

## სოციალური პოლიტიკა SOCIAL POLICY

### უმუშევრობის სოციალური დაზღვევის სისტემის ფორმირების ეტაპები და განვითარების პერსპექტივები საქართველოში

#### მურმან ცარციძე

ასოციირებული პროფესორი  
ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის  
სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
murman.tsartsidze@tsu.ge

#### ნათელა ლაცაბიძე

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის  
სახელმწიფო უნივერსიტეტის პეხსონალის  
მახთვის დეპარტამენტის უფროსი  
natela.latsabidze@tsu.ge

გლობალური პანდემიის პირობებში, როდესაც კიდევ უფრო გაღმავდა ქვეყანაში ახსებული ფინანსური და ეკონომიკური კრიზისი, მეტი აქტუალურობა შეიძინა ქრონიკული უმუშევრობის დაძვევის, უმუშევართა სოციალური დაცვის, დაზღვევის თანამედროვე სისტემის ფორმირებისა და საბოლოო ანგარიშით, ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის ეფექტიანი დასაქმების უზრუნველყოფის საკითხებმა. აღსანიშნავია, რომ პანდემიის დაწყებამდე, ეკონომიკური ზღვის შედახებით სტაბილური ტემპებისა და ინვესტიციების მოცულობის გაღებებს, უმუშევრობის დონესა და დინამიკაზე შესამჩნევი გავლენა ახ მოუხდენია. ამიტომ დოკუმენტია, რომ მიმდინარე ეტაპზე, ქვეყანაში ახსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური ვითარების პირობებში, უმუშევრობის პრობლემა კიდევ უფრო გამწვავდა. უმუშევრობისა და ახაეფექტიანი დასაქმების ნეგატიური შედეგები საგონობია ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროში და ის პიხდაპიხ აისახა ქვეყნის მოსახლეობის ცხოვრების დონის ყველა მაჩვენებელზე.

ნაშრომში გაანალიზებულია უმუშევართა სოციალური დაცვის, უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის ფორმირების ეტაპები, მდგომარეობა და პრობლემები საქართველოში. შეფასებულია ამ მიმართებით ქვეყანაში გატარებული ღონისძიებები, პროგრამები და მათი

ეფექტიანობა. დასაბუთებულია განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გაზიარების მიზანშეწონილობა და უმუშევრობის დაზღვევის თანამედროვე სისტემის ფორმირების აუცილებლობა ეხოვნური შრომის ბაზის ფუნქციონირების თავისებულებების გათვალისწინებით.

**საკვანძო სიტყვები:** შრომის ბაზაჰი, უმუშევრობა, სოციალური დაცვა, დაზღვევა, შემწეობა, დასაქმების პოლიტიკა.

**JEL Codes:** J64, J65, R23

## შესავალი

მიმდინარე გლობალური კრიზისის პირობებში, ქვეყანაში არსებული უმუშევრობის მაღალი დონე, არაეფექტიანი დასაქმება, შრომის ანაზღაურების დაბალი დონე, არცთუ იშვიათ შემთხვევაში, ღირსეული შრომისა და ანაზღაურების პირობების უქონლობა, მნიშვნელოვნად ზემოქმედებს მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე და პირდაპირ აისახება ქვეყანაში არსებული სიღარიბის მასშტაბებზე. მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში უმუშევრობა ყველაზე მწვავე მაკროეკონომიკური პრობლემა და აქტუალური გამოწვევაა, ის აღიარებულია სიღარიბის გამომწვევ მთავარ ფაქტორად (Царцидзе М. Лацаხიძე Н., 2020,155). განსაკუთრებით მძიმე ნეგატიური სოციალური, ეკონომიკური და ფსიქოლოგიური შედეგებით ხასიათდება ქრონიკული უმუშევრობა, რომელიც საგრძნობ გავლენას ახდენს ეკონომიკური განვითარების საერთო პროცესზე და მნიშვნელოვნად აფერხებს საზოგადოებრივ პროგრესს. გლობალური პანდემიის პირობებში, რომლის ნეგატიური შედეგები საგრძნობია ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროში, უმუშევრობის პრობლემამ უმწვავესი ხასიათი მიიღო. „პანდემიამ ასევე გვიჩვენა, რომ სოციალური დაცულობის თანამედროვე სისტემა გახდა უდიდესი პრობლემა სახელმწიფოების ფინანსური მდგრადობისათვის“ (ღალანძე გ. 2020, 20). შედეგად, უმუშევრობა და სიღარიბე კვლავ რჩება ყველაზე აქტუალურ გამოწვევად და დაუძლეველ პრობლემად. სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის შეზღუდულობის პირობებში, უმუშევრობისა და სიღარიბის დაძლევა მოკლევადიან პერიოდში პრაქტიკულად შეუძლებელი იქნება. აღნიშნული, რასაკვირველია, სრულიადაც არ ნიშნავს, რომ ყურადღება მოაკლდეს უმუშევრობის სფეროში არსებული მდგომარეობისა და პრობლემების სისტემატურ კვლევას, სოციალური დაცვისა და დაზღვევის ქმედითი მექანიზმის შემუშავებას, ეფექტიანი დასაქმების უზრუნველსაყოფად დასაქმების აქტიური პოლიტიკის გატარებას.

## უმუშევრობის სოციალური დაცვისა და დაზღვევის სისტემის ფორმირების ეტაპები საქართველოში

ქვეყანაში სოციალური დაცვის და დაზღვევის თვისებრივად ახალი სისტემის ფორმირების დასაწყისი, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის გარდამავალ პერიოდს უკავშირდება. საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმები, რომლებიც „შოკური თერაპიის“ მოდელით ხორციელდება, ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნასთან ერთად, მიზნად ისახავს „დაზღვევაზე დაფუძნებული სოციალური დაცვის ქსელის შექმნას“. ის ერთ-ერთია იმ ექვსი ძირითადი მიზნიდან, რასაც ასეთი კომპლექსური რეფორმის გატარება მოითხოვს (პაპავა ვ. 2015, 39). საქართველო, ისევე როგორც ბევრი პოსტკომუნისტური ქვეყანა, აღნიშნული პერიოდიდან დაწყებული, ცდილობს უმუშევრობის პრობლემების დაძლევა საერთაშორისო პრაქტიკაში აპრობირებული დასაქმების პოლიტიკის სათანადო ინსტრუმენტების<sup>1</sup> გამოყენების საფუძველზე. პირველი რადიკალური ნაბიჯი ამ მიმართულებით 1990-იანი წლების დასაწყისში გადაიდგა, აღიარებულ იქნა „უმუშევრის“ კატეგორიის არსებობა და დაიწყო დასაქმების საბჭოთა მოდელისაგან განსხვავებული, პრინციპულად ახალი პოლიტიკის შემუშავება. უმუშევართა სოციალური დაცვისა და ეფექტიანი დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციის მიზნით, შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის სამინისტროსთან შეიქმნა „დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდი“ - როგორც დამოუკიდებელი საფინანსო სისტემა. განისაზღვრა მისი სტრუქტურა და დაფინანსების წყარო - ფონდში ანარიცხების სახით, რომლის ნორმატივი შეადგენდა საწარმოთა შრომის ანაზღაურების გეგმური სახსრების 3.0%-ს.

უმუშევართა სოციალური დაცვის, დასაქმების სახელმწიფო სისტემისა და შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურის ფორმირების მიმართულებით, ასევე აღსანიშნავია 1990-იან წლებში სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული რეგულაციები დასაქმების კანონისა და მოსახლეობის დასაქმების სოციალური გარანტიების სახით, რითაც განისაზღვრა დასაქმების პოლიტიკის და უმუშევართა სოციალური დაცვის ეკონომიკური, ორგანიზაციული

1 დასაქმების პოლიტიკის ინსტრუმენტები განსაზღვრულია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის კლასიფიკაციის მიხედვით. კერძოდ, მათგან აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტებია: დასაქმების საჯარო მომსახურებები (Public Employment Services); პროფესიული გადამზადების პროგრამები (Labor Market Training); დასაქმების ნახალისება (Employment Incentives); შეზღუდული შრომის უნარის მქონე სამუშაო ძალის მხარდაჭერა და რეაბილიტაცია (Sheltered and Supported Employment and Rehabilitation); ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა (Direct Job Creation); სტარტაპების ნახალისება (Startup Incentives). ხოლო პასიური პოლიტიკა მოიცავს უმუშევრობის დაზღვევისა და ვადამდელი პენსიის დანიშვნის ინსტრუმენტებს.

და სამართლებრივი საფუძვლები. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ ჩამოყალიბდა დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტული მიმართულებები: მოქალაქეთა შრომითი ინიციატივის მხარდაჭერა და წახალისება, უმუშევართა სოციალური დაცვის უზრუნველყოფა, დასაქმების სფეროში გასათარებელ ღონისძიებათა კოორდინაცია. ასევე გამოიკვეთა და გაიმიჯნა დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი და მარეგულირებელი ორგანოების - დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდის, შრომის სახელმწიფო ბიუჯის, უმუშევართა პროფესიული მომზადება-გადამზადების სისტემის როლი და ფუნქციები. ქვეყანაში ფუნქციონირება დაიწყო შრომის პირობების სახელმწიფო ექსპერტიზის სამსახურმა. თავისუფლად შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში ამ პერიოდში შექმნილი სოციალური დაცვის სისტემა, რეფორმის გეგმის შესაბამისად, დაზღვევის მოდელზე იქნა მორგებული. ქვეყანაში სოციალური დაზღვევის ერთიან სახელმწიფო ფონდთან ერთად უკვე არსებობდა ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო ფონდი და დასაქმების ფონდი. საგადასახადო კანონმდებლობით განსაზღვრული იყო სავალდებულო გადასახადები აღნიშნულ ფონდებში: 27.0% სოციალური დაზღვევის, 3.0% ჯანმრთელობის დაცვის და 1.0% დასაქმების ერთიან სახელმწიფო ფონდში, რასაც დარიცხული ხელფასის მიხედვით იხდიდა დამსაქმებელი, 1.0%-ს ჯანმრთელობის დაცვის და 1.0%-ს საპენსიო ფონდში, საშემოსავლო გადასახადთან ერთად იხდიდა დასაქმებული დარიცხული ხელფასიდან.

სახელმწიფოს მხრიდან სწორ მიდგომად უნდა ჩაითვალოს დასაქმების სახელმწიფო სამსახურისათვის მოსახლეობის დასაქმებისა და უმუშევართა სოციალური დაცვის სათანადო პროგრამების შემუშავება-რეალიზაციის ფუნქციის მინიჭება. ასევე კანონმდებლობის შესაბამისად, უმუშევრისათვის სოციალური დაცვის რიგი გარანტიის დადგენა: შემწეობა უმუშევრობისათვის, სტიპენდია პროფესიული მომზადებისა და გადამზადების პერიოდში, მატერიალური დახმარება უმუშევრის და მისი ოჯახის წევრების კმაყოფილებაზე მყოფი მოხუცებისა და არასრულწლოვანი ბავშვების გათვალისწინებით.

აღსანიშნავია, რომ შემდგომი პერიოდი (1992-1998 წლის პირველი ნახევარი), ფაქტობრივად, კვლავ მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და დახმარების სისტემის საკანონმდებლო ბაზის ფორმირებითა და ძირითადად პასიური ხასიათის ღონისძიებების გატარებით შემოიფარგლა. მაგალითად, 1994 წლის იანვარი-სექტემბრის პერიოდში შემწეობა დაენიშნა 10.0 ათასამდე უმუშევარს, 1997 წლის დასაწყისიდან გაიცემოდა ოჯახური დახმარებები, 1997 წლის 1 ივლისისათვის შემწეობის მიმღებ უმუშევართა რაოდენობამ 20.5 ათას კაცს მიაღწია და ა.შ. 1991-1997 წლებში სოციალური უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების სამინისტროს პოლიტიკის რეალიზაციას ახორციელებდა დასაქმების ფონდი და შრომის ბიუჯა - ამ

უკანასკნელის დაფინანსებით. შემდგომ ფონდში გაერთიანდა შრომის ბირჟების ყველა სრუქტურული ერთეული და ფონდმა მუშაობა გააგრძელა პროგრამული დაფინანსების საფუძველზე.

1998-1999 წლები დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით განხორციელდა მის სისტემაში შემავალი სამსახურების მნიშვნელოვანი რეორგანიზაცია, რეგიონებში შეიქმნა დასაქმების ცენტრები, სტატისტიკური კვლევისა და მონიტორინგის განყოფილებები. რამდენადმე მოწესრიგდა და შედარებით სრულყოფილი გახდა რეგისტრირებულ უმუშევართა შესახებ ინფორმაცია. გამოიკვეთა უმუშევართა შემადგენლობა ასაკის, განათლების, პროფესიის, უმუშევრობის ხანგრძლივობის მიხედვით. მაგალითად, 1999 წლის ივნისის მდგომარეობით, დასაქმების სამსახურში რეგისტრირებული იყო 104,0 ათასი სამუშაოს მაძიებელი, რომელთაგან 96,8% უმუშევარი იყო. მათ შორის 32,7% - 30 წლამდე, 46,6%-ს - 30-50 წლის, ხოლო 20,7% - 50 წელს გადაცილებული პირი იყო. აღნიშნულ პერიოდში პირველად დაფიქსირდა ქრონიკული უმუშევრობა. კერძოდ, რეგისტრირებულ უმუშევრებში სამი წლის და მეტი ხანგრძლივობით უმუშევრების წილმა 51,0% შეადგინა. გაჩნდა ინფორმაცია ვაკანსიების შესახებ, რომელიც კლასიფიცირებული იქნა ეროვნული მეურნეობის დარგების, საკუთრების ფორმების და პროფესიების მიხედვით. აშკარად გამოკვეთა შრომის ბაზარზე არსებულ მოთხოვნასა და მიწოდებას შორის დისბალანსი, როგორც რაოდენობრივ, ასევე პროფესიული კვალიფიციური ქრილით. უმუშევრობის პრობლემების დაძლევისა და დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციის მიზნით აღნიშნულ ეტაპზე პირველად შემუშავდა დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამა ტურიზმისა და კურორტების სფეროში, განხორციელდა ახალგაზრდა ასაკის უმუშევართა გადამზადება.

უმუშევართა სოციალური დაცვისა და დასაქმების შესაძლებლობების გაუმჯობესების, გრძელვადიან პერიოდში სტაბილური დასაქმების მიღწევის მიზნით, 2000 წელს ჩამოყალიბდა დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდის ახალი სტრუქტურა. მისი საქმიანობის ძირითად პრინციპად იქცა მიზნობრივ - პროგრამულ დაფინანსებაზე გადასვლა, ასევე დაიხვეწა დაფინანსების წესი, გაიზარდა სტრუქტურული ქვედანაყოფების პასუხისმგებლობა. ვთვლით, რომ ფონდის მუშაობა დადებით შეფასებას იმსახურებს. 2000 წლის მეორე ნახევრიდან, აქტიურად დაიწყო უმუშევართა მომზადება-გადამზადების, დროებითი დასაქმების, თვითდასაქმებისა და სამეწარმეო ინიციატივის მხარდაჭერის პროგრამების განხორციელება. პროექტი ფინანსდებოდა შერჩევითი წესით, შრომის ბაზრის მოთხოვნების შესაბამისად. განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა დროებითი სამუშაოების ორგანიზებამ. 2000 წელს შეირჩა და განხორციელდა 17 პროექტი, 2001 წლის I კვარტალში - 13 პროექტი. 2001 წლის მეო-



რე ნახევარში განხორციელდა ბიზნესის განვითარებისა და უმუშევართა დასაქმების ორი და ინვალიდთა დასაქმების ოთხი პროექტი. 2000-2001 წლებში აღნიშნული პროექტების რეალიზაციის შედეგად, სულ ქვეყნის მასშტაბით მუდმივად დასაქმდა 450, ხოლო დროებით სამუშაოებზე 900 პირი. დადებითი ძვრების მიუხედავად, აშკარაა, რომ მასშტაბური უმუშევრობის ფონზე, ზემოაღნიშნული პროგრამების რეალიზაცია მოსახლეობის დასაქმებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ვერ მოახდენდა.

უმუშევართა სოციალური დაზღვევისა და დასაქმების სფეროს ეფექტიან რეგულირებას ისახავდა მიზნად დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდის ლიკვიდაცია და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის-დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის შექმნა. სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიზანი იყო დასაქმების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა და უმუშევართა სოციალური დაცვის ღონისძიებათა განხორციელება. თუმცა, ხსენებულმა სამსახურმა ვერ გადაწყვიტა დასახული ამოცანები და დღის წესრიგში დადგა მისი რეორგანიზაციის საკითხი - სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს სახით. ახალი სამსახურის მიერ მოსახლეობის სოციალური დაცვის მიმართულებით გადადგმული პირველი ნაბიჯები გამოიხატა რიგი რეგულაციის მიღებასა და სააგენტოში რეგისტრირებული უმუშევრებისათვის 20 ლარის ოდენობით შემწეობის განისაზღვრაში. აღნიშნულ ეტაპზე მიღებული იქნა სპეციალური სამთავრობო პროგრამა დასაქმების ხელშეწყობის, უმუშევართა სოციალური დაცვისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიმართულებით და დაისახა მისი განხორციელების ღონისძიებები. აღნიშნული მცდელობების მიუხედავად, ქვეყანაში ვერ მოხერხდა მოსახლეობის დასაქმების უზრუნველყოფისა და შრომითი ცხოვრების ხარისხის საგრძნობი გაუმჯობესება.

უმუშევართა სოციალური დაზღვევის სფეროში განსაკუთრებული ცვლილებით გამოირჩევა 2005 წლის შემდგომი პერიოდი. 2006 წლიდან მთავრობის მიერ აღებული იქნა ლიბერალური კურსი შრომის ბაზრის თვითრეგულირებასა და სახელმწიფოს ჩაურევლობაზე. შეიძლება ითქვას, რომ 2006-2012 წლებში ქვეყანაში განხორციელდა შრომისა და დასაქმების სფეროს რადიკალური ლიბერალიზაცია. ახალი შრომის კოდექსის მიღებასთან დაკავშირებით შესაბამისი გარდაქმნები განხორციელდა საკანონმდებლო სისტემაში. გაუქმდა კანონები “დასაქმების შესახებ”, „კოლექტიური შრომითი დავის მოწესრიგების წესის შესახებ“, “კოლექტიური ხელშეკრულებისა და შეთანხმების შესახებ”, ასევე გაუქმდა სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო. „2006 წელს დასაქმების კანონის გაუქმებას მოჰყვა სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კანონის გაუქმება, შესაბამისად გაუქმდა

შრომის ინსპექცია, როგორც კანონის აღსრულების მექანიზმი. 2006 წელს ასევე დაიხურა შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი და “შრომა” მხოლოდ ცარიელი სიტყვის სახით შემორჩა სამინისტროს სახელწოდებაში. 2007 წელს “სოციალური დახმარებისა და დასაქმების” სააგენტოს ჩამოსცილდა “დასაქმების” კომპონენტი და სააგენტო გადაიქცა მხოლოდ “სოციალური სერვისების სააგენტოდ” (დიაკონიძე, 2018, 86). შრომისა და დასაქმების სფეროსადმი ასეთი დამოკიდებულების პირობებში, დასაქმების სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცებასაც ლოგიკურია, რომ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა და დასაქმების საერთო მდგომარეობაზე არანაირი ზეგავლენა არ მოუხდენია. „საბოლოო ანგარიშით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დასაქმების ზრდის ხელშეწყობისათვის გამოყოფილი 22.5 მლნ. ლარის შინაარსობრივი დატვირთვა უმთავრესად უმუშევართათვის შემწეობის გაღებით გამოიხატა. ეს თანხა ისე გავიდა ბაზარზე სამომხმარებლო პროდუქციის შესაძენად, რომ ადეკვატური ოდენობის პროდუქცია და მომსახურება არ შეუქმნია, რამაც ბუნებრივად ინფლაციის ზრდას შეუწყო ხელი“ (პაპავა 2015,115).

2013-2018 წლები ეროვნული შრომის ბაზრისა და დასაქმების რეგულირების პოლიტიკის კარდინალურ ცვლილებას უკავშირდება. აღნიშნულის დასტურია 2013 წელს შრომის კოდექსში შეტანილი მნიშვნელოვანი ცვლილებები. 2015 წლის დასაწყისიდან სერიოზული ყურადღება ეთმობა შრომის ბაზრის მოთხოვნის კვლევას, შრომის ბაზრის ერთიანი საინფორმაციო სისტემის განვითარებას, შრომისა და დასაქმების სფეროში სამართლებრივი ბაზის სრულყოფას. აღნიშნული ამოცანების რეალიზაციის მიზნით შემუშავდა საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების 2013-2018 წლების სახელმწიფო სტრატეგია (დადგენილება №732, 2014), რაც ითვალისწინებდა შრომის ბაზრის აქტიური (ALMP) პოლიტიკის შემუშავებისა და განვითარებისათვის აუცილებელი მეთოდური და ინფორმაციული სისტემის ფორმირების საჭიროებასაც. უმუშევართა სოციალური დაცვის მიმართულებით, სოლიდურად გამოიყურება შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის ამოცანები შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურის განვითარების მხარდაჭერის, სამუშაოს მაძიებლების რეგისტრაციისა და აღრიცხვის მეთოდური მასალების შემუშავების, სამუშაოს მაძიებლის პროფესიული მომზადება-გადამზადების, კვალიფიკაციის ამაღლებისა და დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების შემუშავების, დასაქმების ფორუმების ორგანიზების კუთხით. თუმცა, რაიმე ხელშესახებ შედეგებზე ვერ ვისაუბრებთ, ყოველ შემთხვევაში, მიმდინარე ეტაპზე.

## უმუშევრობის სოციალური დაზღვევის შემდგომი სრულყოფისათვის

დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციისა და ქვეყნის მოსახლეობის სოციალური დაცვის მიზნით, 2018 წლიდან რადიკალურად იცვლება სოციალური მომსახურების სააგენტოს ძირითადი ფუნქციები და საქმიანობის სფეროც. ამ შემთხვევაშიც პრიორიტეტულია მოსახლეობის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაცია და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება. სამუშაოს მაძიებლებთან მიმართებით ის ეწევა საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურებას, კოორდინაციას უწევს პროფესიული მომზადება-გადამზადების, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების ღონისძიებებს და სხვა. 2020 წლიდან სოციალური მომსახურების სააგენტოს ფუნქციებს, შრომისა და დასაქმების ხელშეწყობის მიმართულებით, ანაცვლებს ახლად დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო“ (ბრძანება №01-110/ნ, 2019). დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებასთან ერთად, ვთვლით, რომ კონკრეტული შედეგების მომტანი იქნება სამუშაოს მაძიებლებისათვის საშუაშვლო, საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურებების განწევა, საჭიროებისამებრ პროფესიული მომზადება-გადამზადების ღონისძიებათა ორგანიზება-განხორციელება, მონაცემთა ბაზების შექმნა, დამუშავება, განვითარება და ანალიზი.

ქვეყანაში უმუშევრობის სოციალური დაცვის, დასაქმების აქტიური პოლიტიკის რეალიზაციისა და ეფექტიანი დასაქმების უზრუნველყოფის მიზნით, საყურადღებოა „დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების 2021 წლის სახელმწიფო პროგრამა“ (დადგენილება N02, 2021) და „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგია“ (დადგენილება N662, 2019), რაც წარმოადგენს ქვეყნის მთავრობის ხედვას შრომისა და დასაქმების სფეროში მომდევნო 5 წლის განმავლობაში განსახორციელებელ სისტემურ და სტრატეგიულ რეფორმებსა და ღონისძიებებს. პროგრამის მთლიანი ბიუჯეტი სოლიდურია -770000 ლარი. დადებითად უნდა შეფასდეს ბიუჯეტის ხარჯზე დასაფინანსებელი ღონისძიებები: შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო სისტემის განვითარება, ინდივიდუალური და ჯგუფური კონსულტაციები მუნიციპალურ დონეზე, დაბალკონკურენტუნარიანი ჯგუფების დასაქმების ხელშეწყობი მექანიზმების შემუშავება და დანერგვა, დასაქმების ფორუმების მოწყობა, ვაკანსიების მონიტორინგი და თვისებრივი კვლევების განხორციელება მინიმუმ წელიწადში ერთხელ, სოციალურ პარტნიორობთან მჭიდრო თანამშრომლობა.

მიგვაჩნია, რომ უმუშევრობის რეგულირებისა და უმუშევართა სოციალური დაცვის მიმართულებით დადებითად უნდა შეფასდეს (შედეგებზე





ოს მაძიებელი). ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს რიგი მიმართულებით (ახალი სერვისმოდელის ფარგლებში დამსაქმებლებთან ურთიერთობა, Worknet სისტემაში დამსაქმებლისა და ვაკანსიების რეგისტრაცია, დამსაქმებლებთან საინფორმაციო სესიებისა და სამუშაო შეხვედრების ორგანიზება, დასაქმების ფორუმების მოწყობა) განეული მუშაობა, რის შედეგადაც დასაქმდა 1127 სამუშაოს მაძიებელი. რასაკვირველია, მიღწეული შედეგები დასაფასებელია, მაგრამ მუდმივ ყურადღებას და მონიტორინგს საჭიროებს, მითუმეტეს, რომ უმუშევართა სოციალური დაცვისა და მათი დასაქმების სფეროში არსებული პრობლემა კიდევ უფრო დამძიმდა პანდემიის პირობებში. „ყველაზე უფრო მეტად პანდემიამ დაგვანახა სამომავლოდ სამუშაო ადგილების მდგრადობის პრობლემა. ფაქტობრივად, სამუშაო ადგილები გადავა ვირტუალურ რეჟიმში, რასაც აქვს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ასპექტები“ (დალანიძე, 2020, 20). სამწუხაროდ, პროგნოზიც პესიმისტურია. საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებით, გლობალური კორონომიკური კრიზისის გავლენის შედეგად „მხოლოდ განვითარებად ქვეყნებში დასაქმება შესაძლებელია 25.0 მლნ სამუშაო ადგილით შემცირდეს“ (მექვაბიშვილი, 2020, 10). COVID-19-ის შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქებას ემსახურება მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმა (ანტიკრიზისული ეკონომიკური გეგმა 2020), რომელიც სხვა მნიშვნელოვან ღონისძიებებთან ერთად ითვალისწინებს ფინანსურ დახმარებას ბიზნესის, სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, ასევე დახმარებას იმ პირებისათვის, ვინც შექმნილი სიტუაციის გამო დროებით ან მუდმივად დაკარგა სამუშაო.

შევნიშნავთ, რომ უმუშევართა სოციალური დაცვისა და უმუშევრობის დაზღვევის მიმართულებით განხორციელებული სამუშაოები მხოლოდ პანდემიის პერიოდით არ უნდა შემოიფარგლოს, მას უფრო კონკრეტული და მიზნობრივი ხასიათი უნდა მიეცეს. ამ მხრივ გასაზიარებელია განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება, რომლებიც მნიშვნელოვან ხარჯებს ეწევიან, კონკრეტული მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსებაზე - „დაწყებული ინდივიდუალური კონსულტაციებით კარიერის დაგეგმვის შესახებ, დასრულებული კვალიფიკაციის ასამაღლებელ/გადასამზადებელ კურსებში მონაწილეობით ან საკუთარი ბიზნესის დაწყებაში მხარდაჭერით“ (Alcock, May & Wright (Eds.). 2012). ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფომ არც პასიური პოლიტიკის გატარებაზე უნდა განაცხადოს უარი, რომლის ტიპურ ინსტრუმენტებს უმუშევრობის დაზღვევა და ვადამდელ პენსიაზე გასვლის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. აღნიშნული პოლიტიკის ეფექტიანი რეალიზაციის მიზნით განვითარებულ ქვეყნებში შექმნილია დასაქმების საჭარო სამსახურები და უმუშევრობის დაზღვევის საკმაოდ მოქნილი და დახვეწილი სისტემები. უფრო მეტიც, ევროპის განვითარებუ-

ლი ქვეყნების უმრავლესობისათვის ის სავალდებულოა და დასაქმებული პირებისათვის დაწესებულია შესაბამისი ყოველთვიური გადასახადები სპეციალურ მიზნობრივ სადაზღვევო ფონდებში. მაგალითად, უნგრეთში უმუშევრობის სოციალური დაზღვევის მექანიზმის ფარგლებში, სამუშაოს მაძიებელთა დახმარების დაფინანსების წყაროა დასაქმებულთა ანარცხები მათი დარიცხული ხელფასის 1.5%-ის და დამსაქმებელთა სოციალური გადასახადი. გადასახადი ეხება არა მარტო დაქირავებულებს, არამედ თვითდასაქმებულებსაც, რომლებიც ყოველთვიური შემოსავლიდან უმუშევრობის დაზღვევის მიზნებისათვის 1.5%-ს იხდიან (Risak M. & Kovacs E. 2017, 181).

საზღვარგარეთის განვითარებულ ქვეყნებში უმუშევრების სოციალურ დაზღვევაზე და მათი დასაქმების უზრუნველყოფის მიზნით სხვადასხვა პროგრამაზე განეული ხარჯები მნიშვნელოვანია მთლიან სამამულო პროდუქტთან (მსპ) მიმართებით. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების მონაცემებით, 2018 წელს, უმუშევრობის დაზღვევასა და ვადამდელ პენსიაზე, ანუ დასაქმების პასიური პოლიტიკის ღონისძიებებზე მსპ-ის 0.64% დაიხარჯა (აღნიშნული მაჩვენებელი 2005 წელს 0.97%-ს შეადგენდა), მაშინ როცა დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ფარგლებში გატარებულ ღონისძიებებზე იგი მსპ-ის მხოლოდ 0.48% იყო [OECD.Stat. Public expenditure and participant stocks on LMP (oecd.org)]. შეიძლება ითქვას, რომ განვითარებული ქვეყნები უმუშევრობის დაზღვევასა და დასაქმების პასიური პოლიტიკის რეალიზაციაზე გაცილებით მეტს ხარჯავენ, ვიდრე დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ღონისძიებების, სერვისების დაფინანსებაზე. ცალკეული მკვლევარებისა თუ ორგანიზაციის შეფასებით, ამ მხრივ სიტუაცია „სხვაგვარადაა საქართველოში. უმუშევრობის ტვირთი მხოლოდ უმუშევრებს აწვება. მათი შემოსავალი იკლებს, ხოლო უნარ-ჩვევები, გამოუყენებლობის გამო, რეგრესირებს. ამავე დროს, უმუშევრობა სამუშაოსადმი მოტივაციას ამცირებს“ [Report\_GEO.indd (osgf.ge)]. ქვეყანაში უმუშევრობის დაზღვევის მექანიზმის არარსებობის გამო, სიღარიბის ზღვარზე მყოფი უმუშევრები მხოლოდ მიზეზურულ დახმარებას იღებენ. „უმუშევრობა ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია ქვეყანაში არსებული სიღარიბისა. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, 2015 წელს, სიღარიბემ საქართველოში 25,3% შეადგინა. სიღარიბის ზღვარს მიღმა კი მოსახლეობის 12.0%-ია. ადამიანები სამუშაოს დაკარგვის შემთხვევაში მძიმე რეალობის წინაშე დგებიან, ისინი მოკლებულნი არიან ყოველგვარ სოციალურ უზრუნველყოფას, მანამ, ვიდრე სიღარიბის ზღვარს მიღმა არ აღმოჩნდებიან. სოციალურად დაუცველთა ბაზაში მოხვედრის შემთხვევაში კი სახელმწიფოსგან მიზეზურ შემწეობას იღებენ“ (უმუშევრობის დაზღვევა ევროპაში და საქართველოს პერსპექტივა, 2018).

## დასკვნები და რეკომენდაციები

უმუშევრობა, როგორც უმწვავესი სოციალურ-ეკონომიკური მოვლენა, საქართველოს წინაშე არსებული მთავარი გამოწვევაა. ქვეყანაში მაღალია უმუშევრობის დონე და ქრონიკულ უმუშევართა წილი. უმუშევრებს შორის, ერთი მხრივ, დიდია ახალგაზრდების და უმაღლესი განათლების მქონეთა წილი, მეორე მხრივ, შესამჩნევია ბაზრის მოთხოვნების შესაბამისი უნარ-ჩვევების დეფიციტი, რაც კიდევ უფრო აღრმავებს სამუშაო ძალაზე მოთხოვნასა და მიწოდებას შორის დისბალანსს. შედეგად, სახეზეა არაეფექტიანი დასაქმება და შრომის მწარმოებლურობის დაბალი დონე, განსაკუთრებით თვითდასაქმებულებთან მიმართებით.

უმუშევრობის სოციალური დაცვისა და დაზღვევის სფეროში ბოლო 30 წლის განმავლობაში სახელმწიფოს მიერ გატარებული სოციალური პოლიტიკა არათანმიმდევრულია. იყო განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკაში აპრობირებული სხვადასხვა მოდელის გამოყენების მცდელობა, თუმცა, შეიძლება თამამად ითქვას, წარუმატებელი. უმუშევრობის სოციალური დაცვისა და დაზღვევის მიმართულებით განხორციელებულ სამუშაოებში, ჩვენი აზრით, სამი ძირითადი ეტაპი უნდა გამოიყოს: პირველი ეტაპი (1991-2005 წლები) - პრაქტიკულად უკავშირდება უმუშევრობის დაზღვევის ევროპული მოდელის ფორმირების მცდელობას. მეორე (2006-2012 წლები) - შრომისა და დასაქმების სფეროს რადიკალურ ლიბერალიზაციას. მესამე (2013-2020 წლები) - შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების თვისებრივად ახალი ეტაპია, რომელიც უკავშირდება დასაქმების სახელმწიფო და კერძო ინსტიტუტების განვითარებას, კანონმდებლობისა და დასაქმების სფეროს სახელმწიფო რეგულირების პოლიტიკის სრულყოფას.

პირველ ეტაპზე, ევროპული გამოცდილების გაზიარებით, საქართველოში მოქმედი უმუშევრობის დაზღვევის მექანიზმის დაბალი ეფექტიანობა განპირობებული იყო რიგი მიზეზით: კუპონის გაუფასურებით, ინფლაციის მაღალი ტემპით, მინიმალური ხელფასის სიდიდის ხშირი ცვლილებით, წარმოების მასშტაბების მკვეთრი შემცირებით, ქრონიკული უმუშევრობის მაღალი დონით, არაფორმალური დასაქმების მასშტაბების ზრდით, მასობრივი შრომითი ემიგრაციით და სხვა. უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას ხელი შეუშალა დასაქმების ფონდში აკუმულირებული სახსრების სიმცირემაც. აღნიშნულ ეტაპზე, უმუშევართა პროფესიული მომზადება-გადამზადების განხორციელებული პროგრამები, ფაქტობრივად, უშედეგო აღმოჩნდა, რადგან ჯერ კიდევ არ იყო შექმნილი პროფესიული განათლების სისტემის ახალი ქსელი. შესაბამისად, არ არსებობდა საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა. პრაქტი-

კულად ვერ ხორციელდებოდა შრომის ბაზრის კვლევა და ვერ ხერხდებოდა საჭირო კვალიფიკაციის სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის განსაზღვრა.

მეორე ეტაპზე - ეკონომიკური რეგულირების ნეოლიბერალურ მოდელზე გადასვლასთან დაკავშირებით, გაუქმდა წინა ეტაპზე შემუშავებული სქემა, შეიცვალა შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურა და ნორმატიულ-საკანონმდებლო ბაზა, გაუქმდა შრომის ბაზრის მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები, უმუშევრობის დაზღვევის ყველა პროგრამა. სოციალური დაცვის სისტემამ მოიცვა მხოლოდ მოსახლეობის უკიდურესად გაჭირვებული ფენები. შემუშავებულ დასაქმების პროგრამებსა და განხორციელებულ ღონისძიებებს ქვეყნისათვის უმუშევრობის პრობლემების დაძლევისა და ეფექტიანი დასაქმების უზრუნველყოფის მიმართულებით რეალური შედეგები არ მოყოლია. გარკვეული ინსტიტუტების ფორმირება მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა.

მესამე ეტაპზე სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი ხარჯები გაიღო, როგორც უმუშევართა შემწეობაზე, ასევე მათ სოციალურ დაცვაზე, მომზადება-გადაზადებისა და კვალიფიკაციის ამალღების პროგრამების დაფინანსებაზე. ქვეყანაში მოქმედებს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამები სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის, ხორციელდება საარსებო შემწეობების გაცემა და სხვა. აღნიშნულის მიუხედავად, შეიძლება ითქვას, რომ დღემდე ქვეყანაში არ არის შექმნილი უმუშევრობის დაზღვევის თანამედროვე, სრულყოფილი მექანიზმი. ამ მიმართულებით სავსებით შესაძლებელია რამდენიმე განვითარებული ქვეყნის გამოცდილების გაზიარება და საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით მისი ეტაპობრივად დანერგვა. რასაკვირველია, შორს ვართ იმ მოსაზრებიდან, რომ მოკლევადიან პერსპექტივაში მოხერხდება უმუშევრობის დაზღვევის წარმატებული ევროპული მოდელის ფორმირება, მაგრამ მუშაობის დაწყება ამ მიმართულებით გადაუდებლად საჭირო და აუცილებელია.

მიგვაჩნია, რომ უმუშევრობის დაზღვევის ეფექტიანი სისტემის ფორმირებას მნიშვნელოვნად წაადგება დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს ეფექტიანი ფუნქციონირება. შრომის ბაზრის მიმდინარე გამოწვევებზე ორიენტაცია, ბაზრის სისტემატური კვლევა და სამუშაო ძალაზე რეალური მოთხოვნის განსაზღვრა, სათანადო უნარ-ჩვევებისა და გამოცდილების არმქონე უმუშევართა მხარდაჭერა, უმუშევრების რეგისტრაციის პროცედურების დახვეწა, მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად დახარჯული სახრების მკაცრი მონიტორინგი - სააგენტოს მუშაობის საკვანძო მიმართულება უნდა გახდეს, რაც უდავოდ გააადვილებს ესოდენ საჭირო უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის ფორმირებას და დანერგვას.

დაბოლოს, უმუშევრობის დაზღვევის ეფექტიანი სისტემის დანერგვის საჭიროებაზე არ ვდაობთ, მაგრამ უმუშევრობის დაძლევის აუცილებელი პირობა დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნა და დასაქმების გა-



ფართოების შესაძლებლობაა. ამ მიმართულებით “დასაქმების ძირითადი პრიორიტეტი უნდა გახდეს სამეწარმეო აქტივობის მაქსიმალური ხელშეწყობა და ახალი კომპანიების შექმნა” [ლაღანიძე, 2020:24]. საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიაში სავსებით სწორადაა ხაზგასმული, რომ დასაქმება სიღარიბის დაძლევისა და მოსახლეობის სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფის ხელშეწყობის ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორია, რამაც წვლილი უნდა შეიტანოს ქვეყნის ინკლუზიური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნის მიღწევაში. ცხადია, რომ დასაქმების აქტიური პოლიტიკის გატარება უნდა გახდეს ქვეყანაში უმუშევრობისა და სიღარიბის დაძლევის უმთავრესი ბერკეტი და ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტული ნაწილი.

### ლიტერატურა:

- დიაკონიძე ა. (2018). „შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში - ფასადური ინსტიტუტები, საერთაშორისო აქტორები და იდეების ბრძოლა“. სადისერტაციო ნაშრომი. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. თბილისი-გვ. 86. [Ana Diakonidze.pdf \(tsu.ge\)](#);
- მექვაბიშვილი ე. (2020). გლობალური კორონომიკური კრიზისის გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის რეფერირებადი და რეცენზირებადი საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, “Economics and Business” ტომი XII, N2, ნ. გვ.10.
- პაპავა ვ. (2015). საქართველოს ეკონომიკა. რეფორმები და ფსევდორეფორმები. გამომცემლობა „ინტელექტი“, თბილისი, გვ. 39.
- ლაღანიძე გ. (2020). მსოფლიო ეკონომიკა პანდემიამდე, პანდემიის დროს და პანდემიის შემდეგ. ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, ტომი XII, N2, გვ.20.
- ცარციძე მ. (2019). ეფექტიანი დასაქმება-ადამიანის კეთილდღეობისა და ეკონომიკური ზრდის მნიშვნელოვანი ფაქტორი საქართველოში. ბეჭდურ-ელექტრონული, საერთაშორისო სამეცნიერო-ანალიტიკური ჟურნალი „ეკონომისტი“, N2 E ISSN 2346-8432 Print ISSN 1987-6890. <http://ekonomisti.tsu.ge/?cat=nomer&leng=ge>;
- ცარციძე მ., ლაცაბიძე ნ. (2017). უმუშევრობა და დასაქმების აქტიური პოლიტიკა შრომის ბაზრის ფორმირების მიმდინარე ეტაპზე საქართველოში. II საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში“, შრომების კრებული. თბილისი, გვ.582-588. [https://www.tsu.ge/data/file\\_db/economist\\_faculty/global.pdf](https://www.tsu.ge/data/file_db/economist_faculty/global.pdf). ISBN 978-3-9941-13-650-4

- დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი საქართველოსა და ევროპის ქვეყნებში. ადამიანის უფლებების კვლევითი ინსტიტუტი გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტი. თბილისი, 2017. გვ. 3. ([gruni.edu.ge](http://gruni.edu.ge));
- დასაქმებისა და უმუშევრობის ტენდენციები საქართველოში. უმუშევრობის რეალური ფასი საქართველოში. [Report\\_GEO.indd \(osgf.ge\)](http://Report_GEO.indd(osgf.ge));
- უმუშევრობის დაზღვევა ევროპაში და საქართველოს პერსპექტივა. საქართველოს პროფესიული კავშირის გაერთიანება. ნოემბერი 2018 წელი. ([gtuc.ge](http://gtuc.ge));
- Alcock P., May M. & Wright S. (Eds.). (2012). The Student's Companion to Social Policy. London: WILEY-BLACKWELL. 2012. [The Student's Companion to Social Policy, 5th Edition | Wiley](http://The Student's Companion to Social Policy, 5th Edition | Wiley);
- McDowell M., Thom, R., Frank, R. & Bernanke, B. (2006). Principles of Economics. McGraw-Hill Education publications. [Principles of Economics \(mheducation.co.uk\)](http://Principles of Economics (mheducation.co.uk)).
- EBRD & The World Bank. (2006). Doing Business - How to reform . Washington: World Bank & the International Financial Corporation; Council of Europe. (2007). 1st National Report on the implementation of the European Social Charter. Council of Europe.
- Risak M. & Kovacs E. (2017) Active and Passive Labour Market Policies in Austria and Hungary: A Comparative Analysis of Recent Changes and Trends. European Labour Law Journal, 8(2), pp. 168–187.
- Silagadze A., Atanelishvili T., Silagadze N. (2020). Some Tendencies of Post-Soviet Migration and Unemployment. BULLETIN OF THE GEORGIAN NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, vol. 14, no. 1, P. 175-176. [http://science.org.ge/bnas/t14-n1/27\\_Silagadze\\_Economis.pdf](http://science.org.ge/bnas/t14-n1/27_Silagadze_Economis.pdf);
- Tukhashvili M. Shelia M. (2020). Expected Emigration of Students from Georgia. j. Ecoforum. Volume 9, Issue 2(22).
- Tukhashvili M., Tsartsidze M., Latsabidze N., Lobzhanidze M., Shelia M. (2018). Emigration Intentions Of Students Of Higher Education Institutions Of Georgia (Examples From Ivane Javakhishvili Tbilisi State University). European Journal of Humanities and Social Sciences. Scientific journal. Vienna. Premier Publishing. №3 P:132-140. ISSN 2414-2344. <https://ppublishing.org/journals/769/>. <http://eprints.tsu.ge/1045/1/>;
- Tsartsidze M. Kviravelia E. (2017). Labor Market Oriented Professional Education System – the Significant Factor for Human Capital Development and the Inclusive Economic Growth in Georgia. Journal of International Economic Research. Volume 3 No.1. p.40-45. ISSN 2500-9656. <http://irissymposium.wixsite.com/jier>;
- OECD.Stat. [Public expenditure and participant stocks on LMP \(oecd.org\)](http://Public expenditure and participant stocks on LMP (oecd.org));
- Царцидзе М. Лацабидзе Н. (2020). Структурные и отраслевые особенности рынка труда и занятости населения в Грузии. Structural and sectoral features of the labor market and employment in the Georgia. Social and labor research.

38(1):153-163. DOI: 10.34022/2658-3712-2020-38-1-153-163. “Социально-трудовые исследования”. Научно-практический журнал. страница 153-163. <https://www.vcot.info/magazine>.

## კანონები და ნორმატიული აქტები

- საქართველოს რესპუბლიკის კანონი N185 „დასაქმების შესახებ“, თბილისი, 1991 წლის 25 ივლისი.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება “მოსახლეობის დასაქმების სოციალური გარანტიების შესახებ” N557, 12 ივლისი, 1991 წელი.
- საქართველოს ორგანული კანონი N4113 „საქართველოს შრომის კოდექსი“. საქართველოს პარლამენტი, 17 დეკემბერი 2010 წელი. სსიპ “საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე” ([matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge));
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N2732 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ 2014 წლის 26 დეკემბერი;
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N2167 „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის სტრატეგიისა და მისი განხორციელების 2016-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“. 2016 წლის 4 აპრილი;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება N201-110/ნ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის–დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“. 31.10.2019 წელი, ქ. თბილისი.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N02 „დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების 2021 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“, 08.01.2021 წელი, ქ. თბილისი;
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N662 „საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგიის დამტკიცების თაობაზე“, ქ. თბილისი 2019 წლის 30 დეკემბერი.
- საქართველოს კანონი N6819-სრ „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“, ქ. თბილისი, 2020 წლის 14 ივლისი.
- საქართველოს მთავრობის ანტიკრიზისული ეკონომიკური გეგმა. <https://bm.ge/ka/article/mtavrobis-antikrizisuli-gegma/50991>.

## References:

- Alcock P., May M., & Wright S. (Eds.). (2012). The Student's Companion to Social Policy. London: WILEY-BLACKWELL. 2012. The Student's Companion to Social Policy, 5th Edition | Wiley.

- Diakonidze A. (2018). „shromisa da dasakmebis politika sakartveloshi - pasaduri institutebi, saertashoriso aktorebi da ideebis brdzola“. [“Labor and Employment Policy in Georgia - Facade Institutions, International Actors and the Struggle for Ideas.”] – Dissertation. Tbilisi State University. Tbilisi, p.86. Ana Diakonidze.pdf (tsu.ge). in Georgian.
- Ghaghanidze G. (2020). – msoplio ekonomika pandemiamde, pandemiis dros da pandemiis shemdeg. [World Economic before pandemic, at time of pandemic and after pandemic.] “Economics and Business” T. XII, N2,. pp.20. in Georgian.
- Mekvabishvili E. (2020). globaluri koronomikuri krizisis gavlena sakartvelos ekonomikaze. [The impact of the global economic crisis on the Georgian economy.], „Economics and Business” T. XII, N2, pp.10. in Georgian.
- McDowell M., Thom R., Frank R. & Bernanke B. (2006). Principles of Economics. McGraw-Hill Education publications. Principles of Economics (mheducation.co.uk).
- Papava V. (2015). – sakartvelos ekonomika. repormebi da psevdorepormebi. [Economic of Georgia. Reforms and pseudoreforms.] Publish „Intelekti” Tbilisi, . pp.39. in Georgian.
- Risak M. & Kovacs E. (2017) Active and Passive Labour Market Policies in Austria and Hungary: A Comparative Analysis of Recent Changes and Trends. European Labour Law Journal, 8(2), pp. 168–187.
- Silagadze A., Atanelishvili T., Silagadze N. (2020). Some Tendencies of Post-Soviet Migration and Unemployment. BULLETIN OF THE GEORGIAN NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, vol. 14, no. 1, pp. 175-176. [http://science.org.ge/bnas/t14-n1/27\\_Silagadze\\_Economis.pdf](http://science.org.ge/bnas/t14-n1/27_Silagadze_Economis.pdf)
- Tukhashvili M., Shelia M. (2020). Expected Emigration of Students from Georgia. j. Ecoforum. Volume 9, Issue 2(22).
- Tukhashvili M., Tsartsidze M., Latsabidze N., Lobzhanidze M., Shelia M. (2018). Emigration Intentions Of Students Of Higner Education Institutions Of Georgia (Examples From Ivane Javakhishvili Tbilisi State University). European Journal of Humanities and Social Sciences. Scientific journal. Vienna. Premier Publishing. №3 pp.132-140. ISSN 2414-2344. <https://ppublishing.org/journals/769/>. <http://eprints.tsu.ge/1045/1/>.
- Tsartsidze M. (2019). - epektiani dasakmeba-adamianis ketildgheobisa da ekonomikuri zrdis mnishvnelovani faktori sakartveloshi. [Effective employment - An important factor in human prosperity and economic growth in Georgia.] Ekonomisti” “N2, el. version. E ISSN 2346-8432 Print ISSN 1987-6890. <http://ekonomisti.tsu.ge/?cat=nomer&leng=ge>; in Georgian.
- Tsartsidze M., Latsabidze N. (2017). - umushevropa da dasakmebis aktiuri politika shromis bazris pormirebis mimdinare etapze sakartveloshi. [Active policy Unemployment and employment at the current stage of labor market formation in Georgia.] II international scientific conference “Challenges of Globalization in Economics and Business”. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University. Tbilisi 2017. pp.

582-588. in Georgian. [https://www.tsu.ge/data/file\\_db/economist\\_faculty/global.pdf](https://www.tsu.ge/data/file_db/economist_faculty/global.pdf). ISBN 978-3-9941-13-650-4;

- Tsartsidze M. , Kvirkvelia E. (2017). Labor market Oriented Professional Education System – the Significant Factor for Human Capital Development and the Inclusive Economic Growth in Georgia. Journal of International Economic Research. Volume 3 No.1. p.40-45. ISSN 2500-9656. <http://irissymposium.wixsite.com/jier>.
- dasakmebis sakhelmtsipo politikis analizi sakartvelosa da evropis kveqnebshi. [Analysis of the State Employment Policy in Georgia and European Countries.] Human Rights Research Institute, University of Grigol Robakidze. Tbilisi 2017. pp. 3. (gruni.edu.ge). in Georgian.
- dasakmebisa da umushevrobis tendentsiebi sakartveloshi. umushevrobis realuri pasi sakartveloshi. [Trends of Employment and Unemployment in Georgia. Real value of unemployment in Georgia.] Report\_GEO.indd (osgf.ge). in Georgian.
- umushevrobis dazghveva evropashi da sakartvelos perspektiva. Insurance of unemployment in Europe and the Perspective of Georgia. Georgian Trade Union. November, 2018. (gtuc.ge). in Georgian.
- EBRD & The World Bank. (2006). Doing Business - How to reform . Washington: World Bank & the International Financial Corporation; Council of Europe. (2007). 1st National Report on the implementation of the European Social Charter. Council of Europe.
- OECD.Stat. Public expenditure and participant stocks on LMP (oecd.org);
- Царцидзе М. Лацабидзе Н. (2020) Структурные и отраслевые особенности рынка труда и занятости населения в Грузии. [Structural and sectoral features of the labor market and employment in the Georgia.] Socialandlaborresearch. 38(1):153-163. DOI: 10.34022/2658-3712-2020-38-1-153-163. “Социально-трудоуственные исследования”. Научно-практический журнал. страница 153-163. <https://www.vcot.info/magazine>. in Russian

### **Laws and Normative Acts:**

- Law Government of the Republic of Georgia, N185 „About employment” Tbilisi, July 25, 1991y.
- Resolution Government of Georgia, „About social guarantees of employment of the population” N557, July 12,1991y.
- Organic Law of Georgia N4113 “Labor Code of Georgia”. Parliament of Georgia, 17 December 2010. LEPL “Legislative Herald of Georgia” (matsne.gov.ge);
- Resolution of the Government of Georgia №732 “About State Strategy for the Formation of the Georgian Labor Market and Approval Action Plan for the Implementation of the State Strategy for the Formation of the Georgian Labor Market for 2015-2018 “ December 26, 2014;



- Resolution of the Government of Georgia №167 „About approval of the Labor Market Active Policy Strategy and its Implementation Action Plan for 2016-2018” April 4, 2016
- Order the Minister of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labor, Health and Social Affairs of Georgia №01-110 / n „LEPL- About Approval of the Statute of the State Agency for Employment Promotion” 31.10.2019, Tbilisi.
- Resolution of the Government of Georgia N02 „About Approval State Program for Development of Employment Promotion Services 2021” 08.01.2021, Tbilisi;
- Resolution of the Government of Georgia N662 „About Approval National Strategy of Labor and Employment Policy of Georgia for 2019-2023 “ Tbilisi, December 30, 2019.
- Law of Georgia N6819-sr „About Employment Promotion”, Tbilisi, July 14, 2020
- Georgian Government Anti-Crisis Economic Plan. <https://bm.ge/ka/article/mtav-robis-antikrizisuli-gegma/50991>.

## **Stages of the Formation of Unemployment Social Insurance System and Development Perspectives in Georgia**

### **Murman Tsartsidze**

Associate Professor  
Iv. Javakhishvili Tbilisi State  
University  
[murman.tsartsidze@tsu.ge](mailto:murman.tsartsidze@tsu.ge)

### **Natela Latsabidze**

Head of the Human Resources  
Department at Iv. Javakhishvili  
Tbilisi State University  
[natela.latsabidze@tsu.ge](mailto:natela.latsabidze@tsu.ge)

*Unemployment, as the most acute socio-economic phenomenon, is the main challenge facing Georgia. It has a significant impact on the overall process of economic development. In the conditions of modern global pandemic, problem has become more acute, which is accompanied by negative economic, social and psychological consequences. Therefore, it has a great importance for the country to develop an effective mechanism for social protection and insurance of unemployment.*

*For the last 30 years social policy, pursued by the state in the field of unemployment protection and insurance were attempts to use different models tested in the practice of inconsistent and developed countries, however unsuccessful. In our opinion, in the work carried out of social protection and unemployment insurance there are three main stages: first stage **(1991-2005)** practically related attempt to form a European model of unemployment insurance,*

second stage **(2006-2012)** - radical liberalization of labor and employment, third stage **(2013-2020)** - is a qualitatively new stage in the development of labor market institutions and infrastructure;

We think, the effective functioning of the Employment Promotion Agency will be of great help in establishing an effective unemployment insurance system. Orientation to the current challenges of the labor market, systematic market research and determination of real demand for labor, low-competitive, support for the unemployed who do not have the appropriate skills and experience - should become a key direction of the agency's work, which will undoubtedly make it easy establishment and introduction of the required unemployment insurance system.

There is no doubt to introduce an effective unemployment insurance system, but necessary condition overcoming of unemployment is the creation of additional jobs and the opportunity to expand employment. Obviously, that an active employment policy should remain in the country, as the main lever of overcoming unemployment and poverty and priority part of unity state policy.

**Keywords:** Labour market, Unemployment, Social protection, Insurance, Assistance, Employment policy.

**JEL Codes:** J64, J65, R23