



Konrad
Adenauer
Stiftung



Research

პოლიტიკის კვლევა

სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა გამოწვევები და საერთაშორისო პრაქტიკა

დოკუმენტი მომზადდა პროექტ „პოლიტიკის კვლევები ეკონომიკის მდგრადი განვითარებისთვის“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება „პიემსი“ კვლევითი ცენტრის მიერ კონრად ადენაუერის ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით

შინაარსი შესაძლოა არ ასახავდეს „პი ემ სი“ კვლევითი ცენტრის ან კონრად ადენაუერის ფონდის შეხედულებას

ავტორი: დავით უტიაშვილი
მიმომხილველი: ლაშა ჭოჭუა



სარჩევი

საპენსიო სისტემის რაციონალი.....	7
1. საერთაშორისო პრაქტიკა.....	9
1.1. სახელმწიფო საპენსიო სისტემა	9
1.2. დემოგრაფიული გამოწვევები	12
1.3. საპენსიო დანაზოგები	14
2. საპენსიო სისტემა საქართველოში	18
2.1. დემოგრაფიული გამოწვევები	19
2.2. კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემა	25
2.3. განავითარებს თუ არა სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა კაპიტალის ბაზარს?.....	29
2.4. საპენსიო ფონდის საინვესტიციო პოლიტიკა	30
2.5. საპენსიო ფონდის მართვა	33
2.6. დაგროვებითი საპენსიო სქემის მოცვა	35
2.7. შენატანების განაკვეთი და გავლენა სახელმწიფო ფინანსებზე	36
2.8. დაგროვებითი საპენსიო დანაზოგების ადეკვატურობა	39
2.9. სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის რისკები	42
დასკვნა	45
გამოყენებული ლიტერატურა.....	46

წინათქმა

სიბერის მატერიალურად უზრუნველყოფის საკითხი ყოველთვის იდგა საზოგადოების წინაშე. კონვენციური მიდგომით, რადგან ბაზრის მექანიზმები სრულად ვერ წყვეტდა ამ პრობლემას, მასზე პასუხისმგებლობა სახელმწიფომ იტვირთა. შედეგად, გამოიკვეთა ახალი გამოწვევები, რომლებიც კიდევ უფრო გაამწვავა ბოლოდროინდელმა დემოგრაფიულმა ტენდენციებმა და რისკის წინაშე დააყენა სამომავლოდ სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მდგრადობა; აღნიშნულმა საფრთხემ საფუძველი დაუდო ახალ რეფორმებს, მათ შორის, კერძო საპენსიო დანაზოგების შემოღებას.

საქართველოში არსებული სახელმწიფო პენსია რთულად თუ უზრუნველყოფს ცხოვრების მინიმალურ სტანდარტებს. პენსიის ადეკვატურობის მისაღწევად ჩვენთანაც აქტიურად განიხილება კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა, რომელსაც შესაძლოა სავალდებულო სახე ჰქონდეს. დანაზოგების ზრდა გააუმჯობესებს სიბერეში პოტენციურად მისაღებ ბენეფიტებს და ჯამურად ქვეყნის ეკონომიკისთვისაც სასარგებლოა, თუმცა ისევე როგორ სხვა ფინანსური ინსტრუმენტებს, მასაც თან ახლავს ხარჯები და რისკები, რომელიც საქართველოს შემთხვევაში არც ისე მცირეა.

ამ კვლევის მიზანია, გამოავლინოს საფრთხეები და გამოწვევები, რომლებიც სავალდებულო დაგროვებით საპენსიო სისტემას ახლავს თან და ხელი შეუწყოს ფუნდამენტურ დისკუსიებს, თუ როგორი საპენსიო უზრუნველყოფა იქნება ოპტიმალური საქართველოს პირობებში.

წინამდებარე ნაშრომში მოყვანილი მოსაზრებები უმეტესად დაფუძნებულია მსოფლიო ბანკისა და ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეგთო) სამდივნოს მიერ მომზადებულ კვლევებზე, ხოლო ცალკეულ შემთხვევაში ეკუთვნის უშუალოდ ავტორს და არაა დაკავშირებული ორგანიზაციებთან, რომელთანაც მას აქვს აფილირება ან პროფესიული კავშირი.

მოკლე შეჯამება

ასაკოვანი მოსახლეობის სოციალური დაცვის საკითხი მუდამ აქტიური დისკუსიის საგანია ყველა ქვეყანაში. მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით კრიტიკულია საქართველოში, რადგან პენსიის მიმდინარე ოდენობა ცხოვრების მინიმალური სტანდარტების უზრუნველსაყოფადაც კი არასაკმარისია. მისი ადეკვატურობის გასაუმჯობესებლად განიხილება კერძო საპენსიო დანაზოგების სისტემის შემოღება. მომხრეთა აზრით, მონაწილეთათვის ღირსეულ პენსიასთან ერთად, ის გაზრდის დანაზოგებს და განავითარებს კაპიტალის ბაზარს. ღიად რჩება კითხვა, რამდენად უნდა იყოს სქემაში მონაწილეობა სავალდებულო ან სხვადასხვა ფორმითა და ხარისხით კვაზი-სავალდებულო.

ლიტერატურაში ფართოდაა განხილული რა სარგებლის მოტანა შეუძლია სავალდებულო დაგროვებით კერძო საპენსიო სქემის რეფორმას. ამ კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა მისი გამოწვევები და რისკები, რომელთა გამოც პრაქტიკაში ეს მიზნები ვერ მიიღწევა, მათ შორის, სხვა ქვეყნების გამოცდილებაზე დაყრდნობით.

პირველ რიგში, საპენსიო სისტემა სხვა არაფერია, თუ არა რესურსების გადანაწილება თაობებს შორის, ერთიდაიმავე თაობაში ან ერთიდაიმავე ადამიანისთვის დროში, ამიტომ ვიდრე საქართველო ღარიბ ქვეყანად რჩება, შეუძლებელია, რომ პენსია იყოს მაღალი. საკამათოა, ზოგადად რამდენადაა „ღირსეული პენსია“ მთავრობის ზრუნვის საგანი; ასეთ შემთხვევაშიც, ის მაღალ კონტრიბუციებს მოითხოვს, დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობა კი ბუნებრივია, მატერიალურ საპენსიო დანაზოგებს ვერ შექმნის.

ხშირია დასაბუთება, რომ თუ სწრაფად არ ჩატარდა საპენსიო რეფორმა, საბიუჯეტო ხარჯები იმდენად იზრდება, რომ ფისკალურ სტაბილურობას საფრთხე შეექმნება. ამ თემის სიღრმისეული განხილვა გვიჩვენებს, რომ აღნიშნული მსჯელობა არასწორია. რეფორმის მომხრეთა არგუმენტი მოსალოდნელ საბიუჯეტო სარგებელზე არ შეესაბამება რეალობას, რადგან კერძო

სისტემის მიზნობრივი ჯგუფი მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილს მოიცავს და შესაბამისად, ვერ შეამცირებს სახელმწიფო ფინანსებზე წნეხს, ხოლო მიმდინარე პერიოდში, პირიქით, გაზრდის საბიუჯეტო ხარჯებს. იგივეს აჩვენებს საერთაშორისო გამოცდილება.

როგორც აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მაგალითიც მოწმობს, გადაჭარბებულია მოლოდინი, რომ კერძო საპენსიო სისტემას ავტომატურად კაპიტალის ბაზრის განვითარება მოჰყვება. ქვეყნის, პოლიტიკური, ინფლაციის და საინვესტიციო რისკები მაღალია აქციებში გრძელვადიანი ინვესტიციებისას. ამასთან, საფონდო ბირჟა მოითხოვს კომპლექსურ ინფრასტრუქტურას, რომლის მიღწევადობაც, ბაზრის ზომიდან გამომდინარე, ცალკე კვლევის საგანია.

ფონდის არსებობა ზრდის მთავრობის ცდუნებას, რომ ეს ფინანსური რესურსი გამოიყენოს პოლიტიკური მიზნებისთვის ან შეასუსტოს ფისკალური დისციპლინა.

ისევე როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, მაღალია რისკი, რომ სისტემის ან მისი რომელიმე ნაწილის შესაძლო კოლაფსი გამოიწვევს სოციალურ მღელვარებას, რაც ნეგატიურად აისახება ეკონომიკურ აქტივობაზე და შეარყევს სამომავლოდ მსგავსი რეფორმების მიმართ ნდობას. სტაბილურ დროსაც, აქტივების მართვა, საკომისიოები, საინვესტიციო შედეგები და სხვა სულ იქნება საჯარო დისკუსიის საგანი.

სავალდებულო სისტემა გაართულებს ფინანსურ აღრიცხვას კომპანიებისთვის (განსაკუთრებით, მიკრო, მცირე და საშუალო ბიზნესისთვის) და გაზრდის მათ არაფორმალურ სექტორში გადასვლის საფრთხეს, განსაკუთრებით წვრილი ბიზნესის შემთხვევაში.

რეფორმის წარმატებას სჭირდება წინაპირობები, მათ შორის, მაღალი ეკონომიკური ზრდა, ბიუჯეტის პროფიციტი, კაპიტალის შემოდინება, რომელიც ამ ეტაპზე არ არ არსებობს.

სავალდებულო ან კვაზი-სავალდებულო სისტემაში, დამსაქმებლის იძულება განახორციელოს კონტრიბუცია შესაძლოა აღიქმებოდეს გადასახადად და შეუსაბამო აღმოჩნდეს „ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ აღებულ საკანონმდებლო ვალდებულებებთან და შეზღუდვებთან.

ასევე, რეფორმა გააღრმავებს შემოსავლების უთანასწორობას, რაც წინააღმდეგობაში მოდის სოციალურ პოლიტიკის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანასთან.

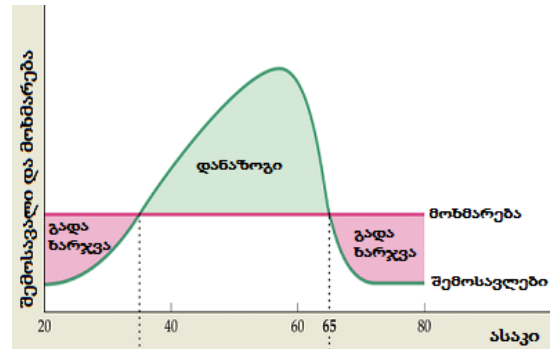
არსებული სახელმწიფო საპენსიო სისტემა მდგრადია და შესაბამისია ქვეყნის ეკონომიკასთან. რა რესურსიც ექნება ქვეყნის ეკონომიკას, იმ დოზით და მოცულობით დახარჯავს საპენსიო ხარჯებზე და სხვა სოციალური მიმართულებით. ის არ გვაჩქარებს ცვლილებებისთვის.

რეალურად საპენსიო უზრუნველყოფის გაუმჯობესების მთავარი გზა მაღალი ეკონომიკური ზრდაა. სწორედ არის ეს არის შემოსავლებისა და დანაზოგების მატების, სიღარიბის დაძლევის, ფინანსური სექტორის შემდგომი განვითარებისა და სხვა სიკეთეების ძირითადი წინაპირობა.

ნებაყოფლობითი, საგადასახადო წახალისებასა და ადმინისტრირების გაიოლებაზე დაფუძნებული კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შემთხვევაში, შესაძლებელია თავიდან იქნას არიდებული ჩამოთვლილი რისკების ნაწილი და ამასთანავე სარგებელი მოიტანოს როგორც მონაწილისთვის, ასევე ჯამურად ეკონომიკისთვის.

საპენსიო სისტემის რაციონალი

ეკონომიკურ თეორია დიდწილად აღიარებს ჰიპოთეზის მართებულობას, რომ ადამიანი ცდილობს მოხმარების განაწილებას მთელი ცხოვრების განმავლობაში (Friedman, 1956; Modigliani, 1954)¹; იგი მაქსიმალურ კეთილდღეობას მიიღებს სიცოცხლის



მანძილზე, თუ მუშაობის პერიოდში მიღებულ შემოსავლებს დახარჯავს პროპორციულად ახალგაზრდობასა და სიბერის წლებში.

რა თქმა უნდა, ამ მიზნის მისაღწევად, ისტორიულად, ადამიანები რაიმე რთულ ფინანსურ გათვლებს არ იყენებდნენ - ოჯახი, რომელშიც რამდენიმე თაობა ერთად ცხოვრობდა, უზრუნველყოფდა შვილების სრულფასოვან აღზრდას, შემდეგ კი ისინი ზრუნავდნენ მოხუც მშობლებზე². ანტიკური საბერძნეთიდან მოყოლებული დღევანდელ აღმოსავლეთ აზიამდე ამას, სოციალურ ნორმასთან ერთად, ხშირად კანონიც ითხოვდა.

ასეთი არაფორმალური ტიპის სოციალური დაცვა დღემდე წამყვან როლს იკავებს, განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში, თუმცა თანდათან მისი მნიშვნელობა სუსტდება. უფრო და უფრო მეტი ადამიანი ცდილობს დამოუკიდებლად ცხოვრებას, იკლებს საშუალოდ შვილების რაოდენობა, ბევრი საერთოდ აღარ ქორწინდება. შედეგად მცირდება ოჯახების ზომა და იკარგება მასშტაბის ეფექტი³; აქტიურად ხდება სოფლის მეურნეობის მექანიზაცია, სხვა სექტორებში კი ასაკოვანი მოსახლეობის შრომის ნაყოფიერება უფრო დაბალია. რისკების კუთხითაც, რადგან ოჯახი ერთ ეკონომიკურ სივრცეშია, ვერ ახდენს

¹ ხშირად საილუსტრაციო მაგალითად გამოიყენება ლატარიაში მოგებული თანხა, რომელსაც როგორც წესი, არ ხარჯავენ იმავე დღეს და ძირითადად ხანგრძლივი მოხმარების საქონლის (ბინა, მანქანა) შესაძენად იყენებენ.

² საინტერესოა, რომ გავრცელებული მოსაზრებით, შვილებისთვის მეუღლის შერჩევის ტრადიცია ეფუძნება მშობლის შიშს, ვინ იზრუნებს მასზე მომავალში და ეს ხდებოდა მთავარი კრიტერიუმი.

³ ხარჯების კუთხით. ასევე, დაყოფილ ოჯახებს მეტი ბინა სჭირდება, რაც მნიშვნელოვან დამატებით რესურსებს მოითხოვს მათგან.

შემოსავლების დივერსიფიკაციას და მოწყვლადია ცალკეული რყევების მიმართ; ასევე, ასეთი სისტემა ვერ უზრუნველყოფს შემოსავლების გადანაწილებას - თუ ოჯახი გაღარიბდა, ის ვერ მისცემს ბავშვს საკმარის განათლებას და, სავარაუდოდ, მომავალშიც იქნება ღარიბი, რაც ჯამურად ეკონომიკისთვის არასასურველია.

აღნიშნული ცვლილებები აიძულებს ახალგაზრდებს, თავად დაზოგონ საკმარისი თანხა საკუთარი სიბერისთვის. თუმცა პრაქტიკაში ყოველთვის ასე არ ხდება, რასაც საბიუჯეტო შეზღუდვასთან ერთად, კონვენციური მიდგომით ყველაზე მეტად იმით ხსნიან, რომ ადამიანი „ახლომხედველია“⁴ - დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს დღევანდელ მოხმარებას და არ ფიქრობს მომავალზე, რადგან არ იცის, იცოცხლებს თუ არა გარკვეულ დრომდე. ობიექტურადაც, მოხუცებულობისთვის რესურსების გადანახვა საკმაოდ კომპლექსური ამოცანაა. 30 წლის ახალგაზრდისთვის რთული დასაგეგმია მისი ხარჯები, იმ დროისთვის როდესაც 80 წელს მიაღწევს, მან არ იცის რამდენის დაგროვებას შეძლებს იქამდე, რა იქნება საინვესტიციო შემოსავლები, როგორ შეიცვლება ფასები ან რა პირობებს მოითხოვს მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა სიბერეში. საბოლოო ჯამში, „ახლომხედველობა“ პრობლემაა როგორც ცალკეული ადამიანისთვის (მომავალში ინანებს, რომ არ დაზოგა საკმარისი), ასევე საზოგადოებისთვის, რადგან მისი რჩენა ეკონომიკას ტვირთად დააწვება.

ასევე არსებობს მოსაზრება, რომ ადამიანები არ ზოგავენ, რადგან რიგ შემთხვევებში გრძელვადიანი საინვესტიციო ინსტრუმენტები არაა ხელმისაწვდომი ან ნაკლებად სანდოა. ეს განსაკუთრებით დამახასიათებელია განვითარებადი ქვეყნებისთვის, სადაც ქვეყნის პოლიტიკური და ფინანსური რისკები იმდენად მაღალია, რომ მოსახლეობა საბანკო დეპოზიტებზეც კი ერიდება თანხის განთავსებას, ხშირად სამართლიანად. იგივე ტიპის პრობლემაა სადაზღვევო კომპანიების განუვითარებლობა, რის გამოც შეუძლებელია

⁴ეკონომიკურ ლიტერატურაში ეს ცალსახა ჭეშმარიტებად არ ითვლება, თუმცა, ცხადია, ყველა საზოგადოებაში გვხვდებიან ადამიანები, რომლებიც მოკლებული არიან შორსმხედველობას რესურსების დაგეგმვაში.

დაგროვილი დანაზოგით მოქნილი ანუიტეტის შექმნა და სიბერეში ინფლაციისა თუ სხვა რისკების ფინანსურ ინსტიტუტებზე გადატანა⁵.

საპენსიო სისტემის მომხრეთა აზრით, ჩამოთვლილი ფაქტორები მიანიშნებს „ბაზრის კოლაფსზე“ (Market Failure) და ამიტომ საპენსიო უზრუნველყოფაში მთავრობამ უნდა ითამაშოს აქტიური როლი.

1. საერთაშორისო პრაქტიკა

1.1. სახელმწიფო საპენსიო სისტემა

პირველი ფორმალური სახელმწიფო საპენსიო სისტემების შექმნა მე-19 საუკუნის ბოლოს დაიწყო. ინდუსტრიულ ქვეყნებში მუშა უკვე იმდენს გამოიმუშავებდა, რომ შეეძლო გრძელვადიანი დანაზოგების გაკეთება, მაგრამ ეკონომიკური რყევებისა და ომის გამო ხშირად დაბანდებულ ფულს უკან ვეღარ იბრუნებდა. პოლიტიკური მიზნით, სწორედ ასეთი მუშების ხმების მოსაპოვებლად გერმანიაში 1989 წელს ოტო ფონ ბისმარკმა დამატებითი მოსაკრებლის სანაცვლოდ მისცა მათ სახელმწიფო ფინანსებზე წვდომის უფლება. მალევე, ევროპის სხვა ქვეყნებშიც ამოქმედდა მოხუცებულთა შემწეობები, თუმცა, რიგ შემთხვევაში, მხოლოდ სიღარიბის დაძლევის მიზნით, ჯამური გადასახადებიდან.

დღეისათვის მსოფლიოში სახელმწიფო საპენსიო სისტემის განსხვავებული მიდგომებია გავრცელებული და ქვეყნები არჩევენ მათი სოციალური პოლიტიკის მიზნებიდან გამომდინარე.

მინიმალური საცხოვრებელი სტანდარტის უზრუნველყოფაზე ორიენტირებულ სისტემებში აქცენტი ასაკოვან მოსახლეობაში სიღარიბის დაძლევაზე კეთდება და მეტ პენსიას იღებს გაჭირვებული მოხუცი. დაბალი საბიუჯეტო დანახარჯების გამო, მისი ეკონომიკური ეფექტიანობა მაღალია, თუმცა ქონებრივი მდგომარეობის სამართლიანად დადგენა ხშირად რთულია, „გაჭირვებულის“ სტატუსი წარმოშობს

⁵აღბათ, ნაწილობრივ სწორედ სანდო ინსტრუმენტების დეფიციტით აიხსნება უძრავ ქონებაში ინვესტირების პოპულარობა.

სტიგმას⁶ და ართულებს სიღარიბისგან თავის დაღწევას - ფორმალურ სექტორში სხვა შემოსავლის გამომუშავებით ბენეფიციარი კარგავს სარგებლის ნაწილს.

გერმანიაში ინიცირებული სისტემა კი უფრო ეკონომიკური აქტივობის პერიოდში მიღებული შემოსავლების სიბერესა და თაობებზე გადანაწილებაზეა ორიენტირებული და მიზნად ისახავს ყველასთვის თანაბარი, „ღირსეული“ პენსიის დანიშვნას. ეკონომიკურ ლიტერატურაში კამათის საგანია, თუ რამდენადაა ის სახელმწიფოს ზრუნვის საგანი, რადგან მხოლოდ მაღალი დამატებითი მოსაკრებლებით (სოციალური გადასახადი) ხდება ხელმისაწვდომი, რაც ტვირთია ეკონომისთვის და არაეფექტიანი ცალკეული სეგმენტისთვის⁷. ასევე, მაღალი პენსია არასასურველი მოტივაციაა შრომისუნარიანი ასაკოვანი დასაქმებულებისთვის - ამ მიზეზით მათ შეიძლება, ადრეულად მიატოვონ სამსახური, როდესაც სხვა შემთხვევაში ამგვარად არ მოიქცეოდნენ. სამაგიეროდ, არ წარმოშობს ზემოთხსენებული სისტემისთვის დამახასიათებელ პრობლემებს და მარტივია საკომუნიკაციოდ - ყველამ იცის წინასწარ რა ოდენობის პენსიას მიიღებს.

არსებობს ამ მოდელების მცირე ვარიაციები რიგ ქვეყნებში. მაგალითად, პენსიის მიხედვით სტაჟზე, ხელფასზე, დამსახურებაზე. ეს უკანასკნელი ობიექტურად რთული გასაზომია; სტაჟთან დაკავშირებით იწყება დებატები, ჩაითვალოს თუ არა ბავშვის აღზრდა, სწავლა და სხვა; ხელფასი ხშირად იცვლება ცხოვრების განმავლობაში, ამიტომ, ხშირად, მხედველობაში მიიღება ბოლო წლების ან თვეების ანაზღაურება⁸, რამაც ბევრ ქვეყანაში ამ მონაცემებით მანიპულირების კარგი წინაპირობები შექმნა.

აღსანიშნავია, რომ თითოეულ ამ სახელმწიფო საპენსიო სისტემის დაფინანსების წყარო მაინც გადასახადებია, რომლებსაც ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა

⁶ამ მიზეზით დიდ ბრიტანეთში 20% უარს ამბობს შემწეობის მიღებაზე.

⁷მაგალითად, პირობითად, მდიდარისთვის, რომელსაც დიდი ალბათობით სიბერეშიც საკმარისი ქონება ექნება, აზრსმოკლებულია სახელმწიფომ დამატებით დააზოგვინოს. ამიტომ ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს თანხობრივი ლიმიტები სოციალურ გადასახადზე.

⁸კარგ პრაქტიკად 5 წელი ითვლება. ჩინეთში, მაგალითად, ბოლო თვე ითვლებოდა მხოლოდ.

იხდის, მაგრამ არანაკლები ბენეფიტები ეძლევა მათ, ვისაც შეიძლება საერთოდ არ უმუშავია ცხოვრების განმავლობაში. ამიტომ ეკონომისტების ნაწილი მიიჩნევს, რომ საპენსიო სისტემა შინაარსობრივად პროგრესული გადასახადის ხასიათისაა. აქ გარდა სიღარიბის დაძლევის მიზნისა, საპირისპირო არგუმენტია, რომ როგორც წესი, მაღალშემოსავლიანი მოსახლეობა უფრო დიდხანს ცოცხლობს და, შესაბამისად, უფრო მეტ საპენსიო ბენეფიტებს იღებს სიბერეში, ვიდრე ღარიბი.

სისტემისა და მიზნების შერჩევის შემდეგ, მთავარი ამოცანაა პენსიის მიზნობრივი ოდენობის განსაზღვრა. მთავრობას ყოველთვის აქვს ცდუნება, საარჩევნო ხმებისა და მოკლევადიანი პოლიტიკური დივიდენდების მისაღებად მაღალი ბენეფიტები დააწესოს, რომლის პრობლემებიც მხოლოდ მოგვიანებით იჩენს თავს, ამიტომ საზოგადოებისა და კრედიტორების მხრიდან ეფექტიანი კონტროლი აუცილებელია⁹. რადგან ფასები და ცხოვრების სტანდარტი პერიოდულად იცვლება, არანაკლებ მნიშვნელოვანია როგორ მოხდება პენსიების შემდგომი გადასინჯვა. ზემოაღნიშნული პოლიტიკური რისკების თავიდან ასარიდებლად, უმრავლეს ქვეყნებში დანერგილია ინდექსირების პრაქტიკა - პენსია მიბმულია ინფლაციასა და ხელფასების ზრდაზე. ფასებზე მიბმა პენსიონერებისთვის უზრუნველყოფს საცხოვრებელი პირობების შენარჩუნებას, თუმცა შეიძლება, სახიფათო იყოს მიწოდების უარყოფითი შოკის დროს¹⁰, როცა ფასები იზრდება, მაგრამ ეკონომიკური აქტივობა ეცემა - გაზრდილი პენსიები ტვირთად დააწვება ბიუჯეტს; პროციკლური ხასიათიდან გამომდინარე, საფრთხის შემცველია მაკროეკონომიკური პოლიტიკისთვისაც, რადგან მოთხოვნის დადებითი შოკის დროს¹¹, ფასების ზრდის გამო მოიმატებს პენსია და საბიუჯეტო ხარჯები, რაც დამატებით წაახალისებს ინფლაციას. პენსიის ხელფასებზე მიბმა სარისკოა მისი მაღალი ზრდის ტემპიდან გამომდინარე, თუმცა ნაწილობრივ სასურველია - თუ პროდუქტიულობამ და შრომის ანაზღაურებამ მოიმატა, სამართლიანია, ეს

⁹ თუმცა ამან არ იმუშავა საბერძნეთში, სადაც დღევანდელი გადმოსახედიდან, შეთავაზებული საპენსიო პაკეტი ამკარად გარდაუვალ კოლაფსს უქადდა მათ საჯარო ფინანსებს.

¹⁰ მაგალითად, გამვირდა საწვავი ნავთობის ფასის გამო, ან სურსათი ნაკლები მოსავლის გამო.

¹¹ მაგალითად, ტურიზმის ბუმი.

ნაწილობრივ ასაკოვანი მოსახლეობის კეთილდღეობაზეც აისახოს¹². პენსიის ინდექსირების პრობლემა პრაქტიკაში ბევრმა ქვეყანამ შუალედური არჩევანით გადაჭრა - აიღო საშუალო მაჩვენებელი ინფლაციასა და ხელფასის ზრდას შორის. ამ კუთხით საინტერესოა ნომინალურ მშპ-ს განხილვაც.

ზემოთ ჩამოთვლილი ოფციებიდან თავისი არჩევანი თითქმის ყველა ქვეყანამ გააკეთა, თუმცა ეს რეფორმები ძირითადად ფოკუსირებული იყო პენსიების ადეკვატურობის განსაზღვრაზე. გასული საუკუნის ბოლოს გამოიკვეთა, რომ არანაკლებ მნიშვნელოვანია სისტემის მდგრადობა¹³.

1.2. დემოგრაფიული გამოწვევები

„საპენსიო სისტემის ბრწყინვალეობა მის დამალულ გადახდისუუნარობაშია. პენსიონერი გადახდილ გადასახადებთან შედარებით რეალურად ბევრად მეტ სარგებელს იღებს... როგორაა შესაძლებელი? ეკონომიკა გეომეტრიულად იზრდება, მზარდ მოსახლეობაში კი ახალგაზრდების რაოდენობა ყოველთვის აჭარბებს მოხუცებისას. შესაბამისად, მორგებული გადასახადები დიდად აჭარბებს ისტორიულს... მზარდი მოსახლეობა, ეს არის ყველაზე დიდი პონზის სქემა, რაც ოდესმე შექმნილა“ (პ. სამუელსონი, 1957 წ.)

ჯანდაცვის სისტემის განვითარებამ და ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებამ მნიშვნელოვნად შეამცირა მოსახლეობის სიკვდილიანობა, რის გამოც მოიმატა სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობამ. მეორე მხრივ, ეკონომიკურმა ზრდამ, უზრუნველყოფილმა სიბერემ და აღზრდაზე მაღალმა დანახარჯებმა მატერიალურად შეამცირა შობადობის დონე განვითარებად ქვეყნებში¹⁴. გლობალიზაციასთან ერთად განვითარებად ეკონომიკებში მოიმატა სამუშაო ძალის ემიგრაციამ. შედეგად, უფრო მეტი ადამიანი გადის პენსიაზე და იმატებს

¹²მეტი დეტალებისთვის იხილეთ ბაუმოლისა და ვაგნერის ეფექტები (Andersen et al., 2007).

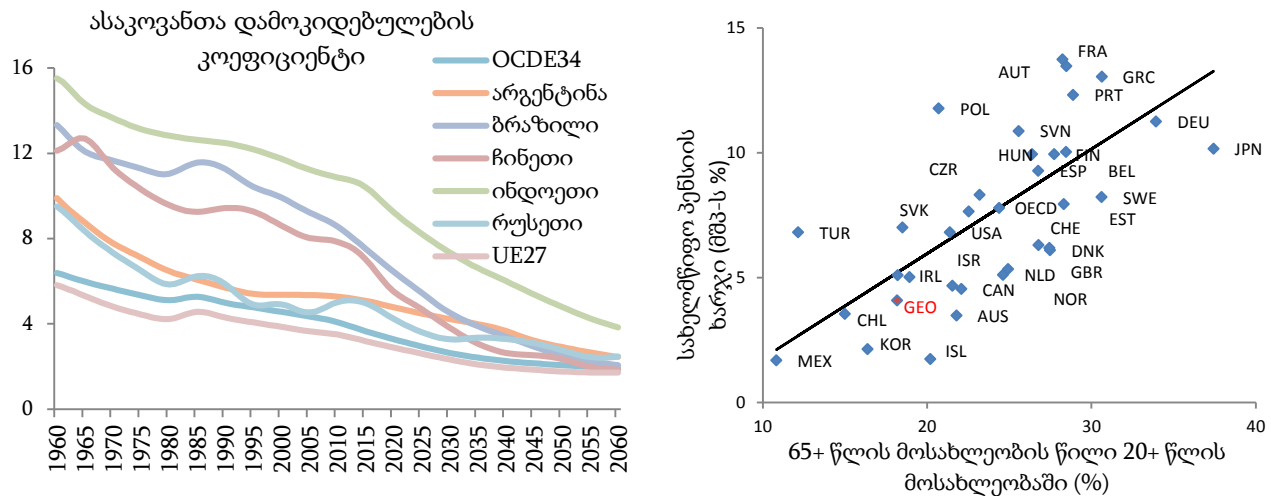
¹³იხილეთ აღმოსავლეთ ევროპაში საპენსიო სისტემების მდგრადობის მიმოხილვა (Mladen, 2012).

¹⁴იხილეთ დემოგრაფიის ეკონომიკის ლიტერატურა უფრო სიღრმისეული ანალიზისთვის.

საპენსიო ვალდებულებები ბიუჯეტში, მაშინ როდესაც უფრო ნაკლები ახალგაზრდა უერთდება სამუშაო ძალას, რომელიც ამ ხარჯებს იხდის¹⁵.

ასეთმა დემოგრაფიულმა დინამიკამ საფრთხის წინაშე დააყენა სახელმწიფო საპენსიო სისტემების მდგრადობა მთელს მსოფლიოში. გამომდინარე იქედან, რომ პენსიების კლება პოლიტიკურად თითქმის შეუძლებელია, ცალკეული ქვეყნები მოკლევადიანი ეფექტის შესამცირებლად ისეთ ინსტრუმენტებს მიმართეს, როგორცაა პენსიების ზრდის (მათ შორის, ინდექსირების) დროებითი შეჩერება, გადასახადების და/ან საპენსიო ასაკის მატება (იხ. ცხრილი 1). თუ მაღალი საშემოსავლო გადასახადი ნეგატიურად მოქმედებს დასაქმებაზე¹⁶, ასაკთან დაკავშირებით არგუმენტები მეტნაკლებად სამართლიანიცაა, რადგან გაუმჯობესებული ჯანმრთელობის მდგომარეობა სიცოცხლესთან ერთად უფრო ხანგრძლივ შრომის ნაყოფიერებას უზრუნველყოფს.

გრაფიკი 1. ასაკოვანთა დამოკიდებულების კოეფიციენტი^{*17} და საპენსიო ხარჯები.



წყარო: ეტოსა და მსოფლიო ბანკის სტატისტიკა, საქსტატი, ავტორის კალკულაციები

¹⁵დსანიშნავია, რომ შობადობის კლებასთან დაკავშირებით, მკვლევართა ნაწილი ავითარებს იდეას, რომ ოჯახში ბავშვების რაოდენობრივად შემცირებისას მშობლები აუმჯობესებენ მათი აღზრდის ხარისხს (ჯანმრთელობა, განათლება - რაც ზრდის მათ სამომავლო შრომის ნაყოფიერებას), მეტია ქალების ჩართულობა სამუშაო ძალაში და მეტი რესურსები რჩება მშობლებს რათა დაზოგონ საკუთარი სიბერისთვის. ეს ფაქტორები შეამცირებს მომავალში საპენსიო ხარჯებს და შეასუსტებს სოციალურ უზრუნველყოფაზე დემოგრაფიის გამოწვევებს. არსებობს საპირისპირო მოსაზრებებიც (მაგალითად, ოჯახში ერთი შვილის შემთხვევაში იკარგება მასშტაბის ეფექტი), ამიტომ რთულია ამ საკითხზე ობიექტური პროგნოზის გაკეთება.

¹⁶თეორიულად, მწარმოებელს შეუძლია გაძვირებული სამუშაო ძალა ნაწილობრივ კაპიტალით ჩაანაცვლოს (მაგალითად, გამოიყენოს რობოტი ავტოწარმოებაში), თუმცა პრაქტიკაში ეს ყოველთვის მიღწევადი არაა.

¹⁷ასაკოვანთა დამოკიდებულები კოეფიციენტი აჩვენებს 20-64 წლის მოსახლეობის რაოდენობას 65 წელს გადაცილებულ მოსახლეობასთან შედარებით, წილობრივად. ანუ, რამდენია პოტენციური სამუშაო ძალა ყოველ პენსიონერზე.

ცხრილი 1. მიმდინარე საპენსიო რეფორმების ფარგლებში საშემოსავლო გადასახადისა და მინიმალური ასაკის ზრდა სხვადასხვა ქვეყანაში

ქვეყანა	2009	2010	2011	2012	2013
ფინეთი	49.8%	49.6%	49.2%	49%	51.1%
საფრანგეთი	40%	41%	41%	45%	45%
ირლანდია	46%	47%	48%	48%	48%
ისლანდია	37%	46%	46%	46%	46%
პორტუგალია	42%	45%	46%	46%	48%
ესპანეთი	43%	43%	45%	52%	52%
კვიპროსი	30%	30%	35%	35%	35%
ისრაელი	46%	45%	45%	48%	50%
შრი ლანკა					24%
სლოვენია	41%	41%	41%	41%	50%
აშშ	35%	35%	35%	35%	39.6%

ქვეყანა	საპენს. ასაკი		დაგეგმილი ცვლილება
	კაცი	ქალი	
შვედეთი	61-67	61-67	დაგეგმილია 75 წლამდე ზრდა
ნიდერლანდ.	65	65	2025 წლისთვის გახდება 67
ავსტრია	65	60	2033 წლისთვის გათანაბრდება
დ. ბრიტანეთი	65-68	60	2046 წლისთვის გათანაბრდება
ირლანდია	66	66	2028 წლისთვის გახდება 68
გერმანია	65-67	65-67	2029 წლისთვის გახდება 67
ბელარუსი	60	55	გვიან გახვალ, იზრდება პენსია
მალტა	61	60	დაგეგმილია 65 წლამდე ზრდა
რუმინეთი	63	58	2030 წლისთვის გახდება 65
პოლონეთი	65	60	2040 წლისთვის გახდება 67
თურქეთი	60	58	2048 წლისთვის გახდება 65
უნგრეთი	62	62	2017 წლისთვის გახდება 65
საბერძნეთი	65	60	2012 წლიდან გახდა 67
ესტონეთი	63	60.5	2026 წლისთვის გახდება 65
ლიტვა	63.2	61.4	2026 წლისთვის გახდება 65
უკრაინა	60	57	2021 წლისთვის გახდება 62/60

წყარო: ევროს სტატისტიკა, ვიკიპედია

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ამ პრობლემის გრძელვადიანი გადაჭრის გზები. ცალსახაა, რომ მომავალში ღირსეული პენსიის მიღწევა მხოლოდ საბიუჯეტო პოლიტიკით შეუძლებელია.

1.3. საპენსიო დანაზოგები

ჯერ კიდევ დემოგრაფიული პრობლემის გამწვავებამდე, განვითარებული ქვეყნების ნაწილი საგადასახადო შეღავათებით ცდილობდა გრძელვადიანი დანაზოგების წახალისებას, მათ შორის, დამსაქმებელთა საპენსიო სქემებში - სქემაში მონაწილეობისას დასაქმებულს ხელფასის ფიქსირებული წილი შეაქვს საპენსიო ფონდში, რომელსაც დამსაქმებლის მიერ დაქირავებული კვალიფიციური აქტივების მმართველი კომპანია განკარგავს, ხოლო საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ დასაქმებული ფონდიდან იღებს პენსიას დარჩენილი ცხოვრების განმავლობაში. ამ ქვეყნებში უკვე დღეისთვის მოქალაქეების მატერიალური ნაწილი მნიშვნელოვან სარგებელს ელოდება ასეთი ფონდებიდან, თუმცა დემოგრაფიულმა გამოწვევებმა არანაკლები საფრთხე შეუქმნა მათ. კერძოდ, დამსაქმებლებმა და აქტივების მმართველმა კომპანიებმა საპენსიო სქემის დიზაინისას დასაქმებულებს უმეტესად შესთავაზეს ე.წ. „განსაზღვრული

ბენეფიტების“ პაკეტი, რომელშიც წინასწარ იყო გაწერილი, რა პენსიას მიიღებდა ბენეფიციარი - მაგალითად, ბოლო ხუთი წლის ხელფასის საშუალო, ინდექსირებული ინფლაციით, დაინიშნებოდა დარჩენილი ცხოვრების განმავლობაში. ამ სქემის ძირითადი ხიბლი მისი საკომუნიკაციო ეფექტიანობაა, სამუშაოს დაწყების წინ, ანაზღაურების პირობების შეთანხმებისას, მარტივად გასაგებია, რას სთავაზობს კომპანია. აქვე, დღეს უკვე ცხადია პოტენციური პრობლემებიც. თუ მოსახლეობისა და, შესაბამისად, სამუშაო ძალის ზრდისას ამ ფონდებში შენატანები უფრო და უფრო მაღალი იყო, დემოგრაფიულმა ცვლილებებმა ეს ნაკადები შეამცირა. საპირისპიროდ, სიცოცხლის ხანგრძლივობის მატებასთან ერთად იზრდება დანახარჯები პენსიონერებზე. ასევე, განვითარებულ ქვეყნებში საპროცენტო განაკვეთები, ისტორიულთან შედარებით, დაბალია, რაც განაპირობებს ფონდების დაბანდების, დაგეგმილთან შედარებით, ნაკლებ უკუგებას. დამატებით, შესაძლოა, დამსაქმებელი გაკოტრდეს და არავინ დარჩეს პასუხისმგებელი საპენსიო ვალდებულებებზე. რომ შევაჯამოთ, საინვესტიციო და ცვლილებების რისკი სრულად აიღეს დამსაქმებელმა და აქტივების მმართველმა კომპანიამ¹⁸, ხოლო მათი გათვლები არ აღმოჩნდა ზუსტი, რამაც ფონდების მდგრადობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა.

„განსაზღვრული ბენეფიტების“ სქემების ამ ხარვეზებმა ქვეყნებს უბიძგა ახალი საპენსიო რეფორმებისკენ, რომლითაც რისკებს ბენეფიციარიც გაინაწილებდა. აქტიურად დაიწყო საგადასახადო შეღავათების გადამისამართება ე.წ. „განსაზღვრული კონტრიბუციის“ სქემებისკენ - მონაწილეს ყოველთვიურად ფონდში შეაქვს საკუთარი ხელფასის გარკვეული პროცენტი, რომელიც არ იბეგრება, ირჩევს რომელმა აქტივების მმართველმა კომპანიამ მართოს მისი რესურსები და რა ტიპის ინვესტიციები განახორციელოს, ხოლო საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ, მიიღებს დაგროვილ თანხას. მთავრობის როლი ფონდების ზედამხედველობით, რეგულირებით და ბენეფიციარების უფლებების დაცვით

¹⁸მეორე მხრივ, სამართლიანია, რადგან ალბათ ნაწილობრივ სწორედ ამ შეთავაზებით მოხიბლეს ახალი კადრები.

შემოიფარგლება. არავინაა პასუხისმგებელი, რა თანხა დაგროვდება, ყველაფერი შენატანებსა და ბაზარზეა დამოკიდებული.

ქვეყნების მიხედვით განსაზღვრული კონტრიბუციის სქემების დიზაინი განსხვავებულია. ჩილე იყო პირველი, რომელმაც სავალდებულოდ შემოიღო ასეთი სქემა 1981 წელს. ქვეყნების ნაწილმა ნებაყოფლობითი სისტემა დანერგა და აქცენტი წახალისებაზე გააკეთა, მაგალითად მთავრობის და დამსაქმებლის მიერ თანხის დამატებით. გამოიძებნა შუალედური ვარიანტიც (ე.წ. „Opt-Out“), როცა ყველა დასაქმებული ავტომატურად ჩართულია, თუმცა, სურვილის შემთხვევაში, შეუძლია, ამოეწეროს თუ შესაბამის სამსახურს მიმართავს¹⁹. სავალდებულო მონაწილეობა მოსახლეობის უფრო მაღალ დაფარვას უზრუნველყოფს, მაგრამ, ამომრჩეველთა ნაწილის შესაძლო უკმაყოფილებების გამო²⁰, ხშირად პოლიტიკურად რთულად განხორციელებადია; ნებაყოფლობითი საპენსიო სისტემის შემთხვევაში, არსებობს რისკი, ვერ მოხდეს ყველას სწორად ინფორმირება და დაინტერესება და დაფიქსირდეს დაბალი მონაწილეობა, რაც საფრთხეს უქმნის რეფორმის მიზანს, ამასთან მოსახლეობის მცირე ნაწილის მოცვის გამო, შეიძლება არაეფექტიანი აღმოჩნდეს ხარჯების მხრივ; ასევე, ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შემთხვევაში მონაწილეები თავად იღებენ გადაწყვეტილებას დაზოგონ თუ არა და რამდენი.

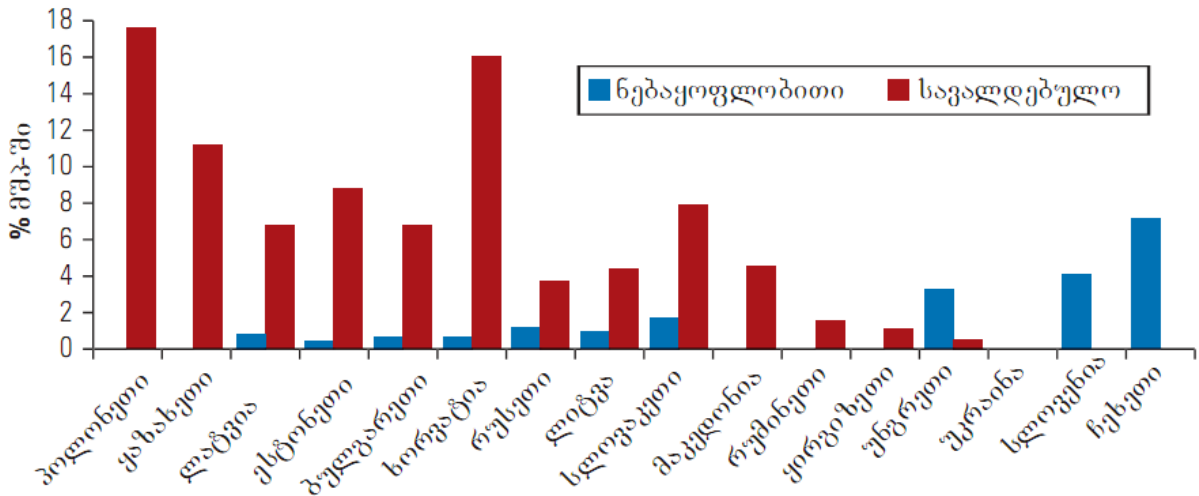
დანაზოგების ფორმირებაში მთავრობის ჩარევა შედეგებზე არაერთი კვლევა არსებობს, თუმცა რადგან დანაზოგების დინამიკაზე სხვა მრავალი ფაქტორი მოქმედებს, ხშირად რთულია საპენსიო სისტემების გავლენის ცალკე გამოყოფა. მიიჩნევა, რომ თუ სავალდებულო კონტრიბუციის განაკვეთი ხელფასის 5%-ზე ნაკლებია, მაშინ დიდია ალბათობა, ეს თანხა დასაქმებულის სხვა დანაზოგს მოაკლდეს²¹ (გრაფიკი 2²²), ხოლო უფრო მაღალი კონტრიბუციის შემთხვევაში ის ნამდვილად ზრდის ქვეყანაში დანაზოგების დონეს.

¹⁹ სტატუს-კვოს ეფექტით ნაწილი არ მიმართავს ამოწერას.

²⁰ რადგან მოსახლეობის ნაწილმა შეიძლება აღიქვას როგორც ახალი გადასახადი.

²¹ World Bank, 1994, “Averting the Old Age Crisis”.

გრაფიკი 2.სავალდებულო დანაზოგების მიერ ნებაყოფლობითი ჩანაცვლება



წყარო: მსოფლიო ბანკის სტატისტიკა (2013 წ.)

არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ დაგროვილი თანხა იქნება გრძელვადიანი ფინანსური რესურსი ადგილობრივ ვალუტაში. მაგალითად, 10% კონტრიბუციების შემთხვევაში, შეიძლება ამოქმედებიდან 10 წელიწადში ფონდის მოცულობამ მშპ-ს 25%-ს მიაღწიოს²³, რამაც, წესით, მატერიალურად უნდა გააუმჯობესოს ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა და კაპიტალის ბაზარი. თუმცა, მიზნებიდან გამომდინარე, საპენსიო ფონდი ვერ განახორციელებს მაღალრისკიან ინვესტიციებს. ეს საკითხი უფრო დეტალურად საქართველოში დაგეგმილი რეფორმის კონტექსტშია მიმოხილული.

თუმცა ამ შემთხვევაშიც სრული ჩანაცვლება არ ხდება, რადგან აუცილებლად იქნება დასაქმებულთა ნაწილი, რომელიც სქემის ამოქმედებამდე საერთოდ არ ქმნიდა დანაზოგს. ასევე, მოკლევადიან მცირე დანაზოგებს უფრო ლიკვიდობის ფუნქცია აქვს და მას მაინც შექმნის სქემაში მონაწილე.

²²ქვეყნებში, სადაც სავალდებულო დანაზოგები შემოიღეს, ნებაყოფლობითი აღარ გაიზარდა.

²³პირობითად დავუშვათ, რომ შემოსავლების კუთხით მშპ-ს 50% მოდის სამუშაო ძალაზე.

2. საპენსიო სისტემა საქართველოში

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ყოფილმა მოკავშირე რესპუბლიკების უმეტესობამ გადაწყვიტა, შეენარჩუნებინა სოციალური უზრუნველყოფის მაღალი სტანდარტი და „ღირსეული პენსია“ დაენიშნა ასაკოვანი მოსახლეობისთვის. ამ მისწრაფებაში გამონაკლისი არც საქართველო აღმოჩნდა, თუმცა პრაქტიკაში განხორციელება ვერ შეძლო, რაც მნიშვნელოვანწილად 90-იან წლებში ჩვენი ეკონომიკის კოლაფსმა განაპირობა. რეალურად, არსებობდა მაღალი სოციალური გადასახადი, მაგრამ ბიუჯეტის „გარღვევების“ გამო მთავრობას ხშირად უწევდა შვიდლარიანი პენსიების „გაყინვა“. შემდგომ წლებში ფისკალური დისციპლინა გაუმჯობესდა, თუმცა პენსიების დარიგება და მოცულობის გადახედვა კვლავ მიმდინარე საბიუჯეტო შესაძლებლობების მიხედვით ხდებოდა. 2007 წელს სოციალურ გადასახადის გაუქმებასთან ერთად უარი ითქვა საბიუჯეტო დაგროვებით სისტემაზე.

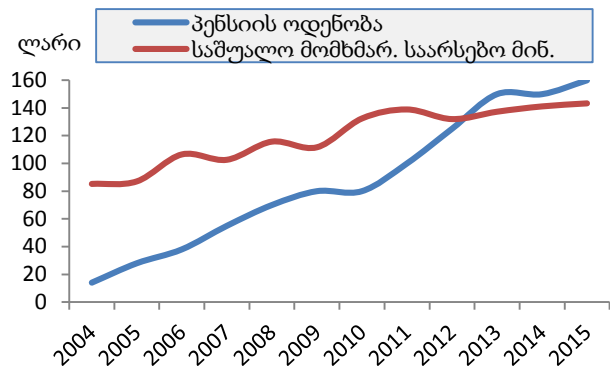
შედეგად, გვაქვს საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავებული სახელმწიფო საპენსიო სისტემა - ყველა ასაკოვანი იღებს ერთნაირ პენსიას, რომლის სამომავლო მოცულობაზე რაიმე დაპირება არ არსებობს²⁴, ხოლო მიმდინარე მოცულობა დაბალია (რეალურად, უფრო სოციალური შემწეობაა ვიდრე პენსია (იხ. გრაფიკი 9)) და მის შემდგომ ზრდას დისკრეციულად წყვეტს მთავრობა. ეს, ალბათ, უნდა შეფასდეს, როგორც ყველაზე მოქნილი და მდგრადი მოდელი. რა თქმა უნდა, არსებობს არარაციონალური წინასაარჩევნო დაპირებების პოლიტიკური რისკი, მაგრამ, გამარჯვების შემთხვევაში, პრაქტიკაში განხორციელებისას ეს მყისიერად აისახება სახელმწიფო ფინანსებზე და თუ არ აღმოჩნდა საკმარისი რესურსი, ვერ შესრულდება შესაბამისი დაპირება²⁵. დონორებისა და კრედიტორების მხრიდან დეფიციტისა და საგარეო ვალის კონტროლი და საბიუჯეტო პროცესის მაღალი გამჭვირვალობა კიდევ უფრო ზრდის ამ სისტემის ეფექტურობას. ამასთან, თუნდაც ერთჯერადად მოხდეს პენსიების გაუმართლებელი მატება, მის ტვირთს უახლოეს წლებშივე შეამცირებს ინფლაცია.

²⁴მაგალითად, ინდექსაცია ფასებით ან ხელფასებით.

²⁵თუმცა არის კაპიტალური დანახარჯების ჩანაცვლების საფრთხე.

არსებულ საპენსიო სისტემას დეკლარირებული მიზანი არ აქვს, დიზაინის მიხედვით კი პენსიაზე მეტად ასაკოვან მოსახლეობაში სიღარიბის დაძლევისა და ცხოვრების მინიმალური სტანდარტის უზრუნველყოფას ემსახურება. იმის გათვალისწინებით, რომ დღეისთვის პენსია უკვე აჭარბებს საშუალო მომხმარებლის საარსებო მინიმუმს (საქსტატის დათვლით²⁶), ხოლო გაუმჯობესებული პროდუქტიულობის გამო ეკონომიკის ნომინალური ზრდა გადააჭარბებს ინფლაციას, მომავალში სისტემას უფრო გაუადვილდება იგივე ფუნქციის შესრულება.

გრაფიკი 3. სოციალური სტატისტიკა



წყარო: საქსტატი, სოც. მომსახურების სააგენტო.

2.1. დემოგრაფიული გამოწვევები

განვითარებული ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი დემოგრაფიული ტენდენციები საქართველოსთვისაც რელევანტურია. გაუმჯობესებული ჯანდაცვის გამო, გაიზრდება სიცოცხლის ხანგრძლივობა, პარალელურად კი შეიძლება, ჩვენთანაც შემცირდეს შობადობა. ამ კვლევის მიზნებისთვის, შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტის (შჯკ)²⁷, დაბადებისას სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობის, მოკვდავობის ცხრილის და ასაკობრივი მიგრაციის 2015 წლისთვის საქსტატის მონაცემებითა და შემდგომი პერიოდის რეალისტური დაშვებით²⁸ შედგენილია 2015-2050 წლების დემოგრაფიული მაჩვენებლების დინამიკა (გრაფიკი 4&5).

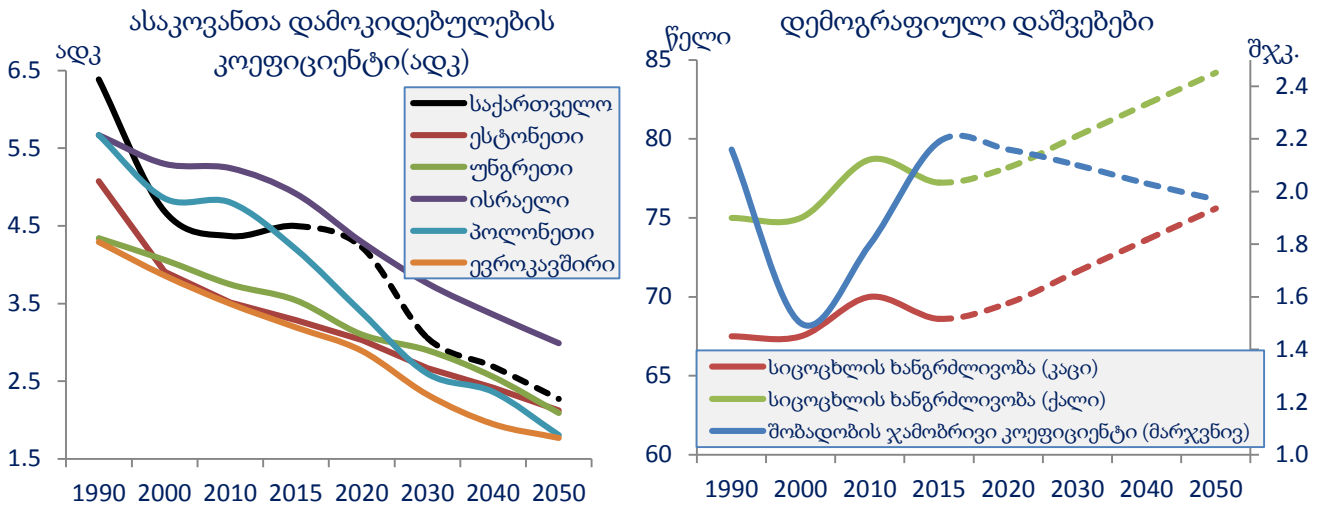
²⁶ეს მაჩვენებელი ხშირად განსჯის საგანია, თუმცა სანდო ალტერნატიული კვლევა არ არსებობს.

²⁷გვიჩვენებს, საშუალოდ რამდენ ბავშვს გააჩენდა ქალი მთელი რეპროდუქციული პერიოდის (პირობითად 15-49 წლის ასაკში) განმავლობაში.

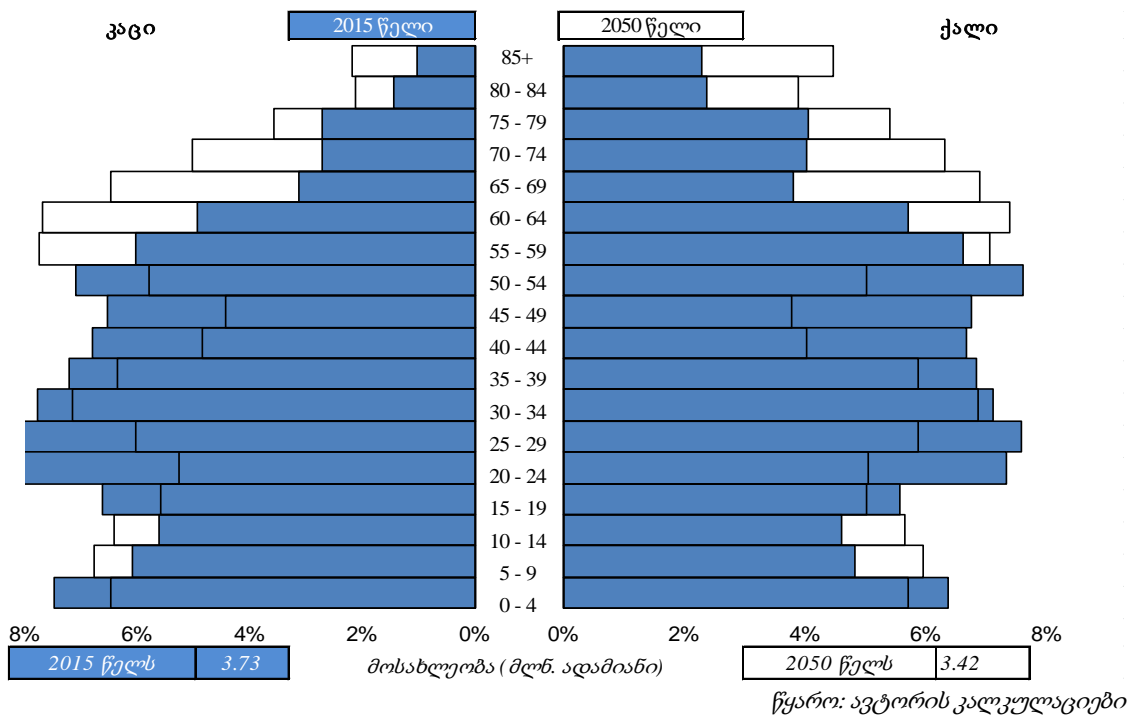
²⁸სიცოცხლის ხანგრძლივობაზე დაშვებაა, რომ 2050 წლისთვის ქართველი ქალის სიცოცხლის ხანგრძლივობა დაბადებისას მიაღწევს დღევანდელი შვეიცარიის მაჩვენებელს (85 წელი). შემდეგ იგივე პროპორციით გაზრდილია ეს ინდიკატორი კაცისთვის. შჯკ-ის შემთხვევაში ის 2050 წლისთვის ჩამოდის 2.0-ზე. გათვლები გაკეთებულია აშშ მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის ბიუროს პროგრამით „Demographic Analysis and Population Projection System (DAPPS) 2.0.2“.

გასათვალისწინებელია, რომ ეს გათვლები შეიძლება არ იყოს ზედმიწევნით ზუსტი. ხშირად არათუ საპროგნოზო, არამედ მიმდინარე და ისტორიული დემოგრაფიული მაჩვენებლებიც საკამათო ხდება (მაგ., საარჩევნო ხმები). ასევე, საქსტატის 2014 წლის მოსახლეობის წინასწარ და დაზუსტებულ მონაცემებში დაფიქსირდა 15%-მდე განსხვავება.

გრაფიკი 4. დემოგრაფიული დაშვებები (მარცხნივ) და გამოთვლილი ასაკოვანთა დამოკიდებულების კოეფიციენტი(ადკ) (მარჯვნივ)



გრაფიკი 5. საქართველოს დემოგრაფიული პირამიდა 2015-2050 წლებში.



როგორც გრაფიკებიდან ჩანს, „მოსახლეობის დაბერების“ საფრთხე საქართველოსთვისაც მაღალია, რაც მომავალში გაზრდის საპენსიო

შესაძლებელია გაკეთდეს სხვა დაშვებები; ავტორი მზადაა გაუზიაროს შესაბამისი პაკეტი დაინტერესებულ მხარეებს.

გადასახდელების ტვირთს ეკონომიკისთვის. თუ დღეს 1 ასაკოვანს პირობითად 4.5 შრომისუნარიანი ადამიანი ინახავს, 2050 წლისთვის ეს მაჩვენებელი 2.3-მდე შემცირდება²⁹. ამასთან, ევროპასთან მეტი ინტეგრაცია დამატებითი რისკია კვალიფიციური მუშახელის გადინებისთვის, რაც მოდელში არაა გათვალისწინებული³⁰.

შეუქმნის თუ არა ეს ჩვენს სახელმწიფო საპენსიო სისტემასა და ბიუჯეტს საფრთხეს?³¹ ალბათ არა. როგორც აღვნიშნეთ, არსებული სქემის ფუნქციიდან გამომდინარე, მომავალში მთავრობას აქვს მოქნილობა, პენსიები უფრო დაბალი ტემპით გაიზარდოს ვიდრე ნომინალური მშპ.

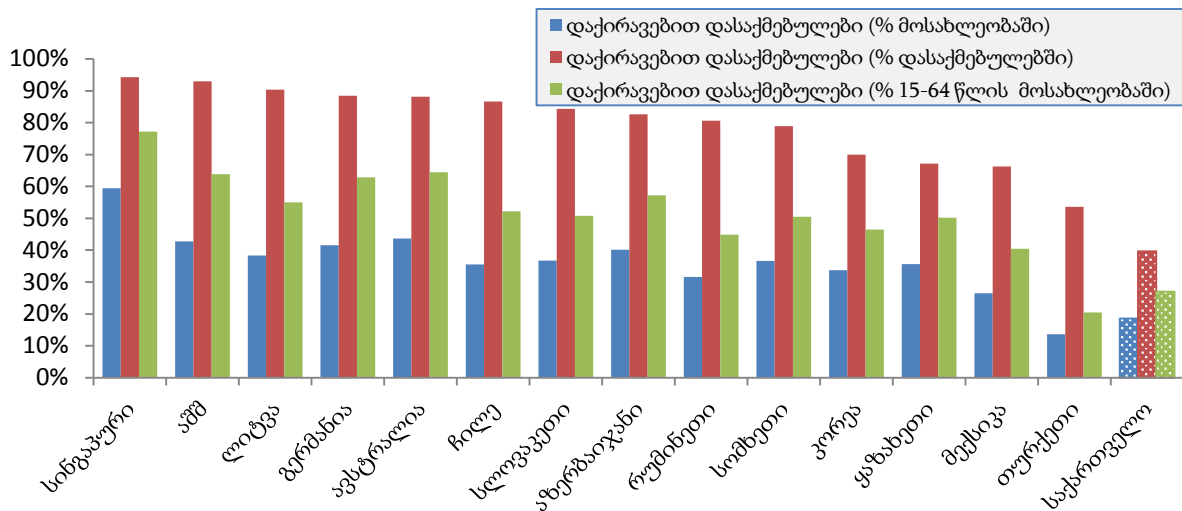
ასევე, დღევანდელი ეკონომიკა, რესურსების გამოყენების კუთხით, საკმაოდ არაეფექტიანია, განსაკუთრებით სამუშაო ძალის მხრივ. კერძოდ, გარდა იმისა, რომ უმუშევრობაა მაღალი, დასაქმებულებსა თუ მთლიანად შრომისუნარიან მოსახლეობაში ძალიან მცირეა დაქირავებით დასაქმებულების წილი (გრაფიკი 6); დარჩენილ ნაწილს წარმოადგენენ თვითდასაქმებულები, რომელებიც ან დაბალპროდუქტიულ სექტორებში არიან, ან სულაც სტატისტიკური აღრიცხვის მეთოდოლოგიის თავისებურებიდან გამომდინარე ითვლებიან დასაქმებულებად. ეს ნაწილობრივ 90-იანი წლების პრობლემებითა და ეკონომიკის სტრუქტურული ცვლილებებით აიხსნება, ანუ მოკლევადიანი ფენომენია და ნაკლებად სავარაუდოა, რომ აღნიშნული მოცემულობა მომავალშიც ახალ თაობაშიც შენარჩუნდეს, რაც ზრდის კუთხით „ბონუსი“ იქნება ჩვენი ეკონომიკისთვის.

²⁹თუმცა გასათვალისწინებელია, ეს ინდიკატორი კარგი მაჩვენებელია ქვეყნებისთვის, სადაც სოციალური გადასახადით აფინანსებენ საპენსიო სისტემას. ჩვენთან ეს ჯამური ბიუჯეტიდან ხდება, ამიტომ მთლად ზუსტი არაა იმის თქმა, რომ „დასაქმებული ინახავს პენსიონერს“. რეალურად, მთლიან ეკონომიკაზე ნაწილდება ხარჯები, რაც კიდევ უფრო ეფექტიანს ხდის სისტემას.

³⁰აღსანიშნავია, რომ ინვესტიციების ზრდას შესაძლოა, პირიქით, მუშახელის შემოდინება მოჰყვეს.

³¹მოსახლეობის დაბერება ასევე საფრთხეა ჯანდაცვის ხარჯებისთვის, რომელსაც მაღალი წილი უკავია არსებულ საბიუჯეტო გადასახდელებში.

გრაფიკი 6. დასაქმების სტატისტიკა



წყარო: ქვეყნების სტატისტიკის სამსახურები

არსებობს დამატებითი შესაძლებლობები სტრუქტურული რეფორმების სახით (გრაფიკი 7). მოსახლეობის დაბერება იმასაც ნიშნავს, რომ მათი შრომითი უნარები უფრო დიდხანს შენარჩუნდება; შესაბამისად, სამართლიანია საპენსიო ასაკის მატება, რაც დღეს უკვე მსოფლიო პრაქტიკაა (ცხრილი 1). პირველ ეტაპზე შეიძლება ქალის მინიმალური ასაკის ზრდა 60-დან 65 წლამდე და კაცთან გათანაბრება³², შემდეგ კი ორივეს ცვლილება.

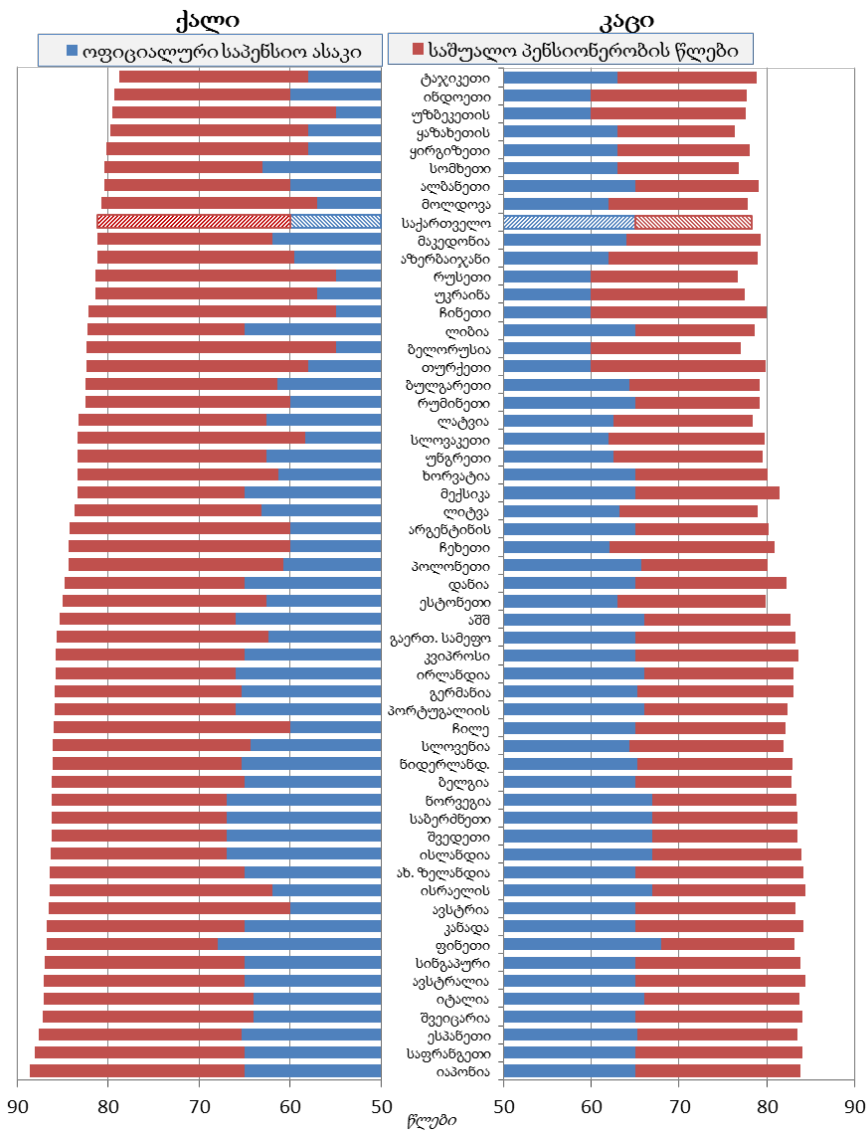
ცხადია, საკანონმდებლო დონეზე საპენსიო ასაკის ზრდა არ ნიშნავს ასაკოვანი მოსახლეობის შესაბამისი მიზნობრივი ჯგუფის ავტომატურად სამუშაო ძალაში ჩართვას და ეკონომიკურ აქტივობას. ხშირად საჭირო გახდება მათი გადამზადება; აუცილებელი იქნება სახელმწიფო შემწეობები ნაწილი მათგანისთვის, ვინც სამსახურს ვერ იშოვის და სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ აღმოჩნდება; ასევე, თუ მთლიან ეკონომიკაში დასაქმება არ გაიზარდა, ასაკოვანი მოსახლეობის მიერ

³²იმ ფონზე, რომ განვითარებულ ქვეყნებში თანდათან ქრება სქესთან დაკავშირებული ყოველგვარი დისკრიმინაცია, ან სულაც ადამიანს ეძლევა შესაძლებლობა რომ მისი სქესი ოფიციალურად არ იყოს განსაზღვრული, საქართველოს ამ ქვეყნებისკენ მისწრაფებებიდან გამომდინარე, მომავალში აუცილებლად მოხდება ქალსა და კაცს შორის საპენსიო ასაკის გათანაბრება.

ევროკავშირი 2004 წელს მიღებული სქესის დირექტივა (Gender Directive) უშვებდა დისკრიმინაციის გამონაკლისს სადაზღვევო კომპანიებისთვის (მაგ., საპენსიო ანუიტეტების ან უბრალო ავტოდაზღვევის პაკეტების გაყიდვისას), რის საფუძველსაც რეალური აქტუარული გათვლები წარმოადგენდა, მაგრამ 2012 წელს ევროსასამართლომ ეს პრაქტიკა აკრძალა. ასევე, მომავალში შეიძლება გათანაბრების დამატებითი არგუმენტი იყოს შობადობის შემცირება.

მუშაობის გაგრძელება უსამსახუროდ დატოვებს ახალგაზრდებს, რომლებიც სხვა შემთხვევაში მათ ადგილს დაიკავებდნენ. თუმცა ჯამურად მაინც მოსალოდნელია, რომ საპენსიო ასაკის ზრდით საბიუჯეტო ტვირთი შემცირდება.

გრაფიკი 7. საპენსიო ასაკი და სიცოცხლის დარჩენილი ხანგრძლივობა

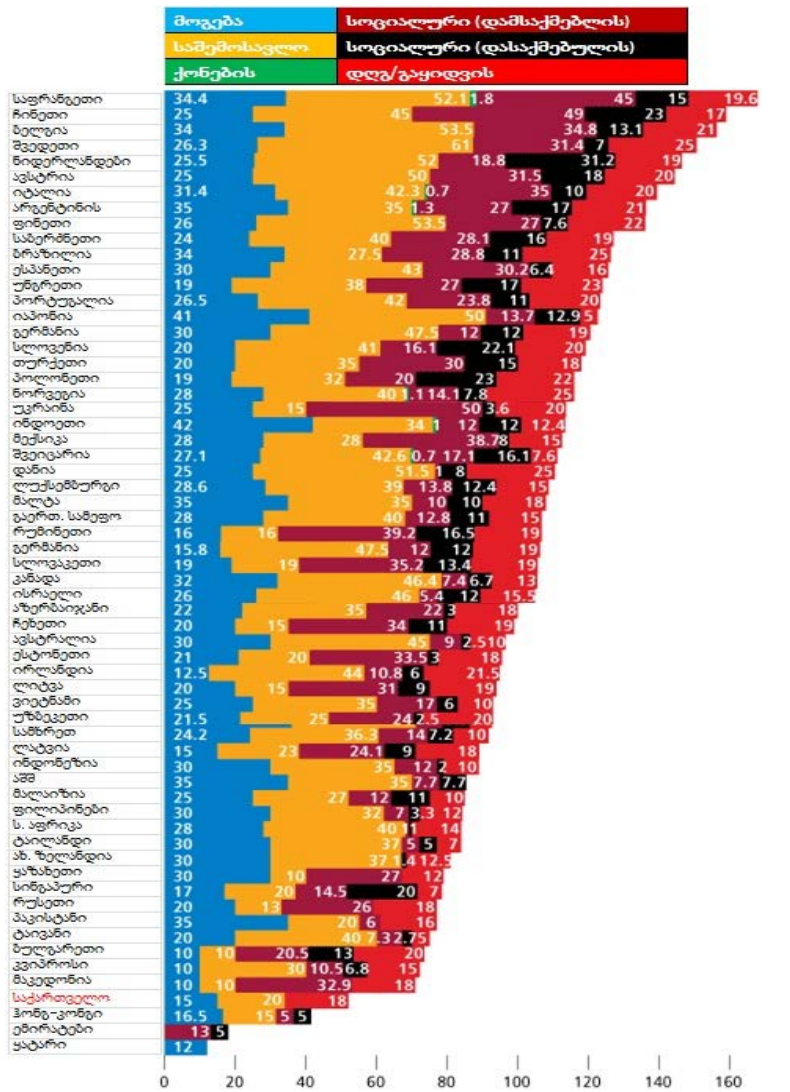


წყარო: ევთოს, მსოფლიო ბანკისა და ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის სტატისტიკა (2011), საქსტატი (2015)

რთული დემოგრაფიული გამოწვევების შემთხვევაში, პოზიტიურად შეიძლება შეფასდეს საგადასახადო რესურსების მობილიზების შესაძლებლობაც. იქედან გამომდინარე, რომ სოციალური გადასახადი საერთოდ არ არსებობს, ხოლო გადასახადების რაოდენობისა თუ განაკვეთების სიმცირის მხრივ საქართველო

ერთ-ერთი ლიდერია მსოფლიოში, საჭიროების შემთხვევაში, განაკვეთების ზრდა ან ახალი მოსაკრებლების შემოღება ხელმისაწვდომია. მაგრამ ეს შეარყევს ჩვენი ქვეყნის საინვესტიციო ნიშას, ამ მიზეზით საკანონმდებლო თვითშეზღუდვაცაა დაწესებული (რეფერენდუმი საჭირო), თუმცა გრძელვადიანი ფისკალური პრობლემების შემთხვევაში ეს წინააღმდეგობები დაძლევადია. რაც შეეხება მოკლევადიან გამოწვევებს, სახელმწიფო ვალის

გრაფიკი 8. გადასახადები სხვადასხვა ქვეყანაში.



წყარო: Forbes (2009წ.)

არსებული ოდენობა იძლევა მათი მოქნილი მართვის შესაძლებლობას.

რომ შევაჯამოთ, საერთო დემოგრაფიული ტენდენციები ზრდის რისკებს სახელმწიფო საპენსიო სისტემისთვის, თუმცა დღეს არსებული სქემა მაინც საკმარისად მდგრადი რჩება. მეორე მხრივ, ის ვერ უზრუნველყოფს ცხოვრების მაღალ სტანდარტს სიბერეში, ამიტომ ყოველთვის, როდესაც დისკუსია ახლდება პენსიის ადეკვატურობაზე, ხაზი ესმება დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარების აუცილებლობას.

2.2. კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემა

კერძო საპენსიო დანაზოგების წახალისება ან/და სავალდებულოდ შემოღება ყოფილმა სოციალისტურმა რესპუბლიკებმა 90-იანი წლების ბოლოდან დაიწყეს. ეკონომიკური პრობლემების გამო, საქართველო მაშინ ვერ შეუერთდა მათ, თუმცა შემდეგ მთავრობა პერიოდულად უბრუნდებოდა ამ ინიციატივას. დღეისთვის არსებობს უწყებათაშორის შეჯერებული პოზიცია და სტრატეგია, რომლის მიხედვითაც შესაძლოა, ასეთი სისტემა უკვე უახლოეს წლებში ამოქმედდეს.

რეფორმის მიზანია, დასაქმებულებმა საკუთარი დანაზოგებით უზრუნველყონ სიბერეში ცხოვრების მაღალი სტანდარტები, - ხელფასის ნაწილი შეიტანონ ფონდში დღეს და მიიღონ უკან საპენსიო ასაკის მიღწევისას. შინაარსობრივად, ეს არის უბრალოდ რესურსების გადანაწილება დროში³³. სავალდებულოს შემთხვევაში ძირითადი რაციონალი აქაც ადამიანთა „ახლომხედველობაა“, რაც ეკონომიკურ თეორიაში რწმენის საკითხია და მოკლედ ზემოთ მიმოვიხილეთ.

ასევე პოპულარული არგუმენტია დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შედეგად ეკონომიკაში დანაზოგების ზრდა, რომელიც კაპიტალის ბაზრის განვითარებას მოხმარდება და დააჩქარებს მშპ-ს ზრდას. ცხადია, იმპორტზე ორიენტირებულ მცირე ღია ეკონომიკაში თუ მიღწევადია მიმდინარე დანახარჯებზე რესურსის მოკლება და მისი საშუალებით გრძელვადიანი ინვესტიციების განხორციელება, ეს ჯამურად ქვეყანას მხოლოდ წაადგება, - სავალდებულო გრძელვადიანი დანაზოგების შემოღების პოტენციური მაკროეკონომიკური ბენეფიტები გასაგებია³⁴ (მის ადგილობრივ გამოწვევებსა და პრაქტიკაში მიღწევადობას ქვემოთ მიმოვიხილავთ).

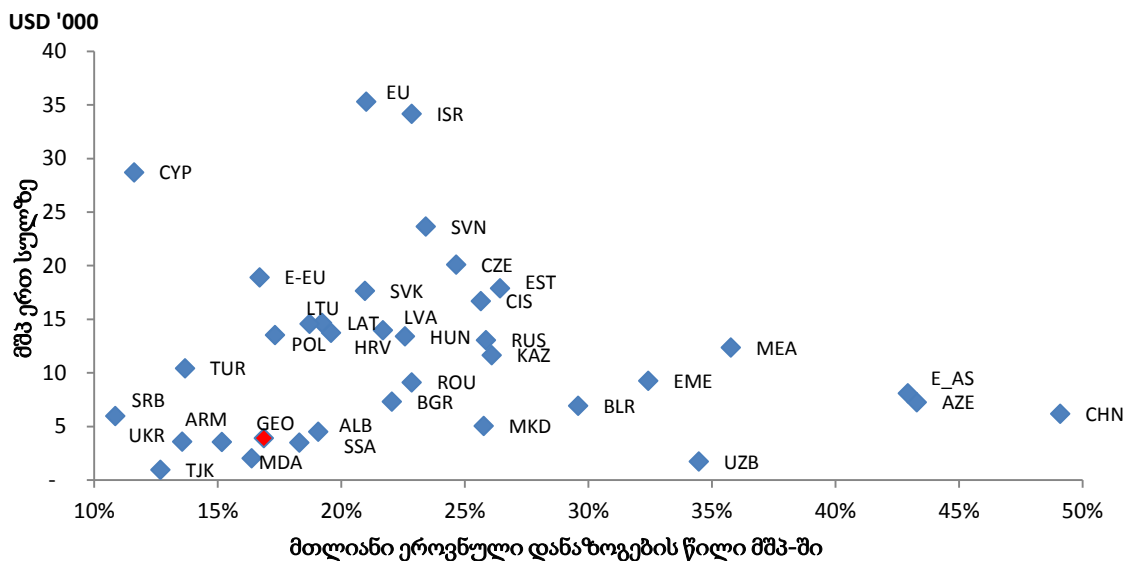
არანაკლებ მნიშვნელოვანია ბენეფიტები მიკრო დონეზე, ანუ რამდენად მომხიბვლელია ასეთ სქემაში მონაწილეობა უშუალოდ დასაქმებულებისთვის.

³³ზშირად აქცენტი კეთდება ხოლმე საპროცენტო განაკვეთზე, როგორც ამ პროცესში მიღებულ სარგებელზე. იმ დაშვებით, რომ დანაზოგებზე დარიცხული საპროცენტო განაკვეთი ახლოსაა საშუალოდ ადამიანის მიერ შეფასებულ დროთაშორისი ბენეფიტების დისკონტის განაკვეთთან, ეს სარგებელი რეალურად არ არსებობს. მაგალითად, ახალგაზრდა კითხვაზე, პირობითად 100 ლარი დღეს თუ 500 ლარი სიბერეში, ცალსახად ამ უკანასკნელზე არ გააკეთებს არჩევანს. ამ საკითხს სიღრმისეულად შეისწავლის ქვეყის ეკონომიკა და მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს, რომ სიცოცხლის შეზღუდული ხანგრძლივობიდან გამომდინარე, სუბიექტური დისკონტის განაკვეთი სულაც აჭარბებს საბაზრო საპროცენტო განაკვეთებს.

³⁴ მეტი დეტალებისთვის იხილეთ ბიბლიოგრაფიაში მოცემული კვლევები (Hu, 2005) & (IMF 1996).

ამის გასარკვევად, მნიშვნელოვანია დადგინდეს ყველა რატომ არ ზოგავს პენსიისთვის თავისი სურვილით და ზოგადად, რატომაა საქართველოში დანაზოგების დონე დაბალი (გრაფიკი 9). თუ ამის მიზეზია დაბალი შემოსავლები, რომელიც დღევანდელ მოხმარებასაც არ ყოფნის, მაშინ შორეული მიზნებისთვის სავალდებულო დაზოგვა არაა ოპტიმალური. თუმცა აქ საინტერესოა პარალელი მზარდ აღმოსავლეთ აზიასთან, სადაც დაახლოებით მსგავსი შემოსავლებით საშუალოდ ბევრად უფრო მეტს ზოგავენ. ასეთ სხვაობას ზოგიერთი მკვლევარი სხვა ბევრ ფაქტორთან ერთად (Harbaugh, 2004) კულტურული ფენომენით³⁵ ხსნის, რაც საფუძველია გარცელებული მოსაზრების, რომ მაგალითად, „ქართველები მხარჯველი ერი ვართ“. აღსანიშნავია, ასეთივე გამოთქმა გვხვდება როგორც გრაფიკზე საქართველოს გვერდით ქვედა მარცხენა კუთხეში განთავსებულ უკრაინაში, სომხეთში, ტაჯიკეთსა თუ მოლდოვაში, ასევე სხვა ბევრ ქვეყანაში, ხოლო მისი ემპირიული დადასტურება რთულია³⁶;

გრაფიკი 9. ეკონომიკის ზომა და დანაზოგები^{37,38}



წყარო: ევოსა და მსოფლიო ბანკის სტატისტიკა (2014 წ.)

³⁵ ცალკეული ერის დროთაშორისი არჩევანი („დღევანდელი კვერცხი თუ ხვალისდელი ქათამი“).

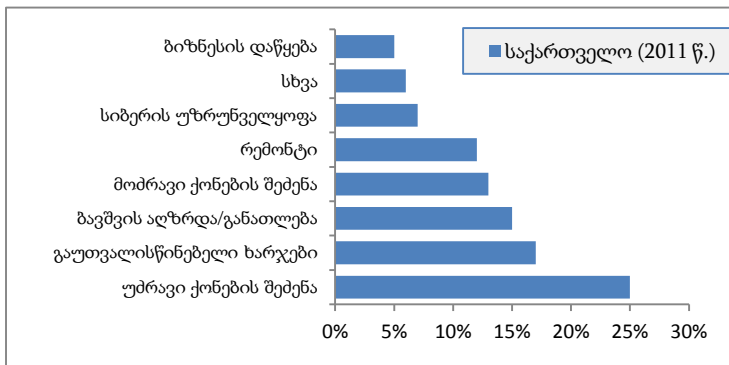
³⁶ ერთი მეთოდია სხვადასხვა წარმოშობის ქვეყნიდან ჩამოსული ემიგრანტების ქვეყნის შესწავლა. ასეთი კვლევებიდან ხშირად არ ჩანს კულტურული ფაქტორის გავლენა დანაზოგებზე (Carrol et. al. 1994).

³⁷ აღებულია 2010-2014 წლების მაჩვენებლების საშუალო. შემოკლებით აღნიშნულია ქვეყნების შემდეგი ჯგუფები: მზარდი აზია (E_AS), ახლო აღმოსავლეთი და აფრიკა (MEA), სწრაფად მზარდი ეკონომიკები (EME), დსთ (CIS), ევროკავშირი (EU), ლათინური ამერიკა (LAT), საპარის აფრიკა (SSA), აღმოსავლეთ ევროპა (E-EU)

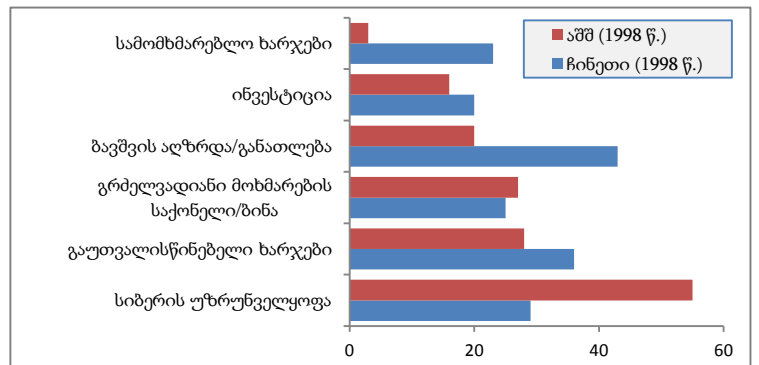
³⁸ მთლიანი ეროვნული დანაზოგები მოიცავს როგორც შინამეურნეობების, ასევე ბიზნესისა და სახელმწიფო დანაზოგებს. შედეგად, რესურსებით/ნავთობით მდიდარ ქვეყნებში მაღალია ეს მაჩვენებელი. უშუალოდ შინამეურნეობების დანაზოგების სტატისტიკა არაა ხელმისაწვდომი.

დანაზოგების ფორმირების ძირითადი ფაქტორი, ალბათ, მაინც შემოსავლებია, რაც გრაფიკიდანაც დასტურდება. ამასთან, დაზოგვის მოტივთან დაკავშირებული გამოკითხვებიდან ჩანს, რომ საქართველოში უმეტესად გაუთვალისწინებელი ხარჯებისა და მოკლევადიანი მიზნებისთვის ზოგავენ, ქვეყნების გამდიდრებასთან ერთად კი, პოლონეთისა და უფრო მეტად აშშ-ს მაგალითზე, იზრდება რესურსების გადანახვა სიბერის უზრუნველსაყოფად. აქვე აღსანიშნავია, რომ ჩვენთან არის მოსახლეობის ნაწილი, რომელიც საკუთარი ინიციატივით უკვე ქმნის საპენსიო დანაზოგებს, სავარაუდოდ, დეპოზიტის, უძრავი ქონებისა და ძვირფასი ლითონების სახით.

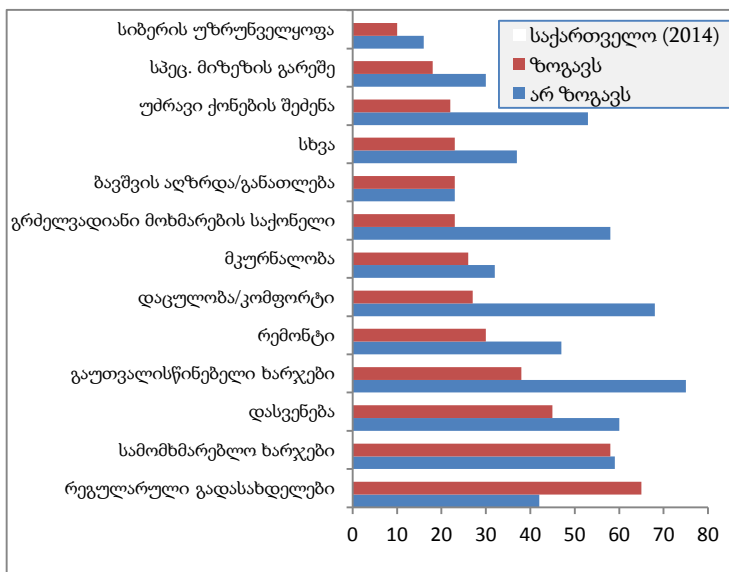
გრაფიკი 10. დაზოგვის მოტივი



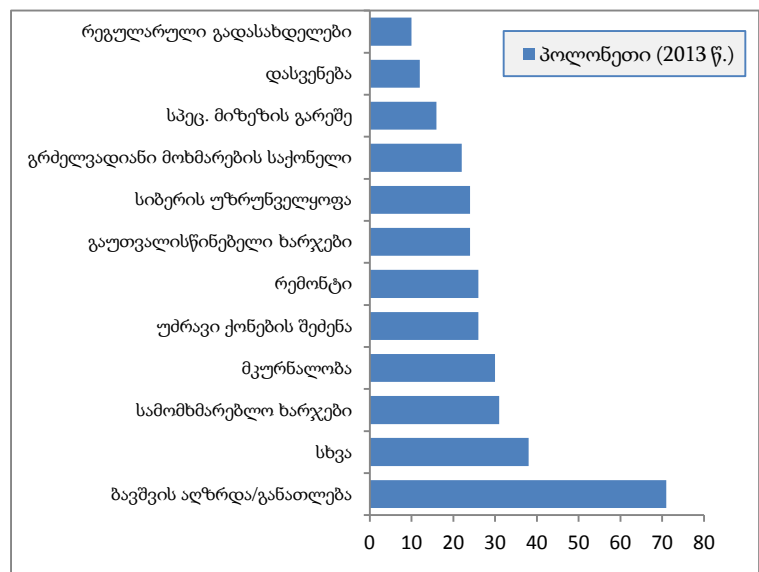
წყარო: ACT, Saving Behavior Assessment Survey in Georgia



წყარო: Consumer Expenditure Survey



წყარო: Ilia State University



წყარო: Social Diagnosis, Poland

საყურადღებოა მოსაზრება, რომ მნიშვნელოვანწილად იგივე კულტურულ ფენომენს და ზოგადად, ადამიანის ფინანსებთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს განაპირობებს მისი მეხსიერება ისტორიულ ეკონომიკურ მოვლევებთან დაკავშირებით, შიშით, რომ ის შეიძლება განმეორდეს. ამ მხრივ საქართველოს გამოცდილება არასახარბიელოა, განსაკუთრებით 90-იანი წლები, როდესაც ფინანსურმა აქტივებმა სრულად დაკარგა ღირებულება, ხოლო „მოგებული“ დარჩა ის ვინც არაფერს ზოგავდა. შედეგად, აღმოვჩნდით არაოპტიმალურ წონასწორობაში და რთულია აქედან გამოსვლა სანამ ეს მეხსიერება იარსებებს³⁹. რეფორმის მომხრეთა ნაწილის აზრით, ამ ფაქტის გამო სავალდებულო დანაზოგების შემოღება ეფექტიანი გზაა ოპტიმალურ წონასწორობაში დასაბრუნებლად. ასევე, იქედან გამომდინარე, რომ ეკონომიკურ აგენტებს ახასიათებთ „ჯოჯური ქცევა“, ამ ინიციატივამ შეიძლება, დანაზოგების ზრდა გამოიწვიოს მათთვისაც, ვინც პირდაპირ არ მოხვდება სქემაში⁴⁰. ობიექტურად, დღეს საჯარო მმართველობა და ეკონომიკის სიჯანსაღე ბევრად უკეთესია, თუმცა კვლავ არ არსებობს გარანტია, რეალურად იგივე შეცდომები არ იქნება დაშვებული, მდგრადი მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკა შენარჩუნდება, ან ადგილი არ ექნება კრიტიკულ საგარეო შოკებს, რეგიონის რისკებიდან გამომდინარე; ამიტომ, ამ არგუმენტის ვალიდურობა საკამათოა. ამასთან, თუ რეალურად რთულ ფინანსურ კრიზისში აღმოვჩნდით და ისევ დაიკარგა დანაზოგები, ეს იქნება კატასტროფა მონაწილეებისთვის⁴¹ და მძიმე შედეგების მომტანი შემდგომი დანაზოგებისთვის იმავე ისტორიული მეხსიერების არგუმენტის გამო.

რომ შევაჯამოთ, სავალდებულო დაგროვებითი კერძო საპენსიო სისტემის დანერგვის ძირითადი არგუმენტია, რომ სახეზე გვაქვს პრობლემა, რომელსაც ბაზარი ვერ აგვარებს, ამიტომ საჭიროა მთავრობის ჩარევა. ამ იდეას ბევრი

³⁹საინტერესოა, რომ ეს ასევე რელევანტურია #9 გრაფიკზე ქვედა მარცხენა კუთხეში მოცემული ქვეყნებისთვის ნაწილისთვის.

⁴⁰„Keeping up with the Joneses“. თუ გარშემო ბევრი ზოგავს და ცოტას მოიხმარს დღეს, იზრდება ალბათობა რომ იგივე გაიმეორო.

⁴¹აღნიშნული სქემის იმედად, შეიძლება მონაწილემ სხვა ტიპის საპენსიო დანაზოგის (მაგ. უძრავი ქონება) შექმნაზე აღარ იფიქროს და მისი დაკარგვის შემთხვევაში აღმოჩნდეს უფრო დაუცველი.

მოწინააღმდეგე გამოუჩნდება⁴², რომელთა დარწმუნებაც გამოწვევაა რეფორმის იმპლემენტირებისთვის. პრაქტიკაში, მთავარი შეზღუდვა, რის გამოც მოსახლეობა ვერ აკეთებს მატერიალურ საპენსიო დანაზოგებს, არის დაბალი შემოსავლები. ადამიანს, რომელსაც დღევანდელი მოხმარების პრობლემა აქვს, სიბერისთვის რესურსების გადანახვის დავალდებულება გაუუარესებს მდგომარეობას.

2.3. განავითარებს თუ არა სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა კაპიტალის ბაზარს?

რეფორმის მომხრეთა ნაწილის აზრით, საპენსიო ფონდების არსებობა მთავარი წინაპირობაა კაპიტალის ბაზრის განვითარებისთვის. ერთ-ერთი მიზეზი, რაც მცირე ზომის განვითარებად ქვეყნებში ფასიანი ქაღალდებით ვაჭრობას აფერხებს, არის დაბალი ლიკვიდობა. დივერსიფიკაციის მიზნით, მეტი საერთაშორისო ინვესტორი დააბანდებდა რესურსებს ამ ბაზრებზე, თუმცა თავს იკავებს, რადგან მეორადი ვაჭრობა მცირეა და შესაბამისად ბუნდოვანია, მოახერხებს თუ არა საჭიროების შემთხვევაში ამ პოზიციების დახურვას. პოტენციურად, ადგილობრივ საპენსიო ფონდს შეუძლია, დაიკავოს ეს ნიშა, გახდეს ბაზრის შემქმნელი და უზრუნველყოს მეორადი ბაზრის ლიკვიდობა. გარდა ამისა, ფონდი თავადაც განათავსებს გრძელვადიან ინვესტიციებს ფასიან ქაღალდებში, რაც მაღალ სარგებელს მისცემს მონაწილეს.

რეალურად, ეს არის საკმაოდ რისკიანი ბიზნესი, ამიტომ საკამათოა, რამდენად გონივრულია საპენსიო მიზნებისთვის საიმედოდ გადანახული თანხის ამ მიზნით გამოყენება⁴³. ასევე, საქართველოს შემთხვევაში, სადაც საფონდო ბირჟა ჩანასახის დონეზეა, ფინანსური ინსტრუმენტები ლიმიტირებულია, მაღალი რეპუტაციის ანალიტიკოსები და სარეიტინგო სააგენტოები არ არსებობს, კვალიფიციური კადრების ნაკლებობაა, კომპანიების ფინანსური გამჭვირვალობა დაბალია, სააქციო

⁴²გარდამავალ ეტაპზე, ცალკე საყურადღებოა დასაქმებულების ის კრიტიკული მასა, რომელთაც მიმდინარე პერიოდში სესხი აქვთ უფრო მაღალ პროცენტში ვიდრე პოტენციურად დანაზოგებიდან მისაღები სარგებელი. მათთვის რთული იქნება რაციონალის ახსნა.

⁴³თუმცა შეიძლება მხოლოდ ნაწილი განთავსდეს, რაც დივერსიფიკაციის არგუმენტით არ იქნება ჯამურად ზარალიანი და ბაზრის განვითარებასაც ხელს შეუწყობს.

საზოგადოებების ეფექტიანი კორპორატიული მართვისა და პარტნიორობის პრაქტიკა მცირეა, ხოლო ბაზრის პოტენციური ზომა⁴⁴ შესაძლოა არასაკმარისია, იმისთვის რომ ამ ინფრასტრუქტურის ხარჯები იტვირთოს მასშტაბის ეფექტის ხარჯზე, გადაჭარბებული იქნება მოლოდინი, რომ საპენსიო რეფორმას ავტომატურად კაპიტალის ბაზრის ამუშავება მოჰყვება. ამისთვის საჭიროა, ფუნდამენტური სამუშაოები და შესაბამისი წინაპირობები, რაც ცალკე კვლევის საგანია. იგივეს აჩვენებს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილება, სადაც, პოლონეთის გარდა, სხვა ქვეყნებში სავალდებულო კერძო საპენსიო დანაზოგების შემოდების მიუხედავად, ფასიანი ქაღალდების ბაზარზე აქტივობა დაბალია⁴⁵.

ამასთან, იმის გათვალისწინებითაც, რომ ფონდი უმეტესად არ იქნება მმართველი აქციონერი და მხოლოდ მცირე წილს შეიძენს, სავარაუდოდ აკუმულირებული დანაზოგები უფრო ჩქარა გაიზრდება ვიდრე ადგილობრივი ბაზრის საინვესტიციო პოტენციალი. ამავე დასკვნას აკეთებს მსოფლიო ბანკი პოლონეთის მაგალითზე⁴⁶, რომელსაც ყველაზე განვითარებული ბირჟა აქვს აღმოსავლეთ ევროპაში.

2.4. საპენსიო ფონდის საინვესტიციო პოლიტიკა

პირველივე შენატანის შემდეგ დღის წესრიგში დადგება ამ თანხების ინვესტირების საკითხი. რადგან სხვა ინსტრუმენტები უბრალოდ არ არსებობს, საწყის ეტაზე გარდაუვალია მისი სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებსა და დეპოზიტებზე განთავსება. მნიშვნელოვანია ბალანსის დაცვა, რადგან სახაზინო ობლიგაციებზე მოთხოვნის გაზრდა შეამცირებს სარგებელს და ფონდის შემოსავლიანობას, დეპოზიტების შემთვევაში კი სამართლიანად უნდა

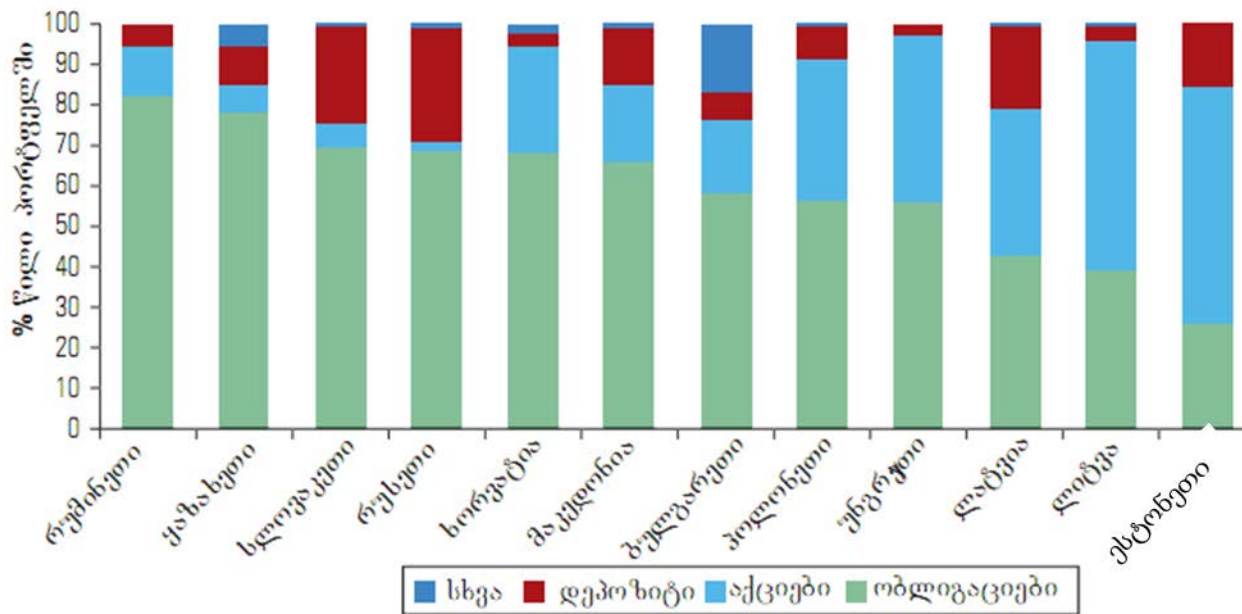
⁴⁴დაზუსტებული შეფასება არ არსებობს, თუმცა ეკონომიკის ზომიდან გამომდინარე, შეზღუდულია რაოდენობა კომპანიების, რომელთაც სურვილი ექნებათ კაპიტალი ადგილობრივად მოიზიდონ.

⁴⁵ლიტერატურაში გავრცელებულია მოსაზრება, რომ პირიქით, სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო რეფორმის წინაპირობაა განვითარებული კაპიტალის ბაზარი.

⁴⁶World Bank, 2014, "The Inverted Pyramid".

განაწილდეს რესურსები, თან ისე რომ რისკიან ბანკში არ მოხვდეს დიდი თანხები⁴⁷.

გრაფიკი 10. საპენსიო ფონდების აქტივების განაწილება (2012 წ.)



წყარო: ეგთოს სტატისტიკა.

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, საინვესტიციო პრაქტიკა განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ძირითადი წილი სავალო ფასიან ქაღალდებზე მოდის, რომელიც აერთიანებს როგორც სახელმწიფო, ისე კორპორატიულ ობლიგაციებს. რიგ შემთხვევაში მაღალია აქციების წილი, რომელიც ხშირად მაღალ სარგებელს უზრუნველყოფს, თუმცა რყევების გამო უფრო სარისკოა⁴⁸. ამასთან, თუ პოლონეთის შემთხვევაში აქციებში ინვესტიციები შიდა ბირჟებზეა დაბანდებული, ლიტვასა და ესტონეთში უმეტესად უცხოეთში გააქვთ.

⁴⁷შზარდი პრაქტიკაა, რომ დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა, რომელზეც ახლა იწყება მუშაობა საქართველოში, სოციალური დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე საპენსიო ფონდების დაფარვასაც იწყებს.

⁴⁸განსაკუთრებით, თუ ფასების კლება დაემთხვა საპენსიო ასაკის მიღწევის დროს. მაგალითად, 2009 წელს ბირჟებს ვარდნის პერიოდში ვინც გავიდა პენსიაზე და მოითხოვა დაგროვილი თანხა, მნიშვნელოვნად იზარალა მათთან შედარებით ვინც ერთი წლით ადრე დაასრულა კარიერა. ამ რისკის თავიდან ასარიდებლად რიგი ქვეყნების საპენსიო სქემებში დანერგილია ასაკობრივი პორტფელები, სადაც ახალგაზრდებს სთავაზობენ მეტ ინვესტირებას აქციებში, ასაკის მატებასთან ერთად კი იზრდება ობლიგაციების წილი.

საზღვარგარეთ განთავსების საკითხი დებატების თემაა. მონაწილის გადმოსახედიდან სასურველია, რადგან რისკების (ინფლაციის, ქვეყნის) დივერსიფიკაცია მიიღწევა, მაგრამ მაკროეკონომიკური კუთხით შეიძლება, არაერთგვაროვანი შედეგი მოჰყვეს. ფონდში შენატანები ლარში განხორციელდება, ქვეყნის გარეთ ინვესტირებისთვის კი საჭიროა კონვერტაცია, რაც, უდავოა, რომ დღეს არსებული სავალუტო რყევების პირობებში გაცვლით კურსზე დამატებითი ზეწოლის გამო შეუძლებელი იქნებოდა. საზღვარგარეთ განთავსება მიღწევადია მხოლოდ მაშინ, თუ გვექნება ჭარბი სავალუტო შემოდინებები; ამ შემთხვევაში მაკროეკონომიკური სტაბილიზატორის ფუნქციასაც შეასრულებს. დამატებით, ეს რესურსები მოაკლდება შიდა ინვესტიციებს, რაც მხოლოდ საინვესტიციო ბუმის დროს თუა მისასაღმებელი⁴⁹. მეორე მხრივ, ასეთი მოქნილობა თანხების ქვეყნიდან გატანა-დაბრუნებაზე ზრდის რისკებს, რომ მომავალში მთავრობამ კონტრციკლური პოლიტიკის არგუმენტით პოლიტიკური დივიდენდებით მოტივირებული გადაწყვეტილებები მიიღოს; მაგალითად, წინასაარჩევნოდ მოსთხოვოს ფონდეს დააბრუნონ საზღვარგარეთ განთავსებული თანხები ვალუტის კურსის გამყარების მიზნით ან შიდა ინვესტიციების ზრდისთვის.

ჰიპერინფლაციის რისკის მიტიგაციისთვის, თანხების ნაწილობრივ უცხოურ ვალუტის აქტივებში ქვეყნის შიგნითვე განთავსება განიხილება, თუმცა რადგან მცირე რაოდენობით ექსპორტიორების გარდა ქართულ ეკონომიკაში შემოსავლები ძირითადად ლარში ფორმირდება, მეორე მხარეს დაუცველი სავალუტო პოზიცია აღმოაჩნდება, რაც ზრდის საკრედიტო რისკს. უცხოურ ვალუტაში მთავრობის რეიტინგიც (BB-) კი არაა საინვესტიციო კლასიფიკაციის (მინ. BBB-), რაც ამ მხრივ მაღალ ქვეყნის რისკზე მიანიშნებს. დანაზოგების ინფლაციისგან დაცვის ალტერნატიული გზაა ინფლაციით ინდექსირებული ლარის ინსტრუმენტებში ინვესტირება, თუმცა მათი ემისიის ინიციატივები მხოლოდ ახლა განიხილება⁵⁰.

⁴⁹ასევე, გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო ბაზრებზე საპროცენტო განაკვეთები დაბალია ადგილობრივთან შედარებით, რაც შეამცირებს მიღებულ სარგებელს.

⁵⁰დეტალებისთვის იხილეთ *ო. ნადარაია (2011), „დაკრედიტება ადგილობრივ ვალუტაში“*.

რომ შევაჯამოთ, საპენსიო ფონდების საინვესტიციო პოლიტიკა და მისი ზედამხედველობა ახალ საფრთხეებსა და გამოწვევებს წარმოშობს საჯარო მმართველობისთვის. ამასთან, თუ კერძო დაგროვებით სისტემაში მონაწილეობა იქნება სავალდებულო, საინვესტიციო გადაწყვეტილებები მუდამ იქნება დისკუსიის საგანი, ხოლო ყოველი თუნდაც მცირე დანაკარგი⁵¹ ასოცირებული იქნება მთავრობასთან და გამოიწვევს სოციალურ მღელვარებას.

2.5. საპენსიო ფონდის მართვა

საინვესტიციო პოლიტიკა და შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს საპენსიო ფონდების მართვის პრაქტიკას. თუ ინსტრუმენტები შეზღუდულია, მაშინ აზრს მოკლებულია დაგროვილი დანაზოგების რამდენიმე და მაღალანაზღაურებად აქტივების მმართველ კომპანიაზე გადანაწილება. მაგალითად, თუ საქართველოში ახლავე ამოქმედდა სისტემა და მხოლოდ დეპოზიტებზე და სახელმწიფო ობლიგაციებში დააბანდა სახსრები, ერთი მმართველი კომპანია სრულიად საკმარისი იქნება. თუმცა ამ შემთხვევაში იზრდება რისკი, რომ მთავრობა ჩაერიოს მის საქმიანობაში და პოლიტიკურად მომგებიანი პროექტებში მიმართოს ეს თანხები ან იაფად ისესხოს მისგან. ამიტომ ახალი საინვესტიციო ინსტრუმენტების ხელმისაწვდომობისა და ფონდის ზრდასთან ერთად, აუცილებელი გახდება რამდენიმე მმართველი კომპანიის შექმნა. შედეგად, ამაღლება ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, კონკურენცია და ეფექტიანობა ადმინისტრირების ხარჯებისა და სარგებლიანობის მხრივ; თუმცა, ასევე გაიზრდება ისეთი ხარჯები, რომელიც პირიქით ამცირებს ჯამურ ეფექტიანობას (მაგ., მარკეტინგის ხარჯი), ამიტომ ასეთი კომპანიების ზედმეტი რაოდენობაც არასასურველია. ცალკე დისკუსიის საგანია აქტივების მმართველი უცხოური კომპანიის აუცილებლობა.

⁵¹ცალკეული ქვეყნებში საპენსიო ფონდებს აქვთ შეზღუდვა რომ საწყის წლებში მხოლოდ დაბალრისკიან სავალო ფასიან ქაღალდებში განათავსონ რესურსები, რათა მონაწილემ თუნდაც მცირე ზარალი არ ნახოს და ნდობა არ დაკარგოს ასეთი ფონდების მიმართ.

კერძო საპენსიო სისტემებს არ აქვს საკმარისად გრძელი ისტორია, რომ სხვა ქვეყნების პრაქტიკით დადგინდეს ფონდების განაწილებისა და მართვის ოპტიმალური პრაქტიკა; არ იკვეთება სტატისტიკური კავშირი მმართველების რაოდენობასა (კონკურენციას) და ინვესტიციებზე მიღებულ სარგებელს⁵² შორის. ამ ანალიზში მნიშვნელოვანი ფაქტორია მასშტაბის ეფექტი, რაც დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენი ადამიანი გახდება ამ სექტორის მონაწილე და რა მოცულობით აქტივები დაგროვდება. ამიტომ დაბალი მონაწილეობა და მცირე შენატანები ზრდის სისტემის არაეფექტიანობის რისკებს.

ცხრილი 2. კერძო საპენსიო სისტემების სტატისტიკა რიგ ქვეყნებში (2012 წ.)

	საკომისიო (%)				თანხა მონაწილეზე (USD)	ნომინ.	რეალ.	ფონდ. რაოდ.	ფონდ. აქტ/მშპ (%)
	შენატანის	ხელფასის	აქტივის	შემოსავლის		5 წლის საშ. სარგებელი			
ჩეხეთი			0.60	15.00		2.1%	0.2%	9	7.1%
ესტონეთი			1.72			5.3%	2.8%	23	8.0%
ბულგარეთი		0.25	1.00			5.0%	2.8%	28	7.3%
მაკედონია			1.50			7.7%	5.5%	4	4.6%
ლატვია			1.49				4.8%	6	0.9%
საბერძნეთი			0.90			1.5%	-0.3%	6	0.1%
უნგრეთი	4.50		0.80		80	0.0%	0.0%	70	3.2%
რუმინეთი			1.50			11.0%	6.2%	20	1.7%
ჩილე		1.42			185	8.4%	6.5%	6	60.0%
ისრაელი	4.07		0.35			8.2%	5.6%	33	52.0%
ლიტვა			1.30			4.8%	0.6%	28	4.6%
ყაზახეთი			1.30					14	11.2%
მექსიკა			1.50		90	8.7%	4.6%	13	12.3%
პოლონეთი	3.50		0.46		40	5.0%	2.1%	28	17.2%
სლოვაკეთი	1.50		0.30	5.60		1.7%	-0.3%	10	9.5%
თურქეთი	3.52		1.80-2.55				3.9%	17	3.8%
ბოლოვია		0.50	0.02		29			2	30.5%
ალბანეთი			2.01			6.7%	4.0%	3	0.02%

წყარო: ევოსა და მსოფლიო ბანკის სტატისტიკა

საინვესტიციო პოლიტიკის მსგავსად, საპენსიო ფონდების მართვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების ხშირი საჯარო განხილვის საგანი იქნება. პოლიტიკურად ყველაზე სენსიტიური საკომისიოების საკითხია. მაგალითად,

⁵²ანალოგიურად, მოკლევადიანი დაკვირვების გამო, რადგან სხვა ბევრი ფაქტორიც ახდენს მასზე გავლენას.

ჩილეში არჩეული სოციალისტური მთავრობის ერთ-ერთი მთავარი წინასაარჩევნო დაპირება 2016 წლიდან საპენსიო ბაზარზე სახელმწიფო აქტივების მმართველი კომპანიის შესვლაა, საკომისიოების შემცირების მიზნით⁵³. ნათელია რა საფრთხეს შეიცავს ეს ინიციატივა, თუმცა მოსახლეობამ მხარი დაუჭირა მას.

2.6. დაგროვებითი საპენსიო სქემის მოცვა

იქედან გამომდინარე, რომ თვითდასაქმებულებიდან მხოლოდ მცირე ნაწილს აქვს ფორმალური შემოსავალი, საპენსიო დანაზოგების რეფორმის პირველ ეტაპზე მათი მოცვა ვერ მოხდება, დაქირავით დასაქმებული კი საქსტატის 2014 წლის მონაცემებით სულ 662 ათასი ადამიანია. ხელფასების განაწილებას მაღალ დისპერსია ახასიათებს, ამიტომ იქნება შემოსავლების ქვედა კატეგორია (მაგალითად, 500 ლარზე ნაკლები), რომლისთვისაც საპენსიო მიზნებისთვის გადანახვა აზრსმოკლებულია⁵⁴. შემოსავლების სამსახურის მონაცემებით, იმავე 2014 წელს დაუბეგრავი მინიმუმის შეღავათით ისარგებლა 447 ათასმა ადამიანმა^[წყარო] რომელთაგან თითოეულის მიერ წლის განმავლობაში მიღებული ერთობლივი შემოსავალი არ აღემატებოდა 6000 ლარს (საშუალოდ თვეში 500 ლარს). მხედველობაშია მისაღები, რომ საქსტატი აფასებს უმუშევრობას კონკრეტულ თარიღზე, შემოსავლების სამსახურის მონაცემები კი მოიცავს ერთწლიან პერიოდს და სეზონურ დასაქმებასაც აერთიანებს. ამ ფაქტის გათვალისწინებით⁵⁵, შეგვიძლია გავაკეთოთ რეალისტური დაშვება, რომ 500 ლარზე მეტი შემოსავლები აქვს დაქირავებით დასაქმებულ დაახლოებით 300 ათას ადამიანს.

ამასთან, დაქირავებით დასაქმებულებში 47 ათასი 65 წელზე მეტი ასაკისაა, ხოლო კიდევ 187 ათასი 50-65 წლის. საპენსიო ასაკამდე დარჩენილი მოკლე დროის გამო, ისინიც მატერიალურ საპენსიო უზრუნველყოფას ვერ შექმნიან და მათთვის სქემის

⁵³ჩილეში კერძო საპენსიო ფონდების საკომისიოები საკმაოდ მაღალია (ხელფასის 1.42%). თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ ის ასევე ფარავს შრომისუნარიანობის დაკარგვის დაზღვევას.

⁵⁴დიდი ალბათობით, დღეს უჭირს თავის გატანა, ხოლო თუნდაც დაზოგოს, თანხის სიმცირის გამო მომავალში ბევრს არაფერს დაეხმარება.

⁵⁵დავუშვათ, რომ მათი 15% სეზონური დასაქმებაა.

სარგებელი დაბალია⁵⁶. ასევე, განიხილება ალტერნატივა, რომ მონაწილეობა არ იყოს სავალდებულო, ნებაყოფლობითი სქემის შემთვევაში კი მიზნობრივი ჯგუფის 50%-იანი მოცვა უკვე წარმატებად ითვლება.

ცხრილი 3. მოსახლეობის ეკონომიკური აქტივობის სტატისტიკა (2014 წ.)

	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65+	სულ
აქტიური მოსახლეობა დასაქმებული	39.5	145.8	190.8	180.3	188.8	190.6	217.6	220.5	196.2	160.7	260.4	1991.1
დაქირავებული	5.3	53.4	81.8	80.9	77.3	80.7	82.2	76.8	57.7	53.4	42.7	692.3
თვითდასაქმებული	21.5	47.6	63.0	67.6	79.9	88.5	117.0	124.2	122.8	98.9	215.1	1046.1
გაურკვეველი	0.1	0.3	1.3	1.0	1.8	0.4	0.6	0.3	0.1	0.6	0.3	6.8
უმუშევარი	12.6	44.5	44.8	30.7	29.8	20.9	17.8	19.1	15.6	7.8	2.3	246.0
არააქტიური მოსახლეობა	182.1	102.1	64.2	55.5	43.9	33.5	30.4	43.0	48.7	56.2	344.8	1004.4
უმუშევრობის დონე (%)	31.8	30.5	23.5	17.1	15.8	11.0	8.2	8.7	7.9	4.9	0.9	12.4
აქტიურობის დონე (%)	17.8	58.8	74.8	76.5	81.1	85.0	87.7	83.7	80.1	74.1	43.0	66.5
დასაქმების დონე (%)	12.2	40.9	57.3	63.4	68.3	75.7	80.5	76.4	73.8	70.5	42.6	58.3

წყარო: საქსტატი

რომ შევაჯამოთ, სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა სიბერისთვის მატერიალურ დანაზოგებს შეუქმნის მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილს, რასაც განაპირობებს ეკონომიკური აქტივობის დღევანდელი არასახარბიელო დონე. აქვე, თუ აქცენტი გაკეთდება ნებაყოფლობით, საპენსიო დანაზოგების წახალისებაზე ორიენტირებულ სისტემაზე, შესაძლოა მან ხელი შეუწყოს სამუშაოს დაწყებისას ახალ თაობაში დანაზოგების კულტურის ამაღლებას და მომავალში, დასაქმების ზრდისა და ხელფასების მატების პარალელურად, კერძო საპენსიო სქემების მოცვა და ეფექტიანობა გაიზარდოს.

2.7. შენატანების განაკვეთი და გავლენა სახელმწიფო ფინანსებზე

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მცირე კონტრიბუციების დროს დიდია ალბათობა, რომ არსებული დანაზოგები ჩანაცვლდეს, ასევე, სისტემამ იმუშაოს დაბალი მასშტაბის ეფექტით, ხოლო მაღალი კონტრიბუციები პოლიტიკურად რთულად განსახორციელებელია. საერთაშორისო პრაქტიკით, აღნიშნული განაკვეთი

⁵⁶ბევრ ქვეყანაში გარდამავალ ეტაპზე 40 წელი აიღეს ზღვრად. ნაწილობრივ მიზეზი ადმინისტრირების საოპერაციო ხარჯები იყო მათთვის ვისაც მცირე თანხა უგროვდებოდა. თუმცა, თუ მიზანია ზოგადად დანაზოგების ზრდა, მაშინ გონივრულია ყველამ მიიღოს მონაწილეობა. თანაც, დღეს არსებული ციფრული ტექნოლოგიებით ადმინისტრირების საოპერაციო ხარჯი აღარაა დიდი.

ხელფასის 3%-დან 15%-მდე მერყეობს. სახელმწიფოთა ნაწილმა მცირე განაკვეთით დაიწყო და ეტაპობრივად გაზრდა დაგეგმა, იმ იმედით, რომ მონაწილეები დაინახავდნენ სისტემის სარგებელს და უფრო ადვილად დათანხმდებოდნენ მაღალ შენატანებს. ამასთან, კონტრიბუციები დაბალია უმეტესად იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო პენსიაა მაღალი, რაც გონივრულია.

გაცხადებული სამუშაო ვერსიის მიხედვით, საქართველოში იგეგმება, დაწესდეს შენატანის ოდენობა დარიცხული ხელფასის 6%-ის სახით, საიდანაც 2%-ს იხდის დასაქმებული, 2%-ს დამსაქმებელი, დამატებით 2%-ს სახელმწიფო დაუბრუნებს საშემოსავლო გადასახადიდან. ანალოგიური სქემა 2002 წელს ესტონეთში დაინერგა. ის საკმაოდ ეფექტურია რეფორმის მარკეტინგის კუთხით, რადგან გარდამავალ ეტაპზე ცალკე არცერთ მხარეს არ აწვება ხარჯები დიდ ტვირთად და განსაკუთრებით მომხიბვლელი ჩანს მონაწილისთვის, - შენატანები უსამმაგდება. თუმცა ბუნებრივია, გრძელვადიან პერიოდში მსგავს გადანაწილებას ეკონომიკური შინაარსი აღარ აქვს და შენატანებს ძირითადად დასაქმებული იხდის⁵⁷, რადგან ახალი თანამშრომლის აყვანისას დამსაქმებელი ამ ხარჯს გაითვალისწინებს მის კონტრაქტში, ხოლო ბიუჯეტის დეფიციტის პირობებში მთავრობა შეამცირებს სხვა ხარჯებს (მათ შორის, კაპიტალურს) ან გაზრდის გადასახადებს, რაც ისევ ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის ტვირთია.

დიზაინიდან გამომდინარე, ამ სქემას თან ახლავს საბიუჯეტო ხარჯები. კერძოდ, 20%-იანი საშემოსავლო გადასახადის 2 პროცენტული პუნქტი (180 მლნ. ლარი),

ცხრილი 4. კონტრიბუციები

კონტრიბ. (ხელფასის %)	წელი
ბულგარეთი	2%ᄁ5%
ხორვატია	5%
ესტონეთი	6%
უნგრეთი	6%ᄁ8%
ყაზახეთი	10%
კოსოვო	10%
ლატვია	2%ᄁ8%
ლიტვა	2.5%ᄁ5.5%
მაკედონია	7.42%
პოლონეთი	7.30%
რუმინეთი	2%ᄁ3%
რუსეთი	3%ᄁ6%
სლოვაკეთი	9%
ჩილე	10%
ისრაელი	2.5%ᄁ15%

წყარო: მსოფლიო ბანკი (2012 წ.)

⁵⁷ სამუშაო ძალის მიწოდება-მოთხოვნის ელასტიურობის არგუმენტი, ალბათ, არაა გასათვალისწინებელი, რადგან ბენეფიტებს სრულად იღებს დასაქმებული.

საჯარო სექტორში დასაქმებულების დარიცხული ხელფასის 2% (25 მლნ. ლარი) და დამსაქმებლების მიერ დამატებული 2%-ის ხარჯის გამო მათი შემცირებული მოგების გადასახადი (ალბათ დაახლოებით 10 მლნ. ლარი)^[წყარო]. წლიურად ასეთი პირდაპირი ხარჯები ჯამში 200 მლნ. ლარს გადააჭარბებს⁵⁸, რაც საკმაოდ მნიშვნელოვანი თანხაა არსებული ბიუჯეტის დეფიციტის (მშპ-ს 3%-მდე) პირობებში. მოცემული გათვლები ითვალისწინებს დასაქმებულების 100%-ს; უფრო დაბალი მონაწილეობის შემთხვევაში საბიუჯეტო ხარჯები დაიკლებს, თუმცა ცხადია, ასევე შემცირდება სისტემის მოცვა და ეფექტიანობა. უნდა აღინიშნოს, რომ სავალდებულო საპენსიო სისტემების ინიციატორმა და ყველაზე წარმატებულმა მაგალითმა, ჩილემ, რეფორმა განახორციელა ინტენსიური პრივატიზაციის, სპილენძის ექსპორტის ბუმისა და ბიუჯეტის პროფიციტის პირობებში.

გასათვალისწინებელია, რომ სავალდებულო ან კვაზი-სავალდებულო სისტემაში, როდესაც დასაქმებული იღებს გადაწყვეტილებას მონაწილეობაზე, ხოლო დამსაქმებელი იძულებულია განახორციელოს 2%-იანი კონტრიბუცია, შესაძლოა აღიქმებოდეს გადასახადად და წინააღმდეგობაში მოვიდეს „ეკონომიკური თავისუფლების აქტთან“. საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელი განხილვა ან სულაც დაკმაყოფილება შეარყევს მოსახლეობის ნდობას სისტემის მიმართ. ასევე, დამსაქმებელისთვის იქმნება მოტივაცია, რომ უარი ათქმევინოს თანამშრომელს საპენსიო სქემაში მონაწილეობაზე. კომპანიებს, ფინანსურთან ერთად, ადმინისტრაციული ხარჯებიც გაეზრდებათ გართულებული აღრიცხვის გამო, განსაკუთრებით მცირე ბიზნესში, რაც გაზრდის მათ არაფორმალურ სექტორში გადასვლის საფრთხეს⁵⁹.

⁵⁸საპენსიო ფონდებში მობილიზებული რესურსებიდან ნაწილი ინვესტიციის სახით რეალურ ეკონომიკაში მოხვდება და გაზრდის ბიუჯეტის შემოსავლების ნაწილს, მაგრამ, სავარაუდოდ, ის ბევრად ნაკლები იქნება პირდაპირ ხარჯებთან შედარებით.

⁵⁹არსებობს მოსაზრება, რომ არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ ადამიანებს საპენსიო სქემით მისაღები სარგებლის (6%) გამო ფორმალურ სექტორში გადმოსვლის მოტივაცია გაუჩნდებათ, რაც აზრსმოკლებულია, რადგან საპირისპიროდ, მათ მოუწევთ 20% საშემოსავლოს გადახდა.

არის მოლოდინი, რომ რეფორმის შედეგად მოსახლეობა თვითონ უზრუნველყოფს სიბერეს და მომავალში სახელმწიფო ფინანსებს ნაკლები ტვირთი დააწვება. ეს არარეალისტურია, რადგან როგორც ზემოთ გამოჩნდა, მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილი შეძლებს ადეკვატური საპენსიო დანაზოგები შექმნას და ძირითადი ხარჯი ისევ ბიუჯეტიდან უნდა დაფინანსდეს⁶⁰.

საშემოსავლო გადასახადიდან 2%-ის დაბრუნების ერთ-ერთი მოტივი სამართლიანობაა. თუმცა, მაღალი უმუშევრობიდან გამომდინარე, ეს გაზრდის შემოსავლების უთანასწორობას, რაც წინააღმდეგობაში მოდის სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანასთან. ასევე, რადგან მომავალში საბიუჯეტო ხარჯები არ მცირდება და კერძო ფონდის მონაწილე მაინც იღებს სახელმწიფო პენსიას, სამართლიანობის საკითხიც საკამათოა.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად მარკეტინგის კუთხით მომხიბვლელობისა და გარდამავალ ეტაპზე ხარჯების გადანაწილებისა, 2+2+2 სისტემის ეკონომიკური ეფექტიანობა, სამართლიანობა და რაციონალი სათუთა.

2.8. დაგროვებითი საპენსიო დანაზოგების ადეკვატურობა

არანაკლებ საინტერესოა, რეალურად რამდენად ადეკვატური იქნება საპენსიო უზრუნველყოფა ფონდში დაგროვილი ფულით. ცხრილ 5-ში, მოცემულია ცალკეული პარამეტრების დაშვებით, იმის მიხედვით თუ რა ხელფასი აქვს დასაქმებულს მიმდინარე პერიოდში და კიდევ რამდენ წელს იმუშავებს პენსიაზე გასვლამდე, დათვლილია რა თანხა ექნება დაგროვილი საპენსიო ასაკის მიღწევისას, რამდენს მიიღებს პენსიას ყოველთვიურად დარჩენილი სიცოცხლის განმავლობაში და ეს პენსია რამდენი პროცენტია მუშაობის ბოლო წლის საშუალო ხელფასთან შედარებით, იგივე ჩანაცვლების კოეფიციენტი (ჩკ).

⁶⁰ამასთან, მიუხედავად სიმდიდრისა თუ დანაზოგების დონისა, ჯერ-ჯერობით არ არსებობს ქვეყანა, რომელსაც სოციალური ხარჯების გაწევის პრობლემა არ აქვს; თუ დაიზოგა ერთ ნაწილში, ის მოხმარდება მეორეს.

ცხრილი 5. საპენსიო ბენეფიტების მარტივი მოდელირება

დაშვებები ⁶¹	
საშუალო ხელფასი	900
შენატანი (ხელფასის %)	6%
რეალური საპროც. განაკ.	4%
ხელფასის რეალური ზრდა	5%
პენსიაზე ყოფნის წლები	15

პენსია (ლარი)		საწყისი ხელფასი (ლარი)					
		500	800	1000	1500	2000	2500
მუშაობის წლები	10	42	67	84	126	168	211
	20	131	210	262	393	524	655
	30	306	489	611	917	1,222	1,528
	40	634	1,015	1,269	1,903	2,537	3,172

საშუალო ხელფასი (ლარი)	
10 წლის შემდეგ	1,466
20 წლის შემდეგ	2,388
30 წლის შემდეგ	3,890
40 წლის შემდეგ	6,336

მაგალითად, თუ დასაქმებულის საწყისი ხელფასია 1000 ლარი, 20 წლიანი მუშაობის შემდეგ მას დაუგროვდება 34,940 ლარი. ამ თანხით მას შეუძლია 15 წლის განმავლობაში მიიღოს 262 ლარი ყოველთვიურად, რაც 20 წლის შემდეგ საშუალო ხელფასის 11%-ია.

დაგროვილი თანხა (ლარი)		საწყისი ხელფასი (ლარი)					
		500	800	1000	1500	2000	2500
მუშაობის წლები	10	5,619	8,990	11,238	16,857	22,476	28,095
	20	17,470	27,952	34,940	52,411	69,881	87,351
	30	40,769	65,230	81,538	122,307	163,076	203,845
	40	84,633	135,413	169,266	253,899	338,532	423,165

ჩანაცვლების კოეფიციენტი		საწყისი ხელფასი (ლარი)					
		500	800	1000	1500	2000	2500
მუშაობის წლები	10	3%	5%	6%	9%	11%	14%
	20	5%	9%	11%	16%	22%	27%
	30	8%	13%	16%	24%	31%	39%
	40	10%	16%	20%	30%	40%	50%

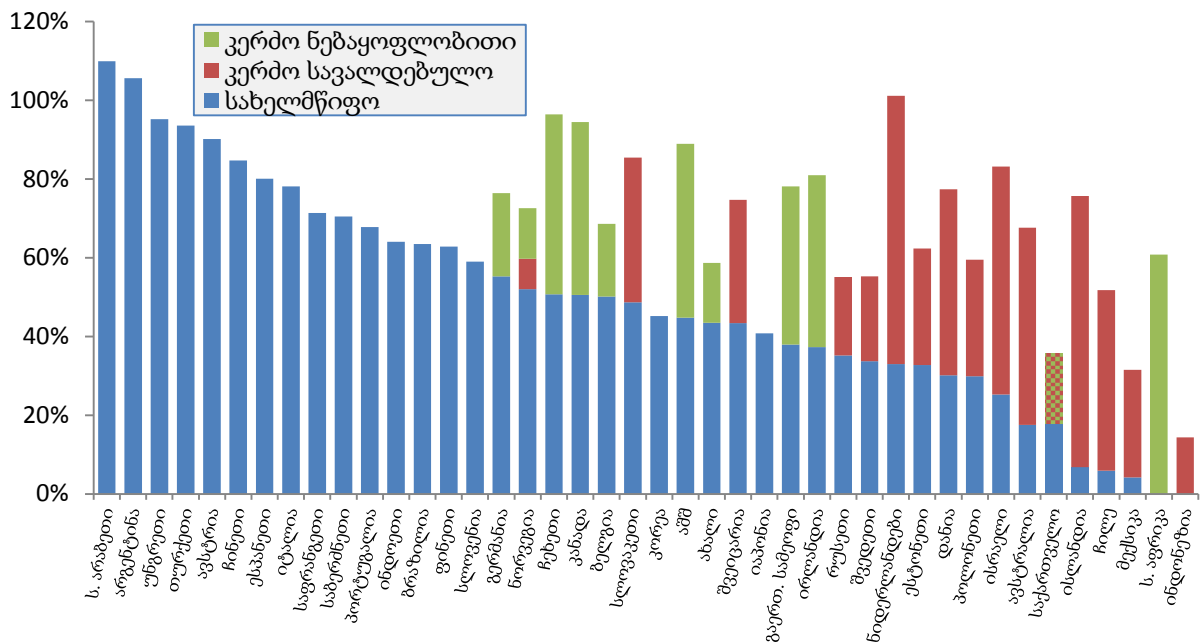
წყარო: საქსტატი, ავტორის კალკულაციები

აღნიშნული მოდელი ეყრდნობა ეკონომიკური პარამეტრების რეალურ მაჩვენებლებს, ამიტომ მასზე ინფლაცია არ ახდენს გავლენას, რაც საშუალებას იძლევა ლარში გამოხატული თანხების მატერიალობა დღევანდელი ფასებით განვსაზღვროთ.

როგორც დათვლებიდან ჩანს, თუ დანაზოგების ფორმირების პერიოდი 20 წელზე ნაკლებია, მაშინ დაგროვილი თანხა უმნიშვნელოა; 30 წელზე მეტი ხნით მონაწილეობის შემთხვევაში, ძირითადი სახელფასო კატეგორიებისთვის მიღებული პენსია უზრუნველყოფს, რომ ბენეფიციარი არ მოხვდება რეალურ საარსებო მინიმუმს ქვემოთ, თუმცა 30-40 წლის შემდეგ არსებული ცხოვრების სტანდარტებისთვის ამ წყაროდან მიღებული პენსია მაინც დაბალი იქნება, რასაც კარგად აჩვენებს ჩანაცვლების კოეფიციენტი.

⁶¹ამ შემთხვევაშიც, დაშვებები პირობითია და ეყრდნობა ისტორიულ დინამიკასა და სხვა ქვეყნების გამოცდილებას. შესაძლოა, არსებობდეს ალტერნატიული მოსაზრებები, თუმცა მცირე ცვლილება მატერიალურად არ ცვლის შედეგებს. ხელფასის ზრდა აჭარბებს საპროცენტო განაკვეთს, რაც ხშირი მახასიათებელია განვითარებადი ქვეყნებისთვის, ნაწილობრივ, კაპიტალის დეფიციტისა და შრომის დაბალი პროდუქტიულობის გამო.

გრაფიკი 11. პენსიის ჰიპოთეტური წმინდა⁶² ჩანაცვლების კოეფიციენტი კერძო საპენსიო დანაზოგების გათვალისწინებით.



წყარო: ევთოს სტატისტიკა, ავტორის კალკულაციები

საპენსიო უზრუნველყოფის საერთაშორისო სტატისტიკით (გრაფიკი 11), განვითარებულ ქვეყნებში პენსია ადეკვატურად ითვლება, თუ ჩანაცვლების კოეფიციენტი 50%-ზე მეტია. საქართველოში საშუალო ხელფასიანი დასაქმებულისთვის სახელმწიფო პენსიის ჩკ 18%-ს აღწევს, ხოლო შემოთავაზებული სქემით 6%-იანი დანაზოგი უზრუნველყოფს დამატებით კიდევ 18%-ს, ანუ ჯამში სულ 36% იქნება, ისიც მხოლოდ დაახლოებით 2055-2060 წლიდან⁶³. უფრო მაღალი კოეფიციენტის მისაღწევად, უნდა გაიზარდოს კონტრიბუციების განაკვეთი. მაგალითად, 50%-იანის ჩკ-სთვის, უხეშად, 10%-ია საჭირო, რაც მოსახლეობის დაბალი შემოსავლებიდან გამომდინარე, დღეისთვის რთულად მიღწევადია.

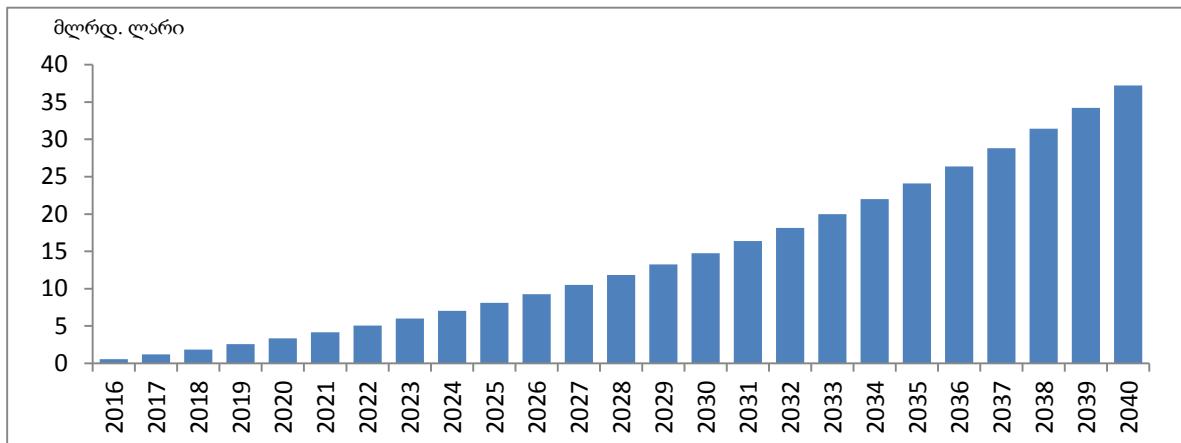
რაც შეეხება კერძო საპენსიო ფონდის მოცულობას, საშემოსავლო გადასახადის მიხედვით გადათვლილი მიმდინარე პერიოდისწლიური სრული სახელფასო

⁶²ამ შემთხვევაში „წმინდა“ ნიშნავს, რომ ხელფასიც და პენსიაც აღებულია გადასახადების გარეშე. დათვლები ჰიპოთეტურია და ითვალისწინებს დაშვებას, რომ დასაქმებული მუშაობს სრული კარიერის განმავლობაში. საქართველოსთვის აღებულია 40 წელი.

⁶³იმ დათქმით, რომ სახელმწიფო პენსია ხელფასების ნომინალური ზრდის ტემპით გაიზარდება.

ფონდისა (9 მილიარდ ლარი) და ზემოაღნიშნული დაშვებებით⁶⁴ გამოყენებით, გრაფიკზე აგებულია ფონდში აკუმულირებული თანხების საპროგნოზო დინამიკა შემდეგი 25 წლის განმავლობაში.

გრაფიკი 12. კერძო საპენსიო ფონდში აკუმულირებული თანხები



წყარო: ავტორის კალკულაციები

2.9. სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის რისკები

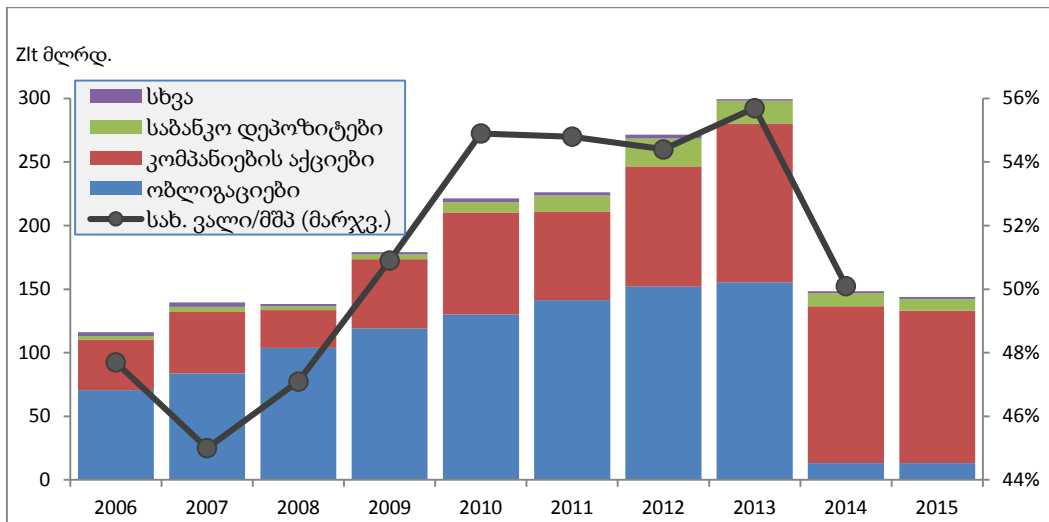
კერძო საპენსიო სისტემის რეფორმა ბევრ ქვეყანაში განხორციელდა, თუმცა სხვადასხვა წარმატებით. აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში მან ვერ გაუძლო პირველივე გამოწვევას, 2008-09 წლების გლობალურ ფინანსურ კრიზისს. სახელმწიფო ფინანსების არამდგრადობის გამო, შექმნილ ფონდებში მიმართული ნაკადები ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროდ გადაიქცა.

ცხრილში მოცემულია ცალკეულ ქვეყნებში რეფორმის შეწყვეტისა და შეჩერების პრაქტიკები. ყველაზე რადიკალურად პროცესები უნგრეთში განხორციელდა, სადაც სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო ფონდების ნაციონალიზაცია მოხდა, ხოლო პოლონეთში მთავრობამ სახაზინო ობლიგაციებში ინვესტირებული

⁶⁴დამატებით, გათვალისწინებულია 3% ინფლაცია.

ნაწილის (ფონდების აქტივების 50%) კონფისკაცია განახორციელა და მოუწოდა მოსახლეობას, აღარ შეიტანონ კერძო ფონდებში ფული⁶⁵.

გრაფიკი 13. პოლონეთის საპენსიო ფონდები და სახ. ვალი



წყარო: ევთოსა და მსოფლიო ბანკის ანგარიშები, KNF

ცხრილი 6. კერძო საპენსიო სისტემების რეფორმების შეზღუდვა

შეწყვეტა	უნგრეთი	2011 წელს 8%-იანი კონტრიბუცია შემცირდა 0%-მდე და გადამისამართდა ბიუჯეტში. მოხდა ფონდების ნაციონალიზაცია.
შეჩერება & შესუსტება	პოლონეთი	2011 წელს კონტრიბუცია შემცირდა 2.3%-მდე, მოხდა 50%-ის კონფისკაცია.
	სლოვაკეთი	2013 წელს 9%-იანი კონტრიბუცია შემცირდა 4%-მდე. გამარტივდა უარის თქმა.
	ესტონეთი	2009 წელს 6%-იანი კონტრიბუცია შემცირდა 0%-მდე. 2012-დან ისევ განახლდა 6%-მდე.
	ლატვია	2009 წელს 8%-იანი კონტრიბუცია შემცირდა 2%-მდე. 2013-დან გახდა 4%.
	ლიტვა	2009 წელს 5.5%-იანი კონტრიბუცია შემცირდა 2%-მდე.
	რუმინეთი	2010-ში შეჩერდა კონტრიბუციების ზრდა, შემდეგ განახლდა დაბალი ტემპით.

წყარო: ევთოსა და მსოფლიო ბანკის ანგარიშები

⁶⁵პოლონეთის მთავრობის გადაწყვეტილება საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდა, თუმცა წარუმატებლად. ერთ-ერთი ძირითადი არგუმენტი შენატანებში ბიუჯეტის თანამონაწილეობა დასახელდა (მაგ., როგორც ჩვენთაც განიხილება საშემოსავლოს 2%-ის დაბრუნება), იმ მოტივით, რომ ეს თანხა ისედაც სახელმწიფოს ეკუთვნოდა. უნგრეთის შემთხვევაშიც, შენატანებში საბიუჯეტო თანამონაწილეობის გამო მოსახლეობის ნაწილს არ ჰქონდა შეგრძნება, რომ სრულად მისი თანხა დაიკარგა, და ამიტომ ნაკლები პროტესტი მოჰყვა ნაციონალიზაციას. აღნიშნული გამოცდილება გასათვალისწინებელია საქართველოში განსახორციელებელი რეფორმებისას.

2014 წელს სავალდებულო საპენსიო დანაზოგები რეფორმას პროტესტი მოჰყვა სომხეთში. მოსახლეობის დიდი ნაწილი რეფორმის წინააღმდეგი იყო, ხოლო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო „სავალდებულობის“ ცალკეული მუხლები. გარკვეული ცვლილებების შემდგომ, რეფორმა გადავადდა 2017 წლამდე და დროებით ამოქმედდა კვაზი-სავალდებულო სისტემა, რომელშიც მხოლოდ 130,000 ადამიანი მონაწილეობს.

საქართველო არ არის რესურსებით მდიდარი ქვეყანა, ამიტომ ფისკალური რისკები ჩვენ შემთხვევაშიც მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფოს ჩარევით შექმნილ სავალდებულო დაგროვებით საპენსიო ფონდებს. ცხადია, ექსტრემალურ კრიზისულ სიტუაციაში, თუ არსებობს ბიუჯეტიდან გარკვეული ხარჯების გაწევის გადაუდებელი აუცილებლობა (მაგალითად, სისტემური ბანკის გადარჩენა ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად), შესაძლოა მოიძებნოს არგუმენტები⁶⁶, რატომ უნდა მოხდეს შენატანების დროებითი შეჩერება და ფონდების სახსრების გამოყენება. თუმცა, გარკვეულ რესურსზე ხელმისაწვდომობა ზრდის ალბათობას, რომ თუ პოლიტიკურად მომგებიანია, მთავრობა მას არასაჭირო დროსაც გამოიყენებს (მაგალითად, შეიძლება სინამდვილეში ბანკი არ იყოს სისტემური, ან თუნდაც მისი გაკოტრება არ ქმნიდეს საფრთხეს ფინანსური სტაბილურობისთვის). აღნიშნული რისკის მიტიგაცია ამ პროცესის მაღალი გამჭვირვალობითა და კონტროლის მექანიზმებითაა შესაძლებელი, თუმცა კრიზისულ პერიოდში ეს ნაკლებად მიღწევადია, მათ შორის, სხვა ქვეყნების გამოცდილებით.

მაღალი ინფლაციის, ქვეყნის პოლიტიკური და ინვესტიციების რისკები ზემოთ ვახსენეთ. მათმა რეალიზებამ შესაძლოა, საერთოდ დაუკარგოს ღირებულება ათწლეულების დანაზოგებს, მაშინ როცა ნაწილ მათგანზე გავლენას საგარეო შოკებიც ახდენს, რომელსაც ქვეყნის შიდა ინსტიტუტები უბრალოდ ვერ აკონტროლებენ.

⁶⁶მაგალითად, სხვა შემთხვევაში მას მოუწევს ისესხო ბაზარზე, სავარაუდოდ, ფონდების შემოსავალთან შედარებით უფრო მაღალ პროცენტში და მაინც დასაქმებულებზე გადავა ტვირთი.

დასკვნა

სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის რეფორმას თან ახლავს მრავალი რისკი და გამოწვევა. ასევე, ის ყოველთვის მთავრობასთან იქნება ასოცირებული და როგორც მის დიზაინთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები, ასევე აქტივების მმართველი კერძო კომპანიების საინვესტიციო შედეგები (მათ შორის, უცხოური აქტივებიდან, რომელზეც მთავრობას საერთოდ არ აქვს გავლენა), მუდამ გააჩენს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ნდობის დაკარგვის, პოლიტიკური რყევებისა და სოციალური მდელვარების ახალ საფრთხეებს.

ამიტომ, უმჯობესია, აქცენტი გაკეთდეს ისეთ კერძო დაგროვებით სისტემაზე, სადაც სახელმწიფოს როლი იქნება კერძო საპენსიო დანაზოგების წახალისება, ადმინისტრირების გამარტივება, ფინანსური სექტორის ზედამხედველობა და სტაბილურობის უზრუნველყოფა, გამჭვირვალობის გაუმჯობესება, ფინანსური განათლების ამაღლება და ფორმალურ სექტორში დასაქმების ზრდა. ბოლო გასაჯაროებული ინფორმაციით, მთავრობა სწორედ ნებაყოფლობითი სისტემის დანერგვას განიხილავს.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Christopher D. Carroll, Byung-Kun Rhee and Changyong Rhee (1994), “*Are There Cultural Effects on Saving? Some Cross-Sectional Evidence*”, The Quarterly Journal of Economics^[წყარო];
- Dorota Maśniak and Dóra Janiné Lados (2014), “*Pension Reforms in Poland and Hungary from the Legal Perspective – similarities and differences*”, Insurance Review^[წყარო];
- Forbes (2009), “*Tax Misery Index*”, Forbes Website^[წყარო];
- Holzmann, Robert (1996), “Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile”, IMF Working Paper^[წყარო];
- Luise Mladen (2012), „A Comparative Review Over the Pension Systems’ Performance in Central and Eastern European Countries“, Journal of Knowledge Management^[წყარო];
- OECD (2013), “*Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*”, OECD Publishing^[წყარო];
- OECD (2014), “*Pension Markets in Focus*”, OECD Publishing^[წყარო];
- Otar Nadaraia (2011), “*Local currency lending in Georgia – problems and solutions*“^[წყარო];
- Rick Harbaugh (2004), “*China’s High Savings Rates*”, National Chengchi University^[წყარო];
- Schwarz, Anita M., Omar S. Arias (2014), “*The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in ECA*”, World Bank^[წყარო];
- Tapia, W. and J. Yermo (2008), “*Fees in Individual Account Pension Systems: A Cross-Country Comparison*”, OECD WP on Insurance and Private Pensions^[წყარო];
- Torben Andersen (2007), “The Nordic Model”, Research Institute of the Finnish Economy^[წყარო];
- World Bank (1994), “*Averting the Old Age Crisis*”, Oxford University Press^[წყარო];
- Yuwei Hu (2005), “Pension Reform, Economic Growth and Financial Development - An Empirical Study”, Brunel University^[წყარო].



KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Regional Program Political
Dialogue South Caucasus

Tel.: +995 32 2 45 91 11

Fax: +995 32 2 24 01 03

E-Mail: info.georgien@kas.de

9a E.Akhvledianis slope

0103 Tbilisi

Georgia

<http://www.kas.de/suedkaukasus/>



Policy and Management Consulting Group – PMCG

Tel: (+99532) 2982 495, 2921 171

Fax: (+99532) 2921 181

E-mail: office@pmcg.ge

61 Agmashenebeli Avenue, 4th floor

Tbilisi 0102, Georgia

<http://www.pmcg-i.com/>