

# უგუშევართა სოხიალური უსაფრთხოება

როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასიური  
პოლიტიკა საქართველოში

EMC

უმუშევართა სოციალური უსაფრთხოება  
როგორი უნდა იყოს დასაქმების პასიური პოლიტიკა საქართველოში

(პოლიტიკის დოკუმენტი)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

თბილისი, 2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

**EMC**

Human Rights Education and Monitoring Center



დოკუმენტი მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში - "კვლევისა და მონაწილეობითი ადვოკატირების გზით საქართველოში სოციალური უფლებების მხარდაჭერა".

მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

**დოკუმენტის ავტორი:** ანა დიაკონიძე  
**დოკუმენტის ხელმძღვანელი:** კოტე ერისთავი  
**რედაქტორი:** მედეა იმერლიშვილი  
**გარეკანი:** სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)  
მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო  
ტელ: +995 032 2 23 37 06

[www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

[info@emc.org.ge](mailto:info@emc.org.ge)

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

## 1. შესავალი

თანამედროვე გლობალური ტენდენციები, რომლებიც არსობრივად ცვლიან ადამიანების შრომის სპეციფიკას, დიდი გამოწვევის წინაშე აყენებენ სოციალური უსაფრთხოების სისტემებს მთელი მსოფლიოს მასშტაბით. აღნიშნული ტენდენციები, პირველ რიგში, მოიცავს არასტანდარტული და ატიპური დასაქმების ფენომენის გავრცელებას, რომელიც გულისხმობს ისეთი მშრომელების რაოდენობის ზრდას, რომლებიც არ არიან სრულ განაკვეთზე დასაქმებულები, არამედ ასრულებენ დაკვეთებს და არ გააჩნიათ შრომითი ხელშეკრულება. განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში აღნიშნულს არაფორმალურად მშრომელთა დიდი არმია ემატება. სოციალური დაცვის სისტემები, რომლებიც ინდუსტრიულ ეპოქაში შეიქმნა, გათვლილია სტანდარტული, სრულგანაკვეთიანი სამუშაოს მქონე დასაქმებულებზე, რომლებსაც ყოველთვიური შენატანები შეაქვთ სხვადასხვა სოციალური დაზღვევის პროგრამაში. არასტანდარტული და არაფორმალური მშრომელების რაოდენობის ზრდა, შესაბამისად, არათავსებადია აღნიშნულ სისტემებთან.

საქართველოში დასაქმებულთა თითქმის ნახევარი (49%)<sup>1</sup> თვითდასაქმებულად კლასიფიცირდება. მათი უდიდესი უმრავლესობა ნატურალური მეურნეობით დაკავებული სოფლის მეურნეობის მუშაკია, შესაბამისად, არაფორმალური მშრომელები არიან. სტატისტიკის სამსახურის მონაცემებით, არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში არაფორმალურად დასაქმებულთა წილი კი სამუშაო ძალის 36.2%-ია.<sup>2</sup> ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში არაფორმალური და არასტანდარტული შრომით დაკავებულთა წილი საკმაოდ დიდია და, შესაბამისად, ქვეყნის სოციალური უსაფრთხოების სისტემა უნდა ითვალისწინებდეს ამ თავისებურებას. თუმცა არსებული რეალობა აღნიშნულის მტკიცების საფუძველს ნაკლებად იძლევა.

სოციალური უსაფრთხოების სისტემა საქართველოში ძირითადად სოციალური დახმარების (საარსებო შემწეობის) პროგრამაზე დგას. ეს უკანასკნელი 2006 წელს შეიქმნა და მას შემდეგ მრავალგზის შეიცვალა, თუმცა გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ ჩატარებული კვლევა<sup>3</sup> გვაჩვენებს, რომ იგი მაინც მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ფუნქციონირებს - მაგალითად, პროგრამით მოცულია მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი დეცილის მხოლოდ 54.3%. მოცემული ანალიზისთვის უფრო საგულისხმოა იმის აღნიშვნა, რომ არსებული სისტემა ორიენტირებულია საზოგადოების ყველაზე ღარიბ ფენაზე და მისი მიზანი არ გახლავთ უმუშევრობის პერიოდში ადამიანების ფინანსური მხარდაჭერა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგადად, სოციალური დახმარების სისტემები, თავისი შინაარსით, სწორედ სიღარიბის შემცირებაზე ფოკუსირდებიან და ამდენად, მათი სამიზნე ყველაზე ღარიბი შინამეურნეობებია.<sup>4</sup> შესაბამისად, არაფორმალურ სექტორში მომუშავეები, რომლებიც ზოგჯერ საშუალო ანაზღაურებაზე მეტს გამოიმუშავენ, აღნიშნული სისტემის ფარგლებში ვერ ხვდებიან. საქართველოში ამ თემასთან დაკავშირებით ზუსტი მონაცემები არ არსებობს, თუმცა ჩატარებული კვლევები ადასტურებს, რომ

<sup>1</sup> სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2019.

<sup>2</sup> იქვე.

<sup>3</sup> გაეროს ბავშვთა ფონდი, 2017.

<sup>4</sup> Asian Development Bank, 2016.

საარსებო შემწეობის მიმღებთა ნაწილი არაფორმალურ ეკონომიკურ საქმიანობას ეწევა.<sup>5</sup> ცხადია, ეს არ ნიშნავს, რომ არსებული საარსებო შემწეობის სისტემა სრულად ფარავს არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულებს ქვეყანაში. შესაბამისად, ეს ადამიანები ყოველგვარი სოციალური დაცვის მექანიზმის გარეშე რჩებიან, რაც დროებითი ან ხანგრძლივი უმუშევრობის შემთხვევაში, მათ დიდი რისკის წინაშე აყენებს.

იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოში არ არსებობს უმუშევრობის პერიოდში შემოსავლების შენარჩუნების არცერთი სხვა ცნობილი მექანიზმი (არც უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა და არც უმუშევრობის შემწეობა), შეიძლება ითქვას, რომ არც ფორმალურ სექტორში დასაქმებულების დაცულობის ხარისხია მაღალი. თუმცა, არაფორმალურად მშრომელებისაგან განსხვავებით მათ ერთი უპირატესობა გააჩნიათ - შრომის კოდექსი ითვალისწინებს გათავისუფლების შემთხვევაში დასაქმებულისათვის კომპენსაციის გაცემას არანაკლებ 1 თვის შრომის ანაზღაურების ოდენობით.<sup>6</sup>

ამდენად, ნათელი ხდება, რომ არაფორმალურად დასაქმებულთა დიდი ნაწილი ვერც საარსებო შემწეობის სისტემიდან იღებს სარგებელს და ვერც იმ მცირე დაცულობით სარგებლობს, რასაც დაქირავებით დასაქმებულებს შრომითი კანონმდებლობა სთავაზობს. ეს კი ცხადად მიგვითითებს სოციალური უსაფრთხოების სისტემის რეფორმის აუცილებლობაზე. მოცემული პოლიტიკის დოკუმენტი მიმოიხილავს სოციალური დაცვის (კერძოდ კი, უმუშევრობის პერიოდში შემოსავლების უსაფრთხოების) მსოფლიოში გავრცელებულ სხვადასხვა ალტერნატივას და მათ მიზანშეწონილობას ქართული კონტექსტისათვის.

საერთაშორისო რეკომენდაციების შესაბამისად, დოკუმენტი ასკვნის, რომ არაფორმალური და არასტანდარტული მუშაკების მაქსიმალურად მოცვის თვალსაზრისით, ყველაზე უპრიანია საერთო გადასახადებიდან დაფინანსებული უმუშევრობის შემწეობის სისტემა. განხორციელების პირველ ეტაპზე, ეს გულისხმობს სოციალური დახმარების მიმღებთა შორის შრომისუნარიანი ბენეფიციარების გამოყოფას და ბენეფიტის მათზე გავრცელებას. შემდგომ ეტაპზე კი სისტემის გახსნას ყველა იმ დასაქმებულისათვის (ფორმალურ თუ არაფორმალურ სექტორში), ვინც სამუშაოს დაკარგვის შედეგად შემოსავლის წყაროს დაკარგავს.

## 2. უმუშევართა ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმები

### უმუშევრობის დაზღვევა

უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა ფუნქციონირებს OECD-ის წევრ თითქმის ყველა ქვეყანაში, ასევე, ზოგიერთ ნაკლებად განვითარებულ და გარდამავალი

---

<sup>5</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016.

<sup>6</sup> საქართველოს შრომის კოდექსი.

ეკონომიკის ქვეყნებში. აღნიშნული სისტემის ძირითადი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ დასაქმებული სამუშაო პერიოდის განმავლობაში აკეთებს სადაზღვევო შენატანებს სპეციალურ ფონდში. როგორც წესი, ქვეყნების უმეტესობაში უმუშევრობის ფონდში კონტრიბუციებს ასევე ახორციელებს დამსაქმებელი და სახელმწიფო. სახელმწიფოს თანამონაწილეობა განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით - ზოგიერთ შემთხვევაში ის რეგულარულ ხასიათს ატარებს, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, სახელმწიფო მხოლოდ ეკონომიკური კრიზისების დროს ერთვება საქმეში.<sup>7</sup>

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სამსახურის დაკარგვის შემთხვევაში, ადამიანს წარმოეშება უფლება, მიიღოს უმუშევრობის დაზღვევის ბენეფიტი, რომელიც მისივე დაზოგილი თანხებიდან გადაიხდება. ბენეფიტი გარკვეული პერიოდის განმავლობაში გაცემა და იგი პირის წინა ხელფასის გარკვეულ ოდენობას ანაცვლებს. ბენეფიტის გაცემის პერიოდი და ჩანაცვლების მაჩვენებლები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით: მაგალითად, ბელგია გამოირჩევა იმით, რომ აქ ბენეფიტის გაცემის პერიოდი შეზღუდული არ არის, ლიტვაში კი უმუშევრობის გაცემის პერიოდი ევროპაში ყველაზე ხანმოკლეა და 20 კვირით განისაზღვრება.<sup>8</sup> ხელფასის ჩანაცვლების მაჩვენებლები კი, 12%-დან (დიდი ბრიტანეთი) 90%-მდე (პორტუგალია) ვარირებს.<sup>9</sup>

მნიშვნელოვანია სხვაობა სისტემის ადმინისტრირების კუთხითაც: ე.წ. „გენტის სისტემაში“ (ბელგია, სკანდინავიის ქვეყნები) უმუშევრობის დაზღვევის ფონდების ადმინისტრირებას სოციალური პარტნიორები (ძირითადად პროფესიული კავშირები) ახდენენ, კონტინენტალური ევროპის უმეტეს სახელმწიფოებში კი, ადმინისტრაციას სახელმწიფო დაწესებულებები ახორციელებენ. იმის მიუხედავად, თუ ვის მიერ ხდება ადმინისტრირება, არსებობს გარკვეული წინაპირობები, რომელთაც სისტემა უმუშევრობის ბენეფიტის მომთხოვნს უყენებს: მას გარკვეული მინიმალური პერიოდის განმავლობაში უნდა ჰქონდეს ნამუშევარი (შესაბამისად, შენატანების გარკვეული ისტორია უნდა ჰქონდეს) და სამუშაოდან გათავისუფლება მისგან დამოუკიდებელი მიზეზით უნდა ხდებოდეს. ამავე დროს, ბენეფიტის მიმღებ პირს გააჩნია სამუშაოს ძებნის ვალდებულება, რაშიც მას შესაბამისი სამსახურები ეხმარებიან.

ყველა ზემოთ ნახსენები ფაქტორიდან გამომდინარე, უმუშევრობის დაზღვევის სისტემებს უმუშევარი მოსახლეობის სხვადასხვაგვარი მოცვა აქვს - ზოგან უფრო მეტი, ზოგან ნაკლები. თუმცა აღნიშნული დეტალების განხილვა ნაკლებ საინტერესოა, იმდენად, რამდენადაც ამ სისტემის გამოყენება ნაკლებად განვითარებული, დიდი არაფორმალური ეკონომიკის ქვეყნებში ძალიან ბევრ სირთულეს უკავშირდება.<sup>10</sup>

პირველი და უმთავრესი პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში ფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა, არაფორმალურად დასაქმებულებთან შედარებით, ძალიან მცირეა. იმისათვის,

---

<sup>7</sup> European Commission, 2013.

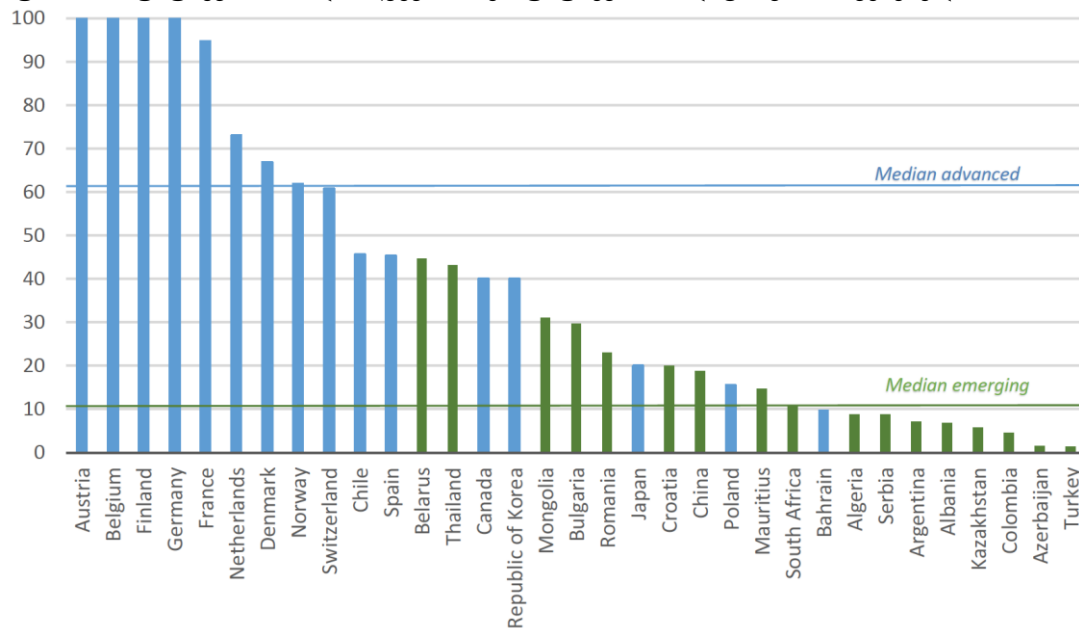
<sup>8</sup> იქვე.

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> International Labour Organization, 2019.

რათა უმუშევრობის დაზღვევის სისტემამ გამართულად იმუშაოს, აუცილებელი პირობაა risk-pooling - ანუ სისტემაში მონაწილეთა რაოდენობა მაქსიმალურად დიდი უნდა იყოს და მასში ჩართული უნდა იყვნენ როგორც სამუშაოს დაკარგვის დაბალი, ისე მაღალი რისკის მქონე პირები, რათა მოხდეს შესაბამისი თანხების აკუმულირება და რისკების დაზღვევა. იქიდან გამომდინარე, რომ ფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა წილი ნაკლებად განვითარებულ ეკონომიკებში მცირეა, ისინი ვერ ახერხებენ საკმარისი თანხების მობილიზებას დაზღვევის ფონდებში. რაც შეეხება არაფორმალური და არასტანდარტული შრომით დაკავებულებს, ისინი, თავიანთი შრომის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საერთოდ ვერ მონაწილეობენ აღნიშნულ პროგრამებში.

სურათი 1: უმუშევრობის დაზღვევის მიერ უმუშევართა დაფარვის მაჩვენებელი



შენიშვნა: დიაგრამა გვიჩვენებს უმუშევართა შორის უმუშევრობის დაზღვევის ბენეფიტის მიმღებთა წილს კონკრეტულ ქვეყანაში. ლურჯი სვეტები აღნიშნავს განვითარებულ ეკონომიკებს, ხოლო მწვანე - გარდამავალ და განვითარებად ეკონომიკებს.

**წყარო:** შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია

შესაბამისად, როგორც შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიმოხილვა<sup>11</sup> ადასტურებს, უმუშევრობის დაზღვევის სისტემები ძირითადად გავრცელებულია განვითარებული ეკონომიკების ქვეყნებში. განვითარებად ქვეყნებში, სადაც აღნიშნული სისტემები არსებობს, მათ მიერ უმუშევართა მოცვა ძალიან დაბალია და გაცემული ბენეფიტებიც - ძალიან მწირი. მაგალითად, როგორც დიაგრამა 1 გვიჩვენებს, განვითარებულ ეკონომიკებში უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის მიერ უმუშევართა დაფარვის მედიანური მაჩვენებელი 61.3%-ია (ავსტრიას, გერმანიას, ფინეთს და ბელგიას 100%-იანი მოცვა აქვს). განვითარებად და გარდამავალ ეკონომიკებში კი, ეს მაჩვენებელი 10.6%-ია. მხოლოდ რამდენიმე განვითარებადი სახელმწიფო (ბელორუსი, ტაილანდი და მონღოლეთი) გამოირჩევა უკეთესი მაჩვენებლით - უმუშევრობის დაზღვევა აქ უმუშევართა საშუალოდ 30%-ს ფარავს.

<sup>11</sup> იქვე.

დასასრულს აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ გარდა წმინდა ფინანსური საკითხისა, განვითარებად ეკონომიკებში პრობლემას ქმნის სისტემის ადმინისტრირებისათვის საჭირო რესურსების ნაკლებობა და ბიუროკრატიული აპარატის გაუმართაობა.

### უმუშევრობის შემწეობა

უმუშევრობის დაზღვევის ყველაზე გავრცელებული ალტერნატივა უმუშევრობის შემწეობაა. უმუშევრობის დაზღვევის ინსტიტუტის მსგავსად, მისი მთავარი მიზანია უმუშევრად დარჩენილი ადამიანების ფინანსური მხარდაჭერა, თუმცა დაზღვევის სისტემისგან განსხვავებით, იგი ფინანსდება არა დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა კონტრიბუციებით, არამედ ქვეყნის ზოგადი ბიუჯეტიდან.

აღნიშნულ სისტემებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება ასევე მდგომარეობს მათ ადმინისტრირებაში. თუ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა ბენეფიტის გაცემის წინაპირობად აყენებს პირის სამუშაო ისტორიას, შენატანების რაოდენობას და სამუშაოს დაკარგვის მიზეზს, უმუშევრობის შემწეობის სისტემა აღნიშნულ ფაქტორებს არა და ვერ ითვალისწინებს. მისთვის შემწეობის გაცემის წინაპირობაა ის, რომ პირის/ოჯახის შემოსავალი გარკვეულ (მინიმალურ) ნიშნულს მიღმა დაეცა.

შესაბამისად, უმუშევრობის შემწეობის სისტემები თავისი არსით გულისხმობს პირის/ოჯახის შემოსავლების შეფასებას (ე.წ. means-test). აღნიშნულის გათვალისწინებით, უმუშევრობის შემწეობის სისტემების ადმინისტრირება, შესაძლოა, გაცილებით ძვირი დაჯდეს, ვიდრე უმუშევრობის დაზღვევის, რადგან საჭიროა არა მხოლოდ პირველადი შეფასება, არამედ დახმარების მიმღების შემოსავლების მუდმივი მონიტორინგი შემწეობის გაცემის პერიოდში.<sup>12</sup> გარდა აღნიშნული ადმინისტრაციული ხარჯისა, თავად ბენეფიტებზე გაცემული თანხაც, ცხადია, მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს პროგრამის საერთო ხარჯებზე.

მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან გავმიჯნოთ უმუშევრობის შემწეობა და სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობა), იმდენად, რამდენადაც ხშირია მათი ერთმანეთში აღრევა. ამ სისტემებს ნამდვილად ბევრი საერთო აქვთ: ორივე მათგანი საერთო გადასახადებიდან ფინანსდება (და არა სადაზღვევო ფონდში შენატანებით) და ორივეს შემთხვევაში იმის დასადგენად, იმსახურებს თუ არა პირი დახმარებას, ფასდება მისი შემოსავლები. თუმცა ეს პროგრამები სხვადასხვა ფუნქციას ემსახურება - სოციალური დახმარების პროგრამის მთავარი ორიენტირი სიღარიბის შემცირებაა, ხოლო უმუშევრობის შემწეობის სისტემა უმუშევრობის პერიოდში მოქალაქის ფინანსურ უსაფრთხოებას უზრუნველყოფს.

სოციალური დახმარების სისტემები ფართოდაა გავრცელებული განვითარებად ქვეყნებში და ისინი მოსახლეობის ყველაზე მოწყვლად ფენებზე ფოკუსირდება.<sup>13</sup> ეს უკანასკნელი, ამავე დროს, სოციალური უსაფრთხოების უკანასკნელ (და ხშირად ერთადერთ) ბადეს წარმოადგენს და მისი მიღების წინაპირობა მხოლოდ და მხოლოდ დადასტურებული საჭიროებაა. ამისგან განსხვავებით, უმუშევრობის

<sup>12</sup> Vroman, 2001.

<sup>13</sup> Asian Development Bank, 2016.



შემწეობის მიმღების მიმართ არსებობს ისეთივე მოლოდინი, როგორც უმუშევრობის დაზღვევის ბენეფიტის მიმღების მიმართ - მან უნდა განაგრძოს სამუშაოს ძიება და დაბრუნდეს შრომის ბაზარზე.

ის, თუ ამ სისტემების როგორი კომბინაცია გამოიყენება ამა თუ იმ ქვეყანაში, ბევრი მიზეზით განსხვავდება. როგორც უკვე ვახსენეთ, განვითარებულ ქვეყნებში უსაფრთხოების პირველი ბადა, ძირითადად, უმუშევრობის დაზღვევაა. თუმცა არსებობს განვითარებული ეკონომიკები, სადაც არა დაზღვევა, არამედ უმუშევრობის შემწეობა თამაშობს წამყვან როლს (მაგალითად, ჰონგ-კონგი, ავსტრალია - იხ. ჩანართი 1).

#### **ჩანართი 1: უმუშევრობის შემწეობის სისტემა ავსტრალიაში**

სამუშაოს მაძიებლის შემწეობა ავსტრალიაში განკუთვნილია მათთვის, ვისი შემოსავალიც გარკვეულ ნიშნულს ქვემოთაა. აღნიშნული შემწეობის მისაღებად მოქალაქე უნდა მიიჩნეოდეს უმუშევრად (ან უნდა იყოს ავად ან დაშავებული). აღსანიშნავია, რომ უმუშევრის ადგილობრივი განსაზღვრება უშვებს იმას, რომ მოქალაქე შეიძლება ასრულებდეს ნახევარ განაკვეთიან ან სხვა არასტანდარტულ/დროებით/არარეგულარულ სამუშაოს. შესაბამისად, სამუშაოს მაძიებლის შემწეობა მიმღების მხრიდან გარკვეული შემოსავლის ქონას არ გამორიცხავს, თუმცა ბენეფიტის დონე იმის მიხედვით მცირდება, თუ რა შემოსავალს იღებს მოქალაქე.

აღნიშნული სისტემა ავსტრალიაში წლების განმავლობაში იცვლებოდა. ამჟამად არსებობს ე.წ. თავისუფალი ზონა (გარკვეული ზღვრის ქვემოთ შემოსავალი დაშვებულია და არ ახდენს გავლენას ბენეფიტზე). თუკი შემოსავალი მეორე ნიშნულს გადასცდება, მაშინ ბენეფიტი 50%-ით იკლებს, ხოლო თუ მესამე ნიშნულამდე ავიდა, მაშინ 70%-ით იკლებს და ბოლოს, ლიმიტის გადაჭარბების შემდეგ, მთლიანად იხსნება. 1995 წლიდან სისტემაში განხორციელებული სხვა რეფორმები მოიცავს შემდეგს: სამუშაოს ძიების ბენეფიტი ინდივიდუალური გახდა - აფასებენ ინდივიდის შემოსავლებს (და არა მისი ოჯახის), თუმცა ცხადია, გათვალისწინებულია ოჯახის წევრების ფინანსური მდგომარეობაც. ანალიზმა აჩვენა, რომ შემწეობის ასეთმა ეტაპობრივმა შემცირებამ ბენეფიტის მიმღებთა შორის (ძირითადად ნახევარ განაკვეთზე მომუშავეები) დასაქმების მაჩვენებელი გაზარდა.

**წყარო:**

[http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/410228\\_ui\\_and\\_ua.pdf](http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/410228_ui_and_ua.pdf)

<https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/jobseeker-payment/who-can-get-it>

მიუხედავად იმისა, თუ რომელი პროგრამაა წამყვანი, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ, როგორც წესი, აღნიშნული სამიდან მინიმუმ ორი გვაქვს სახეზე. განვითარებულ ეკონომიკებში ეს ორი ძირითადად, უმუშევრობის დაზღვევასა და უმუშევრობის შემწეობას მოიცავს, განვითარებად ქვეყნებში კი, უფრო გავრცელებულია სოციალური დახმარებისა და რიგ შემთხვევებში, უმუშევრობის შემწეობის კომბინაცია. აუცილებლად უნდა ითქვას ისიც, რომ OECD-ის ქვეყნებში ხშირად სამივე მათგანია წარმოდგენილი. მაგალითად, ესტონეთში<sup>14</sup> სოციალური უსაფრთხოების პირველი ბადა უმუშევრობის დაზღვევაა. თუკი პიროვნება ამოწურავს დაზღვევის ბენეფიტის მიღების პერიოდს და შრომის ბაზარზე ვერ ბრუნდება, იგი უმუშევრობის

<sup>14</sup> Trumm, 2006.

შემწეობის სისტემაში გადაინაცვლებს. იმ მოქალაქეებისათვის კი, რომლებიც მიღებული დახმარების მიუხედავად, შრომის ბაზარზე დაბრუნებას ვერ ახერხებენ ობიექტური მიზეზების (მაგალითად, აქვთ ოჯახის წევრზე ზრუნვის ვალდებულება) ან შრომისუნარობის გამო, უსაფრთხოების ბოლო ბაღე სოციალური დახმარებაა.

დასასრულს აუცილებლად უნდა ითქვას ისიც, რომ თუკი არაფორმალური მშრომელების მოცვის თვალსაზრისით შევხედავთ, უმუშევრობის შემწეობა, ცხადია, უმუშევრობის დაზღვევაზე გაცილებით უკეთესი ალტერნატივაა, იმდენად, რამდენადაც ამ სისტემაში ჩართვა (თეორიულად) შეუძლია ყველას, განურჩევლად მათი დასაქმების ფორმისა.

### უნივერსალური საბაზისო მინიმუმი (Universal Basic Income)

მართალია, უმუშევრობის შემწეობა, არაფორმალური და არასტანდარტული მშრომელების დაფარვის თვალსაზრისით, უმუშევრობის დაზღვევაზე უკეთესი ალტერნატივაა, თუმცა როგორც წინა სექციაში აღინიშნა, მისი ადმინისტრაციული ხარჯი შეიძლება ძალიან მაღალი იყოს. სწორედ ამიტომ ალტერნატიულ გზად განიხილება უნივერსალური საბაზისო მინიმუმი. ეს არის რეგულარული ფისკალური ბენეფიტი მოცემული საზოგადოების ყველა წევრისათვის, განურჩევლად მათი დასაქმების სტატუსისა.<sup>15</sup> უნივერსალური საბაზისო მინიმუმის ორი ძირითადი მახასიათებელია: უნივერსალურობა და პირობითობის არარსებობა.

ბენეფიტის უნივერსალური ხასიათი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ეკუთვნის „ყველას“. როგორც წესი, ერთადერთი პირობა, რომელიც კი აქ შეიძლება დაწესდეს, გულისხმობს კონკრეტული ქვეყნის მოქალაქეობას ან ბინადრობის უფლებას და ასაკს (18+). უნივერსალურობის იდეას რამდენიმე არგუმენტი უმაგრებს ზურგს: მიზნობრიობის ელემენტის შემოტანის თავიდან აცილება (ე.წ. means-testing) ავტომატურად გვარიდებს თავიდან იმ პრობლემებს, რაც მსგავს სისტემებს ახასიათებთ. კერძოდ, ქრება იმის რისკი, რომ დახმარება გაიცეს მათზე, ვისაც იგი არ სჭირდება და/ან დახმარების გარეშე დარჩნენ ისინი, ვისაც იგი ყველაზე მეტად ესაჭიროება. მეორე მიზეზი ის გახლავთ, რომ უნივერსალურობა თავიდან გვაცილებს სტიგმას, რომელიც ხშირად დახმარების რეალური საჭიროების მქონეებს ხელს უშლის განაცხადის გაკეთებაში. ამასთანავე, მოქალაქეებს აღარ უწევთ დამატებითი ხარჯის გაღება იმისათვის, რათა ბენეფიტის მიღება შეძლონ (მაგალითად, ვიზიტი შესაბამის უწყებაში, განაცხადის შევსება და ა.შ.). დაბოლოს, სამუშაო ძალას ნაკლებად ექნება ინტერესი დამალოს არაფორმალური ეკონომიკური აქტივობა, რადგან ბენეფიტის მიღებაში ეს ხელს არ შეუშლით.<sup>16</sup>

მეორე მნიშვნელოვანი მახასიათებელია ის, რომ ბენეფიტის მიღება არ გულისხმობს წინაპირობებს მიმღების მხრიდან. უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური დახმარების რიგი პროგრამები გარკვეულ პირობებს უწყესებენ მიმღებ

15

<sup>16</sup> World Bank, 2020.

პირებს/ოჯახებს - მაგალითად, პირობა, რომ ოჯახში მყოფი არასრულწლოვნები უნდა დადიოდნენ სკოლაში, პირობა, რომ ახალშობილებს ჩაუტარდებოდათ სრული ვაქცინაცია და ა.შ. უნივერსალური საბაზისო მინიმუმი ამგვარ პირობითობას არ აწესებს.

უნივერსალური საბაზისო მინიმუმის იდეას ბევრი მომხრე და მოწინააღმდეგე ჰყავს. მომხრეები ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ მსგავსი ტიპის ინსტრუმენტი რეალურად ხარჯების დაზოგვის საშუალებაა, იმდენად, რამდენადაც თავიდან გვაცილებს მიზნობრივი პროგრამების ადმინისტრირებისათვის საჭირო ძალიან დიდ დანახარჯს. ამავე დროს, ის გარანტირებულად მისწვდება მოსახლეობის ყველაზე ღარიბ ფენას, მაშინ როდესაც ცნობილია, რომ მიზნობრივი პროგრამები, განსაკუთრებით დაბალშემოსავლიან ქვეყნებში, ყველაზე ღარიბი ჯგუფის ნახევარსაც კი ვერ სწვდებიან.<sup>17</sup> მოწინააღმდეგეების ძირითადი არგუმენტი, ცხადია, აღნიშნული პროგრამის ფინანსურ მხარეს უკავშირდება - მისი განხორციელება მძიმე ტვირთად დააწვება ბიუჯეტს და შეიძლება ინფლაციის რისკები გაზარდოს.

დასასრულს უნდა აღინიშნოს, რომ უნივერსალური საბაზისო მინიმუმი იდეა უფროა, ვიდრე ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა. მსოფლიო ბანკის მიხედვით, 2020 წლისათვის მსოფლიოში, სხვადასხვა ქვეყანასა თუ რეგიონში, 22 საპილოტე პროექტი (მიმდინარე და დასრულებული) არსებობდა. აქ იგულისხმება როგორც განვითარებული ქვეყნები (მაგალითად, რამდენიმე შტატი აშშ-ში, ფინეთი, ჰოლანდია), ასევე განვითარებად სამყაროსაც (მაგალითად, კენია, მადია პრადეშის შტატი ინდოეთში, ბრაზილიის რამდენიმე რეგიონი, მონღოლეთი და ა.შ.). თუმცა არსებული გამოცდილება ჯერჯერობით არ იძლევა უნივერსალური საბაზისო მინიმუმის ეფექტიანობის შესახებ მყარი დასკვნების გამოტანის შესაძლებლობას.

### 3. საქართველოში არსებული მდგომარეობა

წინა სექციაში განხილული პროგრამებიდან, საქართველოში არცერთი არ ფუნქციონირებს. როგორც შესავალში აღინიშნა, ჩვენთან ერთადერთი სოციალური უსაფრთხოების ბაღე საარსებო შემწეობაა, რომელიც „სოციალური დახმარების“ კატეგორიაში ჯდება.

სოციალური დახმარების დღევანდელ სისტემას საფუძველი 2006 წელს, მთავრობის №59 დადგენილებით ჩაეყარა.<sup>18</sup> დადგენილების მიხედვით, პროგრამის მიზანი ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირება და მისი თავიდან არიდებაა. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში შეიქმნა სოციალურად მოწყვლადი ოჯახების მონაცემთა ბაზა. ოჯახები პროგრამაში მათი განაცხადის საფუძველზე ერთვებიან. შინამეურნეობისაგან განაცხადის მიღების შემდეგ, მათ სოციალური მომსახურების სააგენტოს სოციალური აგენტი აფასებს, შეფასების საფუძველზე კი, ოჯახს სარეიტინგო ქულა ენიჭება. ქულის დაანგარიშების დროს გამოიყენება კრიტერიუმები, რომლებიც აფასებენ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას. კერძოდ, ეს გულისხმობს ოჯახის შემოსავლის, შემოსავლის

<sup>17</sup> იქვე.

<sup>18</sup> საქართველოს მთავრობა, 2006.

მომტანი ქონების, ოჯახის წევრების მდგომარეობის (აქვთ თუ არა სპეციალური სტატუსი, მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე, პენსიონერი, მარტოხელა დედა და ა.შ.), ხარჯების, გადასახადების, ოჯახის წევრთა საჭიროებებისა და ა.შ. შეფასებას.

რაც შეეხება თავად შემწეობას, ის შემდეგი სქემის მიხედვით ინიშნება: თუ ოჯახის სარეიტინგო ქულა 30 0001-ზე ნაკლებია, მას ენიშნება 60 ლარი ოჯახის თითოეულ წევრზე, ქულების მატებასთან ერთად შემწეობის მოცულობა იკლებს და ასე გამოიყურება: 30 001 დან 57 001-მდე - 50 ლარი თითოეულ წევრზე; 57 001 დან 60 001-მდე - 40 ლარი; 60 001 დან 65 001-მდე - 30 ლარი და ბოლოს ოჯახი, რომლის ქულა 65 001-ზე მეტია, მაგრამ 100 001-ზე ნაკლებია - 10 ლარი<sup>19</sup>. აღსანიშნავია, რომ ფულად ტრანსფერთან ერთად საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახები იღებენ სხვა სახის (არაფულად) ბენეფიტებსაც (შელავათები საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მგზავრობაზე, კომუნალურ გადასახადებზე, ბინის ქირის თანადაფინანსებას და სხვა ერთჯერად ფულად დახმარებებს).

სოციალური დაცვის სისტემაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა 2018 წლის სახელმწიფო ინიციატივას, რომლის მიხედვითაც საარსებო შემწეობის მიმღებთა ოჯახის არამომუშავე შრომისუნარიანი წევრისათვის აუცილებელი გახდა „სამუშაოს მაძიებლად“ დარეგისტრირება შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო პორტალზე - [worknet.gov.ge](http://worknet.gov.ge). ერთი წლის შემდეგ, ძალაში შევიდა დადგენილება, რომლის მიხედვითაც თუკი 100 000-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახის წევრ(ებ)ს შემოსავლების სამსახურის მონაცემების მიხედვით დაუფიქსირდებათ ხელფასი, რომლის ოდენობასა (საშუალოდ, ბოლო 4 თვეში ოჯახის ერთ წევრზე გაანგარიშებული) და „ოჯახის დეკლარაციის“ შესაბამის გრაფაში - „ხელფასი“ მითითებულ ოდენობას შორის სხვაობა აღემატება 175 ლარს, ოჯახს ამ მიზეზით საარსებო შემწეობა ერთი წლის განმავლობაში არ შეუწყდება.<sup>20</sup>

სისტემის ადმინისტრირებაში შესული ბოლო ორი ცვლილება იმაზე მიუთითებს, რომ პრიორიტეტული ხდება შემწეობის მიმღები პირების ეკონომიკური გააქტიურება და მათი შრომის ბაზარზე დაბრუნება. ამ მიდგომას ზურგს უმაგრებს არგუმენტი იმის თაობაზე, რომ შემწეობის მიმღებთა დაახლოებით ნახევარი შრომისუნარიანია და არაფორმალურად მუშაობს კიდევ.<sup>21</sup> იგივე წყარო ასკვნის, რომ საარსებო შემწეობის არსებულ სისტემას გარკვეული უარყოფითი ეფექტი აქვს მიმღებთა მხრიდან ფორმალურ სექტორში დასაქმების მოტივაციაზე. თუმცა ეს ეფექტი ზუსტად გაზომილი და დათვლილი არ არის.

მეორე მხრივ, 2015 წლიდან ქვეყანამ დაიწყო დასაქმების პოლიტიკის წარმოება, რომლის მთავარი მიმართულებაა უმუშევართა „აქტივაცია“ - ანუ მათი შრომის ბაზარზე დაბრუნება. ამ მიზნის მისაღწევად სახელმწიფო დასაქმების სხვადასხვა მომსახურებას სთავაზობს სამუშაოს მაძიებლებს: მაგალითად, ტრენინგს (რეკვალიფიკაცია), სუბსიდირებულ დასაქმებას და ა.შ. თუმცა აღნიშნული

<sup>19</sup> სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2020.

<sup>20</sup> საქართველოს მთავრობა, 2019.

<sup>21</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016.

პოლიტიკა უმუშევრობისთვის ფინანსურ მხარდაჭერას არ ითვალისწინებს (მაგალითად, უმუშევრობის დაზღვევის ბენეფიტი ან უმუშევრობის შემწეობა).

აღსანიშნავია, რომ ქართულ კონტექსტში საარსებო შემწეობა ხშირად იგივეა უმუშევრობის შემწეობასთან. ასეთი მიდგომა კი, ცხადია, არასწორია. ამის მიზეზი, პირველ რიგში, ის გახლავთ, რომ არსებული სოციალური დახმარება, თავისი არსით, ოჯახების სიღარიბისგან დაცვის საშუალებაა და მას ძალიან სუსტი კავშირი აქვს პირის დასაქმება/უმუშევრობის საკითხთან. სოციალური დახმარების მისაღებად განაცხადის მიღების შემდეგ სახელმწიფო აფასებს ოჯახს (და არა ინდივიდს) იმის დასადგენად, თუ რამდენად ღარიბია ეს ოჯახი. ამ შეფასებაში ფიგურირებს კითხვა ოჯახში არსებული შრომისუნარიანი პირების რაოდენობის შესახებ, თუმცა ეს კითხვა არ ნიშნავს, რომ შრომისუნარიანი პირის არსებობის შემთხვევაში, მოცემული ოჯახი ვერ მიიღებს სოციალურ დახმარებას. როგორც უკვე ითქვა, სისტემა აფასებს ოჯახის მოხმარებას, მის ხარჯებს და ითვალისწინებს მის მიკუთვნებულობას სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფებისადმი. სწორედ ეს არის შემწეობის დანიშვნის საფუძველი და არა ოჯახის წევრების მიერ სამუშაოს ქონა/არქონა.

მეორე მხრივ, საარსებო შემწეობისა და უმუშევრობის შემწეობის მთხოვნელთა სამიზნე ჯგუფები ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან და, შესაბამისად, მათ მიმართ გატარებული სახელმწიფო პოლიტიკაც განსხვავებული უნდა იყოს. არაფორმალური და არასტანდარტული შრომით დაკავებული ადამიანების შემოსავალი, რიგ შემთხვევებში, საკმარისად მაღალია იმისათვის, რათა ოჯახი სოციალურად დაუცველად ჩაითვალოს. შესაბამისად, დროებითი უმუშევრობის პერიოდში, ეს პირები, დიდი ალბათობით, სოციალური მომსახურების სააგენტოს შემწეობის მისაღებად ნაკლებად მიაკითხავენ. პირველ რიგში, იმიტომ, რომ მცირეა შანსი, ისინი დახმარების საჭიროების მქონედ ჩაითვალოს, მეორე მხრივ კი, იმიტომ რომ საარსებო შემწეობაზე განაცხადის გაკეთებიდან შემწეობის ჩარიცხვამდე პერიოდი მინიმუმ 3 თვეს შეადგენს. ამდენად, ახალი სამუშაოს დაწყებას შეიძლება ნაკლები დრო დასჭირდეს, ვიდრე სოციალური დახმარების მიღებას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს ფინანსური დახმარების ისეთი პროგრამა (მაგალითად, უმუშევრობის შემწეობა), რომლის მთავარი სამიზნე ჯგუფი არა „ყველაზე ღარიბი“ მოსახლეობა, არამედ „დროებით უმუშევარი“ პირები იქნებიან.<sup>22</sup> ეს, როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებს (რომლებიც არ შედიან „ყველაზე ღარიბთა“ ჯგუფში) შესაძლებლობას მისცემდა, გარკვეული ფინანსური უსაფრთხოებით ესარგებლათ დროებითი უმუშევრობის პერიოდებში. შემდეგ სექციაში უფრო დეტალურად მიმოვიხილავთ, თუ როგორი შეიძლება იყოს „უმუშევრობის შემწეობის“ პროგრამა ქართულ კონტექსტში.

#### [4. სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმის მიმართულებები](#)

---

<sup>22</sup> აღნიშნულის საჭიროება განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა COVID-19-ით გამოწვეულმა ეკონომიკურმა კრიზისმა.

იმდენად, რამდენადაც საქართველოში უკვე არსებობს მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემა, ახალი „მიზნობრიობაზე დაფუძნებული“ პროგრამის შემოტანა ეტაპობრივად უნდა განხორციელდეს და, პირველ რიგში, არსებულ სისტემაში გარკვეული ცვლილებით უნდა დაიწყოს. კერძოდ:

1. „შრომისუნარიანი“ საარსებო შემწეობის მიმღებთა გამოვლენა და მათი ჩართვა „უმუშევრობის შემწეობის“ პროგრამაში

მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს შრომისუნარიანი და შრომისუნარო საარსებო შემწეობის მიმღები პირები. ეს თავისთავად გულისხმობს შრომისუნარიანობის განსაზღვრების შემუშავებას და მის პრაქტიკაში გამოყენებას ახალი შემთხვევების შეფასებისას. სწორედ აღნიშნული ჯგუფი შეიძლება მოვიაზროთ „საპილოტე ჯგუფად“ - ისინი განაგრძობენ ფულადი დახმარების მიღებას, თუმცა ეს იქნება „უმუშევრობის“, და არა „საარსებო შემწეობა“. ეს კი თავისთავად ნიშნავს, რომ ბენეფიტის მიღების პარალელურად, სახელმწიფომ მათ უნდა შესთავაზოს „დასაქმების სერვისები“ და დაეხმაროს შრომის ბაზარზე ინტეგრირებაში. პირის მიერ ბენეფიტის მიღების წინაპირობად აღნიშნულ ღონისძიებებში ჩართვისა და შეთავაზებულ სამუშაოზე დასაქმების ვალდებულება უნდა განისაზღვროს.

ამგვარი ვალდებულებების დაწესება, პოტენციურად დიდი რისკის შემცველია, თუკი „შესაფერისი სამუშაო“ შესაბამისი კანონმდებლობით არ განისაზღვრა.<sup>23</sup> არსებული მდგომარეობით, დასაქმების ხელშეწყობის სამსახურში კონცენტრირებული ვაკანსიების უმეტესობა დაბალანაზღაურებადია (400-500 ლარი), ისევე როგორც ზოგადად სერვისის სექტორში არსებული სამუშაოების უმეტესობა. შესაფერისი სამუშაოს იდეა ითვალისწინებს რიგ პარამეტრებს, როგორცაა შეთავაზებული სამუშაოს შესაბამისობა პირის განათლებასთან, გამოცდილებასთან და ა.შ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ შეთავაზებულ სამუშაოზე ანაზღაურება მნიშვნელოვნად აღემატებოდეს უმუშევრობის შემწეობის მოცულობას, იმისათვის, რათა ბენეფიტის მიმღებ პირს მიეცეს „ფორმალურ სექტორში“ დასაქმების მოტივაცია. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებით, რომ საარსებო შემწეობის მიმღებთა ნაწილი ისედაც ჩართულია არაფორმალურ ეკონომიკურ საქმიანობაში.

2. უმუშევრობის შემწეობისთვის „ინდივიდუალური“ ხასიათის მინიჭება

მნიშვნელოვანია რომ „უმუშევრობის შემწეობა“ იყოს „ინდივიდუალური“ და არა „საოჯახო“ ბენეფიტი. პირველ რიგში იმიტომ, რომ უმუშევრობა, როგორც მოვლენა, მიემართება ინდივიდს და არა ოჯახს. კვლევამ<sup>24</sup> უჩვენა, რომ ისეთ შემთხვევაში, როდესაც აღნიშნული ბენეფიტის გაცემის ობიექტი იყო მთლიანად ოჯახი (წყვილი), მათგან მხოლოდ ერთი (როგორც წესი, მამაკაცი) ცდილობდა სამუშაოს მოძებნას, იმდენად, რამდენადაც ორივეს დასაქმების შემთხვევაში,

<sup>23</sup> როგორც წესი, აღნიშნულ საკითხს არეგულირებს „დასაქმების კანონი“. ამჟამად მიმდინარეობს მუშაობა „დასაქმების კანონპროექტზე“, რომელშიც ეს საკითხი აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული.

<sup>24</sup> Millar, 2003



ბენეფიტის დაკარგვის რისკი წარმოიშობოდა. ამდენად, თუკი „უმუშევრობის ბენეფიტი“ ოჯახზე იქნება მიმართული, იგი ოჯახის გარკვეულ წევრებს (როგორც წესი, ქალებს) უბიძგებს, რომ არ დაიწყონ მუშაობა. სწორედ ამიტომ ავსტრალია და დიდი ბრიტანეთი მრავალწლიანი რეფორმების შემდეგ, სამუშაოს მაძიებლის ინდივიდუალიზებულ ბენეფიტზე გადავიდნენ. ცხადია, ოჯახის ერთი წევრის შეფასებისას მისი ოჯახის სხვა წევრების შემოსავალსაც ითვალისწინებენ, თუმცა ბენეფიტი ინდივიდზე გაიცემა და ოჯახის სხვა წევრის შემოსავლების ზრდა მის მიერ ბენეფიტის დაკარგვას უშუალოდ არ უკავშირდება.

### 3. უმუშევრობის შემწეობის ეტაპობრივი შემცირება შემოსავლების ზრდის პარალელურად

შემწეობის უარყოფითი გავლენის შესამცირებლად, სამუშაოს ძებნის მოტივაციაზე, ასევე მნიშვნელოვანია ბენეფიტის ეტაპობრივი შემცირება. კერძოდ, უმუშევრობის შემწეობის ოდენობა ნაწილ-ნაწილ უნდა მცირდებოდეს შემოსავლების ზრდის პარალელურად. ამავე დროს, უნდა არსებობდეს გარკვეული „თავისუფალი ზონა“ - შემოსავლის მინიმალური ოდენობა, რომლის მიღებაც დაიშვება უმუშევრობის შემწეობის მიღებასთან ერთად. აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ საქართველოში ამ მიმართულებით ნაბიჯი უკვე გადაიდგა, როდესაც დაწესდა საშელავათო პერიოდი გარკვეული შემოსავლის მიღების შემთხვევაში ბენეფიტის მიღებაზე (იხ. ზემოთ). სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია, პირველ რიგში, შეფასდეს, თუ რა ეფექტი იქონია აღნიშნულმა ცვლილებამ საარსებო შემწეობის მიმღებთა ქცევაზე. ხოლო შემდგომი რეფორმები, კვლევის შედეგებს დაეფუძნოს.

### 4. ადმინისტრირების გამარტივება

სამუშაოს დაკარგვისგან არავინ არის დაზღვეული. უმუშევრობის შემთხვევაში კი, დახმარების დროული მიღება გადამწყვეტია. ამდენად, მნიშვნელოვანია სისტემაში „ჩართვა“ მაქსიმალურად მოკლე დროში იყოს შესაძლებელი - მაგალითად, განაცხადის მიღებიდან მაქსიმუმ ერთი თვის განმავლობაში. ეს, თავისთავად დაკავშირებულია სისტემის ადმინისტრირებისათვის საჭირო ადამიანური რესურსების რაოდენობის გაზრდასთან, რათა უფრო ნაკლები დრო იყოს საჭირო თითოეული შემთხვევის შესასწავლად, შესაფასებლად და, შესაბამისად, ბენეფიტის დასანიშნად.

## 5. შეჯამება

იმ ქვეყნებში, სადაც დიდია არასტანდარტული და არაფორმალური მშრომელების რაოდენობა, ზოგადი რეკომენდაციაა, მოქალაქეების სოციალური უსაფრთხოება მაქსიმალურად არ იყოს მიბმული მათი დასაქმების სტატუსსა და ფორმაზე.<sup>25</sup> ამის მთავარი მიზეზი ის გახლავთ, რომ ამ ადამიანების შემოსავლები არასტაბილური და არაპროგნოზირებადია. შესაბამისად, მათ არ შეუძლიათ რეგულარული შენატანები გააკეთონ უმუშევრობის, ჯანდაცვის თუ სხვა ნებისმიერი სახის

---

<sup>25</sup> OECD, 2018.

სოციალური დაზღვევის ფონდში. ამდენად, შენატანებზე დაფუძნებული სოციალური უსაფრთხოების სისტემები ნაკლებად რელევანტურია.

შესაბამისად, პრიორიტეტი უფრო „უნივერსალურ“ და ზოგადი გადასახადებიდან დაფინანსებულ პროგრამებს ენიჭება. დოკუმენტში განხილული ალტერნატივებიდან (უმუშევრობის დაზღვევა, უმუშევრობის შემწეობა, უნივერსალური საბაზისო მინიმუმი) საქართველოსათვის ყველაზე რელევანტურად უმუშევრობის შემწეობის სისტემა ჩაითვალა, იმდენად, რამდენადაც პროგრამით სარგებლობა ყველა უმუშევრად დარჩენილს შეეძლება, წინა დასაქმების ფორმის მიუხედავად, თუკი დადგინდება, რომ მათმა შემოსავალმა დადგინდეს მინიმალურ ზღვარს ქვემოთ დაიწია.

უმუშევრობის შემწეობის მიმღები პირები, პირველ ეტაპზე, შეიძლება იყვნენ მხოლოდ საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი პირები. მნიშვნელოვანია, რომ მათ მიიღონ დასაქმების მომსახურებები სახელმწიფოს მხრიდან და გააჩნდეთ ვალდებულება, უარი არ თქვან შეთავაზებულ, „შესაფერის სამუშაოზე“. საქართველოში უკვე დაწყებული რეფორმის ლოგიკური გაგრძელება იქნება ის, რომ უმუშევრობის შემწეობის მიღების პერიოდში პირს ექნება გარკვეული ზომის შემოსავლის მიღების უფლება. შემწეობის მოხსნა, შესაბამისად, უნდა მოხდეს ეტაპობრივად, პირის შემოსავლების ზრდის პარალელურად.

ზემოთჩამოთვლილი ყველა ღონისძიება მიმართულია იმაზე, რომ უმუშევრობის შემწეობის მიმღებმა პირებმა უმტკივნეულოდ მოახერხონ ბენეფიტის მიღებიდან „ღირსეულ“ დასაქმებაზე ტრანზიცია. თუმცა იმისათვის, რომ რეფორმის ეს პროცესი მაქსიმალურად უმტკივნეულოდ გადაილახოს, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ბენეფიტის მიმღებ პირებთან სწორი და ნათელი კომუნიკაცია.

პროგრამის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში, აუცილებელია, მოგვიანებით იგი გაიხსნას ყველა იმ დასაქმებულისათვის (ფორმალურ თუ არაფორმალურ სექტორში), ვინც სამუშაოს დაკარგვის შედეგად შემოსავლის წყაროს დაკარგავს.

## 5. რეკომენდაციები

- მნიშვნელოვანია „შრომისუნარიანობის“ განსაზღვრების შემუშავება და ამის მიხედვით საარსებო შემწეობის მიმღებთა შორის შრომისუნარიანი პირების გამოვლენა
- შრომისუნარიან პირებზე გაცემული შემწეობა უნდა გადაკვალიფიცირდეს, როგორც „უმუშევრობის შემწეობა“, რომელიც გაიცემა ინდივიდზე და არა ოჯახზე და რომლის მიღების წინაპირობად განისაზღვრება სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული დასაქმების სხვადასხვა მომსახურება
- მნიშვნელოვანია მთავრობის მიერ ინიცირებული იმ რეფორმის შედეგების შეფასება, რომლის მიხედვითაც, შემოსავლის გამოვლენის შემთხვევაში, საარსებო შემწეობის მიმღებს ერთი წლის განმავლობაში უნარჩუნდებოდა სოციალური დახმარება



- უმუშევრობის შემწეობის ბენეფიტის მიღების დროს შესაძლებელი უნდა იყოს გარკვეულ ზღვრამდე შემოსავლის მიღება, ბენეფიტი კი, უნდა მოიხსნას ეტაპობრივად, პირის შემოსავლების ზრდის პარალელურად
- უმუშევრობის შემწეობის სისტემის გავრცელება მთელ საზოგადოებაზე, ეტაპობრივად, პირველი გარდამავალი პერიოდის დეტალური შეფასების შემდგომ.

## ბიბლიოგრაფია:

გაეროს ბავშვთა ფონდი, 2017 - მოსახლეობის კეთილდღეობის კვლევა, მოკლე მიმოხილვა

<https://www.unicef.org/georgia/ka/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98>

საქართველოს მთავრობა, 2006 - სიღატაკის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახებისათვის მიზნობრივი სოციალური დახმარების შესახებ

<https://matsne.gov.ge/document/view/9664?publication=0>

საქართველოს მთავრობა, 2019 - სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4458415?publication=0>

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/38/dasakmeba-da-umushevroba>

საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს შრომის კოდექსი

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567?publication=13>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016 - საარსებო შემწეობის მიმღები

შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება

<https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-socialuri-daxmarebebi.pdf>

Asian Development Bank, 2016 – Social Protection for Informal Workers in Asia

<https://www.adb.org/publications/social-protection-informal-workers-asia>

European Commission, 2013 – Unemployment Benefits in EU Member States

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_unemployment-benefits\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_unemployment-benefits_en_0.pdf)

International Labour Organization, 2019 – Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_723778.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_723778.pdf)

Millar, J., 2003 – Squaring the Circle? Means testing and individualization in the UK and Australia. *Social Policy and Society*, 3(1), pp. 67-74  
<http://dx.doi.org/10.1017/S1474746403001507>

OECD (2018) – The Future of Social Protection, What works for non-standard workers?  
[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection\\_9789264306943-en?itemId=/content/component/9789264306943-4-en&csp=57537b1d4d62a425f25f57367c1aa480&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection_9789264306943-en?itemId=/content/component/9789264306943-4-en&csp=57537b1d4d62a425f25f57367c1aa480&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter)

Trumm A., (2006) – Recent Developments of Estonia's Social Protection System  
<http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/EstoniaSocialPolicyReview.pdf>  
Vroman W., (2001) – Unemployment Insurance and Unemployment Assistance: A Comparison  
<http://webarchive.urban.org/publications/410228.html>

World Bank (2020) – Exploring Universal Basic Income - A Guide to navigating Concepts, Evidence and Practices  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/993911574784667955/pdf/Exploring-Universal-Basic-Income-A-Guide-to-Navigating-Concepts-Evidence-and-Practices.pdf>