

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა და მისი თავსებადობა ევროპულ მოდელთან

ნაზი ჭიკაიძე,
ეკონომიკის დოქტორი
სტუ-ს ასოც. პროფესორი

ნატო თუშიშვილი
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და სტაბილურ განვითარებაზე, ასევე მიზანმიმართულ და მეცნიერულად ჩამოყალიბებულ სტრატეგიაზე დაფუძნებული სოციალური პოლიტიკა წარმოადგენს მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდისა და თანამედროვე ცივილიზებული ქვეყნების ცხოვრების დონესთან მიახლოების გარანტს. ჩვენთვის, როგორც ევროკავშირის სამომავლო წევრობაზე ორიენტირებული ქვეყნისათვის, ადრე თუ გვიან აუცილებელი გახდება ევროპულ სისტემებთან მაქსიმალური დაახლოება. ეს შეეხება ქვეყნის განვითარების ყველა მნიშვნელოვან სფეროს: პოლიტიკას, ეკონომიკას, განათლებას, ჯანდაცვასა და სოციალურ უზრუნველყოფას, გარემოს დაცვას, კვლევით და ინოვაციურ საქმიანობას, სავაჭრო ურთიერთობებს და ა.შ.

სოციალური დაცვის სისტემის ინტეგრირება უნდა მოხდეს ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაში. სოციალური პოლიტიკა უნდა ეფუძნებოდეს და ეკონომიკური სისტემის ლოგიკურ გაგრძელებას წარმოადგენდეს. ქართული სახელმწიფოს მიზანი უნდა იყოს, უნივერსალიზმზე და განვითარებაზე ორიენტირებული სოციალური დაცვის პოლიტიკის ჩამოყალიბება. ეფექტურად მომუშავე სოციალური პოლიტიკა, თანამედროვე ქვეყნის ხერხემალი და აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს.

საკვანძო სიტყვები: სოციალური პოლიტიკა, სოციალური დაცვა, სიღარიბე, საპენსიო რეფორმა; სოციალური სამართლიანობა.

Georgian System of Social Protection and Its Compatibility with European Model

Nazi Chikaidze
Doctor of Economics,
Associate Professor of GTU

Nato Tushishvili,
Phd Doctorate

Summary

Social policy, that is based on state's economic growth and stable development, as well as purposeful and scientifically justified strategy, guarantees growth of social welfare and approximation to life quality of modern civilized countries. For us, as for a country oriented on membership of European Union, maximal approximation to European systems will be necessary sooner or later. Every important sector of state development will be altered: politics, economics, education, health protection, social protection, environment protection, research and innovative activities, trade relationships, etc.

System of social protection must be integrated into strategy of economical development. Social policy must be based on and be logical extension of an economical system. Aim of Georgian state must be establishment of policy of social protection oriented on universalism and development. Efficient social policy is principal and necessary component of the modern state.

Keywords: social policy, social protection poverty, pension reform social justice

* * * * *

სოციალური დაცვის სისტემის გარდაქმნის საკითხი ევროპის ყველა ქვეყანაში დღის წესრიგის სათავეში დგას. ამის მიზეზები საყოველთაოდ ცნობილია: გლობალიზაცია, ევროპეიზაცია და სოციალური უზრუნველყოფის ადაპტაცია ახალ პირობებთან როგორც ეროვნულ, ასევე საერთო ევროპულ დონეებზე. მიუხედავად ევროკავშირისკენ ჩვენი სწრაფვისა და ამ გზაზე მიღწეული წარმატებებისა, საქართველო სოციალურ და ეკონომიკურ ასპექტში

ჯერ კიდევ შორსაა ცნობილი ევროპული სოციალური მოდელისგან, რომელიც ევროპის სწრაფი რეკონსტრუქციის და ეკონომიკური ბუმის საფუძველს წარმოადგენს. რას ნიშნავს ევროპის სოციალური მოდელი? ხშირად მას ამერიკულ ცხოვრების წესსა და ამერიკული ოცნების კონცეფციას უპირისპირებენ. თუმცა უფრო კონკრეტულად ის რამოდენიმე ასპექტს მოიცავს. პირველ რიგში, ის დაფუძნებულია ფუნდამენტურ სამოქალაქო უფლებებზე, რაც ღირსეული დასაქმებისა და გაერთიანებებში განევრის უფლებას მოიცავს. მეორე: ეს არის მთავრობა, რომელიც ცდილობს უზრუნველყოს სრული დასაქმება, აქვს აქტიური როლი ეკონომიკაში — შრომის ბაზრის მართვაში ადამიანური რესურსების განვითარების ხელშეწყობით. მესამე: ევროპის სოციალური მოდელი გამოირჩევა მენეჯმენტსა და შრომას შორის დიალოგის მაღალი ხარისხით, რაც ხორციელდება სოციალური დიალოგის მექანიზმის გამოყენებით, სადაც აქტიურად არიან ჩართული დამსაქმებელთა წარმომადგენლები და პროფესიული კავშირები. მეოთხე: ეს არის პროგრესული საგადასახადო პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია სიმდიდრის სამართლიან, სოლიდარულ და ეფექტურ რედისტრიბუციაზე. მეხუთე: შრომითი უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვა მრავალფუნქციური და ძლიერი შრომის ინსპექციის მეშვეობით. მეექვსე: უმუშევრობისა, სოციალური დაზღვევისა და დაცვის პროგრამები. და ბოლოს: თაობებს შორის სოლიდარობის პრინციპზე დაფუძნებული საპენსიო სისტემები. ევროპის ქვეყნები ამ სოციალური მოდელის სხვადასხვა ასპექტებს აქცევენ გამორჩეულ ყურადღებას. ამის მიხედვით გამოიყოფა ოთხი ტიპის საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო. ნორდიკული, ბრიტანული, კონტინენტური და სამხრეთ ევროპული (ხმელთაშუა ზღვის).

მიუხედავად დეკლარირებული მიმართულებებისა, სოციალური სახელმწიფოსკენ და სოციალურად ორიენტირებული ბიუჯეტის არსებობისა, როგორც გამოჩნდა საქართველოს ძალიან სერიოზული ჩამორჩენა აქვს ამ მიმართულებით ევროპასთან. საინტერესო იქნება იმის გაანალიზება, თუ რა ეტაპზე ვიმყოფებით ამჟამად და რა გზით უნდა გავაგრძელოთ განვითარება. დღეისთვის მმართველობის ხარჯები მნიშვნელოვნად შემცირებულია. ჯერ კიდევ 5—6 წლის წინ, საქართველოს ბიუჯეტის ხარჯები სოციალური დანიშნულებით (განათლება და მეცნიერება, ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა) მთელი საბიუჯეტო ხარჯების 1/3—ს არ აღემატებოდა. 2016 წლის ბიუჯეტში ასეთი ხარჯები 48 % ს შეადგენს. თუმცა, ევროპულ სტანდარტთან შედარებით ეს მაჩვენებელი კვლავ მცირეა, იქიდან გამომდინარე, რომ ევროკავშირის წამყვანი ქვეყნები სოციალურ ხარჯებზე დაახლოებით ბიუჯეტის 70%-ზე მეტს ხარჯავენ. მიუხედავად სოციალური ინიციატივებისა საქართველოში, მთავრობას თითქმის არ აქვს ეკონომიკური პოლიტიკა, რაც მდგომარეობს იმაში,

რომ გრძელდება ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის მანტრა სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩაურევლობის შესახებ. ევროპის ქვეყნებში კეთილდღეობის სახელმწიფოები და სოციალური დაცვის სისტემები სწორედ სოციალური სახელმწიფოს განვითარებაზე ორიენტირებული ეკონომიკური პოლიტიკით ჩამოყალიბდა. ვითარება, როდესაც ერთმანეთის პარალელურად არსებობს ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკა და მზარდი სოციალური პროგრამები არ არის ნორმალური და რაც მთავარია, ამგვარმა მიდგომამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას თავად ამ პროგრამების განხორციელებას, განსაკუთრებით გრძელვადიან პერსპექტივაში.

ცხოვრების ხარისხის მკვეთრი დაქვეითების საფრთხის შესამცირებლად სახელმწიფომ გადანაწილა მზარი დაეჭირა სოციალური რისკების მენეჯმენტის ყველა შესაძლო ადეკვატური მექანიზმის ამოქმედებისთვის. სახელმწიფო, რადგან არ იყო მზად ამ ტვირთის ასაღებად, გადანაწილა სულ უფრო გაეზარდა ისეთი ინსტიტუტების როლი როგორებიც არის ბაზარი და ოჯახი. მართალია სოციალური დახმარებები კატეგორიების მიხედვით იქნა დაყოფილი, თუმცა ამ პერიოდში საქართველოში პირველად იწყება მიზნობრივი სოციალური დახმარებების დანერგვა. სახელმწიფო მკაფიოდ აფიქსირებს, რომ უნივერსალური, კეთილდღეობის ამაღლების სოციალური დაცვის მექანიზმების ნაცვლად მისი პრიორიტეტია იმ მოქალაქეების ღირსეულ ცხოვრებასა და სოციალურ ინტეგრაციაზე ზრუნვა, რომლებსაც ობიექტური მიზეზების გამო არ შესწევთ უნარი შეიძინონ სოციალური დაცვა. ეს მიდგომა გახდა საფუძველი ვარდების რევოლუციის შემდგომ განხორციელებული ლიბერალური რეფორმების, რომელიც უფრო ინსტიტუციონალიზებულ და თანმიმდევრულ ხასიათს ატარებდა. 2006 წლიდან იწყება დღეს მოქმედი მიზნობრივი სოციალური დახმარებების პროგრამის ფუნქციონირება. ეს მიდგომა ყველაზე ახლოს ლიბერალურ ანგლო-საქსურ მოდელთან არის. სახელმწიფო საკუთარ ვალდებულებას მოქალაქეს სოციალური დახმარება აღმოუჩინოს ხედავს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ის სოციალური აგენტის შეფასებით სოციალურად დაუცველის სტატუსს მიიღებს. სოციალური დახმარების სისტემა წარმოადგენს სოციალურ მაშველ ბადეს, რაც ნიშნავს რომ თუკი მოქალაქე სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ აღმოჩნდება მისი უკანასკნელი მაშველი სწორედ ეს სოციალური დახმარებაა. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა ძირითადად ორი კომპონენტისგან მიზნობრივი სოციალური დახმარებებისა და ასაკობრივი პენსიისგან შედგება. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს ფაქტიურად არ გააჩნია პრევენციული მექანიზმი და პოლიტიკა, რომ თავიდან ააცილოს საკუთარ მოქალაქეებს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ აღმოჩენა. ამასთან, სოციალურად დაუცველის სტატუსის მიღების შემდეგ არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც მოახდენს ამ ადამიანების აქტიურ სამუშაო ძალაში დაბრუნებას და მათ სოციალურად

დაუცველთა ბაზიდან ამოსვლას. მიუხედავად იმისა, რომ საწყის წლებში მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მეშვეობით შემცირდა სიღარიბის მაჩვენებლები, ამჟამად საჭიროა არსობრივი ცვლილების განხორციელება, რადგან სისტემა არაეფექტურად აგრძელებს ფუნქციონირებას და ჩიხისაკენ მიემართება რასაც რამოდენიმე მიზეზი განაპირობებს: პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს ის, რომ წლების მანძილზე ვერ ხერხდება მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებთა რაოდენობის შემცირება. კიდევ უფრო დიდია რეგისტრირებულთა რიცხვი. სამართლიანობისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ აქ, ისიც მოქმედებს რომ აინია დახმარების მიმღებთა სარეიტინგო ქულა, მაგრამ სისტემური გავლენის უარყოფა მაინც არ არის მართებული. ამდენად, მიზნობრივი სოციალური დახმარებების სისტემა ასრულებს მხოლოდ სოციალური მაშველი ბადის ფუნქციას და ინარჩუნებს სტატუს-კვოს. მეორე მიზეზი არის უთანასწორობის მაღალი მაჩვენებელი. ჯინის კოეფიციენტის მიხედვით, საქართველოში უთანასწორობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი სწორედ მიზნობრივი დახმარებების ამოქმედების შემდეგ დაფიქსირდა. საზოგადოების უღარიბესი ნაწილი მიჯაჭვულია სოციალური დახმარების სისტემას. მათ არ აქვთ სხვა შესაძლებლობა და სოციალური მობილობის შანსი, რაც უთანასწორობის დრამატულ მაჩვენებელს ქმნის, რომელიც ლათინური ამერიკის სიღარიბით გამოირჩეული ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელთან არის მიახლოებული. მესამე მიზეზია სიღარიბის და სტიგმის ზრდა, რომელიც განსაკუთრებით არის დამახასიათებელი მიზნობრივი დახმარებებისათვის. სტიგმა ორმხრივია როგორც საზოგადოების მხრიდან ყველაზე ღარიბი თანამოქალაქეების მიმართ, ასევე თავად ამ ადამიანების მხრიდანაც, რომლებსაც უჭირთ საკუთარი თავის სრულფასოვან მოქალაქეებად აღქმა და საზოგადოებაში ინტეგრაცია, სამუშაოს დაწყება, სოციალურად დაუცველის სტატუსისგან თავის დაღწევა და წარმატების მიღწევა. სოციალურად დაუცველთა რიცხოვნობის, სიღარიბის და უთანასწორობის შემცირება, დამკვიდრებული სტიგმების აღმოფხვრა, ეს ის უმთავრესი პრობლემებია რომელთა დაძლევისა და მიზნობრივი სოციალური დახმარებების სისტემა ვერ ახერხებს. ფაქტობრივად ძალიან დიდი თანხა რომელიც ბიუჯეტიდან ამ პროგრამის დასაფინანსებლად მიემართება არაეფექტურად იხარჯება, რადგან ვერ ხერხდება პროგრამის უმთავრესი მიზნების რეალიზება, სიღარიბის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლა და სოციალურად დაუცველების რაოდენობის შემცირება. წლიდან წლამდე, საქართველოს საბიუჯეტო შესაძლებლობების მიხედვით უზარმაზარი თანხები იხარჯება, მხოლოდ იმაში რომ ამ ადამიანებისთვის სოციალური მაშველი ბადეს სახით იქნას დახმარება აღმოჩენილი. რაც თავისთავად სახელმწიფოს მძიმე ტვირთად აწევს.

სოციალური დაცვის სისტემის ინტეგრირება უნდა მოხდეს ეკონომიკური განვითარების სტრატე-

გიაში. სოციალური პოლიტიკა უნდა ეფუძნებოდეს და ეკონომიკური სისტემის ლოგიკურ გაგრძელებას წარმოადგენდეს. ამასთან ამ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იქნას ფართო მონაწილეობა საზოგადოების ყველა ჯგუფის, მათ შორის ამ შემთხვევაში ყველაზე არსებითია სოციალურად დაუცველების მონაწილეობა. რათა მოხდეს მათი მობილობა და სოციალურად დაუცველთა სტატუსის მქონე პირთა შემცირება. მონაწილეობის ფართოდ უზრუნველყოფა აგრეთვე ხელს შეუწყობს სტიგმების დამარცხებასა და გაქრობას. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ბავშვთა სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა. ბავშვთა საკითხებში უნივერსალისტური მიდგომა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რათა დასაწყისშივე იქნას თავიდან აცილებული უთანასწორობა. ბავშვთა შორის სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელი განაპირობებს რომ მათი შანსები წარმატების მისაღწევად მინიმალურია და შესაბამისად სიღარიბის კვლავწარმოებას ახდენს. სოლიდარობისა და სოციალური სამართლიანობის ცნებები არის ის მთავარი კომპონენტი და გამაერთიანებელი რაც ამ მიდგომების განხორციელებას შესაძლებელს ხდის. ამდენად ჩვენ ამჟამად გვაქვს ორ კომპონენტის სოციალური დაცვის სისტემა რომელიც ვერ ახერხებს თავისი ფუნქციების ეფექტურად შესრულებას და საუკეთესო ვარიანტში მხოლოდ სტატუს-კვოს ინარჩუნებს ან სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ფიზიკურად გადარჩენას ახერხებს წლიდან წლამდე. იმასათვის რომ ვითარება შეიცვალოს საჭიროა უფრო კომპლექსური პოლიტიკის შემუშავება, ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის უფრო მჭიდრო კავშირი. ქართული სახელმწიფოს მიზანი უნდა იყოს, უნივერსალიზმზე და განვითარებაზე ორიენტირებული სოციალური დაცვის პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც უფრო მეტ კომპონენტს მოიცავს ვიდრე მხოლოდ სოციალური დახმარებები და პენსიები. ამგვარი განვითარებაზე ორიენტირებული სოციალური დაცვის სისტემა პრევენციას უნდა ახდენდეს, რომ მოქალაქე სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ არ აღმოჩნდეს. ხოლო თუკი ამ მიზნის მიღწევა ვერ მოხერხდა, მოქალაქეს საშუალებას უნდა აძლევდეს, რომ არა მხოლოდ სოციალური მაშველი ბადით ისარგებლოს და თვითგადარჩენა შეძლოს, არამედ მოახერხოს სოციალურად დაუცველის სტატუსიდან თავის დაღწევა. ეს მიდგომები უნდა გახდეს ქართული კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფორმირების საფუძველი, რადგან გამართული კეთილდღეობის სისტემები და ეფექტურად მომუშავე სოციალური პოლიტიკა, ყველა წარმატებული, თანამედროვე ქვეყნის ხერხემაღს და აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს.

საქართველოში, მიუხედავად პოზიტიური ცვლილებებისა, ჯერ კიდევ სერიოზული პრობლემები არსებობს მენეჯმენტსა და შრომას შორის ურთიერთობებში. მიუხედავად სოციალური დიალოგის პრაქტიკის დანერგვისა, ის ეფექტურად ვერ ფუნქციონირებს, რასაც ბევრი მიზეზი აქვს, დაწყებული

ამგვარი ინსტიტუტის ფუნქციონირების ტრადიციის არარსებობით, მათში მონაწილე აქტორების არასაკმარისი სიძლიერისა და მთავრობის არასრული პოლიტიკური ნებით დამთავრებული. ერთ—ერთი ყველაზე სერიოზული პრობლემაა, რომ საქართველოს ჯერ კიდევ აქვს ე.წ. ბრტყელი საგადასახადო სისტემა თვითრად 20% საშემოსავლო გადასახადის სახით. პროგრესული გადასახადებისა და სტიმულირებაზე ორიენტირებული ფისკალური პოლიტიკის გარეშე შეუძლებელია სოლიდარული და სოციალურად ორიენტირებული საზოგადოებისა და სახელმწიფოს შექმნა. საქართველოში. საქართველოში აგრეთვე არ მოქმედებს უმუშევრობის დაზღვევა, ამასთან ერთად არ არსებობს მთავრობის მიერ განხორციელებული შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა რომელიც მიმართული იქნება უმუშევრობის შემცირებისკენ. ამ ვითარებაში ბუნებრივია სახეზე გვაქვს უმუშევრობისა და სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელი. ერთადერთ მექანიზმად რჩება სოციალური დაზღვევის პროგრამა ყველაზე გაჭირვებული მოქალაქეებისთვის. თუმცა, ეს თანხები ფაქტიურად არაუკუგებადი ხარჯებია და მთავრობის ამოცანა უნდა იყოს დასაქმებისკენ მიმართოს ეს თანხები რათა შეამციროს სოციალური დაზღვევის ხარჯები, ბოლოს საქართველოში ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა საპენსიო რეფორმა. ჯერ კიდევ არ გადავსულვართ დაგროვებით საპენსიო სისტემაზე. არსებობს გეგმები ტრანზიციისა თუმცა ეს გეგმაც აჩენს კითხვებს თუ რამდენად იქნება დაცული მასში თაობათა შორის სოლიდარობის პრინციპი, რაც ფუნდამენტურია ევროპული სოციალური მოდელის მიხედვით. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე არსებობს სერიოზული პრობლემები, რომლებიც მიუხედავად პოზიტიური ცვლილებებისა მთავრობისა და საზოგადოების მიმდინარე გამონვევებს წარმოადგენენ.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. . http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=&sec_id=941
2. <http://www.moh.gov.ge/>
3. . <http://ec.europa.eu>
4. www.rs.ge
5. Read more at:
<http://european.ge/ramdenad-axlos-vart-evropastan/>

Copyright © European.ge