



საქართველოს საპენსიო რეფორმის მმართველობითი გამოწვევები და განვითარების პერსპექტივები

ეკა გეგეშიძე¹; რუსუდან რუხაძე²

¹საქართველოს უნივერსიტეტი, +995599152580; e.gegeshidze@ug.edu.ge; ORCID: 0000-0003-0592-079X;

²საქართველოს უნივერსიტეტი, +995 577 775505; rus.rukhadze@ug.edu.ge; ORCID: 0009-0004-0938-4562

ანოტაცია

სტატია აანალიზებს საქართველოს საპენსიო პოლიტიკის რეფორმას მმართველობითი პერსპექტივიდან და აფასებს, რამდენად ქმნის მრავალსვეტიანი მოდელი ადეკვატური, ფისკალურად მდგრადი და ინსტიტუციურად სანდო საპენსიო უზრუნველყოფის წინაპირობებს. კვლევა ეფუძნება სამაგისტრო ნაშრომში თავმოყრილ დოკუმენტურ მასალას, ნორმატიული აქტების შინაარსობრივ ანალიზს, ოთხი ქვეყნის – სომხეთის, შვედეთის, ყაზახეთისა და ჩილეს – შედარებით განხილვას და ხუთ სიღრმისეულ ინტერვიუს, რომლებიც ჩატარდა საპენსიო სააგენტოს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და სადაზღვევო სექტორის წარმომადგენლებთან. კვლევის ძირითადი კითხვა ეხება იმას, რა მმართველობითი გამოწვევები გამოვლინდა საპენსიო რეფორმის განხორციელებისას და რომელი ინსტიტუციური პირობებია აუცილებელი რეფორმის შემდეგი ეტაპისათვის.

სტატიის შედეგები აჩვენებს, რომ პირველი სვეტი კვლავ აუცილებელია სიღარიბის პრევენციისა და სოციალური მინიმუმის უზრუნველსაყოფად, თუმცა მისი გრძელვადიანი მდგრადობა დამოკიდებულია ინდექსაციის წესის თანმიმდევრულ გამოყენებაზე და საბიუჯეტო წნეხის კონტროლზე. მეორე სვეტის შემთხვევაში მთავარ გამოწვევებს წარმოადგენდა ინსტიტუციური სტრუქტურის მოქნილობა, საინვესტიციო ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება, აქტივების მართვის კვალიფიციური რესურსის დეფიციტი, განუვითარებელი კაპიტალის ბაზარი, საინვესტიციო ინსტრუმენტების შეზღუდული არჩევანი და მოსახლეობის ნდობა. 2024 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებმა, რომლებმაც ორსაბჭოიანი მოდელი ერთიანი მმართველობითი საბჭოთი შეცვალა, ნაწილობრივ უპასუხა კვლევაში იდენტიფიცირებულ პრობლემას, თუმცა ახალმა მოდელმა გააჩინა პოლიტიკური გავლენისგან დაცულობისა და ფიდუციური დამოუკიდებლობის დამატებითი მოთხოვნები. მესამე სვეტის ამოქმედება კი ქმნის

შესაძლებლობას კერძო დანაზოგების, კონკურენციისა და დამსაქმებლის ბენეფიტების განვითარებისთვის, მაგრამ მისი ეფექტიანობა დამოკიდებული იქნება საგადასახადო სტიმულებზე, ზედამხედველობის ხარისხზე და მოქალაქეთა ფინანსურ განათლებაზე. დასკვნის სახით ნაშრომი ამტკიცებს, რომ რეფორმის წარმატება არ უნდა შეფასდეს მხოლოდ დაგროვებული აქტივების მოცულობით; გადამწყვეტია მმართველობის გამჭვირვალობა, რისკების მართვის ხარისხი და სამივე სვეტის თანმიმდევრული კოორდინაცია.

საკვანძო სიტყვები: საპენსიო რეფორმა; დაგროვებითი პენსია; მმართველობა; ფისკალური მდგრადობა; ნებაყოფლობითი კერძო პენსია; კაპიტალის ბაზარი.

შესავალი

საქართველოს საპენსიო რეფორმა ერთ-ერთი იმ საჯარო პოლიტიკის მიმართულებაა, რომელიც ერთდროულად უკავშირდება სოციალურ სამართლიანობას, ფისკალურ მდგრადობას, შრომის ბაზრის ფორმალიზაციას, ფინანსური სექტორის განვითარებასა და მოქალაქეთა ნდობას სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ. 2018 წლამდე საქართველოს საპენსიო სისტემა ძირითადად ეყრდნობოდა უნივერსალურ, სოლიდარობის პრინციპზე დაფუძნებულ სახელმწიფო პენსიას, რომელიც მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი იყო ხანდაზმულთა სიღარიბის შესამცირებლად, თუმცა ვერ ქმნიდა საკმარის კავშირს დასაქმების პერიოდში მიღებულ შემოსავალსა და საპენსიო ასაკში მისაღებ შემოსავალს შორის. სწორედ ამ ვითარებამ გააჩინა მრავალსვეტიანი მოდელის საჭიროება, რომელშიც პირველ სვეტს უნდა შეენარჩუნებინა სოციალური დაცვის ფუნქცია, მეორე სვეტს – ინდივიდუალური დაგროვებისა და გრძელვადიანი ინვესტირების ფუნქცია, ხოლო მესამე სვეტს – ნებაყოფლობითი კერძო დაზოგვისა და კონკურენტული საპენსიო პროდუქტების განვითარების ფუნქცია.

რეფორმის საწყის ეტაპზე პოლიტიკის მიზნები დაკავშირებული იყო ჩანაცვლების კოეფიციენტის ზრდასთან, საპენსიო შემოსავლების წყაროების დივერსიფიკაციასთან, სახელმწიფო ბიუჯეტზე მომავალი წნეხის შემცირებასთან და კაპიტალის ბაზრისთვის გრძელვადიანი ლარის რესურსის შექმნასთან. თუმცა საპენსიო პოლიტიკა მხოლოდ ეკონომიკური ან აქტუარული საკითხი არ არის. მისი შედეგიანობა დიდწილად დამოკიდებულია იმაზე, როგორ არის მოწყობილი მართვის სისტემა, რამდენად დაცულია მონაწილეთა აქტივები, რამდენად გამჭვირვალეა საინვესტიციო მანდატი და რამდენად ენდობა მოსახლეობა ინსტიტუციას, რომელიც მის სახელზე შექმნილ დანაზოგს მართავს.

ამ სტატიაში საპენსიო რეფორმა განიხილება არა მხოლოდ როგორც სოციალური დაცვის მოდელი, არამედ როგორც ინსტიტუციური მმართველობის პროექტი. სტატიის მიზანია,

გამოავლინოს საქართველოს საპენსიო პოლიტიკის ძირითადი მმართველობითი გამოწვევები, შეაფასოს რეფორმის განხორციელების პროცესში მიღწეული შედეგები და ჩამოაყალიბოს რეკომენდაციები იმ პირობების შესახებ, რომლებიც აუცილებელია სამსვეტიანი სისტემის მდგრადი ფუნქციონირებისთვის. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა იმ ფაქტს, რომ თავდაპირველი კვლევა განხორციელდა იმ პერიოდში, როდესაც მესამე სვეტი ჯერ კიდევ კანონპროექტის დონეზე განიხილებოდა, ხოლო 2024 წელს განხორციელებულმა ცვლილებებმა უკვე შეცვალა მეორე სვეტის მმართველობითი არქიტექტურა. ამიტომ სტატია აერთიანებს ორ განზომილებას: რეფორმის საწყისი განხორციელების ემპირიულ შეფასებას და შემდგომი საკანონმდებლო განვითარებების ანალიტიკურ ინტერპრეტაციას.

თეორიული და ინსტიტუციური ჩარჩო

თანამედროვე საპენსიო სისტემების ანალიზში მრავალსვეტიანი მოდელი განიხილება როგორც რისკების განაწილებისა და საპენსიო შემოსავლების დივერსიფიკაციის მექანიზმი (Holzmann & Hinz, 2005; OECD, 2021). მხოლოდ სოლიდარობის პრინციპზე დაფუძნებული სისტემა ძლიერია სიღარიბის პრევენციის თვალსაზრისით, მაგრამ დემოგრაფიული დაბერებისა და სამუშაო ძალის შემცირების პირობებში იგი ზრდის ბიუჯეტურ ვალდებულებებს. მხოლოდ კერძო დაგროვებით სისტემაზე გადატანა კი ზრდის ინდივიდუალურ საინვესტიციო რისკს და შეიძლება გაამწვავოს უთანაბრობა მათ შორის, ვისაც სტაბილური შემოსავალი აქვს, და მათ შორის, ვინც შრომის ბაზარზე ფრაგმენტულად მონაწილეობს. ამიტომ მრავალსვეტიანი მიდგომის არსი სწორედ ბალანსის პოვნაში მდგომარეობს: პირველი სვეტი უზრუნველყოფს მინიმალურ გარანტიას, მეორე სვეტი – შრომით შემოსავალთან დაკავშირებულ დანაზოგს, ხოლო მესამე სვეტი – დამატებით, ნებაყოფლობით და უფრო მოქნილ დანაზოგს.

საქართველოს შემთხვევაში პირველი სვეტი უნივერსალური სახელმწიფო პენსიის სახით რჩება სოციალური დაცვის ცენტრალურ ელემენტად. „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ კანონში ინდექსაციის წესის ასახვამ მიზნად დაისახა პენსიის რეალური ღირებულების დაცვა (საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, 2005/2020) და პოლიტიკურად მოტივირებული, ფისკალურად არამდგრადი გადაწყვეტილებების რისკის შემცირება. 70 წლამდე ასაკის პენსიონერებისთვის პენსია იზრდება ბოლო 12 თვის ინფლაციის საშუალო მაჩვენებლით, ხოლო 70 წლისა და მეტი ასაკის პირთათვის – ინფლაციისა და ეკონომიკური ზრდის კომპონენტის კომბინაციით. ამგვარი წესი, ერთის მხრივ, იცავს პენსიონერებს ფასების ზრდისგან, მაგრამ, მეორეს მხრივ, მოითხოვს მუდმივ ფისკალურ მონიტორინგს, რადგან ხარჯის ზრდამ არ უნდა შეამციროს სხვა სოციალური და განვითარების პროგრამების შესაძლებლობები.

მეორე სვეტი – დაგროვებითი პენსია – საქართველოში განსაზღვრული შენატანის პრინციპზეა დაფუძნებული (საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“, 2018/2024). მისი ძირითადი ლოგიკა მოიცავს დასაქმებულის, დამსაქმებლისა და სახელმწიფოს თანადაფინანსებას. ეს მოდელი ქმნის ინდივიდუალურ ანგარიშებს, სადაც საპენსიო აქტივები უნდა იმართებოდეს მონაწილეთა საუკეთესო ინტერესების შესაბამისად. ამასთან, დაგროვებითი პენსიის კანონი პირდაპირ აყალიბებს მონაწილეთა აქტივების მართვის ფიდუციურ პრინციპს. შესაბამისად, მთავარი საკითხი ხდება არა მხოლოდ რამდენი თანხა გროვდება, არამედ როგორია ამ თანხის მართვის წესები, რისკის კონტროლი, ანგარიშვალდებულება და მოქალაქეთა ინფორმირებულობა.

მესამე სვეტი – ნებაყოფლობითი კერძო პენსია – საქართველოსთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან იგი ქმნის შესაძლებლობას, მოქალაქემ და დამსაქმებელმა დაგროვების სავალდებულო მინიმუმს დაამატონ დამატებითი, მოქნილი და კონკურენტული დანაზოგი. 2023 წელს მიღებული კანონი მიზნად ისახავს ნებაყოფლობითი კერძო საპენსიო ბაზრის განვითარებას (საქართველოს კანონი „ნებაყოფლობითი კერძო პენსიის შესახებ“, 2023), კონკურენციის უზრუნველყოფას, ფინანსურ მდგრადობას, გრძელვადიანი ინვესტიციების წახალისებას და მონაწილეთა ინტერესების დაცვას. თუმცა ამ სვეტის წარმატება დამოკიდებულია იმაზე, რამდენად შეძლებს ბაზარი მოსახლეობისთვის გასაგები, სანდო და ეკონომიკურად მიმზიდველი პროდუქტების შეთავაზებას.

კვლევის მეთოდოლოგია

სტატია ეფუძნება თვისებრივ-ანალიტიკურ დიზაინს. საწყისი კვლევის ფარგლებში გამოყენებული იყო აღწერილობითი, შედარებითი და თვისებრივი მეთოდები. აღწერილობითი კომპონენტი მოიცავდა საქართველოს საპენსიო სისტემის სამართლებრივი, ადმინისტრაციული და ფინანსური არქიტექტურის აღწერას. შედარებითი კომპონენტი ეყრდნობოდა სომხეთის, შვედეთის, ყაზახეთისა და ჩილეს საპენსიო მოდელების ანალიზს, რათა საქართველოს რეფორმის თავისებურებები შეფასებულიყო საერთაშორისო გამოცდილების ფონზე. თვისებრივი კომპონენტი კი მოიცავდა სიღრმისეულ ინტერვიუებს პოლიტიკის განხორციელებაში ჩართულ პირებთან და კერძო სექტორის წარმომადგენლებთან.

სულ ჩატარდა ხუთი ინტერვიუ: ორი – საპენსიო სააგენტოს ხელმძღვანელ პირებთან, ერთი – ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარმომადგენელთან, ხოლო ორი – სადაზღვევო კომპანიების წარმომადგენლებთან. რესპონდენტები შეირჩნენ მიზნობრივი შერჩევის პრინციპით, მათი ინსტიტუციური როლისა და საპენსიო რეფორმასთან უშუალო კავშირის გათვალისწინებით. ინტერვიუები დაფუძნებული იყო ღია კითხვებისგან შემდგარ სადისკუსიო გეგმაზე, რაც რესპონდენტებს აძლევდა საშუალებას, დეტალურად აეხსნათ როგორც მიღწევები, ისე პროცესში წარმოშობილი

პრობლემები. თვისებრივი მონაცემების მიზანი არ იყო სტატისტიკური განზოგადება; მათი ღირებულება მდგომარეობდა იმაში, რომ შესაძლებელი გახდა რეფორმის შიდა მმართველობითი დინამიკის, საკადრო და ინფრასტრუქტურული სირთულეების, კომუნიკაციის პრობლემებისა და კერძო სექტორის მოლოდინების სიღრმისეული ინტერპრეტაცია.

სტატიის მომზადებისას გამოყენებულია აგრეთვე 2023–2025 წლებში მიღებული საკანონმდებლო და ნორმატიული ცვლილებების ანალიზი, რადგან ამ ცვლილებებმა არსებითად შეცვალა კვლევაში იდენტიფიცირებული ზოგიერთი გამოწვევის კონტექსტი. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 2024 წლის ცვლილებები, რომელთა შედეგად საპენსიო სააგენტოს სახელწოდება შეიცვალა საქართველოს საპენსიო ფონდით, ხოლო ორსაბჭოიანი მმართველობითი სტრუქტურა ჩანაცვლდა ერთიანი მმართველობითი საბჭოთი. ამგვარად, სტატია არა მხოლოდ თავდაპირველი კვლევის შედეგების შეკუმშული ვერსიაა, არამედ რეფორმის შემდგომი განვითარების ინტერპრეტაცია.

საქართველოს საპენსიო სისტემის სამსვეტიანი მოდელი

საქართველოს საპენსიო სისტემის სამსვეტიანი სტრუქტურა შეიძლება განვიხილოთ როგორც გარდამავალი ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი ჰიბრიდული მოდელი.

იგი ცდილობს შეინარჩუნოს უნივერსალური პენსიის სოციალური ფუნქცია, მაგრამ თანდათან შექმნას ინდივიდუალური დაგროვების კულტურა და კერძო საპენსიო ბაზარი. პირველი სვეტი ფარავს ყველა საპენსიო ასაკის მოქალაქეს და ამით უზრუნველყოფს მინიმალურ სოციალურ გარანტიას. მისი მთავარი უპირატესობა არის უნივერსალურობა, ხოლო მთავარი სისუსტე – დაბალი ჩანაცვლების კოეფიციენტი და ბიუჯეტზე მაღალი დამოკიდებულება. სწორედ ამიტომ პირველი სვეტის გაუქმება ან სწრაფი შემცირება შეიძლება სოციალური თვალსაზრისით რისკიანი იყოს, განსაკუთრებით იმ მოქალაქეებისთვის, ვისაც არ ჰქონია სტაბილური სამუშაო ისტორია ან რომელთა შემოსავალი დაბალი იყო.

მეორე სვეტი 2019 წლიდან ამოქმედდა და ყველაზე მასშტაბური ინსტიტუციური სიახლე აღმოჩნდა საქართველოს სოციალური პოლიტიკის სფეროში. მონაწილეთა ინდივიდუალური ანგარიშები, ელექტრონული ადმინისტრირება, დამსაქმებლის ვალდებულებები, სახელმწიფოს თანადაფინანსება და საინვესტიციო მანდატი ქმნის კომპლექსურ სისტემას, რომლის შედეგები სრული მასშტაბით მხოლოდ მაშინ გამოჩნდება, როდესაც მონაწილეთა დიდი ნაწილი საპენსიო ასაკს მიაღწევს. მიუხედავად ამისა, უკვე საწყის წლებში გამოიკვეთა მნიშვნელოვანი სარგებელი: გრძელვადიანი ლარის რესურსის დაგროვება, საინვესტიციო ინფრასტრუქტურის

ჩამოყალიბება, მონაწილეთა ანგარიშებზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ზრდა და კაპიტალის ბაზარზე ახალი მსხვილი ინსტიტუციური ინვესტორის გამოჩენა.

მესამე სვეტი რეფორმის თავდაპირველ ხედვაში აუცილებელ კომპონენტად იყო გათვალისწინებული, მაგრამ მისი ამოქმედება ყველაზე გვიან განხორციელდა. ნებაყოფლობითი კერძო პენსიის კანონით ბაზარზე მონაწილეობის შესაძლებლობა მიეცათ აქტივების მმართველ კომპანიებს, მზღვეველებსა და საპენსიო კომპანიებს. ამ სვეტს შეუძლია შეასრულოს ორი ფუნქცია: ერთი მხრივ, გაზარდოს საპენსიო ასაკში მისაღები შემოსავალი იმ პირებისთვის, ვისაც დამატებითი დაზოგვის შესაძლებლობა აქვს; მეორე მხრივ, შექმნას დამსაქმებლის ბენეფიტების ახალი კულტურა, სადაც სამუშაო პირობების კონკურენტუნარიანობა მხოლოდ ხელფასით კი არა, გრძელვადიანი სოციალური პაკეტითაც განისაზღვრება. თუმცა არსებობს რისკიც: თუ მესამე სვეტი მხოლოდ მაღალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებისთვის იქნება ხელმისაწვდომი, იგი უთანაბრობის შემცირების ნაცვლად უთანაბრობის ზრდას შეუწყობს ხელს. ამიტომ საჭიროა პროდუქტის დიზაინის, საგადასახადო შეღავათებისა და ფინანსური განათლების კოორდინირებული პოლიტიკა.

მმართველობითი გამოწვევები და განხორციელების ეტაპები

კვლევამ გამოავლინა ოთხი ძირითადი მმართველობითი გამოწვევა: 1. ინსტიტუციური არქიტექტურის მოქნილობა, 2. საინვესტიციო შესაძლებლობებისა და რისკების ბალანსი, 3. მოსახლეობის ნდობა და 4. მესამე სვეტში კერძო სექტორის ჩართულობის სტიმულირება. ეს გამოწვევები ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული. მაგალითად, მმართველობის სირთულე ამცირებს გადაწყვეტილებების მიღების სისწრაფეს; საინვესტიციო მანდატის სივიწროვე ამცირებს დივერსიფიკაციის შესაძლებლობას; კაპიტალის ბაზრის სისუსტე ზრდის კონცენტრაციის რისკს; ხოლო დაბალი ნდობა ამცირებს ნებაყოფლობითი ჩართულობის ალბათობას.

საწყის ეტაპზე საპენსიო სააგენტო ორსაბჭოიანი მმართველობითი მოდელით ფუნქციონირებდა: სამეთვალყურეო საბჭო პასუხისმგებელი იყო ადმინისტრაციულ და საოპერაციო საკითხებზე, ხოლო საინვესტიციო საბჭო – საინვესტიციო პოლიტიკაზე. ინტერვიუებში აღნიშნული მოდელი შეფასდა როგორც ქართულ რეალობაში ახალი და გარკვეულწილად მოუქნელი. რესპონდენტების აზრით, გადაწყვეტილებების მიღება ხშირად მოითხოვდა სხვადასხვა რგოლის კოორდინაციას, რაც ზრდიდა პროცესის სირთულეს. 2024 წლის ცვლილებებმა ეს პრობლემა ფორმალურად გადაჭრა ერთიანი მმართველობითი საბჭოს შექმნით (საქართველოს მთავრობის დადგენილება №396, 2024). თუმცა ახალი მოდელის შეფასებისას აუცილებელია გავითვალისწინოთ არა მხოლოდ მართვის გამარტივება, არამედ დანიშვნის წესის, დამოუკიდებლობის, ფიდუციური ანგარიშვალდებულებისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხებიც. მმართველობითი რეფორმა წარმატებულად ჩაითვლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ

იგი გააძლიერებს პროფესიულ გადაწყვეტილებებს და არა მხოლოდ შეამცირებს სტრუქტურულ რგოლებს.

საინვესტიციო ინფრასტრუქტურის შექმნა კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო. საქართველოში აქტივების მართვის ინდუსტრია შედარებით ახალი და მცირე მასშტაბისაა. შესაბამისად, საპენსიო სააგენტოს მოუწია არა მხოლოდ გუნდის დაკომპლექტება, არამედ იმ სერვისების, კონტრაქტების, კონტრაგენტების, დეპოზიტარისა და ბროკერული არხების შექმნა, რომლებიც განვითარებულ ფინანსურ სისტემებში უკვე სტანდარტულად არსებობს. ინტერვიუებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ადამიანური რესურსის დეფიციტს, რადგან საბანკო სექტორის გამოცდილება სრულად ვერ ჩანაცვლებს საინვესტიციო პორტფელის მართვის კომპეტენციებს. ეს გარემოება აჩვენებს, რომ საპენსიო რეფორმა პარალელურად მოითხოვს ფინანსური პროფესიის განვითარებასაც.

მოსახლეობის ნდობა საპენსიო რეფორმის ერთ-ერთ ყველაზე რთულად სამართავ კომპონენტად რჩება. საქართველოში წარსულში დანაზოგების დაკარგვის გამოცდილება, ფინანსური განათლების დაბალი დონე და სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულება ქმნის ისეთ გარემოს, სადაც სავალდებულო დაგროვება მოქალაქეთა ნაწილის მიერ თავისუფლების შეზღუდვად იქნა აღქმული. ამიტომ ადმინისტრირების ტექნიკური გამართულობა საკმარისი არ არის. აუცილებელია მუდმივი კომუნიკაცია, ინდივიდუალური ანგარიშების გამჭვირვალობა, მარტივად გასაგები ინფორმაცია საინვესტიციო პორტფელების შესახებ და მექანიზმები, რომლებიც მონაწილეებს საკუთარ დანაზოგზე კონტროლის განცდას მისცემს. ბანკის აპლიკაციებში დაგროვილი თანხის ჩვენება, იუსტიციის სახლის ფილიალებში მომსახურების ხელმისაწვდომობა და რისკის პორტფელების არჩევანის უფლება ამ მიმართულებით დადებითი ნაბიჯებია, თუმცა ისინი უნდა გაგრძელდეს სისტემური ფინანსური განათლების პროგრამებით.

მესამე სვეტის შემთხვევაში გამოწვევა უფრო მეტად ბაზრის შექმნას უკავშირდება. სადაზღვევო კომპანიებისა და აქტივების მმართველი კომპანიების წარმომადგენლები ხაზს უსვამენ, რომ ნებაყოფლობითი საპენსიო პროდუქტის გაყიდვა რთული იქნება, თუ მოქალაქეებს არ ექნებათ საგადასახადო სტიმული, ფინანსური მოტივაცია და ნდობა. მეორე სვეტი ავტომატურად აგროვებს რესურსს სავალდებულო მონაწილეობის გამო, მაშინ როდესაც მესამე სვეტს მოუწევს მოქალაქეების დარწმუნება, რომ დამატებითი დაზოგვა მათთვის რეალურ სარგებელს ქმნის. სახელმწიფოს როლი ამ შემთხვევაში არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნით; საჭიროა ისეთი სტიმულები, რომლებიც კერძო სექტორს მისცემს ინოვაციური და დაბალღირებულებიანი პროდუქტების შექმნის მოტივაციას, ხოლო მოქალაქეებს – მონაწილეობის ეკონომიკურ საფუძველს.

ცხრილი 1. რეფორმის ძირითადი მმართველობითი გამოწვევები

გამოწვევა	კვლევაში გამოვლენილი საფუძველი	პოლიტიკის პასუხი	დარჩენილი რისკი
ფისკალური მდგრადობა	დემოგრაფიული დაბერება და სახელმწიფო პენსიის ხარჯის ზრდა	ინდექსაციის წესის შემოღება და ხარჯების მონიტორინგის საჭიროება	სოციალური მინიმუმის შესუსტების რისკი, თუ პირველი სვეტი ნაჩქარევად შემცირდება
მმართველობითი სტრუქტურა	ორსაბჭოიანი სისტემა შეფასდა როგორც რთული და შედარებით მოუქნელი	2024 წლის ცვლილებებით შეიქმნა ერთიანი მმართველობითი საბჭო	დანაშვანის გამჭვირვალობა და პოლიტიკური გავლენისგან დაცულობა
საინვესტიციო ინფრასტრუქტურა	აქტივების მართვის გამოცდილებისა და ადგილობრივი ბაზრის სიღრმის ნაკლებობა	დეპოზიტარის, ბროკერებისა და რისკების მართვის სისტემის ჩამოყალიბება	დივერსიფიკაციის შეზღუდვები და ადგილობრივი ინსტრუმენტების სიმცირე
მოსახლეობის ნდობა	სავალდებულო ჩართულობა ნაწილობრივ აღიქმებოდა როგორც თავისუფლების შეზღუდვა	ელექტრონული ანგარიშები, სერვისების გაფართოება, პორტფელის არჩევა	ფინანსური განათლებისა და მუდმივი კომუნიკაციის საჭიროება
მესამე სვეტი	კერძო სექტორის ინტერესი დამოკიდებულია სტიმულებზე და მოთხოვნაზე	ნებაყოფლობითი კერძო პენსიის კანონის მიღება	დაბალი ჩართულობა, მაღალი საკომისიოები და პროდუქტის გაუმჭვირვალობა

საერთაშორისო შედარებითი კონტექსტი

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ საპენსიო რეფორმის ტექნიკური დიზაინი არასაკმარისია, თუ მას არ ახლავს ძლიერი ინსტიტუციური ზედამხედველობა და საზოგადოებრივი ლეგიტიმაცია. ჩილეს მაგალითი ხშირად განიხილება როგორც სავალდებულო კერძო დაგროვებითი სისტემის ისტორიული პრეცედენტი. მან ხელი შეუწყო დანაზოგებისა და კაპიტალის ბაზრის ზრდას, თუმცა მოგვიანებით გამოავლინა მნიშვნელოვანი სოციალური რისკები: დაბალი პენსიები, უთანაბრობა და მოსახლეობის უკმაყოფილება. ამ მაგალითიდან საქართველოსთვის მთავარი გაკვეთილია, რომ მხოლოდ მეორე სვეტის გაძლიერება ვერ უზრუნველყოფს ადეკვატურობას; აუცილებელია მინიმალური გარანტიის შენარჩუნება და სუსტ ჯგუფებზე მორგებული პოლიტიკა.

სომხეთის გამოცდილება უფრო ახლოს დგას რეგიონის ინსტიტუციურ რეალობასთან. იქ დაგროვებითი საპენსიო რეფორმა ეტაპობრივად და წინააღმდეგობებით განხორციელდა, მნიშვნელოვანი როლი კი გარე აქტივების მმართველებმა და ცენტრალურმა ბანკმა შეასრულეს. საქართველოსთვის ეს გამოცდილება საინტერესოა იმიტომ, რომ აჩვენებს მმართველობის უფრო დისტანცირებულ, რეგულატორზე ორიენტირებულ მოდელს, რომელიც პოლიტიკურ ასოცირებას ნაწილობრივ ამცირებს. ამავე დროს, ასეთი მოდელის ეფექტიანობა დამოკიდებულია ზედამხედველობის ინსტიტუციურ ხარისხზე, აქტივების მმართველების შერჩევის გამჭვირვალობაზე და ბაზარზე რეალური კონკურენციის არსებობაზე.

შვედეთის მოდელი საქართველოსთვის განსაკუთრებით სასწავლოა მრავალსვეტიანი ბალანსის თვალსაზრისით. შვედეთში საჯარო პენსია, პროფესიული პენსიები და ინდივიდუალური დანაზოგები ერთმანეთის შემავსებელ ფუნქციებს ასრულებს. მონაწილეებს აქვთ ფონდის მენეჯერების არჩევის შესაძლებლობა, თუმცა სისტემაში არსებობს ნაგულისხმევი სახელმწიფო ალტერნატივაც იმ პირებისთვის, ვისაც აქტიური საინვესტიციო არჩევანის გაკეთება არ სურს. საქართველოსთვის ეს მიუთითებს, რომ არჩევანის უფლება მნიშვნელოვანია, მაგრამ თანაბრად მნიშვნელოვანია უსაფრთხო, დაბალღირებული და კარგი ზედამხედველობის მქონე ვარიანტი.

ყაზახეთის გამოცდილება აჩვენებს, რომ ერთიანი დაგროვებითი ფონდის არსებობა შეიძლება ეფექტიანი იყოს აქტივების მობილიზაციისთვის, თუმცა დროთა განმავლობაში იზრდება მონაწილეთა მოთხოვნა აქტივების მართვაში მეტი არჩევანისა და მოქნილობის მიმართ. საქართველოს შემთხვევაში 2023 წლიდან რისკის პორტფელების არჩევის შესაძლებლობა და მომავალში აქტივების მმართველებს შორის კონკურენციის განვითარება ამავე ლოგიკას ეხმიანება. თუმცა არჩევანის გაფართოებას აუცილებლად უნდა ახლდეს საინვესტიციო რისკების მკაფიო და სისტემური

კომუნიკაცია. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოქალაქეთა ნაწილმა შესაძლოა არასწორად შეაფასოს მაღალი, საშუალო და დაბალი რისკის პორტფელებს შორის განსხვავება, მოკლევადიანი დანაკარგები აღიქვას როგორც სისტემური მარცხი, ან მიიღოს გადაწყვეტილება არა საკუთარი ასაკის, შემოსავლის, საპენსიო ჰორიზონტისა და რისკისადმი მზაობის მიხედვით, არამედ არასრული ინფორმაციისა და საზოგადოებრივი განწყობების გავლენით. ამიტომ პორტფელების არჩევის თავისუფლება ეფექტიანი იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას თან ახლავს ფინანსური განათლების გაძლიერება, რისკების მარტივად გასაგები განმარტება და მონაწილეებისთვის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საკონსულტაციო მხარდაჭერა.

დისკუსია

საქართველოს საპენსიო რეფორმის შეფასებისას ხშირად ყურადღება ექცევა დაგროვილი აქტივების მოცულობას, მონაწილეთა რაოდენობას და საინვესტიციო ამონაგებს. ეს ინდიკატორები მნიშვნელოვანია, მაგრამ რეფორმის გრძელვადიანი წარმატება უფრო ფართო კრიტერიუმებით უნდა შეფასდეს. პირველი კრიტერიუმია ადეკვატურობა: რამდენად შეძლებს სისტემა მომავალში ისეთი საპენსიო შემოსავლის უზრუნველყოფას, რომელიც მოქალაქეს სიღარიბისგან დაიცავს და ცხოვრების მინიმალურ სტანდარტს შეუნარჩუნებს. მეორე კრიტერიუმია მდგრადობა: რამდენად შეინარჩუნებს სახელმწიფო ბიუჯეტი სოციალური ვალდებულებების დაფინანსების შესაძლებლობას დემოგრაფიული დაბერების პირობებში. მესამე კრიტერიუმია სამართლიანობა: რამდენად თანაბრად ნაწილდება სარგებელი დაბალი, საშუალო და მაღალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებზე. მეოთხე კრიტერიუმია მმართველობა: რამდენად დამოუკიდებელი, პროფესიული და გამჭვირვალეა საპენსიო აქტივების მართვის პროცესი.

ამ კრიტერიუმებიდან ჩანს, რომ პირველი სვეტის გაუქმების ან შემცირების შესახებ დისკუსია ფრთხილ მიდგომას საჭიროებს. მიუხედავად იმისა, რომ ფისკალური წნეხი რეალურია, უნივერსალური პენსია ასრულებს ისეთი სოციალური დაცვის ფუნქციას, რომლის ჩანაცვლებაც მეორე და მესამე სვეტებით შეუძლებელია მათთვის, ვისაც შრომის ბაზარზე არასაკმარისი მონაწილეობა ჰქონდა. უფრო მიზანშეწონილია არა პირველი სვეტის გაუქმება, არამედ მისი ინდექსაციის წესის დაცვა, ხარჯების პროგნოზირება და მეორე-მესამე სვეტების განვითარება ისე, რომ მომავალში სახელმწიფო პენსიის ტვირთი ბუნებრივად შემცირდეს, ხოლო სოციალური მინიმუმი არ დაიკარგოს.

მეორე სვეტის მთავარი გამოწვევა მომდევნო წლებში იქნება საინვესტიციო მანდატის გაფართოებასა და რისკის კონტროლს შორის ბალანსი. ძალიან კონსერვატიული პორტფელი შესაძლოა ვერ დაფაროს ინფლაცია გრძელვადიან პერსპექტივაში, მაგრამ ზედმეტად რისკიანმა სტრატეგიამ შეიძლება შეარყიოს ნდობა. ამიტომ საჭიროა ასაკზე, რისკის პროფილზე და მონაწილეთა ინფორმირებულობაზე დაფუძნებული მიდგომა.

საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტები, ყოველთვიური ანგარიშები, აქტივების განაწილების საჯაროობა და დამოუკიდებელი აუდიტი უნდა იყოს არა ფორმალური ვალდებულება, არამედ ნდობის მშენებლობის ცენტრალური ინსტრუმენტი.

მესამე სვეტის განვითარებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ექნება დამსაქმებლის როლს. საქართველოში დაზოგვის კულტურა ჯერ კიდევ სუსტია, ამიტომ ინდივიდუალური მოტივაციით მხოლოდ მცირე სეგმენტი შეიძლება ჩაერთოს ნებაყოფლობით სქემებში. დამსაქმებლის თანადაფინანსება, პროფესიული ასოციაციების ჯგუფური სქემები და საგადასახადო შეღავათები შეიძლება გახდეს ის მექანიზმი, რომელიც ნებაყოფლობით პენსიას არა ელიტურ პროდუქტად, არამედ ადამიანური რესურსების მართვის ფართოდ გამოყენებულ ინსტრუმენტად აქცევს. ამავე დროს საჭიროა მკაცრი ზედამხედველობა, რათა კერძო საპენსიო პროდუქტები არ გადაიქცეს მაღალი საკომისიოების ან გაუმჭვირვალე რისკების წყაროდ.

საბოლოოდ, საქართველოს საპენსიო რეფორმის პოლიტიკის ლოგიკა უნდა გადავიდეს მხოლოდ „სისტემის შექმნიდან“ „სისტემის ხარისხის მართვაზე“. შექმნილია პირველი და მეორე სვეტების ძირითადი სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ჩარჩო; მიღებულია მესამე სვეტის სამართლებრივი საფუძველი; დაწყებულია მმართველობითი სტრუქტურის მოდიფიკაცია. მომდევნო ეტაპზე გადამწყვეტია კოორდინაცია: სახელმწიფო, საპენსიო ფონდი, ეროვნული ბანკი, სადაზღვევო ზედამხედველობა, კერძო კომპანიები და დამსაქმებლები ერთიანად უნდა მუშაობდნენ ისე, რომ თითოეული სვეტი აძლიერებდეს მეორეს და არა ანაცვლებდეს მას.

პოლიტიკის მონიტორინგი და განხორციელების მექანიზმები

რეფორმის შემდეგი ეტაპისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მონიტორინგის ისეთ სისტემას, რომელიც ერთდროულად დააკვირდება სოციალურ, ფინანსურ და ინსტიტუციურ შედეგებს. საპენსიო პოლიტიკის ეფექტიანობა ვერ განისაზღვრება მხოლოდ იმით, რამდენი ადამიანი გაწევრიანდა სქემაში ან რამდენი ლარი დაგროვდა ფონდში. მონაწილეთა რაოდენობა და აქტივების მოცულობა წარმოადგენს მასშტაბის მაჩვენებელს, მაგრამ არა ხარისხის საბოლოო საზომს. საჭიროა შეფასდეს, რა გავლენა აქვს სისტემას საპენსიო ასაკში მოსალოდნელ შემოსავალზე, რამდენად სამართლიანად ნაწილდება სარგებელი შემოსავლების ჯგუფებს შორის, როგორია ადმინისტრაციული ხარჯები, რა ხარისხითაა დაცული აქტივები და რამდენად ესმით მონაწილეებს რისკისა და სარგებლის ურთიერთკავშირი. ამგვარი მონიტორინგი რეფორმის მმართველობას უფრო პროაქტიულს გახდის და პრობლემების გამოვლენას მანამდე შეძლებს, სანამ ისინი სისტემურ კრიზისად გადაიქცევა.

პირველი სვეტის მონიტორინგისას მთავარ ინდიკატორებად უნდა დარჩეს პენსიის რეალური ღირებულება, ჩანაცვლების კოეფიციენტი, სახელმწიფო პენსიის ხარჯის წილი საბიუჯეტო შემოსავლებში და ხანდაზმულთა სიღარიბის დონე. მხოლოდ ნომინალური

ზრდა საკმარისი არ არის, თუ პენსიის მსყიდველობითი უნარი ინფლაციის გამო მცირდება. ამასთან, ინდექსაციის წესმა არ უნდა დაკარგოს პროგნოზირებადობა. თუ პენსიის ზრდა ყოველწლიურად პოლიტიკური გადაწყვეტილების საგნად დარჩება, სისტემა ვერ შეასრულებს ფისკალური სტაბილიზაციის ფუნქციას. ამიტომ რეკომენდებულია, რომ სახელმწიფო პენსიის შესახებ ყოველწლიურ ბიუჯეტურ დოკუმენტაციას ახლდეს მოკლე განმარტებითი ანგარიში: როგორ განისაზღვრა ზრდა, როგორია მისი გავლენა ხანდაზმულთა კეთილდღეობაზე და რა ფისკალური რისკები ჩანს საშუალოვადიან პერიოდში.

მეორე სვეტის მონიტორინგი უფრო კომპლექსურია, რადგან იგი მოიცავს როგორც ადმინისტრირებას, ისე ინვესტირებას. ადმინისტრირების ნაწილში მნიშვნელოვანია, რამდენად დროულად ასრულებენ დამსაქმებლები შენატანების ვალდებულებას, რამდენი დავალიანება ან შეცდომა ფიქსირდება ინდივიდუალურ ანგარიშებზე, რამდენად სწრაფად ხდება მონაწილეთა მომსახურება და რამდენად ხელმისაწვდომია ინფორმაცია რეგიონებში. საინვესტიციო ნაწილში უნდა შეფასდეს პორტფელის დივერსიფიკაცია, რეალური ამონაგები ინფლაციასთან შედარებით, საკრედიტო და საბაზრო რისკი, საკომისიოები, ლიკვიდურობა და შესაბამისობა საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტთან. ამ მაჩვენებლების საჯარო და რეგულარული გამოქვეყნება გაზრდის ანგარიშვალდებულებას და შეამცირებს სპეკულაციურ შიშებს იმის შესახებ, რომ საპენსიო აქტივები შეიძლება არამიზნობრივად იქნას გამოყენებული.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს მონაწილეთა ქცევით ფაქტორებს. პენსიის არჩევანი და საინვესტიციო პორტფელის არჩევა მოქალაქეების დიდ ნაწილს რთულად ესმის, რადგან გადაწყვეტილება უკავშირდება გრძელვადიან ჰორიზონტს, გაურკვეველ მომავალ შემოსავალს და რისკის აბსტრაქტულ აღქმას. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ მოქალაქეები ხშირად ინარჩუნებენ ნაგულისხმევ ვარიანტს არა იმიტომ, რომ იგი მათთვის ოპტიმალურია, არამედ იმიტომ, რომ გადაწყვეტილების მიღება უჭირთ. ამიტომ ნაგულისხმევი პორტფელის დიზაინი უნდა იყოს განსაკუთრებით ფრთხილი და უნდა ეყრდნობოდეს ასაკის, რისკის ტოლერანტობისა და საპენსიო ასაკამდე დარჩენილი პერიოდის გათვალისწინებას. არჩევანის თავისუფლება უნდა იყოს რეალური, მაგრამ არ უნდა გადაიქცეს ინფორმაციულად დაუცველი მოქალაქის რისკად.

მესამე სვეტის მონიტორინგის შემთხვევაში სახელმწიფომ და ზედამხედველმა ორგანოებმა უნდა შეაფასონ არა მხოლოდ რეგისტრირებული სქემების რაოდენობა, არამედ მათი რეალური გამოყენება. მნიშვნელოვანია, ვინ ერთვება ნებაყოფლობით კერძო პენსიაში: მაღალი შემოსავლის მქონე მცირე ჯგუფი თუ უფრო ფართო დასაქმებული მოსახლეობა. თუ სქემა მხოლოდ მაღალშემოსავლიანთა საგადასახადო ოპტიმიზაციის ინსტრუმენტად ჩამოყალიბდა, იგი ვერ შეასრულებს სოციალური პოლიტიკის ამოცანას. ამიტომ მონაცემები უნდა იშლებოდეს შემოსავლის ჯგუფების, სქემის ტიპის, დამსაქმებლის მონაწილეობითა და მონაწილეთა ასაკობრივი

სტრუქტურით. ასეთი ანალიზი დაეხმარება სახელმწიფოს, დროულად შეცვალოს სტიმულების დიზაინი და უფრო სამართლიანად მიმართოს შეღავათები.

მნიშვნელოვანია აგრეთვე კერძო საპენსიო პროდუქტების ხარისხის ზედამხედველობა. ნებაყოფლობით სქემებში მონაწილეები უფრო მეტად არიან დამოკიდებული იმ ინფორმაციაზე, რომელსაც სთავაზობს კომპანია. ამიტომ პროდუქტების აღწერა უნდა იყოს მარტივი, შედარებადი და სტანდარტიზებული. მოქალაქემ უნდა იცოდეს არა მხოლოდ მოსალოდნელი სარგებელი, არამედ ყველა საკომისიო, შეზღუდვა, ვადაზე ადრე გატანის პირობები, საინვესტიციო რისკი და აქტივების გადატანის შესაძლებლობა. რეგულატორმა შეიძლება დაწეროს ერთიანი საინფორმაციო ფურცლის ფორმატი, სადაც ყველა საპენსიო პროდუქტი ერთნაირი ლოგიკით იქნება აღწერილი. ეს გაამარტივებს შედარებას და შექმნის რეალურ კონკურენციას, რომელიც მხოლოდ მარკეტინგზე კი არა, არამედ ხარჯსა და ხარისხზე იქნება დაფუძნებული.

მონიტორინგის სისტემაში ცალკე ადგილი უნდა ჰქონდეს კაპიტალის ბაზრის ინდიკატორებს. საპენსიო ფონდის არსებობა ქმნის მოთხოვნას გრძელვადიან ფინანსურ ინსტრუმენტებზე, მაგრამ თუ ბაზარი ვერ აწარმოებს საკმარისად ხარისხიან და ლიკვიდურ ინსტრუმენტებს, ფონდი იძულებული იქნება დარჩეს დეპოზიტებსა და შეზღუდულ ობლიგაციურ ბაზარზე. ამიტომ უნდა შეფასდეს კორპორატიული ობლიგაციების ახალი ემისიების რაოდენობა, მეორადი ბაზრის ლიკვიდურობა, ემიტენტების გამჭვირვალობა, საკრედიტო რეიტინგების ხელმისაწვდომობა და საინვესტიციო ინსტრუმენტების სექტორული დივერსიფიკაცია. ეს მონაცემები აჩვენებს, რამდენად რეალისტურია მოლოდინი, რომ საპენსიო დანაზოგები ადგილობრივ ეკონომიკაში ეფექტიანად იმუშავებს მონაწილეთა ინტერესების დაზიანების გარეშე.

საბოლოოდ, საჭიროა რეფორმის კოორდინაციის მუდმივი პლატფორმა. საპენსიო ფონდი, ეროვნული ბანკი, დაზღვევის ზედამხედველობა, ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროები, დამსაქმებელთა გაერთიანებები და მომხმარებელთა უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციები რეგულარულად უნდა განიხილავდნენ სისტემის ინდიკატორებს. ასეთი პლატფორმა არ უნდა იყოს ფორმალური საკონსულტაციო შეხვედრა; იგი უნდა აწარმოებდეს საჯარო ანგარიშებს, აფასებდეს რისკებს და სთავაზობდეს პოლიტიკის კორექტირებას. სწორედ ამგვარი კოორდინაცია მისცემს საქართველოს შესაძლებლობას, საპენსიო რეფორმა გახდეს გრძელვადიანი ნდობის ინსტიტუტი და არა მხოლოდ სავალდებულო შენატანების ადმინისტრაციული სისტემა.

დასკვნები და რეკომენდაციები

კვლევის საფუძველზე შეიძლება ჩამოყალიბდეს რამდენიმე დასკვნა. პირველი, საქართველოს საპენსიო რეფორმა პრინციპულად სწორად პასუხობს იმ დემოგრაფიულ და ფისკალურ გამოწვევებს, რომლებიც მხოლოდ უნივერსალურ პენსიაზე დაფუძნებულ

სისტემას გრძელვადიანად ასუსტებდა. თუმცა მრავალსვეტიანი მოდელის არსებობა თავისთავად არ ნიშნავს წარმატებას; აუცილებელია თითოეული სვეტის ფუნქციის მკაფიო გამიჯვნა და ერთმანეთთან კოორდინაცია. პირველი სვეტი უნდა დარჩეს სოციალური მინიმუმის გარანტად, მეორე სვეტი – ინდივიდუალური დაგროვებისა და გრძელვადიანი საინვესტიციო შემოსავლის წყაროდ, ხოლო მესამე სვეტი – დამატებითი ნებაყოფლობითი დაზოგვისა და კერძო სექტორის ჩართულობის სივრცედ.

მეორე, მმართველობის რეფორმა უნდა შეფასდეს ფიდუციური დამოუკიდებლობისა და პროფესიული კომპეტენციის კრიტერიუმებით. ორსაბჭოიანი მოდელის გაუქმება და ერთიანი მმართველობითი საბჭოს შექმნა შეიძლება ზრდიდეს მოქნილობას, მაგრამ იგი მხოლოდ მაშინ იქნება დადებითი ნაბიჯი, თუ დანიშვნის პროცედურები გამჭვირვალე, კონკურენტული და პოლიტიკური გავლენისგან მაქსიმალურად დაცული იქნება. საპენსიო აქტივები არ უნდა აღიქმებოდეს როგორც სახელმწიფო განვითარების პროექტების დაფინანსების ინსტრუმენტი; მათი ძირითადი დანიშნულება მონაწილეთა ინტერესების დაცვა და გრძელვადიანი რეალური ამონაგების უზრუნველყოფაა.

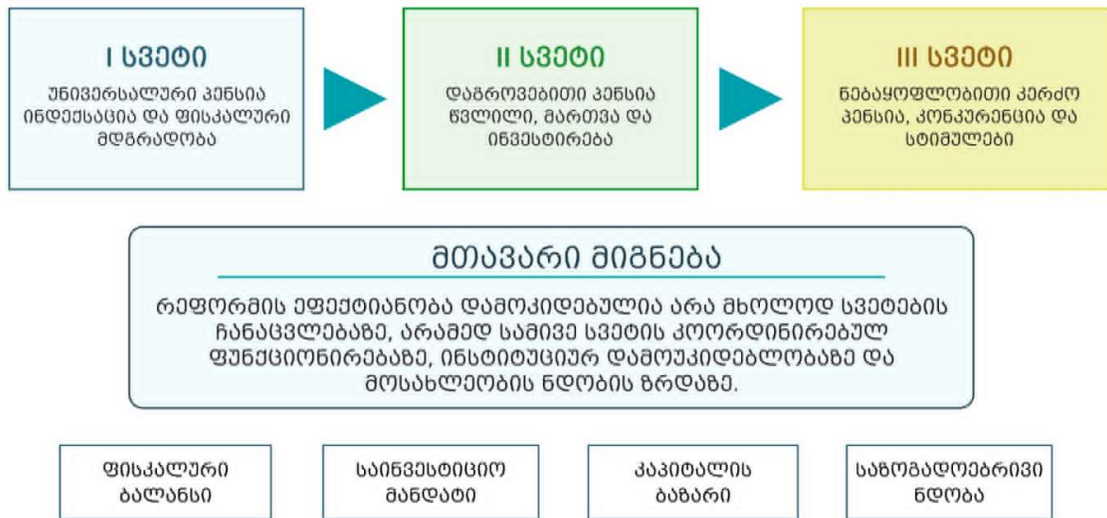
მესამე, აუცილებელია საინვესტიციო ინფრასტრუქტურისა და კაპიტალის ბაზრის პარალელური განვითარება. საპენსიო ფონდი შეიძლება იყოს კაპიტალის ბაზრის მნიშვნელოვანი სტიმული, მაგრამ იგი ვერ იქნება ბაზრის განვითარების ერთადერთი პასუხისმგებელი აქტორი. საჭიროა კორპორატიული ობლიგაციების ბაზრის გამჭვირვალობა, ფასიანი ქაღალდების ლიკვიდურობის ზრდა, ემიტენტთა კორპორაციული მართვის ხარისხის გაუმჯობესება და რეგულატორების კოორდინაცია. ეს უზრუნველყოფს დივერსიფიკაციას და შეამცირებს ერთ სექტორზე ან ერთ ინსტრუმენტზე გადაჭარბებულ დამოკიდებულებას.

მეოთხე, მოსახლეობის ნდობის ზრდა უნდა გახდეს რეფორმის დამოუკიდებელი პოლიტიკის მიმართულება. რეკომენდებულია რეგულარული, მარტივად გასაგები ანგარიშები მონაწილეთა დანაზოგების შესახებ; რისკის პორტფელების შესახებ ვიზუალური და პრაქტიკული განმარტებები; სკოლებში, უნივერსიტეტებსა და სამუშაო ადგილებზე ფინანსური განათლების მოდულები; რეგიონებში კონსულტაციის ხელმისაწვდომობა; და ისეთი კომუნიკაცია, რომელიც მოქალაქეებს აჩვენებს არა მხოლოდ ვალდებულებას, არამედ სარგებელსაც.

მეხუთე, მესამე სვეტის ამოქმედება უნდა დაეფუძნოს კერძო სექტორის რეალური მოტივაციის შექმნას. სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს საგადასახადო სტიმულები, ზედამხედველობის მკაფიო წესები და კონკურენციის გარემო, ხოლო სადაზღვევო და აქტივების მმართველმა კომპანიებმა უნდა შექმნან გამჭვირვალე, შედარებით მცირე ღირებულების მქონე და სხვადასხვა შემოსავლის ჯგუფზე მორგებული პროდუქტები. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დამსაქმებლის ჯგუფური სქემების წახალისება, რადგან ისინი ნებაყოფლობით პენსიას ფართო მასშტაბს მისცემს.

სურათი 1. საქართველოს საპენსიო რეფორმის სამსვეტიანი ლოგიკა და მმართველობითი გამოწვევები.

საქართველოს საპენსიო რეფორმა: მმართველობა და მდგრადობა



წყარო: მომზადებულია ავტორების მიერ

საბოლოო რეკომენდაციაა, რომ საპენსიო რეფორმის მონიტორინგი არ შემოიფარგლოს მხოლოდ ფინანსური მაჩვენებლებით. საჭიროა ინდიკატორების სისტემა, რომელიც მოიცავს ჩანაცვლების კოეფიციენტის პროგნოზს, მონაწილეთა ნდობის დონეს, საინვესტიციო რისკის მაჩვენებლებს, ადმინისტრაციულ ხარჯებს, მომსახურების ხარისხს, კერძო სექტორის მონაწილეთა რაოდენობას და დაბალშემოსავლიანი ჯგუფების დაცულობას. ამგვარი მმართველობითი ხედვა შექმნის შესაძლებლობას, საქართველოს საპენსიო სისტემა გადაიქცეს არა მხოლოდ დაგროვებითი აქტივების მექანიზმად, არამედ სოციალური დაცვის, ფინანსური განვითარების და გრძელვადიანი ეკონომიკური მდგრადობის ინსტრუმენტად.

გამოყენებული ლიტერატურა

- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“. (2005). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. (2020). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“. (2018). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს კანონი „ნებაყოფლობითი კერძო პენსიის შესახებ“. (2023). საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება №396. (2024). საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს საპენსიო ფონდის მმართველობითი საბჭოს წევრების შერჩევისა და დანიშვნის წესის დამტკიცების შესახებ.
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. (2016). არსებული სოციალური საპენსიო სისტემის მოდიფიკაცია და კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემის დანერგვა.
- საქართველოს მთავრობა. (2018). რეგულირების გავლენის შეფასება დაგროვებით საპენსიო რეფორმაზე.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2021). პენსიების ინდექსირება.
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). (2023). ქართული საპენსიო რეფორმის მომავალი.
- OECD. (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
- Davis, E. P., & Hu, Y.-W. (2008). Does funding of pensions stimulate economic growth? *Journal of Pension Economics and Finance*, 7(2), 221–249.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. World Bank.
- Meng, C., & Pfau, W. (2010). *The Role of Pension Funds in Capital Market Development*. GRIPS Policy Research Center.
- Schwarz, A. M., & Arias, O. S. (2014). *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. World Bank.
- Whitehouse, E. (2012). *Reversals of systemic pension reforms in Central and Eastern Europe: Implications*. OECD.

Governance Challenges and Future Development Prospects of Georgia's Pension Reform

Eka gegeshidze, Rusudan Rukhadze

Abstract

This article examines Georgia's pension reform from a governance perspective and assesses whether the emerging multi-pillar model can ensure adequate, fiscally sustainable and institutionally credible old-age income protection. The study is based on documentary material developed in a master's thesis, content analysis of legal and policy documents, a comparative review of four pension systems – Armenia, Sweden, Kazakhstan and Chile – and five in-depth interviews with representatives of the Pension Agency, the Ministry of Economy and Sustainable Development and the insurance sector. The central research question concerns the governance challenges revealed during the implementation of the pension reform and the institutional conditions required for the next stage of reform.

The findings indicate that the first pillar remains indispensable for poverty prevention and for guaranteeing a minimum social income in old age. Its long-term viability, however, depends on the consistent application of the indexation rule and on the monitoring of budgetary pressure. In the second pillar, the main challenges were the flexibility of the institutional structure, the establishment of investment infrastructure, the shortage of domestic expertise in asset management, the limited depth of the capital market and the level of public trust. The 2024 legislative amendments, which replaced the previous two-board model with a unified governing board, partly responded to the governance weakness identified in the research. At the same time, the new arrangement increases the importance of fiduciary independence, transparent appointments and safeguards against political influence. The introduction of the third pillar creates an opportunity to develop voluntary savings, private-sector competition and employer-based benefits; however, its effectiveness will depend on tax incentives, prudent supervision, product quality and citizens' financial literacy. The article concludes that the success of Georgia's pension reform should not be measured only by the amount of accumulated assets. More decisive indicators are the transparency of governance, the quality of risk management, the protection of participants' interests and the coherent coordination of all three pillars.

Keywords: *pension reform; funded pension; governance; fiscal sustainability; voluntary private pension; capital market.*