

უმუშევრობის დაზღვევა საქართველოში და საზღვარგარეთის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა

ანა დვალი

სტუ-ს დოქტორანტი

ABSTRACT

Unemployment insurance (also called unemployment benefits) are payments to unemployed people. It is generally given only to those registering as unemployed, and often on conditions ensuring that they seek work and do not currently have a job, and are validated as being laid off and not fired for cause. Unemployment insurance was introduced in Germany in 1927, and in most European countries after the Second World War with the expansion of the welfare state¹. In this study we will discuss Germany's unemployment system and Georgia's perspectives. Germany has two different types of unemployment benefits. The unemployment benefit I - administered by the federal employment agency and funded by employee and employer contributions and Unemployment benefit II - a second tier, open-ended welfare program intended to ensure people do not fall into poverty. Unemployment insurance (UI) provides an important cushion for workers who lose their jobs. In addition, UI may act as a macroeconomic stabilizer during recessions².

Key words: Unemployment insurance, macroeconomic stabilizer, unemployment benefits.

შესავალი

სოციალური დაცვის სისტემის გამართული ფუნქციონირება საბაზრო ეკონომიკის ევროპული მოდელის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ელემენტია. ევროკავშირის ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემები სხვადასხვა მახასიათებლებით გამოირჩევა. სოციალური დაცვის ინსტრუმენტთა შორის არის უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა, რომელიც განვითარებულ ქვეყნებში დიდი წარმატებით ფუნქციონირებს.

სტატიის მიზანს წარმოადგენს განვიხილოთ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის საზღვარგარეთული გამოცდილება და შევადგათ საქართველოში არსებული პერსპექტივები. თვისობრივი კვლევის საწყის ეტაპზე განვიხილეთ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის მნიშვნელობა ქვეყნისათვის და მოსახლეობისთვის საზღვარგარეთული პრაქტიკის საფუძველ-

ზე და საუკეთესო პრაქტიკად ავირჩიეთ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა გერმანიაში, როგორც ერთ-ერთი წარმატებული სისტემა მსოფლიოში.

ძირითადი ტექსტი

გერმანიაში უმუშევრობის დაზღვევა ამოქმედდა 1927 წელს. უმუშევრობის დაზღვევის ფინანსირება ხდება ნაწილობრივ დამსაქმებლისა და დასაქმებულის შენატანების და ნაწილობრივ სახელმწიფო სუბსიდიების საშუალებით³. გერმანიაში უმუშევრობის დაზღვევა არის სოციალური დაზღვევის ნაწილი და წარმოადგენს სავალდებულო დაზღვევას. მისი რეგულირება ხდება სოციალური კოდექსის მექანიზმებით „დასაქმების ხელშეწყობა“ (Sozialgesetzbuch (SGB III) Drittes Buch: Arbeitsförderung)⁴.

გერმანიაში მოქმედებს სოციალური დაცვის კონტინენტური, ანუ ბისმარკისეული მოდელი. ამ მოდელის ძირითად საფუძველს წარმოადგენს სოციალური დაზღვევა, რომლის დასაფინანსებელი ფონდიც უმეტესად ფორმირდება დაზღვეულების შენატანების საშუალებით. ამ მოდელის უმთავრესი პრინციპია პროფესიული სოლიდარობა. პროფესიული სოლიდარობა აიხსნება, როგორც დაქირავებულის და დამქირავებლის პროპორციული მონაწილეობა სადაზღვევო ფონდების ფორმირებაში.

უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა მოიცავს გადასახადების პროგრამასაც და საშუალებას იძლევა პიროვნების პროფესიული განვითარების ხელშეწყობას. შესაბამისად, ახალი სამუშაო ადგილის პოვნის ალბათობა იზრდება, რაშიც დასაქმების ფედერალური სააგენტოც ეხმარება. უმუშევრობის დაზღვევის საყოველთაო მიზანი არის ის, რომ ადამიანები, რომლებიც სამუშაოს ძებნის პროცესში არიან, უზრუნველყოფილი იყვნენ მინიმალური შემოსავლით, ანუ მათი ფინანსური მხარდაჭერა. ეს ნიშნავს, რომ უმუშევრობის დაზღვევა აქტიურდება პირის მიერ სამსახურის დაკარგვის შემთხვევაში.

გერმანიის უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა მოიცავს ორი სახის უმუშევრობის ანაზღაურების თანხას. ესენია: ALG 1 და ALG 2. ALG 1 გულისხმობს სადაზღვევო ანაზღაურების თანხას, ALG 2 კი არის სახელმწიფო დახმარება უმწეოთათვის - მიზანია საარსებო წყაროს უზრუნველყოფა უმუშევრობის პერიოდში. მისი საკანონმდებლო საფუძველია სო-

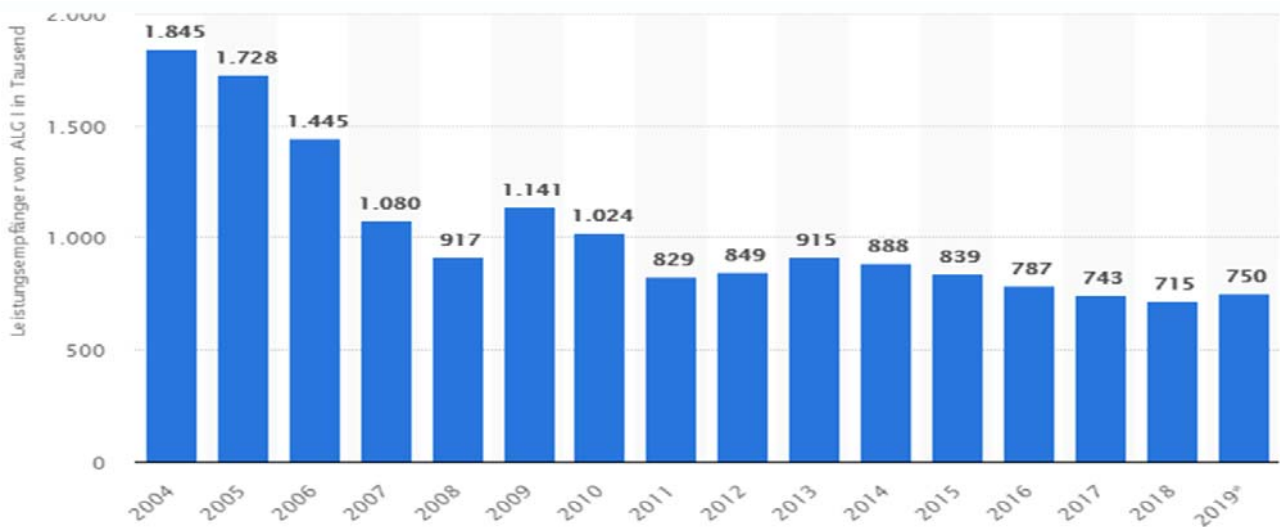
1 https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment_benefits

2 Unemployment Insurance and Macroeconomic Stabilization. Gabriel Chodorow-Reich, Harvard University and the National Bureau of Economic Research John Coglianesse, Board of Governors of the Federal Reserve System

3 <https://www.aok-bv.de/>

4 <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/1.html>

გრაფიკი 1. მოსახლეობის მოცულობა, რომლებმაც მიიღეს ALG 1. გერმანია. 2004-2019წწ.(ათასი).



წყარო: www.de.statista.com.

ციალური კოდექსის მეორე წიგნი (SGB II)⁵. ALG 1-ის მოთხოვნა შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ბოლო 2 წლის განმავლობაში 12 თვე მაინც აქვს ნამუშევარი პიროვნებას და ასევე გადახდილი აქვს უმუშევრობის დაზღვევის თანხა. ALG 1 მოცულობა შეადგენს ხელზე ასაღები ხელფასის 60%-ს, თუ პიროვნებას შვილები ჰყავს, მაშინ 67%-ს. მაგალითისათვის, იგივე მაჩვენებლები შვეიცარიაში შეადგენს 70% და 80%-ს. მარტივად რომ ვთქვათ, ეს არის ერთი სამუშაო ადგილიდან მეორე სამუშაო ადგილზე გადასვლის პერიოდში, როდესაც პიროვნებას არ აქვს ხელფასი, მისი ფინანსური მხარდაჭერა (იხ. გრაფიკი 1).

უმუშევრობა არ არის მხოლოდ სახელმწიფოს ეკონომიკის პრობლემა, ეს არის ერთეული პიროვნებების სოციალური და ფსიქოლოგიური პრობლემების გაღრმავების საწინდარი. თუ პიროვნება სამსახურის დაკარგვის შემდეგ გამოეთიშება შრომის ბაზარს და აღმოჩნდება სიღარიბის ზღვარს მიღმა, ბევრად გართულებდა მისი ჩვეული ცხოვრების სტილის დაბრუნება. სახელმწიფოს უფრო მეტი ხარჯის განევა მოუწევს, იგულისხმება სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობისთვის ფულადი დახმარების განევის მეტი ხანგრძლიობა უმუშევრობის დაზღვევის თანხის გადახდის პერიოდულობასთან შედარებით. გერმანიის უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის მაგალითიც მოწმობს, რომ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის არსებობა შეუმცირებს სახელმწიფოს ამ ხარჯებს. ანუ სანამ პიროვნება სიღარიბის ზღვარს გადასცდება, მანამდე უმუშევრობის შემწეობა გადაიხდება ფონდიდან, რომელიც ფორმირებულია დამსაქმებლისა და დასაქმებულის შენატანებით. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფოს ხარჯის განევა არ უწევს და პიროვნება რამდენიმე თვეში

ისევ აგრძელებს მუშაობას. სახელმწიფო ერთვება იმ გამოწვევის შემთხვევებში, როდესაც ზოგადი საგანგებო სიტუაციაა და ფონდის თანხები არ არის საკმარის დაზღვეულების დასაკმაყოფილებლად. უმუშევრობის დაზღვევა გერმანიაში არის საკმაოდ ეფექტური მექანიზმი შემცირდეს სოციალური რისკები. საქართველო ისწრაფვის გახდეს ევროპულ ფასეულობებზე დაფუძნებული ქვეყანა და მოახდინოს ევროპასთან პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაცია. საქართველო ისწრაფვის გახდეს თავისუფლების, კეთილდღეობის და სოციალური სამართლიანობის ქვეყანა, სადაც საზოგადოების ყველა წევრი სარგებლობს ეკონომიკური ზრდით მოტანილი სიკეთით და მაქსიმალურად არის გამოყენებული თითოეული მოქალაქის პოტენციალი ქვეყნის განვითარების პროცესში.⁶

საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების კვლევაში, რომელიც 2018 წლის ნოემბერში ჩატარდა, ვკითხულობთ: „უმუშევრობის შემწეობის სისტემის შემოღება და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით შემწეობის მისაღები ოდენობის განსაზღვრა, წარმოადგენს სიღარიბის აღმოფხვრისკენ მიმართულ ქმედით ნაბიჯს. აღნიშნული სისტემის შემოღება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 102-ე კონვენციით განმტკიცებული ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია, რომელიც ქვეყანაში მინიმალური სოციალური სტანდარტების დამკვიდრების წინაპირობაა.“

„დღეისათვის, სადაზღვევო კომპანიები არ ყიდნიან უმუშევრობის სადაზღვევო პაკეტს. თუმცა, მასთან ძალიან ახლოს დგას საკრედიტო შენატანების დაზღვევა, რომელსაც სადაზღვევო კომპანია

5 https://praxistipps.focus.de/was-ist-der-unterschied-zwischen-arbeitslosengeld-1-und-2-einfach-erklart_96866

6 საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020.

ჯი პი აი ჰოლდინგი უზრუნველყოფს⁷. თუ მსესხებელმა სესხის აღების შემდეგ სამსახური დაკარგა, სადაზღვევო კომპანია ჯი პი აი ჰოლდინგი მას სესხის დასაფარად შესატან თანხას აუნაზღაურებს 6 თვის განმავლობაში. აღნიშნული პროდუქტის მეშვეობით დაზღვეული სესხის დაფარვის პერიოდში მაქსიმალურადაა დაცული რისკებისაგან. მსესხებლებისთვის განკუთვნილი სადაზღვევო პაკეტით იზღვევა: უბედური შემთხვევით გამოწვეული სრული ან ნაწილობრივი შრომისუუნარობა, ან გარდაცვალება; მსესხებლის უმუშევრობა (მუდმივი სამსახურიდან დათხოვნა)⁸.

საქართველოში 2013 წლიდან ფუნქციონირებს სახელმწიფო დასაქმების პორტალი - Worknet, სადაც განთავსებულია ვაკანსიები საქართველოს მასშტაბით. პორტალი ჩამოყალიბდა „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს“ სოციალური მომსახურების სააგენტოში⁹. Worknet სთავაზობს თავის მომხმარებლებს საკუთარი გვერდის შექმნას - როგორც დამსაქმებელს ასევე სამუშაოს პოვნის მსურველს. დამსაქმებელს შეუძლია აღმნიშნულ პორტალზე მოიძიოს სტატისტიკური მონაცემები შრომის ბაზრის შესახებ, ასევე შეუძლია საკუთარი მოთხოვნების შესაბამისი სამუშაო ძალის მოძიება. Worknet მომსახურება არის უფასო, საჭიროა მხოლოდ რეგისტრაცია.

უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა ისე ვერ დაინერგება და წარმატებული ვერ იქნება თუ არ იქნება ორმხრივი ინიციატივა - როგორც დამსაქმებლის, ასევე დასაქმებულების მხრიდან. აქვე წინასწარ უნდა იქნეს შესწავლილი საკითხი იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ მოხდება უმუშევრობის დაზღვევის ფონდის ფორმირება. ბუნებრივია, არ უნდა დაზარალებდეს ბიზნესი.

„საქართველოში, სადაც უმუშევართა რაოდენობა საკმაოდ მაღალია, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება უმუშევრობის დაზღვევის განვითარებას, რადგან იგი შეიძლება განვიხილოთ უმუშევრობით გამოწვეული სირთულეების შემსუბუქების ერთ-ერთი საშუალება. უმუშევრობის დაზღვევა უნდა განიხილებოდეს როგორც სოციალური დაზღვევის კომპონენტი, სადაც სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი როლი ეკისრება.“¹⁰

უმუშევრობის შემწეობა სიმბოლური თანხაც რომ იყოს საწყისი ეტაპისთვის, იგი ერთგვარი ფსიქოლოგიური დახმარების და გამხსნელების საშუალება იქნება უმუშევრად დარჩენილი პიროვნებისათვის. ვგულისხმობთ, რომ ეს იქნება ერთგვარი სტი-

მული, რათა პიროვნება აქტიურად ჩაერთოს ახალი სამუშაო ადგილის ძებნის პროცესში. ამისათვის, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანი პერეკვალიფიკაციისა და პროფესიული გადამზადების კურსების ჩართულობაც. გერმანიაში ეს არის სავსებით მისაღები პრაქტიკა და მეტიც, გერმანიის დასაქმების სააგენტო, ასე ვთქვად ავალდებულებს კიდევ უმუშევარ პიროვნებას გაიაროს შეთავაზებული კურსები, წინააღმდეგ შემთხვევაში, უფლებამოსილია შეუწყვიტოს უმუშევრობის დაზღვევის თანხის გაცემა.

აღსანიშნავია, რომ პროფესიული გადამზადების კურსები მოიცავს იმ სფეროებს, სადაც არის სამუშაო ძალის ნაკლებობა. შესაბამისად, უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა თავის თავში გულისხმობს ისეთი პროფესიების მხარდაჭერას, სადაც დასაქმებულთა საგრძნობლად მცირე რაოდენობაა.

ასევე, რადგან უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა წარმოადგენს დასაქმების პოლიტიკის პასიურ მიმართულებას, აუცილებელია, რომ აქტიური მიმართულებების შემადგენელი კომპონენტები მუდმივ განახლებაში და ფუნქციონირებაში იყოს. იგულისხმება, რომ უნდა გაგრძელდეს ახალი სტარტაპების მხარდაჭერა, პროფესიული გადამზადების პროგრამების ჩატარება, დასაქმების ნახალისება და რაც მთავარია, შრომის უნარს მოკლებული სამუშაო ძალის მხარდაჭერა-რეაბილიტაცია.

დასკვნები

- საზღვარგარეთული პრაქტიკის შესწავლის შედეგად, რომ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის გამართულად ამუშავებისთვის, ჩვენი აზრით, საჭიროა: სახელმწიფოს ინიციატივა; შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავება; დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის ჩამოყალიბება; სადაზღვევო ბაზრის განვითარების დამაკმაყოფილებელი დონე; მოსახლეობის ჩართულობის მაღალი მაჩვენებელი სადაზღვევო ბაზარზე; დამსაქმებლისა და დასაქმებულის სურვილი, ჩაერთონ ამ სისტემაში; მოსახლეობის დადებითი განწყობა ახალი სისტემის დანერგვის მიმართ, რისი ჩამოყალიბებაც საკმაოდ ხანგრძლივი და შრომატევადი პროცესია; სოციალური დაზღვევის სისტემის ფუნქციონირება, ასევე დაგროვებითი საპენსიო ფონდის ამოქმედება;

- სახელმწიფოს მხრიდან ინიციატივის არსებობა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია. საწყის ეტაპზე, რასაკვირველია, უნდა მოხდეს საზღვარგარეთული პრაქტიკის შესწავლა, სხვადასხვა ქვეყნის სისტემის თავისებურებების სიღრმისეული ანალიზი და საქართველოსთვის შესაბამისი ელემენტების შერჩევა, რისკების წინასწარი შეფასება.

- შესაძლებელია, ისეთი პრაქტიკის გადმოღებაც, როდესაც უმუშევრობის დაზღვევის ყოველთვიური თანხა უმნიშვნელოდ იკლებს. ეს უფრო ფსიქოლოგიური ფაქტორი იქნება იმის თავიდან ასაცილებ-

7 <https://www.gpih.ge/gpih/>

8 ონიაშვილი მ., ჩხუტიაშვილი ი., უმუშევრობის დაზღვევა საქართველოში ჯანდაცვის პოლიტიკა და დაზღვევა. 2016წ.

9 <https://idfi.ge/ge/worknet-employment>

10 ონიაშვილი მ., ჩხუტიაშვილი ი., უმუშევრობის დაზღვევა საქართველოში ჯანდაცვის პოლიტიკა და დაზღვევა. 2016წ.

ლად, რომ უმუშევარმა, ასე ვთქვათ. ბოროტად არ გამოიყენოს დახმარების მიღების პერიოდი და ხელოვნურად არ გაახანგრძლივოს უმუშევრობა.

- აუცილებელია საზოგადოების მოსალოდნელი რეაქციის შეფასება. ჩემი აზრით, მნიშვნელოვანია, რომ წინასწარ მოხდეს საზოგადოების მომზადება მსგავსი სისტემის დანერგვისას. პირველ რიგში, უნდა მოხდეს სწორი ინფორმაციის გავრცელება და დარწმუნება იმაში, რომ საზოგადოება ამ ინფორმაციას გაეცნობა და ადეკვატურად აღიქვამს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. უმუშევრობის დაზღვევა ევროპაში და საქართველოს პერსპექტივები. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება. 2018.
2. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020.
3. დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის ანალი-

ზი საქართველოსა და ევროპის ქვეყნებში. ადამიანის უფლებების კვლევითი ინსტიტუტი გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტი.

4. რეცენზირებადი სამეცნიერო ჟურნალი „ჯანდაცვის პოლიტიკა და დაზღვევა“.N2.ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი.2016წ.

5. ონიაშვილი მ.,ჩხუტიაშვილი ი., უმუშევრობის დაზღვევა საქართველოში ჯანდაცვის პოლიტიკა და დაზღვევა.2016წ.

6. ვეკუა ზ., „ჯანდაცვაში არსებული რისკების პრევენციის მოდელები“. თბილისი. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი. 2018წ.

7. <https://www.lohn-info.de/sozialversicherungsbeitraege2019.html>

8. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/>

9. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15664?publication=6>

10. <http://www.insurance.org.ge/index.php?a=main&pid=389&lang=geo>