

ჯაბა უროთაძე

საქართველოს საპენსიო პოლიტიკა  
და მსოფლიო გამოცდილება

Jaba Urotadze

PENSION POLICY OF GEORGIA AND  
INTERNATIONAL EXPERIENCE

საქართველოს საგარეო პოლიტიკა და  
მსოფლიო გამოცდილება

Ivane Javakishvili Tbilisi State University  
Faculty of Social and Political Sciences

JABA UROTADZE

PENSION POLICY OF GEORGIA AND  
INTERNATIONAL EXPERIENCE

Tbilisi  
2018

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტი  
სოციალურ-პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

ბაბა ურთაძე

საქართველოს საკენსიო პოლიტიკა და  
მსოფლიო გამოცდილება



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

რედაქტორი

ოსებ არჩვაძე

რეცენზენტი

გიორგი მელაძე

გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით

Published by the decision of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University Publishing  
Board

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2018

ISBN 978-9941-13-768-6 (pdf)

## შესავალი

საპენსიო პოლიტიკა სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელია. ეფექტიანი საპენსიო სისტემის დანერგვის გარეშე რთულია ქვეყნის ეკონომიკის განვითარება და მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება.

მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი განვითარებულ ქვეყნებში, მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის<sup>1</sup> გამო განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს ამ ქვეყნებში საპენსიო სისტემის მდგრადობის უზრუნველყოფის საკითხი. მსოფლიო ბანკის (2014) ანგარიშიდან გამომდინარე, განვითარებული ქვეყნების უდიდეს ნაწილში ხანდაზმულთა მზარდი რაოდენობის გამო საპენსიო უზრუნველყოფის ხარჯების მნიშვნელოვანი ზრდაა მოსალოდნელი, რაც დამატებითი წნეხი იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტისა და გადასახადის გადამხდელებისთვის (რადგან მზარდი ხარჯების დასაფარავად შესაძლებელია, საჭირო გახდეს გადასახადების გაზრდა) და გააუარესებს მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას. სამომავლოდ ამ ქვეყნების საპენსიო სისტემებმა რომ შეძლონ პენსიების არსებული დონის შენარჩუნება, საჭიროა საპენსიო სისტემის რეფორმირების გზების ძიება.

მოსახლეობის დაბერების პროცესი საქართველოშიც მიმდინარეობს და საპენსიო ასაკის მოსახლეობის ხვედრითი წილი სამომავლოდ მნიშვნელოვნად გაიზრდება, შესაბამისად, გაიზრდება წნეხი სახელმწიფო ბიუჯეტზე და საპენსიო უზრუნველყოფის ალტერნატიული წყაროს შექმნის გარეშე მნიშვნელოვნად გართულდება ხანდაზმული პირის უზრუნველყოფა ღირსეული ცხოვრებისათვის აუცილებელი ოდენობის პენსიით მხოლოდ ბიუჯეტის ხარჯზე.

ამჟამად საქართველოში მოქმედებს გადანაწილებითი საპენსიო სისტემა, რომლის მიხედვით, დღევანდელი დასაქმებული იხდის გადასახადებს დღევანდელი პენსიონერის სოციალური უზრუნველყოფისთვის. მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფა ხორციელდება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რომლის მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება ასაკით პენსიებზე.

თანამედროვე მსოფლიოში სახელმწიფოების უმრავლესობა აღიარებს მოქალაქეთა სოციალურ უფლებებს (Marshall, 1998)

<sup>1</sup> მოსახლეობის დაბერების პროცესის თაობაზე ანგარიში „World Population Ageing 2013“<sup>1</sup> გამოსცა გაერომ 2013 წელს.

და, მათი უზრუნველყოფის მიზნით, სოციალური დაცვის სისტემას ქმნის. სოციალური დაცვის სისტემა სხვადასხვა კომპონენტისაგან შედგება, რომელთა შორის საპენსიო სფერო გამორჩეულ ადგილს იკავებს. საპენსიო თემაზე მსჯელობა კიდევ უფრო აქტუალური ხდება მსოფლიოში მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის გამო. მსოფლიო ბანკის მიერ 1994 წლის (*The World Bank, 1994*) ანგარიშის მიხედვით, მსოფლიოში მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის შედეგად, როდესაც პენსიონერთა წილი მოსახლეობაში თანდათან გაიზრდება, მხოლოდ სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემა (პირველი სვეტი) ვეღარ შეძლებს პენსიონერთა უზრუნველყოფას სასურველი ოდენობის პენსიებით, ამიტომ რეკომენდებულია სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა, რომელიც უნდა გახდეს საპენსიო უზრუნველყოფის ძირითადი წყარო, ხოლო სახელმწიფო პენსია სიღარიბის შემცირებაზე იქნება ორიენტირებული. ამით მოხდება რისკის დივერსიფიცირება და საპენსიო უზრუნველყოფა არ იქნება დამოკიდებული მხოლოდ გადანაწილებით ან ნებისმიერ სხვა ერთსვეტიან სისტემაზე.

მომდევნო წლებში რამდენიმე მეცნიერმა (უორენ მაკგილივრეი (*McGillivray, 1996*), კატარინა მიულერი (*Muller, 1999*)) გააკრიტიკა აღნიშნული ნაშრომი. კრიტიკა ძირითადად ეხებოდა შემდეგ საკითხებს: მეორე სვეტის პენსიების ოდენობა დამოკიდებულია საინვესტიციო მოგებაზე, რაც დიდი რისკია დასაქმებულისთვის, რადგან ეკონომიკური კრიზისის პირობებში საინვესტიციო მოგება შეიძლება იყოს უარყოფითი და მან შეიძლება დაკარგოს დანაზოგის მნიშვნელოვანი ნაწილი; განვითარებად ქვეყნებში კაპიტალის ბაზარი სუსტადაა განვითარებული, რაც ხელს უშლის ინვესტიციების დივერსიფიკაციას და, შესაბამისად, სისტემის მომგებიანობას; ახალ სისტემაზე გადასვლამ შეიძლება გამოიწვიოს დეფიციტი გადანაწილებით საპენსიო სისტემაში, რადგან, თუ შენატანების ნაწილი მიემართება მეორე სვეტს, პირველ სვეტს დააკლდება რესურსები და სახელმწიფოს გარდამავალ ეტაპზე მოუწევს დამატებითი საბიუჯეტო რესურსების მოძიება მიმდინარე საპენსიო ვალდებულებების დასაფარავად.

2014 წელს მსოფლიო ბანკმა გამოსცა ნაშრომი, რომელიც იმავე თემას ეხება და აანალიზებს საპენსიო სფეროში განვითარებულ მოვლენებს და იმ პრობლემებს, რომლებიც არსებობს საპენსიო სისტემებში. ძირითადად განხილულია იგივე პრობლემა (მოსახლეობის დაბერება), რომელზეც პირველ ნაშრომში

იყო საუბარი. ერთ-ერთი მთავარი რეკომენდაცია ამ შემთხვევაშიც დაგროვებითი სისტემის განვითარება და მრავალსვეტიანი საპენსიო სისტემის ჩამოყალიბებაა, ოღონდ, ამჯერად არ არის საუბარი სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის აუცილებლობაზე, ერთ-ერთ ალტერნატივად რეკომენდებულია ავტომატური ჩართვის (ამ ტიპის სისტემაზე დანვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებთ) კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემის ამოქმედება, რომელიც წარმატებით მუშაობს დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიაში.

სხვადასხვა ქვეყნის საპენსიო სისტემების ანალიზის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (**Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD**) პერიოდული პუბლიკაციები, ამ ორგანიზაციაში შემავალი სახელმწიფოების საპენსიო სისტემების შესახებ (**OECD, 2018**)

თეორიული თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ნაშრომები აქვთ ლაური ლეპიკს (2006), კატარინა მიულერს (1999), პოლ პირსონს (1996 და 2000), სიმონ გრიმაიზენს (2004), აგნეშკა ჩლონ დომინჩაკს და მარეკ მორას (2003), იორგენ გულ ანდერსენს (2001), ფრანკ ბიონკერს (2005). ავტორები ცდილობენ, სხვადასხვა თეორიის გამოყენებით ახსნან, რა ფაქტორები იწვევს პოლიტიკის ცვლილებას საპენსიო სფეროში. აღნიშნულთან დაკავშირებით დანვრილებით ვისაუბრებთ პირველ თავში.

ბოლო წლებში საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმასთან დაკავშირებული რამდენიმე კვლევა განხორციელდა: USAID-ის ხელშეწყობით - „სავალდებულო დაგროვებითი პენსია და საპენსიო რეფორმა“ (**Balbin & Darchia, 2012**), იოსებ არჩვაძისა და ნათია არჩვაძის მიერ - „მოსახლეობის დემოგრაფიული დაბერება და საპენსიო სისტემის ოპტიმიზაციის პრობლემები“ (**არჩვაძე & არჩვაძე, 2012**), „ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის“ მიერ - „საჭიროა თუ არა საპენსიო რეფორმა?“ (**ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი, 2013**).

მათი ავტორები მიუთითებენ საპენსიო რეფორმის განხორციელების საჭიროებაზე და რეკომენდაციას უწევენ სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას საქართველოში. ასევე აღსანიშნავია დავით ვეკუასა და ირაკლი ვეკუას ნაშრომი „საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების გზები და მიმართულებები“, რომელშიც განხილულია საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მოდერნიზაციისა და განვითარებისთვის საჭირო გზე-



ბი, ჩამოყალიბებულია წინადადებები კერძო და ნებაცხოფლობითი სოციალური დაზღვევის სისტემის მოდერნიზაციასთან დაკავშირებით (ვეკუა & ვეკუა, 2013). 2016 წელს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ, მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით, მომზადდა საპენსიო რეფორმის ანგარიში, რომელსაც ქვემოთ განვიხილავთ (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016).

კვლევის მიზანია საპენსიო პოლიტიკის ალტერნატივების გაანალიზება და საქართველოსთვის ოპტიმალური საპენსიო სისტემის შერჩევა.

ამ მიზნის მისაღწევად გადაიჭრა შემდეგი ამოცანები:

- მსოფლიოში საპენსიო სისტემების დანერგვისა და განვითარების ისტორიის, საპენსიო უზრუნველყოფის სფეროში ამჟამინდელი ვითარებისა და მომავლის გამოწვევების შესწავლა და შედარებითი ანალიზი;
- საპენსიო სისტემების შესწავლა სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე;
- საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნების სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული ვითარების შესწავლა;
- საპენსიო რეფორმასთან დაკავშირებით საქართველოს ხელისუფლების გეგმების განხილვა;
- მოქმედი საპენსიო სისტემის რესურსული პოტენციალის შესწავლა;
- მოქმედი საპენსიო სისტემის ნაკლოვანებების გამოვლენა და იმ უარყოფითი შედეგების დადგენა, რომლებიც გამოიწვევს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის არსებული საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის შენარჩუნება;
- საპენსიო რეფორმის განხორციელების ხელშემწყობი და ხელშემშლელი ფაქტორების გამოვლენა;
- ამჟამად არსებული და ალტერნატიული საპენსიო სისტემების მიმართ საქართველოს საზოგადოების დამოკიდებულებისა და ინფორმირებულობის შესწავლა;
- საპენსიო უზრუნველყოფის სხვადასხვა საკითხების შესახებ ექსპერტთა მოსაზრებების შესწავლა;
- კონკრეტული რეკომენდაციების შემუშავება.

ნაშრომში ასევე განხილულია ქვეყანაში სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის მიზანშეწონილობა, როგორც პენსიონერთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საშუალება; გამოვლენილია მოქმედ საპენსიო სისტემაში არსებული პრობლემები – მათი აქტუალობა და სიმწვავე; დასახულია პრობლემის გადაჭრის ალტერნატიული გზები; წარმოდგენილია რეკომენდაციები შერჩეული ალტერნატივის განსახორციელებლად.

ნაშრომში გამოყენებულია თეორიული და ემპირიული კვლევის მეთოდები.

თეორიული კვლევის მეთოდებიდან გამოყენებულია: ლიტერატურის ანალიზი, დოკუმენტების ანალიზი და შემთხვევის შესწავლა. კვლევა ჩატარებულია საქართველოში და მსოფლიოში მოქმედი საპენსიო უზრუნველყოფის სფეროს მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების, დაგროვებითი საპენსიო სისტემის სფეროში საერთაშორისო გამოცდილების, ქვეყანაში კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარების ტენდენციების, აგრეთვე საქართველოში არსებულ დემოგრაფიულ და სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებისა და შედარებითი ანალიზის საფუძველზე.

ემპირიული კვლევის მეთოდებიდან გამოყენებულია თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევის მეთოდები:

- თვისებრივი კვლევის ფარგლებში განხორციელდა ექსპერტული ინტერვიუები. გამოიკითხა 16 ექსპერტი საპენსიო, ეკონომიკისა და დემოგრაფიულ სფეროში მათი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მიხედვით.
- რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში, საპენსიო სისტემების მიმართ მოსახლეობის ინფორმირებულობის, დამოკიდებულებისა და მოლოდინების შესწავლის მიზნით, ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის ორი კვლევა: პირველი - დედაქალაქის მოსახლეობის კვლევა (შერჩევის ზომა - 707 რესპონდენტი) და მეორე - საქართველოს მოსახლეობის კვლევა (შერჩევის ზომა - 1000 რესპონდენტი). ორივე შემთხვევაში გამოიკითხვა ჩატარდა პირისპირ ინტერვიუს (face to face) გამოყენებით.

კვლევის მეცნიერული სიახლე:

1. საქართველოში საპენსიო სისტემის შესახებ მანამდე ჩატარებული კვლევების უმეტესობა სამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერით განხორციელდა.

არსებობს სხვა დამოუკიდებელი კვლევებიც. ნაშრომის მეცნიერული სიახლე სწორედ ისაა, რომ პირველად განხორციელდა საკითხის კომპლექსური შესწავლა – დოკუმენტების შედარებითი ანალიზი, სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგების ინტერპრეტაცია სხვადასხვა მოდელთან დაკავშირებით, დაგროვებითი საპენსიო სისტემის უპირატესობის დასაბუთება;

2. განხორციელდა მსოფლიო საპენსიო სისტემების კომპლექსური შესწავლა და შედარებითი ანალიზი;
3. სამომავლო დემოგრაფიული, სოციალურ-ეკონომიკური და ფისკალური ვითარების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ის უარყოფითი შედეგები, რომლებსაც გამოიწვევს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის არსებული საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის შენარჩუნება;
4. ნაშრომში წარმოდგენილია ეკონომიკური გავლენები, თუ რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას საბიუჯეტო შემოსავლებთან და საპენსიო სისტემის მომგებიანობასთან დაკავშირებით;
5. საზოგადოებრივი აზრის კვლევისა და თეორიული ჩარჩოს გამოყენებით გამოვლენილი საპენსიო რეფორმის ხელშემწყობი და ხელშემშლელი ფაქტორების, ასევე საზღვარგარეთის ქვეყნებისა და საქართველოს საპენსიო სისტემების, მათი დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური ვითარების შედარებითი ანალიზის საფუძველზე, მოხდა გამოკვლეული საპენსიო მოდელების რანჟირება სარგებლისა და დანაკარგის მაჩვენებლების მიხედვით და შეირჩა საქართველოს საპენსიო სისტემის ოპტიმალური მოდელი.

## 1. თავი: კვლევის ინსტიტუციური, მეთოდოლოგიური და თეორიული საფუძვლები

### 1.1. კვლევის ინსტიტუციური ჩარჩო

საზოგადოებრივი ცხოვრება აწესებს ორგანიზების, რეგულირების განსხვავებულ ფორმებს, რომლებიც ადგილს იჭერს ინსტიტუციურ ერთეულებში. ნორმების, წესებისა და კანონების შემოტანით ინსტიტუტები ქმნიან გარკვეულ ჩარჩოებს, რომელთა დაცვა და მანიფესტირება სავალდებულო ხდება. მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფისთვის ინსტიტუციური

ჩარჩოები სხვადასხვა სფეროს მოიცავს, მათ შორის საპენსიო სისტემასაც. განსხვავებული საზოგადოებები ქმნიან მათთვის ადაპტურ სადაზღვევო სისტემებს. აქედან გამომდინარე, არსებობს საპენსიო სისტემის სხვადასხვა მოდელი, რომლებსაც ნაშრომში განვიხილავთ.

საპენსიო სისტემის სხვადასხვა მოდელის დახასიათება და ტერმინების განმარტება ძირითადად ეფუძნება მსოფლიო ბანკის მიერ 1994 წელს გამოცემულ ანგარიშს (**The World Bank, 1994**).

საპენსიო სისტემა შეიძლება იყოს გადანაწილებითი ან დაგროვებითი. გადანაწილებითი (**pay as you go**) საპენსიო სისტემის ფარგლებში, დღევანდელი დასაქმებულები იხდიან გადასახადებს დღევანდელი ხანდაზმულების საპენსიო უზრუნველყოფისთვის; სისტემა ეფუძნება თაობათა სოლიდარობის პრინციპს.

დაგროვებითი (**funded**) საპენსიო სისტემის ფარგლებში, საპენსიო შენატანები აკუმულირდება საპენსიო ფონდში დასაქმებულის სახელზე გახსნილ ანგარიშზე და ხდება ამ თანხის ინვესტირება სხვადასხვა ინსტრუმენტში (აქცია, ობლიგაცია, საბანკო დეპოზიტი, უძრავი ქონება და სხვა). თანხა გაიცემა ამ ადამიანის პენსიაზე გასვლის შემდეგ. დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მონაწილეობა შეიძლება იყოს სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი და იმართებოდეს სახელმწიფოს ან კერძო სექტორის მიერ;

საპენსიო სისტემის შემადგენელი ელემენტები – საპენსიო სქემები - შეიძლება იყოს ორი ტიპის:

- 1) სქემა, რომლითაც განსაზღვრულია შენატანების ოდენობა (**Defined contribution pension scheme - DC**) და პენსია დამოკიდებულია საპენსიო ფონდში მონაწილის (პირი, რომლის სასარგებლოდაც ხორციელდება შენატანები და გაიცემა პენსია) ანგარიშზე შენატანების სახით დაგროვებული თანხებისა და საინვესტიციო მოგების ოდენობაზე;
- 2) სქემა, რომელიც განსაზღვრულია გასაცემი პენსიის ოდენობა (**Defined benefit pension scheme - DB**), რომელიც დამოკიდებულია სამუშაო სტაჟსა და ხელფასზე, მაგრამ არაა დამოკიდებული დაგროვებული თანხებისა და საინვესტიციო მოგების ოდენობაზე; აქედან გამომდინარე, საინვესტიციო რისკი დამსაქმებელზე გადადის. თუ საინ-

ვესტიციო მოგება დაგეგმილზე ნაკლები აღმოჩნდა, მაშინ სქემაში გაჩნდება დეფიციტი და საპენსიო ვალდებულებების დასაფარავად კომპანიას დამატებითი რესურსების მოძიება მოუწევს, რაც ამცირებს კომპანიის მოგებას და საფრთხეს უქმნის მის კონკურენტუნარიანობას. თუ საპენსიო სქემის დამფუძნებელია სახელმწიფო, მაშინ დეფიციტის დასაფარავად სახელმწიფოს მოუწევს დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების მოძიება.

მსოფლიოში მიღებულია საპენსიო სისტემის დაყოფა სვეტებად (ანუ ქვესისტემებად), როგორც წესი გამოყოფენ სამ სვეტს.

პირველი სვეტი არის სახელმწიფო გადანაწილებითი პენსია, რომელიც შეიძლება იყოს ორი ტიპის:

- 1) DB (Defined benefit pension scheme) სქემა: ფინანსდება დამსაქმებლისა და დასაქმებულის შენატანებით და პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია პენსიაზე გასვლამდე პირის საშუალო ხელფასსა და სამუშაო სტაჟზე;
- 2) სოციალური პენსია: ფინანსდება საერთო გადასახადებიდან, მისი ოდენობა არ არის დამოკიდებული შენატანებზე და სტაჟზე. მისი მიზანია ხანდაზმული მოსახლეობის სიღარიბისგან დაცვა. მოცვა შეიძლება იყოს უნივერსალური ან შემოსავალზე დამოკიდებული.

ზოგიერთი ქვეყნის საპენსიო სისტემა ორივე ტიპს მოიცავს. პირველ სვეტში მონაწილეობა სავალდებულოა.

მეორე და მესამე სვეტი წარმოადგენს დაგროვებით საპენსიო სისტემებს. იმ ქვეყნებში, სადაც დაგროვებითი პენსია სავალდებულოა: მეორე სვეტი წარმოადგენს სავალდებულო დაგროვებით პენსიას, ხოლო მესამე – კერძო ნებაყოფლობითს; ხოლო იქ, სადაც დაგროვებითი პენსია არ არის სავალდებულო, მეორე სვეტი მოიცავს პროფესიულ საპენსიო სქემებს, ხოლო მესამე – კერძო ინდივიდუალურ საპენსიო სქემებს.

განვითარებული ქვეყნების საპენსიო სისტემები უმეტეს შემთხვევაში მრავალსვეტიანია (ერთზე მეტი სვეტი).

*ტერმინთა განმარტება:*

*საპენსიო დანაგროვი* – მონაწილის საპენსიო ანგარიშზე აღრიცხული სახსრები.

*საპენსიო ფონდი* – სახსრების ერთობლიობა, რომელიც იქმნება შენატანებისა და საინვესტიციო მოგების ხარჯზე

*პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი* - პენსიის ოდენობის შედარება ხელფასთან, რომელიც პირს ეძლეოდა პენსიაზე გასვლამდე.

*პროფესიული საპენსიო სქემა* - პროფესიულ საპენსიო სქემას აფუძნებს დამსაქმებელი დასაქმებულთა საპენსიო უზრუნველყოფისთვის. შენატანებს შეიძლება ახორციელებდეს მხოლოდ დამსაქმებელი ან დამსაქმებელი და დასაქმებული ერთობლივად;

*ინდივიდუალური საპენსიო სქემა* - ინდივიდუალურ საპენსიო სქემაში პირი ერთვება დამსაქმებლისგან დამოუკიდებლად. აღნიშნული სქემის მონაწილეა თვითდასაქმებული ან დაქირავებით დასაქმებული, რომელიც, როგორც წესი, არ არის პროფესიული საპენსიო სქემის მონაწილე.

## 1.2. კვლევის მეთოდოლოგია

საკვლევი საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, კვლევა დაიგეგმა ტრიანგულაციური მიდგომის საფუძველზე, რაც გულისხმობს ერთზე მეტი კვლევის მეთოდის კომბინაციურ გამოყენებას. კვლევის ფარგლებში განხორციელდა თეორიული და ემპირიული - რაოდენობრივი და თვისებრივი მეთოდების კომბინირება, მათი უპირატესობების მაქსიმიზაცია და შეზღუდვების მინიმიზაცია (Flick, 2014).

კვლევის საწყის ეტაპზე მოპოვებულ იქნა შესაბამისი ლიტერატურა, სტატისტიკური მონაცემები საქსტატიდან და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებებიდან. ინტერნეტით მოძიებულ იქნა სხვა ქვეყნების საჯარო დაწესებულებებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევების მონაცემები, რის საფუძველზეც განხორციელდა ლიტერატურის ანალიზი, დოკუმენტების ანალიზი და მეორეული ინფორმაციის ანალიზი.

სახელდობრ, შეგროვდა:

- სამეცნიერო ნაშრომები საპენსიო პოლიტიკის შესახებ;
- სამართლებრივი აქტები;
- სამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები;
- სტატისტიკური ინფორმაცია.

დოკუმენტების ანალიზის მეთოდი გამოყენებულია, როგორც დამოუკიდებელი მეთოდი, რომლის საშუალებითაც მოპოვებული იქნა საკვლევ საკითხზე მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, და როგორც დამხმარე მეთოდი კვლევის ინსტრუმენტების ფორმირებისთვის.

დოკუმენტების შესაგროვებლად გამოვიყენე ინტერნეტებზე ელექტრონული სამეცნიერო ბაზების საშუალებით და ხელით ძებნა როგორც ადგილობრივ, ისე უცხოურ ბიბლიოთეკებში. მონაცემების შეგროვების შემდეგ დოკუმენტები შეფასდა და დადგინდა მათი ვალიდობა. მონაცემთა ანალიზისას განხორციელდა მათი შედარება, კომპონენტებად დაშლა და დასკვნების გამოტანა.

კვლევის ფარგლებში გამოიკითხა 16 ექსპერტი. ექსპერტები შეირჩა საპენსიო, ეკონომიკისა და დემოგრაფიულ სფეროში მათი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მიხედვით.

კვლევის თეორიული და თვისებრივი მეთოდების გამოყენებით მიღებული შედეგები აისახა რაოდენობრივი კვლევების ინსტრუმენტებში.

საპენსიო სისტემების მიმართ მოსახლეობის ინფორმირებულობის, დამოკიდებულებისა და მოლოდინების შესწავლის მიზნით, განხორციელდა ორი რაოდენობრივი კვლევა. პირველი - დედაქალაქის მოსახლეობის, მეორე - საქართველოს მოსახლეობის.

ორივე შემთხვევაში გამოკითხვა ჩატარდა პირისპირ ინტერვიუს (face to face) მეთოდით, სტრუქტურირებული კითხვარის გამოყენებით.

დედაქალაქის მოსახლეობის გამოკითხვა ჩატარდა 2014 წლის ზაფხულში. კვლევის სამიზნე ჯგუფი – ქ. თბილისში მცხოვრები სრულწლოვანი პირები. შერჩევის ჩარჩო - 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების ამომრჩეველთა სია. შერჩევის ზომა - 707 დასრულებული ინტერვიუ. შერჩევის მეთოდი – მარტივი შემთხვევითი შერჩევა. ცდომილების ზღვარი - 3.6% სანდოობის 95%-იანი მაჩვენებლით, რაც საშუალებას გვაძლევს, კვლევის შედეგების გენერალიზება მოვახდინოთ თბილისის მოსახლეობაზე.

საქართველოს მოსახლეობის კვლევა ჩატარდა 2015 წელს. კითხვარის შედგენისას გათვალისწინებულ იქნა ევრობარომეტ-

რის ინდიკატორები (European Commission, 2004).

სამიზნე ჯგუფი: საქართველოში მცხოვრები სრულწლოვანი მოსახლეობა. შერჩევის ჩარჩო: 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების ბაზა. შერჩევის ზომა – 1000 დასრულებული ინტერვიუ. შერჩევის მეთოდი: სტრატეგიული კლასტერული შერჩევა.

ცდომილების ზღვარი: 4%-იანი ცდომილება დიზაინ ეფექტისა და სტრატეგიული გათვალისწინებით, სანდოობის 95%-იანი მაჩვენებლით, რაც საშუალებას გვაძლევს, კვლევის შედეგების გენერალიზება მოვახდინოთ საქართველოს მოსახლეობაზე.

ორივე შემთხვევაში სავსე სამუშაოების დასრულებისთანავე განხორციელდა კითხვარების ლოგიკური კონტროლი/რედაქტირება და კოდირება, SPSS-ში მონაცემთა ბაზის შექმნა, რედაქტირება და სტატისტიკური დამუშავება.

რაოდენობრივი მონაცემები გაანალიზდა ერთგანზომილებიანი, ორგანზომილებიანი და მრავალცვლადიანი ანალიზის მეთოდების გამოყენებით.

მიღებულ მასალაზე დაყრდნობით, ჩამოყალიბდა ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები.

### 1.3. კვლევის თეორიული ჩარჩო

კვლევის პირველ ეტაპზე მიღებული ემპირიული მონაცემების ასახსნელად გამოყენებულ იქნა ქვემოთ მოცემული თეორიები:

ინოვაციების გავრცელების თეორია მიზნად ისახავს ახსნას, როგორ ინერგება სიახლეები საზოგადოებაში. აღნიშნული თეორია შეიმუშავა პროფესორმა ევერეტ როჯერსმა (Rogers, 1962, 2003) რომლის მიხედვით, ინოვაციის გავრცელების ხარისხზე გავლენას ახდენს შემდეგი მახასიათებლები: რა ხარისხით აღიქმება ინოვაცია, როგორც მის წინ არსებულ იდეაზე უკეთესი; რამდენად თავსებადია ინოვაცია არსებულ ღირებულებებთან, წარსულის გამოცდილებასა და ინოვაციის პოტენციური მიმღებების საჭიროებებთან; რამდენად ადვილადაა გასაგები და გამოსაყენებელი ინოვაცია; რამდენად ექვემდებარება ინოვაცია ტესტირებას და რამდენადაა შესაძლებელი ინოვაციის შედეგების დანახვა.



როჯერსმა გამოყო ინოვაციის მიმღებთა 5 კატეგორია, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდება სიახლის მიღებისადმი მიდრეკილების ხარისხით: ინოვატორები, ადრეული ადეპტები, ადრეული უმრავლესობა, გვიანი უმრავლესობა და ჩამორჩენილები. პირველები ეცნობიან სიახლეს ინოვატორები (შეადგენენ მოსახლეობის 2,5%-ს), რომლებიც სიამოვნებით ითვისებენ ახალ იდეებს. აქვთ კონტაქტი საკუთარი წრის გარეთაც. მათ მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები გააჩნიათ და ამიტომ მზად არიან, გარისკონ და ნაკლებად იღარდონ შესაძლო დანაკარგებზე. ისინი ხელს უწყობენ ინოვაციის გავრცელებას სოციალურ სისტემაში. შემდეგ მოდიან ადრეული ადეპტები (13,5%) – ისინი სარგებლობენ ავტორიტეტით საზოგადოებაში. არიან ფინანსურად უზრუნველყოფილნი და მომდევნო კატეგორიებთან შედარებით უფრო ინფორმირებულნი. მათ მიერ ინოვაციის მიღება აჩენს ნდობას საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილში ამ სიახლის მიმართ. მათ მოჰყვება ადრეული უმრავლესობა (34%), რომელშიც ინოვაცია პირველ ორ კატეგორიასთან შედარებით უფრო დიდი დროის განმავლობაში ვრცელდება. შემდეგ სიახლეს იღებს გვიანი უმრავლესობა (34%), ყველაზე ბოლოს ინოვაცია შეიძლება მიიღოს ჩამორჩენილთა კატეგორიამ (16%), რომელიც ეჭვით უყურებს სიახლეებს და უმეტეს შემთხვევაში არა აქვს საკმარისი შემოსავალი. როჯერსის აზრით, მნიშვნელოვანია ამ ჯგუფების იდენტიფიცირება და თითოეულ სეგმენტთან შესაბამისი მუშაობის სტრატეგიის შემუშავება (Rogers, 2003, Robinson, 2009).

ასევე, ნაშრომში გამოყენებული იქნა თეორიები: ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის (historical institutionalism), აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმისა (actor-centered institutionalism) და იდეაციური მიდგომა (ideational approach).

თეორიების, რომლებიც საფუძვლად დაედო ჩვენს კვლევას, მიზანია ახსნას, რომელი ფაქტორები იწვევს პოლიტიკის ცვლილებას სხვადასხვა სფეროში და როგორ იწვევს სიახლეები საზოგადოებაში.

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორიის მიხედვით, გადანყვეტილებები რომლებიც წარსულშია მიღებული, ძლიერ გავლენას ახდენს გადანყვეტილებების მიღების პროცესზე

სამომავლოდ და იმ არჩევანის საშუალებებზე, რომელიც აქვთ კონკრეტულ სფეროში პოლიტიკის გამტარებელ სუბიექტებს. ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი ცდილობს ახსნას, რა გზებით, რა დოზით ახდენს გავლენას ისტორია პოლიტიკის შედეგებზე დღეს (Steinmo, 2008).

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი ემყარება “არჩეულ გზაზე დამოკიდებულების» (path dependence) იდეას (Financial Times, 2016, David, 1985), რომელიც ცდილობს ახსნას, ცვლილებების განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას რამდენად მნიშვნელოვანია წარსულში მიღებული გადაწყვეტილებები, ანუ ისტორია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მიმდინარე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესსა და სტრატეგიულ დაგეგმვაზე. პირსონის მიხედვით (Pierson, 1996, Pierson, 2000): როდესაც კონკრეტული გზა არჩეული, ძნელდება ამ გზიდან გადახვევა; თითოეული გზა იწყება და მთავრდება კრიტიკული მომენტი (critical juncture), როდესაც რაიმე მნიშვნელოვანი/განსაკუთრებული მოვლენა ბიძგს აძლევს ცვლილებების განხორციელებას.

მეცნიერთა (Muller, 1999, Leppik, 2006) კვლევებიდან ჩანს, რომ მხოლოდ ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორია, ყოველთვის ვერ ხსნის ცვლილების კონკრეტული მიმართულების არჩევის მიზეზებს. ესტონეთში სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა, რაც არჩეული გზიდან მკვეთრი გადახვევა იყო, არ განუპირობებია რაიმე სახის განსაკუთრებულ მოვლენას ან კრიზისულ ვითარებას. ესტონეთში საპენსიო რეფორმის მომზადება დაიწყო 1997 წლიდან, ხოლო განხორციელება 1998 წლიდან. ამ პერიოდში ქვეყანაში აღინიშნებოდა ეკონომიკური ზრდა, ხოლო დემოგრაფიული პრობლემები, მოსახლეობის დაბერება არ წარმოადგენდა მყისიერ გამოწვევას და ახლო მომავლის პერსპექტივას.

აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმის თეორიის მიხედვით, სოციალური მოვლენა უნდა განიმარტოს, როგორც სხვადასხვა აქტორს შორის ურთიერთქმედების შედეგი. ამ ურთიერთქმედებებისა და მათი შედეგების ფორმირება ხდება იმ ინსტიტუციური გარემოთი, რომელშიც ისინი ხორციელდება. ინსტიტუციური გარემო გავლენას ახდენს, მაგრამ არ გან-

აპირობებს აქტორების ქცევას (Scharpf, 1997). შესაბამისად, კონკრეტული შედეგის განმაპირობებელი უშუალო მიზეზია აქტორების ქმედება და არა ინსტიტუციური გარემო.

კატარინა მიულერმა გამოიყენა აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმის მიდგომა, რათა აეხსნა, თუ რატომ აირჩიეს საპენსიო რეფორმის ერთი და იგივე გზა უნგრეთმა და პოლონეთმა (სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შემოღება) და განსხვავებული - ჩეხეთმა (ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა), მაშინ როცა სამივე ქვეყანას ერთი და იგივე წარსული ჰქონდა (Muller, 1999). მიულერის აზრით, ინსტიტუციური გარემო თავისთავად არ განაპირობებს შედეგს, არამედ ზღუდავს არჩევანის საშუალებებს აქტორებისთვის. შედეგი კი განისაზღვრება აქტორთა ერთობლიობის ურთიერთქმედებით.

ინსტიტუციური გარემოს განმარტებისას მიულერი აქცენტს აკეთებს ეკონომიკურ კონტექსტზე, რომელიც მოიცავს საგარეო ვალის მოცულობას და საპენსიო სისტემის მდგრადობას (აღინიშნება თუ არა დეფიციტი პენსიების დაფინანსების კუთხით - აჭარბებს თუ არა სახელმწიფო საპენსიო ვალდებულებები, სოციალური შენატანებით მიღებულ შემოსავალს) და პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე - რომელ სტრუქტურას/ორგანიზაციას აქვს საკმარისი პოლიტიკური ძალა, რომ განახორციელოს რეფორმა, ან ხელი შეუშალოს მის განხორციელებას (**veto power**).

90-იან წლებში სახელმწიფო საპენსიო სისტემა იყო დეფიციტური უნგრეთსა და პოლონეთში, ხოლო ჩეხეთში აღინიშნებოდა პროფიციტი, საპენსიო დანახარჯები მთლიანი შიდა პროდუქტის მიმართ ყველაზე დაბალი ჩეხეთში იყო (Grimmeisen, 2004). საგარეო ვალის მოცულობა გაცილებით დიდი იყო უნგრეთსა და პოლონეთში, ვიდრე ჩეხეთში, აქედან გამომდინარე, მიულერის მიხედვით, ეკონომიკურმა კონტექსტმა განაპირობა რეფორმის მთავარი წარმმართველის სახით ფინანსთა სამინისტროს ჩართულობა უნგრეთსა და პოლონეთში, რადგან ეს უწყება ზოგადად ორიენტირებულია ისეთ პოლიტიკაზე, რომელიც საბიუჯეტო ხარჯების დაზოგვისკენაა მიმართული; ხოლო ჩეხეთში - სადაც ფისკალური რისკები გაცილებით ნაკლები იყო, სოცია-

ლურ საკითხთა სამინისტროს ჩართულობა, რომელიც, როგორც წესი, გადანაწილებით საპენსიო სისტემაზეა ორიენტირებული, რადგან ფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფა მის უშუალო ამოცანას არ წარმოადგენს. იმავე მიზეზით, უნგრეთისა და პოლონეთის რეფორმაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა მსოფლიო ბანკმა (The World Bank, 2016a), რომელიც უზრუნველყოფს განვითარებად ქვეყნებს ფინანსური (სესხები შეღავათიანი პირობებით, გრანტები), ანალიტიკური და ტექნიკური მხარდაჭერით. მსოფლიო ბანკი ემხრობა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარებას, როგორც ქვეყნების ფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ საშუალებას მსოფლიოში მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის ფონზე.

ზემოაღნიშნული აქტორების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგად უნგრეთში 1997 წელს, ხოლო პოლონეთში 1998 წელს შემოიღეს სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, ხოლო ჩეხეთში განვითარდა ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა.

მხოლოდ აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმის მიდგომა ვერ ხსნის საპენსიო სფეროში კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების მიზეზებს:

- ა) ჩლონ-დომინჩაკმა და მორამ (Chlon-Dominczak & Mora, 2003), 25 ქვეყნის საპენსიო ექსპერტთა გამოკითხვის შედეგად დაასკვნეს, რომ ფისკალური დეფიციტი თავისთავად წარმოადგენს საპენსიო რეფორმის გამომწვევ მიზეზს, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი სტრუქტურა (ადგილობრივი თუ საერთაშორისო) და რა დოზით არის ჩართული პროცესში.
- ბ) ესტონეთში სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა დაინერგა მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქვეყანაში უნგრეთისა და პოლონეთის მსგავსი ფინანსური პრობლემები არ აღინიშნებოდა, პირიქით, სახელმწიფო საპენსიო სისტემა პროფიციტული იყო, თანაც რეფორმის პროცესში წამყვან როლს სოციალურ საკითხთა სამინისტრო ასრულებდა (Leppik, 2006).

იდეაციური მიდგომა გულისხმობს, რომ პოლიტიკური განწყვეტილებების მიღების პროცესში მნიშვნელობა აქვს არა მხოლოდ პროცესის მონაწილეების კერძო ინტერესებს, არამედ იდეოლოგიურ ასპექტებსაც (Campbell, 2002).

ანდერსენი (2001) შეეცადა აეხსნა, რატომ ხდება, რომ ზოგჯერ ქვეყნები, რომლებიც რადიკალურ რეფორმას მიმართავენ, საკმაოდ მოკრძალებული ეკონომიკური გამონვევებით ხასიათდებიან. ანდერსენი მიიჩნევს, რომ ეკონომიკური გამონვევების როლს რეფორმის პროცესში გადაჭარბებულად აფასებენ, მაშინ როცა არასათანადოდაა შეფასებული გადაწყვეტილების მიმღებთა ინტერესები, იდეები, შეხედულებები; მეტი ყურადღება უნდა მიექცეს გამონვევების სოციალურ ასპექტს, ვიდრე ეკონომიკურს.

მართლაც, ესტონეთში 90-იანი წლების მეორე ნახევარში საპენსიო სისტემაში არ შეინიშნებოდა კრიზისული ვითარება. სისტემა პროფიციტური იყო, თუმცა რადიკალური რეფორმა მაინც განხორციელდა.

ბიონკერი (2005 ციტირებულია Hinrichs, 2011-დან) აერთიანებს იდეაციურ მიდგომას აქტორზე ცენტრირებულ ინსტიტუციონალიზმთან და გამოყოფს 4 ფაქტორს, რომლებიც ხელს უწყობენ ერთსვეტიან, სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის მქონე ქვეყნებში მრავალსვეტიანი სისტემის დანერგვას:

- ა) ძველი, გადანაწილებითი მოდელის შესაძლებლობების ამონურვა, გრძელვადიანი ფინანსური პრობლემების გამკლავების თვალსაზრისით;
- ბ) ახალი მოდელის თავსებადობა ქვეყანაში დამკვიდრებულ იდეოლოგიასთან;
- გ) ცვლილებები მმართველ ელიტაში (ხელისუფლების ცვლილება, ან ძველი მოდელის მხარდამჭერი ექსპერტებისა და ადმინისტრატორების ახლით ჩანაცვლება), ცვლილებების მხარდამჭერი ინტერესთა ჯგუფების გაძლიერება, რომელთაც შეუძლიათ ძველი პოლიტიკური პარადიგმის დანგრევა;
- დ) სხვა ქვეყნის პოზიტიური მაგალითის არსებობა.

ლეპიკი (Leppik, 2006) ადასტურებს, რომ ოთხივე ფაქტორმა მოახდინა გავლენა ესტონეთში საპენსიო რეფორმის განხორციელებაზე.

## II თავი: საპენსიო სისტემების მოდელები: მსოფლიო გამოსდილება

### 2.1. საპენსიო სისტემების მსოფლიო ისტორიული გამოცდილება - აგრარული საზოგადოებიდან სა- ყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფომდე

მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრამდე სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფებისთვის დახმარების გამწვენი, ძირითადად იყვნენ: რელიგიური დანესებულებები, ოჯახები და თემები.

აგრარული საზოგადოებისთვის დამახასიათებელი იყო რამდენიმე თაობისგან შემდგარი დიდი ოჯახების არსებობა. სოფლის მეურნეობაში ჩართულ პირებს შეეძლოთ სიბერემდე მუშაობა და როდესაც მათი შრომისუნარიანობა ქვეითდებოდა, მათ ჰქონდათ ოჯახის უფრო ახალგაზრდა წევრების დახმარების იმედი. როგორც წესი, ადამიანები არ გადაადგილდებოდნენ დიდ მანძილზე და მთელ ცხოვრებას ერთ ადგილას, ერთ თემში/სოციალურ ჯგუფში ატარებდნენ. იმ შემთხვევაში, თუ ხანდაზმულ პირს არ ჰყავდა ოჯახის წევრი, მაშინ ეკლესია, ან მეზობლები აღმოუჩენდნენ დახმარებას (Schwarz & Arias, 2014).

მე-19 საუკუნის მეორე ნახევრიდან სოციალური რისკების მართვა ოჯახებიდან და სხვადასხვა ადგილობრივი ინსტიტუციიდან (ეკლესია, გილდიები და სხვ.) გადავიდა სახელმწიფოს ხელში. ამ პერიოდში დასავლეთ და სამხრეთ ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში შეიქმნა სახელმწიფო სოციალური დაცვის სისტემები მოსახლეობის დასაცავად სხვადასხვა რისკისგან (ხანდაზმულობა, შეზღუდული შესაძლებლობა, ავადმყოფობა, სანარმოო ტრაგედიები, უმუშევრობა და სხვა) (Maydell, 2006, Crouch, 1999, Swaan, 1988). ამ გადასვლის მიზეზი იყო ინდუსტრიალიზაციის მზარდი ტემპები, რის შედეგად გაიზარდა მიგრაციული ნაკადები სოფლებიდან ქალაქებისკენ, იზრდებოდა მუშების რიცხოვნობა, ისინი ცხოვრობდნენ და მუშაობდნენ იმ ადამიანების გარემოცვაში, რომლებთანაც სუსტი ნათესაური ან სოციალური კავშირები ჰქონდათ. რამდენიმე თაობისგან შემდგარი დიდი ოჯახების რაოდენობა მცირდებოდა, მათ ადგილს ნუკლეარული ოჯახი (ოჯახი, რომელიც შედგება ცოლ-ქმრისა და შვილებისა-

გან, ან შვილების გარეშე... (ნულაძე, 2012)) იკავებდა. მუშების ცხოვრებისა და სამუშაო პირობები საკმაოდ რთული იყო. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გაიზარდა სამუშაოს დაკარგვის, სანარმოო ტრავმების, სიბერეში სათანადო ფინანსური უზრუნველყოფის გარეშე დარჩენის რისკები.

მუშათა კლასი სულ უფრო ორგანიზებული ხდებოდა და სულ უფრო ნაკლებად სურდა შეგუებოდა არსებულ მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებს და ახალი ინდუსტრიული საზოგადოების ფარგლებში სიმდიდრის არათანაბარ განაწილებას. თავიდან რომ აეცილებინათ სოციალური დაძაბულობა და პოლიტიკური არასტაბილურობა, ევროპული სახელმწიფოების უმრავლესობამ დაიწყო სოციალურ სფეროში სხვადასხვა ღონისძიების გატარება: შრომითი კანონმდებლობის მიღება, სანარმოო ტრავმების დაზღვევა, საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის დანერგვა და სხვა (Maydell, 2006).

პირველი ქვეყანა, სადაც საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემა დაინერგა, იყო გერმანია. 1889 წელს, კანცლერ ოტო ფონ ბისმარკის ინიციატივით, გერმანიაში მიიღეს სიბერისა და შრომისუუნარობის დაზღვევის კანონი და შეიქმნა სოციალური დაზღვევის სისტემა, რომელმაც მოიცვა ის მუშები, რომელთა ხელფასი არ აღემატებოდა დადგენილ ზღვარს (ითვლებოდა, რომ მაღალანაზღაურებადი მუშები დამოუკიდებლად შეძლებდნენ საკუთარი სიბერის უზრუნველყოფას).

სადაზღვევო სისტემა ფინანსდებოდა სახელმწიფოს, დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა შენატანებით. სახელმწიფოს შენატანი შეადგენდა ფიქსირებულ თანხას სისტემის ყველა მონაწილისთვის, მიუხედავად მათი ხელფასებისა. ამ გადანყვეტილების მიღების მიზეზი იყო ის, რომ თუ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული შენატანი დამოკიდებული იქნებოდა დასაქმებულის ხელფასზე, შედარებით მაღალანაზღაურებადი დასაქმებული გაუმართლებლად მეტ სარგებელს მიიღებდა. სახელმწიფოს მიერ გადახდილი თანხების წილი პენსიისთვის განკუთვნილი მთლიანი თანხების 33-40%-ს შეადგენდა. დამსაქმებელი და დასაქმებული თანაბარი ოდენობის შენატანს ახორციელებდა და მათი ოდენობა დამოკიდებული იყო ხელფასზე (Social Security Board, 1937).

პენსიის მისაღებად ორი პირობა არსებობდა:

- 1) საპენსიო ასაკის (70 წელი) მიღწევა;
- 2) შრომისუნარიანობის დაკარგვა არანაკლებ ორი მესამედით.

პენსიის ოდენობა დამოკიდებული იყო მუშაობის განმავლობაში განხორციელებული შენატანების ოდენობაზე. სისტემა მიზნად ისახავდა პენსიაზე გასვლის შემდეგ ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნებას, რომელიც ადამიანს მუშაობის პერიოდში ჰქონდა (Maydell, 2006, Boersch-Supan & Wilke, 2004, Schwarz & Arias, 2014, Verbon, 1988).

ბისმარკი იმედოვნებდა, რომ მუშებისთვის გარკვეული სოციალური გარანტიების დაწესებით ის შეძლებდა მუშათა კლასში არსებული რევოლუციური განწყობების შემცირებას. თანდათანობით მუშათა შრომითი უფლებების დაცვის მოძრაობამ დაკარგა რევოლუციური ხასიათი და მასში არსებული რადიკალური ელემენტები, რომელთა მიზანი იყო ხელისუფლებისა და კაპიტალისტური სისტემის დამხობა, მნიშვნელოვნად შესუსტდა. ამ პერიოდში მუშათა კლასის უფლებების ძირითად დამცველად სოციალ-დემოკრატიული პარტია გამოდიოდა და მისი გავლენა თანდათანობით იზრდებოდა, თუმცა პარტიის მცდელობები მიმართული იყო ბისმარკის მიერ შექმნილი სოციალური დაცვის სისტემის დახვეწისკენ და მიზნად არ ისახავდა სისტემაში ფუნდამენტური ცვლილებების განხორციელებას (Social Security Board, 1937).

მე-20 საუკუნის დასაწყისიდან, მეორე მსოფლიო ომამდე პერიოდში, ბისმარკის მოდელი ბევრ სხვა ევროპულ ქვეყანაში გავრცელდა. პირველი ასეთი ქვეყნები იყო: ლუქსემბურგი (1911), რუმინეთი (1912), შვედეთი (1913), ნიდერლანდები (1913) (Social Security Board, 1937).

მე-20 საუკუნის 20-იან წლებში საპენსიო დაზღვევის სისტემა გავრცელდა ლათინური ამერიკის ზოგიერთ ქვეყანაში (არგენტინა, ბრაზილია, ჩილე, კუბა, ეკვადორი, ურუგვაი), თუმცა პირთა წრე მნიშვნელოვნად შეზღუდული იყო. პენსიას მხოლოდ კონკრეტულ სფეროში დასაქმებულები იღებდნენ: არგენტინასა და ურუგვაიაში - საჯარო მოხელეები და ბანკებში დასაქმებულები; ბრაზილიაში - საჯარო მოხელეები, რკინიგზასა და პორტებ-



ში დასაქმებულები; ეკვადორში - ბანკებში დასაქმებულები. მხოლოდ ჩილეს საპენსიო სისტემაში მონაწილეობის უფლება არ შემოიფარგლებოდა კონკრეტული დარგით, ამ ქვეყანაში საპენსიო დაზღვევის სისტემაში ჩართული იყო ყველა დასაქმებული, რომელთა შემოსავალი არ აღემატებოდა დადგენილ ზღვარს (Social Security Board, 1937).

1891 წელს დანიაში, 1898 წელს ახალ ზელანდიაში, ხოლო 1908 წელს დიდ ბრიტანეთში დაინერგა გერმანული მოდელისგან განსხვავებული საპენსიო სისტემა. ის მიზნად ისახავდა არა პენსიონერის ცხოვრების დონის შენარჩუნებას, არამედ სიღარიბის შემცირებას. ბისმარკის მოდელისგან განსხვავებით, ამ სისტემაში პენსიები საერთო გადასახადებიდან ფინანსდებოდა და მხოლოდ ღარიბ ხანდაზმულთათვის იყო განკუთვნილი (Maydell, 2006, Macnicol, 2002, Гайдар, 2004).

დიდ ბრიტანეთში საპენსიო სისტემის შემოღების პირველივე ათწლეულებიდან მოყოლებული იზრდებოდა საპენსიო დანახარჯები და პენსიონერთა რაოდენობა. ამის მიზეზი იყო ის, რომ 1908 წლიდან 1933 წლამდე გაორმაგდა პენსიები, ასევე გაიზარდა პენსიის მიღების უფლების მოსაპოვებლად საჭირო მაქსიმალური შემოსავლის ზღვარი. საპენსიო ასაკი იყო 70 წელი (Social Security Board, 1937).

შენატანებზე დაფუძნებული სოციალური დაზღვევის სისტემა დიდ ბრიტანეთში პირველად შემოღებული იქნა 1911 წელს “ეროვნული დაზღვევის აქტით» (National Insurance Act) და ეხებოდა ავადმყოფობისა და უმუშევრობის დაზღვევას. 1925 წელს მიღებული კანონით, რომელიც ძალაში შევიდა 1928 წელს, შემოღებული იქნა საპენსიო დაზღვევაც. აღნიშნული სისტემის ფარგლებში პენსიის მიღების უფლება ენიჭებოდა 65 წელს მიღწეულ პირს, რომელიც 5 წელი მაინც ახორციელებდა შენატანებს. საპენსიო შენატანების ოდენობა იყო ფიქსირებული და არ იყო დამოკიდებული ხელფასზე. შენატანებს თანაბრად იხდიდა დასაქმებული და დამსაქმებელი. როგორც საპენსიო, ისე 1911 წელს მიღებული კანონით გათვალისწინებული სადაზღვევო სისტემა ვრცელდებოდა მხოლოდ დაბალი ანაზღაურების მქონე დასაქმებულებზე (Macnicol, 2002, Office for National Statistics, 2005).

მეოცე საუკუნეში თანდათანობით დაახლოვდა განვითარებული ქვეყნების საპენსიო სისტემები. იქ, სადაც პენსიები განისაზღვრებოდა სადაზღვევო შენატანებით (გერმანია), შემოიღეს გარანტირებული მინიმალური პენსია, რომელიც არ იყო დამოკიდებული შენატანების ოდენობაზე. ქვეყნებში, სადაც თანაბარი ოდენობის პენსიები იყო და დაფინანსების წყაროს საერთო გადასახადები (სახელმწიფო ბიუჯეტი) წარმოადგენდა, გაუქმდა სიღარიბეზე კონტროლი (Гайдар, 2004), პიროვნების მატერიალური მდგომარეობა აღარ განიხილებოდა, როგორც მისი საპენსიო უზრუნველყოფის წინაპირობა.

დიდ ბრიტანეთში 1946 წელს მიღებული ეროვნული დაზღვევის აქტით, თანაბარი ოდენობის მინიმალურ პენსიას დაემატა სავალდებულო სოციალური დაზღვევა. აღნიშნული რეფორმა განხორციელდა მას შემდეგ, რაც მეორე მსოფლიო ომში გერმანიის დამარცხებიდან ორი თვის შემდეგ 1945 წლის 5 ივლისის არჩევნებში გაიმარჯვა ლეიბორისტულმა პარტიამ, რომელმაც დაამარცხა უინსტონ ჩერჩილის კონსერვატიული პარტია და მოიპოვა უმრავლესობა დიდი ბრიტანეთის პარლამენტში. პრემიერ-მინისტრი გახდა კლემენტ ეტლი. ახალმა ლეიბორისტულმა მთავრობამ დაიწყო საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს (welfare state) მშენებლობა. 40-იანი წლების მეორე ნახევარში, გარდა უნივერსალური საპენსიო დაზღვევისა, შემოღებულ იქნა უმუშევრობისა და შრომისუუნარობის უნივერსალური დაზღვევა, ასევე უფასო ჯანდაცვის მომსახურება ყველა მოქალაქისთვის. 1942 წელს ამ ცვლილებებს საფუძვლად დაედო ეკონომისტ უილიამ ბევერიჯის ანგარიში (Beveridge, 1942), რომელიც მომზადდა მთავრობის დაკვეთით. ანგარიში მიზნად ისახავდა სიღარიბესთან ბრძოლისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობის გაუმჯობესების ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმების შეთავაზებას საზოგადოებისთვის. ანგარიშში რეკომენდებული იყო საყოველთაო სოციალური დაზღვევის სისტემის შექმნა, რომლის მონაწილე იქნებოდა თითოეული მოქალაქე და არა მხოლოდ ღარიბი ადამიანი.

მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში შენატანებზე დაფუძნებული დაგროვებითა საპენსიო სადაზღვევო სისტემებმა დიდი მოცულობის რეზერვები შექმნეს, რადგან სისტემას ახალი მონა-

წილები ემატებოდა, ხოლო პენსიონერთა რაოდენობა პირველ ეტაპზე საკმაოდ მცირე იყო. ამ რეზერვების არსებობის გამო სახელმწიფოებს ჰქონდათ საშუალება, უფრო მეტი დაეხარჯათ ასაკით პენსიებსა და ზოგადად სოციალურ სფეროზე: გაეზარდათ პენსიები, გაეფართოებინათ პენსიის მიღების უფლების მქონე პირთა წრე, ნაკლებად მკაცრი გაეხადათ პენსიის დანიშვნის პირობები. მაგალითად, გერმანიაში თავდაპირველად პენსიის მიღების ერთ-ერთი პირობა, კონკრეტულ ასაკთან ერთად, იყო შრომისუნარიანობის დაკარგვა, მე-20 საუკუნის 20-იანი წლებიდან კი შრომისუნარიანობის დაკარგვა აღარ წარმოადგენდა ასაკით პენსიის მიღების ერთ-ერთ პირობას.

საპენსიო სისტემის განვითარების საწყის ეტაპზე სავალდებულო შენატანებზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემის მონაწილეები ძირითადად იყვნენ მრეწველობაში დასაქმებული შედარებით დაბალი ხელფასის მქონე მუშები. მხოლოდ შვედეთი იყო ის ქვეყანა, რომელმაც თავიდანვე (1913 წელს) შემოიღო საპენსიო დაზღვევის სისტემა, რომელიც გავრცელდა ყველა დასაქმებულზე, მიუხედავად მათი შემოსავლებისა და პროფესიისა (Maydell, 2006).

მე-20 საუკუნის განმავლობაში, განსაკუთრებით კი მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, როდესაც განვითარებული ქვეყნები ეკონომიკურ აღმავლობას განიცდიდნენ (განვითარებული ქვეყნების მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპები 1950-1973 წლებში გაცილებით მაღალი იყო წინა და მომდევნო ათწლეულებთან შედარებით (International Monetary Fund, 2000) და საბიუჯეტო შემოსავლები საგრძნობლად იზრდებოდა, სახელმწიფოების სოციალური პოლიტიკა სულ უფრო მეტად იყო მიმართული არა მხოლოდ მრეწველობაში დასაქმებულ მუშებზე ან ლარიზ მოსახლეობაზე, არამედ მთლიანად ქვეყნის მოსახლეობაზე. ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ მიზნად დაისახა საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს შექმნა, ბევრივეს უნივერსალური მოცვის პრინციპის შესაბამისად.

ამ პოლიტიკის შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა სოციალური ხარჯების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტში და მშპ-სთან შედარებით:

- ა) OECD ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი მშპ-ს მიმართ, სოციალური ხარჯების თვალსაზრისით, 1980 წელს შეადგენდა 15,4%-ს, ხოლო 2014 წელს მიაღწია 21,6%-ს. ეს მაჩვენებელი იმავე პერიოდში გაიზარდა ავსტრალიაში 10%-დან 19%-მდე, საფრანგეთში - 20,6-დან 32%-მდე, იაპონიაში 10,3%-დან 23%-მდე (2011წ.), აშშ-ში - 12,8%-დან 19,2%-მდე, პორტუგალიაში - 9,6-დან 25,2%-მდე, ესპანეთში - 15,4%-დან 26,8%-მდე, ფინეთში - 18%-დან 31%-მდე.
- ბ) 1980 წლიდან მოყოლებული საბიუჯეტო ხარჯებში სოციალური ხარჯების წილი გაიზარდა დასავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანაში, მაგალითისთვის 1980-2011 წლებში: საფრანგეთში 44,9%-დან 56,2%-მდე, იტალიაში 44%-დან 55,4%-მდე, ავსტრია 44,6%-დან 54,6%-მდე. აღნიშნული მაჩვენებელი ასევე გაიზარდა აშშ-ში 37,2%-დან 46,3%-მდე, ავსტრალიაში 30,9%-დან 51,2%-მდე.
- გ) 2011 წლისთვის, OECD-ის წევრ 14 ქვეყანაში საბიუჯეტო ხარჯებში სოციალური ხარჯების წილი შეადგენს 50%-ზე მეტს, 14 ქვეყანაში ეს მაჩვენებელი მერყეობს 45%-დან 50%-მდე, ხოლო 6 ქვეყანაში 45%-ზე ნაკლებია. ამ თვალსაზრისით ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია შემდეგ ქვეყნებში: ესპანეთი – 58,6%, შვეიცარია – 57,4%, გერმანია – 56,6%, საფრანგეთი – 56,2%, იტალია 55,4%, იაპონია 55,1% (OECD, 2016a).

მე-20 საუკუნის განმავლობაში საპენსიო დაზღვევის სისტემაში მონაწილეთა რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა გამოწვეული იყო არა მარტო საყოველთაო მოცვით, არამედ მოსახლეობის ზრდის მაღალი ტემპებით, რასაც შესაბამისად მოჰყვა სამუშაო ძალის მკვეთრი ზრდა. გაეროს მონაცემებით (United Nations, 1999), მსოფლიოს მოსახლეობა 1850 წლიდან მე-20 საუკუნის ბოლომდე გაიზარდა თითქმის ხუთჯერ: 1 262 მილიონიდან 6 მილიარდამდე. ევროპის მოსახლეობა ამავე პერიოდში გაიზარდა 276 მილიონიდან 730 მილიონამდე. ჩრდილოეთ ამერიკის მოსახლეობა კი 26 მილიონიდან, 307 მილიონამდე.

კიდევ ერთი მიზეზი სამუშაო ძალისა და საპენსიო დაზღვევის სისტემაში მონაწილეთა რიცხვის ზრდისა იყო ქალების მეტი

ჩართულობა შრომით ურთიერთობებში (Schwarz & Arias, 2014).

სამუშაო ძალის რიცხოვნობის ზრდა იწვევდა დიდი მოცულობის საპენსიო რეზერვების დაგროვებას, რამაც მოტივაცია გაუჩინა სახელმწიფოებს, რომ მე-20 საუკუნის შუა პერიოდიდან მოყოლებული გადასულიყვნენ გადანაწილებით (pay as you go) საპენსიო სისტემაზე (Schwarz & Arias, 2014). აღნიშნული სისტემის ფარგლებში შენატანების გადამხდელების მიერ აღარ ხდებოდა თანხების დაგროვება, რადგან თანხები მიიმართებოდა იმდროინდელი ხანდაზმულების საპენსიო უზრუნველყოფისკენ, ხოლო სანაცვლოდ, შენატანების გადამხდელებს სახელმწიფო ჰპირდებოდა გარკვეული მოცულობის პენსიებს სამომავლოდ, რაც მომავალი დასაქმებულების შენატანებით დაფინანსდებოდა.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც ამავე პერიოდში განხორციელდა, იყო ის, რომ ხანდაზმულ ადამიანებს შეეძლოთ, ეცხოვრათ მხოლოდ პენსიის ხარჯზე. თავდაპირველად არსებული ასაკის გამო პენსიის მიღების ორი კრიტერიუმი: ასაკი და შრომისუუნარობის გარკვეული ხარისხის არსებობა მნიშვნელოვნად უზღუდავდა ადამიანს პენსიაზე გასვლის შანსს, თანაც პენსიების ოდენობა უმეტეს შემთხვევაში დაბალი იყო და განიხილებოდა როგორც მხოლოდ სხვა სახის შემოსავლის (ნახევარ განაკვეთზე მუშაობა, ოჯახის დახმარება და სხვ.) დანამატი. მას შემდეგ, რაც პენსიის მიღება აღარ იყო დამოკიდებული შრომისუუნარობაზე და პენსიების ოდენობაც გაიზარდა, ხანდაზმულებს შეეძლოთ მხოლოდ პენსიაზე ცხოვრება და აღარ იყო საჭირო მუშაობა პენსიაზე გასვლის შემდეგ, მიუხედავად მათი შრომისუუნარობის ხარისხისა, რადგან მათ დაიმსახურეს შრომისგან თავისუფალი საპენსიო პერიოდი, მათ მიერ მუშაობის განმავლობაში განხორციელებული შენატანებით (Schwarz & Arias, 2014).

საპენსიო დანახარჯების ზრდაზე საგრძნობი გავლენა მოახდინა იმანაც, რომ მე-20 საუკუნის განმავლობაში მნიშვნელოვნად შემცირდა საპენსიო ასაკი. OECD ქვეყნებში საშუალო საპენსიო ასაკი 1970 წელს იყო 68,4 წელი კაცისთვის და 66,4 წელი ქალისთვის. ხოლო 2000 წლისთვის იგივე მაჩვენებელი იყო შესაბამისად 63,2 წელი და 61,1 წელი. ქვეყნებს შორის საპენსიო

ასაკში სხვაობა აშკარა იყო: 2000 წელს ყველაზე დაბალი საპენსიო ასაკი იყო უნგრეთში, 58,3 წელი კაცისთვის და 55,8 წელი ქალისთვის, ხოლო ყველაზე მაღალი საპენსიო ასაკი კი მექსიკაში, შესაბამისად 75 და 69,8 წელი (OECD, 2013).

საპენსიო ასაკის შემცირებამ და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდამ მნიშვნელოვნად გაზარდა ადამიანის პენსიაზე ყოფნის ხანგრძლივობა, რამაც ასევე გაზარდა საპენსიო დანახარჯები: 1958 წელს OECD ქვეყნებში პენსიაზე ყოფნის საშუალო ასაკი შეადგენდა 13,4 წელს, ხოლო 2010 წლისთვის ეს მაჩვენებელი გაიზარდა 18,5-მდე და სავარაუდოდ გაიზრდება მომავალშიც – პროგნოზის მიხედვით, 2050 წელს პენსიაზე ყოფნის საშუალო ასაკი იქნება 20,3 წელი (Chomik & Whitehouse, 2010).

საპენსიო სისტემებმა ისტორიულად მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს ხანდაზმულთა სიღარიბის აღმოფხვრის მიმართულებით. ამას ადასტურებს ევროსტატის 2014 წლის მონაცემები, სადაც შედარებულია ევროკავშირის ქვეყნების სხვადასხვა ასაკობრივ ჯგუფებში არსებული სიღარიბის რისკები: ევროკავშირის 28 ქვეყნიდან 23-ში 65 წლის და უფროსი ასაკის პირების სიღარიბეში ყოფნის რისკი (at risk of poverty rate – გულისხმობს იმ ადამიანების წილს მოსახლეობაში, რომელთა შემოსავალი გადასახადების გადახდის შემდეგ შეადგენს მოსახლეობის საშუალო შემოსავლის 60%-ზე ნაკლებს) უფრო დაბალია სხვა ასაკობრივი ჯგუფებთან შედარებით (Eurostat, 2015).

უნივერსალური საპენსიო დაზღვევის სისტემის დანერგვისა და განვითარების შედეგია ის, რომ, არა მარტო შედარებით დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობის, არამედ საშუალო და მაღალი შემოსავლების მქონე პირების პენსიებსაც აქვთ მაღალი ჩანაცვლების კოეფიციენტი და მათი შემოსავლები მკვეთრად არ ეცემა პენსიაზე გასვლის შემდეგ: მაგალითისთვის იტალიაში, შვედეთსა და უნგრეთში იმ ადამიანის პენსიის, რომლის ხელფასიც ქვეყანაში არსებულ საშუალო ხელფასს ორჯერ მაინც აღემატება, ჩანაცვლების კოეფიციენტი უფრო მეტი იქნება, ვიდრე საშუალოზე დაბალი ხელფასის მქონე პირისა; ამ კუთხით უმნიშვნელო განსხვავებაა პოლონეთში, სლოვაკეთსა და ნიდერლანდებში; ხოლო ფინეთსა და პორტუგალიაში საშუალოზე მაღალი შემოსავლის მქონე პირების პენსიების ჩანაცვლების

კოეფიციენტი აღემატება ქვეყანაში არსებული ჩანაცვლების კოეფიციენტის საშუალო მაჩვენებელს. საერთო ჯამში, საშუალოზე მაღალი შემოსავლის მქონე პირების ჩანაცვლების კოეფიციენტი OECD-ის წევრი ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში აღემატება 50%-ს.

საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს მშენებლობის ერთ-ერთი შედეგია დასაქმების ხანგრძლივობის შემცირება შრომით ბაზარზე გვიან შესვლის (სწავლის პერიოდის გაზრდა) და ადრე გამოსვლის (საპენსიო ასაკის შემცირება) გამო. თითქმის ყველა დასავლური სახელმწიფოს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლის დრო გაორმაგდა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში. იმავდროულად, პენსიაზე ყოფნის დროც მნიშვნელოვნად გაიზარდა სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდის გამო. ზემოაღნიშნული ორი პროცესი საგრძნობლად ზრდის მოთხოვნებს საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოზე (Maydell, 2006).

საპენსიო სისტემა რუსეთის იმპერიასა და საბჭოთა კავშირში: საქართველოში პენსიების შემოღება, მისი რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში ყოფნის პერიოდს უკავშირდება. ამიტომ, აქ განვიხილავთ საპენსიო უზრუნველყოფის ისტორიას რუსეთის იმპერიასა და საბჭოთა კავშირში.

რუსეთში პენსია შემოიღო პეტრე I-მა სამხედრო ოფიცრებისთვის, რომლებიც პენსიის მიღების უფლებას მოიპოვებდნენ დადგენილი სამსახურის სტაჟის დაგროვების შემდეგ. პენსიის დანიშვნამ და გაცემამ მწყობრი სახე 1827 წელს მიიღო, ნიკოლოზ I-ის დროს. პენსიას იღებდნენ საკლასო ჩინის მფლობელი სახელმწიფო მოსამსახურეები, როგორც სამხედრო, ისე სამოქალაქო პირები. მაქსიმალური ოდენობის პენსიის მისაღებად საჭირო იყო 35-წლიანი სამუშაო სტაჟი. ამის შემდგომ პენსიის მიღების უფლების მქონე პირთა წრე თანდათანობით ფართოვდებოდა და მოგვიანებით მოიცვა დაბალი რანგის სახელმწიფო მოსამსახურეებიც, რომლებსაც არ ჰქონდათ ჩინი - სახელმწიფო დაწესებულებებში მომუშავე ექიმები, მასწავლებლები, მუშები და სხვ. (Кречетников, 2010) (Пенсионный фонд Российской Федерации, 2016a).

ბოლშევიკებმა, ხელისუფლებაში მოსვლისთანავე გააუქმეს

მეფის რუსეთის დროინდელი პენსიები. 1918 წლიდან მათ შემოიღეს პენსიები წითელი არმიის ინვალიდებისათვის, მოგვიანებით კი დაანესეს ასაკთან დაკავშირებული პენსიები: 1923 წლიდან - პარტიული აქტივისტებისთვის (ხანდაზმული ბოლშევიკებისთვის) (Пенсионный фонд Российской Федерации, 2016b), 1924 წლიდან - უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მასწავლებლებისათვის (Совет Народных Комиссаров РСФСР, 1924), 1928 წლიდან - სამთო-მოპოვებითი და საფეიქრო მრეწველობის მუშებისათვის. 1937 წლისთვის ასაკით პენსიის მიღების უფლება მოიპოვეს ქალაქის მუშებმა და სახელმწიფო მოსამსახურეებმა (Пенсионный фонд Российской Федерации, 2016b). 1964 წელს ასაკით პენსიის მიღების უფლება გახდა საყოველთაო, მას შემდეგ, რაც კოლმეურნეობებში დასაქმებულებმაც მოიპოვეს მისი მიღების უფლება (Верховный Совет Союза Советских Социалистических Республик, 1964). პენსიები ფინანსდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მათ შორის სანარმოების/ორგანიზაციების მიერ გადახდილი სოციალური შენატანების მეშვეობით. დასაქმებული არ იხდიდა საპენსიო შენატანებს. სოციალური შენატანებიდან მიღებული შემოსავლები არ იყო განცალკევებული სხვა საგადასახადო შემოსავლებისგან და მიემართებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტში. შესაბამისად, სოციალური შენატანებიდან აკუმულირებული სახსრების მოცულობასა და გაცემული პენსიის ოდენობას შორის კავშირი არ არსებობდა (Leppik & Mannik, 2002). საპენსიო ასაკი კაცისთვის იყო - 60, ქალისთვის - 55 წელი. პენსიის ოდენობა დამოკიდებული იყო შრომით სტაჟსა და ხელფასზე.

საბჭოთა კავშირის სოციალური დაცვის სისტემა ორიენტირებული იყო კონკრეტული ჯგუფების (ხანდაზმულები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, მარჩენალდაკარგულები) სოციალურ დაცვაზე და არა ზოგადად მოსახლეობის სიღარიბისგან დაცვაზე. ოფიციალური იდეოლოგიის მიხედვით, საბჭოთა კავშირში სიღარიბე არ არსებობდა, ამიტომაც არ არსებობდა მინიმალური სოციალური პენსია, რომელიც არ იქნებოდა დამოკიდებული სამუშაო სტაჟსა და პენსიამდე არსებულ ხელფასზე.

ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, ქვეყანაში უმუშევრობა არ არსებობდა და ამიტომ არ იყო უმუშევრობის შემწე-



ობაც. თუმცა, როგორც ჯ. ლ. პორკეტი აღნიშნავს, ფარული უმუშევრობის მასშტაბები საკმაოდ დიდი იყო (ფარული უმუშევრობა გულისხმობს შემთხვევას, როდესაც ადამიანი დასაქმებულია, მაგრამ მისი შრომის პროდუქტიულობა დაბალია ან ნულის ტოლია (*Investopedia, a*)). ხშირად საწარმოში/ორგანიზაციაში იმაზე მეტი ადამიანი იყო დასაქმებული, ვიდრე სამუშაო პროცესის სათანადოდ წარმართვას სჭირდებოდა. ეს მოვლენა პოლიტიკური და იდეოლოგიური ფაქტორებიდან გამომდინარეობდა. სახელმწიფოს, უმუშევრობის არსებობას, ერჩივნა დაბალპროდუქტიული სამუშაო ძალის არსებობა. სხვადასხვა წყაროზე დაყრდნობით, ფარული უმუშევრობა შეადგენდა დაახლოებით 10-20%-ს (*Porket, 1987*).

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსახლეობის საპენსიო მოცვა უნივერსალური იყო, რადგან არავის უჭირდა (თუ ჯანმრთელობის მიმე პრობლემები არ ჰქონდა და ამ შემთხვევაში პირი იღებდა პენსიას შეზღუდული შესაძლებლობის გამო) პენსიაზე უფლების მოსაპოვებლად საჭირო სამუშაო სტაჟის (25 წელი კაცისთვის, 20 წელი ქალისთვის) დაგროვება.

რადგან ხელფასებს შორის სხვაობა დიდი არ იყო, მინიმალურ და მაქსიმალურ პენსიას შორის სხვაობაც მცირე იყო. ფარული უმუშევრობის მაღალი დონის გამო, ხელფასის ოდენობა ნაკლებად იყო დამოკიდებული შრომის პროდუქტიულობაზე. ამრიგად, ხელფასების განაწილებაც წარმოადგენდა სოციალური შეღავათის ერთ-ერთ სახეობას (რაც განვითარებული კაპიტალისტური ქვეყნებისთვის უცხოა) (*Porket, 1987*).

საპენსიო უზრუნველყოფის ისტორია აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში: აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საპენსიო სისტემები (შემოღების თარიღები: რუმინეთი - 1912, იუგოსლავია - 1922, ბულგარეთი - 1924, ჩეხოსლოვაკია - 1924, უნგრეთი - 1928, პოლონეთი - 1933) მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში უმეტესად ბისმარკის მოდელის მიხედვით იყო შექმნილი და დამოუკიდებელი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტისგან. საპენსიო სისტემის მოცვა შეზღუდული იყო და ვრცელდებოდა მრეწველობისა და მომსახურების სფეროში დასაქმებულებზე. სისტემა არ მოიცავდა სოფლის მეურნეობის სფეროში მომუშავე პირებს (გარდა ბულგა-

რეთისა და ჩეხოსლოვაკიის საპენსიო სისტემებისა). უნგრეთსა და პოლონეთში კი სისტემაში ჩართვა შეეძლო მხოლოდ იმ დასაქმებულებს, რომელთა ხელფასი არ აღემატებოდა დადგენილ ზღვარს. მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში სისტემას დაგროვებითი ხასიათი ჰქონდა, ხოლო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ევროპაში არსებული ტენდენციების შესაბამისად, სისტემა დაეფუძნა გადანაწილებით პრინციპს (Muller, 1999, Schmahl & Horstmann, 2002, Social Security Board, 1937).

სოციალისტური რეჟიმების პირობებში, სოციალური დაზღვევის სისტემის ფინანსური ავტონომიურობა გაუქმდა. სოციალური ხარჯები ინტეგრირებულ იქნა სახელმწიფო ბიუჯეტში, სოციალური შენატანები საერთო საგადასახადო შემოსავლების ნაწილი გახდა. განცალკევებული სოციალური დაზღვევის ბიუჯეტი აღარ არსებობდა (Schmahl & Horstmann, 2002). დასაქმებულების შენატანები გაუქმდა და საპენსიო სისტემის დაფინანსების ერთადერთი წყარო გახდა დამსაქმებლის (რომელსაც როგორც წესი სახელმწიფო წარმოადგენდა) შენატანები. სისტემის მოცვა თანდათან იზრდებოდა და 1960-1970-იან წლებში გახდა უნივერსალური. დაინია საპენსიო ასაკმა: კაცისთვის - 60 წლამდე და ქალისთვის - 55 წლამდე; გამონაკლისს წარმოადგენდა პოლონეთი, სადაც საპენსიო ასაკი იყო შესაბამისად 65 და 60 წელი (Muller, 1999).

პენსიები დამოკიდებული იყო სამუშაო სტაჟზე (25 წელი კაცისთვის და 20 წელი ქალისთვის (Muller, Ryll, & Wagener, 1999) და პენსიაზე გასვლამდე ბოლო წლის ხელფასზე. სოციალისტური საპენსიო სისტემების საშუალო ჩანაცვლების კოეფიციენტი განვითარებული ქვეყნების სტანდარტებთან შედარებით იყო დაბალი – 40% (Schmahl & Horstmann, 2002).

სოციალისტური წყობიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მკვეთრად გაიზარდა უმუშევრობა, მაგალითად: პოლონეთში 6,1%-დან (1990) 16%-მდე (1994); უნგრეთში 1,9%-დან (1990) 12,1%-მდე (1993) (Schmahl & Horstmann, 2002) იმისათვის, რომ შემცირებულიყო უმუშევრობის მასშტაბები, გამარტივდა პენსიაზე ადრე გასვლისა და შეზღუდული შესაძლებლობის გამო პენსიის მოპოვების პირობები. აღნიშნულ პროცესებს მოჰყვა პენსიონერთა

რაოდენობისა და სისტემის დამოკიდებულების კოეფიციენტის (რამდენი პენსიონერი მოდის ყოველ 100 შენატანის გადამხდელ დასაქმებულზე) მკვეთრი ზრდა (Hirose, 2011) მაგალითად: 38,9-დან (1989) 61,2-მდე პოლონეთში, 51,4-დან (1989) 83,9-მდე უნგრეთში, 54,4-დან 60,5-მდე ჩეხეთში (Muller, 1999), ამან გაზარდა წნეხი სახელმწიფო ბიუჯეტზე და საფრთხე შეუქმნა საპენსიო სისტემის მდგრადობას.

90-იან წლებში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არსებულ ეკონომიკურ სირთულეებს ასევე მოჰყვა ინფლაციის დონის მკვეთრი ზრდა. ჰიპერინფლაცია შეინიშნებოდა ბალტიისპირეთის ქვეყნებში 1991-1993 წლებში, ინფლაციის დონის განსაკუთრებულად მაღალი ზრდა აღინიშნებოდა პოლონეთსა და უნგრეთში 90-იანი წლების დასაწყისში (Schmahl & Horstmann, 2002). საბჭოთა პერიოდში სახელმწიფოს მიერ ფასების კონტროლის გამო ინფლაციის დონე არ იყო მაღალი, შესაბამისად, პენსიის ავტომატური ინდექსაციის წესები არ არსებობდა. 90-იანი წლების პირველ ნახევარში პოსტსოციალისტურ ქვეყნებს ჯერ არ ჰქონდათ ფინანსური შესაძლებლობა, რომ მოეხდინათ პენსიების ავტომატური ინდექსაცია. ამ პერიოდში აღმოსავლეთ ევროპის უმეტეს ქვეყანაში მინიმალურ და მაქსიმალურ პენსიებს შორის სხვაობა მცირე იყო, ხოლო ზოგიერთმა ქვეყანამ (მაგალითად, ბალტიისპირეთის ქვეყნები) შემოიღო თანაბარი ოდენობის პენსია ყველასათვის. 90-იანი წლების მეორე ნახევარში მოხდა პოსტსოციალისტური ქვეყნების ეკონომიკური ზრდისა და ინფლაციის დონის ზრდის სტაბილიზაცია. ამ პერიოდში შემოღებულ იქნა პენსიის ავტომატური ინდექსაციის წესები (Holzmann & Hinz, 2005) (Hirose, 2011, Muller, Ryll, & Wagener, 1999).

სოციალისტური წყობის პერიოდში ადამიანების შემოსავლებს შორის სხვაობა მცირე იყო, ამიტომ პენსიების ოდენობას შორის სხვაობაც არ იყო დიდი. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისას, თანდათან ღრმავდებოდა დიფერენციაცია ადამიანების შემოსავლებსა და ხელფასებს შორის, ხოლო მინიმალური და მაქსიმალური პენსიების ოდენობებს შორის განსხვავება ისევე მცირე იყო. ამიტომ, ისინი, ვისაც შედარებით უფრო მაღალი ხელფასი ჰქონდა, ითხოვდნენ, რომ პენსიები უფრო მე-

ტად ყოფილიყო დამოკიდებული პენსიაზე გასვლამდე არსებულ ხელფასზე (Muller, Ryll, & Wagener, 1999). ეს მოთხოვნა იყო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის ერთ-ერთი ძირითადი ხელშემწყობი ფაქტორი.

90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან მოყოლებული პოსტსოციალისტური სახლმნიფოების დიდმა ნაწილმა შემოიღო სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა: უნგრეთი (1998), ყაზახეთი (1998), პოლონეთი (1999), ლატვია (2001), ესტონეთი (2002), ხორვატია (2002), ბულგარეთი (2002), მაკედონია (2003), სლოვაკეთი (2005) და რუმინეთი (2008), როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტზე სოციალური წნეხის შემსუბუქების საშუალება, ერის დაბერებისა და ხანდაზმულთა წილის განუზრელი ზრდის ფონზე. ლათინური ამერიკის მრავალ ქვეყანაში იმავე მიზეზით, კერძო დაგროვებითა საპენსიო სისტემამ ჩაანაცვლა სახელმწიფო გადანაწილებითი პენსია.

აღმოსავლეთ ევროპაში საპენსიო რეფორმები შეეხო ასევე საპენსიო სისტემის პირველ სვეტს – სახელმწიფო საპენსიო სისტემას: გაიზარდა პენსიის მიღების უფლების მოსაპოვებლად საჭირო სამუშაო სტაჟის ხანგრძლივობა, გაიზარდა საპენსიო ასაკი, გადასვლა პენსიის საშუალო ხელფასთან ინდექსაციიდან, ინფლაციასთან ინდექსაციისკენ (Hirose, 2011).

2008 წლის მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის შემდეგ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობამ დროებით, ან განუსაზღვრელი ვადით შეზღუდა შენატანების გადარიცხვა კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში და დაგროვებული თანხები გადაიტანა მიმდინარე საპენსიო ვალდებულებების დასაფინანსებლად სახელმწიფო გადანაწილებით საპენსიო სისტემაში (Schwarz & Arias, 2014, Hirose, 2011, Égert, 2012, The World Bank, 2013).

ყველაზე რადიკალური ცვლილებები განხორციელდა უნგრეთსა და პოლონეთში. 2011 წელს უნგრეთში გაუქმდა მეორე სვეტი, ხოლო პოლონეთში იმავე წელს 7,3%-ის შენატანი შემცირდა 2,3%-მდე, ხოლო 2014 წლიდან ეტაპობრივად მოხდება კერძო საპენსიო ფონდებში დაგროვებული თანხების გადატანა პირველი სვეტის დასაფინანსებლად, ხოლო მეორე სვეტში შენატანების განხორციელება გახდა ნებაყოფლობითი (Altmann, 2016, Cohen & Cienski, 2014). ეს ცვლილებები ძირითადად გან-

პირობებულ იყო შემდეგი მიზეზებით:

ა) მსოფლიო ეკონომიკურ კრიზისამდე პერიოდი (2000-2007 წლები) ხასიათდებოდა მაღალი ეკონომიკური ზრდის ტემპებით, განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (The World Bank, 2016b). ამას დაემატა შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის რიცხოვნობის ზრდა, რადგან შრომით ბაზარზე შედიოდნენ თაობები, რომლებიც მაღალი შობადობის პერიოდში დაიბადნენ და შესაბამისად, მათი რაოდენობაც, სხვა თაობებთან შედარებით, დიდი იყო, შედეგად გაიზარდა გადასახადის გადამხდელთა რაოდენობა, პენსიონერებთან შედარებით, რამაც გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის პროფიციტურობა გამოიწვია, თუმცა ზოგიერთმა ქვეყანამ არ გაითვალისწინა, რომ ეს დროებითი მოვლენა იყო და 1990-იანი წლებიდან შემცირებული შობადობისა და ემიგრაციის გამო სამუშაო ძალის ზრდის პროცესი ისევ შემცირებისკენ წავიდოდა. ამ პერიოდში, უნგრეთსა და პოლონეთში დანერგილი იყო სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა. მისი დაფინანსების წყარო იყო სოციალური შენატანების ნაწილი, რომელიც რეფორმამდე მთლიანად გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის დასაფინანსებლად მიემართებოდა. უნგრეთში რეფორმის დაწყებისას სოციალური შენატანი შეადგენდა 31%-ს (2009 წლისთვის დაინია 25,5%-მდე), პოლონეთში - 19,52%-ს, რეფორმის შემდეგ უნგრეთში სოციალური შენატანიდან 6% მიემართა დაგროვებითი სისტემის დასაფინანსებლად (ეს მაჩვენებელი გაიზარდა 8%-მდე 2004 წელს), ხოლო პოლონეთში 7,3%. ამის გამო პირველ სვეტს დააკლდა რესურსები და საჭირო გახდა პირველ სვეტში გაჩენილი დეფიციტის დაფარვა ალტერნატიული ფინანსური რესურსების (სახელმწიფო ბიუჯეტი, პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავალი) მოძიებით. ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს შემოსავლების ზრდის შედეგად გაჩენილი დამატებითი რესურსები გამოყენებულ იქნა სახელმწიფო პენსიების მნიშვნელოვნად გასაზრდელად, რამაც სახელმწიფო საპენსიო სისტემას არამდგრად-

დობა შესძინა და მისი დეფიციტის ზრდა გამოიწვია. ეს იყო რეფორმის გზიდან მნიშვნელოვანი გადახვევა, რომელიც მიზნად ისახავდა მოსახლეობის დაბერების გამო პირველი სვეტის როლის შემცირებასა და კერძო დანაზოგების ნახალისებას. პოლონეთისა და უნგრეთის საპენსიო სისტემები მსოფლიო ეკონომიკურ კრიზისს მოუმზადებელი შეხვდნენ, საგადასახადო შემოსავლები მნიშვნელოვნად შემცირდა და გაზრდილი სოციალური ვალდებულებების სრულად დაფინანსება მნიშვნელოვნად გართულდა.

- ბ) კრიზისამდე პერიოდში პოლონეთსა და უნგრეთს, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან შედარებით, ჰქონდა საკმაოდ დიდი მოცულობის სახელმწიფო ვალი და ფისკალური დეფიციტი (Trading Economics, 2016a). სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის (ევროკავშირის ქვეყნებს შორის შეთანხმება, რომლის მიზანია ერთიანი ფინანსური პოლიტიკის გატარება და ფისკალური სტაბილურობის უზრუნველყოფა) მიხედვით, ფისკალური დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 3%-ს, ხოლო სახელმწიფო ვალი - 60%-ს. კრიზისის პერიოდში პოლონეთისა და უნგრეთის სახელმწიფო ვალი შეადგენდა, შესაბამისად მშპ-ის 55%-ს და 80%-ს, ხოლო დეფიციტის 3%-იან ზღვარს ორივე ქვეყანა 2000-იან წლებში თითქმის ყოველწლიურად აჭარბებდა. აღსანიშნავია, რომ ფისკალური დეფიციტის უდიდესი ნაწილი არ იყო გამონვეული მეორე სვეტის შემოღებით. ამრიგად, ფისკალური დისციპლინა აღნიშნულ ორ ქვეყანაში, რეგიონის სხვა სახელმწიფოებთან შედარებით, დაბალი იყო.

აქედან გამომდინარე, დიდი მოცულობის ვალებისა და ფისკალური დეფიციტის კომპენსირებისა და ბიუჯეტის დაბალანსების ერთ-ერთი საშუალება მეორე სვეტში დაგროვებული თანხები გახდა.

შედეგად მოკლევადიანი პერსპექტივით ამ ქვეყნებს შედარებით გაუადვილებათ სოციალური ვალდებულებების შესრულება, მაგრამ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ექსპერტის - ედვარდ უაითჰაუზის (Whitehouse, 2012) აზრით, გრძელვადიანი პერსპექტივით მათ

მნიშვნელოვნად დაუმძიმდებათ ფისკალური ტვირთი მოსახლეობის დაბერების გამო. OECD-ის მიერ 2011 წელს გამოცემულ დოკუმენტში/ანგარიშში “Pensions at a Glance” აღნიშნულია: “... დასაანანი იქნება იმ საპენსიო რეფორმებიდან გადახვევა, რომლებიც მიზნად ისახავდა მეტი კერძო დანაზოგის დაგროვებას სიბერისთვის. გრძელვადიანი პერსპექტივით... გადანაწილებითი და დაგროვებითი საპენსიო მოდელების კომბინაცია წარმოადგენს არა მხოლოდ ყველაზე რეალისტურ პერსპექტივას, არამედ საუკეთესო პოლიტიკას» (OECD, 2011c). მსოფლიო ბანკის ექსპერტთა აზრით, იმ სახელმწიფოებს, სადაც ყველაზე ინტენსიურად მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერება, მომავალში გაუჭირდებათ ჩანაცვლების კოეფიციენტის იმავე დონეზე შენარჩუნება და იმისათვის, რომ მკვეთრად არ შემცირდეს ადამიანის ცხოვრების დონე პენსიაზე გასვლის შემდეგ, საჭიროა კერძო საპენსიო დანაზოგების განხორციელების წახალისება (Schwarz & Arias, 2014).

კრიზისი არა მხოლოდ დაგროვებით საპენსიო სისტემას შეეხო, ბევრმა ქვეყანამ გაამკაცრა სახელმწიფო პენსიის გაცემის წესი და პირობები, რაც გამოიხატა საპენსიო ასაკის გაზრდით; პენსიაზე ვადაზე ადრე გასვლის პირობების გამკაცრებით; პენსიის ინდექსაციის დროებით შეზღუდვითა და ინდექსაციის ნაკლებად ხელსაყრელი წესის (გადასვლა პენსიის საშუალო ხელფასთან ინდექსაციიდან, ინფლაციასთან ინდექსაციისკენ) შემოღებით (Hirose, 2011). ეს რეგულაციები უცილობლად გამოიწვევს პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტის შემცირებას.

## 2.2. ესტონეთის საპენსიო სისტემა - შემთხვევის შესწავლა

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებული დანერგვის თვალსაზრისით საინტერესოა, შევისწავლოთ ესტონეთის შემთხვევა. ესტონეთის შემთხვევა შეირჩა ასევე შემდეგი კრიტერიუმებით: იგი წარმოადგენს ეკონომიკურად ყველაზე განვითარებულ პოსტსაბჭოთა ქვეყანას; ესტონეთი საქართველოსთან საერთო წარსულის (საბჭოთა გამოცდილება და საბჭოთა სისტემიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდის სირთულეები) მქონე ქვეყანაა; ესტონეთი მოსახლეობის რაოდენობით, ქვეყნის სიდიდით ასევე დემოგრაფიული ვითარებით საქართველოს მსგავსია.

საბჭოთა სისტემიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი ეტაპი საკმაოდ მძიმე გამოდგა ესტონეთისთვის, როგორც ეკონომიკური, ისე დემოგრაფიული მიმართულებით.

1947-1991 წლებში ესტონეთის მოსახლეობა განუხრელად მატულობდა მოსახლეობის დადებითი ბუნებრივი მატების (ცოცხლად დაბადებულთა რაოდენობა სჭარბობს გარდაცვლილთა რაოდენობას) გამო. 1980-იან წლებში შეინიშნებოდა შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტის ზრდა. ამ მაჩვენებელმა მაქსიმუმს მიაღწია 1987-88 წლებში და შეადგინა 2,26 (Statistics Estonia, 2016).

1991 წლებიდან მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის გამო იწყება მოსახლეობის რაოდენობის შემცირება შობადობის შემცირების, მოკვდაობის ზრდისა და მიგრაციის უარყოფითი საზღვარს გასწვრივ. 1998 წელს შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი დაეცა 1,28-მდე, აქედან მოყოლებული ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების პარალელურად დაიწყო მისი ზრდა (პიკს მიაღწია 2010 წელს – 1,72. 2015 წელს კი შეადგინა – 1,6), თუმცა იგი მაინც ჩამორჩება მოსახლეობის მარტივი აღწარმოების რეჟიმის (როდესაც მომდევნო და წინა თაობების რაოდენობები დაახლოებით თანაბარია (წულაძე, 2012)) მისაღწევად საჭირო მაჩვენებელს (2,1). მოსახლეობის ბუნებრივი მატება 1991 წლიდან დღემდე უარყოფითია. მოსახლეობის რაოდენობის შემცირება დღესაც გრძელდება და, გაეროს პროგნოზის მიხედვით, მომავალშიც გაგრძელდება (Statistics Estonia, 2016). (United Nations, 2017)

ესტონეთში მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერების პროცესი:

- ა) მართალია, სიცოცხლის ხანგრძლივობა შემცირდა თითქმის სამი წლით (კაცის – 5 წლით, ქალის – 2 წლით) 90-იანი წლების პირველ ნახევარში 1989 წელთან შედარებით: 1989 – 70,31 (კაცის – 65,55, ქალის – 74,68), 1995 – 67,61 (კაცის – 60,52, ქალის – 72,76); თუმცა 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან შეიმჩნევა ამ მაჩვენებლის ზრდა: 2014 – 77,16 წელი (კაცის – 72,32, ქალის – 81,54). გაეროს პროგნოზით, სიცოცხლის ხანგრძლივობა 2060 წლისთვის მიაღწევს 84 წელს (Statistics Estonia, 2016, United Nations, 2017);



- ბ) 1989 წელს 0-14 წლამდე ასაკის მოსახლეობა მნიშვნელოვნად აღემატებოდა 65 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობას (შესაბამისად, 379 000 და 179 000). შობადობის დონის შემცირებისა და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდის გამო 2004 წლიდან მოყოლებული ხანდაზმულთა რაოდენობამ გადააჭარბა 0-14 წლამდე ასაკის ბავშვთა რაოდენობას და სხვაობა მათ შორის თანდათან იმატებს (Statistics Estonia, 2016);
- გ) იზრდება მოსახლეობის საშუალო ასაკი და ასაკობრივი დამოკიდებულების ინდექსი (United Nations, 2017):
- გ.ა) 1990 წელს მოსახლეობის საშუალო ასაკი იყო 34,4, 2015 წელს – 41,7, გაეროს პროგნოზით, 2060 წელს ეს მაჩვენებელი გაიზრდება 46,6-მდე;
- გ.ბ.) 1990 წელს ასაკობრივი დამოკიდებულების ინდექსი იყო 17,6, 2015 წელს – 28,8, გაეროს პროგნოზით, 2060 წელს ინდექსი გაიზრდება 54,3-მდე.

გარდამავალ პერიოდში, 1991-94 წლებში, ესტონეთის მთლიანი შიდა პროდუქტი მნიშვნელოვნად შემცირდა: 1992 წელს 14,2%-ით, 1993 წელს 9%-ით, ხოლო 1994 წელს 1,6%-ით, 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან იწყება ეკონომიკის აღმასვლა. 1995 წლიდან 2008 წლამდე ყოველ წელს იზრდებოდა ეკონომიკა, ამ პერიოდში მშპ-ის ზრდის მაჩვენებელმა სამჯერ გადააჭარბა 10%-ს (1997, 2000 და 2006 წლებში) (The World Bank, 2016b, Leppik, 2006).

1991-94 წლებში ესტონეთში შეინიშნებოდა ჰიპერინფლაცია: 1991 წელს ინფლაციის დონე იყო 211%, 1992 – 1076%, 1993 – 90%, 1994 – 48%. ინფლაციის დონის სტაბილიზაცია 90-იანი წლების ბოლოდან დაიწყო (Schmahl & Horstmann, 2002).

90-იან წლებში ასევე შეიმჩნეოდა უმუშევრობის დონის მნიშვნელოვანი ზრდა. 1989 წელს უმუშევრობის დონე 0,5%-ს შეადგენდა, 1995 წელს ეს მაჩვენებელი 10%-მდე გაიზარდა, 2000 წელს კი 15%-მდე. ამის შემდეგ უმუშევრობა საგრძნობლად შემცირდა და 2007 წელს 5%-ზე დაბლა ჩამოვიდა, თუმცა მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის გამო მისი დონე კვლავ გაიზარდა და 2010 წელს რეკორდულ მაჩვენებელს - 20%-ს მიაღწია.

2016 წლის პირველ კვარტალში უმუშევრობის დონე 6,5%-ს შეადგენს (Statistics Estonia, 2016, Trading Economics, 2016b).

ესტონეთის საპენსიო სისტემა საბჭოთა კავშირის საპენსიო სისტემას გამოეყო ფინანსური თვალსაზრისით ქვეყნის მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე 1990 წელს სოციალური ფონდის შექმნით. ფონდის შემოსავლები და საპენსიო დანახარჯები განცალკევდა სახელმწიფო ბიუჯეტისგან. იმავე წელს მიიღეს სოციალური გადასახადის შესახებ კანონი, რომლის მიხედვით, შემოიღეს სოციალური გადასახადი 20%-ის ოდენობით, რომელიც დამსაქმებელს უნდა გადაეხადა (Leppik, 2006, OECD, 2011a, Raudla & Staehr, 2003).

1991 წელს ესტონეთში იყო მცდელობა პენსიის ხელფასთან თანაფარდობის გაზრდისა. 1991 წლის აპრილში მიიღეს ახალი კანონი (The Republic of Estonia Pension Act), რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო პენსია ორი ნაწილისგან შედგებოდა:

- ა) ყველა პენსიონერისთვის თანაბარი პენსია, რომელიც მინიმალური ხელფასის 60% უნდა ყოფილიყო;
- ბ) ადამიანის პენსიაზე გასვლამდე - მისი საშუალო შემოსავლის 40%.

მინიმალური პენსია შეადგენდა მინიმალური ხელფასის 85%-ს.

თუმცა ქვეყანაში არსებული მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის გამო კანონმა სულ რამდენიმე თვე იმოქმედა. აღნიშნული კანონი გაუქმდა 1992 წლის თებერვალში და პენსია გათანაბრდა ყველა პენსიონერისთვის (Leppik & Mannik, 2002). ეს იყო დროებითი ზომა მძიმე ეკონომიკური კრიზისის პირობებში. ინფლაციის მაღალი დონისა და სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების მნიშვნელოვანი შემცირების გამო პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი შემცირდა 36%-დან 16%-მდე (Leppik, 2006).

საზოგადოების უკმაყოფილება თანაბარი ოდენობის პენსიებით თანდათანობით იზრდებოდა, რის გამოც 1993 წელს მიიღეს ახალი კანონი, რომლის თანახმად პენსია დამოკიდებული ხდებოდა სამუშაო სტატუსზე. პენსია ორი ნაწილისგან შედგებოდა: ყველასათვის თანაბარი საბაზო პენსია და სტატუსზე დამოკიდებული პენსია (Leppik & Mannik, 2002).

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო ის, რომ ხელი-სუფლებამ გაიაზრა რისკები, რომლებიც თან სდევს მოსახლე-

ობის დაბერებას, და გადაწყვიტა, გაეზარდა საპენსიო ასაკი ყოველწლიურად 6-6 თვით, რის შედეგადაც 2003 წლისთვის საპენსიო ასაკი უნდა გაზრდილიყო ხუთი წლით, როგორც ქალისთვის, ისე კაცისთვის (Leppik, 2006, OECD, 2011a, Raudla & Staehr, 2003).

ახალი კანონით, შემცირდა პენსიაზე უფლების მისაღებად საჭირო სამუშაო სტაჟი, რომელიც საბჭოთა კავშირის დროიდან მოყოლებული იყო 25 წელი კაცისთვის და 20 წელი ქალისთვის, განხორციელებული ცვლილებებით კი ნამსახურობის წელთა რაოდენობა შემცირდა 15 წლამდე (Leppik, 2006, OECD, 2011a, Raudla & Staehr, 2003).

ახალი რეგულაციებით შემოღებული სახელმწიფო საპენსიო სისტემა მაკრო დონეზე ეფუძნებოდა განსაზღვრული შენატანების სქემის (defined contribution scheme) პრინციპს. პენსიის ოდენობა დამოკიდებული იყო დამსაქმებელთა მიერ გადარიცხული შენატანების საერთო მოცულობაზე (Leppik, 2002). ხოლო მიკრო (ინდივიდუალურ) დონეზე - განსაზღვრული პენსიის სქემის (defined benefit scheme) პრინციპს, რადგან პენსიების ოდენობა დამოკიდებული იყო სამუშაო სტაჟზე (Leppik & Mannik, 2002).

პენსიის ავტომატური ინდექსაცია არ იყო განსაზღვრული, ამიტომ საპენსიო თანხის ზრდა დამოკიდებული იყო ხელისუფლების ნებაზე. 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან მოყოლებული, ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპებისა და სოციალური შენატანების ოდენობის ზრდის გამო, პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი თანდათან იმატებდა და 1999 წელს ავიდა 40%-მდე (Leppik, 2006). 2013 წლის მონაცემებით, ესტონეთში პენსიის საშუალო ჩანაცვლების კოეფიციენტი შეადგენს 55,3%-ს, ხოლო გადასახადების გამოკლებით – 67,1%-ს, პენსიის ხელფასთან თანაფარდობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენი იყო ადამიანის ხელფასი პენსიაზე გასვლამდე: საშუალო ხელფასის მქონე პირის ჩანაცვლების კოეფიციენტია 52,2% (გადასახადების გამოკლებით – 62,4%), იმ ადამიანის პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი, რომლის ხელფასი ორჯერ ნაკლებია საშუალო ხელფასზე, შეადგენს 65,2%-ს (გადასახადების გამოკლებით – 79,7%), ხოლო საშუალო ხელფასზე ორჯერ მეტი ხელფასის შემთხვევაში - შესაბამისად 45,7% და 52% (OECD, 2013).

საპენსიო რეფორმა, რომელმაც გამოიწვია სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა, დაიწყო 1997 წლის აპრილიდან, როდესაც ესტონეთის მთავრობამ შექმნა სოციალური უსაფრთხოების რეფორმის კომისია (Leppik & Mannik, 2002). კომისია შედგებოდა ფინანსთა და სოციალურ საკითხთა სამინისტროების წარმომადგენლებისა და დარგის სხვა ექსპერტებისგან (Oorn, 2004). კომისიას უნდა შეემუშავებინა საპენსიო რეფორმის კონცეფცია. იმავე წლის ივნისში ესტონეთის მთავრობამ დაამტკიცა კონცეფცია (Leppik & Mannik, 2002), რომელიც იქცა ქვეყნის დღევანდელი სამსვეტიანი საპენსიო სისტემის საფუძვლად:

I – სახელმწიფო პენსია;

II - სავალდებულო კერძო დაგროვებითი პენსია;

III - ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი პენსია.

კონცეფციის მიხედვით, ახალ საპენსიო სისტემას უნდა უზრუნველყო მოსახლეობის სოციალური უსაფრთხოება და ქვეყნის საპენსიო სისტემისა და სახელმწიფოს ფინანსური მდგომარეობის მდგრადობა, ამ მიზნების მიღწევა მხოლოდ სამსვეტიანი საპენსიო სისტემით იყო შესაძლებელი. მეორე სვეტის შემოღების ძირითადი მიზანი იყო ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის გაზრდა და პენსიონერის შემოსავლის წყაროს დივერსიფიკაცია, რათა მხოლოდ სახელმწიფო პენსიაზე არ ყოფილიყო დამოკიდებული ადამიანი. ადამიანების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის გაზრდა და საპენსიო შენატანების გადახდის გზით სიბერის საკუთარი სახსრებით უზრუნველყოფა შეამცირებდა მათ მოლოდინებს სახელმწიფო პენსიის მიმართ, რითაც სახელმწიფოს შეუმსუბუქებოდა ფინანსური ტვირთი. კომისიის აზრით, მეორე სვეტის შემოღების გარეშე, მხოლოდ პირველი სვეტი ვერ უზრუნველყოფდა მოსახლეობის სოციალურ დაცვას გრძელვადიანი პერსპექტივით (Leppik, 2006).

კონცეფციის საფუძველზე, 1998 წელს მიღებულ იქნა “სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევის აქტი», რომლითაც საპენსიო სისტემა სამსვეტიანი გახდა (Pensionikeskus, 2016b).

I სვეტი - სახელმწიფო პენსია უზრუნველყოფს პენსიონერს არსებობისთვის აუცილებელი მინიმალური შემოსავლით და

ეფუძნება შემოსავლების გადანაწილების პრინციპს, რომელსაც აგრეთვე “თაობათა სოლიდარობა» ეწოდება, რაც გულისხმობს იმას, რომ დღევანდელი მომუშავეები იხდიან გადასახადებს დღევანდელი პენსიონერების სოციალური უზრუნველყოფისთვის. ამ სისტემას ასევე ეწოდება “PAYGO” (pay as you go). სახელმწიფო პენსია გაიცემა სოციალური გადასახადებიდან. დამსაქმებელი იხდის დასაქმებულის ხელფასის 33%-ს სოციალური გადასახადის სახით, აქედან 13% ჯანმრთელობის დაზღვევას ხმარდება, 20% კი - დღევანდელი პენსიონერების პენსიებს.

ესტონეთში არსებობს ორი სახის სახელმწიფო პენსია:

პირველი - ასაკის გამო პენსია - გამოითვლება სტაჟისა და მუშაობის მანძილზე გადახდილი სოციალური გადასახადის მიხედვით და შედგება სამი კომპონენტისგან:

საბაზო კომპონენტი: თანხა რომელიც შეადგენს 153,3 ევროს

სამუშაო სტაჟის კომპონენტი: გაცემული პენსიის რაოდენობა დამოკიდებულია სამუშაო სტაჟზე. თითოეული წამსახურების წლის ღირებულებაა 5,5 ევრო.

სადაზღვევო კომპონენტი: დარიცხული თანხა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა რაოდენობის სოციალური გადასახადი იქნა გადახდილი პენსიონერის ხელფასიდან მისი მუშაობის განმავლობაში.

ზემოსხენებულ სისტემაში მონაწილეობის უფლება აქვს პირს, რომელსაც ესტონეთში მუშაობის, სულ მცირე, 15-წლიანი სტაჟი აქვს.

მეორე სახის სახელმწიფო პენსიას წარმოადგენს ეროვნული პენსია, რომელიც გაიცემა იმათზე, ვისაც არა აქვს უფლება, მონაწილეობა მიიღოს პირველი სახის საპენსიო სქემაში და ვინც, სულ მცირე, 5 წელი ცხოვრობდა ესტონეთში პენსიაზე გასვლამდე. ეროვნული პენსია შეადგენს 167,4 ევროს.

ესტონეთში 2002 წლიდან წარმოებს პენსიების ინდექსაცია, რომლის მიხედვითაც პენსიების რაოდენობა დამოკიდებულია სამომხმარებლო კალათის ფასების ცვლილებასა და ყოველწლიურად მიღებული სოციალური გადასახადების მოცულობის ზრდაზე.

1998 წელს მიღებული “სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევის აქტით” სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში განხორციელდა ორი ძირითადი ცვლილება:

ა) განისაზღვრა კაცისა და ქალის საპენსიო ასაკის თანდათანობით გათანაბრება. შედეგად 2016 წელს საპენსიო ასაკი გათანაბრდა და გახდა 63 წელი. სამომავლოდ დაგეგმილია საპენსიო ასაკის გაზრდა 65 წლამდე (Lannoo, Barslund, Chmelar, & Werder, 2014);

ბ) პენსიის ოდენობა გახდა პენსიაზე გასვლამდე მიღებულ შემოსავალზე დამოკიდებული (Oorn, 2004, Volskis, 2012).

II სვეტს წარმოადგენს სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სქემა. იგი შეიქმნა “დაგროვებითი პენსიების აქტიით», რომელიც მიღებულ იქნა 2001 წლის 12 სექტემბერს. სისტემა ამოქმედდა 2002 წლის 1 ივლისიდან (Oorn, 2004, Volskis, 2012) და პენსიონერისთვის წარმოადგენს დამატებითი შემოსავლის მთავარ წყაროს.

აღნიშნული სქემა ფინანსდება დასაქმებულის ხელფასიდან, რომელიც იხდის ხელფასის 2%-ს კერძო აქტივების მმართველი კომპანიების მიერ შექმნილ საპენსიო ფონდებში. ამ თანხას სახელმწიფო კიდევ უმატებს 4%-ს დამსაქმებლის მიერ გადახდილი სოციალური გადასახადიდან, თავის მხრივ, სახელმწიფო კიდევ იტოვებს 29%-ს (13% ჯანდაცვის დაზღვევასა და 16% დღევანდელი პენსიონერების სახელმწიფო უზრუნველყოფაზე). ამრიგად, ფონდში გადაირიცხება დასაქმებულის ხელფასის 6%-ის მოცულობის თანხა. დასაქმებული აგროვებს თანხებს საკუთარი სიბერის უზრუნველსაყოფად.

მეორე სვეტის ფარგლებში პენსიის მოცულობა დამოკიდებულია სამუშაო კარიერის მანძილზე ფონდში გახსნილ კერძო საპენსიო ანგარიშზე დაგროვებული თანხების რაოდენობასა და ფონდების საინვესტიციო მოგებაზე. აღნიშნული თანხები გაიცემა ყოველთვიურად საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ.

სავალდებულო დაგროვებით საპენსიო სქემაში მონაწილეობის ვალდებულება აქვთ მხოლოდ იმ პირებს, რომლებსაც საკმარისი დრო ექნებათ ღირსეული არსებობისათვის აუცილებელი თანხების დასაგროვებლად საკუთარ საპენსიო ანგარიშებზე (დაბადებულები 1983 წელს და მერე) და ნებაყოფლობითია 1942-82 წლებში დაბადებულთათვის, ანუ 2002 წლისთვის 19-დან 60 წლამდე ასაკის პირებისთვის. 60 წელს გადაცილებულ

პირებს არ მიეცათ სქემაში მონაწილეობის უფლება, რადგან მათ არ ექნებოდათ საკმარისი დრო, დაეგროვებინათ ღირსეული სიბერისთვის აუცილებელი თანხები პენსიაზე გასვლის მომენტისთვის.

ის პირები, რომელთათვისაც სქემაში ჩართვა ნებაყოფლობითი იყო, 9 ასაკობრივ ჯგუფად დაიყო. 1942-56 წლებში დაბადებულებს ყველაზე ნაკლები ვადა (2002 წლის 31 ოქტომბრამდე) მიეცათ სქემაში ჩასართავად. 1957-60 წლებში დაბადებულებს – 2003 წლის 31 ოქტომბრამდე. ყველაზე ხანგრძლივი ვადა დანესდა ყველაზე ახალგაზრდა, 1980-82 წლებში დაბადებული ჯგუფისთვის – 2010 წლის 31 ოქტომბრამდე. სქემიდან საპენსიო ასაკის მიღწევამდე გამოსვლა აკრძალულია.

საპენსიო ფონდები იმართება აქტივების მმართველი კომპანიების მიერ. დღეისთვის როგორც სავალდებულო, ისე ნებაყოფლობით საპენსიო სქემებში ფუნქციონირებს 5 კომპანია. ბაზარზე ყველაზე დიდი წილი ეკუთვნის შვედურ ბანკს – **Swedbank**, შესაბამისად - აქტივების 41% და 57% (**Pensioniskeskus, 2016b**). სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო ფონდების აქტივების მოცულობა გაიზარდა 2015 წელს წინა წელთან შედარებით 19%-ით, 408 მილიონი ევროთი და შეადგინა 2,612 მილიონი ევრო, რაც მშპ-ის 13%-ია. ასევე, გაიზარდა ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო ფონდების აქტივები 118 მილიონიდან 128 მილიონ ევრომდე (**Financial Supervision Authority, 2015**).

სავალდებულო დაგროვებით საპენსიო სქემაში 2015 წლის ბოლოსთვის განწევრიანებული იყო 725 ათასზე მეტი ადამიანი, ხოლო ნებაყოფლობით დაგროვებით საპენსიო სქემაში - 44 ათასი ადამიანი (**Financial Supervision Authority, 2015**).

დასაქმებულის შენატანი (ხელფასის 2%) გადაირიცხება ესტონეთის საგადასახადო სამსახურში, რომელიც ამატებს სოციალური გადასახადის დადგენილ ნაწილს - 4%-ს და რიცხავს თანხას ესტონეთის ცენტრალურ დეპოზიტართან. ცენტრალური დეპოზიტარი რიცხავს თანხას მონაწილის მიერ შერჩეული აქტივების მმართველი კომპანიის მიერ გახსნილ საბანკო ანგარიშზე. ამის შემდეგ, აქტივების მმართველი კომპანია ახდენს თანხების ინვესტირებას (**Oorn, 2004**).

ცენტრალური დეპოზიტარი აღრიცხავს ყველა საჭირო ინფორმაციას სქემის მონაწილეთა შესახებ: არჩეული ფონდის, საპენსიო დანაგროვის, გაცემული პენსიების შესახებ და სხვა. იმ შემთხვევაში, თუ მონაწილემ ვერ აირჩია კონკრეტული ფონდი, მაშინ ცენტრალური დეპოზიტარი ახორციელებს მის შემთხვევით განაწილებას ყველაზე კონსერვატიული სახის ერთ-ერთ ფონდში (Oorn, 2004). ამრიგად, საპენსიო ანგარიშების ადმინისტრირების/აღრიცხვისა და ინვესტირების ფუნქციები ერთმანეთისგან გამიჯნულია.

აქტივების მმართველ კომპანიას აქვს უფლება, შექმნას რამდენიმე სახის საპენსიო ფონდი (სახსრების ერთობლიობა, რომელიც იქმნება შენატანებისა და საინვესტიციო მოგების ხარჯზე), რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდება საინვესტიციო სტრატეგიის მიხედვით: (Volskis, 2012)

- ა) კონსერვატიული – ინვესტირება შესაძლებელია მხოლოდ ფიქსირებული შემოსავლის მქონე ინსტრუმენტებში, როგორებიცაა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები, საბანკო დეპოზიტები;
- ბ) დაბალანსებული – აქტივების მაქსიმუმ 25%-ის ინვესტირება შეიძლება აქციებში;
- გ) დინამიკური - აქტივების მაქსიმუმ 75%-ის ინვესტირება შეიძლება აქციებში.

კონსერვატიული ფონდი ყველაზე ნაკლებად სარისკოა, მაგრამ გრძელვადიანი პერსპექტივით დიდია ალბათობა, რომ მან შედარებით დაბალი საინვესტიციო მოგება განაპირობოს. დინამიკური ფონდი ყველაზე სარისკოა და ხასიათდება მაღალი ამპლიტუდის რყევებით, მაგრამ თუ კაპიტალის ბაზარზე ხელსაყრელი პირობები იქნება, საინვესტიციო მოგება გაცილებით მაღალი იქნება კონსერვატიულ ფონდთან შედარებით.

ქვეყნის კაპიტალის ბაზრის მცირე მოცულობის გამო საპენსიო ფონდების აქტივების მხოლოდ 21%-ზე ოდნავ მეტი არის ინვესტირებული ესტონეთში (Volskis, 2012). შეზღუდვა არ არსებობს იმაზე, თუ აქტივების რა ნაწილი უნდა განთავსდეს უცხოეთში (OECD, 2014). აქტივების თითქმის ორი მესამედი აქციებშია ინვესტირებული (Volskis, 2012).



ჩილესგან განსხვავებით, ესტონეთში არ არსებობს სავალდებულო საპენსიო სქემის ასაკოვან მონაწილეთა სავალდებულო განაწილება შედარებით სარისკო ფონდებიდან კონსერვატიულ ფონდებში.

აღსანიშნავია, რომ სქემის მონაწილეთა 75%-მა აირჩია დინამიკური ფონდები, რისი მიზეზიც არის ის, რომ, რადგან სისტემის ამოქმედებიდან დიდი ხანი არაა გასული, მისი მონაწილეები ძირითადად ახალგაზრდები არიან, შესაბამისად, დინამიკური ფონდების მონაწილეთა 80% 40 წელზე ახალგაზრდაა და მხოლოდ 4% არის 50 წელზე უფროსი ასაკის (Volskis, 2012).

2011 წელს, “დაგროვებითი პენსიების აქტში» განხორციელებული ცვლილებით, ერთი ფონდიდან მეორე ფონდში გადასვლა შესაძლებელია წელიწადში სამჯერ, რაც წარმოადგენს ამ რეგულაციის მნიშვნელოვან ლიბერალიზაციას, რადგან მანამდე ფონდების შეცვლა მხოლოდ წელიწადში ერთხელ იყო შესაძლებელი. OECD-ის მიერ 2011 წელს მომზადებულ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ერთნაირი შეზღუდვა შეიძლება გამართლებული იყოს ადმინისტრაციული ხარჯების დაზოგვის თვალსაზრისით, მაგრამ ზღუდავს უკეთესად მომუშავე ფონდში გადასვლის შესაძლებლობას.

კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მონაწილეთა დანაგროვის დანაკარგისგან დაცვის რამდენიმე მექანიზმი არსებობს:

- ა) საგარანტიო ფონდი – განკუთვნილია იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც აქტივების მმართველის მიერ კანონმდებლობის დარღვევისა და გადახდისუუნარობის შედეგად სქემის მონაწილეებს მიადგებათ ზიანი. კომპანიები იხდიან მათ განკარგულებაში მყოფი საპენსიო ფონდების აქტივების 0.01%-ს საგარანტიო ფონდში. საგარანტიო ფონდის საქმიანობა რეგულირდება “საგარანტიო ფონდის აქტით», რომელიც მიიღეს 2002 წელს;
- ბ) აქტივების მმართველის სავალდებულო მონაწილეობა მის მიერ შექმნილ სავალდებულო დაგროვებით საპენსიო ფონდში (საკითხი რეგულირდება საინვესტიციო ფონდების აქტით, რომელიც მიღებულია 2004 წელს) - აქტივების მმართველის სახსრების ინვესტირება განხორციელდება

სქემის მონაწილეთა სახსრებთან ერთად, რაც გაზრდის კომპანიის პასუხისმგებლობის ხარისხს, რადგან ფონდის მომგებიანობა კომპანიის შემოსავლებზეც აისახება. აქტივების მმართველი თავდაპირველად უნდა ფლობდეს ფონდის წილის, სულ მცირე, 1%-ს, ხოლო ფონდის შექმნიდან 3 წლის თავზე, სულ მცირე – 2%-ს.

- გ) სახელმწიფოს მიერ აქტივების მმართველ კომპანიებზე ზედამხედველობა - კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფუნქციონირებას ზედამხედველობას უწევს და საპენსიო ფონდების ლიცენზირებას ახორციელებს ფინანსური ზედამხედველობის სააგენტო (**Financial Supervision Authority**), რომელიც არის დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულება. სააგენტო ასევე ახორციელებს ბანკების, სადაზღვევო და საინვესტიციო კომპანიების საქმიანობის ზედამხედველობას.

ჩილესგან განსხვავებით, ესტონეთში არ არის დაწესებული მინიმალური საინვესტიციო მოგების მოთხოვნა. თუმცა ამის სანაცვლოდ ნაკლებად მომგებიანი ფონდიდან უფრო მეტად მომგებიან ფონდში გადასვლის საკმაოდ ლიბერალური წესები არსებობს.

პენსიები პირველი და მეორე სვეტიდან იბეგრება ჩვეულებრივად, საშემოსავლო გადასახადით, რომლის გადახდა მოხდება იმ თანხიდან, რომელიც გადააჭარბებს დადგენილ ზღვარს (OECD, 2011a). საშემოსავლო გადასახადი შეადგენს 20%-ს (Estonian Investment Agency).

“დაგროვებითი პენსიების აქტის» მიხედვით, საპენსიო ასაკის მიღწევასას, ხორციელდება პენსიის გაცემა პერიოდულად. იმ შემთხვევაში, თუ მონაწილემ ვერ შეძლო კანონმდებლობით დადგენილ ოდენობაზე მეტი თანხის დაგროვება, მას აქვს უფლება, ერთიანად გამოიტანოს მთელი თანხა. კანონმდებლობით ასევე დაწესებულია დანაგროვის ზედა ზღვარი, რომლის გადაცილებისას პირს ასევე ეძლევა აღნიშნული უფლება იმ ოდენობის თანხაზე, რამდენითაც გადააცილა ამ ზღვარს.

პირველ წლებში მეორე სვეტის საპენსიო სისტემაში ჩართულთა რაოდენობამ გადააჭარბა არსებულ პროგნოზებს. მეორე

სვეტის ამოქმედებიდან 1 თვის შემდეგ, მასში ჩაერთო 37 000 ადამიანი. 2002 წლის ბოლოსთვის სისტემაში განევრიანებულთა რაოდენობა შეადგენდა 207 000 ადამიანს, რაც სისტემაში ჩართვის უფლების მქონე პირთა (18-დან 60 წლის ასაკის მოსახლეობა) მეოთხედი იყო. სისტემის ამოქმედებიდან ორი წლის თავზე მონაწილეთა რაოდენობამ გადააჭარბა 18-60 წლის ასაკის პირთა 50%-ს (Volskis, 2012, Oorn, 2004), ხოლო 2005 წლის ბოლოსთვის – 60%-ს (478 000 ადამიანი) (Leppik, 2006). 2012 წელს ჩართულობამ 630 ათასს მიაღწია (Volskis, 2012). 2010 წლიდან მონაწილეთა ზრდის ტემპები შენედა, რადგან ამ დროიდან მოყოლებული მხოლოდ ის პირები ერთვებიან მასში, რომელთათვისაც ეს სავალდებულოა. 2016 წლისთვის მონაწილეთა რაოდენობა შეადგენდა 685 000 ადამიანს (pensionieskus, 2016a) - 18-60 წლის ასაკის პირთა დაახლოებით 90%-ს.

2002 წელს, რეფორმამდე ცოტა ხნით ადრე, ჩატარდა საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, რომლის თანახმად, რესპონდენტთა 6% აპირებდა სისტემაში ჩართვას 2002 წელს, 20% აპირებდა ჩართვას მომავალში, 33%-ს არ ჰქონდა მიღებული გადაწყვეტილება, ხოლო 41% არ აპირებდა სისტემაში ჩართვას (Leppik, 2006).

მოვლენების განვითარებამ დაგვანახა, რომ ხელისუფლებისა და კერძო საპენსიო ფონდების მიერ ჩატარებული სარეკლამო-საინფორმაციო კამპანია ეფექტიანი გამოდგა, პირველ ყოვლისა, იმ ადამიანების დარწმუნებისთვის, რომლებსაც არ ჰქონდათ გადაწყვეტილება მიღებული. ასევე არანაკლები მნიშვნელობა ჰქონდა ადამიანებს შორის პირად კომუნიკაციებს. სისტემაში ჩართვის პროცესი იქცა ზვავის ეფექტის მქონე სოციალურ-ფსიქოლოგიურ ფენომენად: როდესაც მონაწილეთა კრიტიკული მასა შეგროვდა, სხვებიც ჩაერთნენ სისტემაში მათი მეგობრებისა და ოჯახის წევრების მსგავსად (Leppik, 2006).

იმის გამო, რომ მოსახლეობის ასაკოვან ნაწილს მცირე დრო მიეცა სისტემაში ჩასართავად, ისინი იძულებულნი იყვნენ, გადაწყვეტილება მიეღოთ ინფორმაციის ნაკლებობის პირობებში, ამიტომაც მათი ჩართულობის ხარისხი მცირე აღმოჩნდა. შედარებით ახალგაზრდა ადამიანებს ჰქონდათ საკმარისი დრო, რათა დაკვირვებოდნენ სისტემის ფუნქციონირებას და მიეღოთ

უფრო ინფორმირებული გადაწყვეტილება. ამიტომაც 42-46 წლის ადამიანებში ჩართულობის ხარისხმა მკვეთრად მოიმატა, უფრო ასაკოვან ადამიანებთან შედარებით (Leppik, 2006).

ესტონეთის ხელისუფლებას გააზრებული აქვს მოსახლეობის ფინანსური განათლების ხარისხის გაზრდის საჭიროება. 2002 წლიდან სკოლებში ისწავლება ეკონომიკა, მათ შორის ფინანსური საკითხები. შესაბამის საჯარო დაწესებულებებს საკუთარ ვებგვერდებზე განთავსებული აქვთ მარტივად გასაგები ინფორმაცია საპენსიო სისტემის შესახებ (OECD, 2011a).

კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ესტონეთის ცენტრალური დეპოზიტარის მიერ შექმნილ ვებგვერდზე <https://www.pensionikeskus.ee/en/>, სადაც მოცემულია ინფორმაცია აქტივების მმართველი კომპანიების, საპენსიო ფონდების სახეობების, ფონდების პორტფელების, ადმინისტრაციული მოსაკრებლების, ასევე ფუნქციონირების მანძილზე ფონდების მომგებიანობის შესახებ, რაც სხვადასხვა ფონდის საქმიანობის ხარისხის შედარების საშუალებას იძლევა. ვებგვერდი ასევე უზრუნველყოფს საკუთარ საპენსიო ანგარიშზე მყისიერ ხელმისაწვდომობას, რითაც მონაწილეს აქვს იმის ნახვის შესაძლებლობა, თუ რა ოდენობის თანხა დაგროვებული მის ანგარიშზე (PRAXIS Center for Policy Studies, 2008)

OECD-ის პროგნოზით, ესტონეთში ივარაუდება სახელმწიფო პენსიაზე განეული ხარჯების შემცირება მშპ-ის 6,7%-დან 2004 წელს, 4,2%-მდე - 2050 წლისთვის, სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის გამო. ხოლო მთლიანი საპენსიო დანახარჯი (სახელმწიფო და კერძო) მცირედით შემცირდება: 6,7%-დან (2004) 6,6%-მდე 2050 წლისთვის (OECD, 2011a).

III სვეტს წარმოადგენს ნებაყოფლობითი დამატებითი დაგროვებითი სქემა. იგი ეფუძნება ცალკეული პირის ნებაყოფლობით საპენსიო შენატანებს და მიზნად ისახავს პირის პენსიაზე გასვლამდე არსებული ცხოვრების სტანდარტის შენარჩუნებას.

ნებაყოფლობითი დაგროვების წახალისების მიზნით, მესამე სვეტიდან გაცემულ პენსიებზე მოქმედებს საგადასახადო შეღავათი: ერთჯერადად გატანილი პენსიები იბეგრება 10%-ით, ხოლო DB საპენსიო სქემის ფარგლებში მთელი ცხოვრების გან-

მავლობაში გასაცემი პენსიები გათავისუფლებულია გადასახადისგან. საგადასახადო შეღავათი მოქმედებს ასევე საპენსიო შენატანებზეც. საპენსიო ასაკი 55 წელია (Oorn, 2004).

როგორც (OECD, 2011a) ანგარიშშია ნათქვამი, “ესტონეთმა შეძლო მზარდი საპენსიო ფონდების ბაზრის შექმნა მცირე მოცულობის ეკონომიკის პირობებში. მომავალში მოსალოდნელია, რომ საპენსიო ფონდებმა შეადგინონ ერთ-ერთ ყველაზე სწრაფად მზარდი სეგმენტი საფინანსო სექტორში... კერძო საპენსიო აქტივების სწრაფმა ზრდამ შექმნა საფუძველი კონკურენტული აქტივების მართვის სექტორის ჩამოყალიბებისთვის».

### 2.3. საზღვარგარეთის ქვეყნების თანამედროვე საპენსიო სისტემების შედარებითი ანალიზი

საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმის კონკრეტული გზის არჩევამდე, მიზანშეწონილია, შესწავლილ იქნეს საზღვარგარეთის ქვეყნებში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის სხვადასხვა მოდელის ფუნქციონირების მაგალითები, გაანალიზდეს მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, რათა განხორციელდეს საქართველოში რეფორმის გატარების ოპტიმალური გზის შერჩევა.

წინამდებარე ქვეთავში მიმოხილულია სხვადასხვა საპენსიო მოდელის მქონე შედარებით წარმატებული ქვეყნების მაგალითები, რომლებიც შემდეგნაირად დავაჯგუფეთ:

- 1) ქვეყნები, სადაც მოქმედებს სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა: რუმინეთი, ჩილე;
- 2) ქვეყნები, სადაც მოქმედებს ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა - საფრანგეთი, ნიდერლანდები, აშშ;
- 3) ქვეყნები, სადაც მოქმედებს ნახევრად სავალდებულო ავტომატური ჩართვის (automatic enrollment) დაგროვებითი საპენსიო სისტემა - დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია.

თავდაპირველად ამ თავში განხილულია იმ ქვეყნების საპენსიო სისტემები, რომელთა შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემა. მაგალითისთვის ავირჩიეთ: ჩილე - სადაც საპენსიო უზრუნველყოფის ძირითადი წყარო სავალდებულო კერძო დაგროვებითი სა-

პენსიო სისტემაა, ხოლო პირველი სვეტიდან პენსიას მხოლოდ ღარიბი ხანდაზმულები იღებენ; პოსტსოციალისტური სახელმწიფო - რუმინეთი, რომელშიც არსებობდა მხოლოდ გადანაწილებით პრინციპზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემა, რომელსაც მთლიანად სახელმწიფო აფინანსებდა. 2000-იანი წლების მეორე ნახევარში რუმინეთში გატარდა საპენსიო რეფორმა და დაინერგა სავალდებულო დაგროვებითი პრინციპები, რათა არა მარტო სახელმწიფო, არამედ მოსახლეობაც ყოფილიყო პასუხისმგებელი საკუთარი სიბერის უზრუნველყოფაზე.

გავაანალიზებთ საფრანგეთის საპენსიო სისტემას, რომელიც თითქმის მთლიანად გადანაწილებით პრინციპს ემყარება. შემდეგ მიმოვიხილავთ ნიდერლანდებისა და აშშ-ის საპენსიო სისტემებს. ამ ქვეყნებში არსებობს პროფესიული საპენსიო სქემები, რომლებიც დაგროვებითია და ნებაყოფლობითი, მაგრამ ნიდერლანდებში შეიძლება გახდეს სავალდებულო, თუ კონკრეტულ ეკონომიკურ სექტორში დასაქმებულთა გარკვეული პროცენტი მოითხოვს ამას.

ასევე გავაანალიზებთ ახალი ზელანდიისა და დიდი ბრიტანეთის საპენსიო სისტემებს, რომელთა მეორე სვეტი ავტომატური ჩართვის პრინციპზეა დაფუძნებული. საქართველოს მთავრობის მიერ დაგეგმილი საპენსიო რეფორმა სწორედ ამ ორი ქვეყნის გამოცდილებას ემყარება.

რუმინეთის საპენსიო სისტემა 2008 წლის რეფორმის შემდეგ სამსვეტიანია:

პირველი სვეტი წარმოადგენს სახელმწიფო პენსიას, რომელიც გადანაწილებით სისტემას ემყარება. პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია მუშაობის განმავლობაში გადახდილი სოციალური შენატანების მოცულობაზე. სოციალური შენატანების ოდენობა დამოკიდებულია სამუშაო პირობებზე. ნორმალური პირობების შემთხვევაში შენატანი შეადგენს ხელფასის 31,3%-ს, საშიშპირობებიანი სამუშაოს დროს - 41,3%-ს, აქედან 10,5%-ს იხდის დასაქმებული, დანარჩენს - დამსაქმებელი. სახელმწიფო პენსიის მიღების უფლება აქვს ადამიანს, რომელიც, სულ მცირე, 15 წლის განმავლობაში ახორციელებდა სოციალურ შენატანებს. სრული ოდენობით პენსიის მისაღებად საჭიროა 28 წლისა და

6 თვის სამუშაო სტაჟი ქალისთვის და 33 წლისა და 6 თვის სტაჟი კაცისთვის (2012წ.). ეს მაჩვენებელი თანდათან გაიზრდება 35 წლამდე. 2009 წლიდან, შემოღებულ იქნა მინიმალური გარანტირებული პენსია და თუ ადამიანს პენსია მინიმალურ ოდენობაზე ნაკლები აქვს, განსხვავება იფარება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. პენსიის ინდექსაცია ხორციელდება სამომხმარებლო ფასების ზრდის 100%-ისა და საშუალო ხელფასის ზრდის 50%-ის შესაბამისად, 2030 წლიდან ინდექსაცია განხორციელდება მხოლოდ ფასების ზრდის მიხედვით (Hirose, 2011, Parcalabu, 2015, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016, Moss, 2010, Center of Excellence in Finance, n.d, European Commission, 2012).

მეორე სვეტი წარმოადგენს სავალდებულო, კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემას, რომელიც პენსიონერისთვის დამატებითი შემოსავლის წყაროა. მეორე სვეტმა ფუნქციონირება დაიწყო 2008 წლის 1 იანვრიდან. თავდაპირველად კერძო საპენსიო ფონდებში მიემართებოდა სოციალური შენატანების 2%, ეს მაჩვენებელი 2016 წლის ბოლოსთვის გაიზარდა 5,1%-მდე, თუმცა 2018 წლიდან შემცირდა 3,75%-მდე სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში დეფიციტის შესამცირებლად. პენსიის რაოდენობა დამოკიდებულია ადამიანის მიერ კარიერის განმავლობაში ფონდში მის სახელზე გახსნილ საპენსიო ანგარიშზე დაგროვებული თანხების მოცულობასა და მათი ინვესტირების შედეგად მიღებულ დივიდენდებზე (DC სქემა). ფონდების საქმიანობა რეგულირდება სახელმწიფოს მიერ, რომელსაც დაწესებული აქვს საინვესტიციო ლიმიტები: ფონდის აქტივების არაუმეტეს 70%-ის ინვესტირება შეიძლება განხორციელდეს სახელმწიფო ფასიან ქალაქებში; აქტივების არაუმეტეს 50%-ის ინვესტირება დაშვებულია აქციებში (Hirose, 2011, Parcalabu, 2015, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016, Center of Excellence in Finance, n.d, European Commission, 2012, Moss, 2017, Flood, 2017).

ახალ საპენსიო სისტემაში განეწიანება სავალდებულო გახდა მხოლოდ 35 წლამდე ასაკის მოსახლეობისთვის, რომლებსაც ახალი სისტემის შემოღების მომენტიდან, პენსიაზე გასვლის უფლების დადგომის დრომდე ექნებათ საშუალება, დააგროვონ საკმარისი რაოდენობის თანხა, რომ შესაძლებლობა ჰქონდეთ, უზრუნველყონ ღირსეული სიბერე საკუთარი თავისთვის.35-დან

45 წლამდე მოსახლეობისთვის შედარებით რთული იქნებოდა პენსიაზე გასვლის შემდეგ საარსებოდ საკმარისი რაოდენობის თანხის დაგროვება, ამიტომ მათ საშუალება მიეცათ, თავად აერჩიათ ძველი ან ახალი საპენსიო სისტემა. 45 წელს ზემოთ მოსახლეობა კი ძველ სისტემაში დარჩა, თუმცა მათ უფლება მიეცათ, ნებაყოფლობით ინდივიდუალურ დაგროვებით საპენსიო სქემებში მიეღოთ მონაწილეობა. სისტემაში ჩართვის შემთხვევაში ადამიანს არა აქვს გამოსვლის უფლება საპენსიო ასაკის მიღწევამდე. თუმცა სისტემის მონაწილეებს აქვთ საპენსიო ფონდის შეცვლის უფლება, თუ ერთი თვით ადრე აცნობენ ამის შესახებ იმ ფონდს, რომლიდანაც სურთ გამოსვლა. საპენსიო შენატანები და საინვესტიციო მოგება გათავისუფლებულია გადასახადისგან, მაგრამ პენსიები ექვემდებარება დაბეგვრას (Hirose, 2011, Parcalabu, 2015, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016, Center of Excellence in Finance, n.d, European Commission, 2012).

2008-2016 წლებში კერძო საპენსიო ფონდების რეალურმა საინვესტიციო მოგებამ (ინფლაციის და ადმინისტრაციული ხარჯების გამოკლების შემდეგ) შეადგინა საშუალოდ 5,3%, რაც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია ევროპაში (Flood, 2017).

მესამე სვეტი - ნებაყოფლობითი ინდივიდუალური დაგროვებითი საპენსიო სქემა, ისევე როგორც მეორე სვეტი, ეფუძნება განსაზღვრული შენატანების პრინციპს (DC სქემა). მესამე სვეტი შემოღებულ იქნა 2007 წელს და 2012 წლისთვის აერთიანებდა 260 ათას ადამიანს, რაც დასაქმებულთა მცირე ნაწილს შეადგენს. შენატანები არ უნდა აღემატებოდეს დასაქმებულის შემოსავლის 15%-ს. შენატანები, რომლებიც არ აღემატება ქვეყანაში არსებული საშუალო ხელფასის ნახევარს, გათავისუფლებულია გადასახადისგან (Hirose, 2011, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016, Center of Excellence in Finance, n.d, European Commission, 2012).

ჩილეს საპენსიო სისტემა: 1980 წელს ჩილემ პირველმა შემოიღო სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, სადაც მოსახლეობის საპენსიო შენატანები იმართება კერძო საპენსიო ფონდების (კერძო ფონდების ადმინისტრატორები)



მიერ. ამ სისტემაში განვევრიანება სავალდებულოა. დამსაქმებლები საკუთარი სურვილისამებრ ირჩევენ საპენსიო ფონდს, რომელთა საქმიანობა მკაცრადაა რეგულირებული სახელმწიფოს მიერ, მონაწილეთა უფლებების დაცვის მიზნით. პენსიების რაოდენობა მთლიანად დამოკიდებულია ადამიანის მიერ მუშაობის მთელი პერიოდის განმავლობაში საპენსიო ფონდში შეტანილი თანხების ოდენობასა და საინვესტიციო მოგებაზე (DC პრინციპი).

სახელმწიფო ახორციელებს მხოლოდ ღარიბი პენსიონერების სოციალურ უზრუნველყოფას და სთავაზობს სახელმწიფო პენსიებს მხოლოდ იმათ, ვინც ვერ შეძლო საპენსიო ფონდებში დადგენილი მინიმალური თანხის დაგროვება და მინიმუმ 20 წლის განმავლობაში ცხოვრობდნენ ქვეყანაში.

აღნიშნულმა საპენსიო სისტემამ ჩანაცვლა მანამდე არსებული სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემა (**pay as you go**). ჩანაცვლების მიზეზი იყო სახელმწიფო საპენსიო ფონდების არაეფექტიანი მენეჯმენტი, სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროში სახელმწიფოს როლის შემცირების სურვილი (**Ruiz-Tagle & Castro, 1998**) და აგრეთვე, ქვეყნის დემოგრაფიული მდგომარეობა, რაც გამოიხატება მოსახლეობაში ხანდაზმულთა ხვედრითი წილის ზრდაში.

სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა მოითხოვს დასაქმებულისგან მისი ხელფასის 10%-ის გადარიცხვას კერძო ფონდში. დადგენილია შენატანების მაქსიმალური ზღვარი: თვიური ხელფასის იმ ნაწილიდან, რომელიც აღემატება კანონმდებლობით განსაზღვრულ თანხას (მინიმალური ხელფასის 790% 2014 წელს (**OECD, 2013**)) შენატანები არ განხორციელდება. დამსაქმებელი არ არის ვალდებული, განახორციელოს შენატანი დასაქმებულის სასარგებლოდ.

საპენსიო ასაკი არის 65 წელი კაცისთვის და 60 წელი - ქალისთვის.

2008 წელს შემოღებულ იქნა ნებაყოფლობითი პროფესიული საპენსიო სქემა, რომელიც წარმოადგენს ხელშეკრულებას დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის, რომლითაც დამსაქმებელი ახორციელებს საკუთარი მუშაკების საპენსიო უზრუნველყოფას.

ფონდის ადმინისტრატორები ახდენენ საპენსიო აქტივების მართვას, ინდივიდუალურ ანგარიშზე დაგროვებული თანხის აღრიცხვას და პენსიების გაცემას.

2002 წელს მიღებული კანონის მიხედვით, თითოეული ადმინისტრატორი ვალდებულია შესთავაზოს მონაწილეს რამდენიმე ტიპის ფონდი, რომლებსაც შესაბამისად ეწოდებათ A,B,C,D,E. ეს ფონდები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან რისკის მიხედვით და თანხების პროპორციით, რომელთა განთავსებაც შესაძლებელია ფასიან ქალაქებში (აქციები) და ნაკლებად სარისკო ფიქსირებული შემოსავლების მქონე ინსტრუმენტებში (საბანკო დეპოზიტი, სახელმწიფო ფასიანი ქალაქები). მონაწილეებს აქვთ ამ ფონდებიდან ნებისმიერის არჩევის თავისუფლება. გამონაკლისს წარმოადგენენ პირები, რომლებსაც 10 და ნაკლები წელი დარჩათ პენსიამდე, მათ აქვთ მხოლოდ ნაკლებად სარისკო ფონდების (C,D,E) არჩევის უფლება. ამ რეგულაციის მიზანია, დაიცვას ასაკოვანი მომუშავეები დანაკარგებისგან, რომელთა ანაზღაურებაც რთული იქნება პენსიაზე გასვლამდე მცირე დროის გამო. ვინც არ აირჩევს ფონდის ტიპს, ავტომატურად ჩაერთვება მისი ასაკის მიხედვით შესაბამის ფონდში და რაც უფრო ასაკოვანია მონაწილე, მით უფრო ნაკლებად სარისკო ფონდში მოხდება მისი გადანაწილება (OECD, 2011b). დასაქმებულებს თავისუფლად შეუძლიათ ერთი ფონდიდან მეორეში გადასვლა. არსებობს შეზღუდვა ფონდის აქტივების უცხოეთში ინვესტირებასთან დაკავშირებით და შეადგენს არაუმეტეს 80%-ისა.

ფონდები უნდა აკმაყოფილებდნენ მომგებიანობის კრიტერიუმებს. კანონით დაწესებულია მინიმალური საინვესტიციო მოგების მოთხოვნა, რომელიც ეფუძნება ყველა ფონდის საშუალო მომგებიანობის მაჩვენებელს. იმ შემთხვევაში, თუ ფონდი ვერ დააკმაყოფილებს აღნიშნულ მოთხოვნებს, მოხდება მისი ლიკვიდაცია და აქტივები სხვა ფონდში იქნება გადატანილი, ამ შემთხვევაში სახელმწიფო დაფარავს მონაწილეთა დანაკარგებს (Ruiz-Tagle & Castro, 1998). ფონდების აქტივები განცალკევებულია იმ კერძო ფირმების აქტივებისგან, რომლებიც ქმნიან და მართავენ აღნიშნულ ფონდებს, ამიტომ ამ ფირმების გაკოტრების შემთხვევაში ფონდის თანხები ხელუხლებელი დარჩება

და არ მოხმარდება კრედიტორების მოთხოვნების დაკმაყოფილებას.

2008 წელს განხორციელებული საპენსიო რეფორმის შედეგად, მოხდა თვითდასაქმებულთა ჩართვა სავალდებულო კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში, მანამდე მათი მონაწილეობა ნებაყოფლობითი იყო. ეს ცვლილება მიზნად ისახავს, გაზარდოს მოსახლეობის ჩართულობა ახალ საპენსიო სისტემაში. 2007 წლის მონაცემებით, დაგროვებით სისტემაში ჩართული იყო სამუშაო ძალის 61%, რისი მთავარი მიზეზი გახლდათ ამ სისტემაში თვითდასაქმებულთა მონაწილეობის ნებაყოფლობითობა და არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა დიდი რაოდენობა. 2013 წლისთვის ჩართულობა გაიზარდა 79%-მდე (OECD, 2011b, OECD, 2015a).

საპენსიო რეფორმის პირველ წლებში ინვესტირება შესაძლებელი იყო მხოლოდ ქვეყნის შიგნით არსებულ კაპიტალში და უმეტესწილად სახელმწიფო ფასიან ქაღალდებში. მას შემდეგ, რაც სისტემა განვითარდა და ფონდების მოცულობა და მათდამი ნდობა გაიზარდა, მთავრობამ მოახდინა ინვესტირების წესების ლიბერალიზაცია. შედეგად, თანდათან მცირდებოდა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების წილი საინვესტიციო პორტფელში და იზრდებოდა კერძო კომპანიების აქციების წილი, 1990-იანი წლებიდან უცხოურ ფასიან ქაღალდებში ინვესტირება ნებადართულ იქნა (Kritzer, 2008, OECD, 2011b, Ruiz-Tagle & Castro, 1998) და 2014 წელს შეადგინა ინვესტიციების საერთო მოცულობის 44% (OECD, 2015b).

ჩილეში საპენსიო ფონდებში განთავსებული თანხების ოდენობა 2007 წელთან შედარებით გაიზარდა 50%-ით და 2014 წლის მონაცემებით შეადგენს მშპ-ის 68,3%-ს (OECD, 2015b, Kritzer, 2008), რაც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია OECD ქვეყნებს შორის და მნიშვნელოვანი საინვესტიციო რესურსია ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისთვის.

მოგვიანებით ლათინური ამერიკის ბევრმა სხვა ქვეყანამაც შემოიღო "ჩილეს მოდელი". ესენია: კოლუმბია (1993), პერუ (1993), არგენტინა (1994), კოსტა რიკა (1995), ურუგვაი (1996), ბოლივია (1997), მექსიკა (1997), სალვადორი (1998), დომინიკის რესპუბლიკა (2003), პანამა (2008) (Kritzer, 2008).

საფრანგეთის საპენსიო სისტემა: საფრანგეთში საპენსიო უზრუნველყოფა თითქმის მთლიანად გადანაწილებითი სისტემის ფარგლებში ხორციელდება, რომელიც ორი საფეხურისგან შედგება. ესაა, სახელმწიფო საპენსიო სქემა და სავალდებულო პროფესიული საპენსიო სქემა (Eichhorst, et al., 2011, OECD, 2015a, CLEISS, 2016).

სახელმწიფო პენსიები ფინანსდება სოციალური უსაფრთხოების შენატანებიდან, რომლებსაც იხდის, როგორც დამსაქმებელი, ისე დასაქმებული. აღნიშნული თანხები ხმარდება დღევანდელი პენსიონერების სოციალურ უზრუნველყოფას. საპენსიო ასაკი 2010 წელს შეადგენდა 60 წელს. 2017 წლისთვის საპენსიო ასაკი გაიზარდა 62 წლამდე. სახელმწიფო პენსია დამოკიდებულია დასაქმებულის საშუალო წლიურ შემოსავალზე, მხედველობაში მიიღება 25 ყველაზე შემოსავლიანი წელი პირის კარიერაში. სრული მოცულობის პენსიას მიიღებს პირი, რომელიც ახორციელებდა სოციალური უსაფრთხოების შენატანებს 41,5 წლის განმავლობაში, 2010 წლიდან ეს მაჩვენებელი თანდათანობით 43 წლამდე გაიზარდება. სრული მოცულობის სახელმწიფო პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი შეადგენს 50%-ს, ხოლო ყველაზე ღარიბი მოსახლეობისთვის, რომელიც მინიმალურ ხელფასზე მუშაობდა ცხოვრების მანძილზე - 85%-ს. თუ სოციალური უსაფრთხოების შენატანებს დადგენილზე ნაკლები დროის განმავლობაში ახორციელებდა პირი, მაშინ პენსიის ოდენობა იკლებს, ყოველ გამოტოვებულ კვარტალზე 1,25%-ით. ამასთან, ვინც აღნიშნული სისტემით ვერ აგროვებს არსებობისთვის აუცილებელ თანხებს, მათთვის გათვალისწინებულია მინიმალური სოციალური დახმარების პროგრამა (Eichhorst, et al., 2011, OECD, 2015a, CLEISS, 2016).

სახელმწიფო პენსიების გარდა, არსებობს სავალდებულო პროფესიული საპენსიო სქემები. აღნიშნული სქემები გადანაწილებით პრინციპს ეფუძნებიან. არსებობს ორი ტიპის სქემა: **ARRCO** (დასაქმებულთათვის დამატებითი საპენსიო სქემების ასოციაცია) - მოიცავს დასაქმებულთა ყველა კატეგორიას, **AGIRC** (მენეჯერული პერსონალისთვის დამატებითი საპენსიო სქემების ასოციაცია) - განკუთვნილია მხოლოდ მენეჯერული პერსონალისთვის. აღნიშნული ინსტიტუტები წარმოადგენენ

კერძო, არაკომერციულ ორგანიზაციებს და იმართებიან სოციალური პარტნიორების მიერ. მათი საქმიანობა დაფუძნებულია არა მოგების მიღებაზე, არამედ მონაწილეთა სიბერის უზრუნველყოფაზე. სქემები ფინანსდება როგორც დასაქმებულის, ისე დამსაქმებლის მიერ. პენსიის რაოდენობა დამოკიდებულია მთელი კარიერის განმავლობაში (და არა 25 ყველაზე შემოსავლიანი წლის განმავლობაში, როგორც სახელმწიფო პენსიის შემთხვევაშია) განხორციელებული შენატანების რაოდენობაზე (Eichhorst, et al., 2011, OECD, 2015a, CLEISS, 2016).

გარდა ამისა, არსებობს ნებაყოფლობითი პროფესიული საპენსიო სქემები, სადაც დასაქმებულს შეუძლია გადარიცხოს ხელფასის არაუმეტეს 25%-სა. დამსაქმებელსაც შეუძლია განხორციელოს შენატანები, რომლებისთვისაც დაწესებულია მაქსიმალური ზღვარი, მინიმუმი კი არ არის განსაზღვრული. ნებაყოფლობითი პროფესიული საპენსიო სისტემა მხოლოდ დასაქმებულთა 2,4%-ს აერთიანებს (Eichhorst, et al., 2011).

ინდივიდუალური, ნებაყოფლობითი საპენსიო სქემები, საფრანგეთში სუსტადაა განვითარებული. აღნიშნული სქემები 2004 წელს იქნა შემოღებული და დაგროვებით პრინციპზეა დაფუძნებული. რაც უფრო ახლოსაა პიროვნება პენსიამდე, მით უფრო უსაფრთხო უნდა იყოს მის ანგარიშზე განთავსებული თანხების ინვესტირება, რათა მან არ განიცადოს მნიშვნელოვანი დანაკარგები პენსიაზე გასვლის წინ, რომლის ანაზღაურების დროც უკვე აღარ იქნება. ნებაყოფლობითი კერძო საპენსიო სქემების შექმნა შეუძლიათ საფინანსო ინსტიტუტებსა და ბანკებს (Eichhorst, et al., 2011).

ნიდერლანდების საპენსიო სისტემა სამ სვეტიანია:

*პირველი სვეტი* წარმოადგენს სახელმწიფო პენსიას, რომელიც გაიცემა სოციალური უსაფრთხოების გადასახადებიდან, გადანაწილებითი (pay as you go) პრინციპის საფუძველზე. საპენსიო ასაკია 65 წელი, რომელიც გაიზრდება 67 წლამდე 2021 წლისთვის. სახელმწიფო პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია სამუშაო სტაჟზე. სრული მოცულობით პენსიას მიიღებს ქვეყნის მცხოვრები, რომელიც 50 წლის განმავლობაში მუშაობდა ქვეყანაში. მუშაობის თითოეული წელიწადი შეადგენს დადგენილი პე-

ნსიის 2%-ს. იმ პირებს, რომლებიც 50 წელიწადზე ნაკლები ხნით იყვნენ დაზღვეულნი, სრული მოცულობით პენსიის მიღების უფლება უმცირდებათ ამავე პროპორციით. ესტონეთისგან განსხვავებით, პენსიის მოცულობა არაა დამოკიდებული მუშაობის განმავლობაში გადახდილი სოციალური გადასახადების რაოდენობაზე. მათ, რომლებიც ვერ იღებენ მინიმალურ სახელმწიფო პენსიას (1100 ევრო თვეში - 2014წ.), უფლება აქვთ მიიღონ დამატებითი სოციალური დახმარება, რათა მათი შემოსავალი მიუახლოვდეს მინიმალურ სახელმწიფო პენსიას (Eichhorst, et al., 2011, OECD, 2015a, European Commission, 2012).

*მეორე სვეტი* შედგება პროფესიული (occupational) საპენსიო სქემებისგან და განკუთვნილია სიბერეში დამატებითი შემოსავლის უზრუნველსაყოფად. ნიდერლანდებში, დასაქმებულთა სასარგებლოდ დამსაქმებლების მიერ საპენსიო სქემების შექმნის დიდი ტრადიცია არსებობს. მეორე სვეტში გაერთიანებულია ქვეყნის მომუშავე მოსახლეობის 90%-ზე მეტი. მასში მონაწილეობა მხოლოდ მაშინ შეიძლება გახდეს სავალდებულო, თუ კონკრეტულ ეკონომიკურ სექტორში დასაქმებულთა 60% მოითხოვს ამას. დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით, მომუშავეს ხელფასის ნაწილი განთავსდება კომპანიის ან მთლიანი მრეწველობის დარგის საპენსიო ფონდში, საიდანაც მას იყენებენ საინვესტიციო რესურსის სახით. ფონდებში განთავსებული თანხები არ წარმოადგენს კომპანიების კაპიტალის შემადგენელ ნაწილს და მათი გაკოტრების შემთხვევაში კრედიტორები ამ თანხებიდან არ დაკმაყოფილდებიან. შენატანები ფინანსდება როგორც დასაქმებულის, ისე, უმეტესწილად, დამსაქმებლის მიერ. დასაქმებულთა 94% DB სქემებშია ჩართული, ხოლო დანარჩენი DC სქემებში. პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია კარიერის განმავლობაში მიღებულ საშუალო ხელფასზე (Eichhorst, et al., 2011, OECD, 2015a, European Commission, 2012).

გარდა სახელმწიფო და პროფესიული საპენსიო სქემებისა, ქვეყანაში არსებობს კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემაც, რომელსაც ნებაყოფლობითი ხასიათი აქვს ნებისმიერი ფიზიკური პირისთვის. მასში გაერთიანებულია დიდ ნაწილს თვითდასაქმებულები წარმოადგენენ, რადგან ისინი არ არიან ჩართუ-

ლნი პროფესიულ საპენსიო სქემებში (Eichhorst, et al., 2011, European Commission, 2012).

აშშ-ის საპენსიო სისტემა სამი სვეტისგან შედგება:

*/სვეტი* – სახელმწიფო საპენსიო სისტემა ფინანსდება სოციალური უსაფრთხოების შენატანებიდან, რომელსაც თანაბრად იხდის დასაქმებული (6,2%) და დამსაქმებელი (6,2%). თვითდასაქმებული იხდის შემოსავლის 12,4%-ს. შენატანების გადახდა ხორციელდება მხოლოდ 118 000 აშშ დოლარამდე წლიური ხელფასიდან, ეს თანხა იცვლება ინფლაციასთან ერთად (Social Security Administration, 2015). შენატანები არ იბეგრება, თუმცა გასაცემელი იბეგრება, თუ პენსიონერის შემოსავალი დადგენილ ზღვარს გადააჭარბებს (Wilmington Publishing & Information Ltd). საპენსიო ასაკი არის 66 წელი (2012 წელს), რომელიც 2022 წლისთვის გაიზრდება 67 წლამდე.

სახელმწიფო საპენსიო სისტემა ორი ნაწილისგან შედგება:

- 1). შემოსავლებზე დამოკიდებული პენსია: პენსიის გაანგარიშების ფორმულა პროგრესულია. ჩანაცვლების კოეფიციენტი საშუალოდ შეადგენს 45%-ს. მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი ნაწილისთვის ჩანაცვლების კოეფიციენტი შეადგენს 54%-ს, ყველაზე შემოსავლიანი ნაწილისთვის - 39%. ეს მაჩვენებლები ერთ-ერთი ყველაზე დაბალია OECD ქვეყნებს შორის (OECD, 2015c). პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენი იყო პირის ხელფასი მისთვის ყველაზე შემოსავლიანი 35 წლის განმავლობაში (Social Security Administration, 2015, OECD, 2013).
- 2). მიზნობრივი პენსია: 65 წლის და უფროსი ასაკის პირს ან წყვილს, რომელთა შემოსავალი არ აღემატება დადგენილ ზღვარს, უფლება აქვთ, მიიღონ 8 376 აშშ დოლარამდე (12 576 აშშ დოლარამდე – წყვილის შემთხვევაში) პენსია წელიწადში (2012 წლის მიხედვით) (OECD, 2013). ეს თანხა შეადგენს საშუალო ხელფასის 17%-ს, რაც მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება OECD ქვეყნების ანალოგიურ მაჩვენებელს (22%) (OECD, 2015c).

შესაძლებელია, პენსიაზე დროზე ადრე - 62 წლის ასაკიდან გასვლა. ამ შემთხვევაში პენსია მცირდება პენსიაზე ყოფნის თი-

თოეული წლისთვის 6,67%-ით. დაშვებულია პენსიაზე გასვლის გადავადება 70 წლის ასაკამდე, რა დროსაც პენსია იზრდება თითოეული გადავადებული წლისთვის 8%-ით (Social Security Administration, 2015, OECD, 2013).

*// სვეტი – ნებაყოფლობითი პროფესიული დაგროვებითი საპენსიო სისტემა:*

კერძო დაგროვებითი პენსია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს აშშ-ის მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფაში. ქვეყანას აქვს ერთ-ერთი ყველაზე მდიდარი ტრადიცია სახელმწიფო პენსიის შევსებისა ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი პენსიებით. ამის შედეგად საშუალო შემოსავლის მქონე პირის პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი შეიძლება გაიზარდოს 45%-დან 82%-მდე (რაც OECD ქვეყნებს შორის მე-10 მაჩვენებელია), თუ იგი ხელფასის, სულ მცირე, 9%-ს გადარიცხავს ყოველწლიურად 30-40 წლის განმავლობაში (OECD, 2015c).

მიუხედავად საპენსიო დანაზოგების განხორციელების მდიდარი ტრადიციებისა, შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის მხოლოდ 47% არის ჩართული კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში: 42% განვერიანებულია პროფესიულ დაგროვებით საპენსიო სქემებში, ხოლო 22% ინდივიდუალურ/პერსონალურ დამატებით დაგროვებით საპენსიო სქემებში. მოსახლეობის გარკვეული ნაწილი ორივე სახის სქემის მონაწილეა (OECD, 2015c).

მეორე სვეტის პენსიები ძირითადად ორი სახისაა:

- 1). სქემები, რომლებშიც განსაზღვრულია შენატანების ოდენობა (Defined contribution pension schemes) - DC სქემები;
- 2). სქემები, რომლებშიც განსაზღვრულია გასაცემი პენსიის ოდენობა (Defined benefit pension schemes) - DB სქემები.

არსებობს ფედერალური ან ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ დაფუძნებული საპენსიო სქემები საჯარო მოსამსახურეებისთვის, რომლებიც უმეტესად DB სქემებია (OECD, 2015c, Wilmington Publishing & Information Ltd).

ისტორიულად კერძო სექტორში დასაქმებულები ძირითადად DB სქემებში იყვნენ განვერიანებულნი, მაგრამ ბოლო პერიოდში DC სქემები გახდა დომინანტი კერძო დაგროვებით



საპენსიო სისტემაში. DC სქემებში განწევრიანებულია სამუშაო ძალის 43%, ხოლო DB სქემებში – 20%. დასაქმებულთა ნაწილი ორივე სქემის მონაწილეა (OECD, 2015c, Wilmington Publishing & Information Ltd).

DB სქემებში, როგორც წესი, დასაქმებულები არ იხდიან შენატანებს. პენსია შეადგენს დასაქმებულის კარიერის განმავლობაში საშუალო ხელფასის 1-1,5%-ს გამრავლებული სამუშაო სტაჟზე. შენატანები და საინვესტიციო მოგება არ იბეგრება. გადასახადების გადახდა ხდება საპენსიო დანაგროვიდან პირის პენსიაზე გასვლის შემდეგ (OECD, 2009).

DC სქემებს შორის ყველაზე გავრცელებულია 401(k) სქემა, რომელიც შემოიღეს 1978 წელს მიღებული “შემოსავლების აქტით». აღნიშნული სქემის ფარგლებში დასაქმებული რიცხავს საპენსიო ფონდში ხელფასის გარკვეულ ნაწილს, დამსაქმებელი არ არის ვალდებული, თუმცა შეუძლია, გადარიცხოს თანხები ფონდში. კანონმდებლობით დაწესებულია შეზღუდვა შენატანების ოდენობაზე. დასაქმებულს არ შეუძლია, გადარიცხოს 18 000 აშშ დოლარზე მეტი წელიწადში, 50 წლის და უფროსი ასაკის პირს კი შეუძლია, დამატებით შეიტანოს მაქსიმუმ 6 000 აშშ დოლარი. ასევე დაწესებულია შეზღუდვები დასაქმებულისა და დამსაქმებლის ერთობლივ შენატანებზე. შენატანები, ისევე როგორც საინვესტიციო მოგება, გათავისუფლებულია გადასახადისგან (გადასახადის გადახდა მოხდება ხელფასის დარჩენილი ნაწილიდან). საპენსიო დანაგროვი იბეგრება პირის პენსიაზე გასვლის შემდეგ. პენსიის გადახდა ხდება მას შემდეგ, რაც სქემის მონაწილე მიაღწევს 59 წლის და 6 თვის ასაკს, ან დაუდგინდება შესაძლებლობის შეზღუდვის სტატუსი. თუ მას მანამდე უნდა თანხის გატანა, მაშინ დამატებით მოუწევს გადასახადის გადახდა დანაგროვის 10%-ის ოდენობით. სქემის მონაწილეს შეუძლია, გადადოს პენსიაზე გასვლა მაქსიმუმ 70 წლისა და 6 თვის ასაკამდე, მას შეუძლია, უფრო გვიან გავიდეს პენსიაზე თუ კვლავ აგრძელებს მუშაობას შესაბამის დამსაქმებელთან. ამ შეზღუდვის მიზეზი ისაა, რომ ზედმეტად დიდი ხანი არ მოხდეს საპენსიო ფონდში თანხების დაკავება გადასახადის გადახდის გარეშე (Wilmington Publishing & Information Ltd, Internal Revenue Service, 2014, OECD, 2009, Farlex Financial Dictionary, a).

2006 წლის საკანონმდებლო ცვლილებით, შემოღებულ იქნა 401(k) სქემის ახალი ნაირსახეობა, რომელსაც ეწოდა Roth 401(k) სქემა (ყოფილი სენატორისა და შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივის ავტორის, უილიამ როთის პატივსაცემად), აღნიშნული სქემა განსხვავდება ტრადიციული 401(k) სქემისგან საგადასახადო რეჟიმით: საპენსიო ფონდში შენატანები იბეგრება, მაგრამ საინვესტიციო მოგება და პენსია გათავისუფლებულია გადასახადისგან.

2006 წელს მიღებული «პენსიების დაცვის აქტით» (Pension Protection Act of 2006), დამსაქმებლებს მიეცათ უფლება, ჩართონ დასაქმებულები ავტომატური ჩართვის სქემაში (automatic enrollment scheme), რამაც უნდა გაზარდოს მონაწილეთა რაოდენობა კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში. დასაქმებულს დაუბრუნდება ფონდში შეტანილი თანხები ჯარმის გადახდის გარეშე, თუ სისტემიდან გამოსვლას გადაწყვეტს ავტომატურად ჩართვიდან 90 დღის განმავლობაში. კანონმდებლობით რეგულირდება საინვესტიციო პორტფელი (მაგალითად, უფრო ნაკლებად სარისკო საინვესტიციო პორტფელის არჩევა მონაწილისთვის საპენსიო ასაკთან მიახლოებისას – Life-cycle funds), რათა მინიმიზებული იქნეს დანაკარგები (Zurlo, 2012, OECD, 2009, Wilmington Publishing & Information Ltd).

საკონსულტაციო ფირმა ტაუერს უოტსონის (Towers Watson) მონაცემებით, 2014 წელს ამერიკული კომპანიების დაახლოებით 68%-მა შესთავაზა ავტომატური ჩართვის სქემა თავის დასაქმებულებს, ეს მაჩვენებელი გაზარდილია 2010 წელთან (57%) შედარებით. ეკონომიკური კვლევის ეროვნული ბიუროს (National Bureau of Economic Research) მონაცემებით, აღნიშნულმა პრაქტიკამ გაზარდა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემების მონაწილეთა რაოდენობა (Shagrin, 2015).

პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ ავტომატური ჩართვის სქემაში შენატანების განაკვეთი არაა საკმარისად მაღალი და, ექსპერტების აზრით, შემდეგი ნაბიჯი იმისათვის რომ ამერიკელმა დასაქმებულმა შეძლოს ღირსეული სიბერისთვის საკმარისი თანხის დაგროვება, უნდა იყოს საპენსიო შენატანების ავტომატური გაზრდა ყოველწლიურად. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლისთვის, ტაუერს უოტსონის კვლევის მიხედვით, ამერიკული

კომპანიების 54%-ს შენატანების ავტომატური გაზრდა გათვალისწინებული ჰქონდა შესაბამის საპენსიო სქემაში (Shagrin, 2015).

*/// სვეტი* - ინდივიდუალური დამატებითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა:

დასაქმებულებს შეუძლიათ, დამსაქმებლისგან დამოუკიდებლად (თუ მათ დამატებით სურთ მეტი თანხის დაგროვება სიბერისთვის) ჩაერთონ ინდივიდუალურ დამატებით დაგროვებით DC საპენსიო სქემებში, რომელთაგან ყველაზე გავრცელებულია IRA (Individual Retirement Arrangement) სქემა, რომელიც შემოღებულ იქნა 1974 წელს აშშ-ის კონგრესის მიერ ახალი კანონის (Employee Retirement Income Security Act of 1974 (ERISA)) მიღებით. აღნიშნული საპენსიო სქემის ფარგლებში განხორციელებული შენატანები და საინვესტიციო მოგება გათავისუფლებულია გადასახადისგან, ხოლო საპენსიო თანხები იბეგრება მათი გაცემის დღიდან (OECD, 2009). დასაქმებულისთვის დანესებულია შენატანების მაქსიმალური ზღვარი, რომელიც შეადგენს 5 500 აშშ დოლარს წელიწადში, 50 წლის და უფროსი ასაკის პირებისთვის კი 6 500 აშშ დოლარს წელიწადში (Internal Revenue Service, 2014).

არსებობს მეორე სახის IRA სქემა - Roth IRA (შემოღებულ იქნა 1998 წლიდან), რომლის შემთხვევაშიც სქემის მონაწილე იმავე საგადასახადო რეჟიმით სარგებლობს, როგორც Roth 401(k) სქემის მონაწილე: საპენსიო ფონდში შენატანები იბეგრება, მაგრამ საინვესტიციო მოგება და პენსია გათავისუფლებულია გადასახადისგან. Roth IRA-ში შენატანების განხორციელება შეუძლია პირს, თუ მისი შემოსავალი არ აღემატება 132 000 აშშ დოლარს და დაქორწინებულ წყვილს, თუ მათი ერთობლივი შემოსავალი არ აღემატება 194 000 აშშ დოლარს (Investopedia, b, Random House Kernerman Webster's College Dictionary, n.d.).

ორივე სქემის ფარგლებში თანხის გამოტანის პირობები, ასევე საპენსიო ასაკი 401(k)-ის მსგავსია, თუმცა არსებობს განსხვავებაც, მაგალითად, IRA და Roth IRA სქემების ფარგლებში შესაძლებელია პენსიაზე გასვლამდე 10 000 აშშ დოლარამდე ოდენობის თანხის გამოტანა საპენსიო ანგარიშიდან პირველი საცხოვრებლის შესაძენად (first time home purchase) 10%-

იანი დამატებითი გადასახადის გადახდის გარეშე ( **Financial Glossary, n.d.**).

2014 წელს, აშშ-ის პრეზიდენტის - ბარაკ ობამას ბრძანებით, შეიქმნა ახალი ინდივიდუალური (არაპროფესიული) სახელმწიფო დაგროვებითი საპენსიო სქემა, რომელსაც ეწოდა **myRA** ("my retirement account"), აღნიშნული სქემა არის **Roth IRA**-ის ნაირსახეობა. **myRA** სქემის მიზანია, გაზარდოს შრომისუნარიანი მოსახლეობის ჩართულობა დაგროვებით საპენსიო სისტემაში. მთავარ სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს შედარებით დაბალანაზღაურებადი სამუშაო ძალა (**Macbride, n.d., Ridder, 2015**).

არსებობს რამდენიმე განსხვავება **myRA** სქემასა და **Roth IRA** შორის:

- 1) **myRA** სქემა იმართება სახელმწიფოს, კერძოდ კი აშშ-ის სახაზინო დეპარტამენტის (იგივე ფინანსთა სამინისტრო) მიერ, მაშინ როცა **Roth IRA** სქემები იმართება და საინვესტიციო გადაწყვეტილებები მიიღება კერძო კომპანიების მიერ.
- 2) **myRA** სქემაში ჩართვა შედარებით იაფია, თავდაპირველი შენატანი, სულ მცირე, 25 აშშ დოლარია, მაშინ როცა **Roth IRA** სქემის ფარგლებში საპენსიო ფონდების კერძო მმართველებმა შეიძლება თავდაპირველი შენატანის უფრო მაღალი ზღვარი დაანესონ.
- 3) **myRA** სქემაში განევრიანებული პირი არ იხდის ადმინისტრირების მოსაკრებელს. ადმინისტრირების ხარჯებს მთლიანად ფარავს სახელმწიფო.
- 4) **myRA** სქემის ფარგლებში დაგროვებული თანხების ინვესტირება ხორციელდება აშშ-ის სახაზინო დეპარტამენტის მიერ გამოშვებულ ფასიან ქალაქებში, რომლებიც გარანტირებულ საინვესტიციო მოგებას (ამჟამად 3,19%) იძლევიან, ხოლო **Roth IRA** სქემის ფარგლებში შესაძლებელია ინვესტირების განხორციელება უფრო მომგებიან, მაგრამ სარისკო ფინანსურ ინსტრუმენტებში, როგორებიცაა კერძო კომპანიების აქციები და ობლიგაციები.

**myRA** სქემაში შესაძლებელია მაქსიმუმ 15 000 აშშ დოლარის დაგროვება, ამის შემდეგ, ან **myRA** სქემაში 30 წლის გან-

მავლობაში ყოფნის შემდეგ (მიუხედავად იმისა, თუ რა თანხას დააგროვებს პირი), დაგროვებული თანხები გადავა Roth IRA სქემაში.

საპენსიო სისტემის როგორც მეორე, ისე მესამე სვეტის ფარგლებში განხორციელებული საპენსიო დანაგროვი, მისი მფლობელის გარდაცვალების შემთხვევაში გადაეცემა მის მემკვიდრეს (401k helpcenter, n.d.).

იმ შემთხვევაში, თუ ადამიანი ტოვებს სამსახურს ან პენსიაზე გადის, შესაძლებელია საპენსიო დანაგროვის გადატანა Roth 401(k)-დან Roth IRA სქემაში, ისევე როგორც ტრადიციული 401(k)-დან ტრადიციულ IRA სქემაში (Farlex Financial Dictionary, b).

Roth 401(k) და Roth IRA სქემების უპირატესობა დანარჩენ სქემებთან შედარებით ისაა, რომ საინვესტიციო შემოსავალი არ იბეგრება, ხოლო ტრადიციულ 401(k) და IRA სქემების შემთხვევაში საინვესტიციო შემოსავალი საპენსიო თანხების დაგროვების პერიოდში არ იბეგრება, მაგრამ პირის პენსიაზე გასვლის შემდეგ იბეგრება მთლიანად დანაგროვი, რომელიც შედგება თანხების ინვესტირების შედეგად მიღებული შემოსავლისგანაც.

დიდი ბრიტანეთის საპენსიო სისტემა სამსვეტიანია:

*/სვეტი-* სახელმწიფო პენსია არის ორი ტიპის (UK Government, 2016a):

- 1) საბაზისო სახელმწიფო პენსია: სახელმწიფო პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია სამუშაო სტაჟზე და შეადგენს მაქსიმუმ 155 გირვანქა სტერლინგს კვირაში.
- 2) საპენსიო კრედიტი (pension credit): ღარიბი პენსიონერებისთვის ფულადი გასაცემელი, რომელსაც იმ შემთხვევაში იღებენ საპენსიო ასაკის მქონე პირები, თუ მათი შემოსავალი ნაკლებია 155,60 გირვანქა სტერლინგზე მარტოხელეების შემთხვევაში და 237,55 გირვანქა სტერლინგზე წყვილის შემთხვევაში.

სახელმწიფო პენსიის დაფინანსების წყაროა სოციალური პენატანები (Social Security Administration, 2014a) სხვადასხვა ჯგუფისგან, ესენია:

- ა) დასაქმებული, რომლის შემოსავალია კვირაში 153-დან 805

გირვანქა სტერლინგამდე, იხდის ხელფასის 9,05%-ს; ვისაც უფრო მეტი შემოსავალი აქვს, დამატებით იხდის 1%-ს.

ბ) თვითდასაქმებული, რომლის შემოსავალი აჭარბებს 5 885 გირვანქა სტერლინგს წელიწადში, იხდის 2,75 გირვანქა სტერლინგს კვირაში. გარდა ამისა, იგი რიცხავს 7 956-დან 41 865 გირვანქა სტერლინგამდე წლიური შემოსავლის 9%-ს, ვისაც უფრო მეტი შემოსავალი აქვს, დამატებით იხდის 2%-ს.

გ) დამსაქმებელი იხდის დასაქმებულის (რომლის ხელფასი აღემატება 153 გირვანქა სტერლინგს კვირაში) ხელფასის 11,9%-ს.

// სვეტი - კერძო დაგროვებითი პენსია (UK Government, 2016b):

დიდ ბრიტანეთში არსებობს კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემის ორი ტიპი:

- 1). სქემა, რომელშიც განსაზღვრულია შენატანების ოდენობა (Defined contribution pension schemes) და პენსია დამოკიდებულია საპენსიო ფონდში დაგროვებული თანხების ოდენობაზე;
- 2). სქემა, რომელშიც განსაზღვრულია გასაცემი პენსიის ოდენობა (Defined benefit pension schemes), რომელიც დამოკიდებულია სამუშაო სტაჟსა და ხელფასზე, მაგრამ არაა დამოკიდებული საპენსიო დანაგროვის ოდენობაზე.

პირველი ტიპის სქემები შეიძლება იყოს როგორც პროფესიული (დამსაქმებელი სთავაზობს დასაქმებულს), ისე პერსონალური (პირი თავად/დამოუკიდებლად ირჩევს საპენსიო სქემას).

განსაზღვრული შენატანების ოდენობაზე დაფუძნებულ პროფესიულ საპენსიო სქემას ეწოდება ავტომატური ჩართვის სქემა (automatic enrollment), რომელიც ჩამოყალიბდა 2008 წელს მიღებული პენსიების კანონით (The Pensions Act 2008), და რომლის მიხედვით, დამსაქმებელი ვალდებულია, ავტომატურად ჩართოს დასაქმებული პროფესიულ საპენსიო სქემაში. დასაქმებულს ეძლევა ერთი თვის ვადა, რა დროსაც მას შეუძლია, გამოვიდეს აღნიშნული სქემიდან და დაიბრუნოს სქემის

ფარგლებში გადახდილი თანხები. იმ შემთხვევაში, თუ დასაქმებული გადანყვეტს სქემაში დარჩენას, მას მოუწევს ხელფასის გარკვეული პროცენტის ყოველთვიურად გადახდა საპენსიო ფონდში, დასაქმებულის ხელფასის გარკვეულ პროცენტს ასევე გადაიხდინან დამსაქმებელი და სახელმწიფო.

ავტომატური ჩართვის სქემის შემოღების მიზეზი იყო ის, რომ 2008 წლის მერე მნიშვნელოვნად შემცირდა პროფესიულ დაგროვებით საპენსიო სქემებში (რომლებიც მთლიანად ნებაყოფლობითი იყო) განევრიანებული დასაქმებულების რაოდენობა და დიდი ბრიტანეთის მთავრობას სურდა, რომ ეს ტენდენცია აღარ გაგრძელებულიყო მომავალში ქვეყანაში მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის გამო. დიდ ბრიტანეთში, ისევე როგორც მთელ ევროპაში, იზრდება ხანდაზმულთა რაოდენობა. შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის თანაფარდობა საპენსიო ასაკის მოსახლეობასთან, იცვლება ხანდაზმულთა სასარგებლოდ და მხოლოდ სახელმწიფო პენსიებით, რომლებიც დღევანდელი მომუშავეების მიერ ფინანსდება, მოსახლეობის ღირსეული პენსიით უზრუნველყოფა სულ უფრო გართულდება. ამიტომ სახელმწიფომ გადანყვიტა წახალისებინა კერძო დანაზოგების განხორციელება.

ავტომატური ჩართვის სქემა იმით განსხვავდება ნებაყოფლობითი დაგროვებითისგან, რომ ამ უკანასკნელის შემთხვევაში დასაქმებული თავად ირჩევს, ჩაერთოს თუ არა დაგროვებით საპენსიო სქემაში, მაშინ, როცა პირველ შემთხვევაში სახელმწიფო ავტომატურად ანევრიანებს მას აღნიშნულ სქემაში, და დადგენილ ვადაში მან უნდა მიმართოს შესაბამის უწყებას სქემიდან გამოსვლის თხოვნით. ავტომატური ჩართვის სქემის უპირატესობა ნებაყოფლობითთან შედარებით არის ის, რომ ბევრი ადამიანი შეიძლება ინერციით დარჩეს სისტემაში და აღარ გამოვიდეს, ეს ფაქტორი ზრდის დაგროვებით საპენსიო სისტემაში განევრიანებულთა რაოდენობას.

აღნიშნული სქემა ამუშავდა 2012 წელს, როდესაც მასში ჩაერთო ჯერ მსხვილი ბიზნესი, ხოლო 2018 წლისთვის ყველა სანაწარმო, რომელშიც ერთი ადამიანი მაინც არის დასაქმებული, ვალდებული იქნება, ჩაერთოს ამ სქემაში. ახალ სქემაში ჩართვის უფლება აქვთ 22-დან - საპენსიო ასაკამდე პირებს, რომლებიც

მუშაობენ დიდ ბრიტანეთში და აქვთ 10 000 გირვანქა სტერლინგზე მეტი წლიური შემოსავალი (National Employment Savings Trust, n.d., OECD, 2015a).

ავტომატური ჩართვის სქემის ამოქმედებისას 2012 წელს დასაქმებული იხდიდა ხელფასის 0,8%-ს, რომელიც 2019 წლისთვის 4%-მდე აინვეს; დამსაქმებელი – ხელფასის 1%-ს, რომელიც 2019 წლისთვის 3% გახდება; სახელმწიფო – ხელფასის 0,2%-ს, რომელიც 2019 წლისთვის 1%-მდე გაიზრდება. დასაქმებული საშემოსავლო გადასახადით იბეგრება მას შემდეგ, რაც მოხდება ხელფასის შესაბამისი პროცენტის გადახდა საპენსიო ფონდში, ანუ საშემოსავლო გადასახადის გადახდება ხელფასის დარჩენილი ნაწილიდან (National Employment Savings Trust, n.d.).

დადგენილია ხელფასის მინიმალური (5 824 გირვანქა სტერლინგი) და მაქსიმალური (43 000 გირვანქა სტერლინგი) ნაწილი, საიდანაც უნდა გადაირიცხოს თანხები საპენსიო ანგარიშზე, ანუ 2016-17 საგადასახადო წელს დასაქმებული გადარიცხავს 2% შემოსავლის იმ ნაწილიდან, რომელიც გადააჭარბებს მინიმალურ ზღვარს (5 824 გირვანქა სტერლინგი), მაგრამ არაფერს გადარიცხავს შემოსავლის იმ ნაწილიდან, რომელიც გადააჭარბებს მაქსიმალურ ზღვარს (43 000 გირვანქა სტერლინგი) (National Employment Savings Trust, n.d., UK Government, 2016c).

იმ შემთხვევაში, თუ დასაქმებული სქემაში ჩართვიდან ერთი თვის შემდეგ გამოვა სქემიდან (opt out), მის სახელზე განხორციელებული შენატანების გამოტანის უფლება მას არ ექნება პენსიაზე გასვლამდე. დასაქმებულს შეუძლია, ნებისმიერ დროს კვლავ ჩაერთოს (opt in) საკუთარი სურვილით ამ სქემაში. დასაქმებულის სქემიდან გამოსვლის შემდეგ დამსაქმებელს აქვს ვალდებულება, ყოველ 3 წელიწადში ერთხელ კვლავ ავტომატურად ჩართოს იგი აღნიშნულ სქემაში, რის თაობაზეც წერილობით ეცნობება დასაქმებულს (UK Government, 2016c).

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში დაგროვებული საპენსიო თანხების გამოტანა შესაძლებელია 55 წლის ასაკიდან, თანხის უფრო ადრე გამოტანა ნებადართულია მძიმე ავადმყოფობის შემთხვევაში. დაგროვებული საპენსიო თანხების 25% გათავისუფლებულია გადასახადისგან, ხოლო დანარჩენი 75%-დან ხდება საშემოსავლო გადასახადის გადახდა. საშემოსავ-



ვლო გადასახადს არ იხდის პირი, თუ მისი ყოველწლიური შემოსავალი ნაკლებია 11 000 გირვანქა სტერლინგზე. საპენსიო დანაგროვი მისი მფლობელის გარდაცვალების შემთხვევაში გადაეცემა მის მემკვიდრეს (UK Government, 2016b).

ავტომატური ჩართვის სქემას მართავს კორპორაცია - National Employment Savings Trust (NEST), რომელიც არის სახელმწიფოს მიერ შექმნილი დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულება და ანგარიშვალდებულია პარლამენტთან (National Employment Savings Trust, n.d.). სქემის ფარგლებში დაგროვებული თანხების ინვესტირება ხორციელდება NEST-ის მეშვეობით. NEST-ის, ისევე, როგორც ყველა სხვა პროფესიული დაგროვებითი საპენსიო სქემის ზედამხედველობას ახორციელებს დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულება - პენსიების რეგულატორი ორგანო (Pensions Regulator).

ავტომატური ჩართვის სქემის ამოქმედების შემდეგ პროფესიულ დაგროვებით საპენსიო სქემებში განვერიანებულ დასაქმებულთა რიცხვი საგრძნობლად გაიზარდა: 2004-2012 წლებში პროფესიულ დაგროვებით საპენსიო სქემებში განვერიანებულთა რაოდენობა საგრძნობლად შემცირდა 11,9 მილიონიდან 10,7 მილიონამდე; 2012 წელს, ამოქმედდა ავტომატური ჩართვის სქემა, რის შემდეგაც დაიწყო მათი რაოდენობის მკვეთრი ზრდა და 2014 წელს 13,9 მილიონს მიაღწია; ამჟამად დასაქმებულთა უმეტესობა პროფესიული დაგროვებით საპენსიო სქემის მონაწილეა (Department for Work and Pensions, 2015).

დიდ ბრიტანეთში დამსაქმებლები თანდათან აუქმებენ სქემებს, რომლებშიც გასაცემი პენსიის ოდენობაა განსაზღვრული (Defined benefit pension schemes, შემდგომში DB სქემები), და სანაცვლოდ დასაქმებულებს სთავაზობენ სქემებს, რომლებშიც განსაზღვრულია შენატანების ოდენობა (Defined contribution pension schemes, შემდგომში DC სქემები). ამის მიზეზია სქემების მზარდი დეფიციტი: დამსაქმებელს ეზრდება საპენსიო დავალიანება, რის გამოც მას ნაკლები თანხა რჩება ინვესტიციების განსახორციელებლად და მენილეების დასაკმაყოფილებლად, შედეგად, იგი ნაკლებად მიმზიდველი ხდება პოტენციური მყიდველისთვის და უმცირდება ბანკისგან სესხის აღების შესაძლებლობა (Monk, 2016).

პენსიების დაცვის ფონდისა და პენსიების რეგულატორის (Pension Protection Fund; The Pensions Regulator, 2016) მონაცემებით, 2015 წელს DB სქემებში განევრიანებულ დასაქმებულთაგან:

- ა) 24% არის ღია სქემების (სქემები, რომლებიც ღიაა ახალი მონაწილეებისთვის) მონაწილე, რაც 10%-ით ნაკლებია 2011 წლის მაჩვენებელთან შედარებით (34%) და 31%-ით ნაკლებია 2007 წელთან შედარებით (55%).
- ბ) ახალი მონაწილეებისთვის დახურულ სქემებში განევრიანებულია დასაქმებულთა 59%, ეს მონაცემი 2011 წელთან შედარებით მცირედით შეიცვალა (58%), მაგრამ მნიშვნელოვნად გაიზარდა 2007 წლის ანალოგიურ მონაცემთან შედარებით (41%),
- გ) ახალი შენატანებისთვის დახურული სქემების (სქემები, რომლებიც დახურულია ახალი მონაწილეებისთვის, ხოლო სქემის მონაწილეებს აღარ შეუძლიათ, გადარიცხონ შენატანები) მონაწილეა 16%, რაც მკვეთრი ზრდაა 2011 (8%) და 2007 წლებთან (3%) შედარებით.

2015 წელს DB სქემების აქტიურ მონაწილეთა (დასაქმებული, რომელიც იხდის შენატანებს) რაოდენობა 2014 წელთან შედარებით 3,4%-ით შემცირდა და შეადგინა 1,75 მილიონი ადამიანი, რაც მნიშვნელოვანი ვარდნაა 2006 წელთან შედარებით, როდესაც აღნიშნული კატეგორია შეადგენდა 3,5 მილიონზე მეტ ადამიანს.

*/// სვეტი - დამატებითი კერძო დაგროვებითი პენსია:*

იმ ადამიანებს, რომლებსაც სურთ, უფრო მეტი დააგროვონ სიბერისთვის, ვიდრე პროფესიული დაგროვებითი საპენსიო სქემა იძლევა ამის საშუალებას, ან რომლებიც თვითდასაქმებული არიან, შეუძლიათ ისარგებლონ დამატებითი კერძო დაგროვებითი საპენსიო სქემებით (Personal pension scheme), პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია საპენსიო ფონდში დაგროვებული თანხების ოდენობაზე (DC სქემა). საპენსიო შენატანი გათავისუფლებულია საშემოსავლო გადასახადისგან (UK Government, 2016d).

დიდი ბრიტანეთის საგადასახადო სამსახურის 2014 წლის მონაცემებით (HM Revenue and Customs, 2016), აღნიშნულ სქემა-

ში განვერიანებულია 6,4 მილიონი ადამიანი (ქვეყანაში დასაქმებულთა დაახლოებით 25%), რაც 1,1 მილიონით მეტია 2012 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. ამის მიზეზად დიდი ბრიტანეთის საგადასახადო სამსახური ასახელებს ავტომატური ჩართვის სქემის ამოქმედებისგან მიღებულ ეფექტს.

ახალი ზელანდიის საპენსიო სისტემა სამი სვეტიცისგან შედგება (Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016):

- I. სახელმწიფო პენსია;
- II. კერძო პროფესიული დაგროვებითი პენსია;
- III. კერძო ინდივიდუალური დამატებითი დაგროვებითი პენსია.

I. სახელმწიფო პენსია: სახელმწიფო პენსიის მისაღებად საჭიროა, პირი ცხოვრობდეს ახალ ზელანდიაში 10 წლის განმავლობაში 20 წლის ასაკის მიღწევის შემდეგ, აქედან 5 წელი უნდა ცხოვრობდეს ქვეყანაში 50 წლის ასაკს მიღწევის შემდეგ. სახელმწიფო პენსია ყველასათვის თანაბარია და მიზნად ისახავს ხანდაზმულთა დაცვას სიღარიბისგან. პენსიის ოდენობაა 421 ახალზელანდიური დოლარი კვირაში (2014 წლის მონაცემებით). სახელმწიფო პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი 40%. პენსია იზრდება სამომხმარებლო ფასების ინდექსის ზრდასთან ერთად. სახელმწიფო პენსია ფინანსდება საერთო გადასახადებიდან. ვინც ვერ აკმაყოფილებს სახელმწიფო პენსიის მისაღებად დადგენილ მოთხოვნებს, მიიღებს სოციალურ დახმარებას (OECD, 2015a, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016, Social Security Administration, 2014b).

II. კერძო პროფესიული დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ერთ-ერთი შემადგენელია ავტომატური ჩართვის სქემა (KiwiSaver scheme), რომელიც შემოიღეს 2007 წელს. ეს მიზნად ისახავდა კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში ჩართულ დასაქმებულთა რაოდენობის გაზრდას, რადგან 2005 წლისთვის, დასაქმებულთა მხოლოდ 30% იყო ჩართული აღნიშნულ სისტემაში. KiwiSaver სქემა იმართება კერძო კომპანიების (KiwiSaver providers) მიერ. დასაქმებული თავად ირჩევს, რომელი პროვაიდერი (აქტივების მმართველი) განახორციელებს მისი ფულის ინვესტირებას. KiwiSaver სქემის ფარგლებში დაგროვებული

თანხები არ არის გარანტირებული სახელმწიფოსგან, შესაბამისად, დასაქმებული თავად ირჩევს საინვესტიციო პორტფელს საკუთარი რისკის ფასად (The Treasury, 2012, Inland Revenue, n.d., Kritzer B. E., 2007).

KiwiSaver სქემა განსაზღვრული შენატანების ოდენობის (Defined contribution pension) პრინციპს ეფუძნება და პენსია დამოკიდებულია საპენსიო ფონდში შენატანებისა და საინვესტიციო მოგების შედეგად დაგროვებული თანხების ოდენობაზე.

სქემაში ჩართვა შეუძლია 18-დან 65 წლამდე ასაკის დასაქმებულს. თუ დასაქმებული 60 წლის ან უფროსი ასაკისაა, იგი საპენსიო თანხების გამოტანას შეძლებს სქემაში ჩართვიდან 5 წლის გასვლის შემდეგ. სქემაში ავტომატურად ერთვება ის დასაქმებული, რომელიც ახალ სამუშაოს იწყებს ახალ დამსაქმებელთან. დანარჩენი დასაქმებულები საკუთარი სურვილით შეიძლება ჩაერთონ აღნიშნულ სქემაში (Kritzer B. E., 2007, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016).

დასაქმებული იხდის ხელფასის 3%-ს, 4%-ს ან 8%-ს საკუთარი არჩევანის შესაბამისად. თუ დასაქმებული განეწიანდება ავტომატური ჩართვის, ანუ KiwiSaver სქემაში, დამსაქმებელი ვალდებულია, გადარიცხოს დასაქმებულის (მონაწილის) საპენსიო ანგარიშზე მისი ხელფასის 3%. დასაქმებულს საკუთარი სურვილით შეუძლია უფრო მეტი თანხის გადარიცხვა. სქემაში ჩართვა თვითდასაქმებულსაც შეუძლია (OECD, 2015a).

სახელმწიფო რიცხავს სქემის მონაწილის საგადასახადო შეღავათს მის საპენსიო ანგარიშზე. მაქსიმალური საგადასახადო შეღავათი შეადგენს 1 042,86 ახალზელანდიურ დოლარს 2011 წლის 30 ივნისამდე გადარიცხულ თანხებზე, ხოლო მას შემდეგ – 521,43 დოლარს. მაქსიმალური საგადასახადო შეღავათის მისაღებად სქემის მონაწილემ საკუთარ საპენსიო ანგარიშზე უნდა გადარიცხოს არანაკლებ 1 042,86 დოლარი, ანუ სახელმწიფო იხდის 50 ცენტს დასაქმებულის მიერ გადარიცხულ ყოველ დოლარზე (OECD, 2015a).

იმ შემთხვევაში თუ დასაქმებული, სქემაში ჩართვიდან 8 კვირის შემდეგ გამოვა სქემიდან (opt out), ახალი ზელანდიის შემოსავლების სამსახური დაუბრუნებს მას და დამსაქმებელს განხორციელებულ შენატანებს.

სქემის მონაწილეს შეუძლია, დროებით შეწყვიტოს შენატანების გადახდა. ამ შემთხვევაში სხვადასხვა პირობაა დაწესებული მონაწილისთვის, რომელიც 12 თვეზე მეტი ხნით იყო ჩართული სქემაში და მონაწილისთვის, რომელიც უფრო ნაკლები დროის განმავლობაში ახორციელებდა შენატანებს. პირველ შემთხვევაში დასაშვებია შენატანების შეწყვეტა 3 თვიდან 5 წლამდე ვადით, შენატანების გადახდის განახლება შესაძლებელია ნებისმიერ დროს. აღნიშნული უფლებების გამოყენების რაოდენობა არაა შეზღუდული. მეორე შემთხვევაში, შენატანების გადახდის 3 თვის ვადით (გარემოებების გათვალისწინებით, აღნიშნული ვადა შეიძლება გაგრძელდეს) შეწყვეტის ნებას რთავს ახალი ზელანდიის შემოსავლების სამსახური მხოლოდ მაშინ, როდესაც მონაწილე განიცდის ფინანსურ სირთულეებს (მაგალითად, მისი ან მასზე დამოკიდებული პირის ავადმყოფობის შემთხვევაში).

პენსიების გაცემა იწყება შემდეგ შემთხვევებში:

- ა) საპენსიო ასაკის (65 წელი) მიღწევასა,
- ბ) სქემაში განწევრიანებიდან 5 წლის გასვლის შემდეგ, თუ პირი ჩაერთო მასში 60 წლის ასაკის მიღწევის შემდეგ.

შესაძლებელია საპენსიო დანაგროვის ვადაზე ადრე გატანა შემდეგ შემთხვევებში:

- ა) პირველი საცხოვრებლის შესაძენად (**first-home withdrawal**), იმ პირობით, რომ საპენსიო ანგარიშზე დარჩება, სულ მცირე, 1000 ახალზელანდიური დოლარი. ამისათვის საჭიროა, პირი იყოს **KiwiSaver** სქემის მონაწილე 3 წლის განმავლობაში მაინც.
  - ბ) მონაწილის მძიმე ფინანსური მდგომარეობის დროს, როდესაც: შემოსავალი არ ჰყოფნის საარსებოდ;  
იპოთეკურ სესხს ვეღარ იხდის და საცხოვრებლის დაკარგვის საფრთხის წინაშეა;  
საცხოვრებლის მოდიფიკაციაა საჭირო, მონაწილის ან მასზე დამოკიდებული ოჯახის წევრის შეზღუდული შესაძლებლობის გამო;
- მკურნალობის ხარჯების გადახდაა საჭირო მონაწილის ან მასზე დამოკიდებული ოჯახის წევრის მძიმე ავადმყოფობის გამო;

მონაწილეზე დამოკიდებული ოჯახის წევრის დაკრძალვის ხარჯებია დასაფარი.

- გ) მონაწილის ავადმყოფობის შემთხვევაში, როდესაც იგი სამუდამოდ კარგავს შრომისუნარიანობას ან მის სიცოცხლეს საფრთხე ემუქრება;
- დ) მუდმივად საცხოვრებლად სხვა ქვეყანაში (გარდა ავსტრალიისა) წასვლის შემთხვევაში (Kritzer B. E., 2007, Wilmington Publishing & Information Ltd, 2016).

საპენსიო დანაგროვი, მისი მფლობელის გარდაცვალების შემთხვევაში გადაეცემა მის მემკვიდრეს (Gareth Morgan Investments, 2015).

დასაქმებულისა და დამსაქმებლის საპენსიო შენატანზე არ ვრცელდება საგადასახადო შეღავათი, საინვესტიციო მოგება იბეგრება, ხოლო პენსიები გათავისუფლებულია გადასახადისგან (Gareth Morgan Investments, 2015, Inland Revenue, n.d.).

**KiwiSaver** სქემის ფარგლებში ახალი ზელანდიის შემოსავლების სამსახურს გააჩნია შემდეგი უფლებამოსილებები:

- ა) დამსაქმებლებისთვის **KiwiSaver** სქემის შესახებ საინფორმაციო პაკეტს მიწოდება დასაქმებულებისთვის გასაცნობად;
- ბ) დასაქმებულებისა და დამსაქმებლების შენატანების შეგროვება;
- გ) შენატანების გადარიცხვა **KiwiSaver** სქემის შესაბამის პროვაიდერთან, რათა მან განახორციელოს ამ თანხების ინვესტირება;
- დ) შესაბამის საპენსიო სქემებში იმ დასაქმებულების განაწილება, რომლებმაც არ აირჩიეს სასურველი საპენსიო სქემა;
- ე) საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა **KiwiSaver** სქემის თაობაზე.

საფინანსო ბაზრის სააგენტო (Financial Markets Authority) ახორციელებს **KiwiSaver** პროვაიდერების საქმიანობის ზედამხედველობას და აწესებს სანქციებს მათი მხრიდან კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში (Financial Markets Authority, n.d.).

KiwiSaver სქემაში განვეერიანებულთა რაოდენობა სტაბილურად იზრდება 2008 წლიდან. 2008 წელს KiwiSaver სქემის მონაწილე იყო 716 ათასზე მეტი დასაქმებული (ავტომატურად ჩართული – 260 000), ხოლო 2015 წელს მათი რიცხვი 2,5 მილიონამდე გაიზარდა (ავტომატურად ჩართული – 1 მილიონი). ავტომატური ჩართვის სქემიდან გამოსვლის (opt out) მაჩვენებელი 2012 წლიდან თანდათან მცირდება (2012 – 256 000; 2015 – 234 000) და ამჟამად ყველაზე დაბალ მაჩვენებელზეა 2009 წლის შემდეგ. 2015 წელს KiwiSaver სქემის საპენსიო დანაგროვის საერთო მოცულობამ შეადგინა 28,5 მილიარდი ახალზელანდიული დოლარი, რაც დაახლოებით 1/3-ით მეტია 2014 წელთან შედარებით (21,7 მილიარდი) და 224%-ით მეტია 2012 წელთან შედარებით (12,7 მილიარდი). მკვეთრად გაიზარდა საინვესტიციო მოგებაც 2013-2015 წლებში: 2013 – 0,4 მლრდ; 2014 – 1,5 მლრდ; 2015 – 3 მლრდ (Inland Revenue, 2015, Financial Markets Authority, 2015). NE

2014 წლის 30 ივნისისთვის, 18-64 წლის ასაკის მოსახლეობის 67% განვეერიანებული იყო KiwiSaver სქემაში (OECD, 2015a).

გარდა KiwiSaver სქემისა, არსებობს სხვა სახის პროფესიული დაგროვებითი საპენსიო სქემები, ამ სქემებში ჩართულ დასაქმებულთა რაოდენობა თანდათან მცირდება ბოლო წლების განმავლობაში: 2003 წელს მათი რაოდენობა შეადგენდა დასაქმებულთა 13,89%-ს, ხოლო 2012 წელს მათი წილი შემცირდა 10%-მდე. KiwiSaver სქემისგან განსხვავებით, აღნიშნული სქემების სუბსიდირებას სახელმწიფო არ ახდენს საგადასახადო შეღავათებით ან სხვა რაიმე სახით (OECD, 2015a).

## 2.4. საპენსიო სისტემების მდგრადობა და გამოწვევები

სახელმწიფოში არსებული დემოგრაფიული ვითარება და შრომითი ბაზარი განსაზღვრავს გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის მდგრადობას. შობადობა, სიცოცხლის ხანგრძლივობა, მიგრაცია განსაზღვრავს ხანდაზმულთა თანაფარდობას შრომისუნარიან მოსახლეობასთან, სისტემის მდგრადობის კიდევ ერთი მაჩვენებელია პენსიონერთა თანაფარდობა გადასახადის გადამხდელ დასაქმებულებთან, რასაც, გარდა დემოგრაფიული

ვითარებისა, განსაზღვრავს შრომითი ბაზარზე არსებული ვითარება: უმუშევრობის დონე, ფორმალური დასაქმების დონე. გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში, დღევანდელ ხანდაზმულთა პენსიები ფინანსდება დღევანდელი დასაქმებულების გადასახადებით, შესაბამისად, რაც უფრო ნაკლები შრომისუნარიანი ადამიანია ერთ ხანდაზმულზე, მით უფრო მეტია საგადასახადო ტვირთი დასაქმებულებზე და მით უფრო რთულია პენსიონერთა უზრუნველყოფა მაღალი პენსიებით.

სამომავლოდ, განვითარებული ქვეყნების დემოგრაფიული ვითარება (მოსახლეობის დაბერება) გაართულებს გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის მდგრადობის უზრუნველყოფას. გაიზრდება ხანდაზმული მოსახლეობის რაოდენობა და მნიშვნელოვნად შეიცვლება შრომისუნარიან მოსახლეობასთან მათი თანაფარდობა სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდის გამო. აღმოსავლეთ ევროპაში აღნიშნული თანაფარდობის ცვლილება ხანდაზმულთა სასარგებლოდ უფრო თვალსაჩინო იქნება სამუშაო ძალის ემიგრაციის გამო (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2015).

აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ, ბევრმა განვითარებულიმა სახელმწიფომ განახორციელა გარკვეული ცვლილებები საპენსიო სისტემაში:

- ა) საპენსიო ასაკის ზრდა: OECD ქვეყნების დაახლოებით ნახევარმა დაიწყო, ან აპირებს საპენსიო ასაკის გაზრდას. 2010 წელთან შედარებით, 2050 წლისთვის, კაცების საშუალო საპენსიო ასაკი გაიზრდება 2,5 წლით, ქალების - 4 წლით და მიაღწევს 65 წელს ორივე სქესისთვის, თუმცა სიცოცხლის ხანგრძლივობა უფრო სწრაფი ტემპებით გაიზრდება, რის გამოც საპენსიო ასაკში სიცოცხლის ხანგრძლივობა 2050 წლისთვის მოიმატებს კაცისთვის 3 წლით, ხოლო ქალისთვის -2,5 წლით (OECD, 2011c). საპენსიო ასაკის კიდევ უფრო გაზრდა კი პოლიტიკური მიზანშეწონილობის გათვალისწინებით საკმაოდ პრობლემურია.
- ბ) პენსიის გამოთვლის წესის ცვლილება, რაც შეამცირებს ჩანაცვლების კოეფიციენტს:
- ბ.ა) გაიზარდა წლების რაოდენობა, საიდანაც გამოითვლება პენსიაზე გასვლამდე საშუალო ხელფასის ოდენობა



(Schwarz & Arias, 2014). რაც მეტია პირის საშუალო ხელფასი, მით მეტ პენსიას მიიღებს იგი, ამიტომ ეს ნაბიჯი პენსიის ოდენობას შეამცირებს;

ბ.ბ) ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ხდება გადანაცვლება პენსიის ხელფასთან ინდექსაციიდან ინფლაციასთან ინდექსაციის მიმართულებით (Schwarz & Arias, 2014). რადგან ხელფასის ზრდის ტემპი აღემატება ინფლაციის დონის ზრდას, ეს ნაბიჯი შეამცირებს პენსიის ზრდის ტემპს.

მიუხედავად ამ ცვლილებებისა, 2060 წლისთვის მსოფლიო ბანკის კვლევაში (Schwarz & Arias, 2014) შერჩეული 40 ქვეყნიდან დაახლოებით 75%-ში მოხდება მშპ-ს მიმართ საპენსიო დანახარჯების ზრდა, ხოლო იმ ქვეყნებში, რომლებშიც ნავარაუდებია ამ მაჩვენებლის შემცირება, მსოფლიო ბანკის ექსპერტების აზრით, ამ პროგნოზის სისწორე საეჭვოა, რადგან დღევანდელი საპენსიო სისტემის შენარჩუნების შემთხვევაში, მაგალითად, პოლონეთში პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი 2060 წლისთვის უნდა განახევრდეს, რაც, პოლიტიკური მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, ნაკლებად სავარაუდოა და დიდი ალბათობით ხელისუფლებას მოუწევს პენსიების ზრდის დასაფინანსებლად დამატებითი რესურსების გამოყოფა. რაც მოსალოდნელი დემოგრაფიული პრობლემების გამო, დაგროვებითი პენსიის განვითარების გარეშე, საკმაოდ რთული იქნება.

ევროპის კომისიის მიერ მომზადებული „პენსიის ადეკვატურობის 2015 წლის ანგარიში“ გამოთვლილია 2053 წლისთვის მოსალოდნელი პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტები და სხვადასხვა საპენსიო მოდელის (სახელმწიფო გადანაწილებითი, კერძო დაგროვებითი, პროფესიული და სხვა) წილი საპენსიო უზრუნველყოფაში. ანგარიშის შედეგებს თავდაპირველად ორი ქვეყნის - ესტონეთისა და საფრანგეთის მაგალითზე განვიხილავთ, შემდეგ გადავალთ ზოგადად ევროკავშირის მასშტაბით მიღებულ შედეგებზე:

ა) საფრანგეთში ნავარაუდებია ჩანაცვლების კოეფიციენტის შემცირება დაახლოებით 13%-ით, ეს შემცირება ეხება, როგორც სახელმწიფო, ისე პროფესიულ სქემებს. ამგვარმა შემცირებამ შეიძლება საზოგადოებაში უკმაყოფილება გამოიწვიოს და უზიძგოს ხელისუფლებას, გაზარდოს პენ-

სიები, ეს კი დამატებით ტვირთად შეიძლება დაანვეს გადასახადის გადამხდელებს.

- ბ) ესტონეთში მოსალოდნელია სახელმწიფო პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტის შემცირება 8%-ით, მაგრამ მთლიანად პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტი გაიზრდება კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარების ხარჯზე.
- გ) ევროკავშირის ქვეყნებში მოსალოდნელია საპენსიო უზრუნველყოფაში სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის როლის შემცირება და კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ხვედრითი წონის ზრდა.

განვითარებული ქვეყნების უმეტესობაში გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის პრობლემას წარმოადგენს მიმდინარე დემოგრაფიული ცვლილებები, მოსახლეობის დაბერების პროცესის სახით. შედეგად შრომისუნარიანი ადამიანების ხვედრითი წილი ქვეყნის მოსახლეობაში შემცირდება, ხოლო ხანდაზმულებისა კი გაიზრდება, რამაც შეიძლება გაართულოს სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის ღირსეული სიბერის უზრუნველყოფა. ესტონეთმა ამ პრობლემის მოსაგვარებლად შემოიღო სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რაც, ევროკომისიის ანგარიშს თუ დავეყრდნობით, დადებითი შედეგს გამოიღებს მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, ხოლო იმ ქვეყნების უდიდეს ნაწილში, რომლებშიც ხანდაზმულთა საპენსიო უზრუნველყოფა თითქმის მთლიანად გადანაწილებითი საპენსიო სისტემიდან ხორციელდება, მოსალოდნელია ჩანაცვლების კოეფიციენტის მნიშვნელოვანი შემცირება.

დასავლეთის ქვეყნებში, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეის ფარგლებში, მე-20 საუკუნეში ჩამოყალიბებულმა უნივერსალურმა სახელმწიფო გადანაწილებითმა საპენსიო სისტემებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ხანდაზმულ მოსახლეობაში სიღარიბის შემცირებაში და ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნებაში, რომელიც მათ პენსიაზე გასვლამდე ჰქონდათ. მომავალში მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი განვითარებულ ქვეყნებში, მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის გამო სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის მდგრადობა მნიშვნელოვანი ნიხის ქვეშ აღმოჩნდება. აღნიშნული პრობლე-

მის მოსაგვარებლად სავარაუდოდ სასარგებლო იქნება დაგროვებითი საპენსიო სისტემის უფრო მეტად განვითარება, რათა პენსიონერი არ იყოს დამოკიდებული მხოლოდ სახელმწიფო პენსიაზე და შემცირდეს დასაქმებულებსა და საპენსიო ასაკის ადამიანთა თანაფარდობის ცვლილებით გამოწვეული რისკები.

### III თაზვი. საქართველოს საპენსიო სისტემის კვლევა: გა- წვითარების ტენდენციები და მოლოდინები

#### 3.1. დამოუკიდებელი საქართველოს საპენსიო პოლიტიკა

დამოუკიდებელ საქართველოს მემკვიდრეობით ხვდა წილად საბჭოთა საპენსიო სისტემა, რომელიც მიზნად ისახავდა პენსიაზე გასვლამდე არსებული ცხოვრების დონის შენარჩუნებას.

პენსია შეადგენდა მუშაობის ბოლო წლის ან ბოლო 5 წლის (რომელიც უფრო ხელსაყრელი იქნებოდა პენსიონერისთვის) ხელფასის 55%-ს (The World Bank, 1993).

პენსიებისა და სხვა სოციალური გასაცემლების ადმინისტრირება ხორციელდებოდა ერთიანი საპენსიო და სამედიცინო დაზღვევის ფონდის მიერ. ფონდი ფინანსდებოდა სოციალური შესატანებიდან, რომელსაც იხდიდა როგორც დამსაქმებელი (სახელმწიფო და კერძო საკუთრებაში მყოფი საწარმოები - სახელფასო ფონდის 37%-ის ოდენობით, საბიუჯეტო დაწესებულებები - სახელფასო ფონდის 26%-ის ოდენობით), ისე დასაქმებული (ხელფასის 1%) (The World Bank, 1993).

დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველ წლებში საქართველოში საპენსიო ვალდებულებები საკმაოდ დიდი იყო - 1991 წლის მონაცემებით, საპენსიო დანახარჯები შეადგენდა მთლიანი შიდა პროდუქტის 10% (The World Bank, 1993), რაც უახლოვდება განვითარებული ქვეყნების დანახარჯებს ამ სფეროში. შედარებისთვის - 2017 წელს საქართველოში ეს მაჩვენებელი დაახლოებით 4,4% შეადგენდა. მსოფლიო ბანკის 1993 წელს გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით, შემოსავლები, რომლითაც უნდა დაფინანსებულიყო პენსიები, სწრაფად იკლებდა ეკონო-

მიკური პრობლემების გამო. იმავე ანგარიშის მიხედვით, 1992 წელს ფონდის შემოსავლებმა დაგეგმილის 50-60% შეადგინა, რის გამოც, პენსიების გაცემა არარეგულარულად ხდებოდა.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ეკონომიკური კოლაფსის პირობებში, პენსიაზე გასვლამდე არსებული ცხოვრების დონის შენარჩუნების პრინციპზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემის შენარჩუნება შეუძლებელი გახდა.

სოციალური შესატანების/გადასახადის (1997 წელს ტერმინი «სოციალური შესატანი» შეიცვალა «სოციალური გადასახადით») განაკვეთები დროთა განმავლობაში იცვლებოდა (2004 წელს ახალი ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, ეკონომიკური აქტივობის წახალისების მიზნით, მისი განაკვეთი შემცირდა 20%-მდე) ისევე, როგორც სახელმწიფო ფონდის სახელწოდება. სოციალურმა შესატანმა/გადასახადმა ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან მალევე დაკარგა ის ფუნქცია, რომელიც მას აქვს განვითარებულ ქვეყნებში, სადაც პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია მუშაობის მანძილზე გადახდილი სოციალური შესატანის ოდენობაზე. 2008 წელს სოციალური გადასახადი საერთოდ გაუქმდა და სანაცვლოდ გაიზარდა საშემოსავლო გადასახადი 12%-დან 20%-მდე.

პენსიის ოდენობა აღარ ეფუძნებოდა პენსიაზე გასვლამდე არსებულ ხელფასს და მხოლოდ სახელმწიფოს გადაწყვეტილებაზე იყო დამოკიდებული. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, პირველივე წლებიდან, პენსიის ოდენობა გათანაბრდა ყველა ასაკით პენსიონერისათვის და შეადგინა 50 აშშ ცენტის ეკვივალენტი კუპონებში. 1998 წლის აგვისტოში პენსია გახდა 14 ლარი - ეს ოდენობა უცვლელი დარჩა 2004 წლამდე და ინფლაციის გამო მისი მსყიდველუნარიანობა მნიშვნელოვნად შემცირდა (თუ აშშ დოლარებში ვიანგარიშებთ, 1998 წლის აგვისტოში პენსია იყო 10,4 დოლარი, 2003 წელს - 6,54). 2003 წელს პენსია იმ დროისთვის არსებული საშუალო ხელფასის 11,1% შეადგენდა და მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდებოდა საარსებო მინიმუმს. 2004 წლიდან იწყება სახელმწიფო პენსიის თანდათანობით ზრდა.

ბიუჯეტზე წნეხის შემცირების მიზნით, 1996 წელს საპენსიო ასაკი 5 წლით გაიზარდა და შრომითი პენსიისთვის 65 წელი კა-

ცისტვის და 60 წელი ქალისთვის შეადგინა, ხოლო სოციალური პენსიისთვის (მათთვის, ვინც ვერ დააგროვა დადგენილი სტაჟი - 25 წელი კაცისთვის, 20 წელი ქალისთვის) ეს მაჩვენებლები იყო შესაბამისად 70 და 65 წელი.

საქართველოში იყო საპენსიო სისტემის სავალდებულო სადაზღვევო პრინციპზე გადასვლის მცდელობა და 2003 წლის ივნისში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონები „სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შესახებ», „სავალდებულო სადაზღვევო პენსიების შესახებ“ და „სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სფეროში ინდივიდუალური (პერსონიფიცირებული) აღრიცხვისა და ინდივიდუალური ანგარიშების შემოღების შესახებ», რომელთა მიხედვით, ასაკით სავალდებულო სადაზღვევო პენსია უნდა განსაზღვრულიყო ორი - საბაზისო და სადაზღვევო ნაწილით. საბაზისო ნაწილი დამოკიდებული უნდა ყოფილიყო პენსიის დანიშვნის წინა წელს ქვეყანაში არსებული საშუალო თვიური ხელფასის ოდენობაზე (საბაზისო ნაწილი =  $0.13 \times$  საშუალო ხელფასი), ხოლო სადაზღვევო ნაწილის ოდენობა დამოკიდებული იქნებოდა დაზღვეულის შრომითი საქმიანობის განმავლობაში გადახდილი სოციალური შენატანის ოდენობასა და შრომით სტაჟზე. თუმცა, 2003 წლის ნოემბერში, ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, კანონების ამოქმედება გადაიდო, ხოლო 2005 წელს მიღებული კანონით „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, ზემოაღნიშნული კანონები გაუქმდა. შედეგად შენარჩუნდა საპენსიო უზრუნველყოფის 1990-იან წლებში ჩამოყალიბებული სისტემა, რომლის მიხედვით, სახელმწიფო თავად ახორციელებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფას. პენსიის ოდენობა არ არის დამოკიდებული შრომითი საქმიანობის განმავლობაში გადახდილი გადასახადის ოდენობასა და შრომით სტაჟზე.

2007 წლის 1 სექტემბრიდან, 2012 წლის 1 სექტემბრამდე, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, დაწესებული იყო სახელმწიფო პენსიის დანამატი სტაჟის მიხედვით შემდეგი ოდენობით: 5 წლამდე საერთო შრომითი სტაჟის მქონე პენსიონერებისათვის – 2 ლარი; 5-დან 15 წლამდე – 4 ლარი; 15-დან 25 წლამდე – 7 ლარი; 25 და მეტი საერთო შრომითი სტაჟის მქონე პენსიონერებისათვის – 10 ლარი. 2012 წლის 1 სექტემბრიდან სახელმწი-

ფო პენსიები გაიზარდა 100 ლარიდან 125 ლარამდე 67 წლისა და უფროსი ასაკის პირებისთვის, ხოლო 67 წლამდე ასაკის პირებისთვის - 110 ლარამდე, რასაც მოჰყვა სტაჟის მიხედვით დანამატის გაუქმება. 2013 წლის აპრილიდან, სახელმწიფო პენსიები კვლავ გათანაბრდა ყველასათვის და შეადგინა 125 ლარი. იმავე წლის სექტემბრიდან პენსია გაიზარდა 150 ლარამდე. 2015 წლის სექტემბრიდან კი - 160 ლარამდე. 2016 წლის 1 ივლისიდან მისი ოდენობა 180 ლარი გახდა, რაც მცირედით აღემატება საარსებო მინიმუმს (175,7 ლარი 2018 წლის I კვარტლის საშუალო მონაცემებით). 2016 წლის მონაცემებით, საშუალო ხელფასი ქვეყანაში 940 ლარია, პენსია კი ამ თანხის 19,14%-ია, რაც მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება OECD ქვეყნებისა და ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს - შესაბამისად, 54,4% და 58%.

რადგან პენსიის ოდენობა თანაბარია თითქმის ყველასთვის, მისი ჩანაცვლების კოეფიციენტი მკვეთრად მცირდება შედარებით მაღალი შემოსავლების მქონე პირებში: ვინც ქვეყანაში არსებული საშუალო ხელფასის ნახევარს იღებდა პენსიაზე გასვლამდე, მისთვის ჩანაცვლების კოეფიციენტი 38,5%, ხოლო ვინც საშუალო ხელფასის ერთნახევარზე მეტს გამოიმუშავებდა, მისთვის ეს მაჩვენებელი შეადგენს 12,6%-ს. შედარებისთვის, OECD ქვეყნებში იგივე მაჩვენებლებია, შესაბამისად - 71% და 48,4%, ხოლო ევროკავშირის ქვეყნებში - 70% და 53,3% (OECD, 2013). ჩანაცვლების კოეფიციენტი უფრო მაღალია ქალებისთვის (26% - 2014წ.), ვიდრე კაცებისთვის (16,3% - 2014წ.), რადგან კაცები საშუალოდ უფრო მეტ შემოსავალს იღებენ მუშაობის პერიოდში. OECD ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში, ჩანაცვლების კოეფიციენტი არ განსხვავდება სქესის მიხედვით. ამ მონაცემებიდან ნათლად ჩანს, რომ საქართველოს დღევანდელი საპენსიო სისტემის მიზანია ხანდაზმულებში სიღარიბის დონის შემცირება, რასაც საარსებო მინიმუმთან მისი თანაფარდობაც ადასტურებს.

ის, რომ პენსიის ოდენობა არ არის დამოკიდებული შრომითი საქმიანობის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტში გადახდილი საშემოსავლო გადასახადის მოცულობაზე და შრომით სტაჟზე, ამცირებს სისტემის მიმართ სამართლიანობის განცდას მოსახლეობაში.

ქვეყნის საპენსიო სისტემა რეგულირდება “სახელმწიფო პენსიის შესახებ” საქართველოს კანონით, რომლის მიხედვითაც: “პენსიაზე უფლების წარმოშობის საფუძველია საპენსიო ასაკის – 65 წლის მიღწევა. ამასთანავე, პენსიაზე უფლება ქალებს წარმოეშობათ 60 წლიდან.».

ეს კანონი ვრცელდება: „საქართველოს მოქალაქეებზე, მოქალაქეობის არმქონე პირებსა და პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადების შეტანის მომენტისათვის ბოლო 10 წლის განმავლობაში საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერ საფუძველზე მუდმივად მცხოვრებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე».

2015 წელს მიიღეს “მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ» საქართველოს კანონი, რომლის მიხედვით მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრებ პენსიონერებსა და სოციალური პაკეტის მიმღებ პირებს 2016 წლის 1 სექტემბრიდან მიეცემათ ყოველთვიური დანამატი მათთვის გათვალისწინებული სახელმწიფო პენსიის/სოციალური პაკეტის 20 პროცენტის ოდენობით.

1998 წელს მიღებული “არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ» კანონით, საქართველოში შეიქმნა ნებაყოფლობითი არასახელმწიფო (კერძო) საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემა, რომლის მიხედვითაც: “პენსია მონაწილეს მიეცემა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ განცხადების წარდგენიდან ერთი თვის განმავლობაში, ანდა საპენსიო ასაკის მიღწევამდე, თუ მან ნაწილობრივ ან მთლიანად დაკარგა შრომის უნარი. მონაწილეს უფლება აქვს, გადაავადოს პენსიის მიღების დრო“.

ფიზიკურ პირებზე ფულადი სახსრები (პენსიები) რეგულარულად გაიცემა, ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა საპენსიო შენატანებისა და საინვესტიციო მოგების ხარჯზე.

ხელშეკრულება არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ (შემდგომ - ხელშეკრულება) იდება არასახელმწიფო საპენსიო სქემის დამფუძნებელსა და მენაბრეს (ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელიც იხდის საპენსიო შენატანს საპენსიო სქემის მონაწილის სასარგებლოდ) შორის საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. ხელშეკ-

რულების თანახმად, დამფუძნებელი, საპენსიო სქემით დადგენილი წესის შესაბამისად, იღებს მონაწილის (ფიზიკური პირი, რომლის სასარგებლოდაც ხდება საპენსიო შენატანების გადახდა და პენსიის გაცემა) არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის ვალდებულებას, ხოლო მეანაბრე - საპენსიო შენატანების გადახდის ვალდებულებას.

ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს:

- ა) დამფუძნებელსა და მეანაბრეს შორის, სხვა ფიზიკური პირის სასარგებლოდ;
- ბ) დამფუძნებელსა და მონაწილეს შორის, თუ მონაწილე, ამავე დროს, არის მეანაბრე თავის სასარგებლოდ;
- გ) დამფუძნებელსა და საპენსიო სქემის მუშაკებს შორის, თუ დამფუძნებელი, ამავე დროს, არის მეანაბრე თავისი მუშაკების სასარგებლოდ. მონაწილის სასარგებლოდ დადებული ხელშეკრულება უნდა შეიცავდეს ჩანაწერს საპენსიო დანაგროვის ინვესტირების მიმართულებებისა და საპენსიო სქემის ფინანსური შედეგების ამ დანაგროვის ოდენობაზე ასახვის პირობების შესახებ.

არასახელმწიფო პენსიის სახეებია:

- ა) მუდმივი პენსია, რომელიც ეძლევა ფიზიკურ პირს პენსიის გაცემის დაწყებიდან გარდაცვალებამდე;
- ბ) განსაზღვრული ვადით გასაცემი პენსია, რომელიც ეძლევა ფიზიკურ პირს არანაკლებ ხუთი წლის განმავლობაში.

მუდმივი პენსია არის ინდივიდუალური ან ერთობლივი. ინდივიდუალური პენსია მონაწილეს ერიცხება და ეძლევა გარდაცვალებამდე. პენსიის დარიცხვა და გაცემა წყდება მონაწილის გარდაცვალებისთანავე. ერთობლივი პენსია მიეცემა საპენსიო სქემის წევრ მეუღლეებს პენსიის გაცემის დაწყებიდან გარდაცვალებამდე. ერთ-ერთი მეუღლის გარდაცვალების შემთხვევაში ამ პენსიის ნახევარი მიეცემა მეორე მეუღლეს.

განსაზღვრული ვადით გასაცემი პენსია მონაწილის გარდაცვალების შემთხვევაში საპენსიო უზრუნველყოფის ვადის დამთავრებამდე მიეცემა მის მემკვიდრეებს.



საპენსიო დანაგროვთა ინვესტირებას ახორციელებენ მხოლოდ აქტივების მმართველი კომპანიები საპენსიო დანაგროვთა მართვის შესახებ შეთანხმების საფუძველზე. აქტივების მმართველი კომპანია არ შეიძლება იყოს საპენსიო სქემის დამფუძნებელი, ან მენაბრის აფილირებული პირი ან თვით დამფუძნებელი, გარდა ბანკისა ან სადაზღვევო კომპანიისა.

დამფუძნებელი თვითონ ირჩევს საპენსიო დანაგროვთა მმართველ ერთ ან რამდენიმე კომპანიას. მას უფლება აქვს, რამდენიმე კომპანიასთან ერთდროულად დადოს ხელშეკრულება აქტივების მართვის შესახებ.

აქტივების მმართველი კომპანია ვალდებულია, აქტივების მართვის პროცესში გამოიყენოს სპეციალიზებული დეპოზიტარის (კომერციული ორგანიზაცია, რომელიც ახორციელებს შესაბამისი აქტივების, რომლებშიც მოხდა საპენსიო დანაგროვის ინვესტირება, მიღებას, შენახვას და აღრიცხვას) მომსახურება.

სპეციალიზებული დეპოზიტარი საქართველოში ჯერ არ არსებობს, ამიტომ მის ფუნქციებს ასრულებს საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ ლიცენზირებული სს „საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ცენტრალური დეპოზიტარი», რომელიც არის 4 კომერციული ბანკისა და საქართველოს საფონდო ბირჟის მფლობელობაში.

შენატანებისა და გასაცემი თანხების ოდენობის მიხედვით, საპენსიო სქემები იყოფა შემდეგ სახეებად:

- ა) სქემები, რომლებშიც განსაზღვრულია შენატანების ოდენობა და დამფუძნებლის ვალდებულება, შექმნას მონაწილეთა სახელობითი საპენსიო დანაგროვი და მის ხარჯზე რეგულარულად გასცეს პენსიები ამ კანონით გათვალისწინებული ხელშეკრულების შესაბამისად;
- ბ) სქემები, რომლებშიც განსაზღვრულია გასაცემი პენსიის ოდენობა და დამფუძნებლის მიერ გათვალისწინებულია პენსიების გადახდა, რომელთა ოდენობა დამოკიდებული არ არის სახელობითი საპენსიო დანაგროვის ოდენობაზე.

კანონით გათვალისწინებულია პროფესიული საპენსიო სქემის არსებობა, რომელიც არის დამსაქმებლის, დამსაქმებელთა გაერთიანების ან სხვა იურიდიული პირის მიერ დაფუძნებული

საპენსიო სქემა, რომლის მეანაბრეც არის დამსაქმებელი. დამსაქმებელი ან დამსაქმებელთა გაერთიანება შეიძლება იყოს ერთი ან რამდენიმე პროფესიული საპენსიო სქემის დამფუძნებელი. პროფესიული საპენსიო სქემის მონაწილე შეიძლება იყოს 18 წლის ასაკს მიღწეული პირი, რომელიც არანაკლებ 24 კალენდარული თვის განმავლობაში იმყოფება შრომით ურთიერთობაში მეანაბრე დამქირავებელთან. მონაწილეს შეუძლია, მხოლოდ ერთი პროფესიული საპენსიო სქემის მონაწილე იყოს.

პროფესიული საპენსიო სქემის მონაწილენი შეიძლება იყვნენ დამფუძნებლის (მეანაბრის) მუშაკთა ცალკეული კატეგორიები ან პროფესიული ჯგუფები. იმ პირთა ჩამონათვალი, რომლებსაც შეუძლიათ, გახდნენ პროფესიული საპენსიო სქემის მონაწილენი, განისაზღვრება შრომის ხელშეკრულებით.

პროფესიული საპენსიო სქემების საპენსიო შენატანებს იხდიან დამსაქმებელი ან დამსაქმებელი და მონაწილე ერთად, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად. თუ შენატანებს იხდის მხოლოდ დამსაქმებელი, ყველა მუშაკი, რომლებსაც უფლება აქვთ, იყვნენ პროფესიული სქემის მონაწილენი, გაერთიანებული უნდა იყოს ამ სქემაში.

არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის სფეროში ურთიერთობათა მარეგულირებელი სახელმწიფო ორგანოა სსიპ საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური.

საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილია მინიმალური სანესდებო კაპიტალი საპენსიო სქემის დამფუძნებელი იურიდიული პირებისთვის: სადაზღვევო კომპანია უნდა ფლობდეს სანესდებო კაპიტალს 1 500 000 ლარის ოდენობით. საპენსიო სქემის დამფუძნებელი ნებისმიერი სხვა იურიდიული პირი კი, 2 000 000 ლარის ოდენობით, ხოლო აქტივების მმართველი კომპანია 50 000 ლარის ოდენობით.

ქვემოთ მოყვანილია სსიპ საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური ინფორმაცია საპენსიო სქემების დამფუძნებლების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ (საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური, 2018):

ცხრილი N 1

აღსანიშნავია, რომ სადაზღვევო კომპანიებმა კალენდარული წელი დადებითი საინვესტიციო შემოსავლებით დაასრულეს.

როგორც აღნიშნული მონაცემებიდან ირკვევა, არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის მონაწილეა ქვეყანაში დასაქმებულთა უმნიშვნელო ნაწილი - 23 077, ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში მათმა რაოდენობამ უმნიშვნელოდ იმატა,

ორგანიზაციის დასახელება	საპენსიო შენატანები (2017წ)	მონაწილეთა რაოდენობა	პენსიის მიმღებ მონაწილეთა რაოდენობა	საპენსიო რეზერვები 2017 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით	საინვესტიციო შემოსავალი (2017წ)
სს“სადაზღვევო კომპანია ალდაგი”	3,355,948	10,178	-	18,430,072	1,671,664
სს “სადაზღვევო კომპანია ჯი პი აი ჰოლდინგი”	775,671	12,377	-	5,982,851	247,672
შპს “საქაერონავიგაცია”	2,253,592	522	-	2,327,115	78,447
<b>სულ</b>	<b>6,385,211</b>	<b>23,077</b>	<b>-</b>	<b>26,740,038</b>	<b>1,997,782</b>

სულ დაახლოებით 4700-ით. ქვეყანაში დასაქმებულთა რაოდენობა კი შეადგენს 1 707 ათას ადამიანს, საქსტატის 2017 წლის მონაცემებით.

არასახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემა არასათანადოდაა დარეგულირებული, არ არსებობს საგადასახადო შეღავათები, რომლებსაც შეეძლოთ სისტემაში ჩართვის სურვილის სტიმულირება; კანონმდებლობით არაა დანესებული საპენსიო დანაგროვის ვადაზე ადრე გამოტანის შეზღუდვები, ამიტომ შეინიშნება ე.წ. “გრძელი ფულის» ნაკლებობა და ინვესტირება გრძელვადიან ინსტრუმენტებში თითქმის არ ხდება; აქტივების მართვა პრაქტიკულად არ ხორციელდება, თანხების 90%-ზე

მეტი საბანკო დეპოზიტებშია ინვესტირებული და საინვესტიციო მოგება ემთხვევა საქართველოს კომერციულ ბანკებში არსებულ მოკლევადიან დეპოზიტებზე დარიცხულ პროცენტს.

აქედან გამომდინარე, კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარების დონე და მასშტაბები მონინავე ქვეყნებში არსებულ სისტემასთან შედარებით უმნიშვნელოა. მოსახლეობაც ნაკლებადაა დაინტერესებული ამ მოდელით, რისი მიზეზიც არის მოსახლეობის დაბალი შემოსავლები, დანაზოგის გაკეთების ტრადიციის არქონა, სისტემაში ჩართვის მასტიმულირებელი რეგულაციების (მაგალითად: საგადასახადო შეღავათები) არარსებობა და სისტემაში მონაწილე დაწესებულებათა მიმართ ნდობის დაბალი ხარისხი. მოსახლეობა არაა დარწმუნებული, რომ მათი შენატანები სათანადოდ იქნება დაცული. შესაბამისად, ბიზნესიც არ იჩენს სათანადო ინტერესს ამ სფეროს მიმართ.

საქართველოს საპენსიო სისტემა სოციალური დაცვის სისტემის ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილია მასზე დახარჯული თანხების მოცულობით. 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში ასაკით პენსიებზე მოდიოდა სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების ნახევარზე მეტი.

ხანდაზმულები სახელმწიფოს მხრიდან არა მხოლოდ ასაკით პენსიებით შეიძლება იყვნენ უზრუნველყოფილნი. ქვემოთ მოცემულია სხვა მნიშვნელოვანი პროგრამები/გასაცემლები, რომლებითაც ხანდაზმულებს შეუძლიათ სარგებლობა:

- ა) სახელმწიფო გასცემს საარსებო შემწეობას, რომელიც ფულადი სოციალური დახმარებაა და განკუთვნილია შეფასების სისტემით იდენტიფიცირებული ლატაკი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის. საარსებო შემწეობის ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. დახმარება გაიცემა ოჯახის თითოეულ წევრზე და მისი ოდენობაა 30-დან 60 ლარამდე (ბავშვზე დანამატი - 10 ლარი), ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის სიმძიმის მიხედვით. ამრიგად, ლატაკი პენსიონერები დამატებით იღებენ ასაკით პენსიის 20%-დან 33%-მდე. 2018 წლის აპრილის მდგომარეობით, საარსებო შემწეობის მიმღებია 80 000-მდე პენსიონერი, რაც პენსიონერთა საერთო რაოდენობის 11%-ა.

ბ) სახელმწიფო ადგენს საქართველოს ტერიტორიაზე მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების სოციალური დაცვის გარანტიებს სახელმწიფოს წინაშე განსაკუთრებული სამსახურის გავლის გამო და განსაზღვრავს ამ პირებისთვის, ან მათი ოჯახის წევრებისთვის სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნისა და გაცემის წესებს. კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის დანიშვნის საფუძვლებია: დადგენილი ნამსახურობის ვადის ამონაწერა; 65 წლის ასაკის მიღწევა; შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა; მარჩენლის გარდაცვალება ან ოჯახის წევრის გარდაცვალება. კომპენსაციის/სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიისა და სახელმწიფო პენსიის ერთად მიღება, გარკვეული გამოწვევების გარდა, აკრძალულია. ამ გასაცემელს იღებს 21 000 ადამიანი და მისი ოდენობა, გარკვეული გამოწვევების გარდა, არ უნდა აღემატებოდეს 560 ლარს;

გ) «საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის» ფარგლებში პენსიონერები უზრუნველყოფილი არიან სამედიცინო მომსახურების პაკეტით, რომელიც შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობისთვის განკუთვნილ პაკეტთან შედარებით მეტ მომსახურებას მოიცავს. მაგალითად, პენსიონერებისთვის გათვალისწინებულია სამკურნალო საშუალებების ხარჯების დაფინანსება.

კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ საპენსიო სისტემის რეფორმის საჭიროება ჯერ კიდევ ხელისუფლებაში მოსვლამდე 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის მომზადებულ საარჩევნო პროგრამაში აღნიშნა:

„საჭიროა, ჩამოყალიბდეს დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რომლითაც მოქალაქის მიერ პენსიის მიღების საფუძველი იქნება მისი საპენსიო შენატანებით დაგროვებული სახსრები. საქართველოში ამოქმედდება ევროკავშირის ქვეყნებში მოქმედი სახელმწიფო და არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევის უნიფიცირებულ კანონმდებლობაზე დაფუძნებული ახალი სისტემა, რომლის მეშვეობითაც თანდათანობით გავხდებით ევროპის სოციალური სივრცის ორგანული შემადგენელი ნაწილი. ახალი სისტემის საფუძველი მსოფლიოში აღიარებული ისეთი პრინციპებია, როგო-

რებიცაა სამართლიანობა, სოლიდარობა და გარანტირებულობა. (პოლიტიკური კოალიცია „ქართული ოცნება“, 2012).

კოალიციის ხელისუფლებაში მოსვლიდან მალევე, 2012 წლის ბოლოდან, დაიწყო მუშაობა საპენსიო რეფორმის საკითხებზე, რომელიც დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარებას გულისხმობს.

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის N400 დადგენილებით, დამტკიცდა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“, რომლის მიხედვით მთავრობამ აიღო დაგროვებით საპენსიო სისტემის განვითარების ვალდებულება: „პენსიონერთა რაოდენობა მზარდია და გაეროს მონაცემებით პენსიონერების რაოდენობა 2050 წლისათვის საქართველოს მოსახლეობის 25%-ს მიაღწევს, რაც სოციალური დანახარჯების მუდმივ ზრდას გამოიწვევს. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია ეტაპობრივად დაგროვებით საპენსიო სისტემაზე გადასვლა, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბაზისო პენსიის არამდგრადი ზრდისგან გამონეული წნეხის შემსუბუქებას“ (საქართველოს მთავრობა, 2014).

2016 წელს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში შემუშავდა საპენსიო რეფორმის მოდელი მსოფლიო ბანკის აქტიური მონაწილეობით. საპენსიო რეფორმის მოდელს შემდეგი სახე ჰქონდა: მოქალაქე ავტომატურად ერთვება კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში. აღნიშნულ სისტემაში დარჩენის შემთხვევაში დასაქმებული გადარიცხავს ხელფასის კანონმდებლობით დადგენილ ნაწილს სახელმწიფოს მიერ დაარსებულ არაკომერციულ საპენსიო ფონდში. აგრეთვე დამსაქმებელი და სახელმწიფოც ვალდებული იქნებიან, გადარიცხონ დადგენილი თანხები საპენსიო ფონდში დასაქმებულის სახელზე. დაგროვებული თანხების მართვას (ინვესტირებას) კერძო კომპანია განახორციელებს (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016).

2017 წლის ბოლოს, მთავრობის მიერ პარლამენტში ინიცირებულ იქნა კანონპროექტი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, პრინციპული განსხვავება 2016 წელს შემუშავებული მოდელისგან არის ის, რომ კანონპროექტის მიხედვით, დაგროვებით საპენსიო სისტემაში მონაწილეობა არის სავალდებულო 40 წლამდე ასაკის დაქირავებით დასაქმებულებისთვის (თვითდასაქმებულებისთვის ნებაყოფლობითია).

### 3.2. დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური ვითარება საქართველოში

3.2.1. დემოგრაფიული ვითარება საქართველოში: ნებისმიერი სახელმწიფოს სოციალური დაცვის სისტემის მდგრადობა, დამოკიდებულია ქვეყნის დემოგრაფიულ და სოციალურ-ეკონომიკურ ვითარებაზე.

მე-19 საუკუნის ბოლოდან მე-20 საუკუნის 90-იან წლებამდე, საქართველოს მოსახლეობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა ძირითადად მაღალი ბუნებრივი მატების გამო. მე-19 საუკუნის ბოლოს ქვეყნის მოსახლეობა დაახლოებით 2 მილიონს შეადგენდა, 1950-იანი წლების ბოლოს 4 მილიონს გადააჭარბა, 1979 წელს 5 მილიონს მიაღწია. მაქსიმალური რაოდენობა 1991 წელს დაფიქსირდა – თითქმის 5,5 მილიონი (United Nations, 2017, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2015, 2016a). აქედან მოყოლებული, ქვეყნის ეკონომიკური კოლაფსის პირობებში შობადობის კლებისა და ემიგრაციის შედეგად მოსახლეობამ შემცირება დაიწყო და 2015 წელს 3, 722 ათასი კაცი შეადგინა.

შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი (ერთი ქალის მიერ მთელი ცხოვრების განმავლობაში – პირობითად 15-49 წლის ასაკში – დაბადებული ბავშვების საშუალო რაოდენობა (ნულაძე, 2012)) 1950-იან წლებში თითქმის სამს აღწევდა, შემდეგ დაიწყო ამ მაჩვენებლის თანდათანობით კლება და 1980-იანი წლების ბოლოს მიუახლოვდა ორს. აქედან მოყოლებული იწყება კოეფიციენტის მკვეთრი ვარდნა და 2000-2005 წლებში აღწევს მინიმუმს – საშუალოდ 1,58-ს, ამის შემდეგ ისევ იწყება ამ მაჩვენებლის ზრდა და ამჟამად თითქმის ორს შეადგენს (United Nations, 2017).

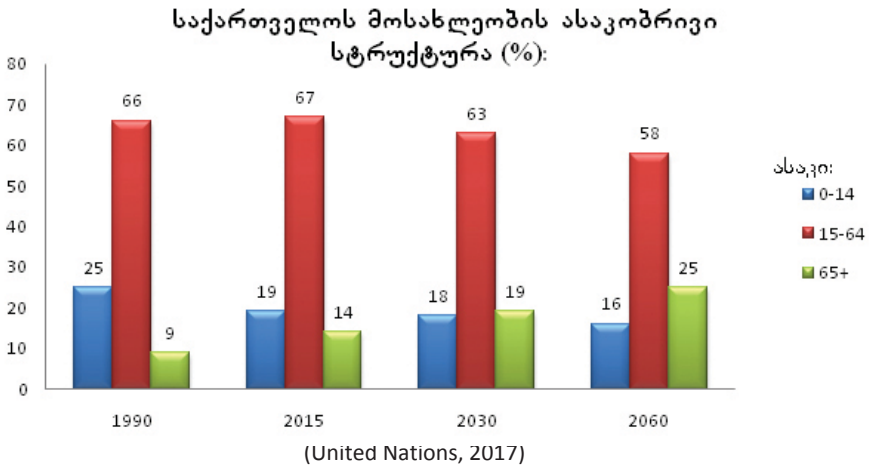
ცოცხლად დაბადებულ ბავშვთა აბსოლუტური რაოდენობა 1992 წლიდან მკვეთრად ეცემა: 1981 წლიდან 1991 წლამდე საშუალოდ ყოველწლიურად იბადებოდა 93 500 ბავშვი, 1992 წლიდან 1998 წლამდე – 58 000, ხოლო 2002-2007 წლებში – 48 000. საქსტატის მიხედვით, 2008 წლიდან შეინიშნება ცოცხლად დაბადებულ ბავშვთა აბსოლუტური რაოდენობის მატება, თუმცა, როგორც გიორგი მელაძე (მელაძე, 2013) აღნიშნავს: “შეიძლება ითქვას, რომ 1980-იან წლებში ჩამოყალიბებული დემოგრაფიული ტალღის შესაძლებლობები (შობადობაზე ზეგავლენის თვალსაზრისით) იწურება და უახლოეს წლებში შობადობის მატე-

ბა აუცილებლად კლებით შეიცვლება. დაახლოებით 2016-2018 წლებიდან განსაკუთრებით მძიმე სიტუაცია შეიქმნება, რადგან საქორწინო ასაკში შევლენ თაობები, რომლებიც 1992 წლის შემდგომ დაიბადნენ» (მელაძე, 2013). წინა თაობასთან შედარებით ნაკლები რაოდენობის ახალ თაობას მოუწევს მზარდი რაოდენობის ხანდაზმულთა რჩენა.

საქართველოში 1970-იანი წლებიდან მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერების პროცესი: 1970 წელს 0-14 წლის ბავშვები შეადგენდნენ ქვეყნის მოსახლეობის 30,6%-ს, 15-დან – 65 წლამდე ასაკის პირები – 61,1%, ხოლო 65 წლის და უფროსი ასაკის პირები – 8,3%. ამის შემდეგ მოსახლეობის ყველაზე ახალგაზრდა ჯგუფი იკლებს და იმატებს დანარჩენი ორი ჯგუფის, განსაკუთრებით ხანდაზმულთა ხვედრითი წილი, 0-14 წლის ბავშვების ხვედრითი წილის შემცირებისა და ხანდაზმულთა ხვედრითი წილის მატების პროცესი განსაკუთრებით დაჩქარდა 1990-იანი წლებიდან (იხ. გრაფიკი N1). როგორც გრაფიკიდან ჩანს, 1990-2015 წლებში საგრძნობლად (6,2%-ით) შემცირდა 0-14 წ. ბავშვების წილი, მცირედით (1%-ით) მოიმატა მეორე ასაკობრივი ჯგუფის წილმა და მნიშვნელოვნად (5,3%-ით) მოიმატა ხანდაზმულთა წილმა. გაეროს პროგნოზის მიხედვით მომავალში მკვეთრად გაიზრდება ხანდაზმულებისა და მკვეთრად შემცირდება შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის ხვედრითი წილი, რაც უარყოფითად იმოქმედებს სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მდგრადობაზე.



გრაფიკი N 1:



სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობა, საქსტატის 2017 წლის მონაცემებით, შეადგენს 73,5 წელს (ქალების - 77,8, კაცების - 69,2). ეს მაჩვენებელი მცირედითაა გაზრდილი 1990 წელთან (71,4 წელი) შედარებით. გაეროს პროგნოზით, სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა თანდათან გაიზრდება და 2060 წლისთვის მიაღწევს 80 წელს.

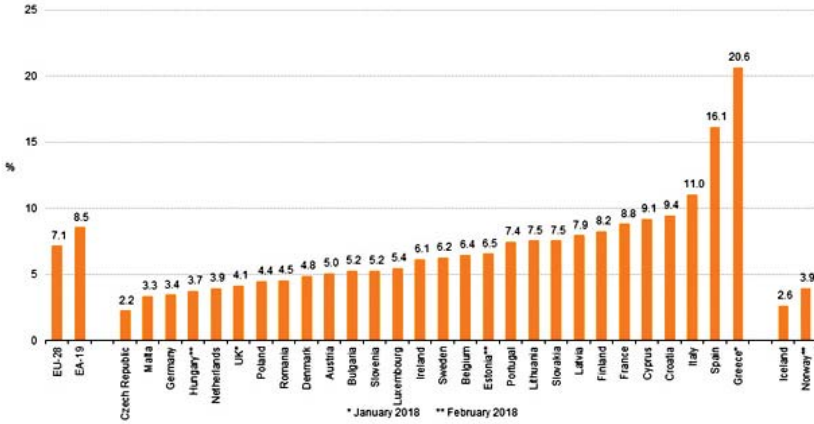
აქედან გამომდინარე, საქართველოში დემოგრაფიული დაბერების პროცესისთვის დამახასიათებელია, არა მხოლოდ “დაბერება ზემოდან», რომელიც, როგორც გიორგი წულაძე (2012) განსაზღვრავს, გამოწვეულია მოხუცებულობის ასაკში მოკვდაობის დონის შემცირებითა და სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობის ზრდით, არამედ “დაბერება ქვემოდან», რომელიც შობადობის კლების შედეგად ბავშვების რაოდენობის შემცირებით განისაზღვრება.

ქვეყანაში ასაკით პენსიონერთა რაოდენობა გაიზარდა 588 ათასიდან (2006) 735 ათასამდე (2018 წლის აპრილი), აქედან ქალი არის 71%, ხოლო კაცი 29% (სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2018). პენსიონერების რაოდენობის ზრდის ტენდენ-

ცია მომავალშიც გაგრძელდება და 2040 წლისთვის 1 მილიონს გადააჭარბებს (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016). 2014 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობის საშუალო ასაკი 38 წელია (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2016a). გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2017 წელს შედგენილი «მსოფლიო მოსახლეობის პროგნოზის» მიხედვით (United Nations, 2017): 2060 წლისთვის ეს მაჩვენებელი 44 წლამდე გაიზრდება; ასაკობრივი დამოკიდებულების ინდექსი (old age dependency ratio - რამდენი 65 წლისა და უფროსი ასაკის ადამიანი მოდის ყოველ 100 შრომისუნარიან (15-64 წლის ასაკის) ადამიანზე) 2015 წელს შეადგენდა 22-ს, 2060 წლისთვის ეს მაჩვენებელი გაიზრდება 43-მდე; ასევე ნავარაუდებია ქვეყნის მოსახლეობის რაოდენობის კლება შობადობის შემცირების გამო, ხოლო 65 წელზე უხნესი მოსახლეობის რაოდენობა და ხვედრითი წილი საგრძნობლად მოიმატებს. აქედან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის მომავალში მნიშვნელოვნად გართულდება ხანდაზმულთა უზრუნველყოფა ღირსეული ცხოვრებისთვის საჭირო პენსიებით. დაგროვებითი პენსიის დანერგვა კი, სავარაუდოდ, ჩვენი ქვეყნისათვის მომგებიანი იქნება, რადგან ის ხელს შეუწყობს სახელმწიფო ბიუჯეტის განთავისუფლებას წნეხისგან.

საპენსიო სისტემის ეფექტიანობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი სამუშაო ძალის სტატისტიკა. ბოლო წლებში უმუშევრობის დონე იკლებს (2012 – 17,2%, 2017 – 13,9%), თუ ასეთი ტენდენცია მომავალშიც გაგრძელდა, ეს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის მნიშვნელოვანი ხელშემწყობი ფაქტორი იქნება. შედარებისთვის, ევროკავშირში უმუშევრობის დონე შეადგენს 7,1%-ს, ხოლო ევროზონაში – 8,5%-ს. ეს მაჩვენებელი საქართველოზე მაღალია ევროკავშირის ორ ქვეყანაში (იხ. გრაფიკი N 2).

გრაფიკი N 2: უმუშევრობის დონე ევროკავშირში



Source: Eurostat (online data code: une\_r\_t\_m)

საქართველოში დაქირავებით დასაქმებულია 824 ათასი ადამიანი (2017წ.), რომელიც რეკორდულად მაღალი მაჩვენებელია იმ პერიოდის განმავლობაში, რაც წარმოებს აღნიშნული სტატისტიკა (1998 წლიდან) - ეს მაჩვენებელი გაიზარდა 202 ათასით (32,5%-ით) 2008 წელთან შედარებით. ბოლო წლებში თანდათანობით მცირდება თვითდასაქმებულთა რაოდენობა. შესაბამისად, თვითდასაქმებულთა თანაფარდობა დაქირავებით დასაქმებულებთან იცვლება ამ უკანასკნელთა სასარგებლოდ - 2017 წლის მონაცემებით, თვითდასაქმებულები შეადგენენ დასაქმებულთა 51,7%-ს, ხოლო დაქირავებით დასაქმებულები – 48,3%-ს (2008 წლის ანალოგიური მაჩვენებელი იყო, შესაბამისად 61% და 39%) (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018a). ეს ტენდენცია ხელშემწყობი ფაქტორია დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებით დანერგვისთვის, რადგან მასში ძირითადად დაქირავებით დასაქმებულები არიან ჩართულნი. თანაც, როგორც საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2016 წლის ანგარიშშია აღნიშნული: “უმეტეს შემთხვევაში თვითდასაქმებულები არაფორმალურ სექტორს წარმოადგენენ... რომლებიც არ ახორციელებენ კონტრიბუცი-

ას საშემოსავლო გადასახადის მეშვეობით». შესაბამისად, ისინი ვერ ჩაერთვებიან დაგროვებით საპენსიო სისტემაში.

არსებული საპენსიო სისტემის ეფექტიანობას აგრეთვე საფრთხეს უქმნის სამუშაო ძალის გადინება ქვეყნიდან, რაც ასევე ამცირებს დასაქმებულთა ხვედრით წილს მოსახლეობაში. 1990-იანი წლების დასაწყისიდან საქართველოში არსებული მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის გამო ქვეყანა დატოვა ასეულობით ათასმა ადამიანმა. მათი აბსოლუტური უმრავლესობა შრომისუნარიანი ასაკისაა. ეს პროცესი დღესაც გრძელდება (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018c).

საქსტატის მიხედვით, საქართველოში ერთ პენსიონერზე 2,3 დასაქმებული მოდის, ქვეყანაში არსებული დემოგრაფიული ვითარების გამო ეს თანაფარდობა თანდათანობით შეიცვლება პენსიონერთა “სასარგებლოდ” და მომუშავეთა რაოდენობა ერთ პენსიონერზე შემცირდება, რაც იმას ნიშნავს, რომ სულ უფრო მეტი პენსიონერის რჩენის ტვირთი სულ უფრო ნაკლებ დასაქმებულ ადამიანზე გადავა.

### 3.2.2. სოციალურ-ეკონომიკური ვითარება საქართველოში:

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან პირველივე წლებში მნიშვნელოვნად დაეცა პენსიის ოდენობა, თანაც ის არარეგულარულად გაიცემა, ამის მიზეზი ქვეყნის ეკონომიკური კოლაფსი იყო: საქართველოში ეკონომიკური ვარდნა 1989 წლიდან დაიწყო (საბჭოთა კავშირში 1990 წლიდან) (Angus Maddison, 2014, The World Bank, 2016c); მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, საქართველოს მშპ 1989 წელს დაეცა 7,2%-ით, 1990 წელს - 14,8%-ით, 1991 წელს - 21%-ით; ეკონომიკურმა ვარდნამ ყველაზე დაბალ ნიშნულს 1992 წელს მიაღწია - 45% და გაგრძელდა 1994 წლამდე (1993წ. - 29,3%, 1994 - 10,4%). 1995 წლიდან ეკონომიკური ვარდნა წყდება და იწყება ეკონომიკური ზრდა. საბჭოთა სისტემიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში ყველაზე დიდი ზარალი პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს შორის საქართველომ განიცადა, 1995 წლისთვის მისი მშპ შეადგენდა 1988 წლის მშპ-ის მხოლოდ 22%-ს. ეკონომიკური დანაკარგის სიმძიმით საქართვე-

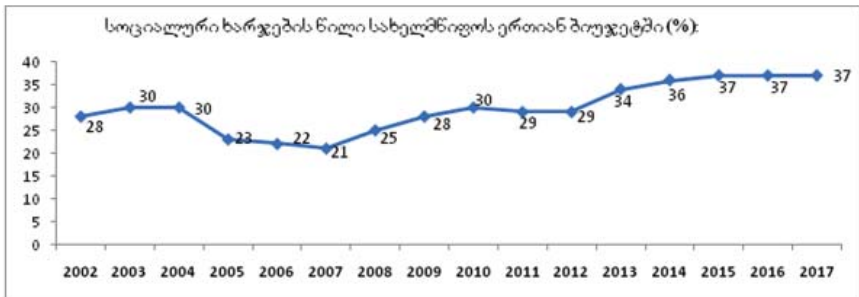
ლოს მოწყვეტა მოლდოვა, რომელმაც ქვეყნის ეკონომიკის 63% დაკარგა. მიუხედავად იმისა, რომ 1995 წლიდან მშპ-ის ზრდის უარყოფითი მაჩვენებელი მხოლოდ 2009 წელს დაფიქსირდა, ერთ სულ მოსახლეზე მშპ შეადგენს 3 865 აშშ დოლარს, ხოლო ყველაზე განვითარებული პოსტსაბჭოთა ქვეყნის - ესტონეთის ანალოგიური მაჩვენებელი ჩვენთან შედარებით თითქმის 5-ჯერ დიდია – 18 000. საქართველოს, ამჟამინდელი ეკონომიკური განვითარების დონიდან გამომდინარე, არასაკმარისი ფინანსური რესურსები გააჩნია მაღალი პენსიების დასაფინანსებლად.

2004 წლიდან დღემდე ასაკით პენსიები 13-ჯერ გაიზარდა, თუმცა საქართველოში ასაკით პენსიების მნიშვნელოვანი ზრდის რესურსი თანდათან იწურება: 2003 წლიდან 2008 წლის ჩათვლით სახელმწიფო ბიუჯეტი 6-ჯერ გაიზარდა, ხოლო 2008-2017 წლებში მხოლოდ 68%-ით. ამას ემატება პენსიონერთა რაოდენობის ზრდა, რაც ასევე გაზრდის წნეხს ბიუჯეტზე.

სახელმწიფო პენსიები ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. 2017 წელს ამისთვის გამოიყო 1,7 მილიარდამდე ლარი, რაც ბიუჯეტის ხარჯების მნიშვნელოვან ნაწილს – 18%-ს შეადგენს, რაც ამ საუკუნეში საქართველოსთვის რეკორდულად მაღალი მაჩვენებელია. ბოლო წლებში ასაკით პენსიის წილმა საბიუჯეტო ხარჯებში 6%-ით მოიმატა (2011 წელს - 12%-ს შეადგენდა). მიუხედავად ამისა, პენსიის ოდენობა მაინც მცირედით აღემატება საარსებო მინიმუმს.

ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა არა მხოლოდ საპენსიო, არამედ ზოგადად სოციალური (მათ შორის ჯანდაცვის) ხარჯები (იხ. გრაფიკი N3).

## გრაფიკი N 3:



წყარო: გრაფიკი აგებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით (2018)

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, 2005 წლიდან მკვეთრად ეცემა სოციალურ უზრუნველყოფაზე განეული ხარჯების წილი საბიუჯეტო ხარჯებში. 2013 წლიდან, ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, სოციალური ხარჯების წილი მნიშვნელოვნად იმატებს და აჭარბებს 2005 წლამდე არსებულ მაჩვენებელს.

2017 წლის მონაცემებით, სოციალური ხარჯები მშპ-ის 9,3%-ია. შედარებისთვის, OECD ქვეყნებში სოციალური ხარჯები საშუალოდ შეადგენს საბიუჯეტო ხარჯების 48%-ს და მშპ-ს 21,6%-ს (OECD, 2016a). რაც შეეხება ასაკით პენსიაზე განეულ ხარჯებს, საქართველოში იგი შეადგენს მშპ-ს 4,4%-ს (2017წ), OECD ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელია 8% (2011წ) (OECD, 2016b). ეს განსხვავებები განპირობებულია იმით, რომ ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოში არსებული ლიბერალური საგადასახადო პოლიტიკის გამო გადასახადები მნიშვნელოვნადაა შემცირებული და გაცილებით ნაკლებია დასავლეთის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობასთან შედარებით. სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის<sup>2</sup> ხარჯები შეადგენს მშპ-ის 25%-ს. მომავალში მოსალოდნელია ამ მაჩვენებლის კიდევ შემცირება: საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული

<sup>2</sup> სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტი - ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების ერთიანი რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ერთიანი მუნიციპალური ბიუჯეტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი. სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტი არ ექვემდებარება არც ერთი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებას

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (2018-2021 წლებისათვის) დოკუმენტის მიხედვით, 2021 წლისთვის საბიუჯეტო ხარჯები მშპ-ის 21% იქნება. საქართველოსთან შედარებით, OECD-ის ყველა ქვეყნის ანალოგიური მაჩვენებელი გაცილებით მაღალია (OECD, 2016c): საბიუჯეტო ხარჯები შეადგენს მშპ-ის 60%-ზე მეტს სლოვენისა და საბერძნეთში, მათ ოდნავ ჩამორჩება ფინეთი (57,5%) და საფრანგეთი (57%), OECD ქვეყნებს შორის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია კორეაში (32%), მას მოჰყვება შვეიცარია (34%) და ავსტრალია (35,6%). როგორც ამ სტატისტიკიდან ჩანს, საბიუჯეტო რესურსები საქართველოში გაცილებით შეზღუდულია განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს გადანაწილებით საპენსიო სისტემის ეფექტიანობაზე.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ შემუშავებულ საპენსიო რეფორმის კონცეფციის მიხედვით, იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო პენსიის ოდენობა საშუალო ხელფასის პროპორციულად გაიზრდება, საპენსიო ხარჯები მშპ-სთან მიმართებაში მნიშვნელოვნად გაიზრდება და 2060 წლისათვის მიაღწევს მშპ-ის 10%-ს (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016), ეს კი მწირი საბიუჯეტო რესურსების პირობებში (როდესაც საბიუჯეტო ხარჯების მოცულობა მშპ-ს მიმართ საკმაოდ დაბალია) სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მდგრადობას საფრთხეს შეუქმნის. პენსიების დაფინანსებისთვის დამატებითი რესურსების მოსაძიებლად ერთ-ერთი ვარიანტია გადასახადების გაზრდა, თუმცა საქართველოში არსებული პოლიტიკური სექტორის უდიდესი ნაწილი არ ემხრობა ამ ნაბიჯს, ხშირად კი პირიქით, მათი შემცირების მომხრეა; გადასახადების გაზრდა პოლიტიკური მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით საკმაოდ პრობლემურია, რადგან ამ ნაბიჯმა ამომრჩეველთა მხრიდან დიდი უკმაყოფილება შეიძლება გამოიწვიოს.

### 3.3. საზოგადოებრივი აზრის კვლევა: საზოგადოების ინფორმირებულობა და დამოკიდებულება საპენსიო სისტემის მიმართ

წინამდებარე ნაშრომის საზოგადოებრივი აზრის კვლევა დაიგეგმა საპენსიო სისტემების მიმართ საქართველოს მოსახლეობის ინფორმირებულობის, დამოკიდებულებისა და მოლოდინების შესწავლის მიზნით. კვლევისთვის შემუშავდა სპეციალური კითხვარები (ცალკე თბილისის და ცალკე საქართველოს მოსახლეობის გამოსაკითხად). თბილისში გამოიკითხა 707 რესპონდენტი, ხოლო საქართველოს მასშტაბით - 1000 რესპონდენტი.

#### 3.3.1. თბილისის მოსახლეობის გამოკითხვა

საპენსიო პოლიტიკის მიმართ თბილისის მოსახლეობის დამოკიდებულებისა და ინფორმირებულობის შესწავლის მიზნით 2014 წელს ჩატარებულმა რაოდენობრივმა სოციოლოგიურმა კვლევამ აჩვენა, რომ რესპონდენტთა განაწილება სქესის მიხედვით დაემთხვა გენერალური ერთობლიობის ანალოგიურ მაჩვენებლებს: გამოკითხულთა 56,8% ქალია, 43,2% კაცი. ასაკობრივი მახასიათებლის მიხედვით გამოკითხულთა 32,4% 18 დან 35 წლამდე ასაკობრივ ჯგუფშია, რესპონდენტთა 26,7% 35 წლიდან 50 წლამდეა, 23,3% 50 წლიდან 65 წლამდე, ხოლო 17,5% არის 65 წლისა და მეტის. კვლევის სამიზნე ჯგუფიდან 49,65% დასაქმებულია, ხოლო 50,3% - დაუსაქმებელი.

##### 3.3.1.1 თბილისის მოსახლეობის ინფორმირებულობა საპენსიო სისტემების შესახებ

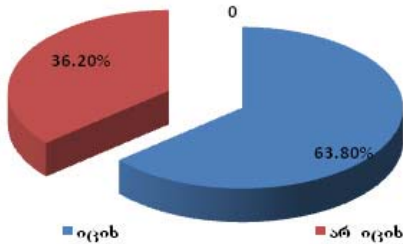
თბილისის მოსახლეობის დიდი ნაწილი - 63,8% - ინფორმირებულია საქართველოში ამჟამად მოქმედი საპენსიო პოლიტიკის შესახებ, მაგრამ არაინფორმირებული ნაწილის მოცულობა - 36,2%<sup>3</sup> (იხ. გრაფიკი N4), საკმაოდ დიდია იმისათვის, რომ რეფორმის დანერგვისა და განვითარების პროცესებზე ნეგატიურად აისახოს.

<sup>3</sup> რესპონდენტები პასუხობდნენ კითხვაზე: გთხოვთ, აღწეროთ, რა ტიპის საპენსიო პოლიტიკა ხორციელდება ამჟამად საქართველოში? გამოკითხულთა 63,8%-მა მიუთითა სახელმწიფო გადანაწილებით, ხოლო 36,2% -მა სხვა პასუხი აირჩია



## გრაფიკი N 4:

ინფორმირებულობა ამჟამად მოქმედი ძირითადი საპენსიო მოდელის შესახებ



ის ფაქტი, რომ 36.2% არ ფლობს ინფორმაციას თითოეული მოქალაქისათვის ამ უმნიშვნელოვანეს საკითხზე, შესაძლოა, თავად აღნიშნული ჯგუფის სოციალურ პასიურობაზე მიუთითებდეს. შესაბამისად, საინფორმაციო კამპანიის ორგანიზების შემთხვევაში დიდი მნიშვნელობა ექნება საზოგადოების ამ ნაწილის იდენტიფიცირებასა და მასთან მუშაობის სპეციალური მეთოდების შემუშავებას.

აღსანიშნავია, რომ ინფორმირებულობა საპენსიო სისტემის შესახებ არ არის დამოკიდებული სქესსა და ასაკზე, თუმცა მნიშვნელოვან დეტერმინანტად გვევლინება დასაქმების მაჩვენებელი, რომელიც საპენსიო სისტემის რეფორმის წარმატების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა, რადგან პენსიის დაგროვების ძირითად საფუძველს სწორედ დასაქმება წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ 2009 წლიდან შეიმჩნევა უმუშევრობის დონის მნიშვნელოვანი შემცირება (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018a). თუ ეს ტენდენცია მომავალშიც გაგრძელდა, დიდი ალბათობით, დაგროვებითი საპენსიო სისტემა უფრო მეტ მხარდაჭერას მოიპოვებს საზოგადოებაში.

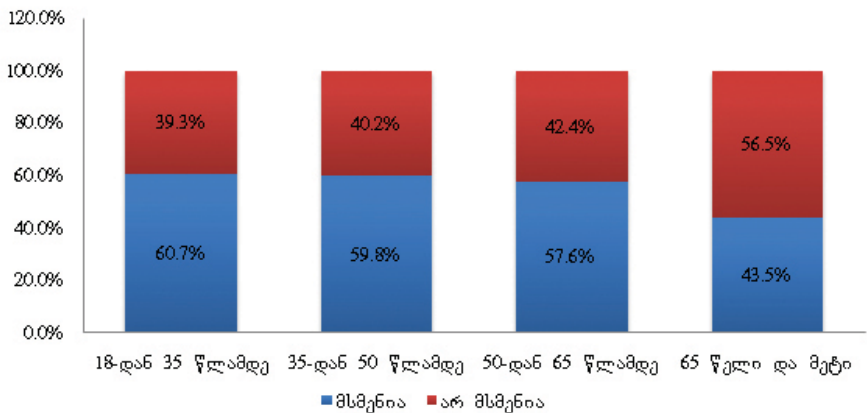
გამოიკვეთა სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი დამოკიდებულება დასაქმების ფაქტორის მიმართ - დასაქმებულთა ინფორმირებულობის მაჩვენებელი უფრო მაღალია, ვიდრე - მათი, რომლებიც არ არიან დასაქმებულნი.

რაც შეეხება კერძო საპენსიო სისტემას, კითხვას - „გსმენიათ თუ არა, კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ?“ უმრავლესობა - 56.7% - დადებითად პასუხობს. თუმცა არაინფორმირებულობის მაჩვენებელიც საკმაოდ მაღალია - 43,3% პასუხობს, რომ არ სმენია ამის შესახებ.

ინფორმირებულობა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ კორელაციაშია ასაკთან. სახელდობრ, 65 წლისა და მეტი ასაკის რესპონდენტებში ინფორმირებულობის მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება წინა ასაკობრივი ჯგუფების შესაბამის მაჩვენებლებს: სმენია - 43,5%, არ სმენია - 56,5% (იხ. გრაფიკი N 5).

### გრაფიკი N 5:

გსმენიათ თუ არა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ?



თუ გავითვალისწინებთ, რომ აღნიშნული ასაკობრივი ჯგუფი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის მიზნობრივ სეგმენტს არ წარმოადგენს, სავარაუდოდ, მიღებული შედეგი რეფორმის განხორციელებაზე არსებითად არ აისახება.

რესპონდენტებს დაესვათ კითხვა, თუ რა მნიშვნელობა აქვს არსებულ დემოგრაფიულ ვითარებას (შობადობის შემცირება, ერის დაბერება) პენსიით უზრუნველყოფისათვის (იხ. ცხრილი N 2).

ცხრილი 2: რა მნიშვნელობა აქვს არსებულ დემოგრაფიულ ვითარებას (შობადობის შემცირება, ერის დაბერება) პენსიით უზრუნველყოფისათვის?

1. რაც მეტია ახალგაზრდა ასაკის მოსახლეობა, მით იოლია ხანდაზმულთა რჩენა	30.5%
2. რაც მეტია საშუალო ასაკის მოსახლეობა, მით იოლია ხანდაზმულთა რჩენა	39.9%
3. მათ შორის კავშირს ვერ ვხედავ	13.7%
4. მიჭირს პასუხის გაცემა	15.0%

თბილისის მოსახლეობის 70,4% (რომლებმაც შეკითხვის პირველ ან მეორე ვარიანტს გასცეს პასუხი) სწორად აფასებს დამოკიდებულებას დემოგრაფიულ მდგომარეობასა და პენსიით უზრუნველყოფას შორის. ყველაზე მეტმა რესპონდენტმა (39,9%) მეორე ვარიანტს გასცა პასუხი და მართებულადაც, რადგან სწორედ საშუალო ასაკის მოსახლეობაში არის დასაქმების დონე ყველაზე მაღალი და მათი რაოდენობა და თანაფარდობა პენსიონერების რაოდენობასთან არის ერთ-ერთი მთავარი ინდიკატორი იმისა, თუ რამდენად შეძლებს ქვეყნის ბიუჯეტი მათ მიერ გადახდილი გადასახადების ხარჯზე მაღალი სახელმწიფო პენსიების გაცემას. თუმცა რესპონდენტთა მნიშვნელოვან ნაწილს - 28,7% უჭირს პასუხის გაცემა, ან მათ შორის კავშირს ვერ ხედავს.

პასუხები განსხვავდება დასაქმების მიხედვით: დაუსაქმებლები უფრო ნაკლებად არიან გათვითცნობიერებულნი დემოგრაფიულ მდგომარეობასა და პენსიით უზრუნველყოფას შორის კავშირზე: მათ 33%-ს უჭირს პასუხის გაცემა, ან მათ შორის კავშირს ვერ ხედავს. დასაქმებულებში ეს მაჩვენებელი შეადგენს 24,2%-ს.

რესპონდენტებს დაესვათ კითხვა, თუ რა კავშირი აქვს დასაქმებას პენსიით უზრუნველყოფასთან (იხ. ცხრილი 3).

ცხრილი 3: რა კავშირი აქვს დასაქმებას პენსიით უზრუნველყოფასთან?

1. რაც მაღალია დასაქმება, მით ადვილია პენსიონერთა რჩენა	82.5%
2. მათ შორი არანაირი კავშირი არ არსებობს	7.8%
3. მიჭირს პასუხის გაცემა	9.2%

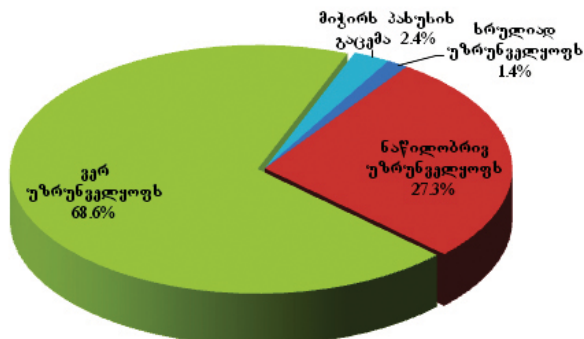
ეს საკითხი მოსახლეობას კარგად აქვს გაცნობიერებული: მხოლოდ 17%-ს უჭირს პასუხის გაცემა ან მიიჩნევს, რომ მათ შორის კავშირი არ არსებობს; 82,5%-კი ფიქრობს, რომ რაც მაღალია დასაქმება, მით იოლია პენსიონერთა რჩენა.

### 3.3.1.2. თბილისის მოსახლეობის დამოკიდებულება საპენსიო სისტემების მიმართ

გამოკითხვის შედეგებით გამოვლინდა ზოგადი ნეგატიური დამოკიდებულება ამჟამად არსებული საპენსიო სისტემის მიმართ. თბილისის მოსახლეობის იმ ნაწილის მოცულობა, რომელიც მიიჩნევს, რომ არსებული საპენსიო სისტემა უზრუნველყოფს სიბერეს, მხოლოდ 1,4%-ია (იხ. გრაფიკი 6). არსებული სისტემის მიმართ ასეთი დამოკიდებულება, მისი რეფორმირების ხელშემწყობი ფაქტორია.

#### გრაფიკი 6:

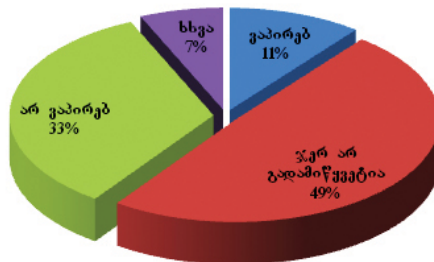
რამდენად უზრუნველყოფს ამჟამად არსებული საპენსიო სისტემა სიბერეს?



კითხვებზე პასუხის გასაცემად, რესპონდენტებს ბარათების მეშვეობით მიაწოდეს ინფორმაცია იმ სხვადასხვა საპენსიო მოდელის შესახებ, რომელთა მიმართაც უნდა დაეფიქსირებინათ დამოკიდებულება. ამ პროცედურის ჩატარების შედეგად გამოვლინდა, რომ კერძო დაგროვებით სისტემაში ჩართვის მზაობის მქონეთა ჯგუფის მოცულობა დაახლოებით სამჯერ ნაკლებია იმ ჯგუფის მოცულობაზე, რომელიც ამ სისტემაში ჩართვის წინააღმდეგია (იხ. გრაფიკი 7).

გრაფიკი 7:

აპირებთ თუ არა, ჩაერთოთ კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში?

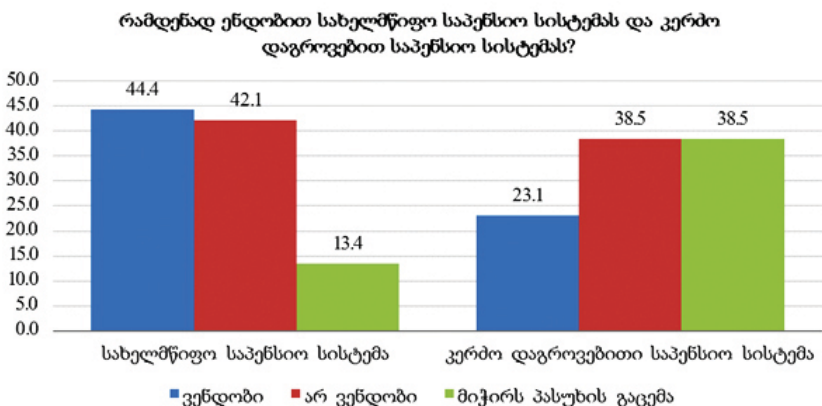


თუმცა ეს შედეგი რეფორმის განხორციელებაზე დაეჭვების საფუძველს არ იძლევა, რადგან საზოგადოების ყველაზე ფართო ნაწილს ამჟამად უჭირს გადაწყვეტილების მიღება იმის შესახებ, ჩაერთვება თუ არა დაგროვებით საპენსიო სისტემაში, რაც ლოგიკურია, რადგან, საქართველოში მსგავსი გამოცდილება ხანმოკლეა. ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა საქართველოში დაინერგა 1998 წელს მიღებული კანონით „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ და უკიდურესად მცირე გავრცელებით ხასიათდება. დღემდე დაგროვებითი საპენსიო სისტემით დაახლოებით 23 000 ადამიანი სარგებლობს. ის ფაქტი, რომ იმ ადამიანების რაოდენობა, რომელთაც ჯერ კიდევ არ მიუღიათ გადაწყვეტილება, მნიშვნელოვნად აღემატება კატეგორიულად მოწინააღმდეგეთა რაოდენობას, შეიძლება განვიხილოთ როგორც პოტენციალი,

საიდანაც მომხრეთა ჯგუფი უნდა გაფართოვდეს. ასეთ პირობებში განსაკუთრებით აქტუალური ხდება რეფორმის ადეკვატურად დაგეგმვა (მაგალითად, სავალდებულო დაზღვევის შემოღება, ფართო საინფორმაციო და სარეკლამო კამპანია, საპენსიო სისტემის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, საგადასახადო შეღავათები სისტემაში ჩართული კომპანიებისა და ფიზიკური პირებისთვის და სხვა) და მისი რაც შეიძლება ნაკლები ხარვეზებით განხორციელება.

მიღებული შედეგებიდან ჩანს, რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემას საზოგადოების უფრო მეტი ნაწილი ენდობა, ვიდრე – კერძო დაგროვებითს. საპენსიო სისტემების მიმართ ნდობის ერთგანზომილებიანი მაჩვენებლები შემდეგნაირია (იხ. გრაფიკი 8). სახელმწიფო საპენსიო სისტემას ენდობა 44.4%, ხოლო კერძო დაგროვებითს – 23.1%; აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მიმართ უფრო მაღალია უნდობლობის მაჩვენებელიც: სახელმწიფო საპენსიო სისტემას არ ენდობა 42%, ხოლო კერძო დაგროვებითს – 38%; იმ ჯგუფის მოცულობა, რომელსაც კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობის ხარისხის განსაზღვრა უჭირს (38.5%), გაცილებით ადემატება ანალოგიურ მაჩვენებელს სახელმწიფო საპენსიო სისტემასთან დაკავშირებით (13.4%):

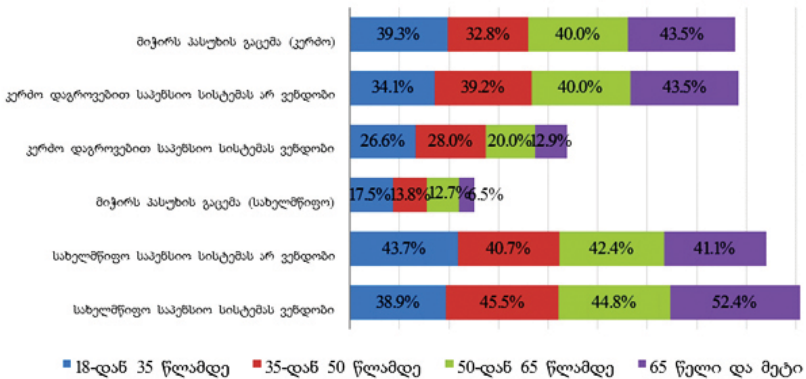
გრაფიკი 8:



საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობა დამოკიდებულია ასაკზე (იხ. გრაფიკი 9). სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი 18-35 წწ ასაკობრივ ჯგუფში გამოვლინდა (38.9%); სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლით 65+ ასაკობრივი ჯგუფი ხასიათდება (52.4%). 18-50 წწ ასაკობრივი ჯგუფების წარმომადგენლებში უფრო დიდია იმ ჯგუფის მოცულობა, რომელიც ენდობა კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემას და უფრო მცირეა იმ ჯგუფის მოცულობა, რომელიც არ ენდობა აღნიშნულ სისტემას, ვიდრე უფროსი ასაკობრივი ჯგუფების წარმომადგენლებში, რაც რეფორმის ხელშემწყობ ფაქტორად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან 18-50 წწ ასაკობრივი ჯგუფის წარმომადგენლები უნდა განვიხილოთ, როგორც საპენსიო რეფორმის მიზნობრივი სემგენტი, რომელთაც შესაბამისი ცვლილებები რეალურად შეეხება.

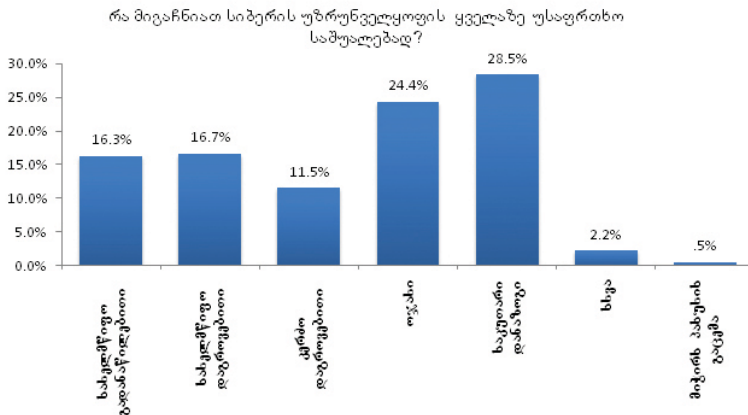
გრაფიკი 9:

**„რამდენად ენდობთ სახელმწიფო საპენსიო სისტემას და კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემას?“, საპენსიო ასაკთან მიმართებაში**



კითხვაზე: „რა მიგაჩნიათ სიბერის უზრუნველყოფის ყველაზე უსაფრთხო საშუალებად?“ - მიღებული პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა (იხ. გრაფიკი 10):

## გრაფიკი 10:



მიღებული შედეგებიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ სიბერის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული მოლოდინები (უსაფრთხოება/რისკები) საკვლევ პოპულაციაში საკმაოდ მკაფიოდაა გამოკვეთილი – კითხვაზე პასუხის გაცემა რესპონდენტთა მხოლოდ 0.5%-ს გაუჭირდა; თბილისის მოსახლეობის ყველაზე დიდი ნაწილი – 52.9% - სიბერის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით ყველაზე უსაფრთხოდ საკუთარ დანაზოგს (28.5%) ან ოჯახს (24.4%) მიიჩნევს; საპენსიო სისტემაზე ორიენტირებულთა უმრავლესობა (33%) უფრო უსაფრთხოდ სახელმწიფო საპენსიო სისტემას მიიჩნევს, ვიდრე – კერძოს, ამასთან, ისინი თითქმის თანაბრად ნაწილდებიან პენსიის კონკრეტული სახის (გადანაწილებითი - 16.3%; დაგროვებითი – 16.7%) მიხედვით.

საქართველოს უახლესი წარსულიდან გამომდინარე, ასეთი შედეგები საკმაოდ ლოგიკურია. თანამედროვე საქართველოში ჯერ კიდევ ძლიერია ტრადიციული ორიენტაციები; დაბალია ნდობის ხარისხი სოციალურ-პოლიტიკური ინსტიტუტების მიმართ; საბაზრო ეკონომიკა ფორმირების პროცესშია, საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილში არის შემორჩენილი კომუნისტური იდეოლოგიის გადმონაშთი – უნდობლობა კერძო კომპანიების მიმართ, რასაც ის ფაქტიც აძლიერებს, რომ ქვეყნის სადაზღვე-



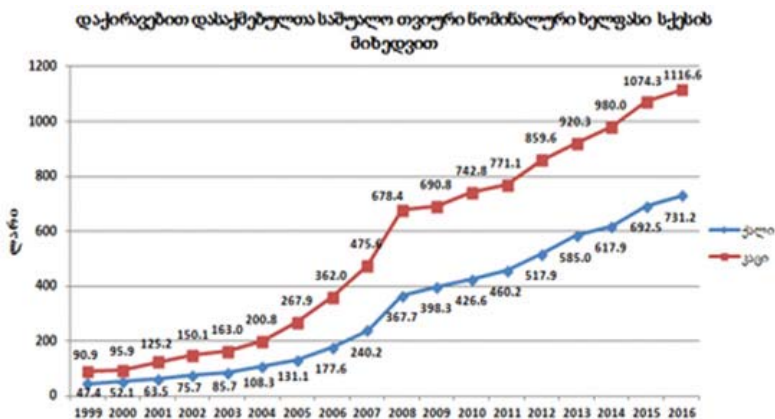
ვო ბაზარი შედარებით სუსტადაა განვითარებული. სადაზღვევო ბაზრის არამდგრადობის უახლესი მაგალითია სადაზღვევო კომპანია “არქიმედეს გლობალ ჯორჯიას» გაკოტრება, რომელმაც ვერ შეძლო ალებული ვალდებულებების შესრულება. ახალგაზრდა ან საშუალო ასაკის დასაქმებულმა თანხა დაგროვების დაწყებიდან რამდენიმე ათეული წლის შემდეგ უნდა მიიღოს, რაც შეუძლებელი იქნება, თუ ამ პერიოდის განმავლობაში სადაზღვევო კომპანია არსებობას შეწყვეტს. შესაბამისად, მოსახლეობის ამ ნაწილისათვის სახელმწიფო უფრო მეტად წარმოადგენს გრძელვადიანი ფინანსური ურთიერთობების გარანტს, ვიდრე კერძო სექტორი.

ის ნაწილი კი, რომელიც არც სახელმწიფო სისტემას ენდობა, დიდი ალბათობით, იმ ნეგატიური გამოცდილებით ხელმძღვანელობს, როდესაც ინფლაციის შედეგად მოსახლეობის კერძო ანაბრები ფაქტობრივად დაიკარგა და პოსტსაბჭოურმა სახელმწიფომ ვერ შეძლო ამ პროცესის კომპენსაცია.

წარსულის გამოცდილებასთან ერთად, ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს დაბალი შემოსავლები, რაც გაუგებარს ხდის, როგორ შეიძლება, დააგროვოს ადამიანმა სიბერის უზრუნველსაყოფად აუცილებელი თანხა.

სწორედ ტრადიციული ღირებულებებით შეიძლება აიხსნას ის შედეგი, რომ აღნიშნულ კითხვაზე პასუხი კორელაციაშია სქესთან: კაცებს შორის უფრო დიდია იმ ჯგუფის მოცულობა, რომელიც სიბერის უზრუნველყოფის ყველაზე უსაფრთხო საშუალებად საკუთარ დანაზოგს მიიჩნევს, ხოლო ქალებს შორის ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით ოჯახია წარმოდგენილი. ოჯახის წევრებს შორის სტატუსებისა და როლების განაწილების მიხედვით, მატერიალური უზრუნველყოფა კაცის მოვალეობაა, ამიტომ კაცს უფრო საკუთარი თავის იმედი უნდა ჰქონდეს, ხოლო ქალს - ოჯახის, სადაც შემომტანის ფუნქცია მას არ აკისრია. ამას ადასტურებს 11 გრაფიკსა და 4 ცხრილში მოყვანილი სტატისტიკა: საქსტატის 2016 წლის მონაცემებით, ქალების საშუალო ხელფასი კაცების საშუალო ხელფასის 65,5%-ს შეადგენს. ქალების დასაქმების დონე გაცილებით დაბალია, ვიდრე კაცების.

გრაფიკი 11:



(საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018a)

ცხრილი 4:

15+ ასაკის ქალებისა და მამაკაცების განაწილება ეკონომიკური აქტივობის მიხედვით, 2010-2017 (პროცენტებში)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
უმუშევრობის დონე ქალებში	15.5	15.3	16.1	14.6	12.3	12.4	10.9	12.7
უმუშევრობის დონე მამაკაცებში	19.1	19.1	18.2	19.0	16.6	15.6	16.6	15.0
აქტიურობის დონე ქალებში	54.4	54.9	55.9	55.4	55.9	57.9	56.7	58.2
აქტიურობის დონე მამაკაცებში	73.8	75.9	77.3	76.6	76.6	77.2	77.4	74.6
დასაქმების დონე ქალებში	46.0	46.5	46.9	47.3	49.0	50.7	50.6	50.8
დასაქმების დონე მამაკაცებში	59.7	61.4	63.3	62.1	63.9	65.2	64.5	63.4

(საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018a)

სიბერის უზრუნველყოფის ყველაზე უსაფრთხო საშუალება კორელაციაშია ასაკთანაც. ასაკობრივ ჭრილში განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევს ის ფაქტი, რომ 65+ ასაკის რესპონდენტებში ყველაზე დიდი მოცულობით წარმოდგენილია “ოჯახი”

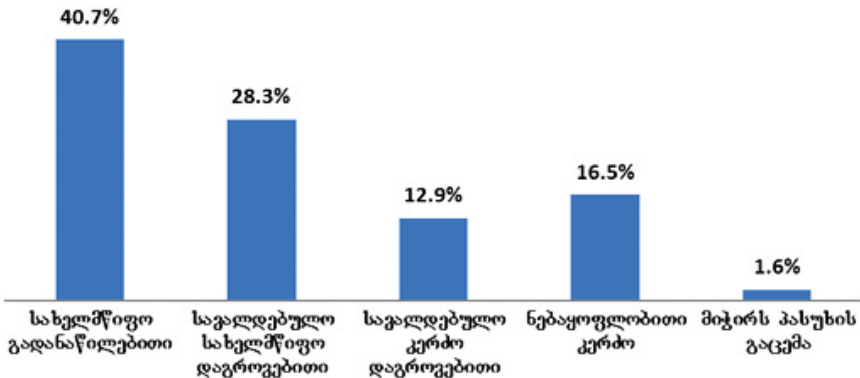
- 38%. ეს შედეგი, გარდა იმისა, რომ ტრადიციული ორიენტაციების გავლენის სასარგებლოდ მეტყველებს, შემდეგი ასპექტითაც საინტერესოა: აღნიშნული ჯგუფის მოცულობა ორჯერ აღემატება იმ ჯგუფის მოცულობას, რომელმაც “საკუთარი დანაზოგი» უპასუხა (20,4%). ეს იმის მიმანიშნებელია, რომ ამ ასაკობრივი ჯგუფის მხოლოდ მცირე ნაწილი ხვდება სიბერეს მნიშვნელოვანი დანაზოგით, შესაბამისად, მისი სიბერის უზრუნველყოფა ოჯახზეა დამოკიდებული.

ამ მოსაზრების სასარგებლოდ ის ფაქტიც მეტყველებს, რომ თბილისის მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის – 68.6%, სიბერის უზრუნველსაყოფად ამჟამად არსებული პენსია არ არის საკმარისი; ამასთან, ეს მაჩვენებელი 65+ ასაკობრივ ჯგუფში 75.0%-ს აღწევს. ის ადამიანები, რომელთათვისაც სიბერის უზრუნველყოფის ყველაზე უსაფრთხო საშუალებას საკუთარი დანაზოგი წარმოადგენს, უნდა განიხილონ, როგორც საპენსიო რეფორმის ერთ-ერთი სამიზნე ჯგუფი, რადგან დაგროვებითი საპენსიო სისტემა სწორედ სიბერისთვის დანაზოგის განხორციელებას გულისხმობს და შესაბამისი საინფორმაციო სარეკლამო კამპანიისა თუ საგადასახადო შეღავათების მეშვეობით შესაძლებელია ამ კატეგორიის დარწმუნება, რომ დანაზოგი სწორედ დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში განხორციელონ.

უკვე განხილულ შედეგებს ლოგიკურად უკავშირდება:

- ა) სამომავლო ორიენტაციების ამჟამინდელი შეფასება. კითხვაზე: “რა ტიპის საპენსიო სისტემა იქნება ოპტიმალური საქართველოსთვის?» პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა:

გრაფიკი 12: რა ტიპის საპენსიო სისტემა იქნება ოპტიმალური საქართველოსთვის?

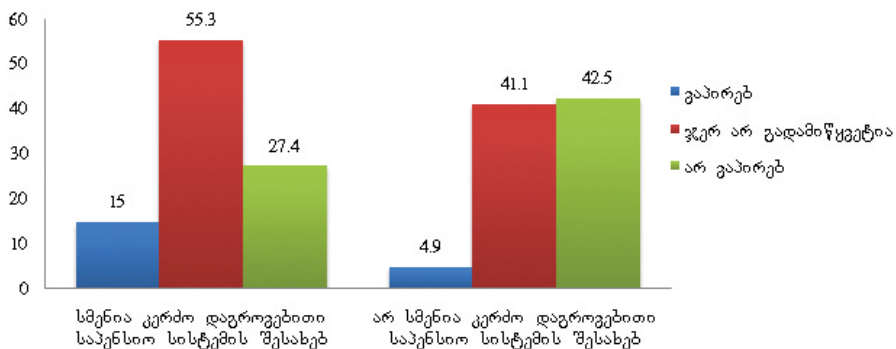


ბ) დამოკიდებულება კერძო დაგროვებითი პენსიის დანერგვის ფორმის მიმართ: 74,5% მიიჩნევს, რომ კერძო დაგროვებითი პენსია ნებაყოფლობითი უნდა იყოს.

შედეგებიდან გამომდინარე, კერძო დაგროვებით სისტემაში ჩართვის მზაობა კორელირებს ინფორმირებულობასთან. რესპონდენტთა იმ ნაწილიდან, რომელსაც გამოკითხვამდე სმენია კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაზე, ამ სისტემაში ჩართვას აპირებს 15%, ხოლო რესპონდენტთა იმ ნაწილიდან, რომელსაც გამოკითხვამდე არ სმენია ამ სისტემის შესახებ, მასში ჩართვას აპირებს 4,9%, რაც სამჯერ ნაკლებია პირველ მაჩვენებელთან შედარებით (იხ. გრაფიკი 13).

გრაფიკი 13:

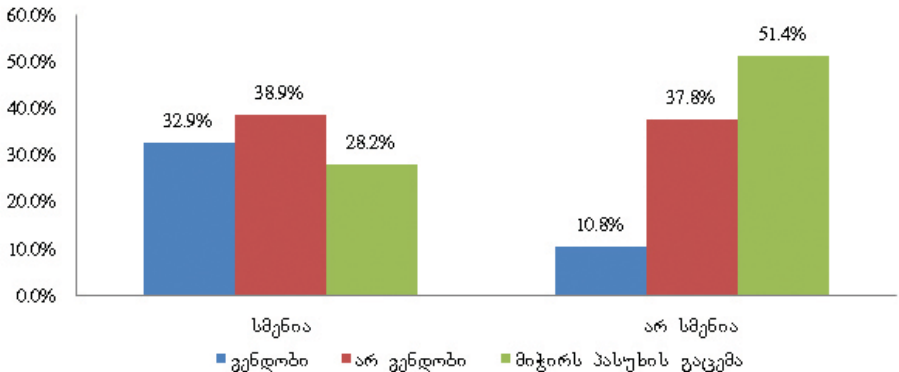
“აპირებთ თუ არა, ჩაერთოთ კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში?» კითხვასთან, “გსმენიათ თუ არა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ?» დაკავშირებით



კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობის მაჩვენებლები კორელირებს ინფორმირებულობის მაჩვენებლებთან: ვისაც გამოკითხვამდე სმენია კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ, უფრო მეტად ენდობა აღნიშნულ სისტემას, ვიდრე ის რესპონდენტები, რომლებსაც გამოკითხვამდე არ სმენიათ მის შესახებ (იხ. გრაფიკი 14)

## გრაფიკი 14:

“რამდენად ენდობით კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემას?” კითხვასთან, “გსმენიათ თუ არა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ?” დაკავშირებით



მიღებული შედეგების მიხედვით შეიძლება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემისადმი უნდობლობას მის მიმართ უკვე ჩამოყალიბებული ნეგატიური დამოკიდებულება განსაზღვრავს, ხოლო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემისადმი უნდობლობას – ამ სისტემის მიმართ გამოვლენილი ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებელი. ე. ი. კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ არსებული უნდობლობა მნიშვნელოვანწილად არაინფორმირებულობის შედეგია (უნდობლობა უცნობი მოვლენის მიმართ), რაც შესაბამისი საინფორმაციო კამპანიის დაგეგმვის შემთხვევაში რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხელშემწყობ ნინაპირობად შეიძლება იქცეს.

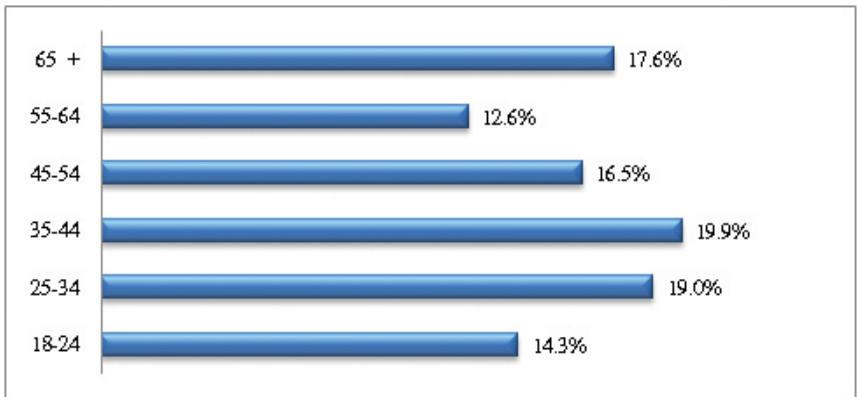
### 3.3.2. საქართველოს მოსახლეობის გამოკითხვა

სოციოლოგიური კვლევის მეორე ნაწილი ეხება საქართველოს მოსახლეობის გამოკითხვას, რომელიც ჩატარდა 2015 წელს. რესპონდენტთა საერთო რაოდენობა იყო 1000. კვლევის მიზანი იყო: ქვეყნის მასშტაბით გამოვლენილიყო არა მარტო ის მონაცემები, რომლებიც დედაქალაქის მონაცემთა ტენდენციებში ჩანს, არამედ დაგვენახა უფრო ფართო სურათი, რა ხდება რეგიონებში, მათ ცენტრებსა და სოფლებში. კითხვარის შედეგ-

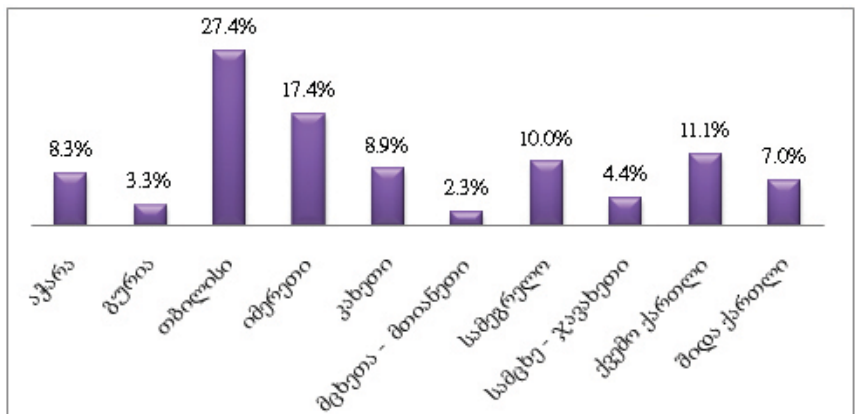
ნისას გათვალისწინებულ იქნა ევრობარომეტრის ინდიკატორები (European Commission, 2004): ევრობარომეტრის შესაბამისი კვლევა ჩატარდა 2001 წელს, ევროკავშირის 15 წევრ ქვეყანაში საპენსიო საკითხებზე ევროკავშირის მოქალაქეების შეხედულებების დასადგენად.

საქართველოს მასშტაბით გამოკითხულთა 55,6% ქალია, 44,4%- კაცი. რესპონდენტთა განაწილება ასაკისა და რეგიონების მიხედვით წარმოდგენილია გრაფიკებში 15 და 16:

გრაფიკი 15: ასაკობრივ ჯგუფებში რესპონდენტთა სისშირული განაწილება



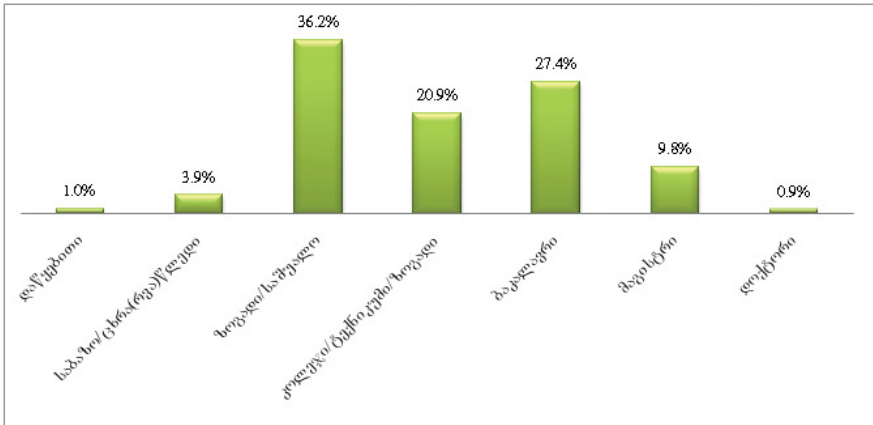
გრაფიკი 16: რესპონდენტთა სისშირული განაწილება რეგიონების მიხედვით



რესპონდენტთა 56,7% ცხოვრობს ქალაქში, ხოლო 43,3% - სოფელში.

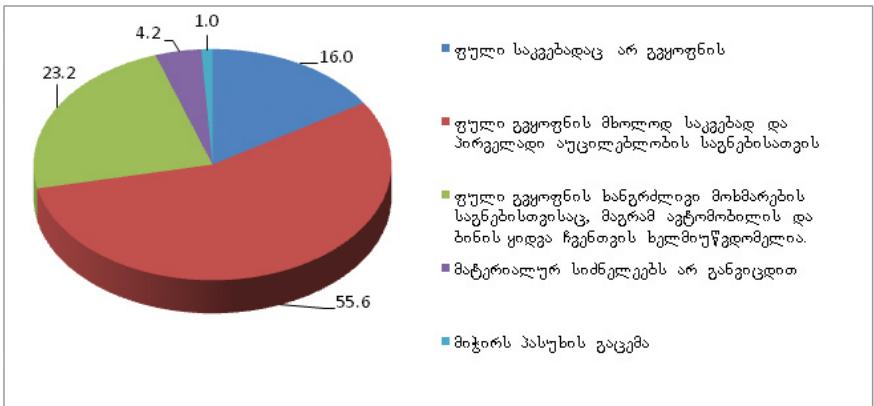
გამოკითხულთა უმრავლესობა განათლების დონის მიხედვით წარმოდგენილია ორ კატეგორიაში: უმაღლესი განათლება აქვს 38%-ს, ზოგადი განათლება - 36,2%-ს (იხ. გრაფიკი 17)

გრაფიკი 17: რესპონდენტთა სიხშირული განაწილება განათლების დონის მიხედვით



ოჯახის მატერიალური კეთილდღეობის დონის თვითშეფასების მიხედვით, მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაშია (იხ. გრაფიკი 18), რაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვისა და მისი წარმატებით ფუნქციონირების ხელშემშლელი ფაქტორია, რადგან შედარებით დაბალი შემოსავლების მქონე პირები, იმის გამო, რომ მათ დანაზოგის გაკეთების საშუალება ნაკლებად აქვთ, შეიძლება არ ჩაერთონ ამ სისტემაში, ან ჩართვის შემთხვევაში მცირე თანხები დააგროვონ სიბერისთვის.

გრაფიკი 18: საკუთარი ოჯახის მატერიალური კეთილდღეობის დონის შეფასება რესპონდენტების მიერ



აღსანიშნავია, რომ ყველაზე მძიმე მატერიალურ მდგომარეობაში იმყოფებიან 65 წელზე უფროსი ასაკის ადამიანები, რომელთა 31,5% პასუხობს, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნის.

მაგრამ, ეკონომიკური მდგომარეობის თვითშეფასების დინამიკა, წარსულისა და აწმყოს უარყოფითი მაჩვენებლების მიუხედავად, მკვეთრად გამოხატულ პოზიტიურ სამომავლო განწყობას – მოლოდინს მიუთითებს (იხ. ცხრილი 5):

ცხრილი 5 რესპონდენტთა ეკონომიკური მდგომარეობის თვითშეფასება

(1 ქულა - აშკარად გაუარესდა; 5 - აშკარად გაუმჯობესდა)	mean
როგორ შეიცვალა თქვენი ოჯახის მატერიალური მდგომარეობა ბოლო ათი წლის განმავლობაში?	2,87
როგორ შეიცვალა თქვენი ოჯახის მატერიალური მდგომარეობა ბოლო სამი წლის განმავლობაში?	2,56
როგორ აფასებთ თქვენი ოჯახის მატერიალურ მდგომარეობას დღეისათვის?	2,67
თქვენი აზრით, როგორი იქნება თქვენი ოჯახის მატერიალური მდგომარეობა ათი წლის შემდეგ?	3,74

როგორც ცხრილი 5-დან ჩანს, სამომავლო ეკონომიკური მდგომარეობის თვითშეფასების მაჩვენებელი მკვეთრად აღემატება აწმყოსა და წარსულის მაჩვენებლებს. ეკონომიკური მდგომარეობის მიმართ გამოვლენილი ოპტიმისტური განწყობა



ბა ქვეყანაში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვისა და ამ სისტემისადმი მოსახლეობის ნდობის ზრდის ხელშემწყობ ფაქტორად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან თუ მოსახლეობას მომავლის იმედი აქვს, დიდი შანსია, დაგროვებითი სისტემაში ჩაერთოს იმ რწმენით, რომ შეძლებს თავისი მომავალი კარიერის განმავლობაში საკმარისი თანხების დაგროვებას ღირსეული სიბერისთვის.

### 3.3.2.1 საქართველოს მოსახლეობის ინფორმირებულობა საპენსიო სისტემების შესახებ

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ ინფორმირებულობის მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია: კითხვაზე - “გსმენიათ თუ არა დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ?” - 24,2% პასუხობს, რომ სმენია, ხოლო 75,8% პასუხობს, რომ არ სმენია.

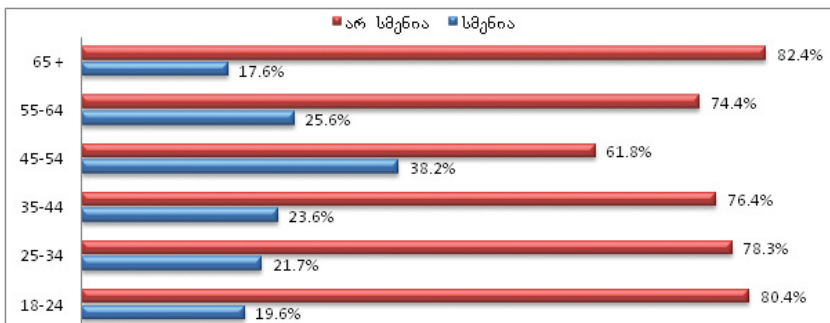
ინფორმირებულების დონე დამოკიდებული აღმოჩნდა რეგიონზე, დასახლების ტიპზე, ასაკზე, სქესზე, განათლებასა და ოჯახის შემოსავალზე.

ინფორმირებულობა გაცილებით მაღალია თბილისში (35,2%), ვიდრე რეგიონებში (20,1%) და ქალაქის მოსახლეობაში (30%) სოფლის მოსახლეობასთან (16,7%) შედარებით.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ სმენია კაცების 27,3%-სა და ქალების 21,8%-ს.

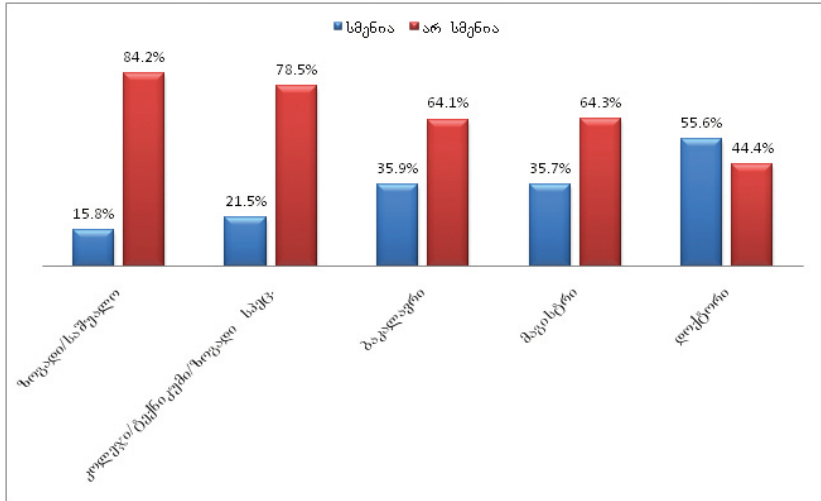
ინფორმირებულობის დონე ყველაზე დაბალია 65+ ასაკისა და 18-24 წ. ასაკის მოსახლეობაში. ინფორმირებულთა ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩევა 45-54 წ. ასაკის მოსახლეობა (იხ. გრაფიკი 19).

გრაფიკი 19: დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ ინფორმირებულობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით



უმაღლესი განათლების მქონე პირებში ინფორმირებულობა შეადგენს 36,3%-ს, ხოლო უმაღლესი განათლების არმქონე პირებში - 16,6%-ს (იხ. გრაფიკი 20).

გრაფიკი 20: დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ ინფორმირებულობა განათლების დონის მიხედვით



რაც უფრო შეძლებულია რესპონდენტის ოჯახი, მით მეტადაა იგი ინფორმირებული: ინფორმირებულობის მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია (13,8%) იმ რესპონდენტებში, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნით, ყველაზე მაღალი კი შეძლებულეებში – 31,7%.

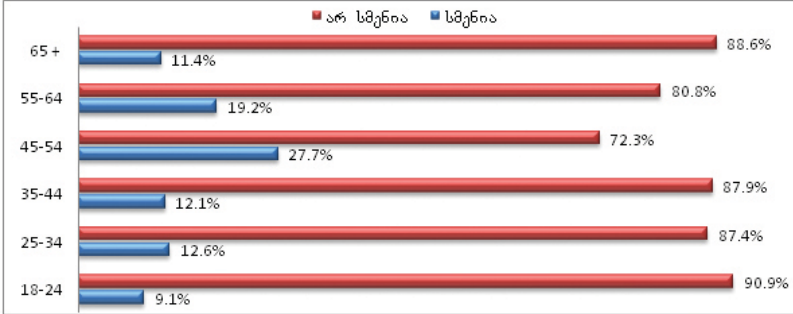
კითხვაზე - «გსმენიათ თუ არა იმის შესახებ, რომ საქართველოში უნდა დაინერგოს დაგროვებითი საპენსიო სისტემა?» 15,1% პასუხობს, რომ სმენია, ხოლო 84,9% პასუხობს, რომ არ სმენია.

გაცილებით მეტი ინფორმირებულობაა თბილისში (23,1%) რეგიონებთან (12,1%) შედარებით და ქალაქის მოსახლეობაში, (19,4%) ვიდრე სოფლად (9,5%).

ინფორმირებულობის დონე განსხვავდება სქესის მიხედვით: სმენიათ კაცების 18,8%-ს და ქალების 12,2%-ს.

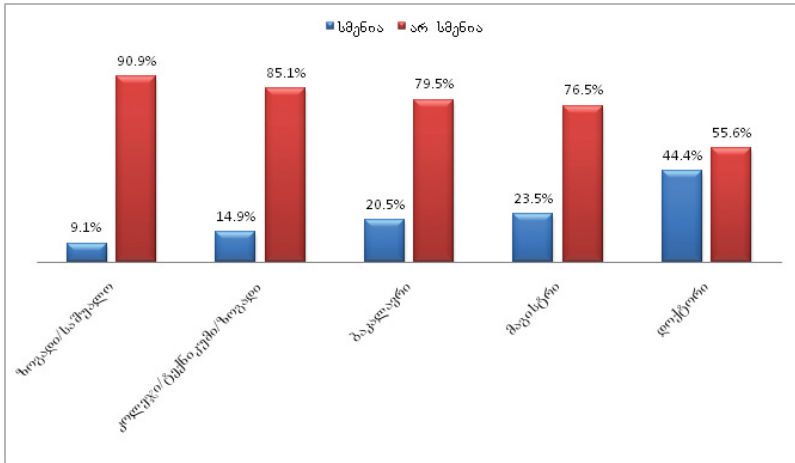
ინფორმირებულობის დონე ყველაზე დაბალია 65+ ასაკისა და 18-24 წ. ასაკის მოსახლეობაში. ყველაზე მეტად ინფორმირებულია 45-54 წ. ასაკის მოსახლეობა (იხ. გრაფიკი 21).

გრაფიკი 21: დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის შესახებ ინფორმირებულობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით



ინფორმირებულობა იმატებს მიღებული განათლების დონის ზრდასთან ერთად (იხ. გრაფიკი 22):

გრაფიკი 22: დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის შესახებ ინფორმირებულობა განათლების დონის მიხედვით



აღსანიშნავია, რომ საინფორმაციო წყაროების განაწილება ბიმოდალურია:

- ა) კითხვაზე - „საიდან გსმენიათ დაგროვებითი საპენსიო სისტემების შესახებ?“ პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა: „ტელევიზიიდან“ – 26,1%, „ნაცნობ-მეგობრებისგან“ - 23,9%, „სარეკლამო რგოლიდან“ - 15,8%, „სამსახურში“ - 8,7%, „ბანკში“ - 5,7, „მასმედიიდან“ - 5,6%;
- ბ) კითხვაზე - „საიდან გაიგეთ ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ საქართველოში უნდა დაინერგოს დაგროვებითი საპენსიო სისტემა?“ 55,5% პასუხობს – ტელევიზიიდან, 17,5% - ნაცნობ-მეგობრებისგან, 6,6% მედიიდან, 12,3%-ს გაუჭირდა კითხვაზე პასუხის გაცემა.

თუ გავითვალისწინებთ, რომ ტელევიზია ზოგადად ინფორმაციის გავრცელების ყველაზე მასშტაბურ წყაროს წარმოადგენს, არაფორმალური წყარო – „ნაცნობ-მეგობრები“, რომელიც ტელევიზიის მაჩვენებელს მხოლოდ უმნიშვნელოდ ჩამორჩება, მეტად მნიშვნელოვან შედეგს წარმოადგენს, რაც ადეკვატურ გათვალისწინებას მოითხოვს შესაბამისი საინფორმაციო კამპანიის დაგეგმვის დროს.

ინფორმირებულთა ორი მესამედი ფლობს ადეკვატურ ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ რას ისახავს მიზნად დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რაც უკვე არსებული ძირითადი საინფორმაციო წყაროების ეფექტურობაზე მიუთითებს. ეს კი ასევე, მნიშვნელოვანი ინფორმაციაა საინფორმაციო კამპანიის დაგეგმვის თვალსაზრისით: რესპონდენტთა 65,9%-ის აზრით, დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიზანია პენსიონერისათვის ცხოვრების/შემოსავლის იმ დონის შენარჩუნება, რაც მას მუშაობის დროს ჰქონდა, 15,6%-ის აზრით დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიზანია სიღარიბის დონის შემცირება, ხოლო 13,7%-ს გაუჭირდა კითხვაზე პასუხის გაცემა.

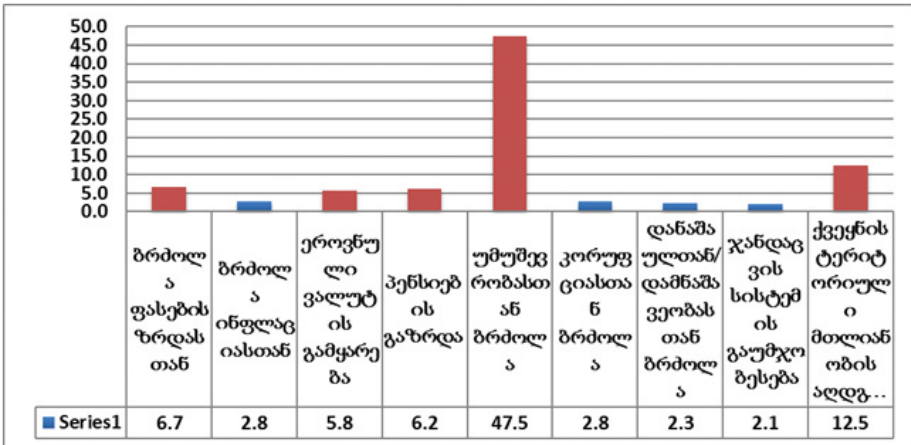
### 3.3.2.2. საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება საპენსიო სისტემების მიმართ

ქვეყანაში არსებული სოციალური დაცვის სისტემის (სამედიცინო დაზღვევა, საპენსიო სისტემა, შრომის ბირჟები უმუშევართათვის და ა.შ.) მიმართ დამოკიდებულება საშუალოზე (3 ქულა) დაბალია: რესპონდენტებს ხუთი ქულის ფარგლებში

უნდა შეეფასებინათ კმაყოფილების დონე სოციალური დაცვის სისტემის მიმართ (1 ყველაზე დაბალი (სრულიად არ მაკმაყოფილებს), ხოლო 5-ყველაზე მაღალი (სავსებით მაკმაყოფილებს) შეფასებაა), ცვლადის საშუალო მნიშვნელობამ 2,68 ქულა შეადგინა. ეს შედეგი – არსებული სისტემით უკმაყოფილება - სისტემის რეფორმირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ხელშემწყობ ფაქტორად შეიძლება განვიხილოთ.

ამ დასკვნის სასარგებლოდ მეტყველებს კითხვაზე - „თქვენი აზრით, რა პრობლემებს უნდა აგვარებდეს ჩვენი სახელმწიფო, პირველ ყოვლისა?“ - მიღებული პასუხებიც (იხ. გრაფიკი 23):

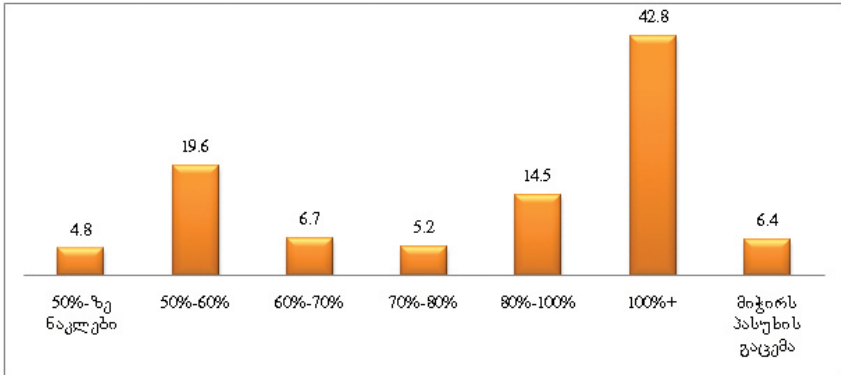
გრაფიკი 23 თქვენი აზრით, რა პრობლემებს უნდა აგვარებდეს ჩვენი სახელმწიფო, პირველ ყოვლისა?



23 გრაფიკიდან ჩანს, რომ პენსიის გაზრდის საკითხი ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად აღიქმება მოსახლეობაში.

კვლევის ფარგლებში ვეცადეთ გაგვეჩვენებინა დღევანდელ შემოსავალსა და სამომავლო პენსიას შორის ოპტიმალური შეფარდება რესპონდენტების წარმოდგენით (იხ. გრაფიკი 24):

გრაფიკი 24 პენსიაზე გასვლის შემდეგ თქვენი ამჟამინდელი შემოსავლის დაახლოებით რამდენი პროცენტი იქნება თქვენთვის საკმარისი ყოველთვიური პენსიის სახით?



რესპონდენტებს სურთ, ჰქონდეთ მაღალი ჩანაცვლების კოეფიციენტის მქონე პენსია. ასეთი ტენდენცია აშკარად ჩანს ზემოთ მოყვანილ გრაფიკზე: რესპონდენტთა 19,6% მიუთითებს, რომ მისთვის ყოველთვიური პენსიის სახით საკმარისი იქნება ამჟამინდელი შემოსავლის 50-60%. გამოკითხულთა 42,8%-ისთვის საკმარისი იქნება – 100%-ზე მეტი. რესპონდენტთა მხოლოდ 4,8% მიუთითებს, რომ მისთვის ყოველთვიური პენსიის სახით საკმარისი იქნება ამჟამინდელი შემოსავლის 50%-ზე ნაკლები. დღეისათვის საქართველოში პენსია შეადგენს საშუალო ხელფასის დაახლოებით 20%-ს. შესაბამისად დღევანდელი საპენსიო სისტემა საგრძნობლად ვერ აკმაყოფილებს პენსიის შემოსავალთან თანაფარდობის თაობაზე მოსახლეობის მოლოდინებს.

პასუხები განსხვავდება სქესის, ასაკის, განათლებისა და ოჯახის შემოსავლების მიხედვით.

ქალებს უფრო მეტი სურვილი აქვთ, ჰქონდეთ დღევანდელ შემოსავალზე მეტი პენსია ვიდრე კაცებს. ეს იმით შეიძლება აიხსნას, რომ ქალების შემოსავალი ნაკლებია კაცებთან შედარებით, ამას გამოკითხვის შედეგებიც ადასტურებს: ქალების 17,8% მიიჩნევს, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნის, კაცებში იგივე პასუხი გასცა 14,2%-მა. ქალების 57,7% მიიჩნევს, რომ ფული ჰყოფნის მხოლოდ საკვებად და პირველადი აუცილებლობის საგნებისათვის, კაცებში იგივე პასუხი გასცა 42,2%-მა. ქალების დასაქმების დონეც ნაკლებია: საქსტატის 2017 წლის

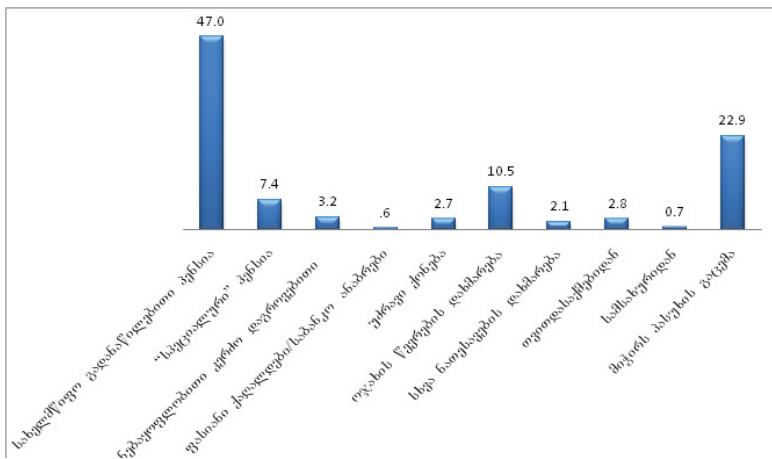
მონაცემების მიხედვით, დასაქმებულია 15 წლის და უფროსი ასაკის ქალების 50,8% და კაცების 63,4%.

ვისაც არა აქვს უმაღლესი განათლება, იმას უფრო მეტად სურს, რომ ჰქონდეს დღევანდელ შემოსავალზე მეტი პენსია, ვიდრე უმაღლესი განათლების მქონე ადამიანებს. ეს შეიძლება იმით აიხსნას, რომ უმაღლესი განათლების არმქონეებს უფრო ნაკლები შემოსავალი აქვთ უმაღლესი განათლების მქონე პირებთან შედარებით: გამოკითხვის მიხედვით, უმაღლესი განათლების არმქონეების 21% პასუხობს, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნის, იმავეს პასუხობს უმაღლესი განათლების მქონეთა 8,5%. გაცილებით ნაკლებია იმ რესპონდენტთა წილი უმაღლესი განათლების მქონე ადამიანებში, რომლებსაც უჭირთ კითხვაზე პასუხის გაცემა, ვიდრე იმ გამოკითხულებში, რომლებსაც არა აქვთ უმაღლესი განათლება.

მძიმე მატერიალური მდგომარეობის მქონე ოჯახის წევრებს (რომლებმაც უპასუხეს, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნით ან ფული ჰყოფნით მხოლოდ საკვებად და პირველადი აუცილებლობის საგნებისათვის) მეტი სურვილი აქვთ, ჰქონდეთ დღევანდელ შემოსავალზე მეტი პენსია, შესაბამისად - 68% და 43,6%, ხოლო უფრო შეძლებულ პირებს შორის იგივე სურს 30,5%-ს.

კითხვაზე - "როგორ ფიქრობთ, რა იქნება თქვენი შემოსავლის ძირითადი წყარო პენსიაზე გასვლის შემდეგ?" პასუხები პროცენტულად შემდეგნაირად გადანაწილდა (იხ. გრაფიკი 25):

გრაფიკი 25: როგორ ფიქრობთ, რა იქნება თქვენი შემოსავლის ძირითადი წყარო პენსიაზე გასვლის შემდეგ?



აღსანიშნავია, რომ დიდია იმ რესპონდენტთა მოცულობა, რომლებსაც გაუჭირდათ კითხვაზე პასუხის გაცემა – 22,9%. მოსახლეობის უმეტესობა – 54,4% მიიჩნევს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ, მისი შემოსავლის ძირითადი წყარო იქნება სახელმწიფო პენსია (სახელმწიფო გადანაწილებითი 47%, “სპეციალური” – 7,4%), ხოლო იმ გამოკითხულთაგან, რომლებმაც გასცეს პასუხი აღნიშნულ კითხვას (რესპონდენტთა საერთო რაოდენობას რომ გამოვაკლოთ ისინი, რომლებსაც გაუჭირდათ კითხვაზე პასუხის გაცემა) – 70,6% მიიჩნევს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ მისი შემოსავლის ძირითადი წყარო იქნება სახელმწიფო პენსია (სახელმწიფო გადანაწილებითი 61%, “სპეციალური” – 9,7%). ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი პენსიის იმედი აქვს 3,2%-ს (იმ გამოკითხულთაგან, რომლებმაც გასცეს კითხვაზე პასუხი – 4,2%). სხვის დახმარებაზე (ოჯახის წევრები, სხვა ნათესავები) დამოკიდებულია 12,6% (16,2%), ხოლო საკუთარი არასაპენსიო შემოსავლების (ფასიანი ქაღალდები/საბანკო ანაზრები, უძრავი ქონება, თვითდასაქმება, სამსახური) იმედი აქვს 6,9%-ს (9%).

ეს მონაცემები ნათლად წარმოაჩენენ მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფისთვის პენსიის მნიშვნელობას. მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს არ აქვს იმის საშუალება, რომ საკმარისი დანაზოგი გააკეთოს სიბერისთვის და ნათესავების იმედიც ნაკლებად აქვს. ეს დამატებით აქტუალობას სძენს საპენსიო რეფორმის შესახებ დებატებს და ხაზს უსვამს მდგრადი საპენსიო სისტემის საჭიროებას.

პასუხები განსხვავდება სქესის, ასაკის, განათლების, რეგიონებისა და ოჯახის შემოსავლების მიხედვით.

ქალების 53% ვარაუდობს, რომ სახელმწიფო პენსია იქნება მისი შემოსავლის ძირითადი წყარო სიბერეში, იგივე პასუხი აირჩია კაცების 40,7%-მა. კაცების უფრო მეტი წილი ფიქრობს, რომ “სპეციალური” პენსია იქნება მისი შემოსავლის ძირითადი წყარო სიბერეში (კაცები – 10,6% და ქალები – 4,4%). ეს იმით შეიძლება აიხსნას, რომ “სპეციალური” პენსიას (სახელმწიფო კომპენსაცია) უმეტესწილად «ძალოვნი სტრუქტურების» ყოფილი თანამშრომლები იღებენ, რომელთა რიგებში ძირითადად კაცები არიან დასაქმებულნი. ქალები უფრო მეტად ეყრდნობიან საკუთარ ოჯახს/სხვა ნათესავებს და ნაკლებად მიიჩნევენ, რომ საკუთარი სახსრებით/შემოსავლით შეძლებენ სიბერის უზრუნველყოფას, ვიდრე კაცები. ეს შედეგები ლოგიკურია, რადგან



ოფიციალური სტატისტიკით, ქალებს უფრო ნაკლები ხელფასი აქვთ, ვიდრე კაცებს და მათში დასაქმების დონეც ნაკლებია.

მოსახლეობის ასაკის მატებასთან ერთად იზრდება იმ პირთა წილი, რომლებიც ვარაუდობენ, რომ სახელმწიფო პენსია იქნება მათი შემოსავლის ძირითადი წყარო (18-24წ. – 39%; 45წ-საპენსიო ასაკამდე – 55%) და მკვეთრად მცირდება იმ რესპონდენტთა წილი, რომლებმაც უპასუხეს „ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი პენსია“ (18-34წ – 6%; 35წ-საპენსიო ასაკამდე – 1,3%); ახალგაზრდებს, უფრო ასაკოვან რესპონდენტებთან შედარებით, მეტად ეიმედებათ, რომ საკუთარი სახსრებით/შემოსავლით შეძლებენ სიბერის უზრუნველყოფას (18-24წ - 12,8%; 55წ-საპენსიო ასაკამდე – 3,5%) და ნაკლებად ეყრდნობიან საკუთარ ოჯახს/სხვა ნათესავებს (18-24წ – 5,7%; 55 წ-საპენსიო ასაკამდე – 23,3%); ახალგაზრდებს უფრო უჭირთ ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა, ვიდრე ხანდაზმულებს (18-24წ - 30%; 55წ- საპენსიო ასაკამდე – 14%), რადგან ასაკის მატებასთან ერთად უფრო ნათელი ხდება, თუ რა ტიპის შემოსავალს დაეყრდნობა ადამიანი სიბერეში.

თბილისის მოსახლეობას შედარებით ნაკლებად ეიმედება სახელმწიფო პენსიის, ვიდრე რეგიონებში მცხოვრებ პირებს (შესაბამისად 34,7% და 51,9%), თბილისში მცხოვრებ პირებს სიბერეში უფრო მეტად ეიმედებათ ოჯახისა და ნათესავების, ვიდრე რეგიონებში მცხოვრებ პირებს (შესაბამისად 24,4% და 7,7%), იმ რესპონდენტებიდან, რომლებმაც პენსიაზე გასვლის შემდეგ შემოსავლის სავარაუდო ძირითად წყაროდ თვითდასაქმება დაასახელეს, 86,4% რეგიონებში მცხოვრებია. – ეს შედეგები შეიძლება იმით აიხსნას, რომ, ოფიციალური სტატისტიკით, თბილისში რეგიონებთან შედარებით ნაკლებია დასაქმების დონე და მეტია უმუშევრობის დონე, რეგიონებში (განსაკუთრებით სოფლებში) გაცილებით მეტია თვითდასაქმება, ამიტომ ადამიანები უფრო საკუთარ თავზე არიან დამოკიდებულნი და ნაკლებად ოჯახის სხვა წევრებზე; მიუხედავად იმისა, რომ თბილისში რეგიონებთან შედარებით ნაკლებია დასაქმება, საქსტატის მონაცემებით (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2016b), საშუალო თვიური შემოსავალი ერთ სულზე უფრო მაღალია, ვიდრე რეგიონებში, რაც თბილისში მცხოვრებთა გარკვეულ ნაწილს, რომლებსაც საკუთარი შემოსავალი არ აქვთ, აძლევს საშუალებას, დაეყრდნოს არა სახელმწიფო პენსიას, არამედ ოჯახის იმ

წევრს ან ნათესავს, რომელსაც აქვს საკუთარი შემოსავალი.

მათ შორის, ვინც მიიჩნევს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ მისი შემოსავლის ძირითადი წყარო იქნება ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი პენსია, თითქმის ორი მესამედი თბილისში მცხოვრებია, ზოგადად რესპონდენტებს შორის კი თბილისელთა რაოდენობა 27,4%-ს შეადგენს. ეს იმით შეიძლება აიხსნას, რომ საშუალო თვიური შემოსავალი თბილისში მნიშვნელოვნად აღემატება რეგიონის ანალოგიურ მაჩვენებელს, ამიტომ თბილისის მოსახლეობას უფრო მეტი მოლოდინი აქვს, რომ შეძლებს საკმარისი დანაზოგის გაკეთებას სიბერისთვის.

რესპონდენტებს უნდა შეეფასებინათ თავიანთი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა პენსიაზე გასვლის შემდეგ (%):

ცხრილი 6: თქვენი შეფასებით, პენსიაზე გასვლის შემდეგ...

თქვენ იქნებით ყოველმხრივ უზრუნველყოფილი, არ გექნებათ საფიქრელი ფულზე	3,1
მოგიხდებათ დანახარჯებზე/ფულზე ფიქრი, მაგრამ არ იქნებით შეზღუდული საკვებით, ტანსაცმელით, მკურნალობის მხრივ და ა. შ.	10,4
არ გიფიქრიათ, მაგრამ დარწმუნებული ხართ, რომ თავს გაიტანთ	37,6
გაგიჭირდებათ ცხოვრება	17
არ გიფიქრიათ, მაგრამ მიიჩნევთ, რომ საკმაოდ გაგიჭირდებათ	6,9
ძალიან გაგიჭირდებათ და არ იცით, რა გეშველება/რა შეიძლება გააკეთოთ	3,1
მიჭირს პასუხის გაცემა	21,8

მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი - 27% ფიქრობს, რომ გაუჭირდება ცხოვრება პენსიაზე გასვლის შემდეგ, 10% ფიქრობს, რომ ძალიან/საკმაოდ გაუჭირდება. ხოლო 21,8%-ს უჭირს პასუხის გაცემა. ამრიგად მოსახლეობის თითქმის ნახევარს (48,8%) ან პესიმისტური პროგნოზი აქვს, ან გაურკვეველადაა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორი ცხოვრება ექნება მას პენსიაზე გასვლის შემდეგ. ეს მონაცემი წარმოადგენს რეფორმის ხელშემწყობ ფაქტორს.

პასუხები განსხვავდება ასაკის, განათლებისა და ოჯახის შემოსავლების მიხედვით.

18-დან 24 წლამდე ასაკის მოსახლეობაში გაცილებით ნაკლებია იმათი წილი, რომლებიც პესიმისტურად უყურებენ მომავალს, ვიდრე უფრო ასაკოვან პირებში: ახალგაზრდების 19% ფიქრობს, რომ გაუჭირდება ცხოვრება პენსიაზე გასვლის შემდეგ, იმავეს ფიქრობს 55 წლიდან საპენსიო ასაკამდე პირების 37%, ხოლო თუ ამ ასაკობრივ ჯგუფში მხოლოდ იმ რესპონდენტების პასუხებს გავითვალისწინებთ, რომლებმაც ამ შეკითხვას უპასუხეს, ეს რიცხვი გაიზრდება 48,5%-მდე, ხოლო 13,6%-ის აზრით, მათ ძალიან გაუჭირდებათ და არ იციან, რა ეშველებათ.

მე-13 და მე-14 კითხვებში ასაკობრივ ჭრილში მიღებული შედეგებიდან ნათელია, რომ ახალგაზრდა ასაკში ადამიანი ოპტიმისტურად უყურებს მომავალს (მომავლის მიმართ მთლიანად საზოგადოებაში შეინიშნება პოზიტიური მოლოდინები), იმედი აქვს, რომ შეძლებს საკმარისი დანაზოგის გაკეთებას სიბერის უზრუნველსაყოფად, მაგრამ ასაკის მატებასთან ერთად მოსახლეობის ძირითად ნაწილში ოპტიმიზმი ქრება და მათი იმედები სულ უფრო მეტადაა მიმართული სახელმწიფოსა და ოჯახის წევრებისკენ.

გაცილებით მეტია უმაღლესი განათლების არმქონე პირებში იმათი წილი, ვინც მიიჩნევს, რომ გაუჭირდება ცხოვრება პენსიაზე გასვლის შემდეგ, ვიდრე უმაღლესი განათლების მქონე პირებში.

მძიმე მატერიალური მდგომარეობის მქონე ოჯახის წევრები (რომლებმაც უპასუხეს, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნით, ან ფული ჰყოფნით მხოლოდ საკვებად და პირველადი აუცილებლობის საგნებისათვის) გაცილებით სკეპტიკურად უყურებენ საკუთარ მომავალს: შესაბამისად, 44,9% და 32,1% ფიქრობს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ გაუჭირდება, ან ძალიან/საკმაოდ გაუჭირდება, ხოლო უფრო შეძლებულ პირებს შორის იგივე მოლოდინი აქვს 12,4%-ს.

ასაკით პენსიონერების თითქმის ნახევარი (49,8%) მიიჩნევს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ მათი ფინანსური მდგომარეობა გაუარესდება (41,2%), ან ბევრად გაუარესდება (8,6%); დაახლოებით იგივე დარჩა 30,6%-ისთვის; 14,9%-ისთვის ფინანსური მდგომარეობა გაუმჯობესდება და მხოლოდ 0,8%-ისთვის ბევრად

გაუმჯობესდა; 4%-ს უჭირს პასუხის გაცემა. ეს მონაცემები მეტყველებს პენსიონერთა დიდი ნაწილის მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და მიუთითებენ საპენსიო სისტემის რეფორმის მიზანშეწონილობაზე.

პასუხები განსხვავდება რეგიონებისა და დასახლების ტიპის მიხედვით.

ქალაქის მოსახლეობის 59%-ის ფინანსური მდგომარეობა გაუარესდა (44,6%), ან ბევრად გაუარესდა (14,5%), მაშინ, როცა სოფლის მოსახლეობის ანალოგიური მაჩვენებელი შეადგენს 41,8%-ს (გაუარესდა - 38,5%, ბევრად გაუარესდა - 3,3%). ქალაქის მოსახლეობის 12%-ის ფინანსური მდგომარეობა გაუმჯობესდა პენსიაზე გასვლის შემდეგ, ქალაქის მოსახლეობიდან არც ერთმა არ უპასუხა, რომ ბევრად გაუმჯობესდა. სოფლის მოსახლეობის 18,7% მიიჩნევს, რომ მისი ფინანსური მდგომარეობა გაუმჯობესდა (გაუმჯობესდა - 17,6%, ბევრად გაუმჯობესდა - 1,1%). ფინანსური მდგომარეობა დაახლოებით იგივე დარჩა ქალაქის მოსახლეობის 24,1%-ისთვის და სოფლის მოსახლეობის 36,3%-ისთვის.

თბილისში მცხოვრები პენსიონერების 2,6%-ის ცხოვრების დონე გაუმჯობესდა, ან ბევრად გაუმჯობესდა პენსიაზე გასვლის შემდეგ, ხოლო რეგიონებში ეს მაჩვენებელი გაცილებით მაღალია - 20,3%. თბილისელი პენსიონერების 73,7%-ის ცხოვრების დონე გაუარესდა, ან ბევრად გაუარესდა პენსიაზე გასვლის შემდეგ, რეგიონებში ანალოგიური მაჩვენებელი 45,3%-ის ტოლია.

საქსტატის მონაცემებით (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2018d), ქალაქში ცხოვრების დონე უფრო მაღალია, ვიდრე სოფელში, იგივე ითქმის თბილისზე დანარჩენ საქართველოსთან შედარებით (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2016b) და რადგან პენსია თანაბარია ყველასათვის და მისი ოდენობა არ არის დამოკიდებული პენსიაზე გასვლამდე არსებულ შემოსავალზე, მისი ჩანაცვლების კოეფიციენტი ქალაქში უფრო დაბალია, ვიდრე სოფელში, ანალოგიურად, კოეფიციენტი თბილისში უფრო დაბალია, ვიდრე დანარჩენ საქართველოში.

რესპონდენტებს ბარათების მეშვეობით მიანოდეს ინფორმა-

ცია დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ, რის შემდეგაც მათ 5-ქულიანი სისტემით უნდა შეეფასებინათ, რამდენად მისაღებია მათთვის საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა. საშუალო შეფასება საშუალოზე მაღალია: 3,75 (1 ქულა- სრულიად მიუღებელია; 5 ქულა- სავსებით მისაღებია).

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ დამოკიდებულება განსხვავებულია ასაკის, განათლებისა და ოჯახის შემოსავლების მიხედვით.

ყველაზე პოზიტიური დამოკიდებულება დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ აქვს მოსახლეობის ყველაზე ახალგაზრდა ჯგუფს (18-24წ.) – საშუალოზე (3 ქულა) მაღალ შეფასებას 80,4% აძლევს. შედარებით ნაკლები მხარდაჭერა შეინიშნება დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ მოსახლეობის ყველაზე ხანდაზმული ნაწილის (65+) მხრიდან (61,9%), თუმცა მათი დიდი ნაწილიც საშუალოზე მაღალ შეფასებას აძლევს საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის შესაძლებლობას.

ის რესპონდენტები, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ ფული საკვებადაც არ ჰყოფნით, უფრო დაბალ საშუალო შეფასებას (3,3 ქულა) აძლევენ საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას, ვიდრე შედარებით უფრო შეძლებული რესპონდენტები. თუმცა მატერიალურად ყველაზე მძიმე მდგომარეობაში მყოფი ჯგუფის მიერ მიცემული საშუალო შეფასებაც საშუალოზე მაღალია. უმაღლესი განათლების მქონე რესპონდენტებიდან დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას საშუალოზე დაბალი ქულა მისცა 10,5%-მა, ხოლო საშუალოზე მაღალი – 75,1%-მა. უმაღლესი განათლების არმქონე გამოკითხულებში იგივე მაჩვენებლები შეადგენს შესაბამისად: 24,5% და 59,2%.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ამ განსხვავებებისა, მოსახლეობის ყველა ძირითადი ჯგუფი საშუალოზე მაღალ შეფასებას აძლევს საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას.

დამოკიდებულება დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ უკავშირდება ინფორმირებულობას. ვისაც გამოკითხვამდე სმენია დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ, აღნიშნული სისტემის შემოღებას უფრო დადებითად აფასებს: საშუალო შე-

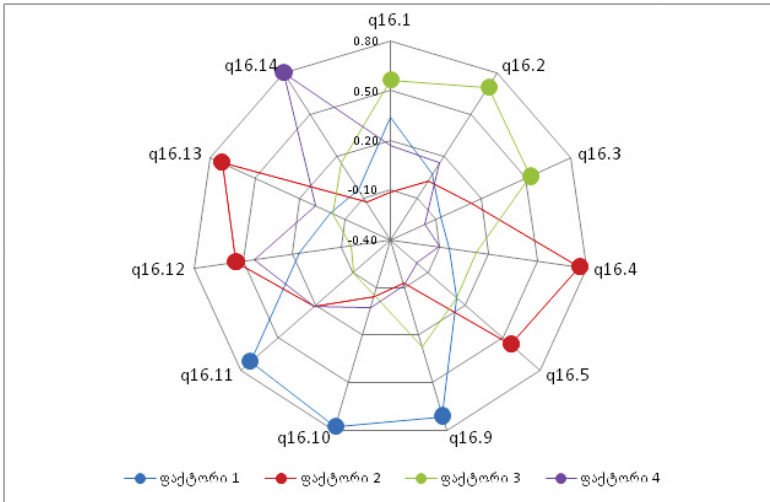
ფასება - 4,12 ქულა (1 ქულა- სრულიად მიუღებელია 5 ქულა- სა-  
 ვსებით მისაღება), ხოლო იმ რესპონდენტების მიერ მიცემული  
 საშუალო შეფასება, რომლებსაც გამოკითხვამდე არ სმენიათ  
 აღნიშნული სისტემის შესახებ, შედარებით ნაკლებია – 3,62  
 ქულა. იმ რესპონდენტების 78%-მა, რომლებსაც გამოკითხვა-  
 მდე სმენიათ დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ, მისი  
 შემოღების მიზანშეწონილობა 4 ან 5 ქულით შეაფასა, მოცემუ-  
 ლი სისტემის შემოღება მიუღებელია (1 ან 2 ქულა) აღნიშნული  
 რესპონდენტების 12,8%-ისთვის. განსხვავებული ვითარებაა  
 გამოკითხულთა იმ ნაწილში, რომელიც გამოკითხვამდე არ იყო  
 ინფორმირებული დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შესახებ: 4  
 ან 5 ქულით შეაფასა 61,2%-მა, 1 ან 2 ქულით –20,9%-მა.

ფაქტორული ანალიზის მეთოდით დამუშავდა რაოდენობრი-  
 ვი გამოკითხვის ორი კითხვა: პირველ კითხვაში რესპონდენტები  
 1-დან 5 ქულის ფარგლებში აფასებდნენ სიბერის უზრუნველყო-  
 ფის მექანიზმების მიმართ დამოკიდებულების განმსაზღვრელ  
 14 დებულებას; მეორე კითხვა გამოყენებულ იქნა დაგროვებითი  
 საპენსიო სისტემის კონკრეტული ტიპის (ნებაყოფლობითი, სა-  
 ვალდებულო, სახელმწიფო, კერძო) მიმართ მოსახლეობის და-  
 მოკიდებულების განსასაზღვრად;

სიბერის უზრუნველყოფის მექანიზმების მიმართ დამოკი-  
 დებულების განმსაზღვრელი 14 დებულებიდან ოთხი ფაქტორი  
 გამოიყო (იხ. გრაფიკი N26):

- პირადი პასუხისმგებლობა;
- საპენსიო პოლიტიკა - ცხოვრების დონის შენარჩუნება, მი-  
 ნიმალური გარანტიების პირობით;
- სოციალური სოლიდარობა ხანდაზმულთა მიმართ;
- გენდერი

გრაფიკი 26: სიბერის უზრუნველყოფის მექანიზმების მიმართ დამოკიდებულების განმსაზღვრელი ოთხი ფაქტორი



### 1. პირადი პასუხისმგებლობა

პირველ ფაქტორში გაერთიანებულ სამ დებულებაში ძირითადად საუბარია პირის მიერ საკუთარი ძალებით სიბერის უზრუნველყოფაზე:

1. ყველა დასაქმებული ვალდებული უნდა იყოს, განახორციელოს საპენსიო შენატანები – საშუალო მნიშვნელობა: 3.31;
2. პენსიის რაოდენობა უნდა განისაზღვრებოდეს პირის საპენსიო შენატანის მიხედვით - მუშაობის დროს რამდენსაც შეიტანს, იმდენს აიღებს - საშუალო მნიშვნელობა: 3.26;
3. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მხოლოდ საარსებო მინიმუმი, დანარჩენის დაგროვება, შენატანის სახით, უნდა იყოს თვითონ პირის ვალდებულება - საშუალო მნიშვნელობა: 3.85.

ფაქტორში შემავალი ცვლადის საშუალო მნიშვნელობები საშუალებას გვაძლევს ვივარაუდოთ, რომ შეინიშნება ორიენტაციის გადანაცვლება სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწი-

ფო მექანიზმებიდან (როდესაც სახელმწიფოს ნებასურვილზეა დამოკიდებული, თუ რამდენი იქნება პენსია და მოსახლეობა, ამ მხრივ, მთლიანად სახელმწიფოსაა მინდობილი) – პირად პასუხისმგებლობაზე, რაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებით დანერგვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს.

საქართველოს შემთხვევაში ადამიანების სახელმწიფოზე დამოკიდებულების მაღალი ხარისხის არსებობა საბჭოთა იდეოლოგიის გადმონაშთია. საბჭოთა კავშირის სოციალური პოლიტიკა უზრუნველყოფდა მოსახლეობას სოციალური დაცვის გარკვეული გარანტიებით, მოსახლეობის მხრიდან რაიმე სახის პირდაპირი ფინანსური ხარჯის გაღების ვალდებულების გარეშე: სოციალური დაცვის სისტემა არ მოითხოვდა დასაქმებულების მხრიდან შენატანების განხორციელებას; სოციალური პროგრამები - ასაკის, მარჩენალის დაკარგვისა და შეზღუდული შესაძლებლობის გამო პენსიები, ჯანმრთელობის დაცვა და სხვა - ფინანსდებოდა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან; არ ხდებოდა პენსიის ავტომატური ინდექსირება და მისი ოდენობის განსაზღვრა მხოლოდ სახელმწიფოზე იყო დამოკიდებული.

ჯ.ლ. პორკეტის აზრით (Porket, 1987), ამ პოლიტიკას ორგვარი შედეგი მოჰყვა: ერთი მხრივ, მოსახლეობა დამოკიდებული ხდება რეჟიმზე, რომელიც ირგებს ხალხის მარჩენლისა და მათზე მზრუნველის როლს და ამით ახდენს მოსახლეობაზე დაწესებული შეზღუდვების კომპენსირებას, მეორე მხრივ, ადამიანების პირადი პასუხისმგებლობის ხარისხი საკუთარი და ოჯახის კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე სუსტდება. ბენეფიტები/სიკეთები, რომლებიც ხელისუფლებისგან მომდინარეობს, განიხილება, როგორც უფლება, რომელიც არ გულისხმობს რაიმე სახის ვალდებულების შესრულებას და პასუხისმგებლობის აღებას. ყოველივე ეს მიმართული იყო რეჟიმის ძალაუფლების შენარჩუნებისკენ.

საპენსიო სისტემის მდგრადობისთვის, ისევე, როგორც ზოგადად ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის, მნიშვნელოვანია ამ დამოკიდებულების დაძლევა.



*2. საპენსიო პოლიტიკა - ცხოვრების დონის შენარჩუნება, მინიმალური გარანტიების პირობით*

დებულებამ იმის შესახებ, რომ საპენსიო სისტემის მიზანი ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნება უნდა იყოს, რომელიც ადამიანს მუშაობის დროს ჰქონდა (და არა მხოლოდ სიღარიბისგან დაცვა), ხუთქულიან სკალაზე (1 – სრულიად არ ვეთანხმები, 5 – სავსებით ვეთანხმები) მკვეთრად დადებითი - 4.30 – საშუალო მნიშვნელობა მიიღო, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ შესაბამის ცვლადთან ერთ ფაქტორში მინიმალური მოთხოვნების/გარანტიების გამომხატველი ცვლადებიც გაერთიანდა:

1. ყველა მოქალაქეს ხანდაზმულ ასაკში გარანტირებული უნდა ჰქონდეს პენსია, რომელიც მინიმალურად მაინც უზრუნველყოფს მას - 4.73;
2. დამატებითი საპენსიო შენატანების განხორციელება (რის შედეგადაც ადამიანი საარსებო მინიმუმზე მეტს აიღებს) ნებაყოფლობითი უნდა იყოს - 4.29;
3. იმ ადამიანებმა, რომლებსაც საპენსიო შენატანების განხორციელება არ შეუძლიათ (უმუშევარი, უკიდურესად დაბალშემოსავლიანი და ა.შ.), საპენსიო ასაკში სახელმწიფოს მხრიდან დახმარება უნდა მიიღონ - 4.5.

ამ შედეგიდან გამომდინარე, ცხოვრების დონის შენარჩუნება, როგორც საპენსიო პოლიტიკის მიზანი, თანამედროვე საქართველოში მისაღებია მხოლოდ გარკვეული გარანტიების პირობებში, რომელთა არარსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა, დამოკიდებულება მკვეთრად შეიცვალოს. ანუ მოსახლეობა დაუჭერს მხარს საპენსიო პოლიტიკას, რომლის მიზანია ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნება, რომელიც ადამიანს მუშაობის დროს ჰქონდა, ოღონდ იმ პირობით, რომ თუ ამ პოლიტიკის განხორციელება შეუძლებელი იქნება (თანამედროვე სოციალურ-ეკონომიკური ფონის/ვითარების გამო), ან თუ ზოგისთვის ხელსაყრელი არ იქნება (სიღარიბისა და უმუშევრობის პრობლემის გამო ბევრს შეიძლება, ხელს არ აძლევდეს ცხოვრების დონის შენარჩუნება და უფრო მეტი გარანტიები მოითხოვოს) აღნიშ-

ნული მოდელი, სახელმწიფო მინიმალურ გარანტიებს მაინც დაანესებს და მისცემს მოსახლეობას არჩევანის საშუალებას (დამატებითი საპენსიო შენატანების განხორციელების მხრივ), როგორც გარანტიას, რომ საპენსიო შენატანი ადამიანს არასტაბილურ სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოში დამატებით და თავისი მდგომარეობის არაადეკვატურ სტაბილურ ვალდებულებად არ დაანეგება.

### *3. სოციალური სოლიდარობა ხანდაზმულთა მიმართ*

ამ ფაქტორში სამი ცვლადი გაერთიანდა:

1. ვინც მუშაობს, ვალდებულია, თავისი გადასახადებით უზრუნველყოს ხანდაზმულთა სათანადო ცხოვრების დონე - 3.81;
2. კანონი უნდა ავალდებულებდეს შვილებს ხანდაზმული გაჭირვებული მშობლების უზრუნველყოფას - 3.31;
3. საპენსიო სისტემა მიზნად უნდა ისახავდეს ხანდაზმულთა დაცვას სიღარიბისაგან (მაგრამ არა ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნებას, რომელიც მუშაობის პროცესში ჰქონდა) - 4.01.

ამ ფაქტორის ფორმირება ნაწილობრივ ხანდაზმულთა მიმართ არსებული ტრადიციული ღირებულებებით შეიძლება აიხსნას, ნაწილობრივ კი იმით, რომ მასში ზოგადი ხასიათის დებულებებია თავმოყრილი და არა კონკრეტული აქტივობები ან მათი განხორციელების გზები.

ტრადიციული ღირებულებებით შეიძლება აიხსნას მესამე ცვლადის მაღალი საშუალო შეფასებაც – 4.01 - სახელმწიფომ მინიმალურად უნდა უზრუნველყოს ხანდაზმული პირი, სავარაუდოდ, რადგან საზოგადოება დადებითად აფასებს ამ დებულებას, მათი აზრით დანარჩენი მისმა ახლო ნათესავებმა უნდა გაიღონ.

### *4. გენდერი*

ცალკე ფაქტორად გამოიყო დებულება:

“ქალებმა მეტი საპენსიო შენატანი უნდა განახორციელონ, რადგან უფრო მეტ ხანს ცოცხლობენ» 1.67.

აქედან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ გენდერი საპენსიო პოლიტიკის შეფასების დამოუკიდებელ პარამეტრს წარმოადგენს – გენდერული ასპექტის გათვალისწინება ნებისმიერი საპენსიო მოდელის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია.

საპენსიო პოლიტიკის აღქმის გენდერული ასპექტი ცალკე ფაქტორად გამოიყო, რაც შემდეგი მიზეზებით შეიძლება აიხსნას: საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული ქალისა და კაცის საპენსიო ასაკი განსხვავებული იყო (კაცის საპენსიო ასაკი 5 წლით აღემატება ქალის საპენსიო ასაკს). ქალის სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა აღემატება კაცისას. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მამაკაცები, როგორც წესი, უფრო მაღალანაზღაურებად სამუშაოზე არიან დასაქმებულნი და დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის შემთხვევაში მეტი თანხის დაგროვებას და მეტი პენსიის მიღებას შეძლებენ, ამასთან, პენსიის ოდენობებს შორის სხვაობამ შეიძლება პროტესტი გამოიწვიოს მოსახლეობაში, რადგან ქალების დიდი ნაწილი დიასახლისია და ამისთვის ხელფასს არ იღებს, თუმცა ხშირად კაცზე არანაკლებადაა დატვირთული, მაგრამ ეს საპენსიო ფონდში დაგროვებულ თანხით არ აისახება, რაც შეიძლება უსამართლობად ჩაითვალოს და საკანონმდებლო რეგულაციებში ამ ასპექტის გათვალისწინება მოითხოვონ.

მომდევნო კითხვის (იხ. ცხრილი 7) ფაქტორული ანალიზისას სამი ფაქტორი გამოიყო.

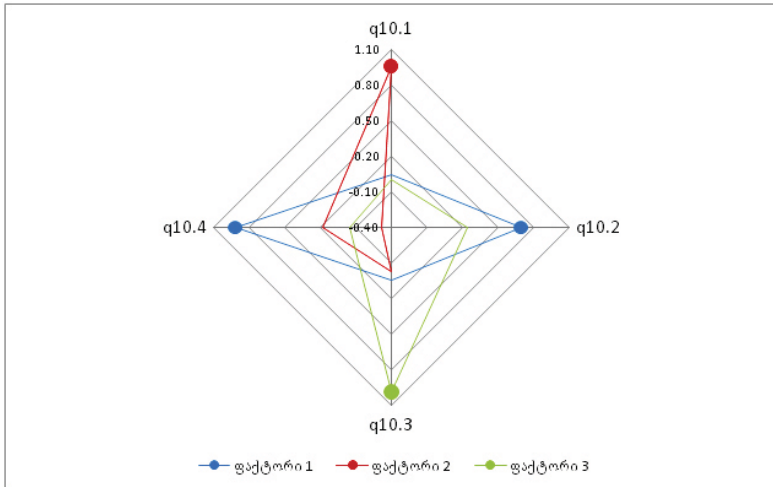
ცხრილი 7: გთხოვთ, 1-დან 5 ქულის ფარგლებში შეაფასოთ, რამდენად მისაღებია პირადად თქვენთვის, რომ დაგროვებითი საპენსიო სისტემა იყოს:

1- სრულიად მიუღებელია & 5 - სავსებით მისაღებია	mean
1. ნებაყოფლობითი	4,29
2. სავალდებულო	2,41
3. სახელმწიფო	3,33
4. კერძო	2,5

ერთ ფაქტორში გაერთიანდა კერძო და სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემები; ცალკე ფაქტორად გამოიყო ნებაყოფლობითი და ცალკე სახელმწიფო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა (იხ. გრაფიკი 27).

1. კერძო-სავალდებულო;
2. ნებაყოფლობითი;
3. სახელმწიფო.

გრაფიკი 27 დაგროვებითი საპენსიო სისტემის კონკრეტული ტიპის მიმართ მოსახლეობის დამოკიდებულების ფაქტორული ანალიზი



### 1. კერძო-სავალდებულო

კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა რესპონდენტებში ასოცირდება სავალდებულო დაგროვებით საპენსიო სისტემასთან - კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის არსებობა წარმოუდგენელია ისე, რომ ის სავალდებულო არ იყოს.

ფაქტორში შემავალი ცვლადების საშუალო მნიშვნელობები საშუალო შეფასებებზე დაბალია, რაც იმით შეიძლება აიხსნას, რომ დაბალი შემოსავლებისა და უმუშევრობის ფონზე, როგორც დასაქმებულის, ისე დამსაქმებლის მხრიდან დაგროვებით პენსიაზე ნებაყოფლობითი თანხმობის მიღება არარეალისტურად აღიქმება.

### 2. ნებაყოფლობითი

ცალკე ფაქტორად გამოიყო და მაღალი საშუალო მნიშვნელობით ხასიათდება ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რაც იმით შეიძლება აიხსნას, რომ არჩევანის თავი-

სუფლება საპენსიო სისტემის მიმართ (ამ სისტემის კონკრეტული მახასიათებლების მიუხედავად) ლოიალობის მაღალი ხარისხის განმაპირობებელ ფაქტორს წარმოადგენს.

### *3. სახელმწიფო*

ცალკე ფაქტორად გამოიყო სახელმწიფო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რაც იმას ნიშნავს, რომ საპენსიო მოდელების შეფასება ნაკლებად უკავშირდება თვითონ მოდელების კონკრეტულ მახასიათებლებს. სავარაუდოდ, სახელმწიფო რეგულაციების მიმართ დამოკიდებულების ფორმირება უფრო სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ზოგადი დამოკიდებულებით განისაზღვრება, ვიდრე, რეგულაციების კონკრეტული პარამეტრებით.

#### 3.4. კვლევის თეორიული კონცეპტუალიზაცია

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორიის ქრილში, საქართველოს საპენსიო სისტემის შემთხვევაში, «არჩეული გზა» იწყება საბჭოთა კავშირის დროიდან. საბჭოთა საპენსიო სისტემა, რომელიც გადანაწილებით პრინციპს ეფუძნებოდა, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებოდა და მისი ოდენობა დამოკიდებული იყო პენსიაზე გასვლამდე არსებულ ხელფასზე. ეს მოდელი მემკვიდრეობით ხვდა წილად დამოუკიდებელ საქართველოს. მაგრამ დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან პირველსავე წლებში აღინიშნა ამ გზიდან გარკვეული გადახვევა ყველასათვის თანაბარი ოდენობის პენსიების დანიშვნით. ეს ცვლილება სწორედ განსაკუთრებულმა მოვლენამ, საზოგადოებრივ-ეკონომიკური ფორმაციის შეცვლისას მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურმა მდგომარეობამ განაპირობა. ეს სისტემა დღესაც მოქმედებს. თუმცა საბჭოთა საპენსიო მოდელისგან სრული გადახვევა არ აღნიშნულა, რადგან პენსიები ახლაც, ისევე როგორც საბჭოთა პერიოდში, მთლიანად გადანაწილებით პრინციპზეა აგებული, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება, არ ხდება პენსიის ავტომატური ინდექსაცია და მისი ოდენობა სახელმწიფოს ნებაზეა დამოკიდებული.

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორიიდან გამომდინარე, რაიმე კრიტიკული მომენტის გარეშე რადიკალური საპენ-

სიორეფორმის განხორციელება, ამ შემთხვევაში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა, გართულდება. საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის სასარგებლოდ მთავარი არგუმენტია სამომავლოდ დემოგრაფიული მდგომარეობის გაუარესება, რაც მკვეთრად გაართულებს მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან “ღირსეული” პენსიით უზრუნველყოფის შესაძლებლობას. მიზანშეწონილი იქნება ამ პრობლემის გაცნობა რაც შეიძლება ფართო მასებისთვის და თუ საზოგადოება გაიაზრებს მომავალ საფრთხეებს, რასაც დაემატება ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგად გამოვლენილი ნეგატიური დამოკიდებულება ამჟამად არსებული საპენსიო სისტემის მიმართ, ეს შეიძლება იქცეს იმ კრიტიკულ მომენტად, რომელიც სავარაუდოდ განაპირობებს საპენსიო რეფორმის წარმატებას.

აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმის თეორიის ჭრილში, საქართველოში სოციალურ-ეკონომიკური კონტექსტი შემდეგია: მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერება, ასაკით პენსიონერთა რაოდენობა წლიდან წლამდე იზრდება (2006 - 588 000; 2018 - 735 000), აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ბიუჯეტზე წნეხი სულ უფრო გაიზრდება და პენსიების დასაფინანსებლად შესაბამისი ფინანსური რესურსების მოძიება არსებული საპენსიო სისტემის შენარჩუნების შემთხვევაში სულ უფრო გართულდება. ამ პრობლემების გადაჭრის ერთ-ერთ ალტერნატივას გადასახადების გაზრდა წარმოადგენს, თუმცა საქართველოში ეს ნაკლებად შესაძლებელია, რადგან კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით: “საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა». აღნიშნული ნორმა 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების მიხედვით იმოქმედებს 2030 წლამდე. ქვეყნის პოლიტიკურ სპექტრშიც არ შეინიშნება მიდრეკილება გადასახადების გაზრდისკენ. აქედან გამომდინარე, ქვეყანაში არსებული ინსტიტუციური კონტექსტი თანდათანობით ზღუდავს აქტორების მოქმედების შესაძლო ვარიანტე-

ბს და რაც დრო გადის, საპენსიო რეფორმისთვის, კერძოდ კი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვისთვის, სულ უფრო ხელსაყრელი გარემო იქმნება.

თუმცა ყოველივე ეს არ გულისხმობს, რომ საპენსიო რეფორმის წარმატებით განხორციელება გარდაუვალია. მხოლოდ საზოგადოების მიერ პრობლემის გააზრება არ არის საკმარისი ქვეყანაში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვისთვის. ამისათვის უნდა არსებობდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ძირითადი აქტორის - სახელმწიფოს მყარი ნება. 2012 წელს, სწორედ ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, დაიწყო საპენსიო რეფორმის საკითხებზე მუშაობა. რეფორმის პროცესის წარმართვა დაევალა საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს. მთავრობას ექსპერტული დახმარება გაუწია მსოფლიო ბანკმა.

აქედან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტში პოლიტიკური პარტიების კონფიგურაცია იქნება გადამწყვეტი საპენსიო რეფორმისთვის. საპენსიო პოლიტიკა იყო და მომავალშიც იქნება ერთ-ერთი წამყვანი თემა წინასაარჩევნო დებატებში, ამას ადასტურებს 2015 წელს ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომლის მიხედვით, პენსიის ზრდა ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად აღიქმება მოსახლეობაში. შესაბამისად, თუ დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის მომხრე პოლიტიკური პარტიები დაარწმუნებენ ამომრჩევლებს რეფორმის ამ გზის აუცილებლობაში, მაშინ მათ გამარჯვების მეტი შანსი ექნებათ და რეფორმის წარმატებით განხორციელების ალბათობაც მკვეთრად გაიზრდება.

მხოლოდ გამარჯვებული პოლიტიკური ძალის საპენსიო რეფორმისადმი მხარდაჭერა შეიძლება არ იყოს საკმარისი ამ რეფორმის წარმატებისთვის. საპენსიო პოლიტიკის ცვლილებების მდგრადობა დამოკიდებულია პოლიტიკური სპექტრის ძირითადი ნაწილის მიერ მოცემულ საკითხზე კონსენსუსის მიღწევაზე, რასაც შემდეგი მაგალითები ადასტურებს:

- ა) ესტონეთში საპენსიო რეფორმის მიმდინარეობისას, 1998-2002 წლებში, რამდენჯერმე შეიცვალა ხელისუფლება, თუმცა რეფორმა შეუფერხებლად გაგრძელდა, რადგან ძირითად პოლიტიკურ პარტიებს შორის არსებობდა კონსენსუსი რეფორმის საჭიროებაზე (Leppik, 2006).

ბ) უნგრეთში 2008 წლის მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის შემდეგ, გაუქმდა სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა და დაიწყო დაგროვებული თანხების გადატანა პირველი სვეტის ვალდებულებების დასაფინანსებლად. ეს მოხდა იმ პოლიტიკური პარტიის ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ, რომელიც 1997 წელს ეწინააღმდეგებოდა რეფორმას (The World Bank, 2013).

საპენსიო სფეროში არსებობენ სხვა აქტორებიც, რომლებსაც შეუძლიათ, გავლენა მოახდინონ პროცესებზე:

ა) საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებას საკუთარი ხედვა გააჩნია საპენსიო რეფორმაზე. ისინი ემხრობიან რეფორმის განხორციელებას გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში: მათი ხედვით, საპენსიო სისტემის პირველი ორი სვეტი გადანაწილებით პრინციპზე უნდა იყოს აგებული: პირველი სვეტი - საბაზისო პენსია, გაიცემა ყველა პენსიონერზე და დაფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან; მეორე სვეტი - სავალდებულო, განსაზღვრული შენატანების პრინციპზე დაფუძნებული, გადანაწილებითი საპენსიო სქემა დაფინანსდება დამსაქმებლისა და სახელმწიფოს მიერ. მესამე სვეტი იქნება ნებაყოფლობითი კერძო (განსაზღვრული შენატანების) საპენსიო სქემა (საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, 2016).

ბ) დამსაქმებელთა გაერთიანებები მნიშვნელოვან როლს შეასრულებენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. იმ შემთხვევაში, თუ რეფორმის შედეგად, ბიზნესზე დაწესდება დამატებითი საგადასახადო ტვირთი - თუ სავალდებულო გახდება მათ მიერ საპენსიო შენატანების განხორციელება და სანაცვლოდ რაიმე სახის საგადასახადო შეღავათები არ დაწესდება - მათ შეუძლიათ, შეაფერხონ რეფორმის პროცესი.

აქედან გამომდინარე, რეფორმის შეუფერხებლად განხორციელებისთვის მიზანშეწონილია სხვა მნიშვნელოვანი არასახელისუფლებო აქტორების პოზიციების შეძლებისდაგვარად გათვალისწინება.



იდეაციური მიდგომის ქრილში განვიხილოთ საქართველოში არსებული ვითარება ბიონკერის ოთხ ფაქტორთან დაკავშირებით:

ა) არსებული საპენსიო სისტემის შესაძლებლობების ნაკლებობაზე, გაუმკლავდეს სამომავლო ფინანსურ და დემოგრაფიულ გამოწვევებს, ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ. ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევების შედეგებიდან გამომდინარე, არსებობს იმის წინაპირობა, რომ საზოგადოებამ გაიაზროს არსებული საპენსიო სისტემის ნაკლოვანებები:

ა.ა) თბილისის მოსახლეობის მხოლოდ 1,4% მიიჩნევს, რომ არსებული საპენსიო სისტემა უზრუნველყოფს სიბერეს;

ა.ბ) თბილისის მოსახლეობაში უფრო მეტია იმ ადამიანების რაოდენობა, რომლებიც არ ენდობიან სახელმწიფო საპენსიო სისტემას, ვიდრე იმ ადამიანებისა, რომლებიც ენდობიან მას.

ა.გ) საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონე სოციალური დაცვის სისტემის მიმართ საშუალოზე (3 ქულა) დაბალია - 2,68 ქულა.

ა.დ) საქართველოს მოსახლეობის თითქმის ნახევარს (48,8%) ან პესიმისტური პროგნოზი აქვს, ან უჭირს პასუხის გაცემა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორი ცხოვრება ექნება მას პენსიაზე გასვლის შემდეგ;

ა.ე) საქართველოში ასაკით პენსიონერების თითქმის ნახევარი (49,8%) მიიჩნევს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ მათი ფინანსური მდგომარეობა გაუარესდა.

ბ) ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევებიდან გამომდინარე, საქართველოში არსებობს იმის პოტენციალი, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს მოსახლეობის მხარდაჭერა დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ:

ბ.ა) მიუხედავად არსებული საპენსიო სისტემის მიმართ უნდობლობისა, თბილისის მოსახლეობის დიდი ნაწილი (40,7%) მიიჩნევს, რომ არსებული საპენსიო სისტემა უნდა შენარჩუნდეს. თუმცა, დანარჩენი ნაწილი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას ემხრობა. მხარდაჭერა თითქმის

თანაბრად ნაწილდება სახელმწიფო დაგროვებითა და კერძო დაგროვებით სორის;

ბ.ბ) საქართველოს მოსახლეობა დადებითად აფასებს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის შესაძლებლობას (საშუალო შეფასება საშუალოზე მაღალია: 3,75 ქულა – 5 ქულიანი სისტემით);

ბ.გ) ფაქტორული ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ორიენტაციის გადანაცვლების ტენდენცია სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო მექანიზმებიდან პირად პასუხისმგებლობაზე;

ბ.დ) ნდობა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ კორელაციაშია ინფორმირებულობასთან. ამიტომ, საპენსიო რეფორმა წინააღმდეგობაში რომ არ მოვიდეს საზოგადოებაში არსებულ ღირებულებებსა და იდეოლოგიასთან, მნიშვნელოვანია ეფექტიანი საინფორმაციო/სარეკლამო კამპანიის წარმართვა, რაც ესტონეთის საპენსიო რეფორმის წარმატების მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო.

გ) საქართველოში საპენსიო სისტემის რეფორმაში სხვადასხვა აქტორების მნიშვნელობასა და რეფორმის წარმატებულობაში მათ სორის კონსენსუსის მიზანშეწონილობაზე უკვე ვისაუბრეთ აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმის მიდგომის განხილვისას.

დ) პოზიტიური მაგალითი სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებული ფუნქციონირებისა არაერთია: ჩვენ მიერ განხილული ესტონეთის, რუმინეთისა და ჩილეს საპენსიო რეფორმების გამოცდილების დეტალური შესწავლა მნიშვნელოვნად დაგვეხმარება საპენსიო სისტემის რეფორმის პროცესში.

ამრიგად, იდეაციური მიდგომა, ისევე როგორც აქტორზე ცენტრირებული ინსტიტუციონალიზმი, ადასტურებს, რომ “არჩეული გზიდან გადახვევა» შესაძლებელია კრიტიკული მომენტის/მნიშვნელოვანი კრიზისული ვითარების დადგომის გარეშეც.

ინოვაციების გავრცელების თეორიის ჭრილში საპენსიო რეფორმის წარმატება ასევე დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რამდენად შეესაბამება იგი იმ ხუთ მახასიათებელს, რომლებიც, როჯერსის მიხედვით, აუცილებელია ჰქონდეს ინოვაციას, რომ წარმატებით დაინერგოს.

განვიხილოთ თითოეული მახასიათებელი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვასთან მიმართებაში:

**1. შედარებითი უპირატესობა *Relative advantage*** - რა ხარისხით აღიქმება ინოვაცია, როგორც მის წინ არსებულ იდეაზე უკეთესი:

ინოვაციის შედარებითი უპირატესობის ხარისხის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორებია: ეკონომიკური მომგებიანობა (**economic profitability**), დაბალი საწყისი ხარჯები (**low initial cost**) და ჯილდოს/სარგებლის მაღევე მიღების შესაძლებლობა (**immediacy of the reward**) (Rogers, 1995).

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფარგლებში ხარჯის გაღება მოუწევს დასაქმებულსა და დამსაქმებელს - განხორციელებული საპენსიო შენატანების ოდენობით და სახელმწიფოს (საინფორმაციო/სარეკლამო კამპანია, საგადასახადო შეღავათები და სხვა). დაგროვებით საპენსიო სისტემაში განხორციელებული შენატანების განაკვეთი განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით (მაგალითად: ესტონეთი 6%, ჩილე - 10%). დაბალი საწყისი ხარჯების კრიტერიუმი რომ დაკმაყოფილდეს და შესაბამისად, ინოვაცია წარმატებით გავრცელდეს, უმჯობესია, შენატანების განაკვეთი თავდაპირველად არ იყოს მაღალი და საგადასახადო შეღავათების დაწესებით დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შეუმცირდეთ ხარჯები. ხოლო სამომავლოდ, როდესაც ინოვაციას მოსახლეობის დიდი ნაწილი მიიღებს, შესაძლებელი გახდება განაკვეთის ეტაპობრივი ზრდა.

ეკონომიკური მომგებიანობის კრიტერიუმის დასაკმაყოფილებლად, განაკვეთი ძალიან დაბალიც არ უნდა იყოს, რადგან ამ შემთხვევაში არსებობს რისკი, რომ მცირე ოდენობის თანხები დაგროვდეს ფონდში. ამ შემთხვევაში დასაქმებული ვერ შეძლებს სათანადო ოდენობის დანაზოგის დაგროვებას სიბერისთვის, მცირე ოდენობის თანხების საინვესტიციო რესურსის სახით გამოყენება მნიშვნელოვან გავლენას ვერ მოახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე.

საზოგადოებამ რომ სრულად მიიღოს სარგებელი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფუნქციონირებისგან, საჭიროა საკმაოდ დიდი ხანი. მხოლოდ, სულ მცირე, 20 წლის შემდეგ, როდესაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მონაწილეთა ძირითადი

ნაწილი დაიწყებს პენსიაზე გასვლას, შესაძლებელი იქნება დასკვნების გამოტანა, თუ რამდენად შედეგიანია სისტემა. თუმცა სისტემის ფუნქციონირების პირველი შედეგის დანახვა ადრეულ ეტაპზე დასაშვებია შესაძლებელი, როდესაც საპენსიო დანაგროვზე დაიწყება ინვესტიციების შედეგად მიღებული დივიდენდების დარიცხვა და საინვესტიციო მოგების სიდიდის მიხედვით შესაძლებელი გახდება, მოსახლეობამ იმსჯელოს სიახლის პირველ შედეგზე.

როჯერსი თავის ნაშრომში ასაბუთებს, რომ ინოვაციები (მაგალითად ცხოვრების ჯანსაღი წესის დანერგვა, იმისათვის, რომ მომავალში ადამიანებმა თავიდან აიცილონ მძიმე დაავადებები), რომლებსაც სასურველი სარგებელი შედარებით დიდი დროის გასვლის შემდეგ მოაქვს, შეიძლება წარმატებით დაინერგოს, თუ ჩატარდება ეფექტიანი საინფორმაციო/სარეკლამო კამპანია, ასევე დაიწყება ავტორიტეტული ადამიანების მოზიდვა, რათა მათ მოახდინონ საზოგადოებაში ინოვაციის პოპულარიზაცია.

როჯერსის აზრით, წამახალისებელი/მასტიმულირებელი ზომების არსებობა დადებითად მოქმედებს ინოვაციის გავრცელებაზე. საპენსიო რეფორმის შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს საგადასახადო შეღავათი.

ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევები ადასტურებს, რომ დიდი ალბათობაა, დაგროვებითი საპენსიო სისტემა განიხილოს, როგორც არსებულზე უკეთესი შემდეგი მიზეზების გამო:

- ა) თბილისის მოსახლეობის მხოლოდ 1,4% მიიჩნევს, რომ არსებული საპენსიო სისტემა უზრუნველყოფს სიბერეს;
- ბ) საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონე სოციალური დაცვის სისტემის მიმართ საშუალოზე (3 ქულა) დაბალია - 2,68 ქულა;
- გ) კითხვაზე: «პენსიაზე გასვლის შემდეგ თქვენი ამჟამინდელი შემოსავლის დაახლოებით რამდენი პროცენტი იქნება თქვენთვის საკმარისი ყოველთვიური პენსიის სახით?» საქართველოს მოსახლეობის 42,8%-მა უპასუხა, რომ შემოსავლის 100%-ზე მეტი იქნება საკმარისი. დღეს კი პენსია საშუალო ხელფასის დაახლოებით 20%-ს შეადგენს;

- დ) საქართველოში პენსიონერთა თითქმის ნახევარი მიიჩნევს, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ მათი მდგომარეობა გაუარესდება;
- ე) საქართველოს მოსახლეობის თითქმის ნახევარი მიიჩნევს, რომ გაუჭირდება ცხოვრება პენსიაზე გასვლის შემდეგ ან უჭირს პასუხის გაცემა.
- ვ) დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას საქართველოს მოსახლეობა პოზიტიურად უყურებს (საშუალო შეფასება საშუალოზე მაღალია - 3,75).
- ჩვენ მიერ ჩატარებული ფაქტორული ანალიზიდან გამოიკვეთა, რომ შეინიშნება ორიენტაციის გადანაცვლება სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო მექანიზმებიდან – პირად პასუხისმგებლობაზე.

**2. თავსებადობა *Compatibility*** - რამდენად თავსებადია ინოვაცია არსებულ ღირებულებებთან, წარსულის გამოცდილებასა (წარსულის პრაქტიკა წარმოადგენს სტანდარტს, რომელთან დაკავშირებითაც აფასებენ ახალ იდეას) და ინოვაციის პოტენციური მიმღებების საჭიროებებთან (რა ხარისხით აქვს გაცნობიერებული საზოგადოებას, რომ მოცემული სიახლე აკმაყოფილებს მათ საჭიროებებს). განვიხილოთ თითოეული:

თავსებადობა არსებულ ღირებულებებთან: ინოვაციის წარმატებით დასაწერგად უნდა გადაიღახოს სახელმწიფოზე, როგორც მარჩენალზე, ტოტალური დამოკიდებულების მოთხოვნილება, რომელიც საბჭოთა იდეოლოგიის შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენდა. ჩვენ მიერ ჩატარებული ფაქტორული ანალიზიდან გამოიკვეთა, რომ შეინიშნება ორიენტაციის გადანაცვლება სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო მექანიზმებიდან – პირად პასუხისმგებლობაზე.

თავსებადობა წარსულის გამოცდილებასთან: როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოში 1998 წლიდან მოქმედებს ე.წ. ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რომლის ფუნქციონირების შესახებ ინფორმირებულობის ხარისხი საკმაოდ დაბალია მოსახლეობაში და მასთან შეხება მოსახლეობის ძალზე მცირე ნაწილს აქვს, რათა საზოგადოების ფართო ნაწილმა მის მაგალითზე იმსჯელოს საპენსიო რეფორმის მიზანშე-

წონილობაზე. თუმცა ზოგადად დანაზოგებთან დაკავშირებით საზოგადოებაში ჯერ კიდევ ნათლად არის აღბეჭდილი 90-იან წლებში ანაზრების დაკარგვის მძიმე გამოცდილება, ამან კი შეიძლება შეაფერხოს ქვეყანაში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა. ამ ფაქტორის უარყოფითი გავლენის შესამცირებლად სახელმწიფომ შეიძლება დააწესოს გარკვეული გარანტიები ან/და შეიმუშაოს დანაგროვის დაკარგვისგან დაცვის მექანიზმები.

თავსებადობა პოტენციური მიმღებების საჭიროებებთან: საზოგადოებას გაცნობიერებული უნდა ჰქონდეს, რომ მოცემული სიახლე აკმაყოფილებს მათ საჭიროებებს. საპენსიო რეფორმის საჭიროება მნიშვნელოვანწილად გამომდინარეობს ქვეყანაში მიმდინარე დემოგრაფიული დაბერების პროცესიდან: მომავალში შემცირდება სამუშაო ასაკის მოსახლეობა და გაიზრდება პენსიონერთა რაოდენობა, შრომისუნარიანი მოსახლეობის ხანდაზმულებთან თანაფარდობაზე მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია არსებული საპენსიო სისტემის მდგრადობა. ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევიდან დადგინდა, რომ საპენსიო უზრუნველყოფისთვის შრომისუნარიანი მოსახლეობის ხანდაზმულებთან თანაფარდობის მნიშვნელობა თბილისის მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს გაცნობიერებული აქვს. აქედან გამომდინარე, საქართველოში მიმდინარე დემოგრაფიული პროცესების შესახებ საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებით შედარებით გაადვილდება მათი დარწმუნება რეფორმის საჭიროებაში.

**3. კომპლექსურობა Complexity** - რამდენად ადვილადაა გასაგები და გამოსაყენებელი ინოვაცია:

ზოგადად დაგროვებითი საპენსიო სისტემა გამოირჩევა სირთულით (აღამიანმა უნდა აირჩიოს სასურველი იმ საპენსიო ფონდებიდან, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდებიან საინვესტიციო სტრატეგიით, და უნდა ერკვეოდეს, რომელი საინვესტიციო ინსტრუმენტია მეტად ან ნაკლებად სარისკო; უნდა არჩევდეს ერთმანეთისგან DB და DC სქემებს, მათ დადებით და უარყოფით მხარეებს; უნდა იცოდეს, სად და როგორ მოიპოვოს ინფორმაცია სისტემის ფუნქციონირების სხვადასხვა ასპექტის შესახებ, რომელ ინსტრუმენტებშია ინვესტირებული მისი დანაგროვი, რამდენია რეალური და ნომინალური საინვესტიციო

მოგება; ვის მიმართოს იმ შემთხვევაში, თუ მისი საპენსიო აქტივების მიმართველი არღვევს კანონმდებლობას და სხვა) განსხვავებით საქართველოში არსებული გადანაწილებითი საპენსიო სისტემისგან. მოსახლეობის ძირითად ნაწილს არ გააჩნია საკმარისი ცოდნა, რომ გაერკვეს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ნიუანსებში. ეს კი ზრდის სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი საგანმანათლებლო/საინფორმაციო ღონისძიებების განხორციელების საჭიროებას. მსგავსი ღონისძიებები, როგორც OECD-ის ანგარიშშია აღნიშნული (OECD, 2011a), ჩატარდა ესტონეთში საპენსიო რეფორმის მიმდინარეობისას. საქართველოში, არასახელმწიფო დაგროვებითი საპენსიო სქემები, განვითარებულ ქვეყნებში არსებული სქემებისგან განსხვავებით, არ გამოირჩევიან სირთულით, რადგან დანაგროვის მართვა პრაქტიკულად არ ხორციელდება, თანხების ინვესტირება თითქმის მთლიანად საბანკო დეპოზიტებზე ხორციელდება და სქემის მომგებიანობა დამოკიდებულია მხოლოდ შესაბამის საბანკო დეპოზიტზე დარიცხული პროცენტის ოდენობაზე. მონაწილეს არ უწევს არჩევანის გაკეთება სხვადასხვა საინვესტიციო პორტფელს შორის.

**4. ინოვაციის ტესტირების შესაძლებლობა *Trialability*** - რამდენად ექვემდებარება ინოვაცია ტესტირებას:

ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა შედარებით უფრო ექვემდებარება ტესტირებას, ვიდრე სავალდებულო, თუმცა ამ უკანასკნელის შემთხვევაშიც იმ ადამიანსაც, რომელიც სავალდებულო წესით ჩაერთვება სისტემაში, აქვს შესაძლებლობა, დააკვირდეს მის ფუნქციონირებას, ხოლო თუ კმაყოფილი დარჩება, მიიღოს დამატებითი შენატანების განხორციელების გადანყვეტილება. სისტემაში სავალდებულო წესით მხოლოდ მოსახლეობის გარკვეული ასაკის მქონე ნაწილი შეიძლება განვერიანდეს (მაგალითად: რუმინეთში 35 წლამდე ასაკის პირები, ესტონეთში - შრომითი ბაზრის ახალი მონაწილეები), დანარჩენებს კი ნებაყოფლობით შეუძლიათ სისტემაში ჩართვა და გარკვეული პერიოდის განმავლობაში შესაძლებლობა ექნებათ, დააკვირდნენ სისტემის ფუნქციონირებას და მიიღონ შესაბამისი გადანყვეტილება.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემა რომ აკმაყოფილებდეს მოცემული მახასიათებლის მოთხოვნებს, საჭიროა, სახელმწიფომ ძალისხმევა მიმართოს მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლე-

ბისკენ და სისტემა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე, რათა მონაწილემ შეძლოს მარტივად გარკვევა, რა ოდენობის თანხა აქვს ანგარიშზე, სადაა ინვესტირებული საპენსიო დანაგროვი, რამდენია საინვესტიციო მოგება და სხვა.

**5. დაკვირვების შესაძლებლობა *Observability*** - რამდენადაა შესაძლებელი ინოვაციის შედეგების დანახვა:

ინოვაციის შედეგების დანახვის სირთულე დაკავშირებულია დროის ფაქტორთან (რომელზედაც ჩვენ ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ) და არა მის თვალსაჩინოებასთან. შედეგის (როგორც მიმდინარე - თანხების დაგროვება და მათზე ყოველთვიურად დარიცხული დივიდენდები, ასევე საბოლოო - პენსიის ოდენობა) დანახვა ადვილად იქნება შესაძლებელი, თუ უზრუნველყოფილ იქნება სისტემის გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხი.

წარმოდგენილი ანალიზიდან ჩანს, რომ რეფორმის განხორციელების ან მასზე უარის შესახებ გადანყვეტილების მიღების მიზეზის ახსნა, ისევე როგორც ნებისმიერ კონკრეტულ ქვეყანაში რეფორმის განხორციელების შესაძლებლობების შეფასება, რომელიმე ერთი მიდგომით შეუძლებელია. ჩვენი აზრით, ის უნდა შეფასდეს სხვადასხვა მიდგომის კომბინირებით, რაც საშუალებას მოგვცემს მოვახდინოთ საფრთხეებისა და შესაძლებლობების იდენტიფიცირება. შესაძლებლობების ეფექტიანი გამოყენებითა და საფრთხეებზე დროული რეაგირებით გაიზრდება რეფორმის წარმატებით განხორციელების შანსები.

3.5. საპენსიო სისტემების ალტერნატიული მოდელები – შედარებითი ანალიზი

### **1. გადანაწილებითი საპენსიო სისტემა VS დაგროვებითი საპენსიო სისტემა**

ამ ორი მოდელის დაპირისპირება არ გულისხმობს იმას, რომ მხოლოდ ერთ-ერთი მოდელი უნდა არსებობდეს. გადანყვეტილება მისაღებია იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელი მოდელი უნდა გახდეს საპენსიო უზრუნველყოფის ძირითადი წყარო.

საქართველოში დღეს მოქმედებს სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემა, სადაც სახელმწიფო ახორციელებს



ბიუჯეტიდან, დღევანდელი გადასახადის გადამხდელების ხარჯზე, დღევანდელი ხანდაზმულების პენსიით უზრუნველყოფას. საქართველოში, ისევე როგორც მთელ განვითარებულ მსოფლიოში, მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერების პროცესი. ქვეყანაში საპენსიო ასაკის მქონე მოსახლეობის რაოდენობა და სვედრითი წილი იზრდება, ამავდროს პროგნოზირებულია საქართველოს მოსახლეობის, განსაკუთრებით, შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის რაოდენობის შემცირება. შესაბამისად, სულ უფრო ნაკლებ გადასახადის გადამხდელს მოუწევს სულ უფრო მეტი ხანდაზმულის რჩენა.

მიუხედავად იმისა, რომ 2004 წლიდან დღემდე, ასაკით პენსიები 13-ჯერ გაიზარდა, პენსია მაინც მცირედით აღემატება საარსებო მინიმუმს და შეადგენს საშუალო ხელფასის 20%-ზე ნაკლებს. საქართველოში ლიბერალური საგადასახადო სისტემის პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტის თანაფარდობა მშპ-თან შეადგენს 25%-ს, მაშინ როცა განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი გაცილებით მაღალია (მაგ.: საფრანგეთი - 57%), რადგან ამ ქვეყნებში უფრო მაღალი გადასახადებია. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი განსხვავებაა ეკონომიკის განვითარების დონეში საქართველოსა და განვითარებულ ქვეყნებს შორის: მშპ ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს: საქართველოში - 3 865 და საფრანგეთში - 36 900 აშშ დოლარს. მიუხედავად იმისა, რომ საფრანგეთს საქართველოსთან შედარებით გაცილებით მეტი საბიუჯეტო რესურსი გააჩნია პენსიების ზრდისთვის, „პენსიის ადეკვატურობის 2015 წლის ანგარიშის“ მიხედვით, მოსახლეობის დაბერების გამო საფრანგეთში მნიშვნელოვნად შემცირდება ჩანაცვლების კოეფიციენტი.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემა იძლევა საშუალებას, შემცირდეს დემოგრაფიული პრობლემებით გამოწვეული წინეხი გადასახადის გადამხდელებზე და სახელმწიფო ბიუჯეტზე. ადამიანი თავადაც ხდება პასუხისმგებელი საკუთარი სიბერის უზრუნველყოფაზე. საპენსიო თანხების დაგროვების წყაროს დივერსიფიკაციით იზრდება შანსები იმისა, რომ ადამიანი სიბერეს არ გაატარებს სიღარიბეში. „პენსიის ადეკვატურობის 2015 წლის ანგარიშის“ მიხედვით, სამომავლოდ დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წილი ევროკავშირის ქვეყნების საპენსიო უზრუნ-

ველყოფაში სულ უფრო მეტად გაიზრდება, ხოლო სახელმწიფო გადაწინაღობითი საპენსიო სისტემის როლი თანდათან შემცირდება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების ფონზე დაგროვებითი საპენსიო სისტემის შემოღების შემთხვევაში მიზანშეწონილია გარკვეული საგადასახადო შეღავათების დანესება მონაწილეებისთვის, რათა დაგროვებითი საპენსიო სისტემა მოსახლეობას დამატებით ტვირთად არ დაანევს, რამაც, თავის მხრივ, საპენსიო რეფორმის მიმართ საზოგადოების ნეგატიური დამოკიდებულება და, შესაბამისად, მისი იმპლემენტაციის პროცესის წარუმატებლობა შეიძლება გამოიწვიოს. შეღავათი შესაძლოა გამოიხატოს საშემოსავლო გადასახადის შემცირებით განხორციელებული შენატანის ოდენობით. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიაში, სახელმწიფო ახორციელებს შენატანებს მონაწილის სასარგებლოდ; აღნიშნულ შეღავათს მონაწილე გამოიყენებს მხოლოდ პენსიაზე გასვლის შემდეგ, მაშინ, როცა საშემოსავლო გადასახადის შემცირების შემთხვევაში შეღავათს მუშაობის განმავლობაში (შენატანების განხორციელების დროს) იყენებს. ორივე ეს შეღავათი ერთდროულად, როგორც წესი, არ გამოიყენება, რადგან ეს საკმაოდ დიდი ტვირთია სახელმწიფოსთვის. საშემოსავლო გადასახადის შემცირება სასარგებლო იქნება დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის მონაწილემდეგეთა რაოდენობის შესამცირებლად, რადგან ისინი რეფორმის ამოქმედებისთანავე გახდებიან ამ შეღავათით მოსარგებლენი. მით უმეტეს, რომ დასაგროვებლად განკუთვნილი თანხის ოდენობის პროპორციულად გადასახადების შემცირება სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის მოკლევადიანი პერსპექტივით არ იქნება დაკავშირებული მნიშვნელოვან დანაკარგებთან, გრძელვადიანი პერსპექტივით კი, პირიქით, მნიშვნელოვან სარგებელს განაპირობებს: საშემოსავლო გადასახადის შემცირებით მოხდება დაგეგმილზე ნაკლები საგადასახადო შემოსავლის აკუმულირება სახელმწიფო ბიუჯეტში. შეგვიძლია, დაახლოებით გამოვთვალოთ, რა თანხები შეიძლება დააკლდეს ბიუჯეტს ამ გადასახადის შემცირებით - თუ 2017 წლის მონაცემებით ვიმსჯელებთ, საშემოსავლო გადასახადის 3%-ით შემცირების შემთხვევაში ბიუჯეტს დააკლდებოდა 438

მილიონი ლარი, მაგრამ ეს განაკვეთი უნდა შემცირდეს არა ყველასთვის, არამედ მხოლოდ სისტემაში ჩართული პირებისთვის. თუ დაგროვებითი პენსია სავალდებულო გახდა 30 წლამდე პირებისთვის, მაშინ სისტემაში სავალდებულო წესით ჩაერთვება დაქირავებით დასაქმებულთა 22% (რადგან თვითდასაქმებულთა დიდი ნაწილი არაფორმალურ სექტორშია დასაქმებული და არ არის გადასახადის გადამხდელი, სავალდებულო წესით ჩართულთა რაოდენობას გამოვიანგარიშებთ დაქირავებით დასაქმებულთაგან), ძნელია პროგნოზირება, 30 წელზე უფროსი ასაკის რამდენი დასაქმებული ჩაერთვება ნებაყოფლობით, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სისტემის ამოქმედების პირველ წელს მასში დასაქმებულთა უმრავლესობა ჩაერთოს. ამის გათვალისწინებით, მიუღებელი საშემოსავლო გადასახადი (2017 წლის მონაცემების მიხედვით) გამოვიდოდა არაუმეტეს 220 მილიონი ლარისა.

2017 წელს საშემოსავლო გადასახადის სახით ბიუჯეტში მობილიზდა 2 918 მილიონი ლარი. 5 წლის განმავლობაში (2013-2017წ.წ.) აღნიშნული გადასახადიდან აკუმულირებული თანხა გაიზარდა 984 მილიონით, საშუალოდ წელიწადში 246 მილიონით, 2016 წელთან შედარებით კი 504 მილიონით (21%-ით). თუ ზრდის ეს ტემპი მომავალშიც გაგრძელდა საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთის 3%-იანი კლების გამო ამ გადასახადის სახით ბიუჯეტში მობილიზებული თანხების მოცულობის შემცირება ნაკლებსავარაუდოა.

რადგან პენსიები ზოგადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება და არა ერთი კონკრეტული გადასახადიდან, ასევე უნდა გავითვალისწინოთ ყველა სახის გადასახადიდან მიღებული შემოსავლის ზრდის ტენდენციაც: საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა 2013-2017 წლებში გაიზარდა 3,1 მილიარდით - 6 659 მილიონიდან 9 779 მილიონამდე - საშუალოდ წელიწადში 775 მილიონით. აქედან გამომდინარე, სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვით საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტენდენცია არ შეიცვლება.

თუმცა მხოლოდ საგადასახადო შეღავათები შეიძლება არ აღმოჩნდეს საკმარისი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებული დანერგვისთვის – საზოგადოების ნდობა და მხარდაჭერა ნებისმიერი ფართომასშტაბიანი რეფორმის განხორციელებისთვის.

რციელების უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას წარმოადგენს. შესაბამისად, აუცილებელია გარკვეული (მინიმალური მაინც) გარანტიების დანესება დაგროვებითი პენსიის ფარგლებში აკუმულირებული თანხების დასაცავად, რათა გაიზარდოს ნდობა სისტემის მიმართ და მასში ჩართულობის დონე. ამ თვალსაზრისით უკვე განვიხილეთ ესტონეთისა და ჩილეს მაგალითები. ასევე აღსანიშნავია სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება მინიმალური საინვესტიციო მოგების გარანტირების მიმართულებით (Antolín, Payet, Whitehouse, & Yermo, 2011): ბელგიაში ყოველწლიური საინვესტიციო მოგება არ უნდა იყოს დადგენილ ზღვარზე ნაკლები - 3,75% დასაქმებულისა და 3,25% დამსაქმებლის შენატანებზე. ჩეხეთში ფონდებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ დანაგროვმა ყოველწლიურად შეინარჩუნოს ნომინალური ღირებულება; წლიური ნომინალური საინვესტიციო მოგება არ უნდა იყოს უარყოფითი. გერმანიაში კი ფონდებმა უნდა უზრუნველყონ 0%-იანი საინვესტიციო მოგება არა ყოველწლიურად, არამედ სქემის მონაწილის მიერ მთელი კარიერის განმავლობაში განხორციელებული შენატანების საერთო მოცულობის მიმართ, შესაბამისად პენსიონერს გარანტირებული აქვს, რომ, სულ მცირე, მისი შენატანები მაინც არ დაიკარგება. გარანტიები ძვირად ღირებული სიამოვნებაა, მათ შეიძლება გამოიწვიონ სისტემის ადმინისტრირების ხარჯების გაზრდა, რადგან ამ ვალდებულების შესასრულებლად, ფონდის დამფუძნებელს მოუწევს გარკვეული თანხების გადადება (მაგ: საგარანტიო ფონდი ესტონეთში), ეს თანხები გროვდება მონაწილეებზე მოსაკრებლის დანესებით/ გაზრდით და ამცირებს საპენსიო დანაგროვს, რაც უფრო მაღალია გარანტიის ხარისხი, მით უფრო იზრდება ადმინისტრირების ხარჯი. გარდა ამისა, მაღალი ხარისხის გარანტიების დანესებამ შეიძლება გამოიწვიოს დანაგროვის ინვესტირება ნაკლებად სარისკო ინსტრუმენტებში, რომელთაც რისკიან ინსტრუმენტებთან შედარებით დაბალი, მაგრამ უფრო მეტად გარანტირებული მოგება აქვს. ეს კი შეამცირებს სასურველი ოდენობის პენსიის დაგროვების შანსს და სისტემის მიმართ ნდობას. ამრიგად, გარანტიები უნდა დანესდეს იმ დოზით, რომ არ გამოიწვიოს ჩვენ მიერ ზემოთ აღნიშნული უარყოფითი შედეგები<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> გარანტიების როლი Df საპენსიო სქემებში და მათი სარგებლიანობა განხილული აქვთ პაბლო ანტოლინს, სტეფანი პაიეტს, ედვარდ უაითჰაუსსა და ხუან იერმოს თავიანთ ერთობლივ ნაშრომში "გარანტიების როლი Df პენსიებში".

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის კიდევ ერთ უპირატესობას წარმოადგენს ის, რომ საპენსიო დანაგროვის სახით მოხდება საინვესტიციო რესურსების მნიშვნელოვანი ზრდა, რაც საქართველოში ინვესტიციების ნაკლებობის პირობებში მნიშვნელოვანი ფაქტორი იქნება ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლისათვის და დადებითად აისახება ქვეყნის საბიუჯეტო შემოსავლების მატებაზე. ინვესტიციების ზრდა ხელს შეუწყობს დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნას, რაც, თავის მხრივ, დამატებითი რესურსი იქნება საპენსიო დანაგროვის გაზრდისთვის.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მდგრადობისთვის აუცილებელია, რომ საინვესტიციო მოგება იყოს ინფლაციის დონეზე მაღალი (რეალური საინვესტიციო მოგება), რათა არ მოხდეს დანაგროვის გაუფასურება. საქართველოში ამის პირობები არსებობს: ეროვნული ბანკის მონაცემებით (საქართველოს ეროვნული ბანკი, 2016a), საქართველოს კომერციულ ბანკებში ფიზიკური პირების მიერ ეროვნული ვალუტით განთავსებული 1-დან 3 თვემდე ვადის დეპოზიტების საშუალო საპროცენტო განაკვეთი 2010 წლიდან 2016 წლის ივლისამდე მერყეობდა 7-დან - 10%-მდე. ხოლო 1 წელზე მეტი ვადის დეპოზიტებზე - 11-დან 14%-მდე. 5 წლიანი სახაზინო ფასიანი ქაღალდების საშუალო შემოსავლიანობა 2014-2015 წლებში შეადგენდა საშუალოდ 9-10%-ს, ხოლო 10 წლიანის - 10,5 - 11,7%. როგორც ცხრილიდან (8) ჩანს, ინფლაციის დონე 2010-17 წლებში იძლევა იმის საშუალებას, რომ აღნიშნული ინსტრუმენტების რეალური საპროცენტო განაკვეთი იყოს დადებითი:

## ცხრილი 8

ინფლაცია საქართველოში 2010-2017 წლებში  
(საშუალო წლიური წინა წლის საშუალო წლიურთან)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
პროცენტი	7.1	8.5	-0.9	-0.5	3.1	4	2.1	6

საქართველოს ეროვნული ბანკის მონეტარული პოლიტიკის მთავარ მიზანს წარმოადგენს ფასების სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ფასების სტაბილურობა გულისხმობს ინფლაციის ზომიერი და პროგნოზირებადი ტემპის არსებობას, აქედან გამომდინარე, ეროვნული ბანკის მიერ მისაღწევი ინფლაციის მაჩვენებელი (ინფლაციის მიზნობრივი მაჩვენებელი) 2018 წლიდან გრძელვადიან პერიოდში 3%-ს შეადგენს (საქართველოს ეროვნული ბანკი, 2018). შესაბამისად, ზემოაღნიშნულ ინსტრუმენტებში თანხების განთავსებით, დადებითი რეალური საინვესტიციო მოგების მიღების დიდი ალბათობა არსებობს.

საპენსიო დანაგროვის საქართველოში ინვესტირების მეტი საშუალება რომ იყოს, მნიშვნელოვანია ქვეყანაში კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა. დღეისთვის, საქართველოში კაპიტალის ბაზარი სუსტადაა განვითარებული. 2016 წელს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების და ფინანსთა სამინისტროების და საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ შემუშავდა სტრატეგია (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; ეროვნული ბანკი; ფინანსთა სამინისტრო, 2016), რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოში კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობას. ამ საკითხზე ყურადღება გამახვილებულია საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში - „საქართველო 2020“ და მოცემულია ღონისძიებები, რომლების განხორციელებაც საჭიროა აღნიშნული მიზნის მისაღწევად.

კაპიტალის ბაზრის განვითარებას დიდი მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივი საინვესტიციო ინსტრუმენტების არჩევანის გაფართოებისთვის, რაც მეტ საშუალებას მისცემს საპენსიო ფონდებს, განახორციელონ ინვესტიციები საქართველოში არსებული კერძო კომპანიების აქციებსა და ობლიგაციებში, გაამრავალფეროვნონ ინვესტირების ვარიანტები და გაზარდონ მო-

მგებიანობა. ჩვენ მიერ გამოკითხული ქართველი ექსპერტების მოსაზრებით, კაპიტალის ბაზრის განუვითარებლობამ არ უნდა შეუშალოს ხელი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას. ეს ორი ინსტიტუტია შეიძლება პარალელურად განვითარდეს, რადგან დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვით გაჩნდება დიდი მოცულობის საინვესტიციო რესურსი, რაც ხელს შეუწყობს საქართველოში კაპიტალის ბაზრის განვითარებას.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ეფექტიანობას შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ეკონომიკურმა კრიზისმა, როდესაც ფასიანი ქაღალდების გაუფასურების შედეგად შეიძლება დაიკარგოს საპენსიო ფონდების ინვესტიციების მნიშვნელოვანი ნაწილი. თუმცა, როგორც 2008 წლის მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის შედეგების ანალიზიდან გამოიკვეთა, არანაკლები საფრთხე გადანაწილებითი საპენსიო სისტემების მდგრადობასაც ემუქრება: ბევრმა ქვეყანამ გაამკაცრა სახელმწიფო პენსიის გაცემის წესი და პირობები (Hirose, 2011), რაც პერსპექტივაში გამოიწვევს პენსიის ჩანაცვლების კოეფიციენტის შემცირებას.

აქედან გამომდინარე, საქართველოში მოსახლეობის დაბერების პროცესი მომავალში მძიმე ტვირთად დაანგება გადასახადის გადამხდელებს და, შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტს, ასევე, საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის ფინანსურ სტაბილურობას. საქართველოში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის განვითარების გარეშე მნიშვნელოვნად გართულდება ხანდაზმულთა უზრუნველყოფა ღირსეული პენსიებით.

## ***2. ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა VS სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა***

დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, რომელიც ბევრ ქვეყანაში წარმოადგენს სიბერის უზრუნველყოფის დამატებით საშუალებას, საქართველოში სუსტადაა განვითარებული. დანაზოგების განხორციელების ტრადიციის დაბალი დონე, დაბალი შემოსავლები, უნდობლობა კერძო სექტორის მიმართ შეაფერხებს მის განვითარებას. ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მოცვა (მონაწილეთა შეფარდება სამუშაო ასაკის მოსახლეობასთან) განვითარებულ ქვეყნებშიც კი არ არის დიდი: OECD-ის წევრ ქვეყნებში, რომლებშიც მოქმედებს აღნიშნული სისტემა, მხოლოდ ჩეხეთშია მოცვა 50%-ზე მეტი. მიუხედავად

საპენსიო დანაზოგის განხორციელების ხანგრძლივი ტრადიციებისა, აშშ-ში მოცვა არ აღემატება 47%-ს.

დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიაში წარმატებით დაინერგა ავტომატური ჩართვის საპენსიო სქემა, რომელმაც მნიშვნელოვნად გაზარდა კერძო დაგროვებითი სქემის მონაწილეთა რაოდენობა, თუმცა რეფორმამდე სქემაში ჩართულთა მოცვა ახალ ზელანდიაში უკვე შეადგენდა სამუშაო ძალის 30%-ს, ხოლო დიდ ბრიტანეთში სამუშაო ძალის დაახლოებით ნახევარს (Kritzer B. E., 2007) (Department for Work and Pensions, 2015), რაც კარგ სასტარტო წერტილს წარმოადგენდა ახალი სქემის დასაწარმოებად. საქართველოში სამუშაო ძალის 1%-ზე ოდნავ მეტია ჩართული დაგროვებით საპენსიო სქემაში, რაც მნიშვნელოვნად გაართულებს დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიასთან მიახლოებული მოცვის მიღწევას.

შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ დაგროვებითა საპენსიო სისტემამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს საქართველოს მოსახლეობის საპენსიო უზრუნველყოფაში, თუ ის სავალდებულო არ გახდება.

საზოგადოებრივი აზრის კვლევიდან გამოვლინდა, რომ მოსახლეობას ნებაყოფლობითი დაგროვებითი სისტემის მიმართ მეტი მხარდაჭერა აქვს. თუმცა ასევე გამოვლინდა კორელაცია ინფორმირებულობასა და დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობას შორის; სათანადო საინფორმაციო-სარეკლამო კამპანიის წარმართვით შესაძლებელია ნდობის ამაღლება დაგროვებითი სისტემის მიმართ, რითაც შემცირდება სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის მოწინააღმდეგეთა რაოდენობა.

### ***3. სახელმწიფო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა VS კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა***

მსოფლიო ბანკის კვლევების მიხედვით (The World Bank, 1994, 2000), საპენსიო ფონდის სახელმწიფოს მიერ მართვის შემთხვევაში იზრდება იმის ალბათობა, რომ თანხების ინვესტირება მოხდეს არაეფექტურად და მთავარი მიზანი არ იყოს მონაწილეებისთვის მაქსიმალური საინვესტიციო მოგების მიღება. აღნიშნული კვლევების მიხედვით, სახელმწიფო ფონდები, დანაგროვის ინვესტირებას ხშირ შემთხვევებში ახდენენ



სახელმწიფო ფასიან ქალაქებში, სახელმწიფო სანარმოებში და სხვადასხვა ინფრასტრუქტურულ პროექტში. საინვესტიციო ინსტრუმენტის არჩევა განპირობებულია არა მისი მომგებიანობით, არამედ პოლიტიკური მოტივაციით, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს მოსალოდნელზე მცირე რაოდენობის თანხების დაგროვება საპენსიო ფონდებში და შეამციროს ნდობა დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ.

კერძო საპენსიო ფონდი შედარებით დაცულია პოლიტიკური გავლენებისგან, თუმცა კერძო ფონდის მართვა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ადმინისტრირების უფრო დიდ ხარჯებთან (მაგ., მარკეტინგის ხარჯები), რომელიც იფარება ფონდში აკუმულირებული თანხებიდან, რაც ამცირებს საპენსიო დანაგროვის მოცულობას. ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევებიდან გამოვლინდა, რომ საქართველოში კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობა უფრო დაბალია სახელმწიფო დაგროვებითთან შედარებით. დაბალმა ნდობამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას საპენსიო რეფორმის წარმატებულობას.

ამ ორ მოდელს შორის არჩევანის გაკეთებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს თითოეულის უარყოფითი მხარეები და მიღებულ უნდა იქნეს სათანადო ზომები თითოეული მოდელიდან გამომდინარე საფრთხეების თავიდან ასაცილებლად.

შესაძლებელია ორივე მოდელის ერთდროულად არსებობა. ამის მაგალითია აშშ, სადაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ძირითადად იმართება კერძო კომპანიების მიერ, თუმცა 2014 წელს, აშშ-ის პრეზიდენტის ბარაკ ობამას ბრძანებით, შეიქმნა ახალი ინდივიდუალური (არაპროფესიული) ნებაყოფლობითი სახელმწიფო დაგროვებითი საპენსიო სქემა, რომელსაც ეწოდა **myRA** ("my retirement account"), აღნიშნული სქემა არის **Roth IRA**-ის ნაირსახეობა. **myRA** სქემის მიზანია, გაზარდოს შრომისუნარიანი მოსახლეობის ჩართულობა დაგროვებით საპენსიო სისტემაში. მთავარ სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენს შედარებით დაბალანაზღაურებადი სამუშაო ძალა. **myRA** სქემა იმართება სახელმწიფოს მიერ; კერძო დაგროვებითი სქემებისგან განსხვავებით, **myRA** სქემაში განეწვერიანებული პირი არ იხდის ადმინისტრირების მოსაკრებელს. ადმინისტრირების ხარჯებს

მთლიანად ფარავს სახელმწიფო; დაგროვებული თანხები ინვესტირდება სახელმწიფო ფასიან ქალაქებში, რომლებიც გარანტირებულ საინვესტიციო მოგებას იძლევიან, ხოლო კერძო დაგროვებითი სექტორის ფარგლებში შესაძლებელია ინვესტირების განხორციელება უფრო მომგებიან, მაგრამ სარისკო ფინანსურ ინსტრუმენტებში.

განხორციელებული ანალიზი საფუძველს გვაძლევს დავასკვნათ, რომ საქართველოსთვის ოპტიმალური და ეფექტიანია სამსვეტიანი საპენსიო სისტემა:

*I სვეტი - სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემა:*

სახელმწიფო უზრუნველყოფს ყველა პენსიონერს მინიმალური გარანტირებული პენსიით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. დღევანდელი გადასახადის გადამხდელები ახდენენ დღევანდელი ხანდაზმულების საპენსიო უზრუნველყოფას.

*II სვეტი - სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა:*

როგორც დამქირავებელი, ისე დაქირავებული ვალდებული არიან, დადგენილი თანხები გადარიცხონ საპენსიო ფონდებში დაქირავებულის სახელზე გახსნილ საპენსიო ანგარიშზე. პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია განხორციელებული შენატანებისა და მათი ინვესტირების შედეგად მიღებულ საინვესტიციო მოგებაზე (DC სქემა).

ეს იქნება ძირითადი წყარო მოქალაქის სიბერის უზრუნველსაყოფად. მოქალაქე არ იქნება დამოკიდებული მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გადახდილ პენსიაზე და ექნება საშუალება, საკუთარი სახსრებიდანაც დაზოგოს თანხა პენსიისათვის.

*III სვეტი - ნებაყოფლობითი დაგროვებითი საპენსიო სისტემა:*

სავალდებულოსგან განსხვავდება იმით, რომ ამ შემთხვევაში დაქირავებულს საკუთარი ინიციატივით, ნებაყოფლობით შეუძლია, შეიტანოს საპენსიო ფონდში დამატებითი თანხები საკუთარი შემოსავლებიდან. ამ თანხების რაოდენობა დამოკიდებული იქნება პირის სურვილზე.

საპენსიო ფონდების მართვისას მიზანშეწონილია აშშ-ის მაგალითის გათვალისწინება, სადაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ძირითადად იმართება კერძო კომპანიების მიერ, მაგრამ მოსახლეობის გარკვეული კატეგორიისთვის (დაბალ-

შემოსავლიანი პირები, თვითდასაქმებულები) არსებობს სახელმწიფო დაგროვებითი სქემა, აღნიშნული ალტერნატივის არსებობამ შეიძლება გაზარდოს მოსახლეობის (განსაკუთრებით დაბალშემოსავლიანი პირების) დაინტერესება და ნდობა სისტემის მიმართ.

სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა წარმოადგენს პენსიონერთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საუკეთესო ალტერნატივას. შერჩეული ალტერნატივის წარმატებით განსახორციელებლად უნდა შემუშავდეს მისი იმპლემენტაციის კონკრეტული ღონისძიებები:

1. აუცილებელია განისაზღვროს კერძო საპენსიო ფონდებში გახსნილი საპენსიო ანგარიშების შევსების წყარო, მათი შევსების პასუხისმგებლობას კი გადაინაწილებს შრომითი ურთიერთობის მონაწილე ორივე მხარე: დასაქმებული გადარიცხავს ფონდში საკუთარი ხელფასის 3 პროცენტს, ხოლო დამსაქმებელი თავის მხრივ საკუთარი სახსრებიდან შეავსებს დასაქმებულის პირად საპენსიო ანგარიშს თანხით, რომელიც ასევე შეადგენს დასაქმებულის ხელფასის 3 პროცენტს. ამგვარად დამსაქმებელიც ინაწილებს საკუთარი მუშაკის საპენსიო დაზღვევის პასუხისმგებლობას. ეს აუცილებელია, რათა მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნეს ფონდის საპენსიო ანგარიშზე პენსიონერის ღირსეული ცხოვრებისთვის საკმარისი თანხის დაგროვება.

მნიშვნელოვანია, რომ ამ სისტემაში ჩაერთონ თვითდასაქმებულები, რომლებიც დასაქმებულთა უდიდეს ნაწილს შეადგენენ. მოცემული კონტინგენტი გადაიხდის 3 პროცენტს დეკლარირებული შემოსავლიდან, იმ პირობით, რომ თანხის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს კანონით დადგენილ მაქსიმუმს.

2. ახალ საპენსიო სისტემაში ჩართულ მომუშავეებს ეს ვალდებულება ზედმეტ ტვირთად რომ არ დაანვეს უნდა მოხდეს მათთვის საშემოსავლო გადასახადის ამავე ოდენობით შემცირება, ან საკანონმდებლო დონეზე უნდა დადგინდეს საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული ნაწილის სავალდებულო წესით განთავსება კერძო საპენსიო ანგარიშზე.

3. დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ ნდობის ასამაღლებლად საინვესტიციო მოგება და პენსია უნდა გათავისუფლდეს საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრისგან მეორე სვეტის ფარგლებში, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის პენსიის ოდენობას. ამ თვალსაზრისით გარკვეული საგადასახადო შეღავათის დაწესება მნიშვნელოვანია მესამე სვეტის (ნებაყოფლობითი კერძო დაგროვებითი) ფარგლებშიც.
4. დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მიმართ დამსაქმებლების ინტერესის გაზრდის მიზნით მიზანშეწონილია გარკვეული საგადასახადო შეღავათების დაწესება. მაგ: საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით: “ორგანიზაციის მოგების გადასახადით დაბეგვრის ობიექტია სხვაობა კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებულ ერთობლივ შემოსავალსა და ამ კოდექსით გათვალისწინებული გამოქვითვების თანხებს შორის». შესაბამისად, დასაქმებულის სასარგებლოდ გადახდილი საპენსიო შენატანი შეიძლება დაექვემდებაროს გამოქვითვას საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად, რითაც დაბეგვრის ობიექტი შემცირდება და ორგანიზაციას ნაკლები მოგების გადასახადის გადახდა მოუწევს.
5. სავალდებულო კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში უნდა გაერთიანდეს იმ კატეგორიის მოსახლეობა, რომელსაც ახალი სისტემის შემოღების მომენტიდან პენსიაზე გასვლის უფლების დადგომის დრომდე ექნება საშუალება, დააგროვოს საკმარისი რაოდენობის თანხა, რათა უზრუნველყოს საკუთარი თავისთვის ღირსეული სიბერე.

ამიტომ ახალ საპენსიო სისტემაში ჩართვა მიზანშეწონილია, სავალდებულო იყოს 30 წლამდე ასაკის მოსახლეობისთვის. 30-დან 50 წლამდე მოსახლეობისთვის შედარებით რთული იქნება პენსიაზე გასვლის შემდეგ საარსებოდ აუცილებელი, საკმარისი რაოდენობის თანხის დაგროვება, ამიტომ მათ საშუალება უნდა მიეცეთ, თავად გადაწყვიტონ, ჩაერთვებიან თუ არა ახალ საპენსიო სისტემაში. 50 წელს ზემოთ მოსახლეობა კი ძველ სისტემაში და-

რჩება, თუმცა მათ საშუალება ექნებათ, მიიღონ მონაწილეობა ნებაყოფლობით დაგროვებით საპენსიო სქემებში, შემოსავლების ნაწილის კერძო საპენსიო ფონდებში გახსნილ პირად საპენსიო ანგარიშებზე გადარიცხვის გზით. თანხის ოდენობას კი ისინი დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ.

6. დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მდგრადობისთვის აუცილებელია, რომ საინვესტიციო მოგება იყოს ინფლაციის დონეზე მაღალი (რეალური საინვესტიციო მოგება), რათა არ მოხდეს დანაგროვის გაუფასურება.

7. საპენსიო დანაგროვის საქართველოში ინვესტირების მეტი შესაძლებლობებისთვის აუცილებელია ქვეყანაში კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელშეწყობა.

8. საპენსიო დანაგროვის ინვესტირებამ პოზიტიური რეალური საინვესტიციო მოგება რომ მოიტანოს, მნიშვნელოვანია საინვესტიციო პორტფელის დივერსიფიკაცია, როგორც საინვესტიციო ინსტრუმენტების, ისე გეოგრაფიული პრინციპის მიხედვით, რადგან, თუ რომელიმე ქვეყანაში ან რეგიონში ეკონომიკის ზრდის ტემპი მოულოდნელად დაეცემა, ან თუ რომელიმე კომპანიის აქციების ფასი დაეცემა - ზარალდება დანაგროვის მხოლოდ ის ნაწილი, რომელიც ამ ინსტრუმენტებშია ინვესტირებული, მაშინ როცა დანარჩენი ნაწილი უვნებელი დარჩება.

9. საპენსიო დანაგროვის დაკარგვის რისკის შემცირების კიდეც ერთი საშუალებაა ე.წ. **life-cycle approach**, როდესაც საპენსიო ასაკს მიახლოებისას ავტომატურად ხდება უფრო ნაკლებად რისკიან ფონდში გადასვლა (ეს ნესი მოქმედებს, მაგალითად, ჩილეში, დიდ ბრიტანეთსა და ახალ ზელანდიაში).

10. დაგროვებითი პენსიის ფარგლებში აკუმულირებული თანხების დასაცავად გარკვეული (მინიმალური მაინც) გარანტიების დანესება, მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ გაიზარდოს ნდობა სისტემის მიმართ და მასში ჩართულობის დონე, ამასთან, გარანტიები იმ დოზით უნდა დანესდეს, რომ მინიმუმზეულ იქნეს სავარაუდო უარყოფითი შედეგები (ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული დანახარჯების ზრდა, დანაზოგის ინვესტირებასთან დაკავშირებული რისკები და სხვა).

11. სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებული დანერგვისათვის, რათა მას სასურველი შედეგი, პენსიონერთა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება მოჰყვეს, აუცილებელია აქტიური საინფორმაციო კამპანიის ჩატარება მოსახლეობაში, იმისათვის, რომ მათ გაუჩნდეთ ნდობა ახალი საპენსიო სისტემის მიმართ - ეფექტიანი საინფორმაციო და სარეკლამო კამპანია ხელს შეუწყობს კერძო საპენსიო ფონდების მიმართ ნდობის ამაღლებას მოსახლეობაში, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს მეტი თანხების მოზიდვას ამ სფეროში, ამაღლებს ბიზნესის დაინტერესებას კერძო საპენსიო ფონდების მიმართ, რაც განაპირობებს ამ სფეროს მომგებიანობას.

საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემისადმი უნდობლობას მის მიმართ უკვე ჩამოყალიბებული ნეგატიური დამოკიდებულება განსაზღვრავს, ხოლო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემისადმი უნდობლობას – ამ სისტემის მიმართ გამოვლენილი ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებელი, აქედან გამომდინარე, სწორედ მოსახლეობის მაღალმა აქტიურობამ და ინიციატივამ მეტწილად უნდა განაპირობოს რეფორმის წარმატება. აუცილებელია მოსახლეობის დარწმუნება, რომ ახალი საპენსიო სისტემა სასარგებლო იქნება მათთვის და ქვეყნის განვითარებისათვის. მოსახლეობას უნდა ჰქონდეს შესაბამისი ცოდნა ახალი საპენსიო სისტემის ფუნქციონირების ყველა მნიშვნელოვან ასპექტთან დაკავშირებით, რათა შესაძლებლობა მიეცეს, მაქსიმალურად ეფექტიანად განახორციელოს საკუთარი უფლებები და შეასრულოს ვალდებულებები.

საქართველოს საპენსიო სისტემა საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული დღემდე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება გადანაწილებითი პრინციპით. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო 12 წლის განმავლობაში პენსია 13-ჯერ გაიზარდა, იგი მაინც მცირედით აღემატება საარსებო მინიმუმს და საშუალო ხელფასის 20 პროცენტზე კი არაა. მომავალში სამუშაო ასაკის მოსახლეობის შემცირებისა და ხანდაზმულთა რაოდენობის ზრდის გამო მნიშვნელოვნად გაართულდება მხოლოდ გადანაწილებით პრინციპზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემის პირობებში პენსიო-

ნერთა უზრუნველყოფა ღირსეული პენსიებით. ამ ვითარებაში სულ უფრო მეტ აქტუალობას იძენს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვის საკითხი საქართველოში.

ამრიგად, საქართველოში არსებული საპენსიო სისტემის მიმართ საზოგადოების უდიდესი ნაწილის მკვეთრად გამოხატული ნეგატიური დამოკიდებულება და თანამედროვე დასავლურ სამყაროსთან ინტეგრაციის მოთხოვნები (დასავლეთის ქვეყნების საპენსიო სისტემები მნიშვნელოვნად განსხვავდება საქართველოს საპენსიო სისტემისგან - ისინი დამოკიდებულია სტაჟსა და პენსიაზე გასვლამდე არსებულ ხელფასზე და უფრო მეტადაა განვითარებული დაგროვებითი საპენსიო სისტემა. ევროინტეგრაცია ასევე გულისხმობს სოციალური დაცვის სისტემების დაახლოებას) ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს რეფორმის აუცილებლობაზე. თუმცა ეს ფაქტი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის რომელიმე მოდელის წარმატებით დანერგვის გარანტიად არ შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან, ფინანსური (განსაკუთრებით, კერძო) ინსტიტუტების მიმართ არსებული უნდობლობა, პოსტსაბჭოური პერიოდის პოლიტიკური და ეკონომიკური არასტაბილურობის ნეგატიური გამოცდილება, არაინფორმირებულობა და სიბერის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით არაფორმალურ მექანიზმებზე (საკუთარი დანაზოგი, ოჯახი) მკვეთრად გამოხატული ორიენტაცია, სავარაუდოდ, გაართულებს საზოგადოების მხრიდან მოდელის ადეკვატურად შეფასებისა და მისი დანერგვის პროცესს.

რადგან ამჟამად არსებული საპენსიო სისტემის მიმართ გამოვლენილ ნეგატიურ დამოკიდებულებას კონკრეტული გამოცდილება განაპირობებს, საკვლევი მოდელების მიმართ არსებულ უნდობლობას კი, უფრო, არაინფორმირებულობა და მათი ცალკეული (ძირითადად ფინანსებთან დაკავშირებული) აქტორების, როგორც ზოგადი რისკფაქტორების აღქმა, რეფორმის წარმატებისათვის ოპტიმალური მოდელისა და მისი დანერგვის რელევანტური მეთოდების შემუშავებასთან ერთად არანაკლებ მნიშვნელოვანი იქნება რეგულარულ კვლევაზე დაფუძნებული შესაბამისი საინფორმაციო კამპანია და რისკებისაგან დაზღვევის სისტემის შექმნა, რაც სუსტად განვითარებული სოციალური დაცვის მექანიზმების ფონზე შეიძლება შეფასდეს, როგორც საპენსიო ფონდის მიმართ ნდობის ჩამოყალიბების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემის ფუნქციონირება მუდმივად იქნება დაკავშირებული დასაქმებისა და შემოსავლების მაჩვენებლებთან, როგორც ფინანსების დაგროვების ძირითად წყაროსთან, მაგრამ ეს ფაქტორები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რეფორმის სანყისი ეტაპისათვის, რადგან, რაც უფრო მეტ ადამიანს მიეცემა დაგროვებით მოდელზე გადასვლის ფინანსური შესაძლებლობა, მით მაღალი იქნება ახალი მოდელის მიმართ პოზიტიური გამოცდილების ჩამოყალიბების ალბათობა, ეს კი, მოქმედი მოდელის მიმართ არსებული ნეგატიური დამოკიდებულების ფონზე ხელს შეუწყობს საზოგადოების რეფორმით დაინტერესებას, შესაბამისად, გავლენას მოახდენს როგორც ინფორმირებულობის ხარისხის ზრდაზე, ისე დაგროვებითი სისტემის მასშტაბის გაფართოებაზე.

18-დან 50 წლამდე ასაკობრივი ჯგუფების წარმომადგენლები შეიძლება განვიხილოთ არამხოლოდ როგორც რეფორმის სანყისი ეტაპის მაქსიმალურად ეფექტური მიზნობრივი სეგმენტი (რომლის რეფორმაში ჩართვის ალბათობაც დანარჩენებთან შედარებით მნიშვნელოვნად მაღალია), არამედ როგორც რეფორმის “სოციალური აგენტებიც”, რომელთა ჩართვაც შესაძლებელია საზოგადოების ინფორმირებულობისა და რეფორმით დაინტერესების მექანიზმებშიც.

თბილისის მოსახლეობის დიდ უმრავლესობას ესმის პენსიით უზრუნველყოფასთან დემოგრაფიული ვითარებისა და დასაქმების კავშირი. სამომავლოდ დემოგრაფიული ვითარების გაუარესების გამო შრომისუნარიანი ასაკის ადამიანებისა და, შესაბამისად, დასაქმებულების ხვედრითი წილი (უმუშევრობის დაბალი დონის შემთხვევაშიც კი) მოსახლეობაში შემცირდება, პენსიონერთა რიცხვი, კი გაიზრდება. აქედან გამომდინარე, ქვეყანაში მოსალოდნელი დემოგრაფიული ვითარების შესახებ მოსახლეობისთვის ინფორმაციის მიწოდებით გაიზრდება დაგროვებითი პენსიის დანერგვის პოპულარიზაციისკენ მიმართული საინფორმაციო კამპანიის წარმატების შანსი.

ის ფაქტი, რომ თბილისის მოსახლეობის მცირე ნაწილი (11%) აპირებს ჩართვას კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში და ამ სისტემის მიმართ ნდობის ხარისხი არაა მაღალი (23%), არ ნიშნავს იმას, რომ რეფორმის განხორციელების შანსი მცირეა, რადგან, “ინოვაციების გავრცელების თეორიის” მიხედვით, სია-



ხლე საზოგადოებაში თანდათანობით ინერგება და თავდაპირველად მას იღებს საზოგადოების მცირე ნაწილი (ინოვატორები – მოსახლეობის 2,5% და ადრეული ადეპტები – 13,5%), ხოლო უმრავლესობა (ადრეული - 34% და გვიანი - 34%, სულ – 68%) შედარებით უფრო დიდ ხანს ანდომებს ინოვაციის ათვისებას, სწორედ ამ უმრავლესობის ქცევაზეა დამოკიდებული საპენსიო რეფორმის წარმატება. ამიტომ, სასურველია, სახელმწიფომ წარმართოს სათანადო საინფორმაციო-სარეკლამო კამპანია და განსაკუთრებული აქცენტი ადრეულ და გვიან უმრავლესობაზე გააკეთოს. ამ კამპანიის წარმართვისას სახელმწიფომ მიზანშეწონილია გაითვალისწინოს, რომ “უმრავლესობის” კატეგორიაში, ინოვაციის (ამ შემთხვევაში საპენსიო რეფორმის) გასავრცელებლად დიდი მნიშვნელობა აქვს მათ ნაცნობ-მეგობრებს, ავტორიტეტის მქონე იმ ადამიანებთან პირად კომუნიკაციებს, რომლებმაც უკვე აითვისეს სიახლე და პირადი კონტაქტის საფუძველზე შეუძლიათ, გაუზიარონ გამოცდილება და წააქეზონ “უმრავლესობა”, რომ მათაც მიიღონ სიახლე. პირადი კომუნიკაციების მნიშვნელობა დადასტურდა ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგებით, რომლის მიხედვით, საინფორმაციო წყაროების განაწილება ბიომოდალურია, ანუ მოსახლეობა საპენსიო სისტემის შესახებ ინფორმაციას ძირითადად მასმედიიდან და ნაცნობ-მეგობრებისგან იღებს. პირადად კომუნიკაციებმა დიდი როლი შეასრულა ესტონეთის საპენსიო რეფორმის წარმატებაში. პირადი კომუნიკაციის მნიშვნელობაზე მიუთითებს ევერეტ როჯერსი და ხაზს უსვამს კონკრეტულ სოციალურ ჯგუფში ავტორიტეტული ადამიანების (opinion leaders) როლს ინოვაციის გავრცელებაში. როჯერსის ეს იდეა გამომდინარეობს “კომუნიკაციების ორსაფეხურიანი ნაკადის თეორიიდან», რომელიც შეიმუშავეს სოციოლოგებმა - პოლ ლაზარსფელდმა და ელიჰუ კაცმა (Katz & Lazarsfeld, 1955). ამ თეორიის მიხედვით, იდეები მედიის საშუალებით მიედინება ავტორიტეტულ ადამიანებთან, ხოლო მათგან უკვე მოსახლეობის ნაკლებად აქტიური ნაწილისკენ. მედია ცოდნას გადასცემს, მაშინ, როცა პიროვნული ურთიერთობა უფრო მნიშვნელოვანია გადანყვებილების მისაღებად. ლეს რობინსონის აზრით: იმის გამო, რომ ახალი პროდუქტის მიღება რისკსა და გაურკვე-

ვლობასთანაა დაკავშირებული, ძირითადად მხოლოდ იმ ადამიანებმა, რომლებსაც ვიცნობთ და ვენდობით და რომლებმაც წარმატებით აითვისეს სიახლე, შეიძლება დაგვარწმუნონ, რომ ინოვაციის მიღება არ გამოინვევს ფინანსურ დანაკარგებს. “ინოვაციების გავრცელების თეორიის” ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ ინოვატორებისა და ადრეული ადეპტებისთვის უფრო მნიშვნელოვანია მასმედიის საშუალებები, ვიდრე მოსახლეობის უმრავლესობისთვის, რადგან პირველებს აქვთ საკმარისი ფინანსური საშუალებები და მზად არიან, გარისკონ. მათთვის მასმედიიდან გადაცემული მესიჯი საკმარისია სიახლის მისაღებად. უმრავლესობას კი, უფრო ძლიერი ბიძგი სჭირდება გადაწყვეტილების მისაღებად, ისეთი, როგორცაა ავტორიტეტულ პიროვნებებთან უშუალო კონტაქტი (Rogers, 2003, Robinson, 2009).

## დასკვნა

დასავლეთის ქვეყნებში, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეის ფარგლებში, მე-20 საუკუნეში ჩამოყალიბებული უნივერსალურმა სახელმწიფო გადანაწილებითმა საპენსიო სისტემებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს ხანდაზმულ მოსახლეობაში სიღარიბის შემცირებასა და ცხოვრების იმ დონის შენარჩუნებაში, რომელიც მათ პენსიაზე გასვლამდე ჰქონდათ. მომავალში, მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი განვითარებულ ქვეყნებში, მიმდინარე მოსახლეობის დაბერების პროცესის გამო სახელმწიფო გადანაწილებითი საპენსიო სისტემის მდგრადობა მნიშვნელოვანი წნეხის ქვეშ აღმოჩნდება. იგივე პრობლემის წინაშე დადგება საქართველოც.

საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმის კონკრეტული გზის განსაზღვრისათვის, შევისწავლეთ საზღვარგარეთის ქვეყნებში საპენსიო სისტემის სხვადასხვა მოდელის ფუნქციონირების მაგალითები. შემთხვევის შესწავლის მიზნით, შევარჩიეთ ესტონეთის საპენსიო სისტემა, როგორც წარმატებული რეფორმის მაგალითი და საქართველოსთან საერთო წარსულისა და მსგავსი დემოგრაფიული მახასიათებლის მქონე ქვეყანა; განვახორციელეთ რამდენიმე ქვეყნის (რუმინეთი, ჩილე, ნიდერლან-

ნდები, საფრანგეთი, აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია) საპენსიო სისტემის შედარებითი ანალიზი.

თეორიულ-კონცეფტუალური ჩარჩოს ფარგლებში გავაანალიზეთ ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევები და საქართველოს დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, რის შედეგად გამოვლინდა დაგროვებითი საპენსიო სისტემისა და მისი სხვადასხვა მოდელის დაენერგვის ხელშემწყობი და ხელშემშლელი ფაქტორები.

კვლევის შედეგად დავასკვნით, რომ საქართველოსთვის ოპტიმალური და ეფექტიანია სამსვეტიანი საპენსიო სისტემა: I სვეტი - სახელმწიფო გადანაწილებითი პენსია; სახელმწიფო უზრუნველყოფს ყველა პენსიონერს მინიმალური გარანტირებული პენსიით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან; II სვეტი - სავალდებულო დაგროვებითი პენსია, როგორც ძირითადი წყარო მოქალაქის სიბერის უზრუნველსაყოფად. პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია განხორციელებული საპენსიო შენატანებისა და მათი ინვესტირების შედეგად მიღებულ საინვესტიციო მოგებაზე (DC სქემა); III სვეტი - ნებაყოფლობითი დაგროვებითი პენსია. საპენსიო ფონდების მართვისას მიზანშეწონილია აშშ-ის მაგალითის გათვალისწინება, სადაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემა ძირითადად იმართება კერძო კომპანიების მიერ, მაგრამ მოსახლეობის გარკვეული კატეგორიისთვის (დაბალშემოსავლიანი პირები, თვითდასაქმებულები) არსებობს სახელმწიფო დაგროვებითი სქემა, აღნიშნული ალტერნატივის არსებობამ შეიძლება გაზარდოს მოსახლეობის (განსაკუთრებით დაბალშემოსავლიანი პირების) დაინტერესება და ნდობა სისტემის მიმართ.

ჩვენ მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევებიდან დავადგინეთ, რომ თბილისის მოსახლეობის მცირე ნაწილი აპირებს ჩართვას კერძო დაგროვებით საპენსიო სისტემაში და ამ სისტემის მიმართ ნდობის ხარისხი არაა მაღალი, თუმცა ეს ფაქტი არ ნიშნავს იმას, რომ რეფორმის განხორციელების შანსი მცირეა, რადგან “ინოვაციების გავრცელების თეორიის” მიხედვით, სიახლე საზოგადოებაში თანდათანობით ინერგება და თავდაპირველად მას იღებს საზოგადოების მცირე ნაწილი (ინოვატორები – მოსახლეობის 2,5% და ადრეული ადევტები – 13,5%), ხოლო უმრავლესობა (ადრეული - 34% და გვიანი - 34%,

სულ – 68%) შედარებით უფრო დიდ ხანს ანდომებს ინოვაციის ათვისებას, სწორედ ამ უმრავლესობის ქცევაზეა დამოკიდებული საპენსიო რეფორმის წარმატება.

როჯერსმა გამოყო ხუთი მახასიათებელი, რომლებსაც უნდა შეესაბამებოდეს ინოვაცია იმიტომ, რომ იგი წარმატებით დაინერგოს. ჩვენ განვიხილეთ თითოეული მახასიათებელი დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვასთან დაკავშირებით და საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების გამოყენებით გამოვავლინეთ ამ სისტემის დანერგვის ხელშემწყობი და ხელშემშლელი ფაქტორები, წარმოვადგინეთ რეკომენდაციები, რომლებიც ხელს შეუწყობს დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებით დანერგვას ქვეყანაში.

თეორიული ჩარჩოდან გამომდინარე, დაგროვებითი საპენსიო სისტემა აღქმული უნდა იქნეს, როგორც მის წინ არსებულ იდეაზე უკეთესი და თავსებადი უნდა იყოს არსებულ ღირებულებებთან/იდეოლოგიასთან, წარსულის გამოცდილებასა და ინოვაციის პოტენციური მიმღებების საჭიროებებთან. ყოველივე ამის წინაპირობა საქართველოში არსებობს: მოსახლეობის დამოკიდებულება არსებული საპენსიო სისტემისა და ზოგადად სოციალური სისტემის მიმართ ნეგატიურია; დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვას მოსახლეობა პოზიტიურად უყურებს; ფაქტორული ანალიზიდან გამოიკვეთა, რომ შეინიშნება ორიენტაციის გადანაცვლება სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო მექანიზმებიდან – პირად პასუხისმგებლობაზე; საზოგადოებაში ჯერ კიდევ ნათლად არის აღბეჭდილი 90-იან წლებში ანაბრების დაკარგვის მძიმე გამოცდილება, ამან კი შეიძლება შეაფერხოს ქვეყანაში დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა. ამ ფაქტორის უარყოფითი გავლენის შესამცირებლად სახელმწიფომ შეიძლება დაანესოს გარკვეული გარანტიები ან/და შეიმუშაოს დანაგროვის დაკარგვისგან დაცვის მექანიზმები; საპენსიო უზრუნველყოფისთვის ქვეყანაში არსებული დემოგრაფიული ვითარების მნიშვნელობა თბილისის მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს გაცნობიერებული აქვს. აქედან გამომდინარე, საქართველოში მიმდინარე დემოგრაფიული პროცესების შესახებ საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებით შედარებით გაადვილდება მათი დარწმუნება რეფორმის საჭიროებაში.

დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, საქართველოში არსებული გადანაწილებითი სისტემისგან განსხვავებით ხასიათდება კომპლექსურობით და მისი ფუნქციონირების სრული შედეგების დანახვა რამდენიმე ათწლეულის შემდეგაა შესაძლებელი, თუმცა პირველი შედეგის დანახვა ადრეულ ეტაპზედაც შეიძლება, როდესაც საპენსიო დანაგროვზე დაიწყება ინვესტიციების შედეგად მიღებული დივიდენდების დარიცხვა და საინვესტიციო მოგების სიდიდის მიხედვით შესაძლებელი გახდება, მოსახლეობამ იმსჯელოს სიახლის პირველ შედეგზე. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფომ ძალისხმევა უნდა მიმართოს მოსახლეობის ფინანსური განათლების ამაღლებას და სისტემა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე, რათა მონაწილემ შეძლოს მარტივად გარკვევა, რა ოდენობის თანხა აქვს ანგარიშზე, სადაა ინვესტირებული საპენსიო დანაგროვი, რამდენია საინვესტიციო მოგება და სხვა.

ქვეყანაში მრავალსვეტიანი სისტემის დასაწერგად აუცილებელია გადანაწილებითი მოდელის შესაძლებლობების ამონურვა, ასევე სხვა ქვეყნის პოზიტიური მაგალითის არსებობა:

- ა) ჩვენ მიერ გამოვლინდა მოქმედ საპენსიო სისტემაში არსებული პრობლემები, რაც დროთა განმავლობაში კიდევ უფრო მძიმე ტვირთად დააწვება ქვეყნის შრომისუნარიან მოსახლეობას და უარყოფითად იმოქმედებს ქვეყნის საპენსიო სისტემის მდგრადობაზე;
- ბ) განხილულ იქნა სავალდებულო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის წარმატებული მაგალითები: ესტონეთი, რუმინეთი, ჩილე. ამ ქვეყნების გამოცდილების დეტალური შესწავლა მნიშვნელოვნად დაგვეხმარება საპენსიო სისტემის რეფორმის პროცესში.

საზოგადოებრივი აზრის კვლევიდან გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემისადმი უნდობლობას მის მიმართ უკვე ჩამოყალიბებული ნეგატიური დამოკიდებულება განსაზღვრავს, ხოლო კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემისადმი უნდობლობას – ამ სისტემის მიმართ გამოვლენილი ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებელი, რაც შესაბამისი საინფორმაციო კამპანიის დაგეგმვის შემთხვევაში, რეფორმის ერთ-ერთ

მნიშვნელოვან ხელშემწყობ წინაპირობად შეიძლება იქცეს.

ფაქტორული ანალიზიდან გამოვლინდა, რომ საპენსიო მოდელების შეფასება ნაკლებად უკავშირდება თვითონ მოდელეების კონკრეტულ მახასიათებლებს. სახელმწიფო რეგულაციების მიმართ დამოკიდებულების ფორმირება უფრო სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ზოგადი დამოკიდებულებით განისაზღვრება, ვიდრე, რეგულაციების კონკრეტული პარამეტრებით.

რეფორმის შეუფერხებლად განხორციელებისთვის, უნდა არსებობდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ძირითადი აქტორის - სახელმწიფოს მყარი ნება. ამიტომ, საქართველოს პარლამენტში პოლიტიკური პარტიების კონფიგურაცია იქნება გადამწყვეტი საპენსიო რეფორმისთვის, თუმცა მხოლოდ გამარჯვებული პოლიტიკური ძალის საპენსიო რეფორმისადმი მხარდაჭერა შეიძლება არ იყოს საკმარისი ამ რეფორმის წარმატებისთვის, საპენსიო პოლიტიკის ცვლილებების მდგრადობა დამოკიდებულია პოლიტიკური სპექტრის ძირითადი ნაწილის მიერ მოცემულ საკითხზე კონსენსუსის მიღწევაზე; ასევე მიზანშეწონილია სხვა მნიშვნელოვანი არასახელისუფლებო აქტორების პოზიციების შეძლებისდაგვარად გათვალისწინება.

შემოთავაზებული სავალდებულო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვით დასაქმებული თავადაც იქნება პასუხისმგებელი საკუთარი სიბერის უზრუნველყოფაზე და არ იქნება დამოკიდებული მხოლოდ სახელმწიფოს ნებაზე; საპენსიო ფონდებში დიდი რაოდენობის საპენსიო თანხები დაგროვდება და ისინი საინვესტიციო რესურსების სახით გამოიყენება, რაც მნიშვნელოვანი ფაქტორი იქნება ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებისათვის.

ბიბლიოგრაფია:

1. Financial Glossary. (n.d.). IRA. Retrieved from The Free Dictionary by Farlex: <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/IRA>
2. 401k helpcenter. (n.d.). What You Need to Know When You Inherit a 401k. Retrieved from 401k helpcenter: [http://www.401khelpcenter.com/401k\\_education/beneficiary\\_2.html.V73aH\\_I97IX](http://www.401khelpcenter.com/401k_education/beneficiary_2.html.V73aH_I97IX)
3. Altmann, R. (2016). Polish pension confiscation – a threat to funded private pensions or a one-off? Retrieved August 24, 2016, from Dr. Ros Altmann: <http://pensionsandsavings.com/pensions/polish-pension-confiscation-how-can-we-protect-private-pensions/>
4. Andersen, J. G. (2001). Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency. In J. Clasen (Ed.), What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives (pp. 121-138). Hague: Kluwer Law International.
5. Angus Maddison. (2014, January 10). GDP Per Capita of Former USSR - New Estimate. Retrieved August 25, 2016, from Quandle Databases: [https://www.quandl.com//data/MADDISON/GDPPC\\_SUN\\_NEW-GDP-Per-Capita-of-Former-USSR-New-Estimate](https://www.quandl.com//data/MADDISON/GDPPC_SUN_NEW-GDP-Per-Capita-of-Former-USSR-New-Estimate)
6. Antolín, P., Payet, S., Whitehouse, E. R., & Yermo, J. (2011). The Role of Guarantees in Defined Contribution Pensions. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions( No. 11), 1-31.
7. არჩვაძე, ი., & არჩვაძე, ნ. (2012). მოსახლეობის დემოგრაფიული დაბერება და საპენსიო სისტემის ოპტიმიზაციის პრობლემები. თბილისი: მერიდიანი.
8. Balbin, E. V., & Darchia, G. (2012). Mandatory Savings Pension and Pension reform. Tbilisi: USAID.
9. Beveridge, W. (1942). Social Insurance and Allied Services. London: H.M. Stationery Office.
10. Boersch-Supan, A., & Wilke, C. B. (2004). The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

11. Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*; 28, ABI/INFORM Global, 21-38.
12. Center of Excellence in Finance. (n.d.). The Pension System in Romania. Retrieved August 24, 2016, from Center of Excellence in Finance: [http://www.cef-see.org/pension\\_reform/Romania.pdf](http://www.cef-see.org/pension_reform/Romania.pdf)
13. Chlon-Dominczak, A., & Mora, M. (2003). Commitment and Consensus in Pension Reform. In R. Holzmann, M. Orenstein, & M. Rutkowski (Eds.), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, DC: The World Bank.
14. Chomik, R., & Whitehouse, E. R. (2010). Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950-2050. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(No.105), 1-28.
15. CLEISS. (2016). The French Social Security System. Retrieved August 24, 2016, from CLEISS: [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_3.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html)
16. Cohen, N., & Cienski, J. (2014, February 5). Poland pension reform reversal highlights public disillusion. Retrieved August 24, 2016, from *Financial Times*: <http://www.ft.com/cms/s/0/8ddeb5bc-6293-11e3-bba5-00144feabdc0.htmlaxzz4IF5fC2yO>
17. Crouch, C. (1999). *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
18. David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, *Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association*, 332-337.
19. Department for Work and Pensions. (2015). *Automatic enrolment evaluation report 2015*. Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-evaluation-report-2015>
20. Égert, B. (2012). The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe. *OECD Economics Department Working Papers*(No. 942), 1-32.
21. Eichhorst, W., Gerard, M., Kendzia, M. J., Mayrhuber, C., Nielsen, C., Runstler, G., et al. (2011). *Pension systems in the EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector*. Brussels: European Union.
22. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; ეროვ-



- ნული ბანკი; ფინანსთა სამინისტრო. (2016). კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგია. Retrieved August 25, 2016, from საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო: <http://www.economy.ge/ge/publications/our/2746>
23. ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი. (2013). საჭიროა თუ არა საპენსიო რეფორმა? თბილისი: ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი.
  24. Estonian Investment Agency. (n.d.). Tax System. Retrieved August 24, 2016, from Estonian Investment Agency: <http://www.investinestonia.com/en/investment-guide/tax-system>
  25. European Commission. (2004). Special Eurobarometer 161: The Future of Pension systems. Directorate-General for Communication.
  26. European Commission. (2012). Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Luxembourg: European Union.
  27. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2015). The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). Brussels: European Union.
  28. Eurostat. (2015, December). People at risk of poverty or social exclusion. Retrieved August 24, 2016, from Eurostat, Statistics Explained: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusionFurther\\_Eurostat\\_information](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusionFurther_Eurostat_information)
  29. Eurostat. (2018, March). Unemployment statistics. Retrieved May 22, 2018, from [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)
  30. Farlex Financial Dictionary. (a). Traditional 401(k). Retrieved August 24, 2016, from Farlex Financial Dictionary: [http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Traditional+401\(k\)](http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Traditional+401(k))
  31. Farlex Financial Dictionary. (b). Roth 401(k). Retrieved from The Free Dictionary by Farlex: [http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Roth+401\(k\)](http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Roth+401(k))
  32. Financial Markets Authority. (2015). KiwiSaver: Annual Report. Financial Markets Authority.
  33. Financial Markets Authority. (n.d.). What We Do. Retrieved from Financial Markets Authority: <http://fma.govt.nz/fmas-role/what-we-do/>

34. Financial Supervision Authority. (2015). Estonian financial services market. Tallinn: Financial Supervision Authority.
35. Financial Times. (2016, 8 24). Definition of path dependence. Retrieved 8 243, 2016, from ft.com/lexicon: <http://lexicon.ft.com/Term?term=path-dependence>
36. Flick, U. (2014). An Introduction to Qualitative Research. Berlin : SAGE Publications.
37. Flood, C. (2017, November 19). Romania cuts pension contributions from 5.1% to 3.75%. Retrieved May 22, 2018, from Financial Times: <https://www.ft.com/content/eb5b1d0c-caf4-11e7-ab18-7a9fb7d6163e>
38. Gareth Morgan Investments. (2015, November 19). What happens to my KiwiSaver money if I die? Retrieved from KiwiWealth: <https://www.kiwiwealth.co.nz/answerroom/what-happens-to-my-kiwisaver-money-if-i-die/>
39. Grimmeisen, S. (2004). Path dependence and path departure : analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic. 1-35.
40. Hinrichs, K. (2011). Pension Reforms in Europe: Directions and Consequences. In Ipek Eren Vural (Ed.), *Converging Europe: Transformation of Social Policy in the Enlarged European Union and in Turkey* (pp. 93-116). Farnham: Ashgate Publishing Limited.
41. Hirose, K. (2011). Pension Reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond. Budapest: International Labour Organization.
42. HM Revenue and Customs. (2016, February). Personal Pensions Statistics. Retrieved from Government: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/503203/February\\_2016\\_Pensions\\_publication.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503203/February_2016_Pensions_publication.pdf)
43. Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: World Bank.
44. Inland Revenue. (n.d.). Retrieved from KiwiSaver: <http://www.kiwisaver.govt.nz/>
45. Inland Revenue. (2015). KiwiSaver statistics by year. Retrieved from KiwiSaver: <http://www.kiwisaver.govt.nz/statistics/annual/>
46. Internal Revenue Service. (2014, October 23). IRS Announces

- 2015 Pension Plan Limitations. Retrieved August 24, 2016, from Internal Revenue Service: <https://www.irs.gov/uac/newsroom/irs-announces-2015-pension-plan-limitations-1>
47. International Monetary Fund. (2000). *World Economic Outlook: Asset Prices and the Business Cycle*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
  48. Investopedia. (a). *Disguised Unemployment*. Retrieved August 24, 2016, from Investopedia: <http://www.investopedia.com/terms/d/disguised-unemployment.asp>
  49. Investopedia. (b). *Roth IRA*. Retrieved from Investopedia: <http://www.investopedia.com/terms/r/rothira.asp>
  50. კოჭენი, ლ., მანიონი, ლ., & მორისონი, ქ. (2011). კვლევის მეთოდები განათლებაში. თბილისი: აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტო.
  51. Kritzer, B. (2008). *US Social Security Administration*. Retrieved August 24, 2016, from <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v68n2/v68n2p69.html>
  52. Kritzer, B. E. (2007). *KiwiSaver: New Zealand's New Subsidized Retirement Savings Plans*. *Social Security Bulletin*, Vol. 67, No. 4.
  53. Lannoo, K., Barslund, M., Chmelar, A., & Werder, M. v. (2014). *Pension Schemes*. Brussels: European Union.
  54. Leppik, L. (2002). *Disability Protection in Estonia. Reforming Worker Protections*, 93-145.
  55. Leppik, L. (2006). *Transformation of the Estonian Pension System: Policy Choices and Policy Outcomes*. Tallinn: Tallinn University.
  56. Leppik, L., & Mannik, G. (2002). *Transformation of Old Age Security in Estonia*. In W. Schmahl, & S. Horstmann, *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe* (pp. 89-124). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
  57. Macbride, E. (n.d.). *What Is a myRA?* Retrieved from <http://www.rothira.com/what-ia-a-myra>
  58. Macnicol, J. (2002). *The politics of retirement in Britain, 1878-1948*. Cambridge: Cambridge University Press.
  59. Maydell, B. v. (2006). *Enabling Social Europe*. Berlin: Springer-Verlag.
  60. McGillivray, W. (1996). *A Risky Strategy: A Responce to the World Bank Report*. *Studies and Research No.37, Protecting Retirement*

Incomes: Options for Reform, 77-82.

61. მელაძე, გ. (2013). საქართველო და გლობალური დემოგრაფიული პროცესები. თბილისი: უნივერსალი.
62. Marshall, Thomas H. 1998[1963]. "Citizenship and Social Class" in: G. Shafir (ed.) *The Citizenship Debates*. London, University of Minnesota Press, pp. 93-112.
63. Monk, E. (2016, January 19). The last 'gold-plated' pensions could disappear from large firms 'within a year'. Retrieved from The Telegraph: <http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/pensions/12106202/The-last-gold-plated-pensions-could-disappear-from-large-firms-within-a-year.html>
64. Moss, G. (2010, December 17). Romania approves pension reform with changes to indexation, retirement age. Retrieved August 24, 2016, from Investment and Pensions Europe: <https://www.ipe.com/romania-approves-pension-reform-with-changes-to-indexation-retirement-age/38467.fullarticle>
65. Moss, G. (2017, January). Romania: Political uncertainty casts shadow on second-pillar growth. Retrieved from Investment and pensions europe: <https://www.ipe.com/pensions/pensions-in/cee/romania-political-uncertainty-casts-shadow-on-second-pillar-growth/10016963.article>
66. Muller, K. (1999). *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
67. Muller, K., Ryll, A., & Wagener, H.-J. (1999). *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. New York: Physica-Verlag Heidelberg.
68. National Employment Savings Trust. (n.d.). About NEST Corporation. Retrieved from National Employment Savings Trust: <http://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/public/aboutnestcorporation/contents/about-nest-corporation.html>
69. OECD. (2009). *OECD Private Pensions Outlook*. OECD.
70. OECD. (2011a). *Estonia: Review of the Private Pensions Systems*. OECD Publishing.
71. OECD. (2011b). *Chile: Review of the Private Pensions System*. OECD publishing.
72. OECD. (2011c). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income*

Systems in OECD and G20 Countries. OECD Publishing.

73. OECD. (2013). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
74. OECD. (2014). Annual Survey of investment Regulations of Pension Funds 2014. OECD Publishing.
75. OECD. (2015a). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.
76. OECD. (2015b). Pension Markets in Focus 2015. OECD.
77. OECD. (2015c). Pensions at a Glance 2015 United States. OECD.
78. OECD. (2016a, August 24). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved August 24, 2016, from OECD: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)
79. OECD. (2016b). Pension spending. Retrieved August 25, 2016, from OECD Data: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
80. OECD. (2016c). General government spending. Retrieved August 25, 2016, from OECD Data: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htmindicator-chart>
81. OECD. (2018). OECD pensions at a glance. Retrieved May 22, 2018, from OECD iLibrary: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance\\_19991363](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363)
82. Office for National Statistics. (2005). Pension Trends. New York: Palgrave Macmillan.
83. Oorn, K. (2004). Developments in the Estonian Pension System. Pension Reform in the Baltic Countries, 59-85.
84. Parcalabu, D. D. (2015). The Economic Crisis and the Solidarity of Social Insurance Systems. Acta Universitatis Danubius. Economica, Vol 11, No 2, 51-60.
85. Pension Protection Fund; The Pensions Regulator. (2016, June 16). The Purple Book. Retrieved from Pension Protection Fund: <http://www.pensionprotectionfund.org.uk/Pages/ThePurpleBook.aspx>
86. pensionikeskus. (2016a, August 24). Funded pension no. of subscribers. Retrieved August 24, 2016, from pensionikeskus: <http://www.pensionikeskus.ee/en/statistics/ii-pillar/funded-pension-no-of-subscribers/>
87. Pensionikeskus. (2016b). Estonian pension system. Retrieved August 24, 2016, from Pensionikeskus: <http://www.pensionikeskus.ee/en/>

88. Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48.2 , 143-179.
89. Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol.94, No.2., 251-267.
90. პოლიტიკური კოალიცია „ქართული ოცნება“. (2012, 2 21). პოლიტიკური კოალიცია „ქართული ოცნების“ სადამფუძნებლო დეკლარაცია.
91. Porket, J. (1987). Social Policy and Employment In The Soviet Union. *Social Policy & Administration*, Volume 21, Number 2, 109-126.
92. PRAXIS Center for Policy Studies. (2008). Transition Costs of Reformed Pension Systems. Tallinn: Center for Policy Studies PRAXIS.
93. Random House Kernerman Webster's College Dictionary. (n.d.). Roth Individual Retirement Account. Retrieved from The Free Dictionary by Farlex: <http://www.thefreedictionary.com/Roth+Individual+Retirement+Account>
94. Raudla, R., & Staehr, K. (2003). Pension Reforms and Taxation in Estonia. *Baltic Journal of Economics*, 64-92.
95. Ridder, K. (2015, May 5). 5 Differences Between Roth IRA and Obama's myRA. Retrieved from Newsmax: <http://www.newsmax.com/FastFeatures/obama-myRA-differences-roth-IRA/2015/05/05/id/642719/>
96. Robinson, L. (2009). A summary of diffusion of innovations. Retrieved 5 8, 2016, from Enabling change: [http://enablingchange.com.au/Summary\\_Diffusion\\_Theory.pdf](http://enablingchange.com.au/Summary_Diffusion_Theory.pdf)
97. Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press of Glencoe.
98. Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
99. Rogers, E. M. (2003). *Difussion of Innovations*. New York: Free Press.
100. Ruiz-Tagle, J. V., & Castro, F. (1998). *The Chilean Pension System*. OECD.
101. საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური. (2018). სტატისტიკა. Retrieved May 22, 2018, from საქა-

რთველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური: <http://insurance.gov.ge/Statistics.aspx>

102. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. (2016, 4 5). საქართველოს საპენსიო რეფორმა. Retrieved 4 30, 2016, from საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო: <http://www.economy.ge/ge/publications/our/saqartvelos-sapensio-reforma>
103. საქართველოს ეროვნული ბანკი. (2016a). სტატისტიკური მონაცემები. Retrieved August 25, 2016, from <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=304>
104. საქართველოს ეროვნული ბანკი. (2018). მონეტარული პოლიტიკა. Retrieved May 22, 2018, from <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=533>
105. საქართველოს მთავრობა. (2014, 6 17). საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“.
106. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება. (2016, March 15). პროფკავშირები და საპენსიო რეფორმა. Retrieved August 25, 2016, from <http://www.gtuc.ge/%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%98/>
107. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2015). დემოგრაფიული ვითარება საქართველოში: სტატისტიკური კრებული. თბილისი: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.
108. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2016a). მოსახლეობის 2014 წლის საყოველთაო აღწერის ძირითადი შედეგები. Retrieved 4 28, 2016, from [http://geostat.ge/cms/site\\_images/files/georgian/population/Census%20Release\\_GEO\\_2016.pdf](http://geostat.ge/cms/site_images/files/georgian/population/Census%20Release_GEO_2016.pdf)
109. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2016b). ცხოვრების დონე. Retrieved August 25, 2016, from [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=1201&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=1201&lang=geo)
110. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2018a). დასაქმება და უმუშევრობა. Retrieved May 22, 2018, from [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=145&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo)
111. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2018b).

- ხელფასები. Retrieved May 22, 2018, from [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=148&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=148&lang=geo)
112. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2018c). მიგრაცია. Retrieved May 22, 2018, from [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=172&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=172&lang=geo)
113. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. (2018d). შინამეურნეობების შემოსავლები. Retrieved May 22, 2018, from [http://geostat.ge/?action=page&p\\_id=181&lang=geo](http://geostat.ge/?action=page&p_id=181&lang=geo)
114. Scharpf, F. (1997). Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research. Oxford: Westview Press.
115. Schmahl, W., & Horstmann, S. (2002). Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
116. Schwarz, A. (1996). Averting the Old Age Crisis: Social Security for the 21st Century. Studies and Research No37, Protecting Retirement Incomes: Options for Reform, 59-76.
117. Schwarz, A. M., & Arias, O. S. (2014). The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia. Washington, DC: The World Bank.
118. Shagrin, M. (2015, May 28). Auto-enrolment in US staff pensions schemes bears fruit. Retrieved from Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/bc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de,Authorised=false.html?siteedition=intl&\\_i\\_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fbc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de.html%3Fsiteedition%3Dintl&\\_i\\_referer=&classification=conditional\\_s](http://www.ft.com/cms/s/bc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de,Authorised=false.html?siteedition=intl&_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fbc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de.html%3Fsiteedition%3Dintl&_i_referer=&classification=conditional_s)
119. Social Security Administration. (2014a). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014. Washington, DC: SSA Publication.
120. Social Security Administration. (2014b). New Zealand. Retrieved from Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2014: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/new-zealand.html>
121. Social Security Administration. (2015). United States of America. Retrieved August 24, 2016, from Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2015: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/united-states.html>
122. Social Security Board. (1937). Social Security In America.



Washington, DC: Social Security Board.

123. სოციალური მომსახურების სააგენტო. (2018). სტატისტიკური ინფორმაცია. Retrieved May 22, 2018, from სოციალური მომსახურების სააგენტო: [http://ssa.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=610](http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610)
124. Statistics Estonia. (2016). Statistics Estonia. Retrieved August 24, 2016, from Statistics Estonia: <http://www.stat.ee/en>
125. Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism. In D. D. Porta, & M. Keating, Approaches in the Social Sciences (pp. 150-178). Cambridge: Cambridge University Press.
126. Swaan, A. D. (1988). In Care of the State: Health Care, Education, and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Oxford: Oxford University Press.
127. The Treasury. (2012, May 24). KiwiSaver. Retrieved from The Treasury: <http://www.treasury.govt.nz/topics/kiwisaver>
128. The World Bank. (1993). Georgia, a Blueprint for Reforms. Washington D.C.: The World Bank.
129. The World Bank. (1994). Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford University Press.
130. The World Bank. (2000). Public Management. World Bank Pension Reform Primer Series. Washington, DC: The World Bank.
131. The World Bank. (2013). Reversal and Reduction, Resolution and Reform: Lessons from the Financial Crisis in Europe and Central Asia to Improve Outcomes from Mandatory Private Pensions. The World Bank.
132. The World Bank. (2016a). What We Do: The World Bank. Retrieved August 24, 2016, from The World Bank: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>
133. The World Bank. (2016b). GDP growth (annual %). Retrieved August 24, 2016, from The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=B8>
134. The World Bank. (2016c). GDP growth (annual %) Georgia. Retrieved August 25, 2016, from The World Bank: [http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GE&name\\_desc=true](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GE&name_desc=true)

135. Trading Economics. (2016a). Trading Economics. Retrieved August 24, 2016, from Trading Economics: <http://www.tradingeconomics.com/>
136. Trading Economics. (2016b). Estonia Unemployment Rate. Retrieved August 24, 2016, from Trading Economics: <http://www.tradingeconomics.com/estonia/unemployment-rate>
137. UK Government. (2016a). State Pension. Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/browse/working/state-pension>
138. UK Government. (2016b). Types of private pensions . Retrieved Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK : <https://www.gov.uk/pension-types>
139. UK Government. (2016c). Workplace pensions. Retrieved Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/workplace-pensions/what-you-your-employer-and-the-government-pay>
140. UK Government. (2016d). Personal pensions. Retrieved Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/personal-pensions-your-rights>
141. United Nations. (1999). The World at Six Billion. New York: United Nations.
142. United Nations. (2013). World Population Ageing 2013. New York: United Nations.
143. United Nations. (2017). Data Query. Retrieved May 22, 2018, from World Population Prospects, the 2017 Revision : <https://esa.un.org/unpd/wpp/dataquery/>
144. ვეკუა, დ., & ვეკუა, ი. (2013). საქართველოს სოციალური და-ზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების გზები და მიმართულებები. თბილისი: უნივერსალი.
145. Verbon, H. (1988). The History of Transfer Payments for the Old. The Evolution of Public Pension Schemes, 8-36.
146. Volskis, E. (2012). Reforms of Baltic States Pension Systems: Challenges and Benefits. Retrieved August 24, 2016, from EBRD: <http://www.ebrd.com/downloads/news/pension-system.pdf>
147. Whitehouse, E. (2012). Reversals of systemic pension reforms in Central and Eastern Europe: Implications. Retrieved 4 29, 2016, from [http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Whitehouse\\_Paper.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Whitehouse_Paper.pdf)
148. Wilmington Publishing & Information Ltd. (2016). Country

- Profiles. Retrieved from Pensions Fund Online: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles>
149. Wilmington Publishing & Information Ltd. (n.d.). USA. Retrieved August 24, 2016, from Pension Funds Online: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/usa/122>
150. წულაძე, გ. (2012). დემოგრაფიის მოკლე ენციკლოპედიური ლექსიკონი. თბილისი: UNFPA.
151. Zurlo, K. A. (2012). Private Pension Protections since ERISA: The Expanded Role of the Individual. *Journal of Sociology & Social Welfare*, Volume XXXIX, Number 4, 49-72.
152. Верховный Совет Союза Советских Социалистических Республик. (1964, 7 15). Закон о пенсиях и пособиях членам колхозов.
153. Гайдар, Е. (2004, 7 13). История пенсий. Retrieved 6 3, 2015, from Независимая газета: [http://www.ng.ru/ideas/2004-07-13/10\\_histori.html](http://www.ng.ru/ideas/2004-07-13/10_histori.html)
154. Кречетников, А. (2010, 9 8). Би-би-си . Retrieved 6 3, 2015, from [http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2010/09/100831\\_pensions\\_history](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2010/09/100831_pensions_history)
155. пенсионный фонд российской федерации. (2016a). ПЕНСИИ В ЦАРСКОЙ РОССИИ. Retrieved 4 30, 2016, from ЭЛЕКТРОННЫЙ АРХИВ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ: <http://pfr.pba.su/Categories/Index/11>
156. Пенсионный фонд Российской Федерации. (2016b, 01 15). Пенсии в СССР: Социальные реформы 1917-1990 гг. Retrieved 1 5, 2016, from ЭЛЕКТРОННЫЙ АРХИВ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ: <http://pfr.pba.su/Content/Read/55>
157. Совет Народных Комиссаров РСФСР. (1924, 6 28). Постановление СНК РСФСР «Положение о преподавателях рабочих факультетов».
158. “Funded Pensions Act” (14.04.2004); Estonia; RT I 2004, 37, 252 [Error! Hyperlink reference not valid.](#)
159. “Employee Retirement Income Security Act of 1974” (02.09.1974); USA; Public Law 93-406 <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg829.pdf>
160. “Pensions Act 2008” (26.11.2008); UK; 2008 C. 30 <http://www>.

[legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/contents](http://legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/contents)

161. "KiwiSaver Act 2006" (06.09.2006); New Zealand; 2006 No 40  
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2006/0040/latest/whole.html#DLM379053>
162. „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი; (23.12.2005); სსმ, 56
163. „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონი; (30.10.1998); სსმ, 5
164. „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ საქართველოს კანონი; (27.12.2005); სსმ, 56
165. „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი; (16.07.2015);
166. „სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონი; (20.06.2003); სსმ, 21; ძალის დაკარგვის თარიღი-01.01.2006
167. „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N145 (28.07.2006); სსმ, 101
168. „საყოველთაო ჯანდაცვაზე გადასვლის მიზნით გასატარებელ ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N36 (21.02.2013);
169. „ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 2018-2021 წლებისათვის“ საქართველოს მთავრობა; 2017; <https://mof.ge/BDD>
170. „შრომითი სტაჟის მიხედვით საპენსიო ასაკის საფუძვლით დანიშნული სახელმწიფო პენსიის დანამატის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N181 (29.08.2007); სსმ, 124; ძალის დაკარგვის თარიღი-01.09.2012

**Jaba Urotadze**  
*Ph.D in Political Sciences*

PENSION POLICY OF GEORGIA AND  
INTERNATIONAL EXPERIENCE

Resume

## Introduction

Pension policy is one of the important parts of social policy. Without introduction of efficient pension policy it is hard to develop economy and improve social-economic condition of citizens.

The world population has been experiencing significant ageing—the process that results in rising proportions of older persons in the total population—since the mid-twentieth century (United Nations, 2013). This process is more profound in developed countries. From the World Bank report (2014) and the “2015 ageing report” by European Commission, we can conclude that in the future, population ageing in developed countries will increase pension spending and pose threat to the sustainability of “pay as you go” pension systems in these countries. Georgia will face the same problem.

Georgia has a “pay as you go”, redistributive pension system, which means that pensions paid to current pensioners are financed from taxes paid by current employees. Pensions are paid entirely from the state budget through general taxes.

Georgia’s population is ageing; the older population’s (65+) share will significantly increase in the future, which will put considerable pressure on state budget and without finding alternative sources of pension financing, it will become much harder to provide adequate pension levels for the old-age beneficiaries only from state budget. Therefore, it is important to carry out pension reform, in order not to put social-economic development of the country in danger.

During the last several years, following researches on pension system reform were carried out in Georgia: With the assistance from USAID - “Mandatory savings pension and pension reform” (Balbin & Darchia, 2012); Ioseb Archvadze and Natia Archvadze - “Population ageing and problems of optimization of pension system” (Archvadze & Archvadze, 2012); Economic Policy Research Center - “Is pension reform necessary?” (Economic Policy Research Center, 2013). Authors of these researches point to the necessity of pension reform and introduction of mandatory funded pension system in Georgia. In 2016, a pension reform report was

prepared by the Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, which will be discussed below in detail (Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, 2016).

One of the most important works in pension sphere was published in 1994, by the World Bank (1994), according to which, as a result of world population aging, “pay as you go” pension system (first pillar) will not be able to provide adequate old-age pensions in the future, thus the introduction of mandatory private pension system is recommended, which will become the main source of pension provisions, while state pensions will be oriented only towards decreasing poverty. In this way, the risk diversification will occur and pension provision will not depend solely on “pay as you go” or any other type of single pillar pension system.

Several scientists (Warren McGillivray (1996), Katharina Muller (1999)), criticized the World Bank’s mentioned report. Critics were mentioning following concerns: Pension levels from the second pillar (funded pension) depend on investment returns, which contains significant risk for employee, because during economic crisis investment returns can be negative and thus, parts of savings can be lost; in developing countries, capital markets are underdeveloped, which will be an obstacle for investment diversification and profitability of the system; introduction of the second pillar can cause deficit in “pay as you go” pension system, as part of contributions will be diverted towards the funded pillar, and pensions from the first pillar have to be financed from reduced contribution revenues. Thus, in a transition period government will have to find additional resources to finance current pension benefits.

In 2014 the World Bank published the report, which concerns the same issue and analyses the developments in the pension sphere and problems that exist in various pension systems. Basically the report discusses the same problem as the first report - population aging and its impact on pension provisions. One of the main recommendations is development of funded pension system and forming of multi-pillar pension system, but in this case the necessity of introducing mandatory funded pension model is not considered as the only option, one of the alternatives is “automatic enrollment” pension scheme, which is operating successfully in United Kingdom and New Zealand.

From the perspective of analyzing various countries’ pension system,

periodic “Pensions at a Glance” report by Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) is one of the most important sources of information (OECD, 2018).

Important works in theoretical perspective include: Lauri Leppik (2006), Katharina Muller (1999), Paul Pierson (1996 and 2000), Simone Grimmeisen (2004), Agnieszka Chlon-Dominczak and Marek Mora (2003), Jorgen Goul Andersen (2001), Frank Bonker (2005). These authors, using various theories, are trying to explain what factors are causing policy changes in pension sphere.

Research aim is to analyze pension policy alternatives and identify a suitable pension model for Georgia.

In accordance with the above aim, the following goals were designed:

- Studying and comparative analysis of history of introduction and development of pension systems in the world, current situation in old-age pension sphere and its future challenges;
- Studying of pension systems of relevant countries;
- Studying of social-economic and demographic situation in Georgia and relevant foreign countries;
- considering of Georgia’s government plans on pension reform;
- Studying of shortcomings of current pension system and determine the negative consequences of maintaining current pension system in Georgia;
- Identifying favorable and hindering factors of pension reform;
- Studying of Georgian society’s attitudes and awareness towards existing and alternative pension models;
- Studying of expert views on various issues of pension sphere;
- Elaborating specific recommendations.

In this research I consider the necessity of introducing mandatory funded pension system. The research identifies the problems that the country’s social-economic development will face if the existing pension system is not reformed and offers some alternative ways of solving the problem. Recommendations are presented in order to implement the chosen alternative.

Within the framework of the research, two types of research meth-



ods - theoretical and empirical were used.

The theoretical research methods were the following: literature review, analysis of documents, and case study. Within the boundaries of theoretical research, the following information were collected and comparatively analyzed: the normative acts regulating Georgian and foreign pension systems, the documents about international experience of funded pension systems, the trends of development of private funded pension systems, statistical data about demographic, social and economic characteristics of Georgia, etc.

The empirical research methods included qualitative and quantitative research methods; namely - in-depth interviews with experts, public opinion survey using face-to-face interviews.

### **Scientific innovation of the research:**

- Majority of researches on pension system in Georgia were conducted with support of governmental and international organizations. There also are some independent researches. Scientific novelty of the research is that it is the first time the complex study was conducted - comparative analysis of documents, interpretation of results of sociological research in relation to the various pension models, justifying the advantages of funded pension system;
- complex study and comparative analysis of various pension systems in the world was conducted;
- As a result of analysis of future demographic, social-economic and fiscal situation, I determined the negative consequences of maintaining current pension system in Georgia;
- Economic calculations are presented to determine the impact of introduction of funded pension system on budget revenues and profitability of pension system;
- Using the sociological research and theoretical framework, also comparative analysis of relevant foreign countries' and Georgia's pension systems, demographic and social-economic situations; I selected a suitable model of Georgia's pension system.

## CHAPTER I: INSTITUTIONAL, METHODOLOGICAL AND THEORETICAL FRAMEWORK OF THE RESEARCH

### 1.1. Institutional framework

In this subchapter I give definition of various pension models, which is mainly based on the report of the World Bank (1994).

Following terms are defined: “pay as you go” pension system, funded pension system, Defined contribution pension scheme - DC, Defined benefit pension scheme - DB, first, second and third pillars.

In a pay as you go (Redistributive) pension system - contributions from current employees and their employers are used to finance benefits for current pensioners. In funded pension system, contributions are transferred to a pension fund on participants' individual account and invested to finance future retirement benefits.

Elements of pension systems – pension schemes, by type of benefit calculation can be:

1) Defined contribution pension scheme – DC: a pension plan in which the benefit depends on the contributions paid plus the investment return.

2) Defined benefit pension scheme – DB: a guarantee by the pension provider that a benefit based on a prescribed formula will be paid no matter what the investment return will be. In this case the risk is borne by the pension provider. If investment return rate will be lower than planned, there will be deficit in the scheme and to cover pension liabilities, the company will have to seek for additional financial resources, which may decrease its profits and competitiveness; If pension provider is state, it will have to seek for additional budget resources to cover deficit.

Pension systems are usually divided in three pillars (sub-systems):

Pillar I – mandatory state “pay as you go” pension system;

Pillar II and III are funded pension systems - in countries where funded pension is mandatory: second pillar is mandatory funded pension and third pillar is voluntary funded pension; whereas, in countries where funded pension is voluntary: second pillar is occupational funded pension and third pillar is individual private funded pension.

Pension systems of developed countries usually are multi-pillar.

## 1.2. Research Methodology

Due to the complexity of topic the research was designed based on triangulation approach, which implies combinative usage of more than one method. Within the study the theoretical and empirical research methods were combined, which ensured maximization of advantages of research methods and minimization of their disadvantages (Flick, 2014).

At the initial phase of the research the literature were generated and analyzed from the following resources: National Statistics Office of Georgia, public organizations, international governmental and nongovernmental organizations. The theoretical literature and secondary data were collected about the following issues:

- pension policy
- legal documents
- reports of governmental and nongovernmental international organizations;
- statistical data

According to the specificity of the research topic and area of proficiency 16 experts were selected and interviewed. The experts were chosen from the fields of social policy, economy, demography and politics.

The results of theoretical and qualitative research were used for designing the quantitative research instrument.

Within the framework of research two surveys were conducted. The surveys were used for acquiring information on public opinion about the awareness and attitude towards the pension system. The target group of the first study was Tbilisi dwellers and the target group of the second research was population of Georgia.

In both cases the face-to-face interviews were conducted by using a structured questionnaire.

The first survey was done in summer 2014. The targeted group of the survey were adult (18 years and older) inhabitants of Tbilisi. Random sampling was used. Sample framework was taken from the voters list of parliamentary election 2012. The size of the sample was 707 respon-

dents. The margin of error was 3.6% for the 95% confidence level which gives us possibility to generalize the survey results for Tbilisi population.

The second survey was done in autumn 2015. For designing structured questionnaire, the indicators from Euro barometer (European Commission, 2004) were applied. In order to study the opinion of population about the pension issues the corresponding survey was conducted in 2001 in 15 European Union member countries.

The target population of the second survey were the adult (18 years and older) Georgian citizens. The sample design applied was stratified cluster sampling. Sample framework was taken from the voters list of parliamentary election 2012. The sample size was 1000 respondents. The margin of error of the sample was 4% for the 95% confidence level, which gives us possibility to generalize the survey results for population of Georgia.

For analysis of both surveys the questionnaires went through the logical control/editing. The data were codified and entered into the SPSS data base framework. The data was cleaned, edited and statistically processed.

The statistical data was analyzed using the one, two and multi-dimensional analysis. Based on the results the main findings and recommendations were formulated.

### 1.3. Theoretical framework

In order to explain empirical results of the research, I used following theories:

Theory of “diffusion of innovations” explains how innovations spread in society. The theory was elaborated by professor Everett Rogers. According to the theory there are five qualities that determine the success of an innovation: (1) relative advantage - This is the degree to which an innovation is perceived as better than the idea it supersedes, (2) compatibility - This is the degree to which an innovation is perceived as being consistent with the values, past experiences, and needs of potential adopters, (3) complexity - This is the degree to which an innovation is perceived as difficult to understand and use, (4) trialability - This is the degree to which an innovation can be experimented with, and (5) ob-

servability - The easier it is for individuals to see the results of an innovation, the more likely they are to adopt it (Rogers, 1962, Rogers, 2003, Robinson, 2009).

According to the theory, population can be broken down into five different segments, based on their propensity to adopt a specific innovation: innovators, early adopters, early majorities, late majorities and laggards (Rogers, *Diffusion of Innovations*, 2003, Robinson, 2009).

Our research was also based on following theories: historical institutionalism, actor-centered institutionalism, ideational approach. The aim of these theories is to explain what factors cause policy changes in different spheres.

According to historical institutionalism, decisions taken in the past strongly affect decision making process in the future and the options policy makers have during the decision-making process. Historical institutionalism is based on the idea of "path dependence", which seeks to explain how important are decisions made in the past, during policy decision making process in present (Steinmo, 2008, *Financial Times*, 2016, David, 1985). When concrete path is chosen, it is becoming increasingly difficult to change it to another. Every path begins and ends with a "critical juncture" marked by specific triggering events (Pierson, 1996, Pierson, 2000, Leppik, 2006).

According to actor-centered institutionalism, social phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors. These interactions are structured, and the outcomes shaped by the characteristics of the institutional settings within which they occur (Scharpf, 1997).

Muller (1999) points out those policy outcomes are shaped by actor constellations; neither institutional setting nor structural factors are thought to actually determine a particular policy outcome. Rather, this contextual setting is assumed to stimulate, enable or restrict the strategy options available to the actors involved.

While discussing structural-institutional settings, Muller pays attention to the economic context - level of external indebtedness and the financial situation of existing old-age security systems; and also, emphasizes importance of design of political institutions - level of political influence of particular groups to carry out the reform or hinder it (veto

power).

Ideational approach emphasizes the importance of ideological aspects in decision making process. Andersen (2001) seeks to explain why some of the welfare states that have undergone the most far-reaching changes are those where the actual challenges appear rather modest. According to Andersen: "...research often seems to over-emphasize economic challenges and under emphasize the importance of... interests and in particular the formation of ideas, perceptions, and preferences among decision-makers"; therefore, more emphasis should be given to social aspects of challenges rather than economic aspects.

Bonker (2005 cited in Hinrichs, 2011), combining ideational approach with actor-centered institutionalism, identifies four factors that may contribute to introducing multi-pillar pension system in countries with single, "pay as you go" systems:

- 1) Exhaustion of the single-pillar approach that is running out of options to effectively address the long term financial problems;
- 2) The fit of the competing paradigm with ideological traditions;
- 3) Rearrangement of established policy communities (sometimes caused by a change in government or the replacement of policy experts and administrators after long tenure), certain interest groups becoming powerful enough to destroy once coherent policy paradigm;
- 4) Positive examples of other countries.

## CHAPTER II: PENSION SYSTEMS: WORLD EXPERIENCE

### 2.1. Historical experience of pension systems in the world

Before the second half of the 19-th century, socially vulnerable people could get protection mainly from religious organizations, families and communities. Since the second half of the 19-th century, due to high rate of industrialization, social risk management started to shift from local communities towards the state. In this period in almost all countries of Western and Southern Europe state social security systems were created (Schwarz & Arias, 2014, Maydell, 2006, Crouch, 1999, Swaan, 1988).

First country to introduce pension system was Germany: in 1889 social insurance system was created, which covered workers whose income was below certain threshold. Pension system was financed through contributions by state, employer and employee. The goal of the system was to maintain standard of living after retirement (Social Security Board, 1937, Gaydar, 2004).

In Denmark (1891), New Zealand (1898) and United Kingdom (1908), another type of pension system (distinct from Germany's) was introduced, the goal of which was reduction of poverty. Pensions were paid by the state from general revenues and beneficiaries were only poor elderly people (Maydell, 2006, Macnicol, 2002, Gaydar, 2004).

In 20-th century, pension systems of developed countries gradually became to have more similar features: in countries where pension amount depended on contributions paid throughout career, minimum guaranteed pension was introduced; in countries where pensions were flat rate and paid from state budget, pension eligibility did no longer depend on income (Gaydar, 2004).

After World War II, when developed countries experienced high rates of economic growth, absolute majority of European countries set the goal to create welfare state.

During the 20-th century, the number of participants of pension insurance system increased mainly due to high rates of population growth, which resulted in increase of workforce, which in turn caused accumulation of large reserves in pension funds; it resulted in switching of pension system from funded to mainly "pay as you go" system (Schwarz & Arias, 2014).

In developed countries, universal state "pay as you go" system, created in 20-th century under the idea of welfare state, played important role in reducing poverty in elderly people and maintaining an adequate standard of living after retirement (Schwarz & Arias, 2014, Eurostat, 2015).

## 2.2 Estonian pension system - case study

For case study analysis I choose Estonian pension system according to following criteria: Estonia successfully implemented mandatory funded pension system;

Estonia is the most economically developed post-soviet country; Estonia has common past (soviet experience, transition period from planned to market economy) with Georgia; Estonia is similar to Georgia by demographic situation, population and country's size.

### 2.3. Comparative analysis of foreign countries' current pension systems

Before choosing certain reform path, it is essential to study pension systems of foreign countries, analyze their positive and negative sides.

In this subchapter I analyze successful examples of different countries' pension models:

1) Countries with mandatory funded pension systems: Romania - where, before reform, only state "pay as you go" system existed. In second half of 00's pension reform was carried out, which introduced mandatory funded system, so that not only state, but the citizens could be able to provide pensions for themselves, Chile - where the main source of pension provisions is mandatory funded system, while state pays only to socially vulnerable pensioners (Hirose, 2011, OECD, 2013);

2) Countries with voluntary funded pension systems: France - where pension provisions are almost entirely based on "pay as you go" system; Netherlands and United States - those countries have voluntary occupational pension schemes, but in Netherlands they can be made mandatory at the request of at least 60% of the employers for a specific sector (Eichhorst, et al., 2011, OECD, 2015c);

3) Countries with automatic enrollment funded pension systems: United Kingdom and New Zealand (National Employment Savings Trust, n.d., Inland Revenue, n.d., Kritzer B. E., 2007).

### 2.4. Sustainability and challenges of pension systems

From the 2015 EU ageing report (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2015), we can conclude that in the future, population ageing in developed countries will pose threat to the sustainability of "pay as you go" pension systems in these



countries; old-age dependency ratio (people aged 65 or above relative to those aged 15-64) is projected to increase significantly; the ratio will be higher in eastern European countries due to emigration.

To improve sustainability of the pension system it will be beneficial to develop funded pension system, so that pensioners will not depend solely on “pay as you go” pension and risks arising from changing balance between pensioners and working age population will decrease.

## CHAPTER III: GEORGIAN PENSION SYSTEM RESEARCH: DEVELOPMENT TENDENCIES AND EXPECTATIONS

### 3.1 Pension policy of independent Georgia

Independent Georgia inherited the Soviet pension system, the goal of Georgian pension system at the time was to maintain adequate standard of living relative to the income before retirement.

Pensions were equal to 55% of last year’s salary, or last 5 years’ salary whichever was more favorable for pensioner. Pensions were financed through social contributions paid by employer (37% of salary for private organizations, 26% for budget organizations) and employee (1% of salary). Pensions were administered by state run pension and healthcare insurance fund. Pension age was 60 for men and 55 for women, in order to be eligible for old-age pension 25 years of contributing period was needed for men and 20 for women (The World Bank, 1993).

In 1991 pension expenditure amounted to 10% of GDP (for comparison, in 2017 it was 4.4%). But because of economic crisis revenues to finance pensions were diminishing and in 1992 pension fund’s revenues were 50-60% of what was planned, therefore pensions were not paid regularly (The World Bank, 1993); so due to economic collapse, it became impossible to maintain pension system based on above-mentioned principle.

Social tax rate (in 1997 the term “social contribution” was replaced by “Social tax”) changed several times during independence period, in 2004, under new government’s liberal economic policies, it was cut to 20%, in 2008 social tax was abolished and income tax was increased instead from 12 to 20%.

Since 1993, the amount of pension did not depend on the wage person had before retirement as it became flat rate and amounted to 50 US cents equivalent per month; the benefit rate depended on the will of government. In August 1998 pensions rose to 14 GEL (11 USD), the rate did not change till 2004, but lost its purchase power due to inflation. Since 2004, pension benefit rate started to increase gradually.

In order to ease the burden on budget, pension age increased in 1996 and became 65 for men and 60 for women.

There was an attempt to reform the pension system by establishing mandatory social insurance. In July 2003 parliament of Georgia adopted the law on “mandatory social insurance”, according to which, old age pension comprised of two parts - basic and insurance:

1) Basic part depended on the last year’s average wage in the country (0,13 x average wage);

2) Insurance part depended on social contributions paid and on number of working years.

But in November 2003, after the government change, the entry into force of this law was delayed and finally, in 2005 the law was abolished. As a result, the pension system that was imposed in early 90-ies remained unchanged. Pensions are financed through general taxes, from state budget; the goal of the system is to decrease poverty level.

Today, pension is flat rate and amounts to 180 GEL, but with one exception, since 2015, pensioners who lives in mountainous region will additionally receive 20% of flat rate pension.

Pension replacement rate (the ratio between pension entitlement upon retirement and pre-retirement earnings) is 19,14%, which is much less than in Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and EU countries - 54,4% and 58% respectively (OECD, 2013).

The fact that amount of pensions doesn’t depend on contributions/taxes paid and on length of employment, decreases trust in the system within the society.

In 1998, voluntary funded pension system was established, but received little attention from the society and business. About 23 000 people are insured ( Insurance State Supervision Service of Georgia, 2018) - slightly over 1% of workforce. The system is poorly regulated, there are no tax benefits that can encourage participation; there are no limitations

by law on early withdrawal of pension assets, thus there are no long-term funds, which hinders investments in long term instruments; practically, asset management is not conducted - pension assets are almost entirely invested in bank deposits and investment return rate coincides with the interest rate on short-term bank deposits.

Therefore, the voluntary pension savings system is underdeveloped. Population is not interested in the system, the reasons of which are low incomes, lack of traditions of making savings, lack of stimulating regulations (e.g. tax benefits) and low level of trust in private pension providers.

Pensioners in Georgia may be eligible not only for old-age pension:

1) State gives social aid to the poorest families, whose income is below the level established by government. In this way pensioner may receive additional payments from 20 to 33% of old-age pension depending on severity of economic conditions of the family;

2) There is also a benefit called state compensation “special pension”, which is received by certain type of retired civil servants: former members of parliament, judges, military personnel, diplomats etc. the benefit level depends on their wage before retirement and length of service and is usually much higher (maximum amount is 560 GEL) than the old-age pension. Number of beneficiaries are about 20 000.

Shortly after the government change in 2012, the new government started to work on pension reform issue which was aimed at introducing and developing funded pension system. For this purpose, the pension reform unit was created in the Ministry of Economy and Sustainable Development. In 2016 the concept of pension reform was presented: each employee is automatically enrolled in the funded pension system, though within certain period of time employee has a right to opt out without a penalty. Source of financing is 2% contribution from employer, employee and the state (6% in total). Benefits are calculated under DC principle (Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, 2016). The argument for the reform is that, due to population ageing, it will be much harder to maintain adequate level of pension benefits through existing “pay as you go” system. The reformed pension system will save significant amount of state budget resources in the future, as the amount of pension benefits will not depend solely on state budget.

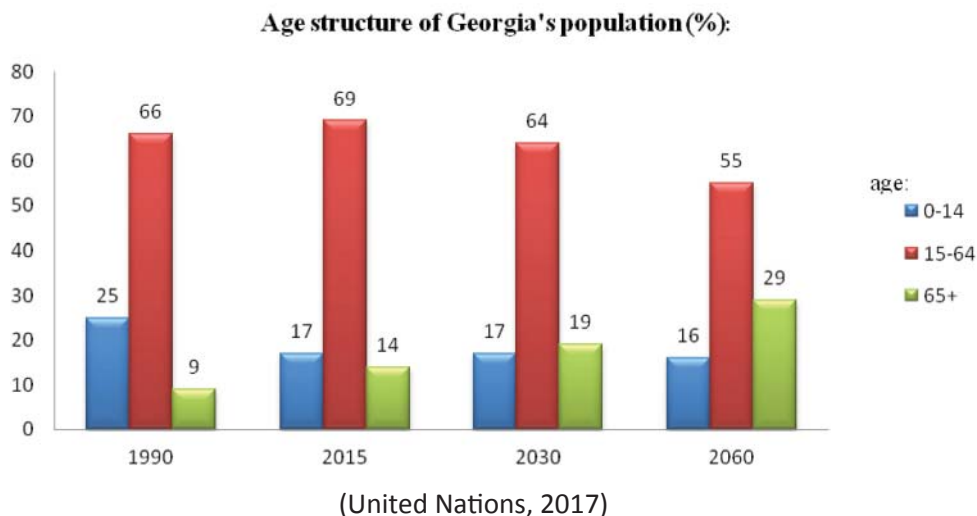
At the end of 2017, draft law on funded pension system was intro-

duced in the parliament by the government. The most important difference from the concept of the pension reform presented earlier is that, according to the draft law, the participation in the funded pension system is mandatory for employees aged 40 and younger (it is voluntary for self-employed persons).

### 3.2. Demographic and social-economic situation in Georgia

Population of Georgia is ageing, number of old-age pensioners in 2006 was 588 000, while in 2018 it reached 735 000 (Social Service Agency, 2018) and the number is projected to increase in the future and may reach 1 million by 2040 (Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, 2016). According to National Statistics Office of Georgia, median age in the country is 38 years, United Nations (2017) project that this number will increase to 44 by 2060, there will be sharp increase in old age dependency ratio (number of persons aged 65 and older per 100 persons of working age -15 to 65) from 22 in 2015 to 43 in 2060; UN also projects the population decline by several hundreds of thousands, while the number of people aged 65 and older as well as their share (see chart 1) in total population will increase.

Chart 1:



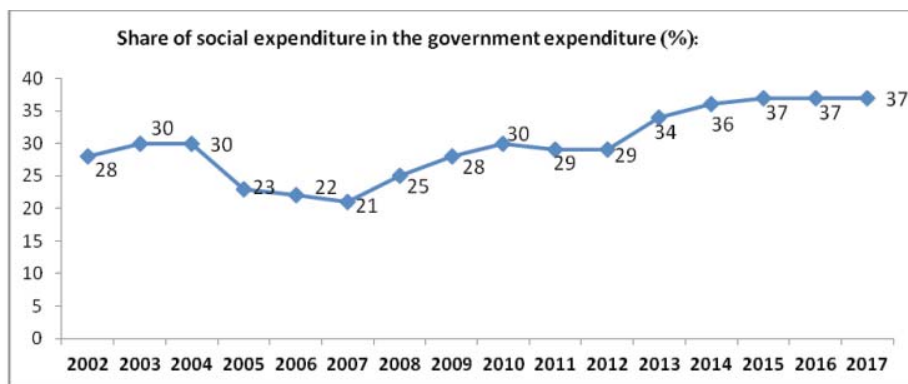
Sustainability of existing pension system is endangered by high rates of emigration of Georgia's workforce, which plays its role in decrease of the share of working age people in total population.

According to official statistics, there are 2,3 employees per every pensioner and the ratio will only decrease in future - less employees will be financing pensions for a growing number of pensioners.

Old-age pensions are financed from state budget. In 2017 old-age pension expenditure amounted to 18% of the state budget, which is a 6 percentage point increase since 2011. Although, the number of pensioners grew during the period, the main determinant was the increase of pension benefits. Despite significant increase in pension expenditure, the benefit level has not even reached 20% of average wage.

During last few years (since 2013), there was a significant increase not only in old-age pension expenditure, but in social (including health-care) expenditure in general (chart 2):

Chart 2



Source: chart is designed according to data of Ministry of Finance of Georgia (2016)

Social expenditure in Georgia amounts to 9,3% of GDP, while in OECD countries this figure is on average 48% of government expenditures and 21,6% of GDP (OECD, 2016a). Old age pension expenditure constitutes 4,4% of GDP (2017) in Georgia, in OECD countries this number reaches 8% (2011) on average (OECD, 2016b). The reason of these differences is, that during the last decade Georgia pursues liberal tax policy and as a result taxes decreased significantly, so the tax burden is much lower in Georgia than in most European countries. Government expenditures amounts to 25% of GDP, while in OECD countries this figure is significantly higher (OECD, 2016c), e.g. in Slovenia and Greece it is above 60%, in France - 57%, the lowest figure among OECD countries is in South Korea - 32%. As we can see, budget resources in Georgia are much more limited than in the developed countries, which is one of the negative determinants of sustainability of Georgia's current pension system.

According to the pension reform concept prepared by the Ministry of Economy and Sustainable Development, if we assume, that current pension replacement rate remains the same, pension expenditure as a percentage of GDP will rise significantly and reach 10% by 2060 (in 2017 it was 4.4%) (Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, 2016); this will put considerable pressure on sustainability of existing pension system and on fiscal stability in Georgia. One option

to find additional resources for financing pensions is to raise taxes, but political specter of the country is not inclined to such measures, but is leaning more towards decreasing taxes. Tax increase is not politically feasible, as it can cause discontent among the population.

### 3.3. Public opinion survey: awareness and attitude of the society towards pension systems

In order to study society's awareness and attitude towards pension systems, I conducted two quantitative surveys: one in Tbilisi in 2014 and the other throughout Georgia in 2015.

#### 3.3.1. Public opinion survey in Tbilisi

##### 3.3.1.1. Awareness of Tbilisi population about pension systems

63,8% of Tbilisi population is informed about the current pension policy of the country, but the share of uninformed people (36,2%)<sup>1</sup> is high enough to have negative effect on the pension reform process.

Majority of Tbilisi population (56,7%) is informed about private funded pension system, while 43,3% have not heard about the system.

Tbilisi population realizes importance of demographic situation in the country for the sustainability of pension system: When asked "What impact does the demographic situation in the country (population ageing) have for pension provisions?", answers were distributed as follows (table 1):

---

<sup>1</sup> The question was: "What is the current pension policy in Georgia?": 63,8% answered - state "pay as you go" (redistributive), while 36,2 choose other answers.

Table 1: What impact does the demographic situation in the country (population ageing) have for pension provisions?

1. The higher is young persons' share in total population, the easier it is to sustain elderly people	30.5%
2. The higher is middle-aged persons' share in total population, the easier it is to sustain elderly people	39.9%
3. I can see no connection between them	13.7%
99. Don't know	15.0%

70,4% of Tbilisi population (those who answered first and second options) realize importance of the demographic situation; most respondents answered to second option, which can be considered as a correct answer, because the highest employment rate is among middle-aged people and their ratio to pensioners is very important indicator of state's ability to finance pensions under "pay as you go" system. Although, significant part of respondents - 28,7% either can see no connection between demographic situation and pension provisions or don't know the answer.

### 3.3.1.2. Attitude of Tbilisi population to pension systems

There is a negative attitude towards the current pension system: only 1,4% of Tbilisi population consider that existing pension system provides pensioner with adequate standard of living, while 68,6% report that it doesn't provide, 27,3% say that it only partially provides. Such attitude towards the system creates favorable ground for its reform.

In order to answer remaining questions, respondents were given information about various pension models and it turned out that those who intend to participate in private funded pension system (11%) are three times less than respondents, who are not going to participate (33%). These results shall not necessarily be considered as a factor that can hinder the reform, because almost half of population is undecided and this fact can be considered as a potential for increasing the number of supporters of private funded pension by proper information/advertising campaign and incentives like tax benefits etc.



According to the results, much more people trust in state pension system than in private funded (see table 2.1 and 2.2): 44,4% trust in state pension system, while only 23,1% in private funded. At the same time, more people have a mistrust towards state pension system (42%) than towards the private funded (38%); the share of those who can not estimate their trust level in private funded pension system (38,5%) is much higher than in relation to state pension system (13,4%).

Table 2.1: Do you trust in state pension system?

Yes, I trust	44,4%
No, I don't trust	42,1%
Don't know	13,4%

Table 2.2: Do you trust in private funded pension system?

Yes, I trust	23,1%
No, I don't trust	38,5%
Don't know	38,5%

Large part of Tbilisi population (40,7%) considers that the current pension system should be maintained, although, the rest of population supports introduction of funded pension system. Support is almost equally split between state run and privately run funded pension systems (table 3):

Table 3: Which pension model will be optimal for Georgia?

State "pay as you go" (redistributive)	40,7%
State run mandatory funded	28,3%
Privately run mandatory funded	12,9%
Privately run voluntary funded	16,5%
Don't know	1,6%

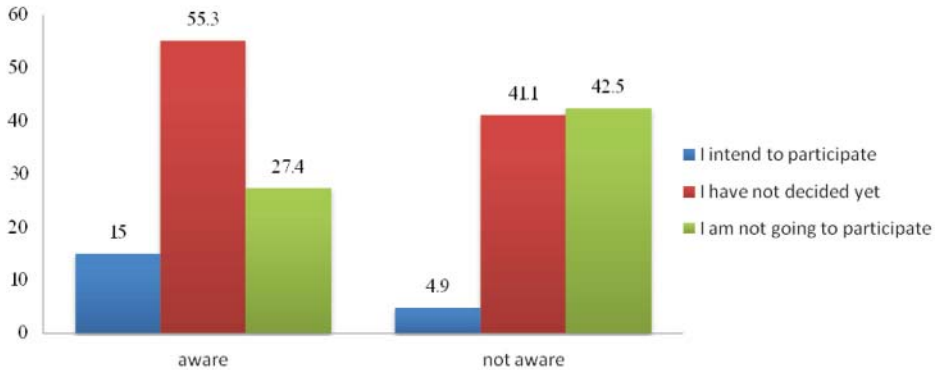
74,5% of Tbilisi population considers that funded pension system should be voluntary, while only a quarter of the population wants it to be mandatory.

The willingness to participate in private funded pension system correlates with level of awareness. Among those who were informed about private funded pension system 15% intends to participate in it, while

among the respondents who, before survey, were not informed about the system, only 4,9% intends to participate (chart 3).

Chart 3

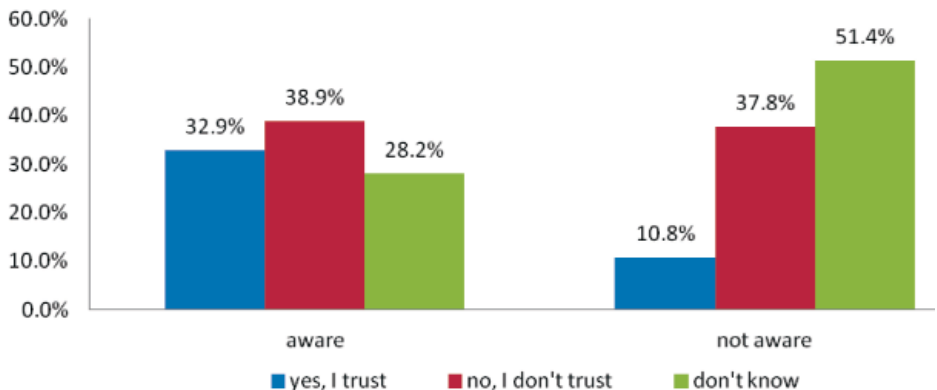
“Do you intend to participate in private funded pension system?”  
crossed by “Are you aware about private funded pension system?”



The trust level in private funded pension system correlates with level of awareness: respondents who were informed about private funded pension system, have more trust in it than those who, before survey, were not informed about the system (chart 4).

Chart 4

“Do you trust in private funded pension system?” crossed by “Are you aware about private funded pension system?”



From the survey, we can conclude that mistrust in state pension system is determined by already formed negative attitude, while mistrust in private funded pension system is due to low level of awareness, which stresses the importance of adequate information/advertising campaign.

### 3.3.2. Population survey in Georgia

#### 3.3.2.1. Awareness of Georgian population about pension systems

Awareness about funded pension system is low, only 24,2% is informed about the system. Awareness is much higher in Tbilisi - 35,2%, compared to the rest of the country – 20%.

When asked “Have you heard that introduction of funded pension system is planned in Georgia?” only 15.1% replied yes. Again, Awareness is much higher in Tbilisi – 23,1%, compared to the rest of the country – 12,1%. It should be noted, that sources of information are bimodal:

1) When asked “where have you heard about funded pension system?”, answers were as follows: television – 26,1%, family/friends – 23,9%, advertisement – 15,8%, workplace – 8,7%, bank – 5,7%, mass media – 5,6%;

2) When asked “where have you heard that introduction of funded pension system is planned in Georgia?”, answers were as follows: television – 55,5%, family/friends – 17,5%, mass media – 6,6%, didn’t know – 12,3%.

In general, television is the most important source of information spreading, but as we can see from given results, another source - family/friends – is also significant in spreading information, which needs to be taken into consideration while planning information/advertising campaign.

#### 3.3.2.2. Attitude of Georgian population to pension systems

Approval level of Georgia’s social protection system is below average (3): respondents had to evaluate level of satisfaction with social protection system (1 – strongly dissatisfied, 5 points - satisfied) - mean evaluation is 2,68. This result is one of the favorable factors of reforming the pension system.

The aspiration level seems to be high. When asked “What percentage of your current income would you consider sufficient in retirement?”, 42,8% of respondents reported an income replacement level of 100% or more as sufficient for the retirement. 19,6% say they would need 50-60%, while only 4,8% considers an income replacement level of less than 50% as sufficient. 6,4% of respondents could not give an answer to the question. Today pension replacement rate in Georgia is below 20%, which means that the aspirations of the Georgian population on income replacement level after retirement are not satisfied by current pension system.

For the majority of future pensioners (54,4%), state pensions are expected to be the most important source of income after retirement. Second most important is expected to be “Support from relatives and family members” – 12,6%. Voluntary private pension system gained little importance – 3,2%. It is noteworthy that almost 23% of respondents could not give an answer to the question, so among those who did give an answer, 70,6% reported state pensions to be the most important source of income. These figures are exposing the importance of pensions for the society. Large part of population doesn’t have enough means to save for the old age and also, they count less on family and relatives; this adds additional relevance to the pension reform debates and emphasizes necessity of having a sustainable pension system.

Almost half (48,8%) of Georgia’s population is either pessimistic about what his/her situation will be after retirement or doesn’t know the answer (table 4).

Table 4: What do you anticipate your situation will be after retirement?

I will be able to enjoy retirement without having to worry about money	3,1
I will have to watch my spending, but will be able to live reasonably well	10,4
I have not thought about it, but I am quite confident	37,6
I will find it difficult to make ends meet	17
I have not thought about it, but I am quite worried	6,9
I will find it very difficult to make ends meet	3,1
Don’t know	21,8

Almost half (49,8%) of old-age pensioners reported that their current financial situation has worsened compared to the time before their retirement, for 30,6% - it is more or less the same, for 14,9% - situation has improved. These figures emphasize difficult social-economic conditions of pensioners and add more importance to the pension reform.

Respondents were given information about the funded pension system, after which they had to report their attitude towards the introduction of funded pension system in Georgia using 5-score evaluation (1 – totally unacceptable; 5 – fully acceptable); the mean was 3,75 – which is above average (3).

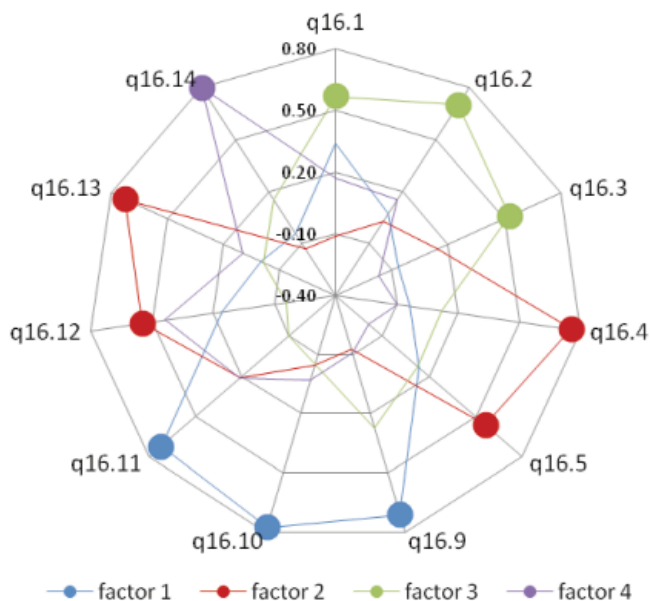
The attitude towards private funded pension system correlates with level of awareness: The respondents who were informed about private funded pension system have more favorable attitude (4,12), than those who, before survey, were not informed about the system (3,62).

The results of two questions were processed using factor analysis method: in the first one, respondents, using 5-score evaluation (1 – strongly disagree; 5 – strongly agree), had to evaluate 14 statements, which defines their attitude towards mechanisms of social protection of the elderly people; the other question was used to determine attitude towards four types of funded pension system (voluntary, mandatory, state, private).

Four factors emerged out of the above-mentioned 14 statements (see chart 5):

- 1) Private responsibility;
- 2) Pension policy – maintaining standard of living after retirement, under condition of imposing minimum guarantees;
- 3) Social solidarity towards elderly people;
- 4) Gender.

Chart 5: four factors, which define respondents' attitude towards mechanisms of social protection of the elderly people



#### 1) Private responsibility:

In the first factor, three statements about personal responsibility for providing old-age security were united:

1. It should be compulsory for all persons in employment to contribute to a pension scheme – mean 3,31;
2. The amount of one's pension should be strictly based on the amount of contributions one has paid into the pension scheme - mean 3,26;
3. State pensions should only provide a basic minimum, but people should be obliged to make additional private provisions for old age - mean 3,85.

Based on means evaluation of the statements in the factor, we can conclude that the switching of orientation from state mechanisms of social protection (when the amount of pension depends solely on the will of the state and the population is strongly dependent on the state in this

respect) towards private responsibility is being observed; this is one of the important preconditions for introducing funded pension system.

In Georgia's case, high level of society's dependence on the state is the remnant of Soviet ideology. Social policy of Soviet Union provided its population with certain level of social guarantees without obliging its citizens to take direct financial expenses for it - employee did not have to pay social contributions; social programs were financed from the budget; pensions were not automatically indexed and their amount depended on the will of the government.

According to Porket (1987), this kind of social policy has two sets of consequences. On the one hand, the population is made dependent on the regime which, in turn, is able to present itself as a caring benefactor and, simultaneously, to compensate the population for the restrictions imposed on it. On the other hand, the individuals' sense of duty to provide for themselves and their families is weakened. The values provided by the regime tend to be taken for granted, i.e., to be viewed as an entitlement divorced from any reciprocal obligation and responsibility on the part of their recipients. Social policy constituted an important instrument for the manipulation of and control over the masses and for the strengthening of the established political system.

For the sustainability of Georgian pension system, as well as for social-economic development of the country, it is important to overcome the mentioned dependence on the state.

2) Pension policy – maintaining standard of living after retirement, under condition of imposing minimum guarantees

There is a high support for the statement “A good pension system should allow everybody to maintain an adequate standard of living relative to their income before retirement (not only protection from poverty)”, using 5-score evaluation (1 – strongly disagree; 5 – strongly agree) the mean evaluation is 4,3; but interestingly, three other variables, which express minimum requirements/guarantees, are associated with the already mentioned one:

1. A guaranteed minimum pension should be a basic social right of every citizen - mean 4,73;

2. It should be left entirely to the individual whether he/she wants to make additional private provisions for old age - mean 4,29;

3. People who cannot pay sufficient contributions into a pension scheme (e.g. the unemployed, those on low earnings) should receive some extra help from the state for old age - mean 4,5.

According to the results, maintaining an adequate standard of living as an objective for the pension policy is acceptable for the society only under certain guarantees, without which, attitude towards mentioned policy may change. In other words, the population will support the policy of maintaining an adequate standard of living, but under condition of imposing at least minimum guarantees in case it is problematic to maintain mentioned policy (e.g. due to fiscal constraints/difficult social-economic conditions), and under condition of giving the population right of choice (whether to make additional private provisions for old age) as a guarantee that pension contributions in an unstable social-economic environment will not become a burden for a person.

### 3) Social solidarity towards elderly people

Three variables are associated with the factor:

1. Those who are now working have a duty to ensure, through their taxes and contributions, that elderly people have a decent standard of living - mean 3,81;

2. There should be a legal obligation for children to financially support their elderly parents if they don't have enough income of their own - mean 3,31;

3. The primary goal of a good pension scheme should be to protect elderly people against the risk of poverty (but not to maintain an adequate standard of living relative to their income before retirement) - mean 4,01.

The formation of this factor is mainly conditioned by traditional values of taking care for elderly people.

Traditional values may be the reason of high support for the third variable (mean 4,01): state should provide minimum guarantees for elderly person, presumably, given the high average score, the rest should be borne by his/her family/relatives in the opinion of the society.

### 4) Gender

One statement - "Women should have to pay higher pension contributions because they live longer" (mean 1,67) - was highlighted as a distinct factor.



Hence, we can conclude that gender is a distinct parameter for evaluating pension policy – it is important to address gender aspect during the pension reform process.

Gender aspect of pension policy being a distinct factor can be explained by following: since Soviet period, pension age for men and women is different; average life expectancy for women is higher than that of men; on average, men are working on higher paid jobs and thus, in funded pension system can save more money for retirement and get more pension, that may cause discontent in the society and demand to address the issue in the legislation.

During factor analysis of the following question (see table 5), three factors emerged.

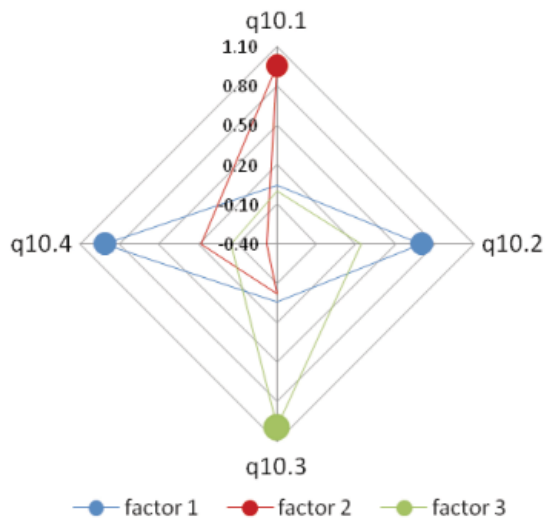
Table 5: Please assess from 1 to 5, what is your attitude towards introduction of following types of funded pension system:

(1 – totally unacceptable; 5 – fully acceptable)	mean
1. Voluntary	4,29
2. Mandatory	2,41
3. State	3,33
4. Private	2,5

Private and mandatory funded pension systems joined in one factor; voluntary funded and state run funded pension systems emerged as separate factors (see chart 6):

1. Private – mandatory;
2. Voluntary;
3. State.

Chart 6: factor analysis of attitude towards four types of funded pension system



### 1) Private - mandatory

Among respondents, private funded pension system is associated with mandatory funded pension system; the reason probably is that respondents believe that the functioning of private funded pension system is unlikely unless it becomes mandatory - due to unemployment, low incomes and mistrust towards private companies it is hardly possible to get voluntary consent about participation in the private funded pension system.

### 2) Voluntary funded pension system

Voluntary funded pension system emerged as a separate factor and has a high average score (mean), therefore freedom of choice in relation to the funded pension system (irrelative of its characteristics) can insure high level of support.

### 3) State run funded pension system

State run funded pension system emerged as a separate factor, which means that level of approval of various pension models by the society depends less on characteristics of certain model and more on trust in state institutions.

### 3.4. Theoretical conceptualization of the study

Considering historical institutionalism, “path” for Georgian pension system starts from Soviet Union. Pension system in Soviet Union was based on “pay as you go” principle and was financed from state budget; pension amount was based on person’s salary before retirement. This model was inherited by independent Georgia, but during first years of independence a partial deviation from the “path” occurred by introducing flat rate pensions. This change was caused by critical juncture - economic difficulties due to changing socioeconomic order. This pension system is in place today. However, the full deviation from the path did not occur, because today’s Georgian pension system just as in Soviet times is based solely on “pay as you go” principle and financed from state budget, pensions are not automatically indexed and the amount depends on the will of the government.

According to historical institutionalism, it will be difficult to implement radical pension reform (introducing funded pension system as main source of income for elderly people) without a “critical juncture”. Main argument favoring for introduction of funded pension system is population ageing, which will complicate the possibility of paying adequate pensions solely from the budget. It is essential to inform broader public about the above-mentioned problem; recognition of the existence of the problem by the society, together with negative attitude towards the existing pension system revealed by the public opinion survey may be the “critical juncture”, which will trigger pension reform.

Considering actor-centered institutionalism, Georgia’s social-economic context is as follows: population is ageing, the number of old-age pension beneficiaries is growing year after year (in 2006 - 588 000; in 2018 - 735 000), therefore, pressure on the state budget will grow and if current pension system will be kept intact it will be increasingly difficult to find necessary financial resources to finance pensions. One of the alternatives is tax increase, but it is less likely in Georgia, because according to article 94 of constitution of Georgia: “A new type of common-state tax, except for excise tax, may be adopted or the upper limit of the current rate may be increased by a type of common-state tax only through a referendum, except for the cases provided for by organic law”.

According to the 2017 constitutional changes, the mentioned regulation will remain in force until 2030. Besides, political specter of the country is not leaning towards increasing taxes; hence, institutional context is limiting decision options for actors and as time passes, conditions for implementing pension reform, in particular - funded pension system are becoming more favorable.

Although, this doesn't mean that success of pension reform is inevitable. Recognition of existence of the problem by the society is not enough for success of the reform. In order to introduce funded pension system, it is essential to have political will of main actor - the government of Georgia; the work on pension reform issue started exactly after the government change in Georgia in 2012. The reform process was conducted by the Ministry of Economy and Sustainable Development, with expert aid from the World Bank.

Hence, the configuration of political parties in Parliament of Georgia will be decisive for pension reform. Pension Policy was and will be one of the most important subjects of political debates, as according to the public opinion survey, pension growth issue is considered to be one of the most important problems that state must handle. Therefore, if political parties who support introduction of funded pension system, will persuade electorate in necessity of the pension reform, they will have better chances of winning elections and probability of success of the reform will rise.

Support from the ruling political party only, may not be enough for success of the pension reform. Sustainability of policy changes in pension sphere depends on consensus in major part of political specter on the issue. Following examples confirm the given notion:

- 1) In Estonia, during the course of pension reform (1998-2002), government coalitions changed several times, but successive governments proceeded with preparation and implementation of the multi-pillar reform, reflecting an underlying political consensus about the reform (Lepik, Transformation of the Estonian Pension System: Policy Choices and Policy Outcomes, 2006).

- 2) In Hungary, after global economic crisis of 2008, mandatory private funded pension system was abolished in 2010 and accumulated assets were transferred to finance current liabilities of the first pillar. This

was a way of supporting the current social security deficit. The government coalition that nationalized the second pillar in 2010 is the same one that opposed the pension reform in 1997 (The World Bank, 2013).

There are other actors that can influence the processes:

1) Georgian Trade Unions Confederation has its own views on pension reform. They support introduction of multi-pillar system where principal distinction from the reform proposed by the government is that the second pillar is based on “pay as you go” principles and must be financed by employer and state (Georgian Trade Unions Confederation, 2016).

2) Employer Unions will play important role in decision making process. In case when, as a result of the reform, additional tax burden will be placed upon businesses - if pension contributions will become mandatory for them and in return there will be no tax benefits imposed - they can hinder the reform process.

Hence, for the successful implementation of the pension reform, it will be appropriate to take into consideration positions of important non-governmental actors.

Considering ideational approach, I will discuss the situation in Georgia in relation to Bonker’s four factors:

1) According to the public opinion surveys, preconditions for public recognition of shortcomings of Georgia’s current pension system already exist:

1.1) Only 1,4% of Tbilisi population consider that existing pension system provides pensioner with adequate standard of living;

1.2) From Tbilisi population there are more people who do not trust in state pension system, than those who trust it;

1.3) Approval level of Georgia’s social protection system among population of Georgia is below average (3) - mean 2,68;

1.4) Almost half (48,8%) of Georgia’s population is either pessimistic about what his/her situation will be after retirement, or doesn’t know the answer;

1.5) Almost half (49,8%) of old-age pensioners answered, that their current financial situation has worsened compared to the time before their retirement;

2) According to the public opinion surveys, there is a potential to obtain public support for introduction of funded pension system:

2.1) Despite mistrust in current pension system, large part of Tbilisi

si population (40,7%) considers that current pension system should be maintained, although, the rest of population supports introduction of funded pension system. Support is almost equally split between state run and privately run funded pension systems;

2.2) Georgian populations' attitude towards introduction of funded pension system is positive (mean evaluation is above average: 3,75 - from maximum of 5);

2.3) Factor analysis revealed switching of the orientation from state mechanisms of social protection towards private responsibility;

2.4) Trust in private funded pension system correlates with awareness. Therefore, in order not to cause contradiction with society's values and ideology, pension reform process must be accompanied by efficient information/advertising campaign, which, according to Leppik (2006) was an important factor in successful implementation of pension reform in Estonia.

3) Importance of various actors in pension reform process in Georgia and the consensus among them was already emphasized while considering actor-centered institutionalism.

4) There are several examples of successful functioning of mandatory funded pension system: experience of pension systems of countries that I considered in this research - Estonia, Chile and Romania - will be helpful in proper planning and implementation of pension reform in Georgia.

Ideational approach, as well as actor-centered institutionalism confirms that "path deviation" is possible even without "critical juncture".

Considering theory of "diffusion of innovations", success of pension reform will also depend on how it corresponds with the five qualities that determine the success of an innovation:

1) Relative advantage - the degree to which an innovation is perceived as better than the idea it supersedes:

The degree of relative advantage is expressed in economic profitability, low initial cost and immediacy of the reward (Rogers, 1995).

In funded pension system costs will be borne by employer and employee (pension contributions) and also by state (information/advertising campaign, tax benefits etc.). Pension contribution rate differs by country: in Estonia it is 6%, while in Chile - 10%. In order to meet criteria of low initial cost, it will be reasonable not to impose high contribution

rates and by granting tax benefits lower the costs for employer and employee; in the future, when innovation will be accepted by significant part of population gradual rise in contribution rates is possible.

In order to meet criteria of economic profitability, pension contribution rate must not be too low, because there is a risk that assets allocated in pension fund will be too small; in this case employee will not be able to accumulate enough pension for maintaining adequate standard of living, while using this small amount as an investment resource will not affect economic development of the country.

In order to get full reward from funded pension system significant time is needed; only in at least 20 years' time, when considerable part of system participants will start to retire, it will be possible to make conclusions about the reform's success. However, population can evaluate initial result of innovation according to the size of real investment rate of return from pension asset management.

Rogers claims that incentives can speed up diffusion of innovations. In case of pension reform, tax benefits can play role of incentives.

The public opinion surveys confirm that there is high probability that funded pension system will be perceived as better than the current pension system in Georgia:

1) Only 1,4% of Tbilisi population consider that existing pension system provides pensioner with adequate standard of living;

2) Approval level of Georgia's social protection system among population of Georgia is below average (3) - mean 2,68;

3) 42,8% of respondents in Georgia consider that over 100% of their current income would be sufficient for them in retirement, while today, pension replacement rate in Georgia is only under 20%;

4) Almost half of Georgia's population is either pessimistic about what his/her situation will be after retirement, or doesn't know the answer;

5) Almost half of old-age pensioners answered, that their current financial situation has worsened compared to the time before their retirement;

6) Georgian populations' attitude towards introduction of funded pension system is positive (mean evaluation is above average: 3,75 - from maximum of 5);

7) Factor analysis revealed switching of the orientation from state

mechanisms of social protection towards private responsibility;

2. Compatibility - the degree to which an innovation is perceived as being consistent with the values, past experiences (previous practice is a familiar standard against which the innovation can be interpreted), and needs of potential adopters (the degree to which innovation meets a need felt by the clients):

Compatibility with values: in order to successfully implement innovation (pension reform), society's demand on total dependence on the state in terms of social protection, which was important part of Soviet ideology, must be overcome; as I already mentioned, factor analysis revealed switching of the orientation from state mechanisms of social protection towards private responsibility

Compatibility with past experience: in Georgia, since 1998, voluntary funded pension system exists, but it is poorly developed; awareness about the system is low and it has very few participants, so the broad part of the society will not be able to use this system as a standard against which the innovation can be interpreted. However, there is a negative experience in relation to savings in general, when, in early 90-ies, devaluation of savings occurred due to harsh economic conditions; this can hinder development of funded pension system. In order to diminish negative effect of this factor, the state can impose certain guarantees/mechanisms to prevent losing of savings.

Compatibility with needs of potential adopters: in order to successfully implement innovation, the society has to realize that it is compatible with their needs. Necessity of pension reform in Georgia largely stems from population ageing; long term sustainability of current pension system in Georgia is strongly affected by old age dependency ratio (people aged 65 or above relative to those aged 15-64), which will increase significantly in future. The public opinion survey confirmed that, large part of Tbilisi population realizes importance of the above-mentioned ratio for the sustainability of pension system. Hence, giving information to the society about demographic processes in Georgia, will make it easier to persuade them in necessity of the reform.

3) Complexity - the degree to which an innovation is perceived as difficult to understand and use:

Generally, funded pension system is complex (person has to choose



one of several pension funds, which differs in investment strategy; also, he/she has to know: which investment instrument is riskier; the difference between DC and DB schemes, their strengths and weaknesses; where to obtain information about the various aspects of functioning of the system; in which instruments are the pension savings invested; what is the real and nominal rate of return etc.) unlike Georgia's current pension system. Large part of the population of Georgia doesn't have enough awareness of nuances of funded pension system; this raises importance of conducting proper educational/information campaign by the state. Such activities were conducted in Estonia during pension reform process (OECD, 2011a). In Georgia, funded pension system is not complex compared with the system in developed countries, because practically, asset management is not conducted - pension assets are almost entirely invested in bank deposits and pension scheme participants don't have the opportunity to choose between different portfolios.

4) Trialability - the degree to which an innovation can be experimented with:

Voluntary funded pension system is more testable than mandatory one, but in the latter case it is also possible for mandatory participant to observe functioning of the system and make decision about making additional contributions. In the mandatory system, participation is compulsory only for people below certain age (e.g. in Romania the age is 35), others can join voluntarily and within a certain period of time they will be able to observe how the system functions and make appropriate decision.

For the funded pension system to be trialable, the state should take measures to raise awareness and ensure transparency of the system, so that participant will be able to easily find out what amount of money is on the pension account, where are they invested, what is the rate of return, etc.

5) Observability - the degree to which the results of an innovation are visible to others:

Difficulty with the observability of funded pension system is not the visibility, but a significant time that is needed to see the results of its introduction. The result will be more visible if high level of transparency is provided.

According to the given analysis, explaining reasons of policy decision on implementation of the reform or on refusal to do so, as well as evaluating capacity of the reform in certain country can not be made only by one approach. Instead, combination of different approaches is needed, which will enable us to identify threats and opportunities. Efficient use of opportunities and timely reaction on threats will increase chances of successful implementation of the reform.

### 3.5 Alternative models of pension systems - comparative analysis

#### 1) Pay as you go pension system VS funded pension system

Comparing these two systems against each other doesn't mean that only one system should exist. The decision should be made about which system will be the main source of pension provisions.

Georgian pension system is based on "pay as you go" principles; pensions are financed through the state budget. Due to population ageing, in the future, fewer taxpayers will have to finance growing number of pensioners.

Despite the fact that pensions increased 13-fold since 2004, pension replacement rate is less than 20%. In Georgia, due to liberal tax policy, Government expenditures amounts to 25% of GDP, while in OECD countries this figure is significantly higher (e.g. in France - 57%), as the tax burden in these countries is considerably higher. Besides, there is big difference in level of economic development between Georgia and developed countries: GDP per capita, according to the World Bank, is 3 865 USD in Georgia and 36 900 USD in France. Despite France having much larger financial resources for pension growth, according to "The 2015 Pension Adequacy Report" prepared by the European Commission, due to population ageing, pension replacement rates will decrease considerably in France.

Funded pension system gives opportunity to decrease pressure on taxpayers and state budget caused by population ageing. Not only state but the person becomes responsible for providing pension for himself/herself. Diversification of source of accumulation of person savings increases chances that the person will not live in poverty in the old age.

According to “The 2015 Pension Adequacy Report”, role of funded pension in the future package of pension incomes for average earners will gradually increase, while the role of state “pay as you go” system will gradually decline.

The efficiency of funded pension system may be endangered by economic crises, but as it turned out after global economic crisis of 2008, state “pay as you go” pension systems are no less exposed to such crises: after 2008, many countries, in order to balance government deficit and debt, resorted to tightening of the eligibility conditions to obtain a right to get state pension and changing of the benefit calculation rules (Hirose, 2011), which will cause decrease in pension replacement rates in the future.

Therefore, population ageing in Georgia will put pressure on taxpayers and state budget and will threaten fiscal sustainability. Without implementation of funded pension system, it will become increasingly difficult to provide pensioners with decent standard of living.

2) Voluntary funded pension system VS mandatory funded pension system

Funded pension system is poorly developed in Georgia. Low earnings, lack of traditions of making savings, mistrust in private companies will hinder its development. Coverage of voluntary funded pension systems is not high even in developed countries: in OECD countries, where the mentioned system functions, only in Czech Republic coverage is above 50% of workforce, while in United States, in which there are rich traditions of making pension savings, coverage don't exceed 47% (OECD, 2015a, OECD, 2015c).

In United Kingdom and New Zealand, automatic enrollment pension scheme was successfully established, which significantly increased participation level in private funded pension system (nowadays, the system covers majority of the workforce in both of the countries), although before the reform, coverage of voluntary funded pension system was already 30% of workforce in New Zealand and about half of the workforce in United Kingdom (Kritzer B. E., 2007, Department for Work and Pensions, 2015), which was a good starting point to introduce the new pension scheme. In Georgia, slightly over 1% of workforce is participating

in voluntary funded pension system; this will considerably complicate approaching the coverage levels of United Kingdom or New Zealand.

Therefore, it is less likely that funded pension system will play important role in pension provisions in Georgia, if it doesn't become mandatory.

The public opinion survey revealed that the population has more support towards voluntary than mandatory funded pensions. Although, there was a correlation between awareness and a trust towards funded pension system. Conducting adequate information/advertising campaign will increase trust in the system and decrease number of people who may be discontent with the introduction of mandatory funded pension system.

3) State run funded pension system VS privately run funded pension system

According to research from the World Bank (1994 and 2000), if pension fund will be run by state, it will increase possibility of inefficient investment policy and the main objective may not be providing pensioners with adequate standard of living. State run pension funds tend to invest more in government bonds, state enterprise bonds and different infrastructure projects; these investment decisions may be driven primarily by political rather than economic objectives, as a result, public management produces poor returns relative to what could potentially be earned, which can cause accumulation of less amount of financial resources in pension fund than expected and decrease trust in funded pension system.

Private pension fund is relatively more protected from political influences, though private fund management may entail higher administrative costs (e.g. marketing costs), which is covered from fund assets and can decrease size of the assets and subsequently, amount of pensions. The public opinion survey confirmed that trust in private funded pension is lower than in state run funded pension. Low trust can jeopardize success of pension reform.

It is possible for both models to coexist. The example of this is United States, where funded pension system is managed mainly by private entities, though in 2014, President of the United States Barack Obama signed executive order, establishing new government-run individual funded pension scheme – myRA (my retirement account). Its goal is to

increase populations' participation in funded pension system. Those who meet the income criteria can open myRA account: Individuals who earn less than \$131,000 a year or couples who earn below \$193,000 a year are eligible; myRA is meant to be a starter retirement account, therefore the participant must move the money to an account in a private pension fund, after 30 years, or when participant reaches \$15,000 in savings. There are two important differences between a myRA and private pension schemes: participants don't have to pay for administrative fees, they are covered by government; There is only one investment choice - a U.S. Treasury-backed security, one will probably earn less over time in a myRA than if he/she invests in stocks and bonds through private pension schemes, but participant's account is guaranteed not to lose money and myRA gives a guaranteed investment return (Macbride, n.d., Ridder, 2015).

Based on the analysis presented above, we can conclude that a suitable model for Georgia is three-pillar pension system:

pillar I - state "pay as you go" pension system - state provides minimum pensions from the budget;

pillar II - mandatory funded pension system, which will be the main source of pension provisions, benefit levels depend on amounts contributed to the pension account of the participant and investment return (DC scheme);

pillar III - voluntary funded pension system. Person can make additional voluntary contributions to the pension fund.

In terms of pension fund management, Georgia may share an example of United States, where funded pension schemes are run mainly by private entities, but for certain category of population (those with relatively low income, self-employed) there is a government-run pension scheme. This alternative can increase people's (especially those with low income) interest and trust in the system.

The best alternative is the establishment of mandatory funded pension system. In order to successfully implement chosen pension model, several recommendations have been drawn out:

1. The source of financing of private pension funds must be determined. The responsibility in this respect will be shared by both parties

of labor relations: employer and employee will each contribute 3% of employee's salary, thus employer shares responsibility for its worker's pension insurance.

It is important to include self-employed workers in the system; they constitute a majority of employed persons. They will also contribute 3% of their income, but only within a maximum threshold (ceiling on contributions).

2. In order to avoid additional financial burden for employee, by obliging to contribute part of his/her salary to the pension fund, income tax should be cut to at least 3%, or the part of the income tax should be automatically diverted to the private pension fund.

3. In order to increase trust in funded pension system, investment returns and pension should be exempt from taxation under second pillar. It is also important to introduce tax incentives in the third pillar.

4. The participation in private pension funds must be mandatory only for the part of the population who will be able to save enough money from introduction of the new pension model up to the retirement to ensure a decent quality of living in the old age. Therefore, participation in the funded pension system will be mandatory only for persons under 30 years of age; persons from 30 to 50 years of age may join voluntarily; persons older than 50 will remain in the current system, but they will have the opportunity to join third pillar - voluntary funded pension system.

5. For sustainability of funded pension system, it is essential that rate of investment return exceeds inflation rate (real investment return), in order to prevent devaluation of pension assets. To insure positive real rates of return, diversification of investment portfolio - by investment instrument, as well as by geographic principle - will be necessary; because if in some country or region economic growth rate will fall unexpectedly or if some company's stock price will fall – only the part of the pension fund assets invested in these instruments will experience losses, while the rest of the assets will be undamaged.

6. In order to have more opportunities to invest pension assets in Georgia, it is necessary to develop Georgian capital market.

7. One of the means to decrease risk of losing pension assets of participants is a "life-cycle approach" – when, approaching retirement, participants are automatically transferred to low risk funds who invest

in fixed income instruments (e.g. government bonds). This principle is functioning in Chile, United Kingdom and New Zealand.

8. In order to protect pension assets, certain guarantees have to be imposed by the state. This can increase trust and participation rate in the funded pension system, though the guarantees should be imposed in a way that will minimize negative outcomes (increase of administrative costs, investment risks etc.). Important research addressing the issue is made by Pablo Antolin, Stephanie Payet, Edward R. Whitehouse and Juan Yermo – “The Role of Guarantees in Defined Contribution Pensions” (2011).

9. The public opinion survey revealed the correlation between awareness and a trust towards funded pension system. Therefore, it is essential to carry out active information/advertising campaign among the population in order to increase trust in the funded pension system.

Georgian pension system, since Soviet period, is financed through state budget on a “pay as you go” basis. Despite the fact that the amount of pension increased 13-fold in last 12 years, its replacement rate is still less than 20%. In the future, due to population ageing, it will be much harder to maintain adequate level of pension benefits through existing pension system. Therefore, introduction and development of funded pension system in Georgia is gaining relevance.

The fact that small part of Tbilisi population (11%) is going to participate in private funded pension system and the trust level in the system is low (23%), doesn't mean that there is small chance of implementing pension reform, because according to the theory of “diffusion of innovations”, new ideas spread gradually in society; first it is accepted by small part of the population (innovators - 2,5% of population, early adopters - 13,5%), while it takes much longer time for majority (early majority - 34%, late majority - 34%, total - 68%) to accept the innovation. Success of pension reform depends on behavior of the majority mentioned above. Therefore, an adequate information/advertising campaign is needed with emphasis on early and late majorities. During the campaign, it is important to take into consideration that in order to spread innovation (pension reform) among “majority” category, personal communications with opinion leaders (who already accepted the innovation and by personal communication can share their experience and encourage “ma-

majority" to accept the innovation) are essential. Importance of personal communications was confirmed by the public opinion survey, according to which, sources of information are bimodal – population is getting information about pension systems mainly from mass media and family/friends. Importance of personal communications is emphasized by Rogers, who stresses the role of opinion leaders in spreading innovations; this idea stems from theory of "the two-step flow of communication", elaborated by sociologists Paul Lazarsfeld and Elihu Katz (1955), according to which, the ideas flow from mass media to opinion leaders, and from them to a less initiative majority. Media delivers knowledge about the idea, while personal communications are important for making decision to accept the idea. According to Robinson (2009), the adoption of new products or behaviours involves the management of risk and uncertainty. It's usually only people we personally know and trust – and who we know have successfully adopted the innovation themselves – who can give us credible reassurances that our attempts to change won't result in financial loss. Experts of the theory of "diffusion of innovations" believe that mass media is more important for innovators and early adopters than for the majority, because innovators and early adopters have sufficient financial resources to take risks and message given from the media is often enough for them to accept the innovation. While the majority see higher risks in change, and therefore require assurance from trusted peers that an innovation can provide genuine benefits (Rogers, Diffusion of Innovations, 2003, Robinson, 2009).



## Conclusion

In developed countries, universal state “pay as you go” system, created in 20-th century under the idea of welfare state, played important role in reducing poverty among elderly people and maintaining an adequate standard of living after retirement. In the future, population ageing in developed countries will pose threat to the sustainability of “pay as you go” pension systems. Georgia will face the same problem.

In order to choose certain reform path I studied pension systems of foreign countries. I choose Estonian pension system as a case because Estonia successfully implemented mandatory funded pension system; Estonia has common past (soviet experience, transition period from planned to market economy) with Georgia and is similar to Georgia by demographic situation, population and country’s size. I also analyzed successful examples of different countries’ (Romania, Chile, France, Netherlands, United States, United Kingdom and New Zealand) pension models.

Within the theoretical framework I analyzed the public opinion surveys and social-economic situation in Georgia, as a result, favorable and hindering factors of introduction of funded pension system and its various models were identified.

A suitable model for Georgia is three pillar pension system: pillar I - state “pay as you go” pension system - state provides minimum pensions from the budget; pillar II - mandatory funded pension system, which will be the main source of pension provisions, benefit levels depend on amounts contributed to the pension account of the participant and investment return (DC scheme); pillar III - voluntary funded pension system. In terms of pension fund management, Georgia may share an example of United States, where funded pension schemes are run mainly by private entities, but for certain category of population (those with relatively low income, self-employed) there is a state run pension scheme. This alternative can increase people’s (especially those with low income) interest and trust in the system.

The public opinion survey confirmed that small part of Tbilisi population is willing to participate in private funded pension system and trust towards this system is not high, but it doesn’t mean that there are

small chances of implementing the reform, because according to theory of “diffusion of innovations” new ideas spread gradually in society; first it is accepted by small part of the population (innovators - 2,5% of population, early adopters - 13,5%), while it takes much longer time for majority (early majority - 34%, late majority - 34%, total - 68%) to accept the innovation. Success of pension reform depends on behavior of the majority mentioned above.

Rogers identified five qualities that determine the success of an innovation. I discussed these qualities in relation to introduction of funded pension system in Georgia and using the results from the public opinion surveys I identified favorable and hindering factors of introduction of this system and presented recommendations, which will enable successful implementation of the system.

According to theoretical framework, funded pension system must be perceived as better than the idea it supersedes and must be perceived as being consistent with the values/ideology, past experiences and needs of potential adopters; prerequisites of this exists in Georgia: populations’ attitude towards existing pension system and social protection system in general is negative, while attitude towards introduction of funded pension system is positive; Factor analysis revealed switching of the orientation from state mechanisms of social protection towards private responsibility; there is a negative experience in relation to savings in general, when, in early 90-ies, devaluation of savings occurred due to harsh economic conditions, this can hinder development of funded pension system. In order to diminish negative effect of this factor, the state can impose certain guarantees/mechanisms to prevent losing of savings; Tbilisi population realizes importance of demographic situation in the country for the sustainability of pension system, Hence, giving information to the society about demographic processes in Georgia, will make it easier to persuade them in necessity of the reform.

Generally, funded pension system is complex unlike Georgia’s current state “pay as you go” pension system and significant time is needed to see the full results of its introduction, however, population can evaluate initial result of innovation according to the size of real investment rate of return from pension asset management, therefore state has to conduct proper educational/information campaign and ensure transparency

of the system, so that participant will be able to easily find out what amount of money is on the pension account, where are they invested, what is the rate of return, etc.

In order to implement multi-pillar pension system in Georgia, capacity of current single-pillar system must be exhausted; also, Positive examples of other countries are needed:

1) The research identifies the problems that the country's social-economic development will face if the existing pension system is not reformed;

2) I also analyzed successful examples (Estonia, Romania and Chile) of functioning of mandatory funded pension systems. Learning from their experience will facilitate the pension reform process.

From the public opinion survey, I identified, that mistrust in state pension system is determined by already formed negative attitude, while mistrust in private funded pension system is due to low level of awareness, which stresses an importance of adequate information/advertising campaign.

Factor analysis revealed that level of approval of various pension models by the society depends less on characteristics of certain model and more on trust in state institutions.

In order to introduce funded pension system, it is essential to have political will of main actor - the government of Georgia; thus, the configuration of political parties in Parliament of Georgia will be decisive for pension reform, although support from the ruling political party only, may not be enough for success of the pension reform. Sustainability of policy changes in pension sphere depends on consensus in major part of political specter on the issue; it is also appropriate to take into consideration positions of important non-governmental actors.

By introducing mandatory funded pension system, employee will himself/herself be responsible for providing pensions and will not depend solely on state. Significant amount of financial resources will be allocated to pension funds and used as an investment resource, which will be an important factor for economic development of the country.

## Bibliography:

1. Financial Glossary. (n.d.). IRA. Retrieved from The Free Dictionary by Farlex: <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/IRA>
2. 401k helpcenter. (n.d.). What You Need to Know When You Inherit a 401k. Retrieved from 401k helpcenter: [http://www.401khelp-center.com/401k\\_education/beneficiary\\_2.html.V73aH\\_I97IX](http://www.401khelp-center.com/401k_education/beneficiary_2.html.V73aH_I97IX)
3. Altmann, R. (2016). Polish pension confiscation – a threat to funded private pensions or a one-off? Retrieved August 24, 2016, from Dr. Ros Altmann: <http://pensionsandsavings.com/pensions/polish-pension-confiscation-how-can-we-protect-private-pensions/>
4. Andersen, J. G. (2001). Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency. In J. Clasen (Ed.), *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspectives* (pp. 121-138). Hague: Kluwer Law International.
5. Angus Maddison. (2014, January 10). GDP Per Capita of Former USSR - New Estimate. Retrieved August 25, 2016, from Quandl Databases: [https://www.quandl.com//data/MADDISON/GDP-PC\\_SUN\\_NEW-GDP-Per-Capita-of-Former-USSR-New-Estimate](https://www.quandl.com//data/MADDISON/GDP-PC_SUN_NEW-GDP-Per-Capita-of-Former-USSR-New-Estimate)
6. Antolín, P., Payet, S., Whitehouse, E. R., & Yermo, J. (2011). The Role of Guarantees in Defined Contribution Pensions. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions( No. 11), 1-31.
7. Archvadze, I., & Archvadze, N. (2012). *Population ageing and problems of optimization of pension system*. Tbilisi: Meridiani.
8. Balbin, E. V., & Darchia, G. (2012). *Mandatory Savings Pension and Pension reform*. Tbilisi: USAID.
9. Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: H.M. Stationery Office.
10. Boersch-Supan, A., & Wilke, C. B. (2004). *The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
11. Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*; 28, ABI/INFORM Global, 21-38.
12. Center of Excellence in Finance. (n.d.). *The Pension System in Ro-*

- mania. Retrieved August 24, 2016, from Center of Excellence in Finance: [http://www.cef-see.org/pension\\_reform/Romania.pdf](http://www.cef-see.org/pension_reform/Romania.pdf)
13. Chlon-Dominczak, A., & Mora, M. (2003). Commitment and Consensus in Pension Reform. In R. Holzmann, M. Orenstein, & M. Rutkowski (Eds.), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, DC: The World Bank.
  14. Chomik, R., & Whitehouse, E. R. (2010). Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950-2050. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(No.105), 1-28.
  15. CLEISS. (2016). The French Social Security System. Retrieved August 24, 2016, from CLEISS: [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_3.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html)
  16. Cohen, N., & Cienski, J. (2014, February 5). Poland pension reform reversal highlights public disillusion. Retrieved August 24, 2016, from *Financial Times*: <http://www.ft.com/cms/s/0/8ddeb5bc-6293-11e3-bba5-00144feabdc0.htmlaxzz4IF5fC2yO>
  17. Crouch, C. (1999). *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
  18. David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, 332-337.
  19. Department for Work and Pensions. (2015). *Automatic enrolment evaluation report 2015*. Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-evaluation-report-2015>
  20. Égert, B. (2012). The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe. *OECD Economics Department Working Papers*(No. 942), 1-32.
  21. Eichhorst, W., Gerard, M., Kendzia, M. J., Mayrhuber, C., Nielsen, C., Runstler, G., et al. (2011). *Pension systems in the EU – contingent liabilities and assets in the public and private sector*. Brussels: European Union.
  22. Economic Policy Research Center. (2013). *Is pension reform necessary?* Tbilisi: Economic Policy Research Center.
  23. Estonian Investment Agency. (n.d.). *Tax System*. Retrieved August 24, 2016, from Estonian Investment Agency: <http://www.investinestonia.com/en/investment-guide/tax-system>

24. European Commission. (2004). Special Eurobarometer 161: The Future of Pension systems. Directorate-General for Communication.
25. European Commission. (2012). Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Luxembourg: European Union.
26. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2015). The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). Brussels: European Union.
27. Eurostat. (2015, December). People at risk of poverty or social exclusion. Retrieved August 24, 2016, from Eurostat, Statistics Explained: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusionFurther\\_Eurostat\\_information](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusionFurther_Eurostat_information)
28. Eurostat. (2018, March). Unemployment statistics. Retrieved May 22, 2018, from [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)
29. Farlex Financial Dictionary. (a). Traditional 401(k). Retrieved August 24, 2016, from Farlex Financial Dictionary: [http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Traditional+401\(k\)](http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Traditional+401(k))
30. Farlex Financial Dictionary. (b). Roth 401(k). Retrieved from The Free Dictionary by Farlex: [http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Roth+401\(k\)](http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Roth+401(k))
31. Financial Markets Authority. (2015). KiwiSaver: Annual Report. Financial Markets Authority.
32. Financial Markets Authority. (n.d.). What We Do. Retrieved from Financial Markets Authority: <http://fma.govt.nz/fmas-role/what-we-do/>
33. Financial Supervision Authority. (2015). Estonian financial services market. Tallinn: Financial Supervision Authority.
34. Financial Times. (2016, 8 24). Definition of path dependence. Retrieved 8 24, 2016, from [ft.com/lexicon: http://lexicon.ft.com/Term?term=path-dependence](http://lexicon.ft.com/Term?term=path-dependence)
35. Flick, U. (2014). An Introduction to Qualitative Research. Berlin : SAGE Publications.
36. Gareth Morgan Investments. (2015, November 19). What happens to my KiwiSaver money if I die? Retrieved from KiwiWealth: <https://www.kiwiwealth.co.nz/answerroom/what-happens-to->

- my-kiwisaver-money-if-i-die/
37. Grimmeisen, S. (2004). Path dependence and path departure : analysing the first decade of post-communist pension policy in Hungary, Poland and the Czech Republic. 1-35.
  38. Hirose, K. (2011). Pension Reform in Central and Eastern Europe: in times of crisis, austerity and beyond. Budapest: International Labour Organization.
  39. Hinrichs, K. (2011). Pension Reforms in Europe: Directions and Consequences. In Ipek Eren Vural (Ed.), *Converging Europe: Transformation of Social Policy in the Enlarged European Union and in Turkey* (pp. 93-116). Farnham: Ashgate Publishing Limited.
  40. HM Revenue and Customs. (2016, February). Personal Pensions Statistics. Retrieved from Government: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/503203/February\\_2016\\_Pensions\\_publication.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503203/February_2016_Pensions_publication.pdf)
  41. Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: World Bank.
  42. Inland Revenue. (n.d.). Retrieved from KiwiSaver: <http://www.kiwisaver.govt.nz/>
  43. Inland Revenue. (2015). KiwiSaver statistics by year. Retrieved from KiwiSaver: <http://www.kiwisaver.govt.nz/statistics/annual/>
  44. Internal Revenue Service. (2014, October 23). IRS Announces 2015 Pension Plan Limitations. Retrieved August 24, 2016, from Internal Revenue Service: <https://www.irs.gov/uac/newsroom/irs-announces-2015-pension-plan-limitations-1>
  45. International Monetary Fund. (2000). *World Economic Outlook: Asset Prices and the Business Cycle*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
  46. Investopedia. (a). Disguised Unemployment. Retrieved August 24, 2016, from Investopedia: <http://www.investopedia.com/terms/d/disguised-unemployment.asp>
  47. Investopedia. (b). Roth IRA. Retrieved from Investopedia: <http://www.investopedia.com/terms/r/rothira.asp>
  48. Cohen, L. Manion, L. & Morrison, K. (2011). *Research Methods in Education*. 7th Edition. New York: Routledge.
  49. Kritzer, B. (2008). US Social Security Administration. Retrieved August 24, 2016, from <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v68n2/v68n2p69.html>

50. Kritzer, B. E. (2007). KiwiSaver: New Zealand's New Subsidized Retirement Savings Plans. *Social Security Bulletin*, Vol. 67, No. 4.
51. Lannoo, K., Barslund, M., Chmelar, A., & Werder, M. v. (2014). *Pension Schemes*. Brussels: European Union.
52. Leppik, L. (2002). Disability Protection in Estonia. *Reforming Worker Protections*, 93-145.
53. Leppik, L. (2006). *Transformation of the Estonian Pension System: Policy Choices and Policy Outcomes*. Tallinn: Tallinn University.
54. Leppik, L., & Mannik, G. (2002). Transformation of Old Age Security in Estonia. In W. Schmahl, & S. Horstmann, *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe* (pp. 89-124). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
55. Macbride, E. (n.d.). What Is a myRA? Retrieved from RothIRA: <http://www.rothira.com/what-ia-a-myra>
56. Macnicol, J. (2002). *The politics of retirement in Britain, 1878-1948*. Cambridge: Cambridge University Press.
57. Maydell, B. v. (2006). *Enabling Social Europe*. Berlin: Springer-Verlag.
58. McGillivray, W. (1996). A Risky Strategy: A Response to the World Bank Report. *Studies and Research No.37, Protecting Retirement Incomes: Options for Reform*, 77-82.
59. Monk, E. (2016, January 19). The last 'gold-plated' pensions could disappear from large firms 'within a year'. Retrieved from The Telegraph: <http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/pensions/12106202/The-last-gold-plated-pensions-could-disappear-from-large-firms-within-a-year.html>
60. Moss, G. (2010, December 17). Romania approves pension reform with changes to indexation, retirement age. Retrieved August 24, 2016, from Investment and Pensions Europe: <https://www.ipe.com/romania-approves-pension-reform-with-changes-to-indexation-retirement-age/38467.fullarticle>
61. Muller, K. (1999). *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
62. Muller, K., Ryll, A., & Wagener, H.-J. (1999). *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*. New York: Physica-Verlag Heidelberg.
63. National Employment Savings Trust. (n.d.). About NEST Corpora-



- tion. Retrieved from National Employment Savings Trust: <http://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/public/about-nestcorporation/contents/about-nest-corporation.html>
64. OECD. (2009). OECD Private Pensions Outlook. OECD.
  65. OECD. (2011a). Estonia: Review of the Private Pensions Systems. OECD Publishing.
  66. OECD. (2011b). Chile: Review of the Private Pensions System. OECD publishing.
  67. OECD. (2011c). Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. OECD Publishing.
  68. OECD. (2013). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
  69. OECD. (2014). Annual Survey of investment Regulations of Pension Funds 2014. OECD Publishing.
  70. OECD. (2015a). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.
  71. OECD. (2015b). Pension Markets in Focus 2015. OECD.
  72. OECD. (2015c). Pensions at a Glance 2015 United States. OECD.
  73. OECD. (2016a, August 24). Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved August 24, 2016, from OECD: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)
  74. OECD. (2016b). Pension spending. Retrieved August 25, 2016, from OECD Data: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
  75. OECD. (2016c). General government spending. Retrieved August 25, 2016, from OECD Data: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htmindicator-chart>
  76. OECD. (2018). OECD pensions at a glance. Retrieved May 22, 2018, from OECD iLibrary: [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance\\_19991363](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_19991363)
  77. Office for National Statistics. (2005). Pension Trends. New York: Palgrave Macmillan.
  78. Oorn, K. (2004). Developments in the Estonian Pension System. Pension Reform in the Baltic Countries, 59-85.
  79. Parcalabu, D. D. (2015). The Economic Crisis and the Solidarity of Social Insurance Systems. Acta Universitatis Danubius. Economica, Vol 11, No 2, 51-60.
  80. Pension Protection Fund; The Pensions Regulator. (2016, June

- 16). The Purple Book. Retrieved from Pension Protection Fund: <http://www.pensionprotectionfund.org.uk/Pages/ThePurpleBook.aspx>
81. pensionikeskus. (2016a, August 24). Funded pension no. of subscribers. Retrieved August 24, 2016, from pensionikeskus: <http://www.pensionikeskus.ee/en/statistics/ii-pillar/funded-pension-no-of-subscribers/>
82. Pensionikeskus. (2016b). Estonian pension system. Retrieved August 24, 2016, from Pensionikeskus: <http://www.pensionikeskus.ee/en/>
83. Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48.2 , 143-179.
84. Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol.94, No.2., 251-267.
85. Porket, J. (1987). Social Policy and Employment In The Soviet Union. *Social Policy & Administration*, Volume 21, Number 2, 109-126.
86. PRAXIS Center for Policy Studies. (2008). Transition Costs of Reformed Pension Systems. Tallinn: Center for Policy Studies PRAXIS.
87. Random House Kernerman Webster's College Dictionary. (n.d.). Roth Individual Retirement Account. Retrieved from The Free Dictionary by Farlex: <http://www.thefreedictionary.com/Roth+Individual+Retirement+Account>
88. Raudla, R., & Staehr, K. (2003). Pension Reforms and Taxation in Estonia. *Baltic Journal of Economics*, 64-92.
89. Ridder, K. (2015, May 5). 5 Differences Between Roth IRA and Obama's myRA. Retrieved from Newsmax: <http://www.newsmax.com/FastFeatures/obama-myRA-differences-roth-IRA/2015/05/05/id/642719/>
90. Robinson, L. (2009). A summary of diffusion of innovations. Retrieved 5 8, 2016, from Enabling change: [http://enablingchange.com.au/Summary\\_Diffusion\\_Theory.pdf](http://enablingchange.com.au/Summary_Diffusion_Theory.pdf)
91. Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press of Glencoe.
92. Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.

93. Rogers, E. M. (2003). *Difussion of Innovations*. New York: Free Press.
94. Ruiz-Tagle, J. V., & Castro, F. (1998). *The Chilean Pension System*. OECD.
95. Insurance State Supervision Service of Georgia. (2018). *Statistics*. Retrieved May 22, 2018, from Insurance State Supervision Service of Georgia: <http://insurance.gov.ge/Statistics.aspx>
96. Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia. (2016, 4 5). *Pension reform in Georgia*. Retrieved 4 30, 2016, from Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia: <http://www.economy.ge/ge/publications/our/saqartvelos-sapensio-reforma>
97. Georgian Trade Unions Confederation. (2016, March 15). *Trade unions and pension reform*. Retrieved August 25, 2016, from <http://www.gtuc.ge/%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A8%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98-%E1%83%93%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%98/>
98. Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Oxford: Westview Press.
99. Schmahl, W., & Horstmann, S. (2002). *Transformation od Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
100. Schwarz, A. (1996). *Averting the Old Age Crisis: Social Security for the 21st Century*. Studies and Research No37, *Protecting Retirement Incomes: Options for Reform*, 59-76.
101. Schwarz, A. M., & Arias, O. S. (2014). *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington, DC: The World Bank.
102. Shagrin, M. (2015, May 28). *Auto-enrolment in US staff pension schemes bears fruit*. Retrieved from Financial Times: [http://www.ft.com/cms/s/bc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de,Authorised=false.html?siteedition=intl&\\_i\\_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fbc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de.html%3Fsiteedition%3Dintl&\\_i\\_referer=&classification=conditional\\_s](http://www.ft.com/cms/s/bc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de,Authorised=false.html?siteedition=intl&_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fbc28220e-e77c-11e4-8e3f-00144feab7de.html%3Fsiteedition%3Dintl&_i_referer=&classification=conditional_s)

103. Social Security Administration. (2014a). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014*. Washington, DC: SSA Publication.
104. Social Security Administration. (2014b). *New Zealand*. Retrieved from *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2014*: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/new-zealand.html>
105. Social Security Administration. (2015). *United States of America*. Retrieved August 24, 2016, from *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2015*: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/unit-ed-states.html>
106. Social Security Board. (1937). *Social Security In America*. Washington, DC: Social Security Board.
107. Social Service Agency. (2018). *Statistical information*. Retrieved May 22, 2018, from Social Service Agency: [http://ssa.gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=610](http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610)
108. Statistics Estonia. (2016). *Statistics Estonia*. Retrieved August 24, 2016, from Statistics Estonia: <http://www.stat.ee/en>
109. Steinmo, S. (2008). *What is Historical Institutionalism*. In D. D. Porta, & M. Keating, *Approaches in the Social Sciences* (pp. 150-178). Cambridge: Cambridge University Press.
110. Swaan, A. D. (1988). *In Care of the State: Health Care, Education, and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Oxford: Oxford University Press.
111. The Treasury. (2012, May 24). *KiwiSaver*. Retrieved from The Treasury: <http://www.treasury.govt.nz/topics/kiwisaver>
112. The World Bank. (1993). *Georgia, a Blueprint for Reforms*. Washington D.C.: The World Bank.
113. The World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
114. The World Bank. (2000). *Public Management. World Bank Pension Reform Primer Series*. Washington, DC: The World Bank.
115. The World Bank. (2013). *Reversal and Reduction, Resolution and Reform: Lessons from the Financial Crisis in Europe and Central Asia to Improve Outcomes from Mandatory Private Pensions*. The World Bank.

- 116.The World Bank. (2016a). What We Do: The World Bank. Retrieved August 24, 2016, from The World Bank: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>
- 117.The World Bank. (2016b). GDP growth (annual %). Retrieved August 24, 2016, from The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=B8>
- 118.The World Bank. (2016c). GDP growth (annual %) Georgia. Retrieved August 25, 2016, from The World Bank: [http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GE&name\\_desc=true](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=GE&name_desc=true)
- 119.Trading Economics. (2016a). Trading Economics. Retrieved August 24, 2016, from Trading Economics: <http://www.tradingeconomics.com/>
- 120.Trading Economics. (2016b). Estonia Unemployment Rate. Retrieved August 24, 2016, from Trading Economics: <http://www.tradingeconomics.com/estonia/unemployment-rate>
- 121.UK Government. (2016a). State Pension. Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/browse/working/state-pension>
- 122.UK Government. (2016b). Types of private pensions . Retrieved Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK : <https://www.gov.uk/pension-types>
- 123.UK Government. (2016c). Workplace pensions. Retrieved Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/workplace-pensions/what-you-your-employer-and-the-government-pay>
- 124.UK Government. (2016d). Personal pensions. Retrieved Retrieved October 7, 2016, from GOV.UK: <https://www.gov.uk/personal-pensions-your-rights>
- 125.United Nations. (1999). The World at Six Billion. New York: United Nations.
- 126.United Nations. (2013). World Population Ageing 2013. New York: United Nations.
- 127.United Nations. (2017). Data Query. Retrieved May 22, 2018, from World Population Prospects, the 2017 Revision : <https://esa.un.org/unpd/wpp/dataquery/>
- 128.Verbon, H. (1988). The History of Transfer Payments for the Old. The Evolution of Public Pension Schemes, 8-36.

129. Volskis, E. (2012). Reforms of Baltic States Pension Systems: Challenges and Benefits. Retrieved August 24, 2016, from EBRD: <http://www.ebrd.com/downloads/news/pension-system.pdf>
130. Whitehouse, E. (2012). Reversals of systemic pension reforms in Central and Eastern Europe: Implications. Retrieved 4 29, 2016, from [http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Whitehouse\\_Paper.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Whitehouse_Paper.pdf)
131. Wilmington Publishing & Information Ltd. (2016). Country Profiles. Retrieved from Pensions Fund Online: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles>
132. Wilmington Publishing & Information Ltd. (n.d.). USA. Retrieved August 24, 2016, from Pension Funds Online: <http://www.pensionfundsonline.co.uk/content/country-profiles/usa/122>
133. Zurlo, K. A. (2012). Private Pension Protections since ERISA: The Expanded Role of the Individual. *Journal of Sociology & Social Welfare*, Volume XXXIX, Number 4, 49-72.
134. Gaydar, E. (2004, 7 13). History of pensions. Retrieved 6 3, 2015, from Nezavisimaya Gazeta: [http://www.ng.ru/ideas/2004-07-13/10\\_histori.html](http://www.ng.ru/ideas/2004-07-13/10_histori.html)
135. "Funded Pensions Act" (14.04.2004); Estonia; RT I 2004, 37, 252
136. "Employee Retirement Income Security Act of 1974" (02.09.1974); USA; Public Law 93-406 <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg829.pdf>
137. "Pensions Act 2008" (26.11.2008); UK; 2008 C. 30 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/contents>
138. "KiwiSaver Act 2006" (06.09.2006); New Zealand; 2006 No 40 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2006/0040/latest/whole.htmlDLM379053>

## სარჩევი

შესავალი	5
I თავი: კვლევის ინსტიტუციური, მეთოდოლოგიური და თეორიული საფუძვლები	10
1.1. კვლევის ინსტიტუციური ჩარჩო	10
1.2. კვლევის მეთოდოლოგია	13
1.3. კვლევის თეორიული ჩარჩო	15
II თავი: საპენსიო სისტემების მოდელები: მსოფლიო გამოცდილება	21
2.1. საპენსიო სისტემების მსოფლიო ისტორიული გამოცდილება - აგრარული საზოგადოებიდან საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფომდე	21
2.2. ესტონეთის საპენსიო სისტემა - შემთხვევის შესწავლა	38
2.3. საზღვარგარეთის ქვეყნების თანამედროვე საპენსიო სისტემების შედარებითი ანალიზი	52
2.4. საპენსიო სისტემების მდგრადობა და გამონეგები	78
III თავი. საქართველოს საპენსიო სისტემის კვლევა: განვითარების ტენდენციები და მოლოდინები	82
3.1. დამოუკიდებელი საქართველოს საპენსიო პოლიტიკა	82
3.2. დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური ვითარება საქართველოში	94
3.2.2. სოციალურ-ეკონომიკური ვითარება საქართველოში:	99
3.3. საზოგადოებრივი აზრის კვლევა: საზოგადოების ინფორმირებულობა და დამოკიდებულება საპენსიო სისტემის მიმართ	103
3.3.1. თბილისის მოსახლეობის გამოკითხვა	103
3.3.1.1 თბილისის მოსახლეობის ინფორმირებულობა საპენსიო სისტემების შესახებ	103

3.3.1.2. თბილისის მოსახლეობის დამოკიდებულება საპენსიო სისტემების მიმართ	107
3.3.2. საქართველოს მოსახლეობის გამოკითხვა	116
3.3.2.1 საქართველოს მოსახლეობის ინფორმირებულობა საპენსიო სისტემების შესახებ	120
3.3.2.2. საქართველოს მოსახლეობის დამოკიდებულება საპენსიო სისტემების მიმართ	123
3.4. კვლევის თეორიული კონცეპტუალიზაცია	140
3.5. საპენსიო სისტემების ალტერნატიული მოდელები – შედარებითი ანალიზი	151
დასკვნა	169
ბიბლიოგრაფია	174

## CONTENTS

INTRODUCTION	189
CHAPTER I: INSTITUTIONAL, METHODOLOGICAL AND THEORETICAL FRAMEWORK OF THE RESEARCH	193
1.1. Institutional framework	193
1.2. Research Methodology	194
1.3. Theoretical framework	195
CHAPTER II: PENSION SYSTEMS: WORLD EXPERIENCE	197
2.1. Historical experience of pension systems in the world	197
2.2 Estonian pension system - case study	198
2.3. Comparative analysis of foreign countries’ current pension systems	199
2.4. Sustainability and challenges of pension systems	199
CHAPTER III: GEORGIAN PENSION SYSTEM RESEARCH: DEVELOPMENT TENDENCIES AND EXPECTATIONS	200



3.1 Pension policy of independent Georgia	200
3.2. Demographic and social-economic situation in Georgia	203
3.3. Public opinion survey: awareness and attitude of the society towards pension systems	206
3.3.1. Public opinion survey in Tbilisi	206
3.3.1.1. Awareness of Tbilisi population about pension systems	206
3.3.1.2. Attitude of Tbilisi population to pension systems	207
3.3.2. Population survey in Georgia	210
3.3.2.1. Awareness of Georgian population about pension systems	210
3.3.2.2. Attitude of Georgian population to pension systems	210
3.4. Theoretical conceptualization of the study	218
3.5 Alternative models of pension systems - comparative analysis	225
CONCLUSION	232
BIBLIOGRAPHY	235

გამომცემლობის რედაქტორები:  
ქეთევან ქურდოვანიძე  
მარინე ჭყონია  
გამოცემაზე მუშაობდნენ თამარ გულბანი და მარიამ ებრალიძე

ნიგნი გამოსცა თსუ-ის გამომცემლობამ

0179 თბილისი, ი. ჭავჭავაძის გამზირი 14  
14, Ilia Tchavtchavadze Avenue, Tbilisi 0179  
Tel: 995 (32) 225 14 32  
[www.press.tsu.edu.ge](http://www.press.tsu.edu.ge)

