

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

ნონა გელიტაშვილი

დისერტაცია

ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის  
მოდელი საქართველოში

ეკონომიკის დოქტორის აკადემიური  
ხარისხის მოსაპოვებლად

სპეციალობა: მაკროეკონომიკა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:

ეკონომიკის დოქტორი, სრული პროფესორი ნოდარ ხადური

თბილისი  
2011

**შინაარსი:**

<b>შესავალი.</b>	3
<b>თავი 1. სოციალური პოლიტიკის მაკროეკონომიკური ასპექტები.</b>	10
1.1. სოციალური პოლიტიკის ძირითადი და ფორმალური პრინციპები, ინსტრუმენტები და ფუნქციები.	10
1.2. ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკა.	25
1.2.1. ევროპის ეკონომიკურ-პოლიტიკური ინტეგრაცია და ერთიანი სოციალური პოლიტიკის ფორმირება.	25
1.2.2. ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკის განვითარების ეტაპები და ძირითადი ელემენტები.	41
1.3. სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის შესაძლებლობები საბაზრო ეკონომიკის განსხვავებული ტიპის სისტემებში.	47
<b>თავი 2. ევროკავშირის სოციალური მოდელები და სოციალური დაცვის სისტემა.</b>	56
2.1. ევროკავშირის სოციალური დაცვის მოდელები.	56
2.2. ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემების თანამედროვე მდგომარეობა.	78
2.2.1. ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემების კონვერგენცია.	78
2.2.2. ევროკავშირის სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმირების ძირითადი მიმართულებები.	84
2.3. ევროკავშირის სოციალური ინდიკატორები.	94
<b>თავი 3. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის განვითარების პერსპექტივები.</b>	106
3.1. საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემის თანამედროვე მდგომარეობა.	106
3.2. საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემის განვითარების პერსპექტივები.	130
3.3. ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოსთვის.	146

დასკვნა.	172
გამოყენებული ლიტერატურა.	183
დანართები.	195

## შესავალი

**პრობლემის აქტუალობა.** თანამედროვე მსოფლიოში სოციალური პრობლემატიკა მზარდი აქტუალობით გამოირჩევა. სოციალური პოლიტიკა სულ უფრო და უფრო მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს. ეს განსაკუთრებით ითქმის სოციალური საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნებზე, სადაც სოციალური განზომილება ყველაზე მაღალ რეგისტრშია აყვანილი და სადღეისოდ ამ სფეროს განვითარება განახლებისა და აღორძინების ცნებებთან ასოცირდება. საუბარია ევროკავშირის ქვეყნებზე, რომელთათვისაც სოციალური სფერო ალბათ ყველაზე პრიორიტეტულია მსოფლიოში, მათი სახელმწიფოებრივი მიდგომიდან და სოციალურ თანასწორობაზე აგებული კეთილდღეობის მოდელებიდან («კონსერვატიული» – გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ავსტრია და «სოციალურ-დემოკრატიული» – შვედეთი, დანია, ნორვეგია) გამომდინარე. ამ ქვეყნების მთავრობები ყველაზე დიდ თანხებს ხარჯავენ ბიუჯეტიდან სოციალური სფეროს დასაფინანსებლად. მათგან განსხვავებით, «ლიბერალური» კეთილდღეობის მქონე ქვეყნების (დიდი ბრიტანეთი და ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ მდებარე – აშშ, კანადა, ავსტრალია) სოციალურ ხარჯებს მათი მშპ-ს გაცილებით მცირე პროცენტული წილი უკავია, მაგრამ ეს, ცხადია, არ ნიშნავს, რომ იქ სოციალური სფერო დაბალ დონეზეა განვითარებული და ცხოვრების დონე სხვა ტიპის კეთილდღეობის ქვეყნების დონეს ჩამორჩება.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო განვითარების ერთნაირ დონეზე არ იმყოფება და არც იდენტური სოციალური სისტემები გააჩნიათ, მათთვის საერთოა ევროპული ღირებულებები, რომელთა შორისაც სოციალურ ფასეულობებს ერთ-ერთი თვალსაჩინო ადგილი უკავია; კერძოდ: ადამიანთა კეთილდღეობაზე ზრუნვა, მათთვის თანაბარი პირობების შექმნა მუშაობისა და ცხოვრებისათვის, ხანგრძლივი და ჯანმრთელი სიცოცხლისათვის სათანადო პირობებით უზრუნველყოფა, ასევე – სხვადასხვა რეგიონებს შორის სოციალური სოლიდარობის დანერგვა, რაც ნიშნავს მდიდარი ქვეყნების მხრიდან შედარებით უფრო ღარიბი წევრი ქვეყნებისთვის დახმარების გაწევას, რომლის საბოლოო მიზანიც სიდარობის დაძლევაა.

სიღარიბესთან ბრძოლა ნებისმიერი ქვეყნისთვის მუდმივად თანმხლები პროცესია. მართალია, დაბალ- და მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში სიღარიბე ერთნაირად არ გამოიხატება და არც ერთნაირი მასშტაბები აქვს, მაგრამ მისი სრული აღმოფხვრა თვით ყველაზე მაღალი სოციალური თანასწორობის მქონე ქვეყნებშიც კი ვერ მოხერხდა.

ამგვარი საერთაშორისო ტენდენციების ფონზე საქართველოს სოციალური მდგომარეობა საკმაოდ საგანგაშოდ მოჩანს. თანასწორობის ილუზია-გამოვლილი ქვეყნისთვის ბოლო ორ ათწლეულში შექმნილი სოციალური ფონი განსაკუთრებით მტკივნეული აღმოჩნდა. გასული საუკუნის 90-იან წლებში და მიმდინარე საუკუნის პირველ ათწლეულში გადატანილი ომებისა და ეკონომიკის სრული კრახის შედეგად, ძალიან ბევრი ადამიანი აღმოჩნდა სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ. სახელმწიფოს კი არანაირი მექანიზმები არ გააჩნდა ამ სენთან საბრძოლველად. ძველი სისტემა უკვე მთლიანად მოშლილი იყო, ახლის შექმნაზე კი არავინ ზრუნავდა. სოციალური დაცვის სისტემა, რომელიც ავად თუ კარგად ფუნქციონირებდა სოციალისტურ რეალობაში, საბჭოთა კავშირის რღვევასთან ერთად დაინგრა. რამდენიმე წლის განმავლობაში ეს სისტემა ინერციით, და აქედან გამომდინარე, სრულიად უკონტროლოდ განაგრძობდა არსებობას. თუმცა საბოლოოდ სოციალური დაცვის ყველა მექანიზმი მოიშალა. შემორჩა მხოლოდ საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემა და ისიც დეგრადირებული სახით, რამდენადაც პენსია უფრო შემწეობას დაემსგავსა, რომელიც ხშირად არც გაიცემოდა. მოკლედ, სოციალური დაცვის სისტემის ადგილას გაჩნდა სიცარიელე, რომლის ამოვსებაც სახელმწიფომ 1993-95 წლებში გატარებული სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმებით სცადა, თუმცა რეალურად ეს ყველაფერი მხოლოდ ფორმულირების დონეზე გაკეთდა. საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც ამ რეფორმებს საძირკველს გაუმაგრებდა, არ შექმნილა; და თუ რაიმე ხდებოდა ამ სფეროში, მხოლოდ სპონტანურად და დაუგეგმავად.

საქართველოსთვის უაღრესად აქტუალურია სოციალური პოლიტიკის წარმართვა განვითარებული ქვეყნების საუკუნოვანი გამოცდილებისა და თანამედროვე ტენდენციების გაზიარებით, ამ პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილების – სოციალური დაცვის, სოცუზრუნველყოფისა და სოციალური დაზღვევის –

ერთიან სისტემაში მოქცევა და ეროვნული სოციალური სისტემის ფორმირება, რაც სათანადო მეცნიერულ დონეზე არ არის შესწავლილი.

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. ჩვენ დაინტერესებული ვართ, რომ ევროკავშირის ინიციატივა სამეზობლო პოლიტიკის შესახებ რაც შეიძლება მალე გადაიზარდოს უფრო სერიოზულ ურთიერთობაში საქართველოსა და ევროკავშირს შორის, ამიტომაც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ყველა იმ საკანონმდებლო აქტის ჰარმონიზაცია, რომელიც ზემოაღნიშნულ სფეროებს რეალურად დაახლოვებს ევროპულ ანალოგებთან.

წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომის – «ევროკავშირთან თავსებადი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა საქართველოში» – მიზანია, ევროკავშირის მდიდარ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, სოციალური სფეროს მეცნიერულ შესწავლას ფართო გასაქანი მისცეს. იგი სწორედ იმ საკითხებს იხილავს, რომლებიც საკვანძოდ მიიჩნევა ზოგადად სოციალურ სფეროში და ძალიან აქტუალურია დღევანდელი საქართველოსთვის. ესენია: სოციალური პოლიტიკის პრიორიტეტულობა საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკისათვის, სოციალური დაცვის სფეროს მნიშვნელობა და მისი რეფორმირებისა და ტრანსფორმაციის საკითხები, ინსტიტუციონალური და საორგანიზაციო რეფორმების განხორციელების ეტაპები, სოციალური კონცეფციის განხორციელების აუცილებლობა სოლიდარული ელემენტების თანხლებით, სახელმწიფოებრივი უზრუნველყოფის სისტემის გარდაქმნა ინდივიდუალურ-სოლიდარული უზრუნველყოფის სისტემად, დაფინანსების გაფართოების საკითხები და ა.შ.

როგორც ვხედავთ, ყველა ჩამოთვლილი საკითხი უაღრესად აქტუალურია საქართველოსთვის. მათ მოგვარებაზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად ქმედითუნარიანი და მოქნილი იქნება სოციალური სისტემა, რამდენად

დააკმაყოფილებს იგი მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფის მინიმალურ სტანდარტებს, და ბოლოს, – როგორ შეძლებს განახლებული სისტემის მორგებას ევროკავშირის სოციალურ სისტემასთან, რომელთან ინტეგრირებაც, სხვა მრავალი სფეროს ინტეგრაციის კვალდაკვალ, ჩვენი სამომავლო განვითარებისათვის მეტად საჭირობოროტო საკითხია.

**პრობლემის მეცნიერული დამუშავება.** მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში სოციალური პოლიტიკის სფერო მრავალი მეცნიერის კვლევის ობიექტი გამხდარა წლების განმავლობაში, ფუნდამენტური გამოკვლევები, განსაკუთრებით კი ევროკავშირის გამოცდილების გათვალისწინებით, ფაქტობრივად არ შექმნილა. სამეცნიერო პუბლიკაციებში არაერთხელ იყო განხილული სოციალური სფეროს ესა თუ ის საკითხი, მაგრამ მათ მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციები ხშირად არასისტემატიზებულ ხასიათს ატარებდა, რაც ქმნიდა უკმარისობის განცდის საფუძველს. აღნიშნულ პრობლემატიკას მრავალი მეცნიერი სწავლობდა. მაგალითად: თამარ ბერუჩაშვილი, რევაზ გველესიანი, რევაზ გოგოხია, ამბროსი გრიშკაშვილი, მურთაზ კვიციანი, ირაკლი კოპლატაძე, ნათელა ლაცაბიძე, იაკობ მესხია, ნუგზარ პაიჭაძე, ვლადიმერ პაპავა, მირიან ტუხაშვილი, ლეო ჩიქავა, გურამ ყუფუნია, მურმან ცარციძე, ნოდარ ჭითანავა, ნოდარ ხადური, მიხეილ ჯიბუტი და სხვ.

**გამოკვლევის მიზანი და ამოცანები.** წინამდებარე გამოკვლევის მიზანია საქართველოს სოციალური სისტემის ფუნქციონირების თანამედროვე მდგომარეობის შესწავლა და საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებთან მისადაგებით მისი ტრანსფორმაციის და განვითარების ალტერნატიული კონცეფციის შემუშავება; აღნიშნული პოლიტიკის მნიშვნელობისა და პრიორიტეტულობის წარმოჩენა საქართველოს მომავალი განვითარებისა და ევროსტრუქტურებში გაწევრიანების რეალური პერსპექტივების ჩამოყალიბებისათვის.

ამ მთავარი მიზნის მისაღწევად, სადისერტაციო გამოკვლევა იდგა შემდეგი ამოცანების წინაშე:

- მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლების თეორიული და პრაქტიკული ნიუანსების შესწავლა;

- საქართველოში ცხოვრების სტანდარტების ევროპის მინიმალურ სტანდარტებთან მიახლოების შანსების გამოკვლევა;
- სოციალური პოლიტიკის ინსტრუმენტების, ფორმალური პრინციპებისა და ფუნქციების გამოკვლევა;
- სოციალური პოლიტიკის სუბიექტთა და ობიექტთა, ანუ მთავარ მოქმედ პირთა შესწავლა;
- სოციალური დაცვის მნიშვნელობის წარმოჩენა სოციალურ პოლიტიკაში;
- სოციალური უზრუნველყოფის სტრუქტურათა მოშლასთან დაკავშირებული პრობლემების გამოვლენა და შესწავლა;
- სოციალური უზრუნველყოფის ეკონომიკური წანამდგრების კვლევა;
- ინსტიტუციონალური და საორგანიზაციო რეფორმების აუცილებლობის წარმოჩენა;
- საშუალო და გრძელვადიანი ეკონომიკურ-პოლიტიკური ღონისძიებების საჭიროების წარმოჩენა სოციალური სფეროს რეფორმირებისათვის;
- ინდივიდუალურ პრინციპზე დაფუძნებული სოციალური კონცეფციის განხორციელების პერსპექტივების შესწავლა, სოლიდარული ელემენტების თანხლებით.

ნაშრომში ეს ამოცანები გადაწყვეტილია.

**გამოკვლევის საგანი და ობიექტი.** გამოკვლევას ექვემდებარება ზოგადად სოციალური პოლიტიკა და სოციალური დაცვის სფერო. კვლევის ობიექტს კი წარმოადგენს საქართველოს სოციალური პოლიტიკა და მისი უმთავრესი შემადგენელი – სოციალური დაცვა.

**ნაშრომის მეცნიერული სიახლე მდგომარეობს შემდეგში:**

- სოციალური პოლიტიკის, როგორც მოსახლეობის ცხოვრების დონის განმსაზღვრელი უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტის, არსის, დანიშნულებისა და მიზნის დღემდე არსებული თეორიული და მეთოდოლოგიური მიდგომების კომპლექსური ანალიზის საფუძველზე, ჩამოყალიბებულია საქართველოში ერთიანი სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის სრულყოფილი სისტემის განვითარების ახალი კონცეფცია;



- ევროკავშირის ქვეყნებში დანერგილი სოციალური დაცვის განსხვავებული სისტემებისა და მოდელების პრიორიტეტული მახასიათებლების შესწავლისა და გამოვლენის საფუძველზე, წარმოჩენილია სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის სფეროში საქართველოსთვის მისაღები მიმართულებები;
- დასაბუთებულია ევროპული მოდელების ძირითადი ინსტრუმენტებისა და პრინციპების დანერგვის აუცილებლობა, საქართველოს სოციალური სისტემის სამომავლო განვითარებისა და მოსახლეობის კეთილდღეობის დონის ამაღლებისათვის;
- სოციალურ საბაზრო ეკონომიკაზე რეალურად გადასვლის მისაღწევად, მიზანშეწონილადაა ჩათვლილი ისეთი ქმედითუნარიანი სოციალური სისტემის შექმნა, სადაც ყველა სოციალური რისკისგან დაცვა ერთიან ჩარჩოში იქნება მოქცეული და ყველა გადაწყვეტილება, დაკავშირებული სიღარიბის, უმუშევრობის, ან სხვა მსგავსი პრობლემების აღმოფხვრასთან, კარგად გააზრებული სოციალური პოლიტიკის ფარგლებში მოხდება.

**ნაშრომის პრაქტიკული მნიშვნელობა.** სადისერტაციო ნაშრომში გამოკვლევა ჩატარებულია საქართველოს სოციალური სისტემის რეფორმირების ოპტიმალური მიმართულებების შესარჩევად. ამიტომ ნაშრომში წარმოდგენილმა წინადადებებმა და კონცეფციებმა შესაძლოა, პრაქტიკული გამოყენება ჰპოვოს აღნიშნულ სფეროში.

**გამოკვლევის შედეგების რეალიზაცია.** სადისერტაციო ნაშრომში წარმოდგენილი წინადადებები და რეკომენდაციები მოწონებულია თბილისის თავისუფალი უნივერსიტეტის ESM ბიზნეს-სკოლის ეკონომიკისა და ფინანსების დეპარტამენტის მიერ, არასამთავრობო ორგანიზაციების – «Junior Achievement-საქართველოს», «ქალთა და მოზარდთა სოციალური ადაპტაციისა და მომსახურების ცენტრის» და «ღვთისშვილთა კავშირი – ინვალიდთა ასოციაციის» მიერ; აგრეთვე – ბრემენის უნივერსიტეტის სოციალური პოლიტიკის კვლევით ცენტრში (Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen) და ბერლინის ტექნიკურ უნივერსიტეტში (Technische Universität Berlin).

**გამოკვლევის შედეგების აპრობაცია და პუბლიკაცია.** სადისერტაციო ნაშრომის თემაზე გამოქვეყნებულია სტატიები:

1) «სოციალური დაცვის ევროპული სისტემა და საქართველო», რომელიც მომზადდა საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული ჟურნალისათვის «სოციალური ეკონომიკა» (2006წ. ნოემბერი- დეკემბერი, 6);

2) «საქართველოს გზა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკიდან კოპენჰაგენის კრიტერიუმებამდე»; ჟურნალი «სოციალური ეკონომიკა» (2006წ. სექტემბერი-ოქტომბერი, 5);

3) «ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები ტრანსფორმაციულ პროცესში»; ჟურნალი «ეკონომიკა და ბიზნესი» (2008წ. 5);

4) სოციალური პოლიტიკის პრიორიტეტული მიმართულებები საქართველოსთვის; ჟურნალი «ეკონომიკა» (2008წ. 11);

აგრეთვე მომზადებულია გამოსაქვეყნებლად 2 ახალი სტატია:

1) საქართველოსა და გერმანიის მოსახლეობის სტრუქტურის შედარებითი ანალიზი;

2) სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმის აუცილებლობა საქართველოში.

აღნიშნულ თემაზე დამუშავებულმა ორმა ნაშრომმა მოიპოვა გამარჯვება საერთაშორისო კონფერენციებზე სხვადასხვა დროს. ესენია:

1) ფონდ «ღია საზოგადოება-საქართველოს» მიერ ჩატარებულ სტუდენტთა და ასპირანტთა კონფერენციის ფინალური ეტაპისთვის მომზადებული სამეცნიერო ნაშრომი – «კვიპროსი, ევროკავშირი და საქართველო» – (2002წ.); ევროკომისიის პროექტის – “ევროპული კვლევების ინსტიტუტი” – ჯგუფის მიერ ორგანიზებულ კონფერენციაში “საქართველო, როგორც ევროპის ნაწილი (ისტორიული ასპექტები)”; თემა: «საქართველოს ისტორიული სწრაფვა ევროპისაკენ». (2007წ.).

საერთაშორისო ექსპერტიზაზე გაგზავნის შედეგად, გერმანულ ენაზე მომზადებულმა სტატიამ – „საქართველოსა და გერმანიის მოსახლეობის სტრუქტურის შედარებითი ანალიზი“ – მიიღო ორი პოზიტიური გამოხმაურება გერმანულენოვანი პროფესორებისგან (2011წ.)

**ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა.** სადისერტაციო ნაშრომი მოიცავს კომპიუტერზე აწყობილ 215 გვერდს. ნაშრომში წარმოდგენილია 13 ცხრილი, 14

ნახაზი. ნაშრომს თან ახლავს 19 დანართი და გამოყენებული ლიტერატურის სია 185 დასახელებით.

# თავი I. სოციალური პოლიტიკის მაკროეკონომიკური ასპექტები

## 1.1. სოციალური პოლიტიკის ძირითადი და ფორმალური პრინციპები, ინსტრუმენტები და ფუნქციები

მსოფლიოს ნებისმიერ ადგილას ადამიანები თითქმის ერთნაირ სოციალურ სიტუაციებსა და რისკებს აწყდებიან: უმუშევრობას, ავადმყოფობას, ინვალიდობას, სიღარიბეს და კიდევ ბევრ ასეთ პრობლემას. რისკების მსგავსება არ ნიშნავს იმას, რომ მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნები ერთნაირ დამოკიდებულებას ავლენენ ერთი და იმავე სოციალური პრობლემებისადმი. ამ თვალსაზრისით (ანუ სოციალური რისკებისადმი სახელმწიფოთა დამოკიდებულების თვალსაზრისით) ჩვენ კიდევ უფრო დიდ მრავალფეროვნებას ვაწყდებით. თუკი ცალკეულ ქვეყნებში მიღებულია თვითდახმარება და წინა პლანზე გამოდის წინდახედულება და საოჯახო მხარდაჭერა, ხოლო სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის წარმმართველი და ამ წინდახედულების საყრდენია მხოლოდ, სხვა ქვეყნებში სახელმწიფო ორგანოები უფრო მეტ ფუნქციას იღებენ საკუთარ თავზე და მოქალაქეებისთვის დახმარების აღმოსაჩენად ძალიან დიდ დანახარჯებს ახორციელებენ.

როდესაც საუბარია სოციალურ პოლიტიკაზე, ადამიანთა უმეტესობა სოციალური პოლიტიკის პრაქტიკულ მხარეზე ამახვილებს ყურადღებას, რაც თავისთავად უკავშირდება სახელისუფლებო, სახელმწიფოებრივ ღონისძიებებს. აქ იგულისხმება საპარლამენტო ინსცენირებები მოქალაქეთა საკეთილდღეოდ, პარტიათაშორისი დებატები ფინანსური გეგმების, პენსიებისა და გადასახადების თაობაზე, ასევე სიღარიბის ზღვარზე მყოფი ადამიანების სოციალური დახმარების შესახებ.

სწორია თუ არა წარმოდგენა იმის თაობაზე, რომ სოციალური პოლიტიკა პარტიული პოლიტიკით შემოიფარგლება? ანუ ვინ ქმნის სოციალურ პოლიტიკას. ბუნებრივია, ის კეთდება, როგორც სხვა ყველა პოლიტიკა. სტანდარტული პასუხი მდგომარეობს იმაში, რომ სოციალური პოლიტიკა იქმნება პარლამენტში შემავალი პოლიტიკური პარტიების მიერ, რომლებიც ადგენენ კანონებს (წერენ

კონსტიტუციას). თუ პოლიტიკური ინტერესების უმრავლესობის დამთხვევა მოხდება, კანონის მიღება და დანერგვა ძალიან სწრაფად ხდება.

სოციალურ პოლიტიკას ასევე ქმნიან პროფკავშირები და ეკონომიკისა და დასაქმების გაერთიანებები, ეკლესიები, კეთილდღეობის საზოგადოებები და ა.შ.

*სოციალური პოლიტიკა – ესაა სახელმწიფოს, საწარმოების, ორგანიზაციების, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სოციალურ-ეკონომიკურ ღონისძიებათა კომპლექსი, მიმართული მოქალაქეთა მატერიალური უზრუნველყოფის დაცვისა და შესაძლებლობების გათანაბრებისაკენ შემოსავლების, საცხოვრებელი პირობების, ჯანდაცვის, განათლებისა და პროფესიონალურ სფეროებში<sup>1</sup>.*

სოციალური პოლიტიკის გატარების ძირითად პრინციპებს წარმოადგენს:

- 1) ფასების ზრდისას ცხოვრების დონის დაცვა, კომპენსაციის განსხვავებული ფორმების შემოღებითა და ინდექსაციის განხორციელებით;
- 2) ყველაზე ღარიბი ოჯახების დახმარებით უზრუნველყოფა;
- 3) უმუშევრობის შემთხვევაში შემწეობების გაცემა;
- 4) სოციალური დაზღვევის პოლიტიკის უზრუნველყოფა, დასაქმებულთათვის მინიმალური ხელფასის განსაზღვრა;
- 5) განათლებისა და ჯანდაცვის სფეროთა განვითარება უპირატესად სახელმწიფოს ხარჯზე;
- 6) აქტიური პოლიტიკის გატარება მოსახლეობის კვალიფიკაციის ამაღლების უზრუნველსაყოფად.

ყოველი ჩვენგანი საჭიროებს სოციალურ დაცვას, დაცვას ცხოვრებისეული რისკებისგან (ავადმყოფობა, უბედურება, უმუშევრობა, უუნარობა, მზრუნველობის საჭიროება). რამდენადაც სადღეისოდ ეს ცალკეული ერთეულების კი არა, არამედ საზოგადოების დიდი ნაწილის პრობლემას წარმოადგენს, ამ საკითხს პირდაპირ მივყავართ *სოლიდარობის* ცნებამდე (იხ. ნახ.1). სოლიდარობა ნიშნავს იმას, რომ ადამიანებს განვითარებული აქვთ ერთმანეთთან კავშირის შეგრძნება, რაც შესაძლებელს ხდის, მიუხედავად სოციალური განსხვავებულობისა და ინტერესთა სხვაობისა, დაეხმარონ მათ, ვინც ამას საჭიროებს<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Meyers Universallexikon. Meyers Lexikonverlag. Mannheim. 2007.

<sup>2</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH.

სოლიდარობა არის უწინარესად თავისუფალი ნების გამოხატულება, ესაა ადამიანთაშორისი სოლიდარობა, სახელმწიფოს ყოველგვარი ჩარევის გარეშე. თუმცა სახელმწიფო, უმეტესწილად, საკუთარ თავზე იღებს პასუხისმგებლობას იმ უსამართლობაზე, რომელიც თავად კი არ გამოუწვევია, არამედ მხოლოდ დაუშვა. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა ყოველთვის გამოდის იმ დაშვებიდან, რომ საზოგადოებრივი სამართლიანობისა და ადამიანთაშორისი სოლიდარობის საკითხში საბაზრო ძალების თავისუფალი თამაში წყვეტს მოქმედებას. მას ეკონომიკური მეცნიერების ენაზე «საბაზრო ჩავარდნა»<sup>13</sup> ეწოდება.

სახელმწიფოს ჩარევაზე ადრე მოქმედებას იწყებს მეორე დიდი საზოგადოებრივი ინსტიტუტი – *ოჯახი*. მას ეკისრება სწორედ სოციალური რისკების შერბილების ფუნქცია. თუმცა როდესაც არსებულ სოციალურ პრობლემებთან გამკლავება მის ძალებს აღემატება, ან ახალი პრობლემები წარმოიქმნება, რომელზეც ოჯახს პასუხი არა აქვს, მაშინ ეს «ბაზარიც» წყვეტს მოქმედებას. მწყობრიდან გამოდის თუ არა «*ოჯახური სოლიდარობა*», მაშინვე იწყება სუროგატი (შემცვლელი) ოჯახის ძიება. ამას უკვე «*ჯგუფური სოლიდარობა*» ეწოდება. სამართლიანობა მხოლოდ ერთეულების სოციალურ რისკებს კი არ ითრევს, არამედ საზოგადოების უმეტეს ნაწილს ეხება. მაგალითისთვის: დღესდღეობით ევროპის საზოგადოება აწყდება სერიოზულ პრობლემებს ბავშვებთან ოჯახების დამოკიდებულების საკითხში. მათი აღზრდის მეთოდებს, რომელთაც დიდი მნიშვნელობა აქვს მომავალი საზოგადოების ფორმირებისთვის, ბევრი სკეპტიკურად უყურებს. ოჯახები ძალიან დიდ წინააღმდეგობას აწყდებიან, ვიდრე ბავშვებს გაზრდიან, თუკი განსაკუთრებული «*საზოგადოებრივი სოლიდარობა*» არ იარსებებს. ბევრი ადამიანი გამოხატავს ერთსულოვნებას იმ საკითხში, რომ სახელმწიფო და საზოგადოება ბავშვების აღზრდელს არა მარტო არ წაახალისებს, არამედ ყველა თავის პრობლემასთან მარტო ტოვებს. შეიძლება თუ არა, რომ სახელმწიფომ დანახულ უსამართლობას თავი აარიდოს? არსებობს ისეთი სასტიკი სახელმწიფო, რომელიც ასეთ მიუღებელ ქმედებას ჩაიდენს<sup>14</sup>?

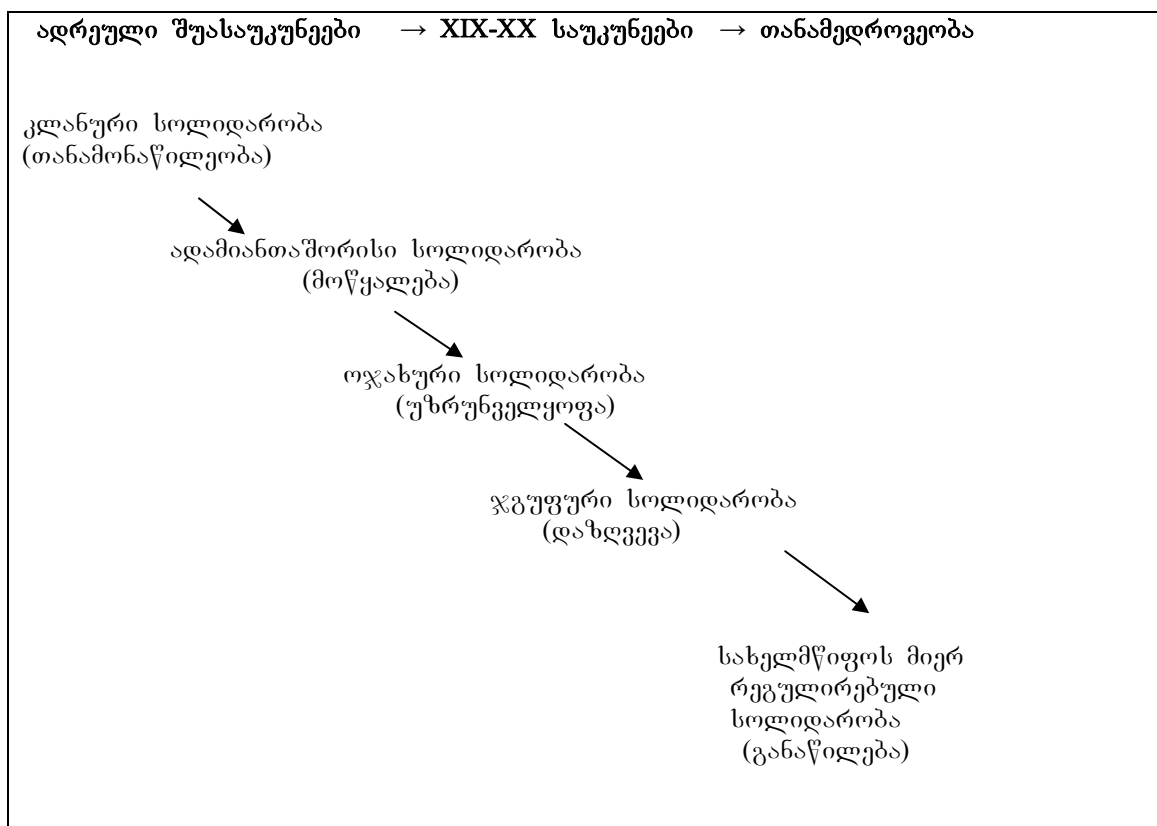
---

Wiesbaden. 2008. S. 10.

<sup>13</sup> მენქიუ გრ. ეკონომიკის პრინციპები. დიოგენე. თბ. 2008. გვ.11.

<sup>14</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage

ძალიან ინფორმატიულია ამ მხრივ ჯონ კენედის მიერ წარმოთქმული ფრაზა: «თუკი თავისუფალი საზოგადოება დიდად არ ეხმარება მათ, ვინც ღარიბია, არ შეუძლია იმ უმცირესობის დაცვაც, ვინც მდიდარია»<sup>15</sup>. ამ წინადადებაში ჩადებულია ძალაუფლების მასტაბილიზებელი ფუნქცია: სოციალური პოლიტიკა არის დაკმაყოფილების ინსტრუმენტი როგორც შიგნით, ასევე გარეთ. უფრო მეტიც: სოციალური პოლიტიკა დასავლური საზოგადოების როგორც პოლიტიკური, ასევე კულტურული ღირებულებების განმასხვავებელი ნიშანი და არსებობის წინაპირობაა.



ნახ. 1 სოლიდარობის ფორმების, როგორც სოციალური დაცვის საფუძვლების, განვითარება ევროპაში

წყარო: Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S. 12.

საგულისხმო ფაქტია, რომ სოციალური პოლიტიკა, როგორც პოლიტიკა, არასდროს განიხილება ცალკე, არამედ – ერთიანი პოლიტიკის კონტექსტში. რაში

GmbH. 2008. S. 13.

<sup>15</sup> Schmidt M. Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationale Vergleich. Wiesbaden. 2005. S. 120.

მდგომარეობს სოციალური პოლიტიკის წარმმართველი დიდი და პატარა იდეა? ზოგიერთი მკვლევარი მათ წარმოშობას ფრანგული რევოლუციის სამოქალაქო სამართლის განმარტებებსა და შემდეგ ცნებებში ხედავს: Liberté, Egalité, Fraternité (თავისუფლება, თანასწორობა, ძმობა). იმ დროს, როდესაც თავისუფლება და თანასწორობა განიხილებოდა, როგორც ბუნებრივი მდგომარეობა (ყველა ადამიანის ბუნებრივი თანასწორობა) და თავდაპირველად სახელმწიფოებრივი ფილოსოფიურ-რაციონალური შეხედულებების დახმარებით (შარლ დე მონტესკიე, ჟან ჟაკ რუსო, ემანუელ კანტი, – რომლებიც ამტკიცებდნენ, რომ სახელმწიფოს ხელთაა ყველას და თითოეულის სამართლებრივი დაცვა და დანარჩენებთან მიმართებაში მათი თანასწორობის უზრუნველყოფა), ხდებოდა კონკრეტული რეალიზაცია აღნიშნული ნააზრვისა, რაც ძმობისა და სოლიდარობის ცნებებს წინა პლანზე სწევდა.

სახელმწიფო, რომელიც კონსტიტუციის მეშვეობით ვალდებულებებს იღებს, უზრუნველყოს პოლიტიკური და სამართლებრივი თანასწორობა, სოციალური გარანტიების შექმნაში ზოგჯერ აჭარბებს კიდევ. ეს მით უფრო მეტად გამოიხატება, რაც უფრო დიდია წინააღმდეგობა თანასწორობასა და თავისუფლებას შორის. თანამედროვე დემოკრატიული ქვეყნები უმეტესწილად ზრუნავენ რაც შეიძლება მაღალი სოციალური თანასწორობის შექმნაზე. როცა ამას საჭიროება მოითხოვს, სახელმწიფო თითოეული ადამიანის თავისუფლებას კანონით იცავს. მეორე მხრივ კი, სოციალური თანასწორობა საზოგადოების დაუცველი ნაწილისთვის თავისუფლების წინაპირობაა.

თუმცა აქ წარმოიქმნება მიზნების გარდაუვალი კონფლიქტი, რომელიც შემდეგნაირად აიხსნება: როცა სახელმწიფოს სურს შეძლებისდაგვარად მაღალი ხარისხის თავისუფლების დაშვება თითოეული ინდივიდისათვის, ის პროვოცირებას უკეთებს არათანასწორ საზოგადოებას; და პირიქით, როცა შეძლებისდაგვარად მაღალი ხარისხის თანასწორობის მიღწევა სურს მას, როგორც ეს *ეგალიტარულ (თანასწორობის მოტრფიალე) სახელმწიფოს* შეეფერება, თავისუფლების ხარისხი იკლებს<sup>16</sup>. *ამიტომ სახელმწიფომ წინასწარ უნდა განსაზღვროს სოციალური დაცვის სტანდარტები და ნორმები.* აქ იმალება საფრთხე, რომ მზრუნველობის ქვეშ

<sup>16</sup> Kraus K., Geisen T. (Hrsg). Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden. 2001. S. 25.



ყვანილი ინდივიდი გახდება სოციალური სახელმწიფოს ბიუროკრატიის ობიექტი, ეს პოზიცია კი საკმაოდ არაპოპულარულია და თითოეულმა ინდივიდმა კარგად უნდა იცოდეს ეს უკუშედეგები: მზრუნველობის ქვეშ ყოფნა, გაუცხოება, სხვაზე დამოკიდებულება, საკუთარი პრობლემების გაძლიერება, სისტემაში ნაკლოვანი ფუნქციების არსებობა და ა.შ.

ამ დილემისგან თავის დაღწევა, სახელმწიფოებრივი ფილოსოფიის თანახმად, შესაძლებელია, თუკი *თანასწორობას* განვიხილავთ არა აბსოლუტურ ცნებად, არამედ ადამიანებისთვის მხოლოდ თანაბარ შანსებს ვიგულისხმებთ. აქედან გამომდინარე, უკვე *თავისუფლების* მოპოვებაც დიდწილად გაადვილდება. მაგრამ ამ ბალანსის მიღწევა საკმაოდ რთული საქმეა.

მესამე ცნება, რომელიც ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, არის *სოციალური სამართლიანობა*. მეცნიერულად, სამართლიანობის გრძნობა ჩნდება მაშინ, როცა იმას, რაც წილად ხვდათ სხვებს, ჩვენც არ ვარიდებთ თავს. ეს თეზისი თავისი შინაარსით თანასწორობის ცნებას ეხმიანება. სოციალური სახელმწიფოს გადასახედიდან, ცხადია, ამ თეზისთან დაკავშირებულია იურიდიული პრობლემა. სამართლიანობა თავისთავად არ არსებობს, ის უნდა შეიქმნას. სამართლიანობაზე ზრუნავს სახელმწიფო კანონების მეშვეობით და მმართველობითი ორგანოებისა და სასამართლოების დახმარებით, რომელთაც ინტერპრეტაცია უნდა მისცენ კანონებს, რომ ისინი შეესაბამებინან სამართლიანობის პრინციპებს და მათი განხორციელება მართებულია<sup>17</sup>.

სოციალურად სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები უცვლელია და ყველა დროში გამოსადეგი, მათი ფუნქციაა სტაბილიზაცია და რეგულირება. თუმცადა სოციალური სამართლიანობა, როგორც სოციალური სახელმწიფოს ცენტრალური მიზანი, არ იძლევა სამუდამოდ ვარგისი დეფინირების საშუალებას. მისი გაფორმება დამოკიდებულია ეკონომიკურ პირობებზე (კონიუნქტურაზე), სოციალურ განვითარებაზე (ცვლილებებზე) და ბოლოს, ასევე, საზოგადოებაში გაბატონებულ შეხედულებებზე იმის შესახებ, თუ რა არის სამართლიანი და რა – არა. სამართლიანობის პრინციპი, აქედან გამომდინარე, არის უკიდურესად

---

<sup>17</sup> Dobner P. Neue Soziale Frage und Sozialpolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 2007. S. 208.

დინამიური მოვლენა, რაც კანონმდებლებს ავალდებულებს, სოციალური პროპორციები ყოველთვის ხელახლა შეიმუშაონ.

სოციალური სამართლიანობა ხშირად განიმარტება, როგორც *განაწილების სამართლიანობა*, რამდენადაც სახელმწიფო სამართლიანი ვერ იქნება, თუ ის შემოსავლებსა და საკუთრებას სწორად ვერ გაანაწილებს. ის ადამიანები, რომლებიც სხვებთან შედარებით მეტს გამოიმუშავენ, იღებენ, ან ფლობენ, «უსამართლო» ქმედებას არ ჩადიან, მაგრამ მათ იმაზეც უნდა იზრუნონ, რომ მცირედი სამართლიანობისთვისაც გაიღონ. მის გამო მდიდრები უფრო დიდ საგადასახადო ტვირთს იღებენ სახელმწიფოსგან, ვიდრე ღარიბები. ზემოდან ქვემოთ განაწილების იდეა გულისხმობს ეკონომიკაში არსებული რესურსების სამართლიან გადანაწილებას<sup>18</sup>.

იმავეს თქმა შეიძლება გადასახადებზეც. სოციალური დაზღვევის სისტემებში პოპულარულია პრინციპი იმის შესახებ, რომ სოციალური რისკები, როგორც წესი, ბალანსდება ხელფასზე დარიცხვების, ფულადი კომპენსაციისა და ნატურალური დახმარების მეშვეობით. ასე თუ ისე, სოციალურ სახელმწიფოს შეუძლია სოციალური დანაკარგები არაპირდაპირი სოციალური მომსახურებით განკურნოს ან შეამსუბუქოს (ამისათვის აშენებს იგი სახელმწიფო საავადმყოფოებს, სოციალურ ცენტრებს, მოხუცებულთა თავშესაფრებს), ან უნდა მოძებნოს პარტნიორები, რომლებიც ამ საქმეში ხელს შეუწყობენ (პრაქტიკოსი ექიმები, ეკლესიასთან არსებული საბავშვო ბაღები, კერძო რეაბილიტაციური კლინიკები). აქ საუბარია არა მარტო სამართლიანობაზე, არამედ ფულზეც. ამიტომ, ბუნებრივია, უნდა განვიხილოთ **სოციალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები**, როგორებიცაა:

*1) უფლებები, 2) ფული და 3) მონაწილეობა<sup>19</sup>.*

**1) ინსტრუმენტი «უფლებები»:** სოციალური სახელმწიფოს ყველა ინსტრუმენტიდან უფლებები ყველაზე უკეთ ახორციელებს მთავრობის მიერ ნაკისრ სოციალურად სამართლებრივი სახელმწიფოს ვალდებულებას. ისინი ქმნიან საიმედოობას კანონ-აღმასრულებელი სოციალური მმართველობისთვის,

<sup>18</sup> Gresse A., Carmen L., Berthold Dietz (HRS.G.). Soziale Gerechtigkeit – Reformpolitik am Schweideweg. Wiesbaden. 2006. S. 167.

<sup>19</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S. 51-53.

უპირველეს ყოვლისა, მოქალაქეებს უქმნიან საიმედოობის განცდას, რომ სოციალური შემწეობები შემთხვევით არ გაიცემა, საკასო მდგომარეობის ან მეტეოროლოგიური სიტუაციის ცვლილებებიდან გამომდინარე. აქ იგულისხმება, რომ სოციალური დაცვის სფეროში, ისევე როგორც ეკონომიკური პოლიტიკის სხვა დანარჩენ სფეროებში, გამოიყენება ჩვეულებრივი კანონები, რაც სამართლებრივი ჩარჩოებით გათვალისწინებული ინდივიდუალური პრეტენზიების დაკმაყოფილებას გულისხმობს. სოციალურად სამართლებრივი სახელმწიფოს არსი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ ინდივიდს სთავაზობს კანონს იმ მომენტში, როცა მას იგი სჭირდება. ამგვარი სამართლებრივი დაცვა გარდაუვალია იქ, სადაც სოციალური სახელმწიფო მზრუნველობას იჩენს, მაგალითად, საპენსიო უზრუნველყოფის ფორმით. აქ სახელმწიფო გამოდის არა მარტო მზრუნველის როლში, არამედ სახელმწიფოებრივ ერთგულებასაც ავლენს. როგორ შეუძლიათ მოქალაქეებს, ლოიალური იყვნენ სახელმწიფოს მიმართ, დაიცვან წესები და სოლიდარობა გამოუცხადონ მას, თუკი თავად სახელმწიფო ღიად დატოვებს საკითხს, რა იქნება შრომისუნარიანობის მეორე მხარეს? საქმე იმაშია, რომ ევროკავშირის მოქალაქეები ყოველთვის დარწმუნებულნი არიან, რომ რაც არ უნდა შეემთხვეთ, მათი უფლებები დაცულია და სახელმწიფო მათ აუცილებლად დაეხმარება.

**2) ინსტრუმენტი «ფული»:** ფულის საშუალებით სოციალური სახელმწიფო ცხოვრებაში ახორციელებს უფლებებს, რაც ფულადი გადარიცხვების ან ფულად ღირებულების მქონე მომსახურების სახით ვლინდება. სოციალური სახელმწიფოს მიერ მის განკარგულებაში არსებული სახსრების შერჩევა ყველაზე რთული საქმეა, სოციალური დაცვის სფეროს ყველა ამოცანასთან შედარებით. როგორ უნდა გადაწყვიტოს მან, ფული აირჩიოს თუ ნატურალური დახმარება, მთლიანი თანხის გაცემა თუ მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება? ყველა გადაწყვეტილებას ახლავს შესაბამისი რისკი. სოციალური სახელმწიფო უმეტესწილად ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას ცდილობს, რომლებითაც გაექცევა ყველაზე იოლ გამოსავალს – სტანდარტულ ფულად გადარიცხვებს. ფორმალურად თუ მივუდგებით ამ საკითხს, დავინახავთ, რომ სახელმწიფო ასე აღწევს თანასწორობის მაქსიმუმს. რაც უფრო მეტად ახდენს იგი სტანდარტებით

გადარიცხვების ნორმირებას, მით უფრო «ერთნაირად» იქცევა იგი, რის გამოც ინდივიდებს, როგორც ბიუროკრატიის მსხვერპლთ, ართმევს დამოუკიდებლობას, ჰპარავს ინდივიდუალობას. პრაქტიკაში სახელმწიფო ამას ახორციელებს უმუშევრობის დაზღვევით, მზრუნველობამოკლებულთა სოციალური დახმარებით და მსგავსი ქმედებებით. თუ მას მოთხოვნილებათა მაქსიმუმის დაკმაყოფილება სურს, მაშინ გადარიცხვების ინდივიდუალიზება უნდა მოახდინოს ნატურალური დახმარების სახით. კერძოდ, სახელმწიფოს შეუძლია, დარწმუნებული იყოს ასეთ დროს, რომ მოთხოვნილებათა უმეტესი ნაწილი დააკმაყოფილა. დახმარების მაძიებელთ ის გადასცემს პროფესიონალური გადარიცხვების მიმტან მექანიზმს და მასზე დამოკიდებულს ხდის მათ. ამგვარად სახელმწიფო აძლევს მათ გადარიცხვების სიდიდის (და აქედან გამომდინარე, – ხარჯების) კონტროლის უფლებასაც. ასე ახორციელებს იგი, მაგალითად, ხარჯების ობიექტებისა და სამედიცინო პერსონალის მეშვეობით, კანონით გათვალისწინებულ ჯანმრთელობის დაზღვევას. სოციალური პოლიტიკა ამას აკეთებს *სოციალური ბიუროკრატიის ავტომატიზმის* წყალობით. ეს ავტომატიზმი თეორიულად სულ მცირე 4 შორს მიმავალი ეფექტის წყალობით, რომლებიც ხარჯებთანაა დაკავშირებული, მშვიდი ძილის საშუალებას არ აძლევენ სახელმწიფოს. ეს ეფექტებია<sup>20</sup>:

ა) *საჭიროებათა თვითგამოვლენა*: სოციალური სისტემები, რომლებიც ავტონომიური არიან დეფინიციებში და, აქედან გამომდინარე, მათ მიერ დაფარულ საჭიროებებსა და საკუთარ ამოცანებს თავადვე განსაზღვრავენ, იხრებიან დამოუკიდებლობისკენ, რომლის დროსაც ახალ პრობლემებს ეძებენ და პოულობენ, რათა ისინიც დააკმაყოფილონ. ამგვარი ნაზავი სისტემური პატივმოყვარეობისა, დასაქმების ღონისძიებებისა და პროფესიის შესატყვისი ქედმაღლობისა, სახელმწიფოს უფრო ძვირი უჯდება, ამიტომაც წარმოიშობა ხოლმე არასაჭირო გადარიცხვები მოჩვენებითი პრობლემების გადასაჭრელად.

ბ) *ინსტიტუციური სიჯიუტე*: გადარიცხვების გაანალიზება ხდება არა ფისკალური ნიშნით ან საერთო-საზოგადოებრივი სარგებლიანობიდან

---

<sup>20</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S. 57.

გამომდინარე, არამედ მხოლოდ და მხოლოდ ტიპური ეკონომიკური ინტერესების გათვალისწინებით.

გ) *ინერციის ძალა*: სისტემაში ყოველი კორექტურა, სავარაუდოდ, სისტემიდან გამომავალ საშუალებათა დაბლოკვას მოახდენს. ამით ყოველი სისტემისთვის იქმნება ტენდენცია, რომ თავად ის არ იყოს სისტემის განმკარგავი და საკუთარი ექსპანსიის მიღმა დარჩეს. ეს პროცესი გაღრმავებადია და თვითმმართველობა სულ უფრო რთული ხდება, რაც უფრო დიდ გასაქანს იღებს იგი.

დ) *კოოპერაციის უუნარობა*: ყველაზე ეფექტიანი მაშინ იქნებოდა სოციალური სახელმწიფო, თუკი იგი შეძლებდა აღმასრულებელი სისტემების ერთმანეთთან დაკავშირებას, მათი კოორდინირებული მუშაობის უზრუნველყოფასა და იმის გარკვევას, თუ ვინ როგორ ახორციელებს გადარიცხვებს. თუმცა სისტემაში ყოველთვის ახერხებენ მოხვედრას და განვითარებას დარგობრივი ელიტის წარმომადგენლები. ცხადია, მათი არსებობაც საჭიროა მაღალი გადარიცხვების განსახორციელებლად, მაგრამ ისინი ხშირად დარგობრივ ეგოიზმს უწყობენ ხელს (აღვივებენ).

3) *ინსტრუმენტი «განაწილება»*: მაგალითისათვის, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სოციალური სახელმწიფო თავის ძირითად სოციალურ დაპირებებს იძლევა კონსტიტუციის მე-20 და 28-ე მუხლებში. სოციალური დაცვის სტრუქტურებსა და საზოგადოებრივი წყობილების ყველა ცვლილებასთან დაკავშირებული გამოცდილების მიუხედავად, მაინც არაა საკმარისი, რომ მისი მთავარი დაპირებები შესრულებულად ჩანდეს, რომლებშიც ის თავის «თვისებებს», როგორც «დემოკრატიული და სოციალურად სამართლებრივი სახელმწიფო» შეასრულებს. საკმარისი არაა, რადგანაც მხოლოდ სახელმწიფოა სოციალური სამართლის გარანტი და ორგანიზატორი. უფრო მეტიც, სახელმწიფო თვლის, რომ მთელი რიგი პრობლემების გადასაწყვეტად არა უბრალოდ «დემოკრატიული», არამედ აგრეთვე უწინარესად «სოციალური» სახელმწიფო საჭიროებს თავისი მოქალაქეების დახმარებას სოციალური პოლიტიკის ფორმირებაში. აქ საუბარია იმ მოქალაქეებზე, რომელნიც მეტ დამოუკიდებლობასა და სოციალურ ვალდებულებებს ითხოვენ. მონაწილეობა აქ არ გულისხმობს მხოლოდ ბუნდოვან პოლიტიკურ წარმოდგენებს მოქალაქეთა უფრო მეტი აქტივობის შესახებ, თუ

როგორ უნდა დაეხმარონ ადამიანები ერთმანეთს სოციალური დაცვის სისტემაში. ვალდებულნი არიან ისინი თუ არა, რომ ხანგრძლივი მკურნალობის ქვეშ მყოფ პაციენტებთან ერთად იყვნენ საავადმყოფოში, საბავშვო ბალებში ბავშვებთან ერთად ითამაშონ ან მზრუნველობამოკლებულთა თავშესაფრებში გასართობი საღამოების ორგანიზება მოახდინონ? რატომაც არა! შესაძლოა ასეც მოხდეს, თუმცა ეს ცოტა ფანტაზიის სფეროა საიმისოდ, რომ სოციალური სახელმწიფოს საყრდენ ბოძად გამოდგეს. რა თქმა უნდა, შეიძლება ადგილი ჰქონდეს ცალკეულ სასიამოვნო ინიციატივებს. მონაწილეობა სოციალური პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში სწორედ ინიციატივებსა და გაერთიანებებში ჩართვას გულისხმობს. გარდა ამისა, მონაწილეობა გულისხმობს, რომ მოქალაქეები კანონის მიხედვით ვალდებულნი არიან, ჩართული იყვნენ სოციალური მართვის სერვერულ ქსელში. ეს ეხება, პირველ რიგში, რელევანტური მონაცემების შეტყობინებას დავალიანებასთან დაკავშირებით, რომლებიც ხშირად კონტროლის ქვეშ იმყოფება, გადარიცხვების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად. არსებობს ტენდენცია, რომ ადვოკატის საბაზო დემოკრატიულ კონტროლს ბევრი ეჭვის თვალით შეხედავს, ისევე როგორც სისტემურ კონტროლს, მაგრამ წინააღმდეგ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მეტი ვალდებულების აღება მოუწევს საკუთარ თავზე და ვერც იმისი გარანტი იქნება, რომ უფლებები და ფული ინდივიდებს თანაბრად გაუნაწილა. სოციალურ სახელმწიფოს არ სურს, გადაუხვიოს მის მიერ არჩეულ კურსს და პრაქტიკაში უკვე აპრობირებულ თამაშის წესებს, ანუ **სოციალური პოლიტიკის ფორმალურ პრინციპებს** თავადვე უღალატოს.

ასეთი პრინციპების რიცხვს მიეკუთვნება: *დაზღვევის, დაზოგვის, ექვივალენტურობის, სოლიდარობის\**, *უზრუნველყოფის, სუბსიდიარობის\*\**, *ალიმენტირებისა და მხარდაჭერის პრინციპები*. ისინი ემსახურებიან რეალურ ცხოვრებაში სოციალური დაცვის მექანიზმების ამოქმედებას და ინდივიდებისთვის სოციალური გარანტიების შექმნას<sup>21</sup> (იხ. დანართი 1).

\* სოლიდარობა - ერთსულოვნების გრძნობა

\*\* სუბსიდიარობა – ცენტრალიზმის საწინააღმდეგოდ მიმართული მსოფლმხედველობა, რომელიც ცდილობს სახელმწიფოს მხოლოდ დამხმარე, შემავსებლის ფუნქცია დააკისროს საზოგადოების პატარა ჯგუფებთან, განსაკუთრებით, ოჯახებთან მიმართებაში.

<sup>21</sup> Löffler W. Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis (Geschichte). Frank Steiner Verlag, Köln. 2002. S. 98.

ისტორიიდან ადვილად შეიძლება იმის დანახვა, რომ სოციალური პოლიტიკა არ არის «უმიზნო», მხოლოდ თანაგრძნობიდან და ადამიანებისადმი სიყვარულიდან წარმომდგარი ცნება. თუმცა უნდა ითქვას, რომ დახმარების გაწევა მეორე ადამიანის მხრიდან ან მესამის ჩარევით თითქმის ყოველთვის ლეგიტიმირდება, როგორც ჰუმანურობა. გარედან მოქმედი მამოძრავებელი ძალის გარეშე, მხოლოდ საკუთარი თავიდან გამომდინარე, ვერ იარსებებდა ვერც ერთი ინსტიტუტი, ორგანიზაცია ან გაერთიანება, და მით უმეტეს – სახელმწიფო. ამიტომაც არაა საკმარისი, სახელმწიფომ თავისი სოციალურ-პოლიტიკური ღონისძიებები მიმართოს იქითკენ, საითაც ის მიიჩნევს საჭიროდ. მას კარგად უნდა ჰქონდეს წარმოდგენილი, რას მოიტანს მისი ქმედებები. მან წინასწარ კარგად უნდა ჩამოაყალიბოს, თუ რომელ ინსტრუმენტებს გამოიყენებს და როგორ შეძლებს იმის უზრუნველყოფას, რომ გარეგანი სტიმულები და დაგეგმილი ღონისძიებები ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოიყვანოს.

მოკლედ, შეიძლება დავეყრდნოთ იმ აზრს, რომ სოციალურ-პოლიტიკური ღონისძიებები ყოველთვის დამატებით სარგებელს იძლევა<sup>22</sup>. სოციალური გადარიცხვები – ეს არის «აღიარებისთვის მოძველებული ფასეულობა», და მაინც, – (საზოგადოებრივი) ფასეულობა, რომელიც სახელმწიფოს მიერ ან დახმარებით მზადდება და მათი წარმოებითა და მოხმარებით სახელმწიფოსთვის სასურველი სარგებელი მოაქვს. გერმანელი ბისმარკისა და სხვა ევროპელი პოლიტიკოსებისათვის დღემდე დაკავშირებული იყო და სადღეისოდაც დაკავშირებულია, მაგალითისათვის, ჯანმრთელობის დაზღვევა უფრო მეტ სარგებლიანობასთან, ვიდრე ამას ავადმყოფი იღებს დაპირებული დაზღვევიდან. **სახელმწიფოს სარგებლიანობა** იმაში მდგომარეობს, რომ საზოგადოება ეკონომიკურად იგებს ავადმყოფის შრომისუნარიანობის აღდგენის შემთხვევაში, და შესაბამისად, ავადმყოფობა, როგორც მასობრივი სოციალური რისკი, არ გადაიქცევა სოციალურ და პოლიტიკურ კრიზისად.

---

<sup>22</sup> Schmidt M. Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationale Vergleich. Wiesbaden. 2005. S. 128.

საინტერესოა ფ.ხ. კაუფმანის მოსაზრება სოციალური სახელმწიფოს ინტერვენციების იდეალურ განაწილებასთან დაკავშირებით<sup>23</sup>. სოციალური დაცვის საერთო სარგებლიანობას კაუფმანი ხედავს შემდეგი ეფექტების შეთანხმებულობასა და «ურთიერთშემავსებლობაში»:

- **ეკონომიკური ეფექტი:** სოციალური დაცვა განიხილება, როგორც საბაზრო ეკონომიკის «შემავსებელი», ჰუმანური კაპიტალის დაგროვების საშუალება, რაც ხელს უწყობს მუშაობისთვის მზადყოფნას და, აქედან გამომდინარე, – მწარმოებლურობის ზრდასაც.
- **პოლიტიკური ეფექტი:** სოციალური დაცვა ხელს არ უშლის სოციალურ დიფერენციაციას, თუმცა ცდილობს მის შერბილებას. ის გააუვნებელყოფს ეკონომიკური კრიზისების შედეგად წარმოქმნილი პოლიტიკური კრიზისის საფრთხეებს. ამით იგი ერთმანეთთან მთავრებს და ეკონომიკური ძალაუფლების დაპირისპირებულ ძალებსა და განსხვავებულ ინტერესებს სოციალურად მისაღები მიმართულებით მიმართავს.
- **კულტურული ეფექტი:** სოციალური დაცვა ქმნის საზოგადოებაში სრულიად სამართლიანად დამკვიდრებული წესრიგის სტაბილურობის გარანტიებს და ამით სახელმწიფო ინტერვენციების ლეგიტიმურობას ამაღლებს, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ერთობლივი ქმედებების საფუძველზე.
- **სოციალური ეფექტი:** სოციალური დაცვა ხორციელდება, პირველ რიგში, საოჯახო მეურნეობებისთვის «კეთილდღეობის პროდუქტის» შეთავაზების გზით. ამგვარად იგი ქმნის წინაპირობებს საიმისოდ, რომ, ერთი მხრივ, კერძო რესურსები და, მეორე მხრივ, სოციალური ეკონომიკა ერთმანეთს ასტაბილურებდნენ, რაც შესაბამის ეფექტს მოახდენს ეკონომიკური ეფექტის ფუნქციონირებაზეც.

კაუფმანის მოსაზრებებს სოციალური სახელმწიფოს ეფექტების შესახებ აქვს ნაკლოვანებები<sup>24</sup>. ის არის მკაცრად ფუნქციონალური, შეიძლება ითქვას, – «მულტიფუნქციონალურიც» კი. ის არ იძლევა უფრო ღრმა განხილვის საშუალებას;

<sup>23</sup> Kaufmann F.X. Herausforderungen des Sozialstaats. Frankfurt a.M. Verlagsgruppe Deutsche Fachverlag. 1997. S.34-48.

<sup>24</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S.66.



მაგალითად, ვინ რა სარგებლობას იღებს სოციალური პოლიტიკიდან, ვისთვის აქვს ზემოაღნიშნულ ეფექტებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა და ა.შ. არის თუ არა სახელმწიფო ყოველთვის სარგებლიანობის მიმღები? თუ სოციალური სახელმწიფო საკუთარ მოსაზრებებში სარგებლიანობის შესახებ თავისი მოქალაქეების გვერდით დგას, როგორც ერთ-ერთი დაინტერესებული პირი? ძალიან საკამათოა აგრეთვე ის საკითხი, თუ სად გადის გამყოფი ხაზი მოცემულ ფუნქციებს შორის. და ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაკლი კაუფმანის ეფექტების აღწერილობაში გამოიხატება იმაში, რომ იგი არაფერს ამბობს *კოლექტიურ და ინდივიდუალურ სარგებლიანობას* შორის განსხვავების შესახებ. ის ამ ნაკლოვანებას ძალიან ადვილად უქცევს გვერდს, როცა კითხვას სვამს იმის შესახებ, თუ ვინ იღებს კიდევ სარგებელს სოციალური პოლიტიკიდან.

მაგალითისათვის დავუშვათ, რომ სოციალური პოლიტიკის გეგმები ითვალისწინებს ნორმაზე მაღალი მზრუნველობის შეთავაზებას სკოლამდელი და სასკოლო ასაკის ბავშვებისთვის. ამით სახელმწიფო ცდილობს შეუთავსებლობის აღმოფხვრას ოჯახსა და პროფესიულ კარიერას შორის, რაც საკმაოდ დიდი პრობლემაა დღევანდელ ევროპაში. ამ გზით ის შეუქმნიდა ყველა აღსაზრდელს სოციალური დაცვის განსაკუთრებულ გარანტიებს, რაც, ცხადია, უფრო მეტ ფულს მოითხოვდა, რომლის მოპოვებაც ე.წ. «აღმზრდელითი გადასახადის» შემოღებით იქნებოდა შესაძლებელი. ადამიანები, რომლებიც აღნიშნული ღონისძიების მიზნობრივ ჯგუფს წარმოადგენენ, სოციალური პოლიტიკის ამგვარ გაუმჯობესებას უნდა მიესალმონ, მაგრამ, მეორე მხრიდან თუ შევხედავთ ამ საკითხს, დავინახავთ, რომ უფრო მეტი ფინანსური ტვირთის გამო, ბევრი უარს იტყვის ამ ღონისძიების გატარებაზე. უმეტეს შემთხვევებში, მსგავს გეგმებს მოქალაქეთა მხრიდან, საგადასახადო ტვირთის ასპექტის გათვალისწინებით, ასეთივე წინააღმდეგობა ხვდება, ამიტომ სახელმწიფო ხშირად გაურბის რადიკალური ცვლილებების განხორციელებას სოციალური პოლიტიკის სფეროში.

პოზიტიური ეფექტი, რომელიც შეიძლება მოახდინოს სოციალურმა პოლიტიკამ ერთ მხარეს (მაგ. სოციალურ ფუნქციაში), აუცილებლად შეეჯახება ნეგატიურ ეფექტს მეორე მხარეს (მაგ. ეკონომიკურ ფუნქციაში). მაგრამ, რომელი ეფექტი გადაჭონის, ეს გაურკვეველია. კაუფმანის თანახმად, *წარმატებული სოციალური*

პოლიტიკა არის სინერგიის საკითხი, თუმცა ზემოთგანხილული მაგალითიდან კარგად ჩანს, რომ ორმხრივი დადებითი ეფექტი არ არსებობს.

მთავარი კითხვა, რომლის დასმაც აქ შეიძლება, ეს არის არა ის, თუ რა ეფექტების მიღწევას ესწრაფვის სოციალური პოლიტიკა, არამედ – რა ეფექტები უნდა გამოიწვიოს მან. ამიტომაც თავიდანვე, გეგმების შემუშავებისას, უნდა გამიჯნოს სახელმწიფომ კოლექტიური და ინდივიდუალური დონეები. სწორედ ამ კუთხითაა განხილული სოციალური პოლიტიკის ეფექტები ქვემოთმოყვანილ სქემაზე (იხ. ნახ. 2). კოლექტიურ დონეზე აქ განხილულია საზოგადოებრივი ურთიერთობების ლეგიტიმაციის (კანონიერების) საკითხები, ხოლო ინდივიდუალურ დონეზე – ის, თუ რამდენად მისაღებია მათი მდგომარეობა და მასში მომხდარი ცვლილებები. თუ მაგალითისათვის განვიხილავთ ჯანმრთელობის დაზღვევის შემოღების ფაქტს გერმანიაში 1883 წლისთვის, პოლიტიკურ და სოციალურ ფუნქციებს შორის დამოკიდებულებაში დავინახავთ, რომ კოლექტიურ და ინდივიდუალურ დონეებზე გეგმები სრულიად განსხვავებული იყო<sup>25</sup>. ინდივიდუალურ დონეზე მიდიოდა საუბარი იმაზე, მისაღები იქნებოდა თუ არა სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული სოციალურ-პოლიტიკური ინტერვენციები (ჩარევა), ხოლო კოლექტიურ დონეზე – დაპირისპირებული აზრების ერთმანეთთან მორიგება. ასე შეიძინა ჯანმრთელობის დაზღვევამ ასევე ეკონომიკური და კულტურული ფუნქციები. ამიტომაც შეგვიძლია ვთქვათ: კანონით გათვალისწინებული ჯანმრთელობის დაზღვევა ამის გამო იყო და არის გრძელვადიანი მოვლენა, რადგანაც ძალიან ბევრი ფუნქციის წყალობით პოზიტიურ ურთიერთმიმართებებს წარმოქმნის. ნათელია, რომ ჭკვიანურ სოციალურ პოლიტიკას «ერთდროულად რამდენიმე კურდღლის დაჭერა» შეუძლია. მაგრამ ურთიერთგანმაპირობებელი ფაქტორები საზოგადოებას იმდენად კომპლექსურს ხდიან, რომ სულ უფრო ნაკლები მოქმედების თავისუფლებას უტოვებენ.

ამიტომაც პოლიტიკამ აუცილებლად გაითვალისწინოს მიზნობრივი და სხვა ჯგუფების ინტერესები და გავლენის უნარი. აქ იგულისხმება სოციალური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი მოქმედი პირები, როგორებიცაა ტრადიციულად:

---

<sup>25</sup> Tragl T. Solidarität und Sozialstaat. Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzepts. München. Edition Sozialpolitik. 2000. S.209.

პარლამენტი, პოლიტიკური პარტიები, სატარიფო პარტნიორები (დამსაქმებელთა და დამქირავებელთა ორგანიზაციები), პროფკავშირები და სხვ.

		ინდივიდუალური დონე			
		ეკონომიკური ფუნქცია	პოლიტიკური ფუნქცია	კულტურული ფუნქცია	სოციალური ფუნქცია
კოლექტიური დონე	ეკონომიკური ფუნქცია		სოციალურად მისაღები ხარისხი (მოდერნიზაციის მისაღები ხასიათი)	მომხმარებლის მონაწილეობა და მისაღები ხასიათი	საარსებო მინიმუმის დაცვა/აღდგენა
	პოლიტიკური ფუნქცია	მწარმოებლურობის ამაღლება		სამართლიანობის შეგრძნება	სახელმწიფო ინტერვენციების მისაღები ხასიათი
	კულტურული ფუნქცია	ეკონომიკური წესრიგის ლეგიტიმაცია	ძალაუფლების (სახელმწიფო წესრიგის) ლეგიტიმაცია		კერძო ცხოვრების წესის სტაბილიზაცია
	სოციალური ფუნქცია	სახელმწიფოებრივი სოციალური ეკონომიკის სტაბილიზაცია	მორიგება, დამშვიდება	სოციალური წესრიგის ლეგიტიმაცია	

ნახ. 2 სოციალური პოლიტიკის ეფექტების დაგეგმვა

## 1.2. ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკა

### 1.2.1. ევროპის ეკონომიკურ-პოლიტიკური ინტეგრაცია და ერთიანი

#### სოციალური პოლიტიკის ფორმირება

ევროკავშირი შექმნის მომენტისთვის (ანუ 1992 წლისთვის, როცა ოფიციალურად დაერქვა ევროგაერთიანებას ევროკავშირი, და ინტეგრაციული პროცესის ახალი ეტაპი დაიწყო), ეფუძნებოდა 3 თანამეგობრობას, თუმცა 2002

წლიდან ერთ-ერთ მათგანს ვადა გაუვიდა (კერძოდ, ქვანახშირისა და ფოლადის თანამეგობრობას) და, შესაბამისად, მხოლოდ ატომური და ეკონომიკური თანამეგობრობები დარჩა.

თუმცა ჩვენ ახლა წარმოვადგენთ ევროკავშირის სამივე საყრდენ სვეტს 1992 წლის მდგომარეობით (იხ. ნახ. 3.), რათა უკეთ ჩავწვდეთ ყველა იმ ასპექტს, რომელიც ევროპის წარმატებული განვითარების პროგრამაში თავიდანვე იყო ჩადებული. აქვე შევნიშნავთ იმას, რომ ზემოთჩამოთვლილი ინსტიტუციონალური კატეგორიები, რომლებიც ეკონომიკის სწრაფ განვითარებასა და კეთილდღეობის მაღალ დონეს უზრუნველყოფენ, მასტრიხტის ხელშეკრულებით ჩამოყალიბებულ ევროკონსტრუქციაში უმნიშვნელოვანეს ადგილს იკავებენ.

სწორედ მასტრიხტის ხელშეკრულებამ გახადა შესაძლებელი ევროკავშირის ერთიანი სოციალური პოლიტიკის ფორმირება, რაც მისი დაარსების დღიდან, სხვა მრავალი სფეროს მსგავსად, ამჟღავნებდა კონვერგენციის ტენდენციას.

დეტალურად შევჩერდებით ევროკავშირის I საყრდენ სვეტსა და მასტრიხტის ხელშეკრულების ეკონომიკურ და სოციალურ ასპექტებზე.

**1) ევროპის შიდა ბაზარი.** ევროგაერთიანება 1965 წელს ჩამოყალიბდა, 1957 წლის «რომის ხელშეკრულების» თანახმად დაფუძნებული ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის, ევროპის ატომური თანამეგობრობისა (ევრატომი) ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის თანამეგობრობის (სხვაგვარად: «მონტანის კავშირის») შერწყმის შედეგად. მას შემდეგ რამდენიმე ათეული წელი გავიდა და უკვე დარწმუნებით შეიძლება ითქვას, რომ ეკონომიკის ისტორიაში ეს არის ერთ-ერთი წარმატებული მაგალითი რეგიონული ეკონომიკური ინტეგრაციისა<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Fritzler M., Unser G. Die Europäische Union. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn, 2001. S.68.

1. ევროპის თანამეგობრობათა სვეტი	2. ერთიანი საგარეო და თავდაცვითი პოლიტიკა	3. იუსტიციისა და შიდა პოლიტიკის საკითხებში თანამშრომლობის სვეტი
<ul style="list-style-type: none"> <li>• საბაჟო კავშირი და შიდა ბაზარი</li> </ul>	<p><b>საგარეო პოლიტიკა</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• თავშესაფრის პოლიტიკა</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• აგრარული პოლიტიკა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• კოოპერაცია, საერთო პოზიციები და ქმედებები</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• განაპირა საზღვრები</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• სტრუქტურული პოლიტიკა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მშვიდობის დაცვა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• იმიგრაციული პოლიტიკა</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• სავაჭრო პოლიტიკა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადამიანის უფლებათა დაცვა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ბრძოლა ნარკოტიკების წინააღმდეგ</li> </ul>
<p><b>ასალი და შეცვლილი წესები:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• დემოკრატია</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ეკონომიკური და სავალუტო კავშირებისათვის</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• განვითარებადი (მესამე) ქვეყნებისთვის დახმარების გაწევა</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• იუსტიციური თანამშრომლობა სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებში</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ევროკავშირის მოქალაქეობისათვის</li> </ul>	<p><b>თავდაცვის პოლიტიკა</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• პოლიციური ურთიერთთანამშრომლობა</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• განათლებისა და კულტურის დარგში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• კავშირის უსაფრთხოების საკითხები</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ტრანსევროპულ ქსელებთან მიმართებაში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• განიარაღება</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• მომხმარებელთა დაცვის სფეროში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• შეიარაღების ეკონომიკური ასპექტები</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ჯანდაცვის სფეროში</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ევროპული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• კვლევითა და გარემოს დაცვის სფეროებში</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• სოციალურ პოლიტიკაში</li> </ul>		

ნახ. 3 ევროკავშირის მოდელი

წყარო: Czada P., Tolksdorf M., Yenel A. Wirtschaftspolitik (Aktuelle Problemfelder). German Fond books. Berlin. 1992.

საგარეო ეკონომიკური თეორია ჯერ კიდევ XVIII ს-ში, ეკონომიკური თეორიის სათავეებთან, საერთაშორისო ეკონომიკური ინტეგრაციის საკითხებს საგარეო ვაჭრობას, კაპიტალისა და შრომის თავისუფალ გადაადგილებას უკავშირებდა. ადამ სმიტი თავის ნოვატორულ ნაშრომში «კვლევები ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ» (1776წ.), ხაზგასმით გამოყოფს მსოფლიო ეკონომიკურ თანამშრომლობაში ჩართული ერების სიმრავლეს, რომელთა შორის ეკონომიკური ურთიერთობების განვითარებას, პირველ რიგში, – შრომის დანაწილებას – სამუშაო ძალის მწარმოებლურობის ამაღლებისკენ მივყავართ. მისი თქმით, «შრომის განაწილება ბაზრების გაფართოებასთან მჭიდრო კავშირშია». აქ იგულისხმება არა მარტო ნაციონალური ბაზრების გაფართოება, არამედ საერთაშორისო ბაზრების წარმოქმნაც.

შრომის განაწილება შესაძლებელს ხდის სამუშაო დროის დაზოგვისა და შრომის ტემპის დაჩქარების ტექნიკის გაუმჯობესებას. ორივე ერთად კი განაპირობებს გაზრდილი სიმდიდრით გამოხატული კეთილდღეობის ამაღლებას (ანუ თანამედროვე ტერმინოლოგიით, – მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდას). ამასთან დაკავშირებით არცერთი ფაქტი არ არის ცნობილი, რომ ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი პრინციპით აგებული ეკონომიკის ფარგლებში ამ გამონათქვამის ღირებულება დაკარგულიყოს. პირიქით, იმის გამო, რომ ყველა ეკონომიკური სივრცე განსხვავებული ადამიანების, ბუნების, მიწის რესურსებისა და კლიმატის პირობებში წარმოიქმნება, შრომის განაწილებას აშკარა უპირატესობები უნდა ჰქონდეს, როცა ყველა ქვეყანა, ან შემდეგისდაგვარად ბევრი მათგანი – საერთაშორისო შრომის განაწილების პროცესში იქნება ჩართული.

ეს, ერთი შეხედვით, მარტივი ეკონომიკური ჭეშმარიტება წარმოადგენს ფუნდამენტს იმ მრავალრიცხოვანი რეალური ნაბიჯებისა, რომელთაც ევროგაერთიანების შექმნამდე მიგვიყვანეს და შემდგომში გაცილებით ინტენსიური გახადეს თანამშრომლობა წევრ ქვეყნებს შორის. ამის შედეგი გახლდათ კეთილდღეობის აშკარა ზრდა, რაც დიდი ეკონომიკური სივრცის ფორმირების შედეგად ისედაც მოსალოდნელი იყო, რადგან მისი სინერგიული შედეგი, ბუნებრივია, უფრო მეტი იყო, ვიდრე უბრალოდ მისი ნაწილების ჯამი.

ევროგაერთიანებაში შესვლა წვერი ქვეყნებისათვის იყო უდიდესი შანსი, კონცენტრაცია მოეხდინათ იმ სფეროებზე, რომელთა განვითარების საუკეთესო პირობები მათ საერთოდ ჰქონდათ ეროვნულ ეკონომიკაში. წვერი ქვეყნები და მათი ეკონომიკური სტრუქტურები შეიცვალა და გაცილებით უფრო ქმედითუნარიანი გახდა.<sup>27</sup>

ამგვარი სპეციალიზაციის წყალობით, თითოეულმა ქვეყანამ უფრო მეტი პროდუქციის წარმოება დაიწყო, ვიდრე მის საკუთარ ეკონომიკურ სივრცეს ესაჭიროებოდა. მეორე მხრივ, ყველა ხსენებულმა ეკონომიკამ უარი თქვა ისეთი პროდუქციის გამოშვებაზე, რომლის წარმოებაშიც მის მეზობელს უპირატესობა გააჩნდა. ამგვარად, ინტეგრირებულ პარტნიორთა რიცხვში საუკეთესო პროდუქციის ნომენკლატურა გაფართოვდა და, შესაბამისად, არასასურველ პროდუქციას ჩაენაცვლა. ეს გახლავთ ყველა რესურსის გამოყენების საუკეთესო შესაძლებლობის გამოვლინება, როცა «ერების სიმდიდრე იზრდება» (ადამ სმიტი).

ამგვარი ეკონომიკური სპეციალიზაციის ლოგიკამ თვითრეგულირებად ბაზარზე გაცვლის პროცესის კოორდინაციასთან ერთად, განაპირობა ევროგაერთიანების ხელშეკრულებათა მრავალრიცხოვანი შემადგენელი ნაწილებისა და განკარგულებების ჩამოყალიბება. ასე მაგალითად, კანონი კონკურენციის შესახებ, რომლის მიხედვითაც აიკრძალა ორ ქვეყანას შორის ვაჭრობისთვის ხელის შეშლა.

ეკონომიკური თეორია განასხვავებს საერთაშორისო ანუ **რეგიონული ეკონომიკური ინტეგრაციის რამდენიმე ფორმას**. უმნიშვნელოვანესი განმასხვავებელი ნიშანი ის არის, რომ ურთიერთქმედებას დამოუკიდებლად ფუნქციონირების ხასიათი აქვს. ეს გახლავთ ე.წ. «**კოორდინირებული ინტეგრაცია**», როდესაც ქვეყნები თანხმდებიან მხოლოდ იმაზე, მაგალითად, რომ უარი თქვან ერთმანეთს შორის ვაჭრობის ხელისშემშლელ საბაჟო ტარიფებზე. მეორე ფორმას ინტეგრაციისა წარმოადგენს საერთო მიზნებზე აგებულ, ცალკეულ ერებზე მაღლა მდგომ («სუპრანაციონალურ») ინსტიტუტს და ამიტომაც იწოდება «**ინსტიტუციონალურ ინტეგრაციად**».

<sup>27</sup> Wege zum sozialen Frieden in Europa – Beiträge des internationalen Kongress in Osnabrück. 11-14 November. 1998.

ევროგაერთიანებამ აირჩია ეკონომიკური გაერთიანების მეორე ფორმა, საერთო შიდა ბაზრითა და სუპრანაციონალური ინსტიტუტებით («ევროგაერთიანების კომისია», როგორც კვაზი-მთავრობა ბრიუსელში). 6 ქვეყნის მიერ არჩეული ეს გზა პრაქტიკაში იმდენად წარმატებული აღმოჩნდა, რომ გაფართოების რამდენიმე რაუნდის შემდეგ ამ გაერთიანებაში გაწევრიანების მსურველთა რიცხვი სულ უფრო და უფრო მატულობს.

განსაკუთრებული ინტეგრაციული დინამიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის მაღალი აქტივობის წყალობით, რომელიც ევროგაერთიანებამ 80-იანი წლების შუა ხანებში კვლავ მოიპოვა, დასრულდა ლეთარგიისა და ეკონომიკური ზრდის შეფერხების პერიოდი, რომელიც «ევროსკლეროზის»<sup>28</sup> სახელით შევიდა ეკონომიკის განვითარების ისტორიაში. გააქტიურება აღნიშნა იმით, რომ საფუძველი ჩაეყარა ახალ წამოწყებას, რომლის მიზანიც შიდა ბაზრის ინტეგრაცია გახლდათ. ევროგაერთიანების კომისიის აღნიშნული წამოწყება (80-იანი წლების შუახანებში) წარმატებული აღმოჩნდა, ერთი მხრივ, ეკონომიკური ზრდის დინამიკის გამო, იაპონიისა და რეიგანის პრეზიდენტობის ხანის აშშ-ს ეკონომიკაში, და მეორე მხრივ, – ევროგაერთიანების «ევროსკლეროტული» სტაგნაციის მიზეზით. «ევროპა დგას გზაგასაყარზე», – აღნიშნავდა ევროგაერთიანების კომისია თავის «თეთრ წიგნში» სახელწოდებით «შიდა ბაზრის დასრულება» (ბრიუსელი, 1985წ.)<sup>29</sup>.

ციტატის გაგრძელება: «ან წინსვლა უნდა გავაგრძელოთ გაბედულად და მტკიცედ, ანდა ისევ უფერულ ერთფეროვნებაში უნდა ჩავვარდეთ. ჩვენ გვაქვს არჩევანი, – ან ევროპის ეკონომიკური ინტეგრაციის საქმის გაგრძელება, ანდა პოლიტიკური უუნარობის გამო ევროპის დატოვება მოკრძალებული სავაჭრო ზონის ამარა.»

ახალი პოლიტიკა სამართლებრივად გაფორმდა 1986 წელს ევროგაერთიანების მინისტრთა საბჭოს მიერ, ანუ ხელი მოეწერა ე.წ. «ერთიან ევროპულ აქტს». დაახლოებით 300 ნაციონალური დადგენილების სავალდებულო დოკუმენტის

<sup>28</sup> Czada P., Tolksdorf M., Yenel A. Wirtschaftspolitik (Aktuelle Problemfelder). German Fond books. Berlin. 1992. S.77.

<sup>29</sup> VOLLENDUNG DES BINNENMARKTES: BILANZ 120 TAGE VOR DEM 1. JANUAR 1993. Weissbuch 1985. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/92/50&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>



ჰარმონიზირება განისაზღვრა თანამეგობრობის წესდების სასარგებლოდ და ევროგაერთიანების კომისია როგორც «საშინაო დავალებას» ისე მიუდგა ამ საკითხს, წარმოდგენისას. სრულიად შესაძლებლად მოჩანდა, რომ ყველა განკარგულების შესრულებას ევროგაერთიანების კომისია მოასწრებდა 1992 წლის 31 დეკემბრისთვის და ეროვნული მთავრობების, უფრო ზუსტად, – პარლამენტების, მიერ მოხდებოდა რატიფიცირება.

«ერთიანი ევროპული აქტის» მიღების შემდეგ შიდა ბაზრის პროგრამისადმი უდიდესი ყურადღება იყო მიპყრობილი საზოგადოების და განსაკუთრებით სამეცნიერო წრეების მხრიდან. სულ უფრო და უფრო მზარდ ინტერესს ამ საკითხის მიმართ რამდენიმე მიზეზი ჰქონდა: პირველ ადგილზე, ჩვეულებისამებრ, ასახელებენ შიდა ბაზრის პოლიტიკას, რომელიც 1992 წელს ევროპის ინტეგრაციას უნდა მოჰყოლოდა შედეგად. ის, მართლაც, საკმაოდ დიდ ინტერესს აღძრავდა კანონმდებლებს შორის. სწორედ ამის შედეგი იყო შიდა ბაზრის დირექტივების რაოდენობის გამუდმებული ზრდა. კერძოდ, 2000 წლის 15 აპრილისთვის მათმა რიცხვმა მთლიანობაში 1489 შეადგინა. ევროპული კანონმდებლობის ამოქმედებით, 1992 წლიდან, უნდა მომხდარიყო საკმაოდ ბევრი წინააღმდეგობის ლიკვიდაცია პროდუქციის, კაპიტალის ან ადამიანების მიერ საზღვრის გადალახვისას. ამიტომაც წინა პლანზე ამჯერად გამოვიდა შიდა ბაზრის საკანონმდებლო ბაზის ცვლილება. ახალი პოლიტიკის მიზანი მდგომარეობდა მოქალაქეთა ცხოვრების ხარისხის ამაღლებაში, მათ შორის, საზღვრის გადაკვეთისას თამაშის წესების სრულყოფაში. პოლიტიკური კონცეფციის ამგვარი ცვლილება, ფაქტიურად, გადამწყვეტი აღმოჩნდა შიდა ბაზრის «უკვდავი ქმნილების» შესაქმნელად.

აქსიომაა ის, რომ შიდა ბაზრის მთავარი დამახასიათებელი ნიშანია კანონი – ქვეყნების საზღვრებზე გავლით თავისუფალი ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული კანონი მოიცავს როგორც საქონლის, მომსახურებისა და კაპიტალის თავისუფალ მოძრაობას, ასევე – ადამიანთა (სამუშაო ძალის) თავისუფალი გადაადგილების უფლებას. ეს ჩამონათვალი ქმნის შიდა ბაზრის «ოთხ თავისუფლებას» (იხ. ნახ. 4). ევროპის ერთიანი ბაზრის ჩამოყალიბების შემდეგაც კი (1972 წლიდან), ევროგაერთიანების ეკონომიკური სუბიექტები საზღვრის გადაკვეთისას წინააღმდეგობებს აწყდებოდნენ. ეს ხარვეზები განპირობებული იყო

ნაციონალური სამართლის ნორმებითა და სტანდარტებით, რომელთა დიდი ნაწილი ხელშეკრულებით ჯერ კიდევ არ დაექვემდებარა კონფორმირებას (ანუ შესაბამისობაში მოყვანას, გაერთგვაროვნებას). საქონლის გადაადგილებისას, მაგალითად, ისეთ საკითხებში არ არსებობდა პრინციპული მსგავსება, როგორცაა: საზოგადოებრივი მორალი, უსაფრთხოების დაცვა, მცენარეთა და ცხოველთა დაცვა, ასევე ეროვნული, კულტურული ფასეულობების – ხელოვნების, ისტორიული და არქეოლოგიური ნიმუშების, ანდა სამრეწველო და კომერციული საკუთრების მოძრაობა, რაც, ცხადია, გაუმართლებელი იყო. ყოველივე ეს იწვევდა ევროგაერთიანების წევრ ქვეყნებს შორის სავაჭრო ურთიერთობათა შეზღუდვას<sup>30</sup>.

1972 წლიდან, ერთიანი ბაზრის შექმნის დასრულების შემდეგ, ყველაზე ხანგრძლივი პროცესი სწორედ იმ ნაციონალური ნორმების (განაწესის) მოშლა აღმოჩნდა, რომლებიც აფერხებდნენ «ოთხი თავისუფლების» პრინციპის რეალობაში გატარებას. ამ შეფერხების მიზეზი კონცეფციური და პოლიტიკური ხასიათისა გახლდათ:

- კონცეფციურ თვალთახედვაში იგულისხმება ის, რომ ევროგაერთიანების ორგანოები ძალიან ფრთხილად, აუჩქარებლად ახორციელებენ კანონთა ჰარმონიზაციას. და ეს არც არის გასაკვირი, რამდენადაც ევროგაერთიანების ჰარმონიზაციის პროგრამა გულისხმობდა ევროპის შიდა აზარზე ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებების გატარებას, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ნორმების დასაახლოებლად, ისეთ რთულ სფეროებში, როგორებიცაა: საგადასახადო კანონმდებლობა, კანონი საცხოვრებელი ადგილის შეცვლის შესახებ, საზოგადოებრივი სამართალი, საპატენტო შეთანხმება და ა.შ. ევროპელი კანონმდებლები ესწრაფოდნენ არა მარტო საერთო კანონების შემუშავება-განსაზღვრას, არამედ მათი მიზნების დეტალურ აღწერასაც.
- რაც შეეხება პოლიტიკურ თვალთახედვას, ეს იყო წევრი ქვეყნების მხრიდან ნაციონალურ სამართლებრივ ნორმებზე ჩაბლაუჭება, რასაც ისევ და ისევ «ოთხი თავისუფლების» შეზღუდვამდე მიყვავდით, და რაც უფრო მთავრობათა ნება-სურვილის გამოხატულება იყო, და არა იმდენად საზოგადოებრიობისა.

<sup>30</sup> Weidenfeld W. (Hrsg.). Europa-Handbuch. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 2002. S.442.  
Dicke H. Der Europäische Binnenermarkt.

მოქალაქეებმა, ჩვეულებრივმა მომხმარებლებმა «ოთხი თავისუფლებით» მინიჭებული უფლებების ძიება ევროპის სასამართლოში დაიწყო. ამ უკანასკნელმა თავისი საკმაოდ ცნობილი სასამართლო საქმის დასკვნაში ჩამოაყალიბა იძულებით მოთხოვნათა კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც ყველა წევრი ქვეყნის მთავრობას ნაციონალური სამართლებრივი ნორმები, რაც შეიძლება მალე, უნდა მოეყვანა შესაბამისობაში ევროგაერთიანების ერთიან ბაზარზე არსებული თავისუფალი ვაჭრობის კანონმდებლობასთან. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილების დაბლოკვა თავისუფლად შეეძლოთ კომპეტენტურ მინისტრთა საბჭოსა და ევროკომისიას, მათ სასახელოდ უნდა ითქვას, რომ სწორედ ამ ორმა სტრუქტურამ საკუთარ თავზე აიღო ერთიანი ბაზრის შექმნის პროცესის წარმატებით დაგვირგვინების მისია და ევროპის ინტეგრაციის საქმეში თავისი წამყვანი როლი დაიბრუნა. ეს ნაბიჯი ყველა წევრი ქვეყნის მიერ შეფასდა, როგორც საკმაოდ ღირებული ქმედება ინტეგრაციული პოლიტიკისათვის.

<p><b><u>ადამიანთა თავისუფალი მოძრაობა</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საზღვრებზე კონტროლის გაუქმება;</li> <li>• ქვეყანაში შესვლის, თავშესაფრის მიღების, იარაღისა და ნარკოტიკების შესახებ კანონთა ჰარმონიზაცია;</li> <li>• ევროგაერთიანების მოქალაქეთათვის ფილიალების გახსნისა და დასაქმების თავისუფლება;</li> <li>• გაძლიერებული საგარეო კონტროლი.</li> </ul>	<p><b><u>მომსახურების თავისუფალი მოძრაობა</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ფინანსური მომსახურების ლიბერალიზაცია;</li> <li>• საბანკო და სადაზღვევო კონტროლის ჰარმონიზაცია;</li> <li>• სატრანსპორტო და სატელეკომუნიკაციო ბაზრების გახსნა.</li> </ul>
<p><b><u>საქონლის თავისუფალი მოძრაობა</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საზღვრებზე კონტროლის გაუქმება;</li> <li>• ნორმებისა და წესების ჰარმონიზაცია ან ორმხრივი აღიარება;</li> <li>• გადასახადების ჰარმონიზაცია.</li> </ul>	<p><b><u>კაპიტალის თავისუფალი მოძრაობა</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ფულისა და კაპიტალის მოძრაობის დიდი თავისუფლება;</li> <li>• თამამი ნაბიჯები ერთიანი ფინანსური საქმიანობის ბაზრის შესაქმნელად;</li> <li>• ფასიანი ქაღალდების მიმოქცევის ლიბერალიზაცია.</li> </ul>

ნახ. 4. ევროგაერთიანება ერთიანი შიდა ბაზრის შექმნის გზაზე;

„ოთხი თავისუფლების“ რეალიზაციის პროგრამა 1992 წლის ბოლომდე

წყარო: Czada P., Tolksdorf M., Yenal A. Wirtschaftspolitik (Aktuelle Problemfelder). German Fond books. Berlin. 1992.

პერსპექტივა შიდა საზღვრების გარეშე დარჩენილი ეკონომიკური სივრცისა, რომელიც სიდიდით (აქ იგულისხმება მომხმარებელთა რაოდენობა) იაპონურ და ჩრდილო-ამერიკულ ეკონომიკას აღემატებოდა, დიდ იმედებს აღვიძებდა ევროგაერთიანების შიგნით საოჯახო მეურნეობათა რევიტალიზირებასთან (სიცოცხლისუნარიანობის დაბრუნებასთან) დაკავშირებით. ამას კი, თავის მხრივ, უნდა გამოეწვია ევროპის ეკონომიკური და პოლიტიკური პოზიციების გამყარება მსოფლიო არენაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ პოლიტიკური ინტეგრაციის გამოცოცხლება ამგვარ პერსპექტივებს სულაც არ სახავდა! პოლიტიკური ინტეგრაციისკენ წინსვლის კურსის არჩევა ნიშნავდა იმას, რომ შიდა ბაზრის პროგრამა ინტეგრაციულ-პოლიტიკური ღონისძიებით იქნებოდა დაბლოკილი. ამის თავიდან აცილებას ემსახურებოდა სწორედ ევროგაერთიანების ხელშეკრულების მოდიფიკაცია «ერთიანი ევროპული აქტის» სახით, რომელიც უკვე ვახსენეთ. აღნიშნული აქტი ევროგაერთიანების ორგანოების კომპეტენციათა ახლებურ განსაზღვრას ხედავდა *ტექნოლოგიური თანამეგობრობის დაფუძნებაში, სავალუტო-პოლიტიკური თანამშრომლობის გაღრმავებასა და სოციალურ-ეკონომიკური ერთიანობის განმტკიცებაში*<sup>31</sup>.

შიდა ბაზრის პროგრამისა და პოლიტიკური ღონისძიებების ერთობლივ განხორციელებას შეეძლო მხოლოდ დიდი ეკონომიკური და სოციალური წინსვლის სტიმულირება. «ერთიანი ევროპული აქტის» რეალიზებას ასევე ძალუძდა თავისი პატარა წვლილის შეტანა ევროპული ინტეგრაციის გაღრმავების საქმეში. უფრო დიდი წვლილი კი, საკმაოდ მოკლე ხანში, შეიტანეს: 1992 წლის მასტრიხტისა და 1997 წლის ამსტერდამის ხელშეკრულებებმა. ასევე მნიშვნელოვანი იყო მზადება აწ უკვე «ევროკავშირად» წოდებული ინტეგრაციის გაფართოების ახალი რაუნდისთვის, რომელიც 2000 წლის 7 ნოემბერს გაფორმებულ ნიცის ხელშეკრულებაში იმთავითვე იყო გათვალისწინებული.

ახალი ხელშეკრულების თანახმად, «შიდა ბაზრის სტრატეგიაში» ახალი მიზნები შემოიტანა:

1. მოქალაქეთა ცხოვრების დონის ამაღლება;

---

<sup>31</sup> Czada P., Tolksdorf M., Yenal A. Wirtschaftspolitik (Aktuelle Problemfelder). German Fond books. Berlin. 1992. S. 527.

2. ევროკავშირის პროდუქციისა და კაპიტალის ბაზრების ეფექტიანობის გაზრდა;
3. შიდა ბაზარზე მიღწევების უზრუნველყოფა, რაც მთელი მსოფლიოს უკეთესობისკენ შესაცვლელადაა საჭირო.

2) **აგრარული პოლიტიკა.** საკვები პროდუქტების დეფიციტი წარსულს უნდა ჩაბარებოდა, მოქალაქეებს კი კარგი შემოსავლები უნდა ჰქონოდათ. ეს 2 მიზანი უძღოდა წინ ახლად შექმნილი ევროპის თანამეგობრობის პროგრამას, რომელსაც ომისშემდგომი ევროპის შიმშილი წარსულის მოგონებად უნდა ექცია. საერთო აგრარული პოლიტიკა წარმოადგენდა თანამეგობრობის უმნიშვნელოვანეს პოლიტიკურ სფეროს როგორც კომპეტენტურობის, ისევე ფინანსური თვალსაზრისითაც: აგრარული ხარჯები ევროგაერთიანების საერთო ბიუჯეტის ნახევარზე მეტს შეადგენდა.

3) **სტრუქტურული პოლიტიკა.** სამუშაო ადგილები არ იქმნება სამართლებრივი აქტების გამოქვეყნებით. თანამეგობრობას არც იმის კომპეტენცია გააჩნია, რომ დასაქმების აქტიურ პოლიტიკას მისდიოს, როგორც ეს ცალკეულ ქვეყნებს ხელეწიფებათ, საჯარო სამსახურში ახალი სამუშაო ადგილების გამოცხადებით ან დასაქმების ღონისძიებათა გატარების გზით. ამიტომაც ევროკავშირი იყენებს მრავალრიცხოვან ინსტრუმენტებს, კერძოდ, – *სტრუქტურულ ფონდებს*, წევრ ქვეყნებში ეკონომიკური სიტუაციის გასაუმჯობესებლად. ევროგაერთიანების ხელშეკრულების 158-ე პარაგრაფის თანახმად, თანამეგობრობა მისდევს «ეკონომიკური და სოციალური თანამშრომლობის გაძლიერების პოლიტიკას, ევროგაერთიანების, როგორც ერთი მთლიანის, ჰარმონიული განვითარების მისაღწევად. მისი მიზანია სხვადასხვა რეგიონების განვითარების ღონის განსხვავებათა აღმოფხვრა და დაჩაგრული რეგიონების (ოლქების), კუნძულების ან სულაც ქვეყნების დავალიანების შემცირება»<sup>32</sup>. ამგვარი რეგიონული და სტრუქტურული პოლიტიკა, ფინანსურ გათანაბრებასთან ერთად, გულისხმობს იმას,

<sup>32</sup> Dokumente der Europäischen Union. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>

რომ შეძლებული ქვეყნები ზრუნავენ, ღარიბი ქვეყნების ცხოვრების პირობები და ეკონომიკური ურთიერთობები რაც შეიძლება ახლოს იყოს მათთან. ასეთი სოლიდარობის პრინციპის დანერგვით იგებენ არა მარტო ის ქვეყნები, რომელთაც ეხმარებიან, არამედ ისინიც, ვინც გასცემენ დახმარებას; წინააღმდეგ შემთხვევაში მათი ეკონომიკური სიტუაციაც შეიძლება გაუარესდეს. ასე რომ, ევროგაერთიანების რეგიონულ და სტრუქტურულ პოლიტიკას საფუძვლად უდევს ერთნაირი გეგმები, იდეები და შეხედულებები.

ერთმანეთისგან სრულიად განსხვავებული ეკონომიკური განვითარების მქონე რეგიონების კონვერგენციისთვის (გათანაბრებისთვის) საჭირო სახსრები თანამეგობრობის ხარჯების თითქმის მესამედს შეადგენს; ანუ ეს არის სიდიდით მეორე საბიუჯეტო მუხლი (აგრარული ხარჯების შემდეგ)<sup>33</sup>.

სტრუქტურული პოლიტიკის ინსტრუმენტებს მიეკუთვნება სამი სტრუქტურული ფონდი:

- 1960 წლიდან თანამეგობრობა *ევროპის სოციალურ ფონდთან* ერთად ახორციელებს პროგრამას, რომლის მიზნებია: განათლება და შემდგომი პროფესიული განსწავლა; ხანგრძლივი დროის მანძილზე უმუშევრად მყოფების შრომით საქმიანობაში ჩართვა; განათლებისა და დასაქმების ახალი სტრუქტურების შექმნა; ასევე შრომის ბაზარზე შანსების გათანაბრება კაცებისა და ქალებისათვის.

- 1962 წელს დაარსებული სოფლის მეურნეობის მიმართულებებისა და საგარანტიო ფონდი, როგორც ვიცით, ზრუნავს საერთო აგრარული პოლიტიკისადმი სოფლის მეურნეობის ადაპტაციაზე.

- 1975 წელს ევროგაერთიანებამ ჩამოაყალიბა *რეგიონული განვითარების ევროპული ფონდი*. აქედან იღებენ ეკონომიკურად ჩამორჩენილი ქვეყნები დახმარებას. აღნიშნული ფონდი ასევე ხელს უწყობს ინვესტიციების მოზიდვას, სამუშაო ადგილების შექმნისა და ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მიზნით.

დანარჩენი ინსტრუმენტები ცოტა მოგვიანებით ამოქმედდა:

- 1993 წელს შეიქმნა *თევზჭერის მიმართულებების (ორგანიზების) საფინანსო ინსტრუმენტი*. იგი ემსახურება სტრუქტურული ცვლილებების განხორციელებას, თევზჭერის ფლოტილის მოდერნიზაციას და ა.შ.

<sup>33</sup> Fritzer M., Unser G. Die Europäische Union. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn, 2001.S. 98.

- 1993 წელს ევროკავშირის ხელშეკრულების საფუძველზე ძალაში შევიდა *კოჰეზიური ფონდი*, სპეციალურად გარემოს დაცვის ღონისძიებების გასატარებლად და ტრანსევროპული ქსელის ასაგებად წევრ ქვეყნებში, რომელთა მშპ მოსახლეობის ერთ სულზე ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლის 90%-ზე ნაკლებს შეადგენს\*. ასეთ ქვეყნებს იმ პერიოდისათვის მიეკუთვნებოდა: ესპანეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი და ირლანდია.

- *ევროპის საინვესტიციო ბანკი* გასცემს შეღავათიანი საპროცენტო განაკვეთის მქონე კრედიტებს პროდუქტიული ინვესტიციების განსახორციელებლად ბინათმშენებლობასა და საწარმოებში. ევროპის საინვესტიციო ბანკი მიეკუთვნება კერძო ბანკებს და 1994 წელს დაარსებული ევროპის საინვესტიციო ფონდის წარმომადგენლად გვევლინება. ამ ფონდის მთავარი ამოცანაა როგორც ტრანსევროპული ქსელის მშენებლობაში ჩადებული ინვესტიციების სასესხო (საკრედიტო) გარანტიების საკუთარ თავზე აღება, ასევე პატარა და საშუალო საწარმოების განვითარებაზე ზრუნვა.

ევროკავშირის სტრუქტურული პოლიტიკა სამ პრიორიტეტულ მიზანს მიჰყვება. თანამეგობრობის რეგიონები სწორედ მიზნობრივ რაიონებადაა დანაწილებული. ასე მაგალითად, ევროკავშირის ახალი რეგიონები (წევრი ქვეყნები) იმის გამო, რომ სტრუქტურული ფონდების დიდძალ თანხებს საჭიროებენ, მიეკუთვნებიან «I მიზნობრივ რაიონს». დანარჩენი წევრი ქვეყნების თანხმობით, ევროკავშირის კომისია შეიმუშავებს თანამეგობრობის *ხელშეწყობის კონცეფციებს*, რომლებშიც განისაზღვრება ხელშეწყობის სიმძიმის ცენტრი, ფინანსური სახსრების ოდენობა და ინვესტიციის ფორმები. აღნიშნული კონცეფციები წარმოადგენს ოპერაციული პროგრამების საფუძველს, რომელთა დახმარებითაც რეგიონალური და ლოკალური პარტნიორები პროექტებს ახორციელებენ. წევრმა ქვეყნებმა პროექტის ხარჯების მინიმუმ მეოთხედი ნაწილი მაინც თავის თავზე უნდა აიღონ. კომისიის მიერ 1997 წელს მიღებული განკარგულებით, საფინანსო კონტროლი კიდევ უფრო გამკაცრდა

---

\* კეთილდღეობის ღონის განსაზღვრისათვის ევროკავშირი იყენებს შემდეგ მეთოდს: ყველა წევრი ქვეყნის მშპ-ს მაჩვენებლებიდან გამოჰყავთ მოსახლეობის ერთ სულზე მშპ-ს საშუალო მაჩვენებელი და განსახილველი ქვეყნის მშპ-ს მას ადარებენ. ითვლება, რომ რაც უფრო დიდია დაშორება 100-მდე, მით უფრო დაბალია ქვეყნის განვითარების დონე, და პირიქით. კეთილდღეობა მიღწეული აქვთ იმ ქვეყნებს, რომლებიც 100-თან მაქსიმალურად ახლოს იმყოფებიან, ანუ ჩამორჩენა ძალიან მცირეა (Baßler U., Heinrich J., Utecht B. Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. Schäffer-Poeschel Verlag. Stuttgart. 2006.).

და გაუმჯობესდა. ფინანსური სახსრების არამიზნობრივი ხარჯვის შემთხვევაში, კომისიას შეუძლია უკან გამოითხოვოს დახარჯული თანხები.

თანამეგობრობას მნიშვნელოვანი ძალისხმევა დასჭირდა იმისათვის, რომ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მიერთების შემდეგ ახალი წევრი ქვეყნების ცხოვრების პირობებიც ნაბიჯ-ნაბიჯ აეწია ევროკავშირში მანამდე არსებული ცხოვრების სტანდარტებამდე. თუმცა 2004 წლამდე, ანუ 10 ახალი ქვეყნის მიღებამდე, თვით ეკონომიკურად წარმატებული ქვეყნების მშპ მოსახლეობის ერთ სულზე EU-15-ის (ანუ 15 წევრისგან შემდგარი ევროკავშირის) საშუალო მაჩვენებელზე საკმაოდ დაბლა იდგა.

4) **სოციალური პოლიტიკა და განათლება.** სამუშაო ადგილზე სოციალური უზრუნველყოფის სისტემისა და ჯანმრთელობის დაცვის ინსტრუქციების ჩამოყალიბება ფირმის საწარმოო დანახარჯებზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს. ამიტომაც სოციალური სტანდარტების უნიფიცირება თანამეგობრობაში დღემდე დავის საგანს წარმოადგენს: «საყოველთაო კეთილდღეობის მქონე ქვეყნის» საზოგადოებრივი მოდელის წარმომადგენლები გამოდიან ე.წ. **ნეოლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის** დამცველების წინააღმდეგ, რომლებიც მინიმალურ სტანდარტებსაც საკმარისად მიიჩნევენ. ამ უკანასკნელთა მიერ 1957 წელს დაარსებულმა ევროპის ეკონომიკურმა გაერთიანებამ სწორედ ამიტომ მიანდო სოციალურ პოლიტიკას მხოლოდ უმნიშვნელო კომპეტენციები. ისინი შემოიფარგლებოდა ძირითადად ისეთი თემებით, როგორებიცაა: შრომის სამართალი, დასაქმება, ანდა სოციალური უზრუნველყოფის მდგომარეობის შესწავლა და საკუთარი შეხედულებების გადმოცემა. 60-იან წლებში შექმნილი ევროპის სოციალური ფონდი თანამეგობრობის უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი წევრ ქვეყნებში დასაქმების ვითარების გასაუმჯობესებლად. თავისი არსებობის პირველ წლებში ფონდის სახსრები მიმართული იყო *პროფესიული გადამზადების* (კვალიფიკაციის ამაღლების) დაფინანსებისაკენ. ძირითადი დატვირთვა მოდიოდა ახალგაზრდობის, ქალებისა და გრძელვადიანი უმუშევრობის ჩახშობაზე.

70-იან წლებში სოციალურმა პოლიტიკამ ახალი გაქანება ჰპოვა; კერძოდ, 1974 წელს თანამეგობრობამ პირველი «**სოციალური სამოქმედო პროგრამა**» მიიღო. ერთი



წლის შემდეგ, ანუ 1975 წელს, ცხოვრებისა და სამუშაო პირობების გაუმჯობესების მიზნით, დაარსდა პროფესიული განათლების ევროპული ცენტრი. მოგვიანებით, «ერთიანი ევროპული აქტის» მიღების შემდეგ, კერძოდ, 1987 წლიდან თანამეგობრობის კომპეტენციები სოციალურ პოლიტიკაში გაფართოვდა. ახლა მას უკვე შეეძლო მინიმალური კრიტერიუმების ფორმულირება სოცულურუნველყოფისა და ჯანდაცვის საკითხებში, და მათი დაკმაყოფილების მოთხოვნა სამუშაო ადგილებზე.

1989 წელს ევროსაბჭომ მიიღო «სოციალური სამართლის ევროპული ქარტია», რომელზეც დაწვრილებით შემდგომ თავებში ვისაუბრებთ. აქ მხოლოდ აღვნიშნავთ, რომ სხვა დანარჩენ საკითხებთან ერთად, ამ ქარტიაში გაჟღერდა სამართლიანი ანაზღაურების მოთხოვნის, ქალებისა და მამაკაცების თანასწორუფლებიანობის, ასევე საწარმოებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის თავისუფლების შესახებ.

ევროპის გაერთიანებული პროფკავშირების ინფორმაციით, ევროკავშირის ტერიტორიაზე 1996-98 წლებისთვის სულ მცირე 1 200 კონცერნი არსებობდა, რომელთა ფილიალები მინიმუმ 2 ქვეყანაში მაინც იყო დაფუძნებული. ამ ფაქტზე იმიტომ ვამახვილებთ ყურადღებას, რომ კონცერნის ფილიალებში ყოველთვის ესაჭიროებოდათ საზღვარგარეთ მუშაობის გამოცდილების მქონე და უცხო ენების მცოდნე ახალგაზრდა თანამშრომლები. ერთდროულად ამ ორივე მოთხოვნის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, შრომის ბაზარზე შანსები უფრო მეტია. ამის მიღწევაში კი ახალგაზრდებს ეხმარება თანამეგობრობის სპეციალური განათლების პროგრამები სახელწოდებებით: «SOKRATES», «LEONARDO», «LINGUA», «GRUNDTVIG», «MINERVA»<sup>15</sup> და ა.შ.

ევროკომისია ისწრაფვის იმისკენ, რომ უნივერსიტეტებმა გაამლიერონ ევროპის პოლიტიკური დისციპლინების შეთავაზება და ჩამოაყალიბონ სპეციალური კათედრები.

5) **კულტურა.** კულტურის სფეროში თანამეგობრობას შედარებით შეზღუდული მანდატი აქვს. თუმცა ევროგაერთიანების ხელშეკრულების გაფორმებამ ხელი

<sup>15</sup> Fritzler M., Unser G. Die Europäische Union. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn. 2001.

შეუწყო წვერი ქვეყნების კულტურულ თანამშრომლობას; ის შეეხება შემდეგ სფეროებს:

- ევროპის ხალხების ისტორიისა და კულტურის ცოდნის გაუმჯობესება და გაღრმავება;
- ევროპული მნიშვნელობის მქონე კულტურული მემკვიდრეობის მიღება და დაცვა;
- არაკომერციული კულტურული გაცვლა;
- ხელოვნებისა და ლიტერატურის ნიმუშების გამოქვეყნება; მათ შორის, – აუდიოვიზუალური ფორმით.

**6) ტრანსპორტი და ტრანსევროპული ქსელი.** ერთიანი სატრანსპორტო პოლიტიკის მიზანი ჯერ კიდევ 1957 წელს ჩამოყალიბდა ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის 6 დამფუძნებელი წევრის მიერ. სამი ათწლეულის შემდეგ კი ამ სფეროში მაინც ცოტა რამ თუ გაკეთდა. პირველად, შიდა ბაზრის ფორმირების პროცესში, 80-იანი წლების მიწურულს მიიპყრო უდიდესი ყურადღება სატრანსპორტო პოლიტიკამ. საბოლოოდ კი მივიღეთ პროდუქციისა თუ ადამიანების თავისუფალი მოძრაობა, ყველა ბარიერისა და საზღვრის გადამკვეთი ტრანსპორტის დახმარებით. ცალკეული სამართლებრივი აქტები ზრუნავდნენ საგზაო, სარკინიგზო, საჰაერო და საზღვაო ტრანსპორტის მიმოსვლის გახსნაზე წვერ ქვეყნებში.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში ევროკავშირის სატრანსპორტო პოლიტიკის ყურადღების ცენტრში დგას «ტრანსევროპული ქსელის» მშენებლობა: საზღვრის გადამკვეთი საგზაო და სარკინიგზო მაგისტრალური ქსელების რაოდენობა თანდათან იზრდება და სულ უფრო მეტ რეგიონს აერთებს ერთმანეთთან.

**7) გარემოს დაცვა.** ევროპის ეკონომიკური თანამეგობრობის დაფუძნების მომენტში, 1957 წელს, გარემოს დაცვა არ წარმოადგენდა ინტერესის სფეროს. წვერი ქვეყნებისა და საერთაშორისო პოლიტიკის განვითარების პარალელურად, 1972 წლიდან დაიწყო ზრუნვა გარემოს დაცვის გადაუდებელი პრობლემების მოგვარებაზე. აქედან მოყოლებული, თანამეგობრობამ 200-ზე მეტი დირექტივა

და განკარგულება გამოსცა. განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა ჰაერსა თუ წყალში მავნე ნივთიერებებისა და გარემოს დამაზინძურებელი ქიმიკალების მოხვედრის შეზღუდვას.

8) **ჯანდაცვა და მომხმარებელთა დაცვა.** ისევე როგორც კულტურის სფეროში, ჯანდაცვაშიც შეზღუდულია თანამეგობრობის მანდატი; წევრ ქვეყნებს შორის თანამშრომლობა აქაც მხოლოდ რეკომენდაციებით შემოიფარგლება. ისეთი სამოქმედო პროგრამების მეშვეობით, როგორებიცაა: «ევროპა კიბოს წინააღმდეგ» ან «ევროპა შიდსის წინააღმდეგ», თანამეგობრობა ცდილობს, ამ კონკრეტულ თემებს საზოგადოების მეტი ყურადღება მიაპყროს და ჯანდაცვის საკითხებში უფრო გაათვითცნობიეროს იგი. თავიდანვე სერიოზული ბრძოლა იყო გამოცხადებული ნარკოტიკების გასაღებისა და მოხმარების წინააღმდეგაც.

ჯანდაცვის სფეროში, ცხადია, სხვა მრავალი ღონისძიება ტარდება, მაგრამ ეს უკვე სცილდება ჩვენი ინტერესის სფეროს. მაგრამ, თუკი მომხმარებელთა დაცვის პრობლემას შევხებით, ჩვენ ბევრ საერთოს დავინახავთ ისევ და ისევ ჯანდაცვის სფეროსთან. ყველა განვითარებული ეკონომიკა ხომ თავის მოქალაქეებს ჯანმრთელობისთვის საშიში და უხარისხო პროდუქციისგან იცავს. *ამსტერდამის ხელშეკრულების* ერთ-ერთი პუნქტის საფუძველზე, 1997 წელს, ევროპის პარლამენტმა მომხმარებელთა დაცვის სფეროში მართვის სისტემის რეორგანიზაცია მოსთხოვა ევროკომისიას. მას დაექვემდებარა დუბლინში (ირლანდია) მდებარე საკვები პროდუქტებისა და ვეტერინარულ საკითხთა ბიურო. აღნიშნული სამსახურის ამოცანაა, დაახლოებით 80 სამართლებრივი აქტის შემუშავება საკვები პროდუქტების ჰიგიენის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის შესახებ. მათი მეშვეობით კი ხორციელდება კონტროლი როგორც ევროკავშირის ქვეყნებში, ისევე «მესამე» ქვეყნებშიც, საიდანაც ევროკავშირში საქონლის ექსპორტირება ხდება.

აღნიშნული ღონისძიებებით ევროკომისიას სურს იმის მიღწევა, რომ მოქალაქეებს ისევ ჰქონდეთ ჯანდაცვასა და მომხმარებელთა დაცვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურებისადმი ნდობა. ამ უკანასკნელთა საქმიანობა რომ წარმატებული იყოს, ამისათვის საჭიროა რაც შეიძლება მეტი ინფორმაციის ქონა მომხმარებელთა შესახებ. გარემოსა და მომხმარებელთა დაცვის კავშირები ამასთან

დაკავშირებით აქტიურად აკრიტიკებდნენ, განსაკუთრებით 1997 წლის მაისში, ძალაში შესულ განკარგულებას ახალი სახეობის კვების პროდუქტების შესახებ (აქ იგულისხმება ნოველ-ფუდის განკარგულება)<sup>34</sup>. რეგულირებას დაექვემდებარა ის კვების პროდუქტები, რომლებიც გენეტიკურად შეცვლილ ორგანიზმებს შეიცავდა, ანუ გენმანიპულირებული (გენმოდულირებული) იყო. 2000 წელს ევროკომისიამ კვების პროდუქტების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, წარმოადგინა «თეთრი წიგნი», რომელშიც დასახული იყო შემდგომი ღონისძიებები მომხმარებელთა დაცვის გასაუმჯობესებლად<sup>35</sup>. სხვა დანარჩენთან ერთად, დაიგეგმა კომისიისგან დამოუკიდებელი კვების ევროპულ პროდუქტთა უწყების შექმნა, რომელსაც უნდა ეტვირთა ყოვლისმომცველი კონტროლის უფლებამოსილება.

მომხმარებელთა დაცვის თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვან სამართლებრივ აქტებს მიეკუთვნება 1985 წელს გამოცემული პროდუქციის საგარანტიო დირექტივა და 1992 წლის დირექტივა პროდუქციის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. აღნიშნულ პროდუქციაში იგულისხმება როგორც წარმოების პროცესში გადამუშავებული, ასევე გადაუმუშავებელი, მათ შორის – აგრარული პროდუქტები. ამ დირექტივათა მიხედვით, ევროპის შიდა ბაზარზე 1992 წლიდან მხოლოდ ისეთი საქონლის გაყიდვაა ნებადართული, რომლებიც უსაფრთხოების განსაზღვრულ მოთხოვნებს აკმაყოფილებენ (ეს ეხება მაგ. ბავშვის სათამაშოებს, კოსმეტიკურ საშუალებებს, ტექსტილს და ა.შ.)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0258:EN:HTML>

<sup>35</sup> Health Strategy. [http://ec.europa.eu/health/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/index_en.htm); Commission Communication (COM(2000) 285 final [http://europa.eu/eur-lex/de/com/pdf/2000/de\\_500PC0285.pdf](http://europa.eu/eur-lex/de/com/pdf/2000/de_500PC0285.pdf) 2000.

<sup>36</sup> Consumer policy. [http://ec.europa.eu/consumers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm)

## 1.2.2. ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკის განვითარების ეტაპები და ძირითადი ელემენტები

სახელმწიფოებრივი სოციალური პოლიტიკის პირველი ნიშნები მე-19 საუკუნის ევროპაში გაჩნდა<sup>37</sup>. გადამწყვეტი როლი მის ფორმირებაში ითამაშეს ავტორიტარულმა საკონსტიტუციო მონარქიებმა (გერმანიამ და ავსტრიამ) და არასაპარლამენტო რეჟიმებმა (ბელგიამ, საფრანგეთმა და დიდმა ბრიტანეთმა).

სოციალური პოლიტიკის პიონერ ქვეყნებსა და მათ ერებს შორის განსხვავება, საზოგადოებრივი წყობისა და ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით, ძალიან დიდი იყო და მხოლოდ ავტორიტარული ხასიათის მქონე მმართველობითი რეჟიმები აერთიანებდათ მათ. ამიტომ მოხდა ამ ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის ერთნაირად განხორციელება, ანუ «ზემოდან ქვემოთ»; ამის გამო, მოსახლეობის როლი სოციალურ სფეროში იგნორირებული იყო, ავტორიტარული სახელმწიფოები (გერმანია, ავსტრია, დანია, ფინეთი, შვედეთი) კი ცდილობდნენ, რაც შეიძლება მეტი ფული გამოეძალათ დამსაქმებლებისგან, რომ ხელოვნურად გაზრდილი სოციალური ხარჯები დაეფარათ. დღევანდელ სიტუაციას თუ შევადარებთ, მე-19 საუკუნის ევროპის ქვეყნებში შვიდჯერ მეტი თანხა იხარჯებოდა სოციალურ დაცვაზე, მაგრამ ამით მოსახლეობის ცხოვრების დონე არ უმჯობესდებოდა. 1900 წელსა და I მსოფლიო ომამდე არსებულ პერიოდში, საპარლამენტო დემოკრატიებმაც დაიწყეს სოციალური პოლიტიკის დანერგვა. ამ პერიოდის მიწურულისთვის, მათ უკვე ჰქონდათ სოციალური პოლიტიკის პიონერთა მსგავსი სოციალური სისტემა. თუმცა ავტორიტარული რეჟიმებისგან განსხვავებით, მათ თავისუფალი, დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემა ჰქონდათ, ნაკლები სადაზღვევო კომპანიებითა და მეტი რეალური სახელმწიფოებრივი სუბვენციებით.

ლიბერალური ქვეყნების მაგალითმა დიდი გავლენა მოახდინა ავტორიტარულ და არასაპარლამენტო რეჟიმებზე. მე-20 საუკუნის დადგომისთანავე სოციალური რეფორმების ბუმი დაიწყო ევროპაში. თავდაპირველად დიდმა

<sup>37</sup> Schmidt M. G. Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Grundwissen Politik. Herausgegeben von Ulrich von Alemann und Leo Kibler. Wiesbaden. VC-Verlag für Sozialwissenschaften. 2005. S123-127.

ბრიტანეთმა მე-20 საუკუნის პირველ 2 ათწლეულში, შემდეგ კი სხვა ქვეყნებმაც, 1906-1914 წლებში, მნიშვნელოვანი ცვლილებები განახორციელეს აღნიშნულ სფეროში და საპარლამენტო დემოკრატიებს მნიშვნელოვნად გაუსწრეს კიდეც. ამ პროცესებს წინ უძღოდა მუშათა კლასის გაძლიერება და კონფლიქტის წარმოქმნის საშიშროება, სოციალურ დაცვაზე გაზრდილი მოთხოვნის გამო. გამოკვლევებმა აჩვენა, რომ ქვემოდან განხორციელებულმა ზეწოლამ და ძალაუფლების შენარჩუნების ინტერესებმა განაპირობა სოციალური რეფორმების დაჩქარება. ბრიტანეთში მომხდარი ეკონომიკური დაცემის გამო, სხვა მამოძრავებელი ძალებიც შეუერთდნენ სოციალური კონფლიქტების ლოკალიზაციის იდეასა და ლიბერალებთან მშრომელების შეერთების მოტივს. სრულიად განსხვავებული სიტუაცია იყო გერმანიაში, ვაიმარის რესპუბლიკაში (1918-1933წწ.), სადაც, სოციალური გამოკვლევების თანახმად, გაცილებით დაბალი იყო სიღარიბის დონე და სოციალური კონფლიქტების წარმოქმნის საფრთხე. რაც შეეხება სკანდინავიის ქვეყნებს, იქ მე-20 საუკუნის დასაწყისში დაიწყო სოციალური სისტემის დანერგვა, მისი რეფორმირება კი გაცილებით გვიან, 60-70-იან წლებში მოხდა.

საზოგადოდ, იმ ქვეყნებში, სადაც მოქალაქეთა პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინება ხდებოდა, სოციალური კანონმდებლობის დანერგვა გაცილებით ნელა მიმდინარეობდა, ვიდრე იმ ქვეყნებში, სადაც სამოქალაქო ნაკადები არ მონაწილეობდნენ სახელმწიფოს მართვაში, რაც საკმაოდ ხშირი მოვლენა იყო დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში, მეორე მსოფლიო ომის მომდევნო პერიოდში.

მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან დასავლეთ ევროპის ქვეყნების სოციალური პოლიტიკის განხილვა უკვე სხვა კონტექსტში უნდა მოხდეს; კერძოდ, *ევროპული ინტეგრაციის* ჭრილში. მართალია, პირველი ევროპული გაერთიანებები 1957 წლიდან გაჩნდა, რომის ხელშეკრულების გაფორმებასთან ერთად, მაგრამ სოციალური პოლიტიკა კიდეც დიდხანს რჩებოდა «*ინტეგრაციული პროცესის გერად*»<sup>38</sup>. მხოლოდ მისი ცალკეული ელემენტები შეიქმნა, რომლებიც ვიწრო თუ ფართო გაგებით შეეხებოდა სოციალურ პოლიტიკას, მაგრამ თავდაპირველად მხოლოდ შრომის კოდექსის დირექტივების პარალელურად ვითარდებოდა

<sup>38</sup> Weidenfeld W., Wessels W. (Hrsg). Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung. 2006. S.300.

აღნიშნული სფერო. ამის დადასტურება იყო თუნდაც «ევროპის სოციალური ქარტიის» (1961წ.) შექმნა, რომელშიც მშრომელთა ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების ფორმულირება მოხდა. საერთო ჯამში, შეინიშნებოდა ხანგრძლივი დაპირისპირება ცალკეული წევრი ქვეყნების მხრიდან სოციალურ კანონმდებლობაში ჩარევისა და ევროგაერთიანების ერთიანი სოციალური პოლიტიკის ფორმირების თაობაზე. ამ დაპირისპირების მიზეზი, ერთი მხრივ, მდგომარეობდა წევრი ქვეყნების ძალიან განსხვავებულ ტრადიციებსა და ნაციონალური სოციალური პოლიტიკის სპეციფიკურ ხასიათში, ხოლო მეორე მხრივ, – ფუნდამენტურ მოსაზრებებში ევროინტეგრაციის მიღწეულ სიღრმესთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, საერთო კანონმდებლობაში სოციალური პოლიტიკის ჩადება მთავრობებისა თუ მოქალაქეების თვალთ ადქმული იქნებოდა, როგორც სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტის დაკარგვა. წინააღმდეგობა, პირველ რიგში, დიდი ბრიტანეთისგან მოდიოდა, რომელმაც დაბლოკა ერთიანი სოციალური ქარტიის გავრცელება ევროპის სოციალურ პოლიტიკაზე. მხოლოდ და მხოლოდ ევროკავშირის დაფუძნებამ, რომელიც 1992 წელს გაფორმდა მასტრიხტის ხელშეკრულებით, გახადა შესაძლებელი, რომ სოციალური პოლიტიკა გადაქცეულიყო ინტეგრაციული პოლიტიკის ურყევ კომპონენტად და იგი დამატებითი ოქმის ფორმით მიეღოთ ხელშეკრულების სისტემაში. ხარისხობრივი განსხვავება ევროკავშირსა და ევროგაერთიანებას შორის მდგომარეობდა საერთო ამოცანების გაფართოებაში. მართალია, დროის მოთხოვნების შესაბამისად, სოციალური საკითხების მიმართ დამოკიდებულება იცვლება, მაგრამ ძირითადი პრინციპები მაინც უცვლელი რჩება. ამის ნათელ დადასტურებას წარმოადგენს ევროკავშირის მიერ სხვადასხვა პერიოდისათვის შემუშავებული სამოქმედო სტრატეგიები, მათ შორის, – **ლისაბონის სტრატეგია 2005-2010**. მის ჩარჩოებში ევროკავშირი გეგმავს მიაღწიოს იმას, რომ გლობალიზაციის პირობებში ევროპა გაცილებით კონკურენტუნარიან და დინამიურად განვითარებად ეკონომიკურ

სივრცედ გადაიქცეს. თუმცა, იმავდროულად, *ეკონომიკის ზრდის მაღალმა ტემპებმა უნდა უზრუნველყოს სულ უფრო მეტი და მიმზიდველი სამუშაო ადგილები, აგრეთვე – საზოგადოების სოციალური ერთიანობის მიღწევა*<sup>39</sup>.

ევროკავშირის სოციალური პოლიტიკის განხილვა შეუძლებელია მისი წარმართველი რელევანტური ძალების გამოვლენის გარეშე, მათი შესაბამისი პოტენციური ქმედებებისა და პოლიტიკური მასშტაბების გათვალისწინებით. პოლიტიკის შინაარსი მხოლოდ მაშინ ექვემდებარება ანალიზს, როდესაც პოლიტიკის ფორმა და პოლიტიკური პროცესი საკმარისადაა შესწავლილი.

დაწესებულებების პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოწყობა ევროკავშირში ისეთი არ არის, როგორც ცალკეული ქვეყნების ეროვნულ-სახელმწიფოებრივ ფარგლებში აქვს ამას ადგილი, სადაც ყველა სახის პოლიტიკა კონსტიტუციის მიხედვით ტარდება. აქ ყველა ტიპის გადაწყვეტილება შემდგომი მოქმედების შესახებ და ყველა ღონისძიება ეკონომიკური, სოციალური თუ სხვა პოლიტიკის ფარგლებში, ხელშეკრულებების სახით ფორმდება და ხორციელდება. გარდა ზემოხსენებული მასტრიხტის «ხელშეკრულებისა ევროკავშირის შექმნის შესახებ» (რომელიც მიიღეს 1992 წელს, ძალაში კი 1993 წელს შევიდა), სოციალური ასპექტების შემცველობის თვალსაზრისით, საყურადღებოა ასევე ამსტერდამისა (1997წ., 1999წ.) და ნიცას ხელშეკრულებები (2000წ., 2003წ.), რომლებიც ფაქტობრივად ევროკავშირის ეკონომიკური და სოციალური ერთიანობის საკანონმდებლო ბაზას წარმოადგენენ. *ამსტერდამის ხელშეკრულების* 158-ე მუხლში წერია, რომ აღნიშნული ხელშეკრულება წარმოადგენს ევროკავშირის პოლიტიკის სამართლებრივი საფუძველს ეკონომიკური და სოციალური ერთობის სასარგებლოდ. იქვე ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ საზოგადოების ჰარმონიული განვითარების მისაღწევად, უნდა აღმოიფხვრას განსხვავებები ევროკავშირის

---

<sup>39</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund. Bundesvorstand. Arbeitsgruppe Europa. Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie der Europäischen Union. <http://www.labournet.de/diskussion/eu/wipo/addgbliss.pdf#search=LissabonStrategie> S. 4.



ქვეყნების ცხოვრების დონეებს შორის და ევოლუციური ჩამორჩენა, რომელიც შეინიშნება განაპირა რეგიონებსა და სოფლებში, თანდათან უნდა შემცირდეს<sup>40</sup>.

*ნიცას ხელშეკრულებით* კი განისაზღვრა ევროკავშირის მოქალაქეთა ძირითადი უფლებები, რაც 7 თავის სახით არის მოცემული უფლებების ქარტილაში: 1) ადამიანის ღირსება, 2) თავისუფლება, 3) თანასწორობა, 4) სოლიდარობა, 5) მოქალაქეთა უფლებები, 6) იუსტიციური თანამშრომლობა და 7) ზოგადი განსაზღვრებები. აქედან სოლიდარობის შესახებ თავი მთლიანად ეძღვნება სოციალურ თემატიკას, მოქალაქეთა სოციალური დაცვის საკითხებს, სოციალური რისკების (ავადმყოფობა, სიბერე, უბედური შემთხვევა და სხვ.) შემთხვევაში სოციალური მომსახურების აუცილებლობას, სამუშაო ადგილებზე დამქირავებლებისა და დაქირავებულების უფლებების დაცვას და ა.შ.<sup>41</sup>.

ევროკავშირში პოლიტიკასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს 4 მნიშვნელოვანი ორგანო იღებს. ესენია: *ევროპის საბჭო*, *ევროკავშირის საბჭო*, *ევროპარლამენტი* და *ევროკომისია*. სოციალური უზრუნველყოფისა და დაცვის საკითხებს ეს ორგანოები *ეკონომიკურ და სოციალურ უწყებასთან* ერთად წყვეტენ. კვალიფიციური უმრავლესობის მხარდაჭერით შეიმუშავენს მინისტრთა საბჭო, მაგალითად, ჯანმრთელობის დაცვის, სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა და ადამიანებისთვის თანაბარი პირობების შექმნის საკითხებს. ამგვარად მიღებული დირექტივები ახდენს იმ ინსტრუქციების ფორმულირებას, რომლებიც შემდეგ ნაციონალური კანონმდებლობით უნდა განხორციელდეს.

სოციალური პოლიტიკის განხორციელება, ცხადია, მრავალ სირთულესთან და პრობლემასთანაა დაკავშირებული. მიუხედავად ძალიან ბევრი შეზღუდვისა საერთო ევროპულ დონეზე და ეროვნულ მთავრობათა ინტერესების სხვაობისა, არ არის შემჩნეული არც ერთი ისეთი ფაქტი, რომ ნაციონალური სოციალური პოლიტიკა აშკარა ზეწოლის ქვეშ მოჰყოლოდა და შემდგომი ევროპეიზაცია გაურკვეველი ვადით გადადებულიყო. ამის დასტურია შემდეგი სირთულეები:

<sup>40</sup> EUROPA - Das Portal der Europäischen Union. Amsterdamer Vertrag <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=241223:cs&lang=de&list=241223:cs,329316:cs,374717:cs,&pos=1&page=1&nbl=3&pgs=10&hwords=Amsterdamer%20Vertrag~>.

<sup>41</sup> EUROPA - Das Portal der Europäischen Union. Vertrag von Nizza. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002SC0994:DE:HTML>

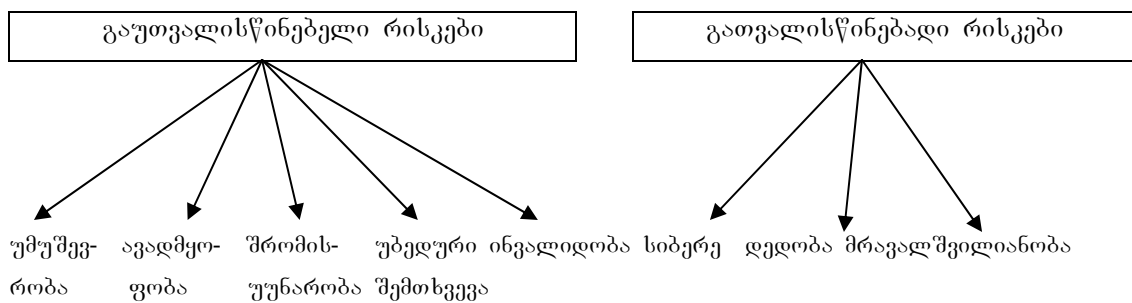
- ეკონომიკური, სოციალური და დემოგრაფიული განვითარება ისეთ პრობლემებს წამოჭრის ხოლმე, რომლებიც ნაციონალურ ჩარჩოებში ნაკლებადაა დამუშავებული;
- ევროპეიზაცია და გლობალიზაცია ბიძგს აძლევს კონკურენციას და დანახარჯებთან დაკავშირებულ ტვირთს ამსუბუქებს, რაც გავლენას ახდენს მრავალ ნაციონალურ სოციალურ სისტემაზე და ახალ ევროპულ და უწინარესად ეროვნულ მმართველობათა მოთხოვნებს პასუხობს.
- ევროპის სავალუტო კავშირში, ანუ ევროზონაში, დადგენილი კონვერგენციის კრიტერიუმები, რომელთაგან ერთ-ერთი სახელმწიფო ვალს ეხება, ზღუდავს მანამდე არსებული სოციალური სისტემის შენარჩუნებისა და მისთვის დამახასიათებელ კეთილდღეობათა გავრცელება-გამრავლების ნაციონალურ შესაძლებლობებს;
- განსახელმწიფოებრიობა და საზღვრების მოშლა გლობალიზაციის პროცესს კიდევ უფრო აჩქარებს და ხელახლა განსაზღვრავს პოლიტიკურ ასპარეზზე ნაციონალურ, სუპრანაციონალურ და ინტერნაციონალურ შრომის განაწილებას;
- «სოციალური დემპინგის» საფრთხე ევროპის შიდა ბაზარზე და მსოფლიო ბაზარზე შესამჩნევად იზრდება, რაც ნიშნავს იმას, რომ საწარმოებს აქვთ შესაძლებლობა, მაღალი დანახარჯების გამო, თავიანთი მოქმედებები გადაიტანონ დაბალი სოციალური სტანდარტების მქონე ქვეყნებში და ამით პოტენციურად შეუწყონ ხელი იმ ქვეყნებში სოციალური სტანდარტების დაქვეითებას;
- ევროპის შიდა ბაზართან და 4 თავისუფლებასთან დაკავშირებული მობილურობა საწარმოთა და დამქირავებელთა მხრიდან მოითხოვს სოციალური დაცვის ოფიციალურ გაფორმებას, რამდენადაც საზღვრის გადამლახავი და ერთი ქვეყნიდან მეორეში გადაადგილებადი სამუშაო უფრო მეტ დაცვას მოითხოვს ისეთი ძირითადი რისკებისგან, როგორებიცაა: უბედური შემთხვევები, ავადმყოფობა, უმუშევრობა და განსაკუთრებით, – სიბერის უზრუნველყოფა.

ეს პრობლემები მოითხოვს ევროკავშირის მიზნებისა და პროგრამების სწორად მომართვას. გარდა ამისა, თანასწორობისა და სამართლიანობის ხელშეწყობის თვალსაზრისით, აუცილებელია პრიორიტეტების ხელახლა ჩამოყალიბება, ბაზარსა და სოციალურ სახელმწიფოს, კონვერგენციის

კრიტერიუმებსა და სოციალურ პოლიტიკას, ლიბერალურ ეკონომიკურ ორიენტაციასა და სახელმწიფო განაწილებას შორის არსებულ ცნობილ კონფლიქტებთან მიმართებაში<sup>42</sup>.

### 1.3. სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის შესაძლებლობები საბაზრო ეკონომიკის განსხვავებული ტიპის სისტემებში

სოციალური პოლიტიკა თანამედროვე ინდუსტრიულ საზოგადოებებში განიხილება, როგორც ეკონომიკური პოლიტიკის ღონისძიებათა ერთობლიობის განუყოფელი ელემენტი. მართალია, საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ დეცენტრალურად მართვადი საბაზრო ეკონომიკა სოციალური პრობლემების წინააღმდეგ საუკეთესო პრევენციაა და მოსახლეობის უდიდესი ნაწილისათვის სასიცოცხლოდ აუცილებელ შემოსავალს უზრუნველყოფს, მაგრამ ამასთანავე ასეთი საბაზრო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს საკმარის შემოსავალს მათთვის, ვისაც გარკვეულ მიზეზთა გამო არ ძალუძს ეკონომიკურ პროცესებში მონაწილეობის მიღება. საბაზრო სისტემაში ინდივიდუალური სოციალური მოთხოვნილებები, პირველ რიგში, წარმოიქმნება რამდენიმე გათვალისწინებადი და გაუთვალისწინებელი რისკის გავლენით, რასაც ან შემოსავლების დაკარგვამდე, ან გაზრდილ ხარჯებამდე მივყავართ, ეს კი შესაძლოა ინდივიდუალურ ფინანსურ შესაძლებლობებს აღემატებოდეს (იხ. ნახ. 5).



ნახ. 5 სოციალური რისკები

წყარო: Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden. 2008.

<sup>42</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S. 184.

ამგვარი რისკების გამო, საზოგადოების მრავალი წევრი პერმანენტულად ან დროებით დგას თავისი არსებობის საფუძვლების შერყევის საფრთხის წინაშე. ეს მაშინაც კი ასეა, როცა შრომის მიწოდების სრული აბსორბაცია ხდება. საზოგადოებრივი ნებისა და პოლიტიკური გადაწყვეტილების საფუძველზე, ადამიანური ღირსების შესაფერისი ცხოვრების პირობების უზრუნველსაყოფად, საზოგადოების ყველა წევრისათვის, გამართლებულად მოჩანს საბაზრო პროცესების შევსება სოციალური პოლიტიკის ელემენტებით. ქვემოთ განვიხილავთ, *თუ რა ფორმით და რა მოცულობით იქნება აუცილებელი და ეფექტიანი სახელმწიფოს ჩარევა საბაზრო მოვლენებში.*

თავისუფალ საბაზრო პროცესებში სოციალურ-პოლიტიკური ჩარევის ფორმა და მოცულობა გამომდინარეობს, ერთის მხრივ, დროებით ან ხანგრძლივად შრომისუუნარო ადამიანთა მიმართ შემოსავლების გადანაწილების პოლიტიკური და საზოგადოებრივი მზადყოფნიდან, მეორეს მხრივ კი, იმ ეკონომიკური არაეფექტიანობიდან, რომელიც სახელმწიფოებრივი ქმედებებით შეიძლება აღმოიფხვრას: ასე რომ, *დეცენტრალიზებული საბაზრო ეკონომიკის სისტემაში ინდივიდუალური საბაზრო-ეკონომიკური ექვივალენტობის პრინციპიდან გადახრა მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება შემოთავაზებული, თუკი საბაზრო განაწილების პროცესში მოთხოვნის ან მიწოდების მხარეზე სერიოზული ხარვეზი (დეფიციტი, ან სიჭარბე) იჩენს თავს.* კერძოდ, აქ განსახილველ სფეროში, დეფიციტი საბაზრო პროცესში განპირობებული შეიძლება იყოს, უპირველეს ყოვლისა, დამახინჯებული პრეფერენციებით, არასრულყოფილი ინფორმაციით, დადებითი გარეგანი ეფექტებით, ან ნაწილობრივ – სოციალური უზრუნველყოფის, როგორც საზოგადოებრივი საქონლის, ხასიათით:

- როდესაც არარსებული ან მცდარი ინფორმაციის გამო სახეუა დამახინჯებული პრეფერენციები რაიმე საქონლისათვის, საუბრობენ ხოლმე ე.წ. «მერიტორული» (ლათ. ღირსეული) საქონლის შესახებ. ამასთან, იგულისხმება ბაზარზე გასატანი კერძო ნაწარმი, რომლის სამომავლო სარგებლიანობა ხშირ შემთხვევაში არასათანადოდ ფასდება არასაკმარისი ინფორმირებულობის, ნაკლები

გამოცდილებისა და ამჟამად უფრო ხელმისაწვდომი სარგებლის მომტანი საქონლისათვის უპირატესობის მინიჭების გამო; იმავდროულად, გადაჭარბებით ფასდება მომავალში საკუთარი შრომის ნაყოფიერება: აღნიშნული მიზეზების გამო, წინასწარი სოციალური ზრუნვის მიმართ წარმოიქმნება არასაკმარისი მოთხოვნა, ასე რომ, შემდგომში გამოვლენილი მოთხოვნილებათა მცდარი შეფასებისა და მასთან დაკავშირებული დანახარჯების ტვირთი საზოგადოებამ უნდა ზიდოს, თუკი უშუალოდ დაზარალებულს არ ძალუძს ასეთი ტვირთის დამოუკიდებლად ზიდვა.

- დადებითი გარეგანი ეფექტები ასევე წარმოიქმნება ბაზარზე გამავალ კერძო პროდუქტებზე, რომელთა საზოგადოებრივი სარგებლიანობა ნაწილობრივ ან სრულიად ვერ ახდენს გავლენას ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ სარგებლობა-დანახარჯების ანალიზზე. აქედან გამომდინარე, კერძო მოთხოვნა-მიწოდების სტრუქტურებისათვის ვერ შედგება სოციალური უზრუნველყოფის საჭირო მოცულობა, რადგანაც თითოეული ინდივიდი სხვისი ინიციატივის იმედად იქნება. ამ მიმართებით, ყველაზე გავრცელებული მაგალითია პროფილაქტიკური აცრების კერძო დაფინანსების პირობებში არასაკმარისი სოციალური უზრუნველყოფის მოცულობა, რამდენადაც თითოეული ინდივიდი იმედოვნებს, რომ საზოგადოების დანარჩენ წევრთა მიმართ ჩატარებული აცრების გზით პირადად მას ინფიცირების ნაკლები საფრთხე დაემუქრება.

საბაზრო განაწილებაში *მოთხოვნის მხარეს* არსებული ამგვარი შესაძლო ხარვეზების გარდა არსებობს აგრეთვე დეფიციტის შესაძლებლობა *მიწოდების მხარესაც*. ასე მაგალითად, სადაზღვევო მომსახურების კერძო მიწოდების შემთხვევაში შესაძლებელია, ადგილი ჰქონდეს რისკიან შერჩევას, ან სულაც ზოგადად იყოს შეუძლებელი დაზღვევის განხორციელება. ამიტომ, მიუხედავად დაზღვევის სურვილისა, კერძო სადაზღვევო ხელშეკრულების მეშვეობით შეიძლება მიუღწეველი აღმოჩნდეს საზოგადოების გარკვეული ნაწილის მიზანი, თუკი სავალდებულო სადაზღვევო ხელშეკრულება კანონით არ არის გათვალისწინებული.

ამრიგად, სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა მრავალმხრივად ამჟღავნებენ არაეფექტიანობას წმინდად საბაზრო ურთიერთობების

პირობებში, რაც დაბალშემოსავლიანთა კატეგორიაში მყოფ ინდივიდებსა და რისკის სხვა ჯგუფებს მკვეთრად უზღუდავენ სოციალური ზრუნვის შესაძლებლობებს; ამასთან, შესაძლოა, საშუალო და მაღალშემოსავლიან ინდივიდებში არასაკმარის მოთხოვნამდე მივყავდეთ. *აქედან გამომდინარეობს სახელმწიფოს ჩარევის პრინციპული აუცილებლობა, თუმცა ამ ჩარევის ფორმა და მასშტაბები, გამობატული სოციალურ-პოლიტიკური ინსტრუმენტებით, ძალიან მრავალფეროვანი შეიძლება იყოს: დაწყებული მინიმალური ჩარევიდან, რაც სადაზღვევო ბაზარზე კონკურენციის გარკვეული კონტროლით გამოიხატება, და დამთავრებული სახელმწიფოებრივად დაგეგმილი და გადასახადებიდან დაფინანსებული სოციალური დაცვის სისტემით.*

უკვე მრავალი ათეული წელია, რაც მწვავე კამათის საგნადაა ქცეული მთელ მსოფლიოში საკითხი იმის შესახებ, თუ რომელი ეკონომიკური სისტემაა უკეთესი: თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკა, თუ – შერეული?

თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის მოდელს გარკვეული მიმზიდველობა ახასიათებს. აღნიშნული მოდელი სათავეს იღებს ე.წ. «კლასიკური ლიბერალიზმის» მიმდინარეობიდან და უკავშირდება მისი სულიერი მამამთავრის, შოტლანდიელი მეცნიერის, **ადამ სმიტის** სახელს. ავტორი თავის საყოველთაოდ ცნობილ ნაშრომში: *«კვლევიანი ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ»* ადამიანთა კეთილდღეობისათვის გადამწყვეტ მნიშვნელობას ანიჭებს თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების არსებობას. მისი აზრით, ეკონომიკური წყობა იმ შემთხვევაში იქნება ყველაზე სასარგებლო, როგორც ყოველი ცალკეული პიროვნების, ისე მთელი საზოგადოებისათვის, როდესაც ის ეფუძნება ადამიანთა საკუთარი ინტერესების პრიორიტეტულობისა (ე.წ. *უტილიტარიზმის*) და თავისუფლების პრინციპებს და იმართება საბაზრო მექანიზმებით<sup>43</sup>.

სმიტი მიიჩნევდა, რომ რეალურ სამყაროში მეფობს ჰარმონიული წესრიგი (ამგვარი მიდგომით იგი ენათესავება მის თანამედროვე დიდ მოაზროვნეს, ნიუტონს): საკმარისია, თავისუფალ კონკურენციას მიეცეს მოქმედების საშუალება

---

<sup>43</sup> Baßeler U., Heinrich J., Utecht B. Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. Schäffer- Poeschel Verlag. Stuttgart. 2006. S. 34.

და «უხილავი ხელი» სამყაროს უეჭველად მიიყვანს სრულყოფამდე. მაინც როგორ უნდა მოხდეს ეს? ან რომელი «უხილავი ხელის შესახებ» საუბრობდა სმიტი?

«უხილავ ხელში» ის მხოლოდ თავისუფალი ბაზრის მექანიზმებს გულისხმობდა და ღრმად იყო დარწმუნებული, რომ «თვითდინებაზე მიშვებული», ანუ ე.წ. *laissez faire-ს ტიპის*, ეკონომიკა იდეალური ვარიანტი იქნებოდა საზოგადოების კეთილდღეობისათვის. სმიტის აზრით, მხოლოდ ასეთ სისტემაში იქნებოდა შესაძლებელი ეკონომიკური უფლებებისა და თავისუფლებების სრულფასოვანი უზრუნველყოფა, რაც გულისხმობს შემდეგი კატეგორიების რეალიზაციას:

- საკუთრების ფლობისა და განკარგვის თავისუფლება;
- მეწარმეობის თავისუფლება;
- ხელშეკრულების დადების თავისუფლება;
- შეუზღუდავი გადაადგილების უფლება;
- თავისუფალი საერთაშორისო ვაჭრობა.

თუმცა ა. სმიტს შესანიშნავად ესმოდა, რომ სახელმწიფოს როლის აბსოლუტური გამორიცხვა დაუშვებელია; კერძოდ, ის მიიჩნევდა, რომ აქ ჩამოთვლილი თავისუფლებებისა და ბაზრის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელია, სახელმწიფომ შემდეგი პირობების რეალიზაცია იტვირთოს:

- 1) ეროვნული უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა;
- 2) სამართლებრივი ბაზის შექმნა;
- 3) მოქალაქეთა განათლებაზე ზრუნვა.

შვედი ეკონომისტის, *ასსარ ლინდბეკის* თქმით: «საბაზრო ეკონომიკის სისტემა შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ყველაზე განვითარებული მაკოორდინირებელი სისტემა. იგი მოქმედებს გიგანტური გამომთვლელი მანქანასავით, რომლის სიმძლავრე გაცილებით სჭარბობს ნებისმიერი სხვა გამომთვლელი მოწყობილობისას». ამ მოსაზრებას მრავალი ეკონომისტი იზიარებს და «წმინდა» საბაზრო ეკონომიკას იდეალურ ვარიანტად მიიჩნევს.

სისტემას, რომელიც ინდივიდებს ყველაზე ნაკლებ ეკონომიკურ თავისუფლებას ანიჭებს და საერთოდ გამორიცხავს საბაზრო მექანიზმების მოქმედებას, ხოლო სანაცვლოდ ეკონომიკას მართავს ადმინისტრაციული და

პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მეშვეობით, «კომუნისტური ეკონომიკური სისტემის» სახელით მოიხსენიებენ. მისი მიზნები, ერთი შეხედვით, კეთილშობილურია: სიდატაკის აღმოფხვრა, სრული დასაქმება, სოციალური თანასწორობა, სტაბილური ფასები და ა.შ. მაგრამ რა ხდებოდა რეალურად?

მაგალითად, სსრკ-ში ჩვეულებრივი მოვლენა იყო ამა თუ იმ საქონლის შესაძენად მოქალაქეთა უზომოდ დიდი რიგები, რაც კურიოზულად აღიქმებოდა დასავლეთის სამყაროს მიერ. ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი რიგები თავისი ხანგრძლივობით მართლაც ყოველგვარ ზღვარს სცილდებოდა; კერძოდ, ყველასათვის ცნობილია, რომ საქართველოს სსრ-ში თუ სსრკ-ს სხვა რესპუბლიკებში ოჯახებს დაახლოებით 10-15 წელიწადი უწევდათ ლოდინი ახალი ბინის მისაღებად. ამგვარი პრობლემები, როგორც წესი, არ ეხებოდა კომუნისტური ნომენკლატურის მაღალჩინოსან წარმომადგენლებს, რომელნიც სხვადასხვაგვარი შეღავათებით სარგებლობდნენ, რაც სამართლიან აღშფოთებას იწვევდა რიგით მოქალაქეებში; ასეთ ვითარებაში კი, ვფიქრობთ, სოციალურ თანასწორობაზე საუბარიც კი ზედმეტია.

ვინაიდან კომუნისტურ ეკონომიკაში სახელმწიფო წყვეტს, თუ რომელი პროდუქტები უნდა იქნეს ნაწარმოები, როგორ განაწილდეს რესურსები ამისათვის და ვის უნდა მიეყიდოს შემდეგ ეს პროდუქცია, მეწარმე პრაქტიკულად უფუნქციოდ რჩება. მის კერძო ინიციატივას დახშული აქვს ყოველგვარი ასპარეზი და, ბუნებრივია, არ გააჩნია რაიმე ქმედითი სტიმული პროდუქციის შექმნისათვის.

რაც შეეხება მოქალაქეთა დასაქმების საკითხს, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ იგი ყოფილი ე.წ. სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში მხოლოდ მოჩვენებითად იყო გადაჭრილი. მაგალითად, სსრკ-ს დროინდელ საქართველოში, რომელსაც, როგორც ეკონომიკის სტატისტიკოსები მიიჩნევენ, სხვა საბჭოთა რესპუბლიკებთან შედარებით ცხოვრების ფაქტიური დონის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ჰქონდა ბალტიისპირეთის რესპუბლიკებთან ერთად, მოსახლეობის «კანონიერი» გზით (ვგულისხმობთ საბჭოთა კანონებს) გამომუშავებული შემოსავლები იმდენად დაბალი იყო, რომ ოჯახების უმრავლესობას გაჭირვებით ჰყოფნიდა საარსებო მინიმუმის დასაფარავად. ასეთ ვითარებაში ხშირად გაიგონებდით, რომ «ამგვარი დასაქმება უმუშევრობის ტოლფასია».



ეკონომიკური თეორია ზოგადად უშვებს, რომ ინდივიდუალური მომხმარებლები და მიმწოდებლები თავიანთი ეკონომიკური ქცევის არჩევანში არიან ისევე თავისუფალნი, როგორც რობინზონ კრუზო იყო თავის კუნძულზე. თუმცა რობინზონ კრუზოსაგან განსხვავებით, ჩვენ, ყველანი, საზოგადოების წევრები ვართ და ამიტომ გაგვაჩნია ეკონომიკური თუ სხვაგვარი ქმედებების სრული თავისუფლება, ოღონდ გარკვეული პუნქტების გამოკლებით. სახელმწიფო მოწოდებულია, დაარეგულიროს წინააღმდეგობანი ინდივიდუალურ თავისუფლებასა და საზოგადოებრივ პასუხისმგებლობას შორის.

რეალურად სახელმწიფო წარმოადგენს კანონების კრებულსა და იმ ძალას, რომელიც მოწოდებულია, თვალყური ადევნოს მათს ცხოვრებაში გატარებას. ამ კანონებისა და ძალის შინაარსი თუ ხასიათი სხვადასხვაგვარია ამა თუ იმ ქვეყანაში, ან ისტორიულ პერიოდში, მაგრამ იგი დღესდღეობით განუყრელი ატრიბუტია ჩვენი საზოგადოებისა. ვინაიდან ეკონომიკური მდგომარეობა დიდ გავლენას ახდენს სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ ყოფიერებაზე, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფოს ეკონომიკურ აქტივობას.

*ცხადია, საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისათვის მრავალი გზა არსებობს. თუ რომელ გზას აირჩევს ესა თუ ის ქვეყანა კონკრეტულად და რამდენად წარმატებით გაართმევს იგი თავს მის წინაშე დასახულ ამოცანებს აღნიშნულ გზაზე, მნიშვნელოვანწილად განპირობებულია არა თეორიული მოსაზრებებითა და გეგმებით, არამედ მოცემული ქვეყნის ცხოვრების სტილით, ისტორიული გამოცდილებითა და ე.წ. სოციალურ-ეკონომიკური გარემოებებით.*

ამერიკელი მეცნიერის, ფრენსის ფუკუიამას აზრით, ეკონომიკური წარმატებების სხვადასხვაობა ქვეყნებს შორის შეუძლებელია აიხსნას მხოლოდ საბაზრო ეკონომიკის ინსტიტუტის საფუძველზე; გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე კულტურულ მემკვიდრეობას, ტრადიციებსა და ე.წ. «სოციალური კაპიტალის» მოცულობას მოცემულ ქვეყნებში. «კანონები, ხელშეკრულებები და ეკონომიური რაციონალურობა – წარმოადგენენ აუცილებელ, მაგრამ არასაკმარის ბაზისს კეთილდღეობისა და სტაბილურობის მოსაპოვებლად...; ისინი უნდა შევავსოთ ორმხრივი ლოიალობით, მორალური კოდექსით, საზოგადოების წინაშე მოვალეობის გრძნობით, მოქალაქეებს შორის ურთიერთნდობით და ა.შ. – ეს ის

თვისებებია, რომლებიც უფრო ეროვნულ ტრადიციებსა და წეს-ჩვეულებებს ეფუძნება, ვიდრე რაციონალურ გათვლებს, და არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება მათი ჩათვლა ანაქრონიზმად თანამედროვე საზოგადოებისათვის»<sup>44</sup>.

**სოციალური საბაზრო ეკონომიკა.** ტერმინი «სოციალური საბაზრო ეკონომიკა» წარმოიშვა გერმანიაში, კერძოდ, მის დასავლეთ ნაწილში II მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში განვითარებული ეკონომიკური წყობის დასახასიათებლად. იდეა, რომელიც აღნიშნულ წყობას დაედო საფუძვლად, მის ინიციატორებს ჩაფიქრებული ჰქონდათ, როგორც «მესამე გზა ორ უკიდურესობას შორის». აქ ერთ უკიდურესობად მიიჩნევენ *laissez faire*-ტიპის საბაზრო ეკონომიკას (ანუ დაახლოებით ისეთ ეკონომიკასთან, რომელიც არსებობდა მე-19ს. აშშ-სა და ევროპაში), ხოლო მეორე უკიდურესობად – ტოტალიტარული მმართველობის მქონე ეკონომიკას (როგორც იყო რეალიზებული, მაგ., ფაშისტურ გერმანიასა და საბჭოთა კავშირში).

«სოციალური საბაზრო ეკონომიკის» იდეა სათავეს იღებს *ფრაიბურგის სკოლიდან*, რომელშიც ჩამოყალიბდა ნეოლიბერალიზმის გერმანული ვარიანტი, ე.წ. *ორდო-ლიბერალიზმი*. ამასთან, ამ იდეაში შერწყმულია ე.წ. «თავისუფალი სოციალიზმის» ელემენტები. ფრაიბურგის სკოლა 30-იან წლებში დააარსა ვალტერ ოუკენმა. მასვე ეკუთვნის ორდო-ლიბერალიზმის იდეა, რომელიც გულისხმობს თავისუფალი ეკონომიკური წყობის დროს თითოეული სუბიექტის მაქსიმალურ პასუხისმგებლობას, კონკურენციის ხელშეწყობაზე ზრუნვასა და მისი დამცავი მექანიზმების შექმნას. რაც შეეხება უშუალოდ სახელწოდებას: «სოციალური საბაზრო ეკონომიკა», მისი ავტორია ალფრედ მიულერ-არმაკი, ცნობილი გერმანელი ეკონომისტი და პოლიტიკური მოღვაწე, სახელმწიფო მდივანი გფრ-ს ეკონომიკის ფედერალურ სამინისტროში 1958-1963 წლებში; ალფრედ მიულერ-არმაკის მიხედვით, *«სოციალური საბაზრო ეკონომიკა წარმოადგენს ეკონომიკური წყობის ისეთ ვარიანტს, რომელსაც შესწევს უნარი, ერთმანეთს შეუხამოს თავისუფლება ბაზარზე და სოციალური თანასწორობის პრინციპი»*. იდეის პრაქტიკული რეალიზაცია კი მოახდინა ლუდვიგ ერჰარდმა (1897-1977),

<sup>44</sup> Olten, Schieman - Volkswirtschaftslehre. Bank-Akademie Verlag, Frankfurt am Main. 1995.S.195.

რომელიც ჯერ გფრ-ს ეკონომიკის მინისტრი იყო (1949-1963), ხოლო შემდეგ – ფედერალური კანცლერი (1963-1966).

ავტორთა მიხედვით, სოციალური საბაზრო ეკონომიკა წარმოადგენს კონცეფციას, რომელმაც ერთმანეთთან უნდა დააკავშიროს კონკურენციის რეგულირების ორგანიზაციული პრინციპი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპი. ამასთან, ხაზი უნდა გაესვას განსაკუთრებით სიტყვა «სოციალურის» აზრობრივ დატვირთვას; კერძოდ, იგი გულისხმობს შემდეგ მომენტს: საბაზრო ეკონომიკა აუცილებლად უნდა შეიზღუდოს იქ, სადაც მოსალოდნელია სოციალურად არასასურველი შედეგები; «თავისუფალი ეკონომიკური პროცესების კორექტურა გარდაუვალია, თუკი საზოგადოებაში გაბატონებული შეხედულებების მიხედვით ეს პროცესები არასაკმარისად სოციალურად აღიქმება»<sup>45</sup>.

გერმანიის ფაქტობრივი ეკონომიკური წყობა მნიშვნელოვნად განსხვავდება იმ მოდელისაგან, რომელიც ოუკენის, მიულერ-არმაკისა თუ ერჰარდის თეორიულ ჩანაფიქრს შეესაბამებოდა. უმთავრესი განსხვავება ვლინდება ეკონომიკურ პროცესებში სახელმწიფოს როლთან დაკავშირებით.

როცა სოციალური საბაზრო ეკონომიკის რეალიებზე ვსაუბრობთ, არ შეიძლება არ ვახსენოთ თანამედროვე გერმანელი მკვლევარის, *ჰერმან ადამის*, მახვილგონივრული შენიშვნა:

*«წარმატებულ პერიოდში, როცა ეკონომიკის ზრდის ტემპი მაღალია, სოციალური პოლიტიკის განსახორციელებელი ფინანსები საკმარისია, მაგრამ არც ისე აუცილებელი. კრიზისულ პერიოდებში კი, როდესაც სახელმწიფო სოციალური წონასწორობისათვის უნდა ზრუნავდეს, პირიქით – სოციალურ პოლიტიკას მხოლოდ შეზღუდული სახსრები გააჩნია. ამით იგი ემსგავსება ისეთ ქოლგას, რომელიც ხელთ გვაქვს კარგ ამინდში, ხოლო არ ვფლობთ, როცა წვიმს»<sup>46</sup>*

აქვე გვსურს, შევნიშნოთ, რომ საქართველომ 1994 წელს, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისას, მომავალი განვითარების გზად სწორედ საციალური

<sup>45</sup> Lampert H., Die Wirtschafts- und Sozialordnung der BRD, München-Wien, 1985.

<sup>46</sup> Adam H. Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Leske+Budrich Verlag. Wiesbaden. 1995.

საბაზრო ეკონომიკის მოდელი აირჩია. ეს გადაწყვეტილება კონსტიტუციაშიც ჩაიწერა შემდეგი სიტყვებით<sup>47</sup>:

«საქართველოს მოქალაქენი, რომელთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი, განამტკიცონ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა, ეყრდნობიან რა ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს, საქვეყნოდ აცხადებენ ამ კონსტიტუციას.»

---

<sup>47</sup> საქართველოს კონსტიტუცია. მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს. [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)

## თავი 2. ევროკავშირის სოციალური მოდელები და სოციალური დაცვის სისტემა

### 2.1. ევროკავშირის სოციალური დაცვის მოდელები

სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე ფორმებისა და მოდელების ჩამოყალიბება მოხდა დასავლეთ ევროპაში, XIX საუკუნის მეორე ნახევარში და განპირობებული იყო მათი ეკონომიკის ინდუსტრიალიზაციის მოთხოვნილებებითა და საზოგადოებრივი წყობის რეგლამენტირებით. აღნიშნულ პერიოდამდე ხელისუფლება, ორიენტირებული ლიბერალიზმისა და ინდივიდუალიზმის პრინციპებზე, აქტიურ მოქმედებებს არ ახორციელებდა, გარდა ზოგიერთი სახის გარანტიისა და დახმარებისა (ძირითადად, პენსიებისა) სამხედრო და სახელმწიფო მოხელეთათვის.

ინდუსტრიალიზაციითა და მასთან დაკავშირებული ცხოვრების ურბანიზაციით გამოწვეულმა ცვლილებებმა, ასევე მუშათა მოძრაობის დაწყებამ, მოითხოვა სოციალური დაცვის ახალი პარადიგმა, მშრომელთა დაქირავების საკითხების დაფუძნება სახელმწიფოებრივ რეგულირებაზე, ასევე მოხუცების, ავადმყოფებისა და ინვალიდებისათვის სოციალური უზრუნველყოფის ინსტიტუციონალური ფორმების შემოღება.

მოსახლეობის სოციალური დაცვის ძირითად ფორმებს წინაინდუსტრიულ პერიოდში წარმოადგენდა მოსახლეობის თვითდახმარების ფორმები ოჯახის, საკრებულოსა და საამქროების მხრიდან, ასევე საეკლესიო ქველმოქმედების სახით, რომლებიც XVII საუკუნის დასაწყისიდან შეავსო მშრომელთა ავადმყოფობისა და ინვალიდობის შემთხვევებისთვის ნებაყოფლობით საწყისებზე და ადგილობრივი საქალაქო თვითმმართველობების მხარდაჭერით შექმნილმა სადაზღვევო საღაროებმა<sup>48</sup>.

სახელმწიფო ორი მიზეზის გამო გახდა იძულებული, «მიბრუნებულიყო» სოციალური საკითხებისკენ. ეს იყო: «პროლეტარული მოსახლეობის» უკიდურესი

<sup>48</sup> Schmidt M.G. Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Grundwissen Politik. VC-Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 1988. S. 99-100.

გაღარიბება და სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის აღწარმოების პირობების რეგულირების აუცილებლობის გაცნობიერება.

ინდუსტრიული ტიპის ეკონომიკისა და შესაბამისი სახელმწიფოებრივი წყობის ჩამოყალიბება მოითხოვდა საქმიანი ურთიერთობების მკვეთრ რეგლამენტირებას, რაც, თავის მხრივ, დაკავშირებული იყო დაქირავებულ მუშაკთა და მათი ოჯახის წევრების სოციალური დაცვის ნორმატიული მოწესრიგების მოთხოვნილებასთან.

როგორც ცნობილი ამერიკელი სოციოლოგი ელვინ ტოფლერი აღნიშნავს, წარმოების, მომსახურების სფეროს, შრომისა და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა სფეროების ორგანიზების ინდუსტრიული ტიპი ეფუძნება შემდეგ საბაზისო პრინციპებს: სტანდარტიზაციას, სპეციალიზაციას, სინქრონიზაციას, კონცენტრაციას, მაქსიმიზაციას და ცენტრალიზაციას<sup>49</sup>.

დიდი ბრიტანეთი – პირველი კაპიტალისტური ქვეყანაა, რომელმაც XVIII საუკუნის 80-იან წლებში შემოიტანა შრომის ორგანიზების კანონმდებლობითი რეგულირება, XIX საუკუნის 70-იან წლებში კი შეიმუშავა ნორმატიული აქტები მშრომელთა ცალკეული კატეგორიების სავალდებულო დაზღვევის შესახებ, სამუშაო ადგილზე შრომისუნარიანობის დაკარგვის შემთხვევაში. XIX საუკუნის 60-იანი წლებიდან ანალოგიური კანონმდებლობა ჩამოყალიბდა დასავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებშიც: გერმანიაში, საფრანგეთში, ავსტრიაში<sup>50</sup>.

ინგლისელი ისტორიკოსის – ე. ჰობსბაუმის ხატოვანი გამოთქმით, ინგლისელი მუშის ცხოვრების გზა უფსკრულის პირას გადიოდა, რომელში ჩავარდაც მას და მის ოჯახს ნებისმიერ მომენტში შეეძლოთ, რაც ხშირად ხდებოდა კიდევ. ამის მიზეზი შეიძლებოდა გამხდარიყო ან ბავშვების დაბადება, ან ხანდაზმულობა, ანდა სამუშაოდან გათავისუფლება. პრესტონში (დიდი ბრიტანეთი) მუშათა კლასის ოჯახებიდან გამოსულ არასრულწლოვანთა 52% მუშაობდა (თანაც ყველაზე წარმატებული ვაჭრობის პერიოდში – 1861 წელს), ფაქტობრივად უქმეების გარეშე, მაგრამ მათი ოჯახები მაინც სიღარიბის ზღვარს მიღმა რჩებოდნენ<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Тоффлер Э. Третья волна. Москва. Профиздат. 2000, С.92-117.

<sup>50</sup> Schmid J. Wohlfahrtstaaten im Vergleich: soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden. 2006. S. 70-72.

<sup>51</sup> Hobsbawm E. (Autor), Badal Y. (Übersetzer) Das Zeitalter der Extreme: Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München, 2001.

ამგვარად, სპეციალიზაციამ, ინდუსტრიულ წარმოებაში შრომის განაწილებამ და კოოპერაციამ, მაღალ შრომით დისციპლინასთან ერთად მოითხოვა დაქირავებული მუშაკებისთვის შესაბამისი პირობების შექმნა ხელფასის მისაღები ოდენობის გამოსამუშავებლად და სოციალური უზრუნველყოფის მაღალგანვითარებული სისტემების ჩამოყალიბება. ამ ორი საკითხისადმი განსაკუთრებული ყურადღება განპირობებული იყო მოსახლეობის შემოსავლებთან დაკავშირებული სოციალური სტანდარტების აუცილებლობით, იმის გათვალისწინებით, რომ ადამიანთა საქმიანობის მატერიალურ საფუძველს წარმოადგენს ხელფასი (მიმდინარე მოხმარებისთვის) და სოციალური დაზღვევა (როგორც რეზერვირებული ხელფასის ფორმა, სოციალური რისკების დადგომის შემთხვევებისთვის).

რამდენადაც სოციალური პოლიტიკა – თავისი არსით, წარმოებული პროდუქტის განაწილების სახეცვლილი ფორმაა, და, როგორც წესი, სოციალურ სამართლიანობასთან მიმართებაში დამქირავებლებისა და დაქირავებულების პოზიციები ერთმანეთს სცილდება, მოსახლეობის შემოსავლების სფეროში (ხელფასი და სოციალური დაცვა) სახელმწიფოს მიერ მარეგულირებელი ინსტიტუტების შექმნის გარდაუვალი აუცილებლობა წარმოიქმნა.

ისტორიულად ღირებული ნაბიჯი გადაიდგა XIX საუკუნის ბოლოს, როდესაც გერმანიის მთავრობამ, ოტო ფონ ბისმარკის\* ხელმძღვანელობით, მრეწველობაში დასაქმებული მუშაკებისთვის სოციალური დაზღვევის სავალდებულო სისტემა შემოიღო. იგი გულისხმობდა უზრუნველყოფას: ავადმყოფობის შემთხვევაში (1883წ.), წარმოების პროცესში უბედური შემთხვევების დროს (1884წ.), ასევე ინვალიდობისა და სიბერის დროს (1889წ.).

სოციალური დაზღვევის ძლიერ მხარეს წარმოადგენდა შრომითი ურთიერთობების ორი ძირითადი მოქმედი სუბიექტისა (დაქირავებულებისა და დამქირავებლების) და სახელმწიფოს ურთიერთქმედების შემოთავაზებული

---

\* ოტო ფონ ბისმარკი (1815-1898წწ.) – გერმანიის რაიხ-კანცლერი, რომელმაც 1880-იანი წლებიდან გერმანიაში სოციალური დაზღვევის პირველი სისტემა და მისი ნორმალური ფუნქციონირებისათვის საჭირო საკანონმდებლობლო ბაზა შექმნა. ბისმარკის მიერ დანერგილი სოციალური დაზღვევა დღემდე რჩება გერმანიის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის უმნიშვნელოვანეს ელემენტად. მას წარმატებით იყენებენ ევროპის სხვა ქვეყნებიც.

ალგორითმი, რომელიც ითვალისწინებდა სამეურნეო სუბიექტთა ხარჯზე ფინანსურ უზრუნველყოფას, ხოლო სახელმწიფოს დახმარებით – სამართლებრივ რეგულირებასა და კონტროლს.

მშრომელთა სოციალური დაზღვევის ბისმარკისეული მოდელი აღმოჩნდა არა მარტო სიცოცხლისუნარიანი, არამედ საკმაოდ ეფექტიანიც, რამდენადაც იგი აწესრიგებდა სამუშაო ძალის სისტემურ საფუძველზე დაქირავების პირობებს და მშრომელებისა და მათი ოჯახებისთვის მაღალი დონის სოციალური დაცვის გარანტიას იძლეოდა, მთელი საქმიანი პერიოდისა და შემდგომი ცხოვრების მანძილზე. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალურმა დაზღვევამ ბირთვის ფუნქცია შეასრულა დასაქმებულ მოქალაქეთა სოციალური დაცვისა და სოციალურ-შრომითი ურთიერთობების რეგულაციური მოდელის მთელი კომპლექსისასთვის, რომელიც მოიცავდა ხელფასის, საპენსიო ასაკის, სოციალური სტანდარტების შესაბამისი პენსიის ოდენობის, შემწეობებისა და სამედიცინო დახმარების ხარისხის განსაზღვრას.

XX საუკუნის დასაწყისიდან გერმანიის მაგალითს მიბაძეს ევროპის სხვა ქვეყნებმაც (ავსტრიამ, საფრანგეთმა, იტალიამ), რომლებიც სერიოზულ სოციალურ პრობლემებსა და მუშათა კლასის გაზრდილ მოთხოვნებს წააწყდნენ. გერმანიის გამოცდილების ასეთი სწრაფი გაზიარება სოციალური დაზღვევის სფეროში შეიძლება აიხსნას ამ ქვეყნების მმართველი ელიტებისა და საქმიანი წრეების მიერ იმის გაცნობიერებით, რომ სოციალური სტაბილურობის მხარდაჭერის ყველაზე საიმედო საშუალებას წარმოადგენს მუდმივ და დამსაქმებლებისგან დამოუკიდებელ საწყისებზე შექმნილი, მშრომელთა სოციალურ უზრუნველყოფაზე ორიენტირებული, სპეციალიზებული ინსტიტუტები და სოციალური დაცვის ფინანსური ინსტრუმენტები.

მნიშვნელოვანი წვლილი სოციალური მხარდაჭერის რეგულირებისა და მოსახლეობის დაცვის სფეროში სახელმწიფოს როლის განსაზღვრის თვალსაზრისით, შეიტანა ინგლისელმა მკვლევარმა – უილიამ ჰენრი ბევერიჯმა.\*

---

\* უილიამ ჰენრი ბევერიჯი (1879-1963) – ბრიტანელი ეკონომისტი (ლონდონის ბიზნეს სკოლის დირექტორი 1919-37 წწ.) და ლიბერალური პარტიის ერთ-ერთი თვალსაჩინო წარმომადგენელი. იგი უწინარესად ცნობილია 1942 წელს სოციალური დაზღვევის შესახებ გამოქვეყნებული უწყებით



გასული საუკუნის 40-იან წლებში ის მეთაურობდა კომისიას, რომლის მოხსენებაშიც თემაზე «სოციალური დაცვის სახელმწიფოებრივი სისტემა», რომელიც წარედგინა ქვეყნის პარლამენტსა და მთავრობას 1942 წელს, ფაქტობრივად ჩადებული იყო ბრიტანეთის თანამედროვე სოციალური პოლიტიკის საფუძვლები.

უ. ბევერიჯი გამოდიოდა იმ მოსაზრებიდან, რომ აუცილებელია სახელმწიფოსთვის სოციალური პროცესების რეგულირებისათვის სათანადო უფლებამოსილებების მინიჭება, საზოგადოებაში ერთიანობისა და ერთგვაროვნების პრინციპებზე დაყრდნობით. სხვა სიტყვებით, *სახელმწიფოს უნდა შეეძლოს, ყველა მოქალაქისათვის ერთნაირი გარანტირებული ოდენობის პენსიისა და შემწეობის მიცემა, მასობრივი უმუშევრობის აღკვეთა, ასევე ყველასათვის ერთნაირად ხელმისაწვდომი უფასო სამედიცინო დახმარებისა და განათლების უზრუნველყოფა*<sup>52</sup>.

აღსანიშნავია, რომ უ. ბევერიჯის შეხედულებებზე დიდი გავლენა მოახდინა ო. ბისმარკის იდეებმა სავალდებულო დაზღვევის შესახებ. უ. ბევერიჯის რეკომენდაციებიდან გამომდინარე, დიდი ბრიტანეთის ლეიბორისტულმა მთავრობამ, 1944-1948 წლებში, მიიღო მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტებისა, რომელთაც ხელი შეუწყვეს სოციალური დაზღვევისა და უზრუნველყოფის ერთიანი სისტემის ფორმირებას, სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან მოსახლეობის სოციალური მხარდაჭერისთვის გამოყოფილი თანხების მნიშვნელოვან ზრდას, უფასო სამედიცინო მომსახურების შემოღებას და ა.შ.

II მსოფლიო ომის შემდეგ, ანალოგიური რეფორმები გატარდა დასავლეთ ევროპის მრავალ ქვეყანაში, რის შედეგადაც ჩამოყალიბდა სავალდებულო სოციალური დაზღვევისა და სოციალური უზრუნველყოფის ეროვნული ინსტიტუტები, რომელთა ფუნქციონირებამ სასიკეთო გავლენა მოახდინა შემოსავლების სისტემის რეგულირებაზე, მათი მოწესრიგებისა და დიფერენციაციის

---

(„ბევერიჯის რეპორტი“), რომელიც საფუძვლად დაედო დიდი ბრიტანეთის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემას.

<sup>52</sup> Jones K. The Making of Social Policy in Britain, 1830-1990. London. 1991. P. 91.

შემცირების თვალსაზრისით (დასაქმებულთა უკიდურეს დეცილურ ჯგუფებს შორის).

თუკი I მსოფლიო ომის დაწყებამდე ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფოს სოციალური ხარჯების წილი მშპ-თან მიმართებაში 1,5%-ს შეადგენდა, XX საუკუნის 50-იან წლებში ევროპის ყველაზე დიდ ქვეყნებში უკვე 13%-ს მიაღწია, აშშ-ში – 7%-ს, ხოლო გერმანიაში – 18%-ს გადააჭარბა.

ამრიგად, XIX საუკუნის 80-იანი წლებიდან XX საუკუნის შუახანებამდე პერიოდი შეიძლება შევაფასოთ, როგორც აქტიური სახელმწიფოებრივი სოციალური პოლიტიკის ფორმირების I ეტაპი, რომლის განმსაზღვრელ მახასიათებელს წარმოადგენდა სოციალური დაცვის ეროვნული სისტემების შექმნა.

აღნიშნულ კონტექსტში ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მოვლენად იქცა 1918 წელს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (*International Labour Organization*) დაარსება. მის უმთავრეს ფუნქციათა რიცხვში შედიოდა სოციალური დაცვის სფეროში საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავება და დანერგვა, რისი რეალიზებაც უნდა მომხდარიყო შესაბამისი კონვენციებისა და რეკომენდაციების მიღებით. ასე მაგალითად, სხვადასხვა ქვეყნების მიერ დაგროვილი გამოცდილების საფუძველზე და «ბევერიჯის რეპორტის» რეკომენდაციებზე დაყრდნობით, მომზადდა და მიღებულ იქნა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ორი უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტი – რეკომენდაცია 67 (1944წ.) «შემოსავლების შენახვის შესახებ» და კონვენცია 102 «სოციალური უზრუნველყოფის მინიმალური ნორმის შესახებ»<sup>53</sup>, რომელთაც სოციალური დაცვის ეროვნული სისტემების განვითარებას დოქტრინალური საფუძველი ჩაუყარეს.

ამ მიმართებით, უახლოეს პერსპექტივაში, საქართველოსთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია განვითარებული ქვეყნების ასწლოვანი გამოცდილების გაზიარება სოციალური დაცვის ეროვნული სისტემის ფორმირებაში, რაც კიდევ ერთი წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება ევროპული ინტეგრაციისაკენ.

თანამედროვე სოციალური პოლიტიკის ჩამოყალიბება დაიწყო XX საუკუნის 60-იანი წლებიდან. მკვლევართა დიდი ნაწილი აღნიშნულ ფაქტს ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ წყობაში გარდაქმნების მაღალ დინამიკას უკავშირებს, რაც

<sup>53</sup> <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

სამეცნიერო-ტექნიკური რევოლუციისა და შრომის შინაარსის ცვლილების გავლენით ხდებოდა. მუშაკთა ცოდნა და პროფესიული კვალიფიკაცია გადაიქცა წარმოების უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად, რამაც თავისი გამოხატულება ჰპოვა მთელ რიგ თეორიებში: ადამიანური კაპიტალის, ცხოვრების ხარისხის და საქმიანი ურთიერთობების ხარისხის შესახებ.

სახელმწიფოებრივი სოციალური პოლიტიკის ბუნება განვითარებული ინდუსტრიული საზოგადოების პირობებში, ფინელი მეცნიერის – პ. კუუსის აზრით, ძალიან შეიცვალა: თუ ადრე მისი მიზანი მხოლოდ «სუსტებისა» და «გაჭირვებულების» დაცვა იყო, ახლა იგი ორიენტირებულია მთელ ერზე და ფაქტობრივად «ერის ღირსებად» იქცა<sup>54</sup>.

მართლაც, სოციალური დაცვის განვითარებული სისტემის მქონე სახელმწიფოს მოდელი ევოლუციას განიცდის და გარდაიქმნება ცხოვრების მაღალი სტანდარტების მქონე სახელმწიფოს მოდელად, რომელიც მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციით «სოციალურ სახელმწიფოდ» ან «საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდ» ოფიციალურადაა გამოცხადებული. ამასთან ერთად, *მოცემული კატეგორიების განხილვა დასავლელ მეცნიერთა მიერ ხდება სახელმწიფოს მხრიდან სოციალურ-დაცვითი ფუნქციის მთელი კომპლექსის შესრულების, მოქალაქეთა ძირითადი სოციალური საჭიროებების უზრუნველყოფაზე მთავრობის პასუხისმგებლობის პოზიციიდან, რაც ასევე სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისათვის სათანადო პირობების შექმნას გულისხმობს*<sup>55</sup>.

«სოციალური სახელმწიფო» გულისხმობს «დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოს, რომელიც ატარებს ძლიერ სოციალურ პოლიტიკას და ავითარებს ეროვნულ სოციალურ საბაზრო ეკონომიკას, მიმართულს მოსახლეობის ცხოვრებისა და დასაქმების მაღალი დონის უზრუნველყოფისაკენ, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების რეალური განხორციელებისაკენ, თანამედროვე და ყველა მოქალაქისათვის ხელმისაწვდომი განათლების, ჯანდაცვის, კულტურის,

<sup>54</sup> Kuusi P. Social Policy for the Sixties. A plan for Finland. Helsinki, 1964, p.29, 31, 65.

<sup>55</sup> Kennett, P: Comparative Social Policy: Theory and Research (Introducing Social Policy). 2001.

სოციალური უზრუნველყოფისა და მომსახურების შექმნისაკენ, ღარიბთა და უპოვართა მხარდაჭერისკენ»<sup>56</sup>.

«სოციალური სახელმწიფოს» მოდელის არსებული ეკონომიკური მახასიათებლების ანალიზი ინდუსტრიულად განვითარებულ ქვეყნებში ცხადყოფს, რომ მის საბაზისო ფუნქციათა რიცხვში შედის *მოსახლეობის შემოსავლების რეგულირება და ცხოვრების მაღალი სტანდარტებისთვის წინაპირობების შექმნა*. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფოს სოციალური მოდელის ყველაზე მდგრად მახასიათებლებს მიეკუთვნება:

- საზოგადოების მაღალი დანახარჯები ხელფასებზე (მშპ-ს 40-60%);
- მოსახლეობის შემოსავლების დაბალანსებული სისტემა, რომელიც მისი მაღალი დიფერენციაციის წინასწარ განსაზღვრის საშუალებას იძლევა (არაუმეტეს 1-დან 10-მდე უკიდურეს დეცილურ ჯგუფებს შორის);
- სოციალური დაცვის განვითარებული სისტემა, რომელზე გაწეული ხარჯებიც შეადგენენ მშპ-ს არანაკლებ 20-25%-ს;
- სახელმწიფოს ბიუჯეტში სოციალური ხარჯების მნიშვნელოვანი წილი ჯანდაცვაზე (მშპ-ს 7-9%) და განათლებაზე (4-6%).

ინდუსტრიულად განვითარებული ქვეყნების სოციალური პოლიტიკის განსაკუთრებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ ის მიმართულია არა უბრალოდ ადამიანთა სოციალური რისკებისგან დაცვისკენ, არამედ იმისკენაც, რომ არ დაუშვან მკვეთრი მატერიალური და სოციალური უთანასწორობა, უზრუნველყონ საკმაოდ მაღალი დონის სოციალური მხარდაჭერა და დახმარება მოსახლეობის გაჭირვებული ფენებისთვის, მოქალაქეებისთვის ხელმისაწვდომი გახადონ ხარისხიანი ჯანდაცვა და განათლება.

უკანასკნელი 40-50 წლის მანძილზე სახელმწიფოს მიერ შესრულებული სოციალური ფუნქციების მოცულობა შესამჩნევად გაფართოვდა მოსახლეობისათვის ისეთ სოციალურ მომსახურებათა გაწევის ხარჯზე, როგორებიცაა: *დასაქმების უზრუნველყოფა, სოციალური პატრონაჟი, ინვალიდებისათვის საცხოვრებელი გარემოს ფორმირება, ცალკეული სოციალური ჯგუფების რეაბილიტაციის*

<sup>56</sup> Социальное государство. Краткий словарь-справочник. Академия труда и социальных отношений. Москва., 2002. С.191.

პროგრამების რეალიზაცია, მოსახლეობისა და რეგიონების ცალკეული კატეგორიებისთვის აუცილებელი საცხოვრებელი პირობების მხარდაჭერისა და შექმნის სახელმწიფო პროგრამები. ამ მიზნით, სახელმწიფო აქტიურად იყენებს სოციალური პროგრამების საბიუჯეტო დაფინანსებას, მიმართავს ყოველმხრივ ზომებს სავალდებულო, ნებაყოფლობითი სოციალური და პირადი დაზღვევისათვის, და ამგვარად, საზოგადოებაში იქცევა სოციალური ფუნქციის შესრულების ცენტრალურ სუბიექტად.

თუკი XX საუკუნის 50-იანი წლების დასაწყისში სახელმწიფოს მიერ სოციალურ პროგრამებზე (სოციალურ დაზღვევასა და უზრუნველყოფაზე) გაწეული ხარჯები დასავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში მშპ-ს 7-10%-ს შეადგენდა, 60-იანი წლებიდან 90-იან წლებამდე იგი დინამიურად იზრდებოდა (დაახლოებით 8%-ით წელიწადში), რაც ორჯერ აჭარბებდა მშპ-ს ზრდის ტემპებს. 1960 წლიდან 1987 წლამდე პერიოდში, დიდ ბრიტანეთში, იგი გაიზარდა 2,75-ჯერ, საფრანგეთში – 4,6-ჯერ, ხოლო შვედეთში – 5,1-ჯერ (შედარებისთვის, იმავე პერიოდში აშშ-ში – 3,73-ჯერ გაიზარდა სოციალური ხარჯები, იაპონიაში კი – 12,8-ჯერ). 70-იანი და 80-იანი წლების მიჯნაზე, სოციალური ხარჯების წილად მშპ-ში მოდიოდა 20%-დან (აშშ-სა და იაპონიაში) 30%-მდე (ევროკავშირის, ანუ მაშინდელი ევროგაერთიანების, მთელ რიგ ქვეყნებში)<sup>57</sup>. მაგალითად, იტალიაში 1990 წელს სოციალური დაზღვევის ხარჯები შეადგენდა მშპ-ს 15,3%-ს, ხოლო სოციალურ დაცვაზე გაწეული მთლიანი ხარჯები – მშპ-ს 23,1%-ს.

80-90-იან წლებში სოციალურ დაზღვევასა და უზრუნველყოფაზე გაწეული ხარჯების ზრდის ტემპი გაცილებით დაბალი იყო, წინა პერიოდთან შედარებით, თუმცა მშპ-ს ზრდის ტემპებს არ ჩამორჩებოდა. დიდ ბრიტანეთშიც კი, მარგარეტ ტეტჩერის მმართველობის დროს, შესაბამისი ასიგნებები გაიზარდა მშპ-ს მიმართ 20,5%-დან 1980 წელს 27,3%-მდე 1993 წელს<sup>58</sup>.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში, 1998 წელს, სავალდებულო სოციალური დაზღვევის ხარჯებმა მშპ-ს 24,5% შეადგინა, ხოლო მთლიანმა

<sup>57</sup> Социальное страхование и социальная защита. Доклад Генерального Директора. Международная Конференция Труда. – Женева. МБ. 1997, С. 30-32.

<sup>58</sup> European Commission. Social Protection in Europe. Directorate General Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Luxembourg, 1995, P. 61.

სოციალურმა ხარჯებმა (ე.წ. «სოციალურმა ბიუჯეტმა») ასტრონომიულ სიდიდეს – 1,27 ტრლნ. გერმანულ მარკას მიაღწია, ანუ მშპ-ს 33,5%-ს<sup>59</sup>.

*XX საუკუნის ბოლო 4 ათწლეულის განმავლობაში, მოწინავე ქვეყნების სოციალური დაზღვევისა და უზრუნველყოფის ეროვნული სისტემები შეივსო შრომის ბაზრის სახელმწიფოებრივი რეგულირებით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სამთავრობო პროგრამებით ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებში. 90-იანი წლების მიწურულს, განათლებაზე გაწეულმა ხარჯებმა ევროკავშირში შეადგინა მშპ-ს 5-8%, ჯანდაცვაზე – 6-8%, ხოლო მთლიანი სოციალური ტრანსფერები გაუტოლდა: საფრანგეთში – 28%-ს, იტალიაში – 25%-ს, გერმანიას და შვედეთში – 21%-ს და დიდ ბრიტანეთში, აშშ-სა და იაპონიაში – 16%-ს.*

ამრიგად, XX საუკუნის შუახანებიდან 1990 წლამდე პერიოდი შეიძლება განისაზღვროს, როგორც აქტიური სახელმწიფოებრივი სოციალური პოლიტიკის ფორმირების მეორე ეტაპი. ამ დროს მოქალაქეთა კეთილდღეობაზე პასუხისმგებლობა სახელმწიფომ თავის თავზე აიღო, საზოგადოების ყველა წევრისთვის უზრუნველყო სოციალური დახმარების ხელმისაწვდომობა. საკმარისია აღვნიშნოთ, რომ სახელმწიფო სოციალურმა ტრანსფერებმა სადღეისოდ განვითარებული ქვეყნების მოსახლეობის უმეტესობა - 50-დან 90%-მდე მოიცვა. საშუალოდ ევროკავშირის მასშტაბით ამ მაჩვენებელმა 73% შეადგინა. ინდუსტრიულად განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფო იღებს თავის თავზე ძირითად პასუხისმგებლობას სოციალური სფეროს დაფინანსებაზე. სახელმწიფოს წილად ევროკავშირის ქვეყნებში მოდის ყველა სოციალური ხარჯის 87%-ზე მეტი<sup>60</sup>.

XXI საუკუნის დასაწყისში, სოციალური პროგრამების როლი ევროკავშირის ქვეყნებში კიდევ უფრო გაიზარდა, შესაბამისად, სოციალური ხარჯების პროცენტულმა წილმაც მოიმატა სხვა ხარჯებთან მიმართებაში. ევროკავშირის სტატისტიკური სამსახურის – ევროსტატის – მონაცემებით, სოციალურ მომსახურებაზე გაწეული ხარჯები მოცულობით ევროკავშირის ბიუჯეტის ყველაზე

<sup>59</sup> Gilbert N.Uoorhis R.A. Changing patterns of social protection// International Social Security Series, Volume 9, Transaction Publishers, 2003. New Brunswick (USA) and London (UK) P.11.

<sup>60</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S.207.

დიდ ნაწილს შეადგენს. EU-25-ის ანუ ევროკავშირის 25 ქვეყნის მიერ გაწეულმა ხარჯებმა აღნიშნულ სფეროში 2005 წლისთვის მთლიანი სახელმწიფო ხარჯების 42,5% შეადგინა; აქედან 33,8% მოდიოდა სოციალური ხასიათის მონეტარულ დახმარებებზე, ხოლო 8,7% – მატერიალურ ტრანსფერებზე, რაც კერძო მწარმოებლების მხრიდან უშუალოდ გადაეცემათ საოჯახო მეურნეობებს. თუ ანალოგიურ მაჩვენებლებს ცალკეული ქვეყნებისთვისაც განვიხილავთ, დავინახავთ, რომ მონეტარული სოციალური ხარჯების თვალსაზრისით, იმავე 2005 წელს, პირველ ადგილზე იყო გერმანია 41%-ით და ბოლო ადგილზე – ლატვია 24,3%-ით. სოციალური ტრანსფერების მხრივ კი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ჰოლანდიაში დაფიქსირდა: 18,1%. ამ უკანასკნელ კატეგორიაში საბერძნეთს, კვიპროსსა და დიდ ბრიტანეთს ყველაზე დაბალი, თითქმის ნულთან მიახლოებული, მაჩვენებლები ჰქონდათ<sup>61</sup>.

როგორც წინა წლების მაჩვენებელთა ანალიზი ცხადყოფს, ევროკავშირის ბიუჯეტის სოციალური ხარჯების დინამიკაში 2002-2004 წლებში მკვეთრი გარდატეხა არ მომხდარა, თუმცა 2004 წლის მაისში 10 ახალი წევრის მიღებამ მაინც გამოიწვია გარკვეული ცვლილებები, რაც ამ უკანასკნელთა განვითარების შედარებით დაბალ დონეს უკავშირდება (ამას მოწმობს მათი საბიუჯეტო ხარჯებისა და შემოსავლების გაცილებით დაბალი პროცენტული მაჩვენებლებიც).

2002 წლის მონაცემებით, *მონეტარული სოციალური დახმარებები* შეადგენდა ევროკავშირის ხარჯების 34,5%-ს, რაც მშპ-ს მიმართ 16,4% იყო. წევრი ქვეყნებიდან გერმანიამ ყველაზე მაღალი, 40%-იანი მაჩვენებელი დააფიქსირა, ავსტრია (36,6%-ით) და იტალია (35,9%-ით) კი ცოტათი ჩამორჩებოდნენ მას. ხარჯების ყველაზე დაბალი წილი ჰქონდათ პორტუგალიას (28,1%), ირლანდიას (25,1%) და ნიდერლანდებს (24,8%). რაც შეეხება *მწარმოებელთა სოციალურ ტრანსფერებს*, ევროკავშირის საბიუჯეტო ხარჯებიდან ამ პუნქტზე მოდიოდა 21,4%, რაც მშპ-ს 10,4%-ის ტოლი იყო. პორტუგალია (33,5%-ით) და დანია (31,6%-ით) ამ კატეგორიის სოციალური ხარჯების მიხედვით, ევროკავშირის საშუალო

<sup>61</sup> Statistik kurz gefasst. Wirtschaft und Finanzen. Einnahmen und Ausgaben des Staates. Daten für 2005.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NJ-06-019/DE/KS-NJ-06-019-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NJ-06-019/DE/KS-NJ-06-019-DE.PDF)

მაჩვენებელზე მაღლა იდგნენ. ყველაზე დაბლა კი ამ მხრივ იმყოფებოდნენ ავსტრია (18,9%-ით), დიდი ბრიტანეთი (18,6%-ით) და გერმანია (16,4%)<sup>62</sup>.

2003 წელს, EU15-ისთვის, ანუ ჯერ კიდევ 15 წევრისგან შემდგარი ევროკავშირისთვის, მონეტარულმა სოციალურმა დახმარებებმა 34,4% შეადგინა, ხოლო ტრანსფერებმა – 21,9%, ანუ ჯამში სოციალური დახმარებების პროცენტული წილი ბიუჯეტის 56,3%-ს შეადგენდა. 2004 წლისთვის პირველი კომპონენტი უმნიშვნელოდ შემცირდა 34,1%-მდე, ხოლო მეორე – პირიქით, გაიზარდა 22,6%-მდე და მთლიანობაში სოციალური ხარჯები 56,7%-ს გაუტოლდა; 2005 წელს სოციალურმა ხარჯებმა კლება დაიწყო, უკვე EU-25-ისთვის, და 56,7%-დან ერთბაშად 42,5%-მდე ჩამოვიდა, რაც არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა უარი თქვა საბაზრო ეკონომიკის სოციალურ ორიენტაციაზე. უბრალოდ, ახალი წევრი ქვეყნების შენატანები საერთო ბიუჯეტში, ძველ ქვეყნებთან შედარებით, მცირეა, და აქედან გამომდინარე, დაბალია მათი სოციალური ხარჯებიც; ეს კი ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელზე უშუალოდ აისახება. მთავარია ის, რომ ყველაზე დაბალი საბიუჯეტო ხარჯებისა და შემოსავლების მქონე ქვეყანაშიც კი, როგორც ლატვიაა, რომლის საბიუჯეტო ხარჯები მშპ-ს მიმართ 33,7%-ს შეადგენდა 2005 წელს, სოციალური დანახარჯები გაუტოლდა 24,3%-ს, რაც საქართველოსთვის უდავოდ მისაბამი მაგალითია. თუ სოციალურ ხარჯებს მშპ-თან პროცენტულ მიმართებაში განვიხილავთ, დავინახავთ, რომ ცვლილებათა დინამიკა ანალოგიურია (იხ. დანართი 2). ზოგადი სურათი არ შეცვლილა მას შემდეგაც კი, რაც 2007 წელს, ევროკავშირში ორი, გაცილებით სუსტი ეკონომიკური განვითარების მქონე ქვეყანა – ბულგარეთი და რუმინეთი – შევიდა.

სოციალური ხარჯების ზრდის პარალელურად, XX საუკუნის 90-იანი წლებიდან სოციალური სახელმწიფოს და საყოველთაო კეთილდღეობის მოდელების კრიტიკამ სულ უფრო მზარდი ხასიათი მიიღო. ყოველივე ეს დაკავშირებული იყო სახელმწიფოს სოციალური ვალდებულებების ეკონომიკურ ტვირთთან (დასავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში იგი მშპ-ს ერთ მესამედს შეადგენს) და დემოგრაფიულ პრობლემებთან («საზოგადოების დაბერება»). მაგალითად,

<sup>62</sup> Statistik kurz gefasst. Wirtschaft und Finanzen. <http://www.eds-destatis.de>



გერმანიის საზოგადოება 2015 წლისთვის იქნება ყველაზე ხანდაზმული მსოფლიოში: მოქალაქეთა ნახევარი 50 წელზე მეტი ასაკის იქნება<sup>63</sup>.

სოციალური სახელმწიფოს «ეროზიის» კიდევ ერთ მიზეზად ასახელებენ საზოგადოების გადასვლას ინდუსტრიულიდან სერვისისა და ცოდნის პოსტინდუსტრიულ ეტაპზე. თანდათან მცირდება «უბრალო» სამუშაო ადგილები, ხოლო ახალი (უფრო რთული) ვაკანსიები პერსონალისგან მაღალ პროფესიულ მომზადებასა და მოქნილობას მოითხოვს, ასევე სამუშაო ადგილის ხშირ ცვლას, რასაც თან ახლავს სერიოზული განსხვავებების წარმოქმნა დასაქმებულთა ჯგუფებს შორის, შრომის ინტენსიურობისა და ხანგრძლივობის, მისი შემოქმედებითი კომპონენტის, ხელფასის ოდენობის, აგრეთვე სოციალური რისკების სიხშირისა და სახეობების მიხედვით. აღნიშნული პროცესი დაკავშირებულია რისკების (თვით «სოლიდარობის კულტურის») შეფასებისა და პროგნოზირების ძველი (ცოტა ხნის წინ მისაღები) მექანიზმების მსხვრევასთან და მიყვავართ ასეთი პერსონალის სოციალური დაცვის ფორმების ინდივიდუალიზაციის ზრდისკენ.

პროფესიული საქმიანობის მასობრივი ინდუსტრიული სახეობების შემცვლელად მოგვევლინა ვიწრო სპეციალიზებული შრომა, რომელიც მოითხოვს პროფესიული საქმიანობის სპეციფიკური რისკების უფრო ზუსტ გათვლას.

ევროკავშირის მოხსენებაში (1993წ.) – «სოციალური დაცვა ევროპაში» – აღნიშნულია, რომ თანამედროვე პირობებში საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფუძემდებლური დოგმა, დაკავშირებული შემწეობების უნივერსალურობასთან, საფრთხის წინაშე დგას. ამიტომაც მთავრი აქცენტი კეთდება ყველაზე გაჭირვებულთათვის შემწეობების მიზნობრივ გაცემაზე<sup>64</sup>.

სოციალური პოლიტიკის კორექტირების ღონისძიებად მრავალ ქვეყანაში განიხილება სოციალური პოლიტიკის საბაზისო პრინციპების ახალი დამოკიდებულებების, ანუ სოციალური გარანტიების ისეთი ოდენობებისა და

---

<sup>63</sup> Eurostat. [Bevölkerung und soziale Bedingungen](http://epp.eurostat.ec.europa.eu) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<sup>64</sup> Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit - EU- Kommission.

ფორმების ძიება, რომლებიც არ ჩაახშობდნენ შრომითი საქმიანობის სტიმულებს, არ შეაკავებდნენ ეკონომიკის ზრდასა და ეფექტიანობას.

სახელმწიფო ხარჯების სოციალური შემადგენელი ნაწილის რეალიზება სადღეისოდ უფრო რაციონალურად ხდება. უმეტეს ქვეყნებში სოციალური ბიუჯეტები, ჩატარებული «რევიზიის» მიუხედავად, იზრდება აბსოლუტური, უმეტეს შემთხვევებში კი – შეფარდებითი ზომებით, რამდენადაც ადრინდელ, მრავალჯერ გადახედილ სახელმწიფო ვალდებულებებს ემატება მთელი რიგი არსებითად ახალი, ისეთ მოვლენებთან დაკავშირებული ვალდებულებები, როგორცაა მოსახლეობის დაბერება, გადასვლა უწყვეტ განათლებაზე, უმუშევრობის ზრდა, მიგრაციული ნაკადების გაფართოება, ოჯახების არამყარობა და ა.შ.

*გარდა ამისა, ვლინდება ერთ დროს ძლიერი, სოციალური პოლიტიკის და სოციალური დაცვის განსხვავებული მოდელების დაახლოების ტენდენცია. ლიბერალური მოდელის მქონე ქვეყნებში (აშშ, კანადა, ავსტრალია, იაპონია, კორეა), სადაც სოციალური გარანტიები შედარებით დაბალია, სოციალური შემადგენელი ნაწილი თანდათან ძლიერდება, სხვა ქვეყნებში კი საპირისპირო მოძრაობა შეინიშნება.*

*საქართველო ამ თვალსაზრისით, ფაქტობრივად, საერთო ცივილიზაციური განვითარების «განაპირა მხარეს» მოჰყვება. სოციალურ სფეროში არსებული მიღწევები, რომელიც საბჭოთა პერიოდში საქართველოსაც ჰქონდა, სხვა რესპუბლიკების მსგავსად, დაიკარგა, ხოლო ახალი მიდგომების ფორმულირება, განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით გაცილებით დაბალი ცხოვრების დონის დასაძლევად, ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის მიერ ჯერ კიდევ არ მომხდარა. ჩვენ ვგულისხმობთ კარგად გააზრებული სოციალური პოლიტიკის, სოციალური დაცვის მექანიზმებისა და მყარი გარანტიების უქონლობას, რაც, პირველ რიგში, სოციალური სახელმწიფოს მოდელის არჩევასთანაა დაკავშირებული.*

სოციალური პოლიტიკის ეროვნული მექანიზმებისა და ინსტიტუტების ფორმირებაზე მრავალ ფაქტორი ახდენს გავლენას – ეკონომიკური განვითარების დონე, სახელმწიფოებრივი წყობის თავისებურებები და სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურა, ასევე ქვეყნის ისტორიულ-კულტურული ტრადიციები. თუმცა

რამდენადაც მრავალფეროვანი არ უნდა იყოს სახელმწიფოთა სოციალური მოდელები, მათი დაჯგუფება მაინც შესაძლებელია გარკვეული ნიშან-თვისებების მიხედვით.

ყველაზე ფართოდ გავრცელებული ამ მხრივ ესპინგ-ანდერსენის კლასიფიკაციაა<sup>65</sup>.

*დანიელი მეცნიერი – ესპინგ-ანდერსენი* (რომელიც დღესდღეობით ესპანეთის ერთ-ერთი უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტზე მოღვაწეობს) გასული საუკუნის 80-იანი წლების შუახანებიდან იკვლევს მაღალი კეთილდღეობის მქონე კაპიტალისტური ქვეყნების სოციალურ პოლიტიკას. 1990 წლისთვის მან ჩამოაყალიბა სოციალური დაცვის სამი ძირითადი მოდელი (საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოთა ტიპოლოგიები). ესენია: 1) *კონტინენტალურ-ევროპული ანუ კონსერვატიული*, 2) *სკანდინავიური ანუ სოციალურ-დემოკრატიული* და 3) *ლიბერალური მოდელები*.

**კონტინენტალურ-ევროპული ანუ კონსერვატიული** ქვეყნები (გერმანია, ჰოლანდია, საფრანგეთი, იტალია, ავსტრია), რომლებიც ბისმარკის სოციალური უზრუნველყოფის მოდელს ეფუძნებიან, სოციალური ქსელის პირველ შემადგენელ ნაწილად სოციალურ დაზღვევას განიხილავენ. მეორე სოციალურ ქსელს წარმოადგენს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა, რომელსაც ქმნის ოჯახი და მასთან დაკავშირებული საგადასახადო და ტრანსფერული სისტემა ერთობლიობაში. მესამე, და ბოლო, ქსელი კი სოციალური უზრუნველყოფის სათანადო მომსახურების ბასიზის შექმნას გულისხმობს.

კონტინენტალურ-ევროპული სოციალური მოდელი, დაზღვევის ეფექტიანი სისტემის მეშვეობით, უზრუნველყოფს ადამიანთა დაცვას ძირითადი რისკებისგან (უმუშევრობა, ინვალიდობა, ავადმყოფობა და უბედური შემთხვევა, შრომისუუნარობა) დასაქმების ასაკში. ყველა ამ შემთხვევაში ერთნაირი სამართლებრივი გარანტია არსებობს ფულადი, სასაქონლო ან მომსახურების სახით დახმარების მისაღებად. სოციალური დაზღვევის მომსახურება, როგორც წესი, ფინანსდება ხელფასებზე დაფუძნებული სოციალური ანარიცხებიდან და მისი უზრუნველყოფა ხდება ადრე გამომუშავებული შემოსავლების საფუძველზე.

<sup>65</sup> Esping-Andersen G. The Three Worlds Welfare Capitalism. Cambridge, 1990, P. 37.

სოციალური დაცვის ღონისძიებებს ავსებს სოციალურ დახმარებათა სფეროში გაწეული ხარჯები მათთვის, ვინც აღმოჩნდება გაჭირვებულ მდგომარეობაში.

**სკანდინავიურ, უნივერსალური სოციალური მოდელის მქონე, ქვეყნებში** (დანია, შვედეთი, ნორვეგია, ფინეთი) სახელმწიფო, პირიქით, ცდილობს მაღალი გადასახადების დაწესებით ყველა მოქალაქისათვის შექმნას ერთნაირად მაღალი შემოსავლების მიღებისა და სოციალურ სისტემაში თანაბარი მონაწილეობის პირობები. ტრანსფერული გადარიცხვები უშუალოდ გადასახადებიდან ფინანსდება და უნივერსალურად გაიცემა, ანუ არ არის დამოკიდებული ადრე შესრულებულ სამუშაოზე. ამის მაგალითად გამოდგება შემოსავლებისგან დამოუკიდებელი *სახალხო პენსია და უმუშევრობის შემწეობა დანიაში*. საგადასახადო და სოციალური გადარიცხვების სისტემებში ამას ჰქვია *ინდივიდუალური პრინციპი*. ამ პრინციპის შედეგი ის არის, რომ ადამიანი, რომელსაც სიცოცხლის მანძილზე არანაირი შემოსავალი არ ჰქონია საკუთარი შრომიდან, ტრანსფერის მიღება მაინც შეუძლია.

**ლიბერალური, ანგლოსაქსური მოდელი** (დიდი ბრიტანეთი, აშშ, კანადა, ავსტრალია), პირველ რიგში, საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფისკენ არის მიმართული. საარსებო მინიმუმის დაფინანსება უპირატესად გადასახადებიდან ხდება, ტრანსფერული გადარიცხვები კი, როგორც წესი, საჭიროებაზე მოწმდება და მხოლოდ ამის მიხედვით ნაწილდება. თუმცა დიდ ბრიტანეთში სოციალურ დაზღვევაზე ანარიცხების გადახდა უნდა ხდებოდეს, მაგრამ ბისმარკის სოციალური დაზღვევის მოდელისგან განსხვავებით, შენატანების ექვივალენტურობა და მწარმოებლურობა ბევრიჯის სისტემაში არანაირ როლს არ თამაშობს. ინდივიდუალური შენატანები საპენსიო ან უმუშევრობის დაზღვევაში პირდაპირ კი არ არის დაკავშირებული გადარიცხვებთან, არამედ გაიცემა როგორც ზოგადი სატარიფო ნორმა, მაგალითად, უმუშევრობის შემწეობის სახით. დიდ ბრიტანეთში სოციალური შენატანების განსახორციელებლად შემოღებულია მიზნობრივი გადასახადები, იმ დროს, როდესაც გერმანიაში იძულებითი დაზოგვის ფორმას სთავაზობენ მოქალაქეებს.

სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურებისათვის საჭირო ხარჯების სიდიდე დიდწილადაა დამოკიდებული სოციალური რისკებისგან დაცვის დომინანტურ

მოდელზე. ჰოლანდიასა და გერმანიაში, უპირატესად შენატანებით დაფინანსებული სოციალური უზრუნველყოფის სისტემებით, ისევე როგორც სოციალური რისკებისგან უნივერსალური დაცვის მქონე დანიასა და შვედეთში, საჭიროებაზე შემოწმებული დახმარებების როლი რაოდენობრივად შეზღუდულია. იქ თუკი სოციალურ დახმარებებზე გაწეული ხარჯები 2003 წელს მთლიანი სოციალური ხარჯების 5%-ს შეადგენდა, ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში საჭიროებაზე შემოწმებული მინიმალური უზრუნველყოფის გადარიცხვები მთლიანი სოციალური ხარჯების 10%-ს უტოლდებოდა (ცხრილი 2.1).

ცხრილი 2.1-დან ჩანს, რომ განსახილველ ქვეყნებს შორის გერმანიაში სოციალური უზრუნველყოფის (სოციალური დახმარება და ბინით უზრუნველყოფა) ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი – მშპ-ს 0,7% – დაფიქსირდა 2004 წლისთვის. თუმცა უნდა გავითვალისწინოთ, რომ EUROSTAT-ის მონაცემებში არ არის გათვალისწინებული უმუშევართა დახმარება, რაც სოციალურ ხარჯებს აშკარად შემცირებულად წარმოგვიდგენს. (SGB II\* სისტემის დანერგვამდე ევროკავშირის სტატისტიკური უწყება – EUROSTAT მხოლოდ გრძელვადიან უმუშევრობაზე გაწეულ დახმარებებს ითვალისწინებდა).

ცხრილი 2.1

საჭიროებაზე შემოწმებული დახმარებების აღმოსაჩენად გაწეული ხარჯები<sup>66</sup>

	საჭიროებაზე შემოწმებული მინიმალური უზრუნველყოფის გადარიცხვები (ბინით უზრუნველყოფის გარეშე) მთლიან სოციალურ ხარჯებთან მიმართებაში (2003)	სოციალურ დახმარებებზე და ბინით უზრუნველყოფაზე გაწეული ხარჯები %-ში, მშპ-სთან მიმართებაში (2004)
დანია	3,6	1,7
შვედეთი	2,2	1,2
გერმანია	4,2	0,7
ჰოლანდია	5,2	1,6

\* SGB II (Sozialgesetzbuch II) – გერმანიის ეკონომიკისა და შრომის ფედერალური სამინისტროს სოციალურ კანონთა II კრებული.

<sup>66</sup> Adema 2006, Tab. 2; OECD Social Expenditure Database; EUROSTAT (Statistisches Amt der EU) 2003; ESSOSS (Europäisches System Integrierter Sozialschutzstatistiken) 2004.

დიდი ბრიტანეთი	11,8	1,7
----------------	------	-----

უმუშევართა დახმარება პირველად 1969 წელს გერმანიაში შემოიღეს. შრომის ახალ კანონში ჩაიღო შესაბამისი პუნქტი, გადასახადებით დაფინანსებული სახელფასო ანარიცხების შესახებ. გერმანიის სოციალურ სისტემაში მას «ჰერმანფროდიტის მდგმარეობა» ეკავა. ერთი მხრივ, ის იყო შემოსავლებზე შემოწმებული და გადასახადებით დაფინანსებული, მეორე მხრივ კი, – ორიენტირებული იყო ადრინდელი ხელფასის ოდენობის მიხედვით დახმარების ოდენობის განსაზღვრაზე.

სტატუსის ამგვარი ორიენტაცია «სამუშაოს მაძიებელთა უზრუნველყოფის ახალ სისტემაში», დაზღვევის ძველი სისტემიდან სოციალური დახმარებების სისტემაზე გადასვლის პროცესში, მხოლოდ რუდიმენტის სახით შემორჩა. 15-დან 64 წლამდე ასაკის უმუშევართა დიდი ნაწილი, რომელსაც სიბერეში ტრანსფერის აღება სურს, 2005 წლიდან იღებს მხოლოდ საჭიროებაზე შემოწმებულ მინიმალური უზრუნველყოფის მომსახურებას, როგორც ეს ანგლოსაქსურ ქვეყნებშია დანერგილი. სწორედ აქედან, «ჰარც IV»-ის პუნქტებზე დაყრდნობით\*, დაიწყო «რეჟიმის შეცვლა» ანგლოსაქსური მოდელის მიმართულებით<sup>67</sup>.

1960-იანი წლების ბოლომდე ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში დახმარების სისტემები იმით განსხვავდებოდა დასაქმების სისტემებისგან, რომ პირველი მათგანის ამოცანა ყველაზე სუსტების უზრუნველყოფა იყო, იმ დროს, როდესაც დასაქმების სისტემა ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამუშაო ძალების განთავსებისკენ იყო მიმართული. სოციალური დახმარების თავდაპირველი კონსტრუქცია, როგორც «ღარიბებზე ზრუნვის» ტრადიციის გაგრძელება, იქიდან გამომდინარეობდა, რომ ადამიანები მხოლოდ მოკლევადიან პერიოდში

\* ჰარც IV (Hartz IV) – ეს არის ე.წ. ჰარცის კონცეფციის შემადგენელი ბოლო კანონი, რომელიც 2005 წლის 1 იანვარს შევიდა ძალაში. კანონთა პაკეტი, რომელიც 4 (I-დან IV-მდე) კანონს მოიცავს, ატარებს დოქტორ პეტერ ჰარცის სახელს, რომელიც თავმჯდომარეობდა სპეციალურ კომისიას – „თანამედროვე მომსახურება სამუშაო ძალის ბაზარზე“. ამ კომისიის და, შესაბამისად, მათ მიერ შემუშავებულ კანონთა მიზანი მდგომარეობდა ხანგრძლივადიან უმუშევართა რეაბილიტაციაში, დასაქმების შანსების გაზრდასა და დასაქმების სააგენტოების მუშაობის გაუმჯობესებაში.

<sup>67</sup> Sozialpolitik europäisch denken. Europäische Integration und nationale Sozialpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. Diskussionspapier. Bonn. 2006. S. 15.

აღმოჩნდებიან ხოლმე განსაცდელის წინაშე. ამიტომაც უვადო დახმარების ნაცვლად, ზოგიერთ ქვეყანაში შემოიღეს უმუშევართათვის ხანმოკლე სოციალური დახმარების პროგრამები, გაჭირვების ჟამს რთული სიტუაციიდან გამოსასვლელად. 60-იანი წლების მიწურულიდან ევროკავშირის ქვეყნების უმეტესობამ ღარიბებზე ზრუნვის ადრინდელი სისტემა *გარანტირებული მინიმალური შემოსავლების შესახებ საკანონმდებლო აქტებით* შეცვალა.

უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში ყველა ქვეყანაში პერმანენტულად გაიზარდა იმ ადამიანთა რიცხვი, ვინც დახმარებას საჭიროებს. მთლიანი უზრუნველყოფის ჩანაცვლებას შრომითი ურთიერთობებით, თან დაერთო ტრადიციული საოჯახო სტრუქტურების რღვევაც. ყოველივე ამან განაპირობა შეცვლილი პირობებისადმი ადაპტაციის აუცილებლობა ყველა ქვეყნისთვის, განურჩევლად სოციალური უზრუნველყოფის დომინირებული მოდელისა ამა თუ იმ ქვეყანაში.

ეს განსაკუთრებით ეხება კონტინენტალურ-ევროპულ ქვეყნებს, სადაც ინდივიდუალური რისკები უმეტესწილად დაზღვეულია შენატანებზე დამოკიდებული სოციალური გადარიცხვებით. სამუშაო ძალის ბაზარზე და საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებების გამო, სოციალური უზრუნველყოფა პირველი სოციალური ქსელის (სოციალური დაზღვევის) მეშვეობით სულ უფრო და უფრო არაეფექტიანი ხდება, ამიტომ ადამიანთა გარკვეული ჯგუფების სოციალურ-ეკონომიკური გამორიცხვისა და გაღარიბების თავიდან ასაცილებლად, კონტინენტალურ-ევროპულ ქვეყნებში სოციალური სფეროს აქტიური რეფორმირება დაიწყო.

მაგალითისათვის, რეფორმების სტიმულირება უმუშევართა დაზღვევის სისტემაში იმის გამო მოხდა, რომ მანამდე არსებული სისტემა მხოლოდ დროში შეზღუდულ მომსახურებას სთავაზობდა ადამიანებს და გაღარიბებისგან დაცვას საკმარისად ვერ უზრუნველყოფდა. სხვადასხვა პერიოდში, თითქმის ყველა ევროპულმა ქვეყანამ შეამცირა უმუშევართა დახმარებისა და მასთან დაკავშირებული დახმარების სხვა სახეობათა გაცემის პერიოდი, მაგრამ შემდეგ ეს გადაწყვეტილება ზოგიერთმა მათგანმა ისევ გააუქმა. გერმანიაში უმუშევართა დახმარების ვადა შემცირდა და განისაზღვრა 12-დან მაქსიმუმ 18 თვემდე, მაგრამ

შემდეგ ისევ გაიზარდა 24 თვემდე. დანიაში, პირიქით, 1994 წლიდან 1998 წლამდე პერიოდში უმუშევართა დახმარების ხანგრძლივობა 9-დან 4 წლამდე შემცირდა<sup>68</sup>.

ესპინგ-ანდერსენმა მოდელების გასაანალიზებლად ემპირიულად გაზომვადი ინდიკატორები გამოიყენა, რომელთაგანაც ანსაკუთრებით საინტერესოა<sup>69</sup>:

- «სამუშაო ძალის გაყიდვისგან» დამოუკიდებელი სოციალური დაზღვევის მასშტაბები (დეკომოდიფიცირება\*, გაზომილი საბიუჯეტო სოციალური გადარიცხვების წილით მშპ-ს მიმართ);
- საბაზრო პროცესების შედეგად მიღებული უთანასწორობის მოდელი (სტრატეგიკაცია)\*\*;
- საჭიროებაზე შემოწმების შედეგად განსაზღვრული სოციალური დაცვის მასშტაბები (რეზიდუალიზმი, რომელიც იზომება მთლიან სოციალურ ხარჯებთან მიმართებაში უზრუნველყოფის ხარჯების წილით);
- დამოკიდებულება კერძო და სახელმწიფო სოციალურ ხარჯებს შორის (პრივატიზაცია, რომელიც იზომება სიბერის უზრუნველსაყოფად გამოყენებული კერძო [ინდივიდუალური, გუნდური, ორგანიზაციული] ხარჯების წილით სახელმწიფო ხარჯებთან მიმართებაში);
- ერთიანი გუნდური სპეციფიკით ორგანიზებული სოციალური უზრუნველყოფის ხარისხი ისეთი რისკებისაგან დასაცავად, როგორებიცაა: სიბერე, უმუშევრობა და ავადმყოფობა (კორპორატიულობა\*/ეტატიზმი\*\*);

<sup>68</sup> Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. 2006. S. 20.

<sup>69</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. 2008. S. 196-199.

\* დეკომოდიფიცირება – გულისხმობს სოციალური უზრუნველყოფის დაშორებას სამუშაო ძალის ბაზრისგან, ანუ სოციალური დახმარებების მიმღებებსა და დასაქმებულებზე საბაზრო დამოკიდებულების შემცირებას.

\*\* სტრატეგიკაცია – ინდივიდებისა და ჯგუფების განლაგება პორიზონტალურ ფენებად (სტრატეგებად) შემოსავლების, განათლების დონის, ძალაუფლების მოცულობის, პროფესიული პრესტიჟის უთანაბრობის მიხედვით. სტრატეგიკაცია გამოხატავს სოციალურ არაერთგვაროვნებას, საზოგადოების განშრეკებას, მისი წევრებისა და სოციალური ჯგუფების სოციალური მდგომარეობის განსხვავებულობას, მათ სოციალურ უთანასწორობას.

\* კორპორატიულობა – ისეთ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სისტემას გამოხატავს, რომელშიც ინტერესთა ცალკეული ჯგუფები მტრულ დამოკიდებულებაში კი არ იმყოფებიან ერთმანეთთან, არამედ ცდილობენ, მშვიდობიანად მოაგვარონ ხელფასსა და სამუშაო პირობებთან დაკავშირებული საკითხები.

\*\* ეტატიზმი – ლიბერალიზმიდან გავრცელებული უარყოფითი ღოზუნგია ისეთ პოლიტიკასთან მიმართებაში, რომელიც იხრება იქითკენ, რომ სახელმწიფოს კომპეტენტურობა გაავრცელოს დაქვემდებარებულ პირთა უფლებების, კომპეტენციებისა და დამოუკიდებლობის ხარჯზე.



- სოციალურ-პოლიტიკური განაწილების მექანიზმების ხარისხი (განაწილების სიმძლავრე, გაზომილი საგადასახადო და სოციალური ანარიცხების პროგრესიით) და

- სახელმწიფოებრივი აქტივობის ხარისხი სრული დასაქმების მისაღწევად (სრული დასაქმების გარანტია, გაზომილი შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკაზე ანუ უმუშევრობის დონის შემცირებაზე გაწეული ხარჯებით).

სწორედ მოცემული ინდიკატორების დახმარებით შეეცადა ესპინგ-ანდერსენი კაპიტალისტური ქვეყნების სოციალური დაცვის მოდელების მეცნიერულ ახსნას (ცხრილი 2.2.):

1) *«ლიბერალურ» სახელმწიფოებში* ბაზარი ორიენტირებულია სოციალურ უთანასწორობასა და სოციალურ რისკებთან ბრძოლაზე. ინდივიდს ეკისრება მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობა, იმ დროს, როცა ბაზარი და სახელმწიფო უფრო თავშეკავებულად იქცევიან. სახელმწიფოს სოციალური გადარიცხვები მრავალწილად საჭიროებაზე შემოწმებასა და სტიგმატიზაციასთან\*\*\*არიან დაკავშირებული. ისინი ხასიათდებიან დეკომოდიფიცირების დაბალი და პრივატიზაციის მაღალი ხარისხით. მიუხედავად დაბალი საერთო სოციალური ხარჯებისა მშპ-თან მიმართებაში, რეზიდუალიზმის სიდიდე შედარებით მაღალია.

2) *«კონსერვატიული» მოდელის* მქონე ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის ფორმირება ძლიერი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის, თითქმის პატერნალისტური ტენდენციების გავლენით ხდება. ისინი, დაქირავებულ შრომასა და სოციალურ დაზღვევაზე ორიენტაციის მეშვეობით, მოსახლეობაში ამკვიდრებენ დიფერენციაციას კლასობრივი ნიშნით და სტატუსის მიხედვით, რაც ამცირებს კორპორატიზმისა და ეტატიზმის ძლიერ გამოვლენას და დეკომოდიფიცირების ხარისხს. სუსტია ასევე შემოსავლების განაწილების სიმძლავრე, რამდენადაც ექვივალენტურობის პრინციპი უმუშევრობასა და საპენსიო დაზღვევაში დარღვეულია.

3) *«კონსერვატიული» მოდელის* მქონე ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის ფორმირება ძლიერი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის, თითქმის პატერნალისტური ტენდენციების გავლენით ხდება. ისინი, დაქირავებულ

---

\*\*\* სტიგმატიზაცია – გულისხმობს სოციალური იარლიყების (სტიგმების) „მიწებებას“.

შრომასა და სოციალურ დაზღვევაზე ორიენტაციის მეშვეობით, მოსახლეობაში ამკვიდრებენ დიფერენციაციას კლასობრივი ნიშნით და სტატუსის მიხედვით, რაც ამცირებს კორპორატიზმისა და ეტატიზმის ძლიერ გამოვლენას და დეკომოდოფიცირების ხარისხს. სუსტია ასევე შემოსავლების განაწილების სიმძლავრე, რამდენადაც ექვივალენტურობის პრინციპი უმუშევრობასა და საპენსიო დაზღვევაში დარღვეულია.

4) «სოციალურ-დემოკრატიული» კეთილდღეობის ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკა უფრო უნივერსალურადაა ორგანიზებული. საუბარია მოქალაქეებისთვის კონსტიტუციით მინიჭებულ სოციალურ უფლებებზე და, აქედან გამომდინარე, სოციალური თანასწორობის მაღალ დონეზე. დაფინანსება, ორგანიზაცია და გადარიცხვების განხორციელება კოლექტიურობისა და ეგალიტარიზმის მოსაზრებებს ეფუძნება. ამგვარი სოციალური თანასწორობის მიზანია, მოქალაქეების (განურჩევლად სქესისა) დაცვა კონიუნქტურული და სტრუქტურული კრიზისებისგან, რაც ინტენსიურად შეინიშნება მოდელების სხვა ტიპებში. «სოციალურ-დემოკრატიული» მოდელი ხასიათდება ძლიერი დეკომოდოფიცირებითა და განაწილების ძლიერი მექანიზმებით, რაც სრულ დასაქმებას უზრუნველყოფს და დაბალ კორპორატიზმსა და ეტატიზმში ვლინდება.

სოციალური დაცვის მოდელები და განზომილებები  
(ესპინგ-ანდერსენის მიხედვით, 1985).<sup>70</sup>

ცვლადები - ინდიკატორები	სოციალური დაცვის მოდელები		
	ლიბერალური	კონსერვატიული	სოციალურ-დემოკრატიული
დეკომოდიფიცირება - ხელფასის ანაზღაურების კოეფიციენტი - დაფინანსებაში ინდივიდუალური შენატანების წილი	სუსტი	საშუალო (?)	ძლიერი
რეზიდუალიზმი - მთლიან სოციალურ ხარჯებში სოციალურ უზრუნველყოფაზე გაწეული მომსახურების წილი	ძლიერი (ღარიბთა მხარდაჭერა)	ძლიერი	სუსტი
პრივატიზაცია - კერძო დანახარჯების წილი საპენსიო და ჯანმრთელობის დაზღვევაში	მაღალი	დაბალი	დაბალი
კორპორატიულობა/ეგატიზმი - სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში პროფესიული ნიშნით დიფერენცირებულ ადამიანთა ჯგუფების რიცხვი - დასაქმებულთა სოციალურ დაცვაზე გაწეული ხარჯების წილი	სუსტი	ძლიერი	სუსტი
განაწილების მექანიზმი - საგადასახადო სისტემის პროგრესიის ხარისხი - სოციალური გადარიცხვების იგივეობა	სუსტი	სუსტი	ძლიერი
სრული დასაქმების გარანტია - შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკაზე გაწეული ხარჯები - უმუშევრობის კოეფიციენტი, შეწონილი დასაქმებულთა რიცხვთან	სუსტი	სუსტი	ძლიერი

ესპინგ-ანდერსენი თავის ანალიზში არ იფარგლება საჭირო მონაცემებისა და სისტემური მოდელების ფორმირების ემპირიული წვდომით. ანალიზის

<sup>70</sup> Schmidt Manfred. Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationale Vergleich. Wiesbaden. 2005. S.219.

მსვლელობისას იგი განსაზღვრავს სოციალური პოლიტიკის იერსახეს, განსხვავებული შენაკადების ჯაჭვურ მოქმედებათა კონტექსტში. ამ თვალსაზრისით საკმაოდ მნიშვნელოვანი იყო, მაგალითად, «სოციალური საკითხის» ბრიზანტულობის (ფეთქებადობის) შეფასება ადრეული ინდუსტრიალიზაციისა და კაპიტალიზმის პირობებში, რაც მოითხოვდა მეტად თუ ნაკლებად ძლიერი ზეწოლის განხორციელებას, სოციალურ-პოლიტიკური ინსტრუმენტების გამოყენებით, წარმოქმნილ კრიზისებთან საბრძოლველად.

სოციალური პოლიტიკის შემდგომი განვითარების ეტაპზე, სოციალური მდგომარეობის საყოველთაო შეფასებამ ისეთივე მნიშვნელობა შეიძინა, როგორც ცალკეული ქვეყნების მოქმედ სუბიექტთა კონსტელაციამ.

«კაპიტალიზმის პირობებში გატარებული სოციალური პოლიტიკის ღონისძიებათა მასშტაბები მით უფრო დიდი იყო, რაც უფრო ძლიერ და ერთიან პროფკავშირებსა და სოციალურ-დემოკრატიულ პარტიებს ჰქონდათ ხელში ჩაგდებული პოლიტიკური მართვის სადავეები; ხოლო მოქალაქეთა ამბარი დანაწევრებული იყო. და პირიქით: კაპიტალიზმის სოციალურ-პოლიტიკური კორექტურის მასშტაბები ტენდენციურად დაბალი იყო, რაც უფრო სუსტი იყო პარლამენტსა და ეკონომიკაში მშრომელთა მოძრაობა, და რაც უფრო ძლიერი და ერთიანი იყო ეკონომიკური და კონსერვატიული ძალები პარტიათა სისტემებში და მთლიანად ეკონომიკაში»<sup>71</sup>.

თავისი ადრეული გამოკვლევები ესპინგ-ანდერსენმა მოგვიანებით კიდევ უფრო შეავსო და გააფართოვა. «სამი სამყაროს» განახლებულ მოდელში ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პროცესები გაცილებით ძლიერად იქნა ჩართული. გლობალიზაციასა და ეკონომიკური პროცესების პოსტინდუსტრიულ გარდაქმნას ფონად გასდევდა ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკაზე საოჯახო მეურნეობათა სიგნიფიკანტი (მატერიალური) გამოვლინებები.

«ლიბერალური სახელმწიფოები» ამგვარ გარდატეხაზე საბაზრო პოლიტიკური მექანიზმებით რეაგირებენ. სწორედ გლობალიზაციიდან მომდინარეობს ხელფასებსა და სოციალურ გადარიცხვებზე მზარდი ზეწოლა;

<sup>71</sup>Schmidt M.G. Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Grundwissen Politik. VC-Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 1988. S.164.

ეკონომიკური ზრდისა და დასაქმების მაღალი დონის მისაღწევად ხდება სოციალური გადარიცხვებისა და მოთხოვნების შეზღუდვა. ინდივიდებზე სოციალური დაცვის გადაკისრებასა და სახელმწიფო და სხვა საზოგადოებრივი გადარიცხვების შემდგომ შეზღუდვას, მაგალითად, აშშ-სა და დიდ ბრიტანეთში, მივყავართ ისეთ ფენომენამდე, რომელიც ცნობილია ტერმინით «working poor» («ცუდი სამუშაო»)<sup>72</sup>. ადამიანები მუშაობენ რამდენიმე ადგილას, რათა გაიუმჯობესონ ცხოვრების პირობები, მაგრამ მაინც სიღარიბეში რჩებიან. გერმანიაშიც შეინიშნება ე.წ. დაბალანაზღაურებადი სფეროების განვითარების ტენდენციები, ამიტომ სამეცნიერო წრეებში სულ უფრო და უფრო ხშირად ხდება დისკუსიის საგანი აღნიშნული პრობლემა.

«სოციალურ-დემოკრატიულ» სახელმწიფოებს აქვთ აგრეთვე მსგავსი ზეწოლის ქვეშ მოხვედრის საფრთხე, მაგრამ ისინი ამ პრობლემაზე სხვაგვარად რეაგირებენ. შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკით და საჯარო სამსახურების (მაგალითად, ჯანდაცვის, სოციალურ და განათლების სფეროებში) მასიური განვითარებით, სახელმწიფო რეაგირებას ახდენს ძველი სამუშაო ადგილების გაქრობაზე. «კონსერვატიულ» სახელმწიფოებში 1980-იან და 90-იან წლებში სრულიად განსხვავებულ მიდგომას ჰქონდა ადგილი აღნიშნულ სფეროში, რაც განაპირობებდა მაღალ, მაგრამ სტაბილურ უმუშევრობის დონეს.

---

<sup>72</sup> Tragl T. Solidarität und Sozialstaat. Theoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzepts. München. Edition Sozialpolitik. 2000. S. 37.

## 2.2. ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემების თანამედროვე მდგომარეობა

### 2.2.1. ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემების კონვერგენცია

ევროპის ეკონომიკა და ევროპული სოციალური მოდელი ათწლეულების მანძილზე სანიმუშოდ ითვლებოდა დანარჩენი მსოფლიოსთვის. თუმცა ბოლო წლებში დასახული მაღალი მიზნების მიღწევა ყოველთვის ვერ ხერხდებოდა. ევროპული ძრავა როგორღაც შეჩერდა. ამიტომაც ახალი ათასწლეულის დასაწყისში ევროპელი მაღალჩინოსნები აუცილებლად მიიჩნევენ ევროპის ეკონომიკისა და სოციალური მოდელის შეიარაღებას ახალი გამოწვევების საპასუხოდ. ევროპის სოციალური მოდელის მოდერნიზაცია და შემდგომი განვითარება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ევროპის სოციალური დაცვის სისტემის გარდაქმნასა და «ლისაბონის სტრატეგიის»<sup>73</sup> განხორციელებასთან, მათი მეშვეობით კი – ევროპის სოციალურ-ეკონომიკური მოდელის ხელახალ გაძლიერებასთან.

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 დიდი განსხვავებებისა ევროკავშირის ცალკეულ ეროვნულ სოციალურ სახელმწიფოებს შორის, ევროპულმა ინტეგრაციამ უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე შესამჩნევ კონვერგენციას და დაახლოებას მიაღწია, უწინარესად *4 ყველაზე დიდი სოციალური რისკისგან – სიღარიბის, უმუშევრობის, ავადმყოფობისა და ინვალიდობისგან – დაცვის საკითხებში.*

<sup>73</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund. Bundesvorstand. Arbeitsgruppe Europa. Halbzeitbilanz der Lissabon- Strategie der Europäischen Union. <http://www.labournet.de/diskussion/eu/wipo/addgbliss.pdf#search='LissabonStrategie'>.

ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობა, «გააქტიურებული სოციალური სახელმწიფოს» პოზიციიდან გამომდინარე, ცენტრალურ მნიშვნელობას ანიჭებს სოციალური გამორიცხვის წინააღმდეგ პასიურიდან აქტიურ ბრძოლაზე გადასვლის საჭიროებას. სულ უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს ეროვნული განათლების პროგრამების დაახლოება, რაც ფაქტობრივად სოციალურ-პოლიტიკურ დებატებში მოსახლეობის ჩართვის უზრუნველყოფის გასაღებს წარმოადგენს. დაახლოების ტენდენცია შეინიშნება ასევე *სოციალური უზრუნველყოფის* სისტემის დაფინანსებაში. საგადასახადო სუბვენციების წილი სულ უფრო და უფრო იზრდება, ხოლო შრომის ფაქტორის განსატვირთად გაწეული დამატებითი სამემოსავლო ხარჯები მცირდება.

ევროპულ ინტეგრაციას, *ჯანდაცვის სფეროში*, დიდი ხნის მანძილზე არ ჰქონდა სახელმწიფოებრივ სისტემებზე რეალური გავლენის უნარი. ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს აქ თავდაპირველი კომპეტენციები ჰქონდათ შენარჩუნებული. აქედან გამომდინარე, ჯანდაცვაში ეროვნული მოდელების დიდ მრავალფეროვნებას ჰქონდა ადგილი, რაც კონვერგენციის პროცესს ანელებდა.

მიუხედავად *საკენსიო პოლიტიკაში* არსებული დიდი განსხვავებებისა, ევროკავშირის «სამსვეტიანი მოდელის» (ევროპის თანამეგობრობათა სვეტი, ერთიანი საგარეო და თავდაცვითი პოლიტიკის სვეტი, იუსტიციისა და შიდა პოლიტიკის საკითხებში თანამშრომლობის სვეტი) გავრცელების მეშვეობით, შესაძლებელი გახდა გათანაბრების ტენდენციათა დადგენა. ასე მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში, გადასახადებით დაფინანსებული ძირითადი უზრუნველყოფის პარალელურად, შენატანებით დაფინანსებული დამატებითი პენსიები იქნა შემოღებული. სხვა ქვეყნებში კი, შენატანებით დაფინანსებული პენსიების შევსება ხდებოდა საწარმოთა მიერ გამოყოფილი დამატებითი პენსიებისა და პირადი უზრუნველყოფის მეშვეობით. ამგვარი სახით მოხდა ძალიან ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში გადასახადებზე, შენატანებსა და პირად უზრუნველყოფაზე დაფუძნებული შერეული დაფინანსების ჩამოყალიბება.

მიუხედავად იმისა, რომ მზრუნველობამოკლებულთა უზრუნველყოფა ასევე დაფინანსების განსხვავებულ სისტემებს აერთიანებს, ევროპის ჩარჩოებში მაინც მოხერხდა ურთიერთშედარებადი უზრუნველყოფის სტანდარტის დანერგვა.

ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში შეიქმნა მზრუნველობამოკლებულთა უზრუნველყოფის დამოუკიდებელი სისტემები, სხვა ქვეყნებში კი – მზრუნველობაზე გაწეული ხარჯები უკვე არსებული სისტემების შემადგენელ ნაწილად დარჩა.

კვლევის შედეგად დავადგინეთ, რომ დღესდღეობით ევროკავშირის თითოეული სახელმწიფო დამოუკიდებლად, თავისი ისტორიული და საზოგადოებრივი სპეციფიკიდან და ტრადიციებიდან გამომდინარე, განსაზღვრავს თავის სოციალურ პოლიტიკას და სოციალური დაცვის მიმართულებებს. მიუხედავად ძალიან ბევრი წინადადგმული ნაბიჯისა სოციალური ასპექტების დაახლოებისა და კონვერგენციისკენ, ევროკავშირმა ჯერჯერობით ვერ მიაღწია სოციალური დაცვის ერთიანი სისტემის შექმნის კონდიციას. «თუმცა, ევროკავშირში მოქმედებს, ევროპის თანამეგობრობის დადგენილება EEC 1408/71, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს მისი წევრი ქვეყნების მოქალაქეების სოციალურ დაცვას და აადვილებს მათ გადაადგილებას ერთი სახელმწიფოდან მეორეში. ამ დადგენილებით მოხდა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემების კოორდინირება, რამაც განამტკიცა ევროკავშირის მოქალაქეების სოციალური გარანტიები»<sup>74</sup>.

სადღეისოდ უკვე შესაძლებელია საუბარი ერთიანი ევროპული სოციალური პოლიტიკის შექმნისა და განვითარების შესახებ, რომლის შესაბამისადაც იმლება წევრი ქვეყნების ფარგლებში სოციალური სფეროს ინტეგრაციული პროცესები. შემუშავების სტადიაში მყოფი მოდელი აახლოვებს სხვადასხვა ქვეყნების სოციალური პოლიტიკის კონცეფციებს. მკვლევართა შორის დომინირებს აზრი იმის შესახებ, რომ სახელმწიფოებრივი კონტროლი ხელს უშლის არა მარტო ეკონომიკურ, არამედ სოციალურ განვითარებასაც. ამას მივყავართ სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს როლის გადახედვისკენ ისეთ ქვეყნებში, სადაც ის ტრადიციულად ძლიერი იყო, მაგალითად, სკანდინავიურ მოდელში. უკანასკნელ პერიოდში ძალიან აქტიურად მიმდინარეობს სოციალური პროგრამების უნივერსალური დონიდან ინდივიდუალურზე გადასვლის და ორიენტაციის

<sup>74</sup> საქართველოს პარლამენტის კვლევითი დეპარტამენტის ანალიტიკური განყოფილების მონაცემები. [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)



შეცვლის პროცესი, რამდენადაც ინდივიდუალური პროგრამები გაცილებით იაფი და ეფექტიანია, ხოლო დახმარება მიემართება სწორედ მათი მისამართით, ვინც ამას რეალურად საჭიროებს.

საერთო ევროპული სოციალური პოლიტიკის საფუძველში ჩადებულია ეკონომიკური ეფექტიანობისა და სოციალური სოლიდარობის შეთავსებადობის აუცილებლობა. აქცენტი კეთდება ევროპის სოციალური პოლიტიკის დაბალანსებულ განვითარებაზე, ტრანსპარენტულობასა და ყველა წევრი ქვეყნის ინტერესების დაცვაზე. სოციალური პოლიტიკის სფეროში მინისტრების რეგულარული შეხვედრები გამოცდილების გაცვლისა და საერთო კონცეფციების შემუშავების საშუალებას იძლევა. ევროკომისია ყველანაირად ეხმარება მათ ანგარიშების მომზადებასა და კვლევების ჩატარებაში. ევროკავშირის სახელმწიფოთა მთავრობები თანხმდებიან იმ საკითხში, რომ სოციალური პოლიტიკა – ეს უწინარესად ევროკავშირში შემაჯავლი თითოეული ქვეყნის პასუხისმგებლობაა.

დღევანდელ ევროკავშირში სოციალური სფეროს განვითარება პრივატიზაციის, დეცენტრალიზაციისა და დებიუროკრატიზაციის მიმართულებით მიმდინარეობს, მთავარი აქცენტით კერძო, ნებაყოფლობით ან კომერციულ გადაწყვეტილებებზე, ნაცვლად სახელმწიფო სექტორში მიღებული გადაწყვეტილებებისა. ლიბერალური სოციალური დაცვის მოდელში მთელი ყურადღება გადატანილია კარგად ორგანიზებულ და კერძო ქველმოქმედებასთან შერწყმულ ნაწილობრივ სუბსიდირებულ სოციალურ დაზღვევაზე.

კონსერვატიულ მოდელში შრომის ბაზართან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს ენიჭება უპირატესობა, სადაც დამქირავებლები და დაქირავებულები აფორმებენ ხელშეკრულებებს, რომლებიც ძალაში შედიან უმუშევრობის, ავადმყოფობისა და სიბერის დროს. თანამედროვე ტენდენციები სოციალური სამსახურების სულ უფრო მეტი დიფერენცირებისკენ უბიძგებენ სახელმწიფოებს. მაგალითისთვის, ჰოლანდიასა და მთელს სკანდინავიაში მიმდინარეობს დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალიტეტებისთვის პასუხისმგებლობის გადაცემის აქტიური პროცესი. და ბოლოს, ევროკავშირის

მთელი რიგი ქვეყნები უკვე ფაქტობრივად ახალ მოდელს ნერგავენ, რომელსაც მკვლევარები «კეთილდღეობის პლურალიზმს» («welfare pluralism»<sup>75</sup>) უწოდებენ.

სადღეისოდ ევროკავშირის მასშტაბით, სოციალური კონვერგენციის სფეროში ფორმულირებული პრიორიტეტები შემდეგნაირად ჟღერს<sup>76</sup>:

- შრომის ბაზრის როლის გაზრდა;
- სოციალური დაცვის სისტემების მოდერნიზაცია;
- განათლების სისტემის ცვლილებები;
- ბავშვთა სიღარიბის აღმოფხვრა;
- მოქალაქეთა უზრუნველყოფა შესაბამისი საცხოვრებელი პირობებით;
- უფრო მაღალი ხარისხის მომსახურების ხელმისაწვდომობა;
- დისკრიმინაციის დაძლევა და ეთნიკურ უმცირესობათა და იმიგრანტთა ინტეგრაციის გაუმჯობესება.

2004 წლის 29 ოქტომბერს რომში, მაღალი დონის შეხვედრაზე, ევროკავშირის სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურებმა და საგარეო საქმეთა მინისტრებმა გააფორმეს კონსტიტუციური შეთანხმება. ცნობილი ფაქტია, რომ ერთიანი კონსტიტუციის მიღება მათ ვერ შეძლეს, მთელი რიგი მიზეზების გამო, ამიტომაც კონსტიტუციისთვის შექმნილ ზოგიერთ პუნქტზე, რომელზეც ერთსულოვნების მიღწევა მოხერხდა, სპეციალური შეთანხმება გაფორმდა. მისი რატიფიცირება მოხდა 16 წევრი სახელმწიფოს მიერ, მოგვიანებით კი, კერძოდ, 2007 წლიდან, როცა ბულგარეთი და რუმინეთი გაწევრიანდნენ ევროკავშირში, ამ ქვეყნების რიცხვი 18-მდე გაიზარდა.

«კონსტიტუციური შეთანხმება წარმოადგენს ღრმა შინაარსის მქონე დოკუმენტს და სამართლებრივ-ტექნიკური თვალსაზრისით ძალიან დიდი წინგადადგმული ნაბიჯია. იგი თავის მოქალაქეებს უწინარესად უფრო მეტ დემოკრატიასა და ფუნდამენტური უფლებების დაცვას ჰპირდება», – ნათქვამია

<sup>75</sup> Soziologisches Institut der Universität Zürich.

<sup>76</sup> Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“. Der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. [http://socio.ch/health/t\\_prutis1.html](http://socio.ch/health/t_prutis1.html) Bonn. 2006. S. 14.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის შრომისა და სოციალური სამინისტროს ოფიციალურ დოკუმენტაციაში<sup>77</sup>.

სოციალური პოლიტიკის სფეროში ყველაზე სერიოზული შეთანხმებები მიღწეულ იქნა შემდეგ საკითხებთან მიმართებაში:

*სტატია III – მუხლი 209: სოციალური პოლიტიკა*

- გარემო პირობების გაუმჯობესება მშრომელთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დასაცავად;
- შრომის პირობების გაუმჯობესება;
- დასაქმებულთა სოციალური დაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა;
- შრომითი ხელშეკრულების ვადის ამოწურვის შემდეგ მშრომელთა სოციალური დაცვა;
- დასაქმებულისთვის სამუშაო პირობების ცვლილების შესახებ დროული შეტყობინება და მისი მოსმენა საჭიროების შემთხვევაში;
- დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა ინტერესების წარმომადგენლობითობა და კოლექტიური აღქმა, ხმის უფლების ჩათვლით;
- შეთანხმებების მიღწევა «მესამე ქვეყნებთან», რომელთა მოქალაქეების დაკავებაც კანონიერად ხდება ევროკავშირის ფარგლებში;
- სამუშაო ძალის ბაზრიდან განაპირებულ პიროვნებათა ხელახალი ჩართვა პროფესიონალურ საქმიანობაში;
- სამუშაო ძალის ბაზარზე ქალებისა და მამაკაცების თანაბარი შესაძლებლობებისა და ერთნაირი მოპყრობის უზრუნველყოფა;
- სოციალური გამორიცხვის წინააღმდეგ ბრძოლა;
- სოციალური დაცვის სისტემების მოდერნიზაცია.

ზემოხსენებულ შეხვედრაზე რომში დაიგეგმა, რომ მომავალში ევროკომისიას ხელი უნდა შეეწყოს წევრი სახელმწიფოების თანამშრომლობისათვის, სოციალური დაცვის სფეროში ე.წ. «კოორდინაციის ღია მეთოდის» დანერგვის გზაზე. ეს ნიშნავს: სოციალური დაცვის ძირითადი მიმართულებებისა და სოციალური ინდიკატორების დადგენას, ერთმანეთისთვის პრაქტიკული გამოცდილების გაზიარებას, რეგულარულ კონტროლსა და შეფასებებს.

<sup>77</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Europäischer Verfassungsvertrag.

კონსტიტუციური შეთანხმების სხვა პუნქტში (სტატია III–მუხლი 117), რომელიც სოციალური დაცვის სფეროს ფუნქციათა გადამკვეთ ჯგუფს მიეკუთვნება, ნათქვამია, რომ სხვა მრავალ ღონისძიებათა შორის, ევროკავშირმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გაამახვილოს დასაქმებისა და სოციალური დაცვის შესაბამისი გარანტიების ხელშესაწყობად, სოციალურ გამორიცხვასთან\* საბრძოლველად, ასევე განათლებისა და ჯანდაცვის მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად.

## 2.2.2. ევროკავშირის სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმირების ძირითადი მიმართულებები

გასული ათწლეულის განმავლობაში ყველა შესაძარმა ქვეყანამ მეტ-ნაკლებად წარმატებული რეფორმები განახორციელა საკუთარი სოციალური დაცვის სისტემის გარდასაქმნელად. ამასთან, შრომის ბაზრისა და სოციალური პოლიტიკისათვის საერთო რეფორმების მთავარი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ დახმარების პროგრამები უნდა ყალიბდებოდეს როგორც გაჭირვებიდან გამოსაყვანად, ისე დასაქმების ხელშემწყობად. თუმცა, ყველა ქვეყანაში წინა პლანზე სიდატაკის დაძლევის მიზანს აყენებენ ხოლმე. საყოველთაოდ აღიარებული აზრია, რომ პროფესიული და სოციალური ჩართულობის ხელშეწყობა საუკეთესო გზაა დახმარების აუცილებლობის პრობლემის აღმოსაფხვრელად.

მიუხედავად ზემოთაღნიშნული საერთო შტრიხებისა, არსებობს აგრეთვე განსხვავებები სხვა მიზნებთან დაკავშირებით. მაგალითად, გერმანიაში Hartz IV-თან დაკავშირებული იყო და ახლაც არის იმის იმედი, რომ «ხელშეწყობისა და მომთხოვნელობის» მეშვეობით უმუშევრობას შეებრძოლებიან. აშშ-ში ამგვარ მიზანს უკვე 1996 წლის (Welfare Reform) კეთილდღეობის რეფორმის დროს დაეკარგა აზრი, რადგან დახმარების ადრესატები, როგორც წესი, უმუშევრებად არ

---

\* სოციალური გამორიცხვა – ეს არის საზოგადოებაში სოციალური და პოლიტიკური მონაწილეობის შანსების დაკარგვა, რამაც შესაძლოა ბევრი ადამიანის მენტალურ ან ფიზიკურ არსებობას საფრთხე შეუქმნას. თუ ეს საკითხი საზოგადოების დიდ ჯგუფებს ეხება (მაგ. უსახლკაროებს, იმიგრანტებს და ა.შ.), მაშინ ის შეიძლება დიდ პოლიტიკურ პრობლემად იქცეს.

რეგისტრირდებოდნენ. იმის გაცნობიერებამ, რომ სულ უფრო მეტი ადამიანი ხდებოდა ხანგრძლივად დამოკიდებული ტრანსფერულ დახმარებებზე («Benefit dependency»), აშშ მიიყვანა რადიკალურ ცვლილებამდე დახმარებათა გაწევის სფეროში<sup>78</sup>. სოციალური დახმარებების მიღება მალე მხოლოდ ხანმოკლე გარდამავალი ფაზა უნდა გახდეს და არა ერთგვარი «ცხოვრების წესი». სკანდინავიის ქვეყნებში, დიდ ბრიტანეთსა და ჰოლანდიაში უმუშევრობასთან ბრძოლა ჯერ კიდევ პრიორიტეტული იყო 1990-იან წლებში, მაგრამ არა უკანასკნელი წლების სოციალური დახმარების რეფორმების დროს.

ის მიდგომები, რომელთა გამოყენებითაც პოლიტიკოსებმა უნდა უზრუნველყონ უმუშევართა გადაყვანა დახმარების მიღების სტადიიდან დასაქმების სტადიაზე, ევროპაში სიახლედ ვერ ჩაითვლება. ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ 1970-იანი წლებიდან ყველა შესაძარ ქვეყანაში ტარდებოდა ნაწილობრივი რეფორმები. გერმანიაშიც არსებობდა «სოციალური დახმარების უფლებით» გათვალისწინებული დასაქმებაზე ორიენტირებული მიდგომა «დახმარება შრომისათვის» სახით, რომელმაც დასახულ მიზნებს ვერ მიაღწია. ამიტომ 1990-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაწყებული, შრომის ბაზრისა და სოციალური რეფორმები მოიხსენიება «პარადიგმათა ცვლილებების» სახელწოდებით, რაც ხასიათდება გარდაქმნით უზრუნველყოფი სახელმწიფოდან გააქტიურებულ სოციალურ სახელმწიფომდე<sup>79</sup>.

გამოკვლევების თანახმად, პარადიგმათა ცვლილება განსაკუთრებით თვალშისაცემია სოციალური პოლიტიკის დე-კომოდიფიცირებულიდან რე-კომოდიფიცირებულზე\* გადასვლისას. მზარდი აქტივობის მქონე სოციალურ სახელმწიფოს ნორმატიულად მეტად აღარ აქვს წინა პლანზე წამოწეული იძულებითი შრომის გათავისუფლება, არამედ უფრო მნიშვნელოვნად მიიჩნევა მოქალაქეთა მონაწილეობას ბაზარზე, სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში. ინტეგრაცია შრომის ბაზარზე მონაწილეობის გზით მიზნად ისახავს შრომის

<sup>78</sup> Kennett P.: Comparative Social Policy: Theory and Research (Introducing Social Policy). 2001. P. 87.

<sup>79</sup> Dinkeldey, I. Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. Aus Politik und Zeitgeschichte. 2006.

\* რეკომოდიფიცირება – დეკომოდიფიცირების საპირისპირო მოვლენაა, რაც გულისხმობს სოციალური უზრუნველყოფის დაახლოებას სამუშაო ძალის ბაზართან, ანუ სოციალური დახმარებების მიმღებებსა და დასაქმებულებზე საბაზრო დამოკიდებულების გაზრდას.

ბაზრის პოლიტიკისა და სოციალური პოლიტიკის ურთიერთდაპირისპირების აღმოფხვრას.

აქტივაციისაკენ კურსის აღება ადრეც და ახლაც ამერიკის სოციალური დახმარებების რეფორმის და ასევე, უკანასკნელ წლებში, ბრიტანული «კეთილდღეობისა და შრომის პოლიტიკის» მეშვეობით ყალიბდება (მაგალითად, ამაჟამად ასეა შვედეთში). რეფორმების მიდგომები და გამოცდილება ცალკეული ქვეყნებისგან სხვებმა გადაიღეს. შრიოდერისა და ბლერის ნაშრომში (1999წ.) ჩამოყალიბებულია იდეა: «გააქტიურება ნაცვლად ალიმენტირებისა\*», როგორც უსაფრთხოების ქსელის ერთგვარი სახეცვლილება. შემოსავლის სუბსიდირება უნდა განიხილებოდეს არა როგორც ხანგრძლივი ღონისძიება, არამედ მხოლოდ როგორც გარდამავალი დახმარება. აქტიურობამ, ნაცვლად პასიური ალიმენტირებისა, თავიდან უნდა აგვარიდოს არა მარტო სიღატაკე, არამედ ასევე უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი თანამონაწილეობა, შრომის ბაზარზე ინტეგრირების გზით. დასაქმებულთა რიგებში კვლავ დაბრუნების ხელშეწყობა შრომის ბაზრის პოლიტიკის ღონისძიებების მეშვეობით, უკეთესი პოლიტიკაა პასიურ ქმედებებთან შედარებით, რადგან ამგვარად ხერხდება ქმედითი წინააღმდეგობის გაწევა სოციალური გამორიცხვის მიმართ. ეს შემოთავაზება ეფუძნება წარმოდგენას იმის თაობაზე, რომ უმუშევრობა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიზეზია სიღატაკისა და ამიტომ დასაქმება საუკეთესო გარანტია იქნება სოციალური გამორიცხვის თავიდან ასაცილებლად.<sup>80</sup>

ცოდნისა და გამოცდილების ურთიერთგაზიარების პროცესის ხელშეწყობა ხდება ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ, როგორცაა: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) და ევროკავშირი. OECD-ის რეკომენდაციების საპირისპიროდ, რომელთა მიხედვითაც შრომითი ბაზრის პოლიტიკა ევროკავშირში აქტიური უნდა იყოს, სოციალური დაცვის სისტემების მხრივ ნაკლებად ერთიანი და ჩამოყალიბებული დასკვნები მოიპოვება, რამდენადაც ამგვარი სისტემები ცალკეულ ქვეყნებში დიდ

\* ალიმენტირება – არის ჩვეულებრივ ბიუროკრატიაზე დაფუძნებული პრინციპი იმის შესახებ, რომ დასაქმებულმა მის მიერ გაწეული სამუშაოსთვის უნდა მიიღოს შესაბამისი საარსებო საშუალება, ნაცვლად კომპენსაციისა.

<sup>80</sup> Förster, M. F., M. Mira d'Ercole, Marco Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Paper 22. Paris. 2005.

ჰეტეროგენულობას ამჟღავნებენ. ამასთან, ნაკლებად ხელმისაწვდომია საერთაშორისო დონეზე ჰარმონიზებული მონაცემები. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ არც ეროვნულ დონეზეა საქმე უკეთესად.

საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფა. დახმარების სისტემები, რომლებიც მოწოდებულნი არიან, გაჭირვებულთათვის არსებობის შენარჩუნება უზრუნველყოფს და სიღატაკე აღმოფხვრან, გადასახადებიდან დაფინანსებადი ტრანსფერების მიღებას უკავშირებენ დაბალი შემოსავლების დონეებს. ევროპული ქვეყნების უმრავლესობაში ტრანსფერები შემდეგი ფორმებით გაიცემა: უმუშევრობისა და სოციალური დახმარებები, დოტაციები ბინის დასაქირავებლად და ოჯახების შემწეობები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ დადგენილ საარსებო მინიმუმს. საჭიროებაზე ორიენტირებული მინიმალური უზრუნველყოფა, რაც ოფიციალურად დადგენილ საარსებო მინიმუმზეა გათვლილი, გულისხმობს, რომ დაბალი შემოსავლები და სხვა ტრანსფერები დადგენილი მინიმუმის ქვემოთ აუცილებლად უნდა ამოვიდეს ამ მინიმუმის დონეზე. ამით ფაქტიურად გარანტირებული იქნება, რომ დასაქმებული პირები, რომლებიც საარსებო მინიმუმზე ნაკლებ ხელფასებს იღებენ, საარსებო მინიმუმის დონემდე მაინც იქნებიან აყვანილნი.

მინიმალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები, როგორც წესი, ეფუძნება გაჭირვებულთა მდგომარეობის შემოწმებას და ფინანსდება გადასახადებიდან. ეს შემოწმება გულისხმობს იმას, რომ საოჯახო მეურნეობის შემოსავალი მოწმდება, არის თუ არა საარსებო მინიმუმის ზღვარზე ქვემოთ. დახმარების ოდენობა იზომება იმდაგვარად, რომ მან ამოავსოს არსებული ჩამორჩენა საარსებო მინიმუმიდან. ამასთან, დახმარების გაწევა არა მარტო საკუთრივ შემოსავალზეა დამოკიდებული, არამედ ქონებრივ მდგომარეობაზეც. ანუ ქონებამ შესაძლოა სხვადასხვა ზომით შეცვალოს საოჯახო მეურნეობის შემოსავლის დონე და, აქედან გამომდინარე, – დახმარების ოდენობაც.

საჭიროების შემოწმებაზე დაფუძნებული მინიმალური უზრუნველყოფის ღონისძიებანი, როგორც წესი, ორიენტირებულია სწორედ გაჭირვებულებზე, რაც სხვა სიტყვებით, ნიშნავს სოციალურ-ეკონომიკური საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფას და სათანადო თანხის გადახდით ხორციელდება. ამგვარი

თანხების გაანგარიშება ხდება საოჯახო მეურნეობის ცალკეულ წევრთათვის, ასაკზე დამოკიდებული წესის მიხედვით და მოიცავს საკვებს, ჩასაცმელს, ავეჯს, ბინის ხარჯებს და სხვა მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, ასევე უფასო სამედიცინო დახმარებას. აქვე გაითვალისწინება მრავალშვილიანი ოჯახების დახმარებაც.

სოციალური საარსებო მინიმუმის სიდიდე, ჩვეულებრივ, ნაკარნახევია განსაზღვრული სასაქონლო კალათით (მაგალითად, შვედეთში), დაბალშემოსავლიანთა კატეგორიისთვის დამახასიათებელი სამომხმარებლო ხარჯებით (მაგალითად, გერმანიაში), ხელფასების ზოგადი დინამიკით (მაგალითად, დანიაში), ან მინიმალური ხელფასით (მაგალითად, ჰოლანდიაში). ამასთან, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთსა და შვედეთში ეს დახმარებები გადასახადებისგან თავისუფალია, ხოლო დანიაში და ჰოლანდიაში – მასზე დამოკიდებული. დახმარების სიდიდეს, როგორც წესი, განსაზღვრავს ნაციონალური ხელისუფლება ისე, რომ ადგილობრივ უწყებებს არ ჰქონდეთ მოქმედებათა თავისუფლება თვითნებური ცვლილებების შეტანისათვის. ჰოლანდიასა და აშშ-ში მოქმედებს ცენტრალიზებული წესით დადგენილი საორიენტაციო ნორმები, რომელთა რეგულირება დასაშვებია ინდივიდუალური თუ რეგიონული პრინციპით. ასე მაგალითად, ჰოლანდიაში კომუნებს აქვთ უფლება, ცალკეულ პირებს 20%-მდე დანამატი გადაუხადონ. აგრეთვე შვედეთში მოქმედ კომუნებს შეუძლიათ სოციალურ დახმარებათა ნაწილობრივ დეცენტრალიზებული წესით განსაზღვრა; ეს ეხება, მაგალითად, ე.წ. «სოციალური დახმარების ნორმას», რაც მოიცავს საკვებსა და ტანსაცმელზე გაწეულ ხარჯებს<sup>81</sup>.

საჭიროებების შემოწმებაზე ორიენტირებულ სისტემაში დახმარების გაწევა გრძელდება იმდენ ხანს, ვიდრე დახმარების აუცილებლობა არ იქნება აღმოფხვრილი; ე.ი. ის ფაქტიურად უვადოა. ამგვარ სოციალურ პოლიტიკაში პრინციპულად არაფერი შეცვლილა ევროპის შესადარ ქვეყნებში 1990-იანი წლებიდან. ამის საპირისპიროდ, აშშ-ში არ არსებობს საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფაზე მომართული ერთიანი სისტემა ევროპული გაგებით. იქ

<sup>81</sup> Fuchs Tatjana. Alternativen zum Neoliberalismus: Reichtum neu verteilen, gute Arbeit schaffen, solidarische soziale Sicherung. ISW. München. 2006. S. 122-125.



დახმარებები მკვეთრად ორიენტირებულია მიზნობრივ ჯგუფებზე. მაგალითად, ღონისძიება TANF (Temporary Assistance for Needy Families), ანუ დროებითი დახმარება გაჭირვებული ოჯახებისთვის, მიზნად ისახავს მხოლოდ ბავშვიანი ოჯახებისა და მარტოხელა მშობლების დახმარებას. ამასთან, ეს დახმარებები მთელი ცხოვრების მანძილზე მხოლოდ 5 წლის ვადაზეა გათვლილი. მარტოხელების, ან უშვილო წყვილებისთვის არსებობს მხოლოდ ცალკეული სახის დახმარებები, როგორცაა: კვების ტალონები, შეზღუდული სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობა (ე.წ. Medicaid). ყველა ამგვარი სახის დახმარება ექვემდებარება შემოწმებას მათ საჭიროებაზე<sup>82</sup>.

მინიმალური უზრუნველყოფის სისტემათა შედარება. ყოველთვის მინიმალური დახმარებების შედარება (მაგალითები დადგენილი განაკვეთებით, საცხოვრებელი ხარჯებისა და საოჯახო დახმარებების ჩათვლით, სხვა შემოსავლების არმქონე პირებისთვის, 1.1.2006-ის მდგომარეობით; მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის გათვალისწინების გარეშე) გვიჩვენებს (ცხრილი 2.3.), რომ დახმარებათა სიდიდე მეზობელ ქვეყნებში არსებითად არ განსხვავდება გერმანული ALG II\*-ის განაკვეთებისგან. მხოლოდ დანიასა და დიდ ბრიტანეთშია ისინი ყველა ტიპის საოჯახო მეურნეობისთვის უფრო მაღალი, ხოლო შვედეთში – აშკარად უფრო დაბალი.

მინიმალური უზრუნველყოფის ძირითადი ღონისძიებები რეალურად აღმოფხვრიან თუ არა სიღატაკეს, დამოკიდებულია უპირველესად იმაზე, თუ როგორ განვმარტავთ თვითონ სიღატაკეს. ევროკავშირის დონეზე არსებობს შეთანხმება, რომ სიღატაკის ზღვრად ჩაითვალოს ნაციონალურ დონეზე დახმარების ადრესატი საოჯახო მეურნეობის საშუალო ნეტო-შემოსავლის მედიანის 60%. შემოსავლის მიხედვით შედარებითი სიღატაკე განსაზღვრულია 50%-ით, ხოლო საშემოსავლო მედიანის მიხედვით – 40%-ით. ამასთან, საოჯახო მეურნეობის შემოსავლის შეფასება ხდება ექვივალენტურობის შკალით, რომელიც

<sup>82</sup> Polanyi K. The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt. 2006. S. 55-56.

\* ALG II (Arbeitslosengeld II) – უმუშევართა დახმარება (II წესი მიღებულია 1.01.2005წ.). იგი განსხვავდება ALG I-ისგან იმით, რომ ადგილი აღარ აქვს სადაზღვევო გადარიცხვას, არამედ გადასახადებით დაფინანსებულ სოციალურ ზრუნველყოფას.

საჭიროებათა ნაზრდს ოჯახის სხვადასხვა წევრების მეშვეობით აფასებს (ე.წ. ახალი OECD-შკალა).

მინიმალური უზრუნველყოფის სისტემათა შედარება<sup>83</sup>

	მარტოხელა	მარტოხელა 1 ბავშვით	წვილი 2 ბავშვით
გერმანია (ALG II)	676	1107	1597
დანია*	704	1230	2000
დიდი ბრიტანეთი	704	1124	1690
ჰოლანდია**	517	800	1142
შვედეთი	364	582	1 084
აშშ***			
TANF 2002 ნიშუშისთვის:	-----	679 აშშ \$ 201 აშშ \$	
– კალიფორნია			
– ტეხასი			
<i>Food Stamps</i> – კვების ტალონები	96€ მარტოხელებისთვის 177€ 2 პერსონისთვის		

მინიმალური უზრუნველყოფის ძირითადი ღონისძიებები რეალურად აღმოფხვრიან თუ არა სიღატაკეს, დამოკიდებულია უპირველესად იმაზე, თუ როგორ განვმარტავთ თვითონ სიღატაკეს. ევროკავშირის დონეზე არსებობს შეთანხმება, რომ სიღატაკის ზღვრად ჩაითვალოს ნაციონალურ დონეზე დახმარების ადრესატი საოჯახო მეურნეობის საშუალო ნეტო-შემოსავლის მედიანის 60%. შემოსავლის მიხედვით შედარებითი სიღატაკე განსაზღვრულია 50%-ით, ხოლო საშემოსავლო მედიანის მიხედვით – 40%-ით. ამასთან, საოჯახო მეურნეობის შემოსავლის შეფასება ხდება ექვივალენტურობის შკალით, რომელიც საჭიროებათა ნაზრდს ოჯახის სხვადასხვა წევრების მეშვეობით აფასებს (ე.წ. ახალი OECD-შკალა).

<sup>83</sup> Eurostat. Bevölkerung und soziale Bedingungen. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

\* დანია (Kontrahaelp): ნეტო-თანხები 40%-იანი ფიქტიური განაკვეთებისთვის; დანიაში გადასახადებს იხდიან აგრეთვე სოციალური დახმარების მიმღებნიც. მაქსიმალური თანხა მარტოხელებისა და დაოჯახებული წყვილებისთვის 11625 DKK-ს (ბრუტო). გადასახადისგან თავისუფალი მინიმუმი დანიაში შეადგენს მარტოხელა პირთათვის განკუთვნილი სოციალური დახმარების 1/3-ს. ამის ზემოთ შემოსავალი 3 საფეხურად იბეგრება 38,8%-დან 53,8%-ის ფარგლებში.

\*\* ჰოლანდია (WWB): ნეტო-სტანდარტული განაკვეთი; საკრებულოებს შეუძლიათ მინიმალური ხელფასის ზემოთ 20%-მდე დანამატის გაცემა; მარტოხელებისთვის მაქსიმუმ 228 €-მდე.

\*\*\* აშშ-ში არსებობს მინიმალური უზრუნველყოფის სისტემა, გათვლილი ოჯახების დახმარებაზე (TANF) და მისი შემავსებელი *Food Stamps*, იგივე ეროვნული დახმარების პროგრამა საკვებით.

თუმცა, SGB II-სა და SGB XII\*\*\*\*-ში (სოციალური დახმარება) დაფიქსირებული სოციო-კულტურული საარსებო მინიმუმი გამომდინარეობს არა ამგვარად განსაზღვრული სიღატაკის ზღვრიდან, არამედ ინდივიდუალური ზღვრული მნიშვნელობის მიდგომიდან. სოციალური დახმარება და ALG II ნორმალური საბინაო ხარჯების პირობებში უზრუნველყოფენ ისეთ შემოსავალს, რომელიც საშუალო შემოსავლის დაახლოებით 54%-ის დონეზეა, ე.ი. 60%-იანი სიღატაკის ზღვრის ოდნავ ქვემოთ არის. თუმცა ზღვრული მნიშვნელობის გამოთვლა ოჯახთა სხვადასხვა ტიპებისათვის გვიჩვენებს, რომ საზოგადოდ, ოჯახისთვის კანონით დადგენილ საჭიროებათა საზღვრები არ არის ემპირიულად მიღებულ სიღატაკის ზღვარზე (OECD-შკალით) ქვემოთ. მარტოხელა მშობლების შემთხვევაში, კანონით დაგენილი საზღვარი უფრო მაღალიცაა. ევროპულ საოჯახო მეურნეობათა გამოკითხვის შედეგები გვიჩვენებს<sup>84</sup>, რომ სიღატაკის საზღვრებს ქვემოთ მყოფი წილობრივი მაჩვენებლები შესადარებელ ევროპულ ქვეყნებში საკმაოდ ახლოსაა ერთმანეთთან. მოსახლეობის საერთო რიცხვის მიმართ წილის და სოციალური ტრანსფერების მიხედვით გაზომილი ამგვარი მონაცემები 2005 წელს ჰოლანდიაში 10%-ს შეადგენდა, რაც ყველაზე დაბალი მონაცემი იყო. დანიასა და შვედეთში იგი 12% იყო, გერმანიაში – 13%. ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ჰქონდა დიდ ბრიტანეთს (19%). სიღატაკის რისკის შედარებითი შემცირება სოციალური ღონისძიებების გზით შეინიშნებოდა შვედეთში; მას ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ჰქონდა – 58,6%; შემდეგ მოდის დანია 57,1%-ით, ჰოლანდია (52,4%), გერმანია (50%) და დიდი ბრიტანეთი 36,4%-ით<sup>85</sup>.

შემოსავლების მხრივ სიღატაკის რისკი გერმანიაში EU-Silc<sup>86</sup>-ის მონაცემებით 12%-დან 13%-მდე გაიზარდა 2004 წლიდან 2005 წლამდე. ეს შეიძლება აიხსნას, სხვათაშორის ადრინდელთან შედარებით ნაკლები უმუშევრობის დახმარებებით ALG II-ის ჩარჩოებში.

---

\*\*\*\* SGB XII (Sozialgesetzbuch XII) – გერმანიის ეკონომიკისა და შრომის ფედერალური სამინისტროს სოციალურ კანონთა XII კრებული.

<sup>84</sup> Destatis (Statistisches Bundesamt Deutschland). გერმანიის სტატისტიკური უწყება. [www.destatis.de](http://www.destatis.de) 2008.

<sup>85</sup> Gesellschaft auf einen Blick: OECD-Sozialindikatoren 2006. OECD Publishing. 2007.

<sup>86</sup> EU-Silc (Statistik Austria) – ავსტრიის სტატისტიკური უწყება. [http://www.statistik.at/web\\_de/fragebogen/private\\_haushalte/eu\\_silc/index.html](http://www.statistik.at/web_de/fragebogen/private_haushalte/eu_silc/index.html)

უმუშევრობისა და სოციალური დახმარებების გაერთიანებამ, რაც სამუშაოს მაძიებელთა დახმარებას ისახავდა მიზნად, დაახლოებით 2 მლნ უმუშევრობის დახმარების მიმღები პირი გადაიყვანა სოციალური დახმარების მიმღებ პირთა კატეგორიაში.

რეინტეგრაცია შრომით ბაზარზე. იმისათვის, რომ დახმარების სისტემები შექმნილი იყოს არა მარტო სიღატაკესთან ბრძოლისათვის, არამედ დასაქმების ხელშეწყობისთვისაც, საჭიროა, დახმარების მიმღებისათვის ხელმისაწვდომი გახდეს დასაქმება, პროფესიონალური მომზადება და სამსახურში დაწინაურება.

აქტივიზაციაზე ორიენტირებული ძირითადი უზრუნველყოფის სისტემები გამოირჩევიან იმით, რომ უბრალოდ საგნებით მომარაგებაზე აგებული დახმარების ღონისძიებებისა, გათვალისწინებულია ასევე ღონისძიებები შრომის ბაზარში ჩართვის მიზნით, რათა დასაქმების ბარიერები იქნას ლიკვიდირებული. უმთავრესი პოლიტიკური ამოცანაა, დახმარების სისტემები ისე იყოს ფორმირებული, რომ შრომისუნარიან პირებს მხოლოდ ხანმოკლე დროით ესაჭიროებოდეთ დახმარება.

თუმცა, მეორე მხრივ, რაიმე სამუშაოს მიღება «ღირებული» უნდა იყოს. მატერიალური არსებობის უზრუნველყოფისა და შრომის ბაზარზე ინტეგრაციის მიზნის ერთდროულად დასახვა, როგორც წესი, მიზნების კონფლიქტს იწვევს. განსაკუთრებით მცირეა შრომის სტიმულები, მინიმუმ ფინანსური კუთხით მაინც, მცირე კვალიფიკაციის მქონე დასახმარებელი პირებისათვის. ხშირად ტრანსფერული დახმარების მთლიანი სიდიდე შეესატყვისება უმუშევართათვის ძნელად მისაღწევ საბაზრო ხელფასის დონეს. ამიტომ სატრანსფერო სისტემაში დარჩენა შესაძლოა სრულიად რაციონალური იყოს. ეს შეეხება განსაკუთრებით დიდ საოჯახო მეურნეობებს, რომლის თითოეული წევრი ინდივიდუალური დახმარების მიღებას შეძლებს.

როცა შრომის გამომუშავებული შემოსავალი საკმარისად არ სჭარბობს სოციალური დახმარების სიდიდეს, ე.ი. თუ ხელფასის განაკვეთი შედარებით დაბალია, ცხადია, დასახმარებლად ინდივიდებს ნაკლებად გაუჩნდებათ ამ პირობებში მუშაობის სურვილი.

ძირითადი, ან მინიმალური უზრუნველყოფის ღონისძიებების შემთხვევაში, განსაკუთრებით მაშინ შეიძლება ამგვარი «სოციალური დახმარების ხაფანგში» აღმოჩენა, როცა ხელფასის ღონეთა სხვაობა მიღწევად ნეტო-საბაზრო ხელფასსა და სოციო-კულტურულ საარსებო მინიმუმს შორის საკმაოდ მცირეა. ამიტომ ურჩევს, მაგალითად, ევროპის საბჭო ყველა წევრ ქვეყანას, რომ სათანადო სტიმულებით შრომა უფრო მიმზიდველი გახადონ სოციალურ დახმარებებთან შედარებით. როდესაც საკუთარ შემოსავალს მინიმალურ უზრუნველყოფათა რანგში განვიხილავთ, ყურადღება უნდა მივაქციოთ, რომ გამომუშავებული შემოსავლის ზრდისას დახმარებათა გაწევა მეორდება. ამიტომ ევროპული ქვეყნები დახმარების მიმღებ მომუშავე პირებს გადასცემენ თავისუფალ სახსრებს, რათა შრომის სტიმული გაიზარდოს. შრომითი სტიმულების გასაზომ მასშტაბად საერთაშორისო პრაქტიკაში გამოიყენება დამატებით გამომუშავებული შემოსავლის ზღვრული დატვირთვა, «ეფექტიანი ზღვრული გადასახადის განაკვეთი» (Marginal Tax Rate METR). იგი გვიჩვენებს, ხელფასის ნაზრდის რამდენი პროცენტი «მიემართება» შემოსავლის შესაბამის პოზიციაზე და გვამჩნევს ინფორმაციას იმის თაობაზე, საკმარისად დიდია თუ არა შრომის სტიმულები, როდესაც სამუშაოს მიღების შემდეგ ან სამუშაო დროის გახანგრძლივებისას, განკარგვადი შემოსავალი მხოლოდ ოდნავ მაღალია უწინდელთან შედარებით. რაც უფრო მცირეა METR სამუშაოს მიღების მომენტში, მით უფრო დიდია შანსი, სოციალური დახმარებისა და სილატაკის ხაფანგიდან თავის დაღწევისა.

გადასახადთა ზღვრული განაკვეთების შედარება სოციალური დახმარების კატეგორიიდან დასაქმებულთა შორის, გვიჩვენებს, რომ გადასახადთა ზღვრული განაკვეთები მხოლოდ აშშ-შია (ქვეყანაში სადაც ნაკლებად განვითარებული მინიმალური დაცვის სისტემაა) აშკარად უფორ დაბალი, ვიდრე ევროპის ქვეყნებში<sup>87</sup>.

ამგვარად, ყველაზე დიდი პრობლემა სოციალური დაცვის სისტემათა ფორმირების მხრივ, ნებისმიერი ქვეყნისთვის მდგომარეობს იმაში, რომ ასეთი მიზნების კონფლიქტი გადაჭრან.

<sup>87</sup> Sozialpolitische Informationen.Daten/Fakten/ Hintergründe. 2. Halbjahr 2003. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V.Bundesverwaltung. Hamburg. 2003. S.5.

იმ დროს, როცა ეფექტიანი ზღვრული საგადასახადო განაკვეთები დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობისათვის ყველა ევროპულ ქვეყანაში მაღალია, დიდ ბრიტანეთში ბავშვიანი ოჯახებისათვის METR მცირდება. დანიაში, გერმანიასა და ჰოლანდიაში ზღვრული საგადასახადო განაკვეთები 80%-ს აღემატებოდა 2003 წელს, მათ შორის მარტოხელა მშობლებისათვისაც. შედარება ცალკეული კომპონენტების ეფექტებისა გადასახადების ზღვრულ განაკვეთებთან, როდესაც დახმარების მიღება იცვლება დასაქმებით, გვიჩვენებს, რომ ზღვრული დატვირთვები, პირველ რიგში, მინიმალური უზრუნველყოფისათვის, ბინის ფულისა და საოჯახო დახმარებებისათვის, მზარდი შემოსავლების დროს ტრანსფერთა ჩამოკლებით წარმოიქმნება და ნაკლებად – გადასახადებისა და სოციალური ანარიცხების გზით. SGB II რეფორმის მიხედვით, გერმანიაში აღარ არსებობს 100%-იანი ზღვრული დაბეგვრა, რომელიც ადრე არსებობდა როგორც სოციალურ დახმარებათა სისტემაში შემავალი გარკვეული შემთხვევებისთვის. თუმცა მიუხედავად დიდი მცდელობებისა, არ მოხერხდა «უმოქმედობის ხაფანგის» სრულად დაძლევა. 2007 წლის დეკემბერში BA სტატისტიკის<sup>88</sup> თანახმად, დასაქმებულთა 54% წარმოადგენდა «მინი-მომსახურეს», რომელიც დახმარებას საჭიროებდა. ამგვარი შემთხვევების დიდი რაოდენობა მიუთითებდა შემდგომი მოქმედებების აუცილებლობაზე.

შედარებითი ანალიზი, რომელიც, ქვეყნებს შორის შედარების მიზნით, დაბალი ხელფასების არეალში სტიმულებს იკვლევს, მიდის ნაკლებად სენსაციურ შედეგამდე, რომ ევროპის ვერც ერთ ქვეყანაში არსებობის უზრუნველყოფისაკენ მიმართულმა დახმარების პროგრამებმა ვერ შეძლო შეექმნა მკაფიო ფულადი სტიმულები შემოსავლების ყველა დონეზე.

აშშ-სთან შედარება ნათელს ხდის, რომ სათანადო ნორმატიული საფუძვლების გარეშე შეუძლებელია განვითარების პერსპექტივების დასახვა. გადამწყვეტი საკითხი მდგომარეობს იმაში, თუ როგორ შეიძლება ამაღლდეს შრომითი სტიმულები ისე, რომ არ მოხდეს ძირითადი უზრუნველყოფის დონის

<sup>88</sup> Statistisches Bundesamt Deutschland <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/>

დაწევა. ეს კითხვა ჯერ კიდევ ღიად რჩება ყველა ევროპულ ქვეყანაში და ძალიან აქტუალურია.

### 2.3. ევროკავშირის სოციალური ინდიკატორები

სოციალური ინდიკატორების კვლევა სათავეს 60-იანი წლების ევროპიდან იღებს. სწორედ ამ დროიდან დამკვიდრდა იგი ემპირიული სოციალური კვლევების დამოუკიდებელ სფეროდ. სოციალურ ინდიკატორთა კვლევის მიზანი საერთოდ მდგომარეობს იმაში, რომ შინაარსობრივი და მეთოდოლოგიური წვლილი შეიტანოს კეთილდღეობის განვითარების ანალიზისა და სოციალური ცვლილებების ტენდენციათა საინფორმაციო საფუძვლების შექმნაში. აღნიშნული კვლევის სფეროს წარმოადგენს როგორც ცალკეული სუბიექტური და ობიექტური ინდიკატორების, ასევე ინდიკატორთა სისტემებისა და ინდექსების განვითარების შესწავლა.

2001 წლის მარტში, სტოკჰოლმში, სახელმწიფოთა და მთავრობათა მეთაურების მოწოდებით, ევროპის საბჭომ მუშაობა დაიწყო ევროკავშირის სოციალურ ინდიკატორთა ერთიანი სისტემის შესაქმნელად. ამ ინდიკატორებს ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის ევროპის საბჭოს მიერ «ლისაბონის სტრატეგიაში» ჩადებული მიზნების მიღწევის შემოწმების საშუალება უნდა მიეცა. ეს მიზნებია: 2010 წლამდე შესამჩნევი წინსვლა სიღარიბის დამლევის საქმეში, ევროპის ფარგლებში სიღარიბის წარმოშობის მიზეზთა უკეთ შესწავლა და ქვეყნებს შორის გამოცდილების გაზიარება სოციალური მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად<sup>89</sup>.

ინდიკატორების შერჩევისას *ევროკავშირის სოციალური დაცვის კომიტეტმა* (The Social Protection Committee) გაითვალისწინა ყველა მნიშვნელოვანი სფერო და ასევე – მათი ურთიერთშედარებისას გამოვლენილი ნაციონალური განსხვავებები. მათთვის უაღრესად მნიშვნელოვანი იყო, რომ ევროკავშირის ინდიკატორების ერთიან სისტემას, როგორც ევროპის სოციალური საკითხების გამაწონასწორებელ გამოხატულებას, საყოველთაო მხარდაჭერა მოეპოვებინა.

<sup>89</sup> EUROPA - Das Portal der Europäischen Union. [http://europa.eu/index\\_de.htm](http://europa.eu/index_de.htm)



ინდიკატორების შემოთავაზებულ პაკეტში სოციალური დაცვის კომიტეტი შეთანხმდა იმის თაობაზე, რომ უფრო ძლიერი დატვირთვა მიეცათ ინდიკატორებისათვის და სოციალური სიტუაციების აღსაწერად მისი ფართო გამოყენების პრაქტიკა დაენერგათ. ამასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბდა შემდეგი მეთოდოლოგიური პრინციპები<sup>90</sup>:

- ინდიკატორი უნდა აღწერდეს პრობლემის არსს და ნათელი და მისაღები ნორმატიული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლეოდეს;
- ინდიკატორი უნდა იყოს სანდო და სტატისტიკურად დამტკიცებული;
- ინდიკატორი უნდა რეაგირებდეს პოლიტიკურ ინტერვენციებზე, მაგრამ არ უნდა ექვემდებარებოდეს მანიპულაციებს;
- ინდიკატორის გაზომვა უნდა ხდებოდეს ყველა წევრ ქვეყანაში ურთიერთშეადარებადი მეთოდით, და ასევე მსოფლიოში მიღებულ ნორმებს უნდა აკმაყოფილებდეს;
- ინდიკატორი უნდა იყოს თანამედროვე და იძლეოდეს კორექციის საშუალებას;
- ინდიკატორის გაზომვა ზედმეტ ტვირთად არ უნდა დააწვეს წევრ ქვეყნებს, მათ საწარმოებს ან მოქალაქეებს;
- ინდიკატორების ერთიანი პაკეტი უნდა აწონასწორებდეს განსხვავებულ შეხედულებებს;
- ინდიკატორები ერთმანეთთან შესაბამისობაში უნდა იყოს მოყვანილი, ყველა ინდიკატორს თავისი ადგილი და წონა უნდა ჰქონდეს საერთო პაკეტში;
- ინდიკატორების ერთიანი პაკეტი ევროკავშირის მოქალაქეებისთვის შეძლებისდაგვარად გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს.

დღესდღეობით დაახლოებით 400 ინდიკატორი და 3000-მდე დროითი მწკრივი არსებობს, რომლებიც სოციალურ სისტემას მოიცავს და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების ცვლილებებისა და საზოგადოების მაკროსტრუქტურის შეცვლის ემპირიულ სურათს ქმნის. ინდიკატორთა სისტემა, როგორც სისტემური და

<sup>90</sup> Wachsende soziale Ungleichheit in Europa. Informationsdienst Soziale Indikatoren. ISI 39. Ausgabe 39. Januar 2008. S. 7-8.

თეორიული, ასევე საზოგადოებრივ-პოლიტიკურად დასაბუთებული არჩევანი, საერთო კეთილდღეობის პირველი რიგის საზომად ითვლება. კეთილდღეობის ცნების ქვეშ იგულისხმება გარკვეული ობიექტური ცხოვრების პირობებით შექმნილი «ინდივიდუალური კეთილდღეობა», დაფუძნებული მოქალაქეთა სუბიექტურ შეფასებებზე.

ევროკავშირის სოციალურ ინდიკატორთა არსებულ სისტემაში, ინდიკატორთა უმეტესობა ზომავს ხარისხს, რომლის მიღწევაც ხდება შესაბამის პოლიტიკურ და ცხოვრებისეულ სფეროებში, საზოგადოების საერთო კეთილდღეობისკენ მიმართული ღირებულებებისა და მიზნების განხორციელებისას. სოციალურ ინდიკატორთა სისტემა არ აცხადებს პრეტენზიას რელევანტური საერთო კეთილდღეობის სრულყოფილ ასახვაზე, თუმცა ხდება დაშვება, რომ არჩეულ სფეროებს ინდივიდუალური კეთილდღეობისთვის ცენტრალური (გადამწყვეტი) მნიშვნელობა აქვთ, საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე; ამგვარად კონსტრუირებული ინდიკატორები ემსახურება საერთო კეთილდღეობის უფრო კონკრეტული და რეპრეზენტატიული მიზნების მიღწევას, რომელთა ირგვლივაც საზოგადოებასა და პოლიტიკოსებს შორის კონსენსუსია მიღწეული. ამიტომაც გვთავაზობს ინდიკატორების სისტემა მონაცემთა ბაზას, რომელიც «არის—უნდა იყოს» შედარების (ანუ პოზიტიური და ნორმატიული ანალიზის) საფუძველზე ცხოვრების პირობებისა და მისი დროში ცვლილების შეფასების საშუალებას იძლევა, აგრეთვე აიოლებს განვითარების ტენდენციებზე დაკვირვებას, ანუ იმის დადგენას, სოციალურ პროგრესს ჰქონდა ადგილი თუ რეგრესს. სოციალური ინდიკატორების სისტემა, მაგალითად, გერმანიაში ეფუძნება 70-იან წლებში ჩამოყალიბებულ SPES-ინდიკატორთა სისტემას (Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland – გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სოციალურ-პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა და ინდიკატორთა სისტემა), რომელიც არა მარტო განახლებას და გაფართოებას ექვემდებარება, არამედ გამუდმებით განიცდის არსებული ასპექტების მოდიფიცირებასა და შემდგომ განვითარებას. ასეთ მნიშვნელოვან ცვლილებებს მიეკუთვნება სუბიექტური კეთილდღეობის კომპონენტების ჩართვა ცხოვრების ხარისხის აღქმაში.

სოციალური ინდიკატორების სიმრავლიდან გამომდინარე, მკვლევარები ცდილობენ ყველაზე მნიშვნელოვანი ინდიკატორების გამოყოფას და მათ დაჯგუფებას სხვადასხვა განზომილებების მიხედვით. თვით სოციალური დაცვის კომიტეტმაც მოახდინა მსგავსი დიფერენციაცია და ინდიკატორების 2 კატეგორია გამოყო; ეს არის *პირველადი და მეორადი ინდიკატორები*<sup>91</sup>.

*პირველადი ინდიკატორები*, რომლებიც შერჩეულია წამყვანი ინდიკატორების შეზღუდული რაოდენობიდან, მოიცავს ყველაზე მსხვილ სფეროებს, როგორც სოციალური გამორიცხვის უმნიშვნელოვანეს ელემენტებს.

*მეორადი ინდიკატორები* წამყვან ინდიკატორთა დამხმარე საშუალებაა და ისინი პრობლემის სხვა განზომილებებს წარმოაჩენენ.

*ორივე დონეზე განიხილება ერთობლივად შექმნილი და დეფინირებული ინდიკატორები, რომელთაც მომდევნო რაუნდში, ანუ სოციალურ კონვერგენციაზე გათვლილი ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებისას, იყენებენ ევროკავშირის წევრი ქვეყნები.*

*მესამე დონეზე* შესაძლებელია ისეთი ინდიკატორების განხილვა, რომელთაც თავად წევრი ქვეყნები შეიმუშავებენ, როგორც სოციალური შეერთების მიღწევის ხელშემწყობ საშუალებას. ამ ინდიკატორებს ისინი არ ათანხმებენ ევროკავშირის დონეზე.

ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპების საფუძველზე, *ევროკავშირის სოციალური დაცვის კომიტეტმა*, სოციალური გამორიცხვის აღსაწერად შემდეგი ინდიკატორები შეარჩია:

**პირველადი ინდიკატორები:**

1. ყველაზე დაბალი საშემოსავლო ქვოტა (კოეფიციენტი) ტრანსფერული გადარიცხვების შემდეგ (შემოსავლის საშუალო მაჩვენებლის 60% (მედიანა), რომლის განაწილებაც მოხდა სქესის, ასაკის, არსებული საქმიანი სტატუსის შესაბამისად);
2. შემოსავლების განაწილება (საშემოსავლო კვინტილი);
3. ხანგრძლივად დაბალი შემოსავალი;

<sup>91</sup> Europäische Kommission. Ausschuß für Sozialschutz.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/social\\_protection\\_committee\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_committee_de.htm)

4. დაბალი შემოსავლის წყვეტის მედიანის კოეფიციენტი;
5. რეგიონული ერთიანობა;
6. ხანგრძლივი უმუშევრობის დონე (კოეფიციენტი);
7. უმუშევართა ოჯახებში მცხოვრები ადამიანები;
8. პროფესიონალური მომზადებისა და გადამზადების გარეშე დარჩენილი პირები;
9. სიცოცხლის ხანგრძლივობის მოლოდინი დაბადებისას;
10. საკუთარი ჯანმრთელობის მდგომარეობის აღქმა.

**მეორადი ინდიკატორები:**

11. დაბალი საშემოსავლო კოეფიციენტის გაბნევა საშემოსავლო მედიანის ზღვრული 60%-იანი მაჩვენებლის ირგვლივ;
12. დროში სანქცირებული დაბალი საშემოსავლო კოეფიციენტი;
13. დაბალი საშემოსავლო კოეფიციენტი სოციალურ ტრანსფერებამდე;
14. შემოსავლების განაწილება (ჯინის კოეფიციენტი);
15. ხანგრძლივად დაბალი შემოსავალი (გამოთვლილი საშემოსავლო მედიანის 50%-იანი მაჩვენებლისთვის);
16. ხანგრძლივი უმუშევრობის დონე (კოეფიციენტი);
17. ძალიან ხანგრძლივი უმუშევრობა;
18. განათლების დაბალი დონის მქონე ადამიანები.

მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ კიდევ 2001 წელს შეიმუშავა ევროკავშირის სოციალური დაცვის კომიტეტმა ინდიკატორთა ერთიანი სისტემა, ჩვენს მიერ განხილული ინდიკატორების გარკვეული ნაწილი დღემდე არ არის ადაპტირებული ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში, ამიტომაც ზოგიერთი მონაცემის ურთიერთშედარების საშუალება ხშირად ფაქტობრივად არ არსებობს. მეორე მხრივ კი, ეროვნულ სოციალურ სისტემებში არსებობს ისეთი ინდიკატორები, რომლებიც ერთიან ევროპულ სისტემაში ვერ მოხვდნენ, და ამის გამო არც ჩვენ ჩავთვალეთ საჭიროდ მათზე ყურადღების შეჩერება. აქედან გამომდინარე, ჩვენი ანალიზის ობიექტს წარმოადგენს ისეთი სოციალური ინდიკატორები, რომლებიც შესაძლოა ცოტა დანაწევრებული ან, პირიქით, უფრო გაფართოებული სახით, გვხვდება

ევროკავშირის სოციალური კომიტეტის პირველად ან მეორად ინდიკატორთა ერთიან სისტემაში.

აღნიშნული ინდიკატორების დაჯგუფება ლოგიკურ კატეგორიებად, ჩვენი აზრით, კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, უფრო გამართლებული იქნება. ამგვარი კლასიფიკაცია ჰომოგენური ინდიკატორების ერთ ჩარჩოში მოქცევის საშუალებას მოგვცემს, რაც ჰეტეროგენული ინდიკატორების ჯგუფებთან შედარებას უფრო გაამარტივებს. ამ მიზნით შეიძლება გამოიყოს შემდეგი კატეგორიები ანუ განზომილებები:

1. შემოსავლების განაწილება და სოციალური რისკებისგან დაცვა;
2. სამუშაო ძალის ბაზარზე ჩართვა;
3. სასწავლო და საგანმანათლებლო შანსები;
4. სქესთა გათანაბრება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (OECD) და ევროკავშირის სტატისტიკური უწყებების<sup>92</sup> მასალებზე დაყრდნობით, ჩვენ გამოვყავით და კატეგორიების მიხედვით გავანალიზეთ ყველაზე მნიშვნელოვანი სოციალური ინდიკატორები. მომდევნო ეტაპზე, ცალკეულ ინდიკატორთა შესახებ ევროკავშირის ცალკეულ ქვეყნებში არსებული სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე, მოვახდინეთ მათი შესაბამისი მახასიათებლების დადგენა და განთავსება რეიტინგული სისტემის მიხედვით.

ყველა ეს განთავსება განხორციელდა რიგობით შკალაზე 1-დან (საუკეთესო შეფასება) 25-მდე. ის ქვეყნები, რომელთაც არ აღმოაჩნდათ ინდიკატორების განთავსებისთვის საჭირო მონაცემთა დიდი ნაწილი, არ დაექვემდებარნენ ანალიზს.

სოციალური მოდელების შესახებ მსჯელობისას კამათის მთავარ ობიექტს წარმოადგენს შემოსავლების განაწილება და სოციალური რისკებისგან დაცვა. აქ განხილული ინდიკატორების დიდი ნაწილი სწორედ ამ საკითხებს შეეხება და გვიჩვენებს როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მიერ შემოსავლების განაწილების სხვადასხვა ხარისხს, ასევე სოციალური რისკებისაგან დაცვის უნარსაც.

<sup>92</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL,http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_34637\\_39617987\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL,http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html)

ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური ინდიკატორების კვლევასთან დაკავშირებით, ჩვენს მიერ ჩატარებულმა ანალიზმა, სათანადო დასკვნების გაკეთების საშუალება მოგვცა. შევეცდებით, თანმიმდევრულად და დასაბუთებულად წარმოვაჩინოთ ჩვენი ანალიზის შედეგები. ამისათვის მივყვებით ზემოხსენებულ კატეგორიებს:

### 1) შემოსავლების განაწილება და სოციალური რისკებისგან დაცვა

როდესაც ცალკეულ ინდიკატორებს ვიხილავთ, ზოგჯერ ადგილების გამეორება ხდება, ხანდახან კი სრულიად განსხვავებულ სურათს ვიღებთ. შემოსავლების განაწილების ინდიკატორის განთავსების შედეგებს ნაჩვენებია *დანართი 3-ზე*. აქ ვხედავთ, რომ ძველ წევრ ქვეყნებს სლოვენია (1) შესამჩნევად გადაუსწრო. ჩეხეთის რესპუბლიკაც (3) ლიდერის პოზიციებს იკავებს. ისეთი ქვეყნები კი, რომლებიც შემოსავლების ყველაზე თანაბარი განაწილებით იყვნენ ცნობილი (ეგალიტარული სახელმწიფოები), კერძოდ, ფინეთი (4) და დანია (5) პირველ სამეულში ვეღარ მოხვდნენ. სიის ლიდერ სლოვენიაში ყველაზე მაღალშემოსავლიანი ნაწილის – მოსახლეობის 1/5-ის მთლიანი შემოსავალი (კვინტილი) 3,6-ჯერ მეტია ყველაზე დაბალშემოსავლიანი 1/5-ის მთლიან შემოსავალზე. 4,3-ის ტოლი განაწილების კვინტილით გერმანიამ მე-12 ადგილი დაიკავა. ბოლო ადგილებს იკავებენ საბერძნეთი (21) და პორტუგალია (22) ყველაზე მაღალი საშემოსავლო დისპარიტეტითა და 6,6-ისა და 7,4-ის ტოლი განაწილების კვინტილით.

სიღარიბის საფრთხის კოეფიციენტის ინდიკატორი (*დანართი 4*) გვიჩვენებს, რომ ჩეხეთი (1) და სლოვენია (2) აქაც პირველ ადგილებს ინაწილებენ. მათ მოჰყვება ლუქსემბურგი, რომელიც შემოსავლების განაწილების მაჩვენებლით მე-8 ადგილს იკავებდა. მომდევნო ადგილებს კვლავ ინარჩუნებენ ფინეთი (4) და დანია (5). ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებლის მიხედვით, სიღარიბის ზღვარზე მოსახლეობის 15 % იმყოფება. ყველაზე ცუდ მდგომარეობაში ამ მხრივ საბერძნეთი (20), სლოვაკეთი (21) და ირლანდია (22) არიან, ერთნაირი 21%-იანი მაჩვენებლით.

უმუშევართათვის ხელფასის ანაზღაურების ნორმას ასახავს *დანართი 5*, რომლის მიხედვითაც ლიდერობენ ჰოლანდია (1), დანია (2), ლუქსემბურგი (3) და

შვედეთი (4). ამ უკანასკნელ 3 ქვეყანას ადგილები პირობითად აქვთ განაწილებული, რადგანაც ხელფასის ანაზღაურების ნორმა ყველგან ერთნაირია – 77%. ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი – 62% – საკმაოდ დიდ კონტრასტს გვიჩვენებს დაწინაურებულ ქვეყნებთან შედარებით, რაც ძირითადად ახალი წევრი ქვეყნების დაბალი მაჩვენებლებით აიხსნება. ევროკავშირის სტატისტიკურმა უწყებამ ხელფასის ანაზღაურების ნორმა 2004 წელს გამოითვალა და ამისათვის წევრ ქვეყნებში უმუშევართათვის გაწეული სოციალური დახმარებებისა და სახელფასო ანაზღაურების შესახებ ბოლო 60 თვის მონაცემები გამოიყენა.

*დანართი 6* გვიჩვენებს უმუშევართა ოჯახებში მყოფი ბავშვების პროცენტულ წილს ევროკავშირის ქვეყნებში. რაც უფრო დიდია მაჩვენებელი, მით მეტია იმ ქვეყანაში ბავშვთა შორის სიღარიბისა და სოციალური გამორიცხვის საფრთხე. ყველაზე მეტი ასეთი ოჯახი, როგორც აღმოჩნდა, დიდ ბრიტანეთშია, სადაც 0-დან 17 წლამდე ასაკის ბავშვების 16,5% ცხოვრობს ისეთ ოჯახებში, რომლის არცერთი წევრი არ მუშაობს. ეს მაჩვენებელი ძალიან შორს არის ევროკავშირის საშუალო პროცენტული წილისგან (9,6%) და, მით უმეტეს, პირველ ადგილებზე მდგარი ქვეყნებისგან, როგორებიცაა: სლოვენია (2,7%-ით), ლუქსემბურგი (3,0%-ით) და კვიპროსი (3,5%-ით).

იმ დროს, როდესაც დანართი 6 ბავშვთა სოციალურ საფრთხეს აღწერს, მომდევნო *დანართი 7* იმავე პრობლემას შეეხება, ოღონდ მოსახლეობის უფრო ასაკიან ფენაზე ახდენს ფოკუსირებას, კერძოდ, – 65 წელს გადაცილებულ ადამიანებზე. აქ ლიდერის პოზიციებს იკავებს ჩეხეთის რესპუბლიკა, სადაც სიღარიბის საფრთხის წინაშე ადამიანთა ამ კატეგორიაში მხოლოდ 4% დგას. მას მოსდევს ასევე ახალი წევრი ქვეყანა – პოლონეთი 6%-იანი კოეფიციენტით, რომლის ასეთი დაწინაურება ძალიან გასაკვირია იმ ფონზე, როდესაც საერთო სიღარიბის დონის მაჩვენებელი მას საკმაოდ მაღალი – 17% – აქვს (იხ. დანართი 4). ამგვარი დისპარიტეტის უკან იმალება პენსიების მომსახურებაზე გაწეული ხარჯები, რომელიც პოლონეთის სოციალურ ბიუჯეტს განსაკუთრებით მძიმე ტვირთად აწევს.

*დანართი 8* წარმოგვიდგენს ისეთ ინდიკატორს, რომელიც ევროკავშირის ქვეყნების სოციალურ მდგომარეობაზე მხოლოდ არაპირდაპირი დასკვნების

გაკეთების საშუალებას გვაძლევს (იქიდან გამომდინარე, რომ ქვეყნის სოციალური განვითარება მრავალ სხვა ფაქტორზეა დამოკიდებული). აქ მოცემულია ცალკეული ქვეყნების სოციალურ დაცვაზე გაწეული საერთო ხარჯების პროცენტული წილი მშპ-სთან მიმართებაში. ამ შემთხვევაში პირველ ადგილებს შვედეთი (1), დანია (2) და საფრანგეთი (3) იყოფენ. დანიას და საფრანგეთს ერთნაირი მდგომარეობა აქვთ, ამიტომ მათი რანგირება პირობითია. მათ სულ ცოტათი, დაახლოებით 0,7%-ით ჩამორჩება გერმანია. სულ ბოლო ადგილებს კი ბალტიისპირეთის ქვეყნები იკავებენ.

## 2) სამუშაო ძალის ბაზარზე ჩართვა

სამუშაო ძალის ბაზარი წარმოადგენს ეკონომიკური და სოციალური მონაწილეობისთვის კონკურენციის ძირითად ასპარეზს. ამ განზომილებაში ნაციონალური სამუშაო ძალის ბაზრებზე არსებული სიტუაციის აღსაწერად გამოიყენება რამდენიმე კლასიკური ინდიკატორი.

*დანართებში 9 და 10* წარმოდგენილია დამოკიდებულება დასაქმების მაღალ დონესა და უმუშევრობის დაბალ დონეს შორის. დანია, ჰოლანდია, გაერთიანებული სამეფო და ავსტრია ორივე ცხრილში მოწინავე პოზიციებს იკავებენ. შვედეთმა და ფინეთმა ასეთი დამოკიდებულება ვერ გამოავლინეს; ამ ქვეყნებში დასაქმების მაღალ დონეს უმუშევრობის ასევე მაღალი დონე უპირისპირდება. ორივე სიის ბოლოში აღმოჩნდა პოლონეთი; დაახლოებით 1 მლნ პოლონელი უკვე ოფიციალურად მუშაობს დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში და ლეგალურად გამოიმუშავებს ფულს.

*დანართი 11* გამოხატავს სამუშაო ძალის ბაზრის რისკებს მოსახლეობის იმ ჯგუფებისთვის, რომელთაც განათლების შედარებით დაბალი დონე აქვთ. ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა: ლუქსემბურგი (1), ჰოლანდია (2), ირლანდია (3) და სხვები, რომელთაც უმუშევრობის ძალიან დაბალი მაჩვენებელი აქვთ, დღესდღეობით, როგორც ჩანს, უმნიშვნელო კვალიფიკაციის მქონე ადამიანებიც კი დასაქმებულნი არიან. ახალ წევრ ქვეყნებში კი, მაგალითად, ჩეხეთში (23), პოლონეთში (24), ან სლოვაკეთში (25), პირიქით, ზოგჯერ ძალიან მაღალკვალიფიციური მუშა-ხელიც კი ვერ შოულობს სამუშაოს. ოდნავ უკეთესი



მდგომარეობაა ამ მხრივ ბალტიისპირეთის 3 რესპუბლიკაში (19-21), სადაც ასევე მხოლოდ საუკეთესო განათლების მქონე ადამიანები ახერხებენ დასაქმებას.

ახალგაზრდებს შორის უმუშევრობა (დანართი 12), როგორც მოსალოდნელი იყო, მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული დასაქმებისა და უმუშევრობის საერთო დონეებზე. ამიტომაც არაა გასაკვირი, რომ პირველ ხუთ პოზიტიურ ადგილზე განთავსდნენ: ჰოლანდია, დანია, ირლანდია, ავსტრია და გაერთიანებული სამეფო. ბოლო ადგილებს კი იკავებენ: საბერძნეთი (23), სლოვაკეთი (24) და პოლონეთი (25).

ხანგრძლივადიანი უმუშევრობა (დანართი 13) მაღალგანვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისთვის აქტუალურ თემას არ წარმოადგენს. ყველაზე საუკეთესო მდგომარეობაში ამ მხრივ არიან: დიდი ბრიტანეთი (1), დანია (2), კვიპროსი, ლუქსემბურგი და შვედეთი. ამ უკანასკნელ სამ ქვეყანას ზუსტად ერთნაირი მაჩვენებლები ჰქონდათ 2005 წლისთვის, ამიტომ მათთვის ადგილები გადანაწილება პირობითად მოხდა. ბოლო ადგილები კვლავ საბერძნეთმა (23), პოლონეთმა (24) და სლოვაკეთმა (25) დაიკავეს.

დასაქმების რისკები უცხოელებისთვის (დანართი 14) თითქმის ყველა ქვეყანაში ძალიან მაღალია, გარდა საბერძნეთისა (1). იმ ქვეყნებში, სადაც მოსახლეობის ხშირი მიგრაცია არ ხდება, დასაქმების რისკი გაცილებით დაბალია (კვიპროსი (2), ჩეხეთი (4), ფინეთი (6)), ვიდრე მიგრანტთა შედარებით დიდი წილის მქონე ქვეყნებში; ასეთებია: საფრანგეთი (14), ჰოლანდია (15), შვედეთი (16) და ბელგია (18). დანია (17) გამოირჩევა ყველაზე შემზღუდველი იმიგრაციული პოლიტიკით და ამის გამო დასაქმების შანსები უცხოელთათვის თითქმის არ არსებობს.

### 3) სასწავლო და საგანმანათლებლო შესაძლებლობები

ევროკავშირის ინდიკატორთა ერთიან სისტემაში აღნიშნულ კატეგორიას ძალიან მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია, თუმცა ევროკავშირის ზოგიერთი ქვეყნის (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის) ეროვნული სისტემა მას არცთუ ისე მნიშვნელოვნად მიიჩნევს. ამიტომაც მხოლოდ ისეთი ინდიკატორები შევარჩიეთ, რომლებიც ერთნაირად ღირებულია ყველა ქვეყნის სოციალური სისტემისთვის.

18-დან 24 წლამდე ახალგაზრდების წილი, რომელთაც ადრე დაამთავრეს სწავლა (დანართი 15), ყველაზე მცირეა ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში, და ეს ბუნებრივია, რადგან ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში განათლების დონე ტრადიციულად მაღალი იყო. ამიტომაც აღმოჩნდნენ საუკეთესო ადგილებზე აღნიშნული ინდიკატორის რეიტინგში სლოვენია, პოლონეთი, სლოვაკეთი და ჩეხეთის რესპუბლიკა; იმ დროს, როდესაც გერმანია მე-18 ადგილს იკავებს, დიდი ბრიტანეთი კი – მე-20-ს. ცოტა უცნაურად ჩანს ამ რეიტინგში ბალტიისპირეთის ქვეყნების მდგომარეობა, განსაკუთრებით კი ესტონეთისა (მე-19 ადგილი), რომელთაც საბჭოური მემკვიდრეობით წილად ხვდათ საყოველთაო განათლებაზე ორიენტირებული სისტემა.

ახალგაზრდები, რომელთაც მინიმუმ კოლეჯი მაინც დაამთავრეს (დანართი 16), რაოდენობრივად კვლავაც ახალ წევრ ქვეყნებში სჭარბობენ. ამჯერად სლოვაკეთია I ადგილზე, მას მოსდევენ: სლოვენია, ჩეხეთის რესპუბლიკა და პოლონეთი. ყველაზე დაბალი კვალიფიკაციის მქონე მოსახლეობაა მალტაში. ისეთი განვითარებული ქვეყნებიც კი, როგორებიცაა: გერმანია, ესპანეთი და პორტუგალია, ძალიან არასახარბიელო პოზიციებს იკავებენ ამ ინდიკატორის რეიტინგში.

დასაქმებისა და გადამზადების პროგრამებით ძველი წევრი ქვეყნები აშკარა უპირატესობას ამჟღავნებენ. მომდევნო ინდიკატორი, რომელიც გვიჩვენებს ზრდასრული მოსახლეობის მონაწილეობას გადამზადების პროგრამებში (დანართი 17), ყველაზე დაწინაურებულად წარმოგვიდგენს სკანდინავიის ქვეყნებსა და დიდ ბრიტანეთს. კერძოდ, შვედეთი, როგორც უნივერსალური სოციალური დაცვის სისტემის მქონე სანიმუშო ქვეყანა, ლიდერის პოზიციაზეა.

#### **4) სქესთა გათანაბრება დასაქმებისა და შემოსავლების თვალსაზრისით**

აღნიშნულ კატეგორიაში განიხილება თანამედროვეობის ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხი, თუ როგორია სოციალური მდგომარეობა სქესთა თანაფარდობასთან მიმართებაში. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული სისტემები ამ მიმართულებით ინდიკატორთა საკმაოდ დიდ მრავალფეროვნებას გვთავაზობენ, ჩვენ მხოლოდ 2 მათგანის შემოტანა გადავწყვიტეთ ჩვენს ანალიზში.

ქალთა დასაქმების დონე მამაკაცთა დასაქმებასთან მიმართებაში (დანართი 18) ყველაზე მაღალია ფინეთში, შვედეთსა და ესტონეთში, რომლებიც ერთნაირ მაჩვენებელს აფიქსირებენ და ფაქტობრივად I ადგილს იყოფენ. აქედან გამომდინარე, უნდა დავასკვნათ, რომ ამ ქვეყნებში ქალებსა და მამაკაცებს დასაქმების თანაბარზომიერი შანსები აქვთ. რეიტინგის ბოლოსკენ ეს შანსები სულ უფრო და უფრო მცირდება და ყველაზე მეტ უთანაბრობას ამ მხრივ ვიღებთ იტალიაში, საბერძნეთსა და მალტაში.

*დანართი 19* გვიჩვენებს განსხვავებას მამაკაცებისა და ქალების შემოსავლებს შორის. გადახრა სხვადასხვა სქესის ადამიანთა მიერ გამომუშავებულ ხელფასებს შორის გამოითვლება, როგორც საათში ქალის მიერ გამომუშავებული ბრუტო საშუალო ხელფასის პროცენტული დამოკიდებულება მამაკაცის შესაბამის ბრუტო საშუალო ხელფასთან. აქ განხილული მოსახლეობის კატეგორია მოიცავს ყველა დასაქმებულს 16-დან 64 წლამდე, რომელიც კვირაში მინიმუმ 15 საათს მუშაობს. ყველაზე დაბალი კოეფიციენტები ამ მიმართულებით აქვთ მალტას, პორტუგალიასა და ბელგიას. ეს ნიშნავს, რომ ისინი ყველაზე დაბალ შედეგებს აჩვენებენ, ანუ ქალთა შემოსავლების დაბალი წილით ხასიათდებიან, განსხვავებით ისეთი დაწინაურებული ქვეყნებისგან, როგორებიცაა: სლოვაკეთი, ესტონეთი და კვიპროსი.

სოციალური ინდიკატორების ანალიზმა დაგვანახა, რომ სოციალური დაცვის მოდელების გასაანალიზებლად უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს ინდიკატორთა სისტემის შესწავლას. ასეთი კვლევის პრაქტიკა, ევროპის ქვეყნებში, ცხადია, არსებობს, მაგრამ რაც შეეხება ევროკავშირის ერთიანი, გამართულად ფუნქციონირებადი და ეფექტიანი სისტემის შესაქმნელად საჭირო კვლევებს, ის მხოლოდ ჩანასახოვან მდგომარეობაშია (ანუ მხოლოდ ცალკეული მცდელობები არსებობს). ამიტომაც აუცილებელია, პირველ რიგში, კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძვლების შექმნა, რაც არა მარტო ევროპულ მეცნიერებს გაუადვილებს სოციალური პრობლემების ანალიზს, არამედ სათანადო ბაზისს შეუქმნის განვითარებადი ქვეყნების მეცნიერებსაც, განსაკუთრებით ისეთი ქვეყნებისას, რომლებიც ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ ისწრაფვიან. სოციალური ინდიკატორების შემდგომი კვლევა ხელს შეუწყობს აგრეთვე ევროკავშირის

ქვეყნების კონვერგენციას სოციალურ სფეროში, ევროპის «სოციალური კავშირის» შექმნას, რაც ევროპის სოციალურ მოდელს კიდევ უფრო ქმედითუნარიანს გახდის.

## თავი 3. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის პერსპექტივები

### 3.1. საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემის თანამედროვე მდგომარეობა

საქართველოში სოციალური დაცვის პრობლემატიკა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში თავის აქტუალობას არ კარგავს. პირიქით, სოციალური საკითხები სულ უფრო მეტ სიმწვავეს იძენენ, მთავრობის მიერ გადადგმული, ხშირად სრულიად გაუაზრებელი და მეცნიერულად დაუსაბუთებელი ნაბიჯების გამო. მართალია, უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში აღნიშნულ სფეროში მნიშვნელოვანი წინსვლა შეინიშნება და, შეიძლება ითქვას, საქართველოს მთავრობისთვის, საზოგადოების საჭიროებებიდან გამომდინარე, სოციალური სისტემის რეალური ტრანსფორმაცია უმთავრეს ამოცანად და სტრატეგიულ პრიორიტეტად იქცა, მაგრამ მის მიმართ პრეტენზიები სულ უფრო და უფრო მატულობს, რადგან მოლოდინი დღევანდელი მთავრობის მოქმედებების მიმართ რეალურად მიღებული შედეგებისგან ძალზე დაშორებული აღმოჩნდა.

როდესაც საუბარია ამა თუ იმ ქვეყნის სოციალურ სისტემაზე, მეცნიერები, პირველ რიგში, ყურადღებას ამახვილებენ სახელმწიფოს უნარზე, საკუთარი საზოგადოება 4 ყველაზე დიდი, გაუთვალისწინებელი, სოციალური რისკისგან – *სიღარიბის, უმუშევრობის, ავადმყოფობისა და ინვალიდობისგან* – დაიცვას. ასეთივე რანგში უნდა განვიხილოთ გაუთვალისწინებადი რისკისგან – სიბერისგან დაცვაც. თუ ამ სფეროებში სამთავრობო პოლიტიკა ასე თუ ისე წარმატებულია, მაშინ საზოგადოების კეთილდღეობის გარკვეული დონე მიღწეულად შეიძლება

ჩაითვალოს. ხოლო თუ პირიქით ხდება, სამწუხარო რეალობა საზოგადოების კეთილდღეობის უქონლობაზე მიუთითებს<sup>93</sup>.

თუმცა, უკანასკნელი პერიოდის გამოკვლევებში სულ უფრო ხშირად გვხვდება არგუმენტები მთავრობის როლის შემცირებისა და სახელმწიფო ხარჯების შემცირების დადებითი შედეგების სასარგებლოდ.

ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის მოდელებზე მსჯელობისას, ჩვენ აღვნიშნეთ კეთილდღეობის მოდელებთან იგივეობის შესახებ. ანუ სოციალური დაცვის სისტემის გამართული ფუნქციონირება უშუალოდაა დაკავშირებული მოსახლეობის ცხოვრების მაღალ სტანდარტებთან და თითოეული ინდივიდისა თუ მთელი საზოგადოების კეთილდღეობასთან. ევროპის ქვეყნებს (განსაკუთრებით კი, ევროკავშირის ძველ წევრ 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 «ახალი ველოსიპედის» გამოგონება აღნიშნულ სფეროში, მხოლოდ მათი გამოცდილების გაზიარებაც საკმარისია საკუთარი მოდელის შემუშავებისა და პრაქტიკაში წარმატებით დანერგვისათვის.

ვიდრე უშუალოდ მოდელის არჩევაზე გადავიდოდეთ, აუცილებლად მიგვაჩნია საქართველოს დღევანდელი მდგომარეობის წარმოჩენა სოციალურ სფეროში, სოციალური პოლიტიკის ძირითადი (არსებული) მიმართულებების განხილვა, სოციალური რისკებისგან მოქალაქეთა დაცვის საკანონმდებლო ბაზის შესწავლა და თითოეული მათგანის განსახორციელებლად მიღებულ სამთავრობო გადაწყვეტილებათა შემოთავაზებული პაკეტის შეფასება. ყოველივე ეს უნდა მოხდეს ევროკავშირის «სამეზობლო პოლიტიკის» სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მთავრობის მიერ შესასრულებელ დირექტივათა ჭრილში, რაც დღევანდელი მიღწევების გააზრებისა და სამომავლო პერპექტივების დასახვის საშუალებას მოგვცემს.

---

<sup>93</sup> Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden. 2008. S. 97.

უმთავრესი, გაუთვალისწინებელი და გათვალისწინებადი, სოციალური რისკებისგან დაცვის თვალსაზრისით, არსებული მდგომარეობის შეფასება მთავრობის მიერ განხორციელებულ თუ დაგეგმილ პროგრამებზე დაყრდნობით უნდა მოვახდინოთ, რამდენადაც სხვა ინსტიტუტების როლი აღნიშნული პრობლემების დაძლევაში ან საერთოდ იგნორირებულია, ანდა ძალიან მინიმალური. ეს არის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაკლი საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემისა, რაც განპირობებულია აღნიშნული სისტემის ჯერ კიდევ განვითარების სტადიაში ყოფნით და ბოლომდე ჩამოყალიბებული პრინციპების, ინსტრუმენტებისა და ფუნქციების უქონლობით, მათი შესაბამისი დანიშნულებით წარმართვისა და დელეგირების უზრუნველსაყოფად. სწორედ ამის გამო ხდება, რომ სოციალური სისტემის ანალიზისას, წინა პლანზე განსახილველ ობიექტად ყოველთვის სახელმწიფო გამოდის.

«ვარდების რევოლუციის» შემდეგ მოსული ახალი ხელისუფლების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პროგრამული დოკუმენტი, რომელმაც მთავრობის ზოგადი სტრატეგია და მათ შორის, სოციალური დაცვის სისტემასთან დაკავშირებული საკითხები განსაზღვრა, იყო 2006 წელს მიღებული დოკუმენტი «ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისათვის». აღნიშნული საკითხი აქ ძალიან მოკლედ, ერთ აბზაცშია განხილული, სადაც ნათქვამია, რომ მთავრობის მიზანი სოციალური დაცვის მდგრადი სისტემის შექმნაა, რომელიც არა კატეგორიულად, არამედ საჭიროებაზე იქნება დაფუძნებული. თუმცა, უშუალოდ რეფორმის პროცესი «ძირითადი მაჩვენებლებისა და მიმართულებების» შემუშავებამდე, 2005 წლის მარტში «ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის დონისძიებათა შესახებ» მთავრობის 51 დადგენილების<sup>94</sup> მიღებით დაიწყო. ეს იყო პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელმაც სოციალურად დაუცველი ფენის დასაცავად ახალი კონცეფცია ზოგადად წარმოადგინა.

საქართველოში მოსახლეობის სოციალური დაცვის პროგრამების საკანონმდებლო ბაზა, სოციალურად ორიენტირებულ ეკონომიკაზე გადასვლისას,

<sup>94</sup> საქართველოს მთავრობა. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისათვის. <http://www.government.gov.ge> 2006წ.

ჩაიღო «დასაქმების შესახებ კანონში»<sup>95</sup>, რომლითაც განისაზღვრა დასაქმების სფეროში სახელმწიფოს პოლიტიკის ეკონომიკური, სოციალური, ორგანიზაციული და სამართლებრივი საფუძვლები. აღნიშნული კანონის მიზანი გახლდათ (თავი 1, მუხლი 1): დასაქმების სფეროში სახელმწიფოს კომპეტენციის დადგენა, სამუშაოს მაძიებელსა და დამსაქმებლებს შორის ურთიერთობათა სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრა, საქართველოს მოქალაქეებისათვის სახელმწიფო გარანტიების ჩამოყალიბება, სოციალური პარტნიორების ფუნქციებისა და მათი სახელმწიფოსთან ურთიერთქმედების მექანიზმების განსაზღვრა, ასევე უმუშევართა სოციალური დაცვის ეკონომიკური, სოციალური და ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ბაზისის შექმნა.

საქართველოს «დასაქმების კანონით» გათვალისწინებული იყო ღონისძიებათა მთელი კომპლექსი, რომელიც მიმართული უნდა ყოფილიყო დასაქმების მაღალი დონის მიღწევისა და შენარჩუნებისაკენ, დასაქმების სტრუქტურის სრულყოფისა და შრომის ბაზრის მხარდაჭერისკენ, დასაქმების სფეროში პირის სოციალური დაცვის უზრუნველყოფისაკენ და ა.შ. კანონში ასევე ჩადებული იყო პუნქტები (თავი 1, მუხლი 10) დაბალკონკურენტუნარიანი შრომითი რესურსებისა და საზღვრისპირა და მაღალმთიან რეგიონებში მოსახლეობის დასაქმების მიზნით სპეციალური ღონისძიებების შესახებ, დისკრიმინაციის გამორიცხვისა და ბავშვთა შრომის აკრძალვის შესახებ; წარმოჩენილი იყო ასევე სახელმწიფოს როლი დასაქმების პოლიტიკისა და დასაქმების პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში, პროფესიული კავშირების და მეწარმეთა გაერთიანებების აქტიური მონაწილეობის უზრუნველყოფისა და მათთან თანამშრომლობის საკითხებში. დასაქმების სფეროს რეგულირების პროცესში სახელმწიფო სწორედ ამ პრინციპებს უნდა დაფუძნებოდა.

აღნიშნული კანონის შემოქმედთა მისამართით უნდა ითქვას, რომ პირველი მცდელობა დასაქმების რეგულაციური წესების ფორმულირებისა, მრავალი ხარვეზის მიუხედავად, წარმატებული ჩანდა. მაგრამ რეალური წარმატება რეალიზებული კანონის შედეგებში ვლინდება. ეს კი დასაქმების კანონზე ძნელად

<sup>95</sup> კანონი № 1084-IX – საქართველოს კანონი დასაქმების შესახებ. 16.09.2005წ.-მდგომარეობით. მიღებულია - 28.09.2001წ. ძალაშია - 28.09.2001წ.

ითქმის. ისეთი წინასაარჩევნო ლოზუნგები, როგორც იყო, მაგალითად, «მოქალაქეთა კავშირის» მილიონი სამუშაო ადგილი, ცხადია, სულაც არ ემსახურებოდა დასაქმების კანონის აღსრულების ინტერესებს, უფრო მეტიც, იგი ძირშივე სპობდა ყოველგვარ პერსპექტივას სოციალური დაცვის სფეროში.

«დასაქმების კანონმა» 2006 წელს, ახალი «საქართველოს შრომის კოდექსის» ძალაში შესვლისთანავე, მოქმედება შეწყვიტა. ასევე ძალადაგარკულად ჩაითვა მანამდე არსებული სოციალური სფეროს რეგულირებასთან დაკავშირებული სხვა საკანონმდებლო აქტები, როგორებიც იყო: «საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსი» (1973 წლის 28 ივნისი), «საქართველოს კანონი კოლექტიური ხელშეკრულებისა და შეთანხმების შესახებ» (1997 წლის 10 დეკემბერი) და საქართველოს კანონი კოლექტიური შრომითი დავის მოწესრიგების წესის შესახებ» (1998 წლის 30 იქტომბერი).

შრომის კანონთა ახალი კოდექსის თანახმად, დაქირავებულთა უფლებების შეზღუდვის ხარჯზე არსებითად გაიზარდა დამქირავებელთა უფლებები. მართალია, ეს ბიზნესის განვითარებას ხელს შეუწყობს, თუმცა იმავდროულად თითოეული დაქირავებული თავს აშკარად დაუცველად იგრძნობს. ცხადია, შრომის კანონი თანაბრად უნდა იცავდეს როგორც დამქირავებლების, ასევე დაქირავებულების უფლებებს. მიგვაჩნია, რომ სამომავლოდ ამგვარი ნიუანსები ცვლილებების სახით უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რათა ახალი კოდექსი თანამედროვე მოთხოვნებს აკმაყოფილებდეს და სოციალურად ორიენტირებული საბაზრო ეკონომიკის მშენებლობას ხელოვნურ ბარიერებს არ უქმნიდეს.

«ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში»<sup>96</sup> საქართველოს ჩართვის პირველივე ეტაპზე შემუშავდა საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოების 2004-2006 წლების სამოქმედო გეგმა<sup>97</sup>, რომელიც პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების სხვადასხვა

<sup>96</sup> „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა“ (ENP) ითვალისწინებს თანამშრომლობას იმ ქვეყნებთან, რომელთაც გაწევრიანების პერსპექტივა ჯერ არ გააჩნიათ, მაგრამ გაფართოების უკანასკნელი რაუნდის დასრულების შემდეგ ევროკავშირთან უშუალო გეოგრაფიული საზღვარი აქვთ. 2004 წლის 14 ივნისს ევროკავშირის მინისტრთა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში“ ჩართვის შესახებ. ამ დროიდან საქართველოს ურთიერთობები ევროკავშირთან ახალ ფაზაში შევიდა და კიდევ უფრო ინტენსიური ხასიათი მიიღო.

<sup>97</sup> <http://www.eu-integration.gov.ge/pdfs/Actionplangeo-6.pdf>



მუხლებიდან გამომდინარე სექტორებში, ევროკავშირის დირექტივების ან ნორმატიული აქტების ჰარმონიზაციას ითვალისწინებდა. მათი პრაქტიკული განხორციელება, საქმიანობის სფეროების მიხედვით, სხვადასხვა სამინისტროებს დაევალა. შესაბამისად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2004 წლის 25 აგვისტოს 1/01-515 წერილით განესაზღვრა პასუხისმგებლობა და ვადები საქართველოს შრომის კოდექსის ზოგადი და ინდივიდუალური ნაწილის სამოქმედოდ შემოღების შესახებ. ანგარიშში, რომელიც გამოქვეყნდა 7.09.2005წ., ნათქვამი იყო, რომ აღნიშნული კანონის პირველი ნაწილი პროექტის სახით უკვე დასრულებული იყო და განხილვას გადიოდა პარლამენტში, მეორე კი ჯერ არ იყო დამთავრებული. თუმცა პრეზიდენტმა მ. სააკაშვილმა მას უკვე 2006 წლის 25 მაისს მოაწერა ხელი. შესაძლოა, ეს იმის მანიშნებელი იყოს, რომ კანონის შექმნისა და დამუშავების პროცესი ხელოვნურად დაჩქარდა, რათა ევროკავშირის დირექტივა ზუსტ ვადებში შესრულებულიყო, ამის გამო კი საკმაოდ ბევრი ხარვეზი მივიღეთ შედეგად. ალბათ ამით აიხსნება ის ფაქტიც, რომ ძალიან მალე, 29.12.2006წ., აღნიშნულ კანონში ცვლილებები შევიდა. თუმცა აქ ძირითადად იმაზე გამახვილდა ყურადღება, რომ კოდექსით გათვალისწინებული ვადები, ზოგიერთი პუნქტის შესრულებასთან დაკავშირებით, გახანგრძლივებულიყო. გარდა ამისა, დაფიქსირდა, რომ უნდა მომხდარიყო «სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს» რეორგანიზაცია სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებად – «სოციალური სუბსიდიების სააგენტოდ» და მის უფლებამონაცვლედ ჩათვლილიყო.

ამავე სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყო «ევროპის სოციალური ქარტიის» რატიფიცირება, რაც ცოტა დაგვიანებით განხორციელდა კიდევ, თუმცა ამის შესახებ საზოგადოების ინფორმირება არათუ მაშინვე, არამედ საერთოდ არ მომხდარა. ქარტიის მთავარი მიზანი კი სწორედ ძირითადი სოციალური უფლებების საზოგადოებისთვის გაცნობაში მდგომარეობს, რაც სამართლიანი და თანასწორი ურთიერთობების ჩამოყალიბებას უნდა უწყობდეს ხელს დამსაქმებლებსა და დაქირავებულ მუშაკებს, აგრეთვე საზოგადოების სხვადასხვა ფენებს შორის.

ასევე დაგეგმილი იყო სოციალური დაცვის შესახებ კანონის შექმნა, რის შესახებაც დოკუმენტში ნათქვამია, რომ იგი შემუშავებულია, მაგრამ პროცედურები არაა დაწყებული. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული კანონი საბოლოო სახით ჯერ არ ჩამოყალიბებულა. ყოველივე ეს ალბათ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს არაეფექტიან მუშაობას უნდა მივაწეროთ, რადგან უკანასკნელი წლების საყოველთაო რეფორმირების ფონზე, მითითებულ სამინისტროში გამუდმებით შეინიშნებოდა მოძველებული ნომენკლატურის შენარჩუნების მცდელობა და ძველი სისტემის ახლით შეცვლის ძალზე შენელებული დინამიკა. აქედან გამომდინარე, ყველა ის დირექტივა, რომელიც ევროკავშირიდან მოემართება და ამ სამინისტროს კომპეტენციაში შედის შესასრულებლად, ფაქტობრივად განწირულია ცუდი შედეგისთვის. ერთადერთი გამონაკლისი ალბათ ისევ და ისევ «საქართველოს შრომის კოდექსია», რომელიც ასევე დახვეწას მოითხოვს.

რაც შეეხება სოციალური დაცვის სფეროს, ახალი კანონის შექმნამდე, აქ რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი მოქმედებს, რომელიც ჯერ კიდევ ძველი მთავრობის პირობებში იქნა მიღებული. ესენია: «კანონი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ (ინვალიდთა სოციალური დაცვის შესახებ)» (14.06.1995), «კანონი საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლაში დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ» (27.12.1996), «საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებისა და რეპრესირებულთა სოციალური დაცვის შესახებ» (11.12.1997), «ჩერნობილის ატომური ელექტროსადგურისა და სხვა სამხედრო ან სამოქალაქო დანიშნულების ბირთვულ ობიექტებზე ავარიული სიტუაციებისა და მათი შედეგების ლიკვიდაციის მონაწილეებისა და მათი ოჯახის წევრების სოციალური დაცვის შესახებ» (08.11.2000).

საყურადღებოა ის ფაქტიც, რომ 2005 წელს მიიღეს ასევე კანონი «სახელმწიფო პენსიის შესახებ», რომლის მიზანიც არის «საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საქართველოს მოქალაქეთა სოციალურ-

ეკონომიკური უფლებების რეალიზაციის უზრუნველყოფა. სახელმწიფო პენსიის დაწესებით ადგენს ასაკის, შესაძლებლობების შეზღუდვის და მარჩენალის დაკარგვის გამო პირის მინიმალური საარსებო საშუალებით უზრუნველყოფის საყოველთაო უფლებას და ამ უფლების რეალიზებას ახდენს ეტაპობრივად, არსებული რესურსების ფარგლებში»<sup>98</sup>. კანონის ძირითადი პრინციპები ეხმიანება «ევროპის სოციალური ქარტიის» ძირითად დებულებებს ადამიანი უფლებათა დაცვის, კანონის წინაშე თანასწორობის, თაობათა შორის სოლიდარობის თვალსაზრისით. როგორც ვხედავთ, კანონში ხაზგასმულია ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო შეზღუდული რესურსების პირობებში ეტაპობრივად განახორცილებს მოსახლეობის უზრუნველყოფას საარსებო მინიმუმით, რაც იმის მანიშნებელია, რომ აღნიშნული კანონი დროებით ხასიათს ატარებს და საპენსიო სისტემის რეფორმირების შემდეგ ახალი კანონის შექმნა იქნება აუცილებელი.

სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა ჯანმრთელობის დაცვისა და დაზღვევის სფეროებშიც. ორივე მიმართულებით, როგორც ცნობილია, 1997 წელს მიღებული კანონებია ძალაში, თუმცა, ცვლილებების შეტანა ზოგიერთ პუნქტში თითქმის ყოველწლიურად ხდება. მაგრამ უმჯობესი იქნება, თუ ხელისუფლება ახალი კანონების შექმნაზეც იფიქრებს.

როგორც ვხედავთ, 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

<sup>98</sup> საქართველოს პარლამენტი. [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)

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. აქ მოვიყვანთ რამდენიმე რეკომენდაციასა და მიდგომას, რომელსაც გვთავაზობენ ევროპელი მეცნიერები, სოციალური დაცვის სისტემის ძირეული რეფორმირების პროცესში.

*სოციალურ-პოლიტიკური რეფორმები შემდეგ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს:*

- პირველ რიგში, აუცილებელია მათი რაც შეიძლება სწრაფად განხორციელება, რათა განუხრელად მზარდი სოციალურ-პოლიტიკური მოქმედების მოთხოვნები უზრუნველყოფილი იყოს შესატყვისი კონცეფციით.

- მეორეც, რეფორმები მაქსიმალურად უნდა იყოს ინდივიდუალურობის პრინციპზე ორიენტირებული, რომლის დროსაც ინდივიდუალური მოქმედებისა და გადაწყვეტილების თავისუფლებისათვის ინტეგრირებული და მოქნილად რეალიზებული უნდა იყოს პირადი პასუხისმგებლობისა და სუბსიდიარობის ელემენტები.

- მესამე მოთხოვნაა მართვის ელემენტების თავიდანვე ისეთნაირად განსაზღვრა, რომ მოხერხდეს ხანგრძლივად სტაბილური სოციალური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც მომავალში ნაკლები ცვლილებების აუცილებლობას წარმოშობს.

- და ბოლოს, მეოთხე მოთხოვნის თანახმად, სისტემის ფორმირება შეძლებისდაგვარად მარტივად უნდა მოხდეს, რათა დაგეგმილ ღონისძიებათა

გატარებამ ზუსტად მიაღწიოს დასახულ მიზნობრივ ჯგუფებამდე და ამით ამაღლდეს საზოგადოებრივი აღიარება.<sup>99</sup>

ევროკავშირის «სამეზობლო პოლიტიკის» ფარგლებში, ევროკომისიის მიერ გამოქვეყნებულ პირველ ანგარიშში საქართველოს შესახებ<sup>100</sup> (რომელიც საქართველოში არსებული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის ანალიზს მიემდგვნა), აღნიშნულია, რომ 2003 წლის მონაცემებით მოსახლეობის 54.4% სიღარიბის ზღვარს მიღმა ცხოვრობდა და აქედან დაახლოებით 16.6% განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაში იყო, უმუშევრობის დონე 2004 წლის დასაწყისში შეადგენდა დაახლოებით 13%-ს, ქალაქად ის 25%-ს აღწევდა. აქვეა ნათქვამი 2003 წლის ივნისში მიღებული ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამის შესახებ (EDPRP), რომელიც ახალმა მთავრობამ (იგულისხმება ზ. ჟვანიას მთავრობა), ევროკომისიის მესვეურთა აზრით, უფრო ქმედითუანარიანი გახადა, დაუკავშირა რა პროგრამის პრიორიტეტები საბიუჯეტო პროცესებს. ხაზგასმულია ის ფაქტიც, რომ მთავრობამ 2005 წლიდან დაგეგმა რეფორმის განხორციელება ღარიბთა დახმარების არსებულ სისტემაში.

საქართველოს მთავრობამ, მართლაც, დაიწყო სოციალურ სფეროში რეფორმების გატარება და მალევე მოამზადა პირველი ანგარიში ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამის მიმდინარეობის თაობაზე, რომელშიც აისახა უკვე 2004 წელს მიღწეული წინსვლა.

ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC-ის) მონაცემებით<sup>101</sup>, სიღარიბის დონე 2000 წელს 51,8%-ს შეადგენდა, ანუ მოსახლეობის ნახევარზე მეტი ღარიბი იყო. 2001 წლისთვის ამ მაჩვენებელმა მხოლოდ 0,7%-ით დაიწია და მოსახლეობის 51,1% შეადგინა; მომდევნო ორი წლის განმავლობაში კი მოსახლეობის გაღარიბების პროცესი კვლავ გამწვავდა და 2002 წელს 52,1%-ს, ხოლო 2003 წელს 54,5%-ს, ანუ პიკს მიაღწია. ამის შემდეგ, საქართველოში მომხდარი სერიოზული ცვლილებების

<sup>99</sup> Sozialpolitik im Transformationsprozeß. Ordnungs- und sozialpolitische Reformen in Polen. Herausgegeben von Kornelia van der Beeck und Peter Weiss. Unter Mitarbeit von Piotr Biedowski. Berlin, New York. Walter de Gruyter. 1995. S.12-13.

<sup>100</sup> დოკუმენტაცია საქართველოში ევროკომისიის წარმომადგენლობის ოფიციალური ვებ-გვერდიდან. <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/proposals/ENPcountryReportMarch2005-GEO.doc> გვ.31.

<sup>101</sup> საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები. კვარტალური მიმოხილვა. <http://www.geplac.org> მაისი. 2008წ. გვ.17.

ფონზე, სიღარიბის დონის მაჩვენებელში\* არსებითი გარდატეხა მოხდა; კერძოდ, 2004 წლისთვის მან ერთბაშად თითქმის 30%-ით დაიკლო და 24,6%-ს გაუტოლდა. მაგრამ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ 2004 წელს მოხდა სიღარიბის დონის გაანგარიშების მეთოდის შეცვლა, რამაც გამოიწვია არა რეალური სიღარიბის, არამედ მხოლოდ მისი პრეზენტატიული ნაწილის შემცირება (თუ ადრე სიღარიბის ინდიკატორების გამოთვლისას დაკვირვების ერთეულს შინამეურნეობა წარმოადგენდა, ახალი მიდგომისას დაკვირვების ერთეული ინდივიდია. სიღარიბის დონის შემთხვევაში ეს ნიშნავს შემდეგს: თუ ადრე სიღარიბის დონედ ითვლებოდა ღარიბ შინამეურნეობათა ხვედრითი წილი ყველა შინამეურნეობაში, ახალი მიდგომით იგი განისაზღვრება, როგორც ღარიბი მოსახლეობის ხვედრითი წილი მთელს მოსახლეობაში), რაც იმის მაუწყებელია, რომ რეალურად სიღარიბის შემცირება 30 პროცენტული პუნქტით კი არ მომხდარა, როგორც ამას სტატისტიკა გვიჩვენებს, არამედ – გაცილებით ნაკლებით. გარდა ამისა, მოხდა საარსებო მინიმუმისა და სიღარიბის ზღვარის უბრალოდ მექანიკურად გადაანგარიშება, შემცირების მიმართულებით, რამაც ღარიბთა რიცხვი შეამცირა. სწორედ ამ მიზეზებით აიხსნება ის ფაქტი, რომ ამის შემდეგ მკვეთრი და ნახტომისებური კლების პროცესი არ შენარჩუნებულა, თუმცა სერიოზულ რყევასაც აღარ ჰქონია ადგილი.

იმავეს თქმა შეიძლება ცხოვრების დონის დანარჩენ ორ მაჩვენებელზეც: სიღარიბის სიღრმესა და სიღარიბის სიმწვავეზე (იხ. ცხრილი 3.1.; ნახ. 6).

ის ფაქტი, რომ სიღარიბის მაჩვენებლებმა, 2004 წლიდან 2010 წლამდე, მართალია, ძალიან ნელი ტემპებით, მაგრამ კლება განაგრძეს, პირველ რიგში, როგორც აღვნიშნეთ, სტატისტიკური მეთოდის შეცვლით უნდა აიხსნას, თუმცა «ვარდების რევოლუციის» შემდეგ მომხდარმა ცვლილებებმა უდავოდ ჰპოვა ასახვა ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, რაც კორუფციის დონის შემცირებასა და

---

\* სიღარიბის დონე ან, სხვაგვარად, ღარიბების რაოდენობის ინდექსი, ღარიბი მოსახლეობის წილია მთელ მოსახლეობაში; სიღარიბის სიღრმის მაჩვენებელი წარმოადგენს ღარიბი მოსახლეობის სიღარიბის ზღვრამდე დაშორების წილს მთელი მოსახლეობის სიღარიბის ზღვრის დონეზე ჯამური მოხმარებიდან. სიღარიბის სიმწვავის მაჩვენებელი ღარიბ ოჯახთა შორის სიღარიბის უთანაბრობის მაჩვენებელია, იგი თავისი შინაარსით მოიცავს როგორც სიღარიბის სიღრმეს, ისე ღარიბთა შორის უთანაბრობას (საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული. 2007წ.).

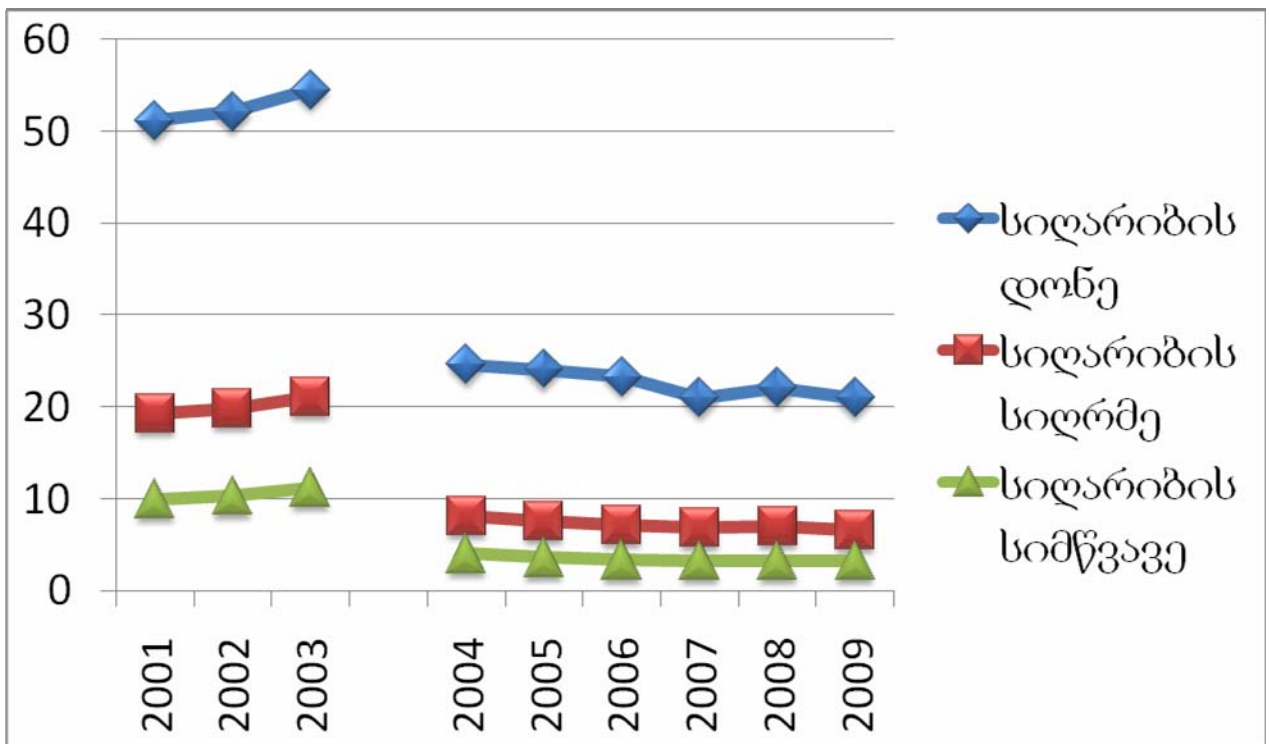
სოციალურ სფეროზე გამოყოფილი თანხების უფრო სწორ გადანაწილებას შეიძლება დავუკავშიროთ.

ცხრილი 3.1.

ცხოვრების დონის მაჩვენებლები (მედიანური მოხმარების 60%-ის მიმართ)

ცხოვრების დონე	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
სიღარიბის დონე	51,1	52,1	54,5	24,6	24,1	23,3	21,3	22,1	21,0
სიღარიბის სიღრმე	19,3	19,8	21,1	8,1	7,6	7,2	6,9	7,0	6,6
სიღარიბის სიმწვავე	9,9	10,3	11,2	4,0	3,6	3,3	3,2	3,2	3,1

წყარო: 1) საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები. კვარტალური მიმოხილვა. <http://www.geplac.org>, ოქტომბერი, 2008წ. გვ.19.; 2) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge) ცხოვრების დონე, საარსებო მინიმუმი, სიღარიბის მაჩვენებლები.



ნახ. 6. სიღარიბის მაჩვენებლები საქართველოში (2001-2009 წწ.)

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge);

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ 2006 წლის სექტემბერში, პირველად საქართველოს ეკონომიკაში, ამოქმედდა დასაქმების სახელმწიფო პროგრამა, რომელმაც, ცხადია, ქვეყანაში არსებული მძიმე სოციალური ფონი ვერ შეარბილა. 2006 წლის განმავლობაში ეკონომიკის სხვადასხვა დარგში მიმდინარე რეფორმების შედეგად, ბევრმა ადამიანმა დაკარგა სამუშაო ადგილი და მათი უმეტესობა, დასაქმების პერსპექტივისა და ყოველგვარი სოციალური გარანტიების გარეშე, სოციალურად სრულიად დაუცველთა რიგებში აღმოჩნდა. ამიტომაც სიღარიბის დონის, სიღრმისა და სიმწვავის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი სასიკეთო ცვლილება აღარ მომხდარა.

აღსანიშნავია, რომ ევროკომისია, სიღარიბის დაძლევის თვალსაზრისით, 2004 წელს დაწყებულ საპენსიო ანგარიშსწორებებს განსაკუთრებით დიდ მიღწევად უთვლის ახლანდელ მთავრობას. მართლაც, უკანასკნელ წლებში მოხდა არა მარტო ძველი მთავრობის საპენსიო დავალიანებების გასტუმრება, არამედ საპენსიო თანხის ოდენობის საგრძნობი მატებაც, თანაც გაცილებით უფრო მეტი პროცენტული მაჩვენებლით ინფლაციის ტემპთან შედარებით. მაგრამ არც ის უნდა დაგვავიწყდეს, რომ აღნიშნული თანხა ჯერ კიდევ ვერ მიუახლოვდა საარსებო მინიმუმს.

საქართველოს მთავრობამ ჯერ კიდევ 2005 წელს მიიღო დადგენილება «ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ». დადგენილების მთავარი მიზანი სიღარიბის დონის შემცირებასთან ერთად სოციალური დახმარების მიზანმიმართულად და ეფექტიანად განხორციელებაა. სიღარიბის შემცირება/დაძლევა და მოსახლეობის სოციალური დაცვა საქართველოს მთავრობის 2007-2010 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. ეს მიზანი ჩადებული იყო ასევე 2005 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის სტრატეგიაში, საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში, ათასწლეულის განვითარების მიზნებში, ევროპის «სამეზობლო პოლიტიკის» სამოქმედო გეგმაში და ა.შ. სიღარიბის დაძლევის მიზნით, საქართველოსათვის გაწეული დახმარების მიუხედავად, პრობლემა კვლავაც მწვავედ დგას, სიღარიბის



შემცირებისკენ გადადგმული ნაბიჯები კი ხშირ შემთხვევაში არაეფექტიანად ხორციელდება.

უფრო კონკრეტული მონაცემებით თუ ვიხელოვანებო, საშუალო მომხმარებლის საარსებო მინიმუმი\* 2004 წელს შეადგენდა 74,7 ლარს, ხოლო 2005 წელს – 82,1 ლარს; 2006 წლის მაისისთვის ეს მაჩვენებელი უკვე 90,5 ლარს გაუტოლდა;<sup>102</sup> ეს მაშინ, როცა პენსიის მინიმალური ოდენობა 2006 წლის სექტემბრიდან 38 ლარამდე გაიზარდა და მხოლოდ თბილისის მოქალაქეებისთვის გაიცემოდა დანამატები სტაჟის მიხედვით, ისიც მაქსიმუმ 10 ლარის ოდენობით. 2007-2008 წლებში პენსიის ოდენობა კიდევ რამდენჯერმე გაიზარდა. კერძოდ, 2007 წლის 1 დეკემბრიდან დაიწყო მომატებული მინიმალური პენსიის გაცემა, რომელიც 55 ლარით განისაზღვრა. 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან კი ეს თანხა 76 ლარამდე გაიზარდა. ასევე მოიმატა პირველი და მეორე ჯგუფის ინვალიდების პენსიამაც და 129 ლარი შეადგინა, ხოლო მესამე ჯგუფის ინვალიდებისა და მეორე მსოფლიო ომის მონაწილეთა პენსიამ 80 ლარს მიაღწია. ანუ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საპენსიო ასაკის მოსახლეობა, მცირე გამონაკლისთა გარდა, ჯერ ისევ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფება. იმავეს თქმა შეიძლება სოციალურად დაუცველ სხვა ფენებზეც, როგორებიცაა: უმუშევრები, ინვალიდები, დევნილები და ა.შ.

ევროკომისიის ზემოხსენებულ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ახლანდელ მთავრობას დასახული აქვს მიზნად, წინა მთავრობის მიერ დაწყებული ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის შემცირების ეროვნული პროგრამა უფრო ქმედითუნარიანი გახადოს, რასაც იგი ბიუჯეტის ცვლილებებს უკავშირებს. საქართველოს მთავრობის პროგრამაში (2004-2009 წლებისთვის) ვკითხულობთ<sup>103</sup>:

---

\* საარსებო მინიმუმის, ანუ სიღარიბის ოფიციალური ზღვარის გაანგარიშება რეგულირდება საქართველოს კანონით „საარსებო მინიმუმის გაანგარიშების წესის შესახებ“. მის საფუძველს წარმოადგენს შრომისუნარიანი მამაკაცის მინიმალური სასურსათო კალათის შემადგენლობა, რომელსაც საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ადგენს. სიღარიბის ოფიციალური ზღვარის ძველი მეთოდოლოგიით გამოთვლისას გამოიყენებოდა 1992 წელს დადგენილი მინიმალური სასურსათო კალათის შემადგენლობა. 2004-2005 წლებში მოხდა ოფიციალური საარსებო მინიმუმის გადასინჯვა. კალათის ახალმა შემადგენლობამ გარკვეულწილად შეამცირა სიღარიბის ოფიციალური ზღვარი.

<sup>102</sup> საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის კვარტალური ბიულეტენი.

[http://www.statistics.ge/files/georgian/Quarterly%20Bulletin\\_QI\\_2006.pdf](http://www.statistics.ge/files/georgian/Quarterly%20Bulletin_QI_2006.pdf) 2006, 1. გვ. 78.

<sup>103</sup> საქართველოს მთავრობა. საქართველოს მთავრობის პროგრამა (2004-2009 წლებისთვის). ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და

«სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლები 2008 წლისთვის მშპ-ს 20%-ს მიაღწევს, ნაცვლად არსებული 14%-ისა. შედეგად, მკვეთრად იმატებს სახელმწიფოს მიერ გაწეული სოციალური ხარჯების მოცულობა, რაც 2008 წლისთვის მშპ-ს 10%-ს მიაღწევს, რაც ნახევარ მილიარდ ამერიკულ დოლარს აღემატება (ნაცვლად 2003 წლისთვის არსებული 270 მილიონისა).»

მართლაც, უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ზრდა მოხდა (დაგეგმილი 20%-ის ნაცვლად, 2007 წლისთვის მან უკვე მშპ-ს 34,5% შეადგინა და როგორც 2008 წლის I სამი კვარტლის მონაცემები ცხადყოფს, ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო გაიზარდება), რამაც, ქვეყნის სოციალური პრიორიტეტებიდან გამომდინარე, ასახვა ჰპოვა სოციალური ხარჯების ზრდაშიც. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მან 2007 წლიდან, სრულიად საპირისპიროდ, მშპ-თან მიმართებაში, შემცირება დაიწყო და ეს ტენდენცია დღემდე გრძელდება. კერძოდ, სოციალურ სფეროზე (განათლებაზე, ჯანდაცვასა და სოციალურ დაცვაზე) გაწეული ხარჯები 2007 წლის I კვარტალში შეადგენდა 8%-ს, II კვარტალში – 7,2%-მდე შემცირდა, ხოლო III და IV კვარტლებში კვლავ გაიზარდა და 7,4%-სა და 8,6%-ს გაუტოლდა. მაგრამ 2008 წლის I კვარტლიდან ისევ კლება დაფიქსირდა. ჯერ 7,5%-მდე შემცირდა სოციალური ხარჯები, შემდეგ კი, II კვარტალში, – 5,4%-მდე.

2004 წელს საქართველოში სოციალური დახმარების სისტემის ადმინისტრირების რეფორმა დაიწყო, რომლის ძირითადი მიზანია მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება სიდატაკის აღმოფხვრის გზით. საქართველოს მთავრობის პროგრამაში 2008-2012 წლებისთვის ვკითხულობთ, რომ საქართველოს მთავრობის ძირითად მიზანს წარმოადგენს მოსახლეობის კეთილდღეობა და საქართველო სიღარიბის გარეშე, რისი მიღწევაც დაგეგმილია ეტაპობრივად, შემდეგი ღონისძიებების გატარებით: ბიუჯეტის 1/3 მიმართული იქნება სოციალურ პროგრამებზე, მზარდი ეკონომიკური აქტივობის შედეგად გაიზარდება დასაქმება, საგრძნობლად შემცირდება სიღარიბე, გატარებული საპენსიო რეფორმის შედეგად გაიზარდება სოციალური პენსიის პაკეტის მოცულობა და ხარისხი, შენარჩუნდება პოზიტიური მიგრაცია (ემიგრირებულთა სამშობლოში

დაბრუნება), განვითარდება ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურა, უზრუნველყოფილი იქნება ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობა, სახელმწიფო/სავალდებულო სადაზღვევო პოლისით მოცული იქნება 1 200 000 ადამიანი, გაგრძელდება პროგრამა «ღირსეული დასაწყისი» (ხელმოკლე ოჯახებისთვის ყოველ ახალშობილზე დახმარების გაწევა)<sup>104</sup>.

ამ თვალსაზრისით საყურადღებოა მთლიანი ხარჯებისა და სოციალური ხარჯების პროცენტული წილის დინამიკის შესწავლა მშპ-თან მიმართებაში და მისი შედარება ევროკავშირის თუნდაც ყველაზე დაბალგანვითარებული ქვეყნების ანალოგიურ მაჩვენებლებთან. ანალიზს სწორედ ამ მონაცემებით დავიწყებთ.

ცხრილი 3.2.

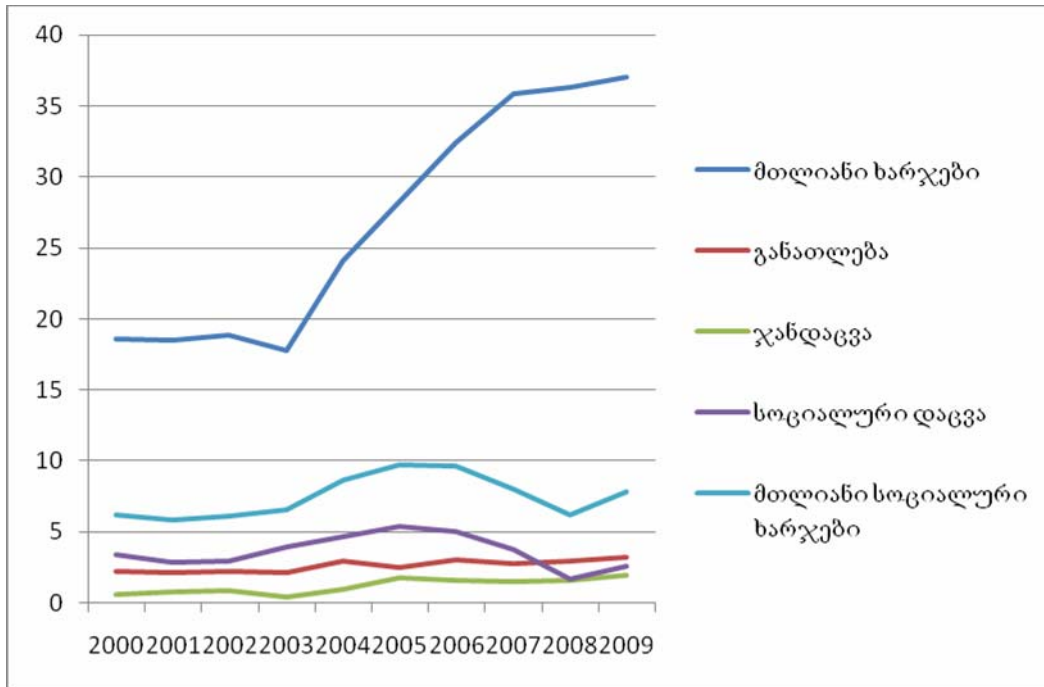
სოციალური დაცვის დაფინანსება (ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯები)

წელი	% - ში ნომინალურ მშპ-თან მიმართებაში				
	მთლიანი ხარჯები	განათლება	ჯანმრთელობის დაცვა	სოციალური დაცვა	მთლიანი სოციალური ხარჯები
2000	18,6	2,2	0,6	3,4	6,2
2001	18,5	2,1	0,8	2,9	5,8
2002	18,9	2,2	0,9	3,0	6,1
2003	17,8	2,1	0,4	4,0	6,5
2004	24,6	2,9	1,0	4,7	8,6
2005	28,3	2,5	1,8	5,4	9,7
2006	32,4	3,0	1,6	5,0	9,6
2007	35,8	2,7	1,5	3,8	8,0
2008	36,3	2,9	1,6	1,7	6,2
2009	37,0	3,2	2,0	2,6	7,8

წყარო: საქართველოს ეკონომიკური მიმოხილვა. 2000. გვ. 13.

<http://www.geplac.ge/geo/georgianeconomic.php>

<sup>104</sup> საქართველოს მთავრობის პროგრამა 2008-2012. საქართველო სიღარიბის გარეშე. პრემბულა. [http://www.government.gov.ge/mtavrobis\\_programa.php](http://www.government.gov.ge/mtavrobis_programa.php)



ნახ. 7. სოციალური ხარჯების დინამიკა საქართველოში (2000-2009წწ.)

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge).

ცხრილი 3.2.-დან და ნახ. 7-დან ვხედავთ, რომ მთლიანი სოციალური ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში, 2000 წლიდან 2006 წლამდე პერიოდში, ზრდის ტენდენციით გამოირჩეოდა; 2007 წელს კი, მიუხედავად მთავრობის მიერ არჩეული კურსისა და უცხოურ ორგანიზაციათა დახმარებების წილის გაზრდისა ამ სფეროში, სოციალური ხარჯები 1,6%-ით შემცირდა.

როგორც ევროკავშირის სოციალური ინდიკატორების კვლევამ გვიჩვენა, ყველაზე მაღალი მთლიანი სოციალური ხარჯები, მშპ-თან მიმართებაში, სკანდინავიურ ქვეყნებს, ანუ სოციალურ-დემოკრატიული სოციალური დაცვის მოდელის მქონე სახელმწიფოებს აქვთ. ეს განსაკუთრებით ეხება შვედეთსა და დანიას, რომლებიც აღნიშნული ინდიკატორის რეიტინგულ ცხრილში პირველ ადგილებს იკავებენ: შვედეთი – 33,5%-ით და დანია – 30,9%-ით. ყოველივე ეს, ცხადია, ამ ქვეყნებში დაწესებულ მაღალ გადასახადებსა და უნივერსალიზმის პრინციპზე დაფუძნებულ სოციალური დაცვის სისტემას უნდა მივაწეროთ.

კონსერვატიული სოციალური დაცვის მოდელის მქონე სახელმწიფოები ძალიან არ ჩამორჩებიან სკანდინავიის ქვეყნებს. მაგალითად, საფრანგეთს 2005 წლისთვის, დანიის ანალოგიური მაჩვენებელი ჰქონდა – 30,9%; გერმანიას კი ოდნავ ნაკლები –

30,2%; მას მოჰყვებიან ავსტრია – 29,5%-ით და ჰოლანდია – 28,1%-ით. ლიბერალური მოდელის მქონე დიდ ბრიტანეთში მთლიანმა სოციალურმა ხარჯებმა საანალიზო პერიოდში 26,7% შეადგინა, ხოლო ფინეთმა, სოციალურ-დემოკრატიული სოციალური დაცვის მოდელის მქონე ქვეყანამ, მასზე ოდნავ მაღალი მაჩვენებელი – 26,9% დააფიქსირა.

ყველაზე დაბალი მაჩვენებლები აქვთ ბალტიისპირეთის ქვეყნებს: ლიტვას – 13,6%, ლატვიასა და ესტონეთს კი – 13,4%, რაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროკავშირის ძველი წევრი ქვეყნების სოციალურ ხარჯებს.

საქართველოს სტატისტიკა სოციალურ ინდიკატორებს ცალკე არ გამოყოფს და არ შეისწავლის, შესაბამისად, მას არ გააჩნია ამ სფეროში კვლევის პრაქტიკა და იმის დასადგენად, თუ განვითარების რა საფეხურზე იმყოფება საქართველო ამა თუ იმ სოციალურ ასპექტთან მიმართებაში, მონაცემები არასაკმარისად მიგვაჩნია. კარგი იქნება, თუ ევროპული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისა და ორგანიზაციულ-სტრუქტურული რეფორმების პარალელურად, სტატისტიკის მეთოდოლოგიაც ნელ-ნელა დაუახლოვდება ევროპულ სტანდარტებს. მართალია, ამ მიმართებით რეფორმები დაწყებულია, მაგრამ სახელმწიფოს ძლიერი გავლენა სტატისტიკის უწყებაზე და მისი დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი სერიოზულად აფერხებს ამ სტრუქტურის განვითარებას. მართალია, ჯერ ევროკავშირის ყველა ქვეყანა არ არის ჩართული ერთიან ინდიკატორთა სისტემაში, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მათ ეროვნულ სტატისტიკურ სისტემებში სოციალურ ინდიკატორებს ნაკლები ყურადღება ექცევა.

საქართველოს სტატისტიკური უწყება, ცხადია, ითვლის ცხოვრების დონის სხვადასხვა მაჩვენებლებს, მაგრამ ისინი არ არიან მოქცეული ერთიან სისტემაში, და ზოგადად, მაკროეკონომიკურ მაჩვენებელთა ფორმატში განიხილებიან. გარდა ამისა, არის რამდენიმე ინდიკატორი, რომელსაც ქართული სტატისტიკა საერთოდ არ ითვალისწინებს. მაგალითად, შემოსავლების განაწილების უთანაბრობა, უმუშევართათვის ხელფასის ანაზღაურების ნორმა, უმუშევრობა განათლების დაბალი დონის დროს, ხანგრძლივი უმუშევრობის დონე, ზრდასრული მოსახლეობის მონაწილეობა გადამზადების პროგრამებში და ა.შ. ამიტომ ჩვენ იმ მაჩვენებლებს განვიხილავთ, რომელთა თანხვედრაც ხდება ევროკავშირის

სოციალურ ინდიკატორთა სისტემასთან, და ჩვენ სოციალური დატვირთვის მქონედ მიგვაჩნია. (იხ. ცხრილი.3.3).

ცხრილი 3.3.

საქართველოს სოციალური ინდიკატორები

მაჩვენებელი	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
მთლიანი შემოსავალი	1.987,6	2.318,5	2.728,6	3.204,2	3.881,1	4.294,3	4.056,5
მოსახლეობის ერთ სულზე, ლარი							
საშუალო ნომინალური ხელფასი, ლარი	101,5	156,6	204,2	277,9	368,1	534,9	556,8
საარსებო მინიმუმი	-	84,3	95,6	99,3	120,9	123,1	133,8
სიღარიბის დონე	54,5	24,6	24,1	23,3	21,3	22,1	21,0
სიღარიბის სიღრმე	21,1	8,1	7,6	7,2	6,9	7,0	6,6
სიღარიბის სიმწვავე	11,2	4,0	3,6	3,3	3,2	3,2	3,1
უმუშევრობის დონე, %	11,5	12,6	13,8	13,6	13,3	16,5	16,9

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის (GEPLAC-ის) მონაცემები [www.geplac.org](http://www.geplac.org).

სიღარიბის დაძლევის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით საყურადღებოა «ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში» შეთანხმებული სამოქმედო გეგმის პრიორიტეტების განხორციელება<sup>105</sup>, რომელსაც ევროკომისია მხარს უჭერს დახმარების ახალი ინსტრუმენტებით. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის ევროპული სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტი (ENPI), რომელმაც ჩაანაცვლა ევროკავშირის მანამდე არსებული ყველა დახმარების პროგრამა და ხორციელდება 3 მიმართულებით. ესენია: ეროვნული პროგრამები, ტრანსნაციონალური (რეგიონალური) პროგრამები და საზღვრისპირა თანამშრომლობა. ჩვენთვის, უპირველეს ყოვლისა, საყურადღებოა ეროვნული პროგრამების პრიორიტეტები და განხორციელების მექანიზმები.

<sup>105</sup> <http://www.eu-integration.gov.ge>

დადგინდა, რომ ეროვნული პროგრამები უნდა განხორციელდეს 4-წლიანი ინდიკატური პროგრამებისა და ყოველწლიური სამოქმედო გეგმების საშუალებით. პირველი ინდიკატური გეგმა, რომელიც 2007-2010 წლებისთვის იქნა შემუშავებული, ითვალისწინებს 120,4 მლნ. ევროს გამოყოფას საქართველოსთვის და მოიცავს თანამშრომლობის შემდეგ პრიორიტეტებს: ქვეყნის დემოკრატიული განვითარება, კანონის უზენაესობისა და მმართველობის გაძლიერება, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის მხარდაჭერა, სიღარიბის დაძლევა და სოციალური რეფორმის მხარდაჭერა, საქართველოში არსებული ეთნიკური კონფლიქტების მშვიდობიანი მოგვარების ხელშეწყობა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ყველაზე დიდი ფინანსური დახმარება სიღარიბის დაძლევისა და სოციალური რეფორმის მხარდაჭერის მიმართულებითაა დაგეგმილი. საუბარია 38,4 მლნ. ევროზე (ბიუჯეტის 32%), რომელიც 2010 წლამდე ეტაპობრივად მიიღო საქართველომ, სწორედ სოციალური სფეროს დასაფინანსებლად. აქედან გამომდინარე, ნათელია, რომ ევროკავშირისთვის მისი მეზობელი ქვეყნების მოქალაქეთა კეთილდღეობის ამაღლება, ისევე როგორც საკუთარი მოქალაქეების სოციალურ მდგომარეობაზე ზრუნვა, უმთავრეს პრიორიტეტს წარმოადგენს. ევროკავშირის ქვეყნები, ცხადია, დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ მათ საზღვრებთან მშვიდობისა და სტაბილურობის არსებობას, მაგრამ მათი სახელმწიფოებრივი წყობიდან გამომდინარე, სოციალური ფაქტორი, ფინანსური დახმარების შესახებ გადაწყვეტილებათა მიღებისას, როგორც ჩანს, მაინც ყველაზე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. სოციალური აფეთქება და ამ ფონზე დაწყებული სამოქალაქო რევოლუციები მოსაზღვრე რეგიონებში არანაკლებ საშიშია, მათი აზრით, ვიდრე ეთნოკონფლიქტები. სოციალურ (და არა მარტო პოლიტიკურ) სიმშვიდეზეა დამოკიდებული ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებაც, ამიტომ ანიჭებს ევროკავშირი ასეთ დიდ მნიშვნელობას აღნიშნულ სფეროს და ყველაზე დიდი ფინანსური სახსრების მიმართვას სწორედ ამ კუთხით მიიჩნევს პრიორიტეტულად.

ევროკავშირი, სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მსგავსად, ამა თუ იმ ქვეყნის განვითარებაზე დახარჯული თანხების განაწილების პროცესის მონიტორინგს რეგულარულად ახორციელებს. რეციპიენტი ქვეყნების მთავრობებს იგი

სისტემატურად სთხოვს სპეციალური ანგარიშების წარდგენას მიზნობრივი კატეგორიების მიხედვით განხორციელებული პროექტების შესახებ. თავის მხრივ, ევროკავშირი, თავისი ინსტიტუტების მეშვეობით, უზრუნველყოფს ამ პროექტების დროულ დაფინანსებას, დაგეგმილი ღონისძიებების ვადებში განხორციელებას (თუ ეს მხოლოდ მასზეა დამოკიდებული), მთავრობის მიერ გადადგმული ნაბიჯების შეფასებას და მიღწეული შედეგების ანალიზის შემცველი რეგულარული ანგარიშების მომზადებას.

ევროკომისიის უკანასკნელ ანგარიშში<sup>106</sup>, რომელიც 2008 წლის 3 აპრილს გამოქვეყნდა და ასახავს საქართველოში ევროკავშირის «სამეზობლო პოლიტიკის» სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიმდინარე მდგომარეობას, ცალკე ქვეთავის სახითაა წარმოდგენილი შეფასებები დასაქმებასა და სოციალურ პოლიტიკასთან მიმართებაში. აქ ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ *საქართველომ დასაქმებისა და შრომითი ურთიერთობების სრული ლიბერალიზება მოახდინა*, რაც იმას ნიშნავს, რომ სადღეისოდ ამ სფეროს ერთადერთი მარეგულირებელი შრომის ბაზარია. სწორედ ამითაა განპირობებული თვითდასაქმების მაღალი მაჩვენებელი (ევროკომისიის ცნობით, იგი დასაქმებული მოსახლეობის 2/3-ს შეადგენს) და ხანგრძლივად უმუშევართა დიდი რიცხოვნობა. შრომის ბაზარზე შექმნილ რთულ სიტუაციას, მათი შეფასებით, კიდევ უფრო ამძიმებს დასაქმებისა და შრომის ბაზრის ეფექტიანი პოლიტიკის არარსებობა და სოციალური პოლიტიკის წყვეტილი სისტემა, რაც დასტურდება დასაქმებისა და გადამზადების სპონტანური პროგრამებით, რომლებიც ძირითადად წინასაარჩევნო კამპანიას უკავშირდება ხოლმე. თუმცა, აქვე ნათქვამია, რომ 2006 წელს მთავრობამ მიიღო პროფესიული მომზადების პროგრამა, რომელიც მიზნად ისახავს მუშა ხელზე მოთხოვნასა და მის პროფესიონალიზმს შორის არსებული შეუსაბამობის აღმოფხვრას (აქ იგულისხმება დისპროპორციის აღმოფხვრის მცდელობა იმ დარგებს შორის, რომლებშიც სამუშაო ძალაზე დიდი მოთხოვნა არსებობს და პროფესიონალური კადრების ნაკლებობაა, ანდა პირიქით, მოთხოვნა აღარ არსებობს, შრომითი რესურსები კი საკმაოდ

<sup>106</sup> შუალედური ანგარიში საქართველოს შესახებ. „ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება 2007 წელს“. ევროკომისიის დოკუმენტი-SEC (2008) 393. ბრიუსელი. 3 აპრილი. 2008წ.



ჭარბადაა). 2006 წელს, სპეციალურად ამ მიზნით და აგრეთვე, ზოგადად, საქართველოს მოქალაქეთა სოციალური დაცვის გასაუმჯობესებლად, შეიქმნა «სოციალური სუბსიდიების სააგენტო».

«ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამის განხორციელების ამსახველი ანგარიშიდან»<sup>107</sup> ჩანს, რომ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს პასუხისმგებლობის სფეროში შემავალი სექტორის მიმდინარე პრიორიტეტები უნდა არეგულირებდეს სამ ყველაზე მნიშვნელოვან სოციალურ რისკს: სიღარიბეს, ჯანმრთელობასა და ხანდაზმულობას. ძალისხმევა მიმართული უნდა იყოს რისკების რეგულირების ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების შესაქმნელად. აღნიშნულ სფეროში 2005 წელს დაიგეგმა მომდევნო წლებისათვის სამი უმნიშვნელოვანესი რეფორმა, კერძოდ: სოციალური დახმარების სისტემის ადმინისტრირების რეფორმა; ჯანმრთელობის დაცვის სისტემის რეფორმა; «პრივილეგიების» ალოგიკური ზრდის შეზღუდვა (რაც გულისხმობს პენსიონერთა გარკვეული ჯგუფების პრივილეგიების გაუმართლებელი ზრდის შეზღუდვას).

2005 წელს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ ასევე შეიმუშავა *სოციალური დაცვის კონცეფცია*, რომლის არსიც შემდეგში მდგომარეობს: კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში (საპენსიო ასაკის მიღწევის, მარჩენალის დაკარგვის, შესაძლებლობის შეზღუდვის და სხვა) მოქალაქე უფლებამოსილია მიიღოს სახელმწიფოსაგან ადექვატური (გარდამავალ პერიოდში, ეკონომიკური განვითარების შესაბამისად ეტაპობრივად ადექვატურობამდე მზარდი) ცხოვრებისათვის საჭირო უზრუნველყოფა; მოსახლეობა, რომელიც უკიდურესი სიღატაკის ზღვარს ქვემოთ იმყოფება და ეკონომიკური აქტივობით არ შესწევს უნარი ცხოვრების დონე გაიუმჯობესოს, სახელმწიფოსაგან მიიღებს ადექვატურ *მისამართულ სოციალურ დახმარებას*; სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობისათვის, რომელსაც არ შესწევს უნარი მიიღოს ქმედითი, პრევენციული ზომები სოციალური რისკებისაგან დასაცავად და უმნიშვნელო რისკიც უკიდურეს სიღატაკეში მოხვედრის საშიშროებით ემუქრება, სახელმწიფო ქმნის ეფექტურ

<sup>107</sup> საერთაშორისო სავალუტო ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში. <http://www.imf.ge/>

უსაფრთხოების ბაღეს სხვადასხვა სოციალური სერვისების განვითარების ხელშეწყობით<sup>108</sup>.

შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული კონცეფცია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და ევროკავშირის სტანდარტებს არ ეწინააღმდეგება, რადგან აქ ჩადებულია მოქალაქეთა დაცვის გარანტიები უმთავრესი სოციალური რისკებისგან დასაცავად. თუკი აქ წარმოდგენილი თეზისები მოსახლეობის ცხოვრების პირობებზე რეალურად აისახება, მაშინ შეიძლება ვთქვათ, რომ რეფორმები წარმატებულად დაიწყო. მაგრამ კონცეფციის ეფექტიანობა და პრაქტიკული რეალიზაციის შესაძლებლობები არ მჭიდვანდება პრობლემათა უბრალო კონსტატაციის მეშვეობით. როდესაც სამთავრობო სტრუქტურები ამგვარ კონცეფციებს ქმნიან, მათ უნდა გაითვალისწინონ სამეცნიერო წრეების, ასევე მოსახლეობის სხვადასხვა ფენების მოსაზრებები (გამოიყენონ სოციალური დიალოგის პრაქტიკა), რაც ამ კონცეფციის შექმნას წინ ნამდვილად არ უძღოდა. ასეთ შემთხვევაში, რეფორმა არ იქნებოდა ჩანასახშივე განწირული.

2004 წელს დაიწყო მთავრობის მიერ სოციალური დახმარების სისტემის ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელება, რომლის ძირითადი მიზანი იყო მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება სიღატაკის აღმოფხვრის გზით. რეფორმის ძირითადი პრინციპები გახლდათ: სოციალური დახმარების სისტემის მისამართულობის გაზრდა და შეღავათების მონეტიზაცია (თუმცა ამ სიახლესთან დაკავშირებითაც არაერთგვაროვანი მოსაზრებები წარმოიქმნა). იმავდროულად, ძალაში შევიდა «სიღატაკის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების იდენტიფიკაციის, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისა და მონაცემთა ფორმირების სახელმწიფო პროგრამა». მისი მიზანი იყო სოციალურად დაუცველი ღარიბი ოჯახების მონაცემთა ბაზის შექმნა მათ სოციალურ-ეკონომიკურ სტატუსზე დაყრდნობით, რომელიც საშუალებას მისცემდა შესაბამის უწყებებს, დაეგეგმათ და სწორად განეხორციელებინათ როგორც ფულადი, ისე სხვა სახის სოციალური დახმარების პროგრამები. ისეთ სიტუაციაში, როდესაც არსებული რესურსები მწირი იყო, ხოლო სიღარიბის ზღვარს მიღმა

<sup>108</sup> შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მონაცემები.  
<http://www.moh.gov.ge/news.php>

მცხოვრები მოსახლეობის ხვედრითი წილი კი საკმაოდ დიდი, სოციალური დახმარების პროგრამის ეფექტიანი ფუნქციონირების ყველაზე მნიშვნელოვან წინაპირობად, სრულიად სამართლიანად, იქნა მიჩნეული არჩევანის გაკეთება დახმარების მიმღებთა (ბენეფიციარები) იდენტიფიკაციის თვალსაზრისით. მონაცემთა ბაზის შექმნა ითვალისწინებდა შემდეგ ეტაპებს: მაძიებელი ოჯახის განაცხადის მიღება, განაცხადის დამუშავება, ოჯახების იდენტიფიცირება მათი მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციის მიზნით და დადგენილი მეთოდოლოგიის შესაბამისად მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების საფუძველზე, სარეიტინგო ქულის მინიჭება.

ცხრილი 3.4.

საოჯახო დახმარების მიმღებ პირებზე გადარიცხული თანხა (წლის ბოლოს, ათასი ლარი)

დახმარების მიმღები ჯგუფები	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
მარტოხელა, არამომუშავე პენსიონერთა ერთსულიანი ოჯახები	11990,2	12591,2	13928,6	13320,0	12335,8	6430,2	4275,6	3583,6
არამომუშავე პენსიონერთა ორი და მეტსულიანი ოჯახები	2211,1	2406,0	3161,3	4142,0	3553,4	1404,9	741,1	523,1
დედ-მამით ობოლი ბავშვები, მეურვის შრომისუნარიანობის მიუხედავად	265,7	301,0	414,7	488,5	478,0	217,9	135,5	86,3
შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე, არამომუშავე, პირველი ჯგუფის უსინათლოები	987,4	1738,0	2339,4	3524,6	3364,5	2195,9	1761,8	1460,1
18 წლამდე ასაკის, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვები	1664,4	2349,7	2912,3	3315,7	2944,4	2037,2	1446,8	1096,5
მრავალშვილიანი ოჯახები, რომელთაც ჰყავთ 7 ან მეტი 18 წლამდე ასაკის ბავშვი	22,3	33,0	55,9	59,8	62,8	20,3	11,3	6,9
ოჯახთა რაოდენობა, რომლებიც იღებენ ყოველთვიურ საოჯახო დახმარებას, სულ	17141,1	19418,9	22812,2	24850,6	22738,8	12306,4	8372,1	6756,5

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. <http://geostat.ge> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. <http://www.moh.gov.ge/>

2006 წლისთვის დაგეგმილი იყო უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების პროგრამის ამოქმედება. პროგრამის ფარგლებში, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში მოხვედრილი 600 ათასი უკიდურესად ღარიბი ადამიანისთვის სახელმწიფომ მართლაც უზრუნველყო უფასო სამედიცინო დახმარება. მათ დაურიგდათ სამედიცინო დახმარების ბარათები სპეციალური ნომრით, რომლის მიხედვითაც მოხდა პაციენტთა რეგისტრაცია და იდენტიფიკაცია. სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული უფასო სპეციალიზირებული სამედიცინო სერვისები პროგრამაში მონაწილე პაციენტებისთვის სერიოზული ფინანსური შეღავათია. ბარათის მფლობელს შესაძლებლობა აქვს, უფასოდ ისარგებლოს შემდეგი სამედიცინო მომსახურებით: ამბულატორიული მომსახურება საოჯახო მედიცინის ცენტრში ან პოლიკლინიკაში სპეციალისტების კონსულტაცია, უფასო გამოკვლევები, მწვავე/გადაუდებელი ჰოსპიტალური მკურნალობა, გეგმიური ოპერაციები, ორსულობა და მშობიარობასთან დაკავშირებული სამედიცინო მომსახურება (ოჯახის/უბნის ექიმის მიმართვის საფუძველზე).

ექსპერტთა შეფასებებით, მთავრობა 2006 წლამდე სწორი გზით მიდიოდა. მას კურსი აღებული ჰქონდა ევროპული სოციალური პოლიტიკისკენ, რაც გამოიხატებოდა გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავებაში, საარსებო მინიმუმის გამოთვლის ევროპული მეთოდის დანერგვაში და სხვ. მაგრამ ამის შემდეგ «საქართველოს სოციალური პოლიტიკა მკვეთრად იცვლის თავის მიმართულებას, უფრო სწორედ, საერთოდ კარგავს მას და გადადის იმპულსური, არათანმიმდევრული ღონისძიებების არეში. ანუ მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლების გეგმაზომიერი პოლიტიკის ნაცვლად მივიღეთ სახელმწიფოს ფინანსურ-ეკონომიკური შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, თუ არა ნაიძულები, «ციდან მოტანილი» დახმარებების, შემწეობების, შეღავათების (შემდეგ მათი მონეტიზაციის) უსისტემო, ნარჩენი საბიუჯეტო ხარჯები»<sup>109</sup>.

ამის დასტურია თუნდაც საქართველოს მთავრობის «50-დღიანი პროგრამა», სახელწოდებით – «ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე», რომელიც ფაქტობრივად 2008 წლის 5 იანვრის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის პრეზიდენტის

<sup>109</sup> ძნელადკე გ. მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების გავლენის ანალიზი მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე – სოციალური პოლიტიკის წარმართვის საფუძველი. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი. ბიულეტენი. №102. ივნისი. 2007წ.

– მ. სააკაშვილის საარჩევნო ლოზუნგს წარმოადგენდა. აღნიშნული პროგრამა 3 ძირითად მიმართულებას მოიცავდა; ესენია: 1) დასაქმება და ინვესტიციები, 2) სოფლის აღორძინება, 3) პენსიები, სოციალური დახმარება, განათლება (100 ახალი საავადმყოფო, საპენსიო რეფორმა, დევნილთა შემწეობები) და ა.შ.

ცხადია, მიზნები სრულიად გასაგები და ყველასათვის მისაღები იყო, მაგრამ მათი წარმოდგენის ფორმა და განხორციელების პერსპექტივა არცთუ უსაფუძვლო ეჭვებს ბადებდა. ღონისძიებათა პაკეტი, რომელიც შემოთავაზებული იყო მთავრობის მიერ ამ პროგრამის განსახორციელებლად, შეიცავდა როგორც გრძელვადიანი ზომების მიღებას, ასევე ერთჯერად ღონისძიებებს, რომლებიც არ მოითხოვდნენ «არსებული ეკონომიკური კანონმდებლობის შეცვლასა თუ მიმდინარე ეკონომიკური პოლიტიკის კორექტირებას ან ძირეულ გარდაქმნას. ასეთი ღონისძიებები განიხილება, როგორც ეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტების ერთგვარი, ხშირ შემთხვევაში, დროებითი მოდიფიკაცია».<sup>110</sup>

ცხრილი 3.5.

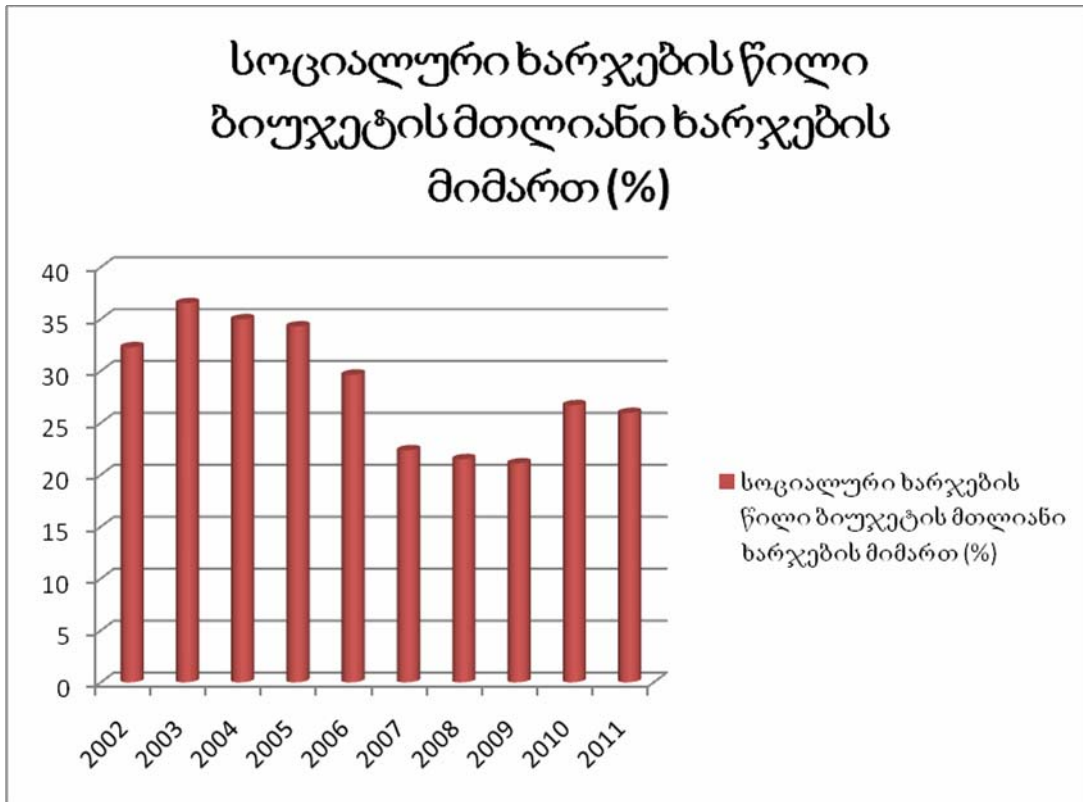
სოციალური ხარჯების წილი ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების მიმართ

წელი	ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯები (ათასი ლარი)	სოციალური ხარჯები (ათასი ლარი) აბსოლუტურად	სოციალური ხარჯები პროცენტებში
2002	140918	454816	32,2
2003	1524409,8	556666,5	36,5
2004	2416777,8	844889,8	34,9
2005	3288743	1127237	34,2
2006	4467927,6	1323830	29,6
2007	6083780,4	1359504	22,3
2008	6924188,7	1487842	21,5
2009	6640982	1399991	21,1
2010	5607502	1496432	26,7
2011 (გეგმა)	5746108	1490487	25,9

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. <http://www.mof.ge/4161>

<sup>110</sup> საქართველოს მთავრობის „50-დღიანი პროგრამა“ – ანალიზი და შეფასებები. ფონდი “ღია საზოგადოება – საქართველო“. მაისი. 2008.

2011 წლის, ბიუჯეტის პროექტით, დაგეგმილია სოციალური ხარჯების შემცირება ბიუჯეტში. თუ 2009 წელს სოციალურ უზრუნველყოფაზე გაწეული ხარჯები შეადგენდა 1,4 მლრდ. ლარს, 2010 წლისთვის დაგეგმილი იყო ამ თანხის გაზრდა 1,5 მლრდ. ლარამდე, ხოლო 2011 წლისთვის – თითქმის უმნიშვნელო შემცირება.<sup>111</sup>



ნახ. 8. სოციალური ხარჯების დინამიკა (2002-2011 წწ.)

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საკუთარი გამოთვლები.

<sup>111</sup> საქართველოს კანონი 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ. თავი I. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები. მუხლი 1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსი. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. <http://www.mof.ge/4161>

### 3.2. საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემის განვითარების პერსპექტივები

მოცემულ პარაგრაფში წარმოდგენილი იქნება მეთოდი, რომელიც სიცოცხლის მოსალოდნელ ხანგრძლივობასთან მიმართებით, სოციალური განსხვავებების წარმოჩენას ემსახურება. მიღებული შედეგები ცხადყოფს საქართველოსა და გერმანიაში, ისევე როგორც სხვა ქვეყნებში, სიცოცხლის ხანგრძლივობის დამოკიდებულებას შემოსავლებზე; კერძოდ, რაც უფრო მაღალია შემოსავლები, მით უფრო დიდია ხანგრძლივი სიცოცხლის პერსპექტივა. მამრობით სქესში ეს განსხვავება კიდევ უფრო მკვეთრად გამოხატული, მდედრობით სქესთან შედარებით.

მოსახლეობის ასაკობრივი სტრუქტურის საილუსტრაციოდ, სტატისტიკაში გამოიყენება გრაფიკული თვალსაჩინოების ფორმა, რომელსაც „ასაკობრივ პირამიდას უწოდებენ“. იმ დროს, როდესაც მე-20 საუკუნეში მას ჯერ კიდევ კლასიკური პირამიდის ფორმა ჰქონდა, დღეისათვის ის უფრო „ქარისგან აბურმგნილ ნამძვს“ ჰგავს, როგორც ეს მოსახლეობის სტატისტიკოსმა – პოლ ფლასკემპერმა აღწერა.<sup>112</sup>

საქართველოსა და გერმანიის მოსახლეობის ასაკობრივი სტრუქტურის განხილვას ჩვენ მოვახდენთ განსახილველი 2008 წლისთვის, გერმანიის სტატისტიკის ფედერაციული უწყებისა და საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის გამოთვლებზე დაყრდნობით. შემდეგ კი შევეცდებით, გამოვიკვლიოთ, თუ როგორ იცვლება მოსახლეობის რაოდენობა და ასაკობრივი სქემა დემოგრაფიული ფაქტორების – შობადობისა და სიკვდილიანობის – გავლენით. აღნიშნულ ფაქტორებს განვიხილავთ აგრეთვე სქესთან მიმართებაში.

მოსახლეობის ასაკობრივი სტრუქტურის ანალიზი გულისხმობს მნიშვნელოვანი დემოგრაფიული მონაცემების განხილვას. გენდერულ ფაქტორთან ერთად, აქ უნდა მოხდეს ასევე დასაქმებისა და ეკონომიკური სექტორის განხილვაც (კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე). გარდა ამისა, ანალიზისთვის შეიძლება

<sup>112</sup> Gutberger, Hansjörg. Bevölkerung, Ungleichheit, Auslese: Perspektiven sozialwissenschaftlicher. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 2006. გვ. 45

საყურადღებო იყოს ისეთი ასპექტებიც, როგორცაა: განსახილველი პირების ასაკი, ოჯახური მდგომარეობა და ეროვნება.

სამეცნიერო ენით, მოსახლეობის სტრუქტურული ანალიზი განიმარტება, როგორც „მოსახლეობის დაყოფა ცალკეულ ატრიბუტებად და მათ შორის არსებული დამოკიდებულებების ანალიზი“.<sup>113</sup>

მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების განვითარებისა და სივრცობრივი განაწილების შედარებისას, ვიღებთ ინფორმაციას სხვადასხვა დემოგრაფიული, სოციალური და ეკონომიკური ტენდენციების განვითარების შესახებ, ეს კი შესაძლებელს ხდის პროგნოზების გაკეთებას, სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბებისა და ფინანსური პოლიტიკის ამოცანების განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

მოსახლეობის სტრუქტურული ცვლილებები და განსხვავებები განსახილველ ქვეყნებს შორის განსაკუთრებით ნათლად ჩანს ყველაზე ახალგაზრდა და ყველაზე ხანდაზმული ჯგუფების განხილვისას (ცხრილი 3.6, 3.7, ნახ. 9).

მოსახლეობის ასაკობრივი სტრუქტურის ანალიზი გვიჩვენებს, თუ როგორ ვითარდება დამოკიდებულება ახალ და უფროს თაობებს შორის. დღესდღეობით გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ისევე როგორც მაღალგანვითარებული ქვეყნების უმეტესობა, ხასიათდება შედარებით სუსტად წარმოდგენილი ახალგაზრდა თაობით, ანუ დაბალი წილობრივი მაჩვენებლით. სიცოცხლის ხანგრძლივობა იზრდება, შედეგად, ხდება გადანაცვლებები მოსახლეობის ასაკობრივ სტრუქტურაშიც, უფროსი თაობის სასარგებლოდ. ამჟამად გერმანიაში ცხოვრობს გაცილებით მეტი 65 წელს გადაცილებული ადამიანი, ვიდრე 15 წლის და უმცროსი (გერმანიის სტატისტიკის ფედერაციული უწყება).

2008 წლის ბოლოს გერმანიაში ახალგაზრდების (15-დან 25 წლამდე) პროცენტული წილი შეადგენდა 11,6%-ს (ნახ. 9, სვეტი 4,5), მათ შორის მამაკაცი იყო 5,7% და ქალი – 5,9%. მოზრდილების (25-იდან 65 წლამდე) წილად მოდიოდა 62,9%, ხოლო ასაკიანი ადამიანები (65-იდან ზემოთ) შეადგენდნენ მოსახლეობის

---

<sup>113</sup> Bähr, J. Bevölkerungsgeographie. - In: Müller, U., Nauck, B., Diekmann, A. (Hrsg.): Handbuch der Demographie, Bd. 2. Berlin u.a. 2000. გვ. 882



20,4%-ს (ნახ. 9, სვეტი 5-13); მოსახლეობის 5% კი ხანდაზმულები იყვნენ (80 წელზე მეტი ასაკის).

საქართველოში 2005 წლიდან მოსახლეობის განვითარება ახალგაზრდების წილის მკვეთრი ზრდით აღინიშნა. 2008 წლისთვის აქ ახალგაზრდების (15-დან 25 წლამდე) პროცენტული წილი შეადგენდა მთელი მოსახლეობის 17,6%-ს (ნახ. 1, სვეტი 4,5). მოზრდილების (25-იდან 65 წლამდე) წილად საქართველოში მოდიოდა 51,5%, ასაკიანი ადამიანები (65-იდან ზემოთ) შეადგენდნენ მოსახლეობის 12,9%-ს (ნახ. 1, სვეტი 5-13); ხოლო მოსახლეობის 2,8% ხანდაზმულები იყვნენ (80 წელზე მეტი ასაკის).

ცხრილი 3.6.

გერმანიის მოსახლეობის სტრუქტურა					
მოსახლეობის ასაკობრივი ჯგუფები	ასაკი	მამაკაცი	ქალი	ორივე სქესი	პროცენტებში მთელ მოსახლეობასთან მიმართებაში
1	5 წელზე ქვემოთ	1767,8	1677,4	3445,2	4,2
2	5-10	1905,0	1810,0	3715,0	4,5
3	10-15	2041,8	1937,1	3978,9	4,9
4	15-20	2295,8	2183,9	4479,7	5,5
5	20-25	2496,2	2403,6	4899,8	6,1
6	25-30	2523,1	2461,1	4984,2	6,1
7	30-35	2381,7	2321,0	4702,7	5,7
8	35-40	2857,1	2756,4	5613,5	6,7
9	40-45	3611,5	3441,4	7052,9	8,6
10	45-50	3507,5	3386,6	6894,1	8,4
11	50-55	2 974,6	2931,9	5906,5	7,2
12	55-60	2659,7	2712,5	5372,2	6,5
13	60-65	2079,0	2149,7	4228,7	5,2
14	65-70	2469,6	2675,0	5144,6	6,3

15	70-75	2079,8	2442,5	4522,3	5,5
16	75-80	1271,3	1729,8	3001,1	3,7
17	80 წელი და მეტი	1263,0	2798,1	4061,1	5,0
	ჯამი	40 184,5	41818,0	82002,5	100

წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური უწყება. <http://www.destatis.de>

ცხრილი 3.7

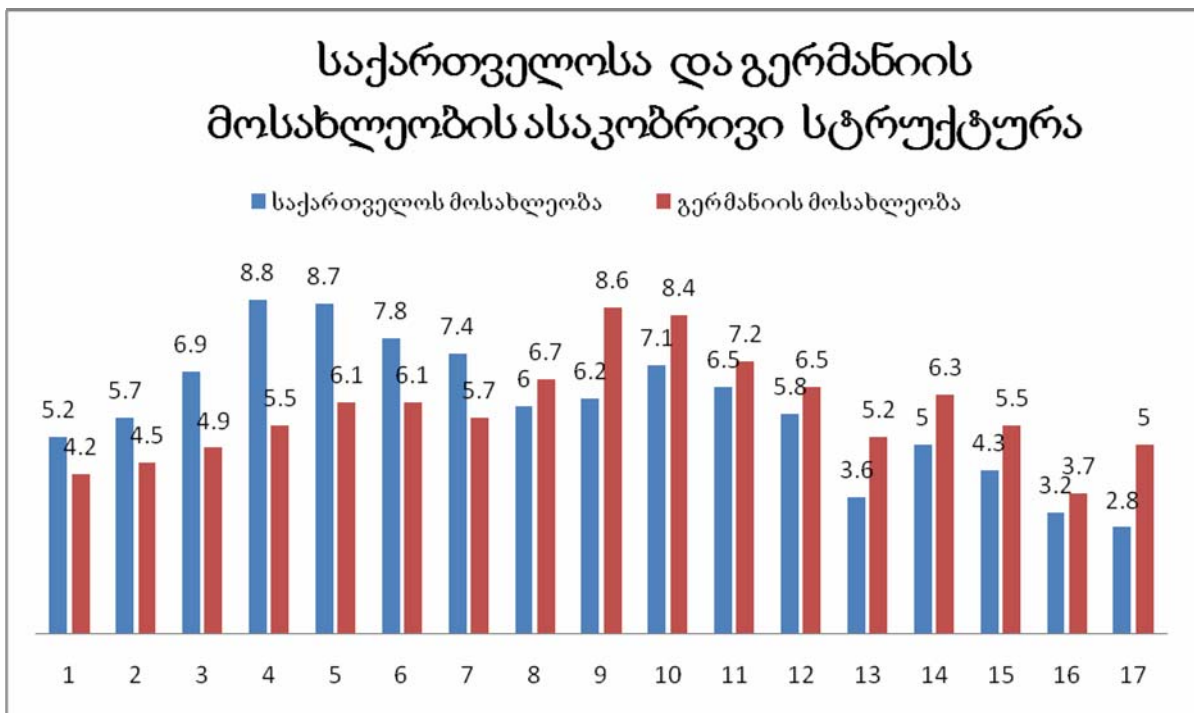
**საქართველოს მოსახლეობის სტრუქტურა**

მოსახლეობის ასაკობრივი ჯგუფები	ასაკი	მამაკაცი	ქალი	ორივე სქესი	პროცენტებში მთელ მოსახლეობასთან მიმართებაში
1	5 წელზე ქვემოთ	124,0	110,8	234,8	5,2
2	5-10	123,9	111,2	235,1	5,7
3	10-15	147,7	137,4	285,1	6,9
4	15-20	185,9	180,6	366,5	8,8
5	20-25	182,0	177,8	359,8	8,7
6	25-30	165,3	165,6	330,9	7,8
7	30-35	152,0	157,7	309,7	7,4
8	35-40	144,6	155,9	300,5	6,0
9	40-45	144,0	162,4	306,4	6,2
10	45-50	155,4	179,1	334,5	7,1
11	50-55	129,3	151,7	281,0	6,5
12	55-60	111,7	135,0	246,7	5,8
13	60-65	66,2	82,0	148,2	3,6
14	65-70	86,7	125,0	211,7	5,0
15	70-75	73,5	106,4	179,9	4,3
16	75-80	52,5	84,2	136,7	3,2

17	80 წელი და მეტი	33,7	80,9	114,6	2,8
	ჯამი	1.954,4	2.192,9	4.147,3	100

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). საკუთარი გამოთვლები.

რადგანაც სტატისტიკურად მამაკაცები იმდენად ვერ აღწევენ ხანდაზმულობის ასაკს, როგორც ქალები, სქესთა შორის დამოკიდებულება ასაკთან ერთად იცვლება. იმ დროს, როდესაც 50 წლამდე ასაკის გერმანელი მამაკაცები ჭარბობენ ქალებს, 40-დან 50 წლის ასაკამდე შუალედში კი მამაკაცებისა და ქალების რაოდენობა თითქმის ერთმანეთის ტოლია, უკვე 50 წლის ზემოთ ასაკობრივ ჯგუფებში ქალები დომინირებენ. 60-იდან 70 წლის ასაკამდე კატეგორიაში ქალების წილი 52%-ს შეადგენს. უფრო მაღალ ასაკობრივ ჯგუფებში, კერძოდ, 70-80 წლის ასაკში ქალების წილი 58%-ია და 80 წლის ასაკში და ზემოთ – 70%-იც კი. შობადობის კლებამ გამოიწვია ის, რომ 1972 წლიდან მოყოლებული, გაცილებით ნაკლები ბავშვი იზადებოდა, ვიდრე ადამიანები კვდებოდნენ.<sup>114</sup>



<sup>114</sup> Statistisches Bundesamt Deutschland. Auszug aus dem Datenreport 2008. გვ. 13

ნახ. 9. მოსახლეობა ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით – საქართველოსა და გერმანიის მოსახლეობის შედარება, 2008 წ., პროცენტებში.

წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური უწყება, <http://www.destatis.de>.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). საკუთარი გამოთვლები.

ასაკობრივი ჯგუფი	ასაკი	მამაკაცები გერმანიაში (აბსოლუტურად)	მამაკაცები გერმანიაში (პროცენტებში)	მამაკაცები საქართველოში (აბსოლუტურად)	მამაკაცები საქართველოში (პროცენტებში)
---------------------	-------	---	---	---	---

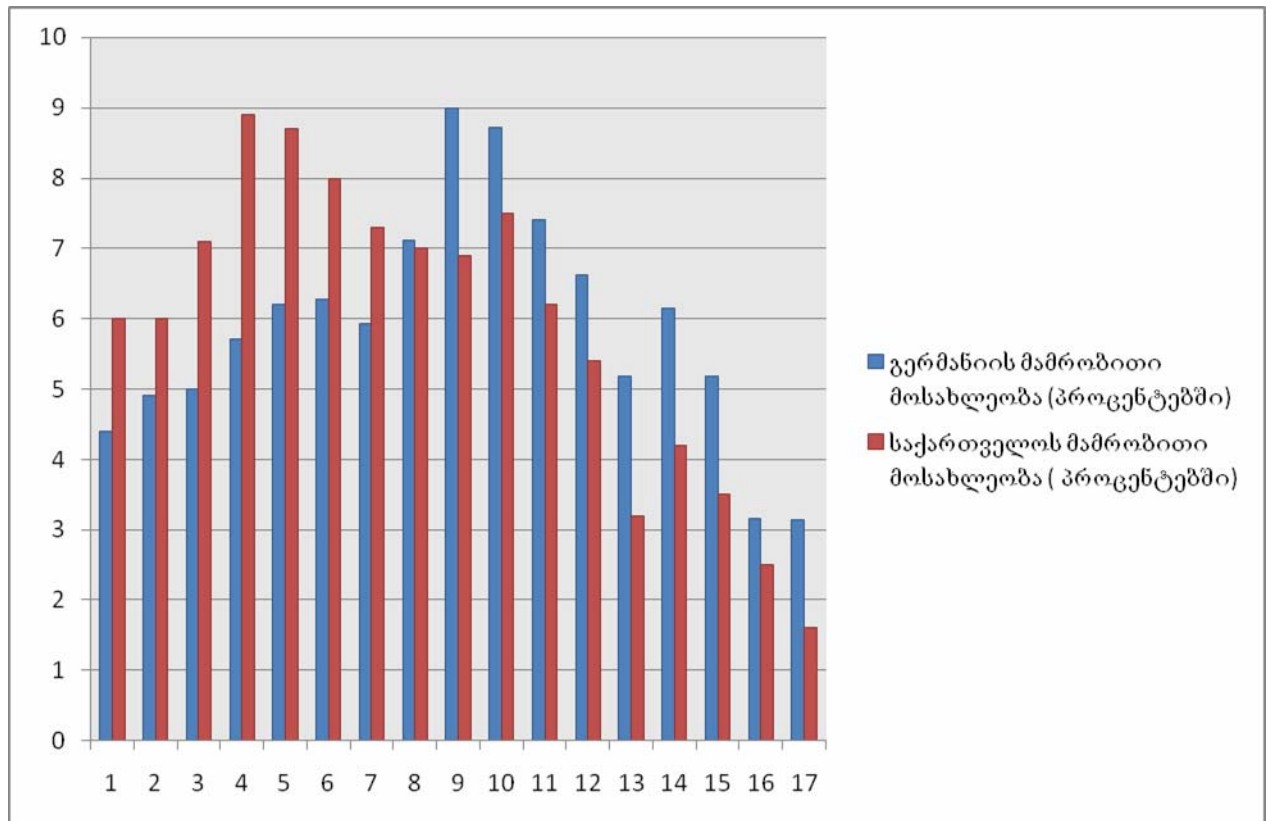
25-იდან 30 წლის ასაკამდე კატეგორიებში საქართველოს მოსახლეობაშიც იგივე ტენდენცია შეიმჩნევა, როგორც ზემოთ აღვწერეთ გერმანიის მოსახლეობისთვის. 30-35 წლის ასაკში ქალები შეადგენენ მოსახლეობის 51%-ს, მომდევნო ასაკობრივ ჯგუფებშიც განუხრელად იზრდება ქალების წილი და 80 წლის ასაკში უკვე 78%-ს აღწევს (ცხრილი 3.7, 3.8, ნახ. 9,10).

1	5 წლის ქვემოთ	1 767,8	4,4	124,0	6,0
2	5-10	1 905,0	4,9	123,9	6,0
3	10-15	2 041,8	5,0	147,7	7,1
4	15-20	2 295,8	5,7	185,9	8,9
5	20-25	2 496,2	6,2	182,0	8,7
6	25-30	2 523,1	6,3	165,3	8,0
7	30-35	2 381,7	5,9	152,0	7,3
8	35-40	2 857,1	7,1	144,6	7,0
9	40-45	3 611,5	9,0	144,0	6,9
10	45-50	3 507,5	8,7	155,4	7,5
11	50-55	2 974,6	7,4	129,3	6,2
12	55-60	2 659,7	6,6	111,7	5,4
13	60-65	2 079,0	5,2	66,2	3,2
14	65-70	2 469,6	6,1	86,7	4,2
15	70-75	2 079,8	5,2	73,5	3,5
16	75-80	1 271,3	3,2	52,5	2,5
17	80 წელი და მეტი	1 263,0	3,1	33,7	1,6

ცხრილი 3.8

**მამაკაცების ასაკობრივი სტრუქტურა გერმანიასა და საქართველოში, 2008**

წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური უწყება, <http://www.destatis.de>. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). საკუთარი გამოთვლები.



ნახ. 10. მამაკაცების ასაკობრივი სტრუქტურა გერმანიასა და საქართველოში, პროცენტებში

წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური უწყება, <http://www.destatis.de>. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). საკუთარი გამოთვლები.

*მოსახლეობა ასაკობრივი ჯგუფებისა და სქესის მიხედვით*

როგორც ნახ. 10 გვიჩვენებს, მამაკაცთა ასაკობრივ ჯგუფებში სრულიად განსხვავებული განვითარების ტენდენციებია განსახილველ ორ ქვეყანაში. აქ მხოლოდ ერთი გამონაკლისი შეინიშნება. საუბარია ასაკობრივ ჯგუფზე ნომრით 8, ასაკობრივ კატეგორიაში 35-40 წლებს შორის, სადაც მონაცემები საქართველოსთვის და გერმანიისთვის ფაქტობრივად ერთნაირია – 7,0% და 7,1%. 20-30 წლის ასაკში სიჭარბე შეინიშნება საქართველოს მოსახლეობაში – 8,7% და 8,0%, შესაბამისად, გერმანიის 6,2% და 6,3%-თან მიმართებაში. და პირიქით, გერმანიისთვის იკვეთება ანალოგიური სურათი უფრო მაღალ ასაკობრივ კატეგორიაში, კერძოდ, ასაკობრივ ჯგუფებში – 9 და 10. აქ იგულისხმება მამრობითი სქესის მოსახლეობა 40-50 წლის ასაკში – 9,0% და 8,7%, საქართველოსთვის 6,9%-სა და 7,5%-თან მიმართებაში. ამ

საკითხში გერმანია ამჟღავნებს ევროპის სხვა მაღალგანვითარებული ქვეყნების მსგავს, შედარებით უნიფიცირებულ განვითარების ტენდენციას.

ცხრილი 3.9.

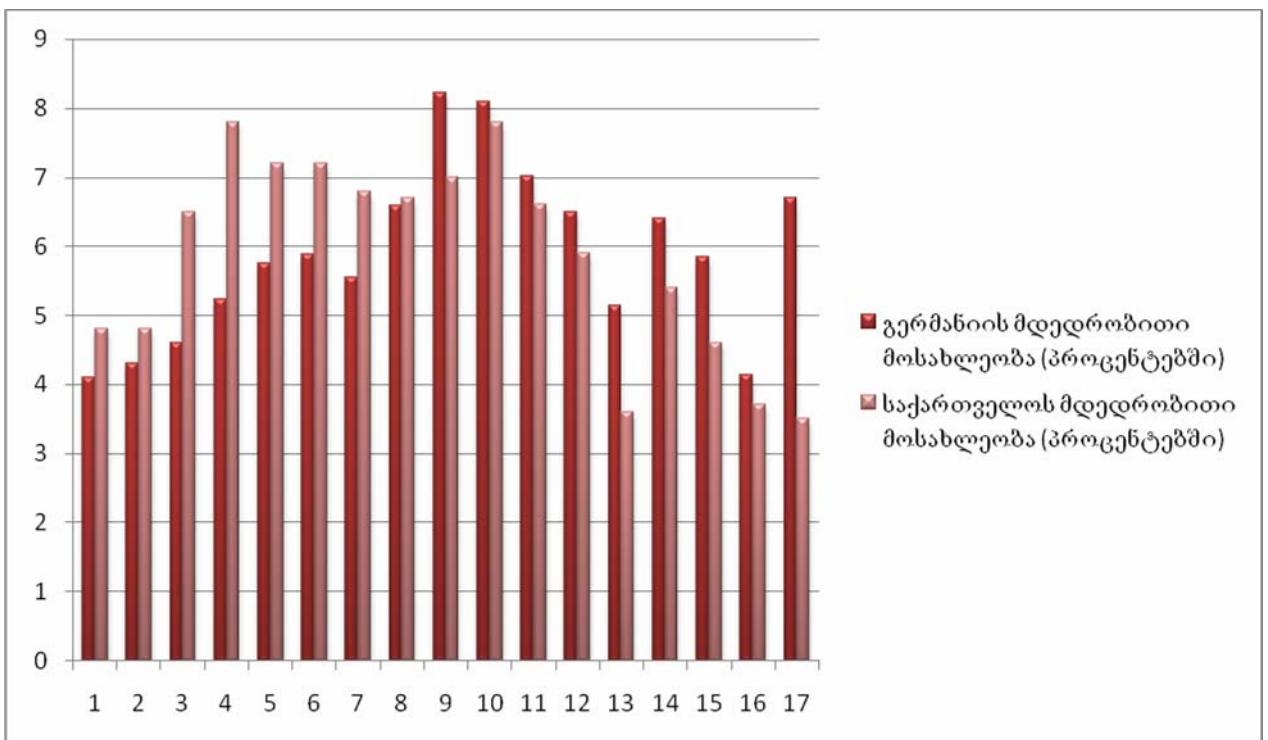
**ქალების ასაკობრივი სტრუქტურა გერმანიასა და საქართველოში, 2008**

ასაკობრივი ჯგუფი	ასაკი	მამაკაცები გერმანიაში (აბსოლუტურად)	მამაკაცები გერმანიაში (პროცენტებში)	მამაკაცები საქართველოში (აბსოლუტურად)	მამაკაცები საქართველოში (პროცენტებში)
1	5 წლის ქვემოთ	1 677,4	4,1	110,8	4,8
2	5-10	1 810,0	4,3	111,2	4,8
3	10-15	1 937,1	4,6	137,4	6,5
4	15-20	2 183,9	5,2	180,6	7,8
5	20-25	2 403,6	5,7	177,8	7,2
6	25-30	2 461,1	5,9	165,6	7,2
7	30-35	2 321,0	5,6	157,7	6,8
8	35-40	2 756,4	6,6	155,9	6,7
9	40-45	3 441,4	8,2	162,4	7,0
10	45-50	3 386,6	8,1	179,1	7,8
11	50-55	2 931,9	7,0	151,7	6,6
12	55-60	2 712,5	6,5	135,0	5,9
13	60-65	2 149,7	5,1	82,0	3,6
14	65-70	2 675,0	6,4	125,0	5,4
15	70-75	2 442,5	5,8	104,6	4,6
16	75-80	1 729,8	4,1	84,2	3,7
17	80 წელი და მეტი	2 798,1	6,7	80,9	3,5

წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური უწყება, <http://www.destatis.de>. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). საკუთარი გამოთვლები.

ნახ. 11 გვიჩვენებს დამოკიდებულებას საქართველოსა და გერმანიის მდედრობით მოსახლეობას შორის. 10 წლის ასაკამდე და 40 წლის ზემოთ კატეგორიებში

დამოკიდებულება თითქმის გაწონასწორებულია. თუმცა მე-3 და მე-7 ასაკობრივ ჯგუფებს შორის სრულიად განსხვავებული სურათი იკითხება; 15 და 35 წლებს შორის ნათლად შეინიშნება სიჭარბე საქართველოს მოსახლეობის მდედრობით ნაწილში. თვალშისაცემია ასევე განსხვავება მე-17 ასაკობრივ ჯგუფში, სადაც გერმანელი ქალების რიცხვი ჭარბობს ქართველი ქალების რიცხვს 3,2%-ით (6,7% და 3,5%).



ნახ. 11. ქალების ასაკობრივი სტრუქტურა გერმანიასა და საქართველოში, პროცენტებში

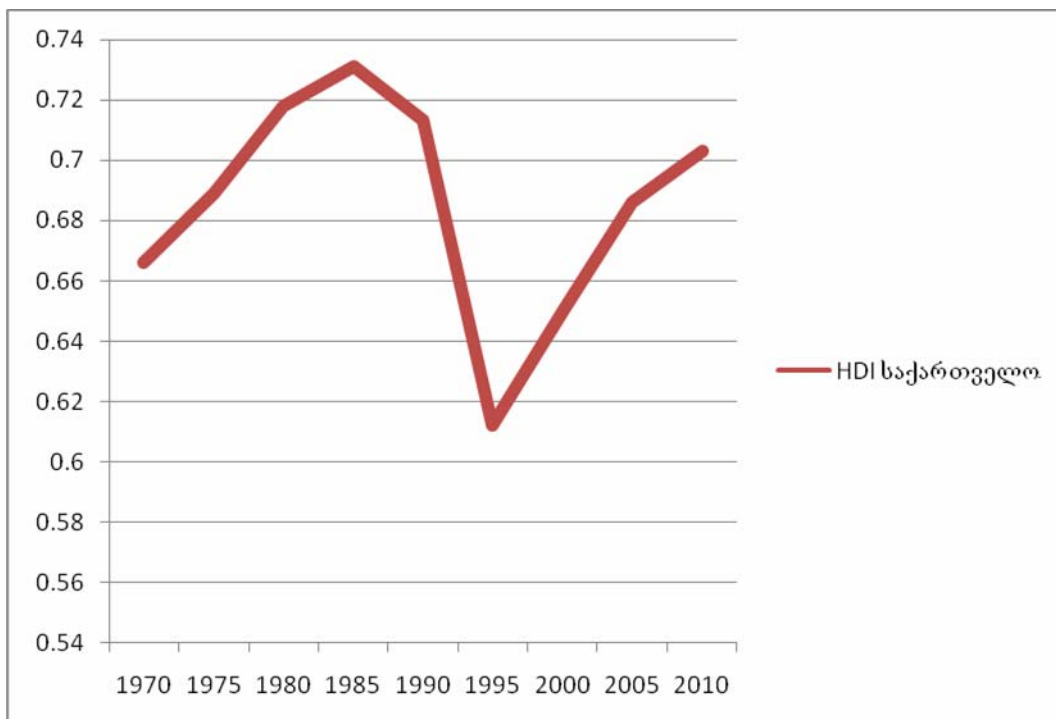
წყარო: გერმანიის სტატისტიკის ფედერალური უწყება, <http://www.destatis.de>. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). საკუთარი გამოთვლები.

*შობადობა, ფერტილურობა, სიკვდილიანობა, სიცოცხლის ხანგრძლივობა და ადამიანური განვითარების ინდექსი*

განვითარებად ქვეყნებში სულ უფრო მეტ პოპულარობას იძენს ოჯახის დაგეგმვის პოლიტიკურად მართვადი სისტემა. ამ პოლიტიკის შედეგია შობადობის მნიშვნელოვანი კლება, რაც განვითარებული ქვეყნებისთვის ტიპური მოვლენაა. დღესდღეობით, განვითარებულ ქვეყნებში, შობადობის ნორმა საშუალოდ შეადგენს 2,8 ბავშვს ერთ ქალზე, რაც იმ ნორმაზე დაბალიც კი არის, რომელიც



აუცილებელია მოსახლეობის რაოდენობის შესანარჩუნებლად. მაგრამ საქართველო შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც გამონაკლისი. დამოკიდებულება, ერთი მხრივ, შობადობის ნორმასა და ფერტილურობას, და მეორე მხრივ, ერთ სულ მოსახლეზე მთლიან ეროვნულ შემოსავალს შორის, განვითარებადი ქვეყნებისგან განსხვავებულადაა წარმოდგენილი; კერძოდ, ამ ცვლადებს შორის არსებობს უარყოფითი დამოკიდებულება, ისევე, როგორც ეს განვითარებულ ქვეყნებშია. 1970 წლიდან 2004 წლამდე პერიოდში ნაყოფიერება საქართველოში შემცირდა 2,7-იდან 1,6-მდე. თუმცა აქედან არ შეგვიძლია ისეთი დასკვნის გაკეთება, თითქოს ცხოვრების ხარისხი საქართველოში ისეთივე მაღალია, როგორც მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში. გაეროს განვითარების პროგრამის გამოკვლევების თანახმად (United Nations Development Programme), 2010 წელს, საქართველო მიაკუთვნეს მაღალი ადამიანური განვითარების მქონე ქვეყნების კატეგორიას. საქართველომ, იმავე 2010 წელს, ადამიანური განვითარების ინდექსის (HDI- Human Development Index) მიხედვით, 74-ე ადგილი მოიპოვა (გერმანია – მე-10 ადგილი); ეს არის მნიშვნელოვანი წინსვლა საქართველოსთვის უკანასკნელი 12 წლის მანძილზე, რადგანაც 1998 წლიდან 2010 წლამდე ქვეყანამ 108-ე ადგილიდან 74-ზე გადაინაცვლა (ნახ. 12).



ნახ. 12. ადამიანური განვითარების ინდექსის ტენდენციები საქართველოში, 1970-2010 წწ.

წყარო: გაერთიანებული ერების ოგანიზაცია. [www.uno.org](http://www.uno.org)

ჯანდაცვის, ჰიგიენის, კვების, საცხოვრებელი და სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა და, აგრეთვე, გაზრდილი მატერიალური კეთილდღეობის შედეგად, გერმანიაში სიცოცხლის მოსალოდნელმა ხანგრძლივობამ, უკანასკნელი 100 წლის განმავლობაში, საგრძნობლად იმატა. სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდას, ჩვეულებისამებრ, თან სდევს ასაკობრივი სტრუქტურის ცვლილება, რაც ხშირად შობადობის გრძელვადიანი შემცირებით გამოიხატება. სტატისტიკა მოწმობს, რომ 60 წელს ზემოთ ასაკის ადამიანთა რიცხვმა აბსოლუტური და შედარებითი ზრდა განიცადა გერმანიაში; *უკანასკნელ წლებში არსებობს პენსიის გაცილებით მეტი პოტენციური მიმღები და საპენსიო პერიოდი გაცილებით დიდხანს გრძელდება. შეიძლება ითქვას, რომ დემოგრაფიული ცვლილებები – არის და რჩება გამოწვევად სოციალური დაცვის სისტემებისთვის.*<sup>115</sup>

2008 წლისთვის გარდაცვლილთა რიცხვმა გერმანიაში 161 925-ით გადააჭარბა ახალშობილთა რიცხვს. იმ დროს, როცა 844 439 ადამიანი დაიღუპა, მხოლოდ 682 514 ბავშვი დაიბადა. ამგვარი განვითარებით ხასიათდება, პირველ რიგში, გერმანული მოსახლეობა. რაც შეეხება გერმანიაში მცხოვრებ სხვა ეროვნების წარმომადგენლებს, ისინი პირიქით, გამოირჩევიან უფრო მაღალი შობადობით, სიკვდილიანობასთან შედარებით.

საქართველოში ცოცხლად დაბადებულთა რიცხვმა 2008 წელს შეადგინა 56 565, ხოლო გარდაცვალებულთა რიცხვმა – 43 011, ეს ნიშნავს, რომ ახალშობილთა რიცხვი უფრო მაღალი იყო, ვიდრე გარდაცვლილთა რიცხვი. უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში, აღნიშნული პირველი კომპონენტი – ახალშობილთა რიცხვი საგრძნობლად გაიზარდა, და პირიქით, მეორე კომპონენტი – სიკვდილიანობა – მნიშვნელოვნად შემცირდა.

2008 წელს სიცოცხლის მოსალოდნელი საშუალო ხანგრძლივობა გერმანიაში, ახალშობილი მამრობითი სქესის ადამიანებთან მიმართებაში 77,17 შეადგენდა და

<sup>115</sup> bpb. Bundeszentrale für politische Bildung. Zahlen und Fakten. Entwicklung der Lebenserwartung.

მდედრობითი სქესისთვის – 82,40-ს. საქართველოში კი ანალოგიური მონაცემები დაფიქსირდა მამრობითი სქესისთვის 69,3 და მდედრობითისთვის – 79,0 დონეზე.

საქართველოში უკანასკნელი წლების ეკონომიკურმა წინსვლამ ყველა დემოგრაფიული მაჩვენებლის ცვლილებაში იჩინა თავი. შედეგად, შეიცვალა ასაკობრივი სტრუქტურაც, დამოკიდებულება ახალგაზრდა და უფროს თაობებს შორის, და სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მიუხედავად ყოველივე ზემოთქმულისა, მოსალოდნელი სიკვდილიანობა საქართველოში ჯერ კიდევ საგანგაშო ნიშნულზე რჩება. ის 2009 წლისთვის შეადგენდა დაბადებიდან 15 წლამდე – 39-ს (ყოველ 1000 კაცზე), 15 და 60 წლებს შორის – 136-ს, და 60 წლის ზემოთ – 170-ს. საქართველოში სიკვდილის შემთხვევები (ორივე სქესისთვის) შეადგენდა – 258-ს და გერმანიაში – 4,247-ს. სიკვდილიანობის ნორმა ასევე მაღალი იყო საქართველოში – 11,9, თუმცა ის არცთუ ისე შორსაა გერმანიის იდენტური მაჩვენებლისგან, რომელიც 10,377-ს შეადგენდა.<sup>116</sup>

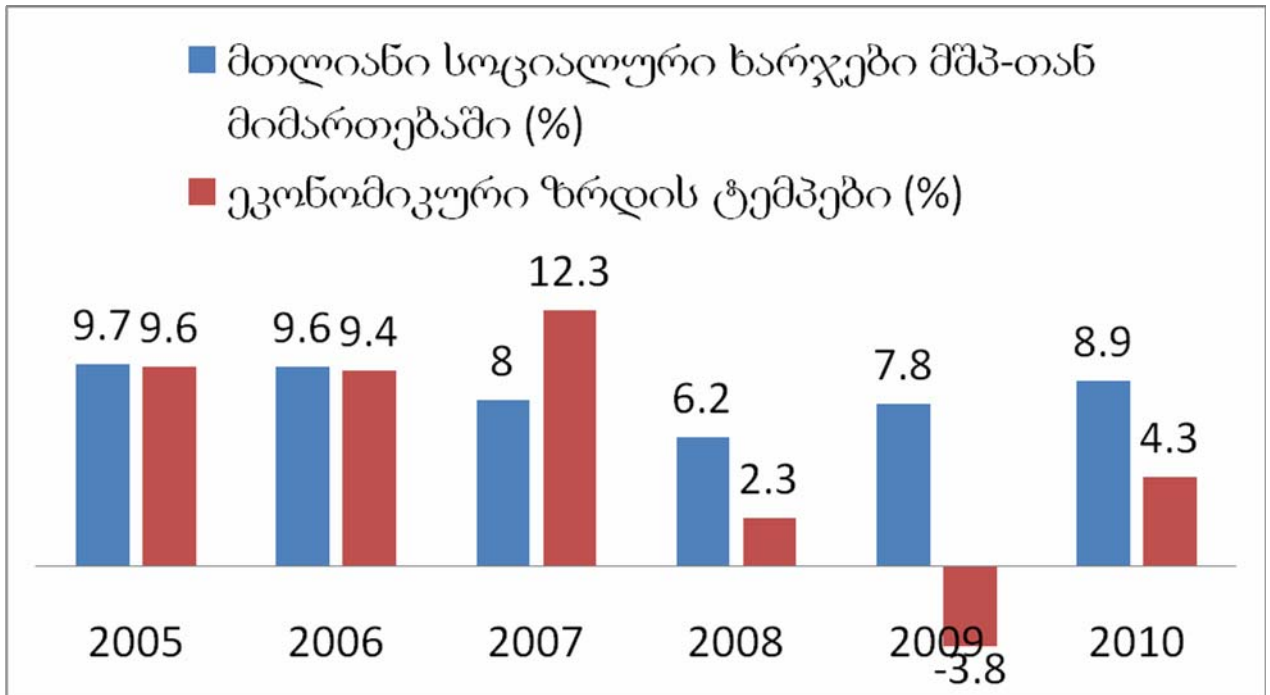
ეკონომისტმა – პ. ლინდერტმა გამოიკვლია კავშირი სოციალურ დანახარჯებსა და ეკონომიკური ზრდის ტემპებს შორის 1962-1995 წლებს შორის პერიოდისთვის, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში, მათ შორის, OECD-ს ქვეყნებში. მის გამოკვლევაში – «სოციალური დანახარჯები და ეკონომიკური ზრდა მე-18 საუკუნიდან დღემდე»<sup>117</sup> – ნაჩვენებია, რომ არსებობს უარყოფითი დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტში სოციალური ხარჯების ზრდასა და ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ტემპებს შორის. ანალოგიური დინამიკა შეინიშნება საქართველოს ეკონომიკაშიც. ამის საილუსტრაციოდ, ჩვენ განვიხილეთ 5-წლიანი პერიოდი, 2005-იდან 2009 წლის ჩათვლით (ნახ. 13).

ვინაიდან ეკონომიკურ ზრდაზე ერთდროულად მრავალი ფაქტორი მოქმედებს, მხოლოდ სტატისტიკურ მონაცემებზე «შეუიარაღებელი თვალით» დაკვირვება არაა საკმარისი ამგვარი მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის აშკარად შესამჩნევად. თუმცა, როგორც ფაქტები მოწმობს, ყველაზე მეტად წარმატებული გამოდგა იმ ქვეყნების

<sup>116</sup> (UNO, Selected Demographic Indicators: Mortality, 2005-2010). [http://esa.un.org/unpd/wpp2008/tab-sorting\\_mortality.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp2008/tab-sorting_mortality.htm)

<sup>117</sup> Peter H. Lindert. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Cambridge University Press, New York. 2004.

მიერ გატარებული სოციალური რეფორმები, სადაც მკვეთრი გადანაცვლება მოხდა pay-as-you-go ტიპის საპენსიო მოდელიდან<sup>118</sup> personal retirement account ტიპის მოდელზე<sup>119</sup>. ამგვარი გამოცდილება პირველად 1981 წლიდან ჩილემ განახორციელა და მისი შედეგები იმდენად შთამბეჭდავი აღმოჩნდა, რომ მოგვიანებით სხვა მრავალმა ქვეყანამ (მათ შორის მაღალგანვითარებულებმაც) დაიწყო მისი გაზიარება.



ნახ. 13. უარყოფითი კორელაცია ეკონომიკურ ზრდასა და სოციალურ ხარჯებს შორის საქართველოში, 2005-2010წწ.

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

ერთ-ერთი პირველი მიმბაძველი ქვეყანა გახდა პერუ, რომელმაც ჩილეს გამოცდილების თითქმის კოპირება მოახდინა. მეტ-ნაკლებად მსგავსი გეგმებით დაიწყეს საპენსიო რეფორმა 1990-იან წლებში მექსიკამ, ბოლივიამ, კოლუმბიამ და ასევე – უკანასკნელ წლებში სერიოზული ძვრები კერძო საპენსიო ფონდების ჩამოყალიბების მიმართულებით შეინიშნება, მაგალითად, ჰოლანდიაში, შვედეთში, ავსტრალიაში და ა.შ. თუმცა ჩილეს მიმბაძველი ქვეყნებიდან ყველაზე გამორჩეული მაინც სალვადორია, რომელმაც 1998 წელს გადაწყვიტა, ჩილესთვის შეჯიბრი

<sup>118</sup> pay-as-you-go ტიპის საპენსიო მოდელი – ითვალისწინებს დაბეგვრიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსული თანხებით პენსიების დაფინანსებას.

<sup>119</sup> personal retirement account ტიპის საპენსიო მოდელი – უზრუნველყოფს საკუთარი პენსიის უზრუნველყოფას პირადი ანგარიშების ფორმირების გზით.

გამოეცხადებინა უკეთესი მოდელის დანერგვაში. მანამდე სალვადორში არსებული საზოგადოებრივი რედისტრიბუციის საპენსიო სისტემა განიცდიდა გადახდისუუნარობის პრობლემებს, განპირობებულს დემოგრაფიული ცვლილებებითა და ეკონომიკური არასტაბილურობით. და მართლაც, სალვადორის მიერ დანერგილი სისტემა ყველაზე უფრო მოქნილი და სრულყოფილი აღმოჩნდა, მსოფლიოში მანამდე არსებულ ყველა წინამორბედთან შედარებით. რეფორმის დაწყებიდან სულ რაღაც 10 წელიწადში, ანუ 2008 წლისთვის, კერძო საპენსიო კონტრიბუციების (შენატანების) მოდელზე სალვადორის სამუშაო ძალის 87% იყო ნებაყოფლობით გადასული.

2000 წლიდან გერმანიაშიც დაიწყო საპენსიო სისტემის რეფორმირება. ფისკალური ღონისძიებები ეტაპობრივად განხორციელდა სახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფასთან და კერძო საპენსიო ფონდებთან მიმართებაში. 2008 წლიდან დაწესდა 4%-იანი სოციალური შენატანი ინდივიდუალური შემოსავლებიდან. დიდ ბრიტანეთში კი 2004 წლიდან მოქმედებს 3-სვეტიანი საპენსიო სისტემა, რომლის I სვეტს სახელმწიფო სავალდებულო საპენსიო გეგმა წარმოადგენს, II სვეტი ასევე სავალდებულოა და კერძო საპენსიო ფონდებში შენატანებს გულისხმობს, III სვეტი კი დამატებით ნებაყოფლობითი შენატანებს ეფუძნება, რაც განკუთვნილია მათთვის, ვინც საკუთარ უზრუნველ სიბერეზე უფრო მეტად ზრუნავს.<sup>120</sup>

ფონდების ნაკადების მოძრაობა pay-as-you-go სისტემაში მგრძნობიარეა დემოგრაფიული პირობებისადმი. აშშ-ში 1990 წლიდან სოციალური დაცვის სისტემას ძალიან ხელსაყრელი დემოგრაფიული პერიოდი ჰქონდა. დიდი დეპრესიისა და II მსოფლიო ომის დროს აშშ-ს შობადობის ტემპი დაბალი იყო. იმ დროს დაბადებული ადამიანები საპენსიო ასაკში გასული 15 წლის განმავლობაში შევიდნენ. ვინაიდან 1930-1945 წლების თაობა შედარებით მცირერიცხოვანი იყო, მცირე იყო ასევე მათთვის გადასახდელი პენსიებიც. შობადობამ მკვეთრად იმატა II მსოფლიო ომის შემდგომ ორ ათწლეულში. ე.წ. baby boomers (ბავშვების ბუმის ტალღა) ამჟამად შრომისუნარიან ასაკშია და ხელს უწყობს სოციალური დაცვის სისტემაში საპენსიო ფონდების შედინებას.

<sup>120</sup> Jay Ginn, Uwe Fachinger und Winfried Schmähli. Reformen der Alterssicherung und der sozioökonomische Status Älterer in Großbritannien und Deutschland. ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2007.

თუმცა, ექსპერტთა შეფასებით, სიტუაცია მკვეთრად შეიცვლება, როცა ხსენებული baby boomers-ის თაობა დაიწყებს პენსიაზე გასვლას, დაახლოებით 2010 წლის შემდეგ. ეს პროცესი, სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობის მატებასთან ერთად, გამოიწვევს ხანდაზმული მოქალაქეების რიცხვის სწრაფ ზრდას, უკვე მომდევნო ათწლეულში. 65 წელზე მეტი ასაკის ადამიანების რაოდენობა (აშშ-ში) 2010 წელს არსებული 40 მლნ-დან, სავარაუდოდ, 71 მლნ-ს მიაღწევს 2030 წლამდე. შედეგად, პენსიონერების წილად მოსული მომუშავეების რიცხვი დღევანდელი 3,2-დან შემცირდება 2,2-მდე 2030 წელს. ამჟამად სისტემაში შემავალი ფონდები (გაბერილი baby boomers-ის წყალობით) აჭარბებს პენსიონერებზე გათვლილ დანახარჯებს. მაგრამ 2010 წლის შემდეგ მათი პენსიაზე გასვლის დაწყება დანახარჯებს ზრდისკენ უბიძგებს. ახლა არსებული სიჭარბე ბეგარის გზით ამოღებულ შემოსავლებსა და საპენსიო ხარჯებს შორის ამოიწურება დაახლოებით 2016 წლისთვის. ამის შემდეგ კი დეფიციტი იჩენს თავს და განუხრელად გაიზრდება.

რამდენადაც საქართველო ანალოგიური დემოგრაფიული და სოციალური პრობლემების წინაშე დგას, და ახლო მომავალში, სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობის ზრდასთან ერთად, სულ უფრო გართულდება საპენსიო ასაკის ადამიანთა პენსიებით (საარსებო მინიმუმის დონეზე მაინც) უზრუნველყოფა, საჭიროა დროულად განხორციელდეს ისეთივე რეფორმები, როგორსაც ადგილი ჰქონდა ჩვენს მიერ განხილულ ქვეყნებში, და შეიქმნას კერძო საპენსიო ფონდები, რაც უფრო ეფექტიანს გახდის აღნიშნულ სისტემას. ამის აუცილებლობას ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ სოციალური ხარჯები ნაწილია სამთავრობო მთლიანი ხარჯებისა და არსებობს არაერთი სერიოზული კვლევა, რომლის მიხედვითაც მთავრობის ხარჯების ზრდა ამცირებს მშპ-ს<sup>121</sup>; მაგრამ ასეც რომ არ იყოს, მხოლოდ სახელმწიფოს კმაყოფაზე პენსიონერთა ყოფნა ცუდია თუნდაც იმის გამო, რომ ის თავისუფალი არჩევანის საშუალებას ართმევს ადამიანს.

---

<sup>121</sup> Gwartney, James, Lawson, Robert, Holcombe, Randall - The scope of government and the wealth of nations. Cato Institute. The Cato Journal. 1998.

განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფო წარმოადგენს სოციალური პოლიტიკის ცენტრალურ, მაგრამ არა ერთადერთ სუბიექტს. მისი როლი მნიშვნელოვანწილად სამოქალაქო საზოგადოების მრავალრიცხოვანი ინსტიტუტების როლითაა გამლიერებული, რომლებზეც სახელმწიფო თავისი ფუნქციების ფართო სპექტრის დელეგირებას ახდენს. თუმცა სახელმწიფოს როლის უნიკალურობა და განსაკუთრებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ მას ალებული აქვს პასუხისმგებლობა საზოგადოების სოციალურ სტაბილურობაზე, მოქალაქეების, ოჯახების, სოციალური ჯგუფების, მთელი საზოგადოების სოციალური ყოფის მდგრადობაზე. ყოველივე ეს განპირობებულია თავად სახელმწიფოს, როგორც ერთადერთი პოლიტიკური და სამართლებრივი სუბიექტის ბუნებით, რაც გულისხმობს ძალაუფლებით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა მთელი სპექტრის ფლობას.

### **3.3. ევროკავშირთან თავსებადი სოციალური დაცვის მოდელი საქართველოში**

საქართველოში ახლო წარსულში განხორციელებულმა არათანმიმდევრულმა რეფორმებმა, რომელთა შედეგადაც მივიღეთ მრავალწლიანი ეკონომიკური რეცესია, ცხოვრების დონის მკვეთრი დაცემა და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების გაუარესება გამოიწვია. გაჩნდა მოქალაქეთა ისეთი ახალი კატეგორიებიც, რომელნიც განსაკუთრებულ და ოპერატიულ დახმარებას საჭიროებდნენ. სოციალური რისკების ჩამონათვალის გაფართოებამ და მიზანსწრაფულმა ზრდამ სოცუზრუნველყოფის სოციალისტური სისტემის საბოლოო კრაზი გამოიწვია, ამიტომაც გარდაუვალი იყო სასწრაფო ზომების მიღება და სოცუზრუნველყოფის პატერნალისტური სისტემიდან ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებულ სოციალური დაზღვევის სისტემაზე გადასვლა. მაგრამ ისევე როგორც სხვა პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებში, საქართველოშიც საკმაოდ წინააღმდეგობრივი, ეკლექტიკური სოციალური დაცვის სისტემა წარმოიქმნა. ერთი მხრივ, შემორჩა ძველი მექანიზმები და, მეორე მხრივ, გაჩნდა ახალი ელემენტების შემცველი სისტემა. ამიტომაც მოხდა ფუნქციათა აღრევა და მივიღეთ სოციალური დაზღვევის, სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დაცვის ელემენტების შემცველი გაურკვეველი სისტემა, რომელიც სასწრაფოდ საჭიროებდა რეფორმირებას.

«ვარდების რევოლუციის» შემდეგ დაიწყო აქტიური ცვლილებების პერიოდი აღნიშნულ სფეროში, მაგრამ, სამწუხაროდ, როგორც ზემოთ დავინახეთ, ამ ცვლილებებს აკლდა თანმიმდევრულობა და ერთიანობის პრინციპი. ევროკავშირისკენ აღებული კურსი უკვე ნიშნავს ქართული საზოგადოების ოპტიმალური განვითარების პერსპექტივას, მაგრამ ამისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ ევროპელ პარტნიორთა ძალისხმევა. საჭიროა ახალი იდეები და მოსაზრებები სახელმწიფოს განვითარების საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი განვითარების შესახებ. სწორედ ამ სტრატეგიის არჩევაზე დამოკიდებული ის, თუ როგორ იცხოვრებენ საქართველოს ახლანდელი და მომავალი თაობები, ამიტომ ის უნდა იყოს კარგად გააზრებული და დასაბუთებული.

ამის მიღწევა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუკი ღია დისკუსიებსა და დებატებში მთელ საზოგადოებას ჩავრთავთ. მოცემული საკითხების გადაწყვეტაზე, ცხადია, პოლიტიკოსები უნდა ზრუნავდნენ; სწორედ მათ უნდა გამოიჩინონ კეთილი ნება და პოლიტიკური დღის წესრიგში აქტიურად ჩართონ მოსახლეობის სხვადასხვა ფენები, სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფები, განსხვავებული პროფესიის ადამიანები. დღესდღეობით, მიუხედავად სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიის შექმნის უდიდესი მნიშვნელობისა და აუცილებლობისა ქართულ რეალობაში, სამწუხაროდ, ეს საკითხები თითქმის არ ისმის საზოგადოებრივ დისკუსიებში და შესაბამისად, არც პოლიტიკოსთა დღის წესრიგში დგას. არადა, სოციალურ-ეკონომიკური მოდელის არჩევაზე დამოკიდებული ის, თუ როგორ დემოკრატიას ააშენებს საქართველო.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა და ბოლო წლების მოვლენები, მიუხედავად უამრავი ხარვეზისა და შეცდომისა, მომავალი კეთილდღეობის წინაპირობას ქმნის. თუმცა, ეკონომიკური წარმატებები ვერ იქნება სტაბილური და ვერ მიგვიყვანს ცხოვრების უკეთეს პირობებამდე, თუკი არ მოწესრიგდება სოციალური ინფრასტრუქტურა, არ განვითარდება ადამიანური რესურსები, თუკი საზოგადოებაში არ გაჩნდება ნდობისა და დემოკრატიული იდენტურობის შესაბამისი დონეები. პერსპექტივაში ეს ფაქტორები უნდა იქცეს გრძელვადიანი განვითარების წინაპირობებად.



ამრიგად, დღეს, როდესაც შექმნილია თავისუფალი ბაზრის ფუნდამენტი ეკონომიკური ზრდისთვის, დროა, ვიფიქროთ იმაზეც, თუ როგორ გამოვიყენოთ დღევანდელი ეკონომიკური ზრდა ისეთი მომავლის უზრუნველსაყოფად, სადაც სოციალური და ეკონომიკური ასპექტები მოსახლეობის ყველა ფენას თანაბრად მოიცავს და საყოველთაო კეთილდღეობის ფუნდამენტს შექმნის. ამის მისაღწევად აუცილებელია ადამიანური რესურსების განვითარებაზე ზრუნვა, რაც დღევანდელ კონკურენტუნარიან, გლობალურ ეკონომიკაში წარმატებული მოქმედების საშუალებას მისცემს მათ.

როგორც ვნახეთ, დღესდღეობით, ევროკავშირში, დაახლოებით 400 ინდიკატორი არსებობს, რომლებიც სოციალურ სისტემას მოიცავს და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების ცვლილებებისა და საზოგადოების მაკროსტრუქტურის შეცვლის ემპირიულ სურათს ქმნის. ინდიკატორთა სისტემა, როგორც სისტემური და თეორიული, ასევე საზოგადოებრივ-პოლიტიკურად დასაბუთებული არჩევანი, საერთო კეთილდღეობის პირველი რიგის საზომად ითვლება. კეთილდღეობის ცნების ქვეშ იგულისხმება გარკვეული ობიექტური ცხოვრების პირობებით შექმნილი «ინდივიდუალური კეთილდღეობა», დაფუძნებული მოქალაქეთა სუბიექტურ შეფასებებზე.

ევროკავშირის სოციალურ ინდიკატორთა არსებულ სისტემაში, ინდიკატორთა უმეტესობა ზომავს ხარისხს, რომლის მიღწევაც ხდება შესაბამის პოლიტიკურ და ცხოვრებისეულ სფეროებში, საზოგადოების საერთო კეთილდღეობისკენ მიმართული ღირებულებებისა და მიზნების განხორციელებისას. სოციალური ინდიკატორების სიმრავლიდან გამომდინარე, მკვლევარები ცდილობენ ყველაზე მნიშვნელოვანი ინდიკატორების გამოყოფას და მათ დაჯგუფებას სხვადასხვა განზომილებების მიხედვით. თვით სოციალური დაცვის კომიტეტმაც მოახდინა მსგავსი დიფერენციაცია და ინდიკატორების 2 კატეგორია გამოყო; ეს არის *პირველადი და მეორადი ინდიკატორები*.

იმისათვის, რომ სამომავლოდ მაინც მოხერხდეს საქართველოს სოციალური დაცვის მაჩვენებლების შედარება ევროკავშირის ქვეყნების ანალოგიურ მაჩვენებლებთან, პირველ რიგში, უნდა მოხდეს სოციალური ინდიკატორების სისტემის ფორმირება და ევროკავშირის ერთიან სისტემაში ჩართვა. ჯერ კიდევ

2001 წელს ევროკავშირის სოციალური დაცვის კომიტეტმა შეიმუშავა ინდიკატორთა ერთიანი სისტემა, თუმცა, ჩვენს მიერ ზემოთგანხილული ინდიკატორების გარკვეული ნაწილი დღემდე არ არის ადაპტირებული ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაშიც კი. მიუხედავად ამისა, უპრიანი იქნება საქართველოს სტატისტიკის მაჩვენებლებში ისეთი სოციალური ინდიკატორების ჩართვა, რომლებიც შემდეგ 4 ძირითად კატეგორიაშია გაერთიანებული:

1. შემოსავლების განაწილება და სოციალური რისკებისგან დაცვა;
2. სამუშაო ძალის ბაზარზე ჩართვა;
3. სასწავლო და საგანმანათლებლო შანსები;
4. სქესთა გათანაბრება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (OECD) და ევროკავშირის სტატისტიკური უწყებების<sup>122</sup> მასალებზე დაყრდნობით, ჩვენ გამოვყავით და კატეგორიების მიხედვით გავანალიზეთ ყველაზე მნიშვნელოვანი სოციალური ინდიკატორები. მომდევნო ეტაპზე, ცალკეულ ინდიკატორთა შესახებ ევროკავშირის ცალკეულ ქვეყნებში არსებული სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე, მოვახდინეთ მათი შესაბამისი მახასიათებლების დადგენა და განთავსება რეიტინგული სისტემის მიხედვით. შესაბამისი მონაცემების არქონის გამო, საქართველოს ჩართვა ამ ანალიზში ვერ მოხერხდა.

რამდენადაც საქართველოს სტატისტიკა სოციალურ ინდიკატორებს ცალკე არ გამოყოფს და არ შეისწავლის, შესაბამისად, მას არ გააჩნია ამ სფეროში კვლევის პრაქტიკა და იმის დასადგენად, თუ განვითარების რა საფეხურზე იმყოფება საქართველო ამა თუ იმ სოციალურ ასპექტთან მიმართებაში, მონაცემები არასაკმარისად ჩავთვალე. კარგი იქნება, თუ ევროპული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისა და ორგანიზაციულ-სტრუქტურული რეფორმების პარალელურად, სტატისტიკის მეთოდოლოგიაც ნელ-ნელა დაუახლოვდება ევროპულ სტანდარტებს. მართალია, ამ მიმართებით რეფორმები დაწყებულია, მაგრამ სახელმწიფოს ძლიერი გავლენა სტატისტიკის უწყებაზე და მისი დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი სერიოზულად აფერხებს ამ სტრუქტურის განვითარებას. თუმცა, მთავრობის როლი

<sup>122</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090\\_1&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090_1&_dad=portal&_schema=PORTAL),  
[http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_34637\\_39617987\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html)

ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რამდენადაც სწორედ სამთავრობო დონეზე უნდა გადაწყდეს ქართული სტატისტიკური ნორმებისა და მეთოდების დაახლოება ევროკავშირის სტანდარტებთან. მართალია, ჯერ ევროკავშირის ყველა ქვეყანაც კი არ არის ჩართული ერთიან ინდიკატორთა სისტემაში, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მათ ეროვნულ სტატისტიკურ სისტემებში სოციალურ ინდიკატორებს ნაკლები ყურადღება ექცევა.

ჩემი აზრით, პირველ ეტაპზე, უნდა მოხდეს პირველადი ინდიკატორების დანერგვა მაინც, კერძოდ, იმ ინდიკატორებისა, რომლებიც ადაპტირებულია ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობის მიერ. ასეთებია:

1. შემოსავლების განაწილება (საშემოსავლო კვინტილი);
2. ხანგრძლივად დაბალი შემოსავალი;
3. სიღარიბის საფრთხის კოეფიციენტი ტრანსფერების გადახდის შემდეგ;
4. უმუშევართათვის ხელფასის ანაზღაურების ნორმა;
5. 0-დან 17 წლამდე ბავშვების პროცენტული წილი უმუშევართა ოჯახებში;
6. 65 წელს გადაცილებულ ადამიანთა სიღარიბის საფრთხის კოეფიციენტი;
7. უმუშევრობა განათლების დაბალი დონის დროს;
8. 24 წლამდე ახალგაზრდებს შორის უმუშევრობა;
9. ხანგრძლივი უმუშევრობის დონე (12 თვე და მეტი);
10. 18-დან 24 წლამდე ახალგაზრდები, რომელთაც ადრე დაამთავრეს სწავლა;
11. ზრდასრული მოსახლეობის მონაწილეობა გადამზადების პროგრამებში;
12. ქალთა დასაქმების დონე მამაკაცთა დასაქმებასთან მიმართებაში;
13. განსხვავება მამაკაცებისა და ქალების შემოსავლებს შორის;
14. პროფესიონალური მომზადებისა და გადამზადების გარეშე დარჩენილი პირები.

დავუბრუნდეთ კვლავ სოციალური დაცვის მოდელებს. სადღეისოდ არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამები და სამოქმედო გეგმები ძალიან ვიწრო,

მოკლევადიან მიზნებზე, არიან ორიენტირებულნი, მათ აკლიათ თანმიმდევრულობა და პერსპექტიულობა. ამიტომაც საზოგადოებამ დროულად უნდა გააკეთოს არჩევანი, მაგრამ ეს უნდა იყოს კარგად გააზრებული არჩევანი, რომელიც მომავალ კეთილდღეობაზე იქნება ორიენტირებული. ასე რომ, გადაწყვეტილება უნდა იქნეს მიღებული არა იმის შესახებ, შევქმნათ თუ არა კეთილდღეობის მქონე საზოგადოება, არამედ – კეთილდღეობის რომელი მოდელი იქნება ყველაზე შესაფერისი საქართველოსთვის. აქ, ცხადია, ვგულისხმობთ სოციალური დაცვის მოდელს, რომელიც მოსახლეობის ძირითადი სოციალური რისკებისგან დაცვის უნარით განსაზღვრავს კეთილდღეობის ხარისხს ქვეყანაში.

ევროპის სოციალური დაცვის მოდელებს შორის ყველაზე «კარგი» საზოგადოების ჩამოყალიბება, ერთი შეხედვით, სკანდინავიურმა, ანუ სოციალურ-დემოკრატიულმა მოდელმა შეძლო. «კარგი» საზოგადოება გულისხმობს იმას, რომ მოსახლეობის ყველა ფენა ერთნაირად არის მოცული კეთილდღეობით და ეკონომიკური ზრდისთვისაც მნიშვნელოვანი რესურსებია გათვალისწინებული. ყველაზე ცნობილი და დამახასიათებელი ნიშან-თვისება ამ მოდელისა – ეს არის შემოსავლების თანაბარი გადანაწილება, ანუ საშემოსავლო გადასახადებიდან დაფინანსებული საყოველთაო და თანასწორი სოციალური გარანტიები. მაგრამ ამ ყველაფერს დაფინანსება ჭირდება. ამიტომაც სოციალურ-დემოკრატიულ ქვეყნებს, მაგ. დანიას, წლების მანძილზე ძალიან მაღალი და მუდმივად მზარდი გადასახადები აქვს.

ესპინგ-ანდერსენის მიერ კლასიფიცირებული მოდელების განხილვისას, დავინახეთ, რომ ამგვარი სოციალური თანასწორობის მიზანია, მოქალაქეების (განურჩევლად სქესისა) დაცვა კონიუნქტურული და სტრუქტურული კრიზისებისგან, რაც ინტენსიურად შეინიშნება მოდელების სხვა ტიპებში. სოციალური დაცვის აღნიშნულ მოდელზე ყურადღების შეჩერება და საქართველოსთვის მისი შეთავაზება ასე თუ ისე ლოგიკური შეიძლებოდა ყოფილიყო. მაგრამ აღნიშნულ მოდელს ახასიათებს ისეთი ნიუანსები, რომელთა გადმოტანა ქართულ რეალობაში გაუმართლებელი იქნებოდა.

პირველ რიგში, აქ ვგულისხმობთ ძალიან მაღალ გადასახადებს, რომელთა საფუძველზეც სკანდინავიის ქვეყნები ახერხებენ მაღალი და თანაბარი

შემოსავლების უზრუნველყოფას მოსახლეობის ყველა ფენისთვის (ამისათვის კი ჯერ მაღალი შემოსავლების მიღწევაა საჭირო). ეგალიტარულ სახელმწიფოებში სოციალური ხარჯების დაფინანსება ხდება ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებიდან, პროგრესული საგადასახადო სისტემის ხარჯზე; სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისას, პრიორიტეტი ენიჭება თანასწორობისა და სოლიდარობის პრინციპებს; სახელმწიფო ყველა ღონისძიებას მიმართავს იმისთვის, რომ არ დაუშვას ხანგრძლივი უმუშევრობა; მოსახლეობის სოციალური მხარდაჭერის ღონისძიებები მაღალი დონითა და ხელმისაწვდომობით გამოირჩევა; სახელმწიფო ბიუჯეტის დოტაციების მნიშვნელოვანი წილი სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სისტემაში მიუთითებს სახელმწიფოს აქტიურ როლზე ამ სისტემის ფუნქციონირებაში, კერძოდ, საყოველთაო კეთილდღეობის მისაღწევად და მაღალი სოციალური გარანტიების უზრუნველსაყოფად ამ მოდელის მქონე ქვეყნების მთავრობები ძალიან დიდ თანხებს ხარჯავენ ბიუჯეტიდან. მაგალითად, შვედეთში სოციალური ხარჯების წილად ბიუჯეტის თითქმის 50% მოდის<sup>123</sup>.

ცნობილი ფაქტია, რომ შვედეთში სოციალურ-დემოკრატიული მოდელის დანერგვა მოხდა გასული საუკუნის 60-იანი წლების დასაწყისში, როდესაც მთავრობის, პროფკავშირებისა და საწარმოების წარმომადგენლებმა მოილაპარაკეს მაღალი გადასახადების დაწესების შესახებ, რათა ამით აემალლებინათ საერთო კეთილდღეობის დონე ქვეყანაში. თუმცა ასეთი შეთანხმებების მიღწევის დროს, ყოველთვის არსებობს კორუფციის ცდუნება, რომლის ხარისხიც დამოკიდებულია საზოგადოებრივ მენტალიტეტზე. მსგავსი მოლაპარაკება, შესაძლოა, ჩვენს სინამდვილეშიც შედგეს, მაგრამ კორუფციის წარმოქმნის რისკი აქ გაცილებით მაღალია, ამიტომაც ასეთი გარიგებები უპერსპექტივოდ მიგვაჩნია.

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ სკანდინავიურ მოდელს აქვს სხვა ნაკლოვანებებიც; მაგალითად, სულ უფრო მზარდ უკმაყოფილებას იწვევს მოსახლეობის გარკვეულ ჯგუფებში ის ფაქტი, რომ მათ უწევთ მაღალი გადასახადების გადახდა იმ ადამიანთა სასარგებლოდ, რომელთაც საერთოდ არ

---

<sup>123</sup> Held M., Kubon-Gilke G., Stürn R. Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik - Soziale Sicherung in Marktgesellschaften. Jahrbuch 5. Metropolis-Verlag. Marburg/Lahn. 2006. S. 54.

უმუშავიათ (აქ არ იგულისხმება შრომისუუნაროები), მაგრამ სახელმწიფოსგან ტრანსფერს მაინც იღებენ.

თუმცა, მეორე მხრივ, სოციალურ-დემოკრატიული მოდელი ტრანსფორმირებადი ქვეყნებისთვის მიმზიდველია იმდენად, რამდენადაც ძლიერი სახელმწიფოებრივი აპარატით და პროფკავშირების განსაკუთრებული როლით გამოირჩევა. ისეთ პირობებში კი, როდესაც დასაქმებულთა უფლებები კანონით არაა სათანადო დონეზე დაცული, ძლიერ პროფკავშირებში გაერთიანება საუკეთესო გამოსავალია.

ეროვნული შემოსავლის განაწილება ნებისმიერი ქვეყნის სოციალური დაცვის მოდელის კონსტრუქციისთვის ცენტრალურ რგოლს წარმოადგენს. ეს დაკავშირებულია იმასთან, რომ გამანაწილებელი მექანიზმები რეალური შინაარსით ავსებს სოციალურ ურთიერთდამოკიდებულებებს საზოგადოებაში, კონკრეტულ დატვირთვას აძლევს «სოციალური სამართლიანობის» ცნებას.

საქართველოსთან მიმართებით, შემოსავლების განაწილების მოდელის ტრანსფორმაციის აუცილებლობა აშკარაა, რადგან გარდამავალ პერიოდში ფაქტობრივად მდიდრებად და ღარიბებად დაიყო საზოგადოება, საშუალო ფენა კი სადღაც გაქრა. მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ სკანდინავიური მოდელის ფარგლებში ყველაზე უკეთ ხერხდება შემოსავლების განაწილება, ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ აღნიშნული მოდელის მოქმედების აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს მაღალორგანიზებული საზოგადოება, რომელიც მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლებაზე ზრუნავს.

თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ ლიბერალური მოდელის მქონე სახელმწიფოებს (აშშ-სა და დიდ ბრიტანეთს) სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების მართვის ბერკეტები ხელთ არ უპყრიათ. უბრალოდ, მათი სახელმწიფოებრივი მიდგომიდან გამომდინარე, ისინი ამჯობინებენ, ნაკლები დოზით ჩაერიონ საბაზრო პროცესებში და, სამაგიეროდ, ამით საზოგადოების როლი გაზარდონ, რაც არასახელმწიფოებრივ სექტორში ძლიერი ინსტიტუტების არსებობას გულისხმობს. ამისათვის კი წინაპირობები თავად სახელმწიფომ უნდა შექმნას: მწყობრი კანონებისა და ხელშემწყობი გარემოებების ჩამოყალიბებით. სოციალურ-დემოკრატიული მოდელის მქონე ქვეყნებისგან განსხვავებით, ლიბერალურ სახელმწიფოებს არა აქვთ ძლიერი სოციალური კანონმდებლობა და პროფკავშირების როლიც შედარებით სუსტია

ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში. მაგრამ სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისას, სახელმწიფო საკმაოდ ქმედით ღონისძიებებს ატარებს.

ლიბერალური, ანუ ანგლოსაქსური მოდელის საფუძველი განაწილებითი სამართლიანობის პრინციპია, ვინაიდან ის გულისხმობს არა პროფესიულ (როგორც ბისმარკის მოდელში), არამედ ეროვნულ სოლიდარობას. სოციალური დაცვის ამგვარი სისტემების დაფინანსება ხორციელდება როგორც სადაზღვევო შენატანების, ისე საერთო საგადასახადო მოსაკრებლების ხარჯზე. ოჯახებისთვის განკუთვნილი შემწეობები და ჯანმრთელობის დაცვა ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო სხვა სოციალური შემწეობები – ქირით მომუშავეთა და დამქირავებელთა სადაზღვევო შენატანების ხარჯზე. ბისმარკისეულისგან განსხვავებით, ეს მოდელი ითვალისწინებს საკმაოდ დაბალ სადაზღვევო გასაცემლებს და სოციალურ დახმარებას, რომელიც დომინანტურ როლს თამაშობს. აღნიშნული მოდელისთვის ასევე დამახასიათებელია შემწეობის მისაღებად საჭირო შემოსავლების შემოწმების პრაქტიკის ფართოდ გამოყენება.

საყურადღებოა, რომ კონსერვატიული მოდელისგან განსხვავებით, ანგლოსაქსური ანუ ლიბერალური სოციალური დაცვის მოდელის მქონე სახელმწიფოებში, არ არსებობს ორგანიზაციულად გაფორმებული ინსტიტუტები, რომლებიც კონკრეტული სახის სოციალური რისკების – სიბერის, ავადმყოფობის, უმუშევრობის, საწარმოში უბედური შემთხვევისა და ა.შ. დაზღვევას განახორციელებდნენ. აქ ძალიან დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინდივიდუალიზმის პრინციპს და მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების ინტერესებს. ლიბერალურ მოდელში სოციალური დაცვის სისტემის ძირითადი თავისებურება ისაა, რომ ის არ ითვალისწინებს გარკვეულ პროგრამებზე (საპენსიო, სამედიცინო დაზღვევის, ინვალიდობის პენსიის და ა.შ.) მიმართულ ცალკეული სადაზღვევო შენატანების არსებობას. ამ პროგრამების დაფინანსების ყველა ხარჯი იფარება ერთიანი სოციალური გადასახადიდან, რომელიც შემდგომ მიემართება სოციალური დაცვის განსაზღვრული სფეროს საჭიროებაზე.

უკანასკნელ წლებში, სახელმწიფოს როლი აქ შედარებით შესუსტდა და კერძო შენატანების სისტემა სულ უფრო მეტად იმკვიდრებს ადგილს. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დიდ ბრიტანეთში 2004 წლიდან მოქმედებს 3-სვეტიანი საპენსიო

სისტემა, რომლის I სვეტს სახელმწიფო სავალდებულო საპენსიო გეგმა წარმოადგენს, II სვეტი ასევე სავალდებულოა და კერძო საპენსიო ფონდებში შენატანებს გულისხმობს, III სვეტი კი დამატებით ნებაყოფლობით შენატანებს ეფუძნება, რაც განკუთვნილია მათთვის, ვინც საკუთარ უზრუნველ სიბერეზე უფრო მეტად ზრუნავს. ანალოგიური ტენდენციები შეინიშნება სხვა ლიბერალურ ქვეყნებშიც, მაგ. კანადასა და აშშ-ში, ასევე ევროკავშირის ახალ წევრ ქვეყნებში, რომელთაც ლიბერალიზმის პრინციპებზე დააფუძნეს ახალი სოციალური სისტემები. ამაზე მეტყველებს საპენსიო უზრუნველყოფაზე გაწეული სახელმწიფო ხარჯების სიდიდე (იხ. ცხრილი 3.10). იმავეს ვერ ვიტყვით კონსერვატიული მოდელის მქონე ქვეყნებზე, სადაც სახელმწიფო ჯერ კიდევ რჩება ერთადერთ გარანტად სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის სფეროში.

ცხრილი 3.10

საპენსიო უზრუნველყოფაზე გაწეული სახელმწიფო ხარჯები, 2007-2030 წწ. (%-ში მშპ-ს მიმართ)

ქვეყანა	ფაქტი			პროგნოზი		
	2007	2010	2015	2020	2025	2030
ავსტრია	12,8	12,7	12,8	13,0	13,4	13,8
აშშ	4,3	4,4	4,8	4,9	4,9	4,9
ბელგია	10,0	10,3	10,9	11,8	13,0	13,9
გერმანია	10,4	10,2	10,1	10,5	11,0	11,5
დანია	9,1	9,4	10,2	10,6	10,5	10,6
დიდი ბრიტანეთი	6,6	6,7	6,8	6,9	7,2	7,6
ესტონეთი	5,6	6,4	6,2	5,9	5,8	5,6
ირლანდია	4,0	4,1	4,3	4,6	5,0	5,4
იტალია	14,0	14,0	14,0	14,1	14,3	14,8
კანადა	4,6	5,0	5,4	5,8	6,3	6,6
ნორვეგია	8,9	9,6	10,8	11,5	12,0	12,7
პოლონეთი	11,6	10,8	9,6	9,7	9,7	9,4
პორტუგალია	11,4	11,9	12,1	12,4	12,6	12,6
უნგრეთი	10,9	11,3	10,9	11,0	10,9	11,0
საფრანგეთი	13,0	13,5	13,5	13,6	13,9	14,2
სლოვაკეთის რესპუბლიკა	6,8	6,6	6,3	6,3	6,9	7,3
სლოვენია	9,9	10,1	10,6	11,1	12,0	13,3
ფინეთი	10,0	10,7	11,8	12,6	13,4	13,9
ჩეხეთის	7,8	7,1	6,9	6,9	7,0	7,1



რესპუბლიკა						
შვედეთი	9,5	9,6	9,5	9,4	9,4	9,5
შვეიცარია	6,4	6,3	6,6	6,8	7,5	8,1
ჰოლანდია	6,6	6,5	7,2	7,8	8,4	9,3

წყარო: OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*.

კონსერვატიული მოდელი, როგორც ცნობილია, ოტო ფონ ბისმარკის იდეებიდან იღებს სათავეს და მისი დანერგვა გერმანიაში საკმაოდ ეფექტიანი აღმოჩნდა. ბისმარკისეულ მოდელს საფუძვლად დაედო სოციალური დაზღვევა, რომელიც მოიცავდა ხელფასის, საპენსიო ასაკის, სოციალური სტანდარტების შესაბამისი პენსიის ოდენობის, შემწეობებისა და სამედიცინო დახმარების ხარისხის განსაზღვრას. დაზღვევის ფონდში ხელფასის გარკვეული ნაწილის შეტანით (სოციალური ანარიცხების გადახდით) ადამიანს უფლება ეძლევა მიიღოს სახსრები, რომელთა მოცულობაც შესაბამისობაშია ხელფასის ოდენობასთან. ექვივალენტობის წესის გარდა, სოციალური დაზღვევის პრინციპი მოიცავს სოლიდარული გადანაწილების ელემენტებსაც.

სოციალური უზრუნველყოფის (მაგალითად, სახელმწიფო მოხელეთა და ომის მსხვერპლთა უზრუნველყოფა) საფუძველს არ წარმოადგენს ადრე გაკეთებული შენატანები და ფინანსდება ბიუჯეტში შეტანილი გადასახადების ხარჯზე. ამ სახის სოციალურ დახმარებას, როგორც წესი, სახელმწიფოს წინაშე გაწეული განსაკუთრებული დამსახურებებისათვის იღებენ. ბიუჯეტიდან დაფინანსება უშუალოდაა დამოკიდებული ეკონომიკის ეფექტიანობაზე (ბიუჯეტის მდგომარეობაზე). თუმცა, როდესაც დაზღვევის პრინციპის გამოყენება შეუძლებელია, ამ პრინციპის დაცვა აუცილებელი ხდება.

შემწეობის (დახმარების გაწევის) პრინციპი მდგომარეობს იმაში, რომ სოციალური დახმარების მიღება, ყველას შეუძლია, ვინც თვითონ ვერ ართმევს თავს ყოფით სირთულეებს. ისევე, როგორც სოციალური უზრუნველყოფის პრინციპი, ეს პრინციპიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებას ითვალისწინებს. ეს ნიშნავს, რომ შემწეობა დიდწილად ქვეყნის ბიუჯეტზეა დამოკიდებული და რთულ პირობებში ის შესაძლოა მნიშვნელოვნად შემცირდეს.

როგორც კვლევის შედეგად დავადგინეთ, დღესდღეობით ევროკავშირის თითოეული სახელმწიფო დამოუკიდებლად, თავისი ისტორიული და საზოგადოებრივი სპეციფიკიდან და ტრადიციებიდან გამომდინარე, განსაზღვრავს თავის სოციალურ პოლიტიკას და სოციალური დაცვის მიმართულებებს. მიუხედავად ძალიან ბევრი წინადადგმული ნაბიჯისა სოციალური ასპექტების დაახლოებისა და კონვერგენციისკენ, ევროკავშირმა ჯერჯერობით ვერ მიაღწია სოციალური დაცვის ერთიანი სისტემის შექმნის კონდიციას. თუმცა, ევროკავშირში მოქმედებს ევროპის თანამეგობრობის დადგენილება EEC 1408/71<sup>124</sup>, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფს მისი წევრი ქვეყნების მოქალაქეების სოციალურ დაცვას და აადვილებს მათ გადაადგილებას ერთი სახელმწიფოდან მეორეში. ამ დადგენილებით მოხდა ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემების კოორდინირება, რამაც განამტკიცა ევროკავშირის მოქალაქეების სოციალური გარანტიები.

მიუხედავად მნიშვნელოვანი განსხვავებებისა, სადღეისოდ უკვე შესაძლებელია საუბარი ერთიანი ევროპული სოციალური პოლიტიკის შექმნისა და განვითარებისაკენ სწრაფვის შესახებ, რომლის შესაბამისადაც იშლება წევრი ქვეყნების ფარგლებში სოციალური სფეროს ინტეგრაციული პროცესები. მკვლევართა შორის დომინირებს აზრი იმის შესახებ, რომ სახელმწიფოებრივი კონტროლი ხელს უშლის არა მარტო ეკონომიკურ, არამედ სოციალურ განვითარებასაც. ამას მივყავართ სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს როლის გადახედვისკენ ისეთ ქვეყნებში, სადაც ის ტრადიციულად ძლიერი იყო, მაგალითად, სკანდინავიურ მოდელში. უკანასკნელ პერიოდში ძალიან აქტიურად მიმდინარეობს სოციალური პროგრამების უნივერსალური დონიდან ინდივიდუალურზე გადასვლისა და ორიენტაციის შეცვლის პროცესი, რამდენადაც ინდივიდუალური პროგრამები გაცილებით იაფი და ეფექტიანია, ხოლო დახმარება მიემართება სწორედ მათი მისამართით, ვინც ამას რეალურად საჭიროებს.

---

<sup>124</sup> Europa. Summaries of EU Legislation. Social security schemes and free movement of persons: Basic Regulation [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10516\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_en.htm)

საერთო ევროპული სოციალური პოლიტიკის საფუძველში ჩადებულია ეკონომიკური ეფექტიანობისა და სოციალური სოლიდარობის ურთიერთთავსებადობის აუცილებლობა. აქცენტი კეთდება ევროპის სოციალური პოლიტიკის დაბალანსებულ განვითარებაზე, ტრანსპარენტულობასა და ყველა წევრი ქვეყნის ინტერესების დაცვაზე. სოციალური პოლიტიკის სფეროში მინისტრების რეგულარული შეხვედრები გამოცდილების გაცვლისა და საერთო კონცეფციების შემუშავების საშუალებას იძლევა. ევროკომისია ყველანაირად ეხმარება მათ ანგარიშების მომზადებასა და კვლევების ჩატარებაში. ევროკავშირის სახელმწიფოთა მთავრობები თანხმდებიან იმ საკითხში, რომ სოციალური პოლიტიკა – ეს უწინარესად ევროკავშირში შემავალი თითოეული ქვეყნის პასუხისმგებლობაა.

დღევანდელ ევროკავშირში სოციალური სფეროს განვითარება პრივატიზაციის, დეცენტრალიზაციისა და დებიუროკრატიზაციის მიმართულებით მიმდინარეობს, მთავარი აქცენტით კერძო, ნებაყოფლობით ან კომერციულ გადაწყვეტილებებზე, ნაცვლად სახელმწიფო სექტორში მიღებული გადაწყვეტილებებისა.

განსხვავებები შეინიშნება იმის მიხედვით, თუ რომელ სოციალურ მოდელს მიეკუთვნება ესა თუ ის განსახილველი ქვეყანა.

ლიბერალური სოციალური დაცვის მოდელში მთელი ყურადღება გადატანილია კარგად ორგანიზებულ და კერძო ქველმოქმედებასთან შერწყმულ ნაწილობრივ სუბსიდირებულ სოციალურ დაზღვევაზე.

კონსერვატიულ მოდელში შრომის ბაზართან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს ენიჭება უპირატესობა, სადაც დამქირავებლები და დაქირავებულები აფორმებენ ხელშეკრულებებს, რომლებიც ძალაში შედიან უმუშევრობის, ავადმყოფობისა და სიბერის დროს. თანამედროვე ტენდენციები სოციალური სამსახურების სულ უფრო მეტი დიფერენცირებისკენ უბიძგებენ სახელმწიფოებს. მაგალითისთვის, ჰოლანდიასა და სკანდინავიის ქვეყნებში მიმდინარეობს დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალიტეტებისთვის პასუხისმგებლობის გადაცემის აქტიური პროცესი, და ბოლოს, ევროკავშირის

მთელი რიგი ქვეყნები უკვე ფაქტობრივად ახალ მოდელს ნერგავენ, რომელსაც მკვლევარები «კეთილდღეობის პლურალიზმს» («welfare pluralism»<sup>125</sup>) უწოდებენ.

სადღეისოდ ევროკავშირის მასშტაბით, სოციალური კონვერგენციის სფეროში ფორმულირებული პრიორიტეტები შემდეგნაირად ჟღერს<sup>126</sup>:

- შრომის ბაზრის როლის გაზრდა;
- სოციალური დაცვის სისტემების მოდერნიზაცია;
- განათლების სისტემის ცვლილებები;
- ბავშვთა სიღარიბის აღმოფხვრა;
- მოქალაქეთა უზრუნველყოფა შესაბამისი საცხოვრებელი პირობებით;
- უფრო მაღალი ხარისხის მომსახურების ხელმისაწვდომობა;
- დისკრიმინაციის დაძლევა და ეთნიკურ უმცირესობათა და იმიგრანტთა ინტეგრაციის გაუმჯობესება.

სოციალური პოლიტიკის კორექტირების ღონისძიებად მრავალ ქვეყანაში განიხილება სოციალური პოლიტიკის საბაზისო პრინციპების ახალი დამოკიდებულებების, ანუ სოციალური გარანტიების ისეთი ოდენობებისა და ფორმების ძიება, რომლებიც არ ჩაახშობდნენ შრომითი საქმიანობის სტიმულებს, არ შეაკავებდნენ ეკონომიკის ზრდასა და ეფექტიანობას.

*გარდა ამისა, ვლინდება ერთ დროს ძლიერი, სოციალური პოლიტიკის და სოციალური დაცვის განსხვავებული მოდელების დაახლოების ტენდენცია. ლიბერალური მოდელის მქონე ქვეყნებში (აშშ, კანადა, ავსტრალია, იაპონია, სამხრეთ კორეა), სადაც სოციალური გარანტიები შედარებით დაბალია, სოციალური შემადგენელი ნაწილი თანდათან ძლიერდება, სხვა ქვეყნებში კი საპირისპირო მოძრაობა შეინიშნება.*

*საქართველო ამ თვალსაზრისით, ფაქტობრივად, საერთო ცივილიზაციური განვითარების «განაპირა მხარეს» მოჰყვება. სოციალურ სფეროში არსებული მიღწევები, რომელიც საბჭოთა პერიოდში საქართველოსაც ჰქონდა, სხვა*

<sup>125</sup> Soziologisches Institut der Universität Zürich. <http://www.suz.uzh.ch/index.html>

<sup>126</sup> Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“. Der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. [http://socio.ch/health/t\\_prutis1.html](http://socio.ch/health/t_prutis1.html) Bonn. 2006. S. 14.

რესპუბლიკების მსგავსად, დაიკარგა, ხოლო ახალი მიდგომების ფორმულირება, განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით გაცილებით დაბალი ცხოვრების დონის დასაძლევად, ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის მიერ ჯერ კიდევ არ მომხდარა. ჩვენ ვგულისხმობთ კარგად გააზრებული სოციალური პოლიტიკის, სოციალური დაცვის მექანიზმებისა და მყარი გარანტიების უქონლობას, რაც, პირველ რიგში, სოციალური სახელმწიფოს მოდელის არჩევასთანაა დაკავშირებული.

სოციალური პოლიტიკის ეროვნული მექანიზმებისა და ინსტიტუტების ფორმირებაზე მრავალ ფაქტორი ახდენს გავლენას – ეკონომიკური განვითარების დონე, სახელმწიფოებრივი წყობის თავისებურებები და სამოქალაქო საზოგადოების სტრუქტურა, ასევე ქვეყნის ისტორიულ-კულტურული ტრადიციები. თუმცა რამდენადაც მრავალფეროვანი არ უნდა იყოს სახელმწიფოთა სოციალური მოდელები, მათი დაჯგუფება მაინც შესაძლებელია გარკვეული ნიშან-თვისებების მიხედვით.

როგორც ზემოთ ვნახეთ, გასული ათწლეულის განმავლობაში ევროკავშირის ყველა წევრმა ქვეყანამ მეტ-ნაკლებად წარმატებული რეფორმები განახორციელა საკუთარი სოციალური დაცვის სისტემის გარდასაქმნელად. ამასთან, განსაკუთრებით საყურადღებოა, რომ დახმარების პროგრამები ყალიბდებოდა როგორც გაჭირვებიდან გამოსაყვანად, ისე დასაქმების ხელშესაწყობად.

მიუხედავად ზემოთაღნიშნული საერთო შტრიხებისა, არსებობდა აგრეთვე განსხვავებები სხვადასხვა მიზნებთან დაკავშირებით. მაგალითად, გერმანიაში Hartz IV-თან დაკავშირებული იყო და ახლაც არის იმის იმედი, რომ უმუშევრობას «ხელშეწყობისა და მომთხოვნელობის» მეშვეობით შეებრძოლებიან. აშშ-ში ამგვარ მიზანს უკვე 1996 წლის კეთილდღეობის რეფორმის (Welfare Reform) დროს დაეკარგა აზრი, რადგან დახმარების ადრესატები, როგორც წესი, უმუშევრებად არ რეგისტრირდებოდნენ. იმის გაცნობიერებამ, რომ სულ უფრო მეტი ადამიანი ხდებოდა ხანგრძლივად დამოკიდებული ტრანსფერულ დახმარებებზე («Benefit dependency»), აშშ მიიყვანა რადიკალურ ცვლილებამდე დახმარებათა გაწევის სფეროში<sup>127</sup>. სოციალური დახმარებების მიღება მალე მხოლოდ ხანმოკლე გარდამავალი ფაზა გახდება და არა ერთგვარი «ცხოვრების წესი». სკანდინავიის

<sup>127</sup> Kennett P.: Comparative Social Policy: Theory and Research (Introducing Social Policy). 2001. P. 87.

ქვეყნებში, დიდ ბრიტანეთსა და ჰოლანდიაში უმუშევრობასთან ბრძოლა ჯერ კიდევ პრიორიტეტული იყო 1990-იან წლებში, მაგრამ არა უკანასკნელი წლების სოციალური რეფორმების შემდგომ პერიოდში. თუმცა, სკანდინავია ჯერ კიდევ გამოირჩევა ევროპის სხვა ქვეყნებისგან უმუშევართა ყველაზე ხანგრძლივადიანი დახმარებებითა და მაღალი სოციალური ხარჯებით, რაც ამ სფეროში, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს როლის უალტერნატივობაზე მიუთითებს.

ის მიდგომები, რომელთა გამოყენებითაც პოლიტიკოსებმა უნდა უზრუნველყონ უმუშევართა გადაყვანა დახმარების მიღების სტადიიდან დასაქმების სტადიაზე, ევროპაში სიახლედ ვერ ჩაითვლება. ამ მიმართულებით ჯერ კიდევ 1970-იანი წლებიდან ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში ტარდებოდა რეფორმები. გერმანიაშიც არსებობდა «სოციალური დახმარების უფლებით» გათვალისწინებული დასაქმებაზე ორიენტირებული მიდგომა სახელწოდებით – «დახმარება შრომისათვის», რომელმაც დასახულ მიზნებს ვერ მიაღწია. ამიტომ 1990-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაწყებული, შრომის ბაზრისა და სოციალური რეფორმები მოიხსენიება «პარადიგმათა ცვლილებების» სახელწოდებით, რაც გულისხმობს გარდაქმნას უზრუნველყოფი სახელმწიფოდან გააქტიურებულ სოციალურ სახელმწიფომდე<sup>128</sup>.

სხვა სახის გათვალისწინებადი და გაუთვალისწინებელი რისკებისგან დაცვის თვალსაზრისით, საყურადღებოა ევროკავშირის ქვეყნების გამოცდილება დახმარების სისტემებთან დაკავშირებითაც.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დახმარების სისტემები, რომლებიც მოწოდებულნი არიან, გაჭირვებულთათვის არსებობის შენარჩუნება უზრუნველყონ და სიღატაკე აღმოფხვრან, გადასახადებიდან დაფინანსებული ტრანსფერების მიღებას უკავშირებენ დაბალი შემოსავლების დონეებს. ევროპული ქვეყნების უმრავლესობაში ტრანსფერები შემდეგი ფორმებით გაიცემა: უმუშევრობისა და სოციალური დახმარებები, დოტაციები ბინის დასაქირავებლად და ოჯახების შემწეობები, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ დადგენილ საარსებო მინიმუმს. საჭიროებაზე ორიენტირებული მინიმალური უზრუნველყოფა, რაც

<sup>128</sup> Dingeldey, I. Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. Aus Politik und Zeitgeschichte. 2006. [http://www.bpb.de/publikationen/S7V4RB,0,Aktivierender\\_Wohlfahrtsstaat\\_und\\_sozialpolitische\\_Steuerung.html](http://www.bpb.de/publikationen/S7V4RB,0,Aktivierender_Wohlfahrtsstaat_und_sozialpolitische_Steuerung.html)

ოფიციალურად დადგენილ საარსებო მინიმუმზეა გათვლილი, გულისხმობს, რომ დაბალი შემოსავლები და სხვა ტრანსფერები დადგენილი მინიმუმის ქვემოთ აუცილებლად უნდა მიუახლოვდეს საარსებო მინიმუმს.

მინიმალური უზრუნველყოფის ღონისძიებები, როგორც წესი, ეფუძნება გაჭირვებულთა მდგომარეობის შემოწმებას და ფინანსდება გადასახადებიდან. ეს შემოწმება გულისხმობს იმას, რომ საოჯახო მეურნეობის შემოსავალი მოწმდება, არის თუ არა საარსებო მინიმუმის ზღვარზე ქვემოთ. დახმარების ოდენობა იზომება იმდაგვარად, რომ მან შეავსოს არსებული ჩამორჩენა საარსებო მინიმუმიდან. ამასთან, დახმარების გაწევა არა მარტო საკუთრივ შემოსავალზეა დამოკიდებული, არამედ ქონებრივ მდგომარეობაზეც. ანუ ქონებამ შესაძლოა სხვადასხვა ზომით შეცვალოს საოჯახო მეურნეობის შემოსავლის დონე და, აქედან გამომდინარე, – დახმარების ოდენობაც.

საჭიროების შემოწმებაზე დაფუძნებული მინიმალური უზრუნველყოფის ღონისძიებანი, როგორც წესი, ორიენტირებულია სწორედ გაჭირვებულებზე, რაც სხვა სიტყვებით, ნიშნავს სოციალურ-ეკონომიკური საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფას და სათანადო თანხის გადახდით ხორციელდება. ამგვარი თანხების გაანგარიშება ხდება საოჯახო მეურნეობის ცალკეულ წევრთათვის, ასაკზე დამოკიდებული წესის მიხედვით და მოიცავს საკვებს, ჩასაცემელს, ავეჯს, ბინის ხარჯებს და სხვა მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, ასევე უფასო სამედიცინო დახმარებას. აქვე გაითვალისწინება მრავალშვილიანი ოჯახების დახმარებაც.

სოციალური საარსებო მინიმუმის სიდიდე, ჩვეულებრივ, ნაკარნახევია განსაზღვრული სასაქონლო კალათით (მაგალითად, შვედეთში), დაბალშემოსავლიანთა კატეგორიისთვის დამახასიათებელი სამომხმარებლო ხარჯებით (მაგალითად, გერმანიაში), ხელფასების ზოგადი დინამიკით (მაგალითად, დანიაში), ან მინიმალური ხელფასით (მაგალითად, ჰოლანდიაში). ამასთან, გერმანიაში, დიდ ბრიტანეთსა და შვედეთში ეს დახმარებები გადასახადებისგან თავისუფალია, ხოლო დანიაში და ჰოლანდიაში – მასზე დამოკიდებული. დახმარების სიდიდეს, როგორც წესი, განსაზღვრავს ხელისუფლება ისე, რომ ადგილობრივ უწყებებს არ ჰქონდეთ მოქმედებათა

თავისუფლება თვითნებური ცვლილებების შეტანისათვის. ჰოლანდიასა და აშშ-ში მოქმედებს ცენტრალიზებული წესით დადგენილი საორიენტაციო ნორმები, რომელთა რეგულირება დასაშვებია ინდივიდუალური თუ რეგიონული პრინციპით. ასე მაგალითად, ჰოლანდიაში კომუნებს აქვთ უფლება, ცალკეულ პირებს 20%-მდე დანამატი გადაუხადონ. აგრეთვე შვედეთში მოქმედ კომუნებს შეუძლიათ სოციალურ დახმარებათა ნაწილობრივ დეცენტრალიზებული წესით განსაზღვრა; ეს ეხება, მაგალითად, ე.წ. «სოციალური დახმარების ნორმას», რაც მოიცავს საკვებსა და ტანსაცმელზე გაწეულ ხარჯებს<sup>129</sup>.

საჭიროებების შემოწმებაზე ორიენტირებულ სისტემაში დახმარების გაწევა გრძელდება იმდენ ხანს, ვიდრე დახმარების აუცილებლობა არ იქნება აღმოფხვრილი. ამ მხრივ, ევროპის განსახილველ ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემებში, თითქმის არაფერი შეცვლილა 1990-იანი წლებიდან. ამის საპირისპიროდ, აშშ-ში არ არსებობს საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფაზე მომართული ერთიანი სისტემა ევროპული გაგებით. იქ დახმარებები მკვეთრად ორიენტირებულია მიზნობრივ ჯგუფებზე. მაგალითად, ღონისძიება TANF (Temporary Assistance for Needy Families), ანუ დროებითი დახმარება გაჭირვებული ოჯახებისთვის, მიზნად ისახავს მხოლოდ ბავშვიანი ოჯახებისა და მარტოხელა მშობლების დახმარებას. ყველა ამგვარი სახის დახმარება ექვემდებარება შემოწმებას მათ საჭიროებაზე<sup>130</sup>.

მინიმალური უზრუნველყოფის ძირითადი ღონისძიებები რეალურად აღმოფხვრიან თუ არა სიღატაკეს, დამოკიდებულია უპირველესად იმაზე, თუ როგორ განვმარტავთ თვითონ სიღატაკეს. ევროკავშირის დონეზე არსებობს შეთანხმება, რომ სიღატაკის ზღვრად ჩაითვალოს ნაციონალურ დონეზე დახმარების ადრესატი საოჯახო მეურნეობის საშუალო ნეტო-შემოსავლის მედიანის 60%. შემოსავლის მიხედვით შედარებითი სიღატაკე განსაზღვრულია 50%-ით, ხოლო საშემოსავლო მედიანის მიხედვით – 40%-ით. ამასთან, საოჯახო მეურნეობის შემოსავლის შეფასება ხდება ექვივალენტურობის შკალით, რომელიც საჭიროებათა

<sup>129</sup> Fuchs Tatjana. Alternativen zum Neoliberalismus: Reichtum neu verteilen, gute Arbeit schaffen, solidarische soziale Sicherung. ISW. München. 2006. S. 122-125.

<sup>130</sup> Polanyi K. The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt. 2006. S. 55-56.



ნაზრდს ოჯახის სხვადასხვა წევრების მეშვეობით აფასებს (ე.წ. ახალი OECD-შკალა)<sup>131</sup>.

იმისათვის, რომ დახმარების სისტემები შექმნილი იყოს არა მარტო სიღატაკესთან ბრძოლისათვის, არამედ დასაქმების ხელშეწყობისთვისაც, საჭიროა, დახმარების მიმღებისათვის ხელმისაწვდომი გახდეს დასაქმება, პროფესიონალური მომზადება და სამსახურში დაწინაურება.

აქტივაციაზე ორიენტირებული ძირითადი უზრუნველყოფის სისტემები გამოირჩევიან იმით, რომ დასაქმების ბარიერების მოსასპობად, ნაცვლად მატერიალური დახმარებისა, გათვალისწინებულია ღონისძიებები, მიმართული შრომის ბაზარში ჩართვისაკენ. ამგვარი სისტემების უმთავრესი პოლიტიკური ამოცანაა, დახმარების სისტემები ისე იყოს ფორმირებული, რომ შრომისუნარიან პირებს მხოლოდ ხანმოკლე დროით ესაჭიროებოდეთ დახმარება.

თუმცა, მეორე მხრივ, რაიმე სამუშაოს მიღება «ღირებული» უნდა იყოს. მატერიალური არსებობის უზრუნველყოფისა და შრომის ბაზარზე ინტეგრაციის მიზნის ერთდროულად დასახვა, როგორც წესი, მიზნების კონფლიქტს იწვევს. როცა შრომის გამომუშავებული შემოსავალი საკმარისად არ სჭარბობს სოციალური დახმარების სიდიდეს, ე.ი. თუ ხელფასის განაკვეთი შედარებით დაბალია, ცხადია, დასახმარებლად ინდივიდებს ნაკლებად გაუჩნდებათ ამ პირობებში მუშაობის სურვილი.

ძირითადი, ან მინიმალური უზრუნველყოფის ღონისძიებების შემთხვევაში, განსაკუთრებით მაშინ შეიძლება ამგვარი «სოციალური დახმარების ხაფანგში» აღმოჩენა, როცა ხელფასის დონეთა სხვაობა მიღწევად ნეტო-საბაზრო ხელფასსა და სოციო-კულტურულ საარსებო მინიმუმს შორის საკმაოდ მცირეა. ამიტომ ურჩევს, მაგალითად, ევროპის საბჭო ყველა წევრ ქვეყანას, რომ სათანადო სტიმულებით შრომა უფრო მიმზიდველი გახადონ სოციალურ დახმარებებთან შედარებით. როდესაც საკუთარ შემოსავალს მინიმალურ უზრუნველყოფათა რანგში განვიხილავთ, ყურადღება უნდა მივაქციოთ, რომ გამომუშავებული შემოსავლის ზრდისას დახმარებათა გაწევა მეორდება. ამიტომ ევროპული ქვეყნები

<sup>131</sup> Armut in Deutschland und Grundeinkommen. Perspektiven für einen Sozialstaat der Zukunft. Forum: Wege zur Armutsbekämpfung. Heinrich Böll Stiftung. Hessen. 8.07. 2006. Frankfurt.  
[http://www.hbs-hessen.de/fileadmin/HBS/Themen/strengmann-kuhn\\_Armut\\_Grundeinkommen.pdf](http://www.hbs-hessen.de/fileadmin/HBS/Themen/strengmann-kuhn_Armut_Grundeinkommen.pdf)

დახმარების მიმღებ მომუშავე პირებს გადასცემენ თავისუფალ სახსრებს, რათა შრომის სტიმული გაიზარდოს. შრომითი სტიმულების გასაზომ მასშტაბად საერთაშორისო პრაქტიკაში გამოიყენება დამატებით გამომუშავებული შემოსავლის ზღვრული დატვირთვა, «ეფექტიანი ზღვრული გადასახადის განაკვეთი» (Marginal Effective Tax Rate - METR). იგი გვიჩვენებს, ხელფასის ნაზრდის რამდენი პროცენტი «მიემართება» შემოსავლის შესაბამის პოზიციაზე და გვამღებს ინფორმაციას იმის თაობაზე, საკმარისად დიდია თუ არა შრომის სტიმულები, როდესაც სამუშაოს მიღების შემდეგ ან სამუშაო დროის გახანგრძლივებისას, განკარგვადი შემოსავალი მხოლოდ ოდნავ მაღალია უწინდელთან შედარებით. რაც უფრო მცირეა METR სამუშაოს მიღების მომენტში, მით უფრო დიდია შანსი, სოციალური დახმარებისა და სილატაკის ხაფანგიდან თავის დაღწევისა.

ამგვარად, ყველაზე დიდი პრობლემა სოციალური დაცვის სისტემათა ფორმირების მხრივ, ნებისმიერი ქვეყნისთვის მდგომარეობს იმაში, რომ ასეთი მიზნების კონფლიქტი გადაჭრან.

იმ დროს, როცა ეფექტიანი ზღვრული საგადასახადო განაკვეთები დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობისათვის ყველა ევროპულ ქვეყანაში მაღალია, დიდ ბრიტანეთში ბავშვიანი ოჯახებისათვის METR მცირდება. დანიაში, გერმანიასა და ჰოლანდიაში ზღვრული საგადასახადო განაკვეთები 80%-ს აღემატებოდა 2003 წელს, მათ შორის მარტოხელა მშობლებისათვისაც. შედარება ცალკეული კომპონენტების ეფექტებისა გადასახადების ზღვრულ განაკვეთებთან, როდესაც დახმარების მიღება იცვლება დასაქმებით, გვიჩვენებს, რომ ზღვრული დატვირთვები, პირველ რიგში, მინიმალური უზრუნველყოფისათვის, ბინის ფულისა და საოჯახო დახმარებებისათვის, მზარდი შემოსავლების დროს ტრანსფერტა ჩამოკლებით წარმოიქმნება და ნაკლებად – გადასახადებისა და სოციალური ანარიცხების გზით. SGB II რეფორმის მიხედვით, გერმანიაში აღარ არსებობს 100%-იანი ზღვრული დაბეგვრა, რომელიც ადრე არსებობდა როგორც სოციალურ დახმარებათა სისტემაში შემავალი გარკვეული შემთხვევებისთვის. თუმცა მიუხედავად დიდი მცდელობებისა, არ მოხერხდა «უმოქმედობის

ხაფანგის» სრულად დაძლევა. 2007 წლის დეკემბერში BA სტატისტიკის<sup>132</sup> თანახმად, დასაქმებულთა 54% წარმოადგენდა «მინი-მომსახურეს», რომელიც დახმარებას საჭიროებდა. ამგვარი შემთხვევების დიდი რაოდენობა მიუთითებდა შემდგომი მოქმედებების აუცილებლობაზე.

შედარებითი ანალიზი, რომელიც, ქვეყნებს შორის შედარების მიზნით, დაბალი ხელფასების არეალში სტიმულებს იკვლევს, მიდის ნაკლებად სენსაციურ შედეგამდე, რომ ევროპის ვერც ერთ ქვეყანაში არსებობის უზრუნველყოფისაკენ მიმართულმა დახმარების პროგრამებმა ვერ შეძლო შეექმნა მკაფიო ფულადი სტიმულები შემოსავლების ყველა დონეზე.

აშშ-სთან შედარება ნათელს ხდის, რომ სათანადო ნორმატიული საფუძვლების გარეშე შეუძლებელია განვითარების პერსპექტივების დასახვა. გადამწყვეტი საკითხი მდგომარეობს იმაში, თუ როგორ შეიძლება ამაღლდეს შრომითი სტიმულები ისე, რომ არ მოხდეს ძირითადი უზრუნველყოფის დონის დაწევა. ეს კითხვა ჯერ კიდევ ღიად რჩება ყველა ევროპულ ქვეყანაში და ძალიან აქტუალურია.

იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო აღარ განიხილება, როგორც „პრობლემების გადამჭრელი“ და თავად ხდება „პრობლემის ნაწილი“, საზოგადოების მხრიდან სერიოზული ზეწოლის ქვეშ აღმოჩნდება ხოლმე, როგორც ეს 1980-იან წლებში მოხდა ანგლოსაქსური მოდელის მქონე ქვეყნებში, კერძოდ, დიდ ბრიტანეთსა და აშშ-ში, მარგარეტ ტეტჩერისა და რონალდ რეიგანის მმართველობის პერიოდში. ამგვარმა ზეწოლამ უბიძგა მითითებული სახელმწიფოების მთავრობებს, გაეტარებინათ ქმედითი ღონისძიებები აქტიური სახელმწიფოებრივი სისტემების შესაცვლელად, მათი კონტრმოდელების – „ახალი საზოგადოებრივი მენეჯმენტისა“ და „მართვის ახალი მოდელის“ სასარგებლოდ. ეს მოდელები გულისხმობდა საკონტრაქტო მენეჯმენტის დანერგვას ბიუჯეტის გვერდის ავლით, რაც უნდა გავრცელებულიყო სოციალური დაცვის ყველა სფეროზე, დაწყებული საბავშვო ბაღიდან და მოხუცებულთა სახლებით დამთავრებული. ამ პროცესის წარმართვის მიზნით, დაიწყო აღნიშნული

<sup>132</sup> Statistisches Bundesamt Deutschland <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/>

სექტორის სწრაფი პრივატიზაციის პროცესი, რაც შემდეგ მთელ დასავლეთ ევროპაზე გავრცელდა.

„ახალი საზოგადოებრივი მენეჯმენტი“ გულისხმობს შემდეგი პრინციპების რეალიზებას<sup>133</sup>:

- საბაზრო ორიენტაციის გაძლიერება და კონკურენტული ელემენტების დანერგვა სოციალურ სისტემაში;
- კერძო სექტორის მიერ მენეჯმენტის ფუნქციების საკუთარ თავზე აღება;
- მართვის დეცენტრალიზებული სისტემა;
- პრივატიზაცია და დერეგულირება;
- საკონტრაქტო მენეჯმენტის დანერგვა;
- რესურსების დეცენტრალიზებული განკარგვა;
- შედეგებზე პირადი პასუხისმგებლობა;
- შედეგებზე ორიენტირებული მართვა;
- მოქალაქეთა მეტი მონაწილეობა და ჩართულობა აღნიშნულ პროცესში.

აღნიშნული პრინციპების გაზიარება უაღრესად მნიშვნელოვანია საქართველოსთვის, განსაკუთრებით განვითარების იმ ეტაპზე, რომელზეც იგი ამჟამად იმყოფება.

*ჩემი აზრით, დღევანდელ პირობებში, მართებული არ იქნება ყურადღების შეჩერება მხოლოდ ერთ მოდელზე და მისი ბრმად გადმოღება ქართულ რეალობაში, თუნდაც საქმე ლიბერალურ მოდელს ეხებოდეს. თუ, მაგალითისთვის, დავუბრუნდებით ისევ სიბერის დაზღვევის პრობლემას, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ხელისუფლებას არ შეუძლია პასუხისმგებლობის გადაბარება ვინმეზე, ან კერძო საპენსიო ფონდებზე, რომლებიც ჯერ არ არსებობს. ეს ვალდებულება მას თავად აკისრია ამჟამინდელი პენსიონერების წინაშე, რამდენადაც მათ თავის დროზე საკუთარი წვლილი აქვთ შეტანილი სახელმწიფო*

<sup>133</sup> bpb: Bundeszentrale für politische Bildung. [www.bpb.de](http://www.bpb.de)

*საპენსიო ფონდებით ძველი თაობების პენსიონერთა უზრუნველყოფის საქმეში. თუმცა ისიც არ იქნებოდა გამართლებული, რომ გაურკვეველი მომავლისათვის გადაგვეტანა კერძო საპენსიო ფონდების შექმნის საკითხი, რაც ზემოთ უკვე დავასაბუთეთ.*

საპენსიო სისტემა საქართველოში, ისევე, როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, სადაც ჯერ კიდევ მოქმედებს «pay as you go» სისტემა, რომლის დროსაც სოციალური გადახდები დამოკიდებულია სახელმწიფოს შემოსავლებზე, გაკოტრების პირას აღმოჩნდა. ადრე თუ გვიან ამ სისტემების რეფორმირება აუცილებლად გახდება საჭირო. რაც უფრო დიდი ხნით გადაიდება ეს რეფორმა, მით უფრო რთული იქნება გადასვლა თვითდაფინანსებად საპენსიო სისტემაზე.

საქართველომ უნდა გაიზიაროს ის გამოცდილება, რომელიც ამ სფეროში სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკიდან დაგროვდა. ადამიანებს უნდა მიეცეთ უფლება, თავიანთი საპენსიო დანაზოგები განათავსონ *ინდივიდუალურ პირად ანგარიშებზე*, რომელთაც განკარგავენ ერთმანეთთან კონკურენციაში მყოფი კერძო ფირმები. ეს ფირმები მოახდენენ საპენსიო დანაზოგების ინვესტირებას საფინანსო ბაზრებზე, თავისი კლინტების მთელი შრომითი საქმიანობის მანძილზე. გარდა ამისა, მოქალაქეებს უნდა დაუტოვოთ არჩევანის უფლება, რათა მათ სურვილის შემთხვევაში, შეეძლოთ შენატანების წარმოება როგორც სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში, ასევე კერძო საპენსიო ფონდებში. იმავდროულად, საპენსიო რეფორმა უნდა მოვარგოთ ქვეყნის სპეციფიკას.

იმისათვის, რომ საპენსიო სისტემის პრივატიზაციიდან მაქსიმალური სარგებელი მივიღოთ, ცხადია, აუცილებელია სხვა სოციალური რეფორმების გატარებაც, და უმეტეს შემთხვევაში, სრულიად ახალი სისტემების ფორმირებაც კი. საპენსიო რეფორმას, სოციალური სისტემის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, კატალიზატორის როლის შესრულება შეუძლია.

*ახალი სისტემის თანახმად, მომავალი პენსიის ოდენობას განსაზღვრავს იმ თანხის რაოდენობა, რომელსაც ადამიანი აგროვებს თავისი შრომითი საქმიანობის მანძილზე. სახელმწიფოს არც დასაქმებულები და არც დამსაქმებლები არ გადაუხდიან გადასახადს, რომელსაც იგი სოციალური უზრუნველყოფისთვის გამოიყენებდა. აქედან გამომდინარე, მომუშავეც არ მიიღებს მომავალში*

სახელმწიფო პენსიას. ამის ნაცვლად, მთელი თავისი შრომითი ბიოგრაფიის განმავლობაში, დამქირავებელი ყოველთვიურად ავტომატურად გადარიცხავს დაქირავებულის ხელფასიდან 10 %-ს მის საკუთარ, პირად საპენსიო შემნახველ ანგარიშზე. აღნიშნული საპროცენტო განაკვეთი შეეხება შემოსავლის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილს. თუ ეკონომიკურ ზრდასთან ერთად, დასაქმებულის შემოსავალიც გაიზრდება, მაშინ ამგვარი «იძულებითი დაზოგვის» როლი საპენსიო სისტემაში შემცირდება.

დასაქმებულს, რა თქმა უნდა, შეუძლია ნებაყოფლობითი შენატანების გაკეთებაც და დამატებით კიდევ 10%-ის გადარიცხვა ყოველთვიური ხელფასიდან, რაც ასევე არ დაიბეგრება საშემოსავლო გადასახადით. საერთო ჯამში, თუ მას უფრო ადრე სურს პენსიაზე გასვლა, ან უბრალოდ მაღალი ოდენობის პენსიის მიღება უნდა, უფრო მეტს დაზოგავს და საკუთარ ანგარიშზეც საკუთარი ხელფასის 10%-ზე მეტს შეიტანს.

მომუშავეებს უნდა შეეძლოთ ერთი საპენსიო ფონდიდან მეორეში საკუთარი ანგარიშების გადატანა. ამის გამო კომპანიები მუდმივად კონკურენციაში იქნებიან, რის გამოც უფრო მეტი შემოსავლის მიღებას შეეცდებიან ინვესტიციებიდან, კლიენტებს კი მომსახურების უფრო მაღალ ხარისხსა და დაბალ საკომისიოს შესთავაზებენ.

ამგვარი დაგროვებითი სისტემა საშუალებას იძლევა, უფრო იოლად გადაიჭრას გამანაწილებელი სისტემის პრობლემა, დაკავშირებული მშრომელი მოსახლეობის რაოდენობასთან: მოსახლეობის დაბერებასთან ერთად, მცირდება იმ მომუშავეთა რიცხვი, რომელთაც უწევთ ერთი პენსიონერის უზრუნველყოფა. დაგროვებითი სისტემის პირობებში, დასაქმებულ მოსახლეობას არ უწევს პენსიონერთა შენახვა. პირიქით, გამანაწილებელი სისტემისგან გასხვაგვარად, ქრება თაობათა შორის კონფლიქტის წარმოქმნის ყოველგვარი საფუძველი, და ასევე – მთელი სისტემის გაკოტრების შესაძლებლობაც. ახალ სისტემაში არ იარსებებს პრობლემა, რომელსაც ბევრი ქვეყანა აწყდება, ესაა – სახელმწიფოს მიერ შეუსრულებელ საპენსიო ვალდებულებათა პრობლემა.

ახალ სისტემაზე გადასვლის პროცესი მარტივი არ იქნება. გარდამავალ ეტაპზე შეიძლება გამოვიყენოთ სამი წესი:

1. სახელმწიფომ უნდა მისცეს გარანტია მათ, ვინც უკვე იღებს პენსიას, რომ მათ პენსიებს რეფორმა არ შეეხება;
2. ყოველი მომუშავე, რომელმაც უკვე გააკეთა შენატანები ძველ გამანაწილებელ სისტემაში, მიიღებს არჩევანის უფლებას: დარჩეს ამ სისტემაში, ან გადავიდეს ახალ დაგროვებით სისტემაზე;
3. ყველა იმ ადამიანისათვის, რომელიც მიმდინარე პერიოდში შეუერთდება სამუშაო ძალას, სავალდებულო იქნება რომელიმე მათგანში ჩართვა – ახალ სისტემაში, ან ძველ, სახელმწიფოებრივ გამანაწილებელ სისტემაში.

კიდევ უფრო მეტი სირთულეა გაუთვალისწინებელი სოციალური რისკის – უმუშევრობის დაზღვევის საკითხში. საქართველოში უმუშევართა დახმარების სისტემა პრაქტიკულად არ არსებობს. შესაძლოა ეს გარკვეულად კარგიც კი იყოს, რადიკალური რეფორმის გასატარებლად, ვინაიდან გაცილებით ძნელია ხანგრძლივად არსებული არაეფექტიანი, მაგრამ ხელგაშლილი დახმარებების უზრუნველმყოფი სისტემის რეფორმირება, ვიდრე სისტემისა, რომელიც ძალიან მწირ შემწეობებს გასცემს (როგორც ხდება საქართველოში).

როგორც ცნობილია, აშშ-ში ადამიანის სამუშაოდან დათხოვნის შემდეგ მას, როგორც უმუშევარს, დახმარება დაახლოებით 6 თვის განმავლობაში ეძლევა. ევროპაში ეს ვადა გაცილებით ხანგრძლივია და სხვადასხვა ქვეყნისათვის 2-4 წლის ფარგლებში მერყეობს. კერძოდ, ავსტრიასა და საფრანგეთში უმუშევრობის შემწეობის გაცემა გრძელდება 20-იდან 52 კვირამდე, ხოლო დანიაში – 4 წლამდე. გერმანიაში ეს ვადა მერყეობს 7-იდან 52 თვემდე. იტალიაში ყველაზე ხანგრძლივი დახმარება გრძელდება 210 დღის განმავლობაში. შვეიცარიაში უმუშევრები დახმარებას 400 სამუშაო დღის განმავლობაში იღებენ, ხოლო 55 წელზე მეტი ასაკის ადამიანები – 520 დღის მანძილზე. ასეთივე ასაკობრივი დიფერენცირება ხდება დღესდღეობით ფინეთსა და გერმანიაშიც. დიდ ბრიტანეთში დახმარება მხოლოდ 182 დღეს გრძელდება.<sup>134</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ კონსერვატიული მოდელის მქონე სახელმწიფოებს საერთო შენატანებზე დაფუძნებული უმუშევრობის დაზღვევის სისტემები აქვთ,

<sup>134</sup> bpb: Bundeszentrale für Politische Bildung. Arbeitsmarktpolitik. 2010. [www.bpb.de](http://www.bpb.de)

განსხვავება მათ შორის მაინც შეინიშნება. კერძოდ, საფრანგეთში შენატანების უფრო მეტი წილი მოდის დამქირავებელზე, იტალიაში კი დაზღვევა მხოლოდ დამქირავებელთა მიერ ფინანსდება. შენატანების სიდიდე დარგის განვითარებით განისაზღვრება. უმუშევართა დახმარების ძველი გერმანული სისტემა, რომელიც დაფუძნებული იყო წარსულ დამსახურებებსა და შემოსავლებზე, დღემდე არსებობს გერმანიაში, ავსტრიაში, ბელგიასა და საფრანგეთში.

თუმცა, მიმაჩნია, რომ საქართველოს არც ერთი აღნიშნული ვარიანტი არ გამოადგება, ვინაიდან თავად ევროპელებისათვის უკვე დიდი ხნის მანძილზე აშკარად თვალშისაცემია ამგვარი სისტემის არაეფექტიანობა, პირველ რიგში, იმიტომ, რომ იგი ადამიანებს სამუშაოს ძიების მოტივაციას ართმევს და ამდენად, ზრდის და ახანგრძლივებს უმუშევრობას. საჭიროა ისეთი სისტემის მოფიქრება, რომელიც, ერთი მხრივ, უბიძგებს უმუშევარს მეტი აქტიურობისაკენ სამუშაოს ძიების პროცესში, ხოლო მეორე მხრივ, იგი არ იგრძნობს თავს დაუცველად უმუშევრად ყოფნის პირობებში.

*ჩემი აზრით, ამ ორივე მიზნის ერთდროულად მიღწევა შესაძლებელია უმუშევრობის ფონდის კერძო შენატანების ჩამოყალიბებით. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, ასეთი რადიკალური რეფორმის გატარება გაცილებით იოლია საქართველოში, ვიდრე, მაგალითად, დანიაში ან რომელიმე სხვა მაღალგანვითარებულ ქვეყანაში, რადგანაც უმუშევართა შემწეობის სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც დღესდღეობით ჩვენს ქვეყანაში არსებობს, იმდენად მწირია, რომ მისი ჩანაცვლება ალტერნატიული კერძო ფონდების მეშვეობით სწრაფად და უმტკივნეულოდ შეიძლება განხორციელდეს, ყოველგვარი სოციალური მღელვარების ან რაიმე გართულების გარეშე.*

პროცესს დამატებით შეამსუბუქებს ისიც, რომ შემოთავაზებული მოდელის ფარგლებში სახელმწიფო ადამიანებს მისცემს არჩევანის უფლებას, დარჩეს უმუშევრობის სახელმწიფო შემწეობის იმედად, თუ გადავიდეს ნებაყოფლობითი კერძო შენატანების სისტემაზე. იმისათვის, რომ არსებობდეს უმუშევრობის დაზღვევის ამგვარ სისტემაზე გადასვლის სტიმული, საჭიროა ხელისუფლებამ გაათავისუფლოს საშემოსავლო გადასახადისაგან ყველა დასაქმებული, განურჩევლად იმისა, თუ სად მუშაობს იგი, კერძო თუ სახელმწიფო სექტორში,



როგორც კი იგი გადაწყვეტს, უმუშევრობის დაზღვევის კერძო ფონდებში შენატანების გაკეთებას. ეფექტიანობის ყველაზე მთავარი განმსაზღვრელი ამ შემთხვევაში უნდა იყოს ის გარემოება, რომ უმუშევრობის დროს ადამიანს აქვს მკაფიოდ გამოხატული სტიმული, რაც შეიძლება სწრაფად დააღწიოს თავი ამ მდგომარეობას, ანუ აქტიურად ეძებოს ახალი სამუშაო, ვინაიდან ამ პირობებში იგი უმუშევრობის შემწეობას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კი არ იღებს, არამედ საკუთარი ფონდებიდან. რაც უფრო მალე იშოვის იგი ახალ სამსახურს, მით უფრო მეტს დაზოგავს საკუთარი შენატანებიდან და, შესაბამისად, მეტ თანხაზე მიუწვდება ხელი მომავალში ანალოგიურ სიტუაციაში აღმოჩენისას, ან საპენსიო ასაკის მიღწევისას.

ამჟამად სოციალური ანარიცხების სისტემა საქართველოში გაუქმებულია, მის ნაცვლად სახელმწიფომ საკუთარ თავზე აიღო დაზღვევის ფონდების დაფინანსება, თუმცა მხოლოდ ჯანმრთელობის დაზღვევის მიმართულებით და მხოლოდ იმ ფენებისთვის, რომელნიც სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფებიან, კერძო ორგანიზაციებს კი ნებაყოფლობითი დაზღვევის შესაძლებლობა აქვთ. მაგრამ ფაქტობრივად იგნორირებულია უმუშევრობის დაზღვევა და არ არსებობს კომპენსაციის სისტემა, რომელიც ადამიანს ასეთ შემთხვევაში საარსებო მინიმუმით მაინც უზრუნველყოფდა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ 2009 წლიდან მოქმედებს კანონი «საქართველოში უმუშევრობის შემწეობის დანიშვნის შესახებ», რომლის თანახმადაც შემწეობა დაენიშნა რეგისტრირებულ ყველა უმუშევარს, თავად შემწეობა კი განისაზღვრა 55 ლარით, რაც საარსებო მინიმუმთან შედარებით ბევრად ნაკლებია (2009 წელს ის შეადგენდა 128 ლარს, 2010 წელს კი – 134 ლარს). ამავე კანონით განისაზღვრა ისიც, რომ უმუშევართა აღრიცხვაზე, რეგისტრაციასა და დაფინანსებაზე პასუხისმგებელია შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.<sup>135</sup> მიუხედავად ამისა, უმუშევართა უმეტესობა არაინფორმირებულობის ან მწირი შემწეობის გამო, რეგისტრაციისათვის ხშირად საერთოდ არ მიმართავს სამინისტროს, რაც ამ სისტემის მოუქნელობაზე

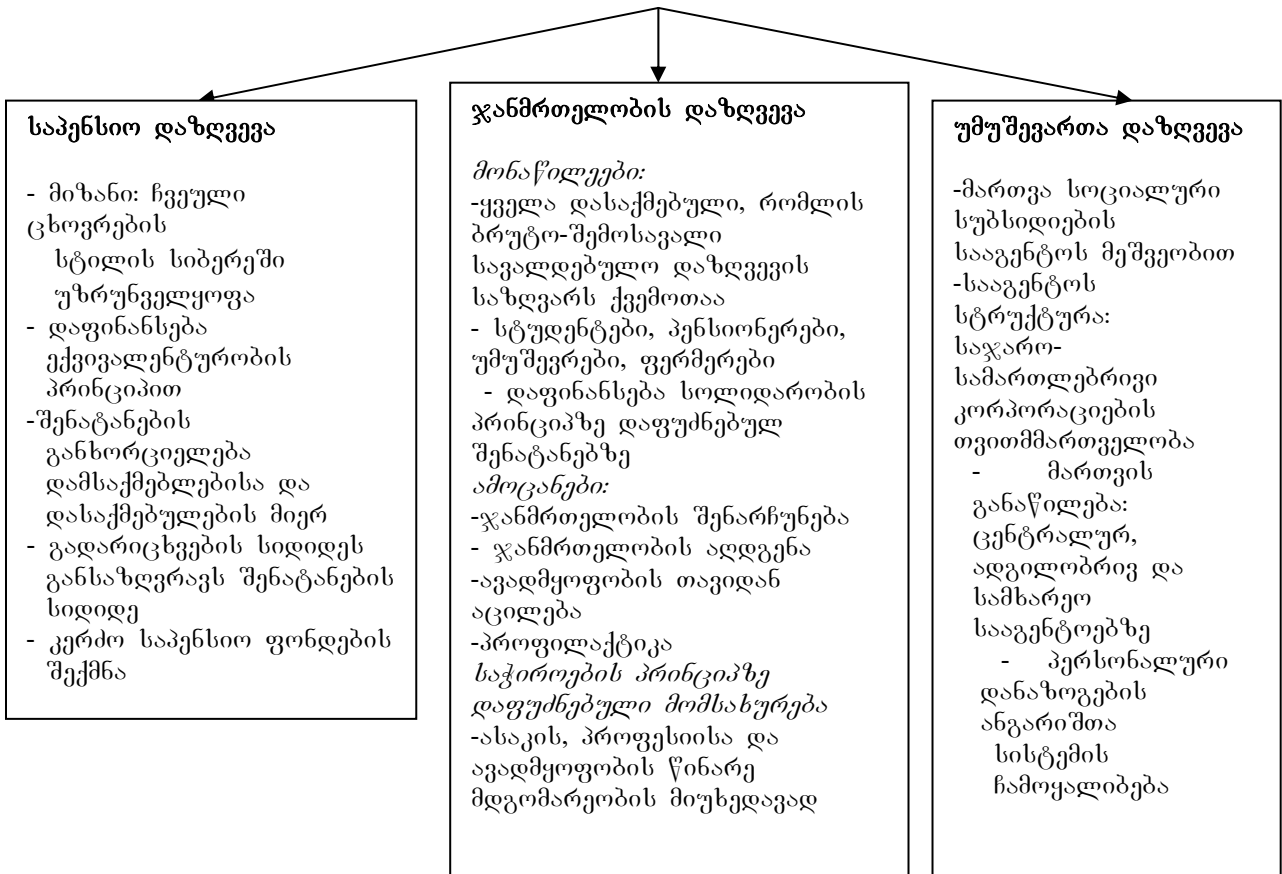
<sup>135</sup> საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება. საქართველოს კანონი „საქართველოში უმუშევრობის შემწეობის დანიშვნის შესახებ“.  
[http://www.gtuc.ge/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=254&Itemid=18&lang=ka](http://www.gtuc.ge/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=254&Itemid=18&lang=ka)

მეტყველებს. შეიძლება თამამად ითქვას, რომ უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა ფაქტობრივად ხელახალ ფორმირებას საჭიროებს. იგივე ითქმის საპენსიო დაზღვევაზეც, რომელიც ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემებში ყველაზე მნიშვნელოვან ნაწილად ითვლება. ასეთივე ტიპის სისტემა უნდა ჩამოყალიბდეს საქართველოშიც. (იხ. ნახ. 14)

ჩემი აზრით, საქართველოში სოციალური დაცვის ლიბერალური მოდელის შემდეგი მახასიათებლები უნდა დაინერგოს:

- ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა და დაბალანსებული მაკროეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება სოციალურ მოთხოვნილებათა გათვალისწინებით;
- შრომის მწარმოებლურობის ამაღლებისა და ინოვაციური პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა, ფუნდამენტური მეცნიერებებისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარების მხარდაჭერა;
- განათლების, ჯანდაცვის, საპენსიო უზრუნველყოფის, უმუშევრობის დაზღვევისა და სხვა სოციალური სფეროების პრივატიზება;
- სახელმწიფოს სოციალური ფუნქციის უზრუნველყოფა, საპენსიო და სამედიცინო დაზღვევისა და სოციალური დახმარების სფეროებში კერძო სექტორის როლის გაძლიერება;
- ინდივიდუალიზმის პრინციპებისა და პირადი ანგარიშების სისტემის დანერგვა;
- ადამიანებისთვის კერძო და სახელმწიფო სისტემებს შორის არჩევანის გაკეთების უფლების მინიჭება;
- გლობალიზაციის პოზიტიური შედეგების რეალიზაცია ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროებში.

**სოციალური რისკების დაზღვევის ფუნქციების განაწილება სტრუქტურულ ერთეულებს შორის**



ნახ. 14. საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემის ორგანიზების საფუძვლები

ალტერნატიული მოდელებიდან საუკეთესო ვარიანტის ძიებაში, ჩვენ მივედით დასკვნამდე, რომ საქართველოსთვის ყველაზე ოპტიმალური იქნება ლიბერალური და კონსერვატიული სოციალური დაცვის მოდელების პოზიტიური მახასიათებლების შერწყმა და მორგება ჩვენი ქვეყნის რეალობასთან. ცხადია, ასეთი მიდგომა სერიოზულ მუშაობას საჭიროებს არა მარტო სახელმწიფოებრივ, არამედ საზოგადოებრივ დონეზეც; ეს განსაკუთრებით ეხება სამეცნიერო კვლევებს, რომელთაც უადრესად დიდი მნიშვნელობა აქვთ სოციალური მოდელის დამუშავების თვალსაზრისით. გარდა ამისა, აუცილებელია ღია დისკუსიები,

რომელიც საზოგადოების ყველა ფენას მოიცავს, რათა უკეთ გამოვლინდეს მათი ინტერესები და პრიორიტეტები.

ამრიგად, მართებულად არ მიმაჩნია განვითარების მოცემულ ეტაპზე ლიბერალური ან კონსერვატიული მოდელისათვის დამახასიათებელი ყველა პრინციპის უპირობოდ გაზიარება. ვფიქრობ, უფრო მისაღებია «ოქროს შუალედის» არჩევა ამ ორ მოდელს შორის და საკუთარი, ქართული სოციალური დაცვის მოდელის შექმნა.

## დასკვნა

წინამდებარე სადისერტაციო ნაშრომში ჩატარებულმა გამოკვლევამ საშუალება მოგვცა, გაგვეკეთებინა დასკვნები საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის შესახებ, გამოგვეკვეთა პრობლემები და დაგვესახა მათი გადაჭრის გზები. ჩვენი დასკვნები ასეთია:

- სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის სისტემის განვითარებას ყველა ცივილიზებულ სახელმწიფოში საფუძვლად უდევს ქმედითუნარიანი საბაზრო ეკონომიკის ფორმირება, რაც სახელმწიფოს მხრიდან მაკროეკონომიკური რეგულირების ინსტრუმენტების გამოყენებას მოითხოვს. თუმცა სოციალური საბაზრო ეკონომიკის უცხოელ მკვლევართა დიდი ნაწილი ნეგატიურად აფასებს მაკროეკონომიკურ რეგულირებას და ხშირად მას სახელმწიფოს ეკონომიკურ ინტერვენციონიზმთან აიგივებს.

- დღევანდელ ევროკავშირში სოციალური სფეროს განვითარება პრივატიზაციის, დეცენტრალიზაციისა და დებიუროკრატიზაციის მიმართულებით მიმდინარეობს, მთავარი აქცენტით კერძო, ნებაყოფლობით ან კომერციულ გადაწყვეტილებებზე, ნაცვლად სახელმწიფო სექტორში მიღებული გადაწყვეტილებებისა.

- განსხვავებები შეინიშნება იმის მიხედვით, თუ რომელ სოციალურ მოდელს მიეკუთვნება ესა თუ ის განსახილველი ქვეყანა.

ლიბერალური სოციალური დაცვის მოდელში მთელი ყურადღება გადატანილია კარგად ორგანიზებულ და კერძო ქველმოქმედებასთან შერწყმულ ნაწილობრივ სუბსიდირებულ სოციალურ დაზღვევაზე.

კონსერვატიულ მოდელში შრომის ბაზართან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს ენიჭება უპირატესობა, სადაც დამქირავებლები და დაქირავებულები აფორმებენ ხელშეკრულებებს, რომლებიც ძალაში შედიან უმუშევრობის, ავადმყოფობისა და სიბერის დროს. თანამედროვე ტენდენციები სოციალური სამსახურების სულ უფრო მეტი დიფერენცირებისკენ უბიძგებენ სახელმწიფოებს. მაგალითისთვის, ჰოლანდიასა და სკანდინავიის ქვეყნებში მიმდინარეობს დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალიტეტებისთვის პასუხისმგებლობის გადაცემის აქტიური პროცესი, და ბოლოს, ევროკავშირის

მთელი რიგი ქვეყნები უკვე ფაქტობრივად ახალ მოდელს ნერგავენ, რომელსაც მკვლევარები «კეთილდღეობის პლურალიზმს» («welfare pluralism»<sup>136</sup>) უწოდებენ.

- ევროკავშირისკენ აღებული კურსი უკვე ნიშნავს ქართული საზოგადოების ოპტიმალური განვითარების პერსპექტივას, მაგრამ ამისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ ევროპელ პარტნიორთა ძალისხმევა. საჭიროა ახალი იდეები და მოსაზრებები სახელმწიფოს განვითარების საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი განვითარების შესახებ.

- საქართველოში სოციალური სისტემის მომავალი განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია სათანადო სოციალური ბაზისის შექმნა. სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა როგორც შრომისა და დასაქმების, ასევე ჯანმრთელობის დაცვისა და დაზღვევის სფეროებშიც. «დასაქმების კანონმა» 2006 წელს, ახალი «საქართველოს შრომის კოდექსის» ძალაში შესვლისთანავე, მოქმედება შეწყვიტა. ასევე ძალადაგარკულად ჩაითვალა მანამდე არსებული სოციალური სფეროს რეგულირებასთან დაკავშირებული სხვა საკანონმდებლო აქტებიც. ასე რომ, მხოლოდ «შრომის კოდექსს» დაეკისრა ერთდროულად დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის ურთიერთობების დარეგულირებაც, კოლექტიური შეთანხმებებისა და პროფკავშირების საქმიანობის მოწესრიგებაც, დასაქმების საკითხთა მოგვარებაც და ა.შ. ეს მიმე მისია კი, როგორც ქართველ, ასევე უცხოელ ექსპერტთა აზრით, აღნიშნულმა კოდექსმა სათანადოდ ვერ იტვირთა. ამიტომაც მიიღო საქართველოს მთავრობამ სერიოზული შენიშვნები აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით ევროკომისიის მხრიდან (3.04.2008წ.). ამ შენიშვნების დიდ ნაწილს ჩვენც ვიზიარებთ და მივიჩნევთ, რომ «შრომის კოდექსში» სასწრაფოდ უნდა მოხდეს ცვლილებების შეტანა და ეს ცვლილებები რეალურად უნდა აისახოს მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე.

- რაც შეეხება ჯანდაცვისა და დაზღვევის სფეროებს, ორივე მიმართულებით, 1997 წელს მიღებული კანონებია ძალაში, თუმცა ცვლილებების შეტანა ზოგიერთ პუნქტში თითქმის ყოველწლიურად ხდება. მაგრამ უმჯობესი იქნება, თუ

<sup>136</sup> Soziologisches Institut der Universität Zürich. <http://www.suz.uzh.ch/index.html>

ხელისუფლება სოციალური დაცვის ამ კონკრეტულ სფეროებშიც ახალი კანონების შექმნაზე იფიქრებს.

- დღესდღეობით, მიუხედავად სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიის შექმნის უდიდესი მნიშვნელობისა და აუცილებლობისა ქართულ რეალობაში, სამწუხაროდ, ეს საკითხები თითქმის არ ისმის საზოგადოებრივ დისკუსიებში და შესაბამისად, არც პოლიტიკოსთა დღის წესრიგში დგას. არადა, სოციალურ-ეკონომიკური მოდელის არჩევაზეა დამოკიდებული ის, თუ როგორ დემოკრატიას ააშენებს საქართველო. ამ ნაკლის აღმოფხვრაზე, ჩვენი აზრით, ისევ და ისევ სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს, ძლიერი სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების შექმნით, და იმავდროულად, არასახელმწიფო სექტორის მნიშვნელოვანი წახალისებით. ამასთანავე, ჩვენი აზრით, ანგარიშგასაწევია ის ფაქტორიც, რომ სამთავრობო სტრუქტურების მიერ ახალ კონცეფციების შექმნისას, უნდა მოხდეს სამეცნიერო წრეების, ასევე მოსახლეობის სხვადასხვა ფენების მოსაზრებების გათვალისწინება, ანუ მთავრობამ აქტიურად უნდა გამოიყენოს ევროკავშირში აპრობირებული სოციალური დიალოგის პრაქტიკა.

- ჩვენ ვთვლით, რომ ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და სტაბილურ განვითარებაზე, ასევე მიზანმიმართულ და მეცნიერულად ჩამოყალიბებულ სტრატეგიაზე დაფუძნებული სოციალური პოლიტიკა იქნება მხოლოდ მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდისა და თანამედროვე ცივილიზებული ქვეყნების ცხოვრების დონესთან მიახლოების გარანტი.

- საქართველოში ცხოვრების სტანდარტების ევროპის მინიმალურ სტანდარტებთან მიახლოების შესაძლებლობების კვლევის მიზნით, ჩვენ ჩავატარეთ სოციალური ინდიკატორების ანალიზი. აღნიშნულმა კვლევამ დაგვანახა, რომ საქართველო სოციალური სფეროს განვითარების დონით საკმაოდ ჩამორჩება ევროკავშირის ყველაზე დაბალგანვითარებულ ქვეყნებსაც კი.

- დღესდღეობით, ევროკავშირში, დაახლოებით 400 ინდიკატორი და 3000-მდე დროითი მწკრივი არსებობს, რომლებიც სოციალურ სისტემას მოიცავს და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების ცვლილებებისა და საზოგადოების მაკროსტრუქტურის შეცვლის ემპირიულ სურათს ქმნის. ინდიკატორთა სისტემა, როგორც სისტემური და თეორიული, ასევე საზოგადოებრივ-პოლიტიკურად

დასაბუთებული არჩევანი, საერთო კეთილდღეობის პირველი რიგის საზომად ითვლება. კეთილდღეობის ცნების ქვეშ იგულისხმება გარკვეული ობიექტური ცხოვრების პირობებით შექმნილი «ინდივიდუალური კეთილდღეობა», დაფუძნებული მოქალაქეთა სუბიექტურ შეფასებებზე.

- ევროკავშირის სოციალურ ინდიკატორთა არსებულ სისტემაში, ინდიკატორთა უმეტესობა ზომავს ხარისხს, რომლის მიღწევაც ხდება შესაბამის პოლიტიკურ და ცხოვრებისეულ სფეროებში, საზოგადოების საერთო კეთილდღეობისკენ მიმართული ღირებულებებისა და მიზნების განხორციელებისას. სოციალური ინდიკატორების სიმრავლიდან გამომდინარე, მკვლევარები ცდილობენ ყველაზე მნიშვნელოვანი ინდიკატორების გამოყოფას და მათ დაჯგუფებას სხვადასხვა განზომილებების მიხედვით. თვით სოციალური დაცვის კომიტეტმაც მოახდინა მსგავსი დიფერენციაცია და ინდიკატორების 2 კატეგორია გამოყო; ეს არის *პირველადი და მეორადი ინდიკატორები*.

- იმისათვის, რომ სამომავლოდ მაინც მოხერხდეს საქართველოს სოციალური დაცვის მაჩვენებლების შედარება ევროკავშირის ქვეყნების ანალოგიურ მაჩვენებლებთან, პირველ რიგში, უნდა მოხდეს სოციალური ინდიკატორების სისტემის ფორმირება და ევროკავშირის ერთიან სისტემაში ჩართვა. ჯერ კიდევ 2001 წელს ევროკავშირის სოციალური დაცვის კომიტეტმა შეიმუშავა ინდიკატორთა ერთიანი სისტემა, თუმცა, ჩვენს მიერ ზემოთგანხილული ინდიკატორების გარკვეული ნაწილი დღემდე არ არის ადაპტირებული ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაშიც კი. მიუხედავად ამისა, უპრიანი იქნება საქართველოს სტატისტიკის მაჩვენებლებში ისეთი სოციალური ინდიკატორების ჩართვა, რომლებიც შემდეგ 4 ძირითად კატეგორიაშია გაერთიანებული:

- მართალია, საქართველოს სტატისტიკა სოციალურ ინდიკატორებს ცალკე არ გამოყოფს და არ შეისწავლის, შესაბამისად, მას არ გააჩნია ამ სფეროში კვლევის პრაქტიკა და იმის დასადგენად, თუ განვითარების რა საფეხურზე იმყოფება საქართველო ამა თუ იმ სოციალურ ასპექტთან მიმართებაში, მონაცემები არასაკმარისად მიგვაჩნია. კარგი იქნება, თუ ევროპული კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისა და ორგანიზაციულ-სტრუქტურული რეფორმების პარალელურად, სტატისტიკის მეთოდოლოგიაც ნელ-ნელა დაუახლოვდება ევროპულ სტანდარტებს.



მართალია, ამ მიმართებით რეფორმები დაწყებულია, მაგრამ სახელმწიფოს ძლიერი გავლენა სტატისტიკის უწყებაზე და მისი დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი სერიოზულად აფერხებს ამ სტრუქტურის განვითარებას. თუმცა, მთავრობის როლი ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რამდენადაც სწორედ სამთავრობო დონეზე უნდა გადაწყდეს ქართული სტატისტიკური ნორმებისა და მეთოდების დაახლოება ევროკავშირის სტანდარტებთან. მართალია, ჯერ ევროკავშირის ყველა ქვეყანაც კი არ არის ჩართული ერთიან ინდიკატორთა სისტემაში, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მათ ეროვნულ სტატისტიკურ სისტემებში სოციალურ ინდიკატორებს ნაკლები ყურადღება ექცევა.

- მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლების თეორიული და პრაქტიკული ნიუანსების შესწავლა მოვახდინეთ მსოფლიოში ყველაზე ფართოდ გავრცელებული სოციალური დაცვის მოდელების კლასიფიკაციის მიხედვით. ეს მოდელებია: 1) კონტინენტალურ-ევროპული ანუ კონსერვატიული, 2) სკანდინავიური ანუ სოციალურ-დემოკრატიული და 3) ანგლოსაქსური ანუ ლიბერალური მოდელები.

ჩვენს მიერ ჩატარებულმა კვლევამ გვიჩვენა, რომ დღესდღეობით იკვეთება ლიბერალური სოციალური პოლიტიკის ფორმირების ტენდენციები საქართველოში. 2006 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებულ სტრატეგიულ პროგრამაში დაფიქსირდა, რომ მთავრობის მიზანი სოციალური დაცვის მდგრადი სისტემის შექმნაა, რომელიც არა კატეგორიებზე, არამედ საჭიროებაზე იქნება დაფუძნებული. საჭიროებებზე დაფუძნებული სოციალური დაცვის სისტემა კი – ესაა ლიბერალიზმის პრინციპების გაზიარება და დანერგვა ქართულ რეალობაში.

- ესპინგ-ანდერსენის მიერ კლასიფიცირებული მოდელების განხილვისას, დავინახეთ, რომ სოციალური თანასწორობის მიზანია, მოქალაქეების (განურჩევლად სქესისა) დაცვა კონიუნქტურული და სტრუქტურული კრიზისებისგან, რაც ინტენსიურად შეინიშნება მოდელების სხვა ტიპებში. «სოციალურ-დემოკრატიული» მოდელი ხასიათდება ძლიერი დეკომოდიფიცირებითა და განაწილების ძლიერი მექანიზმებით, რაც სრულ დასაქმებას უზრუნველყოფს და დაბალ კორპორატიულობასა და ეტატიზმში ვლინდება.

- ერთი შეხედვით, სოციალური დაცვის აღნიშნულ მოდელზე ყურადღების შეჩერება და საქართველოსთვის მისი შეთავაზება სრულიად ლოგიკური უნდა

ყოფილიყო. მაგრამ აღნიშნულ მოდელს ახასიათებს ისეთი ნიუანსები, რომელთა გადმოტანა ქართულ რეალობაში გაუმართლებელი იქნებოდა. პირველ რიგში, აქ ვგულისხმობთ ძალიან მაღალ გადასახადებს, რომელთა საფუძველზეც სკანდინავიის ქვეყნები ახერხებენ მაღალი და თანაბარი შემოსავლების უზრუნველყოფას მოსახლეობის ყველა ფენისთვის (ამისათვის კი ჯერ მაღალი შემოსავლების მიღწევას საჭირო). ეგალიტარულ სახელმწიფოებში სოციალური ხარჯების დაფინანსება ხდება ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებიდან, პროგრესიული საგადასახადო სისტემის ხარჯზე; სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისას, პრიორიტეტი ენიჭება თანასწორობისა და სოლიდარობის პრინციპებს; სახელმწიფო ყველა ღონისძიებას მიმართავს იმისთვის, რომ არ დაუშვას ხანგრძლივი უმუშევრობა; სახელმწიფო ბიუჯეტის დოტაციების მნიშვნელოვანი წილი სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სისტემაში მიუთითებს სახელმწიფოს აქტიურ როლზე ამ სისტემის ფუნქციონირებაში, კერძოდ, საყოველთაო კეთილდღეობის მისაღწევად და მაღალი სოციალური გარანტიების უზრუნველსაყოფად ამ მოდელის მქონე ქვეყნების მთავრობები ძალიან დიდ თანხებს ხარჯავენ ბიუჯეტიდან.

- სკანდინავიური მოდელის ჩამოთვლილი მახასიათებლებიდან კარგად ჩანს, რომ განვითარებადი ქვეყნისთვის კურსის აღება პირდაპირ ამ მოდელის დანერგვისაკენ, ცოტა არ იყოს, გულუბრყვილო ნაბიჯი იქნებოდა. ჩვენი აზრით, ქვეყანამ ჯერ განვითარების გარკვეულ დონეს უნდა მიაღწიოს, რომ შემდეგ მის ხელთ არსებული სახსრებისა და რესურსების სწორ და თანაბარ განაწილებაზე შეძლოს ფიქრი. მხოლოდ პროგრესული გადასახადების დაწესება და სახელმწიფოს როლის გაძლიერება საკმარისი არ იქნება ასეთი ძლიერი სისტემის შესაქმნელად.

- კონსერვატიული მოდელი, როგორც ცნობილია, ოტო ფონ ბისმარკის იდეებიდან იღებს სათავეს და მისი დანერგვა გერმანიაში საკმაოდ ეფექტიანი აღმოჩნდა, რამდენადაც იგი აწესრიგებდა სამუშაო ძალის სისტემურ საფუძველზე დაქირავების პირობებს და მშრომელებისა და მათი ოჯახებისთვის მაღალი დონის სოციალური დაცვის გარანტიას იძლეოდა, მთელი საქმიანი პერიოდისა და შემდგომი ცხოვრების მანძილზე. ბისმარკისეულ მოდელს საფუძველად დაედო სოციალური დაზღვევა, რომელიც მოიცავდა ხელფასის, საპენსიო ასაკის,

სოციალური სტანდარტების შესაბამისი პენსიის ოდენობის, შემწეობებისა და სამედიცინო დახმარების ხარისხის განსაზღვრას.

- ამჟამად სოციალური ანარიცხების სისტემა საქართველოში გაუქმებულია, მის ნაცვლად სახელმწიფომ საკუთარ თავზე აიღო დაზღვევის ფონდების დაფინანსება, თუმცა მხოლოდ ჯანმრთელობის დაზღვევის მიმართულებით და მხოლოდ იმ ფენებისთვის, რომელნიც სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იმყოფებიან, კერძო ორგანიზაციებს კი ნებაყოფლობითი დაზღვევის შესაძლებლობა აქვთ. მაგრამ ფაქტობრივად იგნორირებულია უმუშევრობის შემთხვევაში დაზღვევა და არ არსებობს კომპენსაციის სისტემა, რომელიც ადამიანს ასეთ შემთხვევაში საარსებო მინიმუმით მაინც უზრუნველყოფდა. იგივე ითქმის საპენსიო დაზღვევაზეც, რომელიც ევროკავშირის ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემებში ყველაზე მნიშვნელოვან ნაწილად ითვლება.

- საყურადღებოა, რომ კონსერვატიული მოდელისგან განსხვავებით, ანგლოსაქსური ანუ ლიბერალური სოციალური დაცვის მოდელის მქონე სახელმწიფოებში, არ არსებობს ორგანიზაციულად გაფორმებული ინსტიტუტები, რომლებიც კონკრეტული სახის სოციალური რისკების – სიბერის, ავადმყოფობის, უმუშევრობის, საწარმოში უბედური შემთხვევისა და ა.შ. დაზღვევას განახორციელებდნენ. ლიბერალურ მოდელში სოციალური დაცვის სისტემის ძირითადი თავისებურება ისაა, რომ ის არ ითვალისწინებს გარკვეულ პროგრამებზე (საპენსიო, სამედიცინო დაზღვევის, ინვალიდობის პენსიის და ა.შ.) მიმართულ ცალკეული სადაზღვევო შენატანების არსებობას. ამ პროგრამების დაფინანსების ყველა ხარჯი იფარება ერთიანი სოციალური გადასახადიდან, რომელიც შემდგომ მიემართება სოციალური დაცვის განსაზღვრული სფეროს საჭიროებაზე.

- საქართველოში უკანასკნელი წლების ეკონომიკურმა წინსვლამ ყველა დემოგრაფიული მაჩვენებლის ცვლილებაში იჩინა თავი. შედეგად, შეიცვალა ასაკობრივი სტრუქტურაც, დამოკიდებულება ახალგაზრდა და უფროს თაობებს შორის, და სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა. სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდას, ჩვეულებისამებრ, თან სდევს ასაკობრივი სტრუქტურის ცვლილება, რაც ხშირად შობადობის გრძელვადიანი შემცირებით გამოიხატება. სტატისტიკა მოწმობს, რომ 60 წელს ზემოთ ასაკის ადამიანთა

რიცხვმა აბსოლუტური და შედარებითი ზრდა განიცადა გერმანიასა და ევროკავშირის მრავალ ქვეყანაში. უკანასკნელ წლებში არსებობს პენსიის გაცილებით მეტი პოტენციური მიმღები და საპენსიო პერიოდი გაცილებით დიდხანს გრძელდება. შეიძლება ითქვას, რომ დემოგრაფიული ცვლილებები – არის და რჩება გამოწვევად სოციალური დაცვის სისტემებისთვის.

- რამდენადაც საქართველო ანალოგიური დემოგრაფიული და სოციალური პრობლემების წინაშე დგას, და ახლო მომავალში, სიცოცხლის მოსალოდნელი ხანგრძლივობის ზრდასთან ერთად, სულ უფრო გართულდება საპენსიო ასაკის ადამიანთა პენსიებით (საარსებო მინიმუმის დონეზე მაინც) უზრუნველყოფა, საჭიროა დროულად განხორციელდეს ისეთივე რეფორმები, როგორსაც ადგილი ჰქონდა ჩვენს მიერ განხილულ ქვეყნებში, და შეიქმნას კერძო საპენსიო ფონდები, რაც უფრო ეფექტიანს გახდის აღნიშნულ სისტემას. ამის აუცილებლობას ადასტურებს ის ფაქტიც, რომ სოციალური ხარჯები ნაწილია სამთავრობო მთლიანი ხარჯებისა და არსებობს არაერთი სერიოზული კვლევა, რომლის მიხედვითაც მთავრობის ხარჯების ზრდა ამცირებს მშპ-ს; მაგრამ ასეც რომ არ იყოს, მხოლოდ სახელმწიფოს კმაყოფაზე პენსიონერთა ყოფნა ცუდია თუნდაც იმის გამო, რომ ის თავისუფალი არჩევანის საშუალებას ართმევს ადამიანს.

- ჩემი აზრით, დღევანდელ პირობებში, მართებული არ იქნება ყურადღების შეჩერება მხოლოდ ერთ მოდელზე და მისი ბრმად გადმოღება ქართულ რეალობაში, თუნდაც საქმე ლიბერალურ მოდელს ეხებოდეს. თუ, მაგალითისთვის, დავუბრუნდებით ისევ სიბერის დაზღვევის პრობლემას, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ხელისუფლებას არ შეუძლია პასუხისმგებლობის გადაბარება ვინმეზე, ან კერძო საპენსიო ფონდებზე, რომლებიც ჯერ არ არსებობს. ეს ვალდებულება მას თავად აკისრია ამჟამინდელი პენსიონერების წინაშე, რამდენადაც მათ თავის დროზე საკუთარი წვლილი აქვთ შეტანილი სახელმწიფო საპენსიო ფონდებით ძველი თაობების პენსიონერთა უზრუნველყოფის საქმეში. თუმცა ისიც არ იქნებოდა გამართლებული, რომ გაურკვეველი მომავლისათვის გადაგვეტანა კერძო საპენსიო ფონდების შექმნის საკითხი, რაც ზემოთ უკვე დავასაბუთეთ.

საპენსიო სისტემა საქართველოში, ისევე, როგორც ბევრ სხვა ქვეყანაში, სადაც ჯერ კიდევ მოქმედებს «pay as you go» სისტემა, რომლის დროსაც სოციალური გადახდები დამოკიდებულია სახელმწიფოს შემოსავლებზე, გაკოტრების პირას აღმოჩნდა. ადრე თუ გვიან ამ სისტემების რეფორმირება აუცილებლად გახდება საჭირო. რაც უფრო დიდი ხნით გადაიდება ეს რეფორმა, მით უფრო რთული იქნება გადასვლა თვითდაფინანსებად საპენსიო სისტემაზე.

- საქართველომ უნდა გაიზიაროს ის გამოცდილება, რომელიც ამ სფეროში სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკიდან დაგროვდა. ადამიანებს უნდა მიეცეთ უფლება, თავიანთი საპენსიო დანაზოგები განათავსონ *ინდივიდუალურ პირად ანგარიშებზე*, რომელთაც განკარგავენ ერთმანეთთან კონკურენციაში მყოფი კერძო ფირმები. ეს ფირმები მოახდენენ საპენსიო დანაზოგების ინვესტირებას საფინანსო ბაზრებზე, თავისი კლინტების მთელი შრომითი საქმიანობის მანძილზე. გარდა ამისა, მოქალაქეებს უნდა დაუტოვოთ არჩევანის უფლება, რათა მათ სურვილის შემთხვევაში, შეეძლოთ შენატანების წარმოება როგორც სახელმწიფო საპენსიო სისტემაში, ასევე კერძო საპენსიო ფონდებში. იმავდროულად, საპენსიო რეფორმა უნდა მოვარგოთ ქვეყნის სპეციფიკას.

იმისათვის, რომ საპენსიო სისტემის პრივატიზაციიდან მაქსიმალური სარგებელი მივიღოთ, ცხადია, აუცილებელია სხვა სოციალური რეფორმების გატარებაც, და უმეტეს შემთხვევაში, სრულიად ახალი სისტემების ფორმირებაც კი. საპენსიო რეფორმას, სოციალური სისტემის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, კატალიზატორის როლის შესრულება შეუძლია.

- ახალი სისტემის თანახმად, მომავალი პენსიის ოდენობას განსაზღვრავს იმ ფულის რაოდენობა, რომელსაც ადამიანი აგროვებს თავისი შრომითი საქმიანობის მანძილზე. სახელმწიფოს არც დასაქმებულები და არც დამსაქმებლები არ გადაუხდიან გადასახადს, რომელსაც იგი სოციალური უზრუნველყოფისთვის გამოიყენებდა. აქედან გამომდინარე, მომუშავეც არ მიიღებს მომავალში სახელმწიფო პენსიას. ამის ნაცვლად, მთელი თავისი შრომითი ბიოგრაფიის განმავლობაში, დამქირავებელი ყოველთვიურად ავტომატურად გადარიცხავს დაქირავებულის ხელფასიდან 10 %-ს მის საკუთარ, პირად საპენსიო შემნახველ ანგარიშზე. აღნიშნული საპროცენტო განაკვეთი შეეხება შემოსავლის მხოლოდ

გარკვეულ ნაწილს. თუ ეკონომიკურ ზრდასთან ერთად, დასაქმებულის შემოსავალიც გაიზრდება, მაშინ ამგვარი «იძულებითი დაზოგვის» როლი საპენსიო სისტემაში შემცირდება.

- უაღრესად მნიშვნელოვანია უმუშევრობის დაზღვევის სისტემისა და უმუშევრობის ფონდის კერძო შენატანების ჩამოყალიბებაც. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, ასეთი რადიკალური რეფორმის გატარება გაცილებით იოლია საქართველოში, ვიდრე, მაგალითად, დანიაში ან რომელიმე სხვა მაღალგანვითარებულ ქვეყანაში, რადგანაც უმუშევართა შემწეობის სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც დღესდღეობით ჩვენს ქვეყანაში არსებობს, იმდენად მწირია, რომ მისი ჩანაცვლება ალტერნატიული კერძო ფონდების მეშვეობით სწრაფად და უმტკივნეულოდ შეიძლება განხორციელდეს, ყოველგვარი სოციალური მღელვარების ან რაიმე გართულების გარეშე. იმისათვის, რომ არსებობდეს უმუშევრობის დაზღვევის ამგვარ სისტემაზე გადასვლის სტიმული, საჭიროა ხელისუფლებამ გაათავისუფლოს საშემოსავლო გადასახადისაგან ყველა დასაქმებული, განურჩევლად იმისა, თუ სად მუშაობს იგი, კერძო თუ სახელმწიფო სექტორში, როგორც კი იგი გადაწყვეტს, უმუშევრობის დაზღვევის კერძო ფონდებში შენატანების გაკეთებას.

- ჩვენი აზრით, დღევანდელ პირობებში, მართებული არ იქნება ყურადღების შეჩერება მხოლოდ ერთ მოდელზე და მისი ბრმად გადმოღება ქართულ რეალობაში, თუნდაც საქმე ლიბერალურ მოდელს ეხებოდეს. საქართველოს ხელისუფლებას არ შეუძლია პასუხისმგებლობის გადაბარება ვინმეზე, ან კერძო საპენსიო ფონდებზე, რომლებიც ჯერ არ არსებობს. ეს ვალდებულება მას თავად აკისრია ამჟამინდელი პენსიონერების წინაშე, რამდენადაც მათ თავის დროზე საკუთარი წვლილი აქვთ შეტანილი სახელმწიფო საპენსიო ფონდებით ძველი თაობების პენსიონერთა უზრუნველყოფის საქმეში. თუმცა ისიც არ იქნებოდა გამართლებული, რომ გაურკვეველი მომავლისათვის გადაგვეტანა კერძო საპენსიო ფონდების შექმნის საკითხი, რაც ზემოთ უკვე დავასაბუთეთ.

- განხილული ალტერნატიული მოდელებიდან საუკეთესო ვარიანტის ძიებაში, ჩვენ მივედით დასკვნამდე, რომ საქართველოსთვის ყველაზე ოპტიმალური იქნება ლიბერალური და კონსერვატიული სოციალური დაცვის მოდელების პოზიტიური

მახასიათებლების შერწყმა და მორგება ჩვენი ქვეყნის რეალობასთან. ცხადია, ასეთი მიდგომა სერიოზულ მუშაობას საჭიროებს არა მარტო სახელმწიფოებრივ, არამედ საზოგადოებრივ დონეზეც; ეს განსაკუთრებით ეხება სამეცნიერო კვლევებს, რომელთაც უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვთ სოციალური მოდელის დამუშავების თვალსაზრისით. გარდა ამისა, აუცილებელია ღია დისკუსიები, რომელიც საზოგადოების ყველა ფენას მოიცავს, რათა უკეთ გამოვლინდეს მათი ინტერესები და პრიორიტეტები.

- ამრიგად, მართებულად არ მიმაჩნია განვითარების მოცემულ ეტაპზე ლიბერალური ან კონსერვატიული მოდელისათვის დამახასიათებელი ყველა პრინციპის უპირობოდ გაზიარება. ვფიქრობ, უფრო მისაღებია «ოქროს შუალედის» არჩევა ამ ორ მოდელს შორის და საკუთარი, ქართული სოციალური დაცვის მოდელის შექმნა.

## ლიტერატურა:

1. აბრალავა ა., გელაშვილი ნ. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის პერსპექტიული ხედვა. ჟ. ეკონომიკა. 10-12. 2007.
2. ანთაძე ც. სოციალური სფეროს რეფორმირების ძირითადი შედეგები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6, 2006.
3. ბასილია თ., სილაგაძე ა., ჩიკვაძე თ. პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაცია. საქართველოს ეკონომიკა XXI საუკუნის მიჯნაზე. თბ. 2001.
4. ბახტაძე ლ. ცხოვრების დონე და სოციალური დიფერენციაცია საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2005.
5. ბერიძე ლ., ჭიპაშვილი მ. საქართველოს შრომის ბაზრის აქტუალური პრობლემები. ჟ. საქართველოს ეკონომიკა. 10. 2005.
6. ბერუჩაშვილი თ., ყარაულაშვილი ა., მშვიდლობაძე ვ. საქართველო და ევროკავშირი. თბ. 2006.
7. ბიჭაშვილი მ. პოლიტიკური თეორია. თბ. სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი. 2006.
8. ბუკია ს. საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის გაუმჯობესების მიმართულებები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 4. 2006.
9. ბუკია ს. სოციალური უზრუნველყოფის ცნების მართებული გაგებისთვის. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 3. 2006.
10. ბუკია ს. სოციალური დაცვის სისტემა გარდამავალ პერიოდში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2005.
11. ბუკია ს. სოციალური პოლიტიკის თავისებურებანი გარდამავალ პერიოდში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2005.
12. ბუკია ს. საქართველოს მოსახლეობის სოციალური დაცვის სისტემა. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 2. 2005.
13. გაბელაშვილი კ. საქართველოს მოსახლეობის ცხოვრების დონის დინამიკა გარდამავალ პერიოდში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 4. 2002.
14. გაბელაშვილი კ. მოსახლეობის ცხოვრების დონის ანალიზისა და რეგულირების მეთოდოლოგიური საკითხები საქართველოში. დისერტაცია. ეკ. მეცნ.კანდ.



- სოციალურ-ეკონომიკური და რეგიონული პრობლემების კვლევითი ინსტიტუტი.  
თბ. 2003.
15. გელიტაშვილი ნ. საქართველოს გზა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკიდან კოპენჰაგენის კრიტერიუმებამდე. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2006.
  16. გელიტაშვილი ნ. სოციალური დაცვის ევროპული სისტემა და საქართველო. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2006.
  17. გელიტაშვილი ნ. ევროპული ინტეგრაცია და სოციალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები. თბ. «ლეგა». 2008.
  18. გველესიანი ე. პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაცია და ეკონომიკური ინტეგრაციის პერსპექტივები. ჟ. ეკონომიკა. 7-9. 2007.
  19. გველესიანი რ. ეკონომიკური პოლიტიკის თეორია (მეცნიერული ეკონომიკური
  20. პოლიტიკა): საგანი, მიზნები და ამოცანები. ჟ. საქართველოს ეკონომიკა. 8. 2007.
  21. გველესიანი რ. პრაქტიკული ეკონომიკური პოლიტიკა: მიზნები, საშუალებები და საზღვრები. ჟ. საქართველოს ეკონომიკა. 9. 2007.
  22. გველესიანი რ., გოგორიშვილი ი. ეკონომიკური პოლიტიკა. წიგნი I. თბ. «უნივერსალი». 2008.
  23. გოგოხია მ. სოციალური სექტორის განვითარების ამოცანები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2001.
  24. გოგოხია მ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მექანიზმის სრულყოფისათვის ეკონომიკის რეფორმირების პირობებში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2005.
  25. გოგოხია რ. მიზანი – სოციალურად ორიენტირებული შერეული ეკონომიკური სისტემა. 4-5. 1999.
  26. გოგოხია რ. შერეული ეკონომიკური სისტემის ქვეყნების სოციალური ორიენტაციის საკითხები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 3. 2002.
  27. გოგოხია რ. გერმანული «სოციალური საბაზრო მეურნეობის» სათავეებთან. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2006.
  28. გრიშკაშვილი ა. საპენსიო სისტემის ორგანიზაციის უცხოური გამოცდილება. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 4. 2000.
  29. გრიშკაშვილი ა. გზა ევროკავშირისაკენ. კანდიდატი ქვეყნების ეკონომიკური მდგომარეობის ზოგადი დახასიათება. თბ. 2003.

30. გრიშკაშვილი ა. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნები და ევროპული ინტეგრაცია. თბ. 2005.
31. დოკუმენტაცია საქართველოში ევროკომისიის წარმომადგენლობის ოფიციალური ვებ-გვერდიდან. <http://www.delgeo.ec.europa.eu>
32. ევროკავშირი და საქართველო. შეთანხმება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ. თბ. 1999.
33. ევროკავშირის და საერთაშორისო მოწინავე გამოცდილება მეცნიერების პოლიტიკასთან მიმართებაში: ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტი. თბ. 2007.
34. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა და საქართველო. დამოუკიდებელ ექსპერტთა ანალიზი (პუბლიკაცია). ავტ.: აბულაშვილი გ., ანთაძე ც., ბახტაძე ლ., გეგეშიძე ა., დოლიძე ა., დოროხინა ო., ზაქარეიშვილი პ., კაკულია მ., კუხიანიძე ა. და სხვ. თბ. 2007.
35. ვარამაშვილი ნ. სინერგეტიკა და სოციალურ-ეკონომიკური პროცესები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 4. 2000.
36. ვარდიშვილი მ. საგადასახადო პოლიტიკის სოციალური მიმართულების საკითხები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 3. 2001.
37. ვარდიშვილი ს. მოსახლეობის შემოსავლები: დონე, სტრუქტურა, დიფერენცია. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2004.
38. ვარდიშვილი ს., კუსრაშვილი ე. თანამედროვე სოციალური პოლიტიკის საკითხები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2004.
39. ვარდიშვილი ს., კუსრაშვილი ე. მოსახლეობის სოციალური დიფერენციაციის დონე და გამომწვევი მიზეზები. ჟ. მაკრო-მიკრო ეკონომიკა. 10. 2003.
40. ვეკუა დ. სოციალური დაზღვევის სისტემის ჩამოყალიბების ტენდენციები და განვითარების პერსპექტივები საქართველოში. დისერტაცია. ეკ. მეცნ. კანდ. საქართველოს მეცნიერებათა აკადემია. თბ. 1999.
41. ვეკუა დ. პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის სრულყოფის ზოგიერთი მაკროეკონომიკური პრობლემა. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2003.

42. ზუმბულიძე ა. სოციალური ინფრასტრუქტურის მართვის სრულყოფა გარდამავალ პერიოდში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 2. 2004.
43. თოდუა გრ. ინდივიდუალიზმი და სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესი. ჟ. «სოციალური ეკონომიკა». 5. 2007.
44. თურნავა ნ. სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტები სიღარიბის დაძლევის ასპექტით. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 3. 2002.
45. კაკაშვილი ნ. დაზღვევა საქართველოს საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში. დისერტაცია. ეკ. მეცნ. კანდ. თბ. 1998.
46. კაკულია რ. ეკონომიკური თეორიის ზოგიერთი აქტუალური პრობლემა და განვითარებადი ქვეყნები. «საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში». შრომების კრებული. ტ.2. თბ. 1997.
47. კაპანაძე ს. ევროკავშირის პოლიტიკა. თბ. სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი. 2006.
48. კვარაცხელია ლ. სოციალური პოლიტიკა – საქართველოს ეკონომიკის ორიენტირი თუ სავალალო შედეგი. ჟ. მაკრო-მიკრო ეკონომიკა. 7-8. 2003.
49. კოპლატაძე ი. საპენსიო ფონდების როლი მაკროეკონომიკურ რეგულირებაში საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში (საქ. მაგალითზე). თბ. 2000.
50. კურატაშვილი ა. ხალხის სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესების უზენაესობის თეორია და მისი რეალიზაციის პრობლემები. ჟ. ეკონომიკა. 7-9. 2007.
51. კუტუბიძე კ. გარდამავალი პერიოდის სოციალური პოლიტიკა. ჟ. «სოციალური ეკონომიკა». 6. 2003.
52. ლობჯანიძე ვ. სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა და შემოსავლების ფორმირება. თბ. «ლამპარი». 2006.
53. მალაქელიძე-ხომერიკი მ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის სისტემა საქართველოში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 3. 2004.
54. მაქაცარია ნ. სოციალურად ორიენტირებული შერეული ეკონომიკა – მაღალგანვითარებული საზოგადოების არჩევანი. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2004.
55. მენქიუ გრ. ეკონომიკის პრინციპები. დიოგენე. თბ. 2008.

56. მესხია ი. სიღარიბის დაძლევა, როგორც სოციალური უსაფრთხოების მთავარი ინდიკატორი. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2000.
57. მექვაბიშვილი ე. «ახალი ეკონომიკა» – გლობალიზაციის პროდუქტი და ფაქტორი. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 1. 2008.
58. მუსაშვილი გ. შემოსავლების სამართლიანი განაწილების შესახებ. ჟ. ეკონომიკა. 5. 2001.
59. ნაკაშიძე ჯ. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებისა და ევროკავშირის ურთიერთობის ზოგიერთი საკითხი. ჟ. ეკონომიკა. 7. 2001.
60. ოდიშარია ნ. რეფორმა საქართველოს ჯანდაცვის სისტემაში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2003.
61. პაპავა გ. საბაზრო ეკონომიკაზე საქართველოს გადასვლის საფუძვლები. თბ. «ენა». 1991.
62. პაპავა ვლ. «ეკონომიკური რეფორმის ქართული მოდელი: «შოკური თერაპიიდან» – სოციალურ სტიმულირებამდე». გაზ. «ეკონომიკური რევიუ». ივლისი. 4. 1995.
63. პაპავა ვლ. საქართველო საბაზრო ეკონომიკის გზაზე. თბ. «მეცნიერება».1995.
64. პაპავა ვლ. პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა. თბ. საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი. 2002.
65. პაპავა ვლ. ლიბერალიზმის ქართული გაგება... და «უკან» ევროპისკენ კოლუმბისეული გზით. გაზეთი «24 საათი». 27.11.2006. № 263 (1415).
66. პაპავა ვლ. თანამედროვე ეკონომიკური რეფორმების არსის შესახებ, ანუ რამდენად ევროპულია პოსტრევივოლუციური საქართველოს არჩევანი? ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2007.
67. პაპავა ვლ., ხადური ნ. მაკროეკონომიკური პროგნოზირებისა და დაგეგმვის თავისებურებანი პოსტკომუნისტურ საქართველოში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2007.
68. პაჭკორია ლ. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის სრულყოფისათვის. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 6. 2004.

69. რუხაძე თ. ჯონ კენედის ადმინისტრაციის ეკონომიკურ-სოციალური პოლიტიკა. დისერტაცია. ი.მ.კ. თბ. თსუ. 1996.
70. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის წარმომადგენლობა საქართველოში. <http://www.imf.ge/>
71. სამადაშვილი ზ. საქართველოს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ზოგიერთი სტატისტიკური მაჩვენებლები. ჟ. ეკონომიკა. 1-2. 2002.
72. საქართველოს მთავრობის პროგრამა 2008-2012. საქართველო სიღარიბის გარეშე. პრემბულა. [http://www.government.gov.ge/mtavrobis\\_programa.php](http://www.government.gov.ge/mtavrobis_programa.php)
73. საქართველოს მთავრობა. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისთვის. <http://www.government.gov.ge> 2006წ.
74. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები. კვარტალური მიმოხილვა. [www.geplac.org](http://www.geplac.org) მაისი. 2008წ.
75. საქართველოს კანონი 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ. თავი I. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები. მუხლი 1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსი. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. <http://www.mof.ge/4161>
76. საქართველოს კონსტიტუცია. [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)
77. საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის კვარტალური ბიულეტენი. [http://www.statistics.ge/files/georgian/Quarterly%20Bulletin\\_QI\\_2006.pdf](http://www.statistics.ge/files/georgian/Quarterly%20Bulletin_QI_2006.pdf). 2006.
78. საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები. კვარტალური მიმოხილვა. <http://www.geplac.org> მაისი. 2008წ.
79. საქართველოს მთავრობის «50-დღიანი პროგრამა» – ანალიზი და შეფასებები. ფონდი «ღია საზოგადოება – საქართველო». მაისი. 2008.
80. საქართველოს მთავრობა. ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისთვის. <http://www.government.gov.ge> 2006წ.
81. საქართველოს მთავრობა. საქართველოს მთავრობის პროგრამა (2004-2009 წლებისთვის). ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით. <http://www.government.gov.ge>
82. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. <http://geostat.ge>

83. საყვეარიშვილი რ. დაზღვეული სიღარიბე. ჟ. ბიზნესი. 2 (11). 2008.
84. სულაბერიძე ა., გერზმავა ო. გარდამავალი პერიოდის ნეგატიური სოციალურ-დემოგრაფიული ტენდენციები. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 1. 2001.
85. ყუფუნია გ. საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმების ზოგადი დახასიათება. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 4. 2003წ.
86. შელია მ. საპენსიო სისტემა სრულყოფას საჭიროებს. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2000წ.
87. შუაღედური ანგარიში საქართველოს შესახებ. «ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება 2007 წელს». ევროკომისიის დოკუმენტი-SEC (2008) 393. <http://www.eu-integration.gov.ge> ბრიუსელი. 3 აპრილი. 2008წ.
88. ჩიქავა ლ. უთანასწორობა შემოსავლების განაწილებაში და მისი განმსაზღვრელი ფაქტორები. ჟ. ეკონომიკა. 7-9. 2007.
89. ჩიქავა ლ. სიღარიბე და მისი დაძლევის ძირითადი მიმართულებები. ჟ. ეკონომიკა და ბიზნესი. 1. 2008.
90. ჩიხლაძე ნ. სოციალური სამართლიანობის ზოგიერთო საკითხი სამედიცინო მომსახურების სისტემაში. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 5. 2002.
91. ცარციძე მ. მინიმალური ხელფასის სახელმწიფო რეგულირების სრულყოფისათვის. ჟ. სოციალური ეკონომიკა. 1. 2005.
92. ცერცვაძე ა., პატარაია კ., ჭელიძე ვ. დაზღვევა, როგორც სოციალური დაცვის ეფექტიანი საშუალება. 4-6. 1998.
93. ძნელაძე გ. მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების გავლენის ანალიზი მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე – სოციალური პოლიტიკის წარმართვის საფუძველი. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი. ბიულეტენი. 102. ივნისი. 2007წ.
94. ჭითანავა ნ. გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები. III ნაწ. თბ. 2002.
95. ხადური ნ. საქართველოში ახალი ეკონომიკური აზროვნების დამკვიდრების ხელისშემშლელი ფაქტორები და მათი დაძლევის გზები. «მაკრო-მიკრო ეკონომიკა». 4. 2002.
96. Организация объединённых наций. [Всеобщая декларация прав человека](#).

<http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

97. Социальное государство. Краткий словарь-справочник. Академия труда и социальных отношений. Москва. 2002.
98. Социальное страхование и социальная защита. Доклад Генерального Директора. Международная Конференция Труда. – Женева. МБ. 1997, С. 30-32.
99. Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу. Ж. «Вопросы экономики». 1998. №8. С.34.
100. Тоффлер Э. Третья волна. Москва. Профиздат. 2000.
101. Adam H. Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Leske+Budrich Verlag. Wiesbaden. 1995.
102. Beirweller A. Soziale Sicherheit als Grundrecht in der EU: unter besonderer Berücksichtigung des Art. 34 der Charta der Grundrechte der EU. Bund-Verlag. Frankfurt am Main. 2007.
103. Bäcker G., Bispinck R., Hofemann K., Naegele G. Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland. Band 1-2. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden. 2000.
104. Bähr, J. Bevölkerungsgeographie. - In: Müller, U., Nauck, B., Diekmann, A. (Hrsg.): Handbuch der Demographie, Bd. 2. Berlin u.a. 2000.
105. Baßeler U., Heinrich J., Utecht B. Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. Schäffer-Poeschel Verlag. Stuttgart. 2006.
106. Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit - EU- Kommission.
107. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Europäischer Verfassungsvertrag. [www.bmas.de](http://www.bmas.de)
108. Bildungspolitik ist Wirtschafts- und Sozialpolitik. [Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultur. http://bildungsklick.de](http://www.bayerisches-staatsministerium-fuer-unterricht-und-kultur.de)
109. Bogedan C., Grimmeisen S., Kohlrausch B., Mätzke M. Vom Dritten Weg zum Vorsorgenden Sozialstaat. Thesen zur Bilanz Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaatspolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. 2007.
110. Brücken in die Zukunft. Eine Initiative von Kofi Annan. Frankfurt am Main.
111. Butterwegge Ch. Globalisierung, Sozialstaat und neoliberale Modernisierung. In: Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten. Hg. E. Appelt und A. Weiss. Hamburg. 2001.
112. Czada P., Tolksdorf M., Yenäl A. Wirtschaftspolitik (Aktuelle Problemfelder). German Fond books. Berlin. 1992.

113. Cassel D. Eine Kassenwahlfreiheit ist herzustellen. in: Wirtschaftsdienst. 6 (72). Hamburg. 1992.
114. Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert. Friedrich-Ebert-Stiftung. Diskussionspapier. Bonn. 2005.
115. Deutscher Gewerkschaftsbund. Bundesvorstand. Arbeitsgruppe Europa. Halbzeitbilanz der Lissabon- Strategie der Europäischen Union. <http://www.labournet.de>
116. Destatis (Statistisches Bundesamt Deutschland). [www.destatis.de](http://www.destatis.de) 2008.
117. Deutscher Bundestag. 14. Wahlperiode; Global Governance. <http://www.bundestag.de>
118. Dicke H. Der Europäische Binnenmarkt. Heidelberg. 1996.
119. Dingeldey, I. Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. Aus Politik und Zeitgeschichte. 2006.
120. Dobner P. Neue Soziale Frage und Sozialpolitik. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2007.
121. Dokumente der Europäischen Union. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu>
122. Döring D. Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. 2005.
123. EUROPA - Das Portal der Europäischen Union. [http://europa.eu/index\\_de.htm](http://europa.eu/index_de.htm)
124. Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2008. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. 2008.
125. Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell. Der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. [http://socio.ch/health/t\\_prutis1.html](http://socio.ch/health/t_prutis1.html) Bonn. 2006
126. Eurostat. [Bevölkerung und soziale Bedingungen](http://epp.eurostat.ec.europa.eu). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
127. EU-Silc (Statistik Austria) <http://www.statistik.at>
128. Frevel B., Dietz B. Sozialpolitik kompakt. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden. 2008.
129. Fritzler M., Unser G. Die Europäische Union. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn. 2001.
130. Fuchs Tatjana. Alternativen zum Neoliberalismus: Reichtum neu verteilen, gute Arbeit schaffen, solidarische soziale Sicherung. ISW. München. 2006.
131. Gesellschaft auf einen Blick: OECD-Sozialindikatoren 2006. OECD Publishing. 2007.
132. Gresse A., Carmen L., Berthold Dietz (HRSG.). Soziale Gerechtigkeit – Reformpolitik am Schwideweg. Wiesbaden. 2006.
133. Gutberger, Hansjörg. Bevölkerung, Ungleichheit, Auslese: Perspektiven sozialwissenschaftlicher. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 2006.



134. Held M., Kubon-Gilke G., Sturn R. Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik - Soziale Sicherung in Marktgesellschaften. Jahrbuch 5. Metropolis-Verlag. Marburg/Lahn. 2006.
135. [Hobsbawm](#) Eric (Autor), [Badal](#) Yvonne (Übersetzer) Das Zeitalter der Extreme: Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München, 2001.
136. Kaufmann F.X. Herausforderungen des Sozialstaats. Verlagsgruppe Deutsche Fachverlag. Frankfurt a.M. 1997.
137. Kath D. Sozialpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Bd. 2.2,8 Aufl. München. 2003.
138. Kraus K., Geisen T. (Hrsg). Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden. 2001.
139. Lampert H. Die Wirtschafts- und Sozialordnung der BRD, München-Wien. 1985.
140. Lampert H., Althammer J. Lehrbuch der Sozialpolitik. 7.Aufl. Berlin, Heidelberg, New York. 2004.
141. Löffler W. Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis (Geschichte). Frank Steiner Verlag. Köln. 2002.
142. Mayer K.U. Das Forschungsprojekt "Lebensverläufe und Wohlfahrtsentwicklung". Methodenberichte zur Stichprobe, Durchführung und Datenaufbereitung der Pilotstudie und Haupterhebung 1980-82.
143. Meyers Universallexikon. Meyers Lexikonverlag. Mannheim. 2007.
144. Petersen H-G. Sozialökonomik. Stuttgart, Berlin, Köln. 1989.
145. Polanyi K. The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. 3. Auflage. Frankfurt. 2006.
146. Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot. Wochenbericht. Wirtschaft, Politik, Wissenschaft. DIW-Berlin. Nr.16/2004.
147. Röger H. Alterssicherung von atypisch Beschäftigten. Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde durch den Promotionsausschuss Dr. rer. pol. der Universität Bremen. 2006.
148. Ruland F. Licht, aber auch viel Schatten. In: Soziale Sicherheit. Heft 2. 2001.
149. Schäfers B. Sozialstruktur und Sozialer Wandel in Deutschland. Mit einem Anhang: Deutschland im Vergleich europäischer Sozialstrukturen. Ferdinand Enke Verlag. Stuttgart. 1998.
150. Schieman O. Volkswirtschaftslehre. Bank-Akademie Verlag, Frankfurt am Main. 1995.
151. Schmid J. Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: soziale Sicherung in Europa: Organisation,

- Finanzierung, Leistungen und Probleme. VS Verlag für Sozialwissenschaften/  
GWV Fachverlage GmbH. Wiesbaden.2006.
152. Schmidt M.G. Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Grundwissen Politik. VC-Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 1988.
  153. Schmidt M. Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationale Vergleich. Wiesbaden. 2005.
  154. Sell St. Editorial: Sozialhilfe zwischen Armutsdiskussion und Missbrauchsverdacht. In: Sozialer Fortschritt. Heft 3. 2001.
  155. Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. 2006.
  156. Sozialbericht 2005. Hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit. Berlin. 2005.
  157. Sozialpolitik europäisch denken. Europäische Integration und nationale Sozialpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. Diskussionspapier. Bonn. 2006.
  158. Sozialpolitik im Transformationsprozeß. Ordnungs- und sozialpolitische Reformen in Polen. Herausgegeben von Kornelia van der Beeck und Peter Weiss. Unter Mitarbeit von Piotr Biedowski. Berlin, New York. Walter de Gruyter. 1995. S.12-13.
  159. Sozialpolitische Informationen.Daten / Fakten / Hintergründe. 2. Halbjahr 2003 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V.Bundesverwaltung. Hamburg. 2003.
  160. Statistik kurz gefasst. Wirtschaft und Finanzen. Einnahmen und Ausgaben des Staates. Daten für 2005. <http://epp.eurostat.ec.eu>, <http://www.eds-destatis.de>
  161. Tragl T. Solidarität und Sozialstaat. Teoretische Grundlagen, Probleme und Perspektiven des modernen sozialpolitischen Solidaritätskonzepts. München. Edition Sozialpolitik. 2000.
  162. Wachsende soziale Ungleichheit in Europa. Informationsdienst Soziale Indikatoren. ISI 39. Ausgabe 39. Januar 2008.
  163. Wege zum sozialen Frieden in Europa – Beiträge des internationalen Kongress in Osnabrück. 11-14 November. 1998.
  164. Weidenfeld W. (Hrsg.). Europa-Handbuch. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 2002.
  165. Weidenfeld W., Wessels W. (Hrsg). Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung. 2006.
  166. Zukunft des Sozialstaats –Sozialpolitik. Tagungsdokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. 2007.
  167. Agra A.M. The European Union. Economics and Policies. New York. FT Prentice Hall. 2006.

168. Coleman J.W., Donald C. Social Problems. 5-th. ed. New York. Harper Collins. 1993.
169. Cunningham W.V. Minimum Wages and social Policy. Washington. World Bank. 2007.
170. Esping-Andersen G. The Three Worlds Welfare Capitalism. Cambridge. 1990.
171. European Commission. Social Protection in Europe. Directorate General Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Luxembourg. 1995. [www.eu-kommission.com](http://www.eu-kommission.com)
172. Inclusive states: Social Policy a structural inequalities. Washington. World Bank. 2008.
173. Foerster, M. F., Mira M.. Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Paper 22. Paris. 2005.
174. Gilbert N.Uoorhis R.A. Changing patterns of social protection// International Social Security Series, Volume 9, Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and London (UK). 2003.
175. Giddnes A. The Third Way: The Renewal of Social Demokracy. Cambridge. 1998.
176. Gwartney, James, Lawson, Robert, Holcombe, Randall - The scope of government and the wealth of nations. Cato Institute. The Cato Journal. 1998.
177. Hinshaw R. The world Economy in Transition. What leading Economists Think. Cheltenham. Edward Elgar. 1996.
178. Jones K. The Making of Social Policy in Britain, 1830-1990. London. 1991.
179. Kennett P.: Comparative Social Policy: Theory and Research (Introducing Social Policy). 2001.
180. Kuusi P. Social Policy for the Sixtics. A plan for Finland. Helsinki, 1964, p.29, 31, 65.
181. Miller S. The Development of Social Policy. In: Social Policy Hg. von J. Baldock/N. Manning/S. Miller und S. Vickerstaff. Oxford. 1999.
182. OECD (2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries. OECD Publishing. 2011. [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-en)
183. Peter H. Lindert. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Cambridge University Press, New York. 2004.
184. Social Security Committee. Pensioner Poverty. Select Committee on Social Security. House of Commons, Seventh Report. HMSO. London. 2000.
185. UNO, Selected Demographic Indicators: Mortality, 2005-2010. [http://esa.un.org/unpd/wpp2008/tab-sorting\\_mortality.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp2008/tab-sorting_mortality.htm)

დანართი 1

გადარიცხვების პრინციპები სოციალურ სახელმწიფოში

იერარქია	ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა	სოციალური პასუხისმგებლობა			
	პერსონალური დონე	წინასახელმწიფოებრივი დონე (გუნდური ორგანიზაციები)	სახელმწიფოებრივი დონე		
წამყვანი იდეა	ავტონომია	(დახურული) სოლიდარობა	(ღია) სოლიდარობა	სუბსიდიარობა	პროტექცია
პრინციპი	დაზღვევის პრინციპი	სოლიდარობის პრინციპი	უზრუნველყოფის პრინციპი	უზრუნველყოფის პრინციპი	ალიმენტაცია/ მხარდაჭერის პრინციპი
ძირითადი ნიშან-თვისებები	ინდივიდუალური რისკების დაზღვევა, ინდივიდუალური შრომისუნარიანობის, დაზოგვის ან ექვივალენტურობის პრინციპების, მეშვეობით	კოლექტიური პასუხისმგებლობა („დაზღვეულთა გაერთიანება“), სოციალური თანასწორობა, რელატიური ექვივალენტურობის პრინციპი, ერთნაირი გადარიცხვები შენატანების თანაბარი ოდენობის, მაგრამ არათანაბარი გადახდის შემთხვევაში (აბსოლუტურად მაღალი შენატანები ძალიან მაღალი შემოსავლების დროს)	საზოგადოების მიერ ყველა ტვირთისა და სირთულის საკუთარი კონტროლისა და მართვის ქვეშ აყვანა (სოლიდარული საზოგადოებები)	საზოგადოების მიერ ინდივიდუალურ პრობლემათა შერბილების/დაძლევის საკუთარ თავზე აღება (თანაგრძობა), დახმარების გარანტიები ინდივიდუალიზაციის ხელშესახებ დონეზე და საჭიროებათა გადამოწმების შემდეგ	სახელმწიფოზე უზრუნველყოფა-შენახვის ვალდებულის დაკისრება (განსაკუთრებით იმ პერსონებთან მიმართებაში, რომლებიც სუბსიდიებს საჭიროებენ)

სამართლიანობის კონცეფცია	უზრუნველყოფის სამართლიანობა	გადარიცხვების სამართლიანობა	თანასწორი სამართლიანობა	განაწილებადი სამართლიანობა	მხარდამჭერი სამართლიანობა/ შანსების სამართლიანობა
განაწილების ლოგიკა	გაცვლა	მონაწილეობა	კომპენსაცია (ზარალის ანაზღაურება)	გამოკვება/ მინიმალური საჭიროებები	სუბსტიტუირება/ სუბვენციონირება
დაფინანსება	შრომისუუნარო პერსონები ან არსებული მოსახლეობა	შრომითი ფაქტორის დატვირთვა	გადასახადის გადახდის ვალდებულები	გადასახადის გადახდის ვალდებულები	გადასახადის გადახდის ვალდებულები, უმნიშვნელო პირადი მონაწილეობა
ორგანიზაცია	სპეციალიზირებული კერძო ეკონომიკური სადაზღვევო კომპანიები	თვითმართვადი პარასახელმწიფო-ებრივი დამზღვევი	სახელმწიფო და მის მიერ უფლებამოსილი დაწესებულებები	სახელმწიფო და მის მიერ უფლებამოსილი დაწესებულებები	სახელმწიფო და მის მიერ უფლებამოსილი დაწესებულებები
კაპიტალის ადმინისტრირება	განაწილებული კაპიტალი	განაწილებული კაპიტალი, განთავსების პროცესები ან კაპიტალით უზრუნველყოფის გამოცდილება	სახელმწიფოს საერთო საშუალებები (სახსრები)	სახელმწიფოს საერთო საშუალებები (სახსრები)	სახელმწიფოს საერთო საშუალებები (სახსრები)
გადარიცხვების დიფერენცირება	კაუზალური პრინციპი	კაუზალური პრინციპი	კაუზალური პრინციპი	ფინალური პრინციპი	ფინალური პრინციპი
უფლება, ხელმისაწვდომობა	შენატანების გადახდა+ „სადაზღვევო შემთხვევა“	მონაწილეობა (შენატანის გადახდა)+ „სადაზღვევო შემთხვევა“ ან გაჭირვება	(უმეტესად უდანაშაულო) უბედური შემთხვევის მსხვერპლი ან დაზარალებული	საჭიროები მიზეზის გაჩენის შემდეგ	პირადი მონაწილეობა, საერთო სამართლებრივი პრეტენზია

სახეობა და გადარიცხვა	ფულადი გადარიცხვები	ფულადი/სასაქონლო/მომსახურების გადარიცხვები	ფულადი გადარიცხვები	ფულადი/სასაქონლო/გადარიცხვები	ფულადი გადარიცხვები
გადარიცხვების სისტემა	კერძო პირების დაზღვევა (ცხოვრების, ავადმყოფობის, უბედური შემთხვევების), ნაწილობრივ ასევე სიბერის უზრუნველყოფა და კანონით გათვალისწინებული საპენსიო დაზღვევა	კანონით გათვალისწინებული ავადმყოფობის, საპენსიო დაზღვევა, ნაწილობრივ ასევე კანონით გათვალისწინებული უბედური შემთხვევების, მზრუნველობამოკლებულთა და უმუშევრობის დაზღვევა	ინვალიდების დაზღვევა, მსხვერპლის ანაზღაურება, პატიმრების დახმარება, ჯარისკაცების უზრუნველყოფა, უსამართლობის დარეგულირება, ინფექციებისგან დაცვა, ნაწილობრივ ასევე უბედური შემთხვევების დაზღვევა	სოციალური დახმარებების სისტემა, საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფა, ბავშვთა დაცვა, ნაწილობრივ ასევე განათლების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, მზრუნველობამოკლებულთა და უმუშევართა დაზღვევა	ჩინოვნიკების უზრუნველყოფა, სხვა სისტემები ფერმერებისთვის, ხელოვანთათვის და ა.შ. ასევე განათლების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, მზრუნველობამოკლებულთა და უმუშევართა დაზღვევა

ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების სოციალური ხარჯები მშპ-თან %-ულ მიმართებაში

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU (27 ქვეყანა)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27.1	26.9
EU (25 ქვეყანა)	-	-	-	-	-	26.5	26.7	27.0	27.3	27.2	27.3	27.0
EU (15 ქვეყანა)	27.6	27.8	27.4	27.0	26.9	26.8	27.0	27.3	27.7	27.6	27.7	27.5
ევროზონა (15 ქვეყანა)	-	-	-	-	-	26.7	26.8	27.4	27.8	27.7	27.8 <sup>1)</sup>	27.5
ევროზონა (13 ქვეყანა)	-	27.6	27.3	26.9	26.9	26.7	26.9	27.4	27.8	27.7	27.8	27.5
ევროზონა (12 ქვეყანა)	27.3	27.6	27.3	26.9	26.9	26.7	26.9	27.4	27.9	27.8	27.8	27.6
ბელგია	27.4	28.0	27.4	27.1	27.0	26.5	27.3	28.0	29.1	29.3	29.7	30.1
ბულგარეთი	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.0	15.0
ჩეხეთის რესპ.	17.4	17.6	18.6	18.5	19.2	19.5	19.4	20.2	20.2	19.3	19.1	18.7
დანია	31.9	31.2	30.1	30.0	29.8	28.9	29.2	29.7	30.9	30.7	30.2	29.1
გერმანია	28.3	29.4	28.9	28.9	29.2	29.3	29.4	30.1	30.4	29.8	29.7	28.7
ესტონეთი	-	-	-	-	-	14.0	13.1	12.7	12.6	13.0	12.7	12.4
ირლანდია	18.8	17.6	16.4	15.2	14.6	13.9	14.9	17.5	17.9	18.2	18.2	18.2
საბერძნეთი	19.9	20.5	20.8	21.7	22.7	23.5	24.3	24.0	23.6	23.5	24.3	24.2
ესპანეთი	21.6	21.5	20.8	20.2	19.8	20.3	20.0	20.4	20.6	20.7	21.1	20.9
საფრანგეთი	30.3	30.6	30.4	30.1	29.9	29.5	29.6	30.4	30.9	31.3	31.4	31.1
იტალია	24.2	24.3	24.9	24.6	24.8	24.7	24.9	25.3	25.8	26.0	26.3	26.6
კვიპროსი	-	-	-	-	-	14.8	14.9	16.3	18.4	18.1	18.4	18.4
ლატვია	-	-	15.3	16.1	17.2	15.3	14.3	13.9	13.8	12.9	12.4	12.2
ლიტვა	-	13.4	13.8	15.2	16.4	15.8	14.7	14.0	13.5	13.3	13.1	13.2 <sup>(p)</sup>
ლუქსემბურგი	20.7	21.2	21.5	21.2	20.5	19.6	20.9	21.6	22.1	22.2	21.7	20.4
უნგრეთი	-	-	-	-	20.7	19.3	19.3	20.4	21.1	20.8	21.9	22.3
მალტა	16.1	17.5	18.0	17.9	17.8	16.9	17.8	17.8	18.2	18.6	18.4	18.1
პოლანდია	30.6	29.6	28.7	27.8	27.1	26.4	26.5	27.6	28.3	28.3	27.9	29.3
ავსტრია	28.8	28.9	28.8	28.5	29.0	28.4	28.8	29.2	29.7	29.3	28.8	28.5
პოლონეთი	-	-	-	-	-	19.7	21.0	21.1	21.0	20.1	19.7	19.2
პორტუგალია	21.0	20.2	20.3	20.9	21.4	21.7	22.7	23.7	24.1	24.7	25.4	25.4
რუმინეთი	-	-	-	-	-	13.2	13.2	13.4 <sup>1)</sup>	12.6	15.1	14.2	14.0
სლოვენია	-	23.8	24.2	24.5	24.4	24.2	24.5	24.4	23.7	23.4	23.0	22.8
სლოვაკეთი	18.5	19.5	19.8	20.0	20.2	19.4	19.0	19.1	18.2	17.2	16.7	15.9
ფინეთი	31.5	31.4	29.1	27.0	26.2	25.1	24.9	25.6	26.5	26.6	26.7	26.2
შვედეთი	33.6	33.1	32.2	31.4	31.0	30.1	30.8	31.6	32.5	32.0	31.5	30.7
დიდი ბრიტანეთი	27.7	27.4	26.9	26.3	25.7	26.4	26.8	25.7	25.7	25.9	26.3	26.4

შემოსავლების განაწილების უთანაბრობა (განაწილების კვინტილი, 2005)		
ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	სლოვენია	3,1
2	უნგრეთი	3,3
3	ჩეხეთის რესპუბლიკა	3,4
4	დანია	3,6
5	ფინეთი	3,6
6	საფრანგეთი	3,8
7	ავსტრია	4,0
8	ლუქსემბურგი	4,0
9	ბელგია	4,0
10	ჰოლანდია	4,0
11	კვიპროსი	4,1
12	გერმანია	4,3
13	ლიტვა	4,5
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>4,6</b>
14	პოლონეთი	5,0
15	ირლანდია	5,1
16	ესპანეთი	5,1
17	დიდი ბრიტანეთი	5,3
18	სლოვაკეთი	5,4
19	ესტონეთი	5,9
20	ლატვია	6,1
21	საბერძნეთი	6,6
22	პორტუგალია	7,4
-	მალტა	-
-	იტალია	-
-	შვედეთი	-



სიღარიბის საფრთხის კოეფიციენტი ტრანსფერების გადახდის შემდეგ (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	ჩეხეთის რესპუბლიკა	8
2	სლოვენია	10
3	ლუქსემბურგი	10
4	ფინეთი	11
5	დანია	12
6	საფრანგეთი	12
7	უნგრეთი	12
8	პოლანდია	12
9	ავსტრია	13
10	ბელგია	15
11	გერმანია	15
12	ლიტვა	15
13	კვიპროსი	15
<i>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</i>		<i>15</i>
14	ლატვია	16
15	პოლონეთი	17
16	ესტონეთი	18
17	დიდი ბრიტანეთი	18
18	ესპანეთი	19
19	პორტუგალია	19
20	საბერძნეთი	21
21	სლოვაკეთი	21
22	ირლანდია	21
–	იტალია	–
–	მალტა	–
–	შვედეთი	–

დანართი 5

უმუშევართათვის ხელფასის ანაზღაურების ნორმა (%-ში, 2004)		
ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	ჰოლანდია	79
2	დანია	77
3	ლუქსემბურგი	77
4	შვედეთი	77
5	გერმანია	75
6	ფინეთი	75
7	ავსტრია	73
8	პორტუგალია	72
9	საფრანგეთი	71
10	ირლანდია	71
11	ბელგია	66
12	დიდი ბრიტანეთი	66
13	პოლონეთი	64
	<i>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</i>	<i>62</i>
14	ჩეხეთის რესპუბლიკა	59
15	ესპანეთი	52
16	სლოვაკეთი	42
17	უნგრეთი	38
18	საბერძნეთი	33
19	იტალია	6
–	ესტონეთი	–
–	ლატვია	–
–	ლიტვა	–
–	მალტა	–
–	სლოვენია	–
–	კვიპროსი	–

0-დან 17 წლამდე ბავშვების პროცენტული წილი უმუშევართა ოჯახებში (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	სლოვენია	2,7
2	ლუქსემბურგი	3,0
3	კვიპროსი	3,5
4	საბერძნეთი	4,1
5	პორტუგალია	4,3
6	ესპანეთი	5,4
7	იტალია	5,6
8	ფინეთი	5,7
9	დანია	6,0
10	ლიტვა	6,2
11	ავსტრია	6,4
12	პოლანდია	6,9
13	ჩეხეთის რესპუბლიკა	8,1
14	ლატვია	8,3
15	მალტა	8,9
16	ესტონეთი	9,1
17	საფრანგეთი	9,5
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>9,6</b>
18	გერმანია	10,9
19	ირლანდია	12,0
20	ბელგია	12,9
21	სლოვაკეთი	13,8
22	უნგრეთი	14,2
23	დიდი ბრიტანეთი	16,5
–	პოლონეთი	–
–	შვედეთი	–

დანართი 7  
 65 წელს გადაცილებულ ადამიანთა სიღარიბის საფრთხის კოეფიციენტი (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	ჩეხეთის რესპუბლიკა	4
2	პოლონეთი	6
3	ჰოლანდია	7
4	უნგრეთი	10
5	საფრანგეთი	11
6	ლიტვა	12
7	ლუქსემბურგი	12
8	სლოვაკეთი	13
9	ლატვია	14
10	გერმანია	16
11	ავსტრია	16
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>17</b>
12	ესტონეთი	17
13	ფინეთი	17
14	სლოვენია	19
15	დანია	21
16	ბელგია	23
17	დიდი ბრიტანეთი	24
18	საბერძნეთი	28
19	ესპანეთი	28
20	ირლანდია	41
21	კვიპროსი	52
-	იტალია	-
-	მალტა	-
-	პორტუგალია	-
-	შვედეთი	-

სოციალურ დაცვაზე გაწეული საერთო ხარჯები (მშპ-ს %-ში, 2005)		
ადგილი	ვეროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	შვედეთი	33,5
2	დანია	30,9
3	საფრანგეთი	30,9
4	გერმანია	30,2
5	ბელგია	29,7
6	ავსტრია	29,5
7	ჰოლანდია	28,1
<i>ვეროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</i>		<i>28,0</i>
8	ფინეთი	26,9
9	დიდი ბრიტანეთი	26,7
10	იტალია	26,4
11	საბერძნეთი	26,3
12	სლოვენია	24,6
13	პორტუგალია	24,3
14	ლუქსემბურგი	23,8
15	პოლონეთი	21,6
16	უნგრეთი	21,4
17	ჩეხეთის რესპუბლიკა	20,1
18	ესპანეთი	19,7
19	მალტა	18,5
20	სლოვაკეთი	18,4
21	ირლანდია	16,5
22	კვიპროსი	16,4
23	ლიტვა	13,6
24	ესტონეთი	13,4
25	ლატვია	13,4

**დასაქმების დონე (%-ში, 2005)**

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	დანია	75,9
2	პოლანდია	73,2
3	შვედეთი	72,5
4	დიდი ბრიტანეთი	71,7
5	ავსტრია	68,6
6	კვიპროსი	68,5
7	ფინეთი	68,4
8	ირლანდია	67,6
9	პორტუგალია	67,5
10	სლოვენია	66,0
11	გერმანია	65,4
12	ჩეხეთის რესპუბლიკა	64,8
13	ესტონეთი	64,4
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>63,8</b>
14	ლუქსემბურგი	63,6
15	ლატვია	63,3
16	ესპანეთი	63,3
17	საფრანგეთი	63,1
18	ლიტვა	62,6
19	ბელგია	61,1
20	საბერძნეთი	60,1
21	სლოვაკეთი	57,7
22	იტალია	57,6
23	უნგრეთი	56,9
24	მალტა	53,9
25	პოლონეთი	52,8

## უმუშევრობის დონე (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	ირლანდია	4,3
2	ჰოლანდია	4,7
3	დიდი ბრიტანეთი	4,7
4	დანია	4,8
5	ავსტრია	5,2
6	ლუქსემბურგი	5,3
7	კვიპროსი	5,3
8	სლოვენია	6,3
9	უნგრეთი	7,2
10	მალტა	7,3
11	პორტუგალია	7,6
12	იტალია	7,7
13	შვედეთი	7,8
14	ესტონეთი	7,9
15	ჩეხეთის რესპუბლიკა	7,9
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>8,0</b>
16	ლიტვა	8,2
17	ბელგია	8,4
18	ფინეთი	8,4
19	ლატვია	9,0
20	ესპანეთი	9,2
21	გერმანია	9,5
22	საფრანგეთი	9,5
23	საბერძნეთი	9,8
24	სლოვაკეთი	16,4
25	პოლონეთი	17,7

უმუშევრობა განათლების დაბალი დონის დროს (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მანვენებელი
1	ლუქსემბურგი	5,0
2	ჰოლანდია	6,0
3	ირლანდია	6,3
4	კვიპროსი	6,5
5	დიდი ბრიტანეთი	6,9
6	დანია	7,2
7	მალტა	7,3
8	იტალია	7,6
9	პორტუგალია	7,6
10	საბერძნეთი	8,7
11	ავსტრია	8,8
12	სლოვენია	8,8
13	შვედეთი	9,1
14	ესპანეთი	9,8
15	საფრანგეთი	11,0
16	ფინეთი	11,1
17	ბელგია	12,1
18	უნგრეთი	12,4
<i>ევროკავშირის საშუალო მანვენებელი</i>		<i>12,8</i>
19	ესტონეთი	13,5
20	ლიტვა	13,9
21	ლატვია	16,1
22	გერმანია	20,1
23	ჩეხეთის რესპუბლიკა	25,7
24	პოლონეთი	29,1
25	სლოვაკეთი	50,0



## 24 წლამდე ასაკგაზრდებს შორის უმუშევრობა (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	ჰოლანდია	8,2
2	დანია	8,6
3	ირლანდია	8,6
4	ავსტრია	10,5
5	დიდი ბრიტანეთი	12,9
6	კვიპროსი	13,2
7	ლატვია	13,6
8	ლუქსემბურგი	13,8
9	გერმანია	15,0
10	ლიტვა	15,7
11	ესტონეთი	15,9
12	სლოვენია	15,9
13	პორტუგალია	16,0
14	მალტა	16,7
	<i>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</i>	18,5
15	ჩეხეთის რესპუბლიკა	19,2
16	უნგრეთი	19,4
17	ესპანეთი	19,7
18	ფინეთი	20,1
19	ბელგია	21,5
20	საფრანგეთი	22,3
21	შვედეთი	22,6
22	იტალია	24,0
23	საბერძნეთი	26,0
24	სლოვაკეთი	30,1
25	პოლონეთი	36,9

სანგრძლივი უმუშევრობის დონე (12 თვე და მეტი) (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	დიდი ბრიტანეთი	1,0
2	დანია	1,1
3	კვიპროსი	1,2
4	ლუქსემბურგი	1,2
5	შვედეთი	1,2
6	ავსტრია	1,3
7	ირლანდია	1,5
8	პოლანდია	1,9
9	ფინეთი	2,2
10	ესპანეთი	2,2
11	სლოვენია	3,1
12	უნგრეთი	3,2
13	მალტა	3,4
14	პორტუგალია	3,7
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>3,9</b>
15	იტალია	3,9
16	საფრანგეთი	3,9
17	ლატვია	4,1
18	ესტონეთი	4,2
19	ჩეხეთის რესპუბლიკა	4,2
20	ლიტვა	4,3
21	ბელგია	4,4
22	გერმანია	5,0
23	საბერძნეთი	5,1
24	პოლონეთი	10,2
25	სლოვაკეთი	11,7

უცხოელთა დასაქმების რისკები ქვეყნის მოქალაქეებთან მიმართებაში (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	საბერძნეთი	0,97
2	კვიპროსი	1,25
3	ლატვია	1,28
4	ჩეხეთის რესპუბლიკა	1,29
5	ესპანეთი	1,35
6	ფინეთი	1,40
7	პორტუგალია	1,47
8	ირლანდია	1,52
9	დიდი ბრიტანეთი	1,68
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>1,80</b>
10	გერმანია	1,82
11	ავსტრია	1,88
12	ლუქსემბურგი	2,03
13	ესტონეთი	2,06
14	საფრანგეთი	2,23
15	ჰოლანდია	2,42
16	შვედეთი	2,54
17	დანია	2,57
18	ბელგია	2,67
-	იტალია	-
-	ლიტვა	-
-	მალტა	-
-	პოლონეთი	-
-	სლოვაკეთი	-
-	უნგრეთი	-
-	სლოვენია	-

18-დან 24 წლამდე ასაკგაზრდები, რომელთაც ადრე დაამთავრეს სწავლა (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მანკენებელი
1	სლოვენია	4,3
2	პოლონეთი	5,5
3	სლოვაკეთი	5,8
4	ჩეხეთის რესპუბლიკა	6,4
5	დანია	8,5
6	შვედეთი	8,6
7	ფინეთი	8,7
8	ავსტრია	9,1
9	ლიტვა	9,2
10	ლატვია	11,9
11	უნგრეთი	12,3
12	ირლანდია	12,3
13	საფრანგეთი	12,6
14	ლუქსემბურგი	12,9
15	ბელგია	13,0
16	საბერძნეთი	13,3
17	ჰოლანდია	13,6
18	გერმანია	13,8
19	ესტონეთი	14,0
20	დიდი ბრიტანეთი	14,0
	<b>ევროკავშირის საშუალო მანკენებელი</b>	<b>14,7</b>
21	კვიპროსი	18,1
22	იტალია	21,9
23	ესპანეთი	30,8
24	პორტუგალია	38,6
25	მალტა	44,5

ახალგაზრდები, რომელთაც მინიმუმ კოლეჯი მაინც დაამთავრეს (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	სლოვაკეთი	91,5
2	სლოვენია	90,6
3	ჩეხეთის რესპუბლიკა	90,3
4	პოლონეთი	90,0
5	შვედეთი	87,8
6	ირლანდია	86,1
7	ავსტრია	85,9
8	ლიტვა	85,2
9	ფინეთი	84,6
10	საბერძნეთი	84,0
11	უნგრეთი	83,3
12	საფრანგეთი	82,8
13	ლატვია	81,8
14	ესტონეთი	80,9
15	კვიპროსი	80,7
16	ბელგია	80,3
	<i>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</i>	<i>78,7</i>
17	დიდი ბრიტანეთი	77,1
18	დანია	76,0
19	პოლანდია	74,7
20	იტალია	72,9
21	ლუქსემბურგი	71,1
22	გერმანია	71,0
23	ესპანეთი	61,3
24	პორტუგალია	48,4
25	მალტა	45,0

ზრდასრული მოსახლეობის მონაწილეობა გადამზადების პროგრამებში (%-ში, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	შვედეთი	34,7
2	დიდი ბრიტანეთი	29,1
3	დანია	27,6
4	ფინეთი	24,8
5	სლოვენია	17,8
6	ჰოლანდია	16,6
7	ავსტრია	13,8
8	ესპანეთი	12,1
<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>		<b>11,0</b>
9	ბელგია	10,0
10	ლუქსემბურგი	8,5
11	გერმანია	8,2
12	ირლანდია	8,0
13	საფრანგეთი	7,6
14	ლატვია	7,6
15	ლიტვა	6,3
16	იტალია	6,2
17	ესტონეთი	5,9
18	ჩეხეთის რესპუბლიკა	5,9
19	მალტა	5,8
20	კვიპროსი	5,6
21	პოლონეთი	5,0
22	სლოვაკეთი	5,0
23	პორტუგალია	4,6
24	უნგრეთი	4,2
25	საბერძნეთი	1,8

ქალთა დასაქმების დონე მამაკაცთა დასაქმებასთან მიმართებაში (განაყოფი, 2005)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	ფინეთი	0,95
2	შვედეთი	0,95
3	ესტონეთი	0,95
4	ლატვია	0,89
5	ლიტვა	0,89
6	დანია	0,88
7	სლოვენია	0,88
8	დიდი ბრიტანეთი	0,85
9	პორტუგალია	0,84
10	საფრანგეთი	0,84
11	გერმანია	0,83
12	ჰოლანდია	0,83
13	ავსტრია	0,82
14	უნგრეთი	0,81
15	პოლონეთი	0,80
16	ბელგია	0,80
17	სლოვაკეთი	0,79
	<b>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</b>	<b>0,79</b>
18	ირლანდია	0,76
19	ჩეხეთის რესპუბლიკა	0,76
20	კვიპროსი	0,74
21	ლუქსემბურგი	0,70
22	ესპანეთი	0,68
23	იტალია	0,65
24	საბერძნეთი	0,62
25	მალტა	0,46

განსხვავება მამაკაცებისა და ქალების შემოსავლებს შორის (%-ში, 2004)

ადგილი	ევროკავშირის წევრი ქვეყანა	მაჩვენებელი
1	მალტა	4
2	პორტუგალია	5
3	ბელგია	6
4	იტალია	7
5	სლოვენია	9
6	საბერძნეთი	10
7	პოლონეთი	10
8	ირლანდია	11
9	უნგრეთი	11
10	საფრანგეთი	12
11	ლუქსემბურგი	14
12	ლატვია	15
13	ესპანეთი	15
<i>ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელი</i>		<i>15</i>
14	ლიტვა	16
15	შვედეთი	17
16	დანია	17
17	ავსტრია	18
18	პოლანდია	19
19	ჩეხეთის რესპუბლიკა	19
20	ფინეთი	20
21	დიდი ბრიტანეთი	22
22	გერმანია	23
23	სლოვაკეთი	24
24	ესტონეთი	24
25	კვიპროსი	25