



ევროკავშირი
საქართველოსთვის

Project funded by the European Union



PROGRESSIVE
FORUM



Czech Development Agency

უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება საქართველოში: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

ექსპერტთა მოსაზრება

ავტორები:

- ანა დიაკონიძე - თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი სოციოლოგიაში; საქართველოს პროგრესული ფორუმის მკვლევარი.
- ია ერაძე - საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) ასოცირებული პროფესორი; საქართველოს პროგრესული ფორუმის მკვლევარი.
- ვახტანგ ნაცვლიშვილი - თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მოწვეული ლექტორი; საქართველოს პროგრესული ფორუმის მკვლევარი.

თბილისი, 2023

წარმოდგენილი სადაზღვევო სქემის ზოგიერთი კონსტიტუციური ასპექტი

ვახტანგ ნაცვლიშვილის მოსაზრება

შესავალი

მოცემული რეზიუმე მიმოიხილავს იმ კონსტიტუციურ შეზღუდვებსა და მოთხოვნებს, რომლებიც შესაძლოა მიემართოს პოლიტიკის ანგარიშში - „დასაქმებულთა სოციალური დაცვის გაძლიერება საქართველოში“ - წარმოდგენილ უმუშევრობის დაზღვევის სქემას. დოკუმენტი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) მიერ შემუშავდა, Expertise France-თან თანამშრომლობით, 2023 წელს.

შსო-ს ანგარიში წარმოადგენს საქართველოსთვის შემუშავებული სადაზღვევო სქემის სამ ვარიანტს, რომლებიც მთავარ დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის შედეგად მომზადდა. სქემის თითოეული ვარიანტი ითვალისწინებს სავალდებულო დაფარვას ყველა დასაქმებულისთვის, ვინც ანაზღაურებას იღებს და ვრცელდება ყველა სექტორზე. თითოეულ ვარიანტში, შენატანებიდან მიღებული შემოსავლების მინიმალური ზღვარი საარსებო მინიმუმს უთანაბრდება. სადაზღვევო სქემის სამი ვარიანტის შეჯამება შემდეგნაირად გამოიყურება:

ცხრილი 1. საქართველოსთვის შემუშავებული უმუშევრობის დაზღვევის სქემის პროექტის სამი ვარიანტის შეჯამება

	ვარიანტი A	ვარიანტი B	ვარიანტი C
საკვალიფიკაციო პერიოდი	6 თვე დასაქმების წინმსწრებ 12 თვით პერიოდში	12 თვე დასაქმების წინმსწრებ 24 თვით პერიოდში	12 თვე დასაქმების წინმსწრებ 36 თვით პერიოდში
შემწეობის მიღების მაქსიმალური ხანგრძლივობა	4 თვე	6 თვე	9 თვე
შემწეობის დონე	შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 50%	- შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 60% პირველი 3 თვის მანძილზე; - შენატანებიდან მიღებული საშუალო	- შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 65% პირველი 3 თვის მანძილზე; - შენატანებიდან მიღებული საშუალო

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

		შემოსავლის 40% დარჩენილი 3 თვის მანძილზე	შემოსავლის 45% მომდევნო 3 თვის მანძილზე; • საარსებო მინიმუმი დარჩენილი 3 თვის მანძილზე
მოცდის პერიოდი	7 დღე	7 დღე	7 დღე
შენატანებიდან მიღებული შემოსავალი	მაქსიმალური: შენატანებიდან მიღებული ეროვნული საშუალო შემოსავლის 1.5-მაგი ოდენობა; მინიმალური: საარსებო მინიმუმი	მაქსიმალური: შენატანებიდან მიღებული ეროვნული საშუალო შემოსავლის 2-მაგი ოდენობა; მინიმალური: საარსებო მინიმუმი	მაქსიმალური: შენატანებიდან მიღებული ეროვნული საშუალო შემოსავლის 2.5-მაგი ოდენობა; მინიმალური: საარსებო მინიმუმი
შენატანების ჯამური განაკვეთი	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.1%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.4%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.7%
რეკომენდებული განაკვეთი დამსაქმებლებისთვის	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.55%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.7%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.85%
რეკომენდებული განაკვეთი დასაქმებულებისთვის	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.55%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.7%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.85%

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

შემდგომში მიმოვიხილავთ კონსტიტუციურ დანაწესებს გადასახადებისა და სოციალური შენატანების შესახებ და დავინტერესდებით, შეიძლება თუ არა ჩაითვალოს უმუშევრობის სავალდებულო დაზღვევა გადასახადად. ეს უმნიშვნელოვანესი საკითხია, რადგან საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს ახალი გადასახადის შემოღებას სპეციალური რეფერენდუმის გარეშე. ასევე, კონსტიტუციურ მოთხოვნებთან მიმართებით განვიხილავთ შემოთავაზებული უმუშევრობის დაზღვევის სქემის ისეთ ასპექტებს, როგორიცაა მინიმალური შენატანები, შენატანის განაკვეთები, და დაფარვა.

არის თუ არა უმუშევრობის დაზღვევა გადასახადი?

საქართველოს კონსტიტუცია კრძალავს პარლამენტის მიერ გადასახადების (გარდა აქციზისა) შემოღებას და გაზრდას სპეციალური რეფერენდუმის ჩატარების გარეშე, რომლის ინიცირება მხოლოდ მთავრობას შეუძლია. [2] ვენეციის კომისიის - საკონსტიტუციო სამართლის სფეროში ევროპის საბჭოს მრჩეველთა ორგანოს - თანახმად, გადასახადების შესახებ რეფერენდუმი იშვიათობაა შედარებით სამართალში. ის, პრინციპს - „არ არსებობს დაბეგვრა წარმომადგენლობის გარეშე“, აქცევს პრინციპად - „არ არსებობს დაბეგვრა რეფერენდუმის გარეშე,“ - რაც საქართველოს პარლამენტს საგადასახადო პოლიტიკის ციკლიდან თითქმის მთლიანად რიყავს.[3] საქართველოს ორგანული კანონი ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ დამატებით აკონკრეტებს, რომ გადასახადებთან დაკავშირებით რეფერენდუმზე შესაძლებელია გავიდეს მხოლოდ საერთო გადასახადების გაზრდის საკითხი. რეფერენდუმის ჩატარება პროგრესული დაბეგვრის თაობაზე აკრძალულია. [4]

ახალი გადასახადის შემოსაღებად ან არსებულის გასაზრდელად რეფერენდუმის ჩატარების კონსტიტუციური ვალდებულება თანამედროვე სამართლის ისტორიაში განსაკუთრებული და ანალოგის არმქონე მოვლენაა. საქართველოს კონსტიტუციაში საგადასახადო რეფერენდუმის დაფიქსირების იდეა ეკონომიკური თავისუფლების პრინციპის ხელშეუხებლობისთვის კონსტიტუციური საფუძვლის შექმნას ემსახურებოდა.[5] ბევრი თვლის, რომ აღნიშნული დებულება ქვეყნის კონსტიტუციაში ნეოლიბერალურ იდეოლოგიას ამკვიდრებს და ზღუდავს მომავალი მთავრობების უნარს, გარდაქმნან ეკონომიკური მმართველობის ამჟამინდელი ნეოლიბერალური მოდელი.[6]

არის კი უმუშევრობის დაზღვევა გადასახადი? სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, საჭიროა თუ არა ქვეყანაში სავალდებულო სოციალური შენატანების სქემის დანერგვამდე სპეციალური რეფერენდუმის ჩატარება? საგადასახადო რეფერენდუმის თაობაზე საკონსტიტუციო ჩანაწერი 2010 წელს გაჩნდა. 2017 წელს საქართველოს პარლამენტმა შეცვალა პუნქტი საგადასახადო რეფერენდუმის შესახებ და გააკეთა მკაფიო დათქმა, რომლის თანახმად, საპენსიო დანაზოგი და სადაზღვევო შენატანები არ უნდა ჩაითვალოს გადასახადად.[7] როგორც ჩანს, ამგვარი დათქმით, კონსტიტუცია პარლამენტს საშუალებას აძლევს განავითაროს შენატანებზე დაფუძნებული სოციალური უზრუნველყოფის სქემები საგადასახადო რეფერენდუმის შესახებ დებულებით შეზღუდვის გარეშე. ამასთანავე, საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის - კონსტიტუციის გადასინჯვის მიზნით შექმნილი ორგანოს - სესიის ანგარიშები ცალსახად ადასტურებს, რომ ასეთი დათქმის მიზანი იყო პარლამენტს საკუთარი დისკრეციის ფარგლებში მიეღო გადაწყვეტილებები ისეთი სავალდებულო შენატანების თაობაზე, როგორიცაა, მაგალითად, უმუშევრობის დაზღვევა.

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

გარდა ამისა, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ თავის პრეცედენტულ გადაწყვეტილებებში[8] განსაზღვრა გადასახადის ცნების რამდენიმე პრინციპი:

- გადასახადი არის სავალდებულო გადასახდელი, რომელსაც პირი უხდის მთავრობას;
- გადასახადი ემსახურება სახელმწიფოს ფუნქციონირებისთვის საჭირო ფინანსური სახსრების შეგროვებას;
- გადასახადს აქვს მიუგებელი ხასიათი, იმდენად, რამდენადაც გადახდის განხორციელებისას სახელმწიფოს მხრიდან სანაცვლო ნაბიჯის გადადგმის მოლოდინი არ არსებობს;
- სავალდებულო გადასახდელი, რომელიც ემსახურება პირის მიერ გარკვეული სარგებლის ან საჯარო მომსახურების მიღებას, თუ კონკრეტული საჯარო მიზნის მიღწევას, არ შეიძლება გადასახადად ჩაითვალოს.

უმუშევრობის დაზღვევა თითქმის არ ერგება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ პრინციპებს. უმუშევრობის შენატანი ნამდვილად არის ხელისუფლებისთვის გადახდილი სავალდებულო გადასახდელი, მაგრამ, გადასახადისგან განსხვავებით, ის უზრუნველყოფს სოციალური შემწეობის მიღებას. მაშასადამე, სავალდებულო ხასიათის მიუხედავად, შენატანები ხორციელდება არა ზოგადად სახელმწიფოს ფუნქციონირებისთვის, არამედ უმუშევრობის დროს სოციალური დაცვის უფლების უზრუნველსაყოფად.

ამდენად, სოციალური დაცვის შენატანები არ შეიძლება ჩაითვალოს ახალ გადასახადად და უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღებამდე სპეციალური რეფერენდუმის ჩატარება საჭირო არ არის.

შენატანებიდან მიღებული მინიმალური შემოსავალი

შსო-ს პოლიტიკის ანგარიში დიზაინის ყველა ვარიანტში რეკომენდაციას იძლევა, რომ შენატანებიდან მიღებული მინიმალური შემოსავალი საარსებო მინიმუმს უთანაბრდებოდეს. საარსებო მინიმუმი არის საარსებო საშუალებების ის ყველაზე მცირე რაოდენობა, რომელიც საჭიროა ადამიანის ფიზიოლოგიური და სოციალური საჭიროებების დასაფარად. ხელისუფლებისთვის საარსებო მინიმუმი წარმოადგენს საწყის ნიშნულს, რომლის მიხედვითაც სხვადასხვა ორგანოები განსაზღვრავენ საცხოვრებლად აუცილებელი დახმარების ძირითად ღონისძიებებს, არეგულირებენ პენსიას, შემწეობას თუ სხვა სახის შეღავათებს.[9]

ჩანს, რომ უმუშევრობის შემწეობის მინიმალური რაოდენობის დაწესება დამკვიდრებული პრაქტიკაა კეთილდღეობის რეჟიმებში. ის უზრუნველყოფს, რომ უმუშევრობის დაზღვევის სქემა არ გამოირიცხავდეს დაბალშემოსავლიან და მოწყვლად მუშაკებს, რომლებიც, როგორც წესი, ყველაზე მეტად ზარალდებიან შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის დროს. უნდა ითქვას, რომ საქართველოში საარსებო მინიმუმის დადგენის მეთოდოლოგია წლებია სადავო საგანია. თუმცა, უფრო და უფრო მეტი თანხმდება იმაზე, რომ არსებული საარსებო მინიმუმი არ ასახავს სურსათის რეალურ ხარჯებს, რომ აღარაფერი ვთქვათ სოციალური და კულტურული ცხოვრების ხარჯებზე.[10]

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

საარსებო მინიმუმის გამოთვლის მეთოდოლოგია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში ჯერ არ გასაჩივრებულა. თუმცა, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გამოყენებული განმარტების მიხედვით, საარსებო მინიმუმს აქვს ორი განზომილება, რომელთა დაკმაყოფილებაც აუცილებელია. პირველი - ინდივიდის ფიზიკურ არსებობას ეხება და მოიცავს საკვების, ტანსაცმლის, საცხოვრებლის, გათბობის, ჰიგიენისა და ჯანმრთელობის საჭიროებებს. მეორე განზომილება სოციალურ-კულტურული ხასიათისაა და მიზნად ისახავს სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში საბაზისო დონეზე მონაწილეობის უზრუნველყოფას. ეს ორი ელემენტი კუმულატიურად უნდა სრულდებოდეს: ხელისუფლებას არ შეუძლია უგულებელყოს სოციალურ-კულტურული განზომილება იმ არგუმენტით, რომ ფიზიკური არსებობის საშუალებებია უზრუნველყოფილი.

კონსტიტუცია საქართველოს სოციალურ სახელმწიფოდ აცხადებს.[11] გერმანიის საკონსტიტუციო იურისდიქციიდან გამომდინარე, sozialstaat-ის პრინციპი, ნორმატიული გაგებით, მოითხოვს, რომ მთავრობა მიყვებოდეს სოციალურ სამართლიანობას, როგორც კონსტიტუციით განმტკიცებულ მიზანს. პრაქტიკული თვალსაზრისით, ის სახელმწიფოს ავალდებულებს, მინიმალური დახმარება უზრუნველყოს ყველა მოწყვლადი პირისთვის, ვისაც ამის საჭიროება აქვს. ეს საჭიროებები კი, აუცილებელია, განისაზღვროს სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე, რათა გადახდილმა შემწეობამ დაფაროს მინიმალური საარსებო ხარჯები.[12]

მაშასადამე, შენატანებიდან მიღებული მინიმალური შემოსავლის საარსებო მინიმუმისთვის გათანაბრება კონსტიტუციურად მისაღები სტანდარტია. თუმცა, თავად საარსებო მინიმუმის გამოთვლის მეთოდოლოგია უნდა გადაიხედოს ისე, რომ იგი შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს და რეალურ ხარჯებს, რომელთა საფუძველზეც საარსებო მინიმუმი დაანგარიშდება.

შენატანის განაკვეთი

შსო-ს პოლიტიკის ანგარიში დიზაინის სამივე ვარიანტში წარმოდგენს რეკომენდებული შენატანების განაკვეთებს: A ვარიანტში - 1.1 პროცენტი, B ვარიანტში - 1.4 პროცენტი, ხოლო, C ვარიანტში - 1.7 პროცენტი. სამივე ვარიანტში შენატანების ჯამური განაკვეთი თანაბრად უნდა განაწილდეს დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერჯერობით არ განუხილავს კონსტიტუციური სტანდარტები, რომლებიც კონკრეტულად განსაზღვრავს სადაზღვევო შენატანების განაკვეთებს. თუმცა, როდესაც საქმე ეხება ფისკალური პოლიტიკის კონსტიტუციურობას, სასამართლო დიდი ხანია განმასხვავებელ რეჟიმს იყენებს. სასამართლოს პრეცედენტული სამართლის მიხედვით, ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს ფისკალურ საკითხებში ფართო დისკრეცია აქვთ. თუმცა ეს დისკრეცია შეუზღუდავი არ არის.[13] საქმეზე, რომელიც ეხება გადასახადების კონსტიტუციურობას, სასამართლომ დაადგინა, რომ გადასახადის განაკვეთები შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი იმდენად მაღალი და თვითნებურია, რომ ძირს უთხრის საკუთრების უფლების არსს; სხვა შემთხვევაში, ფისკალური პოლიტიკა ხელისუფლების შტოების გადასაწყვეტია.[14]

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

ამრიგად, თვალსაჩინოა, რომ შემოთავაზებული შენატანების განაკვეთები კონსტიტუციურ მოთხოვნებს შეესაბამება.

დაფარვა და თანასწორობა

შსო-ს პოლიტიკის ანგარიშში წარმოდგენილი დიზაინის ყველა ვარიანტი საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული ყველა ანაზღაურებადი მუშაკის სავალდებულო დაფარვას უზრუნველყოფს. თუმცა, შემოთავაზებული სქემის გარეთ რჩებიან თვითდასაქმებული და ატიპური მუშაკები. მშრომელთა ამ ჯგუფის გამორიცხვამ შესაძლებელია კიდევ უფრო გააუარესოს მათი სამუშაო პირობები და დამსაქმებლები წახალისოს ყალბ თვითდასაქმებას ან არაფორმალურ სამუშაოს დაეყრდნონ. ამით კი, თავიდან აიცილონ უმუშევრობის შენატანების გადახდა.

საქართველოს კონსტიტუცია თანასწორობის უფლებას უზრუნველყოფს და ნებისმიერი ნიშნით დისკრიმინაციას კრძალავს.[15] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო იყენებს სხვადასხვა კონსტიტუციურ ტექსტს იმ კანონთა კონსტიტუციურობის განხილვისას, რომლებიც თანასწორ პირებს უთანასწოროდ ეპყრობა. ამგვარად, სასამართლო აფასებს რამდენად ინტენსიურია უთანასწორო მოპყრობა და იკვლევს, არსებობს თუ არა ობიექტურად გამართლებული საფუძველი ერთი შეხედვით თანასწორი პირების მიმართ განსხვავებული მოპყრობისთვის.[16] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ არ განუხილავს კანონის კონსტიტუციურობა, რომელიც განასხვავებს სტანდარტულ და ატიპურ მუშაკებს და ამ უკანასკნელს გამორიცხავს სოციალური დაცვის პოლიტიკიდან. თუმცა, შსო-ს პოლიტიკის ანგარიშში წარმოდგენილი არგუმენტი - რომ ადმინისტრაციული გამოწვევების გამო, უმუშევრობის დაზღვევის სქემა თვითდასაქმებულებს არ უნდა ფარავდეს, სულ მცირე, მანამ, სანამ სქემა ეფექტური და მდგრადი არ აღმოჩნდება სტანდარტული მუშაკებისთვის - როგორც ჩანს, კონსტიტუციურად არ ამართლებს თვითდასაქმებული და ატიპური მუშაკების გამორიცხვას.

სხვადასხვა იურისდიქციაში ამ საკითხის გარშემო პრეცედენტული სამართალი განვითარდა. მექსიკაში ეროვნულმა უზენაესმა სასამართლომ სტანდარტულ მუშაკებსა და ატიპურ მუშაკებს შორის უთანასწორო მოპყრობა დისკრიმინაციულად და თანასწორობის პირობებში სოციალური უზრუნველყოფის უფლების დარღვევად მიიჩნია. სამხრეთ აფრიკაში საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო ოჯახებში დასაქმებულების გამორიცხვა პროფესიული დაზიანების შესახებ კანონის ფარგლებიდან.[17]

მაშასადამე, საჭიროა, რომ ან დაზღვევის შემოთავაზებული სქემების დაფარვის სფერო იმგვარად გაფართოვდეს, რომ თვითდასაქმებულ და ატიპურ მუშაკებს მოიცავდეს ან ამ უკანასკნელთათვის უმუშევრობის დროს სოციალური დაცვის ალტერნატიული სქემა შეიქმნას.

დასკვნითი შენიშვნები

ზემოაღნიშნული განხილვის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ უმუშევრობის შენატანები, მიუხედავად მათი სავალდებულო ხასიათისა, არ უნდა ჩაითვალოს გადასახადად. საქართველოს კონსტიტუცია მკაფიოდ განასხვავებს შენატანებსა და გადასახადებს და პარლამენტს უფლებას აძლევს, სპეციალური რეფერენდუმის გარეშე მიიღოს უმუშევრობის დაზღვევის სქემა. მეტიც, უმუშევრობის დაზღვევა არც ქვეყნის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ გადასახადის კრიტერიუმებს ერგება.

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის შემოღებას აქვს პოტენციალი, სამუშაოს გარეშე დარჩენილი მშრომელები სიღარიბის რისკისგან დაიცვას. თუმცა, როგორც ითქვა, ქვეყანას სჭირდება უფრო ოპტიმალური პოლიტიკის ნაზავი არაფორმალური და ატიპური მუშაკების დასაფარად და შენატანებით მიღებული მინიმალური შემოსავლის უზრუნველსაყოფად. ეს იმ დაბალანაზღაურებად მშრომელებს, რომლებიც დასაქმების დროს უკვე იმყოფებიან სიღარიბის საფრთხის წინაშე, საშუალებას მისცემს შეინარჩუნონ საარსებოდ აუცილებელი მინიმალური შემოსავალი სამსახურის დაკარგვის დროს.

[1] International Labour Organization. 2023. Strengthening Social Protection for Workers in Georgia. Report II: Actuarial assessment of the proposed unemployment insurance scheme. Budapest: ILO.

[2] Constitutional Law of Georgia on the Amendments and Changes to the Constitution of Georgia (adopted on October 13, 2017). Article 2.6. This paragraph is in force until 2030.

[3] The Venice Commission (European Commission for Democracy through Law), 2017. Opinion 876/2017 on the Draft Revised Constitution adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session. pp. 10-1.

[4] The Organic Law of Georgia on Economic Freedom (adopted by Parliament on June 1, 2011), Article 1.5. The Organic Law allows the government to temporarily increase taxes for up to three years without holding a referendum (see Article 1.6).

[5] Mikheil Saakashvili, Kakha Bendukidze, Georgia – the Most Radical Catch-Up Reforms, in *The Great Rebirth. Lesson from the Victory of Capitalism over Communism* (Anders Aslund and Simeon Djankov, eds.). Peterson Institute for International Economics. Washington, DC. p. 149.

[6] See, e.g. Giorgi Maisuradze, 2020. A Pandemic and the Uncompleted Project of Georgian Statehood. Heinrich Boll Stiftung, South Caucasus Region. Tbilisi; Sopiko Japaridze, 2017. The Oligarchs' Constitution. Jacobin Magazine.

[7] Constitutional Law of Georgia on the Amendments and Changes to the Constitution of Georgia (adopted on October 13, 2017). Article 2.6.

[8] See, e.g. The Constitutional Court of Georgia, Judgement N2/7/667, December 28, 2017; The Constitutional Court of Georgia, Judgement2/5/700, July 26, 2018; The Constitutional Court of Georgia, Ruling N1/6/1663, February 22, 2023; The Constitutional Court of Georgia, Judgement N2/1/877, December 25, 2020; The Constitutional Court of Georgia, Ruling N1/23/1487, November 12, 2020; The Constitutional Court of Georgia, Judgement N2/3/1279, July 5, 2019.

[9] According to the Law of Georgia on the Calculation of the Subsistence Minimum (adopted by Parliament on April 17, 1997), the subsistence minimum reflects consumer goods per capita in value terms, which ensures the meeting of minimum physiological and social needs according to the level of the socio-economic development of the country (Article 2).

[10] The Public Defender of Georgia and The Georgian Trade Union Confederation. 2016. The Compliance of the Georgian Minimum Wage Policy with the Social-Economic Development of the Country and International Commitments. Georgian version available at: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113055440583.pdf> [10.11.2023].

[11] According to Article 5.4 of the Constitution of Georgia, “the state shall take care of human health care and social protection, ensuring the subsistence minimum and decent housing, and protecting the welfare of the family. The State

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

shall promote the employment of citizens. Conditions for providing the subsistence minimum shall be determined by law.”

[12] See, Gantchev, Valery. 2020. Welfare Sanctions and the Right to a Subsistence Minimum: a troubled marriage. European Journal of Social Security, 22(3), 257-272.

[13] See, e.g. The Constitutional Court of Georgia, Judgement2/5/700, July 26, 2018; The Constitutional Court of Georgia, Judgement N2/7/667, December 28, 2017.

[14] The Constitutional Court of Georgia, Judgement N2/7/667, December 28, 2017.

[15] See Article 11 of the Constitution of Georgia, according to which “any discrimination on the grounds of race, color, sex, origin, ethnicity, language, religion, political or other views, social affiliation, property or titular status, place of residence, or on any other grounds shall be prohibited.”

[16] The Constitutional Court of Georgia relies on two different tests – the Strict Scrutiny Test and the Rational Differentiation Test – to evaluate the constitutionality of laws implying the unequal treatment between seemingly equal persons. For the sake of brevity, we do not discuss those tests in a nuanced way.

[17] International Labour Organization. 2022. Making the right to social security a reality for domestic workers. A global review of policy trends, statistics, and extension strategies. Geneva.

წინადადება საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის შემოღების თაობაზე და მისი გავლენა საქართველოს შრომის ბაზარზე ანა დიაგნოზის მოსაზრება

შესავალი

წინამდებარე ნაშრომი მიზნად ისახავს საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის (UI) შემოთავაზებული სქემის პოტენციური გავლენის შეფასებას. სქემა შსო-ს მიერ 2023 წელს შემუშავდა Expertise France-თან თანამშრომლობით და ქვემოთ მოცემული გრაფა 1 წარმოდგენს მის სამ ვარიანტს. სამივე ითვალისწინებს დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ყოველთვიურ შენატანებს, ხოლო, შენატანებით მიღებულ მინიმალურ შემოსავალს ეროვნულ საარსებო მინიმუმს უთანაბრებს. როგორც კონცეფციის დოკუმენტშია მითითებული, ასეთი დაბალი ზღვრის დაწესება სისტემაში დაბალანაზღაურებადი პირების ჩართვას ემსახურება. შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის მაქსიმალურ ოდენობად A ვარიანტით განისაზღვრა 1,5-ჯერ ეროვნული საშუალო ხელფასის ოდენობა, B ვარიანტით - 2-ჯერ ეროვნული საშუალო შემოსავლის ოდენობა, ხოლო, C ვარიანტით - 2.5-ჯერ ეროვნული საშუალო შემოსავლის ოდენობა. წარმოდგენილთაგან, ყველაზე მოკრძალებული - A, ხოლო, გულუხვი - C ვარიანტია. გულუხვობის დონის გათვალისწინებით (შემწეობის ხანგრძლივობა 9 თვე) ვარიანტი C აწესებს შენატანის უმაღლეს განაკვეთს (შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.7 პროცენტს) და ვარიანტი A მოითხოვს ყველაზე მცირე შენატანის განაკვეთს (შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.1 პროცენტს).

გრაფა 1: წინადადება საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის შემოღების თაობაზე

	ვარიანტი A	ვარიანტი B	ვარიანტი C
საკვალიფიკაციო პერიოდი	6 თვე დასაქმების წინმსწრებ 12 თვიან პერიოდში	12 თვე დასაქმების წინმსწრებ 24 თვიან პერიოდში	12 თვე დასაქმების წინმსწრებ 36 თვიან პერიოდში
შემწეობის მიღების მაქსიმალური ხანგრძლივობა	4 თვე	6 თვე	9 თვე
შემწეობის დონე	შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 50%	- შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 60% პირველი 3 თვის მანძილზე; - შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 40%	- შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 65% პირველი 3 თვის მანძილზე; - შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 45%

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

		დარჩენილი 3 თვის მანძილზე	მომდევნო 3 თვის მანძილზე; • საარსებო მინიმუმი დარჩენილი 3 თვის მანძილზე
მოცდის პერიოდი	7 დღე	7 დღე	7 დღე
შენატანებიდან მიღებული შემოსავალი	მაქსიმალური: შენატანებიდან მიღებული ეროვნული საშუალო შემოსავლის 1.5-მაგი ოდენობა; მინიმალური: საარსებო მინიმუმი	მაქსიმალური: შენატანებიდან მიღებული ეროვნული საშუალო შემოსავლის 2-მაგი ოდენობა; მინიმალური: საარსებო მინიმუმი	მაქსიმალური: შენატანებიდან მიღებული ეროვნული საშუალო შემოსავლის 2.5-მაგი ოდენობა; მინიმალური: საარსებო მინიმუმი
შენატანების ჯამური განაკვეთი	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.1%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.4%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 1.7%
რეკომენდებული განაკვეთი დამსაქმებლებისთვის	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.55%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.7%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.85%
რეკომენდებული განაკვეთი დასაქმებულებისთვის	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.55%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.7%	შენატანებიდან მიღებული შემოსავლის 0.85%

წყარო: შსო, 2023

უმუშევრობის დაზღვევის დანერგვის შედეგად მოსალოდნელი სარგებელი

არსებობს, სულ მცირე, ორი სფერო, სადაც დაზღვევის სქემის შემოღებით დადებითი შედეგებია მოსალოდნელი. უპირველეს ყოვლისა, ისტორიულად, უმუშევრობის შემწეობა შემუშავდა, როგორც დაქირავებული თანამშრომლების სოციალური დაცვის ღონისძიება. როგორც შსო-სა და გაეროს ქალთა ორგანიზაციის¹ ბოლო შეფასებაშია ნათქვამი, საქართველოში სოციალური დაცვის შეღავათები/ზომები მოსახლეობის თითქმის ყველა ჯგუფისთვის არსებობს, გარდა მშრომელებისა (დაქირავებული თანამშრომლებისა). ეს მნიშვნელოვანი ხარვეზია, რადგან სოციალური დაცვის სისტემის ძირითად ნაწილს, საშემოსავლო გადასახადებისა და სოციალური შენატანების გადახდის გზით, სწორედ

¹ UN Women/ILO (2020): Assessment of the Social Protection System in Georgia: <https://shorturl.at/qFIM5>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

დაქირავებული მშრომელები აფინანსებენ. ამის მიუხედავად, სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში ისინი ყოველგვარი მხარდაჭერის გარეშე რჩებიან. უმუშევრობის შემწეობა იქნება უსაფრთხოების ბაღე, რომელიც უმუშევრობის დროს მშრომელთა უსაფრთხოების განცდას უზრუნველყოფს. ეს არის პრევენციული მექანიზმი, რომელიც ხელს შეუშლის მშრომელთა სიღარიბეში ჩავარდნას სამსახურის დაკარგვის შემდეგ, რითაც გააუმჯობესებს ქვეყნის საერთო სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას. უმუშევარი პირი ნაკლები წნეხის ქვეშაა, რომ სამსახურის დაკარგვის შემდეგ ნებისმიერ შეთავაზებას დათანხმდეს და შესაძლებლობა უჩნდება, მეტი დრო დაუთმოს საკუთარი შესაძლებლობებისა და უნარების დახვეწასა და უკეთესი სამსახურის ძიებას. ამ პროცესმა შესაძლოა გაზარდოს მუშაკთა კვალიფიკაციის დონე - ერთ-ერთი გამოწვევა, რომელსაც დღეს დამსაქმებლები აწყდებიან.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია ფორმალური დასაქმების მიმზიდველობის გაზრდა და ამით არაფორმალური დასაქმების წილის შემცირება. საქართველოში ჩატარებულ რამდენიმე კვლევაში² მშრომელებმა (მათ შორის, არაფორმალურმა მუშაკებმა) მზადყოფნა გამოთქვეს, რომ თავიანთი შემოსავლის გარკვეული ნაწილი დათმონ თუ ეს უმუშევრობის დროს მათ ფინანსურ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს. ამრიგად, უმუშევრობის დაზღვევის სქემამ, შესაძლებელია, ხელი შეუწყოს მეტი მუშაკის არაფორმალურიდან ოფიციალურ დასაქმებაზე გადაყვანას.

დაბოლოს, უმუშევრობის დაზღვევის სქემის დანერგვა ასევე დადებითად იმოქმედებს საქართველოში დასაქმების სერვისების ხარისხზე. ამ დროისთვის სამუშაოს მაძიებლებს დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო სთავაზობს დახმარებას სამუშაოს პოვნასა (სამუშაო მედიაცია) თუ შრომის ბაზრის აქტიურ ღონისძიებებში ჩართვაში. ამ ყველაფერს, როგორც წესი, სამუშაოზე ფაქტობრივ განთავსებამდე, სულ მცირე, ორი-სამი კვირა სჭირდება. შრომის ბაზარზე არსებული არასტაბილურობის დონის გათვალისწინებით, უმუშევრები ხშირად ვერ ახერხებენ დროის დახარჯვას თვითგანვითარებაზე (შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის ღონისძიებებში დარეგისტრირება ან სამსახურების განხილვა დასაქმების მრჩეველთან ერთად) და მიმართავენ არაფორმალურ სამუშაოს, რომელიც მყისიერ ფინანსურ სარგებელს იძლევა. დასაქმების სამსახურთან თანამშრომლობის მოტივაცია შეიძლება გაიზარდოს, როდესაც სამუშაოს მაძიებლებს შესთავაზებენ ფულად სარგებელს სამუშაოს ძიების პერიოდში.

² UN Women (2021): Regulatory Impact Assessment of ILO C189 – Domestic Workers Convention: <https://shorturl.at/mGQY4>

შესაძლო უარყოფითი გავლენა შრომით ბაზარზე

დაფარვა: ვინ რჩება სისტემის გარეთ?

უმუშევრობის დაზღვევის სისტემების დანერგვასთან დაკავშირებული გამოწვევები მსხვილი არაფორმალური სექტორის მქონე ნაკლებად განვითარებულ ეკონომიკებში, როგორც წესი, დაფარვის საკითხს უკავშირდება. დიზაინიდან გამომდინარე, უმუშევრობის დაზღვევა მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებულ მშრომელებს დაფარავს - საქართველოში დასაქმებული მოსახლეობის 68%-ს³. მუშაკთა სულ მცირე 3 სხვა ძირითადი ჯგუფი არსებობს, რომელიც სისტემის მიღმა დარჩება (თავდაპირველად მაინც): თვითდასაქმებულები, არაფორმალური და არასტანდარტული მშრომელები. ვადასტურებ, რომ რეალურ ცხოვრებაში ამ სამი კატეგორიის მუშაკებს შორის არის კვეთა, თუმცა ანალიტიკურად ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდებიან და თითოეულს საკუთარი საჭიროებები და სირთულებები აქვს უმუშევრობის დაზღვევის სისტემაში ჩართვისთვის.

შსო-ს წინადადება აღიარებს, რომ სისტემა თვითდასაქმებულებს არ დაფარავს და ასევე აღნიშნავს, რომ არსებობს შესაძლებლობა, სქემა მოგვიანებით გაიხსნას მშრომელთა ამ ჯგუფის ჩართვის მიზნით, როგორც კი სისტემა კარგად ჩამოყალიბდება. ეს მართლაც გავრცელებული პრაქტიკაა მთელ მსოფლიოში და საქართველოშიც შესაძლებელია მისი გამოყენება. თუმცა, თვითდასაქმებულებთან მთავარი პრობლემა ის არის, რომ არსებობს მორალური საფრთხის მაღალი რისკი, რადგან „დამსაქმებელი“ სახეზე არ არის. ამიტომ, რთულდება უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის ადმინისტრირება, რადგან ის იმ შემთხვევისთვისაა შექმნილი, როდესაც დასაქმებულს ნების საწინააღმდეგოდ ათავისუფლებენ, თვითდასაქმებულებთან კი შეუძლებელია იმის დადგენა, „გათავისუფლება“ როდის ხდება. მიუხედავად ამისა, თვითდასაქმებულებს ხშირად იწვევენ სისტემაში გასაწევრიანებლად და ისინი ნებაყოფლობით ფარავენ როგორც თანამშრომლის, ასევე დამსაქმებლის წილს შენატანებში.

შენიშნული თვითდასაქმების შემთხვევაში საქმე უფრო რთულდება⁴. ასეთ დროს, მუშაკი ფორმალურად არის დარეგისტრირებული, როგორც თვითდასაქმებული, მაგრამ რეალურად „დასაქმების მსგავს ურთიერთობაში“ არის სხვა მხარესთან, რომელიც აკონტროლებს სამუშაო დროსა და პირობებს. ბოლოდროინდელმა კვლევამ⁵ აჩვენა, რომ საქართველოში ასეთი მუშაკების წილი საკმაოდ დიდია და მოიცავს მრავალ ფენას პლატფორმის მუშაკებიდან (აპლიკაციებზე დაფუძნებული პლატფორმების მძღოლები, კურიერები) სილამაზის ინდუსტრიის მუშაკებამდე, ფრილანსერებამდე და ა.შ.

³ National Statistics Office of Georgia (2023): <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/683/dasakmeba-umushevroba>

⁴ ILO (2016): The Rise of the “Just-in-time workforce” - https://www.ilo.org/travail/info/publications/WCMS_443267/lang-en/index.htm

⁵ Social Justice Centre (2021), Informal & Nonstandard Labour in Georgia: <https://shorturl.at/rGIU8>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სექტმის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

არანაკლებ მნიშვნელოვანი საკითხია, რომ (არასასოფლო-სამეურნეო) არაფორმალური მშრომელები წარმოადგენენ საქართველოში სამუშაო ძალის 28%-ს⁶. ამრიგად, ამ სამივე კატეგორიის მუშაკები ერთად შეადგენენ სამუშაო ძალის მნიშვნელოვან წილს, რომლებიც ვერ უერთდებიან უმუშევრობის დაზღვევის სისტემას. ერთი მხრივ, ეს შეზღუდავს სისტემის ეფექტურობას, რადგან პირს უთხრის შენატანების ბაზას და, მეორე მხრივ, კიდევ უფრო გაზრდის შრომის ბაზრის სეგმენტაციას. ეს უკანასკნელი უფრო დეტალურად არის აღწერილი ქვემოთ.

შრომის ბაზარზე სეგმენტაციის გაზრდა: გამარჯვებულები და დამარცხებულები

თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ უმუშევრობის დაზღვევიდან მისაღები სარგებელი შენატანების პროპორციულია, ლოგიკურია, რომ მაღალანაზღაურებად პირებს ექნებათ უკეთესი შემწეობა დაბალანაზღაურებად მშრომელებთან შედარებით (რადგან მაღალი ხელფასის მქონე პირები უფრო დიდ შენატანებს აკეთებენ, ვიდრე დაბალი ხელფასის მქონენი). აქედან გამომდინარე, შენატანებზე დაფუძნებული სისტემა, როგორც წესი, აღრმავებს შრომის ბაზარზე არსებულ უთანასწორობას. სწორედ ეს არის კრიტიკის პირველი ობიექტი კონტინენტური (ბისმარკისეული) კეთილდღეობის სახელმწიფოებში, რომლებიც მნიშვნელოვნად ეყრდნობიან სოციალური დაზღვევის სისტემებს თავიანთი მოქალაქეების კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად⁷. საქართველოს შემთხვევაში კრიტიკული საკითხია, რომ დაბალანაზღაურებადი მუშაკები შეადგენენ დაქირავებულ მუშაკთა დაახლოებით მეხუთედს. უფრო ზუსტად, PMCG Employment Tracker-ის⁸ მიხედვით, 2023 წლის სექტემბერში, დასაქმებულთა წილი, რომლებიც თვეში 600 ლარზე ნაკლებს გამოიმუშავებენ, დასაქმებულთა მთლიანი რაოდენობის 18.6%-ს შეადგენდა (იხ. გრაფა 2), ხოლო, კიდევ 20%-ს ხელფასი 600-დან 1199-მდე ლარის ფარგლებში აქვს. ამდენად, საქართველოში დაქირავებულ მშრომელთან თითქმის ნახევარი იღებს ეროვნულ საშუალო ხელფასზე ნაკლებს, რაც 2022 წელს 1040 ლარს შეადგენდა⁹. ეს მიუთითებს შრომის ბაზარზე სეგმენტაციის მაღალ ხარისხზე, კარგად ანაზღაურებადი სამუშაოების მცირე ჯგუფსა და ეროვნულ საშუალო ხელფასზე დაბალანაზღაურებადი სამუშაოების გაცილებით დიდ ჯგუფს შორის.

აუცილებელია, დავსვათ კითხვა, მიიღებენ თუ ვერა დაბალი ხელფასის მქონე პირები (ვინც თვეში 600 ლარზე ნაკლებს გამოიმუშავებს) უმუშევრობის დაზღვევის სისტემისგან ადეკვატურ სოციალურ დაცვას და იქნება თუ არა ეს შემწეობა საკმარისად მიმზიდველი იმისთვის, რომ არაფორმალურმა მშრომელებმა ფორმალიზაცია აირჩიონ.

⁶ National Statistics Office of Georgia (2023): <https://shorturl.at/AUV16>

⁷ For more details on this see Hemerijck & Eichhorst (2009): Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? - <https://docs.iza.org/dp4085.pdf>

⁸ PMCG Employment Tracker (2023): <https://pmcg-i.com/publication/employment-tracker-october-2023/>

⁹ National Statistics Office of Georgia (2023): <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi>

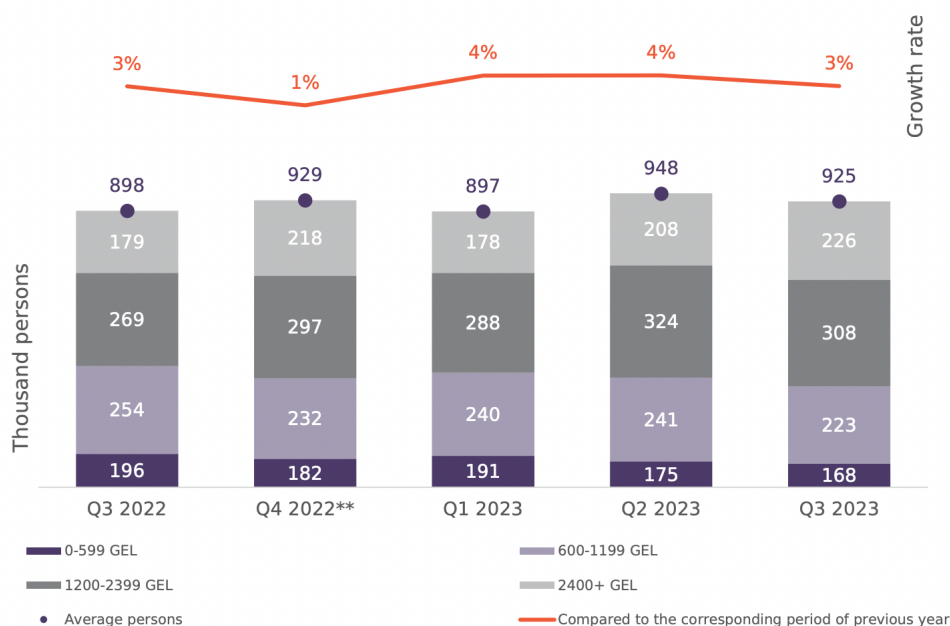
საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

დაბალანაზღაურებადი მუშაკებისთვის უმუშევრობის ყოველთვიური შემწეობა 300-დან 360 ლარამდე იქნება (დამოკიდებულია შერჩეულ ვარიანტზე). ეს მნიშვნელოვნად დაბალია, ვიდრე არაფორმალური დასაქმების გარკვეულ სფეროებში არსებული ხელფასები: მაგ., ოჯახებში დასაქმებულ მუშაკებზე ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ ძიძებისა და მომვლელების საშუალო თვიური ხელფასი თვეში 800-დან 1000 ლარამდეა¹⁰.

აქედან გამომდინარე, მაშინ, როდესაც ყველა ტიპის მშრომელი იქნება უმუშევრობის დაზღვევის სისტემაში ჩართული, დაბალი ხელფასის მქონე პირები ნაკლებ სარგებელს მიიღებენ, შესაბამისად, შრომის ბაზარზე არსებული უთანასწორობა სოციალური დაცვის სისტემაშიც აისახება. უფრო მეტიც, ადამიანებმა შეიძლება მაინც არაფორმალური დასაქმება არჩიონ დაბალანაზღაურებად ოფიციალურ სექტორს, რადგან უმუშევრობის მიზერული შემწეობის პერსპექტივა შეიძლება არ იყოს მიმზიდველი.

გრაფიკი 2: სახელფასო განაწილება საქართველოში

Figure 2: Wage distribution in Georgia



წყარო: შემოსავლების სამსახური PMCG Employment Tracker-ისთვის, 2023

არსებული კვლევებზე დაყრდნობით, თამამად შეიძლება ვივარაუდოთ, თუ ვინ მოხვდება ე.წ. „დამარცხებულთა“ ჯგუფში. ვიცით, რომ საქართველოში ქალები და ახალგაზრდები არაპროპორციულად არიან წარმოდგენილი დაბალ სახელფასო ჯგუფებში.

¹⁰ UN Women (2021): Regulatory Impact Assessment of ILO C189 – Domestic Workers Convention: <https://shorturl.at/mGQY4>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სექტმის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

მაგალითად, ქალების დასაქმება უფრო ხშირია ისეთ სექტორებში, როგორიცაა განათლება და საბითუმო და საცალო ვაჭრობა¹¹. „განათლების“ სექტორის ანაზღაურებას აქვს ყველაზე დაბალი მედიანა სხვა სექტორებთან შედარებით, რაც 2022 წელს 747 ლარი იყო. „საბითუმო და საცალო ვაჭრობის“ მედიანა კი 2022 წელს 950 ლარი იყო¹². მიუხედავად იმისა, რომ სტატისტიკის სამსახური არ აქვეყნებს ასაკის მიხედვით ჩაშლილ სახელფასო მონაცემებს, მაინც შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ გამოცდილების და კვალიფიკაციის ნაკლებობა ახალგაზრდებს სახელფასო განაწილების დაბალ საფეხურზე აყენებს. მაგალითად, სუპერმარკეტების ქსელები, რომლებიც ცნობილია რთული სამუშაო პირობებით და დაბალი ანაზღაურებით, საქართველოში, ძირითადად, ახალგაზრდების/სტუდენტების შრომას ეყრდნობა.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ უმუშევრობის დაზღვევის შენატანების შემოღება გაზრდის დასაქმების წარმოქმნის არასახელფასო ხარჯს. ეს განსაკუთრებით მძიმე ტვირთი იქნება დაბალანაზღაურებადი მშომელებისთვის, რადგან მათ საშემოსავლო გადასახადისა და საპენსიო შენატანების გარდა, უმუშევრობის დაზღვევის შენატანების გაღებაც მოუწევთ. ეს საკითხი კონტინენტური კეთილდღეობის სახელმწიფოებშიც კარგად ნაცნობია. მათ მოუხდათ არაერთი პოლიტიკის გატარება სამუშაო ადგილების შექმნაზე უარყოფითი ეფექტის დასაძლევად (მაგალითად, გერმანიამ დაუშვა მინი სამუშაო ადგილების გაჩენა, რომლებიც არ ექვემდებარება სოციალური დაცვის შენატანებს). ალტერნატიულად, სხვა ქვეყნები (განსაკუთრებით სკანდინავიის კეთილდღეობის სახელმწიფოები) პროგრესული დაბეგვრის გზით ამსუბუქებენ საგადასახადო ტვირთს და დაბალშემოსავლიან დასაქმებულებს საშემოსავლო გადასახადისგან ათავისუფლებენ, თუმცა, სოციალური უზრუნველყოფის შენატანების გადახდის ვალდებულებას მაინც უნარჩუნებენ.

დასკვნა

ზემოაღნიშნული განხილვის საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის დანერგვას მუშაკთა საშემოსავლო უსაფრთხოების გაუმჯობესებისა და არაფორმალური დასაქმების შემცირების ხელშესაწყობად ძლიერი პოტენციალი აქვს. მიუხედავად ამისა, უფრო ფრთხილად გამოსაკვლევია ზემოქმედება დაბალანაზღაურებად მუშაკებზე, რომლებიც ქართველი მშრომელების დიდ ნაწილს შეადგენენ. უფრო ზუსტად, როგორც ამ რეზიუმეში მიმოვიხილეთ, არსებობს რისკი, სისტემა (არაფორმალური) მუშაკებისთვის იმდენად მიმზიდველი ვერ აღმოჩნდება, რომ სანაცვლოდ დაბალანაზღაურებადი ფორმალური სექტორის სამსახურები აირჩიონ. თუ გავითვალისწინებთ, რომ შრომის ბაზარზე არსებული საშემოსავლო უთანასწორობა მომავალში შენატანებიდან მიღებულ შემოსავალზეც აისახება, მნიშვნელოვანია

¹¹ UN Women (2020): Gender Pay Gap in Georgia - <https://shorturl.at/iIS38>

¹² National Statistics Office of Georgia (2023) - <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

დაბალანსებადი მშრომელების დამატებით მხარდაჭერა. ამის მიღწევა შესაძლებელია, მაგალითად, მინიმალური დაუზღავრობი შემოსავლის სისტემის ხელახალი დანერგვით, როგორც ეს საქართველოში რამდენიმე წლის წინ იყო. ამით შეამცირდება სამუშაო ადგილების შექმნის არასახელფასო ღირებულება და გაიზრდება უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის გადანაწილებითი შესაძლებლობები. საბოლოოდ კი, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, სისტემის კარგად ჩამოყალიბების შემდეგ, აუცილებელია დამატებითი ზომების მიღება იმ მუშაკთა დასაფარად (თვითდასაქმებული და სხვა ტიპის ატიპური მუშაკები), რომელთა სისტემაში ჩართვა საწყის ეტაპზე არ არის გათვალისწინებული.

მაკროეკონომიკური თვალთახედვა უმუშევრობის დაზღვევის თაობაზე

ია ერადის მოსაზრება

შესავალი: უმუშევრობის დაზღვევის მნიშვნელობა საქართველოში

უმუშევრობის დაზღვევა და სოციალური კეთილდღეობა:

გლობალურად, უმუშევრობის დაზღვევის ძირითადი მიზნები, არის სიღარიბის შემცირების მხარდაჭერა და დასაქმების წახალისება. უმუშევრობის დაზღვევა მშრომლებს აძლევს გარანტიას, რომ ისინი სამუშაოს გარეშე დარჩენის შემთხვევაში გარკვეულ თანხას მიიღებენ კონკრეტული ვადით. სწორედ ასე ამცირებს უმუშევრობის დაზღვევა უმუშევრობის შემდეგ სიღარიბეში ჩავარდნის მყისიერ რისკს. დაზღვევის ეს სახე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს კეთილდღეობის სახელმწიფო, ხოლო, სოციალური დაცვის სისტემა ან არ არსებობს ან არაეფექტურია. საქართველოს სოციალური დახმარების სისტემას ხშირად კრიტიკებენ, რადგან მას აკლია არაერთი კომპონენტი, ყოველთვის არ მიემართება ყველაზე მოწყვლად ჯგუფებს და სიღარიბის დონის მდგრადი შემცირების ნაცვლად¹³, შემწეობაზე დამოკიდებულებას იწვევს. უფრო მეტიც, უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლების (17,3%)¹⁴, საშემოსავლო უთანასწორობის (ჯინის კოეფიციენტი 34%) და სიღარიბის (აბსოლუტური სიღარიბე – 15,6%, ფარდობითი სიღარიბე – 19,9%)¹⁵ დონის გათვალისწინებით, უმუშევრობის დაზღვევა აბსოლუტური აუცილებლობა არის მოცემული სოციალურ-ეკონომიკური კონტექსტისთვის. ვინაიდან საქართველოს არაფორმალური ეკონომიკის დიდი წილი აქვს¹⁶, უმუშევრობის დაზღვევას შეუძლია ფორმალური დასაქმება უფრო მიმზიდველად აქციოს. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატის) მონაცემებით, 2022 წელს არასასოფლო-სამეურნეო დასაქმებაში არაფორმალური დასაქმების წილი 28,4% იყო¹⁷. ამრიგად, უმუშევრობის დაზღვევას შეუძლია გააძლიეროს ეკონომიკის ფორმალიზაცია; საგადასახადო ბაზისა და საბიუჯეტო შემოსავლების შემდგომი ზრდა ხელს შეუწყობს არა მხოლოდ ფისკალური სივრცის გაფართოებას, არამედ საერთო ეკონომიკურ სტაბილურობას.

მიუხედავად იმისა, რომ უმუშევრობის შეღავათებს მორალური საფრთხის შიშით ზოგიერთი ეკონომისტი სიფრთხილით ეპყრობა, მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს უმუშევრობის დახმარება და უმუშევრობის დაზღვევა. თუ პირველი ფინანსდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან, უმუშევრობის დაზღვევა არის არა სახელმწიფო დახმარება, არამედ დაზღვევა, რომელიც თანამშრომლებისა და დამსაქმებლების მიერ განხორციელებულ რეგულარულ შენატანებს

¹³ See Janiashvili, 2023.

¹⁴ Geostat, 2022, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/683/Employment-Unemployment>

¹⁵ Geostat, 2022, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>

¹⁶ The measurements of the informal economy in Georgia vary. IMF assumptions measure around half of the economic output as informal in Georgia (see Qeburia, 2021).

¹⁷ Geostat, 2022, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/683/Employment-Unemployment>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

ეფუძნება. გარდა ამისა, უმუშევრობის დაზღვევა დროში შეზღუდულია - შსო-ს შემოთავაზებული სქემების მიხედვით, სამიდან ცხრა თვემდე - ამიტომ ის ვერ გახდება ბენეფიციარების გრძელვადიანი უმუშევრობის მიზეზი.

უმუშევრობის დაზღვევა ეკონომიკური სტაბილიზატორია

უმუშევრობის დაზღვევა არა მხოლოდ სიღარიბის დაძლევისა და საერთო სოციალური საკითხების გაუმჯობესებისთვისაა აუცილებელი, არამედ მას შეუძლია დადებითად იმოქმედოს ეკონომიკაზე. უმუშევრობის დაზღვევას ხშირად მოიხსენიებენ, როგორც ეკონომიკის სტაბილიზატორს¹⁸, რადგან ის ნაწილობრივი სახელფასო დანამატის მეშვეობით ასტიმულირებს უმუშევართა საერთო მოთხოვნას და მოხმარებას. ამიტომ, უმუშევრობის დაზღვევა მოხმარების შაბლონების შერბილებისთვის დადებით ფაქტორად განიხილება, რადგან უმუშევრობის დახმარება ჩვეულებრივ დაუყოვნებლივ იხარჯება. მოთხოვნის ზრდამ (უმუშევრობის დაზღვევის არ არსებობის სცენართან შედარებით) ასევე შეიძლება გამოიწვიოს ეკონომიკური აქტივობისა და დასაქმების სტიმულირება. იმპორტზე დამოკიდებული ისეთი ეკონომიკისთვის, როგორც საქართველოა, მოთხოვნის სტიმულირების პოზიტიური გავლენა ადგილობრივ ეკონომიკურ პროდუქციაზე შესაძლოა შეზღუდული იყოს, რადგან ამან შესაძლოა გაზარდოს იმპორტირებული საქონლის მოხმარება. მიუხედავად ამისა, უმუშევრობის დაზღვევა მაინც ასტაბილურებს მთლიან ეკონომიკას, იმ სიტუაციასთან შედარებით, სადაც დაზღვევა არ მოქმედებს. მან ასევე შეიძლება შეამციროს მთავრობის მიერ გადასახდელი სოციალური დახმარების რაოდენობაც. ის ასევე ეხმარება დამსაქმებლებს კრიზისის დროს სამუშაო ძალა შეინარჩუნონ. ამჟამინდელ კონტექსტში, როდესაც საქართველოდან დიდი ეკონომიკური ემიგრაციის მიმდინარეობს, უმუშევრობის დაზღვევას შეუძლია ქვეყანაში დასაქმება უფრო მიმზიდველი გახადოს.

ცხრილი 1: მიმდინარე მაკროეკონომიკური ინდიკატორები

მშპ 2022	24.6 აშშ დოლარი
საშუალო მშპ-ის ნამდვილი ზრდა (2011-22)	4.7%
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (2022)	6,672 აშშ დოლარი
ინფლაციის საშუალო მაჩვენებელი (2009-22)	4.7%
საგარეო ვალი/ნომინალური მშპ 2022	30%
სუვერენული რეიტინგები	Fitch BB / დადებითი(27.01.23), S&P BB / სტაბილური (11.08.23), Moody's Ba2 / უარყოფითი (28.04.22)

წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

უმუშევრობის დაზღვევის დაფარვის მასშტაბი: რა მიდგომაა საჭირო თვითდასაქმებულებისა და არაფორმალურად დასაქმებულების მიმართ?

¹⁸ See for this debate Kekre, 2022; Bivens and Banerjee 2021; Vodopivec, 2013.

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სექტორის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

შსო-ს მიერ შემოთავაზებული უმუშევრობის დაზღვევის ვერსიები გამიზნულია მხოლოდ იმ მუშაკებისთვის, ვინც დასაქმებულნი არიან ფორმალურ ეკონომიკაში, როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში. თუმცა, მნიშვნელოვანი იქნებოდა თვითდასაქმებულთა (32% 2022 წელს, საქსტატი) სექტორში ჩართვა. ეს განსაკუთრებით აქტუალურია ქართულ კონტექსტში, სადაც ბევრ თვითდასაქმებულს (კურიერებს ან ტაქსის მძღოლებს) ფაქტობრივად ჰყავს დამსაქმებლები¹⁹. უფრო მეტიც, საქართველოში არაფორმალურ მშრომელებს დიდი წილი აქვთ, არაფორმალური ეკონომიკის სიდიდის გამო. კრიზისისა და მასობრივი უმუშევრობის დროს ეს ჯგუფები ყველაზე დაუცველია, რაც კოვიდ პანდემიის დროსაც დადასტურდა²⁰.

ნაკლებად სავარაუდოა, რომ არაფორმალური მუშაკები უმუშევრობის დაზღვევის საწყის სექტორში ჩაერთონ, მაგრამ თვითდასაქმებულს მაინც უნდა მიეცეს პროგრამაში მონაწილეობის შესაძლებლობა. ფორმალური სექტორის მუშაკებისგან განსხვავებით, უმუშევრობის დაზღვევა თვითდასაქმებულებისთვის ნებაყოფლობითი შეიძლება იყოს. დაფინანსების კუთხით, მუშაკებმა თავად უნდა დაფარონ მთლიანი შენატანი, რომელიც, შსო-ს წინადადების მიხედვით, სხვა დროს თანაბრად გაიყოფოდა დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის.

საარსებო მინიმუმის გადახედვა

შსო-ს მიერ შემოთავაზებული უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის ვერსიები უმუშევრობის მინიმალურ შემოსავალს საარსებო მინიმუმს უთანაბრებენ. თავის მხრივ, საქართველოში საარსებო მინიმუმი (ამჟამად 250 ლარი) ზედმეტად არარეალურია საცხოვრებელი ხარჯების დასაფინანსებლად. საარსებო მინიმუმის დათვლის მეთოდოლოგია ბოლო ათწლეულების განმავლობაში არ გადახედილა²¹, მიუხედავად ხშირი კრიტიკისა. უმუშევრობის დაზღვევის რეფორმა კარგი შანსი შეიძლება იყოს ამ საკითხის საბოლოოდ გადასაჭრელად და საარსებო მინიმუმის დათვლის მეთოდოლოგიის შესაცვლელად, რაც შემდგომში მის ოდენობას გაზრდის.

უმუშევრობის შემწეობის განაკვეთების დიფერენციაცია

შსო უმუშევრობის შემწეობის გამოსათვლელად ფიქსირებულ განაკვეთებს გვთავაზობს, რომელიც განისაზღვრება წინა საშუალო შემოსავლის გარკვეული პროცენტით (იხ. ცხრილი 2): 50% A ვერსიაში, 60% (პირველი სამი თვე) და 40% (სამი თვის შემდეგ) B ვერსიაში, ხოლო, 65% (პირველი სამი თვე) და 45% (სამი თვის შემდეგ) – C ვერსიაში. ამ ტიპის ფიქსირებულ განაკვეთებს აზრი აქვს ქვეყანაში, რომელსაც არ აქვს მაღალი საშემოსავლო უთანასწორობა და დიდი სექტორული და/ან გენდერული შეუსაბამოებები ხელფასებში. თუმცა საქართველოში ასეთი ქვეყანა არ არის. 2022 წელს საშუალო და მედიანურ შემოსავალს შორის სხვაობა მნიშვნელოვანი იყო, მედიანური შემოსავალი 32.6%-ით დაბალი იყო საშუალო თვიურ შემოსავალზე. თვალსაჩინოებისთვის, საშუალო ხელფასი განათლებაში, სოფლის მეურნეობაში, ადმინისტრაციულ და დამხმარე სამსახურში არ აღემატება 1100 ლარს, მაშინ

¹⁹ See Diakonidze, 2021.

²⁰ See Diakonidze, Natsvlshvili, 2020.

²¹ The law on subsistence minimum exists since 1997.

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

როდესაც ინფორმაციისა და კომუნიკაციების სფეროში - 3000 ლარზე მეტია²². განსხვავებები მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ სექტორებს შორის, არამედ სქესებს შორისაც. საქსტატის მონაცემებით, 2022 წელს ქალთა ნომინალური საშუალო ხელფასი 1247,7 ლარი იყო, კაცების კი - 1827 ლარი. 2022 წელს დაზუსტებული გენდერული სახელფასო სხვაობა 23% იყო²³. ამ განსხვავებების წყალობით, მაღალი ხელფასის მქონე მამაკაცი მშრომელები ყველაზე მეტ სარგებელს მიიღებენ უმუშევრობის დაზღვევით. უფრო მეტიც, საქართველოში მოქმედებს არაპროგრესული (წრფივი) საშემოსავლო გადასახადი, სადაც ყველა იხდის შემოსავლის 20%-ს. ამ ტიპის საშემოსავლო გადასახადს უკვე აქვს არაეფექტური განაწილებითი გავლენა, ფიქსირებული უმუშევრობის დაზღვევის განაკვეთები კი განაახლებს და გააძლიერებს ქვეყანაში უკვე არსებულ ეკონომიკურ უთანასწორობას.

ცხრილი 2. უმუშევრობის შემწეობა A, B და C სცენარები

უმუშევრობის შემწეობა	– უმუშევრობის შემწეობა გადაიხდება არაუმეტეს 4 თვის განმავლობაში; – შემწეობა განისაზღვრება დასაქმების შეწყვეტის წინმსწრებ 6-თვიან პერიოდში შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 50%-ის ოდენობით. – შემწეობის მინიმალური ოდენობა საარსებო მინიმუმის თანაბარია.	– უმუშევრობის შემწეობა გადაიხდება არაუმეტეს 6 თვის განმავლობაში; – პირველი 3 თვის განმავლობაში შემწეობა განისაზღვრება დასაქმების შეწყვეტის წინმსწრებ 12-თვიან პერიოდში შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 60%-ის ოდენობით. – დარჩენილი 3 თვის განმავლობაში შემწეობა განისაზღვრება შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 40%-ის ოდენობით – შემწეობის მინიმალური ოდენობა საარსებო მინიმუმის თანაბარია.	– უმუშევრობის შემწეობა გადაიხდება არაუმეტეს 9 თვის განმავლობაში; – პირველი 3 თვის განმავლობაში შემწეობა განისაზღვრება დასაქმების შეწყვეტის წინმსწრებ 12-თვიან პერიოდში შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 65%-ის ოდენობით. – მომდევნო 3 თვის განმავლობაში შემწეობა განისაზღვრება შენატანებიდან მიღებული საშუალო შემოსავლის 45%-ის ოდენობით – დარჩენილი 3 თვის განმავლობაში შემწეობა იქნება საარსებო მინიმუმის ტოლი
----------------------	---	--	--

²² Geostat, 2022, Average Median Earnings of Employees.

²³ <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

			– შემწეობის მინიმალური ოდენობა საარსებო მინიმუმის თანაბარია.
--	--	--	--

წყარო: შსო, 2023.

აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნება უმუშევრობის შემწეობის დიფერენცირებული განაკვეთების არსებობა, რომელიც საწყის ხელფასთან მიმართებაში განისაზღვრებოდა. შესაძლებელია დადგინდეს მინიმალური თვიური ხელფასის ზღვარი (მაგალითად, 1000 ლარი), ხოლო ყველა, ვისაც ნაკლები შემოსავალი ექნება, უნდა სარგებლობდეს უფრო მაღალი განაკვეთებით, ვიდრე ამჟამად შემოთავაზებულია შსო-ს სქემაში. მოქნილი განაკვეთები შეიძლება განისაზღვროს საწყისი ხელფასის საშუალო ხელფასიდან გადახრის მიხედვით. მართალია, დაბალი შემოსავლის მქონე მუშაკებისთვის უფრო მაღალი განაკვეთით გადახდა გაზრდის დაზღვევის სქემის ხარჯებს. თუმცა, ეს სხვაობა ხელისუფლებამ შეიძლება დაფაროს, რადგან მისი მონაწილეობა დაზღვევის შემოთავაზებულ სქემაში ჯერჯერობით არ განიხილება.

დაბოლოს, რადგან უმუშევრობის დაზღვევის შემოთავაზებულ ვერსიებში გამოთვლები ეფუძნება საშუალო ხელფასს, შესაძლოა უფრო გონივრული იყოს მედიანური ხელფასის გათვალისწინება. ზემოთ აღწერილი მიზეზების გამო, მედიანური ხელფასი ბევრად უკეთ ასახავს რეალურ ხელფასს საქართველოში. ამ გზით უმუშევრობის დაზღვევის სცენარები უფრო დამაჯერებელ საზომს დაეყრდნობა.

შემწეობის ინფლაციასთან მისადაგება

რეკომენდებულია, უმუშევრობის შემწეობა მიესადაგოს წლიური ინფლაციის მაჩვენებელს. ინფლაცია მნიშვნელოვანი საკითხია საქართველოს ეკონომიკისთვის და როგორც გამოცდილება გვიჩვენებს, ფასების ზრდა ჩვეულებრივ გავლენას ახდენს ისეთ აუცილებელ საქონელსა და მომსახურებაზე, როგორიცაა საკვები, მედიკამენტები, კომუნალური მომსახურება და ტრანსპორტი²⁴. ხელფასების მატება ძირითადად არ ემთხვევა ინფლაციის მაჩვენებელს და მოსახლეობის დიდ ნაწილს ცხოვრების ხარჯების დაფარვა დასაქმების პერიოდშიც კი უჭირს. საარსებო მინიმუმის განაკვეთი ინფლაციის მაჩვენებელზეა მორგებული და ანალოგიური მიდგომის გამოყენება შესაძლებელია უმუშევრობის დაზღვევის სქემაშიც.

²⁴ National Bank of Georgia, Macroeconomic Overview, 2023.

შემწეობის მიღების პირობები

უმუშევრობის დაზღვევის შემოთავაზებული სქემა არ გვთავაზობს დეტალურ ინფორმაციას, თუ როგორ უნდა დადგინდეს უმუშევრობის შემწეობის მიღების პირობები, მაგრამ აღნიშნულია, რომ სამსახურის შეთავაზებაზე ან ტრენინგზე უარის თქმამ შესაძლოა გამოიწვიოს სარგებლის დაკარგვა. უმუშევართაგან სამსახურის აქტიური ძიების დამადასტურებელი მტკიცებულების მოთხოვნა (მაგალითად, სამუშაოზე განაცხადი, გასაუბრება) და შესაბამისად სანქციების დაწესება (თუ ეს მოთხოვნები არ დაკმაყოფილდება), ყოველთვის ეფექტური არ არის²⁵. პირველ რიგში, ეს ზრდის ბიუროკრატias და შესაბამისად ადმინისტრაციულ ხარჯებს. მეორეც, სამუშაოს ძიების დამადასტურებელი საბუთის გაყალბება მარტივია. რაც მთავარია, მოცემული სცენარები დროში შეზღუდულია (3-დან 9 თვემდე) და გვთავაზობს შემცირებულ სარგებელს ყოველ სამ თვეში ერთხელ. ამრიგად, სქემა უმუშევარ პირებს სათანადო სტიმულს აძლევს სამუშაო ეძიონ, რადგან B და C სცენარებში, მაგალითად, უმუშევრობის დაზღვევიდან მიღებული შემოსავალი ყოველ სამ თვეში ერთხელ მცირდება. ასეთი სქემა ავტომატურად ამაღლებს ახალი სამსახურის დროულად პოვნის მოტივაციას.

მაკროეკონომიკური ვარაუდები

სტრუქტურული რისკები საქართველოს ეკონომიკისთვის

საქართველოს ეკონომიკას ემუქრება სტრუქტურული ეკონომიკური რისკები უცხოურ კაპიტალზე, უცხოურ ვალუტასა და უცხოურ საქონელზე სამმაგი დამოკიდებულებიდან გამომდინარე. უცხოურ კაპიტალზე დამოკიდებულება გამოიხატება არა მხოლოდ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების და ფულადი გზავნილების მნიშვნელობაში ეკონომიკური ზრდისა და გაცვლითი კურსის სტაბილურობისთვის, არამედ გადამწყვეტია საქართველოს მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის დასაფინანსებლად. უცხოურ ვალუტაზე დამოკიდებულება შეინიშნება სესხების (44,9%) და დეპოზიტების (49,7%) არაოფიციალური დოლარიზაციის მაღალ დონეზე. მიუხედავად იმისა, რომ დოლარიზაცია მცირდება, მაინც მაღალია შინამეურნეოების (29%) და ბიზნესის (63,9%) დავალიანება²⁶. აქედან გამომდინარე, ვალუტის კურსის რყევების მიმართ მოწყვლადობა მაღალია დამსაქმებლებისთვის, დასაქმებულებისა და ხელისუფლებისთვის. იმპორტზე დამოკიდებულება და სავაჭრო დეფიციტი (საქონლის დეფიციტი - 7580,7 მლნ აშშ დოლარი)²⁷ კიდევ ერთი საკვანძო საკითხია საქართველოს ეკონომიკისთვის. გარდა ამისა, რთული გეოპოლიტიკური კონტექსტი მთლიანად ეკონომიკის მოწყვლადობას ზრდის, რასაც შესაძლებელია დამსაქმებლებზეც და დასაქმებულებზეც ერთნაირად ჰქონდეს უარყოფითი გავლენა. ამ სტრუქტურული რისკებიდან, რომელთა წინაშეც საქართველოს ეკონომიკა დგას და რთული პოლიტიკური და გეოპოლიტიკური კონტექსტიდან გამომდინარე, უმჯობესი იქნება, რომ სქემაში გაიზარდოს შენატანებიდან მიღებული შემოსავალი (ამჟამად 1,1% A სცენარში, 1,4% B სცენარში და 1,7% C სცენარში), რათა კრიზისებისა და მასობრივი უმუშევრობის შემთხვევებისთვის მყარი რეზერვები შეიქმნას.

²⁵ See Asenjo, Pignatti, 2019, pp. 27-29.

²⁶ See National Bank of Georgia, 2023.

²⁷ Geostat, <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/765/external-merchandise-trade>

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემოღება: გამოწვევები და მოსალოდნელი შედეგები

ეკონომიკური ზრდა და უმუშევრობა

უმუშევრობის დაზღვევის სცენარებში ეკონომიკური ზრდისა და უმუშევრობის ვარაუდები რეალისტურია. თუმცა, საქართველოს ეკონომიკის სტრუქტურული რისკების გათვალისწინებით მეტი სიფრთხილეა საჭირო და, შესაბამისად, სქემა შეიძლება მოითხოვდეს იმაზე მეტ რეზერვებს, ვიდრე მოცემული მოდელითაა დაგეგმილი. უმუშევრობის დაზღვევის სქემის საბაზისო სცენარის მიხედვით, მოსალოდნელია, რომ საქართველოში ეკონომიკური ზრდა გაგრძელდება, განსაკუთრებით ტურიზმის წყალობით. ვარაუდი საშუალოვადიანი ზრდის თაობაზე ემთხვევა სეზონისა და სსფ-ის პროგნოზებს, მაგრამ გასათვალისწინებელია საქართველოს ეკონომიკის მერყეობა, განსაკუთრებით სწორედ ტურიზმიდან მიღებულ შემოსავლებზე დამოკიდებულების გამო. ტურიზმი ერთ-ერთი მოწყვლადი სექტორია, რადგან ტურისტების შემოდინებაზე ნეგატიური გავლენა შეიძლება იქონიოს არა მხოლოდ ეკონომიკურმა, არამედ პოლიტიკურმა და გეოპოლიტიკურმა პროცესებმაც.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დაშვებაა, რომ ეკონომიკური ზრდა ხელს შეუწყობს უმუშევრობის პროგრესულ შემცირებას. სტატისტიკური ვარაუდი დასაქმების ზრდის შესახებ შსო-ს ანგარიშში საკმაოდ ფრთხილი, თუმცა დამაჯერებელია.

საქართველოში ეკონომიკური ზრდა პროპორციულად სულაც არ აისახება დასაქმების ზრდაზე. ეკონომიკური ზრდის ძირითადი მამოძრავებელი ძალა შემდეგი სექტორებია: ვაჭრობა, ტრანსპორტი, საცხოვრებელი, საკვების მიწოდება, ინფორმაცია და კომუნიკაცია, ხელოვნება, გართობა და დასვენება, ასევე მშენებლობა. 2022 წელს მაღალი ეკონომიკური ზრდა განაპირობა მომსახურებებმა და გაზრდილმა მოთხოვნამ²⁸, რაც საქართველოში უცხოელების (განსაკუთრებით რუსეთის მოქალაქეების) გაზრდილმა რაოდენობამ გამოიწვია. ქვეყნიდან უცხო ქვეყნის მოქალაქეების უცარმა გადინებამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი ცვლილებები გამოიწვიოს, მათ შორის ეკონომიკური ზრდის შენელება, ლარის გაუფასურება და მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტის გაფართოება.

ინფლაცია

უმუშევრობის დაზღვევის დანერგვის პირველ წლებში მოსალოდნელია დაბალი ინფლაცია. ინფლაციის სავარაუდო მაჩვენებლები დამაჯერებელია და ისინი შეესაბამება საქართველოს ეროვნული ბანკის პროგნოზს. საქართველოს ეკონომიკა განსაკუთრებით მდგრადილია ეგრეთ წოდებული იმპორტირებული ინფლაციის რისკების მიმართ, რაც იმპორტირებულ საქონელზე ფასების მატებას გულისხმობს. ეს ყველაზე ხშირად მატერიალიზდება ომის, გლობალური ღირებულების ჯაჭვში შეფერხებების ან მწარმოებელ ქვეყნებში კრიზისების დროს. იმპორტზე საქართველოს მაღალი დამოკიდებულების გამო, ნავთობზე, საკვებსა თუ მედიკამენტებზე ფასების ზრდა პირდაპირ აისახება შიდა ფასებზე. ასევე არსებობს ვალუტის გაუფასურების რისკი, რადგან ქართული ლარი არასტაბილური ვალუტაა და მისი გაუფასურება იმპორტირებულ საქონელს აძვირებს. მიუხედავად ამ სტრუქტურული რისკებისა, საქართველოში მომდევნო წლებში სტაბილურად დაბალი ინფლაცია შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რადგან საქართველოს ცენტრალური ბანკის მანდატში შედის ინფლაციის თარგეთირება და ბანკი ფასების სტაბილურობას, სხვა ეკონომიკურ მიზნებთან შედარებით, პრიორიტეტს ანიჭებს.

²⁸ National Bank of Georgia, Macroeconomic Overview, 2023.

დასკვნა

საქართველოში უმუშევრობის დაზღვევის სქემის დანერგვა მიზანშეწონილია, რადგან ეს გააუმჯობესებს ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას. უმუშევრობის დაზღვევას აქვს სიღარიბის შემცირების, ფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმების გაზრდისა და ეკონომიკური ზრდის წახალისების შესაძლებლობა. შსო-ს მიერ შემოთავაზებული უმუშევრობის დაზღვევის სქემა, თავისი სამი სცენარით, კარგ საძირკველს ქმნის რეფორმის დასაგეგმად. მოდელი აგებულია სარწმუნო მაკროეკონომიკურ დაშვებებზე, თუმცა სქემის რეზერვების უფრო გულუხვად დაგეგმვაც შესაძლებელია საქართველოს ეკონომიკის სტრუქტურული რისკებისა და არასტაბილური (გეო)პოლიტიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით. შესაძლოა საჭირო გახდეს შენატანების განაკვეთების გაზრდა, რათა სადაზღვევო სქემა კრიზისების შემთხვევებში უფრო მედეგი იყოს. მეტიც, რეკომენდებულია უმუშევრობის შემწეობის დიფერენცირება საწყისი ხელფასის საშუალო ხელფასიდან გადახრის მიხედვით, არსებულ უაღრესად უთანასწორო სოციალურ-ეკონომიკურ კონტექსტში თანასწორობის მხარდასაჭერად. სისტემაში თვითდასაქმებულთა ნებაყოფლობით ჩართვის შესაძლებლობა უკვე საწყის ეტაპზე უნდა ინტეგრირდეს, რამაც, ასევე, კარგ საფუძველს შექმნიდა არაფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმებულთა სისტემაში შემდგომში ჩართვისთვის.

References

Asenjo, A. & Pignatti, C. (2019) Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options, Working Paper N. 49, International Labour Organization.

Bivens, J. & Banerjee, A. (2022) How to boost unemployment insurance as a macroeconomic stabilizer. Lessons from the 2020 pandemic programs. Economic Policy Institute.

Diakonidze, A. & Natsvlishvili, V. (2020) shroma da sotsialuri usaprtkhoeba akhali k'oronavirusis p'andemiis p'erioidshi. Rek'omendatsiebi sakartvelos mtavrobistvis [Labour and social security during the pandemic. Recommendation for the Georgian government], Open Society Foundation Georgia, Tbilisi.

Diakonidze, A. (2021) arap'ormaluri da arast'andart'uli shroma sakartveloshi [Informal and Unconventional Labour in Georgia], in: T. Chubabria (Ed.) arap'ormaluri da arast'andart'uli shroma sakartveloshi [Informal and Unconventional Labour in Georgia], Social Justice Center, Tbilisi.

Geostat (2022) Employment and Unemployment.

<https://www.geostat.ge/en/modules/categories/683/Employment-Unemployment>

Geostat (2022) Living Conditions. <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>

Geostat (2022) Average Median Earnings of Employees.

<https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages>

[Geostat \(2023\) External Merchandise Trade.](https://www.geostat.ge/en/modules/categories/765/external-merchandise-trade)

<https://www.geostat.ge/en/modules/categories/765/external-merchandise-trade>

International Labour Organization (2023) Strengthening Social Protection for Workers in Georgia. Actuarial assessment of the proposed unemployment insurance scheme.

Janiashvili, M. (2023) saarsebo shemts'eobis rolis sotsialuri datsvis sist'emashi [The role of social assistance in the social security system], Social Justice Center, Tbilisi.

Kekre, R. (2020) Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization, Working Paper 29505, National Bureau of Economic Research.

National Bank of Georgia, Macroeconomic Overview, September, 2023.

Qeburia, T. (2021) arap'ormaloba pandemiande da pandemiis shemdeg [Informality before and after the Pandemic], in: T. Chubabria (Ed.) arap'ormaluri da arast'andart'uli shroma sakartveloshi [Informal and Unconventional Labour in Georgia], Social Justice Center, Tbilisi.

Vodopivec, M. (2013) Introducing unemployment insurance to developing countries. IZA J Labor Policy 2, 1 (2013). <https://doi.org/10.1186/2193-9004-2-1>.