

შრომა და სოციალური სამართლიანობა

სოციალური დაცვის რეფორმა საქართველოში

გერმანიის პრინციპები და პერსპექტივები

რემი მაიერ-რიგო, სიმონა ჰელმსმიულერი

მაისი 2022



ჯანდაცვის სისტემა უნდა გამარტივდეს არაანაზღაურებადი გადახდების შემცირებისა და შეღავათების ზღვრების გაუქმების გზით. სახელმწიფო ფინანსური რესურსები კიდევ უნდა გაიზარდოს, რათა სისტემა გახდეს უნივერსალური და უზრუნველყოს ყველა საჭირო სამედიცინო მკურნალობა მთელი მოსახლეობისთვის.



უნდა შეიქმნას სავალდებულო შენატანებზე დაფუძნებული უმუშევრობის დაზღვევა, რომელიც უმუშევრობის შემთხვევაში განსაზღვრული ვადით გასცემს შემოსავლის შემცველ შეღავათებს. თუ უმუშევრობა გახანგრძლივდება, ადამიანებს დასჭირდებათ მიზნობრივი სოციალური დანაშაულის სისტემაში გადასვლა. ამას თან უნდა ახლდეს მინიმალური ხელფასის განსაზღვრის პოლიტიკა, რომელიც ეფექტურად აღმოფხვრის სიდარბეს სამუშაო პერიოდის დროს.



საპენსიო სისტემაში, რომელიც სამ მიმართულებას მოიცავს, რეფორმა უნდა მოხდეს მეორე, სოციალური დაზღვევის პრიორიტეტის გაძლიერებით. ეს პრიორიტეტი განსაზღვრული შენატანებიდან უნდა გადავიდეს წინასწარ გადახდებზე დაფუძნებულ შეღავათების სქემაზე. ეს გამოიწვევს ხანდაზმულობის პენსიების დაუყოვნებლივ გადახდას მიმდინარე შენატანებიდან, რაც გამოყენებული იქნება, როგორც ფორმალური დასაქმების სტიმული და მარკეტინგული ასპექტი.

შრომა და სოციალური სამართლიანობა

სოციალური დაცვის რეფორმა საქართველოში

გერმანიის პრინციპები და პერსპექტივები

სარჩევი

	ძირითადი აღწერა	2
1.	შესავალი	3
2.	სოციალური დაცვა საქართველოში	4
2.1	ისტორია და მოქმედი სისტემა	4
2.2	ძირითადი ხარვეზები ცხოვრების ციკლის პერსპექტივაში	6
2.3	ფინანსური შეზღუდვები და დამატებითი გამოწვევები	8
3.	სოციალური დაცვა გერმანიაში	11
3.1	წარმოშობა და მიმართულების გაგრძელება	11
3.2	ლიზაინის ძირითადი პრინციპები	13
3.3	საპენსიო დაზღვევა	13
3.4	ჯანმრთელობის დაზღვევა	14
3.5	უმუშევრობის დაზღვევა	16
4.	სოციალური დაცვის მკაფიო და თანმიმდევრული ხედვის შექმნის პრინციპები	21
4.1	შემოსავლის ჩანაცვლება კონტრიბუციული სისტემებით	21
4.2	მომსახურების საგადასახადო დაფინანსება და სოციალური დაცვის დონე	23
4.3	სოციალური დაცვის ღირებულება	25
	დასკვნა	27
	გამოყენებული ლიტერატურა	28
	აბრევიატურები	30

ძირითადი აღწერა

სასიცოცხლო ციკლის მიდგომის გამოყენებით, ჩვენ გამოვყოფთ სოციალური რეფორმის ძირითად ხარვეზებს საქართველოში. ამათგან ყველაზე აქტუალურია არაფორმალური სამუშაოს შემცირება, ვინაიდან ფორმალური დასაქმება არის ნებისმიერი ძლიერი და საიმედო სოციალური დაზღვევის სქემის საფუძველი. ამავდროულად, საჭიროა მეტი ფინანსური რესურსის მიღება დაბეგვრის გზით, რათა შესაძლებელი გახდეს სისტემატური სოციალური რეფორმის განხორციელება საქართველოში. ორივე ინტერვენცია საჭიროა, რომ გამოსწორდეს არსებული ხარვეზები სოციალური დაცვის მოქმედ სისტემაში, რომელშიც აღინიშნება პენსიებისა და ჯანმრთელობის დაზღვევის შეზღუდული ფარგლები, ასევე უმუშევრობის მუდმივი დაზღვევისა და ბავშვთა საყოველთაო შემწეობის ნაკლებობა.

გერმანიის სოციალური დაცვის ხანგრძლივი გამოცდილების ფონზე, გამოვყოფთ წარმატებული სახელმწიფოს გერმანული მოდელის ძირითად პრინციპებს და წარმოგიდგენთ სოციალური დაზღვევის სამი მთავარი მიმართულების დიზაინს (ესენია: პენსიები, ჯანმრთელობა და უმუშევრობა). გერმანიის შერეული გამოცდილების საფუძველზე (განსაკუთრებით, მიმართულებაზე დამოკიდებულებისა და პოლიტიკური ჩიხების გამო), გიჩვენებთ მიღებულ გაკვეთილებს, რომლებიც გვაწვდის მკაფიო და თანმიმდევრულ ხედვას საქართველოს სოციალური რეფორმისთვის.

კონტრიბუციული სისტემები, როგორც წესი, უფრო ეფექტურია საგადასახადო დაფინანსებასთან შედარებით, თუკი არსებობს მკაფიო კავშირი გადახდილ შენატანებსა და დაზღვეული პირის მიერ მიღებულ სარგებელს შორის. ეს კავშირი მიიღწევა ეკვივალენტობის პრინციპის გამოყენებით, რომლის მიხედვითაც შენატანები დაკავშირებულია ინდივიდუალურ უფლებებთან. სოციალური დაზღვევის ძირითადი დიზაინის ეს პრინციპი უნდა განხორციელდეს მაშინ, როდესაც შემოსავლის ჩანაცვლება არის უპირველესი მიზანი (როგორც, მაგალითად, პენსიებისა და უმუშევრობის დაზღვევის შემთხვევაში). ამის საპირისპიროდ, თუ უპირველესი მიზანია უნივერსალური სერვისების მიწოდება საჭიროების პრინციპის შესაბამისად (როგორც ჯანდაცვის შემთხვევაში და სოციალური დაცვისთვის), მაშინ გასათვალისწინებელია საგადასახადო დაფინანსება. ამ შეხედულების საფუძველზე, ეს კვლევა განახლავს ორი სახის გაუთვალისწინებელ სიტუაციებს:

პირველი, რომლებიც უნდა დაფაროს კონტრიბუციული სოციალური დაზღვევის სქემებმა და მეორე, რომლის დროსაც შემოსავლის ჩანაცვლება არ არის პოლიტიკის მიზანი და ამიტომ სასურველია გადასახადების დაფინანსება.

და ბოლოს, ხაზს ვუსვამთ, რომ ტექნიკურად ჯანსაღი და თანმიმდევრული სოციალური რეფორმის შემოთავაზების გარდა, მნიშვნელოვანია რეფორმის პროცესს თან ახლდეს ფაქტობრივი ნარატივების გავრცელება, რაც ქმნის დადებით ეფექტს და, შედეგად, ზრდის მიმდებლობის მაჩვენებელს ფართო მოსახლეობაში. მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს, რომ, მაგალითად, სოციალური დაზღვევის შენატანები დაფასებული და დაცული იყოს შესაბამისი უფლებებით, რათა მოსახლეობა ენდოს ამ დაპირებას რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი პარტია მოვა მთავრობაში. საბოლოოდ, სოციალური დაცვის სარგებელი უნდა იყოს კარგად ახსნილი. წარმატებული სახელმწიფოს სტრუქტურა იმ ადამიანებით არ უნდა იმართებოდეს, ვინც შეიძლება ცდუნდეს და წესები დაარღვიოს, არამედ უნდა გაჩნდეს „დასაწყისი“ სიკეთის წრეზე, რომელშიც გონივრული ქცევა აპრიორია ნაგულისხმევი.

1

შესავალი

სოციალური დაცვა: განსაზღვრება და აქცენტი. 1948 წელს ინკლუზიური სოციალური დაცვის სისტემები ადამიანის უფლებად განისაზღვრა (ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციაში) და წარმოადგენს სასიცოცხლო მნიშვნელობის საშუალებას ეკონომიკურ წინსვლაში თანაბარი მონაწილეობის გაზრდისათვის. ამ ანგარიშის მიზნებისთვის, სოციალურ დაცვად განისაზღვრება ყველა ის პროგრამა და ღონისძიება, რომლებიც მიზნად ისახავს სიღარიბისა და უთანასწორობის აღმოფხვრას ან გარკვეული შოკებისგან დაცვას ინდივიდის სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში. ამავდროულად, სოციალური დახმარება და პროგრამები, რომლებიც თანხების გადახდას არ გულისხმობს (როგორცაა შრომის ბაზარი ან საგანმანათლებლო პროგრამები), გამორიცხულია ამ განმარტებიდან. ამ ანგარიშში ჩვენ ორიენტირებული ვართ მხოლოდ სოციალურ დაზღვევაზე და ფულად სოციალურ დახმარებაზე.

სტატუს კვო და მიზნები. ბოლო წლებში საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა სოციალური დაცვის გაფართოების კუთხით და, როგორც ჩანს, მას სურს კიდევ უფრო გააფართოვოს ეს სფერო. ჯერჯერობით, სოციალური დაცვის ღონისძიებები მოიცავს ისეთ სქემებს, როგორცაა მიზნობრივი სოციალური დახმარება (TSA) და საპენსიო სისტემა, რომლებიც ფართოდ იქნა აღიარებული მათი გავრცელებისა და ეფექტურობის გამო. მიუხედავად ამისა, საჭიროა სისტემური მიდგომა ფართო, მდგრადი ზემოქმედების მისაღწევად და ეფექტურობის გასაზრდელად. ამ მიზნით, საქართველოს მთავრობა იღებს რჩევებს თავისი საერთაშორისო პარტნიორებისგან.

გერმანული მაგალითი. ფრიდრიხ ებერტის ფონდი მიზნად ისახავს, მხარი დაუჭიროს საქართველოს მთავრობას სოციალური დაცვის გერმანული გამოცდილების შესახებ ჩართული მხარეებისთვის ინფორმაციის მიწოდების გზით. გერმანიის სავალდებულო სოციალური დაზღვევის ხანგრძლივი ტრადიცია ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნიდან იღებს სათავეს. ათწლეულების განმავლობაში, წარმატებული სახელმწიფოს ბისმარკისეული არქეტაიპი იყო სამიზნე ნიშნული მსოფლიოს მრავალი ქვეყნისთვის, მაგრამ განსაკუთრებით ევროპის სხვა სახელმწიფოებისთვის (აიასი და სხვები, 2021: 8; რუდოლფი 2021). კრიტიკული პერსპექტივიდან, სოციალური დაცვის განხორციელების გერმანული გამოც-

დილებიდან მიღებული მთავარი გაკვეთილებია: „რა უნდა გავაკეთოთ“ და „რა არ უნდა გავაკეთოთ“.

სინოფსისი. ამ კვლევაში ჩვენ მივყვებით სასიცოცხლო ციკლის მიდგომას, რომელსაც მხარს უჭერს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია. აღნიშნული მიდგომა აყალიბებს სოციალური დაცვის ინტერვენციებს იმ რისკების მიხედვით, რომლებსაც ადამიანები აწყდებიან ცხოვრების სხვადასხვა ეტაპზე. პირველ თავში ვაჯამებთ საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის წინა კვლევებს, რათა განვსაზღვროთ სფეროები, სადაც ყველაზე მეტი საჭიროებები არსებობს, და ასევე ძირითადი შეზღუდვები, რომლითაც უნდა მოქმედებდეს საქართველოს მთავრობა. ამას მივყავართ საპენსიო სქემებამდე, ჯანმრთელობისა და უმუშევრობის დაზღვევამდე მეორე თავში, სადაც წარმოგიდგინებთ ამ მექანიზმების გერმანულ დიზაინსა და სტრუქტურას. ბოლო თავში განვმარტავთ პრინციპს, რომლითაც გირჩევთ, რომ კონტრიბუციულ სქემები ან საგადასახადო დაფინანსება უფრო მიზანშეწონილია, და წარმოგიდგინებთ ქართული გარემოსთვის შესაბამის რეკომენდაციებს. ეს ბოლო ნაწილი ასევე შეიცავს ძირითად დასკვნებს.

2

სოციალური დაცვა საქართველოში

2.1 ისტორია და მოქმედი სისტემა

ეკონომიკა. თუ არ ჩავთვლით 2008 წლის ფინანსურ კრიზისსა და კოვიდ-19-ის პანდემიას, რომელიც 2020 წლიდან მიმდინარეობს, საქართველოს მშპ სტაბილურად იზრდებოდა ათასწლეულის დასაწყისიდან. ეს განვითარება დიდწილად გამოწვეულია საქართველოს თავისუფალი ბაზრით, დაბალი გადასახადებითა და სხვა ნეოლიბერალური პოლიტიკით, რომელსაც საქართველოს სხვადასხვა პარტიის მთავრობები ახორციელებენ 2003 წლიდან. ეს მოიცავს სამთავრობო უწყებების შემცირებას, ისევე როგორც თავისუფალი ვაჭრობის მთელ რიგ შეთანხმებებს (მაგალითად, ევროკავშირთან და ჩინეთთან), რომლებიც შექმნილია პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად. შედეგად, ბოლო სამი წლის განმავლობაში, „ბიზნესის კეთების სიმარტივის“ მიხედვით, საქართველო მსოფლიოს ათეულშია მოქცეული.¹ გარდა ამისა, შავი ზღვის რეგიონის ქვეყნებიდან, 2020 წელს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ საქართველო „კორუფციის აღქმის ინდექსით“ ყველაზე ბოლო ადგილზე დაასახელა.²

სიღარიბე და უმუშევრობა. მიუხედავად იმისა, რომ მთლიან ეკონომიკურ ზრდას თან ახლდა სიღარიბის მაჩვენებლების მთამბეჭდავი შემცირება, 2020 წელს საქართველოს მოსახლეობის 21.3% კვლავ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფებოდა (NSOG, 2021). ეს შეესაბამება საქართველოს გამოწვევებს შრომის ბაზარზე. 2020 წელს უმუშევრობა კვლავ მაღალი რჩება - 18.5%, ხოლო 20-დან 24 წლამდე ასაკის ადამიანებში 38.5%-ს აღწევს. გარდა ამისა, მოსახლეობის 31.7% არის არაფორმალურად დასაქმებული და ამ მაჩვენებელში ყველაზე მაღალი წილი მამაკაცებსა და სოფლის მოსახლეობაზე მოდის (NSOG, 2021).³ ეს ნიშნავს, რომ საქართველოს პოტენციური სამუშაო ძალის მხოლოდ ნახევარი ექვემდებარება საშემოსავლო გადასახადს.

სოციალური დაცვის გამოწვევა. შრომის ბაზარზე არაფორმალურობის მაღალი დონე დილემას უქმნის საქართველოს მთავრობას, რადგან ზღუდავს ქვეყნის მთლიან ბიუჯეტს და ზრდის სოციალური დაცვის საჭიროებას. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრი არაფორმალური სამუშაო დაბალანაზღაურებადია (მაგ. სოფლის მეურნეობის დარგში) და უფრო დიდ საფრთხეს უქმნის პირად უსაფრთხოებას (მაგ. სამშენებლო სექტორში), რაც ზრდის ეფექტური, მრავალმხრივი სოციალური დაცვის საჭიროებას. მეორეც, არაფორმალურად დასაქმებული პირები არ იხდიან გადასახადებს, რაც ზღუდავს გადასახადებით დაფინანსებული ფულადი დახმარებისთვის ხელმისაწვდომ შემოსავლებს. არაფორმალურად დასაქმებულები ასევე მიუწვდომელი არიან დამსაქმებლებზე დაფუძნებული სოციალური დაზღვევის სქემებისთვის.

სოციალური დაცვის კომპონენტები. მიუხედავად ამ გამოწვევისა, საქართველოს ამჟამინდელი სოციალური დაცვის სისტემა მთლიანად საგადასახადო დაფინანსებას ეფუძნება და მოიცავს სამ ძირითად კომპონენტს: 1. ხანდაზმულთა (თითქმის) საყოველთაო პენსიას (ახალი დამატებითი საპენსიო სისტემის ჩათვლით), 2. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საყოველთაო შეღავათებს და 3. მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას (TSA) ოჯახების დონეზე. ქვემოთ, შევაჯამებთ თითოეული ამ კომპონენტის ძირითად ასპექტებს, რომლებიც, ჩვენი აზრით, განვითარების ზედა დონეზეა.

ასევე არსებობს მიზნობრივი ფულადი გადარიცხვები, რომლებიც მიმართულია სპეციალურ ინტერესთა ჯგუფებზე, როგორცაა მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრები ადამიანები, იძულებით გადაადგილებული პირები და მრავალშვილიანი ოჯახები (ორზე მეტი შვილით) დაბალი შობადობის მქონე რეგიონებში. ამ შეღავათების არსი კონკრეტული ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარეობს, ამიტომ მათ არ განვიხილავთ წინამდებარე ანგარიშში. გარდა ამისა, საქართველოში მოქმედებს ბავშვთან და მშობიარობასთან დაკავშირებული დახმარება და ჯანმრთელობის დაცვის გარკვეული შეღავათები, თუმცა მათზე ჯერ არაა საყოველთაო წვდომა და, შესაბამისად, განხილული იქნება ხარვეზების სახით თავში 1.2.

1 <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/georgia>
 გაითვალისწინეთ, რომ 2021 წლიდან მსოფლიო ბანკმა ეს ანგარიშები შეაჩერა ჩინეთში (2018 წლის ანგარიში), საუდის არაბეთსა და არაბეთის გაერთიანებულ საემიროებში (2020 წლის ანგარიში) და აზერბაიჯანში (2020 წლის ანგარიში) აღმოჩენილი მონაცემთა დარღვევების გამო.
 2 <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>
 3 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/683/Employment-Unemployment>

კომპონენტი 1: ხანდაზმულობის პენსიები

პრიორიტეტი - გადასახადებით დაფინანსებული საყოველთაო პენსია. საქართველოში სოციალურ დაცვაზე დახარჯული ხარჯების 70%-ზე მეტი ხანდაზმულობის პენსიებზე მოდის. საქართველოს საპენსიო სისტემა ეფექტურად მიჰყვება მიდგომას, რომელიც სამ პრიორიტეტს მოიცავს. პირველი პრიორიტეტი არის უნივერსალური, გადასახადებით დაფინანსებული გადასახადების სქემა, რომლითაც პენსიას იღებს ყველა მოქალაქე: მდებარეობითი სქესის - 60 წელს ზევით და მამრობითი სქესის - 65 წელს ზევით. სისტემამ მოიპოვა საერთაშორისო აღიარება საყოველთაო გავრცელების, ეფექტური მიზნობრიობისა და კარგად ორგანიზებული ადმინისტრირების გამო. თუმცა, საპენსიო სქემა მიზნად არ ისახავს პენსიაზე გასვლამდე ცხოვრების სტანდარტის ეკვივალენტის შექმნას, არამედ იძლევა მხოლოდ საბაზისო შემოსავალს, 2,55 აშშ დოლარის ეკვივალენტს დღეში (2,9 აშშ დოლარი დღეში 70 წელზე უფროსი ასაკის ადამიანებისთვის). როგორც იუნისეფი (2018 წ.) აჩვენებს, სისტემამ მკვეთრად შეამცირა სიღარიბის რისკი ბავშვებისთვის (რადგან ბავშვების 35% ცხოვრობს ოჯახში ხანდაზმულ, დამოკიდებულ წევრთან ერთად), თუმცა ბენეფიციარების დაახლოებით 9% ასევე იღებს მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით ეხება ქალებს, მარტოხელა მოხუცებსა და მძიმე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ხანდაზმულებს, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ პირველი პრიორიტეტი არ არის სოციალური დაცვის სათანადო ინსტრუმენტი ხანდაზმულთათვის.

პრიორიტეტი - შენატანებით დაფინანსებული პენსია. ამ სიტუაციის გამოსწორების მიზნით, საქართველოს მთავრობამ 2018 წელს დაანერგა ახალი, სავალდებულო, განსაზღვრული შენატანებით დაფინანსებული საპენსიო მოდელი, რომელიც საპენსიო სისტემის მეორე პრიორიტეტს წარმოადგენს. ცნობილია, რომ სისტემამ მიაღწია მიზნობრივი მონაწილეების 100%-მდე, რომელთა დარიცხული ხელფასიდანაც ხდება სავალდებულო გამოქვითვა 2%-ის ოდენობით. გარდა იმისა, რომ დასაქმებულის შენატანები გადასახადებს არ ექვემდებარება, მათ ასევე იხდის დამსაქმებელი და - შემოსავლის დონის მიხედვით - სახელმწიფოც. იდეალურ შემთხვევაში, ეს შექმნის ძალიან საჭირო სტიმულს შრომის ფორმალურ ბაზარზე მონაწილეობისთვის, თუმცა, ბევრი დასაქმებული სკეპტიკურად უყურებს სქემას და აღიქვამს მას, როგორც კიდევ ერთ გადასახადს სწრაფი სარგებლის გარეშე. როგორც დაფინანსებული საპენსიო სისტემიდან (განსხვავებით წინასწარ გადახდაზე დამყარებული გერმანული სისტემისგან), აქედან ჯერ არ განხორციელებულა მნიშვნელოვანი გადახდები და, შესაბამისად, მისი წვდომა და გავლენა ბენეფიციარებზე ამჟამად გაურკვეველია. თუმცა, შესაძლებელია, რომ ამ სისტემის ფარგლებში ჯვარედინი სუბსიდირების არარსებობის გამო, პირველი პრიორიტეტი დარჩეს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად შრომის ბაზრის უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

პრიორიტეტი - ნებაყოფლობითი კერძო პენსია. მესამე პრიორიტეტი შედგება ნებაყოფლობითი შენატანებისგან კერძო საპენსიო ფონდებში, რომლებსაც აქვთ უკიდურესად შეზღუდული წვდომა და მოიცავს სამუშაო ძალის მხოლოდ 1%-ს. არ არსებობს საგადასახადო შეღავათები ნებაყოფლობით კერძო პენსიებზე და საერთო რეგულაციაც, როგორც ჩანს, მეტწილად არ ფიქსირდება (უროტაძე, 2020 წ.).

კომპონენტი 2: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა შეღავათები

დაფარვა. შშმ პირებს შეუძლიათ მიიღონ საკუთარი მდგომარეობის შეფასება შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე სამედიცინო პერსონალისგან. თუ შეზღუდული შესაძლებლობა კლასიფიცირებულია სამი ჯგუფიდან ერთ-ერთში, ინდივიდი უფლებამოსილია მიიღოს შესაბამისი შეღავათები. დაფარვა თითქმის უნივერსალურია მძიმე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის (I და II ჯგუფი) და აღწევს 75%-ს ზომიერი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის (III ჯგუფი). დაფარვის ეს ხარვეზი შეიძლება გამოწვეული იყოს III ჯგუფში არსებული დაბალი შეღავათებით და ბენეფიციარების საჯარო დასაქმებასთან დაკავშირებული გარკვეული არასწორი რეგულაციებით. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამის ფარგლები მოიცავს არასრულწლოვნებსაც, შშმ პირთა ეს დახმარება ავტომატურად გარდაიქმნება ხანდაზმულობის პენსიად პენსიაზე გასვლისთანავე. გენდერული განსხვავება საპენსიო ასაკში, სავარაუდოდ, ხელს უწყობს მამაკაცების ზედმეტად წარმოჩენას შეზღუდული შესაძლებლობის დახმარების მიმღებ პირებში. გარდა ამისა, დაბალი შემოსავლის მქონე ან სოფლად მცხოვრები ადამიანები უფრო მეტად იღებენ აღნიშნულ დახმარებას, რაც ასახავს სამუშაო საფრთხეებისა და სხვა რისკების შემოქმედების სხვადასხვა დონეს.

გამოწვევები. ეს შეღავათები არ შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების დონეს, რომლებიც რეკომენდაციას უწევენ, დახმარება შეადგენდეს საშუალო ხელფასის 45-50%-ს არაკვალიფიციური, ხელით მომუშავე პირებისთვის. თუმცა, მძიმე ინვალიდობის სარგებელი კარგად არის შედარებული რეგიონის სხვა ქვეყნებთან. ყველაზე დიდი შემფოთება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დახმარებასთან დაკავშირებით არის პროგრამიდან გამორიცხვის ალბათობა, იმის გათვალისწინებით, რომ არ არის მონაცემები შშმ პირებზე, რომლებიც ვერ იღებენ საჭირო შეფასებას. ეს, სავარაუდოდ, გამოწვეულია მათი უფლებების არცოდნის, შეზღუდული რესურსების ან სტიგმის შიშის გამო.

კომპონენტი 3: მიზნობრივი სოციალური დახმარება (TSA)

დაფარვა. მიზნობრივი სოციალური დახმარება არ არის სასიცოცხლო ციკლთან დაკავშირებული პროგრამა. ამდენად, ის უზრუნველყოფს ფულადი სახსრების გადარიცხვებს ოჯახებისთვის, რომლებიც შეფასებულნი არიან როგორც ღარიბი. ოჯახის ზრდასრულ წევრს შეუძლია მიმართოს პროგრამას ან მას შეიძლება მიმართონ სოციალურმა მუშაკებმა, რის შემდეგაც ოჯახის მდგომარეობა ფასდება შემოსავლის (საჭიროების) შეფასების (PMT) გამოყენებით. გათვალისწინებულია მოხმარება, სოციალურ-დემოგრაფიული ფაქტორები, მდებარეობა და შემოსავლის ოდენობა, რომლებიც ქმნიან სიღარიბის განმსაზღვრელ ქულებს. რაც უფრო დაბალია ქულა, მით ნაკლებ სიმდიდრეს აჩვენებს. ამჟამად, ოჯახების დაახლოებით 13.4%-ს აქვს უფლება მიიღოს მიზნობრივი სოციალური დახმარების შეღავათები, რაც შეესაბამება სარეიტინგო ქულებს 65000-ზე ქვემოთ (შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, 2020: 24). ბენეფიციარი ოჯახები ექვემდებარებიან სარეიტინგო ქულის ხელახალ შეფასებას ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ.

გამოწვევები. ისევე როგორც ნებისმიერი სოციალური დახმარების პროგრამა, რომელიც დაფუძნებულია შემოსავლის (საჭიროების) შეფასებაზე, გამოიცხვისა და ჩართვის შეცდომების რისკი დიდია, რაც გამოწვეულია თავად PMT მეთოდოლოგიაში არსებული უზუსტობებით და სიღარიბის დინამიური ხასიათით. შესაძლოა, სისტემისთვის თანდაყოლილი გამოცხვის შეცდომის გამო, პროგრამა გახდა საქართველოს მრავალი მოქალაქის კრიტიკის ობიექტი. ეს იმის მიუხედავად, რომ საქართველო ამ პროგრამაზე ხარჯავს მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 1%-ს, რაც სხვა ქვეყნებთან შედარებით მაღალია, და მიზნობრივი სოციალური დახმარების ადმინისტრაცია საკმაოდ ეფექტურად მუშაობს. წარსულში საქართველოს ხელისუფლებამ საჩივრებს იმით უპასუხა, რომ პროგრამის წესები შეცვალა (მაგ. ახალ დასაქმებასთან დაკავშირებით). როგორც ჩანს, არაბენეფიციარი პირები იმით არიან შემფოთებულნი, რომ პროგრამა ამცირებს ფორმალური დასაქმების სტიმულს.

2.2 ძირითადი ხარვეზები ცხოვრების ციკლის პერსპექტივაში

ხარვეზი 1: უმუშევრობის დაზღვევა

არ არსებობს უმუშევრობის შეღავათები. თუ არ ჩავთვლით კოვიდ-19-ის პანდემიის დროს განხორციელებულ ეფექტურ, მაგრამ დროებით (6 თვით) სქემას, საქართველოში უმუშევრობის შეღავათები არ მოქმედებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში უმუშევრობის დონე კვლავ მაღალია, განსაკუთრებით ახალგაზრდებში. უმუშევრობის საშუალო ხანგრძლივობა უცნობია, ამიტომ გაურკვეველია, რამდენი დასაქმებული ხდება დროებით უმუშევარი, შემდეგ ისევ საქმდება ან რამდენია ხანგრძლივი პერიოდით უმუშე-

ვარი. ამ უკანასკნელი საკითხის მოგვარება მოითხოვს ეკონომიკურ პოლიტიკას, შრომის ბაზრის რეგულაციებს და მხარდაჭერის პროგრამებს, როგორცაა ტრენინგი და სხვა წახალისება თანამშრომლებისთვის. თუმცა, ხანმოკლე უმუშევრობით გამოწვეული სიღარიბის რისკი ყველაზე ეფექტურად მოგვარდება სოციალური დაზღვევის საშუალებით. უმუშევრობის დაზღვევა ადამიანებს მიაწვდის აუცილებელ შემოსავალს გარკვეული პერიოდის განმავლობაში, რათა მოძებნოს ახალი სამუშაო, ინვესტიცია ჩადოს დამატებით ტრენინგში ან დაიწყოს ახალი ბიზნესი. გარდა ამისა, უმუშევრობის დაზღვევა მნიშვნელოვანი ავტომატური სტაბილიზატორია ეკონომიკისთვის, რადგან ის ანაზღაურებს მთლიანი მოთხოვნის დანაკარგს ეკონომიკური კრიზისის დროს.

ხარვეზი 2: სამუშაო ტრავმა

არ არსებობს სავალდებულო შრომითი დაზიანების დაზღვევა. ზოგადად, შრომითი დაზიანებების დაზღვევის მიზანია სამედიცინო მკურნალობის, რეაბილიტაციის ხარჯების დაფარვა და სამუშაო ადგილზე დაშავებული ადამიანების დაკარგული შემოსავლის ჩანაცვლება. საქართველოს კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ ავალდებულებს მხოლოდ სახიფათო პროფესიის დამსაქმებლებს, უზრუნველყონ კერძო დაზღვევა სამუშაოსთან დაკავშირებული დაზიანებებისთვის, მაგრამ არ ითვალისწინებს სახელმწიფო სუბსიდიებს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ტრავმის დაზღვევა გავრცელდება უსაფრთხო პროფესიებზე (მაგ. საჯარო სამუშაოს დაზიანებების დაზღვევის შექმნით), მხოლოდ ოფიციალურად დასაქმებულ ადამიანებს ექნებათ შეღავათების მიღების უფლება, რაც შეადგენს პოტენციური სამუშაო ძალის მხოლოდ 50%-ს. არაფორმალურ სექტორში მუშაობის შედეგად მიღებული დაზიანებების კომპენსირება კვლავ გამოწვევად რჩება.

ხარვეზი 3: ბავშვისთვის განკუთვნილი ფულადი შეღავათები

საჭიროებებზე შემოწმებული ბავშვის შემწეობა. საქართველოში ბავშვები სხვა ასაკობრივ ჯგუფებთან შედარებით ზოგადი და უკიდურესი სიღარიბის უფრო დიდი რისკის წინაშე დგანან. მიუხედავად ამისა, საქართველო ხარჯავს ბევრად ნაკლებს, ვიდრე მაღალშემოსავლიანი ქვეყნები, რასაც ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ 2019 წელს ბავშვთა ფულად შემწეობაზე დაიხარჯა მშპ-ის მხოლოდ 0.38%. 2019 წელს ბავშვის უფლებათა კოდექსის მიღების შემდეგ, საქართველოს მთავრობამ შემოიღო ბავშვთა მიზნობრივი შეღავათების პაკეტი (CBP), რომლითაც ამჟამად 50 ლარს იღებს 15 წლამდე ასაკის ბავშვი 100 000-ზე დაბალი ქულის მქონე ღარიბი ოჯახიდან. 2018 წელს, ბავშვების 11.6% ცხოვრობდა ოჯახებში, რომლებსაც 65,000-ზე დაბალი სარეიტინგო ქულები ჰქონდათ მინიჭებული და კვალიფიცირდებოდნენ როგორც მიზნობრივი სოციალური დახმარებისთვის, ასევე ბავშვთა შეღავათების პაკეტისთვის.

ბავშვების 2.4% ცხოვრობდა ოჯახებში, რომელთა სარეიტინგო ქულებიც იყო 65,000-დან 100,000-მდე, რაც იმას ნიშნავს, რომ მათ მხოლოდ ბავშვთა შეღავათების პაკეტი მიიღეს. 2018 წლის ოჯახების ინტეგრირებული კვლევის მონაცემების ანალიზი (ჩატარებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ) ცხადყოფს, რომ ბავშვთა შეღავათების პაკეტი აღწევს ბავშვების მხოლოდ 43%-მდე მოხმარების ყველაზე დაბალ დეცილში, რაც მიუთითებს მიზნობრიობის არაეფექტურობაზე. გარდა ამისა, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ეჭვობს, რომ არსებობს ადმინისტრაციული გამოწვევები, რაც ეფუძნება შემდეგ დაკვირვებას: ბავშვთა შეღავათების პაკეტის მიღების ალბათობა იზრდება ბავშვის ასაკთან ერთად (ILO 2020: 42-45).

შეზღუდულ შესაძლებლობებთან და გადარჩენასთან დაკავშირებული ბავშვთა შემწეობა. ბავშვთა შეღავათების პაკეტის გარდა, საქართველო მთელი ქვეყნის მასშტაბით იხდის შეზღუდული შესაძლებლობების საყოველთაო შეღავათებს ბავშვებისთვის (თვეში 220 ლარს). ასევე, სახელმწიფო, გადარჩენის მიზნით, უზრუნველყოფს შემწეობას 18 წლამდე ობოლი ბავშვებისთვის, რომლებმაც დაკარგეს ერთი ან ორივე მშობელი. ორივე შემთხვევაში, არსებობს პროგრამიდან გამორჩენის ალბათობა სამიზნე პოპულაციის რეალური ზომის შესახებ მონაცემების არარსებობის პირობებში.

ხარვეზი 4: დეკრეტი

ერთჯერადი ფულადი დახმარება დელებისთვის. ახალშობილთა დელებს, რომლებიც ფორმალურად არიან დასაქმებულნი კერძო ან საჯარო სექტორში, უფლება აქვთ მიიღონ ერთჯერადი შემწეობა 1000 ლარამდე. მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ორსულობის დროს ექიმების მიერ მოწოდებული სავალდებულო ინფორმაცია, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია თვლის, რომ აღნიშნულ დახმარებას იღებს თითქმის ყველა ქალი, ვისაც ამის უფლება აქვს. 2000 წელს მიღებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენცია „დელობის დაცვის შესახებ“ (No. 183) რეკომენდაციას იძლევა, რომ დეკრეტულმა შეღავათებმა ჩაანაცვლოს შემოსავლის ორი მესამედი მინიმუმ 14 კვირის განმავლობაში, თუმცა საქართველოს სისტემა ითვალისწინებს ქალის საშუალო შემოსავლის მხოლოდ 35%-ის გადახდას ამ პერიოდში. გამოწვევის წარმოადგენს საჯარო მოხელეები, რომლებსაც ეძლევათ ექვსთვიანი ანაზღაურებადი შვებულება სრული ხელფასით და არაანაზღაურებადი შვებულება წელიწადნახევრის განმავლობაში, სამუშაო ადგილის გარანტირებული დაცვით. არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ, თვითდასაქმებულ ან უმუშევარ ქალებს არანაირი წვდომა არ აქვთ დეკრეტულ შვებულებაზე. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის შეფასებით, ამ კატეგორიაში შედის ქალების სამუშაო ძალის დაახლოებით 54%.

საქართველოში ამჟამად არ მოქმედებს დეკრეტული შვებულება მამებისთვის.

ხარვეზი 5: ჯანმრთელობის დაზღვევა

ჯანმრთელობის უნივერსალური დაზღვევა. 2013 წლიდან საქართველო ახორციელებს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას (UHC), რომელიც მოიცავს მოსახლეობის დაახლოებით 90%-ის ჯანდაცვას სუბსიდირებით ან საჭიროებების შეფასების გარეშე (გოგინაშვილი და სხვ. 2021 წ.). საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა ღარიბი ან დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებისთვის, ასევე პენსიონერებისთვის, ინვალიდებისთვის, ბავშვებისთვის და ვეტერანებისთვის მოიცავს სასწრაფო დახმარებას, მშობიარობას, ამბულატორიულ მომსახურებას, ზოგიერთ ქირურგიულ ოპერაციას, სიმსივნისა და ინფექციური დაავადებების მკურნალობას. ამბულატორიული ფარმაცევტული საშუალებების დაფარვა შეზღუდულია. შრომისუნარიანი ასაკის ადამიანებისთვის, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ 100000-ზე მეტი ქულა სოციალური დახმარების შკალაზე, მომსახურება შეზღუდულია და შეიძლება მოიცავდეს თანაგადახდას, როგორც წესი, სამედიცინო მომსახურების საფასურის პროცენტის დარიცხვით. გარდა ამისა, დაფარვის ზღვარი დაწესებულია კონკრეტული ჯანდაცვის სერვისებისთვის, თუმცა საავადმყოფოებს უფლება აქვთ პაციენტს გადაახდევინონ საყოველთაო ჯანდაცვის ტარიფზე მეტი. ეს იწვევს მაღალ არაანაზღაურებად ხარჯებს, რომლებიც განსხვავდება ბენეფიციარის შემოსავლის, ასაკობრივი ჯგუფებისა და მომსახურების ტიპების მიხედვით. საშუალოდ, ოჯახების დანახარჯების 7%-დან 9%-მდე მოდის ჯანდაცვის არაანაზღაურებად ხარჯებზე (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 60). ეს მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია სიღარიბის ზღვარს ზემოთ მყოფი დაბალშემოსავლიანი ოჯახების, 6-დან 18 წლამდე ასაკის ბავშვების და ქრონიკული დაავადებების მქონე ადამიანების შემთხვევაში (გოგინაშვილი და სხვ. 2021). განსაკუთრებით თვალშისაცემია ის, რომ მოსახლეობის ღარიბი სეგმენტების არაანაზღაურებადი ხარჯები დაკავშირებულია მედიკამენტების შეძენასთან, ხოლო საზოგადოების ყველაზე მდიდარ სეგმენტებში - სტაციონარულ მკურნალობაზე (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 29). 2017 წლიდან საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამიდან გამოირიცხნენ ყველაზე მაღალი შემოსავლის მქონე მოქალაქეები და მათ უწევთ კერძო დაზღვევის მიღება. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემებით, კერძო ხარჯები შეადგენს ჯანდაცვის მთლიანი დანახარჯების 54%-ს (ILO 2020), ხოლო ანალოგიურ დონეს - 48%-ს აფიქსირებს ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაცია 2018 წლისთვის (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 61).

ვერტიკალური ჯანდაცვის პროგრამები. გარდა ამისა, არსებობს ვერტიკალური პროგრამები პრევენციის, აღრეული გამოვლენისა და სკრინინგის, დაავადების მართვისა და რისკის შემცირების კონსულტაციის მიზნებისთვის (როგორცაა დიაბეტის მართვა ან ტუბერკულოზის კონტროლი, სოფლის ექიმის და რეფერალური სერვისები).

გამოწვევები. ჯანდაცვის სახელმწიფო დანახარჯები ამჟამად მშპ-ის 2.8%-ს შეადგენს, რაც ამკარად არ არის

საკმარისი მოსახლეობის საჭიროებებისთვის (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 60). ეს აისახება იმაში, რომ ყველა საჭირო სამედიცინო მკურნალობა არ ანაზღაურდება. მაგალითად, ამჟამად არ ხდება სტომატოლოგიური მკურნალობის ანაზღაურება (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 12), რაც მიუთითებს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის რესურსების გაზრდის გამოწვევაზე მომსახურების სრული დაფარვის უზრუნველსაყოფად. ამის საპირისპიროდ, ევროკავშირის ჯანდაცვის სისტემები, რომლებიც მხარს უჭერენ სრულ დაფარვას, ჯანმრთელობის დაცვაზე ხარჯავენ მთლიანი შიდა პროდუქტის 10%-ს ან მეტს, მიუხედავად მათი ჯანდაცვის სისტემების დიზაინში არსებული განსხვავებებისა. კიდევ ერთ გამოწვევას წარმოადგენს მოსახლეობის საკმაოდ ფრაგმენტული დაფარვა. აუცილებელია ორი მნიშვნელოვანი ცვლილება: წესების გამარტივება და ჯანდაცვის პროგრამის უნივერსალურობის დაცვა. მოსახლეობის დაფარვის გარდა, არაანაზღაურებადი გადახდების მარეგულირებელი წესები ძალზე რთულია და მოიცავს მონეტარულ ზღვრებს ჯანდაცვის სერვისებისთვის (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 13). ეს უკანასკნელი პრობლემურია, რადგან მონეტარული ზღვრები პაციენტებს კატასტროფული რისკების წინაშე აყენებს – რისი აცილებაც სოციალური დაცვის ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციაა. ჯანდაცვის სისტემაში კატასტროფული არაანაზღაურებადი დანახარჯები, პირველ რიგში, სამედიცინო მედიკამენტებზე მოდის (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 40). ჯანდაცვის კატასტროფული ხარჯები განიმარტება, როგორც სიტუაცია, როდესაც ოჯახი ხარჯავს თავისი არსებული რესურსების 40%-ზე მეტს ჯანმრთელობის დაცვაზე (გოგინაშვილი და სხვ. 2021: 37). უფრო მეტიც, იმის გამო, რომ საქართველოში ჯენერიკი მედიკამენტები უფრო ნაკლებად ხელმისაწვდომია, ვიდრე ბრენდირებული ფარმაცევტული საშუალებები, რეგულაციების შემოღება ჯენერიკის ჩანაცვლებაზე უნდა იყოს ნებისმიერი სტრატეგიის ძირითადი ნაწილი ფარმაცევტული პროდუქტების ხარჯების კონტროლისთვის.

ზოგადად, ჯანდაცვის სისტემებში კონკურენტული ზეწოლა ხარჯების კონტროლის მნიშვნელოვანი ნაწილია. კონკურენცია მოსალოდნელი არაა მოთხოვნის მხრიდან, მაგრამ მიიღწევა მხოლოდ მყიდველის (მზღვეველის) და მიმწოდებლის (ექიმების, საავადმყოფოების, აფთიაქების) მკაცრად გაცალკევების გზით მარეგულირებელ გარემოში, რომელიც უზრუნველყოფს კარტელიზებისა და ბაზარზე დომინირებისგან დაცვას. საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მიერ 2018 წლის დეკემბრიდან ჩატარებული მონიტორინგის მიხედვით, ქვეყანაში ფარმაცევტული სექტორი, როგორც ჩანს, ბევრად ჩამოუვარდება ამ სტანდარტს. სააგენტო აფიქსირებს ძლიერ პორიზონტალურ და ვერტიკალურ ინტეგრაციას, სადაც სამი უმსხვილესი კომპანია აკონტროლებს ბაზრის თითქმის 70%-ს იმპორტის დონეზე. ჰოლდინგის ჯგუფები აკონტროლებენ ფარმაცევტული პროდუქტების მიწოდების ჯაჭვს იმპორტიდან ან წარმოებიდან საბითუმო ვაჭრობამდე და რეცეპტის დონემდე. ეს ბიზნეს ჯგუფები ასევე ფლობენ კლინიკებსა და სადაზღვევო კომპანიებს. ეს კი გვაფიქრებინებს, რომ კონკურენ-

ცია მუშაობს არა პაციენტების, არამედ იმ რამდენიმე მზარდშემოსავლიანი ბიზნეს ჯგუფის სასარგებლოდ, რომლებიც სექტორს აკონტროლებენ (საქართველოს ეროვნული კონკურენციის სააგენტო 2021: 4).

2.3 ფინანსური შეზღუდვები და დამატებითი გამოწვევები

გამოწვევა 1: შრომის ბაზრის სტრუქტურა

სოციალური დაცვის გამოწვევები. სოციალური დაცვის დაფინანსებასთან დაკავშირებით, საქართველოს ყველაზე დიდი გამოწვევა უდავოდ არის შრომის ბაზრის ბუნება, რომელიც ხასიათდება როგორც არაფორმალურობით, ისე უმუშევრობის მაღალ დონით. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ეს ქმნის ორმაგ გამოწვევას, რადგან ამცირებს სამემოსავლო გადასახადიდან მიღებულ თანხებს და აფერხებს ეფექტური კონტრიბუციული სისტემების განვითარებას, რომლებიც დაკავშირებულია დასაქმებასთან. განსაკუთრებული გამოწვევა წარმოიქმნება ისეთი პროგრამების შემთხვევაში, როგორცაა დეკრეტული შეღავათები: ისინი ფინანსდება გადასახადებით, მაგრამ მიღების უფლება დამოკიდებულია დასაქმებაზე. ეს კი ქმნის ტვირთისა და სარგებლის არათანაბარ განაწილებას, რაც შეიძლება უსამართლოდ იქნეს აღქმული.⁴

არაფორმალური ეკონომიკა. არაფორმალურ დასაქმებასთან ბრძოლა არის სოციალური დაცვის ჰოლისტიკური სისტემის (რომელიც მოიცავს კონტრიბუციულ დაზღვევას) ეფექტური და ეფექტიანი ფუნქციონირების წინაპირობა. ჩვენ ყურადღებას ვამახვილებთ იმ ზემოქმედებაზე, რომელიც შეიძლება სოციალური დაცვის მექანიზმებს ჰქონდეს შრომის ბაზრის სტრუქტურებზე, რადგან ისინი აჩვენებენ სტიმულს ფორმალურობისთვის. დაინტერესებულ მკითხველს შეუძლია წაიკითხოს ლოაიზას ნაშრომი (2018) არაფორმალურობის შემცირების სხვადასხვა მიდგომის მიმოხილვის თაობაზე.

უმუშევრობა. წინამდებარე ანგარიში არ მოიცავს შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკას (ALMP), რომელიც მიზნად ისახავს უმუშევრობის შემცირებას შესაბამისი სამუშაოს ძიების გაუმჯობესების, სამუშაოს სუბსიდიების ან განათლებისა და პროფესიული მომზადების გზით.⁵ თუმცა, აღვწერთ, თუ როგორ არის დამოკიდე-

4 გარდა დაფინანსების პრობლემებისა, საქართველოს მოქალაქეებისთვის სოციალური დაცვის დამატებითი გამოწვევები პირდაპირ წარმოიქმნება შრომის ბაზრის პოლიტიკიდან. კერძოდ, შრომის ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება არის საკითხი, რომელიც მოითხოვს არა მხოლოდ რეგულირებას, არამედ ზედამხედველობასაც. მინიმალური ხელფასის დონე და ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკა, როგორც სოციალური დაცვის ინსტრუმენტები, დამატებით ყურადღებას მოითხოვს.

5 იხილეთ ქარდი (2016) გრძელვადიან უმუშევრობაზე შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის გავლენის ფართო მიმოხილვისთვის და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის თანამშრომელთა ანგარიში ქვეყნის შესახებ (2021), VI დანართი, საქართველოს შრომის ბაზრის გაძლიერების პოლიტიკის მოსაზრებების მოკლე განხილვისთვის.

ბული უმუშევრობის დაზღვევა შრომის ბაზარზე მონაწილეობაზე გერმანიაში და განვიხილავთ სოციალური დახმარების პირობების გავლენას აქტივაციის ღონისძიებებში ჩართვაზე.

გამოწვევა 2: საგადასახადო სისტემა

ძირითადი გადასახადები და შრომის ბაზარზე ასახული შედეგები. როგორც ზემოთ იყო აღწერილი, საქართველოს ამჟამინდელი სოციალური დაცვის სისტემა დიდწილად ფინანსდება საგადასახადო შემოსავლებით. საქართველოს საგადასახადო სისტემის ძირითადი კომპონენტებია ეროვნულ დონეზე შეგროვებული სამი უცვლელი გადასახადი: დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ) - 18%, კორპორატიული გადასახადი - 15% (დაბალი ბრუნვის მქონე ბიზნესი მისგან თავისუფლდება) და პირადი საშემოსავლო გადასახადი - 20%, რომელსაც თითოეული დასაქმებული იხდის. მიუხედავად იმისა, რომ აღიარებს ბიზნესისთვის ხელსაყრელ დიზაინსა და ეფექტურ ადმინისტრირებას საგადასახადო სისტემაში, საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა ბოლო დროს გააკრიტიკა სისტემის სიხისტე, ხარვეზები და რეგრესიული ბუნება. რაც შეეხება ამ უკანასკნელს, ის ფაქტი, რომ საშემოსავლო გადასახადი არ უშვებს გამონაკლისს მცირე შემოსავლებისთვის, არაპროპორციულად ამძიმებს დაბალშემოსავლიან ადამიანებს და შესაძლოა შეამციროს სტიმული ამ სეგმენტში ფორმალური დასაქმებისთვის. გარდა ამისა, დასაქმებულებს შეუძლიათ აირიდონ პირადი საშემოსავლო გადასახადი - 20%, თუ გააფორმებენ ქვეკონტრაქტს მცირე ბიზნესის ფლობაზე, რომელიც იბეგრება ბრუნვის 1%-ით (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი 2021).

სოციალური დაცვის გამოწვევა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობა მცირე სივრცეს ტოვებს საგადასახადო შემოსავლების გაზრდისთვის; კერძოდ, საგადასახადო განაკვეთების გაზრდა უფრო პროგრესულ სისტემაზე გადასასვლელად თითქმის შეუძლებელი ჩანს. ფისკალური შეზღუდვების გათვალისწინებით, პოლიტიკურად სასურველია კონტრიბუციულ სოციალურ დაზღვევაზე ფოკუსირება. ვინაიდან შეესაბამება გერმანიის სოციალური დაცვის სისტემას, ამ ანგარიშში განსაკუთრებულ ყურადღებას ვამახვილებთ კონტრიბუციულ სისტემაზე. თუმცა, შრომის ბაზარზე არსებული სტრუქტურული გამოწვევების გათვალისწინებით, გონივრული იქნება ვივარაუდოთ, რომ გადასახადებით დაფინანსებული სოციალური დახმარების პროგრამები კვლავაც მნიშვნელოვან როლს შეასრულებენ. გარდა ამისა, გერმანიაში სოციალური დაცვის ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი გადასახადებით ფინანსდება (როგორცაა ბავშვის შემწეობა). მიუხედავად იმისა, რომ ვიცით, რა გამოწვევას აჩენს ეს საქართველოს საგადასახადო სისტემაში, მაინც რეკომენდაციას ვუწევთ საგადასახადო დაფინანსების კომპონენტების ჩართვას სოციალური დაცვის ისეთ ელემენტებში, როგორცაა ჯანდაცვის სისტემა. რეკომენდაციებს განვიხილავთ მე-3 თავში.

სოციალური დაზღვევის გაფართოება არაფორმალურ სექტორზე. ბოლო წლების განმავლობაში, სხვა ქვეყნებმა ასევე ჩაატარეს ექსპერიმენტი და გააფართოვეს კონტრიბუციული სქემები არაფორმალურ სექტორზე. ჩანართში 1 წარმოდგენილია მიღებული გაკვეთილების მოკლე მიმოხილვა.

ჩანართი 1
შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციები არაფორმალურ სექტორში სოციალური დაცვის შესახებ

მსოფლიოს ბევრმა ქვეყანამ - მათ შორის ბრაზილიამ, სამხრეთ აფრიკამ, ალჟირმა და ფილიპინებმა - ჩაატარეს ექსპერიმენტი და სოციალური დაცვა გააფართოვეს მოსახლეობის დიდ ნაწილზე, რომელიც დასაქმებულია არაფორმალურ სექტორში. ბოლო დროს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ შეისწავლა ეს ინიციატივები და ძირითადი გაკვეთილები შეაჯამა მსო-ს რესურსების პაკეტში „სოციალური დაცვის გაფართოება არაფორმალურ ეკონომიკაში დასაქმებულ პირებზე“.⁶ პუბლიკაციები მოიცავს მითითებებს გადასახადებით დაფინანსებული სოციალური დაცვის ღონისძიების შესახებ, თუმცა ასევე წარმოადგენს იდეებს კონტრიბუციული დაფინანსებისთვის. ეს გამოწვევაა, თუ გავითვალისწინებთ, რომ არაფორმალურ სექტორში ხშირად დაბალი და არასტაბილური ხელფასები გაცივდა, არსებობს ფინანსური შოკების რისკი, აღინიშნება დასაქმებულების მაღალი მობილობა ცვალებად ან მრავალ დამსაქმებელთან, ხოლო მუშაკებსა და დამსაქმებლებს შორის კონტრიბუციების გაზიარება თითქმის შეუძლებელია. ამ გარემოებების გათვალისწინებით, რომელიც სავარაუდოდ საქართველოსთვისაც იქნება დამახასიათებელი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია სხვა რეკომენდაციებთან ერთად გვთავაზობს შემდეგს:

- კონტრიბუციების გრაფიკის მოქნილად ადაპტირება შემოსავლების ნიმუშებთან (მაგ. წლიური და არა ყოველთვიური ან მომდევნო სეზონის სქემები სოფლის მეურნეობის მუშაკებისთვის) და წევრობის დროებითი შეჩერება;
- გადახდის მექანიზმების გამარტივება (მაგ. „მონოტაქსის“ შემოღება, როგორც ურუგვაიში ან ბრაზილიაში) და არატრადიციული წვდომის წერტილების გამოყენება (მაგ. მობილური ტელეფონები ან ავტობუსები, როგორც მობილური წვდომის წერტილები);
- რეგისტრაციის გამარტივება და კოოპერატივების ან პროფკავშირების გაძლიერება, რათა მათ შეძლონ კოლექტიური სადაზღვევო ხელშეკრულებების გაფორმება;

⁶ <https://socialprotection-humanrights.org/resource/ilo-re-source-package-on-extending-social-security-to-workers-in-the-informal-economy/>

- შენატანების სუბსიდირება დაბალშემოსავლიანი ან კონკრეტული მოწყვლადი ჯგუფებისთვის; ამავე დროს ყურადღების გამახვილება, რომ არ მოხდეს არაფორმალური დასაქმების სუბსიდირება და საგადასახადო შეღავათების უზრუნველყოფა დასაქმების ფორმალიზებისთვის, მაგ. სახლში დასაქმებულთათვის;
- თანმიმდევრული და ადვილად გასაგები სტრატეგიის ჩამოყალიბება, სამიზნე ჯგუფში ცნობიერების ამაღლება და მოლოდინების მართვა.

გარდა ამისა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ბოლო პუბლიკაციაში წარმოდგენილია სოციალური დაზღვევის დასაფინანსებლად ფულადი გზავნილების გამოყენების იდეა.⁷ ეს არის დამაინტრიგებელი კონცეფცია იმის გათვალისწინებით, რომ მიგრაცია არის რისკის მართვის სტრატეგია, რომელიც სულ უფრო მზარდ პოპულარობას იძენს. ამავდროულად, ის არის არაფორმალური მუშაობის ალტერნატივა, განსაკუთრებით საშუალო კლასის ოჯახებში, რომლებიც ამორიცხულნი არიან სოციალური დაზღვევიდან, თუმცა ფინანსური სახსრები მათ საშუალებას მისცემს გადაიხადონ შენატანები. საქართველოში ფულადი გზავნილების მაღალი შემოდინების ფონზე (რომელმაც ყველა დროის მაქსიმუმს 2021 წელს მიაღწია), შეიძლება ღირდეს დაფინანსების ამ ინოვაციური მოდელის შემდგომი შესწავლა.

⁷ <https://www.oecd.org/dev/financing-the-extension-of-social-insurance-to-informal-economy-workers-bbc70a07-en.htm>

სოციალური დაცვის ისტორიული განვითარება საქართველოში. როგორც შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიშშია აღნიშნული, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემამ სხვადასხვა ცვლილება განიცადა (ILO 2020). 90-იანი წლების შუა პერიოდში ხელფასების 37%-ს დამსაქმებელი შენატანებზე იხდიდა. მომდევნო ათი წლის განმავლობაში კი ტვირთი თანდათან მთლიანად დასაქმებულებზე გადავიდა, რომლებიც შენატანებზე იხდიდნენ ხელფასის 25%-ს. შემდგომში, სოციალური დაზღვევა გაუქმდა უცვლელი სამემოსავლო გადასახადისა და მასთან დაკავშირებული გადასახადებით დაფინანსებული სოციალური დაცვის მექანიზმის სასარგებლოდ. მიუხედავად იმისა, რომ ახლახან შემოდებულ იქნა ახალი კონტრიბუციული საპენსიო სქემა, იგი შექმნილია როგორც დაფინანსებული სქემა, რაც იმას ნიშნავს, რომ შეღავათები ჯერ არ განაწილებულა.

გაურკვევლობა და ახალი პოლიტიკის მიღება. ისტორიული მოვლენებისა და პოლიტიკური გაურკვევლობის მაღალი დონის გათვალისწინებით (საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2021), როგორც დამსაქმებლები, ასევე დასაქმებულები შესაძლოა შეაშფოთოს ნებისმიერი კონტრიბუციული დაფინანსების სქემის აღდგენამ. აქედან გამომდინარე, საჭიროა შესაბამისი საკომუნიკაციო სტრატეგია, რათა გაიზარდოს ნდობა ნებისმიერი ასეთი პროცესისადმი. გარდა ამისა, მან, ვინც პოლიტიკას ახლა ქმნის, უნდა იცოდეს, თუ რა პასუხისმგებლობა აკისრია წარსული გამოცდილების ახალი გზით გაგრძელების შემთხვევაში. გრძელვადიანი პერსპექტივის გათვალისწინებით, პოლიტიკის შემქმნელებმა იდეალურად უნდა განჭვრიტონ სამომავლო განვითარება და შეიმუშავონ პოლიტიკა, რომელიც არა მხოლოდ ფინანსურად და სოციალურად ჯანსაღია, არამედ მდგრადიცაა. ამ მხრივ, გერმანიის წარმატებული სახელმწიფოს გამოცდილება რამდენიმე ღირებულ გაკვეთილს იძლევა.

გამომწვევა 3: მიმართულების გაგრძელება და საზოგადოების მიმღებლობა

მიმართულების გაგრძელება სოციალურ დაცვაში. სოციალური დაცვის სისტემების ერთ-ერთი მთავარი მიზანია დაცვა სასიცოცხლო საფრთხის შედეგებისგან, როგორცაა ჯანმრთელობის მოულოდნელი პრობლემები ან უმუშევრობა. შოკის ყველაზე მძიმე ტიპები იშვიათია, რაც ნიშნავს, რომ აღამიანების უმეტესობას არ აქვს პირდაპირი გამოცდილება სოციალური დაცვის ქეშმარიტი ღირებულების შესახებ მთელი ცხოვრების მანძილზე. ამის ნაცვლად, სწავლა – და, შესაბამისად, ახალი პოლიტიკის ვარიანტების მიღება – გამომდინარეობს წინა თაობების გამოცდილებიდან და მათ მიერ შექმნილი ინსტიტუტებიდან. სოციალური დაცვის სისტემების შექმნის თავდაპირველი არსის მიუხედავად, ისინი, როგორც წესი, განისაზღვრება მიმართულების გაგრძელებით, რომელშიც პოლიტიკის შესაძლო ვარიანტების დიაპაზონი ვიწროვდება და შემოიფარგლება ამ სისტემისა და მისი ინსტიტუტების ისტორიული განვითარებით.

3

სოციალური დაცვა გერმანიაში

3.1 წარმოშობა და მიმართულების გამრძელება

ისტორიული წარმოშობა. გერმანიის წარმატებული სახელმწიფოს მოდელი ძირითადად დაფუძნებულია სოციალური დაზღვევის ხუთ პრიორიტეტზე, რაც შეადგენს სოციალური დანახარჯების 62%-ს. ეს ნიშნავს რომ გერმანია ხასიათდება, როგორც სოციალური დაზღვევის სახელმწიფო. დღეს არსებული ხუთი პრიორიტეტიდან სამი შეიქმნა მე-19 საუკუნის ბოლოს, უმუშევრობის დაზღვევა დაემატა 1927 წელს, ხოლო გრძელვადიანი სოციალური დაზღვევა – 1995 წელს. სოციალური დაზღვევის სისტემის შექმნის შესახებ პირველი გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა კანცლერ ბისმარკის მმართველობის დროს და მას ძალაუფლების პოლიტიკის მიზნები ედო საფუძვლად. კანცლერ ბისმარკს სურდა მონარქიის სტაბილიზაცია გერმანიაში, ხოლო სოციალისტური მოძრაობები აკრძალული იყო. ამავდროულად მუშებს ამჟღავნებდნენ იმ დაპირებით, რომ სოციალურ დაზღვევას საზოგადოების მხოლოდ ამ სეგმენტისთვის დააწესებდნენ (აიასი და სხვ. 2021: 27-30).

გაფართოება და მიმართულების გაგრძელება. ბოლო 120 წლის განმავლობაში სოციალური დაზღვევის სისტემა რამდენიმე მიმართულებით განვითარდა. მასში მოსახლეობის დიდი ნაწილი ჩაერთო (კერძოდ დასაქმებულები), ხოლო შეღავათები გაფართოვდა და გაიზარდა. მიუხედავად ამისა, სოციალური დაზღვევის ძირითადი სტრუქტურა შენარჩუნდა და შედარებით ინერტული დარჩა სტრუქტურული რეფორმების სხვადასხვა მცდელობის მიუხედავად. ამრიგად, სისტემამ გამოავლინა გამოცდილების ინსტიტუციური გზით გაგრძელების ტიპური მახასიათებლები, როდესაც ისტორიული გადაწყვეტილებები აყალიბებს მიმდინარე რეფორმის ვარიანტებს. სხვა ასპექტებთან ერთად, ეს განსაკუთრებით ეხება პროფკავშირების მიერ ორგანიზებულ სოციალურ დაზღვევას, როგორც ეს ასახულია მე-2 ჩანართში.

ჩანართი 2
ლიბერალური პროფესიებისა და საჯარო მოხელეების
სოციალური დაზღვევა

ამჟამად 1,4 მილიონზე მეტი გერმანელი წარმოადგენს თვითდასაქმებულს ეგრეთ წოდებულ ლიბერალურ პროფესიებში. მათი სამუშაო ხასიათდება, როგორც პირადი, ავტონომიური და დამოუკიდებელი მომსახურების მიწოდება კონტრაქტორი ორგანიზაციების ან საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის, რაც მოითხოვს სპეციალიზებულ კვალიფიკაციას ან მხატვრულ ნიჭს. მათ შორისაა სამედიცინო, კულტურული და სამეცნიერო პროფესიები, იურიდიული დახმარება და კონსულტაციები, ასევე უფასო ტექნიკური მომსახურება. ასეთი პროფესიების მქონე პირები თვითდასაქმებულებად ითვლებიან და, შესაბამისად, მათზე არ ვრცელდება ზოგადი სოციალური დაზღვევის სისტემა. სამაგიეროდ, პალატებში ორგანიზებული პროფესიების მქონე პირები (როგორცაა, ექიმები, ფარმაცევტები, არქიტექტორები, ნოტარიუსები, იურისტები, საგადასახადო კონსულტანტები, ვეტერინარები, ბუღალტრები, სტომატოლოგები და ფსიქოლოგები ან ფსიქოთერაპევტები), კანონის თანახმად, ვალდებული არიან წვლილი შეიტანონ თავიანთი ასოციაციების ხანდაზმულთა საპენსიო სქემაში. თუმცა, პროფესიებს, რომლებიც პალატებში არ არიან ორგანიზებული, არ აქვთ საკუთარი საპენსიო სქემები და მათ წარმომადგენლებს ნებაყოფლობით შეუძლიათ იყიდონ ხანდაზმულობის კერძო დაზღვევა. ჯანმრთელობის დაზღვევა კი, თავის მხრივ, სავალდებულოა ლიბერალური პროფესიით დაკავებული ყველა პირისთვის. ზოგადად, თვითდასაქმებული პირები რჩებიან ჯანმრთელობის დაზღვევის სისტემაში, რომლის წევრიც ადრე იყვნენ (საჯარო იქნება ეს თუ კერძო), ან შეუძლიათ არჩევანი გააკეთონ საჯარო და კერძო დაზღვევას შორის, თუ ადრე არ იყვნენ დაზღვეული. უმუშევრობის დაზღვევა ასევე ხელმისაწვდომია მხოლოდ ნებაყოფლობით და თანაც თვითდასაქმების პირველი სამი თვის განმავლობაში. და ბოლოს, ზოგიერთ პროფესიაში კანონი ითხოვს სამუშაო დაზიანებებისგან დაზღვევას (ფიზიოთერაპევტები, ბეზიაქალები, ექთნები და სხვა), ხოლო ზოგი პროფესია თავისუფლდება ამ მოთხოვნისაგან (ექიმები, ფსიქოლოგები, ფარმაცევტები და სხვა).

მიუხედავად იმისა, რომ ხელოვანები, ჟურნალისტები, ონლაინ კონტენტის შემქმნელები (როგორცაა, ე.წ. „იუთუბერები“) და სხვა კრეატიული ადამიანები ასევე ითვლებიან ლიბერალური პროფესიების წარმომადგენლებად, მათ წვლილი შეაქვთ საკუთარ სოციალურ დაზღვევაში, რომელსაც ეწოდება „არტისტების სოციალური დაცვა“ (Künstlersozialversicherung). დაზღვევის ეს ფორმა ჩამოყალიბდა 35 წლის წინ იმ მნიშვნელოვანი ფინანსური რისკების საპასუხოდ, რომლებსაც ამ პროფესიებში მომუშავე ადამიანები ხშირად აწყდებიან. სისტემა უზრუნველყოფს პენსიებსა და ჯანმრთელობის დაზღვევას და ფინანსდება 50%-ით წევრების შენატანებით, 50%-ით იმ კომპანიების გადასახადებით, რომლებიც ყოლიან კრეატიულ პროდუქციას, და ფედერალური შემოსავლების მეშვეობით. ანალოგიურად, სოფლის მეურნეობის პროფესიებს აქვთ საკუთარი სოციალური დაზღვევის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ჯანმრთელობის, ხანდაზმულობის, სამუშაო ტრავმისა და გრძელვადიანი მკურნალობის დაზღვევას. გარდა ამისა, საჯარო მოხელეები თავისუფლდებიან სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შენატანებისგან. ისინი პენსიებს იღებენ საგადასახადო შემოსავლებიდან და მოეთხოვებათ კერძო სამედიცინო დაზღვევის მიღება, სადაც მათი საჯარო დამსაქმებელი ფარავს შენატანების ნახევარს.

გამონაკლისებისა და ინდივიდუალური რეგულაციების ამ რთული სისტემის არსებობა ხშირ შემთხვევაში განპირობებულია ისტორიული მიზეზებითა და აღებული გეზის გაგრძელებით. სისტემას ხშირად აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ ქმნის უსამართლო უპირატესობებს ზოგიერთი მაღალანაზღაურებადი პროფესიის წარმომადგენლებისთვის (მაგალითად, ექიმებისთვის), რომლებიც არ მონაწილეობენ დაბალშემოსავლიანი ჯგუფების ფინანსურ დაზღვევაში და, შესაბამისად, ირღვევა სოლიდარობის პრინციპი. ასევე, სისტემა ხისტი და ძნელად იღებს კარიერულ ცვლილებებს. თუმცა, მისი მომხრეები ამტკიცებენ, რომ ლიბერალური პროფესიების მქონე ადამიანები სიცოცხლის მაღალი ხანგრძლივობით გამოირჩევიან და ზედმეტად დაამძიმებენ საჯარო საპენსიო სისტემას. მსგავსი არგუმენტები ვრცელდება საჯარო მოხელეებზეც. აქ დამატებითი კრიტიკა იმას ეხება, რომ საჯარო საპენსიო სისტემა შეიცავს ზედა საზღვრებს, მაშინ, როცა საჯარო მოხელეთა პენსიები რეგულარულად აღემატება ამ ზღვარს. საზოგადოებრივი სოციალური დაზღვევის სისტემაში საჯარო მოხელეების ჩართვამ შეიძლება მეტი სტიმული გააჩინოს და გაზარდოს მოქალაქეების ნდობა სისტემის მიმართ. გერმანიის გამოცდილებიდან გამომდინარე და მომავალში არასაჭირო გართულებების თავიდან აცილების მიზნით, საქართველომ უნდა შექმნას სისტემა, რომელიც დაფარავს რაც შეიძლება მეტ მოქალაქეს იმავე წესების ფარგლებში, განსაკუთრებით მაღალშემოსავლიან ჯგუფებს. ეს კი ხელს შეუწყობს სოლიდარობისა და ნდობის გაძლიერებას.

ჩანართი 3
არასტანდარტული დასაქმება: გერმანიის მცირე სამუშაოები

მე-2 ჩანართში აღნიშნული ლიბერალური პროფესიების გარდა, გერმანიაში დასაქმების ყველაზე გავრცელებული არასტანდარტული ფორმებია ეგრეთ წოდებული მცირე და დროებითი სამუშაოები.

მცირე სამუშაო გერმანიის შრომის ბაზრის უნიკალური მახასიათებელია, რომელიც განისაზღვრება, როგორც დასაქმება თვეში მაქსიმუმ 450 ევროთი (ან, უფრო იშვიათ შემთხვევაში, მაქსიმალური დატვირთვით წელიწადში 70 დღის განმავლობაში). გრძელვადიანი უმუშევრებისთვის შრომის ბაზარზე შესვლის ბარიერების შემცირების მიზნით, ეს სამუშაოები ათავისუფლებს დასაქმებულებს (მაგრამ არა დამსაქმებლებს) სოციალური დაზღვევის შენატანებისა და გადასახადებისგან. ამიტომ, მცირე სამუშაოს შეწყვეტის შემდეგ, დასაქმებულებს არ შეუძლიათ მოითხოვონ უმუშევრობის შედავათები სამუშაოს მაძიებელთა ძირითადი საშემოსავლო მხარდაჭერის გარდა (იხილეთ ქვემოთ). მიუხედავად იმისა, რომ დამსაქმებელი იხდის მცირე უცვლელ შენატანს ჯანმრთელობის დაზღვევაში, ასეთ სამუშაოზე დასაქმებული პირი ავტომატურად არ ითვლება დაზღვეულად. არსებობს ჯანმრთელობის დაზღვევის რამდენიმე ვარიანტი:

- თუ არსებობს სხვა, ტრადიციული შრომითი ხელშეკრულება, დასაქმებული დაზღვეულია ამ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სავალდებულო ჯანმრთელობის დაზღვევით;
- თუ მცირე სამუშაოზე დასაქმებულს არ აქვს სხვა კონტრაქტი და არც შემდგომი კონტრაქტი, მას შეუძლია დაუზღვიოს მეუღლის ჯანმრთელობის დაზღვევით, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;
- თუ დასაქმებულს არ აქვს სხვა კონტრაქტი და რეგისტრირებულია როგორც უმუშევარი, დასაქმების ფედერალური სააგენტო ფარავს შენატანებს ჯანმრთელობის დაზღვევაში.

პრინციპში, მცირე სამუშაოზე დასაქმებულები ვალდებულნი არიან შეიტანონ შენატანები სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში, თუნდაც მხოლოდ ზღვრული ოდენობით. თუმცა, ისინი შეიძლება გათავისუფლდნენ მოთხოვნისთანავე. პრაქტიკაში, ადამიანებს, რომლებიც ასრულებენ მხოლოდ მცირე სამუშაოებს სამუშაო ცხოვრების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ემუქრებათ ხანდაზმული სიღარიბის უფრო დიდი რისკი. 2021 წელს 4.1 მილიონი ადამიანი მუშაობდა მხოლოდ მცირე სამუშაოზე (იმაჟამად დასაქმებული პირების 10.6%). გარდა ამისა, დამატებით 3.1 მილიონი ადამიანი ასრულებდა მცირე სამუშაოს მეორე სამსახურის სახით (ტრადიციული კონტრაქტით დასაქმებულთა 9%).⁸

8 <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fach->

მრომის ბაზრის ყველა სხვა რეგულაცია გამოიყენება (როგორცაა უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის რეგულაციები და შვებულების მინიმალური დღეები). ეს მოიცავს მინიმალურ ხელფასს, რომლის გაზრდაც ახალი მთავრობის პირობებში საათში 12 ევრომდე არის მოსალოდნელი. შესაბამისად, მცირე სამუშაოს ანაზღაურების ზღვარი თვეში 520 ევრომდე გაიზრდება, რათა დასაქმებულებს იმავე ოდენობის საათებზე მუშაობის საშუალება მიეცეთ.

statistiken/Beschaefigung/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html;jsession-id=82D18551A0367B49568458EE9738268A

3.2 დიზაინის ძირითადი პრინციპები

ამ კვლევის ფოკუსი. გერმანიის წარმატებული სახელმწიფოს მოდელი უაღრესად კომპლექსურია და ამიტომ ჩვენ ხაზს ვუსვამთ სოციალური დაზღვევის მარეგულირებელ ძირითად პრინციპებს. გთავაზობთ სოციალური დაზღვევის სამი პრიორიტეტის მიმოხილვას, რომლებიც მოიცავს ხანდაზმულობის, ჯანმრთელობისა და უმუშევრობის გაუთვალისწინებელ სიტუაციებს. ამას ემატება ორი ჩანართი, რომლებიც უფრო კონკრეტულად არის ფოკუსირებული გადასახადებით დაფინანსებულ ბავშვთა შეღავათებზე და ფარმაცევტულ საშუალებებთან დაკავშირებულ რეგულაციაზე, რომელიც უზრუნველყოფს ხელმისაწვდომ, მაღალი ხარისხის მედიკამენტებზე წვდომას.

საერთო პრინციპები. სოციალური დაზღვევა სავალდებულოა და ძირითადად ფინანსდება ხელფასთან დაკავშირებული შენატანებით. ეს შენატანები ინდივიდუალურად უკავშირდება უფლებებს ან შეღავათებს შემოსავლის ჩანაცვლების შემთხვევაში (აქ ვგულისხმობთ მხოლოდ პენსიებს და უმუშევრობის დაზღვევას - ავადმყოფობისა და დეკრეტული შეღავათები ასევე მიეკუთვნება ამ კატეგორიას). ინდივიდუალურ შენატანებსა და ინდივიდუალურ სარგებელს შორის ეკვივალენტობის პრინციპი ასახავს სამუშაოსთან დაკავშირებულ უთანასწორობას ინდივიდის ცხოვრებაში იმ პერიოდებში, როდესაც საჭირო ხდება შემოსავლის ჩანაცვლება. ეს არის ერთ-ერთი მიზეზი, რის გამოც გერმანიის წარმატებული სახელმწიფოს მოდელი კონსერვატიულადაა დახასიათებული ამ თემაზე არსებულ საერთაშორისო ლიტერატურაში. მეორე მიზეზი არის სოციალური სერვისების შემუშავება ზრუნვისა და საოჯახო პოლიტიკის სფეროში, რომელიც დიდწილად ეყრდნობა ოჯახს სუბსიდირების პრინციპის შესაბამისად. ეკვივალენტობის პრინციპის დასაბუთება ორია: პირველ რიგში, ფინანსური შოკების შემთხვევაში, ცხოვრების ინდივიდუალური სტანდარტები შეიძლება მაინც შენარჩუნდეს; მეორე, შენატანების გადახდით, დაზღვეული პირები სანაცვლოდ იღებენ გერმანიის კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებას. ეს განასხვავებს შენატანებს გადასახადებისგან.

სოციალური დაზღვევის თვითადმინისტრირებადი ორგანოები. სოციალური დაზღვევის ორგანოებს თვითადმინისტრირებას უწევენ (სახელმწიფოს მიერ სოციალური კანონმდებლობით განსაზღვრული პარამეტრების ფარგლებში) დაზღვეული ადამიანებისა და დამსაქმებლების წარმომადგენლები, რათა უზრუნველყონ სოციალური დაზღვევის ეფექტური მართვა და თავიდან აიცილონ სახელმწიფოს შერჩევითი ჩარევა. ითვლება, რომ უნდა გაიზარდოს ლეგიტიმურობა პროდუქტის კაპიტალის/რესურსების მხარეში დაინტერესებული ჯგუფების დემოკრატიული მონაწილეობით, ასევე პროდუქტის წარმოების ნაწილში დავებისა და კონფლიქტების მოგვარების თვალსაზრისით, ამ გადაწყვეტილებების მიღების წახალისების გზით. თუმცა, პრაქტიკაში, მზღვევლების მმართველი ორგანოების „სოციალური არჩევნები“, რომელიც ტარდება ყოველ ექვს წელიწადში ერთხელ, განიცდის საზოგადოების ინფორმირებულობისა და მნიშვნელოვანი კონკურენციის ნაკლებობას და ხშირად ექცევა მკაცრი კრიტიკის ქვეშ (გერლინგერი 2015: 757-759).

3.3 საპენსიო დაზღვევა

კონტრიბუციული დაფინანსება საგადასახადო გრანტებით. გერმანული კანონით დადგენილი საპენსიო სქემა (Gesetzliche Rentenversicherung) ძირითადად ფინანსდება დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის თანაბრად განაწილებული შენატანებით. ამჟამინდელი შენატანების განაკვეთი არის 18.6% და გამოიყენება მხოლოდ თვეში 7,100 ევრომდე (6,700 ევრო აღმოსავლეთ გერმანიაში) სამუშაო შემოსავალზე (2021). სისტემა ტექნიკურად გამიზნულია შენატანებით დაფინანსებისთვის, რაც უზრუნველყოფს ეკვივალენტობის პრინციპს. თუმცა, პრაქტიკაში სისტემა საკმაოდ სუბსიდირებულია და დადგენილი საპენსიო სისტემების მთლიანი ხარჯების 26.6% ამჟამად ფინანსდება ფედერალური საგადასახადო გრანტებით.

პენსიების დინამიური გაანგარიშება. კანონით დადგენილი საპენსიო სქემა, როგორც წესი, ხასიათდება წინასწარ გადახდებზე დამყარებული (PAYG)⁹ სამუდავათო სისტემით და განისაზღვრება ქულების მიხედვით (0-დან 2-მდე შკალაზე). სამუშაო ცხოვრების განმავლობაში დაგროვებული ქულების რაოდენობა განსაზღვრავს პენსიის მიღებას. საშუალო წლიური სამუშაო შემოსავლისთვის ინდივიდი იღებს ერთ ქულას. შემდეგ ეს პუნქტები დაკავშირებულია ფულადი პენსიის ღირებულებასთან (ევროში), რომელიც ყოველწლიურად ადაპტირდება პროდუქტიულობის გაუმჯობესების მიხედ-

⁹ წინასწარ გადახდებზე დამყარებულ (PAYG) საპენსიო სქემებში მშრომელი მოსახლეობის მიმდინარე შენატანები გამოიყენება მიმდინარე პენსიების დასაფინანსებლად. ეს დიზაინი ეყრდნობა თაობათაშორის იმპლიციტურ შეთანხმებას და იმ ფაქტს, რომ ყოველთვის არიან ახალი თაობები, რომლებსაც წვლილი შეაქვთ სქემაში. უპირატესობა ის არის, რომ არ არსებობს კაპიტალის მარაგი, რომელიც ექვემდებარება ფინანსური ბაზრის რისკებს ან პოლიტიკურ მითვისებას. გარდა ამისა, ახლად დაარსებული PAYG-ის სქემა დაუყოვნებლივ აუმჯობესებს პენსიონერების ფინანსურ მდგომარეობას.

ვით (უფრო ზუსტად, Aktueller Rentenwert). 1957 წელს დაარსებული საპენსიო უფლებების ეს ინდექსაცია გერმანიის ომის შემდგომი სოციალური პოლიტიკის მთავარი მიღწევაა. ის უზრუნველყოფს, რომ პენსიონერებმა და სამუშაო მოსახლეობამ თანაბრად ისარგებლონ მზარდი ეკონომიკით.

პენსიის დონის დაწევა და მრავალსაფეხურიანი სისტემის დანერგვა. ზოგადად, საჯარო საპენსიო სქემა წარმატებული აღმოჩნდა სამსახურებრივი ცხოვრების განმავლობაში მიღწეული ინდივიდუალური საარსებო დონის შენარჩუნებაში (Lebensstandardsicherung). თუმცა, 1990-იან წლებში დემოგრაფიული ცვლილებისა და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლის პირობებში, შესუსტდა სამუშაოსთან დაკავშირებული სოციალური დაზღვევის შენატანების დაკისრების საფუძველი. ამ გამოწვევებმა გამოიწვია პარადიგმის ცვლილება 2001 წელს, როდესაც დაინერგა მრავალსაფეხურიანი სისტემა, რითაც შემცირდა საპენსიო დონე საჯარო სქემაში. ამავდროულად შემსუბუქდა ზეწოლა, რომელიც შეიქმნა სქემაში შემოსავლის მხარეს. ამ რეფორმის გამო, ინდივიდუალური ცხოვრების დონე ვეღარ იქნებოდა უზრუნველყოფილი მხოლოდ საჯარო საპენსიო სქემით და სამუშაო მოსახლეობისთვის საჭირო გახდა დამატებითი საპენსიო დებულებების შემოღება პროფესიული (II პრიორიტეტი) ან კერძო სქემებით (III პრიორიტეტი). ამან შეარყია საზოგადოებრივი სქემის ლეგიტიმაცია, რადგან ის უკვე ვეღარ ახდენდა ცხოვრების მუდმივი სტანდარტის უზრუნველყოფას ადამიანის სიცოცხლის მანძილზე და ჯერ კიდევ არ იყო მორგებული ხანდაზმულ ასაკში სიღარიბის პრობლემაზე (ლინდენერი 2020: 270).

სუბსიდირებული ძირითადი საპენსიო სისტემა. სახელმწიფო სქემების ფარგლებში შედავათების კლების საპირისპირო პროცესი იყო 2021 წელს დაბალ საჯარო პენსიებზე საგადასახადო დაფინანსების სუბსიდიის შემოღება (Grundrente). პირებს, ვისაც შენატანები შეჰქონდათ სქემაში სულ მცირე 33 წლის განმავლობაში, უფლება აქვთ ისარგებლონ სისტემით, რომელიც ექვემდებარება შემოსავლის შემოწმებას ოჯახის დონეზე. ტექნიკურად ეს მიიღწევა უფლებამოსილი დაზღვეულის მიერ საპენსიო ქულების გაზრდით, რაც ავტომატურად ხდება საგადასახადო სამსახურებთან მონაცემთა გაცვლის გზით. ეს ავტომატური პროცედურა კარგი მაგალითია იმისა, თუ როგორ შეიძლება თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციამ პროცესები გახადოს უფრო ეფექტური და ამავე დროს ნაკლებად სტიგმატიზებული ბენეფიციარებისთვის (ფრიდრიხსენი & მმაკერი, 2019). ზოგადად, დაბალი პენსიების ზრდა დადებითად შეფასდა, მაგრამ ეს პროცესი იმის გამო გააკრიტიკეს, რომ არ იყო მორგებული ხანდაზმულ ასაკში სიღარიბის აღმოფხვრაზე ღიდი ხნის განმავლობაში წინასწარი შენატანის მოთხოვნის გამო (ბლანკი 2020: 17). კიდევ ერთხელ, ეს ცხადყოფს სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევის მიმართულების გაგრძელებას, რომელიც ეფუძნება ინდივიდუალურ შენატანებსა და შედავათებს შორის ეკვივალენტობის პრინციპს, რაც მცირე ადგილს ტოვებს სიღარიბესთან ბრძოლისთვის.

დაფინანსებული კერძო დაზღვევა. ბოლო 20 წლის განმავლობაში, მდგრადმა, დაბალმა საპროცენტო განაკვეთებმა და კერძო მზღვეველების მაღალმა მიწოდებამ გამოიწვია კერძო პრიორიტეტის (Riester-Rente) სუსტი განხორციელება. მიუხედავად სახელმწიფო სუბსიდიებისა, ხალხი აღარ ენდობა ხანდაზმულობის დაცვის უზრუნველყოფის კერძო სქემას და ბევრი ექსპერტი მიიჩნევს, რომ ის არაუფუნქციურია დიზაინის გამო. მიუხედავად ამ გამოცდილებისა, ამჟამად მიმდინარეობს მსჯელობა საპენსიო სქემაში დაფინანსებული კომპონენტის ჩართვაზე.

საპენსიო ასაკი. კიდევ ერთი განმეორებადი რეფორმის შემოთავაზება, რომელიც შექმნილია ხანდაზმული მოსახლეობის გამოწვევების შესამსუბუქებლად, არის სტანდარტული საპენსიო ასაკის გაზრდა. 2000-იანი წლების დასაწყისში განხორციელებული რეფორმის შედეგად, მოსალოდნელია მისი თანდათან გაზრდა 65-დან 67 წლამდე 2012-დან 2031-მდე. მიუხედავად იმისა, რომ ეს რეფორმა ჯერ კიდევ სრულად არ განხორციელებულა, უკვე არის მოთხოვნები სტანდარტული საპენსიო ასაკის კიდევ უფრო გაზრდის შესახებ - 69.3 წლამდე (Deutsche Bundesbank (გერმანული ბუნდესბანკი), 2019). საპენსიო ასაკის გაზრდა მაცდურად ჟღერს, რადგან მას შეუძლია ერთდროულად შეამციროს პენსიებზე დანახარჯები და გაზარდოს შენატანები. თუმცა, ეს ვარიანტი დამოკიდებულია იმაზე, შეძლებენ თუ არა ხანდაზმული ადამიანები სამუშაოს პოვნას, და შესაძლოა ჰქონდეს რეგრესიული ეფექტი, თუ ფიზიკურ სამუშაოზე მომუშავე დაბალანაზღაურებად ჯგუფებს მოუწევთ შრომის ბაზრიდან ადრე გასვლა. ამ მხრივ, საპენსიო ასაკის გაზრდა დაბალშემოსავლიან პირთათვის პენსიის ირიბად შემცირების რისკს წარმოადგენს.

3.4 ჯანმრთელობის დაზღვევა

სახელმწიფო და კერძო დაზღვევა. ჯანმრთელობის დაზღვევა სავალდებულოა გერმანიაში, მაგრამ სისტემის ჩანაცვლება ჯერ კიდევ შეიძლება იმ გაგებით, რომ მოსახლეობის 90% დაფარულია საჯარო, კანონმდებლობით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევის (SHI) სქემით (Gesetzliche Krankenversicherung) და მხოლოდ 10%-საქვს კერძო დაზღვევა (Private Krankenversicherung). კანონის თანახმად, ორივე სქემა ფარავს სამედიცინო თვალსაზრისით საჭირო ყველანაირ მკურნალობას მხოლოდ ზღვრული თანაგადახდებით. გერმანიაში, კერძო ჯანდაცვის დაზღვევის ძირითადი ბიზნეს მოდელი არის საჯარო დაზღვევის ჩანაცვლება მაღალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებისთვის, თვითდასაქმებულებისთვის და საჯარო მოხელეებისთვის. შესაბამისად, იგი ხასიათდება, როგორც შემცველი (ანუ გერმანიაში ჯანმრთელობის დაზღვევის დაფარვა უზრუნველყოფილია ძირითადად კერძო ან სახელმწიფო დაზღვევის მეშვეობით). ამის საპირისპიროდ, ყველაზე თანამედროვე ჯანდაცვის სისტემებში ჯანმრთელობის კერძო დაზღვევა მიჰყვება მიდგომას, სადაც კერძო დაზღვევა მოქცეულია საჯარო სქემის თავზე, რომელიც მოიცავს მთელ მოსახლეობას. ასეთი დამატებითი

სისტემების მიხედვით, კერძო დაზღვევა ფარავს ან შემდგომ სამედიცინო მომსახურებას ან პირადი ფინანსებით განხორციელებულ გადახდებს.

კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევა (SHI). რამდენიმე ათწლეულის წინ, კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევა (SHI) შედგებოდა 1000-ზე მეტი ჯანდაცვის ფონდისგან, მაგრამ ეს რიცხვი თანდათან შემცირდა 103-მდე, ნაწილობრივ, ფონდების შერწყმის ან გადახდისუნარობის გამო. 1996 წლიდან დაზღვეულებს შეუძლიათ აირჩიონ და შეიცვალონ ჯანდაცვის ფონდები. შემდეგ წლებში, მიუხედავად რამდენიმე მარეგულირებელი ცვლილებისა, ფონდებს საშუალება მიეცათ, გარკვეული კონკურენცია გაეწიათ თითოეული ფონდის მიერ დაწესებული განაკვეთისთვის. ჯანდაცვის ყველა ფონდისთვის, ამჟამინდელი ზოგადი შენატანების განაკვეთი არის 14.6%, რომელიც თანაბრადაა განაწილებული დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის. გარდა ამისა, თითოეული ჯანდაცვის ფონდი ინდივიდუალურად ადგენს დაზღვეული წევრების დამატებით შენატანს, რომელიც ამჟამად საშუალოდ 1,3%-ს შეადგენს. შენატანების განაკვეთი გამოიყენება მხოლოდ თვეში 4 838 ევრომდე სახელფასო შემოსავლის შემთხვევაში (2021 წ.), რაც ნიშნავს, რომ სამუშაოს შემოსავალი ამ ზღვარს ზემოთ არ ექვემდებარება ჯანმრთელობის დაზღვევის დაფინანსებას. ზოგადად, ჯანდაცვის ფონდები ერთმანეთთან კონკურენციაში შედიან მომსახურების ხარისხთან და ინდივიდუალურად განსაზღვრულ დამატებით შენატანებთან დაკავშირებით. დაზღვეულის არასასურველი შერჩევის თავიდან აცილების მიზნით, მოქმედებს ავადობაზე ორიენტირებული რისკის კომპენსაციის სქემა (ე.წ. Morbi-RSA). უფრო მეტიც, კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევისთვის არსებობს მნიშვნელოვანი ფედერალური საგადასახადო გრანტები, რომლებიც ჩვეულებრივ შეადგენს 14,5 მილიარდ ევროს ყოველწლიურად. მაგრამ, კორონავირუსის პანდემიის გამო, 2021 წელს ეს გრანტები 19,8 მილიარდამდე გაიზარდა (GKV-Spitzenverband 2021). კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევის გადასახადებით დაფინანსება გამართლებულია არასადაზღვევო შეღავათებით (versicherungsfremde Leistungen), რომლებითაც სარგებლობენ, მაგალითად, საკუთარი შენატანების გარეშე დაზღვეული ოჯახის წევრები (§ 221 გერმანიის სოციალური კოდექსის მეხუთე წიგნიდან, SGB V). თუმცა, 2016 წელს კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევით დაფარული არასადაზღვევო შეღავათების ღირებულება იყო 42.7 მილიარდი ევრო, რაც სამჯერ აღემატება ფედერალური საგადასახადო გრანტის მოცულობას იმ წელს (მაინჰარდტი 2018: 14). სისტემურ დონეზე, ეს იწვევს ფედერალური საგადასახადო გრანტის გაზრდის აუცილებლობას, ან კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევიდან არასადაზღვევო შეღავათების გამორიცხვას (როგორცაა, ოჯახის წევრების დაზღვევა მათი საკუთარი შენატანის გარეშე).

ხარვეზები და მიმდინარე რეფორმის განხილვები. ამჟამად მიმდინარეობს დებატები გერმანიის ჯანმრთელობის დაზღვევის სისტემის პოტენციური რეფორმების შესახებ. გარდა საზოგადოებრივი ჯანდაცვის ფონდებს შორის კონკურენციისა და დიაგნოზთან დაკავშირებული ჯგუფების სტაციონარული ჯანდაცვის სერვისების ანაზღაურებისა, ყველაზე ხშირად დისკუსია იმას ეხება, უნდა შეიქმნას თუ არა ჯანმრთელობის დაზღვევის ერთიანი სქემა და გაუქმდეს არსებული ჩანაცვლებითი სისტემა. მოქალაქეთა ერთიანი დაზღვევის ერთ-ერთი ცენტრალური არგუმენტია, რომ იგი დაფარავს მთელ მოსახლეობას, რითაც შეიქმნება ერთიანი სოლიდარული სისტემა მაღალანაზღაურებადი ჯგუფების გამორიცხვის (როგორც ეს ამჟამად ხდება) გარეშე. ასევე, დაფინანსების საფუძვლის გამყარების მიზნით, განიხილება შემოსავლის ყველა წყაროს, და არა მხოლოდ სამუშაო შემოსავლის, ჩართვა. ეს ხელს შეუწყობს ჰორიზონტალური და ვერტიკალური სამართლიანობის პრინციპის დაცვას: ჰორიზონტალურს, რადგან იდენტური შემოსავლის მქონე პირები (წყაროდან დამოუკიდებლად) შეიტანენ იმავე თანხას; ვერტიკალურს, რადგან, შენატანების ბარიერის გარეშე (ან უფრო მაღალი ბარიერებით), ერთიანი სქემაში მაღალანაზღაურებადი პირები უფრო მეტ წვლილს შეიტანენ, ვიდრე დაბალშემოსავლიანი ჯგუფები. უფრო მეტიც, მოქმედი სისტემა უსამართლოა გენდერული პერსპექტივიდანაც, რადგან დამოკიდებული ოჯახის წევრების (beitragsfreie Mitversicherung) დაფარვა და შენატანების ბარიერი უფრო მეტ უპირატესობას ანიჭებს ერთ შემოსავლიან ოჯახს, ვიდრე ორ შემოსავლიანს.

თუმცა, ძალიან რთულია ჩანაცვლებითი ჯანდაცვის სისტემის ამჟამინდელი მიმართულების შეცვლა. გერმანული სისტემა არის ისტორიული მოვლენების შედეგი და თარიღდება იმ დროიდან, როდესაც ბისმარკი ცდილობდა ანაზღაურებადი მუშების დამშვიდებას დასაქმების სტატუსთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის დაზღვევის სქემის შექმნით. გარდა ამისა, გერმანიის შემთხვევა აჩვენებს, რომ ძნელია შეიქმნას ჯანმრთელობის დაზღვევის სქემა სოციალური მიზნებით (როგორცაა ოჯახის წევრების დაზღვევა) მნიშვნელოვანი ფედერალური საგადასახადო გრანტების გამოყენების გარეშე.¹⁰ ასევე იმ ფაქტსაც, რომ ჯანმრთელობის დაზღვევის მიზანი (საპენსიო დაზღვევისგან განსხვავებით) არ არის პირველ რიგში შემოსავლის ჩანაცვლება (რა შემთხვევაშიც ეკვივალენტობის პრინციპი იქნე-

¹⁰ გერმანული სოციალური დაზღვევის სქემები (კერძოდ, ჯანდაცვის და პენსიების) ექვემდებარება დაძაბულობას, ერთი მხრივ, კონტრიბუციულ დაფინანსებასა და ეკვივალენტობის პრინციპს შორის, და მეორე მხრივ, სოციალურ მიზნებს შორის. შედეგად, სქემები აჩვენებს მერყულ დაფინანსებას მნიშვნელოვანი საგადასახადო დაფინანსებით, რომელიც ავსებს შენატანებს. გერმანული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეს იწვევს პოლიტიკურ დებატებს მწირი საგადასახადო რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით. მსგავსი პოლიტიკური დებატების თავიდან ასაცილებლად, ჩვენ ვამტკიცებთ, რომ მკაფიო განსხვავებაა შემოსავლის ჩანაცვლებაზე ფოკუსირებულ კონტრიბუციულ სქემებსა და მხოლოდ გადასახადებით დაფინანსებულ სქემებს შორის, თუ მიზანია უნივერსალური სერვისების მიწოდება საჭიროების პრინციპის შესაბამისად.

ბოდა არგუმენტი კონტრიბუციული სქემისთვის), მივყავართ დასკვნამდე: საგადასახადო დაფინანსება უნდა განიხილებოდეს, როგორც ჯანდაცვის საყოველთაო ხელმისაწვდომობის დაფინანსების ზოგადი ვარიანტი.

ჩანართი 4
ფარმაცევტული პროდუქტების დაფინანსება

სარგებლის ადრეული შეფასება. ფარმაცევტული პროდუქტების სფეროში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეფორმა 2011 წელს გატარდა. ეს უკავშირდებოდა სარგებლის ადრეული შეფასების შემოღებას, რომელიც ზოგადად მოიხსენიება როგორც „ჯანმრთელობის ტექნოლოგიების შეფასება“ (HTA). ახალი (ან განახლებული დასახელების მქონე) ფარმაცევტული საშუალებები, რომლებმაც გაიარა საბაზრო ავტორიზაცია, მოწმდება ჯანდაცვის ხარისხისა და ეფექტურობის დამოუკიდებელი ინსტიტუტის (IQWiG) მიერ. ამ შეფასების მიზანია იმის გარკვევა, თუ რომელი ფარმაცევტული საშუალებები აძლევს პაციენტებს დამატებით სარგებელს სიკვდილიანობისა და ავადობის შემცირების ან ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით არსებულ სტანდარტულ მკურნალობასთან შედარებით. ეს ეფუძნება ფარმაცევტული კომპანიის მიერ წარდგენილ დოსიეს, რომელიც მოიცავს კლინიკური კვლევების ანგარიშებს და მათთან დაკავშირებულ სხვა მტკიცებულებებს (ოქროს სტანდარტი არის „რანდომიზებული კონტროლირებადი კვლევები“ (RCT)). შედეგები ძირითადად გამოიყენება ფასებთან და ანაზღაურებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად, მაგრამ ასევე ხელმისაწვდომია ექიმებისთვის, რითაც უმჯობესდება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული საერთო გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ექიმებსა და პაციენტებს შორის (კოპლერი & ქრისტოფი 2021).

ფასის განსაზღვრა. მას შემდეგ, რაც ჩართული მხარეები გააკეთებენ კომენტარს სარგებლის წინასწარ შეფასებაზე, ფედერალური ერთობლივი კომიტეტი (რომელიც მოიცავს წარმომადგენლებს კანონით დადგენილი ჯანდაცვის ფონდებიდან და ჯანდაცვის პროვაიდერებიდან), წყვეტს ანაზღაურების ფასს (ამგვარად, ფარმაცევტული კომპანია რეგულარულად უფასოდ განსაზღვრავს ფასებს). აღნიშნული კომიტეტი მიუთითებს ფარმაცევტულ საშუალებებს ამ პროდუქტის ან იდენტური ჯგუფებისთვის დამატებითი სარგებლის გარეშე (ე.წ. Festbetragsgruppen). თუ არსებობს დამატებითი სარგებლის მტკიცებულება, მაშინ ფარმაცევტულ კომპანიასა და კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევის ფონდების ორგანიზაციას შორის მიდის ფასზე მოლაპარაკება.

გაკვლევა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პროცესის ზოგი მხარე გაუმჯობესებას საჭიროებს (როგორცაა, ფასების უფასო განსაზღვრა პირველი წლის განმავლობაში - ანუ ფარმაცევტული პროდუქტი შემოდის ბაზარზე, ხოლო კანონით დადგენილი ჯან-

მრთელობის დაზღვევის სახსრები ანაზღაურდება საბოლოო ფასზე შეთანხმებამდე), სარგებლის ადრეული შეფასება მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა ხარჯების შემცველობისთვის (ვიტე & გრენერი 2021: 6). ამას ხაზს უსვამს ის ფაქტი, რომ 2011-დან 2017 წლამდე, გერმანიის ბაზარზე შემოსული 216 ახალი ფარმაცევტული პროდუქტის მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის, ჯანდაცვის ხარისხისა და ეფექტურობის ინსტიტუტმა (IQWiG) არ აღმოაჩინა დამატებითი სარგებელი (58%) და მხოლოდ 25%-მა აჩვენა მნიშვნელოვანი ან ძირითადი დამატებითი სარგებელი (ვისელერი და სხვ. 2019). ეს რიცხვები გვიჩვენებს, რომ საჭიროა განვასხვავოთ ახალი ფარმაცევტული საშუალებები, რომლებიც მართლაც ინოვაციურია, „კიდევ ერთი ჩვეულებრივი“ პროდუქტისგან. უფრო მეტიც, მიმდინარეობს დებატები ახალი ფარმაცევტული საშუალებების ხარჯებისა და სარგებლის შეფასებაზე გადასვლის შესახებ. ვგულისხმობთ, რომ შეფასებაში გათვალისწინებული იქნება ეფექტურობა, როგორც ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილებების კომპონენტი.

ჯენერიკის ჩანაცვლების პოლიტიკა. გერმანიის ფარმაცევტული სტრატეგიის კიდევ ერთი ძირითადი ელემენტია ჯენერიკის ჩანაცვლების პოლიტიკა. გერმანიაში ჯენერიკების ჩანაცვლება ხდება ავთიაქის დონეზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ექიმმა ეს გამორიცხა და დაჟინებით მოითხოვა ბრენდის პროდუქტის გამოწერა ან პაციენტი მზადაა თვითონ დაფაროს ფასის სხვაობა. იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ჯენერიკული ფარმაცევტული პროდუქტები სათანადოდ შემოვიდეს ბაზარზე მნიშვნელოვნად დაბალ ფასებში, გერმანიისა და ევროკავშირის კონკურენციის ორგანოები 2008 წლიდან ახორციელებენ ამ დარგის მკაცრ მონიტორინგს (ევროკომისია 2009) და აწესებენ ჯარიმებს ფარმაცევტული კომპანიების ანტიკონკურენტული ქცევის შემთხვევაში.

3.5 უმუშევრობის დაზღვევა

მიზნები და ინსტრუმენტები. დასაქმების მაქსიმალური გაზრდის მიზნით, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა აქტიურად არის ჩართული დასაქმების ხელშეწყობაში პოლიტიკის ფართო სპექტრის ინსტრუმენტებით, რომლებსაც ახორციელებენ დასაქმების ფედერალური სააგენტო და მისი ადგილობრივი ოფისები. ეს ინსტრუმენტები მიზნად ისახავს: 1) უმუშევრობის თავიდან აცილებას, 2) უმუშევრობის პერიოდის შემცირებას და 3) მიწოდებისა და მოთხოვნის მხარდაჭერას ტრენინგთან და შრომის ბაზართან დაკავშირებით. ამგვარად, დასაქმების სააგენტოები ახორციელებენ ისეთ სერვისებს, როგორცაა პროფესიული კონსულტაცია, ხელს უწყობენ პროფესიულ მომზადებას და უწყვეტ განათლებას, მხარს უჭერენ ადამიანების თვითდასაქმებას და სამუშაო ძალაში შუშ პირთა ინტეგრაციას. ამ ფართო ამოცანებს შორის, დასაქმების სააგენტო ასევე პასუხისმგებელია უმუშევარი ადა-

მიანებისთვის შემოსავლის შემცველი შეღავათების გადახდაზე.

მიზნები და ინსტრუმენტები. დასაქმების მაქსიმალური გაზრდის მიზნით, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა აქტიურად არის ჩართული დასაქმების ხელშეწყობაში პოლიტიკის ფართო სპექტრის ინსტრუმენტებით, რომლებსაც ახორციელებენ დასაქმების ფედერალური სააგენტო და მისი ადგილობრივი ოფისები. ეს ინსტრუმენტები მიზნად ისახავს: 1) უმუშევრობის თავიდან აცილებას, 2) უმუშევრობის პერიოდის შემცირებას და 3) მიწოდებისა და მოთხოვნის მხარდაჭერას ტრენინგთან და შრომის ბაზართან დაკავშირებით. ამგვარად, დასაქმების სააგენტოები ახორციელებენ ისეთ სერვისებს, როგორცაა პროფესიული კონსულტაცია, ხელს უწყობენ პროფესიულ მომზადებას და უწყვეტ განათლებას, მხარს უჭერენ ადამიანების თვითდასაქმებას და სამუშაო ძალაში შიშ პირთა ინტეგრაციას. ამ ფართო ამოცანებს შორის, დასაქმების სააგენტო ასევე პასუხისმგებელია უმუშევარი ადამიანებისთვის შემოსავლის შემცველი შეღავათების გადახდაზე.

დაფინანსება და ბენეფიციარები. დასაქმების ხელშეწყობის დაფინანსების ძირითადი წყაროა შენატანები, რომლებსაც თანაბარი წილით იხდიან დასაქმებულები და დამსაქმებლები. ამჟამად, შენატანის განაკვეთად დადგენილია 2.5% მთლიანი ხელფასიდან, რომლის ყოველთვიური ზღვარია 6900 ევრო დასავლეთ გერმანიაში და 6450 ევრო - აღმოსავლეთ გერმანიაში. კონტრიბუციული დაფინანსების მიუხედავად, ყველა ადამიანს აქვს გარკვეული სერვისების მიღების უფლება, როგორცაა სამუშაოს ძიების რჩევები, დასაქმების რეკლამებზე წვდომა და პროფესიული ხელმძღვანელობის ცენტრების (ცნობილია, როგორც Berufsinformationszentren) გამოყენება.

პირველი პრიორიტეტი: შემოსავლის შემცველი შეღავათი. უმუშევრობის შემწეობის მიღების უფლება აქვთ მხოლოდ იმ ადამიანებს, რომლებმაც დაზღვევაში განახორციელეს შენატანები მინიმუმ წინა 12 თვის განმავლობაში, თუ ისინი დარეგისტრირდებიან უმუშევარ პირებად და დაიწყებენ სამუშაოს ძიებას. ეს შენატანები, როგორც წესი, ხორციელდება დასაქმებულის ხელფასიდან შემოაღნიშნული სავალდებულო გამოქვითვების სახით. თუმცა ავადმყოფობის შეღავათების მოთხოვნა ასევე შესაძლებელია უმუშევრობის დაზღვევის შესაბამისი პერიოდის საფუძველზე. ასევე შესაძლებელია ნებაყოფლობითი შენატანების განხორციელება გარკვეული წინაპირობებით (როგორცაა მშობლის შვებულება ან თვითდასაქმებაში არსებული წყვეტის პერიოდები). აღსანიშნავია, რომ უმუშევრებს უფლება აქვთ შეასრულონ კვირაში 15 საათზე ნაკლები სამუშაო (ფორმალური დასაქმებით ან თვითდასაქმებით) უმუშევრის სტატუსის დაკარგვის გარეშე. სარგებელი ირიცხება მიმღების საბანკო ანგარიშზე და შეადგენს წინა თორმეტი თვის საშუალო ხელფასის 60%-ს, გადასახადების და სოციალური დაზღვევის 20%-იანი შენატანების გამოკლებით (სარგებელი შეიძლება შეადგენდეს 67%-ს ბავშვიანი ადამიანისთვის, ვისაც აქვს

ბავშვთა შემწეობის მიღების უფლება). შეღავათები გადაიხდება მხოლოდ ექვსი თვის განმავლობაში, თუ კონტრიბუციის ფაზა იყო 12 თვე, მაგრამ უფრო ხანგრძლივი შენატანების შემთხვევაში, უფლების ვადა ასევე იზრდება (24 თვეზე მეტი შენატანებისთვის - 12 თვემდე, 48 თვეზე მეტი შენატანებისთვის - 24 თვემდე 58 წელზე უფროსი ასაკის ადამიანებისთვის).

დისკვალიფიკაციის ვადები სადაზღვევო პირობების დარღვევის შემთხვევაში. გერმანიის სოციალური კოდექსის მესამე წიგნის (SGB 3) 159-ე პუნქტის თანახმად, გარკვეული ქვევით ირღვევა სოციალური დაზღვევის ხელშეკრულება და, შესაბამისად, ამან შეიძლება გამოიწვიოს დისკვალიფიკაცია განსაზღვრული ვადით. რაც მთავარია, ადამიანებს, რომლებიც ტოვებენ სამსახურს სერიოზული მიზეზების გარეშე, შეიძლება შეუჩერდეთ შეღავათები თითქმის სამი თვით. დასაქმების ადგილობრივი სააგენტოს როლია განსაზღვროს, არსებობს თუ არა სერიოზული მიზეზები. ეს შეიძლება იყოს ოჯახთან ერთად სხვა ქალაქში გადასვლა, დამსაქმებლის მიერ ხელშეკრულების დარღვევა ან სამედიცინო დონეზე დადასტურებული ჯანმრთელობის მიზეზები, მათ შორის ფსიქიკური ჯანმრთელობის პრობლემები. გარდა ამისა, გონივრული სამუშაო შეთავაზების უარყოფამ შეიძლება გამოიწვიოს დისკვალიფიკაცია სამი, ექვსი ან თორმეტი კვირით პირველი, მეორე ან მესამე დარღვევის შემდეგ (შესაბამისად). თუ პირი სამუშაოს აქტიურად არ ეძებს, ის შეიძლება დაჯარიმდეს ორი კვირის ხანგრძლივობით. ეს შემთხვევა ძირითადად იზომება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დაწერილი განაცხადებების რაოდენობით.

მეორე პრიორიტეტი: სამუშაოს მაძიებელთა საბაზისო შემოსავლის მხარდაჭერა. უმუშევრობის კონტრიბუციული დაზღვევის გარდა, არსებობს მეორე მიმართულება გადასახადებით დაფინანსებული, საჭიროებებზე შემოწმებული უმუშევრობის ხელშეწყობის სახით. აქ სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ სამუშაოს უმუშევარი მაძიებლები და მათი ოჯახის წევრები, რომლებსაც დახმარება სჭირდებათ, შეუძლიათ შრომა, და აქტიურად ეძებენ სამუშაოს ან მათი შემოსავალი არასაკმარისია ცხოვრების მინიმალური სტანდარტის უზრუნველსაყოფად. ტერმინი „დახმარება სჭირდებათ“ გულისხმობს, რომ პირს აღარ შეუძლია იცხოვროს დანაზოგებით ან აქტივების (მათ შორის ძვირფასი ნივთების, როგორცაა ქონება, მანქანები ან ძვირფასეულობა) გაყიდვით. აღსანიშნავია, რომ საბაზისო შემოსავლის მხარდაჭერა გაიცემა ოჯახის საფუძველზე. ამიტომ საჭიროების შეფასებისას გათვალისწინებულია ის აქტივებიც, რომლებიც ეკუთვნის ოჯახის სხვა წევრებს. თუმცა, არის ანაზღაურება, როგორცაა 150 ევრო წელიწადში, რომლის შენარჩუნების უფლებაც ადამიანებს აქვთ. საბაზისო შემოსავლის მხარდაჭერა შედგება ინდივიდუალური შემადგენელი ნაწილებისგან, რომლებსაც ეწოდება საჭიროებები. რეგულარული თანხა (ამჟამად 446 ევრო თვეში, უფრო მცირე თანხები ოჯახის დამატებითი წევრებისთვის და ბავშვებისთვის, უფრო მაღალი თანხები მარტოხელა მშობლებისთვის ან ორსული დედებისთვის) განკუთვნილია საკვების, ტანსაცმლის, პირადი ჰიგიენისა და საყოფაცხოვრებო

ხარჯების დასაფარად. ამას ემატება საცხოვრებლისა და გათბობის თანხა, რომელიც მერყეობს რეგიონების მიხედვით და დამოკიდებულია ოჯახის ზომაზე.

უფლება-მოვალეობების პრინციპი. გადასახადებით დაფინანსებული საბაზისო შემოსავლის მხარდაჭერა ხანგრძლივი დროის განმავლობაში უმუშევრად მცხოვრების პირებისთვის დაინერგა, როგორც 2005 წლის შრომის ბაზრის რეფორმის (რომელსაც რეფორმის კომისიის ხელმძღვანელის, პიტერ ჰარცის სახელი ეწოდა) მეოთხე კომპონენტი. რეფორმის მიზანი იყო 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაწყებული ხანგრძლივი უმუშევრობის აღმოფხვრა. რეფორმამდე, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში უმუშევრად მცხოვრები პირები იღებდნენ შემწობას, რომელიც დაკავშირებული იყო უკანასკნელ შემოსავალთან (57%-მდე). ჰარცის რეფორმამ მნიშვნელოვნად შეამცირა ეს შეღავათები და აქცენტი გადაიტანა საჭიროებებზე დაფუძნებულ დახმარებაზე (როგორც ზემოთ იყო აღწერილი). ამის მიზანი იყო ხაზგასმა, რომ თითოეული მოქალაქის პასუხისმგებლობაა, დაფაროს საკუთარი ცხოვრების ხარჯები შესაძლებლობების შესაბამისად. აქედან გამომდინარე, საბაზისო შემოსავლის მიღება დამოკიდებულია დასაქმების აქტიურ ძიებაზე და აქტივაციის ღონისძიებებში მონაწილეობაზე, დასაქმების სააგენტოს რეკომენდაციის შესაბამისად. სააგენტოს უფლება აქვს დააწესოს სანქციები, თუ ბენეფიციარები არ შეასრულებენ აღნიშნულ მოვალეობებს. მნიშვნელოვანია, რომ სააგენტომ ეს უფლება გამოიყენა მხოლოდ 2.4-დან 3.4%-მდე ბენეფიციარისთვის 2007-2019 წლებში.¹¹ ეს გულისხმობს, რომ ბენეფიციარების 97% ასრულებს თავის მოვალეობებს და აქტიურად ცდილობს შრომის ბაზარზე ინტეგრაციას. ამავდროულად, ბენეფიციარებს ასევე აქვთ უფლება მიიღონ იგივე მხარდაჭერა და რჩევები დასაქმების სააგენტოსგან, რაც ხელმისაწვდომია კონტრიბუციული სქემით გათვალისწინებული ადამიანებისთვის. ამას ემატება ხანგრძლივი დროის განმავლობაში უმუშევრად მცხოვრები პირების შემდგომი ინტეგრაციის ღონისძიებები. მოკლედ, გერმანიის თითოეულ მოქალაქეს ეკისრება პასუხისმგებლობა, შეწყვიტოს სახელმწიფო დახმარებაზე დამოკიდებულება, მაგრამ ასევე უფლება აქვს მიიღოს დახმარება შრომის ბაზარზე ინტეგრაციაში (BMAS 2020). იმ ადამიანებისთვის, რომლებსაც არ შეუძლიათ ოფიციალურად დასაქმება (ცული ჯანმრთელობის ან მძიმე სოციალური მდგომარეობის გამო), მოქმედებს გერმანული სოციალური დახმარების სისტემის სპეციალური რეგულაციები.

მორალური საფრთხე და რეფორმის გავლენა. როგორც ეკონომიკური თეორიის, ისე მონაცემების თანახმად, საყოველთაოდ ცნობილია, რომ უმუშევრობის დაზღვევა ამცირებს შრომის მიწოდებას. თუმცა, ინტუიციური ახსნა, რომ უმუშევრობის შემწეობა ამცირებს მუშაობის სტიმულს (ანუ მორალური საფრთხე) მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბამება სიმართლეს. ფაქტობრივად,

როგორც ჩეტი (2008) ამტკიცებს, მოქმედებს სხვა მექანიზმი: უმუშევრობის დაზღვევა შემოსავლის გარეშე დარჩენილ პირებს საშუალებას აძლევს უფრო დიდხანს ჩაერთონ სამუშაოს ძიებაში, რაც შესაძლებელს ხდის გაუმჯობესდეს შესაბამისი სამასახურის პოვნის მაჩვენებელი და ამით გაიზარდოს შრომის პროდუქტიულობა – სოციალურად სასურველი შედეგი. ჰარცის რეფორმის მთავარი იდეა იყო უმუშევრობის პირველი წლის განმავლობაში სამასახურის ძიების სტიმულის გაზრდა ამ პერიოდის შემდეგ შეღავათების შემცირებით. ეს ემყარება მოსაზრებას, რომ ერთი წლის შემდეგ ადამიანური კაპიტალის დევალვაცია გადაწონის შესაბამისი სამუშაოს პოვნის ალბათობას. მართლაც, რამდენიმე კვლევა აჩვენებს, რომ უმუშევრობის დონე შემცირდა რეფორმის დანერგვის შემდეგ, თუმცა მიზეზობრიობის დადგენა სტატისტიკურად რთულია და შემცირება შესაძლოა არც თუ ისე დიდი იყო - 0,8 პროცენტული მაჩვენებელი კრების მიხედვით (2019) ან 2,8 პროცენტული მაჩვენებელი კრაუზესა და უჰლიგის თანახმად (2012). თუმცა, ცოტა ხნის წინ, ვოლფმა (2021) აღმოაჩინა, რომ ხელფასები და სამუშაოს ხარისხი მცირდება, თუ პირები სანქციებს იღებენ სამუშაო შეთავაზებაზე უარის თქმის გამო. გარდა ამისა, იუნგი და კუნი (2019) ამტკიცებენ, რომ დასაქმების ეფექტს განაპირობებს არა სამუშაოს უფრო წარმატებული ძიება, არამედ კონტრაქტის შეწყვეტის შემცირება. უფრო მეტიც, რეფორმამ გააძლიერა დასაქმებულების ძალაუფლება კონტრაქტის პირობებზე მოლაპარაკებისას, რამაც გამოიწვია ხელფასების შემცირება როგორც ახალდასაქმებულებისთვის, ასევე გრძელვადიანი, მაღალანაზღაურებადი თანამშრომლებისთვის, რომლებსაც ყველაზე მეტი აქვთ დასაკარგი. ამან შესაძლოა გააძლიეროს „დასაქმებული ღარიბების“ რაოდენობის ზრდის მანამდე არსებული ტენდენცია.

მიმდინარე გამოწვევები და რეფორმასთან დაკავშირებული დისკუსიები. ყველაზე ხშირად კრიტიკა იმის საბაზისო შემოსავლის მხარდაჭერის სისტემაზე, მაშინ როცა შემოსავლის ჩანაცვლების სქემას ნაკლებად აკრიტიკებენ. კრიტიკა ძირითადად ეხება შემდეგ ფაქტორებს: 1) ხელმისაწვდომი შეღავათის ოდენობა, რომელიც არასაკმარისად ითვლება ღირსეული ცხოვრებისთვის; 2) ნახევარ განაკვეთზე დასაქმების არასაკმარისი სტიმული, რადგან არაპირდაპირი/იმპლიციტური გადასახადები შეიძლება 90%-მდე ავიდეს; 3) არასაკმარისი შემწეობა დანაზოგებისა და აქტივების გამო, რაც ხელს უშლის წინასწარ პრევენციულ დანაზოგს ინდივიდუალურ საფუძველზე და 4) ორმხრივი სისტემის თანდაყოლილი სირთულე და სტიგმატიზება (ბლომერი და სხვ. 2019), რაც შეეხება ამ უკანასკნელს, გადასახადებით დაფინანსებული საბაზისო შემოსავლის მხარდაჭერის შეუსრულებლობის მაჩვენებელი შეფასებულია დაახლოებით 50%-ით და ექსპერიმენტული მტკიცებულებები აჩვენებს, რომ ამის სავარაუდო მიზეზი სტიგმის შიშია. ეს კი აჩენს უფრო ინდივიდუალური დაფარვის ფორმის საჭიროებას (ფრიდრიხსენი & შმაკერი 2019). ბევრი ეკონომისტი თანხმდება, რომ სტიმული სამუშაოსთვის, ისევე როგორც დასაქმების დროს დაზოგვისთვის, უნდა გაძლიერდეს

11 https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen &topic_f=Zr-sanktionen

შეღვათების გაზრდით და იმპლიციტური გადასახადების შემცირებით, ხოლო ბავშვთა შემწეობის მაქსიმალური ოდენობა არსებითად უნდა გაიზარდოს (ვალვეი 2019). ბოლო დროს სანქციებმა კრიტიკა გამოიწვია, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი უმუშევართა მხოლოდ მცირე ნაწილს შეეხო. ის ფაქტი, რომ სანქციები არ გაუქმებულა (მიუხედავად მათი იშვიათი გამოყენებისა), შეიძლება იყოს მიმართულებაზე დამოკიდებულების კიდევ ერთი მაგალითი. რაც შეეხება შემოსავლის ჩანაცვლების სქემას, სამუშაოს დაკარგვა ხანდაზმულობის ასაკში უფრო მეტად იწვევს ხანგრძლივ უმუშევრობას, ვიდრე ახალგაზრდა ასაკში. შესაბამისად, შეღვათების ხანგრძლივობის ასაკთან დაკავშირება შეიძლება იყოს სოციალურად სასურველი პოლიტიკა, რომელიც ასახავს ჰეტეროგენულ რისკებს.

ჩანართი 5
ბავშვთა შემწეობა

ადმინისტრირება. გერმანიაში მცხოვრებ ადამიანებს, რომლებიც არიან ბავშვების კანონიერი მფრთველები, უფლება აქვთ ისარგებლონ ბავშვთა შემწეობით. ეს შეღვათი ამჟამად დაახლოებით 18 მილიონ ბავშვზე გაიცემა. ბავშვთა შემწეობის გადახდაზე პასუხისმგებელ სააგენტოებს „სოჯახო შეღვათების ოფისები“ ეწოდებათ და ისინი დასაქმების ფედერალური სააგენტოს შემადგენლობაში შედიან. ბენეფიციარებმა უნდა მიმართონ ადგილობრივ ოფისს და შეავსონ შესაბამისი განაცხადის ფორმა, რაც ასევე შესაძლებელია ონლაინ რეჟიმში.

ბენეფიციარები. ყოველი ბავშვისთვის მხოლოდ ერთი ადამიანი იღებს შემწეობას. ბავშვთან ერთად მცხოვრები ორივე მშობლის შემთხვევაში, „სოჯახო შეღვათების ოფისი“ განსაზღვრავს ერთ მიმღებს. თუ მშობლები დაშორებულები არიან ან ბავშვი ცხოვრობს ნათესავებთან, მინდობილ მშობლებთან ან სხვა კანონიერ მფრთველებთან, შეღვათები ჩვეულებრივ ეძლევა იმ პირს, რომლის ოჯახშიც ბავშვი ცხოვრობს. შემწეობა გაიცემა პირდაპირ ბავშვზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის სრულად დაობლებულია. მიუხედავად იმისა, რომ საერთო ასაკობრივი ზღვარი არის 18, შეღვათები შეიძლება გაგრძელდეს გარკვეულ შემთხვევებში, მაგალითად, 25 წლამდე, თუ ბავშვი ჯერ კიდევ სკოლაშია ან პროფესიულ მომზადებას გადის, ან 21 წლამდე, თუ ბავშვი დარეგისტრირდება უმუშევრად.

შემწეობა და დაფინანსება. ბავშვთა შემწეობა არის ფულადი შეღვათები, რომელთა ზომა დამოკიდებულია ბავშვების რაოდენობაზე და ამჟამად ნაწილდება შემდეგნაირად:

- 219 ევრო თვეში პირველი ორი ბავშვისთვის,
- 225 ევრო თვეში მესამე ბავშვისთვის და
- 250 ევრო თვეში მეოთხე და შემდგომ შვილზე.

როგორც ასეთი, ბავშვის შემწეობა საჭიროებებზე არ მოწმდება და გაიცემა მშობლების შემოსავლისგან დამოუკიდებლად. თუმცა, ეს მხოლოდ ნაწილობრივ შეესაბამება სიმართლეს, რადგან ბავშვის შეღვათების თავდაპირველი იდეა არის საშემოსავლო გადასახადის შემცირება: გერმანიაში არსებობს საბაზისო შემოსავლის დონე, რომელიც არ ექვემდებარება საშემოსავლო გადასახადს, რადგან ითვლება არსებობისთვის საჭირო მინიმალურ თანხად. თითოეულ ბავშვზე ეს დონე იზრდება გარკვეული ოდენობით (ამჟამად ის შეფასებულია 2586 ევროდ ბავშვებთან დაკავშირებული ხარჯებისთვის და 1320 ევროდ - მოვლისა და განათლებისთვის. უფრო მაღალი თანხები ვრცელდება მარტოხელა მშობლებზე ან მესამე და შემდეგ შვილებზე). საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც გამოიქვითება გადახდილი ხელფასიდან, არ ითვალისწინებს ამ ამბლებულ დონეს. სამაგიეროდ, ზემოთ ჩამოთვლილი ყოველთვიური ფულადი დახმარება ბენეფიციარებზე ცალ-ცალკე გაიცემა. თუმცა, ყოველწლიური საგადასახადო დეკლარაციით, გადასახადები გამოითვლება ნამდვილ დასაბეგრ შემოსავლებზე დაყრდნობით. თუ შესაბამისი გადასახადის შემცირება აღემატება იმ წელს ბავშვისთვის გაცემულ შემწეობას, მშობლებს სხვაობა დაუბრუნდებათ. ეს ხშირად ხდება უფრო მაღალი შემოსავლის მქონე ოჯახების შემთხვევაში. თუმცა დაბალშემოსავლიანი ოჯახებისთვის პოტენციური საგადასახადო დანაზოგი ხშირად უფრო მცირეა, ვიდრე ყოველთვიური შეღვათები. ამ შემთხვევაში საგადასახადო შეღვათი უქმდება და მშობლებს უფლება აქვთ შეინარჩუნონ ბავშვის შემწეობის მთელი ოდენობა. საგადასახადო სამსახური ავტომატურად ითვლის, ოჯახისთვის ბავშვთა შემწეობა უფრო ხელსაყრელია თუ საგადასახადო გამოქვითვები. შესაბამისად, გადაწყვეტილება არ არის დამოკიდებული ოჯახებზე, რაც გამორიცხავს საგადასახადო შეცდომის ნებისმიერ რისკს.

მთავარი მიზანი. გადასახადებით დაფინანსებული ბავშვთა ამ ტიპის შემწეობა წარმოადგენს გერმანიის პოლიტიკის ცენტრალურ ნაწილს ოჯახის მხარდაჭერის კუთხით და მიზნად ისახავს ბავშვების კეთილდღეობის პირდაპირ გაზრდას. ამ მიზნით, ბავშვის შემწეობა ასევე დაცულია საბანკო ანგარიშებთან მიბმისგან. ეს ნიშნავს, რომ თუ ოჯახს ემუქრება კერძო გადახდისუუნარობა და მათი ფინანსები გაყინულია, კრედიტორები ვერ დააკმაყოფილებენ თავიანთ მოთხოვნებს ბავშვთა შემწეობის ჩამორთმევით – ბავშვის უფლებები დაცულია პოტენციური კრედიტორებისგან.

გავლენა და კრიზისზე რეაგირება. 2008 წლის ფინანსური კრიზისის შემდეგ, საგადასახადო შეღვათები თანდათან გაიზარდა. 2008 წელს პირველი ბავშვის შემწეობა შეადგენდა თვეში 154 ევროს და ამ მაჩვენებელმა 184 ევროს მიაღწია 2010 წელს. 2015 წლიდან შეიძინევა ყოველწლიური ზრდა აღნიშნული

ოდენობების მისაღწევად. როგორც რაშკე (2015) ამტკიცებს, ბავშვთა შემწეობის მატება ნამდვილად იწვევს ოჯახის საკვების ხარჯების ზრდას. ეს ზრდა კიდევ უფრო დიდია დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებისთვის. კორონავირუსის კრიზისის დროს გამოიყენებოდა შემდეგი მექანიზმი: ყველა ოჯახზე გაიცემოდა „ბავშვთა ბონუსი“ - 2020 წელს 300 ევრო, ხოლო 2019 წელს - 150 ევრო. გადასახადის შემცირების ეფექტის გამო, ამ გადახდებმა გაზარდა 85 974 ევროზე დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახების ნეტო (წმინდა) შემოსავალი. საბოლოო ჯამში, ბავშვების 75%-მა სრულად ისარგებლა ბავშვთა პრემიით, ხოლო 25%-მა მიიღო მხოლოდ ნაწილობრივი ან ნული შეღავათი.¹² დაბალშემოსავლიანი ოჯახებისთვის, პანდემიის გამო ბავშვებთან დაკავშირებული დამატებითი შემწეობა მოიცავს: ბავშვთა დასვენების ბონუსს, რომელიც აფინანსებს განტვირთვის აქტივობებს, როგორცაა სპორტი და მუსიკა; და ე.წ. „კორონასგან დასვენება ოჯახებისთვის“, რომელიც აფინანსებს ხანმოკლე ოჯახურ არდადეგებს.

დამატებითი დახმარება დაბალშემოსავლიანი ოჯახებისთვის. პანდემიისგან დამოუკიდებლად, გერმანიის ფედერალური მთავრობა ასევე უხდის ბავშვთა შემწეობას იმ ოჯახებს, რომლებიც ვერ გადალახავენ მინიმალური შემოსავლის ზღვარს მათი შვილების ადეკვატური უზრუნველყოფისთვის. ეს შემწეობა (თითო ბავშვზე 205 ევრომდე თვეში) ემატება ბავშვთა ჩვეულებრივ შეღავათებს და გაიცემა მინიმალური შემოსავლის მქონე ოჯახებზე (ამჟამად 600 ევრო მარტოხელა მშობლებისთვის და 900 ევრო წყვილებისთვის). ოჯახებს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ ამ მინიმალურ მოთხოვნებს, უფლება აქვთ მიიღონ უმუშევრობისა და საცხოვრებლის შეღავათები, რასაც ემატება ბავშვთა შემწეობა.

უნაღდო შეღავათები. ამ ფულადი გზავნილების გარდა, გერმანიის სახელმწიფო უზრუნველყოფს ბავშვთა სუბსიდირებულ ზრუნვას, რომელიც ნაწილობრივ ფარავს ხარჯებს. თუმცა, მშობლები სარგებლობენ საგადასახადო შეღავათებით ბავშვის მოვლის დამატებითი ხარჯებისთვის.

12 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ-Q/2021-03-18-FAQ-Kinderbonus-2021.html>

4

სოციალური დაცვის მკაფიო და თანმიმდევრული ხედვის შექმნის პრინციპები

დაფინანსების ვარიანტები. ზოგადად, სოციალური დაცვის დაფინანსება შესაძლებელია ორი განსხვავებული წყაროდან: შენატანებიდან და გადასახადებიდან (ზოგადი შემოსავლებიდან). მინიმალური სოციალური დაცვის უზრუნველსაყოფად საჭიროა ჩამოყალიბდეს უნივერსალური სოციალური დონე, რომელიც, როგორც წესი, ფინანსდება ზოგადი გადასახადებით. ამ დონის ზემოთ საგადასახადო დაფინანსება უნდა იყოს გამოყენებული უნივერსალური მომსახურების გასაწევად, საჭიროების პრინციპის მიხედვით. კონტრიბუციული სოციალური დაზღვევის სქემები უნდა შენარჩუნდეს ადამიანის მთელი სიცოცხლის განმავლობაში სამომხმარებლო საკითხების გასამართივებლად (ILO 2020: 14). იდეალურ შემთხვევაში, ეს სქემები უზრუნველყოფს ცხოვრების უწყვეტ სტანდარტს მთელი სიცოცხლის განმავლობაში. შერეული დაფინანსების თავიდან აცილება არის სოციალური დაცვის ჩვენი თანმიმდევრული ხედვის ამოსავალი წერტილი. ეს ხედვა ემყარება ეფექტურობის მოსაზრებებს, მაგრამ უფრო მეტად არგუმენტებს, რომლებიც დაკავშირებულია საზოგადოებრივ მიღებასთან, გამჭვირვალობასთან და პოლიტიკური რისკების აცილებასთან.

განაწილების თვისებები. განაწილების ეფექტურობის თვალსაზრისით, კონტრიბუციული სისტემები ნაკლებად დეფორმირებულია, ვიდრე საგადასახადო დაფინანსება, რადგან მათში არსებობს კავშირი გადახდილ შენატანებსა და დაზღვეული პირის მიერ მიღებულ სარგებელს შორის. როგორც წესი, ამის მიღწევა შესაძლებელია სოციალური დაზღვევის სქემებში, რომლებიც შექმნილია შემოსავლის ჩანაცვლების უზრუნველსაყოფად (მერენდონკი 2021). მაგალითად, დაზღვეულს საპენსიო სქემაში შენატანი კი არ ეკარგება, არამედ უბრალოდ წინასწარ ემატება მის საპენსიო უფლებას. ამ შეხედულების საფუძველზე, შემდეგ თავებში ჩვენ ერთმანეთისგან განვასხვავებთ გაუთვალისწინებელ სიტუაციებს, რომლებიც უნდა დაფაროს სოციალური დაზღვევის სქემებმა და იმ შემთხვევებს, სადაც შემოსავლის ჩანაცვლება არ არის პოლიტიკის მიზანი და სასურველია გადასახადებით დაფინანსება (მექშიდტი & მაიერ-რიგო 2020).

4.1 შემოსავლის ჩანაცვლება კონტრიბუციული სისტემებით

პენსიებთან დაკავშირებული რეკომენდაცია. ჩვენ რეკომენდაციას ვუწევთ საქართველოში მეორე საპენსიო პრიორიტეტის რეფორმირებას და გაძლიერებას PAYG-ის შეღავათების სისტემაზე გადასვლის გზით. ეს ნიშნავს, რომ ამ სქემაში განხორციელებული შენატანები კი არ შეინახება, არამედ პირდაპირ გადაირიცხება პენსიონერებზე. ყოფილი სისტემის მიხედვით შესრულებული შენატანები უნდა ჩაითვალოს კონტრიბუციულ პერიოდებად ისევე, როგორც ახალი შენატანები PAYG-ის სისტემის მიხედვით, რაც გამოიწვევს უფრო მაღალ საპენსიო უფლებებს ეკვივალენტობის პრინციპის შესაბამისად. გამჭვირვალე და სანდო სქემისთვის უადრესად მნიშვნელოვანია ყველა შენატანის დაფასება, რომელიც ინდივიდუალური საპენსიო უფლებით განხორციელდა. პენსიონერთა არსებული თაობისთვის ხანდაზმულთა პენსიის დაუყოვნებლივ გადახდამ შეიძლება გააუმჯობესოს სქემის მიღება და, სავარაუდოდ, იმუშავებს როგორც ფორმალური დასაქმების სტიმული პენსიის კვალიფიკაციის მისაღებად. ის ეყრდნობა მომავალი თაობების მუშაკთა ძალას და შრომის პროდუქტიულობის მიღწევების უზრუნველყოფას. გრძელვადიან პერსპექტივაში თანდათან უნდა მოხდეს საპენსიო ასაკში გენდერული განსხვავებების ჰარმონიზება და შეიძლება ადაპტირდეს დარჩენილი სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდასთან. რაც შეეხება ამ უკანასკნელს, უნდა აღინიშნოს, რომ სიცოცხლის ხანგრძლივობის მიღწევების განაწილება სამუშაო და საპენსიო ფაზას შორის ნორმატიულია და, შესაბამისად, ეს არის პოლიტიკის არჩევანი. გერმანიაში კანონით დადგენილი საპენსიო სქემა განიცდიდა ძლიერ ზეწოლას სისტემისთვის საგადასახადო სუბსიდიების გაზრდის მიზნით. მსგავსი ზეწოლა ნაკლებად გამოხატული უნდა იყოს საქართველოში, რადგან შენარჩუნებულია გადასახადებით დაფინანსებული განაწილების პირველი პრიორიტეტი. გამჭვირვალე და თანმიმდევრული რეფორმის ხედვისთვის, რეკომენდებულია მეორე პრიორიტეტის შემუშავება, როგორც სოციალური დაზღვევის მიმართულება ეკვივალენტობის პრინციპის შესაბამისად.

ურთიერთგამომრიცხავი მოსაზრებები. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ გლობალური ტენდენციების ფონზე, როგორცაა მოსახლეობის დაბერება და პანდემია, ბოლო დროს ევროპული რეკომენდაციები ინდივიდუალური, განსაზღვრული შენატანებით დაფინანსებულ საპენსიო გადაწყვეტილებებს ემხრობა (მერტენი & ზანდენი 2021). ეს შემოთავაზება ფორმულირებულია, როგორც მდგრადი, რადგან თანხების ინვესტიცია შესაძლებელია მწვანე ტრანზიციის ხელშეწყობაში, თუმცა ის არ არის სოციალურად მდგრადი, ვინაიდან ინდივიდუალური ყოველთვიური პენსია გაურკვეველი იქნება განსაზღვრული შენატანების სისტემის პირობებში. ამან შეიძლება გამოიწვიოს უფრო მაღალი საგადასახადო ხარჯები სოციალური მიმართულების დასაფინანსებლად. ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ დაფინანსებულ და PAYG-ის სქემებზე თანაბრად აისახება მოსახლეობის დაბერება (ბარი 2000). 1990-იანი წლების შუა ხანებში მსოფლიო ბანკის მიერ გაცემული სტანდარტული რჩევა, რომ ხანდაზმულობის დაცვა გადასულიყო სრულად დაფინანსებულ, განსაზღვრული შენატანების სისტემებზე, ეყრდნობა საეჭვო ჩარჩოებსა და უადრესად სადავო ნეოკლასიკურ პარადიგმას (მაიერ-რიგო 2009: 185-204). გასაკვირი არ არის, რომ მას შემდეგ ბევრმა ამ რეფორმამ ცვლილება განიცადა (ILO 2018).

რეკომენდაცია უმუშევრობის დაზღვევის შესახებ. დროებითი უმუშევრობის სავალდებულო, კონტრიბუციულმა შეღავათებმა, რომლებიც დაკავშირებულია საკვალიფიკაციო პერიოდთან, შეიძლება არა მხოლოდ გაუმარტივოს ინდივიდებს სამომხმარებლო საკითხები უმუშევრობის ხანმოკლე პერიოდებში, არამედ ასევე შექმნას ფორმალური დასაქმების მნიშვნელოვანი სტიმული. თვითდასაქმების ხანმოკლე პერიოდებში შესაძლებელი უნდა იყოს ნებაყოფლობითი შენატანების განხორციელება, რადგან ამან შესაძლოა წაახალისოს ახალგაზრდები, სცადონ ბიზნეს იდეების რეალიზება და დაარეგისტრირონ მცირე ბიზნესი. ამ ეტაპზე, ასევე აღსანიშნავია უმუშევრობის დაზღვევის დადებითი გავლენა ზოგად და ფსიქიკურ ჯანმრთელობაზე, რომლის ეფექტები იზრდება სქემის სიუხვესთან ერთად (რენაჰი და სხვ. 2018). მიუხედავად ამ მნიშვნელოვანი პოტენციალისა, კვლევებისა და პოლიტიკის შემქმნელთა უმეტესობა ყურადღებას ამახვილებს განხგრძლივებული უმუშევრობის რისკზე. თუმცა, როგორც გერმანიის შემთხვევა გვიჩვენებს, ამ მორალურ საფრთხესთან დაკავშირებული შემფოთება შეიძლება შემცირდეს, თუ დაწესდება გადახდების ხანგრძლივობის ზედა ზღვარი და შემწეობა შეიზღუდება სამუშაოს განზრახ დაკარგვის შემთხვევაში. როგორც ჰარცის რეფორმის გერმანული გამოცდილება აჩვენებს, საშუალო პერიოდის ხანგრძლივობის შეზღუდვა გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მუშახელის მიწოდებაზე, არამედ სამუშაოს მოთხოვნის მხარეზეც, რადგან ამცირებს დასაქმებულთა ძალაუფლებას ხელშეკრულების პირობებზე მოლაპარაკებისას. ანუ, როდესაც დასაქმებულებს აქვთ ნაკლებად მიმზიდველი ვარიანტები სამსახურის გარეთ, დამსაქმებლებს შეუძლიათ დაბალი ხელფასის შეთავაზება. ამ გზით, ფირმები სარგებლობენ უმუშევრობის დაზღვევის შეღავათების ფარგლებში

ბის შემცირებით, ხოლო ხარჯებს იხდიან მხოლოდ დასაქმებულები. როგორც იუნგი და კუნი (2019) გვიჩვენებენ, შესაძლებელია ამ დანახარჯების ინტერნალიზება, (ანუ ხარჯების დაკისრება იქ, სადაც მოგების მიღება ხდება), რაც ბაზარზე გამოიწვევს უფრო ეფექტურ შედეგებს. ავტორები ასახელებენ თავიდანვე გასათვალისწინებელ შესაძლო ზომებს: სავალდებულო კომპენსაცია, რომელიც ფირმებს ეკისრებათ პერსონალის გათავისუფლებისთვის; ან „გამოცდილების რეიტინგი“ - საგადასახადო შეფასების ინსტრუმენტი, რომელსაც აშშ-ს უმუშევრობის დაზღვევის პროგრამები იყენებენ კომპანიებისგან გადასახადების შეგროვებისთვის, მათ ყოფილ თანამშრომლებზე გაცემული უმუშევრობის დაზღვევის შეღავათების პროპორციულად.

კომუნიკაციის სტრატეგია. დროებითი უმუშევრობის დაზღვევაში შემოსავლის ჩანაცვლების კომპონენტის დიზაინი შედარებით მარტივია (განსხვავებით თანხლები აქტივაციის ზომებისგან), თუმცა რეალური გამოწვევა მდგომარეობს ახალი სისტემისთვის პოლიტიკური მხარდაჭერის მოპოვებაში. სოციალური დაცვის სხვა ღონისძიებებისგან განსხვავებით, რომლებიც ძირითადად მიმართულია მოწყვლად ან დაუცველ ჯგუფებზე, უმუშევრობის დაზღვევის სამიზნე პრომისუნარიანი ადამიანებია. ეს არის მიზეზი იმისა, რომ უმუშევრობის დაზღვევა ხშირად არის ქვეყანაში შემოდებული ბოლო სოციალური დაზღვევა და სადავო ხდება (მაგალითად, აშშ-ში). როგორც შემდგომ განვიხილავთ ნაწილში 3.3, ფრთხილი საკომუნიკაციო სტრატეგია უმნიშვნელოვანესია უმუშევრობის დაზღვევის წარმატებული დანერგვისთვის. უფრო მეტიც, დაზღვევის დიზაინმა რუსურების უმნიშვნელო გაყონვის შემფოთება კი არ უნდა ასახოს, არამედ ხელი შეუწყოს პოზიტიურ დამოკიდებულებას წარმატებული სახელმწიფოს ინსტიტუციონალიზებული სოლიდარობის მიმართ.

უმუშევრობის შემწეობის ალტერნატიული დაფინანსება. დროებითი უმუშევრობის შეღავათები შეიძლება დაფინანსდეს საშემოსავლო გადასახადიდან. როგორც კონტრიბუციულ სისტემაში, აქაც მოთხოვნა იქნება გარკვეული პერიოდის განმავლობაში საშემოსავლო გადასახადის გადახდა. მთავრობას შეუძლია გამოყოს საშემოსავლო გადასახადის განსაზღვრული პროცენტი, რომელიც შეცვლის შემოსავალს ხანმოკლე დროით, ჩანაცვლების შემცირებული განაკვეთით. თუმცა, ჩვენ უპირატესობას ვანიჭებთ კონტრიბუციულ სისტემას, რადგან შენატანები აჩენს უფლებამოსილებას და ხელს უწყობს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას. ამის საპირისპიროდ, საგადასახადო დაფინანსება შეიძლება იყოს პოლიტიკურად არამდგრადი, რადგან მთავრობა შესაძლოა ცდუნდეს და შეაციროს შეღავათები ფისკალური სირთულეების დროს.

4.2 მომსახურების საგადასახადო დაფინანსება და სოციალური დაცვის ღონე

გზა მომსახურების უნივერსალურობისკენ. აქ წარმოდგენილი ხელის თანახმად, სოციალური პოლიტიკის სფეროში არსებული სერვისებისთვის, რომლებიც საყოველთაოდ გამოიყენება საჭიროების პრინციპის მიხედვით, საუკეთესო დაფინანსება გადასახადებია. ისეთი სფეროები, როგორცაა ჯანდაცვა და გრძელვადიანი ზრუნვა, მოიცავს რისკებს, რომლებიც დამოუკიდებელი უნდა იყოს ცხოვრების ინდივიდუალური სტანდარტისგან, სანამ გარკვეული დონე იქნება მიღწეული. ამ მიზნით გარანტირებული უნდა იყოს სოციალური დაცვის მიმართულების ჩამოყალიბება. იმის გამო, რომ საზოგადოების ყველაზე ღარიბი ფენები ვერ ახერხებენ წვლილის შეტანას ოფიციალურ სოციალურ სადაზღვევო სქემაში, ეს მიმართულება ასევე საჭიროებს გადასახადებით დაფინანსებას. თუმცა, საგადასახადო დაფინანსება არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ღარიბი სეგმენტებით. მთლიანობაში ჯანდაცვის სისტემამ უნდა უზრუნველყოს იდენტური, მაღალი ხარისხის მომსახურება. ეს იქნება მკაცრი განცხადება, რომ ჯანმრთელობა სახელმწიფოს ფუნდამენტური ღირებულებაა და ზრუნვა გარანტირებულია ყველა მოქალაქისთვის, განურჩევლად მათი გადახდისუნარიანობისა.

რეკომენდაცია ჯანდაცვის სისტემისთვის. საქართველოს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა (UHC) უნდა გაგრძელდეს საგადასახადო დაფინანსებით. ის თანდათან უფრო უნივერსალური უნდა გახდეს და უზრუნველყოს იდენტური მაღალი ხარისხის ჯანდაცვის სერვისები მთელი მოსახლეობისთვის. ზოგად შემოსავლებზე სრულად დაყრდნობა შეიძლება განსაკუთრებით რთული იყოს საქართველოსთვის, რადგან სახელმწიფო ბიუჯეტი მცირეა (ILO 2020: 16). არაანაზღაურებადი გადახდების ფართო გამოყენება თანდათან უნდა შემცირდეს, ამავდროულად ეს უნდა მოხდეს მოსახლეობის დასაცავად. ამან შეიძლება მოსახლეობისთვის უფრო გამჭვირვალე გახადოს ჯანდაცვის მთელი სისტემა და ხელი შეუწყოს მისი წესების გამარტივებას, თანაც პოტენციურად შეამციროს ადმინისტრაციული ხარჯები. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს შეღავათების ზღვრების გაუქმებას. სისტემის მიგნით ფინანსური რესურსების უფრო ეფექტურად გამოყენების მიზნით, მნიშვნელოვანია ფარმაცევტულ საშუალებებთან დაკავშირებული ხარჯების ერთ დონეზე შეკავება (იხ. ჩანართი 5). ფისკალური სივრცის შეზღუდვის გამო სოციალური დაზღვევის სქემაზე გადასვლა შეიძლება იყოს პირველი ნაბიჯი იმ გზაზე, საიდანაც გადახვევა ძნელია, როგორც გერმანული გამოცდილება აჩვენებს. გერმანიის წარმატებულ სახელმწიფოს 100 წელზე მეტი დასჭირდა, რათა კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევა საზოგადოების სულ უფრო მეტ სეგმენტზე გაეზრცელებინა. ამჟამად ეს სისტემა მოსახლეობის 90%-ს ფარავს. ასევე, გერმანიის ჯანდაცვის სისტემაში არის განხეთქილება კანონით დადგენილ სამედიცინო დაზღვევასა და კერძო სამედიცინო დაზღვევას შორის, რაც ორივე მხარეს უკმაყოფილოს

ტოვებს. ერთი მხრივ, კანონით დადგენილი სისტემით დაზღვეული პირები შეიძლება გრძნობდნენ, თითქოს მათი დაზღვევა მეორე კლასისაა, მაშინ როცა კერძო დაზღვევის მქონე პირებს ემუქრებათ პოტენციურად მავნე და არაეფექტური გადაჭარბებული უზრუნველყოფის რისკი. მსგავსი განხეთქილება და ნელი, თანდათანობითი სვლა საყოველთაო ჯანდაცვის დაზღვევისკენ საქართველოში შეიძლება თავიდან იქნეს აცილებული გადასახადებით დაფინანსებული მოქმედი ჯანდაცვის სისტემის გაძლიერებით. საბოლოო ჯამში, თანამედროვე წარმატებულ სახელმწიფოებს ესაჭიროებათ ზომიერად პროგრესირებადი საგადასახადო სისტემები, რაც შეიძლება იყოს აუცილებელი (sine qua non) პირობა ჯანდაცვის სისტემაში და სოციალური პოლიტიკის სხვა სფეროებში სარგებლის ადეკვატურობის გასაუმჯობესებლად.

ჩანართი 6
ფარმაცევტული ხარჯების ერთ დონეზე შენარჩუნება

სამი სტრატეგია ხარჯების ესკალაციის თავიდან ასაცილებლად. ჯანდაცვის სისტემებში ხარჯების ერთ-ერთი მთავარი მამოძრავებელი ფაქტორია ფარმაცევტული პროდუქტები. იმისათვის, რომ ფარმაცევტულ პროდუქტებზე ხარჯების ესკალაციის თავიდან არიდებისას ხარისხი არ დაიკარგოს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შემდეგი პოლიტიკის გატარება საქართველოში:

უპირველეს ყოვლისა, ჯენერიკის ჩანაცვლება უზრუნველყოფს, რომ უფრო იაფი ჯენერიკული ფარმაცევტული საშუალებების გამოყენება შესაძლებელი იქნება მკურნალობის ხარისხისა და ეფექტურობის დაკარგვის გარეშე. ეს შეიძლება იყოს ფარმაცევტული საშუალებების გამოწერა არა ბრენდის სახელებით, არამედ „საერთაშორისო არასაკუთრების სახელის“ (INN-რეგისტრის) გამოყენებით. მეორეც, ახალი მკურნალობა (ფარმაცევტული პროდუქტის ჩათვლით) უნდა დაექვემდებაროს „ჯანმრთელობის ტექნოლოგიების შეფასებას“. გერმანიისა და ევროკავშირის გამოცდილება აჩვენებს შემდეგს: დამოუკიდებელი მკვლევარების მტკიცებულებებზე დაფუძნებული შეფასება, რომლითაც ხელმძღვანელობენ ჯანდაცვის სისტემები, რათა განასხვავონ ახალი მკურნალობის დამატებითი (სამედიცინო) სარგებელი არსებულ მკურნალობასთან შედარებით, ხელს უწყობს ჯანდაცვის სისტემაში ხარჯების შეკავებას და აჩენს ინოვაციის სტიმულს ფარმაცევტულ სექტორში. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული და კვლევითი ხარჯების დაზოგვის მიზნით, საქართველომ უნდა დაიწყოს მონაწილეობა საერთაშორისო თანამშრომლობაში ამ სფეროში, მაგალითად, სარგებლის შეფასების მიზნით, EUnetHTA-ს (<https://www.eunetha.eu/>) მეშვეობით (ბაბიჯი 2021; ვისელერი და სხვები 2019). გრძელვადიან პერსპექტივაში საქართველომ ასევე უნდა მიიღოს მონაწილეობა ევროპის მედიკამენტების სააგენტოში (EMA), რათა ისარგებლოს ფარმაცევტული პროდუქტების მარკეტინგული ავტორიზაციის

მთავარი პროცედურებით მთელი ევროკავშირისა და ევროპის ეკონომიკური ზონის (EEA) მასშტაბით. საქართველოს მთავრობის გაცხადებული მიზანი - ფარმაცევტული პროდუქტების მარეგულირებელი ბაზის ჰარმონიზება ევროკავშირის კანონმდებლობასთან (საქართველოს მთავრობა 2021: 48) უნდა გასცდეს მარკეტინგული ავტორიზაციის წესებს და მოიცავს ფასებისა და ანაზღაურების თანამედროვე პროცედურები, მათ შორის „ჯანმრთელობის ტექნოლოგიების შეფასება“. ერთ-ერთი დაუყოვნებელი ღონისძიება იქნება ფასების უფასო განსაზღვრის თავიდან აცილება. მსგავსი ღონისძიებაა ფასების რეგულირების შემოღება, როგორცაა ფარმაცევტული პროდუქტების საორიენტაციო ფასების განსაზღვრა და ამისთვის ევროკავშირში ყველაზე დაბალი ფასების მქონე სამი ევროპული ქვეყნის კალათის აღება საქართველოს შიდა ფასების ზედა ნიშნულად. და ბოლოს, ფარმაცევტულ სექტორში კონკურენცია უნდა იყოს უზრუნველყოფილი. ეს უნდა მოიცავდეს ვერტიკალური ინტეგრაციის არარსებობას ფარმაცევტულ კომპანიებს, საბითუმო მოვაჭრეებსა და აფთიაქებს, ასევე საავადმყოფოებსა და სადაზღვევო კომპანიებს შორის. ფარმაცევტულ კომპანიებს შორის კონკურენცია ქმნის ხელსაყრელ გარემოს ჯენერიკის ჩანაცვლების პოლიტიკისთვის, ისევე როგორც „ჯანმრთელობის ტექნოლოგიების შეფასების“ სრული ეფექტისთვის.

ეს სამი სტრატეგია ეფექტური ფარმაცევტული სექტორისთვის, რომელიც უზრუნველყოფს მაღალი ხარისხის ფარმაცევტულ საშუალებებზე წვდომას პაციენტებისთვის, სრულად შეესაბამება საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბოლო რეკომენდაციებს (2021: 12).

რეკომენდაციები საბაზისო შემოსავლის (საჭიროებებზე შემოწმებული) მხარდაჭერის შესახებ. საქართველოს მთავრობის პროგრამა 2021-2024 წლებში ითვალისწინებს სოციალურად დაუცველი ჯგუფების მიზნობრივი პროგრამების გაგრძელებას (საქართველოს მთავრობა, 2021 წ.). ამისთვის მაგალითის აღება, გარკვეულწილად, შესაძლებელია შემოსავლის მხარდაჭერის გერმანული სისტემიდან. პრინციპში, გერმანული სისტემა განასხვავებს შრომისუნარიან და შრომისუნარო ადამიანებს და მოელის, რომ პირველებმა აქტიურად მოძებნონ სამუშაო. თუმცა, ის ფაქტი, რომ არ არის აუცილებელი სანქციები მათთვის, ვინც არ ასრულებს ამ პირობებს, და, რაც მთავარია, ისინი შეიძლება უარყოფითად აისახოს სამუშაოს ხარისხზე (ვან დენ ბერგი და სხვები 2017), აჩვენებს, რომ ეს განსხვავება არ უნდა იყოს პირდაპირ გადმოღებული. სხვათა შორის, გერმანული გამოცდილება ნათლად აჩვენებს, რომ ფორმალური დასაქმების წახალისების ნებისმიერ მცდელობას თან უნდა ახლდეს საარსებო მინიმუმზე მაღალი ზოგადი მინიმალური ხელფასი. ამ რეკომენდაციას ვიძლევიტ საქართველოსთვისაც. თუ ეს ეფექტურად განხორციელდება, ნებისმიერი ოფიც-

ალური დასაქმებული პირი, როგორც ინდივიდი, ავტომატურად იქნება დისკვალიფიცირებული მიზნობრივი სოციალური დახმარებისთვის. თუმცა ოჯახმა შესაძლოა მაინც მიიღოს შეღავათები, თუ ძალიან ცოტა წევრია დასაქმებული. გერმანული სისტემის ძლიერი მხარე იმაში მდგომარეობს, რომ გერმანიის სახელმწიფოს თვითმეფასებით, ის თვითონ არის დასაქმების ხელშემწყობი აგენტი. საქართველოში მსგავსი აღქმის შექმნისკენ პირველი ნაბიჯი იქნება დასაქმების სააგენტოების ხელშემწყობი შესაძლებლობების გაზრდა და შემდგომი კვლევების ჩატარება უმუშევრობისა და არაფორმალური დასაქმების ნიმუშებისა და მიზეზების, აგრეთვე საჭირო მხარდაჭერის განსაზღვრის მიზნით.

არაპირდაპირი და პირდაპირი გადასახადები. რომელი გადასახადები უნდა იქნეს გამოყენებული დაფინანსებისთვის? როგორც წესი, გადასახადები შეიძლება დაიყოს ორ ტიპად, ესენია: პირდაპირი და არაპირდაპირი. არაპირდაპირი გადასახადები იბეგრება ტრანზაქციებზე, მაგალითად, დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ), და არის რეგრესიული, ანუ უფრო მეტ ტვირთი გადადის საზოგადოების დარიბ სემენტებზე. მეორე მხრივ, არაპირდაპირი გადასახადები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ნაკლები ადმინისტრაციული შესაძლებლობებით და წარმატებული იყოს ქვეყნებში, რომლებსაც აქვთ დიდი არაფორმალური სექტორი პირდაპირ გადასახადებთან შედარებით. შედეგად, ისინი ხშირად გამოიყენება დაბალი და საშუალო შემოსავლის მქონე ქვეყნებში სოციალური დაცვის დასაფინანსებლად. ამის საპირისპიროდ, პირდაპირი გადასახადები შეიძლება შემუშავდეს პროგრესული გზით, რაც შედარებით დიდ ტვირთად აწვება საზოგადოების მდიდარ სემენტებს. ისინი შედგება პირადი საშემოსავლო გადასახადისგან, სიმდიდრის გადასახადისგან და სხვა ეკონომიკური აქტივებისთვის (მაგალითად, კორპორაციებისთვის) დაწესებული გადასახადებისგან. კონტრიბუციული სქემების მსგავსად, პირდაპირი გადასახადების შეგროვება და ადმინისტრირება უფრო შეუფერება ფართო ფორმალური სექტორის მქონე ქვეყნებს (მერენდონკი 2021).

ჩანართი 7
პროგრესული გადასახადები და უთანასწორობა

ემპირიული მტკიცებულება. არსებობს საკმარისი ემპირიული მტკიცებულება პროგრესულ დაბეგრებასა და უთანასწორობას შორის მკაფიო კავშირის დემონსტრირებისთვის, რომელიც ეყრდნობა დროთა განმავლობაში მონაცემებზე დაკვირვებას ან ქვეყნებს შორის შედარებებს. ამის ნათელი მაგალითია აშშ. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, ყველაზე მაღალი ზღვრული საგადასახადო განაკვეთები 80%-ს აღემატებოდა, ხოლო დასაბეგრი შემოსავლის 1%-იანი წილი ოდნავ აღემატებოდა 10%-ს. 1970-იანი წლების დასაწყისიდან, უმაღლესი ზღვრული საგადასახადო განაკვეთები შემცირდა და 2013 წელს 40%-ზე დაბლა ჩამოვიდა. ამავდროულად, აშკარაა, რომ მოსახლეობის უმდიდრესი ნაწილი - 1% ახლა იღებს შემოსავლის 80%-ზე მეტს

(საუზი 2016). სხვადასხვა ქვეყნის მტკიცებულებები ადასტურებს ამ სურათს: ქვეყნებში, სადაც დიდი ცვლილებებია ზედა ზღვრულ საგადასახადო განაკვეთებში (მაგალითად, აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია), ასევე შეიმჩნევა დიდი ცვლილებები ყველაზე მაღალი შემოსავლის 1%-იან წილში და პირიქით (პიკეტი, საუზი & სტანჩევა 2014). მთლიანობაში, შიში, რომ მაღალი საგადასახადო განაკვეთები აფერხებს ეკონომიკურ ზრდას, შეიძლება ჩაითვალოს არასწორად. ამის ნაცვლად, ყველაზე პროგრესული საგადასახადო სისტემები ამცირებს უთანასწორობას (განსაკუთრებით, ზედა ერთ პროცენტთან კავშირში), რაც ზოგადად ასოცირდება უფრო დიდ სოციალურ ერთიანობასთან და ცხოვრებით კმაყოფილების მაღალ დონესთან.

ყველა ვარიანტის გამოყენება. როგორც წესი, არსებობს საგადასახადო შემოსავლების რამდენიმე წყარო, რომლებიც არასაკმარისად არის ექსპლუატირებული. მათ შორისაა ეგრეთ წოდებული „ცოდვის“ გადასახადები ალკოჰოლზე და თამბაქოზე, რომლებიც ასევე აქტუალურია საზოგადოებრივი ჯანდაცვის თვალსაზრისით, რადგან ამცირებს ჯანმრთელობისთვის საშიშრო პროდუქტების მოხმარებას. შემოსავალზე, სიმდიდრესა და ქონებაზე გადასახადების გაზრდა ასევე პერსპექტიული გზაა, რომელიც დამოკიდებულია ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული შეუსაბამობა და შეგროვების დაბალი მაჩვენებლის სხვა მიზეზები (მილერი 2021).

არაფორმალურობის აღმოფხვრა. საქართველოს ეკონომიკას ჯერ კიდევ აქვს მნიშვნელოვანი არაფორმალური სექტორი. ქვეყნის ეკონომიკის თანამედროვე, ფორმალურიზებულ ეკონომიკად გარდაქმნის აქტუალური პრობლემა შეიძლება ჩაითვალოს გადამწყვეტ ნაბიჯად საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოებისკენ. მიუხედავად ამისა, სოციალური დაცვის დაფინანსების მიზანი უნდა იყოს კონტრიბუციული და გადასახადებით დაფინანსებული სქემების ნაშავი. ეს უკანასკნელი უნდა დაფინანსდეს პირდაპირი გადასახადებით, თუმცა ეს შეიძლება ეტაპობრივად მოხდეს არაპირდაპირი გადასახადების უფრო დიდი წილით დაწყებით. საქართველოში დამატებითი ღირებულების გადასახადის გაზრდა თავიდან უნდა იქნეს აცილებული, რადგან მას აქვს რეგრესიული ეფექტი. პირიქით, საქართველომ უნდა განიხილოს პროგრესული პირდაპირი გადასახადები, კერძოდ, პროგრესული პირადი საშემოსავლო გადასახადი, რომლითაც არ იბეგრება დაბალი შემოსავლები. ეს მოემსახურება ორმაგ მიზნებს: ზოგადი საგადასახადო შემოსავლების გაზრდას და უთანასწორობის შემცირებას სოციალური ერთიანობის სასარგებლოდ.

4.3 სოციალური დაცვის ღირებულება

მოსახლეობის მხარდაჭერის მოპოვების ოთხი პრინციპი. სოციალური დაცვის თანმიმდევრული ხელდა, ეფექტური განხორციელებისთვის, მოითხოვს მოსახლეობის ფართო მხარდაჭერასა და მიმდებლობას. უმნიშვნელოვანესია ნებისმიერი ახალი სისტემისა და მისი შესაბამისი რეფორმის პროცესის საფუძვლიანი ახსნა. გაგება არის პირველი ნაბიჯი სოციალური დაცვის სისტემის აღიარებისა და მხარდაჭერისკენ. მოქალაქეებს შორის ასეთი მხარდაჭერის მოსაპოვებლად ოთხი ელემენტია მთავარი. უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა ნდობა სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და ადმინისტრაციების მიმართ. ცხადი უნდა იყოს, რომ სამთავრობო ინსტიტუტები ემსახურებიან მხოლოდ მოქალაქეებს და არ ექცვიან კონკრეტული ინტერესთა ჯგუფების გავლენის ქვეშ. სოციალური დაზღვევის სქემების დამოუკიდებლობის გარკვეული ხარისხი შეიძლება უზრუნველყოფილი იყოს ბენეფიციარების და დამსაქმებლებისგან (ანუ სოციალური პარტნიორებისგან) შემდგარი მმართველობითი სტრუქტურით. მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო გადაწყვეტილებები და კონტროლი გამჭვირვალე უნდა იყოს ფართო საზოგადოებისთვის. მეორეც, დაფინანსებისა და ხარჯვის განხილვა და კომუნიკაცია ყოველთვის ერთად უნდა მოხდეს, მაშინაც კი, როცა (ფორმალურად რომ ვთქვათ) ზემოქმედების აცილების პრინციპი არ იძლევა ამ ორს შორის პირდაპირ კავშირს. სოციალური დაზღვევის სქემები ძალიან ეფექტურია, სანამ უზრუნველყოფს შენატანების მკაცრ დაცვას და იძლევა საჯარო გარანტიას, რომ პირდაპირ კავშირში იქნება ინდივიდუალურ უფლებებთან. ტექნიკური საკითხების გარდა, მნიშვნელოვანია ერთგვარი ფისკალური შეთანხმების დამყარება მოქალაქეებს (როგორც გადასახადის გადამხდელებს) და მთავრობას შორის. ამ შეთანხმებამ უნდა ასახოს სოციალური დაცვის უპირატესობები და ისიც, თუ როგორ ნაწილდება დაფინანსების ხარჯები საგადასახადო სისტემის მეშვეობით (მილერი 2021). მესამე, სოციალური დაცვის სამართლიან დიზაინს გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ფართო საზოგადოებისთვის. კერძოდ, სოციალური დაზღვევის სქემები უნდა იყოს სავალდებულო, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ფართომასშტაბიანი გამორიცხვები, რაც გამოიწვევს რისკების მართვის ეროზიას (არასასურველ შერჩევას). ერთიანი, სავალდებულო სისტემით დასაწყისიდანვე იქნება თავიდან აცილებული ყოველგვარი დაყოფა მოსახლეობაში ან პროფესიულ ჯგუფებს შორის. გადასახადებით დაფინანსებული სოციალური დაცვის სქემებისთვის რეკომენდებულია პროგრესული დიზაინი, რათა უზრუნველყოფილი იყოს როგორც სამართლიანი სტრუქტურა, ასევე საკმარისი ფინანსური შესაძლებლობები (იხ. ჩანართი 6). მეოთხე, (და წინა პუნქტებზე გათვალისწინებით), ნარატივები ხსნის წარმატებული სახელმწიფოს განვითარების პროცესს, მაგრამ ასევე აყალიბებს დამოკიდებულებებს მოსახლეობაში, რაც საბოლოო ჯამში გავლენას ახდენს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე (გრევი 2020: 6). ბოლო დროს ნორვეგიასა და დიდ ბრიტანეთში საპენსიო რეფორმასთან დაკავშირებით აღინიშნა კომუნიკაციური სტრატეგიების მნიშვნელობა, რომლებიც მხარს უჭერს

რეფორმებს ნარატივებისა და მეტაფორების მიწოდებით, სოციალური რეფორმების ტექნიკურ საკითხებში ჩაღრმავების გარეშე (რინგი, ერვიკი და ლინდენი 2020). ამის გათვალისწინებით, სოციალური დაცვის რეფორმისთვის უმნიშვნელოვანესია ფაქტობრივი ნარატივები, რათა აღმოიფხვრას მითები და თავიდან იქნეს აცილებული დამახინჯებული შეხედულებები სოციალური დაცვის შესახებ.

ხალხის პოზიტიური წარმოდგენა. ყველაზე დიდი გამოწვევა არის „სიკეთის“ წრის დაწყება. ეკონომისტები ხშირად ყურადღებას ამახვილებენ შეურაცხყოფაზე, მორალურ საფრთხეზე, სტიმულის დაკარგვასა და სხვა გზებზე, რომლითაც ეგოცენტრული აგენტები „თამაშობენ“ სისტემაში. ამ შემთხვევაში სათანადო რჩევა იქნება რეფორმის დაწყება არა ამ პერსპექტივიდან, არამედ იმ დაშვებით, რომ ადამიანების უმეტესობა არსებითად კარგი და პატიოსანია (ბრეგმანი 2020) და სჯერა კარგი იდეების. როგორც კი სოციალური დაცვის თანმიმდევრული სისტემის სარგებლის განხილვა მოხდება ყოველდღიურ ცხოვრებაში, სისტემა გახდება თავისთავად მდგრადი.

5

დასკვნა

საქართველოში სოციალური დაცვის რეფორმას შეუძლია ისარგებლოს გერმანიის წარმატებული სახელმწიფოს ხანგრძლივი გამოცდილებით. მიუხედავად ამისა, გერმანიის წარმატებული სახელმწიფო ხშირად ხვდება მიმართულებაზე დამოკიდებულებისა და პოლიტიკური ჩიხების საფანგში. საქართველოში ამ საფანგების არიდება შესაძლებელია შერჩევითი სწავლის პროცესის მეშვეობით - მეცდომებისა და ჩიხების თავიდან აცილებისას დადებითი მაგალითების გამოყენებით. ამ ნაშრომში ანალიზი ძირითადად ფოკუსირებულია პოლიტიკის ზომებსა და დიზაინზე, ასევე რეფორმასთან დაკავშირებული კომუნიკაციის მნიშვნელობაზე. ჩვენ არ გავითვალისწინებთ არც ამჟამინდელი ხელისუფლების პოლიტიკური ნება, გაატაროს სოციალური დაცვის უფრო ფართო რეფორმები, არც სხვა პირადი ინტერესები და კონკრეტული საერთაშორისო პოლიტიკური სიტუაცია, რომელშიც საქართველო იმყოფება. ამ გაფრთხილების გათვალისწინებით, საქართველოში სოციალური დაცვის რეფორმისთვის შემდეგი გაკვეთილების გამოყენება შეიძლება:

- უნდა გატარდეს სამსაფეხურიანი საპენსიო სისტემის რეფორმა მეორე, სოციალური დაზღვევის პრიორიტეტის გაძლიერებით. ეს პრიორიტეტი განსაზღვრული შენატანებიდან PAYG-ის შეღავათების სქემაზე უნდა გადავიდეს, რაც ნიშნავს ხანდაზმულობის პენსიების დაუყოვნებლივ გადახდას მიმდინარე შენატანებიდან. ეს კი გამოყენებული იქნება, როგორც მარკეტინგული ფაქტორი და ფორმალური დასაქმების სტიმული. აღნიშნული უნდა იყოს ინდივიდუალურ შენატანებსა და საპენსიო შეღავათებს შორის ეკვივალენტობის პრინციპი იმ ფაქტზე საზგასმით, რომ ასეთ სქემაში შენატანები არ არის გადასახადები, რადგან დაზღვეული პირები თავიანთი შენატანებით იღებენ კანონიერად დაცულ უფლებას. გრძელვადიან პერსპექტივაში, შეღავათების დონემ უნდა უზრუნველყოს პენსიაზე გასვლამდე ცხოვრების მსგავსი სტანდარტი, რომელიც სცილდება სიღარიბის თავიდან აცილებას ხანდაზმულ ასაკში. გერმანიაში ეკონომიკის ზრდის მიხედვით პენსიების ავტომატური ინდექსირება ძალიან წარმატებული თაობათაშორისი შეთანხმება აღმოჩნდა.
- უნდა გატარდეს სისტემა უნდა გამარტივდეს არაანაზღაურებადი გადახდების შემცირების გზით, კერძოდ ეს ეხება შეღავათების ზღვრებსა და სხვა რთულ რეგულაციებს. სახელმწიფო ფინანსური რესურსები მუდმივად უნდა გაიზარდოს, რათა სისტემა გახდეს ნამდვილად უნივერსალური და უზრუნველყოს ყველა საჭირო სამედიცინო მკურნალობა მთელი მოსახლეობისთვის. ფარმაცევტული პროდუქტები განისაზღვრა, როგორც სფერო, სადაც შეიძლება სისტემის შიგნით რესურსების დაზოგვა სექტორის კონკურენტუნარიანობის გაზრდით და ჯენერიკის ჩანაცვლების პოლიტიკის, ასევე ჯანმრთელობის ტექნოლოგიების შეფასების დანერგვით. ეს განსაკუთრებით მიმზიდველია, რადგან ქმნის დანაზოგს ჯანდაცვის სისტემისთვის და ხელს უწყობს ინოვაციებს, ამასთან უზრუნველყოფს მოსახლეობის წვდომას მაღალი ხარისხის ფარმაცევტულ საშუალებებზე. თუმცა, გრძელვადიან პერსპექტივაში, (ზომიერად) პროგრესული საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბებას ალტერნატივა არ აქვს, რათა დაინერგოს ისეთი ყოვლისმომცველ ჯანდაცვის სისტემა, როგორც ევროკავშირის ქვეყნებშია.
- უნდა შეიქმნას სავალდებულო შენატანებზე დამყარებული უმუშევრობის დაზღვევა, რომელიც გასცემს შემოსავლის შემცველ შეღავათებს უმუშევრობის შემთხვევაში, განსაზღვრული ვადით. უმუშევრობის უფრო ხანგრძლივი პერიოდის შემთხვევაში, ადამიანები გადავლენ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში. ამას თან უნდა ახლდეს მინიმალური ხელფასის პოლიტიკა, რომელიც ეფექტურად აღმოფხვრის სიღარიბეს დასაქმების პერიოდში. ამ პირობებში, სიღარიბე ამჟამად იქნება დაკავშირებული ხანგრძლივ უმუშევრობასთან და, შესაბამისად, მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას უნდა ახლდეს დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები. თუმცა, საქართველოში უმუშევრობის ფორმები ჯერ კიდევ ნაკლებად გასაგებია და დამატებითი შესწავლაა საჭირო, რათა ადეკვატურად იყოს გათვალისწინებული, როგორც შრომის მიწოდების, ისე შრომის მოთხოვნის მხარის სტიმულები. ამ კუთხით უნდა დაინერგოს ზოგადი მინიმალური ხელფასი.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Ayaß, W., Rudloff, W. and Tennstedt, F.** (2021). Sozialstaat im Werden. Band 1: Gründungsprozesse und Weichenstellungen im Deutschen Kaiserreich. Mainz: Franz Steiner Verlag.
- Babidge, W.J.** (2021). Global HTA: Past, present, and future. *Medical Writing* 30(3), 16-21.
- Barr, N.** (2000). Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. IMF Working Paper WP/00/139. Online: <http://dx.doi.org/10.5089/9781451856033.001>.
- Blank, F.** (2020). Rentenpolitik: Wo stehen wir? In: Blank, F./Hofmann, M./Buntenbach, A. (Eds.): Neustart in der Rentenpolitik. Analysen und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, 11-24.
- Blömer, M., Fuest, C. and Peichl, A.** (2019). Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV? *Wirtschaftsdienst* 99 (4), 235-255.
- Bregman, R.** (2020). *Humankind. A Hopeful History*. London et al.: Bloomsbury.
- Card, D. K.** (2016). Active labour market policies and longterm unemployment. in: Jansen, S.B.: *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and remedies*. CEPR Press.
- Chetty, R.** (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of political Economy*, 116(2), 173-234.
- Deutsche Bundesbank** (2019). Monatsbericht Oktober 2019, 71 (10).
- European Commission** (2009). *Pharmaceutical Sector Inquiry Final Report*. online: https://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/staff_working_paper_part1.pdf.
- Friedrichsen, J., and Schmacker, R.** (2019). Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen. *DIW Wochenbericht*, 26/2019. online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.632756.de/19-26-1.pdf.
- Georgian National Competition Agency** (2021). *The Interim Report of Pharmaceutical Market Monitoring*. online: <https://admin.competition.ge/uploads/0ad11659bd5645488c3d782db1e114a5.pdf>.
- Gerlinger, T.** (2015). Selbstverwaltung in der Sozialversicherung - Ein Überblick. In: Mülheims, L. et al. (Eds.): *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, Wiesbaden: Springer VS, 747-762.
- GKV Spitzenverband** (2021). *Kennzahlen der gesetzlichen Krankenversicherung*, Berlin.
- Goginashvili, K., Nadareishvili, M. and Habicht, T.** (2021). Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Georgia (No. 9789289055802). World Health Organization. Regional Office for Europe.
- Government of Georgia** (2021). *Program for 2021 – 2024 Towards Building a European State*. online: http://gov.ge/files/41_79014_435561_govprogram.pdf
- Greve, B.** (2020). *Myths, Narratives and Welfare States. The Impact of Stories on Welfare State Development*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Hutsebaut, M.** (2017). *Pension System Reform in Georgia - Comments and Alternatives*. Tbilisi: FES South Caucasus Office. online: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/13980.pdf>.
- ILO.** (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. International Labour Organization.
- ILO.** (2020). *Assessment of the Social Protection System in Georgia - Final Report*. International Labour Organization.
- IMF.** (2021). 2021 Article IV Consultation - Press release. Country Report No. 21/215.
- Köhler, M. and Christoph, A.** (2021). Early benefit assessment of new drugs: The impact on healthcare in Germany, *Medical Writing* 30(3), 22-26.
- Krause, M. and Uhlig, M.** (2012). Transitions in the German labor market: Structure and crisis, *Journal of Monetary Economics* 59 (1), 64–79
- Krebs, T.** (2019). *Mythos Hartz IV, Makronom from June, 11, 2018*. online: <https://makronom.de/arbeitsmarkt-analyseauswirkungen-reform-mythos-hartz-iv-2-26821>
- Lindner, I.** (2020). *Systembedingte Altersarmut?! Eine ordnungspolitische Analyse der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf ihre Funktionserfüllung für die (Pflicht-)Versicherten 1957-2001*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Loayza, N.** (2018). *Informality: why is it so widespread and how can it be reduced?*. World Bank Research and Policy Briefs (133110).
- Mackscheidt, K. and Maier-Rigaud, R.** (2020). *Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung*, FiFo Discussion Paper, 20(01). online: <http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-dp%2020-01%20mackscheidt%20und%20maier-rigaud.pdf>.
- Maier-Rigaud, R.** (2009). *Global Pension Policies. Programs, frames and paradigms of the World Bank and the International Labour Organization*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Meinhardt, V.** (2018). *Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung*. IMK Study Nr. 60.
- Meerendonk, A. van de** (2021). *Financing*, in: Schüring, E./Löwe, M. (Eds.) *Handbook on social protection systems*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 137-149.
- Meerten, H. van and Zanden, J. van** (2021). *Shaping the future of retirement: Aspects of sustainability*, *European Journal of Social Security* 23(3), 200-210.
- NSOG.** (07 2021). *National Statistics Office of Georgia*. online: <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/192/living-conditions>
- Obinger, H. and Schmitt, C.** (2021). *Unemployment insurance in the Global South since 1950: Drivers of policy adoption*. *Global Social Policy*, 14680181211049654.
- Piketty, T., Saez, E. and Stantcheva, S.** (2014). *Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities*. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1), 230-71.
- Renahy, E., Mitchell, C., Molnar, A., Muntaner, C., Ng, E., Ali, F. and O'Campo, P.** (2018). *Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review*. *The European Journal of Public Health*, 28(2), 269-275.
- Ring, P., Ervik, R. and Lindén, T.S.** (2020). *Justifying pension reforms: Comparing policy discourses in Norway and the UK*. *European Journal of Social Security*, 22(3), 306-326.
- Rudloff, W.** (2021). *Vorreiter und Nachahmer? Deutschland in der internationalen Sozialpolitik*, in: Ayaß, W./Rudloff, W./Tennstedt, F. (Eds.) *Sozialstaat im Werden. Band 2: Schlaglichter und Grundfragen*. Mainz: Franz Steiner Verlag, 311-368.
- Saez, E.** (2016). *Taxing the Rich More: Preliminary Evidence from the 2013 Tax Increase*. NBER Working Paper.
- Schiller, A. von** (2021). *Taxation and Social Protection*, in: Schüring, E./Löwe, M. (Eds.) *Handbook on social protection systems*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 276-288.

Unicef (2018). The Well-Being of Children and their Families in Georgia: Georgia Welfare Monitoring Survey Fifth Stage 2017. Welfare Monitoring Survey Series, Survey Analysis No. 5. Tbilisi.

Urotadze, J. (2020). Challenges of Georgia's Pension System. Polish Pol. Sci. YB, 49, 171.

Van den Berg, G. J., Uhlendorff, A. and Wolff, J. (2017). Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht, 5/2017.

Walwei, U. et al. (2019). Hartz IV – Reform einer umstrittenen politischen Maßnahme, Wirtschaftsdienst, 99(4). Heidelberg: Springer, 235-255.

Wieseler, B. et al. (2019). New drugs: where did go wrong and what can we do better? BMJ 2019; 366:14340. online: <https://doi.org/10.1136/bmj.14340>.

Witte, J. and Greiner, W. (2021). Arzneimittelpreise aus gesellschaftlicher Perspektive, in: Schröder H. et al. (Eds.) Arzneimittel-Kompass 2021, Berlin und Heidelberg: Springer, 3-17. online: https://doi.org/10.1007/978-3-662-63929-0_1.

Wolf, M. (2021): Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken. IAB-Forum 24. Juni 2021. online: <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaef-tigungsqualitaet-auswirken>.

აბრევიატურები

ALMP	შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა
CBP	ბავშვის შედავათების პაკეტი
EMA	ევროპის მედიკამენტების სააგენტო
HTA	ჯანდაცვის ტექნოლოგიების შეფასება
INN	საერთაშორისო არასაკუთრების სახელი
IQWiG	ჯანდაცვის ხარისხისა და ეფექტურობის ინსტიტუტი
OOP	ნაღდი ანგარიშსწორება / არაანაზღაურებადი ხარჯები
PAYG	წინასწარი გადახდა
PMT	შემოსავლის (საჭიროების) შეფასება
RCTs	რანდომიზებული კონტროლირებადი კვლევები
SGB	გერმანული სოციალური კოდი (Sozialgesetzbuch)
SHI	კანონით დადგენილი ჯანმრთელობის დაზღვევა
TSA	მიზნობრივი სოციალური დახმარება
UHCP	საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა

ავტორების შესახებ

რემი მაიერ-რიგო არის სოციალური პოლიტიკის პროფესორი ბონ-რაინ-ზიგის გამოყენებითი მეცნიერებების უნივერსიტეტში. კიოლნის უნივერსიტეტში (სადაც ასევე ეკავა კვლევითი თანამდებობები) პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორის ხარისხის მიღების შემდეგ, სამი წლის განმავლობაში მუშაობდა ფარმაკოლოგიისა და ჯანდაცვის განყოფილებაში, ევროკომისიის კონკურენციის გენერალურ დირექტორატში. არის ჟურნალის „სოციალური ეკონომიკა და საერთო კეთილდღეობა“ (Journal of Social Economy and Common Welfare) სარედაქციო კოლეგიის წევრი. მისი ძირითადი კვლევითი ინტერესები მოიცავს სოციალური უსაფრთხოების სისტემებს (კერძოდ, ჯანდაცვასა და პენსიებს), სოლიდარობისადმი დამოკიდებულებების შეცვლას ციფრული ინოვაციების კონტექსტში (როგორცაა ჯანმრთელობის აპლიკაციები და ტანსაცმელი/აქსესუარები), და ევროკავშირის ჯანდაცვისა და სამომხმარებლო პოლიტიკა.

სიმონა ჰელმსმიულერი (პოლიტიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, მანჰაიმის უნივერსიტეტი, დიპლომი მათემატიკაში, ზაარლენდის უნივერსიტეტი) არის ლექტორი ბონ-რაინ-ზიგის გამოყენებითი მეცნიერებების უნივერსიტეტში, სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის ფაკულტეტზე, ასევე თავისუფალი კონსულტანტი და მკვლევარი. 2010 წლიდან იგი ჩართულია განვითარების თანამშრომლობაში, ძირითადად კონსულტაციას უწევს პროექტებს აზიის, ახლო აღმოსავლეთისა და ჩრდილოეთ აფრიკის (MENA) რეგიონებში. როგორც მკვლევარი, ის ყურადღებას ამახვილებს განვითარებად ქვეყნებში სოციალური დაცვის პროგრამების დეტალურ შეფასებაზე, მათ შორის პაკისტანში ღარიბ სეგმენტებზე მორგებულ ჯანმრთელობის დაზღვევის სქემაზე და ფულადი სახსრების გადარიცხვის პროგრამებზე ეკვადორსა და სამხრეთ აფრიკაში.

იმპრესარიუმი

ფრიდრიხ ებერტის ფონდი | თბილისის ოფისი
 ნინო რამიშვილის ქ., 1 ჩიხი, სახლი 1
 0179 თბილისი | საქართველო

პასუხისმგებელი პირი:
 ფელიქს ჰეტი | სამხრეთ კავკასიის
 რეგიონული ოფისის დირექტორი
 ტელ.: +995 32 225 07 28
<http://southcaucasus.fes.de/>

პუბლიკაციის შესაკვეთად დაგვიკავშირდით:
stiftung@fesgeo.ge

დაუშვებელია ფონდის მიერ გამოცემული
 მასალების ფონდის წერილობითი თანხმობის
 გარეშე კომერციული მიზნით გამოყენება.

სოციალური დაცვის რეფორმა საქართველოში გერმანიის პრინციპები და პერსპექტივები



სოციალური დაცვა მოითხოვს მკაფიო და თანმიმდევრულ სტრუქტურას. ეკვივალენტობის პრინციპზე დაფუძნებული კონტრიბუციული სოციალური დაზღვევა არის ადეკვატური და ეფექტური სტრუქტურა, რომლის უპირველესი მიზანაც შემოსავლის ჩანაცვლებაა. იმ შემთხვევებში, როდესაც უმთავრესი მიზანია უნივერსალური სერვისების მიწოდება საჭიროების პრინციპის შესაბამისად, სასურველია საგადასახადო დაფინანსება.



ამ სტრუქტურიდან გამომდინარე, რეკომენდებულია საქართველომ გააძლიეროს სოციალური დაზღვევის სისტემა. საქართველოს შეიძლება ძალიან გამოადგეს წინამდებარე კვლევაში აღწერილი გერმანული გამოცდილება, განსაკუთრებით პენსიებისა და დროებითი უმუშევრობის დახმარების მიმართულებით. ჯანდაცვის სისტემამ უნდა გააგრძელოს გადასახადებით დაფინანსებული საყოველთაო ზრუნვის ხაზი, მიუხედავად იმისა, არსებობს თუ არა ინდივიდუალური გადახდის უნარი. მედიკამენტებთან დაკავშირებული რეგულაცია საიმედო გზაა ჯანდაცვის სისტემის შიგნით ფინანსური რესურსების გამოსათავისუფლებლად, ამასთან, ის განაპირობებს მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფას. მთლიანობაში, სოციალური რეფორმების ფინანსური საფუძველი უნდა გამყარდეს პროგრესული საგადასახადო სისტემის დანერგვით.



უმნიშვნელოვანესია კომუნიკაციებისმიერი რეფორმის სარგებლიანობის თაობაზე. დადებითი ფაქტობრივი ნარატივები უნდა იქნეს გამოყენებული მკაფიო და თანმიმდევრული რეფორმის სტრუქტურის მხარდასაჭერად. სამთავრობო და ადმინისტრაციული ინსტიტუტების სამართლიანობა და სანდოობა არის გასაღები საზოგადოების ფართო მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.

მეტი ინფორმაცია იხილეთ ბმულზე:
<https://southcaucasus.fes.de/>