

სოციალური დაცვის სისტემა და მისი განვითარების ტანდენციები საქართველოში

დიანა უგლავა
აკაკი წერეთლის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის დოქტორანტი

რეზიუმე

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება და პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ საბაზრო ურთიერთობები თავისი განვითარების ფარგლებში წარმოქმნის თავის საპირისპირო-გარანტირებულ სოციალურ დაცვას შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე მოსახლეობისთვის. საბაზრო ურთიერთობების შედეგებია: არასტაბილურობა, რომელიც იწვევს მოთხოვნას სტაბილურობაზე; შემოსავლების დიფერენციაცია - იწვევს მოთხოვნას უფრო სამართლიან შემოსავლების გადანაწილებაზე; ინფლაცია - ფასების დარეგულირებას; უმუშევრობა - სოციალურ გარანტიებს და ა. შ.

სოციალური დაცვა არის სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის გამოხატვის ფორმა, მიმართული მოსახლეობის გარკვეული კატეგორიის მატერიალური უზრუნველყოფისკენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და სპეციალური არასაბიუჯეტო ფონდებიდან იმ შემთხვევაში, თუ აღიარდება სახელმწიფოს მიერ სოციალურად მნიშვნელოვნად, რათა მოხდეს სოციალური მდგომარეობის გათანაბრება საზოგადოების ყველა წევრს შორის.

ტერმინი „სოციალური დაცვა“ პირველად გამოყენებულ იქნა სოციალური დაცვის შესახებ კანონში, ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1935 წელს, რომლის მიხედვითაც იქნა დაწესებული ასაკობრივი პენსია და უმუშევრობის შემწეობა. მოგვიანებით მასში იქნა შეტანილი ღარიბთა, შშმ პირების და ობოლთა დახმარება. მას შემდეგ ეს ტერმინი ფართოდ გავრცელებული გახდა სხვა ქვეყნებში და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციაში. სამეცნიერო ლიტერატურაში „სოციალური დაცვა“ არ არის ცალსახად ფორმულირებული, რადგან ეს დამოკიდებულია, თუ რა პოზიციით იქნება გახილული ის - სამეცნიერო კუთხით, დამხმარე პროგრამის სახით თუ

შემოსავლების სინთეზის თვალსაზრისით.

ყველაზე სრულყოფილ მნიშვნელობას სოციალურ დაცვას ანიჭებს მიდგომა, რომელიც აერთიანებს სასწავლო კატეგორიას და პრაქტიკულ მნიშვნელობას. მაგალითად, სოციალური დაცვა მოიცავს სოციალურ ურთიერთობათა სისტემას, ზომებს და სამართლებრივ გარანტიას, რომელიც დაიცავს საზოგადოების ნებისმიერ წევრს ეკონომიკური, სოციალური და ფიზიკური დეგრადაციის გამო კეთილდღეობის, ჯანმრთელობის მოულოდნელი და მკვეთრი გაუარესებისაგან, რისი მიზეზითაც ვერ ახერხებს სამუშაო ძალეობისა და სამოქალაქო ვალდებულებების რეალიზაციას.

საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას თან ახლავს სახელმწიფოს სოციალურ სფეროში პრობლემების წარმოქმნა, რაც დაკავშირებულია მოსახლეობის განსხვავებულ შემოსავლებთან ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორში. სახელმწიფო, თავის მხრივ ცდილობს მინიმუმამდე დაიყვანოს საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის უარყოფითი შედეგები და ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მიმართულებას აქ წარმოადგენს სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების სოციალური დაცვა.

საკვანძო სიტყვები: სოციალური დაცვა, სოციალური დახმარება, სოციალური რისკი, პენსია, სახელმწიფო ბიუჯეტი

შესავალი

ხანდაზმულობის ასაკი გვიანი ზრდასრულობის პერიოდში, 60–65 წლიდან იწყება. გამოყოფენ ადრეული ხანდაზმულობის და გვიანი ხანდაზმულობის ასაკობრივ პერიოდებს – 60–69 და 70–79 წელი. 80 წლიდან კი სიბერის პერიოდი იწყება. დაბერების პროცესი ხანგრძლივია და ოთხი პარამეტრით განისაზღვრება – ქრონოლოგიური, ანუ ასაკის მიხედვით, ბიოლოგიური, ანუ იმ ცვლილებებით, რაც ორგანიზმში ხდება დაბერების პროცესში, ფსიქოლოგიური და სოციალური. 60–65 წლიდან პიროვნების ცხოვრებაში ახალი პერიოდი იწყება – ადამიანი პენსიაზე გადის და მისი ცხოვრების წესი რადიკალურად იცვლება. ფიზიოლოგიური თვალსაზრისით სხვადასხვა საციცოცხლო პროცესები ნელდება, შეგრძნებები და მოძრაობა იცვლება, ასევე იცვლება ფსიქიკური აქტივობის ტემპიც. ფსიქოლოგიურად ეს რთული პერიოდია, რადგან ადამიანს დიდი გამოცდილება აქვს როგორც ცხოვრებისეული, ასევე პროფესიული და ამავე დროს, ფიზიკური შესაძლებლობები ქვეითდება. პიროვნე-

ბისტვის შესაძლოა მისი გარეგნობა იყოს შფოთვის მიზეზი, რომელიც მნიშვნელოვნად იცვლება. პენსიაზე გასვლასთან ერთად, ხანდაზმული პიროვნება თავს ზედმეტად და უსარგებლოდ გრძნობს, თუ არ აქვს თავისი ინტერესის სფერო და საქმიანობა. ამიტომაც მნიშვნელოვანი ხანდაზმული ადამიანების მხარდაჭერა, მათი დახმარება ამ გარდამავალ პერიოდში, რომ არ დაკარგონ საზრისი და ახალი, მათთვის საინტერესო იპოვონ ცხოვრებაში, საკუთარ თავში აღმოაჩინონ ახალი შესაძლებლობები და გამოიყენონ ცხოვრების მანძილზე დაგროვილი გამოცდილება და სიბრძნე.

ძირითადი ტექსტი

მოსახლეობის სოციალური დაცვა წარმოადგენს ისტორიულ მოვლენას, რომელმაც ეტაპობრივი ცვლილებები განიცადა. სოციალური დაცვის ევოლუცია ხორციელდება სახელმწიფოს ეკონომიკურ განვითარებასა და საზოგადოებასთან მჭიდრო კავშირში. ნებისმიერ საზოგადოებაში - ფეოდალურ, კაპიტალისტურ, სოციალისტურ თუ სხვა, მუდმივად არსებობს რისკი, რომელსაც ყველა ექვემდებარება. ეს არის საარსებო საშუალებათა დაკარგვის რისკი, ავადმყოფობის, მიღებული ტრამვის, ასაკის, უმუშევრობით და სხვა მიზეზით შრომისუნარიანობის დაკარგვის რისკი. ამასთან ერთად საზოგადოებასა და სახელმწიფოში სხვადასხვა ფორმით არსებობს ამ რისკების ნეიტრალიზაციის სისტემა.

ყველაზე სრულყოფილ მნიშვნელობას სოციალურ დაცვას ანიჭებს მიდგომა, რომელიც აერთიანებს სასწავლო კატეგორიას და პრაქტიკულ მნიშვნელობას. მაგალითად, სოციალური დაცვა მოიცავს სოციალურ ურთიერთობათა სისტემას, ზომებს და სამართლებრივ გარანტიას, რომელიც დაიცავს საზოგადოების ნებისმიერ წევრს ეკონომიკური, სოციალური და ფიზიკური დეგრადაციის გამო კეთილდღეობის, ჯანმრთელობის მოულოდნელი და მკვეთრი გაუარესებისაგან, რისი მიზეზითაც ვერ ახერხებს სამუშაო ძალეობისა და სამოქალაქო ვალდებულებების რეალიზაციას.

შესაძლებელია გამოიყოს მოსახლეობის სახელმწიფო სოციალური დაცვის ძირითადი ფუნქცია საერთო გაგებით გაერთიანებული, რომელიც არსით არის რთულ ფინანსურ მდგომარეობაში არსებული ან/და ასეთის საფრთხის ქვეშ მყოფ ადამიანთა დახმარება. თუმცა არსებობს სოციალური დაცვის სხვადასხვანაირი კლასიფიკაცია, რომელიც უფრო დეტალურად ახასიათებს მის ფუნქციურ

თავისებურებებს. მკვლევარები ყოფენ მოსახლეობის სოციალური დაცვის სამ ძირითად ფუნქციას: კომპენსაცია, დაცვა და სტაბილიზაცია.

კომპენსაციის ფუნქციის ქვეშ იგულისხმება დახარჯული სახელფასო ანაზღაურების, ჯანმრთელობის დაზიანების და მკურნალობის ხარჯების კომპენსაცია.

დამცავი ფუნქცია იძლევა მატერიალური უზრუნველყოფისა და ძირითადი ყოფითი აუცილებლობების დაფარვის გარანტიას.

სტაბილიზაციის ფუნქცია განკუთვნილია სახელმწიფოს, დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ინტერესთა თანხვედისათვის.

მკვლევართა აზრით მოცემული კლასიფიკაცია არასაკმარისად ღრმად ახასიათებს სოციალური დაცვის ყველა ფუნქციონალურ თავისებურებას, ამიტომ ისინი იძლევიან უფრო დეტალურ კლასიფიკაციას. მათი დასკვნების მიხედვით სოციალური დაცვის ფუნქციები იყოფა არა სამ, არამედ ოთხ კატეგორიად. ესენია:

1. პროფილაქტიკურ-გამაფრთხილებელი ფუნქცია. მდგომარეობს ჯანმრთელობის პროფილაქტიკასა და დაცვაზე მიმართული კომპლექსური ღონისძიებების გატარებაში.

2. ეკონომიკური ფუნქცია. მიმართულია სხვადასხვა მიზეზებით დაკარგული ხელფასისა და შემოსავლის ჩანაცვლებაზე. მაგალითად ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესების გამო შრომისუნარიანობის დაკარგვით, საპენსიო ასაკის მიღწევით, მარჩენალის დაკარგვით, მკურნალობის დამატებითი ხარჯების კომპენსაციისათვის.

3. სოციალურ-სარეაბილიტაციო ფუნქცია. მდგომარეობს სამედიცინო, პროფესიონალური, სოციალური რეაბილიტაციის კომპლექსური ღონისძიებების გატარებაში მოქალაქეთა ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუმჯობესების და შრომისუნარიანობის დაბრუნების მიზნით.

4. პოლიტიკური ფუნქცია. უზრუნველყოფს სოციალური დაცვის ეფექტური ინსტიტუტებისა და მექანიზმების ფორმირებასა და შენარჩუნებას კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით დადგენილი საბაზისო სოციალური და სამართლებრივი სტანდარტების უზრუნველსაყოფად და საზოგადოებაში სოციალური სტაბილიზაციის შესანარჩუნებლად.

მოსახლეობის სოციალური დაცვის სისტემას გააჩნია საკმაოდ რთული სტრუქტურა, მისი ყოველი ელემენტი სპეციფიურია და

თამაშობს საკუთარ როლს ადამიანის სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში. სოციალური დაცვის სისტემის ძირითადი კატეგორიებია: სოციალური დაზღვევა; სოციალური უზრუნველყოფა; სოციალური დახმარება.

ასევე სოციალური დაცვის სისტემას შეიძლება მივაკუთვნოთ ქველმოქმედება, კერძო დაზღვევა და მოქალაქეთა პირადი დანაზოგი, რომელიც მიმართულია პირად უსაფრთხოებაზე.

სოციალური დაცვა შეიძლება განვიხილოთ როგორც თითოეული ადამიანისათვის საზოგადოების მიერ დაწესებული ცხოვრების სტანდარტების შესანარჩუნებელ ღონისძიებათა სისტემა. ეს სისტემა გამოიყურება როგორც მთლიანი ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების პროცესი მაკროდონეზე, სოციალური რისკების პირობებში მოქალაქეთა ნორმალური კვლავნარმოების უზრუნველსაყოფად.

სოციალური დაცვის სისტემა დაფუძნებულია შემოსავლების ფორმირებაზე მათგან, ვინც არ დგას სოციალური რისკის ქვეშ მათთვის, ვისთვისაც ეს რისკი უკვე დადგა. გარდა ამისა სოციალური დაცვის სისტემა მოიცავს ღონისძიებებს სოციალური რისკების შესამცირებლად, რაც ხელს უწყობს სამუშაო ძალის ნორმალურ კვლავნარმოებას და ეკონომიკური წონასწორობის მიღწევას. ამასთან ერთად სოციალური რისკების ეკონომიკურ შემადგენლობას მივყავართ დამსაქმებელსა და დასაქმებულს, დამსაქმებელსა და სახელმწიფოს, დასაქმებულსა და სახელმწიფოს, რისკს დაქვემდებარებულ და არადაქვემდებარებულ მუშაკთა შორის დაპირისპირებამდე. სოციალური დაცვა საშუალებას იძლევა მიღწეულ იქნას თანასწორობა ამ წინააღმდეგობებს შორის, რისთვისაც მოიცავს შიდა ეროვნული პროდუქტის განაწილებისა და გადანაწილების მექანიზმს და ქმნის სადაზღვევო ფონდებს. სადაზღვევო ფონდების ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციაა სამუშაო ძალის ნორმალური კვლავნარმოება, რომელიც დგას სოციალური რისკების დადგომის ქვეშ. სოციალური დაცვის ეფექტური ფუნქციონირების მექანიზმების ფორმირებისთვის აუცილებელია გამოირკვეს რისკების სახეები და იმ კომპენსაციის დონე, რომელიც ამ რისკების დასაფარად იქნება საჭირო. [12]

სოციალური დაცვის სისტემის სტრუქტურა შედგება შემდეგი კომპონენტებისაგან:

- სოციალური დაცვის სუბიექტები: დასაქმებული, დამსაქმებე-

ლი, სახელმწიფო, სადაზღვევო ორგანიზაციები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, არასაბიუჯეტო ორგანიზაციები, საქველმოქმედო ფონდები და ინდივიდუალური მეცენატები;

- სოციალური დაცვის ობიექტები: მოსახლეობა (დაქირავებული მუშახელი, პენსიონერები, შშმ პირები, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახები, უმუშევრები და ა.შ.)

- სოციალური დაცვის დონეები: ინდივიდუალური (დასაქმებული-დამსაქმებელი, სახელმწიფო-მოქალაქე) და ჯგუფური (მუშათა კლასის პროფკავშირები, დამსაქმებელთა გაერთიანებები და სხვა);

- სოციალური დაცვის საგანი და სტრუქტურა: პერსონალის მიღებისა და განთავისუფლების საკითხი, შრომის ორგანიზაცია და ნორმები, შრომისუნარიანობის დანაკარგის კომპენსაციის მექანიზმი, სამედიცინო და სოციალურ-ყოფითი მომსახურების ორგანიზაცია, უმუშევართა ხელშეწყობის ორგანიზაცია;

- სოციალური დაცვის პრინციპები და ტიპები, რომელიც ახასიათებს სოციალური სამართლიანობის და ურთიერთმხარდაჭერის დონეს.

განვითარებულ ქვეყნებში სოციალური რისკებს აქვს, როგორც დადებითი ასევე უარყოფითი შედეგი. ქვეყნების უმრავლესობაში სოციალური რისკები ცხოვრების ყველა დონეზე ინდივიდუალურია.

სოციალური რისკი, რომელიც უშუალოდ ეხება მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის შემცირებას, თავისთავში მოიცავს იმ რისკების ნაკრებს, რომლებიც საბოლოო ჯამში ვლინდება სოციალური რისკის სახით. აქედან გამომდინარე, მისი ძირითადი ნაწილი მართვას ნაკლებად ექვემდებარება და მუდმივად არის იმის საჭიროება, რომ ქვეყანაში არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც მოახდენს სოციალური რისკებისაგან მიყენებული ზარალის კომპენსაციას.

ყველა სახის სოციალური რისკი არ შეიძლება ჩაითვალოს ცხოვრების ბნელ მხარედ. არსებობს რისკების ჩამონათვალი, რომელიც მის საპირისპირო მხარეს წარმოადგენს, ეს არის მოხუცებულობა, ორსულობა - მშობიარობის შედეგად დროებით ან მუდმივი უმუშევრობის გამო შემოსავლების შემცირება. სხვა საკითხია, როდესაც ცხოვრების ნათელი მხარის - მოხუცებულობის უზრუნველყოფა, შრომისუნარიან პერიოდში სხვადასხვა რისკების (უმუშევრობა, ავადმყოფობა, ინვალიდობა) ზემოქმედების გამო ცხოვრების ბნელ მხარედ იქცევა.

სარისკო სიტუაციების წარმოქმნა უმეტეს შემთხვევაში დამოკიდებულია სოციალური სუბიექტის საქმიანობასთან, მის აქტიურობასთან, ქცევასთან. სოციალური სუბიექტის დამოკიდებულება საკუთარი პიროვნებისადმი, სოციალური ჯგუფებისადმი და მთლიანად გარემოსთან ქმნის სოციალური საქმიანობის დინამიურ სისტემას, რომელშიც ეს ურთიერთქმედებები განუსაზღვრელი ხასიათის მატარებელია და შესაბამისად რთულია შეფასდეს წინასწარ მათგან მიღებული შედეგი. აქედან შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ სოციალურ რისკს აქვს დეტერმინირებული ხასიათი, რაც იმაში ვლინდება, რომ რისკი, როგორც არასასურველი შემთხვევა, შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ერთ ინდივიდთან მიმართებაში, ისე მთელ საზოგადოებაში და მისი სიდიდე და მიღებული ზარალის მოცულობა მუდმივად იცვლებოდა.

სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა შემუშავდება და რეალიზდება სოციალური პარტნიორობის საფუძველზე. მასში გათვალისწინებული უნდა იყოს სახელმწიფოს, დამსაქმებელთა შესაძლებლობები, მოქალაქეების, მათი საზოგადოებრივი ფორმირებების ინტერესები. სოციალურ პარტნიორობაში მონაწილე თითოეული მხარე მონაწილეობას უნდა ღებულობდეს სოციალურ პოლიტიკაში, უნდა იყოს პასუხისმგებელი მის რეალიზებაზე. ამ შემთხვევაში კონსენსუსის პრინციპი მიუღებელია, თუმცა თითოეული მხარის მოსაზრება და შესაძლებლობები მაქსიმალურად უნდა ითვალისწინებდეს. სახელმწიფოს სოციალურ პოლიტიკას აქვს მიზნები, პრინციპები, მეთოდები, საშუალებები, შინაარსი, ფორმა, მიმართულება, პრიორიტეტები, მისი რეალიზების ობიექტები. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის პრინციპების ქვეშ მოიაზრება სოციალური პოლიტიკის ძირითადი იდეები, ქცევის წესები. სოციალური პოლიტიკის განხორციელების კანონები, პრეზიდენტის ბრძანებულებები, სამართლებრივი ნორმები, სოციალური ნორმატივები, სოციალური გადასახადები (პენსია, დახმარებები, სტიპენდია), აგრეთვე, ის ორგანიზაციები და დაწესებულებები, რომლებიც უშუალოდ ახორციელებენ სახელმწიფოს სოციალურ პოლიტიკას.

სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბება რამდენიმე ტიპს მოიცავს:

1. მოსახლეობისგან გამოიყოფა სოციალური დახმარების საჭიროების მქონე ჯგუფები, ამ პროცესში გამოყენებული იქნება ოჯა-

ხებს შემოსავლების განსაზღვრის კრიტერიუმები და კონტროლის მექანიზმები;

2. შეირჩევა მიზანმიმართული სოციალური დახმარების უზრუნველყოფის მეთოდები;

3. შეფასდება ცხოვრების დონე, რაც სოციალური დახმარების მოსურნე მიზნობრივი ჯგუფების სწორად შერჩევისათვის აუცილებელ კრიტერიუმს წარმოადგენს. სოციალური ჯგუფების შერჩევის შემდეგ, კრიტერიუმი, რომელმაც უნდა განსაზღვრის სოციალური დახმარების მოცულობა, არის საარსებო მინიმუმი.

გარდამავალ პერიოდში მოსახლეობის სოციალური დაცვის არსებული სისტემა არ აღმოჩნდა საკმარისად ადაპტირებული მსგავს პირობებში მუშაობისათვის. მას ჰქონდა შეზღუდული შესაძლებლობა იმისა, რათა მომხდარ იყო რესურსების გადანაწილება იმათ სასარგებლოდ, ვისაც ყველაზე მეტად უჭირდა და ეფუძნებოდა საყოველთაო სოციალური ტრანსფერების სისტემას, სუბსიდიებს საქონელსა და მომსახურებაზე.

სოციალური დაცვის ზოგიერთი მიმართულების ეფექტურობამ, როგორიცაა ბავშვებისათვის დახმარების გაწევა და დასაქმების პროგრამების დაფინანსება, კრიტიკულ ზღვარს მიაღწია. ისინი უკვე ვეღარ ახდენდნენ მნიშვნელოვან გავლენას მოსახლეობის ყველაზე დაუცველ ფენაზე. სახელმწიფო დაფინანსების ის მოცულობა, რომელსაც მხარდაჭერა ჰქონდა კრიზისის შემდგომ პერიოდში და სოციალური მხარდაჭერის შექმნილი სისტემა უძლური აღმოჩნდა მასზე დაკისრებული უმეტესი ფუნქციების შესასრულებლად. დაგროვილი სოციალური პრობლემების გადასაჭრელად, სოციალური უზრუნველყოფა, როგორც სოციალური პოლიტიკის ნაწილი კვლავ დიდ ადგილს იჭერდა, მინიმალური იყო სოციალური დაზღვევის სისტემა, რომელიც შრომის უნარიანი მოსახლეობის დასაქმების შემთხვევაში ეფუძნებოდა ცენტრალური ობიექტის სოციალური ხარჯებისაგან.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში საბაზრო ურთიერთობების ჩამოაყალიბა ინტენსიურად მიმდინარეობს, ამ ურთიერთობებმა ფეხი სოციალურ სფეროში ვერ მოიკიდა, ამის მიზეზად შეიძლება ჩავთვალოთ ის, რომ ჯერ კიდევ არის იმის ილუზია, რომ როგორც ეკონომიკური, ასევე სოციალური პრობლემები პარალელურ რეჟიმში შეიძლება გადაწყდეს.

სოციალური დაცვის სისტემაში დიდი წილი კომერციულ სო-

ციალურ დაზღვევას უნდა დაეთმოს. ამის მიზნის რეალიზებას კი პირველ რიგში ეკონომიკის ზრდა, უშუალოდ წარმოების ზრდის უზრუნველყოფა სჭირდება, რათა შესაძლებელი გახდეს, რომ სახელმწიფომ, მეწარმემ და კონკრეტულმა ადამიანმა სოლიდარობის პრინციპის რეალიზაციით მონაწილეობა მიიღონ იმ ადამიანთა სოციალური პრობლემების მოსაგვარებლად, რომლებიც ამათუიშ სოციალური რისკების მსხვერპლნი აღმოჩნდნენ დროებით ან მუდმივად.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) ფარგლებში, ევროკავშირი საქართველოს სხვა სფეროებთან ერთად სთავაზობს ინტენსიურ თანამშრომლობას სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში რამდენიმე მიმართულებით. კერძოდ, სოციალურ სექტორში განსახორციელებელი ამოცანები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ევროპა-საქართველოს ხუთწლიანი სამოქმედო გეგმის მე-3 პრიორიტეტული სფეროს ქვეშ ექცევა – „სიღარიბის შემცირებისა და სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფაზე მიმართული ძალისხმევების განმტკიცება.“ აღნიშნული პრიორიტეტი მოიცავს კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელებას, რაც გულისხმობს სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის სექტორის სფეროების რეფორმის განმტკიცებას, ეფექტიანი იურიდიული ბაზისა და ეფექტიანი მართვის სისტემების შექმნის ჩათვლით. მათთან დაკავშირებული ქმედებები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმაში (ENP AP) მოიცავს სიღარიბის აღმოფხვრის ღონისძიებათა ფარგლებში სოციალური სექტორის რეფორმას, ჯანდაცვის სექტორის რეფორმას და დევენილებისა და ლტოლვილებისთვის ისეთი სისტემის შექმნას, რომლის მიზანიც, მათ შორის, იქნება მათი ადგილობრივ მოსახლეობასთან ინტეგრირება და სარჩოს შესაძლებლობის მიცემა.[5]

2008 წლის იანვარში საქართველომ შეიმუშავა პროგრამა „ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“, რამაც პრიორიტეტული გახადა სოციალური სექტორის გაუმჯობესება. პროგრამამ ხაზგასმით აღნიშნა უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლის კლება, რომელიც იმ დროისთვის 14%-ს შეადგენდა. დასაქმების ხელშეწყობისა და სიღარიბის დაძლევის ძირითად ელემენტებად მიჩნეულია ინფრასტრუქტურაში მთავრობის ინვესტირება, ასევე დონორთა პროექტების გათვალისწინებით, და უფრო დაბალი გადასახადების მეშვეობით კერძო სექტორის სტიმულირება. სოციალურ ასპექტში,

პროგრამამ აღნიშნა „უფრო მეტი და მნიშვნელოვნად გაზრდილი ფინანსური დახმარება სოციალურად ყველაზე დაუცველ მოსახლეობას“. მიზანი იყო „ყველაზე უკიდურეს გაჭირვებაში მყოფთა მეტი დახმარება“ და ამის „ბენეფიციართა შერჩევისას მაქსიმალური ეფექტურობის“ მეშვეობით განხორციელება. პროგრამა პირობას იძლეოდა, რომ სოციალური დახმარების პაკეტი მიმართული იქნებოდა სოციალურად ყველაზე დაუცველი მოსახლეობისთვის სათანადო საცხოვრებელი პირობების შექმნაზე, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მცხოვრები 400,000 ადამიანისთვის დახმარების გაორმაგებაზე, ასევე პირველი 300,000 ადამიანისთვის და სიღარიბის ზღვარს ზემოთ მყოფი შემდგომი 200,000 ადამიანისთვის ეტაპობრივი დახმარების შემოღებაზე.

საქართველოს მთავრობის პოლიტიკის განხორციელების ძირითად ინსტრუმენტს წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტი და მასთან დაკავშირებული საშუალოვადიანი ხარჯების სქემა (MTEF) წარმოადგენს. ცალკეულ სექტორულ სტრატეგიებზე დაყრდნობით, მთავრობა წარმოადგენს ვრცელ სტრატეგიის განაცხადს შემდგომი ოთხი წლისთვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD), რაც ბიუჯეტის/საშუალოვადიანი ხარჯების სქემის მომზადების საწყისი ფაზაა. 2011-2014 წლების ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი აცხადებს, რომ (მთავრობის) სოციალური პოლიტიკა დაეფუძნება სოციალური ხარჯვისა და მიზნობრიობის ხარისხის ეფექტურობას. [6]

საქართველოში სოციალური დახმარება წარმოადგენს სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთ სახეს, რომელსაც რეფორმამდე განსხვავებული სახე ჰქონდა. 2005 წლიდან გატარებული რეფორმების შედეგად, კატეგორიებზე დაფუძნებული დახმარების სისტემა რადიკალურად შეცვალა მისამართული დახმარების ფორმამ. ქვეყნის სოციალური დაცვის პოლიტიკა აღიარებს და ეფუძნება მისამართულ დახმარებას. [7] სოციალური პოლიტიკის მთავარ პრინციპად რჩება სახელმწიფოს მიერ რესურსების მიწოდება შეფასების სისტემის მიერ გამოვლენილი ყველაზე გაჭირვებული ადამიანებისათვის. ამავე დროს, სახელმწიფოს ამოცანაა გააუმჯობესოს მისამართულობა და ამისათვის გამოიყენოს მრავალფეროვანი საშუალებები. ფულადი დახმარება და სამედიცინო დაზღვევის სქემის განვითარება არის საფუძველი, რომელსაც სოციალური ინტე-

გრაცია, სამედიცინო მომსახურებისადმი ხელმისაწვდომობა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვა ეყრდნობა. საზოგადოების ყველაზე ღარიბი ფენებისაკენ სოციალური დახმარების მიმართვისათვის შეიქმნა მოწყვლადი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზა. მონაცემთა ერთიანი ბაზა შეიცავს ინფორმაციას ღარიბ ოჯახებზე, რომლებმაც სახელმწიფოსაგან სოციალური დახმარება მოითხოვეს. თითოეულ ოჯახს მინიჭებული აქვს შეფასების ინდივიდუალური ქულა, რომელიც ამ ოჯახის სოციალურ და ეკონომიკურ მდგომარეობას ასახავს. მონაცემთა ერთიანი ბაზა საშუალებას იძლევა დახმარება მიიმართოს სპეციფიკური მიზნობრივი ჯგუფისაკენ.[5]

2007 წლამდე კი საქართველოში მოქმედებდა სოციალური პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებდა ოჯახზე 22 ლარის ოდენობის შემწეობას 5 კატეგორიის ოჯახისათვის. ამ პროგრამის ნაკლი იყო ის, რომ ზოგჯერ სოციალურად დაუცველი ვერ ხვდებოდა შესაბამის კატეგორიებში, ზოგჯერ კი, პირიქით, ამ კატეგორიაში მოხვედრილ ადამიანს სახელმწიფოს დახმარება არ სჭირდებოდა.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან არსებული სოციალური მომსახურების სააგენტო დღეისათვის აერთიანებს სოციალური პროგრამების შემდეგ მიმართულებებს: ფულადი სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობა); დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფა; დღის ცენტრები; ფსიქიკური დარღვევების მქონე პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა; ომის ვეტერანთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობა; ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობა; სათემო ორგანიზაციები; დემოგრაფიული მდგომარეობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამა.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სახელმწიფო პროგრამა 2006 წელს ამოქმედდა. 2010 წელს საქართველოს მთავრობამ სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ N 93 დადგენილება მიიღო. სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების ფორმულა სამი ძირითადი ელემენტისგან შედგება: ოჯახის შემოსავალი, ოჯახის ქონება და ოჯახის საჭიროებები. მას შემდეგ, რაც ოჯახი სოციალური დახმარების პროგრამაზე განაცხადს გააკეთებს, სოციალური აგენტი ოჯახის შემოსავალს და ქონებას აფასებს, რომელსაც გარკვეულ სარეიტინგო ქულას ანიჭებს. ფულად სოციალურ დახმარებას ის ოჯახები იღებენ, რომელთა სა-

რეიტინგო ქულა 57 000-ს არ აღემატება.

2013 წლის პირველი ივლისიდან სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფებს სოციალური დახმარება გაუორმაგდათ. მანამდე სოციალური დახმარების მიმღები ოჯახის პირველი წევრი 30 ლარს, ხოლო ყოველი მომდევნო წევრი 24 ლარს იღებდა. 2013 წლის პირველი ივლისიდან კი სოციალური გასაცემელი ოჯახის პირველ წევრზე 60 ლარს, ყოველ მომდევნო წევრზე კი 48 ლარს შეადგენს.

საქართველოს შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ, UNICEF-ის მხარდაჭერით, სოციალურად დაუცველი ოჯახების შინამეურნეობების შეფასების ახალ მეთოდოლოგიაზე მუშაობა 2013 წლის სექტემბერში დაიწყო.

ახალი ფორმულის მიხედვით, სარეიტინგო ქულების გრადაცია მოხდება. ოჯახის ნებისმიერი წევრი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 30 000-ს არ აღემატება, 60 ლარს მიიღებს, 30 000-დან 57 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახის წევრები 50 ლარს, 57 000-დან 60 000-მდე – 40 ლარს, ხოლო 60 000-დან 65 000-მდე კი 30 ლარს მიიღებენ. ამასთან, ნებისმიერი სოციალურად დაუცველი ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 100 ათასს არ აღემატება, თითოეულ ბავშვზე 10 ლარიან დანამატს მიიღებს. მიზნობრივი სოციალური დახმარების წინა მეთოდოლოგიაში ბავშვზე დანამატი გათვალისწინებული არ იყო. ახალი ფორმულით, 10 ლარიან დანამატს 260 ათასი ბავშვი მიიღებს.

სადღეისოდ საქართველოში სოციალური დახმარების პოლიტიკა მიმართულია მოსახლეობის დაცვაზე მხოლოდ უკიდურესი სიღარიბისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ მიზნობრივმა და საჭიროებაზე დაფუძნებულმა სოციალური დახმარების სისტემამ არსებული სახით საბჭოური მიდგომები რადიკალურად შეცვალა, მოქმედი სქემა მაინც არ გამოირჩევა ეფექტიანობით, რადგან ის ზუსტად მაინც ვერ ასახავს მოსახლეობაში არსებულ უღარიბეს ფენას. დღეში 2.5 აშშ დოლართან მიმართებაში განსაზღვრული სიღარიბის ზღვარი ზუსტად წარმოაჩენს საქართველოს მოსახლეობის უღარიბესი ოჯახების წილს. თუმცა 2007-2009 წლებში დღეში 2.5 აშშ დოლართან მიმართებაში განსაზღვრულმა სიღარიბის დონემ საქართველოში მოიკლო, რაც ექსპერტებს საშუალება მისცა უკიდურესი სიღარიბის შემცირების თვალსაზრისით, სოციალური დახმარების პროგრამა შეეფასებინათ, როგორც მაღალი მისამართულობის მაჩვენებლით გამორჩეული. თუმცა საგულისხმოა ის ფაქტიც, რომ

მიუხედავად დახმარებისა, ბენეფიციართა უმეტესობას, მაინც უჭირს უკიდურესი სიღარიბიდან გამოსვლა, ფიქსირდება ასევე ფაქტებიც, როდესაც ბევრი ოჯახი დარჩა დახმარების გარეშე, ეს და კიდევ სხვა მრავალი ფაქტები მიუთითებს იმ გარემოების აუცილებლობაზე, რომ უმწეოთა გამოვლენის მეთოდოლოგია დასახვეწია და ასევე გადასახედია ბენეფიტების მოცულობაც, რომელიც საარსებო მინიმუმის ნიშნულისგან საკმაოდ დაშორებულია.[4]

ამავე დროს, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სოციალური სარგებლის სიდიდემ არ უნდა გამოიწვიოს შრომისუნარიანი ადამიანების დემოტივირება და პასიურ მდგომარეობაში დარჩენის სტიმულირება. სოციალური სარგებელი არ უნდა იყოს დასაქმებით მიღებული პოტენციური შემოსავლის ტოლი ან მასზე მეტი, რაც დაწევდა შრომითი საქმიანობის მოტივაციას. მოქმედი სქემით, ბენეფიციართა რაოდენობა წინა წლებთან შედარებით საგრძნობლად, თითქმის 70%-ით არის შემცირებული რამაც განაპირობა, მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუარესება. 2006 წელს, 2005 წელთან შედარებით კატეგორიების მიხედვით (საოჯახო) დახმარების მიმღებ ოჯახთა რაოდენობის მნიშვნელოვნად შემცირების მიზეზს წარმოადგენს 2006 წლის 28 ივლისის საქართველოს მთავრობის №145 დადგენილება, რომლის თანახმად ოჯახს, რომელსაც 2007 წლის 1 იანვრამდე დანიშნული აქვს საოჯახო დახმარება, უფლება აქვს გახდეს საარსებო შემწეობის მიმღები, ან დაიტოვოს საოჯახო დახმარება.

ევროპის ქვეყნებს სოციალური სფეროს განვითარების მდიდარი და მრავალფეროვანი გამოცდილება გააჩნიათ, მათი სოციალური სისტემები დროსა და სივრცეში განსაკუთრებული დინამიურობითა და ცვლილებებთან ადაპტირების უნარით გამოირჩევიან, რის გამოც საქართველოს მსგავს მდგომარეობაში მყოფ ქვეყნებს არ უწევთ რაიმე ძირეული სიახლეების გამოგონება აღნიშნულ სფეროში, მხოლოდ მათი გამოცდილების გაზიარებაც საკმარისია საკუთარი მოდელის შემუშავებისა და პრაქტიკაში წარმატებით დაწერვისათვის.[8]

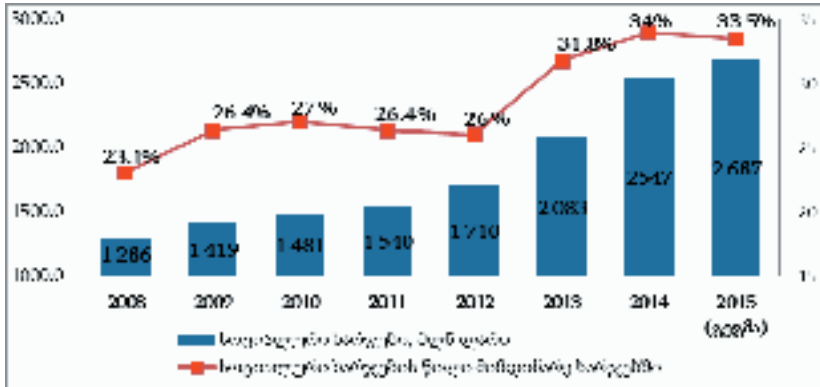
სულ უფრო და უფრო აქტუალური ხდება სოციალურ სფეროში რეფორმების განხორციელებისა და დაწყებული რეფორმების წარმატებით გაგრძელების აუცილებლობის საკითხი. ამგვარი აუცილებლობა, ცხადია, მხოლოდ იმით არ აიხსნება, რომ საქართველოში ტრანსფორმაციის პროცესი გაჭიანურდა და სოციალური

სისტემა, სხვა სისტემების კვალდაკვალ, ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების პროცესშია. როგორც ევროკავშირის მაღალგანვითარებული ქვეყნების გამოცდილებამ გვიჩვენა, სოციალური სფერო მუდმივ განახლებასა და რეფორმირებას საჭიროებს, განსაკუთრებით თანამედროვე პირობებში, როდესაც სოციალურ-ეკონომიკურ ასპარეზზე ცვლილებები უსწრაფესი ტემპებით ხდება. მაღალგანვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებს შორის განსხვავება მხოლოდ იმაში მდგომარეობს, რომ ამ უკანასკნელთ ჯერ კიდევ არ გააჩნიათ სრულყოფილი სისტემები, რომლებიც მიმდინარე ცვლილებებთან ადაპტირებას სერიოზული შეცდომების დაშვებისა და მოსახლეობის გარკვეული ფენების დაზარალების გარეშე შეძლებენ; იმ ქვეყნებს კი, რომელთაც უკვე საკმარისი გამოცდილება დაუგროვდათ ინტენსიურად წარმოქმნილ გლობალურ პრობლემებთან გასამკლავებლად, სოციალური სფეროს მხოლოდ ზოგიერთი ასპექტისადმი უწევთ ყურადღების გამახვილება და ძირეული რეფორმები არ ესაჭიროებათ. ამიტომაც მათი გამოცდილება ტრანსფორმირებადი ქვეყნებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. მიუხედავად ამისა, რეფორმირების თვალსაზრისით, საქართველოსთვის ალბათ უფრო უპრიანი იქნება ევროკავშირის ახალი წევრი ქვეყნებისა და მსოფლიოს სხვა, ამ სფეროში წარმატებული სახელმწიფოების, გამოცდილების გაზიარება, და არა იმ საერთაშორისო გამოწვევების მიღება სოციალურ სფეროში, რომელთა წინაშეც სადღეისოდ ევროკავშირის ძველი წევრი ქვეყნები დგანან.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაცემებით, სოციალური უზრუნველყოფის დაფინანსება (2008-2015 წლებში) ყოველწლიურად ზრდის ტენდენციით ხასიათდება. 2008-2015 წლების სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, მიმდინარე ხარჯებში სოციალური ხარჯების წილი საკმაოდ მაღალია, თუმცა ეს მაჩვენებელი განსაკუთრებით მაღალია ბოლო 3 წლის განმავლობაში. 2013-2015 წლებში სოციალურ ხარჯებზე მთლიანი ხარჯების თითქმის მესამედი მოდის, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ 2013 წლიდან ბიუჯეტი სოციალურად უფრო ორიენტირებულია, ვიდრე ეს წინა წლებში იყო.

აღსანიშნავია, რომ სოციალური ხარჯების მნიშვნელოვნად ზრდას წინა ხელისუფლებაც გეგმავდა. წინა მთავრობის მიერ წარდგენილი 2013 წლის ბიუჯეტის პროექტის თანახმად, სოციალურ ხარჯებზე გეგმის მიხედვით 2 272 მლნ ლარი იყო გათვალისწინებული, რაც 2013 წლის შესრულების მაჩვენებელზე 189 მლნ ლარით

მეთია. ამასთან, სოციალური ხარჯების წილი მთლიანი ხარჯების 31.9%-ს შეადგენდა, რაც 2013 წლის შესრულების მაჩვენებლის იდენტურია.



გრაფიკი 1: სოციალური ხარჯები

(წყარო <http://factcheck.ge/article/chven-varth-sotsialurad-orientirebuli-mthavroba-chven-upretsedentod-gavzardeth-sotsialuri-kharjebi/>)

2015 წლის ბიუჯეტის მაგალითზე რომ განვიხილოთ, სოციალური ხარჯების ყველაზე დიდი წილი, 1 390 მლნ ლარი, საპენსიო უზრუნველყოფაზე მოდის. ბიუჯეტის ეს მუხლი ასაკით პენსიონერთა პენსიას და სახელმწიფო კომპენსაციებს მოიცავს. 2012 წელს ასაკით პენსიონერთა პენსია სამუშაო სტაჟის მიხედვით 110-დან 125-ლარამდე მერყეობდა. 2013 წელს ასაკით პენსიონერთა პენსია 150 ლარამდე გაიზარდა. 2013 წლისთვის პენსიის ანალოგიური ზრდა წინა ხელისუფლების მიერ დაგეგმილ ბიუჯეტშიც იყო გათვალისწინებული. ამასთან, თუ ინფლაციის დონეს გავითვალისწინებთ, გამოდის რომ პენსია რეალურად არ იზრდება.

ბოლო 3 წელიწადში მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი სოციალური დახმარებების მუხლიც. 2015 წლის ბიუჯეტის მიხედვით, სოციალურ დახმარებებზე 631 მლნ ლარია გამოყოფილი, 2012 წელს სოციალურ დახმარებებზე განეულმა ხარჯებმა 276 მლნ ლარი შეადგინა.

2013 წლის პირველი ივლისიდან სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფ

მოსახლეობას სოციალური დახმარება გაუორმაგდა. მანამდე საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახის პირველი წევრი 30 ლარს, ხოლო ყოველი მომდევნო – 24 ლარს იღებდა. 2013 წლის პირველი ივლისიდან კი სოციალური გასაცემელი ოჯახის პირველ წევრზე 60 ლარს, ყოველ მომდევნოზე კი – 48 ლარს შეადგენს. მიმდინარე წელს სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების ახალი მეთოდოლოგია ამოქმედდა. ახალი ფორმულის მიხედვით, სარეიტინგო ქულების გრადაცია მოხდა. ოჯახის ნებისმიერი წევრი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 30 000-ს არ აღემატება, 60 ლარს მიიღებს, 30 000-დან 57 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახის წევრები 50 ლარს, 57 000-დან 60 000-მდე – 40 ლარს, ხოლო 60 000-დან 65 000-მდე კი – 30 ლარს მიიღებენ. ამასთან, ნებისმიერი სოციალურად დაუცველი ოჯახი, რომლის სარეიტინგო ქულაც 100 ათასს არ აღემატება, თითოეულ ბავშვზე 10 ლარიან დანამატს მიიღებს. მიზნობრივი სოციალური დახმარების წინა მეთოდოლოგიაში ბავშვზე დანამატი გათვალისწინებული არ იყო თუმცა, ახალი ფორმულის ამოქმედების შემდეგ სოციალურად დაუცველების დიდ ნაწილს, მათ შორის მარტოხელა პენსიონერებს, საარსებო შემწეობა მოეხსნათ. [11]

2015 წლის ბიუჯეტის მიხედვით, ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამებზე 656 მლნ ლარია გამოყოფილი, საიდანაც ყველაზე დიდი თანხა – 470 მლნ ლარი, მოსახლეობის საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამაზეა მიმართული.

მოსახლეობის საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა 2013 წელს ამოქმედდა და ის ყველა იმ მოქალაქეზე გავრცელდა, ვინც ჯანმრთელობის დაზღვევის რაიმე სხვა პაკეტით არ სარგებლობდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაცემებით, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ხარჯები ყოველწლიურად მაღალი ტემპით იზრდება. 2013 წელს პროგრამის დაფინანსებამ 70 მლნ ლარი შეადგინა. 2014 წელს პროგრამის ბიუჯეტი 200 მლნ ლარით განისაზღვრა, თუმცა ფაქტიურად 338 მლნ ლარი დაიხარჯა. ექსპერტები ვარაუდობენ, რომ მოსახლეობის საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ბიუჯეტი მიმდინარე წელსაც არ იქნება საკმარისი. 6 თვის მონაცემებით, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას უკვე დააკლდა თანხები და ბიუჯეტის შესაბამისი კორექტირება გახდა საჭირო. სახელმწიფო ხაზინის 2015 წლის 1 ივლისის მონაცემებით, მოსახლეობის საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის 6 თვის ხარჯებმა 268.7 მლნ ლარი

შეადგინა. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის 2015 წლის 6 თვის ბიუჯეტი თავდაპირველად 231.5 მლნ ლარით განისაზღვრა. შესაბამისად, თავდაპირველ გეგმასთან შედარებით, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის 6 თვის ბიუჯეტი 37.2 მლნ ლარით გაიზარდა. საყოველთაო ჯანდაცვის მთავარი გამოწვევა ფინანსური რისკია. ის ადამიანები, რომლებიც აქამდე საკუთარი ჯიბიდან იხდიდნენ ჯანდაცვის ხარჯებს, ეტაპობრივად უერთდებიან საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას, რაც ზრდის სახელმწიფოს ხარჯებს.

შეიძლება ითქვას, რომ ბიუჯეტი ნამდვილად სოციალურად ორიენტირებულია. თუმცა, ცალკე განხილვის თემაა, თუ რამდენად მისაღებია მსგავსი სოციალურად ორიენტირებული ბიუჯეტი ისეთი განვითარებადი ქვეყნისთვის, როგორიც საქართველოა. დაბალი ეკონომიკური ზრდის ტემპის ფონზე სოციალური ხარჯების ზრდა მაღალ საბიუჯეტო დეფიციტსა და გაზრდილ სახელმწიფო ვალში აისახა. თუ ქვეყანა სოციალურ ვალდებულებას იღებს, რთულია მისი უკან გამოხმობა და იძულებულია აღებული ვალდებულება შეასრულოს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სოციალურ გასაცემელს ზოგადად ზრდის ტენდენცია ახასიათებს და საზოგადოება ცხოვრების დონის და ინფლაციის ზრდასთან ერთად სახელმწიფოსგან სოციალური ხარჯების გაზრდას ითხოვს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური პროგრამები ხშირად აფერხებს ქვეყანაში ბიზნესის განვითარებას, ამის ნათელი მაგალითია საყოველთაო ჯანდაცვისა და უფასო სახელმძღვანელოების პროგრამა. ჯანმრთელობის დაზღვევის ბაზრის უმეტესი წილი სახელმწიფო ჯანდაცვის პროგრამებზე მოდის, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას სოციალური მომსახურეობის სააგენტო ახორციელებს და კერძო სადაზღვეო კომპანიები მასში ჩართული არ არიან, რაც უარყოფითად აისახება ჯანმრთელობის სადაზღვეო ბაზრის განვითარება/არსებობაზე. ამაზე ისიც მიუთითებს, რომ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედების შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირდა კერძო დაზღვევით მოსარგებლეთა რაოდენობა.

სოციალურ სფეროზე ორიენტირებული ქვეყნები ძირითადად სოციალური ხარჯების ხაფანგში ხვდებიან და ამ დროს კრიზისი გარდაუვალია. ამის მაგალითები ევროკავშირის ქვეყნებშიც კი გხვდება. ეს განსაკუთრებით უკანასკნელ წლებში საბერძნეთში განვითარებულმა მოვლენებმა დაადასტურა.

ადამიანური რესურსების კონკურენტუნარიანობის ზრდისთვის

მნიშვნელოვანია საზოგადოების მოწყვლადი ჯგუფებისთვის სოციალური დაცვის სისტემის შემდგომი დახვეწა. სოციალური დაცვის სისტემა მოიცავს ორ ძირითად კომპონენტს – მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას (TSA) სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახებისთვის და საპენსიო სისტემას. საქართველოში სოციალური უზრუნველყოფის ქსელი შეიქმნა 2004 წელს, ხოლო 2006 წლიდან დაიწყო მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა, რომელიც ორიენტირებულია სიღარიბის ზღვარს მიღმა მოსახლეობის და მოწყვლადი ოჯახების ფინანსურ დახმარებაზე. ამ სისტემამ შეცვალა მანამდე არსებული დახმარება მარტოხელა პენსიონერების, ობლების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვების, უსინათლოებისა და მრავალშვილიანი ოჯახების კატეგორიებისთვის. 2009- 2011 წლებში სიღარიბის ფარდობითი მაჩვენებლების შემცირების მიუხედავად, რომელშიც გარკვეული წილი მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემას მიუძღვის, 2011 წლისათვის საქართველოში ოჯახების დაახლოებით მეხუთედი (21.8% და ბავშვთა მოსახლეობის მეოთხედი (25.2%) კვლავ ფარდობითი სიღარიბის ზღვარს მიღმა ცხოვრობდა. აღსანიშნავია, რომ ჯინის კოეფიციენტი მაღალია და ბოლო ათწლეულის განმავლობაში 0,41 ფარგლებში მერყეობს. 2013 წლის მონაცემებით, მიზნობრივი სოციალური დახმარების მონაცემთა ბაზაში დარეგისტრირებულია 1.7 მილიონამდე პირი (მოსახლეობის დაახლოებით 40%), მათგან 443 000 პირი იღებს საარსებო შემწეობას. მიზნობრივი სოციალური დახმარების გადაფარვა მოსახლეობის დაახლოებით 10%-ზე ვრცელდება. 2012 წლის ბიუჯეტში სოციალური დახმარებებისთვის გამოყოფილი იყო დაახლოებით 141 მლნ. ლარი (მშპ-ს 0,7%). მიუხედავად განხორციელებული ღონისძიებებისა, მიზნობრივი სოციალური დახმარების ეფექტიანობის ზრდისთვის, საჭიროა ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დახვეწა. 2013 წლის ივლისიდან, მთავრობამ გააორმაგა მიზნობრივი სოციალური დახმარებების დაფინანსება ყოველთვიური თანხის 30-დან 60 ლარამდე გაზრდით, ხოლო ოჯახის ყოველ დამატებით წევრზე 24-დან 48 ლარამდე. 2013 წელს ეს დამატებით 71.5 მლნ. ლარს შეადგენს (წლიური ხარჯი შეადგენს 213 მლნ. ლარს, მშპ-ს 0,5%). ხანდაზმულთა სოციალური დაცვის ღონისძიებების უმთავრეს ნაწილს ხანდაზმულობის პენსია წარმოადგენს. საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ (მამაკაცებისთვის 65 წელი, ქალებისთვის 60 წელი) ყველა

მოქალაქეს უფლება აქვს მიიღოს პენსია. ხანდაზმულობის პენსია 2016 წლის ივლისში 180 ლარამდე გაიზარდა (2010 წელს 115 ლართან შედარებით). დღეისათვის ბენეფიციარების ჯამური რაოდენობა 684 000 ადამიანს - მოსახლეობის 15%-ს შეადგენს, ხოლო საპენსიო ხარჯები - დაახლოებით 1 მილიარდ ლარს. იმის გათვალისწინებით, რომ პენსიონერთა რაოდენობა მზარდია და გაეროს მონაცემებით, ასაკით პენსიონერები 2050 წლისათვის შეადგენენ საქართველოს მოსახლეობის 25%-ს, ადგილი ექნება სოციალური დანახარჯების მუდმივ ზრდას. გამომდინარე აქედან, აუცილებელია ეტაპობრივად დაგროვებით საპენსიო სისტემაზე გადასვლა, რაც, თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საბაზისო პენსიის არამდგრადი ზრდისგან გამონეული წნეხის შემსუბუქებას. ასევე მნიშვნელოვანია საბაზისო პენსიის ინფლაციასთან მიზმის პრინციპის შემოღება და პენსიის ზრდის ყველაზე ღარიბ პენსიონერებზე ორიენტირება, რაც დაიცავს პენსიის მსყიდველობითუნარიანობას და მოლოდინებს მისაღებ დონეზე შეინარჩუნებს. მთავრობას ორი ძირითადი ალტერნატივა აქვს საბაზო დახმარების ფისკალური ტვირთის შესამსუბუქებლად: უზრუნველყოს ჩანაცვლების განაკვეთის მოლოდინის მისაღებ დონეზე დარჩენა, ან ხელი შეუწყოს საპენსიო დანაზოგების დაგროვებას ნებაყოფლობით ან სავალდებულოდ. სხვადასხვა სიტუაციის ანალიზის საფუძველზე სავარაუდოა, რომ კომბინაციით, რომელიც მოიცავს ასაკის გამო პენსიის ზრდას მისაღები განაკვეთით და კერძო დაგროვების სქემით მიღებულ პენსიას, დროთა განმავლობაში შესაძლებელია საერთო ჩანაცვლების განაკვეთის სტაბილიზება ხანდაზმულების შემოსავლისთვის.

სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში მთავრობის პოლიტიკას ორი მიზანი აქვს - შეამციროს მოსახლეობის სიღარიბითა და ხანდაზმულობით გამონეული სოციალური რისკები და ხელი შეუწყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს და სხვა მონყვლად ჯგუფებს, მონაწილეობა მიიღონ ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში.

სოციალური დახმარების პროგრამის მიზნობრიობის გაუმჯობესების მიზნით, დაიხვენება ოჯახების ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგია; გაუმჯობესდება პროგრამების ადმინისტრირება და გაძლიერდება სოციალური ინფორმაციის მენეჯმენტის სისტემა. აღნიშნული ღონისძიებები ასევე ხელს შეუწყობს სოციალური დახმარებების ეფექტიანობის ზრდას.

საპენსიო სისტემის ეფექტიანობის ზრდის მიზნით, განხორციელდება დაგროვებით საპენსიო სისტემაზე გადასვლის შესაძლებლობების ანალიზი. ამასთან, საშუალო პერიოდში მთავრობა გეგმავს დააკავშიროს საბაზო საპენსიო დახმარების ზრდა ინფლაციის მაჩვენებელთან, რათა პროგრამის ფარგლებში შენარჩუნებული იყოს მსყიდველობითი უნარის არსებული დონე.

დასკვნა

ამრიგად, ზემოაღნიშნული ღონისძიებების განხორციელებით მთავრობა უზრუნველყოფს 80%- მოსახლეობის უღარიბესი ერთი მეათედის გადაფარვას მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამით და ასევე, მეორე დეცილის ოჯახების, სულ მცირე, 50%-ის ჩართვას პროგრამაში, უნივერსალური საბაზისო პენსიის შენარჩუნებას და სამომხმარებლო ფასების ინდექსზე (ინფლაციის დონეზე) მიბმას. ამასთან, ეტაპობრივად განხორციელდება დაგროვებითი სქემების შემოღება.

ის ფაქტი, რომ საქართველოს მოსახლეობის 50-55% სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფება, ხოლო 15% კი უკიდურესი სიღარიბის პირობებში ცხოვრობს, მიუთითებს გამართული და მდგრადი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნის დაუყოვნებლივ საჭიროებაზე.

საქართველოს ინტეგრაცია ევროკავშირში პირდაპირ მოითხოვს თანამედროვე მსოფლიო სტანდარტებზე დაფუძნებული სოციალური პოლიტიკისა და მისი უზრუნველსაყოფი რეფორმების გატარებას, რომელიც განერილია სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმით. ეს უკანასკნელი ევროკომისიამ სწორედ გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის მეზობლებს შორის კეთილდღეობის, სტაბილურობის და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით შეიმუშავა, რითაც კიდევ ერთხელ დაადასტურა საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური რეფორმების მხარდაჭერა.

ლიტერატურა:

1. ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, სამოქმედო გეგმა: ევროკავშირი-საქართველო, ევროკომისიის დელეგაცია საქართველოში, გვ. 5, <http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPAP.pdf>
2. სოციალური მომსახურების სააგენტო http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=34
3. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საქართველო 2020 (პროექტი) <https://napr.gov.ge/source/%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%90/ViewFile.pdf>
4. „აღმოსავლეთის პარტნიორობა“ და საქართველოს სოციალურ- ეკონომიკური პოლიტიკა Eastern Partnership and Socio-Economic Policy of Georgia https://www.osgf.ge/files/publications/EaP_CIESR-Ge.pdf
5. ელზა ჯგერენაია „სოციალური პოლიტიკა და სოციალური დაცვის სისტემები“ <https://heconomic.wordpress.com/2014/07/01/%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%96%E1%83%90-%E1%83%AF%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%98%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%A3%E1%83%A0/>
6. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2011-2014 წლისათვის (BBD), საქართველოს მთავრობა, გვ.14., 2010წ.
7. სოციალური დაცვა და ჩართულობა საქართველოში, შემავამებელი დასკვნა, ევროკომისია, 2011წ., გვ 9-11,
8. ნ. გელიტაშვილი; დისერტაცია; ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში <http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0002/000415/Gelitashvili%20N%2B%2B%2B.pdf>
9. ლილით მელიოიანი-ფუტკარაძე სოციალური დაზღვევის როლი მოსახლეობის სოციალური რისკებისაგან დაცვაში http://bsu.edu.ge/text_files/ge_file_3290_1.pdf
10. სოციალური დაცვა და სოციალური ჩართულობა საქართველოში შემავამებელი დასკვნა <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6886&langId=ka>
11. თ.აბსანძე. სტატია: „ ირაკლი ლარიბაშვილი: ჩვენ ვართ სოციალურად ორიენტირებული მთავრობა, უპრეცედენტოდ გა-

ვზარდეთ სოციალური ხარჯები“ 05,08,2015 <http://factcheck.ge/article/chven-varth-sotsialurad-orientirebuli-mthavroba-chven-upretsedentod-gavzardeth-sotsialuri-kharjebi/>

12. Система социальной защиты населения и ее сущность // ПИСК (2011) <http://onikiforova.ru/sistema-sotsialnoy-zaschity-naseleniya-i-ee-suschnost.html>

REFERENCES:

1. The European Neighbourhood Policy Action Plan: EU-Georgia, the European Commission Delegation to Georgia, pg. 5, <http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPAP.pdf>(in Georgian language)

2. Social Service Agency: http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=34(in Georgian language)

3. The socio-economic development strategy in Georgia 2020 (project) <https://napr.gov.ge/source/%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%90/ViewFile.pdf>(in Georgian language);

4. „Eastern Partnership“ and Socio-Economic Policy of Georgia ;https://www.osgf.ge/files/publications/EaP_CIESR-Ge.pdf(in Georgian language);

5. Elza Jgerenaia „Social Policy and Social Protection Systems“ <https://heconomic.wordpress.com/2014/07/01/%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%96%E1%83%90-%E1%83%AF%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%98%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%A3%E1%83%A0/>(in Georgian language);

6. The basic data and trends for the year 2011-2014 (BBD), the Georgian Government, pg. 14, 2010. (in Georgian language);

7. Social protection and inclusion in Georgia, Summery Report, the European Commission, 2011წ., pg. 9-11, (in Georgian language);

8. N. Gelitashvili; Dissertation; Compatible with the Eu Model of Social Protection in Georgia <http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0002/000415/Gelitashvili%20N%2B%2B%2B.pdf>(in Georgian language);

9. Lilit Meloiani-Putkaradze, The Role of Social Insurance in

Protection against Social Risks. http://bsu.edu.ge/text_files/ge_file_3290_1.pdf(in Georgian language);

10. Social protection and inclusion in Georgia, Summery Report, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6886&langId=ka>(in Georgian language);

11. T. Absandze. Article: „Irakli Gharibashvili: We are a socially oriented government. There has been an unprecedented rise in social expenditures under our watch“. 05,08,2015. <http://factcheck.ge/article/chven-varth-sotsialurad-orientirebuli-mthavroba-chven-upretsedentod-gavzardeth-sotsialuri-kharjebi/>(in Georgian language);

12. The system of social protection of the population and its essence // RISK (2011) <http://onikiforova.ru/sistema-sotsialnoy-zaschity-naseleniya-i-ee-suschnost.html>(in Russian language);

THE SOCIAL SECURITY SYSTEM AND ITS DEVELOPMENT TENDENCIES IN GEORGIA

Diana Uglava

Akaki Tsereteli State University

PhD Student of Business Administration Doctor's Program

RESUME

The experience of the developed countries reveals that market relations within the framework of their development create a guaranteed social protection for the disabled residents. The results of the market relations are as follows: instability, which leads to the demand for stability; income differentiation that leads to the demand for the fair redistribution of income; inflation – price regulation; unemployment – social guarantees and etc.

Social security is the means of expressing the social policy of the state directed to the material security of a certain category of residents from the state budget as well as to special non-budgetary funds that are recognized as socially significant by the government in order to make the social status equal among all members of the society.

The term „Social Security“ was first used in the USA in 1935

in the law of social security according to which an old age pension and unemployment benefit system were established. Later benefits for disabled people, poor households and orphans were introduced. From there on the term became widespread in different countries and in the international labour organization. In scientific literature „social security“ is not uniquely formulated, as it depends on how the term will be defined: from the scientific point of view, as a complementary program or revenue synthesis.

Social security gets its full meaning when educational category and practical aspects are merged. For example, social security involves a social relationship system, measures and a legal guarantee that will protect any member of the society from a sudden and sharp decline of well-being and health caused by economic, social and physical degradation resulting in lacking the ability to work and to fulfill the civil obligations.

The development of market economy is followed by the problems in the social field that is connected to the people's diversified income in different fields of economy. The state tries to minimize the negative consequences of transition to a market economy and one of the most important directions is the security of different social groups. The following forms of social security are used in practice _ private co-financing of the company employees, charity, social assistance, social insurance, social provisions, etc. All these forms of security are grouped under one name „social security“ of the population that is an integral part of the social-economic relations.

Key words: social security, social benefit, social risk, pension, state budget.