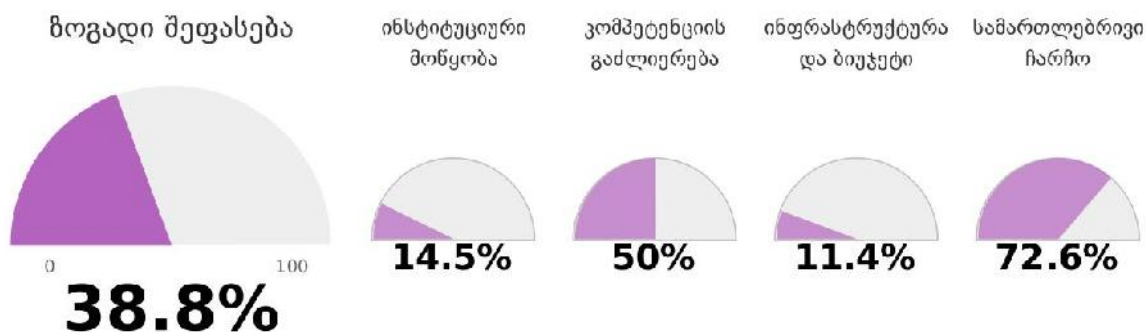


საკენსიო რეფორმა

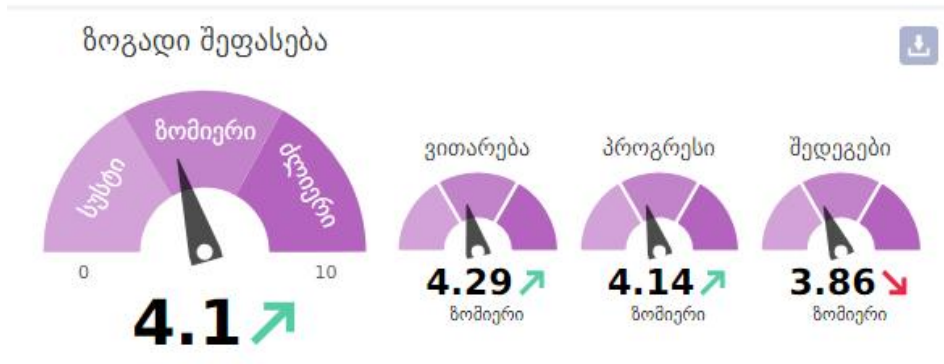
II ფაზა

2018 წლის 8 ივნისს, რეფორმეტრის მეორე ფაზა საკენსიო რეფორმის შეფასებით დასრულდა. **სამთავრობო კვლევამ** აჩვენა, რომ ამ ეტაპისთვის, რეფორმის 38,8%-ია შესრულებულია და ეს მაჩვენებელი I ფაზის შემდეგ არ გაზრდილა. ამის მიზეზი საპარლამენტო განხილვებია, რომელიც 2018 წლის იანვრის შემდეგ მიმდინარეობს. ვარაუდობენ, რომ ეკონომიკის სამინისტროს მიერ მომზადებულ კანონპროექტს უახლოეს მომავალში განიხილავენ პარლამენტის სესიაზე.



დაინტერესებულ მხარეთა ჯგუფმა რეფორმას 10 მაქსიმალური ქულიდან **4.10** ქულა დაუწერა, რაც წინა ფაზის შეფასებაზე მეტია, სადაც რეფორმამ **3.97** ქულა მიიღო.

დაინტერესებულ მხარეთა მიხედვით



დისკუსიაზე, რომელსაც კერძო სექტორთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, ეკონომიკის მინისტრის მოადგილე ეკა მიქაბაძე და ეროვნული ბანკის წარმომადგენლები

ესწრებოდნენ, გაიჟღერა რამდენიმე მნიშვნელოვანმა მოსაზრებამ, რომელიც რეფორმის მიმდინარეობას უკავშირდება, კერძოდ:

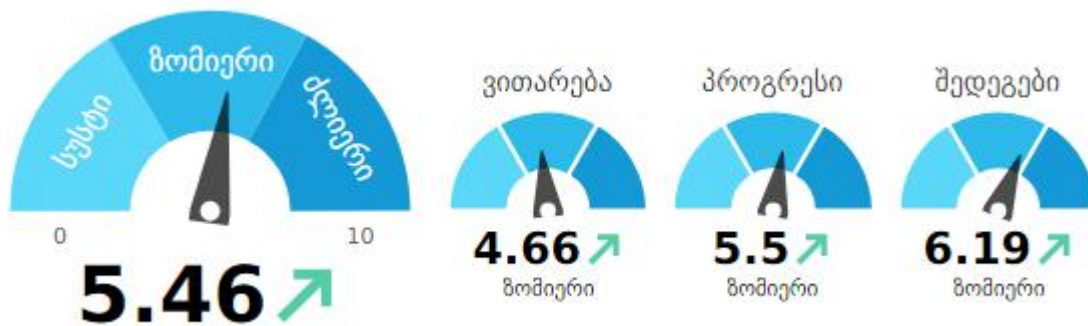
- მიუხედავად რეფორმის იდეის მხადაჭერისა, პარლამენტში მხოლოდ ერთმა - დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა არ დაუჭირა მხარი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ კანონის პროექტს და გამოთქვა რამდენიმე შენიშვნა:
 - წარმოდგენილი კანონპროექტის ერთ-ერთ გამოწვევას საპენსიო ფონდის სანდოობის საკითხი წარმოადგენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია თუ როგორი იქნება ფონდის საინვესტიციო პოლიტიკა და გათვალისწინებული იქნება თუ არა გრძელვადიან ჭრილში ინფლაციის მაჩვენებელი. საინვესტიციო პოლიტიკის განსაზღვრისას, გათვალისწინებულ იქნეს ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი წლიური ინფლაციის მიზნობრივი მაჩვენებელი და ფულის ერთეულის ღირებულება მოცემულ პერიოდში;
 - წარმოდგენილი პროექტით, ეროვნული ბანკი არ ახორციელებს საინვესტიციო გადაწყვეტილებების შეფასებას. სასურველია მისი ზედამხედველობის მექანიზმი გავრცელდეს საპენსიო აქტივების მართვის შემთხვევაშიც და ბანკმა ყოველწლიურად წარმოადგნოს საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიში საპენსიო ფონდის საინვესტიციო საქმიანობის შესახებ;
 - დაგროვებითი პენსიის ძირითად კონცეფციაში ნათლად უნდა ჩანდეს ბენეფიციარების მიერ ფონდში შეტანილი თანხების გარანტირებულად დაბრუნების მექანიზმი და გაწერილი იყოს სახელმწიფო გარანტიის ამოქმედება იმ შემთხვევაში თუ ფონდი ვერ უზუნველყოფს თანხების ანაზღაურება/დაბრუნებას.
- ეკონომიკის სამინისტროს პოზიციაა, რომ უნდა გაიმიჯნოს ორი სახის რისკი: საბაზრო და ინსტიტუციური. საბაზრო რისკების შემთხვევაში, ძნელი წარმოსაგენია, რომ სახელმწიფო გამოვიდეს გარანტორად. კაპიტალის ბაზარი მნიშვნელოვანი მერყეობით ხასიათდება და კარგი და ცუდი პერიოდები ერთმანეთს მუდმივად ცვლის. მაგალითისათვის, კანადის საპენსიო ფონდმა მნიშვნელოვანი კრიზისი განიცადა მსოფლიო ფინანსური კრიზისი დროს, თუმცა დღეს ძალიან წარმატებულას ახორციელებს საინვესტიციო საქმიანობას. ასევე, არსებობს გამოცდილება, როცა სახელმწიფო გარანტიები უარყოფითად აისახება საინვესტიციო პოლიტიკაზე და არასწორ სტიმულებს ქმნის აქტივების მართვის კომპანიისთვის. ამის მაგალითები არსებობს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში.
- ეროვნული ბანკის აზრით, მათი როლი საპენსიო რეფორმაში მკაფიოდ არის განსაზღვრული. უნდა შეიქმნას ორი დამოუკიდებელი საბჭო: სამეთვალყურეო და საინვესტიციო. სამეთვალყურეო საბჭოს მთავარი ფუნქცია ფონდის მიმდინარე ყოველდღიური საქმიანობის წარმართვაა, ხოლო საინვესტიციო საბჭო კი, უშუალოდ საინვესტიციო განდაწყვეტილებებზე არის პასუხისმგებელი. სწორედ დამოუკიდებელი საინვესტიციო საბჭოს არსებობა არის ინსტიტუციონალური რისკების მინიმიზების წინაპირობა.

- პარლამენტის სოციალ-დემოკრატიული ფრაქცია ამზადებს საპენსიო რეფორმის საკუთარ ვარიანტს. ის ითვალისწინებს ე.წ სოლიდარობის ფონდის შექმნას, რომელიც უმუშევარ მოსახლეობას მისცემს საპენსიო სისტემაში ჩართვის შესაძლებლობას.
- კერძო სექტორის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ საპენსიო რეფორმას აქვს არა მხოლოდ სოციალური დატვირთვა, არამედ ის მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმაა. მან დადებითი გავლენა უნდა იქონიოს კაპიტალის ბაზრის განვითარებაზე.
- ISET-ის მკვლევარების აზრით, საპენსიო სისტემაზე საუბრისას უნდა გავითვალისწინოთ მისი მიზნები და შეზღუდვები. მთავარი მიზანია საპენსიო ასაკში მყოფ მოსახლეობაში სიღარიბის შემცირება და დროში შემოსავლების გადანაწილება. თუმცა არსებობს ორი მთავარი გამოწვევა ეს არის ფისკალური სტაბილურობა და სოციალური სტაბილურობა.

დღესდღეობით საქართველოში არსებული საბაზისო პენსია პასუხობს მის მთავარ მიზანს, რომელიც არის სიღარიბის შემცირება. ბოლო 5 წლის განმავლობაში საბაზისო პენსიამ გადააჭარბა საარსებო მინიმუმის მაჩვენებელს. თუმცა საშუალო ხელფასის ჩანაცვლების კუთხით, საბაზისო პენსია მხოლოდ 24%-ან ნიშნულს აღწევს. ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო დაბალია საშუალოზე მაღალი ხელფასის მქონე პირებისათვის.

თუ დღევანდელ საპენსიო სისტემას შევაფასებთ ფისკალური სტაბილურობის კუთხით, ვნახავთ, რომ მდგომარეობა არც ის დრამატულია. დემოგრაფიული სტატისტიკისა და სამუშაო ბაზრის სტრუქტურის გათვალისწინებით, ვარაუდობენ, რომ საპენსიო დანახარჯები მთლიანი შიდა პროდუქტის 7%-ს არ აცდება და პირიქით, გარკვეული პერიოდის შემდეგ შემცირებასაც კი დაიწყებს. შესაბამისად, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ შენარჩუნდება არსებული ჩანაცვლების კოეფიციენტი, ფინანსური მდგრადობის პრობლემა არ უნდა შეიქმნას.

რეფორმვერდიქტი - მთავრობის ერთიანი შეფასება გაიზარდა და მან 5.46 შეადგინა. გაიზარდა რეფორმვერდიქტის ყველა კომპონენტი.





The image shows the top section of a document, similar to the one above. It features the USAID logo, the word 'GEORGIA', and the 'G4G' logo with the text 'Governing for Growth in Georgia'.

Agenda

- 11:00 Nato Beruashvili, G4G – Welcoming remarks
- 11:05 Gigla Mikautadze, ISET – Reform progress assessment
- 11:15 Norberto Pignatti, ISET - Challenges of pension reform in Georgia
- 11:30 Akaki Zoidze, MP, Head of Healthcare and Social Issues Committee
- 11:45 Eka Mikabadze, Deputy Minister of Economy and Sustainable Development
- 12:00 Lasha Jugheli and Aleksander Khazaradze, National Bank of Georgia
- 12:10 Discussion**
- 12:50 Wrap up and concluding remarks



ISET
International School of Economics at TSU
Policy Institute



რეფორმის მიმოხილვა


საპენსიო რეფორმა

2018 - II




საქართველოს საპენსიო რეფორმა



- არსებული სოციალური საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია
- კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა



სტრატეგია
2016



სამოქმედო
გეგმა
2 წლიანი





USAID | GEORGIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE



კანონპროექტი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“

- 2017 წლის დეკემბერში მომზადდა:
ინიციატორი - მთავრობა
ავტორი - ეკონომიკის სამინისტრო
- 2018 წლის იანვარში ბიურომ მიიღო მისი განხილვის დაწყების გადაწყვეტილება
წამყვანი - ჯანდაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი

5




USAID | GEORGIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE




კანონპროექტი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“

- კომიტეტები, რომელთა დასკვნა სავალდებულოა:
 - ✚ ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის
 - ✖ დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის 12/03/18
 - ✓ ევროპასთან ინტეგრაციის
 - ✓ იურიდიულ საკითხთა
 - ✓ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი



USAID | GEORGIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE




კანონპროექტი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“


ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა განხილვის გადავადება მოითხოვა:

19 თებერვალს
.
.
14 მაისს - გადავადდა 1 თვით

7

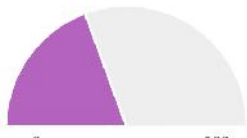






USAID | GEORGIA
FROM THE AMERICAN PEOPLE





რეფორმის შესრულება მთავრობის მიხედვით

ზოგადი შეფასება

	ინსტიტუციური მონაცემები	კომპეტენციის გაძლიერება	ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი	სამართლებრივი ჩარჩო
 <p>0 100</p> <p>38.8%</p>	 <p>14.5%</p>	 <p>50%</p>	 <p>11.4%</p>	 <p>72.6%</p>

0% - გეგმის შესრულება არ დაწყებულა
100% - გეგმა სრულად შესრულდა

 **USAID** | **GEORGIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

 Governing for Growth in Georgia

ინსტიტუციური მოწყობა


ინსტიტუციური მოწყობა


- საპენსიო ფონდი არ შექმნილა
- კასტოდიან ბანკი არ შერჩეულა
- აქტივების მმართველი კომპანიები არ შერჩეულა



14.5%

 **ISET**

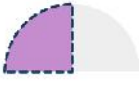
 **USAID** | **GEORGIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

 Governing for Growth in Georgia


კომპეტენციის გაძლიერება


კომპეტენციის გაძლიერება

- პროცესშია საინფორმაციო მასალების მომზადება
- მზადდება საგანმანათლებლო და ცნობიერების ამაღლების კამპანია




50%

 **ISET**




USAID | GEORGIA

FROM THE AMERICAN PEOPLE





ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი


ინფრასტრუქტურა და ბიუჯეტი



11.4%


- ინფრასტრუქტურა ჯერ არ არსებობს: IT სისტემა, ვებ-გვერდი და ა.შ.




USAID | GEORGIA

FROM THE AMERICAN PEOPLE





სამართლებრივი ჩარჩო

სამართლებრივი ჩარჩო



72.6%

- პროცესშია რეგულირების მოთხოვნებისა და წესების შემუშავება
- პროცესშია საინვესტიციო პარამეტრებისა და რისკმენეჯმენტის მიმართ მოთხოვნების შემუშავება
- პროცესშია მარეგულირებელი ორგანოს დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებების იდენტიფიცირება
- არ შემუშავებულა სოციალური პენსიის ინდექსაციის მექანიზმი და შესაბამისი კანონი



Challenges of pension reform in Georgia

Norberto Pignatti

International School of Economics at TSU
8th June, 2018

ISET

A multifaceted challenge

- “Core” Objectives:
 - Protection against the risk of poverty in old age
 - Consumption smoothing from work to retirement
- Constraints:
 - Fiscal sustainability
 - Social sustainability

3

ISET

Poverty in old age

- Which definition of poverty?
 - Absolute (e.g. does it keep you above subsistence?)
 - Relative (e.g. does it keep you above 60% of the country’s mean income?)

NOTE: need to be *‘socially relevant’*, i.e. represent the absolute minimum below which livelihood and inclusion are not possible (given country and social context).

Source: [UNDP](#)

4

ISET

Consumption smoothing from work to retirement

- Goal: ensure *replacement rate* at retirement is around at least 70% of the last wage received
- Conditioned by:
 - Generosity of public pension system
 - Current earnings
 - Individual choices

5

ISET

The situation today

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pension as % of subsistence level	90%	95%	109%	112%	127%	119%	115%
Replacement rate 50% average Wage	42%	40%	46%	44%	48%		
Replacement rate average wage	21%	20%	23%	22%	24%		
Replacement rate 200% average wage	11%	10%	11%	11%	12%		

6

ISET

Way forward?

- Government intervention
 - Increasing government pension
 - Stimulus to private savings (additional pillars)
- Private actions
 - Private savings

7

ISET

Government intervention: what about fiscal sustainability?

“A sustainable system is one that is financially sound and can be maintained over a foreseeable horizon under a broad set of reasonable assumptions”

Holzmann, Hinz, and Dorfman, 2008

8

ISET

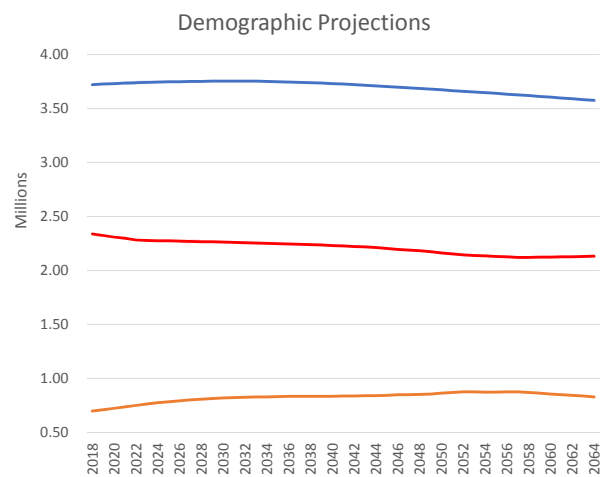
What are the variables affecting the fiscal sustainability of a public-funded pension system?

- Projected revenues
 - Growth of the economy
 - Factors of production EMPLOYED (e.g. employed workers)
 - Growth in Productivity of factors (e.g. productivity of labor)
- Projected costs
 - Growth of pension expenditure
 - Number of pensioners
 - Growth of Basic pension

9

ISET

What are the expected trends?



10

ISET

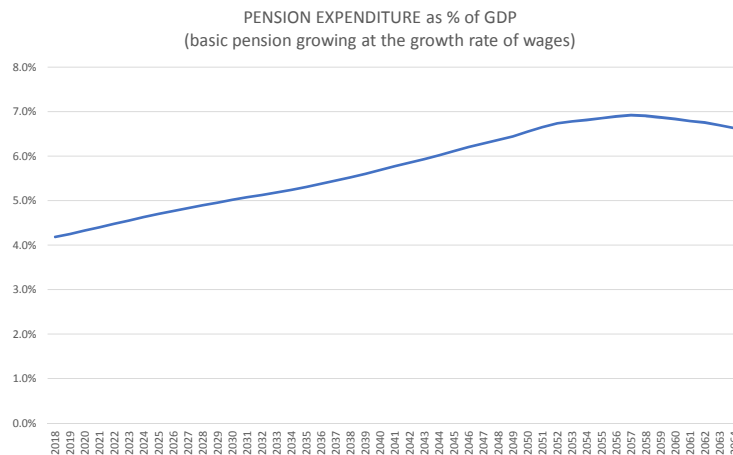
Labor market structure

	2014	Shares 2014	2064 Same shares	2064 Estimates
Working age population (15-59 F; 15-64 M)	2294.8		2131.2	2131.2
Employed - Hired	695	30.29%	645.5	916.5
Self-Employed	625.9	27.27%	581.3	492.7
Non-Employed	973.9	42.44%	904.5	722
Population receiving pension	707.7		827.8	827.8
Working age population/Pensioners	3.24		2.57	2.57
Employed/Pensioners	1.87		1.48	1.70
Hired workers/Pensioners	0.98		0.78	1.11

11

ISET

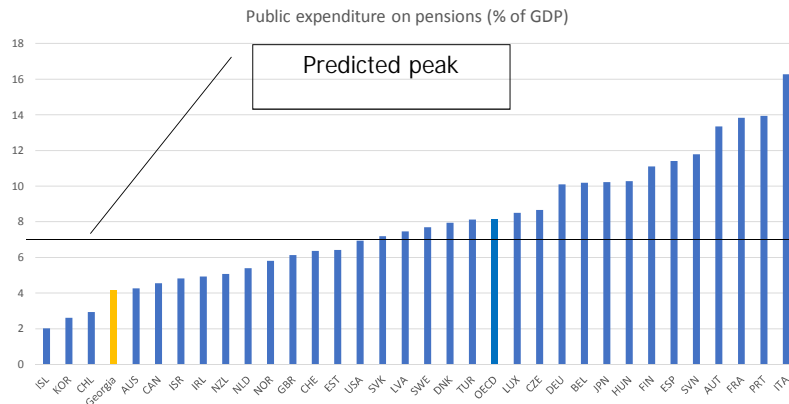
What are the expected trends?



12

ISET

The situation in OECD and Georgia



13

ISET

What about the “private solution”?

- Difficult to suggest it as anti-poverty strategy
- Couldn't we just rely on individual's (saving) decisions to ensure the consumption smoothing and let the government focus just on the anti-poverty function of the public pension? Possibly

14

ISET

Choosing the model

ISET

P	Obj	Characteristics	Particip	Funding	Risks	Benefits	Life-time poor	Informal sector	Formal Sector
0	EPP	"Basic (social) pension"	Universal or residual	Budget (general revenues)	Demographic Political	No financial market related risks	X	X	X
1	EPP +CS	Public PP, publicly managed (DB or notional DC)	Mandated	Contributions, perhaps with financial reserves	Demographic Political	No financial market related risks			X
2	EPP +CS	Occupational or personal PP (fully funded DB or DC)	Mandated	Financial assets	Financial & agency, high transaction & administrative costs, longevity risks	DC – Clarity; enforceable property rights; may be supportive of FMD.			X
3	CS	Occupational or personal PP (partially or fully funded, DB or DC)	Voluntary	Financial assets	Less rigid but similar risks as second pillar	DC – Clarity; enforceable property rights; may be supportive of FMD.	X	X	X
4	EPP +CS	Informal support, other formal social programs, other individual financial & non-financial assets	Voluntary	Financial and non financial assets	Less rigid. Very heterogeneous type of risks.		X	X	X

Conclusions

ISET

Current situation is not dramatic

1. Basic pension has still a relatively good anti-poverty function
2. Replacement rate not too good for average worker, bad for high earners, good for poorer workers
3. Relatively sustainable, even maintaining current replacement rates

18

ISET

Potential for improvement

1. Introducing second and supporting the third pillar (or just focusing on the third pillar)
2. Indexing basic pension on the basis of a fixed rule: e.g. growth rate of wages capped at the growth rate of GDP
3. Introduction of more modern methodology for the calculation of subsistence level

Recommendation

It would be advisable to adopt an inclusive approach that maximizes the opportunity for participation, without privileging particular groups. This will minimize backlashes and attempts to reverse the reform in the future.

Possible risk: government contribution to pillar two vs. other social spending