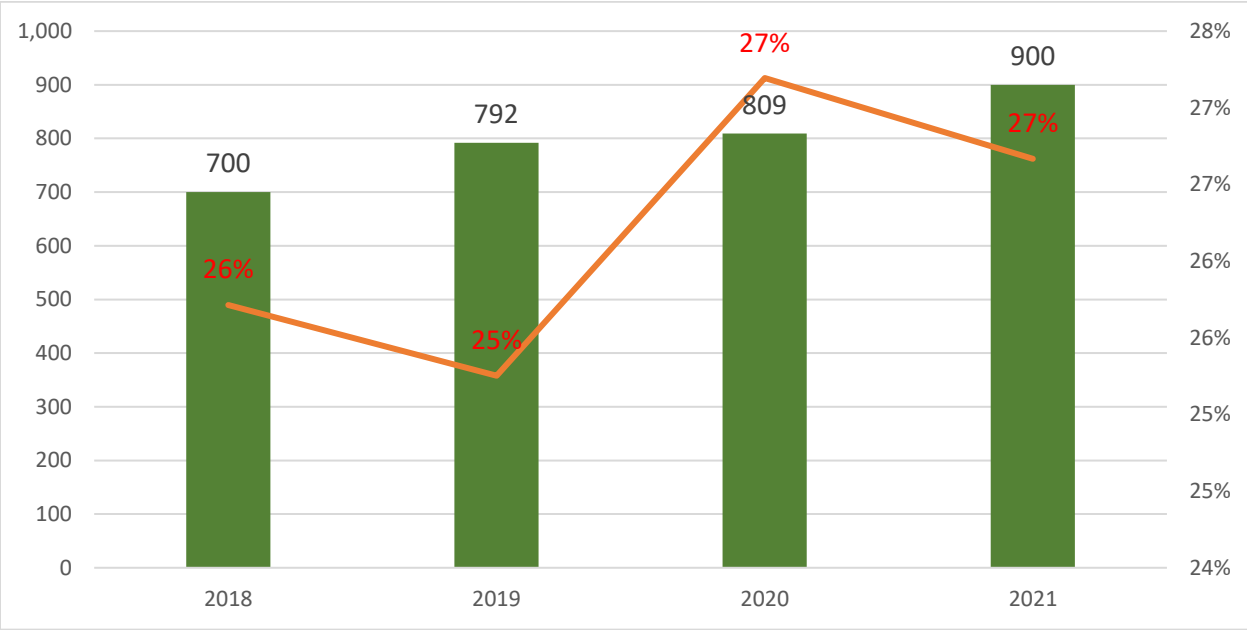
[18] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური საშუალო მედიანურ ხელფასს 2018 წლიდან ითვლის.

გრაფიკი 2: საშუალო ნომინალური თვიური ხელფასი და საპენსიო დახმარების ფარდობა მასთან (იგივე ჩანაცვლების კოეფიციენტი), 2004-2022 წლები



წყარო: სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო, საქსტატი, ავტორის გამოთვლები

გრაფიკი 3: მედიანური თვიური ხელფასი და საპენსიო დახმარების ფარდობა მასთან, 2018-2021 წლები

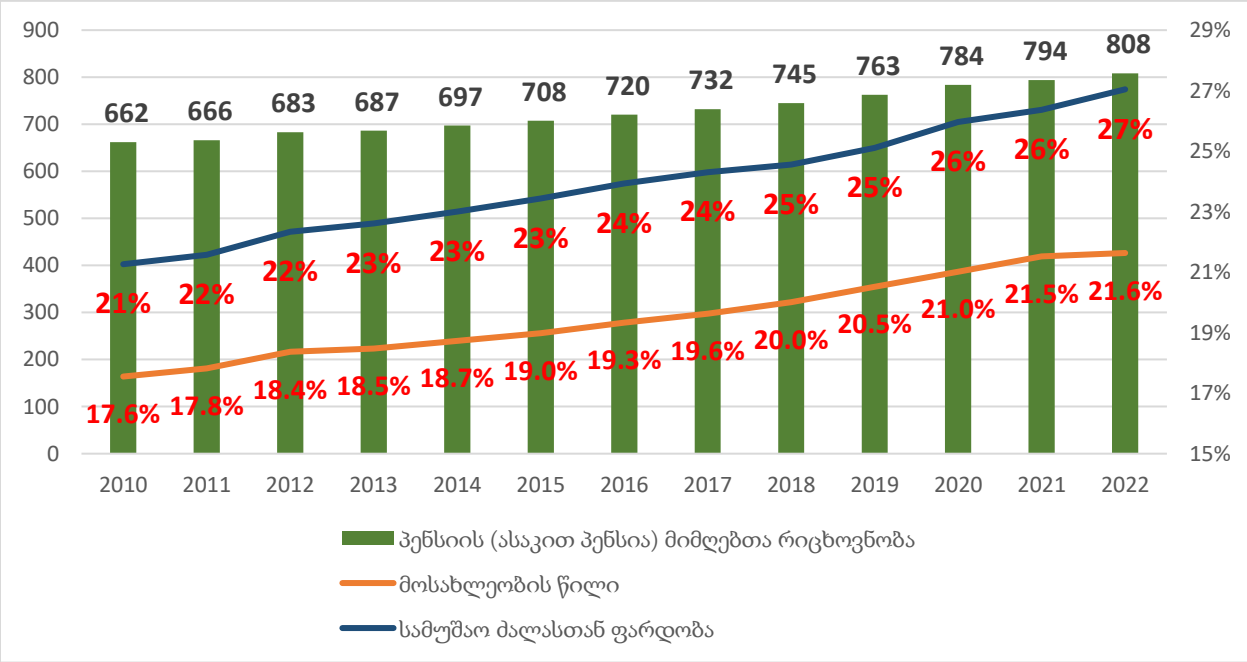


წყარო: სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო, საქსტატი, ავტორის გამოთვლები

2004 წლიდან 2012 წლამდე თვიური საპენსიო დახმარება საქართველოში არსებულ საშუალო ნომინალურ ხელფასთან მიმართებით იზრდებოდა, ხოლო 2013-2022 წლებში საშუალოდ 18% შეადგინა და სტანდარტულმა გადახრამ 0.89%, რაც მოცემული რიცხვის სტაბილურობაზე მიუთითებს. საშუალო მედიანურ თვიურ ხელფასთან შედარებით კი 2018-2021 წლებში პენსიის ფარდობამ საშუალოდ 26%, ხოლო სტანდარტულმა გადახრამ 0.76% შეადგინა.

საპენსიო სოციალური დახმარებისთვის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა მზარდი ხარჯებია, რადგან ქვეყანაში იმატებს პენსიონერთა რაოდენობა როგორც აბსოლუტურ რიცხვებში, ისე მოსახლეობასთან და სამუშაო ძალასთან ფარდობის კუთხით. 2010 წელს თუ ასაკით პენსიონერები სამუშაო ძალის 21%-ს შეადგენდნენ, 2022 წელს მოცემული რიცხვი 27%-ია.

გრაფიკი 4: ასაკით პენსიონერების რაოდენობა და მათი ფარდობა საქართველოს მოსახლეობასთან და სამუშაო ძალასთან 2010-2022 წლებში



წყარო: საქსტატი, ავტორის გამოთვლები

ასაკით პენსიონერების რაოდენობის და მოსახლეობაში და სამუშაო ძალაში წილის ზრდის ერთ-ერთი მიზეზი სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდაა. 2010-2022 წლებში საშუალო სიცოცხლის ხანგრძლივობა 3.4 წლით გაიზარდა. სამწუხაროდ, მოცემულ ზრდას ხელი 2021 წელმა შეუშალა, როდესაც კოვიდ 19 პანდემიისას სიცოცხლის ხანგრძლივობა 73.4 წლიდან 71.4 წლამდე შემცირდა.

ცხრილი 2: სიცოცხლის ხანგრძლივობა საქართველოში, 2010-2022 წლები

სიცოცხლის ხანგრძლივობა			
წელი	**ორივე სქესი**	**კაცი**	**ქალი**
2010	71.3	66.7	75.8
2011	72.1	67.8	76.5
2012	72.1	67.6	76.7
2013	72.5	68.1	76.9
2014	72.8	68.6	77.0
2015	73.0	68.7	77.3
2016	72.7	68.3	77.2
2017	73.5	69.2	77.8
2018	74.0	69.7	78.2
2019	74.1	69.8	78.4
2020	73.4	69.1	77.7
2021	71.4	67.5	75.4
2022	73.7	69.4	78.1

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

აღსანიშნავია ისიც, რომ სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა 2022 წელს კაცებში 69.4 წელი იყო, ხოლო ქალებში 78.1 წელი, თუმცა საპენსიო ასაკი კაცებისთვის 65 წლიდან, ხოლო ქალებისთვის 60 წლიდან იწყება. ქალებსა და კაცებს შორის საპენსიო ასაკში სხვაობა მრავალ ქვეყანას ახასიათებს, როგორიცაა ალბანეთი (4 წელი), არგენტინა (5 წელი), ავსტრია (5 წელი), ირანი (5 წელი). თუმცა, არსებობს ასევე მრავალი ქვეყანა, სადაც ასაკობრივ პენსიაზე გასასვლელი ასაკი არ განსხვავდება. ასეთებია მაგალითად: ამერიკის შეერთებული შტატები, გაერთიანებული სამეფო, ლუქსემბურგი, იტალია, უნგრეთი, გერმანია, დანია, სინგაპური, კანადა, სომხეთი, ავსტრალია, დანია, ესტონეთი, ისლანდია, ირლანდია, ნორვეგია, შვედეთი, ფინეთი.

საპენსიო სოციალურ დახმარებაზე გამოყოფილ თანხების ზრდის ზემოთხსენებულ მიზეზს, კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ახალი მიზეზი - ინდექსაცია ემატება. საქართველოს მონეტარული პოლიტიკიდან გამომდინარე, ცხრილი 1 აჩვენებს, რომ 2018-2022 წლებში ინფლაცია საშუალოდ 6.8% იყო, ხოლო ჯამური ინფლაციის ტემპი კი თითქმის 39%. 6.8% ინფლაციის ტემპი მიზნობრივ ინფლაციის ტემპზე 2.3-ჯერ მაღალი იყო. იმ შემთხვევაში თუ ხელისუფლება მონეტარული პოლიტიკის ცვლილებით ინფლაციის ტემპის გრძელვადიანი

მაჩვენებლის შემცირებას ვერ შეძლებს, სოციალური ხარჯები კიდევ უფრო დიდ ტვირთად დააწვება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს საპენსიო ინდექსაციის კანონის გამო.

2016 წელს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ საქართველოს საპენსიო რეფორმის შესახებ კვლევა გამოაქვეყნა, სადაც მოცემულია 2040 წლისთვის ასაკით პენსიონერთა ზრდის დინამიკა[19]. დოკუმენტის მიხედვით, 2040 წელს საქართველოში ასაკით პენსიონერების რაოდენობა გაიზრდება და 978 ათას ადამიანს მიაღწევს. ინდექსაციის გათვალისწინებით, შესაძლებელია მომავლის პროგნოზირება სამი სავარაუდო სცენარის მიხედვით: 1) ოპტიმისტური სცენარი, რა დროსაც ინფლაცია მიზნობრივი მაჩვენებლის ტოლია; 2) რეალისტური სცენარი, რომლის დროსაც ინფლაციის სამომავლო ტემპი ისეთივეა, როგორიც უკანასკნელი 5 წლის მანძილზე; 3) პესიმისტური სცენარი, სადაც ინფლაციის ტემპი ორნიშნაა და სულ მცირე 10%-ს უდრის.

ცხრილი 3: ასაკით პენსიონერთა, პენსიის და საპენსიო ხარჯის სავარაუდო ოდენობები 2023-2040 წლებში.

წელი	პენსიონერთა რაოდენობა	ოპტიმისტური სცენარი. ინფლაცია 3%		რეალისტური სცენარი (2018-2022 წლების საშუალო. 6.8%)		პესიმისტური სცენარი (ინფლაცია 10%)	
		საშუალო პენსია	საპენსიო ხარჯი	საშუალო პენსია	საპენსიო ხარჯი	საშუალო პენსია	საპენსიო ხარჯი
2023	808,326	348	3,379	348	3,379	348	3,379
2024	826,675	359	3,560	372	3,691	383	3,801
2025	845,024	370	3,666	397	4,029	422	4,274
2026	862,408	381	3,776	424	4,392	464	4,799
2027	876,894	392	3,890	453	4,769	510	5,367
2028	889,448	404	4,006	484	5,167	561	5,988

[19] საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. (2016). საქართველოს საპენსიო რეფორმა არსებული სოციალური საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია და კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა

2029	902,969	416	4,127	517	5,602	617	6,687
2030	913,592	428	4,250	552	6,053	679	7,443
2031	923,249	441	4,378	590	6,533	747	8,273
2032	931,941	455	4,509	630	7,043	821	9,186
2033	937,735	468	4,644	673	7,569	904	10,168
2034	944,496	482	4,784	718	8,142	994	11,265
2035	950,290	497	4,927	767	8,749	1,093	12,468
2036	957,050	512	5,075	819	9,410	1,203	13,812
2037	962,845	527	5,227	875	10,111	1,323	15,286
2038	967,673	543	5,384	935	10,852	1,455	16,898
2039	972,502	559	5,546	998	11,648	1,601	18,681
2040	978,297	576	5,712	1,066	12,514	1,761	20,672

წყარო: საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ავტორის გამოთვლები

ცხრილი 3-ის მიხედვით, ოპტიმისტურ სცენარში 2040 წელს ჯამური საპენსიო ხარჯები 5.7 მილიარდ ლარს მიაღწევს, რეალისტური სცენარით 12.5 მილიარდ ლარს, ხოლო პესიმისტური სცენარით 20.6 მილიარდ ლარს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ინდექსირება პენსიის ოდენობის ზრდის ერთადერთი მიზეზი არ არის. ხშირად, ხელისუფლებების მხრიდან ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით იზრდება საპენსიო დახმარებები, რაზეც არანაირი სოციალური ანალიზი ან/და კვლევა არ კეთდება, რაც ხელისუფლებების გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობას ეჭქვეშ აყენებს.

საპენსიო ხარჯების ზრდასთან, როგორც მთავარ ფისკალურ გამოწვევასთან გამკლავება ინდექსაციის პოლიტიკის გადახედვითაა შესაძლებელი. ერთი მხრივ, შესაძლებელია

ინდექსაციის კოეფიციენტის 100%-დან სულ მცირე 50%-მდე შემცირება, ხოლო მეორე მხრივ, რისკების კიდევ მეტად დაზღვევის მიზნით, ინდექსაციის წესის სრულად გაუქმება. ხარჯების სტრუქტურიდან, გაცემის წესიდან და სხვა ცვლადებიდან გამომდინარე, მოცემული სისტემა სოციალური დახმარების ფორმას ატარებს და არა საპენსიო სისტემის. შესაბამისად, მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფა და მისი სტაბილური განვითარებისთვის გადადგმული ნაბიჯები სხვა - საპენსიო პოლიტიკის საკითხი უფროა, ვიდრე სოციალური დახმარებების გაცემის.

***

საქართველოში სოციალურ პოლიტიკას საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ახორციელებს. საპენსიო სოციალური დახმარების მართვაზე კი სამინისტროს დაქვემდებარებულ სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოა პასუხმისმგებელი. ჯამურად, მოსახლეობის სოციალურ დაცვაზე 2023 წელს 4.88 მილიარდი ლარი იხარჯება, სადაც მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფა 3.38 მილიარდი ლარს შეადგინს.

სახელმწიფო პენსია საქართველოში სოციალური დახმარების სახით გაიცემა. 2017 წლიდან ხელისუფლებამ ასევე სავალდებულო საყოველთაო საპენსიო ფონდი შექმნა, გაზარდა გადასახადები და ერთ მილიონამდე ადამიანი გააწევრიანა, თუმცა, მოცემულ სტატიაში განხილული მხოლოდ სახელმწიფო საპენსიო დახმარება იყო, რადგან საპენსიო სქემების ანალიზი ცალკე განხილვის საგანია და ცალკე კვლევას საჭიროებს.

სახელმწიფო პენსიის ოდენობა საქართველოში მუდმივად იზრდებოდა და 2004 წლიდან 2023 წლამდე 14 ლარიდან სულ მცირე 295 ლარამდე გაიზარდა. განსხვავებული სურათი იკვეთება, თუ საპენსიო დახმარების დათვლა ინფლაციის გათვალისწინებით მოხდება. 2003 წლის ფასებში, პენსია 13 ლარიდან 92 ლარამდე გაიზარდა.

2020 წლის ივლისში საქართველოს პარლამენტმა სახელმწიფო პენსიის ინდექსაციის შესახებ კანონი დაამტკიცა და საპენსიო დახმარება 70 წლამდე ასაკის პენსიონერებისთვის ინფლაციის ტემპს მიაბა, ხოლო 70-ზე მეტი წლის პენსიონერებისთვის ინფლაციისა და ეკონომიკური ზრდის ტემპის საშუალო არითმეტიკულის 80% დააწესა.

საპენსიო ხარჯების ზრდას რამდენიმე ფაქტორი განაპირობებს. პირველი, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ხელისუფლებების მიერ გაცემული პოლიტიკური დაპირებები და გაზრდილი საპენსიო დახმარებებია. მეორე მნიშვნელოვანი გამოწვევა მოსახლეობაში ასაკით პენსიონერების ზრდის ტემპია, რაც მეტწილად გაზრდილ სიცოცხლის ხანგრძლივობას უკავშირდება. 2010-2022 წლებში ასაკით პენსიონერთა რაოდენობა 146 ათასი ადამიანით გაიზარდა, რაც დაახლოებით 22%-იან ზრდას ნიშნავდა. 2010-2022 წლებში მკვეთრი ზრდაა თუ პენსიონერების რაოდენობა სამუშაო ძალასთან შეფარდდება. მოცემული მაჩვენებელი 21%-დან 27%-მდე გაიზარდა. სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა კი ანალოგიურ პერიოდში 71.3 წლიდან 73.7 წლამდე გაიზარდა.

საპენსიო დახმარებებზე დახარჯულმა თანხამ 2022 წელს 2.9 მილიარდი ლარი შეადგინა, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 4%, ხოლო ბიუჯეტის 14.3% იყო. 2023 წელს დაგეგმილია 3.4 მილიარდი ლარის დახარჯვა, რაც 17%-იან ზრდას ნიშნავს და ბიუჯეტს და ეკონომიკასაც მეტი წნეხით დააწვება. ამის მიუხედავად, პენსიებზე დახარჯული თანხმების მშპ-სთან შეფარდება 5%-ს არასდროს ასცდენია და 2004-2022 წლებში საშუალოდ მშპ-ის 3.9% იხარჯებოდა.

ჩანაცვლების კოეფიციენტი საქართველოში 2004-2013 წლებში 9%-დან 19%-მდე გაიზარდა. მას შემდეგ კი, საშუალოდ 18%-ს შეადგენდა 0.89% სტანდარტული გადახრით. ჩანაცვლების კოეფიციენტი კიდევ მეტს შეადგენს, თუ მისი დათვლა საშუალო მედიანური ხელფასით მოხდება. 2018-2021 წლებში მედიანური ხელფასით ჩანაცვლების კოეფიციენტმა საშუალოდ 26% შეადგინა.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული კვლევის მიხედვით, საქართველოში ასაკით პენსიონერების რაოდენობა კიდევ მეტად გაიზრდება და 2040 წელს 978 ათას ადამიანს შეადგენს. პენსიების ინდექსაციასთან ერთად, სისტემის მთავარი გამოწვევა გაზრდილ საბიუჯეტო ხარჯებთან გამკლავებაა, რადგან ქვეყანა არასტაბილური და მაღალი ინფლაციის ტემპით ხასიათდება. 2018-2022 წლებში ინფლაციის საშუალო ტემპმა 6.8% შეადგინა. მოცემული ტემპით და ასაკით პენსიონერი ადამიანების რაოდენობის ზრდის გათვალისწინებით, საქართველოს ხელისუფლებას 2040 წელს საპენსიო ხარჯების გასასტუმრებლად 12.5 მილიარდ ლარზე მეტის მიმართვა მოუწევს. მდგომარეობა კიდევ უფრო მძიმდება პესიმისტური მიდგომისას, როდესაც ინფლაციის სავარაუდო ტემპი 10%-ს შეადგენს და საპენსიო ხარჯები 20.6 მილიარდ ლარს აჭარბებს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანას სოციალური პოლიტიკაში საპენსიო მომსახურების კუთხით დიდი გამოწვევა აქვს თუ პენსიის ინდექსაციის პოლიტიკა გაგრძელდება და არ მოხდება მისი რეფორმირება. ინდექსირებამდე პერიოდში, საპენსიო ხარჯები ეკონომიკასთან და ბიუჯეტთან მიმართებით სტაბილურობით გამოირჩეოდა და ფისკალური რისკებიც მინიმუმამდე იყო დაყვანილი. საპენსიო ინდექსაციის პირობებში კი, ნებისმიერი ხელისუფლება დიდი გამოწვევის წინაშე დგება თუ მსოფლიოში ან რეგიონში კრიზისული პერიოდი დაიწყება და არასწორი მონეტარული პოლიტიკის გამო მაღალი ინფლაციის ტემპი ექნება ქვეყანას. მოცემული მდგომარეობიდან გამოსავალი კი სულ მცირე ინდექსაციის პოლიტიკის შერბილება, ხოლო საუკეთესო შემთხვევაში მისი გაუქმებაა. მდგრადი საპენსიო სისტემის შექმნა სრულიად სხვა პოლიტიკის ნაწილია, ხოლო საპენსიო სოციალური დახმარება უკიდურეს სიღარიბესთან ბრძოლის საშუალებას უნდა წარმოადგენდეს.