

საპენსიო რეფორმა და საინვესტიციო პორტფელების დაკომპლექტების პრობლემები

რეზი თუშიშვილი
სტუდ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

წინამდებარე სტატია ეხება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ ინიცირებულ საპენსიო რეფორმას - კერძო საპენსიო ფონდების მიერ მართული პორტფელების დაკომპლექტების შესახებ. რეფორმა მნიშვნელოვანი ნაწილია მთავრობის მიერ ჩამოყალიბებული სტრატეგიისა, რომელიც მიზნად ისახავს ქვეყანაში ლიბერალური ეკონომიკური გარემოს შექმნას და მნიშვნელოვანია მისი წარმატებით გახორციელება. აღნიშნული რეფორმის ფარგლებში გათვალისწინებული ცვლილებების იმპლემენტაცია რთული იქნება, ვინაიდან ქვეყანაში არსებულ საპენსიო სისტემაში ძირეული ცვლილებები აღარ მომხდარა. საქართველოში არ არსებობს საჯარო აქტივების მართვის გამოცდილება და შესაბამისი რეგულაციები. სირთულეების ნაწილის თავიდან აცილება თითქმის შეუძლებელია, რადგან ცვლილებები სოციალური დაცვის სფეროში სენსიტიური თემაა, თუმცა კერძო საპენსიო ფონდების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემების თავიდან არიდება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუკი სახელმწიფო შეძლებს, სწორად განსაზღვროს ის რეგულაციები, რომელთა ფარგლებშიც მოუწევთ ფონდებს ოპერირება.

საქართველო მკაფიოდ აფიქსირებს საკუთარ პოლიტიკურ კურსს, თუმცა დასავლურ საზოგადოებაში სრული ინტეგრაციისათვის აუცილებელია ქვეყანაში გარკვეული ეკონომიკური სტანდარტების დანერგვა. ამ პროცესში უმნიშვნელოვანესია იმ ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება, რომლებმაც ეს გზა უკვე გაიარეს. მოცემული სტატია სწორედ იმ ქვეყნების გამოცდილების ანალიზს ეფუძნება, რომლებმაც წარმატებით განახორციელეს ეკონომიკური რეფორმები და შეძლეს გამართული, მდგრადი საპენსიო სისტემის შექმნა. სტატიაში განხილულია სხვადასხვა თეორიული მიდგომა ინვესტირებასა და აქტივების მართვასთან დაკავშირებით. პოლიტიკურ-ეკონომიკურ და ისტორიულ კონტექსტში, საქართველოს მსგავსი ქვეყნების მაგალითებისა და ეკონომიკური თეორიების ანალიზის საფუძველზე, გადმოცემულია ის ოპტიმალური ნორმები, რითაც უნდა ისარგებლონ იმ კერძო სტრუქტურებმა, რომლებიც მომავალში მოქალაქეებისგან აკუმულირებულ ფინანსებს განკარგავენ.

აღნიშნული მოდელი ითვალისწინებს ქვეფონდების (სუბფონდების) არსებობას, რომლებიც დაყოფილი იქნება ასაკობრივი კატეგორიების მიხედვით, რის საფუძველზეც უნდა მოხდეს პორტფელების დაკომპლექტება. პორტფელების ტიპებს შორის ძირითადი განმასხვავებელი უნდა იყოს მაღალი რისკის შემცველი აქტივების წილი საერთო პორტფელში და ეს მაჩვენებელი საპენსიო სისტემაში ჩართვის მსურველთა ასაკის ზრდასთან ერთად უნდა მცირდებოდეს, რადგან საპენსიო ასაკთან მიახლოებულ გადამხდელებს არ აქვთ დროის ხანგრძლივი მონაკვეთი, რომელიც რისკების დაბალანსების საშუალებას მისცემდათ. აუცილებელია, ასევე, აქტივების დივერსიფიკაცია რამდენიმე ნიშნით, თუმცა ამ მხრივაც საჭირო იქნება გამიჯვნა ასაკობრივი კატეგორიების შესაბამისად.

საკვანძო სიტყვები: საპენსიო რეფორმა, საინვესტიციო პორტფელი, კერძო ფონდი, ინვესტიციების მართვა.

PENSION REFORM AND THE PROBLEMS OF INVESTMENT PORTFOLIOS

Rezi Tushishvili
PhD student of GTU

Resume

The present article concerns the pension reform that the Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia initiated and, in particular, how to make a complete set of portfolios run by private pension funds. Pension reformation is an important part of the government's strategy which aims to create liberal economical surroundings in our country and thus it is necessary to carry this reform out successfully. Naturally, implementing all the changes included in the reform will come across various complications since the country's already-existent pension system hasn't seen fundamental changes in a long time; also, Georgia has no experience in running public assets nor the needed regulations. It is basically impossible to avoid a part of the complications because alterations in the sphere of social protection is always a sensitive subject, although it has to be pointed out that the complications connected to the functionality of private pension funds can be

evaded if the state defines fund operation regulations correctly and distinctly. For a long time now

Georgia has been emphatically stating its political course but in order to integrate into the Western society, it is necessary to establish some economical standards in the country and for this process it is very important to look into the experience of the countries that have already tread this path. The present article is essentially established upon analyzing experiences of countries that have successfully implemented economical reforms and managed to create a polished, stable pension system. Here I also discuss different theoretical methods of approach towards investment and asset operation. Upon analyzing examples and economical theories of countries that are similar to Georgia in political, economical and historical context, I tried to establish the optimal norms that should be used by private structures that will manage accumulated citizen finances in the future. My work includes a model which takes into account the existence of sub-funds that will be categorized by age - portfolio sets should be completed based on this. The main difference among portfolios should be the share of high-risk assets in the general portfolio; this showing should decrease as the age of pension system applicants increases because payers who are approaching the pension age don't have long time to have the means to balance risks. It is also necessary to create an asset diversification based on some features, although this would also require separation based on age categories.

Key Words: Pensions reform, Investment portfolio, Private funds, Investment management.

* * * *

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით, 2017 წლის ივნისის მდგომარეობით, საქართველოში საარსებო მინიმუმი შეადგენს 174.3 ლარს, ხოლო სახელმწიფოს მიერ გაცემული ასაკობრივი პენსია - 180 ლარს, ეს ორი მაჩვენებელი ერთმანეთთან ძალიან ახლოს არის, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს იმას, რომ სახელმწიფო პენსია მხოლოდ უკიდურეს სიღარიბესთან ბრძოლის საშუალებაა. შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემა, ფაქტობრივად, მთლიანად მოიცავს საპენსიო უზრუნველყოფას ქვეყანაში, მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლების განმავლობაში გაჩნდა რამდენიმე კერძო, ალტერნატიული საპენსიო რეზერვის შექმნის ინსტრუმენტი, რომელთა ჯამური წილიც საერთო საპენსიო უზრუნველყოფაში ძალიან მცირეა. არასახელმწიფო საპენსიო სქემების სტატისტიკური მაჩვენებლების

მიხედვით, კერძო სექტორში აკუმულირებული საპენსიო რეზერვები 2017 წლის 31 მარტის მდგომარეობით შეადგენს 22,458,556 ლარს, ეს სახსრები განაწილებულია და იმართება ორი სადაზღვეო კომპანიის მიერ, ესენია: „აღდაგი“ და „ჯი პი აი ჰოლდინგი“ (საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური). მიუხედავად იმისა, რომ მსგავს სერვისს სხვა კომპანიებიც სთავაზობენ მომხმარებლებს, მოქმედი საპენსიო ხელშეკრულებები მხოლოდ ზემოხსენებულ კომპანიებს გააჩნიათ და მათი წილიც „საპენსიო ბაზარზე“ იმდენად მცირეა, რომ მისი უგულებელყოფაც კი შესაძლებელია.

2016 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო პენსიის ბენეფიციართა რიცხვი 887,300-ს აღემატებოდა. ეს მოქალაქეები იღებენ სახელმწიფო პენსიას 180 ლარის ოდენობით იმ შემთხვევაში, თუ აკმაყოფილებენ სახელმწიფო პენსიის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. იმისათვის, რომ მოქალაქემ მიიღოს სახელმწიფო ასაკობრივი პენსია, ის უნდა იყოს საპენსიო ასაკს მიღწეული, რაც მამაკაცებისთვის 65, ხოლო ქალებისათვის 60 წლით განისაზღვრება (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2017). პენსია ენიშნებათ, აგრეთვე, საქართველოში 10 წელზე უფრო დიდი ხნის ვადით მცხოვრებ პირებს, რომლებიც არ არიან მოქალაქეები, მაგრამ ლეგალურად ცხოვრობენ ქვეყნის ტერიტორიაზე. ასაკობრივ პენსიას ვერ იღებენ პირები, რომლებიც დასაქმებული არიან სახელმწიფო სექტორში და აგრძელებენ მუშაობას საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ ისეთ სტრუქტურებში, რომელთა თანამშრომლების ხელფასიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაიცემა. ამ მხრივ, კანონით განსაზღვრულია გამონაკლისებიც: „საჯარო საქმიანობა - სახელმწიფო სამსახურსა და საჯარო სამსახურში, მათ შორის, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში (გარდა პოლიტიკური/რელიგიური ორგანიზაციებისა, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებისა, პროფესიული/უმალესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა, სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებებისა, საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემიისა, საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიისა, მუზეუმებისა, ბიბლიოთეკებისა, სკოლა-პანსიონებისა, ადრეული/სკოლამდელი აღზრდა-განათლების, სკოლისგარეშე და სააღმზრდელო საქმიანობის განმახორციელებელი დაწესებულებებისა) გახორციელებული შრომითი ანაზღაურებადი საქმიანობა. საჯარო საქმიანობად არ მიიჩნევა საუბნო საარჩევნო კომისიაში გახორციელებული შრომითი ანაზღაურებადი საქმიანობა და საოლქო საარჩევნო კომისიის

დროებითი წევრის მიერ გახორციელებული შრომითი ანაზღაურებადი საქმიანობა. ისეთი შრომითი ანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციას, რომელიც საჯარო საქმიანობას მიეკუთვნება, კომპეტენტურ ორგანოს შეთანხმებული ფორმატით აწვდის საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2017).

შეუძლებელია, არსებული სისტემა სამართლიანად ჩაითვალოს, რადგან არ ხდება მოქალაქეთა სტატუსის ან ბიუჯეტში შეტანილი კონტრიბუციის გათვალისწინება, მეტიც - სოციალური გადასახადის გაუქმებისა და მისი საშემოსავლო გადასახადით ჩანაცვლების შემდეგ, არ არსებობს ამ მაჩვენებლების გაზომვის ინსტრუმენტი და მოქალაქეებს არ აქვთ საკუთარი განვლილი ცხოვრების შესაბამისი ღირსეული და ადეკვატური სიბერის უზრუნველყოფის საშუალება. იმისათვის, რომ კარგად დავინახოთ არსებული სისტემის სუსტი მხარეები და მათი წინაპირობები, აუცილებელია იმ ისტორიული ფონისა და დინამიკის გააზრება, რომელმაც ამ სისტემის ფორმირება განაპირობა.

ბოლო სამი ათეული წლის განმავლობაში, საქართველოს საპენსიო სისტემამ რეფორმირების რამდენიმე ეტაპი გაიარა, რომელთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო 1995 წელს სოციალური საპენსიო სისტემის შემოღება. თავდაპირველად, პენსიის რაოდენობა, მოცემული წლისთვის, განისაზღვრებოდა სახელმწიფო საპენსიო ფონდის შემოსავლების მოცულობით, რომელიც პენსიონერთა რაოდენობაზე იყოფოდა. იმავე პერიოდში, იგეგმებოდა საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია, თუმცა 1990-იანი წლების ბოლოს არსებულმა ეკონომიკურმა კრიზისმა და არასტაბილურმა ფისკალურმა გარემომ ხელი შეუშალა რეფორმების დამტკიცებასა და გახორციელებას (საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2016).

საბჭოთა კავშირის დაშლიდან დღემდე, საქართველომ ვერ მიაღწია არათუ საბჭოურ ნიშნულზე მაღალ მაჩვენებლებს, არამედ სოციალური უზრუნველყოფის იმდროინდელ დონესაც კი, რისი მთავარი განმაპირობებელიც ის არის, რომ სახელმწიფო რეფორმების ძირითადი ნაწილი 1995 წლის შემდეგ დადგენილი სტრუქტურის ოპტიმიზაციას ემსახურებოდა და არა მის უფრო მდგრადი მოდელით ჩანაცვლებას.

შემდგომი მნიშვნელოვანი ცვლილება საპენსიო კუთხით გახორციელდა 2004 წელს, მაშინ, როდესაც სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის ნაცვლად პენსიების გაცემა ცენტრალური ბიუჯეტის პრეროგატივად იქცა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ცვლილებამ გარკვეულწილად

შეცვალა საპენსიო სისტემის მექანიზმი, რეფორმის გააზრების დროს ნათლად იკვეთება, რომ საპენსიო ხარჯების ცენტრალურ ბიუჯეტზე მიბმა მხოლოდ იმის ინდიკატორი იყო, რომ მომუშავეთა კონტრიბუცია ფონდში იმ მიზერული პენსიის გაცემასაც კი ვერ უზრუნველყოფდა, რომელიც 2000-იანი წლების დასაწყისში იყო გათვალისწინებული.

აღნიშნული დასკვნა ვალიდურია დღევანდელი მდგომარეობითაც, რადგან ნებისმიერ შემთხვევაში აშკარაა, რომ ქვეყანაში ამჟამად დასაქმებული მოსახლეობა, სოციალური გადასახადის არსებობის შემთხვევაშიც კი, ვერ მოახერხებს იმ ოდენობის თანხის აკუმულირებას ბიუჯეტში, რომელიც საკმარისი იქნება თუნდაც დღევანდელი სიმბოლური პენსიებისთვის, რადგან პენსიონერთა ხვედრითი წილი საზოგადოებაში იზრდება და უახლოეს მომავალში ეს ტენდენცია არ შეიცვლება. ბოლო აღსანიშნავი ცვლილება 2012 წლის აგვისტოში გახორციელდა, როდესაც გაუქმდა დანამატი ნამსახურეობის მიხედვით და ყველა ბენეფიციარის პენსია თანაბარი რაოდენობით გაიზარდა. ეს იყო პენსიის საბოლოო გარდაქმნა სოციალურ დახმარებად, რადგან მასში გაქრა ის მცირე მექანიზმიც, რომელიც გარკვეულწილად ე.წ. „სამართლიანობას“ ადგენდა.

ბოლო 30 წლის განმავლობაში, ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკა, საპენსიო სისტემის კუთხით, მხოლოდ არსებული არამდგრადი მოდელის შენარჩუნებას ემსახურებოდა, რამაც, საბოლოო ჯამში, დიდი წნეხის ქვეშ მოაქცია სახელმწიფო ბიუჯეტი. ეს დინამიკა ცხადჰყოფს, რომ იმავე ტენდენციების გავითარება პერსპექტივაში შედეგის მომტანი ვერ იქნება და გარკვეულწილად ხსნის იმას, თუ რატომ ხედავს მთავრობა საპენსიო რეფორმის საჭიროებას, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საპენსიო სისტემის ცვლილება ავტომატურად არ მოიაზრებს არსებული ინსტიტუციებისა და პრაქტიკების გაუქმებას, რაც ეკონომიკის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ანარიშის მიხედვითაც საკმაოდ ნათელია (საქართველოს საპენსიო რეფორმა, 2016).

დასკვნა/რეკომენდაცია:

დასკვნისთვის აღვნიშნავ, რომ საქართველო განვითარების იმ ეტაპზე იმყოფება, როცა მნიშვნელოვანია მსგავსი სისტემის არსებობა. იმისთვის, რომ მოქალაქეებს ჰქონდეთ უფრო მაღალი საპენსიო შემოსავალი და ასევე, ისინი არ იყვნენ მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გადახდილ სოციალურ პენსიაზე დამოკიდებულნი, მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს დამოუკიდებლად მუდმივი საპენსიო ცხოვრების დაგეგმვის შესაძლებლობა, რასაც სთავაზობს მას წარმოდგენილი მოდელი.

თავად რეფორმა გარკვეულწილად ჯერ კიდევ ბუნდოვანია, მით უფრო საინვესტიციო აქტივების ტიპების განსაზღვრის საკითხში. მე წინააღმდეგი ვარ რომელიმე ქვეყნის ამა თუ იმ მოდელის ბრმად კოპირებისა, რადგან გასათვალისწინებელია უამრავი ფაქტორი. მათ შორის: ასაკობრივი რუკა, საშუალო ხელფასი, საგადასახადო სისტემა, ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი, საფინანსო ბაზრების გავითარების დონე და პერსპექტივები, ასევე ადგი-

ლობრივი მმართველი კომპანიების კომპეტენცია, ხელფასიდან დანაგროვების ოდენობა, მოსახლეობის მიერ მდაგროვების ჩვევები. შეუძლებელია, არსებობდეს ორი ქვეყანა, რომელიც ყველა ჩამოთვლილში იდენტურია. შესაბამისად, ვფიქრობ, უნდა ჩამოყალიბდეს სქემა, რომელიც არის რა უნიკალური საქართველოსთვის, უნდა ითვალისწინებდეს სხვა ქვეყნებში დაგროვილ გამოცდილებასა და შეცდომებს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. სადაზღვევო სტატისტიკა;
2. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (2017);
3. საქართველოს საპენსიო რეფორმა (2016);
4. ბიზნეს-ასოციაცია <http://bag.ge/ge/home>;
5. გოგბერაშვილი, ე. (2017). გიორგი ფარესიშვილი: საპენსიო რეფორმის გარეშე საფონდო ბაზარი ვერასოდეს იქნება სრულყოფილი <http://www.bm.ge/ka/article/giorgi-faresishvili-sapensio-reformis-gareshe-safondo-bazari-verasodes-iqneba-srulyofili/8751> ;
6. სამართლის საქმის კურსი - მომხმარებლის უფლებები (2018). <http://www.bm.ge/ka/article/giorgi-faresishvili-sapensio-reformis-gareshe-safondobazariverasodes-iqneba-srulyofili/875169> ;
7. სახელმწიფო პენსიის შესახებ (2005). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/27946> ;
8. CARLO SVALUTO MOREOLO MAY 2017 [HTTPS://WWW.IPE.COM/REPORTS/SPECIAL-WWW.IPE.COM/REPORTS/SPECIAL-REPORTS/GLOBAL-DEFINED-CONTRIBUTION/CHILE](https://www.ipe.com/reports/special-www.ipe.com/reports/special-reports/global-defined-contribution/chile);
9. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/estonia-first-steps-towards-a-more-flexible-pension-system> ;
10. NEST-ის 2016 წლის ანგარიში https://www.nestpensions.org.uk/scheme-web/NestWeb/includes/public/docs/NEST-Quarterly-Investment-Report-March_2016-June_2016.PDF.pdf ;
11. World Bank Pension Reform Primer (2016). <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/3954431121194657824/PRPNotePortLimits.pdf>;