

# სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები

საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა  
ინსტიტუტი

თბილისი, 2014

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

წ ი ნ ა ს ი ტ ყ ვ ა ო ბ ა ..... 3

ნ ა წ ი ლ პ ი რ ვ ე ლ : ს ო ც ი ა ლ უ რ ი პ ო ლ ი ტ ი კ ი ს წ ა რ მ ო შ ო ბ ა , ი ს ტ ო რ ი ა და თ ა ნ ა მ ე დ ო ვ ე ტ ე ნ დ ე ნ ც ი ე ბ ი ..... 2

თ ა ვ ი 1: რ ა ს ს წ ა ვ ლ ო ბ ს ს ო ც ი ა ლ უ რ ი პ ო ლ ი ტ ი კ ა ?  
(თ ე ო ნ ა ჯ უ ლ უ ხ ა ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 2: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო : ფ უ ნ ქ ც ი ე ბ ი და  
მ ე ქ ა ნ ი შ მ ე ბ ი (ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 3: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ს ი ს ტ ო რ ი უ ლ ე ვ ე ო ლ უ ც ი ა  
(თ ე ო ნ ა ჯ უ ლ უ ხ ა ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 4: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ხ ვ ა და ს ხ ვ ა წ ყ ა რ ო  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 5: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ს ს ხ ვ ა და ს ხ ვ ა მ ო დ ე ლ  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 6: ს ო ც ი ა ლ უ რ ი პ ო ლ ი ტ ი კ ა და გ ლ ო ბ ა ლ ზ ა ც ი ა  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

ნ ა წ ი ლ მ ე ო რ ე : კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ს ე კ ო ნ ო მ ი კ ა 4

თ ა ვ ი 1: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს პ რ ი ნ ც ი პ ე ბ ი და რ ე დ ის ტ რ ი ბ უ ც ი ა  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 2: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ს და ფ ი ნ ა ნ ს ე ბ ა და  
ბ ა ზ რ ი ს ჩ ა ვ ა რ დ ე ბ ი  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 3: ფ უ ლ დ ი ტ რ ა ნ ს ფ ე რ ე ბ ი  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 4: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს მ ე ნ ე ჯ მ ე ნ ტ ი და მ ი წ ო დ ე ბ ა  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 5: კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს მ ი მ წ ო დ ე ბ ე ლ თ ა  
ა ნ გ ა რ ი შ ვ ა ლ დ ე ბ უ ლ ე ბ ა  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 3

ნ ა წ ი ლ მ ე ს ა მ ე : ი დ ე ო ლ ო გ ი უ რ ი პ ე რ ს პ ე ქ ტ ი ვ ე ბ ი ..... 39

თ ა ვ ი 1: ნ ე ო ლ ბ ე რ ა ლ ზ მ ი  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 39

თ ა ვ ი 2: კ ო ნ ს ე რ ვ ა ტ ი ზ მ ი  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 44

თ ა ვ ი 3: ს ო ც ი ა ლ დ ე მ ო კ რ ა ტ ი ა  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 49

თ ა ვ ი 4: ს ო ც ი ა ლ ზ მ ი  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 54

თ ა ვ ი 5: მ ე ს ა მ ე გ ზ ა  
(ა ნ ა დ ი ა კ ო ნ ი ძ ე ) ..... 60

თ ა ვ ი 6: ფ ე მ ი ნ ის ტ უ რ ი პ ე რ ს პ ე ქ ტ ი ვ ა კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს  
ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ზ ე  
(თ ე ო ნ ა ჯ უ ლ უ ხ ა ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 7: მ წ ვ ა ნ ე თ ა პ ე რ ს პ ე ქ ტ ი ვ ა კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს  
ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო ზ ე  
(თ ე ო ნ ა ჯ უ ლ უ ხ ა ძ ე ) ..... 3

თ ა ვ ი 8: პ ო ს ტ -მ ო დ ე რ ნ ი და კ ე თ ი ლ დ ლ ე ო ბ ი ს ს ა ხ ე ლ მ წ ი ფ ო  
(თ ე ო ნ ა ჯ უ ლ უ ხ ა ძ ე ) ..... 3

<b>ნაწილი მეოთხე: სოციალური პოლიტიკის სხვა და სხვა</b>	
<b>სფერო.....</b>	<b>4</b>
თავი 1: განათლების პოლიტიკა	
(ანა დიაკონიძე).....	3
თავი 2: დასაქმების პოლიტიკა	
(ანა დიაკონიძე).....	3
თავი 3: საოჯახო პოლიტიკა	
(ანა დიაკონიძე).....	3
თავი 4: ბავშვთა კეთილდღეობის პოლიტიკა	
(თეონა ჯულუხაძე).....	3
თავი 5: საბინაო პოლიტიკა	
(ანა დიაკონიძე).....	3
თავი 6: საპენსიო პოლიტიკა	
(თეონა ჯულუხაძე).....	3
თავი 7: ჯანდაცვის პოლიტიკა	
(თეონა ჯულუხაძე).....	3
თავი 8: შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ	
პოლიტიკა	
(ანა დიაკონიძე).....	3
თავი 9: სიღარიბე და უთანასწორობა სოციალურ	
პოლიტიკაში	
(ანა დიაკონიძე).....	3

## წინასიტყვაობა

სოციალური პოლიტიკის სახელმძღვანელოს შექმნის იდეა 2013 წელს გაჩნდა. მთავარი მოტივაცია იმ ვაკუუმის შევსება იყო, რასაც ქართულ ენაზე სამეცნიერო ლიტერატურის სიმწირე ქვია. ჩვენი აზრით, განათლების ხარისხის გაუმჯობესებისათვის ეს ერთ-ერთი აუცილებელი წინაპირობაა. სწორედ, ამიტომ აღნიშნული იდეა პოლიტიკის, ადვოკატირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების (G-PAC) პროექტის ფარგლებში, რეალობად ვაქციეთ და იმედი გვაქვს, რომ სოციალური პოლიტიკით დაინტერესებულ პირებს საინტერესო საკითხავს შევთავაზებთ.

სახელმძღვანელოს მიზანია გააცნოს სტუდენტებს (და არამარტო) სოციალური პოლიტიკა, როგორც აკადემიური დარგი და დაინტერესების შემთხვევაში, საფუძველი შეუქმნას მათ სფეროს უფრო სიღრმისეული შესწავლისათვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წიგნი ოთხ ძირითად ნაწილს მოიცავს: პირველ და მეორე ნაწილში მიმოვიხილავთ თუ რას შეისწავლის სოციალური პოლიტიკა, რა არის კეთილდღეობის სახელმწიფო და როგორია ამ უკანასკნელის ეკონომიკური მართვის მექანიზმი. მესამე ნაწილი განიხილავს, თუ როგორ განსხვავდება სოციალური პოლიტიკის კეთების მექანიზმები სხვადასხვა იდეოლოგიური პერსპექტივის მიხედვით. ბოლოს კი, სოციალური პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროებს მიმოვიხილავთ და საერთაშორისო გამოცდილებასთან ერთად ვაანალიზებთ ქართულ რეალობას ამა თუ იმ დარგში.

ავტორებს მუშაობის პროცესში ბევრი ადამიანი დაეხმარა. განსაკუთრებულ მადლობას ვუცხადებთ მთავარ რედაქტორს დიმიტრი გუგუშვილს, რომლის დახმარების გარეშე წიგნის შექმნა შეუძლებელი იქნებოდა. ასევე, დიდ მადლობას ვუხდით მოწვეულ ექსპერტებს: გიორგი ციმინტიას, მონიკა ამბრეჟევსკას, ნანი მაჭარაშვილსა და ნინო შატბერაშვილს, რომელთა კომენტარების საფუძველზეც თავდაპირველი ნაშრომი მნიშვნელოვნად გავაუმჯობესეთ. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ სოციალური პოლიტიკის თემატიკიდან გამომდინარე ამა თუ იმ საკითხზე მოსაზრებები, როგორც წესი, განსხვავდება. წიგნში წარმოდგენილ იდეებზე, მსჯელობებზე და დასკვნებზე საბოლოო პასუხისმგებლობა ავტორებს ეკუთვნის და აუცილებლობით არ გამოხატავს პროექტში ჩართული ექსპერტების მოსაზრებებს.

ჩვენ შორს ვართ იმ აზრისგან, რომ მოცემული სახელმძღვანელო სრულად შეავსებს ქართულენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურის დეფიციტს, თუმცა, იმედი გვაქვს, რომ ამ მხრივ მდგომარეობის გაუმჯობესებას შევუწყობთ ხელს. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, ქართულ აკადემიურ სივრცეში უფრო მეტ ადამიანს დავაინტერესებთ სოციალური პოლიტიკის თემატიკით, რაც ჩვენი აზრით, ქვეყნის განვითარებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია.

ანა დიაკონიძე  
თეონა ჯულუხაძე

თბილისი, 2014

## ნაწიდი პირველი სოციალური პოლიტიკის წარმოშობა, ისტორია და თანამედროვე ტენდენციები

თავი 1: რას ნიშნავს სოციალური  
პოლიტიკა?

თავი 2: კეთილდღეობის სახელმწიფო -  
ფუნქციები და მექანიზმები

სოციალურ მეცნიერებებში სიტყვა „კეთილდღეობა“ სხვადასხვა კონტექსტით იხმარება. განსაკუთრებით გავრცელებულია ტერმინი „კეთილდღეობის სახელმწიფო“, თუმცა რაც უფრო ფართოდ გამოიყენება იგი, მით ნაკლებია იმის მცდელობა, რომ განისაზღვროს კონკრეტულად რა იგულისხმება ამ სიტყვათშეთანხმებაში. მიჩნეულია, რომ ეს ტერმინი კენტერბერის არქიეპისკოპოსმა უილიამ ტემპლმა დაამკვიდრა, განასხვავა რა ერთმანეთისგან ნაციონალური „ომის სახელმწიფო“ და „კეთილდღეობის სახელმწიფო“, რომლის შექმნაც მოკავშირეებს სურდათ (Pierson, 1998). სტანდარტული, სალექსიკონო განმარტება კი ასე ჟღერს: „სახელმწიფო ან სახელმწიფოებრივი წყობა, რომელშიც სახელმწიფო იღებს მეტწილ პასუხისმგებლობას თავისი მოქალაქეების სოციალურ კეთილდღეობაზე, მაგალითად, უმუშევრობისა და ჯანდაცვის დაზღვევის საშუალებით (Webster's Dictionary, 1999).

*კეთილდღეობის სახელმწიფო პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროში აღნიშნავს ისეთი ტიპის სახელმწიფოს, რომელშიც სახელმწიფო თავის თავზე იღებს მოქალაქეებისათვის უნივერსალური კეთილდღეობის მიწოდების ვალდებულებას/პასუხისმგებლობას. სოციალური პოლიტიკის, როგორც მეცნიერების დარგის თვალსაზრისით, კეთილდღეობის სახელმწიფო ყველა ინდუსტრიულ საზოგადოებაში არსებობს, ოღონდ სხვადასხვა ფორმით. ამრიგად, კეთილდღეობის სახელმწიფო იმ კეთილდღეობის პროგრამებისა და ზოგადად სოციალური პოლიტიკის ერთობლიობად აღიქმება, რის ადმინისტრირებასაც ესა თუ ის ქვეყანა თავის ფარგლებში ეწევა.*

აუცილებელია გავმიჯნოთ ამ ტერმინის შინაარსობრივად განსხვავებული ორი აღქმა. ამათგან პირველი უკავშირდება კეთილდღეობის სახელმწიფოს გაგებას ზოგადად პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროში. პოლიტიკურ ეკონომიკაში შეგვიძლია სახელმწიფოები განვალაგოთ გარკვეულ კონტინუუმზე, რომლის ერთი ბოლო ეკონომიკაში სახელმწიფოს სრულ ჩაურევლობას ნიშნავს (მემარჯვენე ფრთა), ხოლო მეორე - სახელმწიფოს ძალიან დიდ როლს (მემარცხენე ფრთა) (დეტალებისთვის იხ. ნაწილი #3). ამ კონტინუუმზე კეთილდღეობის სახელმწიფო შეგვიძლია შუა წერტილზე ან უფრო მარცხნივ მოვათავსოთ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, პოლიტიკური ეკონომიკის სფეროში კეთილდღეობის სახელმწიფო განისაზღვრება, როგორც სოციალური სისტემა, რომელშიც სახელმწიფო პასუხისმგებელია თავისი მოქალაქეების ეკონომიკურ და სოციალურ კეთილდღეობაზე, უმეტეს შემთხვევაში ის სოციალური სერვისების ყველაზე მსხვილი მიმწოდებელია (მაგ., უფასო ჯანდაცვა, უმუშევართა შემწეობა და ა.შ.).

სოციალურ პოლიტიკაში კი კეთილდღეობის სახელმწიფოს ცნებას სრულიად სხვა გაგება აქვს. ეს ტერმინი იხმარება სახელმწიფოს მიერ სოციალური პროგრამების ადმინისტრირების სისტემის დასახასიათებლად. ნიკოლას ბარისა (Barr, 2004) და კრისტოფერ პიერსონის (Pierson, 2006) მოსაზრებით, კეთილდღეობის სახელმწიფო, ფართო გაგებით, შედგება ფულადი (პენსია, სოციალური დახმარება და ა.შ.) და არაფულადი ბენეფიტებისაგან (სერვისებისაგან). ეს უკანასკნელი მოიცავს აქტივობების ფართო სპექტრს: განათლება, ჯანდაცვა და, ზოგადად, საზოგადოების მოწყვლად ფენებზე (შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე, ბავშვებზე, ხანდაზმულებზე) ზრუნვის სერვისები.

ვინაიდან ეს ყოველივე ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყანათა უმეტესობაში რაღაც დონით გვხვდება, შესაბამისად, კეთილდღეობის სახელმწიფოზე შეგვიძლია ვისაუბროთ ყველა განვითარებულ/ინდუსტრიულ ქვეყანაში, როგორც აშშ-ში (რომლის ეკონომიკაც ულტრამემარჯვენეა), ისე დანიაშიც (რომლის ეკონომიკაც უფრო მემარცხენეა). თუმცა ყოველთვის გასათვალისწინებელია, რომ ამ ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის ადმინისტრირება (იქნება ეს პროგრამების დაფინანსება თუ მიწოდება) სხვადასხვაგვარად ხდება, შესაბამისად, ეს ორი კეთილდღეობის სახელმწიფო თვისებრივად განსხვავდება ერთმანეთისგან. როგორც სოციალური პოლიტიკის სპეციალისტები აცხადებენ, ეს ქვეყნები კეთილდღეობის განსხვავებულ მოდელებს წარმოადგენენ (სიღრმისეული ანალიზისთვის იხ. თავი “კეთილდღეობის სახელმწიფოს სხვადასხვა მოდელი”).

წინამდებარე სახელმძღვანელოში კეთილდღეობის სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის დარგში არსებული გაგებით იქნება გამოყენებული. თუმცა ასეთი მიდგომის შემთხვევაშიც, ზემოაღნიშნული მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა: რა კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს ქვეყანა, რომ იგი „კეთილდღეობის სახელმწიფოდ“ მივიჩნიოთ? სოციალური მეცნიერები, როგორც წესი, ძალიან სწრაფად იღებენ ქვეყნის თვითგამოცხადებულ „კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ სტატუსს ან ნაჩქარევად გადაწყვეტენ, რომ თუ ქვეყანაში სტანდარტული სოციალური პროგრამები ფუნქციონირებს, მაშინ ის შეიძლება იყოს „კეთილდღეობის სახელმწიფო“ (Greve, 2008). მათგან განსხვავებით თერბორნი (Therborn, 1983 cited in Esping-Andersen, 1990) მიიჩნევს, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფოა ის ქვეყანა, რომელშიც სახელმწიფო დანახარჯების ნახევარზე მეტი სოციალური მიზნებისთვის არის გამოყოფილი. თუმცა, ეს განსაზღვრება, ესპინგ-ანდერსენის (Esping-Andersen, 1990) აზრით, საკმაოდ ვიწროა და მის მიხედვით მხოლოდ განვითარებული ინდუსტრიული სახელმწიფოები თუ ჩაითვლება „კეთილდღეობის სახელმწიფოდ“. იგივე ავტორი წერს, რომ ადრეული კვლევები ძირითად აქცენტს სწორედ სახელმწიფოს მიერ სოციალური დანახარჯების შესწავლაზე აკეთებდნენ და ფიქრობდნენ, რომ ეს უკანასკნელი კარგად გამოხატავდა სახელმწიფოს, როგორც კეთილდღეობის მომწოდებლის, ფუნქციას. თუმცა, მისი აზრით, ამგვარი ფოკუსი არასამართლიანია. თუ ჩვენ შევხედავთ მხოლოდ სახელმწიფო დანახარჯებს, როგორც კეთილდღეობის საზომს, უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ ყველა ტიპის დანახარჯი თანაბარი წონის არ არის. მაგალითად, ავსტრიული კეთილდღეობის სახელმწიფო ძალიან ბევრს ხარჯავს პრივილეგირებულ საჯარო მოხელეებზე, ცხადია, ამას ვერ დავარქმევთ სოციალური სოლიდარობისათვის გაწეულ ხარჯებს. ზოგიერთი ქვეყანა ძალიან ბევრს ხარჯავს ფისკალურ

კეთილდღეობაზე, რითაც კერძო სადაზღვევო პროგრამებში მონაწილე საშუალო ფენის წარმომადგენლები ფართოდ სარგებლობენ, თუმცა ეს სახელმწიფოს სოციალურ დანახარჯებში ოფიციალურად საერთოდ არ აისახება.

ტიტმუსის (Titmuss, 1974) მოსაზრებით, არსებობს რეზიდუალური, ინდუსტრიულ-მიღწევაზე ორიენტირებული და ინსტიტუციურ-რედისტრიბუციული „კეთილდღეობის სახელმწიფო“. პირველი გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ ერევა კეთილდღეობის მიწოდებაში, როდესაც ოჯახი და ბაზარი ამას ვერ უზრუნველყოფენ. სახელმწიფოს ჩარევა ამ დროს მხოლოდ დროებით ხასიათს ატარებს. ინდუსტრიულ მიღწევაზე ორიენტირებულ მოდელში წამყვანი როლი სოციალური კეთილდღეობის ინსტიტუტებს ენიჭებათ, რომლებიც ბაზრის დამხმარედ მოიაზრებიან. ადამიანთა სოციალური მოთხოვნილებები მათი პროდუქტიულობის, დამსახურებისა და შრომითი საქმიანობის ხარისხით განისაზღვრება. რაც შეეხება ინსტიტუციურ-რედისტრიბუციულ მოდელს, ამ შემთხვევაში სახელმწიფო კეთილდღეობას მიაწოდებს მოსახლეობას ბაზრისგან დამოუკიდებლად, მათი საჭიროებების მიხედვით. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, იგი მუდმივად ზრუნავს მოსახლეობაზე და მისი მიდგომა უნივერსალურია, ანუ იგი არ ფოკუსირდება მხოლოდ ბაზრისა და ოჯახისაგან მიტოვებულ მოქალაქეებზე (Titmuss, 1974).

ტიტმუსის მოსაზრებამ მკვლევრები სახელმწიფო დანახარჯების კვლევიდან სხვა მიმართულებაზე გადაიყვანა და მათი შესწავლის არეალმა მოიცვა მიზნობრივი თუ უნივერსალური დახმარების სისტემები, ბენეფიტებისა და სერვისის ხარისხი, ხელმისაწვდომობის პირობები და ა.შ.

ალბათ ბევრი დაეთანხმება მარშალის (Marshall, 1965) მოსაზრებას, რომ მოქალაქეობა „კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ ქვაკუთხედს წარმოადგენს. კერძოდ, კეთილდღეობა გაგებულია, როგორც ამ მოქალაქეებისათვის სოციალური უფლებების დაკმაყოფილება. აღსანიშნავია, რომ „კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ იდეის გაგებისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ იმის გააზრება, თუ რა სოციალურ უფლებებს ანიჭებს იგი მოქალაქეებს. აქ მთავარია ვიცოდეთ, როგორ იკვეთება სახელმწიფოს, ბაზრისა და ოჯახის, როგორც სოციალური კეთილდღეობის მომწოდებლის, ფუნქციები.

„სოციალური უფლებების“ შემოღება, ესპინგ-ანდერსენის აზრით, იმისკენ არის მიმართული, რომ ინდივიდის კეთილდღეობა აღარ იყოს დამოკიდებული მხოლოდ ბაზარზე, ანუ მოხდეს ინდივიდის დეკომოდიფიკაცია (განსაქონლება) (Esping-Andersen, 1990). დეკომოდიფიკაცია ხდება მაშინ, როდესაც ინდივიდს სერვისი მიეწოდება, როგორც მისი უფლების განხორციელება და არა როგორც ქველმოქმედება. ესპინგ-ანდერსენი სიღრმისეულად აანალიზებს მოქალაქეთა დეკომოდიფიკაციის ხარისხს კეთილდღეობის სხვადასხვა მოდელში (Esping-Andersen, 1990). (დეტალური ანალიზისათვის იხ. თავი „კეთილდღეობის სახელმწიფოს სხვადასხვა მოდელი“).

### ფუნქციები

კეთილდღეობის სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები პირობითად სამ ჯგუფად შეიძლება დავყოთ. პირველი ბაზრის მიერ რესურსების ბუნებრივი განაწილების ნაკლოვანებების შემცირებაა. კეთილდღეობის სახელმწიფო ცდილობს მეტ-ნაკლებად შეამციროს მატერიალური უთანასწორობა და სიღარიბე, რაც თავისუფალი ბაზრის პირობებში გარდაუვალ შედეგს წარმოადგენს. მეორე ფუნქცია ისეთი სოციალური რისკებისგან დამზღვევის ფუნქციაა, რომლისგან

*რედიტრიბუცია - თავისუფალი ბაზრის პირობებში რესურსების / შემოსავლების განაწილების ხელახალი გადანაწილება საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფს შორის ფულადი ტრანსფერების და / ან საჯარო სერვისების მიწოდების მეშვეობით. რედიტრიბუცია ბაზრის ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად კეთილდღეობის სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმთავრეს მექანიზმს წარმოადგენს. სახელმწიფოს მიერ გატარებული ზომა რედიტრიბუციულია, თუკი ხალხი, რომელიც იღებს პროდუქტს და/ან სერვისს, განსხვავდება იმ ხალხისგან, ვინც იხდის. არ არის სავალდებულო, რომ რედიტრიბუცია მხოლოდ მდიდრებისგან ღარიბებისკენ ხდებოდეს. ეს წარმოადგენს ე.წ. ვერტიკალურ რედიტრიბუციას. არსებობს ასევე ჰორიზონტალური რედიტრიბუცია, რომელიც რესურსების საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფს შორის განაწილებაზე მიუთითებს. მაგალითად, უზავშვო ოჯახებიდან, ბავშვიან ოჯახებზე*

დაზღვევასაც ბაზარი ვერ ახერხებს. ნიკოლას ბარი (Barr, 2004) განმარტავს, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფო შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც „კოლექტიური ყულაბა“, რომელიც მოქალაქეების სოციალური რისკების დაზღვევას ახდენს. დამზღვევის ფუნქციაზე საუბრის დროს უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეკონომიკური თეორია კეთილდღეობის სახელმწიფოს სწორედ რომ სადაზღვევო აგენტად განიხილავს, რომელიც კერძო დაზღვევის ალტერნატივად გვევლინება. იმის გათვალისწინებით, რომ ბაზარი არ არის ყოველთვის ეფექტური და ხშირია ე.წ. „ბაზრის ჩავარდნები“, სახელმწიფო შეიძლება იყოს უკეთესი დამზღვევი, მაგალითად, უმუშევრობის შემთხვევაში

(დეტალური ანალიზისათვის იხ. ნაწილი II, „კეთილდღეობის სახელმწიფოს ეკონომიკა“). მესამე და არანაკლებ მნიშვნელოვანი ფუნქცია ბაზრის ფუნქციონირების გაუმჯობესებაა. ამაში იგულისხმება, მაგალითად, ადამიანური კაპიტალის განვითარებაში ინვესტირება (განათლების და პროფესიული მომზადება/გადამზადების პროგრამებით), შრომის ბაზარზე ქალთა გააქტიურების ხელშეწყობა, სავალდებულო საპენსიო ფონდების მეშვეობით დანაზოგების მობილიზება და ინვესტირება და სხვა ღონისძიებები, რაც ეკონომიკურ ზრდას უწყობს ხელს.

### მექანიზმები

ზემოთ ჩამოთვლილი ფუნქციების განსახორციელებლად კეთილდღეობის სახელმწიფოს სხვადასხვა მექანიზმი აქვს. მათ შორის ძირითადია: *ფულადი ტრანსფერები, საქონლის პირდაპირი მიწოდება (in-kind benefit), სოციალური სერვისები, ფისკალური ბენეფიტები, შრომის ბაზრის აქტიური პროგრამები და შრომის რეგულაცია, ხარისხის უზრუნველსაყოფად სტანდარტების შემოღება ჯანდაცვის, განათლებისა და უსაფრთხოების სფეროებში.*



სოციალური ტრანსფერების ყველაზე გავრცელებული სახეობებია ხანდაზმულობის პენსია, უმუშევრობის შემწეობა, შშმ პირთა და ბავშვთა შემწეობა. ამ ტრანსფერების ძირითადი ფუნქცია სოციალური დაზღვევა ან სოციალური დახმარებაა.

საქონლის პირდაპირი მიწოდების მაგალითებია უფასო ან სუბსიდირებული საცხოვრებელი, საკვების ვაუჩერი და, ზოგადად, ნებისმიერი კონკრეტული საქონლის უფასო მიწოდება მოსახლეობისათვის.

სოციალური სერვისები მოიცავს სამედიცინო მომსახურებას, ბავშვზე ზრუნვის სერვისებს, შშმ პირთა და ხანდაზმულთა მოვლის სათემო სერვისებს, ასევე განათლების მიწოდებას სხვადასხვა საფეხურზე და ა.შ.

ფისკალურ ბენეფიტებში მოიაზრება საგადასახადო შეღავათები ან შემწეობები, რომლებიც გარკვეული ქმედების, მაგალითად, კერძო საპენსიო სქემაში მონაწილეობის სტიმულირებისათვის არის გათვალისწინებული.

შრომის ბაზრის აქტიური პროგრამები მოიცავს საჯარო სამუშაოებს, პროფესიულ მომზადება/გადამზადებას და სამსახურის მაძიებელთა დამსაქმებლებთან დაკავშირების (მედიაციის) სერვისებს. შრომითი კანონმდებლობა არეგულირებს ხელფასის მინიმალურ ოდენობას, უმიზეზო დათხოვნისგან დაცვას, დეკრეტულ შვებულებას, ანტიდისკრიმინაციულ ზომებს და ა.შ.

გარდა აღნიშნული მექანიზმებისა, კეთილდღეობის სახელმწიფოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი საგადასახადო სისტემაა. საგადასახადო ტვირთის სხვადასხვა საშემოსავლო ჯგუფზე განაწილება დიდ გავლენას ახდენს რესურსების საბოლოო რედისტრიბუციაზე. მაგალითად, თუ კეთილდღეობის პროგრამებისათვის საჭირო გადასახადები დაახლოებით თანაბრად ვრცელდება ყველა საშემოსავლო ჯგუფზე, ხოლო ბენეფიტების დიდი ნაწილი მაღალ- და საშუალოშემოსავლიან ჯგუფებზე ნაწილდება, კეთილდღეობის სახელმწიფოს საბოლოო ეფექტი რეგრესიული იქნება, ანუ ღარიბები იმაზე უფრო მეტს გადაიხდიან გადასახადებში, ვიდრე სარგებელს ნახავენ სახელწიფო პროგრამებიდან. მეორე მხრივ, თუ სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების უმეტესობა მდიდრების მიერ გადახდილი გადასახადებით ფინანსდება, ხოლო სარგებელს ძირითადად დაბალი და საშუალო შემოსავლის მქონე ჯგუფები იღებენ, ამ შემთხვევაში სისტემა პროგრესული იქნება და რესურსებს მდიდარი ოჯახებიდან არამდიდარ ოჯახებზე გადაანაწილებს.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიზნებს შორის ძალიან დიდია სინერჯია. მაგალითად, უნივერსალური სერვისების გამოყენებით ადამიანის განვითარებაში ინვესტირება (მაგ., უფასო განათლება) გვეხმარება ინდივიდების შესაძლებლობები უფრო თანასწორი გავხადოთ, შესაბამისად, კონკურენციის შედეგებიც ნაკლებად იქნება უთანასწორო. ინდივიდების დაცვა შემოსავლის მკვეთრი ვარდნისგან ასევე ამცირებს მათი გაღარიბების რისკს. თუმცა, ხშირად აღნიშნული მიზნები ურთიერთსაწინააღმდეგოა. მაგალითად, თუკი ინდივიდის წვდომა კეთილდღეობაზე მის კონტრიბუციებზე დაფუძნებული, მაშინ არსებული უთანასწორობა მყარდება, რადგან მაღალი

შემოსავლის მქონე პირს ყოველთვის უფრო მეტი კონტრიბუცია ექნება გაკეთებული, ვიდრე დაბალი შემოსავლის მქონეს ან უმუშევარ ადამიანს. მეორე მხრივ, თუ არსებულ რესურსებს მხოლოდ მათზე მივმართავთ, ვისაც დახმარება ესაჭიროება, ავტომატურად ხელს ვუწყობთ მათ სტიგმატიზაციას. აღნიშნული წინააღმდეგობები არაერთხელ გამხდარა კრიტიკის საგანი. მომდევნო თავები დაგვეხმარება უფრო დეტალურად განვსაზღვროთ ამ წინააღმდეგობების ხასიათი.

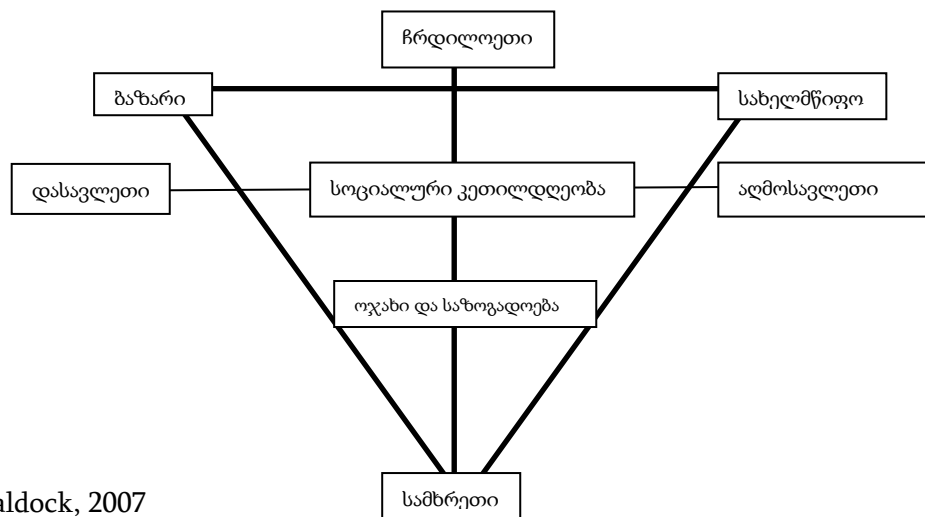
გამოყენებული ლიტერატურა:

- Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Polity Press;
- Greve B. (2008), *What Is Welfare?* Central European Journal of Public Policy, Vol.2 #1, pp 50-73;
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship & Social Class*, Cambridge University Press;
- Therborn G. (1983), cited in Esping-Andersen, 1990, *The Three World of Welfare Capitalism*; Polity Press;
- Titmuss R. (1974), *What is Social Policy?* In Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds), *Social Policy: An Introduction*, Chapter 2, New York, NY: Pantheon Books, A Division of Random House, 23–32.

თავი 3: კეთილდღეობის სახელმწიფოს ისტორიული ევოლუცია  
 თავი 4: კეთილდღეობის სხვადასხვა წყარო (Welfare Mix)

ჩვენი ცხოვრების ხარისხი გარკვეულწილად დამოკიდებულია ბაზარზე, სახელმწიფოსა და ოჯახზე/საზოგადოებაზე, რომელშიც ვცხოვრობთ. ამის საილუსტრაციოდ კარგი იქნება განვიხილოთ კეთილდღეობის ორი მნიშვნელოვანი ასპექტი: როგორ ხდება ზრუნვა ბავშვებსა და ხანდაზმულებზე? ბავშვზე ზრუნვის ძირითადი პასუხისმგებლობა ოჯახს აკისრია, თუმცა სახელმწიფოც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს განათლებისა და სამედიცინო მომსახურების მიწოდების თვალსაზრისით. ამასთან, ზოგ შემთხვევაში, როდესაც სუბიექტური თუ ობიექტური მიზეზების გამო მშობლებს არ შეუძლიათ ბავშვზე ზრუნვა, მთავარი მზრუნველის ფუნქციას სახელმწიფო (მაგ., ბავშვთა სახლები) ან საზოგადოება (თემზე დაფუძნებული მოვლის სერვისები) ითავსებს. ანალოგიურად, ხანდაზმულ ადამიანებზე ზრუნვაც ასევე შეიძლება სამივე წყაროდან ხდებოდეს: ღარიბ და/ან ტრადიციულ საზოგადოებებში, როგორც წესი, ზრუნვის ფუნქციას ოჯახი ითავსებს; თუმცა ქვეყნის განვითარების დონის ზრდის პარალელურად ზრუნვა თანდათანობით სოციალური სერვისის ფორმას იღებს, რომელსაც უზრუნველყოფს როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო სექტორი. მაგალითად, განვითარებულ ქვეყნებში სისტემატური ზრუნვის საჭიროების მქონე ხანდაზმულთა უმეტესობა სახელმწიფო ან კერძო მზრუნველობის ცენტრებში არიან მოთავსებული. ზოგადად, ცხოვრების სხვადასხვა ეტაპზე ნებისმიერი ინდივიდი კეთილდღეობის ერთ-ერთი ან რამდენიმე წყაროთი სარგებლობს, თუმცა თითოეული წყაროს ფარდობითი მნიშვნელობა დამოკიდებულია როგორც მის პირად მდგომარეობაზე (ოჯახური მდგომარეობა, დასაქმების სტატუსი, ფინანსური რესურსები და ა.შ.), ისე ქვეყნის/საზოგადოების განვითარების დონეზე (Baldock, 2007).

სურათი 1 - კეთილდღეობის წყაროები



წყარო: Baldock, 2007

წარმოდგენილი სურათი აჩვენებს, თუ როგორი ფარდობითია კეთილდღეობის სამი წყარო მსოფლიოს სხვადასხვა ნაწილში. კერძოდ, კარგად ჩანს, რომ უფრო

ღარიბ გლობალურ სამხრეთში კეთილდღეობით უზრუნველყოფისას ძირითადი როლი ტრადიციულად ოჯახს აკისრია, დასავლეთის ქვეყნებში კი, განსაკუთრებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კეთილდღეობის ძირითადი წყარო ბაზარია. ამასთან, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, განსაკუთრებით კომუნისმის პერიოდში, უპირატესი როლი სახელმწიფოს ეკავა. სოციალური პოლიტიკის დაგეგმვისას პოლიტიკოსებისა და ადმინისტრატორების ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას იმის განსაზღვრა წარმოადგენს, თუ როგორ უნდა გადანაწილდეს კეთილდღეობის მიმწოდებლის ფუნქციები ამ სამ წყაროს შორის (Baldock, 2007).

ნიკოლას ბარი (Barr, 2004) უფრო დეტალურად აღწერს კეთილდღეობის წყაროებს. განსაკუთრებული როლი, მისი აზრით, ბაზარს უკავია. *შრომის ბაზარი* კეთილდღეობის უპირველესი წყაროა, რადგანაც იგი ხელფასის სახით რეგულარულ შემოსავალს აძლევს ინდივიდებს. ამასთან, სისტემატური ფულადი ანაზღაურების გარდა, დამსაქმებლები (ზოგან ნებაყოფლობით, ზოგან კი კანონის მოთხოვნის შესაბამისად) დასაქმებულებს სთავაზობენ დამატებით ბენეფიტებს, როგორცაა ჯანმრთელობის დაზღვევა, კერძო საპენსიო სქემა, საცხოვრებელისა და მგზავრობის ხარჯების დაფარვა და ა.შ. ეს უკანასკნელი **პროფესიული/სამსახურეობრივი კეთილდღეობის (occupational welfare)** სახელწოდებით არის ცნობილი, ანუ კეთილდღეობა, რომელიც ადამიანის პროფესიული (დასაქმების) სტატუსიდან გამომდინარეობს. ზოგადი განმარტებით, ამ უკანასკნელში შეიძლება მოვიპოვოთ ხელფასზე დამატებით არსებული ნებისმიერი სახის ბენეფიტი, რომელსაც დასაქმებული დამსაქმებლისგან იღებს. პროფესიული კეთილდღეობის უზრუნველყოფა შეიძლება იყოს ნებაყოფლობითი დამსაქმებლის მხრიდან ან სავალდებულო სახელმწიფო რეგულაციით. პროფესიული კეთილდღეობა ფუნქციურად სახელმწიფო კეთილდღეობის ალტერნატივაა და საზღვრების გავლება ამ ორს შორის ხშირად რთულია.

**სახელმწიფო კეთილდღეობაში (state welfare)** მოიაზრება ძირითადი სოციალური ტრანსფერები (მაგ., ხანდაზმულობის პენსია, სოციალური დახმარება, უმუშევრობის დაზღვევა) და სერვისები (მაგ., განათლება, სამედიცინო მომსახურება, პროფესიული გადამზადება). გარდა ამისა, ნიკოლას ბარი ცალკე გამოყოფს **ფისკალურ კეთილდღეობას**, ანუ სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული სოციალური ჯგუფებისათვის ან ცალკეული სოციალური მიზნების წასახალისებლად საგადასახადო შეღავათების დაწესებას. მაგალითად, იმის გათვალისწინებით, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს დამატებითი ხარჯები აქვთ, სახელმწიფომ შეიძლება მათი შემოსავალი გარკვეულ ზღვრამდე არ დაბეგროს საშემოსავლო გადასახადით. ანალოგიურად, იმისათვის, რომ ხელი შეუწყოს დასაქმებულთა მიერ ხანდაზმული ასაკისათვის დანაზოგების გაკეთებას, სახელმწიფოს შეუძლია კერძო საპენსიო სქემებში შეტანილი თანხები გაათავისუფლოს საშემოსავლო გადასახადისაგან (Barr, 2004).

**კომერციული კეთილდღეობა (commercial welfare)** გულისხმობს კეთილდღეობის სერვისებისა და პროდუქტების ყიდვა-გაყიდვას ბაზარზე. გამყიდველი ამ შემთხვევაში მოგებაზეა ორიენტირებული. მყიდველები კი შეიძლება იყვნენ ინდივიდები, სადაზღვევო კომპანიები ან სახელმწიფო. აღსანიშნავია, რომ ეს სერვისები და პროდუქტები ორი მიზეზის გამო განსხვავდება ზოგადად სხვა

პროდუქტებისაგან. პირველი მიზეზი ისაა, რომ კეთილდღეობის სერვისები და პროდუქტები თავისი არსით იმდენად კრიტიკული მნიშვნელობისაა ადამიანის ბაზისური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისთვის, რომ ხშირად სახელმწიფო თავის თავზე იღებს მათ მიწოდებას, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში მოსახლეობის ნაწილმა შეიძლება მისი შეძენა ვერ მოახერხოს. ეს კი მნიშვნელოვნად გააუარესებს სოციალურ ფონს და გაზრდის უთანასწორობას. მეორე მიზეზი კი ისაა, რომ ხშირად ბაზარი ვერ ახერხებს მათ ეფექტიან მიწოდებას (იხ. ნაწილი 2). ხშირია შემთხვევები, როდესაც კომერციული აქტორები სახელმწიფოსგან იღებენ დაფინანსებას აღნიშნული სერვისების მოსახლეობისათვის მისაწოდებლად. ყოველივე ამის გამო ხშირად რთულდება სახელმწიფო და კომერციულ კეთილდღეობას შორის საზღვრის გავლება (Alcock et al. 2012).

**კერძო კეთილდღეობა (Private Welfare)** შეიძლება მივიჩნიოთ კომერციული კეთილდღეობის ნაწილად, რადგან იგი გულისხმობს პირის მიერ ბაზარზე თავისთვის სასურველი სოციალური მომსახურების შეძენას. კეთილდღეობის კერძო წყაროს შეიძლება ასევე მივაკუთვნოთ ინდივიდის დანაზოგი ან ნებაყოფლობითი კერძო დაზღვევა (Alcock et al. 2012).

**საქველმოქმედო კეთილდღეობის (Voluntary welfare)** შემქმნელი და მიმწოდებელი ძალიან მრავალფეროვანი და მრავალრიცხოვანი ორგანიზაციებია, რომლებიც შეიძლება განვითარდეს ბაზარსა და სახელმწიფოს შორის. ხშირად მათ არამომგებიან (non-profit) ან მესამე სექტორს უწოდებენ. მათ შეიძლება მივაკუთვნოთ მთელი რიგი აქტორებისა, არაფორმალური თვითდახმარების ჯგუფებით დაწყებული, არასამთავრობო ორგანიზაციებითა და ქსელებით დამთავრებული. ფორმალურად ეს სექტორი შეიძლება განვსაზღვროთ, როგორც სამართლებრივად სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი ორგანიზაციები, რომლებიც არ არიან მოგებაზე ორიენტირებული და რომლებიც სხვადასხვა სახის მოხალისეობრივი საქმიანობით არსებობენ. ეს შეიძლება იყო ფულის (დონორის მხრიდან ან შემოწირულობების სახით) ან დროის (ადამიანის აუნაზღაურებელი შრომის სახით) ნებაყოფლობით გადაცემა. მოხალისეობრივ საქმიანობას ადამიანები სხვადასხვა მიზეზის გამო მიმართავენ. ეს შეიძლება იყოს გამოცდილებისა და ახალი უნარების მიღება და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, სოციალური კაპიტალის დაგროვება. აღსანიშნავია, რომ მოხალისეობის როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ზრუნვის სფეროში. ასე, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ზრუნვის სფეროში მოხალისეების რაოდენობა ანაზღაურებად თანამშრომელთა რაოდენობას აჭარბებს. მესამე სექტორი სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს, როგორც სახელმწიფოსა და ბაზრის ალტერნატივა (Alcock et al. 2012).

ბოლოს აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ **არაფორმალური კეთილდღეობა (Informal Welfare)**, რომელიც დიდი ხნის მანძილზე იყო უგულებელყოფილი სოციალური პოლიტიკის კვლევაში. ეს უკანასკნელი ძირითადად მოიაზრებს მეგობრებისა და ოჯახის წევრების ერთმანეთზე ზრუნვასა და მოვლა-პატრონობას, რომელიც აღემატება ახლობელი ადამიანების მიერ ერთმანეთის მიმართ გამოჩენილ ყურადღებასა და მოვლას. აქ, პირველ რიგში, იგულისხმება ავადმყოფ, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ან განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირებზე (მაგ., ბავშვებსა და ხანდაზმულებზე) ზრუნვა, რომელიც განსაკუთრებით

დიდ დროსა და ენერგიას მოითხოვს მზრუნველისაგან. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, არის მცდელობა შეიმუშაონ პროგრამები, რომლებიც ასეთ მზრუნველებს მდგომარეობის შემსუბუქებაში დაეხმარება. მაგალითად, მზრუნველების ფინანსური დახმარება და მათთვის მოკლევადიანი „შვებულებების“ ორგანიზება მაშინ, როდესაც ისინი დროებით თავისუფლდებიან თავიანთი მოვალეობებისაგან (Alcock et al. 2012).

#### კეთილდღეობის მიწოდება

სახელმწიფოსაგან კეთილდღეობის მიწოდება სხვადასხვა გზით შეიძლება განხორციელდეს. მიწოდების ყველაზე გავრცელებული ფორმა ფულადი ტრანსფერია, როდესაც სახელმწიფო აძლევს გარკვეული ოდენობის თანხას ბენეფიციარებს, რათა მათ თავად შეიძინონ საჭირო პროდუქტი თუ მომსახურება. ამასთან, ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფო თავად აწარმოებს სერვისს, რომელსაც ბენეფიციარები იღებენ (მაგ., სასკოლო განათლება). მეორე მხრივ, განვითარებული კეთილდღეობის ქვეყნებში სულ უფრო ხშირია სახელმწიფოს მიერ სერვისის კერძო მიმწოდებლისაგან შესყიდვა და შემდეგ ბენეფიციარისათვის მიწოდება (მაგალითად, კერძო სამედიცინო დაწესებულებებში ბენეფიციარების ხარჯების ანაზღაურება), რადგან ითვლება, რომ კერძო სექტორის მიერ მიწოდებული სერვისი უფრო ხარჯთეფექტიანია და ხარისხიც მაღალი აქვს. გარდა ამისა, მთელ რიგ სერვისებს, განსაკუთრებით კი ბავშვზე ზრუნვის სფეროში, სახელმწიფო საქველმოქმედო და სხვა არაკომერციული ორგანიზაციებისგან იძენს (Alcock et al. 2012).

ზემოაღნიშნული ცხადყოფს, რომ კეთილდღეობის სხვადასხვა წყაროს ბევრი გადაკვეთის წერტილიც აქვს: მაგალითად, როდესაც სახელმწიფო საგადასახადო შეღავათებს ან ფისკალურ ბენეფიტებს უწყებს დამსაქმებლებს, რათა მათ გაზარდონ პროფესიული ბენეფიტები (Greve, 2008). ამ შემთხვევაში, სახელმწიფო დაინტერესებულია, რომ არასახელმწიფო სექტორმა წასახალისებლად დამატებითი თანხები კეთილდღეობაზე მიმართოს, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვნად შეამსუბუქებს წნეხს სახელმწიფო ბიუჯეტზე. არჩევანის გაზრდის თვალსაზრისით კეთილდღეობის მიწოდებაში კერძო სექტორის გააქტიურება შეიძლება საჯარო მოწოდების მნიშვნელოვანი ალტერნატივა იყოს.

კეთილდღეობის სხვადასხვა წყაროს არსებობა თავისთავად მიუთითებს, რომ ისინი შეიძლება ერთმანეთის ჩამნაცვლებელი ან შემავსებელი იყოს. მაგალითად, დამატებითია მაშინ, როდესაც დამსაქმებელი ინდივიდუალური ან კოლექტიური გარიგების შედეგად ავადმყოფობის პერიოდში სრულ ხელფასს უხდის დასაქმებულს და შემდეგ, თუკი შესაძლებელია, უკან იბრუნებს ჯანმრთელობის ან სოციალური დაზღვევისათვის თავისივე გადახდილი კონტრიბუციებით. ჩამნაცვლებელი ეფექტი იქმნება მაშინ, როდესაც პროფესიულ სფეროში კეთილდღეობის ზრდას სახელმწიფოსგან მიღებული ბენეფიტების შემცირება ახლავს. მაგალითად, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბევრ ქვეყანაში საგადასახადო შეღავათები კერძო პენსიის ნაწილობრივ დასაფინანსებლად გამოიყენება (Greve, 2008).

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

Alcock P. May M. & Wright S. (eds.) (2012), *The Student's Companion to Social Policy*, Wiley-Blackwell;

Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;  
Baldock J. (2007) *Social Policy, Social Welfare and the Welfare State*; Oxford University Press;  
Greve B. (2008), *What Is Welfare?* Central European Journal of Public Policy. Vol.2 #1. pp 50-73;

#### თავი 5: კეთილდღეობის სახელმწიფოს სხვადასხვა მოდელი

კეთილდღეობის სახელმწიფოები, მიუხედავად მრავალი საერთო მახასიათებლისა, ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. ადრეულ კვლევებში კეთილდღეობის სხვადასხვა სახელმწიფოს შესადარებლად მათ სოციალურ დანახარჯს იყენებდნენ (Cutright, 1965; Wilensky 1975; Flora and Alber, 1981). შესაბამისად, მათი ანალიზი საკმაოდ პრიმიტიული მეთოდით - დანახარჯების მიხედვით ქვეყნების რანგირებით - შემოიფარგლებოდა. გამონაკლისს წარმოადგენდა ტიტმუსის (Titmuss, 1974) კლასიფიკაცია, რომელმაც კეთილდღეობის სამი ძირითადი რეჟიმი გამოყო: რეზიდუალური, ინდუსტრიულ მიღწევაზე ორიენტირებული და ინსტიტუციონალურ-რედისტრიბუციული, თუმცა მისი კლასიფიკაცია ემპირიული მონაცემებით არ არის გამყარებული.

სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე მკვლევარებს შორის ყველაზე ავტორიტეტულად შვედი მეცნიერის - გოსტა ესპინგ-ანდერსენის მიერ შემუშავებული კლასიფიკაცია ითვლება, რომელიც განვითარებულ სახელმწიფოებში კეთილდღეობის სამ ძირითად რეჟიმს განასხვავებს: კონსერვატიულს, ლიბერალურს და სოციალ-დემოკრატიულს. მოგვიანებით სხვა ავტორებმა (Ferrera, 1996; Bonoli, 1997) ეს კლასიფიკაცია განავრცეს და კონტინენტური რეჟიმიდან მეოთხე - სამხრეთ ევროპული მოდელი გამოყვეს. ასევე წარმატებით განხორციელდა აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების კეთილდღეობის მოდელების კლასიფიკაცია (Jones, 1993; Goodman & Peng, 1996; Kwon, 1997; Gough, 2001; Holliday, 2000).

ესპინგ-ანდერსენი კლასიფიკაციის საფუძვლად იღებს ორ ძირითად კრიტერიუმს: კეთილდღეობის სისტემის მიერ ინდივიდების დეკომოდიფიკაციის და სტრატეგიკაციის ხარისხს. დეკომოდიფიკაცია აჩვენებს, თუ რამდენად შეუძლიათ ინდივიდებს და ოჯახებს სოციალურად მისაღები სტანდარტების შესაბამისი ცხოვრების დონის მიღწევა ბაზარზე დამოკიდებულების გარეშე. ეს ცნება მჭიდროდ უკავშირდება სოციალური მოქალაქეობის იდეას: იგი ჩნდება მაშინ, როდესაც ინდივიდები ავტომატურად იღებენ სოციალურ ტრანსფერს ან მომსახურებას მხოლოდ იმის გამო, რომ ისინი არიან კონკრეტული სახელმწიფოს მოქალაქეები. სტრატეგიკაციაში მოიაზრება საზოგადოების დაყოფა სხვადასხვა ჯგუფებად, განსაკუთრებით კი, კლასებად და საშემოსავლო ჯგუფებად. იგივე ავტორი იყენებს დეფემილიალიზაციის კრიტერიუმსაც, რომელიც მიუთითებს იმაზე, თუ რა დოზით ხდება ამა თუ იმ მოდელში ტრადიციულად ოჯახისათვის მიწერილი ფუნქციების (მაგ., ბავშვებზე, ხანდაზმულებზე ზრუნვის) სახელმწიფოს ან ბაზრისათვის გადაცემა.

#### ლიბერალური (ანგლოსაქსური/ბევერიჯის) მოდელი

ლიბერალურ მოდელში ესპინგ-ანდერსენი ავსტრალიას, აშშ-ს, ახალ ზელანდიას, დიდ ბრიტანეთს, ირლანდიასა და კანადას აერთიანებს. ამ მოდელის მთავარი მახასიათებელი იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ცდილობს ძირითადად დაეხმაროს მხოლოდ მათ, ვინც ღარიბია და ეს სახელმწიფოს მიერ ჩატარებული საჭიროებების შეფასებით არის დადასტურებული. ამასთან, ლიბერალურ რეჟიმებში ცალკეული უნივერსალური და შენატანზე დაფუძნებული ბენეფიტებიც გვხვდება, თუმცა, როგორც წესი, ამ ბენეფიტების ოდენობა არცთუ ისე მაღალია. სოციალური

ტრანსფერების ძირითადი მიმღები დაბალშემოსავლიანი ოჯახები არიან. ბენეფიტების ოდენობა შეგნებულად არის მინიმალური, რათა ბენეფიციარებს ჰქონდეთ ანაზღაურებადი სამუშაოს მოძიების სტიმული. საჭიროების შეფასების კრიტერიუმები მკაცრია და ხშირად დახმარების მაძიებლების სტიგმატიზაციას იწვევს. მეორე მხრივ, საგადასახადო შეღავათების გამოყენებით სახელმწიფო არაღარიბ მოსახლეობას უბიძგებს, რომ მათ ბაზარზე არსებული წყაროებისაგან შეიძინონ სხვადასხვა სერვისი, იქნება ეს კერძო პენსიები თუ სამედიცინო დაზღვევა. შესაბამისად, ლიბერალური რეჟიმების ეფექტი როგორც დეკომოდიფიკაციის, ასევე ბაზრით ჩამოყალიბებული სტრატეგიკაციის შერბილების კუთხით ძალზე მცირეა.

კონსერვატიული (კორპორატისტული) ბისმარკისტული მოდელი

კონტინენტურ მოდელში ესპინგ-ანდერსენი შემდეგ ქვეყნებს აერთიანებს: ავსტრია, ბელგია, გერმანია, იტალია, საფრანგეთი, შვეიცარია და ჰოლანდია. ამ რეჟიმებში მკაფიოდ აისახება კორპორაციული ტრადიციები და კათოლიკური ეკლესიის გავლენა. სოციალურ სფეროში სახელმწიფოს ძირითადი როლი სხვადასხვა სოციალური ჯგუფისათვის განსხვავებული სტატუსის შენარჩუნების ხელშეწყობაა; შესაბამისად, მთავარი აქცენტი სოციალურ დაზღვევაზე კეთდება. აქედან გამომდინარე, ბენეფიტების უმეტესობა შენატანზეა დაფუძნებული: უმუშევრობის, ხანდაზმულობის თუ მარჩენალის დაკარგვის შემთხვევაში მიღებული პენსიის თუ დახმარების ოდენობა გადახდილი სოციალური გადასახადის მიხედვით დაანგარიშდება. შესაბამისად, კორპორატისტულ ქვეყნებში ვერტიკალური რედისტრიბუცია, ანუ შემოსავლების გადანაწილება მაღალ და დაბალშემოსავლიან ჯგუფებს შორის მცირეა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს სოციალური დანახარჯი, როგორც წესი, ძალიან დიდია. კონტინენტურ ქვეყნებში, სოციალური დაზღვევისგან განსხვავებით, საბაზრო და პროფესიული ბენეფიტები სუსტად არის განვითარებული. იმისათვის, რომ შენარჩუნდეს ტრადიციული ოჯახის სტრუქტურა, სახელმწიფო ორმაგ სტრატეგიას იყენებს. ერთი მხრივ, დაოჯახებულ ქალებს თითოეულ ბავშვზე საკმაოდ დიდი ოდენობის საოჯახო ტრანსფერები ეძლევათ, ხოლო მეორე მხრივ, მათ სამუშაოზე გასვლას განგებ უშლის ხელს ის, რომ არ არის განვითარებული დღის განმავლობაში ბავშვებზე ზრუნვის სისტემა. ამ ტიპის რეჟიმები, ბუნებრივია, საზოგადოებაში არსებულ იერარქიებს უცვლელად ტოვებენ, თუმცა გარკვეულწილად ამცირებენ ინდივიდების ბაზარზე დამოკიდებულებას.

**ცხრილი 1: კეთილდღეობის მოდელების შედარება**

<i>მახასიათებლები</i>	<i>ლიბერალური</i>	<i>კონსერვატორული</i>	<i>სოციალ-დემოკრატიული</i>
დეკომოდიფიკაცია	დაბალი	საშუალო	მაღალი
სახელმწიფო სოციალური სერვისები	დაბალი	დაბალი	მაღალი
მოსახლეობის დაფარვა	შერჩევითი	პროფესიული	უნივერსალური
შემოსავლების რედისტრიბუცია	დაბალი	დაბალი	მაღალი
სიღარიბე	დაბალი	საშუალო	მაღალი
„დეფემილიზაცია“	დაბალი	დაბალი	მაღალი
აქტივაცია	საშუალო	დაბალი	მაღალი



წყარო: Danfoth T. B. (2010)

### სოციალ-დემოკრატიული მოდელი

სოციალ-დემოკრატიული რეჟიმის ქვეყნებს ესპინგ-ანდერსენი სკანდინავიის ქვეყნებს (დანია, ნორვეგია, ფინეთი და შვედეთი) მიაკუთვნებს. ამ მოდელის მთავარი მახასიათებელი უნივერსალიზმი და სოციალური მოქალაქეობის მაღალი ხარისხია: ლიბერალური და კონსერვატიული რეჟიმებისაგან განსხვავებით, ხარისხიანი სახელმწიფო სერვისები და სხვადასხვა სახის ფულადი ტრანსფერები ყველა მოქალაქისათვის არის განკუთვნილი. ამასთან, ის მოქალაქეები, რომლებიც სოციალურ შენატანს აკეთებენ, უფრო დიდი ოდენობის სოციალურ ტრანსფერებს იღებენ. რედისტრიბუციის მაღალი ხარისხი ხელს უწყობს ბაზრის მიერ წარმოქმნილი უთანასწორობის და სიღარიბის მინიმუმამდე დაყვანას. სოციალ-დემოკრატიული მოდელის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იმაში მდგომარეობს, რომ დასაქმება, განსაკუთრებით კი ქალების, აბსოლუტურ პრიორიტეტს წარმოადგენს და ამ სფეროში სკანდინავიური ქვეყნები ინოვაციური მიდგომებით გამოირჩევიან (იხ. ჩანართი 1). შესაბამისად, ეს ქვეყნები დასაქმებისათვის ხელსაყრელ გარემოს უქმნის როგორც მაღალკვალიფიციურ, ისე დაბალკვალიფიციურ მუშახელს. ეს ლოგიკურიცაა, რადგან უნივერსალური კეთილდღეობის რეჟიმში სერვისებისა და ბენეფიტების მიწოდებას დიდი ფინანსური რესურსი სჭირდება, რისი ძირითადი წყაროც სწორედ დასაქმებულთა მიერ გადახდილი გადასახადებია. საოჯახო პოლიტიკაში პრიორიტეტს ინდივიდუალური ავტონომიის უზრუნველყოფა წარმოადგენს, შესაბამისად, სხვა რეჟიმებისაგან განსხვავებით, ამ ქვეყნებში სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ კი არ ერევა, როცა ოჯახი ვეღარ ართმევს თავს დაკისრებულ ფუნქციებს, არამედ სახელმწიფო იმთავითვე საკუთარ თავზე იღებს ბავშვებზე, მოხუცებულებზე, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებზე ზრუნვას და შესაბამის ხარჯებს მთელ საზოგადოებაზე ანაწილებს. მთლიანობაში, კეთილდღეობის სამ ძირითად რეჟიმს შორის სოციალ-დემოკრატიული მოდელი ყველაზე ეფექტურია როგორც დეკომოდიფიკაციის, ასევე ბაზრის მიერ წარმოქმნილი სტრატეგიკაციის შერბილების კუთხით.

### სამხრეთევროპული მოდელი

ესპინგ-ანდერსენის კლასიფიკაცია გეოგრაფიული დაფარვის თვალსაზრისით საკმაოდ შეზღუდულია: მაგალითად, ხმელთაშუაზღვისპირა ევროპული ქვეყნებიდან ის მხოლოდ იტალიას მოიცავს. იტალიელი ავტორი, მასურიციო ფერერა (Ferrera, 2008), რომელმაც სიღრმისეულად შეისწავლა ესპანეთის, იტალიის, საბერძნეთისა და პორტუგალიის კეთილდღეობის სახელმწიფოები, მივიდა დასკვნამდე, რომ ამ სახელმწიფოებს მრავალი საერთო მახასიათებელი აქვთ, რაც მათ განასხვავებს დანარჩენი ევროპული რეჟიმებისაგან.

პირველი საერთო მახასიათებელი სოციალური დაზღვევის სისტემების ფრაგმენტულობაა. საერთო ეროვნული დაზღვევის სისტემის პარალელურად არსებობს სექტორული და პროფესიული დაზღვევის მრავალი სქემა. ინდივიდები, რომლებიც დასაქმებული არიან 'ძირითად' სექტორებში, დიდი ოდენობის ბენეფიტებს იღებენ, ნაკლებად პრივილეგირებულ ან ნახევრად ფორმალურ სფეროში დასაქმებულთა ბენეფიტები კი ძალიან მცირეა. შესაბამისად, სოციალურ ტრანსფერებზე დიდი დანახარჯის მიუხედავად, ვერტიკალური რედისტრიბუციის ხარისხი ძალიან დაბალია. გარდა ამისა, ის ინდივიდები,

რომლებსაც არავითარი შენატანი არ აქვთ გაკეთებული, მაგალითად, ახალგაზრდა უმუშევრები, სახელმწიფოსაგან ფაქტობრივად არანაირ ფულად დახმარებას არ იღებენ. ანალოგიურად, მარტოხელა მშობლებისათვის განკუთვნილი დახმარება მინიმალურია. ამ ქვეყნებში ტრადიციულად ძლიერი ოჯახური დახმარება გარკვეულწილად აბალანსებს კეთილდღეობის სისტემის ამ ნაკლოვანებებს, მაგრამ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფებს - დიდი ხნის უმუშევრებს, ახალგაზრდებს, არაფორმალურ და სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულებს - საკუთარ სირთულეებთან გამკლავება, როგორც წესი, სახელმწიფოს დახმარების გარეშე უხდებათ. ამ ნაკლოვანებების ფონზე უნივერსალური სამედიცინო მომსახურება ამ მოდელის ყველა სახელმწიფოში მთავარი დადებითი გამონაკლისია.

### ადმოსავლეთაზიური მოდელი

დასავლური ქვეყნებისგან განსხვავებით, ადმოსავლეთ აზიის ქვეყნებში (იაპონია, სამხრეთ კორეა, სინგაპური, ტაივანი, ჰონგ-კონგი) კეთილდღეობის რეჟიმები მხოლოდ მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში შეიქმნა. მიუხედავად ამისა, ეს რეჟიმები საკმაოდ კარგად არის შესწავლილი (Jones, 1993; Goodman and Peng, 1996; Kwon, 1997; Gough, 2001; Holliday, 2000). მკვლევრებს შორის არ არის კონსენსუსი იმის თაობაზე, წარმოადგენენ თუ არა ეს რეჟიმები ერთიან მოდელს, რადგან მათ შორის განსხვავებები გაცილებით უფრო საფუძვლიანია, ვიდრე ჩვენ მიერ ზემოთ განხილული მოდელების რეჟიმებს შორის, თუმცა ავტორთა უმეტესობა გამოყოფს რამდენიმე საერთო მახასიათებელს. პირველ რიგში, ამ ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის მთავარი მიზანი ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობაა და არა დეკომოდიფიცირება ან სოციალური უფლებების უზრუნველყოფა (Gough, 2004). შესაბამისად, ყველა ძირითად სოციალურ პროგრამას მკაფიო ეკონომიკური ამოცანა აქვს. მაგალითად, უნივერსალური განათლება და საბაზისო ჯანდაცვა

#### ჩანართი 1: დანიური „ოქროს სამკუთხედი“

დანიური „ოქროს სამკუთხედი“ წარმოადგენს შრომის უსაფრთხოებისა (Security) და მოქნილობის (flexibility) უნიკალურ ნაზავს, რომელსაც ხშირად Flexicurity-ს (ფლექსიკურითი) ტერმინით მოიხსენიებენ. „უსაფრთხოება“ და „მოქნილობა“ ტრადიციულად შეუთავსებელ ელემენტებად მიიჩნევა. „მოქნილობა“, რაც ბიზნესის მახასიათებლად ითვლება, შეიძლება განვიხილოთ, როგორც დამქირავებლის თავისუფლება, დაითხოვოს და დაიქირავოს თანამშრომლები ბიზნესინტერესებიდან გამომდინარე. მეორე მხრივ, „უსაფრთხოება“ მნიშვნელოვანი ღირებულებაა დასაქმებულთათვის, რომლებიც დაცულად უნდა გრძნობდნენ თავს ასეთი მოქნილი რეჟიმის პირობებში. „ოქროს სამკუთხედი“ მაქსიმალურ მოქნილობას აძლევს დამსაქმებლებს (შრომის დაცვის კანონმდებლობა ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალურია დანიაში), თუმცა არც დასაქმებულთა ინტერესებს ივიწყებს და ამ მოქნილობის შედეგად მოულოდნელი უმუშევრობის პერიოდში სტაბილურობის გარანტიას აძლევს მოქალაქეებს პასიური (უმუშევრობის შემწეობების სახით) და აქტიური შრომის ბაზრის პოლიტიკით. სწორედ ეს უკანასკნელი წარმოადგენს სამკუთხედის მესამე კომპონენტს. გადამზადებისა და შრომის მედიაციის სამსახურები ეფექტურად ახერხებენ ადამიანის შრომის ბაზარზე დაბრუნებას მოკლე ვადაში ისე, რომ მინიმუმამდე ამცირებენ შემწეობებზე დამოკიდებულების განვითარებას.

წყარო: Ibsen (2011) Strained Compromises: Danish Flexicurity during Crisis

მუშახელის პროდუქტიულობას ზრდის, ხოლო სავალდებულო დაზღვევის ფონდების მეშვეობით კი, დიდი ოდენობის საინვესტიციო კაპიტალის მობილიზება ხდება. ამ სტრატეგიის ნაკლოვანება ისაა, რომ საზოგადოების მოწყვლადი ჯგუფებისათვის, რომლებიც ეკონომიკურად ნაკლებად პროდუქტიული არიან, არ არსებობს სოციალური დაცვის ძირითადი გარანტიები, როგორცაა მინიმალური ხელფასი, უმუშევრობის დაზღვევა თუ სამუშაოდან უმიზეზოდ დათხოვნისგან დაცვა. ანალოგიურად, სოციალური დახმარების მექანიზმები ყველა აღმოსავლეთაზიურ ქვეყანაში სუსტად არის განვითარებული (Holliday, 2000). ნებაყოფლობითი/მოხალისეობრივი კეთილდღეობის მიწოდება ჯერაც ჩანასახის დონეზეა, მაგრამ სწრაფად ვითარდება კერძო სექტორის მიერ სხვადასხვა სოციალური მომსახურების, განსაკუთრებით კი, განათლების და სამედიცინო მომსახურების მიწოდება (Gough, 2001).

სუსტად განვითარებული სახელმწიფო და საქველმოქმედო კეთილდღეობის ფონზე ძირითადი როლი ტრადიციულად ძლიერ ნათესაურ კავშირებს ენიჭება. საჭიროების შემთხვევაში, ინდივიდების ძირითად საყრდენს როგორც ფულადი დახმარების, ასევე ზრუნვის და სოციალური მომსახურებების შემენის მხრივ, ოჯახი წარმოადგენს. განათლების გამოკლებით, სახელმწიფოს მთლიანი სოციალური დანახარჯი საკმაოდ მცირეა. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ აღმოსავლეთაზიური საზოგადოებები დასავლური ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოს გარკვეულ საფრთხედ აღიქვამენ, რადგან მიიჩნევენ, რომ მან შესაძლოა ოჯახური ტრადიციების შესუსტება და საზოგადოების ატომიზება გამოიწვიოს (Goodman & Peng, 1996).

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

- Bonoli G. (1997), *Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach*, Journal of Social Policy, 26 (3) Cambridge University Press;
- Cutright P. (1965), *Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs*, American Journal of Sociology;
- Danfoth T. B. (2010), *The Emergence of Three Worlds of Welfare*;
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Polity Press;
- Ferrera M. (2008), *Welfare State Reform in Southern Europe*, Routledge;
- Flora P. & Alber J. (1981), *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, NJ and London: Transaction Books;
- Goodman, R. & Peng, I. (1996), *The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-building*, in G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition*, London: Sage;
- Gough I. (2004), *Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case*, Global Social Policy 1:163
- Holliday I. (2000), *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, Political Studies;
- Ibsen C. (2011), *Strained Compromises: Danish Flexicurity during Crisis*, Nordic Journal of Working Life studies;

Jones C. (1993), *The Pacific Challenge: Confucian Welfare State*, in Catherine Jones (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge;

Kwon H. (1997), *Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Regimes*, *Journal of Social Policy*, 26 (4);

Peng I., Wong J. (2010), *East Asian Welfare States*, Oxford Handbooks Online;

Titmuss R. (1974), *What is Social Policy?* in Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds), *Social Policy: An Introduction*, Chapter 2, New York, NY: Pantheon Books, A Division of Random House;

Wilensky H. L. (1975), *The Welfare State & Equality*; Berkeley: University of California Press;

## თავი 6: გლობალიზაცია და სოციალური პოლიტიკა

### რა არის გლობალიზაცია?

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ტერმინი `გლობალიზაცია~ აქტიურად გამოიყენება სოციალურ, პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ დისკურსში. სოციალური პრობლემები, როგორცაა შიმშილი, სიღარიბე, უთანასწორობა, კლიმატური ცვლილებები, ხშირად სწორედ გლობალიზაციის შედეგად განიხილება, თუმცა ამავდროულად მეორე მხარე ამტკიცებს, რომ გლობალიზაცია საერთაშორისო თანამშრომლობის, სიღარიბის შემცირებისა და ეკონომიკური ზრდისთვის აუცილებელი წინაპირობაა. ეს მოსაზრებები ცხადყოფს, რომ გლობალიზაციას ნამდვილად მოაქვს სერიოზული, შესამჩნევი სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ცვლილებები, რომლებიც სოციალური პოლიტიკის შემუშავების დროს აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული.

გლობალიზაცია შეიძლება განვმარტოთ, როგორც `სოციალური, პოლიტიკური, კულტურული, პოლიტიკური და ეკონომიკური ძალების ერთობლიობა, რომლებიც თანამედროვე ცხოვრების მნიშვნელოვან მახასიათებლებს განსაზღვრავენ. ეს მახასიათებლებია: ძალიან მჭიდრო ურთიერთკავშირი და ურთიერთდამოკიდებულება ეროვნულ საზღვრებს მიღმა და ამ კავშირების დამყარების სიჩქარის, სიხშირისა და ინტენსივობის ზრდა. მსგავსი სახის ურთიერთობები აკავშირებს გეოგრაფიულად ძალიან დაშორებულ ადგილებს და შესაძლებელს ხდის იმას, რომ მსოფლიოს ერთ წერტილში მომხდარმა ფაქტმა ზეგავლენა იქონიოს ათასობით კილომეტრით დაშორებულ ქვეყნებზე“ (Baldock, 2007).

გლობალიზაციის კონცეფცია განსაკუთრებით პოპულარული გახდა საბჭოთა კავშირის დაშლის და ბერლინის კედლის რღვევის შემდეგ, რამაც კაპიტალიზმის განვითარებას შეუწყო ხელი. პოლიტიკურ და ეკონომიკურ დისკურსში გლობალიზაცია სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შესუსტებასთან ასოცირდება: მრავალი ანალიტიკოსი მიუთითებს, რომ სახელმწიფო აღარ არის საკუთარ ფარგლებში გადაწყვეტილების ერთადერთი მიმღები. მაგალითად, ის სრულად ვეღარ აკონტროლებს თავის ეკონომიკას, რადგან ტრანსნაციონალური კომპანიები მსოფლიოს მასშტაბით მოქმედებენ, ხოლო ეკონომიკური პოლიტიკის შექნის პროცესში უფრო და უფრო აქტიურ როლს საერთაშორისო ეკონომიკური ინსტიტუტები და ორგანიზაციები (მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია, ევროკავშირი) თამაშობენ. საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტები განსაკუთრებით აქტიურობენ განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებაში, ცდილობენ რა მიაღწიონ ამ ქვეყნების ეკონომიკის მაქსიმალურ დერეგულაციასა და ლიბერალიზაციას (Baldock, 2007).

გლობალიზაცია ასევე ნათლად აისახება ცხოვრების სხვა სფეროებში, განსაკუთრებით კულტურაში. როგორც რიტცერი წერს (Ritzer, 2009), აღნიშნულის კარგი გამოვლინებაა საზოგადოების ე.წ. „მაკდონალდიზაცია“, რაც კულტურული კონვერგენციის თეორიის შემადგენელი ნაწილია. ამ თეორიის ძირითადი იდეა მდგომარეობს მოსაზრებაში, რომ გლობალიზაციის შედეგად იზრდება

„ერთგვარობა“ მსოფლიოს მასშტაბით, კულტურები მსოფლიოს სხვადასხვა წერტილში უფრო და უფრო ემსგავსებიან ერთმანეთს. აღნიშნული თეორიის მიმდევრები ასევე იზიარებენ კულტურული იმპერიალიზმის იდეას, რაც ერთი ან რამდენიმე დომინანტი კულტურის მიერ ადგილობრივი კულტურების მეტ-ნაკლებად გაცნობიერებულ ექსპანსიას გულისხმობს. კულტურული ექსპანსია ჩრდილოეთიდან სამხრეთით და დასავლეთიდან აღმოსავლეთით ხდება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ეს ტრადიციულის, ეროვნულისა და ადგილობრივის კონსიუმერიზმით, პოპმუსიკითა და ჰოლივუდური ფილმებით ჩანაცვლებას გულისხმობს (Ritzer, 2009).

ზემოთ აღწერილი იდეები, როგორც კულტურის, ისე ეკონომიკის სფეროში, ეროვნულ დონეზე სახელმწიფოს (ალტერნატიულად ადგილობრივი კულტურის) შესუსტებულ როლზე მიუთითებს. თუმცა, არსებობს საწინააღმდეგო მოსაზრება, რომელიც არ ეთანხმება სახელმწიფოების შემცირებული სუვერენიტეტისა და უმწეოდ დარჩენილი ქვეყნების იდეას. მაგალითად, ვაისი (Weiss, 2004) მიუთითებს, რომ პირიქით, ზოგიერთი ქვეყანა ენთუზიაზმით ერთვება გლობალიზაციის პროექტში და აქტიურად მონაწილეობს ამ პროცესის ფორმირებაში. იგივე ავტორი წერს, რომ არასწორია გლობალიზაციის ტრადიციული გაგება, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფოები იძულებული არიან შეამცირონ სოციალური დანახარჯები ინვესტორების მოზიდვის მიზნით. რეალურად, გლობალიზაცია არა შემზღვეველი, არამედ პირიქით, შესაძლებლობების მიმცემია სახელმწიფოსათვის. რაც უფრო იზრდება მოსახლეობაში გლობალიზაციისაგან გამოწვეული სოციალური დაუცველობის შიში, მით უფრო მეტად ცდილობს სახელმწიფოს ლეგიტიმური ძალაუფლება გაზარდოს სოციალური დაცვის პროგრამები (Weiss, 2004). არსებობს რიგი კვლევებისა, რომლებიც ადასტურებენ კავშირს ქვეყნის ეკონომიკურ ღიაობასა და სოციალურ დანახარჯებზე გაზრდილ მაჩვენებლებს შორის (Quinn, 1997).

აღნიშნულის მიუხედავად, დასაწყისში ჩვენი აღწერილი ვერსია, რომელიც გლობალიზაციის ჩომსკისეულ (Chomsky, 1999) ნეოლიბერალურ ვარიანტს წარმოადგენს, დღემდე საკმაოდ პოპულარულია. ნეოლიბერალური გლობალიზაცია, მოკლედ რომ ვთქვათ, საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების გაძლიერებას და შესაბამისად, ეროვნულ დონეზე სოციალური დაცვის სისტემის შესუსტებას გულისხმობს. ეს, ბუნებრივია, მოსახლეობისათვის სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გაუარესებას იწვევს.

სწორედ აღნიშნული ტენდენციების გამო ხშირია სოციალური პროტესტი მსოფლიოს მასშტაბით. პირველ რიგში შეგვიძლია დავასახელოთ გლობალური ფინანსური კრიზისის შედეგად ევროპის ე.წ. „ქამრების შემოჭერის“ პოლიტიკის (anti-austerity) წინააღმდეგ მიმართული პროტესტი, ასევე ზოგადად სოციალური, გარემოსდაცვითი თუ შრომითი მოძრაობები. განსაკუთრებით ძლიერდება ე.წ. ანტიგლობალისტური მოძრაობა, რომლის წარმომადგენლები სხვადასხვა ფორმით ცდილობენ შეანელონ გლობალიზაციით გამოწვეული უარყოფითი პროცესები. მაგალითად, ისინი ითხოვენ მოხდეს ტრანსნაციონალური კომპანიების საქმიანობის რეგულაცია ისეთ სფეროებში, როგორცაა გარემოს დაცვა, ახალი ტექნოლოგიების (მაგ., გენმოდულირებული პროდუქციის წარმოება) შემოღება და ა.შ. მეორე მხრივ, გლობალიზაციის წინააღმდეგ ბრძოლა ასევე საფუძველს

აძლევს ქსენოფობიურ, ანტიმიგრაციულ პოლიტიკას, რომელიც ნაციონალიზმის საფუძველზე ვითარდება (Baldock, 2007).

#### გავლენა სოციალურ პოლიტიკაზე

სოციალური პოლიტიკის ტრადიციული ანალიზი გულისხმობს, რომ კეთილდღეობის სერვისები, პოლიტიკა და ინსტიტუტები ერთი ქვეყნის ფარგლებში იქმნება და მხოლოდ მისი მოქალაქეებისათვის მოქმედებს. თუმცა გლობალიზაცია სწორედ ამ საბაზისო პრინციპს აყენებს კითხვის ნიშნის ქვეშ.

თუ ისტორიას უკეთ ჩავუღრმავდებით, ვნახავთ, რომ სოციალური პოლიტიკა თავიდანვე იყო მოქცეული გარკვეული საერთაშორისო ზეგავლენის ქვეშ: მაგალითად, ბრიტანულმა კოლონიალიზმმა მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა მის ყოფილ კოლონიებში (ავსტრალია, ირლანდია, ინდოეთი) სოციალური დაცვის მექანიზმების ჩამოყალიბებაში. აღსანიშნავია, რომ იდეების ექსპორტს არა მარტო კოლონიალიზმი უწყობდა ხელს. მაგალითად, იაპონიამ კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეა დასავლეთისგან ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნის ბოლოს გადაიღო (Goodman & Peng, 1996). მეორე მხრივ, მე-20 საუკუნის 10-იან წლებში, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ჩამოყალიბების შემდეგ, ეს ორგანიზაცია სოციალ-დემოკრატიული იდეების, განსაკუთრებით კი კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეის, ფართო პროპაგანდას ეწევა. ამდენად, იმის მტკიცება, რომ სოციალური პოლიტიკის გლობალიზაცია სრულიად ახალი ფენომენია, ძალიან სუსტი არგუმენტი იქნება (Baldock, 2007).

მიუხედავად იმისა, თუ რა ჭრილში ვუყურებთ გლობალიზაციას, ფაქტია, რომ მას თან ახლავს მთელი რიგი ახალი გამოწვევებისა სოციალური პოლიტიკისათვის: ხალხის გაზრდილი მობილობა ხშირად განვითარებული ქვეყნებისათვის მიგრანტებისა და თავშესაფრის მაძიებელთა პრობლემად გარდაიქმნება. ამ უკანასკნელთა უმეტესობა ადგილობრივ მოსახლეობასთან შედარებით არათანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში ცხოვრობს. ხშირ შემთხვევაში უმუშევრობისა და დასაქმების საკითხები წყდება არა ქვეყნის დონეზე, არამედ იმის მიხედვით, თუ სად აკეთებენ ინვესტირებას საერთაშორისო კომპანიები და ა.შ.

სწორედ აღნიშნული გამოწვევების არსებობამ წარმოშვა კვლევის ახალი სფერო, რომელიც გლობალიზაციის შედეგების გაანალიზებას და, შესაბამისად, სოციალური პოლიტიკის თეორიული და კონცეპტუალური საკითხების ხელახლა გააზრებას ცდილობს. ამ სფეროში სამეცნიერო ლიტერატურა არ არის მრავლისმომცველი და ბევრი ხარვეზიც აქვს: კვლევების უმეტესობა ძირითადად განვითარებულ ინდუსტრიულ ქვეყნებს ეხება, მათი უმრავლესობა მხოლოდ კონკრეტულ სერვისზე ან სექტორზე აკეთებს აქცენტს (მაგ., ჯანდაცვის სისტემების შედარებითი ანალიზი), ამ კვლევებიდან მიღებული შედეგების გენერალიზება განსხვავებულ სოციალურ საკითხებზე, სფეროებზე და ა.შ. ხშირად არასწორად ხდება (Baldock, 2007).

ზემოთქმულის მიუხედავად, შესაძლებელია გამოვყოთ ოთხი ძირითადი იდეა, რომლებიც აღნიშნულ ლიტერატურაში ძირითადი განსჯის საგანია :

1. ფსკერისაკენ სწრაფვა (race to the bottom): ქვეყნები იმყოფებიან საერთაშორისო კონკურენციის პირობებში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მისაზიდად. ამის გამო ისინი ამცირებენ სოციალურ დანახარჯებს და ცდილობენ მაქსიმალური

დერეგულაციითა და ლიბერალური პირობებით მიიზიდონ ინვესტიციები. აღნიშნული ქმედებები მნიშვნელოვნად აუარესებს სოციალურ-ეკონომიკურ ფონს;

2. სოციალური სერვისების უნივერსალური, საჯარო მიწოდება ჩანაცვლებულია კერძო მიწოდებით, რასაც უზრუნველყოფენ მოხალისე, არაფორმალური თუ უმეტესწილად კომერციული აქტორები;
3. მწვავე დისკუსიის საგანია ის, თუ რამდენად ხდება (ან უნდა ხდებოდეს) აღნიშნული სერვისების მიწოდება და რეგულაცია საერთაშორისო დონეზე;
4. იზრდება რეგიონული და გლობალური ორგანიზაციების ზეგავლენა ეროვნულ დონეზე სოციალური პოლიტიკის ფორმირებასა და კეთილდღეობის სახელმწიფოს ტრანსფორმაციაზე;

აღნიშნული თემების დეტალური განხილვის დროს ნათელი ხდება, რომ ისინი მჭიდროდ უკავშირდებიან ერთმანეთს.

ბეკის (Beck, 2000) ანალიზით, გლობალიზაცია სოციალ-დემოკრატიული კეთილდღეობის სახელმწიფოს დასასრულის მომასწავებელია. მისი აზრით, გლობალიზაცია ართმევს სახელმწიფოს ძალაუფლებას, თავისი ქვეყნის მასშტაბით მოახდინოს შემოსავლების გადანაწილება (რედისტრიბუცია) და განახორციელოს სრული დასაქმებისა და ეკონომიკური ზრდის პოლიტიკა. საერთაშორისო კონკურენცია ამცირებს ხელფასებს, ხოლო სოციალური დაცვის სისტემა დიდი წნეხის ქვეშ ექცევა, რადგან მისი ხარჯი ძვირია და მაღალ გადასახადებს ითხოვს, რაც, თავის მხრივ, ინვესტიციების მოზიდვას უშლის ხელს. ეს უკანასკნელი კი კეთილდღეობის სახელმწიფოების არსებობისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელი ხდება. მარტივად რომ ვთქვათ, კონკურენცია ინვესტიციების მოსაზიდად უბიძგებს ქვეყნებს, დაბლა დასწიონ სოციალური სტანდარტები (ფსკერისაკენ წავიდნენ). იმდენად, რამდენადაც საჯარო/სახელმწიფო პასუხისმგებლობა იზღუდება, უნივერსალური ტიპის კეთილდღეობის სახელმწიფოების ჩანაცვლება ხდება რეზიდუალური ტიპის კეთილდღეობის სისტემებით, სადაც კეთილდღეობის მიწოდებაში სახელმწიფო ძალიან მცირე როლს ასრულებს და ეს ფუნქცია არასახელმწიფო (ძირითადად კომერციულ) მოთამაშეებზე გადადის. სახელმწიფოს როლი დაიყვანება მხოლოდ ისეთი ადამიანური კაპიტალის ფორმირებაზე, რომელიც ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისათვის არის საჭირო. მარტივად რომ ვთქვათ, გლობალიზაცია ნეოლიბერალიზმს აქცევს დომინანტურ დოქტრინად. ეს მოსაზრება „პესიმისტური მარქსიზმის“ სახელითაც არის ცნობლი, თუმცა მას ბევრი არამარქსისტი ავტორიც იზიარებს. ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის თეორეტიკოსები აღნიშნულს კეთილდღეობის სახელმწიფოების კონვერგენციის (welfare convergence) სახელით მოიხსენიებენ, რაც ნიშნავს, რომ გლობალიზაციის წნეხი ყველა ქვეყანას ერთი „ნეოლიბერალური ნაპირისაკენ“ მიაქანებს, შესაბამისად, ყველა ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის ფორმირების ტრაექტორია მსგავსია და სრული დერეგულაციისაკენ მიდის (Baldock, 2007).

აღნიშნულის საპირისპიროდ, მეცნიერთა მეორე ჯგუფი მიიჩნევს, რომ „ერთი ნაპირისაკენ ცურვის თეორია“ არასწორია. მიუხედავად იმისა, რომ ისინი აღიარებენ გლობალიზაციის არსებობას, მათი აზრით, ქვეყნების შიდა ინსტიტუციური წყობა და მემკვიდრეობა მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც არბილებს ან, ზოგ შემთხვევაში, მიმართულებას უცვლის შედეგს, რაც გლობალიზაციას კეთილდღეობის სახელმწიფოზე აქვს. შესაბამისად, ეს მიდგომა ყურადღებას ამახვილებს ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა: იდეოლოგიების ბუნება



და სიძლიერე, კულტურული, რელიგიური ღირებულებები და ტრადიციები, სოციალური, პოლიტიკური და გარემოსდაცვითი მოძრაობების ზეგავლენა, პოლიტიკურ ძალებს შორის ბალანსი და ა.შ. (Baldock, 2007). განვითარებადი ქვეყნების კვლევები ადასტურებს, რომ საერთაშორისო შეთანხმებების, სხვადასხვა პოლიტიკისა და პროგრამების (სტრუქტურული ცვლილებების) ეროვნულ დონეზე განხორციელება საკმაოდ განსხვავდება პოლიტიკის სფეროების მიხედვით და დამოკიდებულია ისეთ მახასიათებლებზე, როგორცაა ხელისუფლების იდეოლოგია, პოლიტიკური და სოციალური ინსტიტუტების მემკვიდრეობა ამა თუ იმ ქვეყანაში, ინტერესთა ჯგუფების განლაგება და ა.შ. ამრიგად, თავიანთი ეკონომიკური, დემოგრაფიული და სოციალური სტრუქტურების გათვალისწინებით, ქვეყნებს სოციალური პოლიტიკის შემუშავების განსხვავებული სტრატეგიები ჩამოუყალიბდათ, რომელთაც ისინი ინარჩუნებენ საგარეო ფაქტორების ზემოქმედების მიუხედავად. აღნიშნულ მოვლენას სოციალური პოლიტიკის განვითარების გზის შესწავლისას „განგრძობად განსხვავებულობას“ (continued divergence) უწოდებენ (Baldock, 2007).

ბოლოს, გლობალიზაციასა და სოციალურ პოლიტიკას შორის კავშირის ანალიზისას, უნდა ვისაუბროთ ლიტერატურის კიდევ ერთ მიმართულებაზე, რომელიც ცდილობს კეთილდღეობის სახელმწიფოში მომხდარი ცვლილებები დაუკავშიროს ქვეყნების შიგნით მიმდინარე მოვლენებს და არა გლობალიზაციას. აღნიშნული მოსაზრების წარმომადგენელია პიერსონი (Pierson in Baldock, 2007), რომლის აზრითაც, გლობალიზაციას არსობრივად დიდი ეფექტი არ ჰქონია კეთილდღეობის სახელმწიფოს შინაარსისა და მიმართულებების ტრანსფორმაციაზე. მისი აზრით, კეთილდღეობის სახელმწიფო აქამდე არნახული ფინანსური წნეხის ქვეშაა, მაგრამ ამისი მიზეზი, უპირველეს ყოვლისა, შიდა სოციალური ცვლილებებია (მაგ., სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდა) და არა გლობალიზაცია. მართალია, პიერსონი აღიარებს, რომ გლობალიზაცია მნიშვნელოვანი ფაქტორია გარკვეული ცვლილებებისთვის, მაგრამ ეს ცვლილებები განპირობებულია შიდა ფაქტორებით, გლობალიზაციამ შეიძლება უფრო გაამწვავოს ეს პრობლემა, თუმცა არ წარმოადგენს მის გამომწვევ ფაქტორს. უფრო მეტიც, სკეპტიკოსების მომხრეთა მსგავსად, მისი აზრით, გადამეტებული ხაზგასმა საერთაშორისო ეკონომიკური აქტორების როლზე საფუძველს აძლევს ხელისუფლებას ამა თუ იმ სფეროში წარუმატებლობა მათ გადააბრალონ და თავი გაიმართლონ, რომ ამ გარდაუვალი ძალის წინაშე მათ არაფრის კეთება არ შეუძლიათ. სწორედ ამიტომ ჩვენ ვერ ვხედავთ (და ვერც ვერასდროს ვნახავთ) კეთილდღეობის სახელმწიფოს დასასრულს, როგორც ამას მარქსისტი პესიმისტები წინასწარმეტყველებენ (Pierson ციტირებულია Baldock, 2007-ის მიხ.).

აღნიშნულ არგუმენტებს თუ შევაჯამებთ, იკვეთება სოციალურ პოლიტიკაზე გლობალიზაციის ზეგავლენის სამი სცენარი: 1. კეთილდღეობის სახელმწიფო ნადგურდება გლობალიზაციის გამო; 2. კეთილდღეობის სახელმწიფო განიცდის ზეწოლას, მაგრამ ახერხებს მოერგოს ამ ცვლილებებს (ტრანსფორმირდება) და 3. ქვეყნის შიგნით მიმდინარე პროცესებთან შედარებით, გლობალიზაციას კეთილდღეობის სახელმწიფოს ტრანსფორმაციაში მხოლოდ მეორეხარისხოვანი როლი აქვს (Baldock, 2007).

#### გლობალური სოციალური პოლიტიკა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საერთაშორისო ფორუმები, ორგანიზაციები და ინსტრუმენტები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავენ კონკრეტულ ქვეყანაში ჩვეულებრივი ადამიანების ბედს და მათი ცხოვრების შანსებს. ეს მოვლენა განსაკუთრებული კვლევის საგანი გახდა ე.წ. „გლობალური სოციალური პოლიტიკის შესწავლის“ სფეროსთვის. საერთაშორისო თანამშრომლობა სოციალურ სფეროში გაცილებით უფრო ადრე დაიწყო, ვიდრე გლობალიზაციაზე დაიწყებოდა საუბარი. მაგალითად, წითელი ჯვრის წინამორბედი - დაჭრილი სამხედროების დახმარების საერთაშორისო კომიტეტი - 1863 წელს დაარსდა, 1943 წელს კი შეიქმნა ოქსფორდის შიმშილის წინააღმდეგ ბრძოლის კომიტეტი (Oxfam). ასევე დიდი ხნის ისტორია აქვს მთავრობებს შორის თანამშრომლობას სოციალური პრობლემების მოგვარების მიზნით. მე-20 საუკუნის დასაწყისში შეიქმნა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO), ხოლო მოგვიანებით სოციალური უსაფრთხოების საერთაშორისო ასოციაცია (ISSA). მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ იმდენ საერთაშორისო ხელშეკრულებას მოეწერა ხელი და საერთაშორისო ორგანიზაციების რაოდენობა იმდენად გაიზარდა, რომ სოციალური პოლიტიკის წარმოება სულ უფრო მეტად განისაზღვრება ამ თანამშრომლობის შედეგად სახელმწიფოების მიერ აღებული ვალდებულებებით. აღნიშნული ხელშეკრულებები მოიცავს მთელ რიგ სფეროებს, როგორცაა: ვაჭრობა, ინვესტიციები, მიგრაცია, მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, ჯანდაცვა, განათლება და ა.შ. (Baldock, 2007).

საერთაშორისო ორგანიზაციების ზეწოლის და ლობირების ძალა განსხვავებულია. ზოგი ცდილობს ქვეყანას პოლიტიკის კურსი შეაცვლევინოს ამა თუ იმ იდეის სარგებლიანობაში დარწმუნებით (ILO, OECD), ზოგი პირობებს უწესებს ქვეყნებს სესხის გაცემაზე (IMF, WB), ხოლო სხვები აწესებენ ჯარიმებს და ახდევინებენ კომპენსაციას, თუკი ქვეყანა დაარღვევს შეთანხმების პირობებს (EU, WTO). გარდა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა, გლობალური სოციალური პოლიტიკის ფორმირებაში აქტიურად არიან ჩართული სხვა სოციალური აქტორები: პროფესიული კავშირები, დამსაქმებლები, მომხმარებელთა და სხვა სოციალური ჯგუფების საერთაშორისო გაერთიანებები, რაც კიდევ უფრო ართულებს პროცესს. დებატების უცვლელ თემად რჩება საკითხი, თუ საერთაშორისო კონკურენციის პირობებში რა გზებით არის შესაძლებელი სოციალური დაცვის, შრომის, ჯანდაცვის, განათლებისა და სხვა სოციალური სტანდარტების შენარჩუნება და გაუმჯობესება (Baldock, 2007).

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

- Baldock J., Manning N., Vickerstaff S. (2007). *Social Policy*. Oxford University Press.
- Beck U. (2000). *What is Globalization*, Wiley;
- Chomsky N. (1999). *Profit over People: Neoliberalism and Global Order*, New York;
- Goodman R. and Peng I., (1996). *The East Asian Welfare States, Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation Building* in G. Esping-Andersen (ed.). *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*. London: Sage.
- Ritzer G. (2009). *Globalization - The Essentials*, Pine Forge Press;
- Weiss L. (2004). *States in the Global Economy, Bringing domestic institutions back in*, Cambridge University Press;
- Quinn D.(1997), in Weiss L. (2004), *States in the Global Economy, Bringing domestic institutions back in*, Cambridge University Press.

## **ნაწილი მეორე კეთილდღეობის სახელმწიფოს ეკონომიკა**

### **თავი 1: კეთილდღეობის პრინციპები და რედისტრიბუცია**

სოციალური პოლიტიკის შემუშავება გულისხმობს გარკვეული ფუძემდებლური პრინციპების გათვალისწინებას, რომლებიც აუცილებელია ძირითადი მიზნის - საზოგადოების კეთილდღეობის მიღწევისათვის. კეთილდღეობის პროგრამებთან დაკავშირებული ეკონომიკური საკითხების განხილვამდე მნიშვნელოვანია განვიხილოთ ეს პრინციპები.

**ეფექტიანობა** გულისხმობს მიკრო და მაკრო დონეზე რესურსების სწორ განაწილებას და ხელთ არსებული რესურსებით მაქსიმალური შედეგის მიღწევას. ამის გასათვალისწინებლად კი საჭიროა ისეთი საკითხების ანალიზი, როგორცაა, მაგალითად, მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) რა ნაწილი უნდა დაეთმოს კეთილდღეობის ინსტიტუტებს? როგორ უნდა განაწილდეს რესურსები ფულად ტრანსფერებსა და სხვადასხვა სახის სერვისს (მაგ., ჯანდაცვა, განათლება, დასაქმება) შორის? ამავდროულად, საჯარო დაფინანსების მქონე ინსტიტუტების მიერ გაცემული ბენეფიტები ისეთი სახის უნდა იყოს, რომ ისინი არ წარმოადგენდნენ მოსახლეობაში დასაქმებისა და დანაზოგის კეთების შემაფერხებელ ფაქტორებს. სწორედ აღნიშნულიდან გამომდინარე, სულ უფრო მნიშვნელოვან პრინციპად სახელდება მოქალაქეების „აქტივაცია“ - კეთილდღეობის პასიური მომხმარებლებიდან აქტიურ მოქალაქეებად ქცევა, რაც, მაგალითად, სამსახურის აქტიური ძებნით გამოიხატება (დაწვრილებით იხ. თავი „დასაქმების პოლიტიკა“)(Barr, 2004).

**ცხოვრების დონის გაუმჯობესება** - ამ მიზანში შეიძლება გამოვყოთ სამი ქვემიზანი: ა) სიღარიბის შემცირება - არც ერთი ინდივიდი არ უნდა აღმოჩნდეს სიღარიბის ზღვარს მიღმა. სიღარიბის კონკრეტული ზღვარი ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება. ასევე განსხვავდება მიდგომა იმის მიხედვით, თუ რაზეა ორიენტირი ადებულ: აბსოლუტური თუ ფარდობითი სიღარიბის შემცირება? (იხ. თავი „სიღარიბე და უთანასწორობა“). ბ) დაზღვევა - არავინ უნდა განიცადოს ცხოვრების დონის მოულოდნელი და მკვეთრი გაუარესება. სწორედ ეს წარმოადგენს უმუშევრობის ბენეფიტებისა და სამედიცინო დაზღვევის ძირითად ფუნქციას. გ) ცხოვრების სხვადასხვა ეტაპზე მოხმარების მეტ-ნაკლებად გათანასწორობა (Consumption smoothing) - კეთილდღეობის ინსტიტუტებმა საშუალება უნდა მისცენ ინდივიდებს, რომ მათ თავიანთი შემოსავალი საკუთარი ცხოვრების მანძილზე გაანაწილონ. ასე, მაგალითად, ახალგაზრდებს უნდა შეეძლოთ ხანდაზმულობის პერიოდისათვის თანხის დაგროვება საპენსიო შენატანების საშუალებით (Barr, 2004).

**უთანასწორობის შემცირება** ვერტიკალური და ჰორიზონტალური რედისტრიბუციით მიიღწევა, რაც მოსახლეობის სხვადასხვა ფენას შორის რესურსების განაწილების განსხვავებულ ლოგიკას გულისხმობს და მოიცავს რედისტრიბუციას განსხვავებულ სოციალურ კლასს, ასევე სხვადასხვა ასაკობრივ

თუ სამუშაო სტატუსით განსხვავებულ ჯგუფს შორის(იხ.ქვემოთ, რედისტრიბუციის შესახებ).

**სოციალური ინკლუზია** ღირსებისა და სოციალური სოლიდარობის საკითხებს მოიაზრებს. ფულადი ტრანსფერები და სოციალური სერვისები ისეთი ფორმით უნდა იყოს მოწოდებული, რომ არ შეილახოს ინდივიდის ღირსება და არ გამოიწვიოს სოციალური სტიგმა. ბენეფიტები უნდა იყოს ადეკვატური ოდენობის იმისათვის, რომ მიძღვებდეს შეუქმნას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულფასოვანი მონაწილეობის წინაპირობა (Barr, 2004).

დაბოლოს, არანაკლებ მნიშვნელოვანია იმ სისტემის **ადმინისტრაციული გამართულობა**, რომელიც ზემოთ ჩამოთვლილ ფუნქციებს ასრულებს. პირველ რიგში, სისტემა უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად მარტივი, ადვილად გასაგები და იაფი შესანახი. ამავდროულად, რაც შეიძლება მცირე უნდა იყოს იმის შესაძლებლობა, რომ ბენეფიტები არამიზნობრივად იქნეს გამოყენებული ან დაუმსახურებლად იქნეს განაწილებული (Barr, 2004).

#### რესურსების გადანაწილება – რედისტრიბუცია

საზოგადოებაში დოვლათის რედისტრიბუციის ტიპი და ხასიათი სოციალური პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების მნიშვნელოვანი, რიგ შემთხვევებში კი, უმთავრესი ასპექტია. იმის აღსაქმელად, თუ როგორ ახერხებს კეთილდღეობის სახელმწიფო რედისტრიბუციას, საჭიროა განვასხვავოთ ჰორიზონტალური, ვერტიკალური და ცხოვრების მანძილზე რედისტრიბუცია.

*ვერტიკალური რედისტრიბუცია* ე.წ. რობინ ჰუდის მოდელს წარმოადგენს. მისი მიზანი მაღალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებიდან დოვლათის უფრო დაბალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებზე მიმართვაა - ანუ ფინანსურად შეძლებული მოქალაქეების ხარჯზე შეჭირვებულთა დახმარება. ვერტიკალური რედისტრიბუციის ხარისხს ორი ფაქტორი განაპირობებს: პირველი, რამდენად პროგრესულია საგადასახადო სისტემა და მეორე, მთლიანი სოციალური დანახარჯების რა ნაწილი არის მიმართული ღარიბი ან დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობის კეთილდღეობის გასაუმჯობესებლად, ძირითადად სოციალური დახმარების სისტემის მეშვეობით (იხ. „ფულადი ტრანსფერები“);

*ჰორიზონტალური რედისტრიბუციის* მიზანია დოვლათი გაუნაწილოს დაახლოებით თანაბარი შემოსავლების მქონე მოქალაქეებს, რომელთაც სხვადასხვანაირი საჭიროება აქვთ. მაგალითად, სამედიცინო მომსახურების საჭიროება თანაბარი შემოსავლების მქონე ჯგუფის წევრებს შეიძლება სხვადასხვა დროს გაუჩნდეთ. ჰორიზონტალური რედისტრიბუციის მაგალითია უშვილო ოჯახებიდან ბავშვებიანი ოჯახებისათვის რედისტრიბუცია ან ისეთი ოჯახებიდან, რომელთაც შშმ პირები არ ჰყავთ, ისეთი ოჯახებისათვის რომლებსაც ასეთები ჰყავთ;

*ცხოვრების მანძილზე რედისტრიბუცია* გულისხმობს ინდივიდის შემოსავლების ცხოვრების მანძილზე თანაბარ გადანაწილებას. მაგალითად, დასაქმებული ინდივიდები სახელმწიფო ან კერძო საპენსიო სქემების გამოყენებით დასაქმებისას მიღებული შემოსავლის ნაწილს საკუთარი ხანდაზმული ასაკისათვის ზოგავენ. ცხოვრების მანძილზე რედისტრიბუციის ძირითადი მექანიზმი სოციალური დაზღვევაა (იხ. „ფულადი ტრანსფერები“)(Barr, 2004).

## თავი 2: კეთილდღეობის დაფინანსება და ბაზრის ჩავარდნები

ჩვენ უკვე აღვნიშნეთ, რომ სახელმწიფოს გარდა კეთილდღეობის სხვადასხვა წყარო არსებობს (იხ. ცხრილი 1). წინამდებარე თავში უფრო დეტალურად ვისაუბრებთ იმაზე, თუ როგორ ხდება სახელმწიფო დაფინანსების მოძიება. განვითარებულ ქვეყნებში კეთილდღეობის სახელმწიფო დაფინანსების ორი ძირითადი წყარო არსებობს: საერთო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავალი და სოციალური დაზღვევის ფონდებში ინდივიდების მიერ გაკეთებული სავალდებულო შენატანები (ზოგიერთ ქვეყანაში ეს უკანასკნელი სოციალურ გადასახადად მოიხსენიება). ზოგ შემთხვევაში სოციალური დაზღვევის ფონდების შევსება საერთო გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლითაც ხდება (Glennerster, 2003). აქვე უნდა ვთქვათ ისიც, რომ განვითარებად ქვეყნებში კეთილდღეობის დაფინანსების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს საერთაშორისო ორგანიზაციების (მაგ., გაეროს) მიერ გამოყოფილი დახმარებები წარმოადგენს (Gough & Abu Sharkh, 2011).

### ცხრილი 1.: სოციალური კეთილდღეობის დაფინანსების წყაროები

დაფინანსების წყარო	დაფინანსების ფორმა
ბაზარი	ინდივიდის მიერ საკუთარი სახსრებით სერვისებისა და ბენეფიტების შეძენა
არასამთავრობო სექტორი	ქველმოქმედება დონორი ორგანიზაციებისა და კორპორაციების მიერ კეთილდღეობის პროგრამების დაფინანსება
პროფესიული	სამედიცინო დაზღვევა საპენსიო დაზღვევა დამსაქმებლის მიერ შემოთავაზებული სხვა ბენეფიტები
სოციალური დაზღვევა	დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების მიერ გადახდილი გადასახადები თვითდასაქმებულების მიერ გადახდილი გადასახადები
სახელმწიფო	საერთო გადასახადები (საშემოსავლო, მოგების, ქონების, დღგ, აქციზი) მომსახურების საფასური და სხვა შემოსავლები

წყარო: ადაპტირებული Chambers D. & Wedel K., 2005-ის მიხედვით.

განვითარებულ ქვეყნებში კეთილდღეობისათვის მნიშვნელოვანი სერვისების უმეტესობის დაფინანსება სწორედ სახელმწიფო წყაროებიდან ხდება. ზოგიერთი ეკონომისტის აზრით, სახელმწიფომ ღარიბებს არსებობისათვის საჭირო თანხა უნდა მისცეს, მაგრამ ამაზე მეტი პასუხისმგებლობა (მაგ., სერვისების მიწოდებაზე) არ უნდა აიღოს. თუმცა ფაქტია, რომ კეთილდღეობის მოთხოვნილებები და მათ დასაკმაყოფილებლად არსებული სერვისები განსაკუთრებულ ხასიათს ატარებენ, რაც ართულებს ბაზრის პრინციპების მიხედვით მათ ყიდვა-გაყიდვას. ასეთ შემთხვევებში საუბრობენ ე.წ. „ბაზრის ჩავარდნებზე“. მაგალითად, ჩვენ ვერ ვიყიდით სუფთა ჰაერს ბოთლებით და მას, როგორც კერძო საქონელს, ვერ მოვიხმართ. სუფთა ჰაერი საზოგადოებრივი საქონელია. მართალია, ჩვენ

ინდივიდუალურად ვერ ვიყიდით მსგავსი სახის საზოგადოებრივ საქონელს, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ის უფასოა. ამ საქონლისთვის ჩვენ ფასს ვიხდით მაშინ, როდესაც ვყიდულობთ ისეთი ქარხნის მიერ წარმოებულ პროდუქციას, რომელიც ჰაერის სისუფთავის შენარჩუნების მიზნით ფილტრებს აყენებს. ამ ფილტრების შეძენის ხარჯს მწარმოებელი პროდუქციის ფასში ასახავს (Alkock, 2012).

არსებობს სხვა საქონელი, რომელიც საზოგადოებრივი არ არის და მისი შეძენა კერძო ბაზარზე შეუძლებელია, მაგალითად, სამედიცინო მომსახურება ან განათლება. მაგრამ აქ სხვა პრობლემა იქნეს თავს. ჩვენ, როგორც მომხმარებლებმა, შეუძლებელია არასწორი არჩევანი გავაკეთოთ სამედიცინო სერვისის შეძენის დროს, რადგან ინფორმაცია იმ სერვისის შესახებ, რასაც ვყიდულობთ, მიუწვდომელია ან თუ ხელი მიგვიწვდება, იმდენად ტექნიკური ხასიათისაა, რომ ვერ გავიგებთ, თუ თავად ჩვენ არ გვაქვს სამედიცინო განათლება. ესეც ჩავარდნის ერთ-ერთი სახეა და მას ეკონომისტები „ინფორმაციულ ჩავარდნას უწოდებენ“ (Alkock, 2012).

ასევე არსებობს სხვა შემთხვევები, როდესაც სასურველი პროდუქტი/სერვისი იმდენად შორეულ მომავალში დაგვჭირდება, რომ მასზე არც კი ვფიქრობთ. მაგ., ხანდაზმულობის ასაკის მიღწევამდე ჩვენ ნაკლებად ვფიქრობთ იმაზე, თუ როგორ მოვახერხებთ ჩვენი კეთილდღეობის უზრუნველყოფას მაშინ, როდესაც ასაკის გამო შრომას ვეღარ შევძლებთ. მიუხედავად იმისა, რომ ადამიანებს აქვთ ინფორმაცია კერძო საპენსიო ფონდის საშუალებით დანაზოგის გაკეთების შესაძლებლობის შესახებ, უმეტეს შემთხვევაში ისინი ამ შესაძლებლობას არ იყენებენ, თუ არ მოხდა სახელმწიფოს მხრიდან იძულება ან წახალისება (მაგ., საგადასახადო შეღავათები). ამ მოვლენას ბიჰევიორისტულ ეკონომიკაში „ქცევით ჩავარდნას“ უწოდებენ (Alkock, 2012).

არსებობს სხვა მიზეზებიც, რის გამოც სერვისების დაფინანსება საერთო რესურსებით ხდება. ზოგ შემთხვევაში ჩვენ არ გვაქვს საკმარისი თანხა იმისათვის, რომ შევიძინოთ ჩვენთვის აუცილებელი მომსახურება (მაგ., განათლება, საცხოვრებელი, სამედიცინო მომსახურება). ბევრ ქვეყანაში (მაგ., აშშ-ში) უმაღლესი განათლების მიღება ძალიან ძვირი ღირს და ახალგაზრდას, რომელსაც განათლება არა აქვს, შესაბამისად ვერც მაღალანაზღაურებადი სამსახური ექნება, რომელიც სწავლის საფასურის დაფარვის შესაძლებლობას მისცემდა. ამ შემთხვევაში სტუდენტმა შეუძლებელია ბანკს მიმართოს სესხისთვის, მაგრამ ბანკი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გასცემს სესხს, თუკი სტუდენტს ჰყავს მდიდარი მშობლები, აქვს მემკვიდრეობა ან სახლი. შესაბამისად, ღარიბ სტუდენტს, რომელსაც ყველაზე მეტად ესაჭიროება სწავლის ფული, ბანკი სესხს არ მისცემს. აღნიშნულ სიტუაციას „კაპიტალის ბაზრის ჩავარდნას“ (capital market failure) უწოდებენ. ასეთ შემთხვევაში სესხი სახელმწიფომ უნდა გასცეს. აღსანიშნავია, რომ ამ პრობლემის მოსაგვარებლად კეთილდღეობის განვითარებულ სახელმწიფოებში მიღებული პრაქტიკაა სახელმწიფო სტიპენდიების გაცემა (Barr, 2004).

ამრიგად, კეთილდღეობის სახელმწიფო მხოლოდ მდიდრებიდან ღარიბებზე ფულადი რესურსების გადანაწილებას კი არ ახდენს, არამედ ამავდროულად ადამიანს აძლევს საშუალებას, მიიღოს მომსახურება, რომელიც მას იმ მომენტში სჭირდება, ხოლო მისი ღირებულება გადასახადების საშუალებით მაშინ

გადაიხადოს, როდესაც დასაქმდება და ადეკვატური შემოსავალი გაუზრდობა (Alcock, 2012).

### თავი 3: ფუტადი ტრანსფერები

როგორც „კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ თავშია აღნიშნული, სახელმწიფო კეთილდღეობის მნიშვნელოვან ნაწილს სერვისებთან ერთად ფულადი ტრანსფერები წარმოადგენს. ფულადი ტრანსფერების გაცემის ორი ძირითადი მექანიზმი არსებობს: უნივერსალური და შერჩევითი (სელექტიური). ძირითადი განსხვავება ამ ორს შორის ისაა, რომ უნივერსალური ბენეფიტების გაცემისას არ ხდება ბენეფიციარის საჭიროებების შეფასება, ხოლო შერჩევითი ბენეფიტების გაცემა სწორედ საჭიროებების შეფასების მიხედვით ხდება. ტიტმუსის განმარტებით, უნივერსალიზმი ნიშნავს, რომ სერვისები (და დოვლათი) ხელმისაწვდომი იყოს ყველასთვის იმგვარად, რომ მომხარებლებისათვის პროგრამით სარგებლობა არ იყოს დამამცირებელი და ღირსების შემლახველი: მან არ უნდა იგრძნოს სტიგმა და არ უნდა გაუზრდეს იმის შეგრძნება, რომ საზოგადოებას ტვირთად აწვება (Titmuss 1968). ამისგან განსხვავებით, შერჩევითობის მომხრეების აზრით, დახმარება უნდა გაეწიოს მხოლოდ მათ, ვინც ამას საჭიროებს: უნივერსალური სქემის შემთხვევაში, დახმარება შეიძლება მილიონერმაც მიიღოს, რაც რესურსების არაეფექტური გამოყენებაა.

მიუხედავად ერთი შეხედვით ცხადი ლოგიკისა, მეცნიერთა ნაწილი ფიქრობს, რომ შერჩევითობა არ არის სიღარიბესთან ბრძოლის ყველაზე ეფექტური გზა. არსებობს დიდი რაოდენობის ემპირიული მტკიცებულება იმისა, რომ უნივერსალური მოდელის მქონე ქვეყნებისაგან განსხვავებით, შერჩევითი პროგრამების მქონე ქვეყნებში სიღარიბის დონე სტაბილურად უცვლელია (ან იზრდება). თავიანთ ეპოქალურ ნაშრომში კორპიმ და პალმიმ (Korpi & Palme, 1985) ახსნეს, თუ რატომ ხდება ასე. მათი კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ მთავარ შეცდომას პოლიტიკის შემქმნელები მაშინ უშვებენ, როდესაც აპრიორი მიიჩნევენ, რომ რედისტრიბუციისათვის არსებული ბიუჯეტის მოცულობა ფიქსირებულია. რეალურად ის არ არის ფიქსირებული და მისი გაზრდა შესაძლებელია, ოდნოდ იმ შემთხვევაში, თუკი სოციალური დაზღვევის სისტემა ისეა მოწყობილი, რომ არ თიშავს ერთმანეთისგან მაღალი, საშუალო და დაბალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებს. თუკი მაღალი შემოსავლის მქონე ჯგუფიც ხედავს, რომ საერთო დაზღვევის სისტემიდან სარგებელი შეუძლია მიიღოს, იგი მონაწილეობს ამ სისტემაში, შესაბამისად, რედისტრიბუციისათვის არსებული ბიუჯეტი იზრდება, რადგან ამას მხარს მდიდარი ამომრჩევლებიც უჭერენ. შესაბამისად, რედისტრიბუციის მთლიანი მოცულობაც მატულობს (Korpi & Palme, 1985).

ამრიგად, რაც უფრო შერჩევითია პროგრამა (მხოლოდ ღარიბებზეა მიმართული), მით უფრო მცირეა რედისტრიბუციის ბიუჯეტი, რადგან მდიდრებისთვის ამ პროგრამაში მონაწილეობა არ არის მიმზიდველი. შესაბამისად, ქვეყნებში, რომლებშიც შერჩევითობა მინიმალურია, ანუ რომლებიც უნივერსალური მოდელის მქონენი არიან, რედისტრიბუციის დონე უფრო მაღალია, ხოლო სიღარიბე და უთანასწორობა უფრო ნაკლებია. სწორედ ასეთ მოვლენას უწოდებს კორპიმ და პალმემ რედისტრიბუციის პარადოქსი: რაც უფრო ცდილობ ღარიბებზე მორგებული გქონდეს პროგრამა, მით უფრო ნაკლებად ეხმარები მათ (Korpi & Palme, 1985).

კორპის და პალმის ნაშრომმა მძაფრი კრიტიკა დაიმსახურა. მოგვიანებით ჩატარებულმა რამდენიმე ანალოგიურმა, მაგრამ უფრო ფართომასშტაბიანმა კვლევამ სრულიად

საწინააღმდეგო შედეგი აჩვენა. მათ შორის აღსანიშნავია პიტერ უაიტფორდის (Whiteford, 2008) კვლევა, რომელიც OECD-ის 28 ქვეყანას მოიცავდა და 2000-იანი წლების შუა პერიოდის მონაცემებს იყენებდა. კვლევის შედეგებმა აჩვენა, რომ რაც უფრო მეტი იხარჯებოდა სოციალურ პროგრამებზე, მით უფრო ნაკლებად პროგრესული იყო რედისტრიბუცია. ამასთან, ავსტრალია, ახალი ზელანდია, დანია და დიდი ბრიტანეთი, რომლებიც სელექტიურ ბენეფიტებს ანიჭებენ უპირატესობას, უფრო მეტად ეხმარებოდნენ უღარიბეს ჯგუფებს, ვიდრე დანარჩენი ქვეყნები. მართალია, სკანდინავიის ქვეყნებიც დიდ ფინანსურ რესურსს მიმართავენ ყველაზე დაბალშემოსავლიან ფენებზე, მაგრამ იქ ეფექტი ნაწილობრივ ბათილდებოდა ღარიბების მიერ გადახდილი მაღალი გადასახადებით. საბოლოო ჯამში, უაიტფორდმა დაასკვნა, რომ ხარჯვის სტრუქტურა არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ვიდრე რედისტრიბუციის ბიუჯეტის მთლიანი მოცულობა (Whiteford, 2008).

არც კიდევ უფრო მოგვიანებით ჩატარებულმა კვლევებმა დაადასტურა კორელაცია უნივერსალიზმსა და რედისტრიბუციულ ეფექტს შორის (Kenworthy, 2011; Marx et al., 2013). მარქსისა და მისი თანაავტორების კვლევამ აჩვენა, რომ ფულადი ტრანსფერების ტიპებიდან ყველაზე ეფექტური სოციალური დახმარებაა. ამავდროულად, სელექტიური ბენეფიტები კეთილდღეობის თითქმის ყველა სისტემაში პროგრესულობის განმსაზღვრელ ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორს წარმოადგენენ.

**ფულადი ტრანსფერის ტიპები**

ფულადი ტრანსფერები, მათი გაცემის საფუძვლისა და დაფინანსების წყაროს მიხედვით ექვს ძირითად კატეგორიად შეიძლება დავყოთ (იხ. ცხრილი 2).

ცხრილი 2: ფულადი ტრანსფერების კლასიფიკაცია

ტრანსფერის ტიპი	გაცემის პრინციპი/ საფუძვე	მაგალითი
სოციალური დაზღვევის ბენეფიტი	შენატანები / კონტრიბუციე	შენატანებზე დაფუძნებულ უმუშევრობის შემწეობა
სოციალური დახმარების ბენეფიტი	საჭიროებების შეფასება	შემოსავლის დონიდან გამომდინარე უმუშევართა შემწეობა; უმწეოთა დახმარება
კატეგორიული ბენეფიტი	გარკვეული სოციალური ჯგუფის წევრობა	დევნილთა შემწეობა, შშმ პირების პენსია
დისკრეციული ბენეფიტი	ცალკეული შემთხვევის განხილვა	სოციალური ფონდი, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაცემული დახმარებები
პროფესიული ბენეფიტი	კონკრეტულ კომპანიაში მუშაობა	დამსაქმებლის მიერ დანიშნული პენსია
სავალდებულო	დასაქმებულის სტატუსი	ბიულეტენის ანაზღაურება
არასავალდებულო	შრომითი ისტორია	პროფესიული პენსია
ფისკალური ბენეფიტი	საგადასახადო შეღავათები	საგადასახადო კრედიტი საგადასახადო შემწეობა

წყარო: ადაპტირებული Baldock, 2007-ის მიხედვით.

სოციალური დაზღვევის ბენეფიტი

იმისათვის, რომ უმუშევრობის, ავადმყოფობის ან პენსიაზე გასვლის შემთხვევაში ინდივიდმა სოციალური დაზღვევის ბენეფიტის მიღება შეძლოს, მას სამუშაო პერიოდის



მანძილზე სახელმწიფო ფონდში შენატანების (კონტრიბუციების) საკმაოდ ხანგრძლივი ისტორია უნდა ჰქონდეს. მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური დაზღვევის ბენეფიტი უნივერსალურ ბენეფიტად ითვლება, თავისი შინაარსით ის „გამომუშავებული ბენეფიტია“, რომელიც ეძლევა შრომითი ისტორიის მქონე (ან დასაქმებულ) ადამიანს და არა ზოგადად ყველა მოქალაქეს. გამოყოფენ რამდენიმე სახის პრობლემას, რაც აღნიშნული ტიპის ბენეფიტს უკავშირდება: ხშირ შემთხვევაში კავშირი შენატანებსა და მიღებულ ბენეფიტებს შორის არ არის ნათელი და ზუსტი. მაგალითად, როგორც წესი, დაბალი შემოსავლის მქონე ინდივიდები საკუთარ შენატანთან შედარებით უფრო მაღალი ოდენობის ბენეფიტს იღებენ. ამასთან, მოდელი ემყარება საზოგადოებაში სრული დასაქმების არსებობას. თუ უმუშევრობა პრობლემა არ არის, მაშინ სოციალური დაზღვევა იდეალური გამოსავალია, რადგან მუშაობის დროს ადამიანი თავად უზრუნველყოფს სოციალური რისკების განხორციელების შემთხვევაში საკუთარი შემოსავლის უწყვეტობას. მაგრამ არა მარტო გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში (როგორც საქართველო), არამედ დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებშიც კი, მზარდი უმუშევრობის ფონზე, ეს საკითხი საკმაოდ პრობლემურია. გარდა ამისა, ის ადამიანები, რომლებიც ფორმალურად არ არიან დასაქმებული, მაგალითად, დიასახლისები ან სოფლის მეურნეობაში თვითდასაქმებულნი, ავტომატურად რჩებიან სოციალური დაზღვევის გარეშე (Baldock, 2007).

აღნიშნულის მიუხედავად, ამ ტიპის ბენეფიტს გარკვეული უპირატესობებიც აქვს. მაგალითად, ის, რომ არსებობს გარკვეული კავშირი მოქალაქის მიერ გაკეთებულ კონტრიბუციებსა და მისთვის დანიშნულ ბენეფიტებს შორის, ფორმალურ დასაქმებას უფრო მიზიდველს ხდის. სოციალური დაზღვევა ასევე შეიძლება ჩაითვალოს გადასახადად, რომელიც კონკრეტულ მიზანზე არის მიმართული (მაგ., უმუშევრობის შემთხვევაში აკუმულირებული თანხა გადაეცეს მუშაკს). ამავე დროს ადამიანები ყოველგვარი სტიგმის შიშის გარეშე ერთგვარი აღნიშნულ პროგრამაში, რადგან მათ ეს შემოსავალი დაიმსახურეს შენატანებით. აღსანიშნავია, რომ კერძოდ დაზღვევის პირობებში ისინი, ვისაც ყველაზე მეტად ესაჭიროება დაზღვევა, შეიძლება დაზარალდნენ. საჭიროება ავტომატურად ნიშნავს მაღალ რისკს, ეს უკანასკნელი კი იმას, რომ „გაჭირვებულებს“ უფრო მაღალი ოდენობის სადაზღვევო პრემია ექნებათ გადასახდელი. სახელმწიფო იძულება ამ შემთხვევაში შესაძლებელს ხდის, რომ დაზღვევის დაფარვა იყოს უნივერსალური, შედარებით იაფი და დაბალი რისკის მქონეთაგან შედარებით მაღალი რისკის მქონეთათვის რედისტრიბუციული (Baldock, 2007).

### სოციალური დახმარების ბენეფიტი

სოციალური დახმარება რეზიდუალური უსაფრთხოების ბადას წარმოადგენს მათთვის, ვისაც სოციალურ სადაზღვევო ფონდებში შენატანების კეთების ისტორია არ გააჩნია. როგორც წესი, სოციალური დახმარება გაიცემა მათთვის, ვინც გარკვეულ სოციალურ მინიმუმს ქვემოთ არის. ეს უკანასკნელი სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვანაირად იზომება და, შესაბამისად, არაერთგვაროვან ცნებას წარმოადგენს. ზღვრის დასადგენად, როგორც წესი, ქვეყნები იყენებენ საარსებო მინიმუმის, მინიმალური ხელფასის ან სიღარიბის ზღვარის იდეას. საქართველოში აღნიშნული ტიპის ყველაზე ცნობილი ბენეფიტი ე.წ. უმწეოთა დახმარების პროგრამაა, რომელიც, 2013 წლის მონაცემებით, მოითხოვს საქართველოს მოსახლეობის 36.7%-მა. მათგან შემწეობას იღებს 27.5%, რაც ქვეყნის მოსახლეობის 10.1%-ს შეადგენს ([www.ssa.gov.ge](http://www.ssa.gov.ge)). აღსანიშნავია, რომ ქართულ სისტემაში მოქმედი მინიმალური ზღვარი აბსოლუტურად პირობითია და რაიმე კონკრეტული მაჩვენებლის მიხედვით არ დგინდება.

სოციალური დახმარების ძირითადი უპირატესობა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი საშუალებას გვაძლევს რესურსები მათზე მივმართოთ, ვისაც ის ყველაზე მეტად სჭირდება. ვინაიდან სოციალური დახმარება საერთო გადასახადებიდან ფინანსდება, შესაბამისად იგი არაღარიბებიდან ღარიბებისკენ ვერტიკალურ რედისტრიბუციას წარმოადგენს. თუმცა სოციალური დახმარების პროგრამებს სამი ძირითადი პრობლემა ახასიათებთ: 1. ამ პროგრამებში მონაწილეობა დასაქმების და შემოსავლის გაზრდის მოტივაციას ამცირებს, რადგან დასაქმების შემთხვევაში ბენეფიტი, როგორც წესი, სრულად ან ნაწილობრივ იხსნება; 2. ეს პროგრამები არასოდეს მოიცავს ყველას, ვისაც დახმარება სჭირდება (სოციალურად დაუცველის სტატუსთან დაკავშირებული სტიგმის გამო შეიძლება ადამიანებმა თავი შეიკავონ პროგრამაში მონაწილეობისაგან); 3. საჭიროებების შეფასება საკმაოდ შრომატევადი პროცესია, რის გამოც ამ პროგრამების ადმინისტრირება საკმაოდ რთულია და ძვირი ჯდება (Baldock, 2007).

### კატეგორიული ბენეფიტები

აღნიშნული ტიპის ბენეფიტი სხვადასხვა სპეციფიკური სოციალური ჯგუფებისათვის არის განკუთვნილი. კატეგორიების შერჩევა, როგორც წესი, გარკვეული დამსახურების ან სპეციალური საჭიროების მიხედვით ხდება, თუმცა აუცილებელი არ არის, რომ ბენეფიციარი სიღარიბეს განიცდიდეს, შესაბამისად, ამ შემთხვევაში სოციალური დახმარების ბენეფიტისაგან განსხვავებით, ინდივიდის სოციალურ-ეკონომიკური საჭიროებების შეფასება არ ხდება. კატეგორიული ბენეფიტების ტიპური მაგალითი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა პენსიებია. გარდა ამისა, საქართველოში არსებობს სხვა კატეგორიული ბენეფიტებიც, მაგალითად, დევნილთა შემწეობა.

დისკრეციული ბენეფიტები გულისხმობს ისეთი სოციალური ფონდის არსებობას, რომელიც განსაკუთრებულ შემთხვევებში მოქალაქეებზე ერთჯერადი სახის დახმარებას გასცემს. სხვა სახის ბენეფიტებისგან განსხვავებით, დისკრეციული ბენეფიტის გაცემა ფონდის ადმინისტრატორთა გადაწყვეტილებით ხდება. საქართველოში ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს აქვს ისეთი სახის ბიუჯეტი, საიდანაც შეიძლება დაიფაროს დაკრძალვის ან, განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში, სამედიცინო მომსახურების ხარჯები. საქართველოში დისკრეციული ბენეფიტის ასევე კარგი მაგალითია რეფერალური მომსახურების პროგრამა, რომელიც სტიქიური უბედურებების, კატასტროფების, საგანგებო სიტუაციების, კონფლიქტურ რეგიონებში დაზარალებულ მოქალაქეთა და საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სხვა შემთხვევების დროს მოსახლეობის სამედიცინო დახმარებას ითვალისწინებს.

პროფესიული ბენეფიტები შეიძლება იყოს როგორც სავალდებულო (სახელმწიფო კანონმდებლობით გათვალისწინებული), ისე ნებაყოფლობითი (კომპანიის მიერ საკუთარი სურვილით შემოღებული). სავალდებულოა, მაგალითად, ანაზღაურება დროებითი შრომისუნარობის შემთხვევაში ან დეკრეტული შვებულების დროს. რაც შეეხება არასავალდებულოს, აქ ყველაზე მსხვილი ბენეფიტი კორპორაციული საპენსიო სქემებია, რომელშიც დამსაქმებლები დასაქმებულთათვის პერიოდულ შენატანს აკეთებენ. შრომის ლიბერალური კოდექსის პირობებში საქართველოში სავალდებულო პროფესიული ბენეფიტები არ არსებობს, ხოლო დეკრეტულ შვებულებას სახელმწიფო ანაზღაურებს (დეტალებისათვის იხ. თავი „საოჯახო პოლიტიკა“).

### ფისკალური ბენეფიტები

საგადასახადო ტვირთის უფრო სამართლიანად გადანაწილების მიზნით განვითარებული ქვეყნები აქტიურად იყენებენ საგადასახადო შემწეობებს (tax allowance) და/ან საგადასახადო კრედიტებს (tax credit). ამ ორს შორის განსხვავების ასახვად ბარს (Barr, 2004) მოჰყავს ასეთი მაგალითი: თუ თქვენი საგადახდო ვალდებულება 200 ლარია, მაგრამ თქვენ სავალდებულო საპენსიო პროგრამაში მონაწილეობთ და იქ ყოველთვიური შენატანი 25 ლარია, მაშინ თქვენი გადასახადი 25-ით შემცირდება და 175 ლარი გექნებათ გადასახდელი. ანუ ამ შემთხვევაში სახელმწიფო 25 ლარით ნაკლებს მიიღებს თქვენგან. აღნიშნული ტიპის ბენეფიტს საგადასახადო შემწეობა ეწოდება (Barr, 2004).

საგადასახადო კრედიტი იმით განსხვავდება, რომ მოქალაქის საგადახადო დავალიანება შეიძლება 0-ს ქვემოთ ჩამოვიდეს. მაგ., თუ გადასახდელია 200 ლარი, მაგრამ მოქალაქე მიიღებს საგადასახადო კრედიტს 300 ლარის ოდენობით, მაშინ საგადახადო დავალიანება 100 ლარს შეადგენს და ის ტრანსფერის სახით მიიღებს ამ თანხას. სწორედ მსგავსი სახისაა აშშ-ში არსებული „გამომუშავებული საშემოსავლო გადასახადის კრედიტი“ (Earned Income Tax Credit). მსგავსი ტიპის ბენეფიტით სახელმწიფო ცდილობს შრომის სტიმული შეუნარჩუნოს დაბალანაზღაურებად სამსახურებში დასაქმებულ პირებს (Baldock, 2007).

#### თავი 4: კეთილდღეობის მენეჯმენტი და მიწოდება

როგორც კეთილდღეობის სახელმწიფოს ისტორიის მიმოხილვის დროს აღვნიშნეთ, მიმდინარე ეტაპზე სოციალური დანახარჯის ზრდის შესამცირებლად განვითარებული ქვეყნების უმეტესობა სოციალური პროგრამების ნაწილობრივ შეკვეცას ცდილობს. 2008 წლის გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა კიდევ უფრო მეტი საფრთხე შეუქმნა კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფინანსურ უზრუნველყოფას. აღნიშნულის ფონზე კეთილდღეობის პროგრამების მართვა და მიწოდება კიდევ უფრო რთულდება. ყველას სურს სისტემა, რომელიც ეკონომიკურად გამართლებული და ეფექტური იქნება, მაგრამ ამის შესახებ სხვადასხვა იდეოლოგიების მიმდევრებს განსხვავებული შეხედულება აქვთ. შესაბამისად, დებატები იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა მოხდეს კეთილდღეობის მიწოდება, კიდევ უფრო მკაფიოდ გამოხატულ პოლიტიკურ ხასიათს იძენს (Baldock, 2007).

#### „მენეჯერიზაცია“

ტრადიციულად, კეთილდღეობის პროგრამების მიწოდებაში დიდ როლს თამაშობენ პროფესიონალები (ექიმები, მასწავლებლები, სოციალური მუშაკები და ა.შ.) და სახელმწიფო ადმინისტრაცია. მიუხედავად ამისა, მიწოდების ტრადიციული მოდელი სულ უფრო მეტად ხდება კრიტიკის საგანი. არაეფექტურობა, ზედმეტად გართულებული ბიუროკრატიული მექანიზმი, ადმინისტრირების მაღალი ხარჯები, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულებების სიმცირე - ტრადიციული პროგრამების მიწოდების შესახებ ამგვარი კრიტიკა ხშირად გაისმის. შედეგად, ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში კეთილდღეობის მენეჯმენტის სისტემა მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდის (Clarke, 2012).

ამ ცვლილების ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელი სერვისების მიწოდების პროცესში საბაზრო მექანიზმების შემოტანაა: მაგალითად, სერვისების ტენდერზე გატანა. აღნიშნულის მთავარი მოტივი ეფექტიანობის გაზრდა და ინოვაციურობის ხელშეწყობაა,

თუმცა რეალურად ამ მიდგომის შედეგების ცალსახად შეფასება რთულია. სერვისების ფრაგმენტაციამ და ერთი სისტემიდან მეორეზე გადასვლამ მთელ რიგ შემთხვევებში დამატებითი ხარჯი გააჩინა (Clarke, 2012).

რეფორმის მნიშვნელოვანი ნაწილია ასევე პროფესიონალების მენეჯერებად გადაქცევა. სულ უფრო ხშირია შემთხვევები, როდესაც სოციალური სერვისების მიმწოდებელ პროფესიონალებს შორის ყველაზე მაღალი სტატუსი აქვს მენეჯერს და არა უშუალოდ მას, ვინც სერვისს აწვდის (მაგ., მასწავლებელი ან ექთანი). მენეჯერებს ევალებათ, რომ კეთილდღეობის მიმწოდებელი ორგანიზაცია უფრო „ბიზნესორგანიზაცია“ დაამსგავსონ. ამის ერთ-ერთი ინსტრუმენტია შესრულებაზე ორიენტირებული გეგმების შემოღება. მაგალითად, საავადმყოფოებისათვის იმის განსაზღვრა, თუ რამდენი საწოლით უნდა შემოიფარგლონ, რამდენი პროცენტით უნდა შეამცირონ რიგები, რამდენ პაციენტს უნდა მოემსახურონ და ა.შ. ამ ტიპის მიზნების დაგეგმვა და მონიტორინგი კარგი საშუალებაა თანამშრომელთა და, ზოგადად, ორგანიზაციის მიერ გაწეული სამუშაოს კონტროლის, შეფასებისა და სხვ. კონკურენტ ორგანიზაციებთან შედარებისთვის (Clarke, 2012).

აღნიშნული რეფორმა ეფუძნებოდა იდეას, რომ კარგი მენეჯმენტით შესაძლებელია ნებისმიერი სახის ორგანიზაციის, მათ შორის კეთილდღეობის მიმწოდებელთა, მუშაობის გაუმჯობესება. თუმცა ამ ტიპის ორგანიზაციებს გარკვეული სირთულეები ახასიათებთ, რომელთა გადაჭრა უფრო მეტს მოითხოვს, ვიდრე მენეჯმენტის უნარების ქონაა. თუ ჩვეულებრივ კომერციულ ორგანიზაციაში წარმატების ძირითადი კრიტერიუმი მიღებული ფინანსური სარგებელია, კეთილდღეობის „ბიზნესში“ არსებობს ბევრი ამოცანა, რომლებიც ხშირად წინააღმდეგობაში მოდის ერთმანეთთან. ასე, მაგალითად, უნდა შეუწყოს თუ არა ხელი სერვისმა აქტიური და დამოუკიდებელი მოქალაქეების ჩამოყალიბებას? უნდა ჰქონდეთ თუ არა სერვისის მომხარებლებს არჩევანისა და კონტროლის საშუალება? რა კრიტერიუმით უნდა განისაზღვროს რესურსების სამართლიანი განაწილება? უნდა შემცირდეს თუ არა სერვისის ხარჯები ეკონომიკური კრიზისის დროს? როდესაც ეს პრიორიტეტები ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, საჭიროა პრიორიტეტების დასახვა, მაგრამ რის საფუძველზე? ხშირად მენეჯერებს ურთიერთსაპირისპირო მიზნების მიღწევა ევალებათ, რაც მათ სამუშაოს მნიშვნელოვნად ართულებს (Clarke, 2012).

გარდა ამისა, სერვისების მიწოდებაში კონკურენციას თან ახლავს დამატებითი რისკებიც. კონკურენციის პირობებში კეთილდღეობის მიმწოდებლებმა შეიძლება განზრახ დაიწყონ „კარგი კლიენტების“ შერჩევა (მაგ., ყველაზე კარგი მოსწრების მქონე მოსწავლეების შერჩევა იმისათვის, რომ შემდეგ სკოლამ ზოგადად კარგი შედეგი აჩვენოს) ან შეეცადონ თავი აარიდონ მეტი ხარჯის მომტანი, მაღალი რისკის მქონე ან რთული მომხმარებლების (მაგ., ნარკოდამოკიდებული პაციენტების) მომსახურებას. ყოველივე ამის შედეგად კი, ხშირ შემთხვევებში, ორგანიზაციული წარმატების მიღწევის პროცესში ორგანიზაციები პრიორიტეტს ანიჭებენ მხოლოდ იმ ინდიკატორებს, რის საფუძველზეც მათი შეფასება მოხდება. ხოლო საერთო მიზანი - მოსახლეობის კეთილდღეობის გაუმჯობესება - უკანა პლანზე იწევს (Clarke, 2012).

#### პრივატიზაცია

სახელმწიფოს მიერ კეთილდღეობის მიწოდების კრიტიკოსები სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებენ სერვისების პრივატიზაციას. თუმცა, ეს უკანასკნელი არ ნიშნავს მხოლოდ კერძო პროვაიდერების მიერ საქონლის/სერვისის წარმოება/მიწოდებას.

სურათი 1. ცხადყოფს, რომ პრივატიზაცია შეიძლება განხორციელდეს სამი სახით: ა) საქონლის წარმოება და მიწოდება კერძო სექტორში ხდება. მაგ., საკვები პროდუქტების ბაზარი (სექტორი 1).ბ) საქონლის დაფინანსება კერძო, მაგრამ მიწოდება საჯარო. მაგალითად, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი (სექტორი 2).გ) საქონლის დაფინანსება საჯაროა, მიწოდება კი - კერძო. მაგ., სახელმწიფო ვაუჩერები კერძო საგანმანათლებლო დაწესებულებაში სასწავლებლად. (სექტორი 3). სურათ 1-ზე მხოლოდ 4 სექტორი არ წარმოადგენს პრივატიზაციის არც ერთ ფორმას, რადგან იქ დაფინანსებაც და მიწოდებაც საჯარო სექტორში ხდება. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სურათი 1 რეალობის ძალიან გამარტივებული ხედვაა. საკვები პროდუქტი, მაგალითად, არასდროს არ არის სრულიად კერძო იმიტომ, რომ ხდება მისი ხარისხის რეგულაცია (Barr, 2004).

სურათი 1: კერძო და საჯარო მიწოდების მიმოხილვა



წყარო: ადაპტირებული Barr, 2004-ის მიხედვით.

### თავი 5: კეთილდღეობის მიმწოდებელთა ანგარიშგადღებულება

სოციალურ პოლიტიკაში მნიშვნელოვანია განისაზღვროს: 1. რაზე ვაგებთ პასუხს? 2. ვინ უნდა აგოს პასუხი? 3. ვის წინაშე არიან ისინი პასუხისმგებელი? და 4. პასუხისგების რა მექანიზმები არსებობს?

რაზე უნდა ვაგოთ პასუხი? - პირველ რიგში, ეს ფინანსურ პასუხისმგებლობას გულისხმობს. იხარჯება თუ არა ფინანსები ისე, როგორც დაგეგმილი იყო და ხომ არ ხდება თანხის არამიზნობრივი ხარჯვა? შესაბამისად, ფინანსური აუდიტი ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე მიღებულ პრაქტიკას წარმოადგენს. თუმცა სულ უფრო ხშირად აუდიტს ექვემდებარება არა მხოლოდ ფინანსები, არამედ მომსახურების ხარისხიც. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია იმის მონიტორინგი, თუ რამდენად ხდება პოლიტიკის დასახული მიზნების მიღწევა. ეს უკანასკნელი, როგორც ადრე შევნიშნეთ, საკმაოდ რთული განსასაზღვრი შეიძლება იყოს სხვადასხვა მიზნის წინააღმდეგობრივი ხასიათის გამო. მაგალითად, სახელმწიფო დანახარჯის შემცირების ზოგადი პოლიტიკა ეწინააღმდეგება ადგილობრივ დონეზე სერვისების გაუმჯობესების მიზანს. ზოგადად, ხელისუფლება შეიძლება მიისწრაფოდეს ადამიანის უფლებებისა და თანასწორობის გაზრდისკენ, მაგრამ ეს მიზანი შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოდიოდეს სახელმწიფო დანახარჯების შეზღუდვის თუ თავდაცვის მიზნებთან (Gulland, 2012).

ვინ უნდა აგოს პასუხი? - იმისათვის, რომ გავიგოთ ვინ არის პასუხისმგებელი, უნდა გავერკვეთ კეთილდღეობის სისტემის ადმინისტრირების იერარქიაში. ბუნებრივია, დემოკრატიულ სისტემაში ხალხის მიერ არჩეული პოლიტიკოსები ანგარიშვალდებული არიან მოსახლეობის მიმართ. პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესში ბევრი რგოლია ჩართული, მინისტრით დაწყებული, საშუალო რგოლის მენეჯერებისა და წინა ხაზის თანამშრომლების ჩათვლით, რომელთაც მაიკლ ლიპსკი (Lipksy, 2010) ქუჩის ბიუროკრატებს უწოდებს (მასწავლებლები, ექიმები, სოც. მუშაკები). ეკისრება თუ არა მინისტრს ისეთივე პასუხისმგებლობა, როგორც ქუჩის ბიუროკრატებს? ამ საკითხის გარდა, დიდ პრობლემას ქმნის ფაქტიც, რომ სერვისების მიწოდებაში სახელმწიფოს როლი თანდათანობით იკლებს, რადგან ხდება სერვისების გარედან მიღება (outsourcing) საქველმოქმედო, კერძო და არასამთავრობო ორგანიზაციებისგან, რაც კიდევ უფრო ართულებს პასუხისმგებლობის საკითხს (Gulland, 2012).

პასუხისმგებლობა ვის წინაშე? - ზოგადად ხშირია საუბარი „ხალხის“ წინაშე პასუხისმგებლობაზე, მაგრამ ეს უკანასკნელი ძალიან ბევრ განსხვავებულ ჯგუფს მოიცავს. სოციალურ პოლიტიკას განსხვავებული ეფექტი აქვს სხვადასხვა ჯგუფზე, როგორცაა გადასახადების გადამხდელები, სერვისის მომხარებლები, მათი ოჯახის წევრები, დამსაქმებლები და ა.შ. აღნიშნულ სიტუაციას „ბევრი თვალის“ პრობლემას უწოდებენ. საქმეს ისიც ართულებს, რომ „ხალხის“ მასაში ზოგიერთ ჯგუფს, სხვებთან შედარებით, გაცილებით მეტი გავლენა აქვს. მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიულ საზოგადოებაში თეორიულად მოსახლეობას აქვს შესაძლებლობა გადაირჩიოს ის პოლიტიკოსები, რომელთა საქმიანობა მას არ მოსწონს, რეალობაში არსებობს ხალხის ისეთი ნაწილი, რომლებზეც პოლიტიკის ეფექტი დიდია, მაგრამ თავად ისინი არჩევნებში გარკვეული შეზღუდვების (მაგ. ბავშვები, პატიმრები, მოქალაქეობის არმქონე პირები და ა.შ.) ან სურვილის არქონის გამო ვერ ან არ მონაწილეობენ (Alcock, 2012).

არსებობს ანგარიშვალდებულების იურიდიული მექანიზმი, როგორცაა სასამართლო. საჯარო სერვისის მომწოდებლებს შეიძლება ბრალი წაუყენონ, თუ არსებობს ეჭვი იმის თაობაზე, რომ ისინი ვერ ახერხებენ კანონმდებლობით განსაზღვრული სტანდარტების უზრუნველყოფას. მაგალითად, მოქალაქემ შეიძლება უჩივლოს საავადმყოფოს, თუკი ფიქრობს, რომ მას არასწორად უმკურნალებს ან სარჩელი შეიძლება აღიძრას პაციენტის გარდაცვალების გამო. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად სასამართლო დავა საკმაოდ დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული, დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში მათი გამოყენების პრაქტიკა იზრდება (Alcock, 2012).

ამავდროულად, სოციალური პოლიტიკის ადმინისტრირების მნიშვნელოვან ნაწილს აუდიტი, ინსპექცია და რეგულაცია წარმოადგენს. ეს სამი მექანიზმი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებით, რომ როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში სახელმწიფომ სერვისების დიდი ნაწილის მიწოდება არასახელმწიფო ორგანიზაციებს გადააბარა. ასეთ შემთხვევებში, სახელმწიფო არეგულირებს იმ სტანდარტებს, რომლებიც კონკრეტული მომსახურების ყველა მიმწოდებელმა უნდა დაიცვას. ამასთან ერთად არსებობს ინსპექცია, რომელიც უშუალოდ აკონტროლებს, თუ რამდენად ხდება ამ სტანდარტების დაცვა. მარეგულირებელი ორგანო და ინსპექტორი შეიძლება ერთი და იგივე იყოს (მაგ., საქართველოში შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო ადგენს მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა სერვისების სტანდარტებს და ასევე ახდენს მიმწოდებელთა მიერ გაწეული მომსახურების ხარისხის ინსპექციას), თუმცა შესაძლოა,

ამ ორ ფუნქციას სხვადასხვა უწყებები ასრულებდნენ. ინსპექციის ცალკე შემთხვევაა სახალხო დამცველი, რომელიც ასევე ახდენს სხვადასხვა სოციალური მომსახურების მონიტორინგს. მაგალითად, საქართველოში სახალხო დამცველი აწარმოებს დევნილთა, მზრუნველობამოკლებულ ბავშვთა, სასჯელაღსრულებაში მყოფ პირთა და ა.შ. მდგომარეობის მონიტორინგს და მის შედეგებს ყოველწლიური ანგარიშის სახით აქვეყნებს (ანგარიშები შეგიძლიათ იხილოთ საიტზე [www.ombudsman.ge](http://www.ombudsman.ge)).

ასევე უნდა აღინიშნოს ანგარიშვალდებულების პროფესიული მექანიზმი, რომელიც პროფესიონალთა თვითმარეგულირებელ ორგანოებს ეყრდნობა და კონკრეტული სფეროს სპეციალისტების ურთიერთკონტროლს ნიშნავს. პასუხისმგებლობის ალტერნატიული მექანიზმი არის თავად ბაზარიც, რომელიც პასუხისმგებელია თავისი „მომხმარებლების“ წინაშე. დასასრულ, აუცილებლად უნდა ვახსენოთ ისიც, რომ განვითარებულ ქვეყნებში მომხარებელთა ორგანიზაციები (მაგ., შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვების მშობლები) ხშირად აქტიურად არიან ჩართული სერვისების მიწოდების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებაში (Alcock, 2012).

მეორე ნაწილში გამოყენებული ლიტერატურა:

- Alcock P., May M. & Wright S. (eds.) (2012), *The Student's Companion to Social Policy*, Wiley-Blackwell;
- Baldock J. (2007), *Social Policy, Social Welfare and the Welfare State*;
- Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;
- Chambers D. & Wedel K. (2005) *Social Policy & Social Programs*
- Clarke J. (2012), *Managing and Delivering Welfare in Students Companion to Social Policy* ed. By Alcock P. May M. & Wright S.
- Glennerster H. (2003), *Paying for Welfare in Students Companion to Social Policy* ed. By Alcock P. May M. & Wright S.
- Glennerster, H. (2003), *Understanding the finance of welfare: what welfare costs and how to pay for it*. Bristol: Policy Press;
- Gough, I. & Abu Sharkh, M. (2011), *Financing welfare regimes: mapping heterogeneous revenue structures*. *International Journal of Social Welfare*, 20(3), 280-291;
- Gulland J. (2012), *Accountability for Welfare in Students Companion to Social Policy* ed. By Alcock P. May M. & Wright S.
- Hills J. (2012), *Distribution of Welfare in Students Companion to Social Policy* ed. By Alcock P. May M. & Wright S.
- Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998), *The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries*. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687;
- Lipsky M. (2010), *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation;
- Marx, I., Salanauskaite, L. & Verbist, G. (2013). *The paradox of redistribution revisited: and that it may rest in peace?*. Bonn: IZA.
- Whiteford, P. (2008). *How much redistribution do governments achieve? The role of cash transfers and household taxes*. In: OECD ed. *Growing Unequal?*. Paris: OECD.

## **ნაწიდი მესამე იდეოლოგიური პერსპექტივები**

### **თავი 1: ნეოლიბერალიზმი**

#### საბაზისო ღირებულებები

მილტონ ფრიდმანის (Friedman, 2002) მიხედვით, ლიბერალური ფილოსოფიის ამოსავალი წერტილია პიროვნების ღირსების რწმენა, მისი თავისუფლება საკუთარი შესაძლებლობებისა და შეხედულებების მიხედვით მიიღოს გადაწყვეტილება, მხოლოდ იმ პირობით, რომ იგი არ ჩაერევა და ხელს არ შეუშლის სხვის თავისუფლებას. სწორედ ასე გაგებული თავისუფლება (ე.წ. ნეგატიური თავისუფლება) წარმოადგენს ნეოლიბერალიზმის საბაზისო ღირებულებას. თავისუფლება აღიქმება, როგორც ძალადობის არარსებობა, რაც მნიშვნელოვნად განსხვავდება თავისუფლების „პოზიტიური“ გაგებისგან, რომელშიც ადამიანის მიერ საკუთარი სურვილების რეალიზების შესაძლებლობა მოიაზრება. ნეოლიბერალიზმისათვის დამახასიათებელი „ნეგატიური“ გაგება აქცენტს აკეთებს იმაზე, თუ რისგან დაცულობის უფლება აქვს მოქალაქეს. როგორც წესი, ეს ძალადობისგან დაცულობას გულისხმობს: ინდივიდმა დამოუკიდებლად უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება და იმოქმედოს სხვების ზეწოლის გარეშე (Plant, 2012).

მაიკლ ოუკშოტის (Oakshot ციტირებულია Plant-ის მიხედვით, 2012) მიხედვით, ნეოლიბერალიზმი თავისი არსით ნომოკრატიულია. ეს უკანასკნელი კი, ისეთ პოლიტიკურ წყობას ნიშნავს, რომელშიც პოლიტიკური ინსტიტუტები წარმოადგენენ ზოგადი წესების ერთობლიობას (ჩარჩოს), რომლებიც ადამიანებს საშუალებას აძლევენ მიაღწიონ საკუთარ, თუნდაც ძალიან განსხვავებულ, მიზნებს. პოლიტიკური ინსტიტუტების დანიშნულებას არ წარმოადგენს რაიმე საერთო მიზნის მიღწევა (როგორც ეს, მაგალითად, ტელოკრატიაში ხდება) და ამ მიზნის მისაღწევად საზოგადოების დარაზმვა. იმავე მოსაზრებას იზიარებს ნეოლიბერალიზმის ერთ-ერთი ფუძემდებელი, ფრიდრიხ ფონ ჰაიეკი (Hayek, 1973): „ნომოკრატიის მიზანი არის არა კონკრეტული სიკეთის, მაგ., სოციალური სამართლიანობის, კეთილდღეობის ან სოციალური სოლიდარობის მიღწევა, არამედ აბსტრაქტული სიკეთისა, როგორცაა ნეგატიური თავისუფლება - სიტუაცია, როდესაც ადამიანები თავიანთ შეზღუდულ ცოდნას იყენებენ საკუთარი კერძო ინტერესების მისაღწევად. ეს არ არის სუბსტანციური მიზანი და უფრო წარმოადგენს პირობას თავისუფალი მოქმედებისთვის“ (Hayek, 1973).

#### ნეოლიბერალიზმი და სახელმწიფო

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, იმდენად, რამდენადაც ნეოლიბერალური სახელმწიფო ნომოკრატიას წარმოადგენს, იგი ინდიფერენტულია საერთო საზოგადოებრივი მიზნების მიღწევის მიმართ. მას მხოლოდ ის აინტერესებს, რომ ინდივიდებმა საკუთარ, პირად მიზნებს მიაღწიონ, რასაც უზრუნველყოფს კანონის უზენაესობა. სწორედ, გამართული საკანონმდებლო ბაზის პირობებშია შესაძლებელი დარეგულირდეს სიტუაცია ისეთ შემთხვევაში, როდესაც A-სთვის X მიზნის მიღწევა ხელს უშლის B-სთვის Y მიზნის მიღწევას. შესაბამისად, ნეოლიბერალური პრინციპებიდან გამომდინარე, კანონის უზენაესობას განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს სახელმწიფოს როლისა და ფუნქციების განსაზღვრაში.



თავის ყველაზე ცნობილ წიგნს „კაპიტალიზმი და თავისუფლება“ მილტონ ფრიდმანი (Friedman, 2002) კენედის ფრაზით იწყებს: „არ იკითხო, რისი გაკეთება შეუძლია სახელმწიფოს შენთვის, არამედ იკითხე, რისი გაკეთება შეგიძლია შენ სახელმწიფოსთვის?“ ფრიდმანი წერს: „თავისუფალი ადამიანი კითხვას ასე არ დასვამს. ის სახელმწიფოს უყურებს, როგორც ინდივიდთა კოლექტივს, საშუალებას, რომ უკეთესად იცხოვროს და არა თავისი სურვილების შემსრულებელს ან დიდ ბატონს, რომელსაც იგი უნდა ემსახუროს. ის იკითხავდა: რა შეგიძლია მე და ჩემს თანამემამულეებს გავაკეთოთ სახელმწიფოს გამოყენებით? სახელმწიფო აუცილებელია იმისათვის, რომ ჩვენი თავისუფლება დაცული იყოს, მაგრამ მისთვის ბევრი ძალაუფლების მიცემა საფრთხეს უქმნის ჩვენსავე თავისუფლებას. ეს რომ არ მოხდეს, სახელმწიფოს უფლებამოსილება მაქსიმალურად უნდა შეიზღუდოს. მისი მთავარი ფუნქცია კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფა და საკუთრების უფლების დაცვა უნდა იყოს. ამავე დროს მნიშვნელოვანია, რომ ხელისუფლება დანაწევრებული, ანუ დეცენტრალიზებული იყოს.“

ამავდროულად, ფრიდმანის აზრით, ეკონომიკური და პოლიტიკური თავისუფლება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ერთმანეთთან. მაგალითად, „სოციალისტური სახელმწიფო ვერ იქნება დემოკრატიული, რადგან ის არ უზრუნველყოფს ინდივიდების თავისუფლებას. ისტორია იძლევა იმის თქმის საშუალებას, რომ **კაპიტალიზმი პოლიტიკური თავისუფლების აუცილებელი, თუმცა არასაკმარისი წინაპირობაა. მე-20 საუკუნის 50-იან წლებამდე** იტალია, გერმანია, იაპონია წარმოადგენდნენ საზოგადოებებს, რომელთაც ვერ დავახასიათებთ, როგორც თავისუფალს, თუმცა ყოველ მათგანში ეკონომიკის წამყვანი ძალა კერძო საკუთრება/მეწარმეობა იყო. ამდენად, შესაძლებელია ქვეყანაში იყოს ფუნდამენტურად კაპიტალისტური საქმიანობა, მაგრამ არ არსებობდეს პოლიტიკური თავისუფლება. ორმა მსოფლიო ომმა განსაკუთრებით გაზარდა ყურადღება ეკონომიკური კეთილდღეობის მიმართ. ამდენად, საზოგადოების მთავარ მისწრაფებად იქცა „კეთილდღეობა“ და არა - „თავისუფლება“, რამაც გამოიწვია სახელმწიფოს როლის ზრდა ეკონომიკაში“ (Friedman, 2002).

### *ნეოლიბერალიზმი და ბაზარი*

ნეოლიბერალიზმის საბაზისო ღირებულებებიდან გამომდინარე, გასაკვირი არ იქნება თუ ვიტყვით, რომ მისთვის უმთავრესია თავისუფალი ბაზრის იდეა, ანუ ბაზარი, რომელშიც სახელმწიფოს ჩარევა მინიმალური სახით ხდება.

ფრიდმანი წერს, რომ არსებობს საზოგადოების ეკონომიკური მოქმედების კოორდინირების ორი გზა: პირველი - ეს არის ძალადობრივი გზა (ცენტრალური დაგეგმვა), როგორც ეს ტოტალიტარულ სახელმწიფოში ხდება და მეორე - თავისუფალ ნებაზე დამყარებული კოოპერაცია, რომელიც თავისუფალი ბაზრის და კონკურენტუნარიანი კაპიტალიზმის ძირითადი იდეაა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ადამიანების ნებაყოფლობით ურთიერთობებს, როდესაც ისინი სრულად არიან ინფორმირებული გარიგების ყველა ასპექტის შესახებ. ამდენად, ადამიანები დაცული არიან ძალადობისგან: მყიდველი დაცულია გამყიდველის ძალადობისგან, რადგან არსებობს სხვა გამყიდველი, რომელსაც შეუძლია მიმართოს. თავის მხრივ, გამყიდველიც დაცულია, რადგან არსებობენ სხვა მყიდველები. დაქირავებული დაცულია ძალადობისგან, რადგან არსებობენ სხვა დამსაქმებლები, რომელთანაც მას შეუძლია წავიდეს და ა.შ. ამ ყველაფერს ბაზარი აკეთებს დამოუკიდებლად, სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე. ის აძლევს ხალხს იმას, რაც მას სურს და არა იმას, რასაც გარკვეული ჯგუფი (მთავრობა) მიიჩნევს მისთვის საჭიროდ. ისინი, ვინც ამ არგუმენტს ეწინააღმდეგებიან,

ფრიდმანის აზრით, პიროვნული თავისუფლების იდეას არ იზიარებენ და პატერნალიზმის მომხრენი არიან (Friedman, 2002).

ბაზრის, როგორც თვითრეგულირებადი ერთეულის იდეას ხაზს უსვამს ჰაიეკი (Hayek, 1973). მისი აზრით, სახელმწიფოს ჩარევა არ არის აუცილებელი, რადგან ბაზარი ავტონომიის პირობებში საუკეთესოდ ახერხებს თვითრეგულაციას. სწორედ ეს წარმოადგენს ფრიდრიხ ჰაიეკის ძირითად თეზას, რომელიც ბაზარს განსაზღვრავს, როგორც *სპონტანურ წესრიგს*. ჰაიეკი მიიჩნევს, რომ მთავარი ეკონომიკური პრობლემა საზოგადოების მართვის თვალსაზრისით დგება მაშინ, როდესაც ადამიანი აცნობიერებს, რომ მთელი საზოგადოების ეკონომიკური დაგეგმვისათვის საჭირო ცოდნა (ინფორმაცია თითოეული ადამიანის საჭიროებების, მოთხოვნებისა და შესაძლებლობების შესახებ) შეუძლებელია ერთმა გონებამ დაიტოს. ასეთი ცოდნა, ჰაიეკის აზრით, არსებობს მხოლოდ გაფანტული ფორმით, იმ მილიონობით ადამიანის გონებაში, რომლებიც ჩვენს საზოგადოებას ქმნიან. ამდენად, ფასთა სისტემის მთავარი დანიშნულება სწორედ ისაა, რომ ასეთი გაფანტული და თავისთავად ნაგულისხმევი ცოდნა გადასცეს სხვა ინდივიდებს ისე, რომ ამ ინდივიდებს არ მოეთხოვებოდეთ სისტემის, როგორც მთლიანის, გააზრება. ამის საილუსტრაციოდ ჰაიეკი განიხილავს, თუ როგორ შეიძლება თუნუქზე ფასის ზრდამ გადასცეს შეტყობინება მომხმარებლებს იმის თაობაზე, რომ საჭიროა ეკონომია კონკრეტულ პროდუქტზე და/ან მისი ალტერნატივის გამოყენებაზე გადასვლა. ამასთანავე, მომხმარებლებს არ სჭირდებათ იცოდნენ, თუ რატომ გახდა თუნუქი ასეთი იშვიათი და რატომ გაძვირდა იგი (Hayek, 1973).

„იმისათვის, რომ რაღაცას სპონტანური წესრიგი ვუწოდოთ, ეს რაღაცა უნდა ჰგავდეს წინასწარი განზრახვით დაგეგმილსა და შექმნილს, თუმცა სინამდვილეში არ უნდა წარმოადგენდეს ამგვარი პროცესის შედეგს. ბაზარი ამგვარი „დაუგეგმავი დაგეგმვის“ იდეალური მაგალითია. ბაზარი ბევრი ასპექტით ფუნქციონირებს, როგორც უხილავი ხელით შექმნილი, ოღონდ ფუნქციონირებს (თუნდაც ჩავარდნებით) ადამიანის გონების დახმარების გარეშე. ყველაზე მნიშვნელოვანი ბაზრის ფუნქციონირებაში ისაა, რომ იგი მუშაობს ისე, რომ არავის სჭირდება მისი ფუნქციონირების მექანიზმის ცოდნა“ (Hayek, 1973). ამდენად, ჰაიეკი ასკვნის, რომ ბაზარი წარმოადგენს სპონტანურ წესრიგს, რომელიც გაცილებით უფრო ეფექტურად ახერხებს ეკონომიკური მოქმედების კოორდინირებას, ვიდრე ამას ნებისმიერი სახის ცენტრალური დაგეგმვა მოახერხებდა.

#### ნეოლიბერალიზმი და კეთილდღეობა

იმისათვის, რომ გავიგოთ, თუ რა დამოკიდებულება აქვს ნეოლიბერალიზმს კეთილდღეობის პროგრამებთან, მნიშვნელოვანია გავიგოთ, თუ როგორია „თანასწორობის“ ნეოლიბერალური გაგება.

პიროვნების თავისუფლების რწმენა, ერთი მხრივ, გულისხმობს რწმენას იმისა, რომ ადამიანები თანასწორი არიან, მეორე მხრივ კი - უთანასწორონი. ყველა ადამიანს თანაბარი უფლება აქვს იყოს თავისუფალი. ეს არის მნიშვნელოვანი და ფუნდამენტური უფლება იმიტომ, რომ ადამიანები განსხვავებული არიან და იმიტომ, რომ ადამიანებს თავიანთი თავისუფლებით განსხვავებული საქმეების კეთება სურთ და ამ პროცესში ისინი საზოგადოებისათვის აკეთებენ კარგს (Friedman, 2002).

ამდენად, ნეოლიბერალი, ერთი მხრივ, განასხვავებს უფლებებისა და შესაძლებლობების თანასწორობას და, მეორე მხრივ, მატერიალურ თანასწორობას (ანუ შედეგების თანასწორობას). ის ხელგაშლილი ეგებება თავისუფალ საზოგადოებაში ადამიანების მატერიალური თანასწორობის იდეას, მაგრამ ამ მოვლენას თავისუფალი საზოგადოების

დადებით გვერდით მოვლენად მიიჩნევა და არა საზოგადოების მთავარ მიზნად/იდეად. ის მიესაღწემა თავისუფლებისა და თანასწორობის გაზრდისაკენ მიმართულ ზომებს, როგორცაა, მაგალითად, მონოპოლიების გაუქმება და ბაზრის ფუნქციონირების გაუმჯობესება. მისი აზრით, კერძო ქველმოქმედება პიროვნების სრულიად სამართლიანი არჩევანია. ის შეიძლება დათანხმდეს სიღარიბის აღმოფხვრისკენ მიმართულ სახელმწიფო ქმედებას, თუმცა ამას სინანულით გააკეთებს, რადგან ნებაყოფლობითი აქ სავალდებულო ქმედებით ნაცვლდება (Friedman, 2002).

აღსანიშნავია, რომ ნეოლიბერალი განსხვავდება ეგალიტარიზმის მომხრისგან, რომელიც ამაზე შორს მიდის. ფრიდმანის აზრით, ეგალიტარიანული ლოგიკით სამართლიანია წავართვათ ერთს იმისათვის, რომ მივცეთ მეორეს. მაგრამ ამ შემთხვევაში თანასწორობა მკვეთრ წინააღმდეგობაში მოდის თავისუფლებასთან. ადამიანმა უნდა აირჩიოს ამ ორს შორის, ის არ შეიძლება ერთდროულად იყოს ლიბერალიც და ეგალიტარიანელიც (Friedman, 2002).

ამრიგად, უნდა ითქვას, რომ ნეოლიბერალიზმი სამართლიანად აღიარებს თავისუფალი ბაზრის პირობებში რესურსების ბუნებრივ განაწილებას, თუნდაც ამ უკანასკნელის შედეგად ძალიან ცოტა ადამიანი იყოს მდიდარი და მოსახლეობის უმეტესობა სიღარიბეში ცხოვრობდეს. თუ ადამიანები თავისუფალი არიან და თანასწორი შესაძლებლობები აქვთ, მაშინ თავიანთ კეთილდღეობაზე ისინი პირადად არიან პასუხისმგებელი (Friedman, 2002).

სწორედ ამის გამო, ნეოლიბერალური თვალსაზრისით, სიღარიბის დასაძლევად და სოციალური პროგრამების მოსაგვარებელი სახელმწიფო პროგრამები უმეტესწილად სრულიად უადგილოა, რადგან სახელმწიფო არ უნდა იღებდეს პასუხისმგებლობას იმაზე, რაც პიროვნების ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის საქმეა. როგორც ფრიდმანი წერს: „სახელმწიფოს არ შეუძლია ჩაანაცვლოს ინდივიდუალური მოქმედების მრავალფეროვნება. როდესაც ის საჯარო სერვისებს აწვდის მოსახლეობას და საერთო სტანდარტები შემოაქვს ჯანდაცვაში, განათლებაში და ასე შემდეგ, მან შეიძლება მკვეთრად გააუმჯობესოს ბევრი ადამიანის ცხოვრების დონე, მაგრამ ამავადროულად ის პროგრესს სტაგნაციით ცვლის, რადგან საერთო სტანდარტების შემოტანით იგი ადამიანებს ექსპერიმენტებისა და თავისუფალი მოქმედების მოტივაციას უქრობს“ (Friedman, 2002).

იქიდან გამომდინარე, რომ შეუძლებელია ერთმა „თავმა“ იცოდეს, თუ რა არის საჭირო მილიონობით განსხვავებული ადამიანისათვის, სახელმწიფო პროგრამა, უმეტეს შემთხვევაში, პატერნალიზმის გამოხატულებაა. სწორედ ასე ახასიათებს ფრიდმანი სოციალური საცხოვრისის პროგრამას. „სოციალური საცხოვრისების აშენების ძირითად არგუმენტად მოჰყავთ ე.წ. სამეზობლოს ეფექტი, - წერს ფრიდმანი, - კერძოდ, ის, რომ ქალაქში არსებული ჯურღმულები ძვირი უჯდება ქალაქს, რადგან იქ დიდია ხანძრის გაჩენის ალბათობა და მეტი ყურადღება სჭირდება პოლიციის მხრიდან. ასეთი სიტუაცია ნამდვილად არსებობს, მაგრამ ეს პრობლემა მიუთითებს არა სოციალური საცხოვრისის აუცილებლობაზე, არამედ ჯარიმების დაწესების აუცილებლობაზე ისეთი საქმიანობისთვის, რამაც შეიძლება ამგვარი პრობლემა წარმოქმნას. ამის საპირისპიროდ მეტყვიან, რომ ასეთი ჯარიმების გადახდა ძირითადად დაბალი შემოსავლის მქონე ადამიანებს მოუწევთ, რაც თავისთავად არ არის სასურველი. თუ პრობლემა ესაა, გამოდის, რომ სოციალურ საცხოვრისებს ღარიბი ადამიანების მდგომარეობის შესამსუბუქებლად იყენებენ და არა „სამეზობლოს ეფექტის“ დასაძლევად. თუ

ღარიბების დახმარება გვინდა, რატომ არ მივცემთ მათ იმ ფულს, რაც საცხოვრისის აშენებაზე დაგვჭირდა? ოჯახები, რომლებსაც ვეხმარებით, უფრო მოხარული იქნებიან ჯიბეში ფული ჰქონდეთ, ვიდრე მათ სახლი შევთავაზოთ. თუ ისინი საჭიროდ მიიჩნევენ, თავად გამოიყენებენ ამ თანხას სახლების ასაშენებლად. ასე რომ, სოციალური საცხოვრისის იდეა გაუმართლებელია როგორც „სამეზობლოს ეფექტის“, ასევე „ღარიბებისთვის დახმარების“ იდეიდან გამომდინარე. ერთადერთი, რატომაც ის შეიძლება გავამართლოთ (თუ შეიძლება საერთოდ გავამართლოთ), არის პატერნალიზმი. პატერნალიზმი გამოიხატება ისეთი დამოკიდებულებით, რომ თითქოს ჩვენ უკეთ ვიცით, თუ რა სჭირდებათ ამ ოჯახებს, ჩვენ გადავწყვიტეთ, რომ მათ „საცხოვრებელი“ უფრო სჭირდებათ, ვიდრე „სხვა რამ“. უბრალოდ, ისინი ამას ვერ ხვდებიან ან ხვდებიან, მაგრამ ამაზე ფულის დახარჯვა არ სურთ. ზრდასრული, მოაზროვნე ადამიანებისთვის ლიბერალი ასეთ არგუმენტს გამართლებულად ვერ მიიჩნევს. ასეთი არგუმენტი ლიბერალმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ იმ ბავშვების შემთხვევაში, რომელთა მშობლებმაც შეიძლება უგულბებლად ამ ბავშვების კეთილდღეობა, მაგრამ ამ შემთხვევაშიც კი უფრო დამაჯერებელი არგუმენტები იქნება საჭირო“ (Friedman, 2002).

გამოყენებული ლიტერატურა:

Friedman M. (2002), *Capitalism and Freedom*; the University of Chicago Press;

Hayek, F. A. (1973), *Law, Legislation and Liberty, Vol. 1: Rules and Order*, The University of Chicago Press;

Plant R. (2012), *The Neo-Liberal State*; Oxford University Press;

## თავი 2. კონსერვატიზმი

### საბაზისო ღირებულებები

კონსერვატიული იდეოლოგია ფრანგული რევოლუციისა და ზოგადად დასავლური მოდერნიზაციის მიმართ წინააღმდეგობით გაჩენილი იდეოლოგიაა. მე-19 საუკუნის დასაწყისში, როდესაც დასავლეთის ქვეყნები ინდუსტრიალიზაციის წნეხის ქვეშ ტრანსფორმაციას განიცდიდნენ და იზრდებოდა ლიბერალიზმის, სოციალიზმისა თუ ნაციონალიზმის მიმდევართა რიცხვი, რომელთაგან ყველა ცვლილებებს ქადაგებდა, კონსერვატიზმი ტრადიციული სოციალური წესრიგის სადარაჯოზე იდგა. ცნობილი კონსერვატორი ედმუნდ ბურკე მხარს უჭერდა არა ცვლილებების ბრმა წინააღმდეგობას, არამედ ისეთ ცვლილებებს, რომლებიც საზოგადოებას თვითმყოფადობის შენარჩუნების საშუალებას მისცემდა (Mullard, 2005).

შეიძლება გამოვყოთ ხუთი საბაზისო ღირებულება, რომლებიც კონსერვატიული იდეოლოგიის ქვაკუთხედს წარმოადგენენ. ამათგან უმნიშვნელოვანესია **ტრადიციების პატივისცემა**. კონსერვატორებს მიაჩნიათ, რომ ტრადიციები და წეს-ჩვეულებები იმიტომ უნდა შენარჩუნდეს, რომ მათ დროს გაუძღეს. ბურკე ტრადიციებს „ბუნებრივი კანონების“ რანგში განიხილავდა. ამით აიხსნება კონსერვატორების მხრიდან მონარქიის მხარდაჭერა. მათთვის ტრადიცია იდენტობის განმსაზღვრელია (Heywood, 2003).

ამრიგად, არც ის არის გასაკვირი, რომ კონსერვატორები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ **სოციალურ იერარქიასა და ავტორიტეტებს**. მათთვის მისაღებია ფეოდალიზმის ისეთი თანამედროვე გადმონაშთები, როგორცაა წარმომავლობის მიხედვით მაღალი სტატუსის მინიჭება და, ზოგადად, სოციალური სტრატეფიკაციის ბუნებრივ მოვლენად აღიარება (Mullard, 2005).

ამავდროულად კონსერვატორები ადამიანს განიხილავენ, როგორც **ბუნებით არასრულყოფილ არსებას**, რომელიც სიახლეს ყოველთვის „ნაცნობს“ ამჯობინებს და თავს უსაფრთხოდ გრძნობს მაშინ, როცა საკუთარი ადგილი იცის. სწორედ ამიტომაც სოციალური წესრიგის შენარჩუნება უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტი. რაც შეეხება მთლიანად საზოგადოებას, იგი **ცოცხალი ორგანიზმის მსგავსი არსებაა**. საზოგადოება არ არის ატომისტური, ადამიანებს არ შეუძლიათ იცხოვრონ ოჯახის, სამეგობროსა და თემის გარეშე. თავისუფლება - ეს არის სოციალური მოვალეობების ნებაყოფლობით შესრულება. სწორედ მოვალეობები და ვალდებულებები და არა უფლებები წარმოადგენს სოციალური პასუხისმგებლობის საფუძველს. მყიფეა საზოგადოება, რომლის წევრებსაც აქვთ მხოლოდ უფლებები და არა აქვთ მოვალეობები (Heywood, 2003).

დაბოლოს, აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ **საკუთრება**, როგორც კონსერვატიზმის ერთ-ერთი საბაზისო ღირებულება. კონსერვატორების აზრით, ადამიანები, რომლებიც ბევრს მუშაობენ და ნიჭიერები არიან, მეტ ქონებას აგროვებენ. მათი კერძო საკუთრება მათ დამსახურებას გამოხატავს. კონსერვატორები მხარს უჭერენ ფულის ყაირათიან ხარჯვას და დანაზოგების კეთებას, რადგან დანაზოგი ადამიანს უსაფრთხოების შეგრძნებას ანიჭებს. საკუთრების მფლობელი ადამიანი სხვის საკუთრებასაც გაუფრთხილდება, შესაბამისად, ის კანონისა და წესრიგის დამცველი იქნება (Heywood, 2003).

კონსერვატიზმი და სახელმწიფო

საკმაოდ რთულია კონსერვატიზმში სახელმწიფოს როლის განსაზღვრა, რადგან, პირველ რიგში, კონსერვატიზმისათვის დამახასიათებელი ავტორიტარიზმის, მორალური ღირებულებების, სოციალური პასუხისმგებლობისა და პრაგმატიზმის იდეები ხშირად ერთმანეთს ეწინააღმდეგება. კონსერვატიზმი ევროპულ პოლიტიკურ სივრცეში ხშირად ლიბერალიზმთან არის დაკავშირებული, რადგან მისთვის მნიშვნელოვანია კერძო საკუთრების უფლების დაცვა. თუმცა, მეორე მხრივ, ავტორიტარიზმი და ინდივიდუალური უფლებების დაცვა აშკარად შეუთავსებელია ერთმანეთთან (Mullard, 2005).

ავტორიტარიზმი გამოიხატება იმაში, რომ სახელმწიფოს მეთაური განიხილება, როგორც ოჯახის უფროსი. მისი ავტორიტეტი ბუნებრივი მოცემულობაა. ადამიანები კონტრაქტით განსაზღვრულ ნებაყოფლობით ურთიერთობაში კი არ შედიან ერთმანეთთან, არამედ მათ დაბადებისას გარკვეული სახის ურთიერთობები ხვდებათ. მაგალითად, ოჯახში მშობლებს აქვთ ბუნებრივი ავტორიტეტი, ისინი შვილებთან კონტრაქტს არ დებენ თავიანთი უფლება-მოვალეობების გასარკვევად. შვილები მათ სტატუსიდან გამომდინარე უნდა დაემორჩილონ. საზოგადოების მასშტაბით სახელმწიფოს იგივე ავტორიტეტი აქვს, რაც მშობლებს. თუმცა ეს მას მოქალაქეების ექსპლუატაციის უფლებას არ აძლევს. პირიქით, მან მათ მიმართ მზრუნველობა უნდა გამოიჩინოს (Heywood, 2003).

ამავდროულად, კონსერვატორებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ უზრუნველყოს კანონის უზენაესობა. თუმცა, ლიბერალებისაგან განსხვავებით, ისინი კანონის უზენაესობას იმიტომ კი არ ესწრაფვიან, რომ ინდივიდების თავისუფლება დაიცვან, არამედ იმიტომ, რომ მათი საბაზისო ღირებულება - სოციალური წესრიგი - შეინარჩუნონ. ამ უკანასკნელის არსებობა კი მხოლოდ და მხოლოდ იმისათვის არის საჭირო, რომ ადამიანებმა ერთმანეთის ქონება არ ხელონ. ადამიანებისათვის, რომლებიც ბუნებით ამორალურები და ხარბები არიან, მხოლოდ კანონი იქნება ერთადერთი შემაკავებელი. შესაბამისად, კანონი და წესრიგი თითქმის იდენტური ტერმინებია კონსერვატორებისთვის და საბოლოო ჯამში საკუთრების უფლების დაცვას ემსახურება (Heywood, 2003).

კონსერვატორები, როგორც ასეთი, არ ეწინააღმდეგებიან სახელმწიფოს ჩარევას ეკონომიკაში: სახელმწიფოს ჩარევას პრაგმატული მიზნები უნდა ჰქონდეს, რომ არსებული პრობლემის სწრაფი მოგვარება მოახერხოს. კონსერვატიზმი ხშირად წარმოჩინდება, როგორც „ძალაუფლების პოლიტიკა“ - ცენტრალურ ხელისუფლებაში ძალაუფლების კონცენტრაცია. თუმცა, ამავდროულად კონსერვატიზმი აღიარებს შინაარსობრივად საწინააღმდეგო სუბსიდიარიზმისა და დეცენტრალიზაციის იდეებს. ერთი მხრივ, სუბსიდიარიზმი ხაზს უსვამს, რომ არ არის სწორია ისეთი საქმიანობის საზოგადოებისათვის მინდობა, რისი გაკეთებაც ყველაზე უკეთ ინდივიდს ან კერძო მეწარმეს შეუძლია. მეორე მხრივ, დეცენტრალიზაციის იდეა იმავეს ამბობს, ოღონდ სახელმწიფო მმართველობის სტილთან დაკავშირებით. არასწორია ისეთი საქმიანობის

კონსერვატორ მაიკლ ოუკმოტის მიხედვით, სამყაროს გაგება თითქმის წარმოუდგენელია, რადგან იგი „უსაზღვრო და უძირა“. ამიტომ ისეთი აბსტრაქტული ღირებულებები, როგორცაა „ადამიანის უფლებები“, „სოლიდარობა“, „თავისუფლება“, „საშიშა“, რადგან საზოგადოებას ცვლილებისკენ მოუწოდებს. კონსერვატორი კი დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ „მკურნალობა თავად დაავადებაზე უარეს შედეგამდე არ მიგვიყვანს“.

კეთების უფლება მისცე ზემდგომ პოლიტიკურ ძალას, რაც ადგილობრივ დონეზე უფრო მცირე ორგანოსაც შეუძლია (Mullard, 2005).

დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ კონსერვატიზმში გარკვეული ადგილი ეკლესიის როლის განსაზღვრასაც უჭირავს. სახელმწიფოსთვის გარკვეული უფლებების შეზღუდვა ამავედროულად ნიშნავს, რომ მისთვის „ჩამორთმეული“ ფუნქციების წილი, მაგალითად, ჯანდაცვა და სოციალური დაცვა ეკლესიის ფუნქციებში გადადის (Mullard, 2005).

### *კონსერვატიზმი და ბაზარი*

ბაზრის მიმართ კონსერვატორების დამოკიდებულება, როგორც სახელმწიფოს მიმართ, არაერთგვაროვანია. კონსერვატორის ზოგადი სახელის ქვეშ ბევრი განსხვავებული იდეოლოგიის დაჯგუფება ხდება, რომლებიც ხშირად ერთმანეთს უპირისპირდებიან. 1970-იანი წლებიდან კონსერვატიზმში უფრო რადიკალური ფრთა გააქტიურდა, რომელიც „ახალი მემარჯვენეების“ (New Right) სახელით არის ცნობილი. ახალი მემარჯვენეობა ეკონომიკური ლიბერტარიანიზმისა და სახელმწიფო ავტორიტარიზმის ნაზავია. მიუხედავად იმისა, რომ „ახალი მემარჯვენეობა“ ბევრ რამეში ეწინააღმდეგება ტრადიციულ კონსერვატიულ იდეებს, ის ზოგადად მაინც კონსერვატიზმის ნაწილად მოიაზრება (Heywood, 2003).

ამას წინ უსწრებდა კონსერვატიზმის ორ ნაწილად დაყოფა მე-20 საუკუნეში. ამ პერიოდში გამოიყო პატერნალისტური მხარე, რომელიც სახელმწიფოს ჩარევას ემხრობოდა ეკონომიკაში და მეორე - ლიბერტარიანიზმი მხარე, რომელიც თავისუფალი ბაზრის გულშემმატკივარი იყო. „ახალმა მემარჯვენეობამ“ ამ ორი მიმართულების ლიბერტარიანიზმის სასარგებლოდ გაერთიანება სცადა (Heywood, 2003).

ტრადიციული კონსერვატიზმი, რომელიც, როგორც ვნახეთ, ძლიერ სახელმწიფოს უჭერს მხარს, უფრო კეთილდღეობის პროგრამების მიწოდებასა და ინტერვენციას ანიჭებს უპირატესობას. პატერნალისტური კონსერვატიზმის წარმომადგენლის, ბენჯამინ დიზრაელის (ციტირებულია Mullard, 2005-ის მიხ.) მიხედვით, ტრადიციული კონსერვატიზმი ინდივიდების სოციალურ კეთილდღეობაზე სახელმწიფო პასუხისმგებლობას გულისხმობს. ეს კი ნიშნავს, რომ მდიდრებმა ღარიბებზე სოციალური პასუხისმგებლობა უნდა აიღონ, რაც მათი პრივილეგირებული სტატუსის საფასურია (Disreal ციტირებულია Mullard-ის მიხედვით, 2005).

აღსანიშნავია, რომ ახალი მემარჯვენეობის გამლიერების შემდეგ ბევრი რამ შეიცვალა. ეს მიმდინარეობა თავისთავად რადიკალურია და ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს ინტერვენციულ ბუნებას. ამავე დროს ის რაციონალიზმს ეფუძნება და, შესაბამისად, არ იზიარებს ადამიანის ბუნების ტრადიციულ-კონსერვატიულ ხედვას. ლიბერტარიანელ კონსერვატორებს სჯერათ, რომ ლიბერალური ეკონომიკა სავსებით ეთავსება კონსერვატიზმის ისეთ ტრადიციულ ღირებულებებს, როგორცაა ავტორიტეტისა და მოვალეობის ცნება. თავისუფალი ბაზარი, ბურკეს აზრით, ბუნებრივი მოვლენაა, იქიდან გამომდინარე, რომ ის გამოხატავს ინდივიდების სიმდიდრისადმი მისწრაფებას, რაც თავისთავად ადამიანების ბუნებრივი მახასიათებელია. შესაბამისად, თავისუფალი ბაზრის კანონები „ბუნებრივი კანონებია“. ბურკე აღიარებდა, რომ თავისუფალი ბაზრის პირობებში ზოგი ადამიანისათვის არსებული სამუშაო ადგილი „დეგრადირებული, არაადამიანური და არაჰუმანური“ იყო, მაგრამ ამ ბუნებრივი ვითარების შეცვლის შემთხვევაში, მისი აზრით, ადამიანები უფრო მეტად დაიტანჯებოდნენ (Heywood, 2003).

მაშინ, როდესაც ლიბერალებისათვის თავისუფალი ბაზარი ინდივიდის თავისუფლების საშუალებაა, კონსერვატორებისათვის იგი სოციალური დისციპლინის შენარჩუნების ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ბაზარი არეგულირებს და აკონტროლებს ეკონომიკურ თუ სოციალურ მოქმედებას. მაგალითად, მან შეიძლება გადააფიქრებინოს დასაქმებულებს მაღალი ანაზღაურების მოთხოვნა, რადგან მათ იციან, რომ ამგვარი მოთხოვნის შემთხვევაში ისინი შეიძლება დაითხოვონ სამსახურიდან და სანაცვლოდ დაასაქმონ ისინი, ვისაც ეს კონკრეტული ანაზღაურება აკმაყოფილებს. ამდენად, ბაზარი ისევე, როგორც ძალადობის უფრო მკაფიოდ გამოხატული სხვა საშუალებები (პოლიცია, სასამართლო), სოციალური სტაბილურობის შენარჩუნებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. თუმცა ამ მოსაზრებას ყველა კონსერვატორი არ იზიარებს, რადგან შიშობენ, რომ თავისუფალი ბაზარი, რომელიც მუდმივი ინოვაციისა და კონკურენციის წყაროა, ეწინააღმდეგება კონსერვატიზმის, როგორც ცვლილებებისადმი არაკეთილგანწყობილი და ტრადიციული იდეოლოგიის არსს. უფრო მეტად მოსალოდნელია, რომ ინოვაციურობამ სოციალური წესრიგი არიოს, ვიდრე მისი კონტროლი უზრუნველყოს (Heywood, 2003).

#### კონსერვატიზმი და კეთილდღეობა

საზოგადოების ორგანიციციული გაგების (გაიგივება ადამიანის ორგანიზმთან) და არსებული სტრატეგიკაციული სისტემის (იერარქიების) ბუნებრივ მოცემულობად აღიარების ფონზე ნათელია, რომ თანასწორობის იდეა კონსერვატიზმისთვის უცხოა. ლიბერალებისაგან განსხვავებით, რომლებიც უთანასწორობასაც ბუნებრივ მდგომარეობად მიიჩნევენ, კონსერვატორები უფრო შორს მიდიან და აცხადებენ, რომ უთანასწორობა უფრო „ღრმად ბუნებრივი“ მდგომარეობაა, რადგან საზოგადოება არის იგივე ორგანიზმი. ორგანიზმში კი გარკვეული ორგანოები (მაგ., ტვინი და გული) სხვა ორგანოებთან შედარებით უფრო მნიშვნელოვან სასიცოცხლო ფუნქციას ასრულებენ. ასევე საზოგადოების გარკვეული ნაწილი ლიდერია და დანარჩენი ნაწილი მას უნდა მიჰყვებოდეს, ზოგი მენეჯერი უნდა იყოს და ზოგი - მუშა. შესაბამისად, სოციალური თანასწორობა არის მითი. უთანასწორობა ორგანიციციული საზოგადოების ბუნებრივი მახასიათებელია და არა უბრალოდ ინდივიდების განსხვავებული უნარების შედეგად წარმოშობილი მდგომარეობა (როგორც ეს ეკონომიკურ ლიბერალიზმს ესმის) (Heywood, 2003).

საზოგადოების მკაცრი იერარქიული სტრატეგიკაციის კონსერვატიული ხედვა ნაკლებ შესაძლებლობას იძლევა ინდივიდების სოციალური დაცვისა და მათი კეთილდღეობისათვის. ფუნდამენტურად აღიარებული უთანასწორობა ძალიან მცირეს თუ შესთავაზებს საზოგადოების მარგინალურ ფენებს სოციალური დაცვის კუთხით. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ფეოდალური ღირებულებები მდიდრების მხრიდან ღარიბების დახმარებასაც გულისხმობს და ხაზს უსვამს პრივილეგიებული წოდების მქონე ხალხის მხრიდან ქველმოქმედების მორალურ პასუხისმგებლობას. მორალური პასუხისმგებლობის პრინციპი თავისთავად გულისხმობს გარკვეული სახის კოოპერაციას, თანამშრომლობას და, რაც მთავარია, რედისტრიბუციას იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ადამიანები არ გამოეთიშონ სოციალურ კონტრაქტს (Mullard, 2005).

კონსერვატიული იდეოლოგიის მიხედვით, რესურსების განაწილება (რედისტრიბუცია) უნდა ხდებოდეს, მაგრამ იმ სოციალური სტატუსების მიხედვით, რაც ადამიანებს აქვთ: მაღალი სტატუსის მქონე უკეთესი დონის მომსახურებას მიიღებს, ხოლო დაბალი სტატუსის მქონე - უარესს. ამრიგად, კონსერვატიზმი კეთილდღეობის მიწოდებას არ



უარყოფს, მაგრამ მიწოდების სტრატეგიციერებას ახდენს იმავე პრინციპებით, რა პრინციპებითაც ხდება მთელი დანარჩენი საზოგადოების სტრატეგიკაცია. ბისმარკმა კეთილდღეობის სწორედ ასეთი მოდელი შემოგვთავაზა: კეთილდღეობა არ არის უნივერსალური, იგი პროფესიული სტატუსის მიხედვით არის სტრატეგიციერებული, ანუ იმის შესაბამისად, თუ ვინ რას წარმოადგენს (დეტალური ანალიზისთვის იხ. ნაწილი I, თავი VII). შესაბამისად, კეთილდღეობის განაწილება ხდება ადამიანის დასაქმების სფეროს, მისი კონტრიბუციების ისტორიისა და საზოგადოებაში მისი ამა თუ იმ ჯგუფის კუთვნილების მიხედვით. იმდენად, რამდენადაც საზოგადოება თავისთავად რთულ სტრუქტურულ ერთობას წარმოადგენს, აღნიშნული პრინციპები ეხმარება სახელმწიფოს სწორად, გარკვეული წესით გაანაწილოს კეთილდღეობა (Mullard, 2005).

აღნიშნულიდან გამომდინარე ბუნებრივია, რომ კონსერვატორთა ნაწილი ეწინააღმდეგება ღარიბთა დახმარების პროგრამებს. ისინი, როგორც წესი, პრობლემად მიიჩნევენ სახელმწიფოს დიდ ჩარევას. მაგალითად, ჩარლზ მიურეი (Murray, 1984) ამტკიცებს, რომ „დიადი საზოგადოების“ პროგრამამ აშშ-ში სიღარიბე ვერ შეამცირა; პირიქით, მან უფრო გაზარდა შემწეობის მიმღებთა დამოკიდებულება სახელმწიფო დახმარებებზე და ხელი შეუწყო მათში დისფუნქციური ჩვევების (ხანგრძლივი უმუშევრობა, ალკოჰოლზე და ნარკოტიკულ საშუალებებზე დამოკიდებულება, ქორწინების გარეშე ადრეულ ასაკში შვილების გაჩენა) გავრცელებას. მიურეის აზრით, ღარიბებს შესწევთ უნარი, რომ საკუთარი ძალისხმევით გაიუმჯობესონ მდგომარეობა, შესაბამისად, ის მოითხოვს ღარიბებისთვის სოციალური დახმარების ყველანაირი პროგრამის გაუქმებას, რის შემდეგაც ისინი იძულებული გახდებიან თავად იზრუნონ საკუთარ თავზე (Murray, 1984).

მიურეისგან განსხვავებით, ლოურენს მიდი (Mead, 1992) არ ეწინააღმდეგება ღარიბთა დახმარების იდეას, თუმცა ისიც მიიჩნევს, რომ აშშ-ში სოციალური პროგრამების განვრცობის მიუხედავად, სიღარიბის შემცირება ვერ მოხერხდა. მისი აზრით, თანამედროვე სიღარიბე ფუნდამენტურად განსხვავდება მეორე მსოფლიო ომამდე არსებული სიღარიბისგან. თუ წინათ სიღარიბეს სტრუქტურული ფაქტორები, ძირითადად კი მუშათა კლასის არაადეკვატურად დაბალი ანაზღაურება განაპირობებდა, თანამედროვე ღარიბთა უმეტესობა ხანგრძლივი დროის განმავლობაში უმუშევარია. მათ სამუშაოს მოძიების სურვილი მაშინაც კი არ გააჩნიათ, როდესაც ხელფასის პარალელურად სახელმწიფოსგან დახმარება უნარჩუნდებათ. შესაბამისად, მიდისათვის ერთადერთი გამოსავალი ღარიბთა დახმარების პროგრამების პირობების გამკაცრებაა: იმისათვის, რომ დახმარება შეუნარჩუნდეთ, ბენეფიციარებმა გარკვეული პირობები უნდა შეასრულონ, მაგალითად, გაიარონ პროფესიული გადამზადება და აქტიურად ეძებონ სამუშაო (Mead, 1992).

გამოყენებული ლიტერატურა:

Heywood A. (2003), *Political Ideologies*, Third Edition, Palgrave, Macmillan;  
Mullard M. & Spicker P. (2005), *Social Policy in a Changing Society*, Routledge;  
Murray C. (1984), *The two wars against poverty: Economic Growth and the Great Society*, The Public Interest;  
Mead L. (1992), *The New Politics of Poverty: The Working Poor in America*, BasicBooks.

### თავი 3. სოციალ-დემოკრატია

#### საბაზისო ღირებულებები

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ სოციალ-დემოკრატია ხშირად უკავშირდებოდა ევროპული კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეას. სახელწოდებიდან გამომდინარე, სოციალ-დემოკრატის ორი ძირითადი მახასიათებელი აქვს: ერთი - „დემოკრატიული“ და მეორე - „სოციალური“. სოციალ-დემოკრატია აღიარებს დასავლური ტიპის დემოკრატის, რომელსაც ხშირად „ლიბერალურ დემოკრატის“ უწოდებენ. მისთვის მნიშვნელოვანია არა უბრალოდ არჩევნების თავისუფლების პრინციპი, არამედ ღირებულებების ისეთი სისტემა, რომელიც ამოსავალ წერტილად ინდივიდების და უმცირესობების უფლებებს იღებს. შესაბამისად, ლიბერალური დემოკრატის საბაზისო ღირებულება არის არა ხალხის/უმრავლესობის მმართველობა, არამედ ისეთი პროცედურების შექმნა, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ მართული ადამიანების უფლებების დაცვას (Mullard, 2005).

„სოციალური“ ელემენტი ეფუძნება კოლექტიურ მოქმედებას, რომელიც შეიძლება გავიგოთ, როგორც ურთიერთდახმარება და/ან ერთობლივი ქმედება საერთო საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად. ურთიერთდახმარება გამოიხატება უფლებებისა და მოვალეობების ერთობლიობით, რომელთაც საზოგადოება იკისრებს. მაგალითად, ამის განსახიერება შეიძლება იყოს ისეთი არაფორმალური ერთობები, როგორიცაა ოჯახი და თემი, ან ფორმალური, როგორიცაა პროფესიული კავშირები. საერთო საზოგადოებრივი მიზნის მქონე მოქმედება ძირითადად გამოიხატება თანამშრომლობითი შეთანხმებებით, რისთვისაც ამოსავალი წერტილი დამქირავებლისა და დაქირავებულის თანამშრომლობაა. ეს უკანასკნელი მოიაზრებია, როგორც სოციალური პარტნიორები და არა როგორც დაპირისპირებული მხარეები. აქცენტი კეთდება მათ შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობაზე იმისათვის, რომ საერთო მიზანს - მოქალაქეების კეთილდღეობას - მიაღწიონ (Mullard, 2005).

განხილული ორი კომპონენტი ცხადყოფს, რომ სოციალ-დემოკრატია ინდივიდუალისტური და კოლექტიური ელემენტების კომბინაციას ახდენს. ის ინდივიდუალისტურია იმ გაგებით, რომ ადამიანის უფლებებს იღებს, როგორც ბაზისურ ღირებულებას და მეორე მხრივ, კოლექტივისტურია, განსაკუთრებით ბაზარზე სახელმწიფოს ინტერვენციის თვალსაზრისით (Mullard, 2005).

#### სოციალ-დემოკრატია და სახელმწიფო

სოციალ-დემოკრატიაში სახელმწიფოს როლის განსაზღვრისათვის ალბათ ყველაზე უპირანი ეპითეტი იქნებოდა „აქტიური“ (Active State) და „მეურვე“ (the Guardian). სოციალური პოლიტიკის სფეროში აქტიური სახელმწიფო თავისი სოციალური პროგრამების საშუალებით ინდივიდების განვითარებასა და თვითდამკვიდრებას უნდა უწყობდეს ხელს. ეს კი, თავის მხრივ, განათლების, ჯანდაცვისა და ზრუნვის სერვისების საყოველთაო ხელმისაწვდომობას აღნიშნავს. „აქტიურობის“ უფრო ფართო ჭრილში გასაგებად საინტერესოა ბერმანის (Berman, 2006) მოსაზრება, რომელიც წერს, რომ „სოციალ-დემოკრატის ჭეშმარიტი იდეა განსხვავებულია სოციალიზმის მარქსისტული გაგებისაგან, რომელიც პასიურობას და ლოდინს ქადაგებდა, სანამ კაპიტალიზმი თავისთავად არ დამარცხდებოდა“. ამის საპირისპიროდ წარმოიშვა ახალი, მემარცხენე ფრთა, რომელიც აქტიურ მოქმედებაზე გადასვლას ანიჭებდა უპირატესობას. თავის

მხრივ, აქტიურობის მომხრენი ორ ნაწილად იყოფოდნენ: სორელი (Sorel, 1950), რომელიც ერთ ღამეში აპირებდა კაპიტალიზმის დამხობას და ბერნშტაინი (Bernstein, 1898), რომელიც მიიჩნევდა, რომ საჭიროა ბაზრისთვის ლაგამის ამოღება, მაგრამ ამავდროულად არ სურდა უარის თქმა იმ დოვლათზე, რაც კაპიტალიზმს მოაქვს. სწორედ ბერნშტაინის იდეები წარმოადგენს ჭეშმარიტ სოციალ-დემოკრატიას, რომელიც გვთავაზობს რეალურ მესამე გზას ლიბერალიზმსა და სოციალიზმს შორის. აღნიშნულის შესაბამისად, ეკონომიკა კი არ უნდა ბატონობდეს სახელმწიფოზე, არამედ სახელმწიფოს უნდა შეეძლოს ეკონომიკის მართვა. ეკონომიკური იმპერატივები სოციალურ მოთხოვნებს უნდა ერგებოდეს, რაშიც გადამწყვეტი როლი სწორედ სოციალ-ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში აქტიურად ჩართულ სახელმწიფოს ენიჭება. მან თავისი დემოკრატიული ძალაუფლება უნდა გამოიყენოს იმისათვის, რომ ეკონომიკური ძალები საერთო საზოგადოებრივი სიკეთის სამსახურში გამოიყენოს (Mullard, 2005).

აქტიური სახელმწიფოს იდეა თავისთავად გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფო ამავდროულად თავის მოქალაქეებზე ზრუნვითაც არის დაკავებული, ანუ „მეურვის“ ფუნქციას ითავსებს. სახელმწიფომ უნდა დაიცვას მოქალაქეები და შეასრულოს ის ფუნქცია, რასაც პრეკაპიტალისტურ საზოგადოებებში ოჯახი და თემი აკეთებდა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახელმწიფო განხილულია, როგორც საზოგადოების სოციალური უფლებების დამცველი. იქიდან გამომდინარე, რომ ყველა მოქალაქეს თანაბარი სოციალური უფლებები აქვს, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს კეთილდღეობის ყველასთვის განაწილება (Marshall, 1950).

#### სოციალ-დემოკრატია და ბაზარი

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, სოციალ-დემოკრატიისათვის მისაღებია ბაზარი, როგორც იმ მატერიალური სიკეთის შემქმნელი, რაზეც უნდა დაფუძნდეს საზოგადოების კეთილდღეობა, მაგრამ მისთვის მიუღებელია სოციალურ სფეროში (იხ. ქვემოთ „სოციალ-დემოკრატია და კეთილდღეობა“) მისი დომინირება.

შესაბამისად, სოციალ-დემოკრატია გამართლებულად მიიჩნევს სახელმწიფოს ჩარევას ბაზარზე ორი ძირითადი მიზეზის გამო. პირველი მიზეზი ე.წ. „ბაზრის ჩავარდნებია“, ანუ შემთხვევები, როდესაც ბაზარი, გააზრებული, როგორც ვაჭრობის, საქონლის შექმნისა და მოხმარების მიზნით ინდივიდების თავისუფალი ინტერაქცია, ვერ უზრუნველყოფს ყველას მოთხოვნების დაკმაყოფილებას. მაგალითად, ადამიანებს შორის ეკონომიკურ გარიგებებს ხშირად არასასურველი ეფექტი, იგივე „ნეგატიური გარე ფაქტორი“, მოჰყვება, როგორცაა, მაგალითად, ჰაერის დაბინძურება. ზოგი საქონელი, თავისი ბუნებით, საზოგადოებრივი საქონელია, მაგალითად, გზები საგზაო ბაჟის გარეშე ან შუქნიშნები. იმდენად, რამდენადაც ამ კონკრეტული საქონლის მოხმარებით სარგებლობა კონკრეტული ინდივიდებით ვერ შემოიფარგლება, რადგან არ არსებობს მისი გამოყენების ხელშემშლელი ფაქტორები, ბაზარი მის ეფექტიან მიწოდებას ვერ ახდენს (Mullard, 2005).

თავისუფალ ბაზართან დაკავშირებული მეორე ძირითადი პრობლემა ისაა, რომ ის არ უზრუნველყოფს ყველა მოქალაქის კეთილდღეობას. საზოგადოების ნაწილი გარიყული რჩება. ეს ძირითადად ისეთი ფენაა, რომლისთვისაც რთულია ან ძვირია სერვისის/პროდუქციის მიწოდება. საბოლოო ჯამში ისინი, ვისაც განსაკუთრებული საჭიროებები აქვთ, დაბალი შემოსავლების ან მათი ადგილმდებარეობის გამო, სერვისის/პროდუქტის გარეშე რჩებიან. ამის ძირითადი მიზეზი კი ის არის, რომ თავისუფალი ბაზრის პრინციპებიდან გამომდინარე, მათთვის ამ უკანასკნელის

მიწოდება ეკონომიკურად არაეფექტიანია (მაგ., სერვისები იმ ხალხისათვის, ვინც მაღალმთიან რეგიონში ან სადმე შორეულ კუნძულზე ცხოვრობს). ამავდროულად, შეიძლება მოხდეს ადამიანების გარიყვა შრომის ბაზრიდან მათი ფიზიკური ნაკლოვანებების ან მოძველებული უნარ-ჩვევების გამო. შესაბამისად, თუკი მიზანი არის სერვისის (კეთილდღეობა) მოქალაქეობრივი სტატუსიდან გამომდინარე მიწოდება, ამ ნაკლოვანებების გამოსასწორებლად აუცილებელი გახდება სახელმწიფოს ჩარევა: უნდა მოხდეს ბაზრის მიერ წარმოქმნილი უთანასწორობის კომპენსირება (Mullard, 2005).

ამრიგად, უნდა ითქვას, რომ სოციალ-დემოკრატები აღიარებენ ინდივიდუალისტურ სენტენციებს (მაგ., თუნდაც ნეოლიბერალიზმისათვის დამახასიათებელი საბაზრო პრინციპები და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა), მაგრამ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სოციალური მიზნებია მისაღწევი ან როდესაც საბაზრო მიდგომა ვერ ამართლებს, საჭირო ხდება ინტერვენცია. შესაბამისად, სოციალ-დემოკრატები უპირატესობას ანიჭებენ შერეულ ეკონომიკას, რომელშიც გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობა კოლექტიურ საფუძველზე წარიმართება, ხოლო დანარჩენის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა მოქალაქეს ეკისრება (Mullard, 2005).

#### სოციალ-დემოკრატია და კეთილდღეობა

სოციალ-დემოკრატიაში ბაზრისა და სახელმწიფოს ფუნქციებზე საუბრის დროს არაერთხელ აღვნიშნეთ „მოქალაქეები“ და მათი „სოციალური უფლებები“. ეს სოციალ-დემოკრატიაში კეთილდღეობის იდეის საკვანძო ცნებებია.

მარშალის (Marshall, 1950) მიხედვით, სოციალური (კეთილდღეობის) უფლებების ქონას და მოქალაქეობას შორის მჭიდრო კავშირია. მარშალი მოქალაქეობის ცნებაში სამ კომპონენტს გამოყოფს: სამოქალაქოს, რომელიც მოიცავს ინდივიდის თავისუფლებისათვის აუცილებელ უფლებათა ერთობლიობას (სიტყვის, თვითგამოხატვის, საკუთრების ფლობის და ა.შ.); პოლიტიკურს - ინდივიდის შესაძლებლობას მონაწილეობა მიიღოს პოლიტიკური ძალის გამოყენების პროცესში, როგორც პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე ორგანოში მოღვაწეობით, ისე ამ ორგანოს არჩევის პროცესში, და მესამეს - სოციალურ უფლებებს, სადაც მოიაზრება უფლებების მთელი სპექტრი დაწყებული ეკონომიკური კეთილდღეობით და დასრულებული სოციალურ ცხოვრებაში სრული მონაწილეობის უფლებით. სოციალური უფლების ქონა ასევე ნიშნავს, რომ ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება „იცხოვროს ცივილიზებული ადამიანის ცხოვრებით, იმ სტანდარტების მიხედვით, რაც მოცემულ საზოგადოებაში არსებობს“. ამ უფლების რეალიზაციასთან დაკავშირებული ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტები განათლება და სოციალური სერვისებია (Marshall, 1950).

მოქალაქეობის ცნება პირდაპირ არის დაკავშირებული თანასწორობასთან. მოქალაქეობა ეს არის სტატუსი, რომელიც საზოგადოების სრულფასოვან წევრებს ენიჭებათ. ეს სტატუსი ადამიანებს თანაბარ უფლება-მოვალეობებს ანიჭებს. შესაბამისად, რაც უფრო გაიზრდება მოქალაქეობის სტატუსის მნიშვნელობა და რაც უფრო მეტი ადამიანი გახდება ამ სტატუსის მატარებელი, მით უფრო გაიზრდება თანასწორობა. ეს ყოველივე კი, ბუნებრივია, ძირს უთხრის საზოგადოების კლასობრივ დაყოფას, რომელიც თავისთავად უთანასწორობის სისტემაა (Marshall, 1950).

„სოციალურ უფლებების“ განსაკუთრებული მნიშვნელობა ისაა, რომ სწორედ ის ანიჭებს მოქალაქეს ჭეშმარიტ თანასწორობას. ადრეულ პერიოდში, როდესაც მოქალაქეობის ინსტიტუტი მხოლოდ სამოქალაქო უფლებებით შემოიფარგლებოდა, ეს უკანასკნელი

სულაც არ წარმოადგენდა დაპირისპირებას კაპიტალიზმთან. პირიქით, ხელს უწყობდა კიდევ მას და აი, რატომ: სამოქალაქო უფლებებით დეკლარირებული ადამიანის უფლება იბრძოლოს იმის მოსაპოვებლად, რაც მას სურს და არა ამ სერვისის/პროდუქტის ხელმისაწვდომობის/ფლობის უფლება. ასე, მაგალითად, საკუთრების უფლება წარმოადგენს არა საკუთრების ფლობის, არამედ საკუთრების შექმნისა და დაცვის უფლებას (შეგიძლია თუ არა შეიძინო ეს, უკვე კანონს არ ეხება). აღნიშნული იმაზე მიუთითებს, რომ მხოლოდ სამოქალაქო უფლებები ვერ უზრუნველყოფს უთანასწორობის შემცირებას, ამისათვის სოციალური უფლებების არსებობაა საჭირო (Marshall, 1950).

როგორც მარშალი წერს, მე-19 საუკუნის დასასრულსა და მე-20 საუკუნის დასაწყისში, პროფესიული კავშირების საქმიანობის გაძლიერებასთან ერთად, მოქალაქეებმა შეძლეს თავიანთი სოციალური და ეკონომიკური სტატუსის გაძლიერება. სწორედ ამ პერიოდიდან დაიწყო საუბარი მოქალაქეებს სოციალური უფლებების შესახებ. სოციალ-დემოკრატიისათვის სოციალური სერვისები და დახმარება არის არა ქველმოქმედების გამოხატულება, არამედ მოქალაქეების სოციალური უფლებების დაკმაყოფილება, რაშიც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მთავარი პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს ენიჭება.

მოქალაქეობის იდეაზე დაფუძნებულ კეთილდღეობას ბევრი კრიტიკოსი გამოუჩნდა. მაგალითად, გიდენსი (Giddens, 1994) ლაპარაკობს იმაზე, რომ თუ კეთილდღეობის უფლება აქვთ მოქალაქეებს, ეს ავტომატურად ნიშნავს, რომ იარსებებს ისეთი ხალხი, ვისაც მოქალაქეობა არა აქვს და, შესაბამისად, ვერც კეთილდღეობას მიიღებს: მაგალითად, ბავშვები, სანამ სრულწლოვნებას მიაღწევენ; ემიგრანტები, სანამ მოქალაქეობას მიიღებენ და ა.შ. შესაბამისად, „მოქალაქეობის“ იდეა, რომელიც თავისთავად უნივერსალურია (ანუ ყველას აქვს კეთილდღეობის უფლება), არ გამოდის უნივერსალური, რადგან ყოველთვის არსებობს ვიღაც, ვისაც არ გააჩნია მოქალაქის სტატუსი (Giddens, 1994).

დასასრულ, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სოციალ-დემოკრატია არ უკავშირდება მოქალაქეთა აბსოლუტურ გათანაბრებას. ადამიანებს აქვთ კეთილდღეობის უნივერსალური უფლება და მათ თანაბარი წვდომა უნდა ჰქონდეთ სერვისებზე, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ყველას ერთნაირი ცხოვრების დონე უნდა ჰქონდეს. მაგალითად, სახელმწიფო დახმარება უნივერსალურია (ყველასთვისაა), მაგრამ მას, ვისაც მეტი შესაძლებლობა აქვს, შეუძლია დამატებით შეიძინოს სერვისი ან პროდუქტი. ამასთან დაკავშირებით საინტერესოა ვილენსკის (Wilensky, 1965) მიერ წამოყენებული „ინსტიტუციური კეთილდღეობის“ იდეა, რაც იმას ნიშნავს, რომ საზოგადოებაში კეთილდღეობის მიწოდება სოციალური ცხოვრების მიღებული ნორმაა. არსებობს პრობლემები, როგორცაა ხანდაზმულობა, ავადმყოფობა და უმუშევრობა, რომლებმაც პრაქტიკულად შეიძლება ყველა ადამიანზე იმოქმედოს და რომლებსაც თავად ის საზოგადოება განსაზღვრავს, რომელშიც ინდივიდი ცხოვრობს. ამ გაგებით აღნიშნული საჭიროებები „ინსტიტუციურია“, ანუ საზოგადოებას ახასიათებს ბუნებრივად და შესაბამისად მათზე ინსტიტუციური პასუხია საჭირო. ეს ყველაფერი ცოტას თუ გვეუბნება იმის შესახებ, თუ რა ფორმით უნდა მოხდეს სერვისების მიწოდება. მაგრამ მთავარია იდეა, რომ რადგანაც საჭიროებები უნივერსალურია, მაშინ მათზე პასუხიც უნივერსალური უნდა იყოს. პრობლემების მოგვარება უნდა ხდებოდეს კოლექტიურად (სახელმწიფოს მიერ) და არა კომერციულად, ბაზრის საფუძველზე (Wilensky, 1965).

*გამოყენებული ლიტერატურა*

- Berman S. (2006) *Understanding Social Democracy*, Columbia University;
- Bernstein E. (1898), *The Struggle of Social Democracy and the Social Revolution*, Neue Zeit, Jan. 19;
- Giddens A. (1994), *Beyond Left and Right*, Cambridge: Polity Press;
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship & Social Class*, Cambridge University Press;
- Mullard M. Spicker P. (2005), *Social Policy in a Changing Society*, Routledge;
- Sorel G. (1950), *Reflections on Violence*, London: Collier Macmillan;
- Wilensky H. Lebeaux C. (1965), *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Free Press;

## თავი 4. სოციალიზმი

### საბაზისო ღირებულებები

არსებობს სოციალიზმის მინიმუმ სამნაირი გაგება: 1. ეკონომიკური მოდელი, რომელიც კოლექტივიზაციასა და ცენტრალურ დაგეგმვას გულისხმობს და კაპიტალიზმის ალტერნატივაა; 2. მუშათა კლასის ინტერესების გამომხატველი მოძრაობა და 3. სოციალიზმი, როგორც ზოგადი იდეოლოგია. ჩვენ ძირითადად განვიხილავთ მესამე მიდგომას, რომლისთვისაც საკვანძო ღირებულებებს ფრანგული რევოლუციის პრინციპები - თავისუფლება, თანასწორობა და ერთობა - წარმოადგენს.

უნდა ითქვას, რომ აღნიშნულ ღირებულებათა უმეტესობა შეიძლება სხვა იდეოლოგიებსაც მივაკუთვნოთ (მაგ., ნეოლიბერალიზმისათვის ამოსავალი წერტილი სწორედ ინდივიდის თავისუფლებაა). თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ სოციალიზმი ბუნებით კოლექტივისტურია, ცხადია, განსხვავებულია თავისუფლების გაგებაც. სოციალისტისთვის თავისუფლება დამოკიდებულია სოციალურ გარემოზე და ინდივიდის პირადი მიზნების მიღწევა ხშირად კოლექტიური საშუალების გარეშე წარმოუდგენელია (Mullard, 2005).

ერთობისა და ძმობის გაგება ასევე უპირისპირდება საზოგადოების ნეოლიბერალურ, ატომისტურ აღქმას. ადამიანები ბუნებით ეგოისტები და სარგებელზე ორიენტირებული არ არიან. ასეთად მათ საზოგადოება აქცევს, რომელიც წარმატებას მხოლოდ მატერიალური განზომილებით აფასებს. იქიდან გამომდინარე, რომ ადამიანები ბუნებით არამომხვეჭელები არიან, მათ შორის ბუნებრივი ურთიერთობა არის თანამშრომლობა და არა კონკურენცია. კონკურენცია ერთმანეთის მტრად გვაქცევს, ხოლო თანამშრომლობა გვაახლოებს (Heywood, 2003).

თანასწორობა არის ის იდეა, რაც ყველაზე მეტად გამოარჩევს სოციალიზმს სხვა იდეოლოგიებისგან. სოციალიზმი ესწრაფვის არა მარტო შესაძლებლობების (როგორც ნეოლიბერალები), არამედ შედეგების თანასწორობასაც. ამრიგად, მისთვის იდეალურია უკლასო საზოგადოება ან მკვეთრად შემცირებული კლასობრივი დაყოფა (Heywood, 2003).

ამასთან, სოციალისტებისათვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ღირებულება კერძო საკუთრების უარყოფაა. აღსანიშნავია, რომ კერძო საკუთრებაში იგულისხმება წარმოების საშუალება (კაპიტალი) და არა პირადი საკუთრება (ტანსაცმელი, ავეჯი, სახლი და ა.შ.). ეს ღირებულება შემდეგი ლოგიკით აიხსნება: რადგანაც საზოგადოებრივი დოვლათი (სიმდიდრე) კოლექტიური ძალით (თანამშრომლობით) იქმნება, მისი მოხმარებაც კოლექტიური უნდა იყოს. შესაბამისად, საკუთრების კერძო ფლობა უსამართლობაა და წარმოშობს დაპირისპირებას მათ შორის, ვისაც აქვს და ვისაც არ აქვს (Heywood, 2003).

### სოციალიზმი და სახელმწიფო

სოციალიზმში კერძო საკუთრების ალტერნატივას საკუთრების საზოგადოებრივი ფლობა წარმოადგენს. სწორედ ეს გახლავთ მარქსის ცენტრალური იდეა. მაგრამ საინტერესოა, რომ მარქსი არ მიუთითებს, თუ როგორ უნდა შეისხას პრაქტიკაში ხორცი „საზოგადოებრივი საკუთრების“ იდეამ. ამის მიუხედავად, სოციალისტურ სახელმწიფოებში (მაგალითად, საბჭოთა კავშირში) საზოგადოებრივი აღიქმებოდა,

როგორც „სახელმწიფო“ და, შესაბამისად, ყველაფერი გადადიოდა სახელმწიფო კუთვნილებაში (Mullard, 2005).

აღსანიშნავია, რომ თავად მარქსი სახელმწიფოს (საუბარია კაპიტალისტურ სახელმწიფოზე) კლასობრივი ჩაგვრის ძირითად აგენტად მიიჩნევს. მისი აზრით, კეთილდღეობის სახელმწიფო იცავს კაპიტალისტების და არა მუშათა კლასის ინტერესს. კეთილდღეობის სახელმწიფო ფაქტობრივად კონსპირაციაა მუშათა კლასის წინააღმდეგ. ამ იდეის მიხედვით, კეთილდღეობის სახელმწიფოს არსი ხელოვნურად არის შეცვლილი, რათა კაპიტალისტების ეკონომიკური მოთხოვნები დაკმაყოფილდეს. ასე, მაგალითად, ჯანდაცვისა და განათლების პროგრამების საშუალებით სახელმწიფო უზრუნველყოფს ინდუსტრიისათვის მუშახელის მოწესრიგებულ მომზადებას/მიწოდებას. რიგი სოციალური სერვისებისა და ბენეფიტების მეშვეობით სახელმწიფო უზრუნველყოფს, რომ საზოგადოების მოწყვლად ფენებზე ზრუნვის ხარჯი ინდუსტრიას (დამსაქმებლებს) არ დააწევს. კეთილდღეობის სახელმწიფო, როგორც ასეთი, ანელეებს კაპიტალიზმის სიკვდილის პროცესს და მისი შედეგები ადამიანებისთვის მეტ-ნაკლებად ასატანი ხდება (Dean, 2012).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მარქსიზმი არ არის ერთადერთი იდეოლოგია, რომელიც სოციალიზმის ქოლგის ქვეშ მოიაზრება. მაგალითად, განსხვავებული ბრიტანული სოციალისტური სკოლის, „ფაბიანიზმის“, წარმომადგენლები სახელმწიფოს „ნეიტრალურ არბიტრად“ განიხილავენ. მათი მოსაზრებით, კაპიტალიზმის რევოლუციური დამარცხება არ არის აუცილებელი, რადგან ხმის მიცემის უფლების მქონე მუშათა კლასს სოციალიზმის დამკვიდრება დემოკრატიული არჩევნების საშუალებით შეუძლია (Heywood, 2003). ფაბიანიზმი ისევე, როგორც სოციალ-დემოკრატია (იხ. თავი „სოციალ-დემოკრატია“), ხშირად მოიხსენიება ე.წ. გრადუალისტურ სოციალიზმად, რომელიც, როგორც ასეთი, კი არ ებრძვის კაპიტალიზმს, არამედ სოციალური მიზნების შესაბამისად სურს მისი მართვა. მათგან რადიკალურად განსხვავდება რევოლუციური სოციალიზმი, რომელსაც კაპიტალიზმის ჩანაცვლება უნდა ახალი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური წესრიგით. თუმცა რეალობაში მომხდარი მსგავსი რევოლუციების შედეგად (მაგ., 1917 წელს რუსეთში და 1949 წელს ჩინეთში) დამყარებული სოციალისტური წყობა არ აღმოჩნდა სიცოცხლისუნარიანი. აქვე უნდა ითქვას, რომ საბჭოთა კავშირი იყო არა მუშათა რევოლუციის შედეგი, როგორც ამას სოციალიზმის იდეოლოგები წინასწარმეტყველებდნენ, არამედ რევოლუციონერი ინდივიდების მიერ მოხდენილი სახელმწიფო გადატრიალება. მათ მიერ ჩამოყალიბებული ტოტალიტარული სახელმწიფოები კი ადამიანების განვითარებაზე ნაკლებად იყო ორიენტირებული. შესაბამისად, ანალიტიკოსთა დიდი ნაწილი მიიჩნევს, რომ ეს ქვეყნები ნაკლებად შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც სოციალისტური (Dean, 2012).

### სოციალიზმი და ბაზარი

ბაზრის როლის დახასიათებისას ისევ და ისევ უნდა გავითვალისწინოთ განსხვავებები ე.წ. გრადუალისტებსა და რევოლუციონერ სოციალისტებს შორის. იქიდან გამომდინარე, რომ გრადუალისტები (მაგ., სოციალ-დემოკრატები) კაპიტალიზმის „მოთოკვას“ ცდილობენ, ისინი უარს არ ამბობენ ბაზარზე მაშინ, როდესაც მეორე ჯგუფი სრული ანტაგონიზმით უყურებს ბაზრის დომინირებას სოციალურ სფეროზე.

ბაზართან დაკავშირებით სოციალისტებს ორი რამ განასხვავებს სოციალ-დემოკრატებისგან. პირველი არის ისტორიული კავშირი სოციალიზმსა და პროფესიულ კავშირებს შორის. იმდენად, რამდენადაც კაპიტალი (დამსაქმებლები) და მშრომელები



განიხილება, როგორც დაპირისპირებული აგენტები, სოციალიზმი მშრომელთა მოძრაობასთან არის იდენტიფიცირებული. თუმცა ეს მოსაზრება უკვე მოძველებულია, რადგან ბევრი საკითხი სცდება დასაქმებულ-დამსაქმებელთა ურთიერთობას. მიუხედავად ამისა, „სოციალური“ ბევრ ქვეყანაში მაინც ასოცირდება ინდუსტრიულ ურთიერთობებთან. თუ პროფესიულ კავშირებს მაგ., აშშ-სა და დიდ ბრიტანეთში შედარებით მცირე როლი აქვთ, მთელ რიგ სხვა ქვეყნებში სოციალური ბენეფიტების, საცხოვრებლის პროგრამებისა და ჯანდაცვის ადმინისტრირებას სწორედ ისინი ახორციელებდნენ (Mullard, 2005).

თავისუფალი ბაზრის პირობებში ეკონომიკური რესურსების განაწილებას სოციალისტები მორალური პრინციპებიდან გამომდინარე უპირისპირდებიან. შესაბამისად, მათთვის მიუღებელია ბაზრის მიერ შემოსავლების ბუნებრივი გადანაწილება. აღნიშნულს რთულ მდგომარეობამდე მივყავართ: როგორც ასეთი, არც ერთი სოციალისტი მთლიანად არ უარყოფს ბაზარს (მაგ., არავის მოუწოდებია ეროვნული კვების სერვისის შემოღება). მის მიმართ ანტაგონიზმი ძირითადად იმ დარგებში გამოხატება, სადაც ხშირია ბაზრის ჩავარდნა: მაგ., წყლის მოწოდებაში ან ჯანდაცვაში. ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით ცნობილია, რომ კოლექტიური სისტემა უფრო ეკონომიური და უნივერსალურია, შესაბამისად, უკეთესია სახელმწიფო მიწოდება (Mullard, 2005).

ბაზრის ჩავარდნასა და ზოგადად „თავისუფალი/თვითრეგულირებადი ბაზრის“ იდეის კრიტიკას მიუძღვნა თავისი ყველაზე ცნობილი ნაშრომი კარლ პოლანიმ (Polanyi, 1957). პოლანის ცენტრალური არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ ბაზრის ორთოდოქსული, ეკონომიკური გაგება, რომლის თანახმადაც, იგი ავტომატურად ახდენს მოთხოვნისა და მიწოდების რეგულირებას და, შესაბამისად, ავტონომიურ სივრცეს წარმოადგენს, არ შეესაბამება სინამდვილეს. ბაზარი და ზოგადად ეკონომიკა მუდმივად „ჩართულია“ სოციალურ თუ პოლიტიკურ რეალობაში. თვითრეგულირებადი ბაზრის იდეა სხვა არაფერია, თუ არა მცდელობა შეაბრუნოს ისტორიულად არსებული მოცემულობა: ეკონომიკა კი არ უნდა იყოს „ჩართული“ საზოგადოებაში და მის ინტერესებს კი არ უნდა ემსახურებოდეს, არამედ, პირიქით, საზოგადოება უნდა დაექვემდებაროს ბაზრის ინტერესებს. თავისთავად ეს იდეა, პოლანის აზრით, უტოპიურია. ბაზრის სრული „ამოვარდნა“ საზოგადოების კონტროლიდან შეუძლებელია, პირველ რიგში იმიტომ, რომ თვითრეგულირებადი ბაზრის პირობებში შექმნილი გაუსაძლისი ეკონომიკური მდგომარეობა ადამიანებს უბიძგებს იმისაკენ, რომ დაუპირისპირდნენ მას. რაც უფრო იზრდება ბაზრის ბატონობა, მით უფრო მატულობს სოციალური დაძაბულობა. ეს უკანასკნელი კი განპირობებულია იმით, რომ თვითრეგულირებადი ბაზარი ადამიანის შრომას, მიწას და ფულს განიხილავს ისეთივე „პროდუქტად/საქონლად“, როგორც ნებისმიერ სხვა საქონელს, რომელიც ბაზარზე იყიდება. პოლანის აზრით კი, შრომა, მიწა და ფული ფიქტიური პროდუქტია, ისინი არ შეუქმნიათ ბაზარზე გასაყიდად (რაც ნამდვილი საქონლის მახასიათებელია). შესაბამისად, თვითრეგულირებადი ბაზრის იდეა ტყუილზეა დაფუძნებული, რადგან ამ იდეის მიხედვით, ფიქტიური საქონელიც ისევე ემორჩილება ბაზრის პრინციპებს, როგორც არაფიქტიური. ეს კი სინამდვილეს არ შეესაბამება. ასე რომ, ბაზრის სრული გათავისუფლების და სოციალური რეალობიდან ამოვარდნის პერსპექტივა არარეალურია (Polanyi, 1957).

#### სოციალიზმი და კეთილდღეობა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, თანასწორობის იდეა სოციალიზმისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. როგორც მემარცხენეები, ისე მემარჯვენეები აღიარებენ იდეას, რომ

ყველა ადამიანი თანასწორია და რომ ნებისმიერი სახის დისკრიმინაცია დაუშვებელია.. მთავარი განსხვავება ისაა, თუ რამდენად შორს მიდის თანასწორობის მოთხოვნა. სოციალისტების აზრით, თანასწორობა უნდა არსებობდეს არა მარტო საწყის ეტაპზე, არამედ შედეგებშიც. შესაბამისად, თუ, ნეოლიბერალების არგუმენტის მიხედვით, ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შედეგად ზოგი შიმშილით მოკვდება, ხოლო ზოგს ძალიან ბევრი საკვები ექნება, სოციალისტები ამას მორალური პრინციპებიდან გამომდინარე ვერ დაეთანხმებიან. ისინი მიიჩნევენ, რომ ასეთ შემთხვევაში საჭიროა რედისტრიბუცია (შემოსავლების გადანაწილება). რედისტრიბუციის აუცილებლობის დამტკიცება გაცილებით ადვილია, თუ მივიჩნევთ, რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ინდივიდების სასტარტო პოზიციები არათანაბარია (Mullard, 2005). სოციალისტები ფიქრობენ, რომ საზოგადოებამ ყველა წევრისგან უნდა მიიღოს იმდენი, რამდენის კეთებაც მათ შეუძლიათ და პირიქით, ნებისმიერმა წევრმა უნდა მიიღოს ის დახმარება, რაც მას სჭირდება (Heywood, 2003).

შედეგების თანასწორობის იდეას სოციალისტები შემდეგი არგუმენტებით ხსნიან. პირველი - შედეგების თანასწორობა სამართლიანობას უზრუნველყოფს. ისინი შორს არიან გულუბრყვილო აზრისგან, რომ ადამიანებს ერთნაირი შესაძლებლობები (გონებრივი თუ ფიზიკური მონაცემები) აქვთ. მაგრამ, მათი აზრით, უთანასწორობის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფორმა განპირობებულია ადამიანებთან საზოგადოების არათანაბარი მოპყრობით და არა იმით, რომ ბუნებამ მათ არათანაბარი უნარები დაანათლა. შესაძლებლობების თანასწორობა, რომელსაც ნეოლიბერალები აღიარებენ, განამტკიცებს უთანასწორობას, რადგან ის სწორედ იმ იდეას ეყრდნობა, რომ ადამიანები ბუნებით არათანასწორი არიან (ზოგი უფრო ნიჭიერი იბადება და ა.შ.).

მეორე არგუმენტის მიხედვით, თანასწორი ადამიანები უფრო მოტივირებული არიან ითანამშრომლონ საერთო სარგებლის მისაღწევად. ეს უკანასკნელი განამტკიცებს სოციალურ სოლიდარობას, განსხვავებით ნეოლიბერალური „ყველაზე ძლიერთა გადარჩენის“ მენტალიტეტისგან. მესამე არგუმენტი კი ის არის, რომ ადამიანების საჭიროებები, იქნება ეს კვება, თავშესაფარი, სამედიცინო მომსახურება თუ სხვა, აუცილებლად უნდა დაკმაყოფილდეს, რადგან სწორედ ამით გამოიხატება ინდივიდის თავისუფლება. შესაბამისად, თავისუფლება და თანასწორობა სოციალისტებისათვის თავსებადი ცნებებია.

ზოგადად, სოციალისტები ხაზს უსვამენ რედისტრიბუციის აუცილებლობას. სოციალისტების აზრით, რედისტრიბუცია უნდა იყოს ეგალიტარული, რაც გულისხმობს, რომ მდიდრებისგან ფული უნდა მიიღონ ღარიბებმა. მაგრამ სიტუაცია უფრო რთულია, ვიდრე ერთი შეხედვით ჩანს: ღარიბებისთვის ასეთი სახის დახმარება მათ სტიგმატიზაციას უწყობს ხელს, რამაც შეიძლება მათ მიმართ კრიტიკა და საბოლოო ჯამში სოციალური განხეთქილება გამოიწვიოს. ამდენად, გამოსავალი არის სოციალური სერვისების საჯარო დაფინანსება, რაც რედისტრიბუციის ყველაზე ეფექტური საშუალებაა, რადგან ამით აღნიშნული სერვისები ყველასთვის ერთნაირად ხელმისაწვდომი ხდება. როგორც ტაუნი (Tawney, 1931) წერს, ამგვარად ყველა შეძლებს ცივილიზაციის მიღწევებით ისარგებლოს, რაზეც ადრე ხელი მხოლოდ მდიდრებს მიუწვდებოდათ.

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეა თითქოს მისაღები უნდა იყოს სოციალიზმისათვის. თუმცა 1970-იან წლებში ნეომარქსისტმა ავტორებმა კეთილდღეობის სახელმწიფოს ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი კრიტიკა

წარმოადგინეს. მაგალითად, გერმანელი სოციოლოგი კლაუს ოფე (Offe, 1984) ეთანხმება ნეოლიბერალებისა და კონსერვატორების მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ სოციალური უსაფრთხოების გადასახადი შეამცირებს მეწარმეების მოგებას და ხელს შეუშლის ეკონომიკის ზრდას, ამავდროულად, პროფკავშირების მიერ ხელფასების ზრდის მოთხოვნებმა ცალკეულ ინდუსტრიებს შეიძლება ქვეყნიდან გასვლისკენ უბიძგონ. ოფე ასევე მსჯელობს იმაზე, რომ გაზრდილი დანახარჯები კეთილდღეობის პროგრამებზე ავტომატურად არ ნიშნავს ღარიბთა მდგომარეობის გაუმჯობესებას, რადგან ეს გაზრდილი დანახარჯი შეიძლება კეთილდღეობის ადმინისტრირების ბიუროკრატიულმა მექანიზმმა შთანთქმას. საქმე ისაა, რომ ნეოლიბერალები და კონსერვატორები შეგნებულად არ საუბრობენ კეთილდღეობის სახელმწიფოს მთავარ ნაკლზე. კერძოდ, იმაზე, რომ იგი კაპიტალიზმის ფუნქციონირებისათვის არის აუცილებელი. მართალია, ის ხელს უწყობს დასაქმებულებს შეეწინააღმდეგონ ექსპლუატაციას, მაგრამ ამავდროულად ინარჩუნებს კაპიტალის კონტროლს წარმოებაზე, შესაბამისად - შრომასა და კაპიტალს შორის კლასობრივი დაპირისპირების ძირითად წყაროსაც. კეთილდღეობის სახელმწიფო არ აძლევს დასაქმებულებს კონტროლის სადავეებს (Offe, 1984).

ოფე თავის კრიტიკას სამ ძირითად პუნქტად აყალიბებს. პირველი - კეთილდღეობის სახელმწიფო არაქმედითი და არაეფექტიანია. რედისტრიბუცია ხორციელდება დასაქმებულთა შორის და არა მდიდრებისგან ღარიბებისკენ. კეთილდღეობის სახელმწიფოს არც სოციალური რისკების პრევენცია შეუძლია, ის ამ რისკებით გამოწვეული ზიანის შემსუბუქებასაც ძლივს ახერხებს. მართალია, პოლიტიკის შემქმნელები აღიარებენ, რომ რისკების პრევენცია უფრო ეფექტურია, ვიდრე მათზე რეაქცია, მაგრამ მათ იციან, რომ მსგავსი სახის ზომები ბაზარზე იმაზე მეტ კონტროლს მოითხოვს, ვიდრე ეს კეთილდღეობის სახელმწიფოს მანდატით არის გათვალისწინებული (Offe, 1984).

მეორე - კეთილდღეობის სახელმწიფო სოციალური კონტროლის რეპრესიული საშუალებაა. მხოლოდ საჭიროების არსებობა არ არის საკმარისი დახმარების მისაღებად. დახმარების მოთხოვნებმა ასევე უნდა აჩვენონ, რომ იმსახურებენ დახმარებას, მაგალითად, იმით, რომ აქტიურად ეძებენ სამსახურს. რაც უფრო მეტად უჭირს ადამიანს, მით მეტია მოთხოვნები მის მიმართ. ყველაზე ღარიბ ადამიანებს მოეთხოვებათ ქვევის ისეთი სტანდარტების დაკმაყოფილება, რომელთა დარღვევა დანარჩენი მოსახლეობისათვის არავითარ პრობლემას არ წარმოადგენს (Offe, 1984).

მესამე (და ყველაზე მნიშვნელოვანი) პუნქტი ისაა, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფო ასაზრდოებს ისტორიული რეალობის შესახებ არასწორ წარმოდგენას, რასაც დამანგრეველი ეფექტი აქვს მუშათა კლასის ორგანიზებისა და ბრძოლისათვის. სოციალური ტრანსფერებითა და ბენეფიტებით გამოწვეული უსაფრთხოების შეგრძნებით გაბრუებულ დასაქმებულ ადამიანებს არასწორად ეჩვენებათ, თითქოს კეთილდღეობა და წარმოება ორი სხვადასხვა სფეროა. ისინი ვერ ხედავენ, რომ პირველი ძლივს ახერხებს მეორის მიერ გამოწვეული უბედურებების შედეგებთან გამკლავებას და ასევე არ ესმით, რომ ნამდვილი სოციალური უსაფრთხოება მხოლოდ წარმოების პროცესზე მათი კონტროლითა და მათი სამოქალაქო უფლებების გაზრდითაა შესაძლებელი (Offe, 1984).

მარქსისტული პოლიტეკონომიის სკოლის კიდევ ერთი ცნობილი წარმომადგენელი იან გოფი (Gough, 1979) მიუთითებს კეთილდღეობის სახელმწიფოს წინააღმდეგობრივ

ხასიათზე. ეს, გოფის აზრით, განასახიერებს ორ ტენდენციას: ერთი მხრივ - გაზარდოს ადამიანთა კეთილდღეობა და გააკონტროლოს ბაზარი, მეორე მხრივ კი - ადამიანთა კონტროლისა და რეპრესიის, მათი კაპიტალისტური ეკონომიკის მოთხოვნებისათვის დამორჩილების ტენდენციას. ეს წინააღმდეგობრივი ხასიათი განპირობებულია კაპიტალისტური ეკონომიკის მისწრაფებით გაზარდოს მოგება კაპიტალის აკუმულაციით და არა იმ მისწრაფებით რომ დააკმაყოფილოს ადამიანთა საჭიროებები. ეს ორი მიზანი შეუთავსებელია. ნებისმიერი მცდელობა გააუმჯობესო ადამიანთა მდგომარეობა სახელმწიფოს ჩარევით, იწვევს პირველის შემცირებას. თუმცა, მეორე მხრივ, შრომის თვითწარმოება, რაც კაპიტალიზმისთვის აუცილებელია, შეუძლებელია ადამიანთა გარკვეული, ბაზისური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების გარეშე (Gough, 1979).

გოფის მოსაზრებით, წარმატებული სოციალური მობილიზაციის პირობებში მშრომელთა კლასს შეუძლია საკუთარი სოციალური უფლებების დაცვა. მაგალითად, უნივერსალური ჯანდაცვა და სოციალური ტრანსფერები მართლაც აუმჯობესებს მშრომელთა კეთილდღეობას და ეწინააღმდეგება კაპიტალისტური ეკონომიკის მოთხოვნებს (Gough, 1979).

კეთილდღეობის სახელმწიფოს წინააღმდეგობრივი ხასიათი კიდევ უფრო მძაფრდება, როდესაც კაპიტალისტური სისტემა განვითარების მაღალ საფეხურს აღწევს და, შესაბამისად, უფრო ძვირადღირებული კეთილდღეობის სახელმწიფოს საჭიროება ჩნდება. მის დასაფინანსებლად კი პოლიტიკის შემქმნელებს ხარჯების გაზრდა არ სურთ, რათა ამით რესურსების აკუმულაციისა და ზრდის პროცესი არ დაზიანდეს (Gough, 1979).

#### **გამოყენებული ლიტერატურა:**

- Dean H. (2012), *Socialist Perspective* in P. Alcock et.al. (ed.) "The Student's Companion to Social Policy", Blackwell Publishing;
- Gough I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan;
- Heywood A. (2003), *Political Ideologies*, Third Edition, Palgrave, Macmillan;
- Mullard M. & Spicker P. (2005), *Social Policy in a Changing Society*, Routledge;
- Offe C. (1984), *The Contradictions of the Welfare State*, Mit Press.
- Polanyi K. (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press;
- Tawney R.H. (1931), *Equality*, London: Allen and Unwin;

## თავი 5. მესამე გზა

### საბაზისო ღირებულებები

„კლასიკური სოციალ-დემოკრატიის პრინციპები, თანამედროვე სოციალური, ეკონომიკური და ტექნოლოგიური ცვლილებებიდან გამომდინარე, მოძველებული და დრომოჭმულია და ამიტომ სოციალ-დემოკრატებმა ხელახლა უნდა განსაზღვრონ თავიანთი ძირითადი სამოქმედო პრინციპები და იდეები. ეს იქნება ტრადიციულ სოციალ-დემოკრატიულ დოქტრინასა და ნეოლიბერალიზმს შორის არსებული კურსი, ანუ ამ ორს შორის არსებული მესამე, ალტერნატიული გზა“, - ასეთია ენტონი გიდენსის ცნობილი ნაშრომის „მესამე გზა“ (Giddens, 1998) ცენტრალური არგუმენტი.

გიდენსი, რომელიც ტონი ბლერის მიერ გატარებული „მესამე გზის“ პოლიტიკის კურსის ინტელექტუალურ შემოქმედად მიიჩნევა, ლაპარაკობს ხუთ დილემაზე, რაც აუცილებელს ხდის მემარჯვენე და მემარცხენე იდეოლოგიებს შორის შუალედური გზის ძიებას. ესენია: გლობალიზაცია, ინდივიდუალიზმის გამოწვევა, იდეოლოგიებს შორის მკვეთრი ზღვრის მოშლა, სახელმწიფოსა და პარტიების დანიშნულების საკითხი და ეკოლოგიურ პრობლემებზე რეაგირების აუცილებლობა. ყოველივე ამის საფუძველზე ის აყალიბებს ცენტრისტულ მემარცხენე დღის წესრიგს, რომელშიც ორი მთავარი პრინციპია: „არავითარი უფლებები მოვალეობების გარეშე“ და „არავითარი ხელისუფლება დემოკრატიის გარეშე“ (Cammack, 2004).

„მესამე გზა“ სწორედ ორ საპირისპირო იდეოლოგიას შორის შუალედური პოზიციის მოძებნის მცდელობაა. ასე, მაგალითად, თუ კლასიკური სოციალ-დემოკრატიისთვის საბაზისო პრინციპს ადამიანის უფლებები წარმოადგენს, ხოლო კონსერვატიზმისა და ნეოლიბერალიზმისათვის - ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, მესამე გზის მიმდევართა თვალთახედვით, საჭიროა ორივე - უფლებებიც და პასუხისმგებლობაც. ანუ საკითხი არ დგას შემოსავლების (შედეგების) თანასწორობა თუ საწყისი პოზიციის თანასწორობა, ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია სოციალური ინკლუზია, როგორც ზოგადად საზოგადოებაში თანასწორობის წინაპირობა (Cammack, 2004).

„მესამე გზა“, როგორც ტერმინი, დიდ ბრიტანეთში „ახალი ლეიბორისტული პარტიის“ (New Labour) ხელისუფლების იდეოლოგიის გამოხატველია, რომელიც აშშ-ში კლინტონის რეფორმების გამოძახილს წარმოადგენს. ამავე დროს, იგი რეაქციაა ტეტჩერისეულ ინდივიდუალიზმზე და მისი სულისკვეთების გამოხატველი ტერმინებია „საზოგადოება“, „სოციალური შეჭიდულობა“ (social cohesion), „პასუხისმგებლობა“. „მესამე გზა“ შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც კომუნიტარიანული ლიბერალიზმის მცდელობა, სადაც ადამიანებს აქვთ უფლებები, რასაც აუცილებლად ებმის მოვალეობებიც, რაც საზოგადოების მიმართ მათი პასუხისმგებლობით გამოიხატება. ამავდროულად, „მესამე გზისათვის“ უცხოა საზოგადოების სოციალისტური, კონფლიქტური გაგება და ამის საპირისპიროდ ის საზოგადოებას აღიქვამს, როგორც კონსენსუსს ადამიანებს შორის (Heywood, 2003).

### „მესამე გზა“ და „დასაქმების სახელმწიფო“ (The Workfare State)

„მესამე გზის“ ლოზუნგია „მთავარია დასაქმება“. კეთილდღეობის სახელმწიფოს ძირითად ფუნქციად სწორედ დასაქმების უზრუნველყოფა მოიაზრება. ნელ-ნელა კეთილდღეობის სახელმწიფო (welfare state) „დასაქმების სახელმწიფოდ“ (workfare state)

გადაიქცევა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუკი კეინსიანური კეთილდღეობის სახელმწიფო სრული დასაქმებისა და მოთხოვნის მხარის რეგულირებით იყო დაკავებული შედარებით დახურულ ეროვნულ ეკონომიკებში, გლობალიზაციის პირობებში უფრო აქტუალური ხდება ე.წ. შუმპეტერიანული „დასაქმების სახელმწიფო“, რომელიც ღია ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში პროდუქციის, წარმოებისა და ინოვაციის გაძლიერებაზე ორიენტირებული, რათა გაზარდოს ქვეყნის კონკურენტუნარიანობა. ამისათვის იგი უმეტესად მოწოდების მხარის რეგულაციას ახდენს. შესაბამისად, სახელმწიფოს მთავარი საზრუნავი არა სოციალური უსაფრთხოების ქსელის შექმნაა, არამედ - მოქალაქეების დასაქმების უზრუნველყოფა, რომ მათ დამოუკიდებლად შეძლონ ეკონომიკური წარმატების მიღწევა (Jessop in Holden, 2003).

როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, „პასუხისმგებლობა“ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ღირებულებაა „მესამე გზის“ მიმდევართათვის. ეს ნიშნავს, რომ, ერთი მხრივ, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სოციალური გარიყულობის პრევენცია და ხელი შეუწყოს დასაქმებას, კეთილდღეობისა და შესაძლებლობების ზრდას, ხოლო, მეორე მხრივ, მას უფლება აქვს მოითხოვოს და მოელოდეს მოქალაქეებისაგან შესაბამისი პასუხისმგებლობების აღებას. თუკი არსებობს შესაძლებლობა, ადამიანებმა უნდა იმუშაონ; მშობლებმა უნდა იკისრონ პასუხისმგებლობა საკუთარ შვილებზე ზრუნვასა და მათ განათლებაზე; ადამიანებმა ასევე უნდა იზრუნონ საკუთარ თემზე.

„მესამე გზაში“ სახელმწიფო არც მინიმალისტურია (როგორც ნეოლიბერალიზმში) და არც „აკვნიდან საფლავამდე“ ზრუნვის ფუნქცია აქვს (როგორც სოციალ-დემოკრატიაში). იგი ავითარებს და ხელს უწყობს კონკურენციას. მზარდი გლობალური კონკურენციის პირობებში სახელმწიფომ ისეთი ეროვნული სტრატეგიები უნდა შეიმუშაოს, რაც ერის კეთილდღეობას უზრუნველყოფს. ეს კი, პირველ რიგში ნიშნავს, რომ მან უფრო მეტი ინვესტიცია უნდა ჩადოს ინფრასტრუქტურაში და, რაც უფრო მეტად მნიშვნელოვანია, მოქალაქეების უნარებისა და ცოდნის განვითარებაში. თანამედროვე გლობალურ სამყაროში ადამიანები კონკურენტული მხოლოდ უნარების საშუალებით თუ იქნებიან. შესაბამისად, მთავრობის პრიორიტეტი ხდება განათლება და არა - სოციალური უზრუნველყოფა. სახელმწიფო კულტურულ აქტორად იქცევა, რომლის მთავარი მოვალეობა მოქალაქეების იდეების, დამოკიდებულებების შეცვლა და ცოდნის გენერირებაა (Heywood, 2003).

„დასაქმების სახელმწიფო“ თავისთავად ნიშნავს, რომ სახელმწიფო სოციალურ პოლიტიკაში ე.წ. აქტივაციის პოლიტიკაზე აკეთებს აქცენტს. აქტივაცია, მარტივად რომ ვთქვათ, ნიშნავს, რომ სახელმწიფო უმუშევრებს არა მარტო ფულადი ბენეფიტებით უზრუნველყოფს, არამედ მათ სხვა გზებითაც ეხმარება, რომ ისინი ისევ დასაქმებულთა რიგებს დაუბრუნდნენ. სწორედ ასეთი გახლდათ ბლერის მთავრობის სოციალური ინკლუზიის სტრატეგია: ინდივიდები კეთილდღეობის შემწეობებზე დამოკიდებულებისაგან უნდა გათავისუფლებულიყვნენ და გაეგრძელებინათ მუშაობა. რადგანაც „უმუშევრობას ნებისმიერი სამსახური სჯობს“, საჭიროა მიმზიდველი გახდეს თუნდაც მცირე ანაზღაურებადი სამსახურები. ამ მიზნით დიდ ბრიტანეთში რამდენიმე კონკრეტული პროგრამა განხორციელდა. მაგალითად, შემოიღეს საგადასახადო შეღავათი დასაქმებული ოჯახებისთვის (Working Family Tax Credit) და მინიმალური ხელფასი იმისათვის, რომ „მუშაობა მართლა ღირდეს“. ამავდროულად გაამკაცრეს კეთილდღეობის შემწეობის მიღების წინაპირობები და მიღების ხანგრძლივობა. განსაკუთრებით საინტერესოა ახალგაზრდებისათვის განკუთვნილი ღონისძიებები (იხ. ჩანართი 1). თითოეული ჩამოთვლილი ღონისძიება მიზნად ისახავდა მოსახლეობის

ჩანართი 1: ახალი გარიგება (New Deal) - ახალგაზრდა უმუშევრების გააქტიურების მიზნით ახალმა ლეიბორისტულმა პარტიამ სპეციალური პროგრამა შეიმუშავა. პროგრამაში მონაწილე 18-დან 24 წლამდე ახალგაზრდებს სამსახურის მაძიებლის შემწეობის მიღებიდან ექვსი თვის თავზე ენიშნებათ პირადი მრჩეველი, რომლის მთავარი დანიშნულებაა ახალგაზრდას სამსახურის მოძებნაში დაეხმაროს. მოცემული პერიოდი ე.წ. მსუბუქი უნარების - კომუნიკაციის, პუნქტუალობისა და მსგავსი ჩვევების - დასახვეწად არის განკუთვნილი. პროგრამაში ჩართვიდან ოთხი თვის შემდეგ ახალგაზრდებს, რომელთაც ვერ იპოვეს სამსახური, 4 ალტერნატივას სთავაზობენ: 1. 12 თვის განმავლობაში სწავლის სრულ კურსს და/ან ტრენინგს შემწეობის დაკარგვის გარეშე (მათთვის, ვისაც ბაზისური განათლება არ ჰქონია); 2. მოხალისედ დასაქმებას 6 თვით; 3. გარემოსდაცვით სამსახურს; 4. სუბსიდირებულ სამუშაოს. თუ ინდივიდი უარს იტყვის ამ ოთხიდან რომელიმე პროგრამაში ჩართვაზე, მას დახმარება შეუწყდება. „ახალი გარიგების“ ეფექტურობის შესახებ ჩატარებულმა კვლევებმა საკმაოდ პოზიტიური შედეგები აჩვენა.

წყარო: *Barrientos, 2004.*

მოტივაციის გაზრდას, რათა მათ თუნდაც დაბალანაზღაურებად სამსახურში ემუშავათ. აღნიშნული პროგრამები ამავდროულად მოსახლეობის გააქტიურებას უწყობდა ხელს. გააქტიურებისათვის ორი ძირითადი მიდგომა არსებობს: ევროპული სოციალ-დემოკრატიის ნაცადი გზა, რომელიც მუშახელის გაძლიერებულ ტრენინგს და გადამზადებას უთმობს ყურადღებას და ამერიკული, რომელიც უპირატესობას შრომის ბაზარზე ინდივიდების „მიზმას“ ანიჭებს უპირატესობას. ეს უკანასკნელი ინდივიდების წინასწარ მომზადებასა და ტრენინგს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას არ ანიჭებს, რადგან მიიჩნევს, რომ ადამიანს შეუძლია სამუშაო ადგილზე შეისწავლოს და გამოიმუშაოს საჭირო უნარ-ჩვევები. ამერიკელი რეფორმატორების გავლენით, ბრიტანეთის ლეიბორისტულმა მმართველობამ უფრო დიდი აქცენტი გააკეთა მოქალაქეების „დასაქმებაზე“, ვიდრე მათ „განათლებლასა და ტრენინგზე“ (Barrientos, 2004).

### „მესამე გზა“ და ბაზარი

„მესამე გზა“ გლობალიზაციას შეუქცევად პროცესად მიიჩნევს. მისი მიმდევრები ფიქრობენ, რომ კაპიტალიზმმა სახე იცვალა და „ინფორმაციული საზოგადოების“ ან „ცოდნის საზოგადოების“ სახით არსებობს. ამდენად, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საინფორმაციო ტექნოლოგიები, ინდივიდუალური უნარები და ზოგადად შრომისა და ბიზნესის მოქნილობა. სოციალური პოლიტიკის დაგეგმვისა თუ განხორციელების დროს სახელმწიფოებს სულ უფრო მეტად უწევთ საერთაშორისო მასშტაბით მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების გათვალისწინება. „მესამე გზა“ ცდილობს არათუ შეაკავოს, არამედ გააგრძელოს 1980-იანი და 1990-იანი წლების ნეოლიბერალური რევოლუცია (Heywood, 2003).

„კეთლდღეობის სახელმწიფოდან“ „დასაქმების სახელმწიფოზე“ გადასვლა თავისთავად მიუთითებს, რომ „მესამე გზა“ არა მოთხოვნის, არამედ მიწოდების მხარის რეგულირებაზეა ორიენტირებული. იგი ცდილობს გაზარდოს წარმოება და გააუმჯობესოს კონკურენცია. იგი სახელმწიფოს ბაზარზე ინტერვენციის ხარისხს კი არ ამცირებს, არამედ მიმართულებას უცვლის. თუ კეინსიანური (სოციალ-დემოკრატიული) გაგებით, სახელმწიფოს მთავარი მოვალეობა რედისტრიბუციაა, ახლა სახელმწიფოს მთავარი მოვალეობა მიწოდების, ანუ მუშახელის ნაკადის მართვა და მისი ხელშეწყობაა, რათა ის უკეთ მოერგოს მზარდი გლობალიზაციის პროცესში დომინანტ თავისუფალ

ბაზარს. სწორედ ამიტომ შემოიღო ლეიბორისტულმა ხელისუფლებამ დიდ ბრიტანეთში ისეთი პროგრამები, როგორცაა „ახალი გარიგება“.

განათლება ღირებულია არა იმიტომ, რომ იგი პიროვნული განვითარების შესაძლებლობას აძლევს ადამიანს, არამედ იმიტომ, რომ მისი საშუალებით ადამიანები უკეთ მოახერხებენ ბაზარზე თავის დამკვიდრებას. მარტივად რომ ვთქვათ, ბაზარი დომინანტია და სახელმწიფო მის მსახურად გვევლინება. სწორედ ამის გამო იმსახურებს „მესამე გზა“ მემარცხენეების კრიტიკას. მაგალითად, პეკი და თეოდორი (Peck & Theodor ციტირებულია Barrientos-ის მიხედვით, 2004) მიიჩნევენ, რომ 18-24 წლის ახალგაზრდებისთვის შეთავაზებული „ახალი გარიგების“ არსი სწავლის (ან უმუშევრობის) ეტაპიდან მათი დასაქმებაში გადასვლის ხელშეწყობაა. ეს კი, მათი აზრით, ნეოლიბერალური, მოქნილი, თავისუფალი ბაზრის წინაპირობაა და სულაც არ უწყობს ხელს ადამიანური კაპიტალის განვითარებას - პირიქით, ხელსაც კი უშლის. კეთილდღეობის პრინციპისგან განსხვავებით, რომელიც შრომის ბაზარზე დამოკიდებულ ადამიანებს დროებით თავშესაფარს ბაზარს გარეთ სთავაზობს, „მესამე გზა“ პირიქით, მათ შრომის ბაზრისკენ მიერეკება და მიიჩნევს, რომ ისინი იქ უნდა დარჩნენ, მიუხედავად იმისა, რა პირობებში უწევთ მუშაობა: იქნება ეს დაბალი ხელფასი, ექსპლოატაცია თუ სამუშაო, სადაც ადამიანი სრულად არ არის დატვირთული. ეს ყველაფერი კი აშკარად ნეოლიბერალურ მოდელს უფრო შეესაბამება, ვიდრე სოციალ-დემოკრატიას და მემარცხენეობას.

#### „მესამე გზა“ და კეთილდღეობა

„მესამე გზა“ თანასწორობას განსაზღვრავს, როგორც „ინკლუზიას“, ხოლო უთანასწორობას - როგორც „გარიყულობას“. თანასწორობის გაზრდისათვის აუცილებელი წინაპირობაა მოსახლეობის განათლების დონის გაზრდა, რადგან ეს უკანასკნელი ინკლუზიის აუცილებელი წინაპირობაა. შესაბამისი ცოდნისა და უნარის მქონე ადამიანი შრომის ბაზარზე და ზოგადად საზოგადოებაში თავის დამკვიდრებას დამოუკიდებლად ახერხებს, შესაბამისად, საზოგადოებაში სოციალური გარიყულობის მაჩვენებელი იკლებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოსახლეობის კეთილდღეობის გაუმჯობესების თვალსაზრისით, სახელმწიფოს მთავარი საზრუნავი მისი „დასაქმების“ მაჩვენებლის გაზრდაა. მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ უმუშევრის შრომის ბაზარზე ერთჯერადად დაბრუნება, არამედ მისთვის ისეთი უნარების მიცემა, რომ მომავალი უმუშევრობის შემთხვევებში მან ადვილად მოახერხოს ახალი სამუშაოს პოვნა (Cammack, 2004).

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, „მესამე გზა“ არის მოწოდების მხარის სტრატეგია და მისთვის ნაკლებმნიშვნელოვანია ფისკალური საშუალებები თანასწორობის გასაძლიერებლად. შესაბამისად, მაღალი გადასახადების ან მაღალი ბენეფიტების გზით შემოსავლების რედისტრიბუცია ზომიერ ხასიათს ატარებს და უფრო მეტი აქცენტი არა „შემოსავლების“, არამედ „სამუშაო შესაძლებლობების“ რედისტრიბუციაზე კეთდება. ისეთი პროგრამები, როგორც იყო „ახალი გარიგება“, ბავშვზე ზრუნვის ეროვნული სტრატეგია და ა.შ. დიდ ბრიტანეთში სწორედ იმისკენ იყო მიმართული, რომ ადამიანებს უკეთესი ცხოვრების შანსი მისცემოდათ, განსაკუთრებით კი მათ, ვინც ყველაზე მეტად დისკრიმინირებულია შრომის ბაზარზე. ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგია მიმართულია იმისაკენ, რომ უღარიბეს ფენებს თავისუფალი ბაზრის პირობებში თვითგადარჩენის უფრო მეტი ბერკეტი გაუჩნდეთ (Cammack, 2004).

აღსანიშნავია, რომ ტერმინ „რედისტრიბუციას“ „მესამე გზის“ იდეოლოგები სხვადასხვანაირად განიხილავენ. მაგალითად, რედისტრიბუციაზე საუბრისას გიდენსი



აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს როლი ძალიან დიდია ადამიანური კაპიტალისა და იმ ინფრასტრუქტურის განვითარების საქმეში, რაც მეწარმეობას შეუწყობს ხელს. შესაბამისად, უპირატესობა ენიჭება შერეულ ეკონომიკას. ეს უკანასკნელი კი მოითხოვს რედისტრიბუციის რადიკალურ რედეფინიციას, რომ მდიდრებისგან ღარიბებისთვის რედისტრიბუცია უმნიშვნელო როლს თამაშობს. „უნდა მოხდეს შესაძლებლობების და არა რესურსების რედისტრიბუცია“. ამდენად, უმთავრესია ის, რომ სახელმწიფომ ადამიანებს განათლების, ცოდნისა და უნარების მიღების შესაძლებლობები მისცეს. ეს კი თავისთავად უზრუნველყოფს, რომ ინდივიდები შრომის ბაზარზე საკუთარ ადგილს იპოვიან და უთანასწორობა აღმოიფხვრება“.

კრიტიკოსების აზრით, „მესამე გზის“ მიმდევრები რეალურად ნეოლიბერალური პრინციპების დანერგვისკენ მიისწრაფვიან, მაგრამ რადგანაც ფართო მასებისთვის უფრო მისაღები სოციალ-დემოკრატიული იდეებია, ისინი საჯარო დისკურსში სწორედ იმ ტერმინებს იყენებენ, რაც ტრადიციულ სოციალ-დემოკრატას ახასიათებს (მაგ., კეთლდღეობა, რედისტრიბუცია, სოციალური სამართლიანობა, სოლიდარობა). აღსანიშნავია, რომ ამავდროულად ხდება ამ ტერმინების რედეფინიცია ისე, რომ მოერგონ თავისუფალი ბაზრის პრინციპებს და წინააღმდეგობაში არ მოდიოდნენ მასთან (Cammack, 2004).

მიუხედავად იმისა, რომ დიდი ბრიტანეთის ლეიბორისტული მთავრობა მედგრად იცავდა თავის ახალ მიდგომას თანასწორობის ცენტრალური იდეის შესახებ, კრიტიკოსები მას მაინც ადანაშაულებენ ტრადიციული მემარცხენე შეხედულებების უარყოფასა და შემოსავლებისა და ქონების რედისტრიბუციის უარყოფაში. კრიტიკოსთა აზრით, მიიღო რა უფრო მერიტოკრატიული და ამავე დროს ინდივიდუალისტური თანასწორობის იდეა, ლეიბორისტული პარტია გაემიჯნა ტრადიციულ მემარცხენეობას, მაღალ გადასახადებსა და ბენეფიტებზე უარის თქმით კი ის უარს ამბობს რედისტრიბუციის ძირითად მექანიზმზე. მინიმალური საწყისი პირობების ეგალიტარიზმი ვერ შეძლებს დაამარცხოთ საზოგადოებაში უკვე ღრმად გამჭდარი მატერიალური უთანასწორობა.

კრიტიკოსებში განსაკუთრებულ ეჭვს იწვევს ის, თუ რამდენად შეუძლია ადამიანური რესურსების გაუმჯობესების სახელმწიფო სტრატეგიას მართლაც მიგვიყვანოს თანასწორობის გაზრდამდე. ამერიკულ პოლიტიკურ დებატებში ჭარბობს მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ მსგავსი სახის „შემწეობიდან დასაქმებისაკენ“ პროგრამები სურათს რეალურად არ ცვლიან. დაბალანაზღაურებადი, ე.წ. „მაკ-სამსახურები“ კი, რომლებსაც არავითარი მომავლის პერსპექტივა არ გააჩნიათ, უკეთეს შემთხვევაში „მაკ-სამსახურად“ რჩებიან მთელი ცხოვრების მანძილზე ან, უარეს შემთხვევაში, ისევ შემწეობებამდე მიჰყავთ ადამიანები. ასეა თუ ისე, მსგავსი პროგრამები არაფერს აკეთებენ უთანასწორობისა და სიღარიბის დასამლევად. იმეორებს თუ არა ეს, რომ იდეის - „სამსახური პირველ რიგში“ - მომხრეები თვალს ხუჭავენ ისეთ პრობლემებზე, როგორცაა დასაქმებულთა სიღარიბე (Barrientos, 2004)?

აშშ-ის გამოცდილება აჩვენებს, რომ ადამიანები, რომლებიც მსგავსი პროგრამებით პოულობენ სამსახურს, ფაქტობრივად მთელი ცხოვრება რჩებიან შრომის ბაზრის ფსკერზე, ანუ ასეთი სამსახური უზრუნველყოფს, რომ ადამიანები შიმშილით არ დაიხოცონ, თუმცა უთანასწორობის შემცირებაზე საუბარიც კი ზედმეტია. 1990-იანი წლების ეკონომიკურმა მონაცემებმა აჩვენა, რომ დასაქმების მაჩვენებლის ზრდის მიუხედავად, მატერიალური უთანასწორობა კიდევ უფრო გაიზარდა. როგორც დევიდ

მილერი აღნიშნავს, მოწოდების მხარის ეგალიტარიზმი შეიძლება ეფექტური იყოს სიღარიბის და უმუშევრობის, მაგრამ არა მატერიალური უთანასწორობის შემცირებისათვის (Barrientos, 2004).

გამოყენებული ლიტერატურა:

Barrientos A. Powell M. (2004) *The Route Map of the Third Way* in “The Third Way and Beyond: Criticism, Futures and Alternatives” edited by Sarah Hale, Will Legget and Luke Martell; Manchester University;

Cammack P. (2004) *Giddens’s Way with Words* in “The Third Way and Beyond: Criticism, Futures and Alternatives” edited by Sarah Hale, Will Legget and Luke Martell; Manchester University;

Giddens, A. (1998) *The Third Way*, The Renewal of Social Democracy

Heywood A. (2003) *Political Ideologies*, Third Edition, Palgrave, Macmillan;

Jessop B. (1994) *The Transition to Post-Fordism and Schumpeterian Workfare State* in Holden C.

(2003) Decommodification and the Workfare State; Political Studies Review: vol 1.

თავი 6. ფემინისტური პერსპექტივა კეთილდღეობის სახელმწიფოზე

თავი 7. მწვანეთა პერსპექტივა კეთილდღეობის სახელმწიფოზე

თავი 8. პოსტ-მოდერნი და კეთილდღეობის სახელმწიფო

## **ნაწიდი მეოთხე სოციალური პოლიტიკის სხვადასხვა სფერო**

### **თავი 1. განათლების პოლიტიკა**

#### პოლიტიკის ძირითადი მიზნები

განათლების და პროფესიული მომზადების პოლიტიკა სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი ცენტრალური სფეროა. მის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას, უპირველეს ყოვლისა, განაპირობებს საყოველთაოდ აღიარებული ფაქტი, რომ თანამედროვე „ცოდნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში“ (knowledge economy) ცოდნა/განათლება არის ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ეკონომიკური წარმატების მისაღწევად. პოლიტიკის შემქმნელებისათვის განათლება მნიშვნელოვანი და ღირებულია პირველ რიგში იმის გამო, რომ მისი საშუალებით ხდება ინდივიდების მომზადება დასაქმებისთვის. შესაბამისად, განათლებისა და პროფესიული მომზადების პოლიტიკის უმთავრესი მიზანია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში დაბალანსოს კვალიფიციურ მუშახელზე მოთხოვნა და მიწოდება. კარგი განათლებისა და საჭირო უნარების მქონე მუშახელი უფრო პროდუქტიულია და უმუშევრობის პრობლემაც ნაკლებია, რაც უფრო ფართო ჭრილში ქვეყნის ეკონომიკურ წარმატებას განაპირობებს. შესაბამისად, განათლებისა და დასაქმების პოლიტიკა მჭიდროდ უკავშირდება ერთმანეთს. აღსანიშნავია ისიც, რომ განათლებული და პროდუქტიული მუშახელის ჩამოყალიბებაში, სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრირებული განათლების ფორმალური პოლიტიკის გარდა, მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სხვა ფაქტორებიც, როგორცაა: მშობლების როლი, ინდივიდების თანდაყოლილი უნარები და სხვ.

#### რა შეიძლება გააკეთოს სახელმწიფომ?

უმეტეს ქვეყანაში სახელმწიფო აქტიურად არის ჩართული განათლების პოლიტიკის დაგეგმვასა და განხორციელებაში. თავიდანვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ განათლება, განსხვავებით ჯანდაცვის ან დასაქმებისაგან, თავისთავად არაერთგვაროვანი „პროდუქტია“. არსებობს სხვადასხვა ტიპის განათლება. იქიდან გამომდინარე, რომ თითოეული მათგანი საზოგადოების სხვადასხვა სექტორზეა გათვლილი, სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის მონაწილეობა მათ მიწოდებასა და დაფინანსებაში განსხვავებულია.

ტრადიციულად, გამოყოფენ სკოლამდელი, საშუალო, უმაღლესი და პროფესიული განათლების ტიპებს. 1980-1990-იან წლებში ევროპაში განათლების როლის ახლებური გააზრების შედეგად წარმოიშვა მთელი ცხოვრების მანძილზე სწავლების (Life Long Learning) პარადიგმა. ეს უფრო მეტად წარმოადგენს იდეას, ვიდრე კონკრეტულ პოლიტიკას, რომლის რეალიზაციისათვის საჭიროა მთელი განათლების სისტემის იმგვარად რეორგანიზება, რომ ინდივიდს, საჭიროების და სურვილის შემთხვევაში, ცხოვრების ნებისმიერ ეტაპზე შეეძლოს განათლების მიღება და/ან კვალიფიკაციის ამაღლება (Alcock et al. 2012). ამგვარი ცვლილება განათლების როლის ხედვაში შემთხვევითი არ არის და უკავშირდება თანამედროვე ტექნოლოგიურ ცვლილებებს, მზარდ გლობალიზაციას და ცვლილებების დაჩქარებულ ტემპს მსოფლიო მასშტაბით. ეს ყოველივე ასევე სწრაფად ცვლის მოთხოვნას უნარებსა და ცოდნაზე. შესაბამისად, თუკი ადრე განათლების მიღება სრულდებოდა ახალგაზრდობაში და შემდეგ მთელ ცხოვრებას ინდივიდი ერთ სამსახურში ატარებდა, დღეს კარიერული მობილობა ჩვეულებრივი

ამბავია და ადამიანს სჭირდება მუდმივი სწავლა-განვითარება, რათა არ ჩამორჩეს შრომის ბაზრის მოთხოვნებს (Walsh et al. 2005).

### **სახელმწიფო ჩარევის ლოგიკა**

სახელმწიფო ჩარევის ლოგიკას წინამდებარე თავში ძირითადად საშუალო და უმაღლესი განათლების მაგალითზე განვიხილავთ. აქვე უნდა ითქვას, რომ ძალიან მნიშვნელოვანია სკოლამდელი განათლების ადმინისტრირების საკითხიც, რომელიც დეტალურად არის განხილული თავში „ბავშვთა კეთილდღეობის პოლიტიკა“.

#### *საშუალო (სასკოლო) განათლება*

სასკოლო განათლების შემთხვევაში, იმ წინაპირობების უმეტესობა, რაც ბაზრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის არის საჭირო, არ არსებობს. მაგალითად, ბავშვებს, სერვისის უშუალო მომხმარებლებს, არ შეუძლიათ გადაწყვეტილების მიღება, შესაბამისად, მათ ნაცვლად არჩევენ მშობლები აკეთებენ. მშობლებმა კი შესაძლოა ორი მიზეზის გამო არასწორი გადაწყვეტილება მიიღონ: თუკი თავად არ არიან საკმარისად ინფორმირებული პროდუქტის შესახებ ან თუ გადაწყვეტილების მიღების დროს ისინი არა ბავშვის, არამედ ოჯახის ინტერესების გათვალისწინებით ხელმძღვანელობენ. ზოგადად თუ ვიტყვით, იმდენად, რამდენადაც ძნელია ამ „პროდუქტის“ შინაარსის ზუსტი განსაზღვრა, შესაბამისად რთულია რაციონალური გადაწყვეტილების მიღება. დიდი ალბათობით, არასრული ინფორმაცია იწვევს პროდუქტის ნაკლებად მოხმარებას, განსაკუთრებით დაბალშემოსავლიან ჯგუფებში. ამ შემთხვევაში პრობლემა შეიძლება თავად ბაზარმა მოაგვაროს, თუკი მაგ., კერძო სექტორი შექმნის საინფორმაციო-საკონსულტაციო ცენტრებს. მაგრამ თუ პოლიტიკის შემქმნელებს აქვთ საფუძველი იფიქრონ, რომ მშობლები გარკვეული მიზეზების გამო ვერ მიიღებენ შვილებისათვის საუკეთესო გადაწყვეტილებას, მაშინ, ეფექტიანობიდან გამომდინარე, არსებობს სახელმწიფო ჩარევის საფუძველი (Barr, 2004).

არსებობს თუ არა სრულყოფილი კონკურენცია საშუალო განათლების სფეროში? ქალაქში სკოლები თავისუფლად შეიძლება იყვნენ კონკურენტუნარიანი, მაგრამ სოფლად ხშირია ერთი (ან რამდენიმე) სკოლის მონოპოლია. თუ ეს სკოლა მხოლოდ მოგების მაქსიმალურად ზრდაზე იქნა ორიენტირებული, ის ყველას არ/ვერ მოემსახურება, რადგან ყველა ვერ შეძლებს შესაბამისი საფასურის გადახდას. ამ შემთხვევაში გამოსავალი სახელმწიფოს მიერ ფასის რეგულაციაა, მაგრამ ეს საბაზრო პრინციპის დარღვევაა და მიწოდების შემცირებას გამოიწვევს (Barr, 2004). სასკოლო განათლების დაფინანსებაში პრობლემას ქმნის ის ფაქტიც, რომ ღარიბი ოჯახები ვერ ახერხებენ თანხის შესხებას კაპიტალის ბაზარზე (capital market), რადგან ამ უკანასკნელისათვის შესაბამისი ფიზიკური თუ ფინანსური გირაო არ გააჩნიათ. ამ შემთხვევაში სახელმწიფომ შეიძლება თავად გასცეს სესხი ან მოახდინოს განათლების სუბსიდირება (Barr, 2004).

მიუხედავად იმისა, რომ სასკოლო განათლება, ეკონომიკური გაგებით, საზოგადოებრივი საქონელი არ არის, მას ზოგადად საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი სარგებელი მოაქვს (თანმდევრი პოზიტიური ეფექტები): წერა-კითხვისა და ანგარიშის უცოდინარი საზოგადოება ბევრს ვერ მიაღწევს. მართალია, ამ ბენეფიტის გაზომვა რთულია, მაგრამ მისი გათვალისწინება საჭიროა. ეს ყოველივე კი ნათელს ხდის სახელმწიფოს სურვილს, რომ საშუალო განათლება იყოს სავალდებულო (Barr, 2004).

ზემოთ მოყვანილი არგუმენტები ცხადყოფს, რომ სასკოლო განათლების მხოლოდ კერძო მიწოდება ვერ იქნება ეფექტური. კერძო მიწოდება თეორიულად შეუძლებელია და პრაქტიკულად არც ერთ ქვეყანაში არ გვხვდება. უფრო ხშირია შერეული მოდელი, როდესაც სკოლა კერძოა, მაგრამ მის ფუნქციონირებას არეგულირებს სახელმწიფო. იმისათვის, რომ შერეული მოდელი ეფექტიანი და სამართლიანი იყოს, ბარის (Barr, 2004) აზრით, საჭიროა შემდეგი ფაქტორების გათვალისწინება: გარკვეულ ასაკამდე სწავლება სავალდებულო უნდა იყოს, ხოლო სასწავლო კურსის შინაარსს, მასწავლებელთა მინიმალურ კვალიფიკაციას, გადასახადებსა და ინსპექციას უნდა არეგულირებდეს სახელმწიფო. რეგულაციის საჭიროება ფართოდ არის აღიარებული, თუმცა განსხვავდება მოსაზრებები იმის თაობაზე, თუ რამდენად შორს უნდა მიდიოდეს ის (Barr, 2004).

იმის გათვალისწინებით, რომ საშუალო განათლებას არა მარტო პიროვნებისათვის, არამედ ზოგადად საზოგადოებისათვის მოაქვს სარგებელი, ლიბერტარიანელები სუბსიდიების არსებობას ამართლებენ, მაგრამ მხოლოდ იმ დოზით, რაც საზოგადოებრივი სარგებელის შესაბამისია. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ამ სარგებლის გაზომვა საკმაოდ რთულია. თანაც, მსგავსი სუბსიდია არ არის საკმარისი, განსაკუთრებით - ღარიბი ოჯახების შემთხვევაში, რომელთაც გადასახადის შესავსებად კაპიტალის ბაზარზე სესხება არ შეუძლიათ. ყოველივე ამის გამო მოწინააღმდეგე ფრთა საშუალო განათლების სრულ სუბსიდირებას მოითხოვს (Barr, 2004).

კერძო მიწოდება ვერ იქნება ეფექტიანი, თუ სახელმწიფოს მხრიდან არ ხდება ხარისხის მონიტორინგი. ლიბერტარიანელები არ ეთანხმებიან ამ მოსაზრებას. მათი აზრით, მონიტორინგი არ არის საჭირო, რადგან თუ ხარისხი დაბალია, მშობლები სხვა სკოლაში გადაიყვანენ ბავშვებს, თავად სკოლა კი დაიხურება. შესაბამისად, კონკურენციის პირობებში სკოლები დაინტერესებული არიან მაღალი ხარისხის განათლების უზრუნველყოფით. ეს არგუმენტი სუსტია ორი მიზეზის გამო: მშობლებმა შეიძლება თავად ვერ შეაფასონ სკოლის ხარისხი და სწავლების დონე; ან თუ მათ აქვთ ამის უნარი, შეიძლება არ ეყოთ თავდაჯერება, რომ ამის გამო შვილი სხვა სკოლაში გადაიყვანონ (Barr, 2004).

ხშირია დავა იმის თაობაზე, მშობელი უფრო კარგ გადაწყვეტილებას იღებს თუ სახელმწიფო? სწორი გადაწყვეტილების მიღების უნარი, როგორც წესი, მშობლების განათლების დონესა და სოციალურ-ეკონომიკურ სტატუსზეა დამოკიდებული. მშობლების არჩევანის მომხრეები სწორედ მაღალი შემოსავლის და უმაღლესი განათლების მქონეები არიან. თუმცა ამ შემთხვევაში დაუცველი რჩებიან დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური ჯგუფის წარმომადგენელი ბავშვები, რადგან მათ მშობლებს ხშირ შემთხვევაში არ გააჩნიათ შესაბამისი უნარები. პრობლემას აღრმავებს ის ფაქტი, რომ ცუდი განათლება მთელი ცხოვრების მანძილზე პრობლემას უქმნის ინდივიდს. „ცუდი ვახშმისაგან“ განსხვავებით, რომელიც მეორე ჯერზე შეიძლება „კარგი ვახშმით“ გამოასწოროთ, საშუალო განათლებას მეორეჯერ არ იღებენ (Barr, 2004).

საბოლოო ჯამში შეიძლება ითქვას, რომ საშუალო განათლების შემთხვევაში ბაზრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის საჭირო წინაპირობები არ არსებობს. ინფორმაცია მიღებული პროდუქტის ხარისხის შესახებ მხოლოდ უმაღლესი განათლების მქონე მშობლებისთვისაა ხელმისაწვდომი, რაც არათანაბარ პირობებში აყენებს დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური სტატუსის მქონე მშობლებს. სწორედ ამ უკანასკნელთა სასარგებლოდ, განვითარებული ქვეყნების უმეტესობაში, სასკოლო განათლებაში სახელმწიფო მიწოდება ჭარბობს. თუმცა, საწინააღმდეგო არგუმენტიც არის

გასათვალისწინებელი, რომელის მიხედვითაც, სახელმწიფო მიწოდება არასამართლიან პირობებს ქმნის მდიდარი მშობლებისათვის (Barr, 2004).

### *უმაღლესი განათლება*

უმაღლესი განათლების შემთხვევაში სიტუაცია განსხვავებულია. ძირითადი განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ სასკოლო განათლების უშუალო მომხმარებლები ბავშვები არიან, ხოლო უმაღლესი განათლებისა კი - უკვე ზრდასრული ადამიანები.

აღნიშნული განსხვავება უფრო ნათელი გახდება, თუ ვნახავთ, როგორ აკმაყოფილებს „უმაღლესი განათლების“ პროდუქტი ზემოთ განხილულ წინაპირობებს. სრულყოფილი ინფორმაცია - ინფორმაცია უმაღლესი განათლების შესახებ (პროგრამების შინაარსის, ფასის და ა.შ.), როგორც წესი, ადვილად ხელმისაწვდომია და ღიადაა მოცემული უნივერსიტეტების ვებგვერდებზე. სტუდენტებს თავად შეუძლიათ მოიძიონ და შეაფასონ ეს ინფორმაცია, შესაბამისად, მცდარი გადაწყვეტილების მიღების შანსი ნაკლებია. იმის ფონზე, რომ უმაღლესი განათლების სპეციალობები სულ უფრო და უფრო მრავალფეროვანი ხდება, ინდივიდი უფრო ადვილად ახერხებს ოპტიმალური არჩევანის გაკეთებას, ვიდრე ამას ცენტრალური დაგეგმვის პირობებში სახელმწიფო შეძლებდა. სასკოლო განათლების შემთხვევაში, სახელმწიფომ უკეთ იცის რა უნდა მისცეს ბავშვებს, ძირითადად იმის ხარჯზე, რომ საზოგადოება მეტ-ნაკლებად თანხმდება, თუ როგორი უნდა იყოს საშუალო განათლების სტანდარტული პაკეტი. მაგრამ როცა საქმე შეეხება უშუალო სპეციალიზაციას, პოსტინდუსტრიული რეალობიდან გამომდინარე სულ უფრო რთულდება იმის განსაზღვრა, თუ რომელი სახის პროფესიებზე იქნება მოთხოვნა. ასეთ შემთხვევაში უმჯობესია არჩევანის უპირატესობა თავად მომხმარებელს მივანიჭოთ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სტუდენტი უფრო ინფორმირებული მომხმარებელია, ვიდრე ბავშვი, თუმცა აქაც არსებობს გამონაკლისი, მაგალითად, ღარიბი სტუდენტები, რომელთა ოჯახის წევრებსაც არ აქვთ მიღებული უმაღლესი განათლება (იხ. ქვემოთ, დაფინანსების საკითხი) (Barr, 2004).

უნივერსიტეტების მზარდი რაოდენობა გვიჩვენებს, რომ ამ სფეროში კონკურენცია აშკარაა, მათ შორის, საერთაშორისო დონეზეც. სასკოლო განათლებისაგან განსხვავებით, უფრო მეტია იმის მტკიცებულება, რომ უმაღლეს განათლებას ახასიათებს დადებითი თანმდევი ეფექტი - სარგებელი, რაც მას მთელი საზოგადოებისათვის მოაქვს, უპირველეს ყოვლისა, გამოხატული უფრო მაღალი ეკონომიკური ზრდით. მაგალითად, ბერგერი და ფიშერი (Berger & Fisher, 2013) ასკვნიან, რომ მოსახლეობის განათლების დონესა და საშუალო ხელფასებს შორის ძლიერი კორელაციაა. მათივე აზრით, სახელმწიფოს მხრიდან განათლებაში ინვესტიცია არა მხოლოდ მოქალაქისათვის არის სარგებლის მომტანი, არამედ ეკონომიკური ზრდის წინაპირობას წარმოადგენს. ეს არგუმენტი მიგვანიშნებს, რომ გადასახადის გადამხდელის მიერ უმაღლესი განათლების სუბსიდირება ეკონომიკური თვალსაზრისით გამართლებულია. ამავე დროს საყოველთაოდ აღიარებულია ისიც, რომ უმაღლეს განათლებას პიროვნებისათვისაც ძალიან დიდი პირადი სარგებელი მოაქვს. შესაბამისად, ეფექტიანი და სამართლიანი იქნება უმაღლესი განათლების საფასურის გადანაწილება გადასახადის გადამხდელსა და განათლების მიმღებს (სტუდენტს) შორის (Barr, 2004).

საერთო ჯამში, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უმაღლესი განათლება, როგორც კეთილდღეობის პროდუქტი, საკმაოდ აკმაყოფილებს ბაზრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის საჭირო წინაპირობებს. თუმცა ეს არ ნიშნავს, რომ ადგილი არ რჩება სახელმწიფო ჩარევისათვის (Barr, 2004).

### **უმაღლესი განათლების დაფინანსება**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, უმაღლეს განათლებას თანმდევი დადებითი ეფექტი ახასიათებს. შესაბამისად, მისი საფასურის განაწილება სახელმწიფოსა და ინდივიდს შორის სამართლიანად შეიძლება ჩაითვალოს. რაც შეეხება მის სრულ სუბსიდირებას სახელმწიფო ხარჯებით, ამის საწინააღმდეგოდ, ბარის (Barr, 2004) აზრით, სამი ძირითადი არგუმენტი არსებობს: 1. უმაღლესი განათლების მასობრივი მოხმარების გამო ფინანსური ტვირთი ძალიან მაღალი იქნება; 2. ინდივიდის მიერ მიღებული კერძო სარგებელი ხშირ შემთხვევაში გაცილებით უფრო დიდია, ვიდრე საზოგადო; 3. მსგავსი დაფინანსება რეგრესიული იქნება, რადგან უმაღლესი განათლების მომხმარებლები ძირითადად საშუალო და მაღალი შემოსავლის მქონე ოჯახებიდან არიან, შესაბამისად, სახელმწიფო ხარჯებით ისინი უფრო მეტად ისარგებლებენ, ვიდრე დაბალი ფენის წარმომადგენლები (Barr, 2004). ამ არგუმენტების მიუხედავად, უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში უმაღლესი განათლება მაინც სრულიად უფასოა.

კერძო დაფინანსების რამდენიმე წყარო არსებობს: ოჯახი; სწავლის პარალელურად სტუდენტების დასაქმება; სტუდენტის მომავალი შემოსავალი (იგივე სტუდენტური სესხი); დამსაქმებლის ან უნივერსიტეტის მხრიდან დაფინანსება და გრანტები ან სტიპენდიები. აქედან ყველაზე რეალური სტუდენტური სესხია. მაგალითად, დამქირავებელს ურჩევნია უკვე ნასწავლი თანამშრომლის დაქირავება, რადგან სამუშაო ძალა საკმაოდ მობილურია და მასში ჩადებული ინვესტიცია შეიძლება ადვილად დაიკარგოს; ბევრ სტუდენტს არა ჰყავს შეძლებული მშობლები, სტუდენტობის დროს დასაქმება სწავლისთვის განკუთვნილ დროს ამცირებს, სტიპენდიები კი ცოტაა და რთულად მოსაპოვებელი. სესხებში ყველაზე ეფექტურ მექანიზმად ბარი (Barr, 2004) განიხილავს ისეთ სესხს, რომლის გასტუმრება სწავლის დასრულების შემდეგ შემოსავლის დონის მიხედვით ინდივიდულურად განისაზღვრება (income contingent loan). სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ყოველთვიური შენატანი ფიქსირებული თანხა კი არ არის, არამედ იცვლება ინდივიდის შემოსავლის მიხედვით. ასეთი მექანიზმით მცირდება რისკი, რომ სტუდენტმა უარი თქვას სესხის აღებაზე, იმის შიშით, რომ მის გადახდას ვერ შეძლებს.

აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი საკითხია, თუ როგორ უნდა მოხდეს სტუდენტური სესხის ორგანიზება. ბარი გამოყოფს რამდენიმე აუცილებელ კომპონენტს: ვალის დაბრუნება დამოკიდებული უნდა იყოს სწავლის დასრულების შემდგომ გამომუშავებულ თანხაზე; სესხის მოცულობა საკმარისი უნდა იყოს სტუდენტის ცხოვრებისა და სწავლის საფასურის დასაფარად და საპროცენტო განაკვეთი არ უნდა იყოს სუბსიდირებული, ანუ სესხზე უნდა არსებობდეს საპროცენტო განაკვეთი. ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვანია შემდეგი მიზეზით: თუ საპროცენტო განაკვეთი არ წესდება, სესხი სახელმწიფოსთვის იქნება ძალიან ძვირი, შესაბამისად, იგი შეეცდება სესხების მთლიანი რაოდენობის შემცირებას, რაც საბოლოო ჯამში ისევ სტუდენტებს დააზარალებს და სესხზე ხელმისაწვდომობა არათანაბარი იქნება (Barr, 2004).

### **კერძო თუ სახელმწიფო მიწოდება?**

იმის თქმა, რომ სესხის გაცემით უმაღლესი განათლება ყველასათვის თანაბრად იქნება ხელმისაწვდომი, ნაადრევია. მაგალითად, ვილაცას შეიძლება არ ჰქონდეს ინფორმაცია უმაღლესი განათლების სარგებლიანობის შესახებ ან კარგად ვერ აფასებდეს მის მნიშვნელობას და მასში ინვესტირებას ზედმეტად მიიჩნევდეს. ამავე დროს პოტენციური სტუდენტის ოჯახს შეიძლება ერჩიოს, რომ ახალგაზრდამ სწავლის ნაცვლად იმუშაოს და შემოსავალი ჰქონდეს. შესაბამისად, სესხების ხელმისაწვდომობა ვერ ხსნის განათლების

ხელმისაწვდომობის პრობლემას, თუკი არსებობს ინფორმაციის, შემოსავლისა და მოტივაციის ნაკლებობა. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ ჯერ კიდევ სკოლის მოწაფეებს მიაწოდოს შესაბამისი ინფორმაცია და წახალისოს ისინი, რომ სავალდებულო განათლების შემდეგ სწავლა გააგრძელონ (Barr, 2004).

#### განათლების პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები

განათლების სისტემების შესაფასებლად ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OECD) იყენებს მატრიცას, რომელიც ჯამში 24 ინდიკატორს მოიცავს (იხ. ჩანართი 1). გარდა ამისა, განათლების სისტემების ეფექტურობის მნიშვნელოვანი საზომია ამავე ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული „სტუდენტთა საერთაშორისო შეფასების პროგრამა“ (PISA), რომელიც აფასებს 15 წლის მოსწავლეების უნარებს მათემატიკაში, მეცნიერებებსა და კითხვაში. ანალოგიური სახის პროგრამებია „მათემატიკასა და მეცნიერებებში საერთაშორისო ტენდენციები“ (TIMSS) და „წიგნიერების საერთაშორისო პროგრესის კვლევა“ (PIRLS), რომლებსაც საგანმანათლებლო მიღწევების შეფასების საერთაშორისო ასოციაცია (IEA) ატარებს.

#### განათლების პოლიტიკა საქართველოში

საქართველოს საგანმანათლებლო სისტემა მოიცავს სკოლამდელი, ზოგადი (სასკოლო) და უმაღლესი განათლების კომპონენტებს, ასევე პროფესიულ სწავლებას, როგორც საშუალო, ისე უმაღლესი განათლების დონეზე. საქართველოში სავალდებულო მინიმუმი 9 კლასის სასკოლო განათლებაა (Machabeli, 2011).

საქართველოში ასევე თანდათანობით იკიდებს ფეხს მთელი ცხოვრების მანძილზე სწავლების იდეა. დაინტერესებულ პირებს რამდენიმე უნივერსიტეტი, მთელი ცხოვრების მანძილზე სწავლის პროგრამის ფარგლებში, სხვადასხვა სასწავლო კურსს სთავაზობს. ამ მხრივ ასევე აღსანიშნავია „ზრდასრულთა განათლების სტრატეგია“, რომელიც 2009 წელს საქართველოს ზრდასრულთა განათლების ასოციაციამ შეიმუშავა (Machabeli, 2011).



<p><b>ცხრილი 1: საგანმანათლებლო სისტემის შეფასების ინდიკატორები</b></p> <p><b>საგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ მიღწეული შედეგები</b></p> <p>რამდენად არიან ჩართული ზრდასრული ადამიანები განათლების პროცესში?  რამდენი ადამიანი იღებს საშუალო განათლებას?  რამდენი ადამიანი იღებს უმაღლეს განათლებას?  როგორ აისახება მიღწევები განათლებაში ინდივიდის შრომის ბაზარში მონაწილეობაზე?  როგორია განათლების ფინანსური უკუგება (შემოსავლის დონე განათლების სხვადასხვა დონის მიხედვით)?  რა წამახალისებელი ფაქტორები არსებობს განათლებაში ინვესტირებისათვის?  როგორია განათლების სოციალური შედეგები (მწვევლებისა და ჭარბწონიანების განაწილება განათლების დონის მიხედვით)?</p>
<p><b>ადამიანური და ფინანსური ინვესტიციები განათლებაში</b></p> <p>რამდენია დანახარჯი თითო სტუდენტზე?  ეროვნული დოვლათის რა ნაწილი იხარჯება განათლებაზე?  კერძო და საჯარო დაფინანსების წილი განათლების სხვადასხვა ეტაპზე  რამდენს იხდიან უმაღლესი განათლების მიმღებნი (სტუდენტები) და რა სახის დახმარებას იღებენ ისინი სახელმწიფოსგან?</p>
<p><b>განათლების ხელმისაწვდომობა და საფეხურებს შორის მოძრაობის სიმარტივე</b></p> <p>- ვინ იღებს განათლებას (ჩარიცხვის მაჩვენებლები ასაკისა და სქესის მიხედვით)?  - ვინ სწავლობს საზღვარგარეთ და სად?  - რამდენად მარტივია სწავლიდან დასაქმებაზე გადასვლა?</p>
<p><b>სასწავლო გარემო და სკოლების ორგანიზება</b></p> <p>რამდენ დროს ატარებენ მოსწავლეები საკლასო ოთახში?  როგორია მოსწავლეებისა და მასწავლებლების თანაფარდობა? რა ზომისაა კლასები?  როგორია მასწავლებელთა ხელფასები და სწავლებაზე დახარჯული დრო?</p>

წყარო: OECD, Education at Glance, 2013

**რეფორმები:** დამოუკიდებელი საქართველოს საგანმანათლებლო სისტემა შეიქმნა საბჭოთა პერიოდის ცენტრალიზებული და მკაცრად კონტროლირებული, თუმცა უნივერსალური განათლების სისტემის საფუძველზე, რომლის ყველა საფეხური მომხმარებლისათვის უფასო იყო. დამოუკიდებლობის პერიოდიდან მოყოლებული შეგვიძლია გამოვყოთ სამი ძირითადი საფეხური:

პირველი - დამოუკიდებლობის ადრეული წლებიდან 2003 წლამდე საგრძნობლად შემცირდა განათლების სახელმწიფო დაფინანსება. პარალელურად იმატა კერძო სასწავლებლების რაოდენობამ, რომელთა უმრავლესობის საქმიანობის ხარისხი ხშირად საეჭვო იყო, ასევე უპრეცედენტო ზომები მიიღო კორუფციამ. ამ ყველაფერმა განათლების ხარისხი საგრძნობლად გააუარესა (Machabeli, 2011). 1997 წელს განათლების სამინისტრომ შეიმუშავა განათლების რეფორმის ამბიციური გეგმა, რომელიც მთავარ მიზნად განათლების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდას, ასევე მენეჯმენტის გაუმჯობესებას ისახავდა. 2001 წელს მსოფლიო ბანკის ფინანსური მხარდაჭერით დაიწყო განათლების სისტემის რესტრუქტურისა და გაძლიერების პროგრამა, რომელიც 12 წლის განმავლობაში სამ ფაზას მოიცავდა (Machabeli, 2011).

2004 წელს დაიწყო რეფორმის მეორე ძირითადი ეტაპი, რომელსაც შეიძლება განათლების სისტემის დეცენტრალიზაციის ფაზა ვუწოდოთ. ამ პერიოდის რეფორმების მთავარი მიზნები იყო: სოციალური ინკლუზია - ისეთი საგანმანათლებლო სისტემის შექმნა, რომელიც არავის ტოვებს გარეთ; ეროვნული უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაცია; კონკურენცია - განათლებისა და მეცნიერების ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს მომხმარებლის თავისუფალ არჩევანს და ცოდნაზე დაფუძნებული გარემოს შექმნის ხელშეწყობა (Machabeli, 2011). ჩამოთვლილი მიზნების მისაღწევად მთავრობამ მთელი რიგი ღონისძიებები გაატარა:

- სკოლებსა და უმაღლეს სასწავლებლებს მიენიჭა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (სსიპ) სტატუსი, რომელთა მართვა დაევალა არჩევით

ორგანოს მშობლების, მასწავლებლების, სტუდენტებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა შემადგენლობით. საბჭოს შექმნის დირექტორის არჩევა, ბიუჯეტის დამტკიცება, მონიტორინგი და ა.შ.

- დაინერგა „სტუდენტზე მიბმული დაფინანსების“ სისტემა, როგორც საშუალო, ისე უმაღლესი განათლების დონეზე, რომლის მიხედვითაც, სასწავლო დაწესებულების დაფინანსება ჩარიცხული სტუდენტების/მოსწავლეების რაოდენობით განისაზღვრებოდა;
- დაწესდა ერთიანი ეროვნული გამოცდები უმაღლეს სასწავლებელში ჩარიცხვის მსურველთათვის;
- შეიქმნა ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმები, რომელიც ითვალისწინებდა განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე სტუდენტების სპეციფიკას;
- შეიქმნა მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრი, რომლის მთავარ მიზანს მასწავლებელთა გადამზადებისა და სერტიფიცირების პროცესის მემკვიდრით სწავლების ხარისხის გაუმჯობესება წარმოადგენდა.

საინტერესოა, რომ 2010 წლიდან იწყება მესამე ფაზა, რომლის დროსაც მკვეთრად შეიცვალა პოლიტიკის მიმართულება და დაიწყო რეცენტრალიზაციის პროცესი. გაიზარდა კონტროლი სასწავლო პროცესებზე და შედეგებზე. მიუხედავად იმისა, რომ ხელისუფლება ინარჩუნებდა ერთიან ეროვნულ გამოცდებსა და სტუდენტზე მიბმულ დაფინანსებას, რეცენტრალიზაცია მკაფიოდ აისახა შემდეგ პროცესებში: სკოლის სამეურვეო საბჭოს ჩამოერთვა ფუნქციები; ხელისუფლებამ აიღო მოვალეობა თავად, საბჭოსთან შეთანხმების გარეშე, დაენიშნა და გაეთავისუფლებინა სკოლის დირექტორები; სკოლებში შემოიღეს მანდატურის ინსტიტუტი, რომელთაც, პირველ რიგში, ევალებოდათ სკოლის დონეზე მოსწავლეთა უსაფრთხოების კონტროლი. დარღვევის შესახებ კი მათ განათლების სამინისტროს ცენტრალური აპარატისათვის უნდა მოეხსენებინათ. აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს მანდატურის სამსახური გარდაიქმნა ბავშვთა დაცვის, მედიაციისა და ფსიქოლოგიურ სამსახურად, ხოლო თავად მანდატურის სტატუსი შეიცვალა ბავშვთა დაცვის ოფიცრის სტატუსით (საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2013).

მესამე ფაზის დროს ხელისუფლებამ ასევე დაიწყო მასწავლებელთა სერტიფიცირების გამოცდები, დიდი ოდენობის ინვესტიცია ჩადო ინგლისური ენის სწავლების გაუმჯობესებაში (მაგ., ქართულ სკოლებში ჩამოიყვანა 1500 მოხალისე ინგლისურენოვანი მასწავლებელი). ამასთან, განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიენიჭა კომპიუტერული უნარების განვითარებას, ამ მიზნით სკოლის მოსწავლეებს (პირველკლასელებს) დაურიგდათ ლეპტოპები (ე.წ. „ბუკები“) (Machabeli, 2011).

**დაფინანსება:** 2011 წელს საქართველოში განათლებაზე სახელმწიფო დანახარჯი მშპ-ის 2,7%-ს შეადგენდა, რაც აღმოსავლეთ ევროპისა და დსთ-ის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელზე (5,2%) თითქმის ორჯერ ნაკლებია (Machabeli, 2011). აღნიშნულის კომპენსირება ნაწილობრივ კერძო დაფინანსებით ხდება: 2011 წელს განათლების ხარჯების 30% კერძო წყაროდან მოდიოდა (Machabeli, 2011).

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, 2004 წელს გატარებული რეფორმის შედეგად საშუალო განათლების დონეზე შემოვიდა ვაუჩერული დაფინანსება, ხოლო უმაღლესი განათლების დონეზე - *პერ კაპიტა* დაფინანსება. ვაუჩერი თანაბარი ოდენობის თანხას აძლევდა სტუდენტს კერძო თუ საჯარო სასწავლებელში სასწავლებლად. თუმცა აღნიშნულმა სისტემამ ძალიან არახელსაყრელი პირობა შეუქმნა მცირე ზომის სკოლების

უმეტესობას, რომლებიც სოფლად ან შორეულ რეგიონებში მდებარეობენ. ამ პრობლემის გათვალისწინებით, 2010 წელს დაფინანსების ფორმულა შეიცვალა და დაფინანსების კრიტერიუმებში შევიდა რიგი სხვა ასპექტებისა, რაც რესურსების უფრო ადეკვატურ განაწილებას უწყობს ხელს. ამავე დროს შეიქმნა დამატებითი ფონდი, რომელიც სკოლებს, რომლებშიც 600 მოსწავლეზე ნაკლები სწავლობს, დამატებითი დაფინანსებით უზრუნველყოფს (Machabeli, 2011).

სახელმწიფო უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები პირდაპირ ბიუჯეტიდან ფინანსდება, თუმცა თანხების განაწილების კრიტერიუმები არ არის მკაფიო. კერძო უნივერსიტეტები სახელმწიფო დაფინანსებას არაპირდაპირი გზით იღებენ, ანუ იმ სტუდენტების მეშვეობით, რომელთაც სახელმწიფო გრანტი აქვთ მოპოვებული. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო გრანტი მხოლოდ სწავლების საფასურს ფარავს (სრულად ან ნაწილობრივ), ცხოვრების ხარჯი კი სტუდენტმა ან მისმა ოჯახმა უნდა გაიღოს. გარდა სტუდენტური გრანტებისა, სახელმწიფო გასცემს დაფინანსებას კვლევისა და ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის (Machabaeli, 2011).

ევროკავშირის მონაცემებით, საქართველოში სტუდენტების მხოლოდ 25% იღებს სახელმწიფო გრანტს/დაფინანსებას (European Commission, 2012). დანარჩენებს კი სწავლების საფასურის დაფარვა საკუთარი სახსრებით უწევთ. აღსანიშნავია ისიც, რომ სტუდენტურ სესხს მხოლოდ რამდენიმე კომერციული ბანკი გასცემს და ეს სესხები მხოლოდ სამი კერძო უნივერსიტეტის სტუდენტებისათვის არის ხელმისაწვდომი. აღნიშნული სტუდენტური სესხი მათ სწავლის დასრულებიდან ან სამსახურის დაწყებიდან 6 თვეში უნდა დაფარონ. სხვა გამოსავალი სტუდენტის ოჯახის მიერ ჩვეულებრივი მაღალპროცენტიანი სამომხმარებლო სესხების აღებაა. აღნიშნულის ფონზე ცხადი ხდება, რომ საქართველოში უმაღლესი განათლების ხელმისაწვდომობა დაბალმემოსავლიანი ოჯახებისთვის სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს (European Commission, 2012).

### გამოყენებული ლიტერატურა:

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; 2013 წლის ოქტომბრის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://mes.gov.ge/publicInfo/wp-content/uploads/2013/12/%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98-2013.pdf> - ზე
- Alcock P., May M., Wright S. (eds.) (2012), *The Student's Companion to Social Policy*, Wiley-Blackwell;
- Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;
- Berger N. Fisher P. (2013), *A Well-Educated Workforce is Key to State Prosperity*, Economic Analysis & Research Network;
- European Commission (2012) *Higher Education in Georgia*
- Machabeli G. et . Al. (2011) *Education Access & Equity in the Caucasus Region*, Georgia
- OECD Education at Glance, 2013
- Walsh M., Stephens P., Moore S. (2005), *Social Policy & Welfare*, Nelson Thornes;

## თავი 2. დასაქმების პოლიტიკა

### პოლიტიკის ძირითადი მიზნები

დასაქმება ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემას წარმოადგენს როგორც განვითარებული, ისე განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის „2014 წლის მსოფლიო დასაქმების ტენდენციების“ ანგარიშის მიხედვით, 2013 წელს მსოფლიოში 202 მილიონი უმუშევარი იყო. აღსანიშნავია, რომ დასაქმებულის სტატუსი თავისთავად არ ნიშნავს გაჭირვების გარეშე ცხოვრებას: 839 მილიონ დასაქმებულ ადამიანს დღეში 2 დოლარზე ნაკლები შემოსავალი აქვს. ასევე პრობლემად რჩება არაფორმალურ სექტორში დასაქმებაც. აღმოსავლეთ ევროპის და დსთ-ის წევრ ქვეყნებში დასაქმებულთა მეხუთედზე მეტი არაფორმალურ სექტორში მუშაობს (ILO, 2014).

შესაბამისად, დასაქმების პოლიტიკის მთავარ მიზანს უმუშევრობასთან ბრძოლა, შრომის ადეკვატური ანაზღაურება და ფორმალური დასაქმების უზრუნველყოფა წარმოადგენს. პოლიტიკის შემქმნელებისათვის უფრო კონკრეტულ მიზნებს ბაზრის მიერ მოთხოვნილი უნარების იდენტიფიცირება, მუშახელის მომზადება/გადამზადება, არაფორმალურ სექტორში დასაქმების შემცირება და ფორმალური და ღირსეული სამუშაო ადგილების ზრდა წარმოადგენს.

### შრომის ბაზარზე სახელმწიფო ზემოქმედების ბერკეტები (პოლიტიკის ინსტრუმენტები)

სოციალური პოლიტიკის სპეციალისტები გამოყოფენ შრომის ბაზარზე სახელმწიფოს ზემოქმედების ხუთ ძირითად მიმართულებას. პირველი, მაკროეკონომიკურ დონეზე, მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებით სახელმწიფო ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას, რაც, თავის მხრივ, მუშახელზე მოთხოვნას ზრდის (იქმნება მეტი სამუშაო ადგილი). მეორე, ინდუსტრიული ურთიერთობების რეგულირების და შრომითი კანონმდებლობის მეშვეობით სახელმწიფო განსაზღვრავს დაქირავება-დათხოვნის პირობებს, შრომის მინიმალურ ანაზღაურებას, საპენსიო ასაკს, სამუშაო გარემოს უსაფრთხოებას და ა.შ. მესამე, განათლებისა და გადამზადების პროგრამების საშუალებით სახელმწიფო ხელს უწყობს მუშახელს შეიძინოს დასაქმებისათვის საჭირო ცოდნა და უნარ-ჩვევები. ეს, თავის მხრივ, შრომის ბაზარზე მოთხოვნის სტრუქტურის ცვალებადობაზე ადაპტაციის საშუალებას იძლევა. მეოთხე, სახელმწიფო ახორციელებს დასაქმების აქტიურ პოლიტიკას (იხ. ქვემოთ) და ბოლოს - შრომის ბაზრის მიღმა დარჩენილ ინდივიდებს სახელმწიფო უზრუნველყოფს სხვადასხვა სახის ბენეფიტებით (მაგ.: უმუშევრობის დაზღვევა, სოციალური დახმარება), რითაც ხელს უწყობს მათი კეთილდღეობის შენარჩუნებას (Baldock, 2007).

უმუშევრობის/სიღარიბის მახე: სიტუაცია, როდესაც კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიერ გაცემული შემწეობა იმ შემოსავალზე მეტია, რაც დასაქმების შემთხვევაში ექნება ადამიანს. ამ დროს ინდივიდისათვის ეკონომიკურად უფრო მომგებიანი უმუშევრად ყოფნაა.

ნეოლიბერალური დოქტრინა ზემოთ ჩამოთვლილიდან ყველაზე ეფექტურად პირველ მიდგომას აღიარებს. მისი მთავარი არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ ნებისმიერი სახის რეგულაცია (მაგ., შრომის მინიმალური ანაზღაურების კანონმდებლობით განსაზღვრა) ზღუდავს დამსაქმებელთა თავისუფლებას და შესაბამისად ამცირებს მათ მიერ დასაქმებულთა რაოდენობას. ნეოლიბერალთა აზრით, თუ შრომის ბაზარი მსგავსი შეზღუდვებისგან გათავისუფლდება (მაგ., თუ გაუქმდება მინიმალური ხელფასი), ხელოვნურად გაზრდილი ხელფასები რეალურ დონემდე შემცირდება და დამსაქმებელი

მეტ თანამშრომელს დაიქირავებს, ანუ უმუშევრობა შემცირდება. ნეოლიბერალები ისევე, როგორც კონსერვატორები ეწინააღმდეგებიან კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიერ უმუშევრობის დაზღვევის ან შემწეობების გაცემის იდეას. მათი აზრით, ასეთი ტრანსფერების არსებობა აზარმაცებს ინდივიდებს და იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სამუშაო ადგილი არსებობს, ისინი აღარ არიან მუშაობით დაინტერესებული. აღნიშნულ მდგომარეობას სოციალურ პოლიტიკაში „უმუშევრობის მახეს“ უწოდებენ (Baldock, 2007). სოციალ-დემოკრატიული მიდგომა ნეოლიბერალურისაგან ამ შემთხვევაშიც მკვეთრად განსხვავდება. სოციალ-დემოკრატები უმუშევრობას აღიქვამენ არა ინდივიდუალურ, არამედ სტრუქტურულ პრობლემად. შესაბამისად, ისინი მიიჩნევენ, რომ უმუშევრობის აღმოსაფხვრელად და დასაქმებულთა სამართლიანი ანაზღაურების უზრუნველსაყოფად შრომის ბაზარში სახელმწიფოს ჩარევაა საჭირო. ამ მიდგომის არქექტიპად ესპინგ-ენდერსენი შვედეთს მიიჩნევს: უნივერსალური შემწეობები, დასაქმების აქტიური პოლიტიკა (რომელიც ძირითადად საჯარო სექტორში სამუშაო ადგილების შექმნაზეა ორიენტირებული) და მუშახელის მუდმივი მომზადება/გადამზადება შვედური დასაქმების პოლიტიკის ძირითადი მახასიათებლებია. ამ მოდელის ძირითადი ნაკლოვანება მისი მაღალი ხარჯებია, რაც მაღალ გადასახადებს მოითხოვს, ეს კი, თავის მხრივ, პოლიტიკისადმი ფართო საზოგადოებრივი მხარდაჭერის პირობებშია შესაძლებელი (Baldock, 2007).

კონტინენტურ ევროპაში აღნიშნული ვარიანტის განსხვავებული ნაირსახეობა გვხვდება, კერძოდ „შრომის შემცირების“ პრინციპი, მაგ., პენსიაზე ადრე გასვლის წახალისება, რაც ხელოვნურად ამცირებს უმუშევართა რაოდენობას. სამაგიეროდ, სახელმწიფოს ძვირად უჯდება უკვე პენსიაზე გასული ადამიანების შენახვა. სწორედ ამიტომ ბევრმა კონტინენტურმა ქვეყანამ ნელ-ნელა დაიწყო საპენსიო ასაკის არა შემცირება, არამედ გაზრდა, რათა, ერთი მხრივ, სოციალური დანახარჯები შეამციროს, ხოლო მეორე მხრივ, უფრო მეტი შემოსავალი მიიღოს დასაქმებული მოქალაქეებისაგან. ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ ევროპულ ქვეყნებში, სადაც დერეგულაციის ნეოლიბერალური მოდელი აირჩიეს, უმუშევრობა შემცირდა, მაგრამ სამაგიეროდ გაიზარდა სიღარიბისა და უთანასწორობის მაჩვენებლები, რადგან დერეგულირებული ბაზრის პირობებში უმუშევრობის შემცირება ძირითადად დაბალი ხელფასებისა და მეორად შრომის ბაზარზე გაზრდილი სამუშაო ადგილების ხარჯზე ხდება. პრობლემა კიდევ უფრო კომპლექსური ხდება, თუკი გავითვალისწინებთ, რომ სიცოცხლის მზარდი ხანგრძლივობისა და უცვლელად დაბალი ფერტილობის მაჩვენებლების გამო სულ უფრო იზრდება დასაქმებულთა და პენსიონერთა შეფარდება (Baldock, 2007).

### **სახელმწიფოს ჩარევის ლოგიკა**

იმისათვის, რომ უმუშევრობის პერიოდში ინდივიდის შემოსავალი მკვეთრად არ შემცირდეს, კეთილდღეობის სახელმწიფო ორ ძირითად სქემას - უმუშევრობის დაზღვევას და უმუშევრობის შემწეობას - იყენებს. პირველის ფინანსური წყარო, როგორც სახელწოდებიდან ჩანს, ინდივიდის მიერ მუშაობის პერიოდში გაკეთებული სოციალური გადასახადებია (კონტრიბუციები). რაც შეეხება უმუშევრობის შემწეობას, ის სოციალურ დახმარებას წარმოადგენს, ანუ ზოგადი გადასახადებიდან ფინანსდება (Barr, 2004).

განვითარებული კაპიტალისტური ქვეყნების უმეტესობაში გავრცელებულია უმუშევრობის სავალდებულო სახელმწიფო დაზღვევა. ეს ფაქტი, თავის მხრივ, დიდ კრიტიკას იწვევს ლიბერტარიანელებში: რატომ მავალდებულებს სახელმწიფო დაზღვევას? მე დამოუკიდებლად უნდა ავირჩიო, მინდა თუ არა დაზღვევა. თუ

სახელმწიფო დაზღვევაზე უარი ნებაყოფილობით ვთქვი და უმუშევრობის დროს შიმშილი დამემუქრა, ეს ჩემი პირადი არჩევანის გამო მოხდება და სახელმწიფო აქ არაფერ შუაშია.

ამ არგუმენტის მთავარი ნაკლი ისაა, რომ არ ითვალისწინებს დაუზღვევლობის დამატებით ხარჯებს, რასაც ინდივიდი სხვებს უქმნის. თუ პირი არ იყო დაზღვეული, მას, როგორც წესი, ენიშნება უმუშევრობის შემწეობა (თუკი ასეთი არსებობს), რომელიც საერთო გადასახადებიდან ფინანსდება. შესაბამისად, ხარჯი გადასახადის გადამხდელს ეკისრებათ. ამის გარეშე უმუშევრობა არა მარტო დაუზღვეველი ინდივიდის, არამედ მასზე დამოკიდებული ადამიანების შიმშილსაც გამოიწვევს (მეუღლის, შვილების და ა.შ.). უფრო ფართო ხარჯებში შეგვიძლია მოვიანოთ დანაშაულის გაზრდილი დონე (შიმშილის პირას მყოფი ადამიანის მიერ დანაშაულის ჩადენის ალბათობა უფრო მაღალია), მისი მკურნალობის ხარჯები (არასაკმარისი კვება ზრდის სხვადასხვა ავადმყოფობის რისკს) და ა.შ. გარდა ამისა, არსებობს ფსიქოლოგიური თანამდევნი ეფექტი, როდესაც ადამიანებს არ მოსწონთ ისეთი საზოგადოება, რომელიც საკუთარ წევრებს სასიკვდილოდ იმეტებს (Barr, 2004).

იმისათვის, რომ გავიგოთ, თუ რითია განპირობებული სახელმწიფოს ჩარევის აუცილებლობა, საჭიროა განვიხილოთ უმუშევრობის კერძო დაზღვევის ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი წინაპირობები. ეკონომისტების აზრით, ასეთი წინაპირობა ხუთია: უმუშევრობის რისკის განხორციელების ალბათობა დაზღვეულ პირებს შორის არ უნდა იყოს ურთიერთდაკავშირებული, რისკის ალბათობა ნაკლები უნდა იყოს ერთზე, რისკი უნდა იყოს ცნობილი ან მისი ალბათობა ადვილად გამოსათვლელი, რისკის ალბათობა თანაბრად უნდა იყოს ცნობილი ორივე მხარისათვის და დაზღვევა არ უნდა იძლეოდეს ნეგატიური ქმედების სტიმულს.

განვიხილოთ, თუ რამდენად არის დაკმაყოფილებული ეს წინაპირობები უმუშევრობის რისკის შემთხვევაში.

- პირველ რიგში, საკამათოა, თუ რამდენად დამოუკიდებელია ერთმანეთისგან ინდივიდების უმუშევრობის ალბათობა. კეინსიანური თეორიის თანახმად, მზარდი უმუშევრობა ამცირებს ერთობლივ მოთხოვნას (aggregate demand) და თავისთავად კიდევ უფრო მეტ უმუშევრობას იწვევს, ანუ ერთი ადამიანის სამუშაოს და, შესაბამისად, შემოსავლის დაკარგვა სხვა ადამიანებზეც მოქმედებს. ისინი, ვინც უმუშევრობის ბუნებრივი დონის თეორიას ემხრობიან, ამ მოსაზრებას არ იზიარებენ. შეიძლება ინდივიდების უმუშევრობის რისკები ნაწილობრივ იყოს დაკავშირებული ერთმანეთთან, მაგრამ ეს არასაკმარისი პირობაა იმისათვის, რომ კერძო დაზღვევა აპრიორი არაეფექტურად მივიჩნიოთ.;
- უმუშევრად ყოფნის ალბათობა ერთზე ნაკლებია, თუმცა შრომის ბაზრის გარკვეული ნაწილისათვის, როგორცაა არაკვალიფიციური ახალგაზრდები, ის თითქმის ერთს უტოლდება. კერძო დაზღვევისათვის ეს სერიოზულ საფრთხეს ქმნის.
- უმუშევრობის საშუალო ალბათობა კარგად არის ცნობილი და მას კარგად გამოხატავს ქვეყანაში უმუშევრობის დონე. ასევე მაღალი სიზუსტით შეიძლება შრომის ბაზარზე სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლების მქონე ჯგუფების უმუშევრობის ალბათობის დადგენა (მაგ., ქალები მამაკაცებთან შედარებით და ა.შ.).

- არასწორი შერჩევა (Adverse selection): დაზღვევის მსურველმა დამზღვევთან შედარებით უკეთ იცის საკუთარი უმუშევრობის ალბათობა, შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ დაზღვევას ის ინიციირებს შეეცდებიან, ვისაც უმუშევრობის მაღალი რისკი აქვთ. დამზღვევმა შეიძლება მოითხოვოს ინფორმაცია დასაზღვევის დასაქმების ისტორიის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ ეს პროცესი ძვირია, გადამოწმება ყოველთვის არ ხერხდება და შესაძლოა დაზღვევის მსურველს საერთოდ არ ჰქონდეს დასაქმების ისტორია.
- უმუშევრობის კერძო დაზღვევის მთავარი პრობლემა ნეგატიური სტიმულის წარმოშობაა (moral hazard). დაზღვეულმა პირმა შეიძლება ზეგავლენა მოახდინოს უმუშევრად ქცევაზე (“ვიმუშავებ უფასოდ, თუ იქით კვირას დამითხოვ”) და მას ასევე შეუძლია უმუშევრობის ხანგრძლივობით მანიპულირება - ანუ თავისი სურვილისამებრ შეუძლია გაიხანგრძლივოს უმუშევრობის პერიოდი.
- თავის მხრივ, დამზღვევი შეეცდება მაღალი რისკგულების თავიდან მოცილებას, დაუწესებს რა მათ მაღალ შენატანს.

ყველაზე მთავარი კითხვა იმაში მდგომარეობს, თუ რამდენად ძვირია ინდივიდისათვის უმუშევრობა. რამდენადაც ფსიქოლოგიური ზარალი რთული გამოსათვლელია, შეუძლებელი ხდება განვასხვავოთ ორი შემთხვევა: 1. ფსიქოლოგიური ზარალი მაღალია და უმუშევრობა სამსახურების ნაკლებობით არის გამოწვეული ან 2. ფსიქოლოგიური ზარალი დაბალია და პირი ნაწილობრივ თავისი სურვილით არის უმუშევარი. ამ ორისგან პირველი დაზღვევადი რისკია, მეორე კი - არა, რადგან მეორე შემთხვევაში უმუშევრად ყოფნის პერიოდი ადვილად მანიპულირებადი ცვლადია. ეს კი ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის კერძო დაზღვევის განხორციელებას. მიზეზი შემდეგში მდგომარეობს: კერძო დაზღვევა სადაზღვევო პრემიის კალკულაციისათვის იყენებს შემდეგ ფორმულას:  $\pi=(1+\alpha)p_i L$ , სადაც  $p_i$  არის იმ პირის უმუშევრად ყოფნის ალბათობა,  $L$  - უმუშევრობის დაზღვევის ბენეფიტი, ხოლო  $\alpha$  - სადაზღვევო კომპანიის ადმინისტრაციული ხარჯისა და მოგების მაჩვენებელი. ზემოაღწერილი ნეგატიური ქმედების საშიშროება წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც დაზღვეულს შეუძლია  $p_i$ -ის მანიპულირება დამზღვევის მონიტორინგის გარეშე, რაც საერთო ჯამში შეუძლებელს ხდის დაზღვევის შენატანის დაანგარიშებას (Barr, 2004).

უმუშევრობის სფეროში კერძო დაზღვევის არაპრაქტიკულობაზე მეტყველებენ ემპირიული ფაქტებიც. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში პრაქტიკულად შეუძლებელია იპოვოთ უმუშევრობის კერძო დაზღვევა. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ გაგიმართლებთ და ხანგრძლივი ძებნის შემდეგ ასეთ დაზღვევას მიაგნებთ, ის ძალიან ძვირი იქნება და ძალიან მკაცრი პირობები ექნება (მაგ., ბენეფიტი არ გაიცემა რისკის დადგომიდან პირველი 120 დღის განმავლობაში და ა.შ.) (Barr, 2004).

ყოველივე ზემოთქმულიდან საბოლოო ჯამში შეიძლება დავასკვნათ, რომ უმუშევრობის დაზღვევის ადმინისტრირება სახელმწიფოს მხრიდან გაცილებით უფრო ეფექტიანია, ვიდრე კერძო სექტორის მეშვეობით.

### დასაქმების პასიური და აქტიური პოლიტიკა

ზემოთ მიმოხილული ინსტრუმენტები დასაქმების ე.წ. პასიურ პოლიტიკას წარმოადგენენ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ეს ზომები მხოლოდ უმუშევარი ადამიანისათვის კეთილდღეობის გარკვეული სტანდარტის შენარჩუნებაზეა ორიენტირებული. თუმცა კეთილდღეობის სახელმწიფოებში მზარდი სოციალური

დანახარჯის მწვავე კრიტიკის გამო სულ უფრო პოპულარული ხდება დასაქმების პოლიტიკის ე.წ. აქტივაციის საკითხი. აქტივაცია ევროკავშირის დასაქმების სტრატეგიის და „ევროპა 2020“ სტრატეგიის ცენტრალურ თემას წარმოადგენს. დასაქმების აქტიური პოლიტიკის პირველადი კონცეფციის ავტორები შვედი ეკონომისტები გოსტა რენი და რუდოლფ მაიდნერი არიან, რომელთათვისაც სამუშაო ძალის პოლიტიკა მაკროეკონომიკური და ინდუსტრიული პოლიტიკის დამატებით ინსტრუმენტს წარმოადგენს (Weishaupt, 2012).

ზოგადი განმარტებით, დასაქმების აქტიური პოლიტიკა (Active Labour Market Policy – ALMP) მხოლოდ შემწეობების გაცემით არ შემოიფარგლება. მაგალითად, ჯულიანო ბონოლი (Bonoli, 2010) განასხვავებს რამდენიმე ტიპის აქტიური დასაქმების პოლიტიკას (იხ. ცხრილი 1). ამ კლასიფიკაციის მეშვეობით ბონოლი ცდილობს გარკვეული სისტემატიზირება მოახდინოს იმ მრავალფეროვანი პროგრამებისა და პოლიტიკის ინსტრუმენტებისა, რომლებიც აქტიური პოლიტიკის კონცეფციაში მოიაზრება.

ბონოლის ცხრილში პირველი ტიპი აერთიანებს რიგ პოზიტიურ (მაგ., საგადასახადო შეღავათს) და ნეგატიურ (მაგ., ბენეფიტების მიღების ხანგრძლივობის შემცირება) სტიმულებს, რათა ინდივიდი დაბრუნდეს შრომის ბაზარზე. აღნიშნული ტიპის პოლიტიკა *მესამე გზის* იდეოლოგიის წიაღში წარმოიშვა და განსაკუთრებით პოპულარულია ანგლოამერიკულ ქვეყნებში. ამასთანავე, დასაქმების აქტიური პოლიტიკის აღნიშნული ტიპი ეხმიანება ე.წ. „უმუშევრობის მახის“ თემას (Bonoli, 2010).

მეორე ტიპი უფრო მეტ აქცენტს აკეთებს უმუშევრების დამსაქმებელთან დაკავშირებაზე და არა ზოგადად უმუშევართა სტიმულირებაზე. ეს მოდელიც საკმაოდ გავრცელებულია როგორც ანგლოსაქსურ ქვეყნებში, ისე სკანდინავიასა და კონტინენტურ ევროპაში. მესამე ტიპი მიზნად ისახავს, რომ უმუშევრობის პერიოდში ადამიანმა სრულად არ დაკარგოს თავისი უნარები და ცოდნა. ამ ტიპს ახასიათებს მოკლევადიანი ტრენინგურსები (და არა პროფესიული გადამზადება). აღნიშნული ტიპის პროგრამები 1980-1990-იანების დასაწყისში კონტინენტური ევროპის ქვეყნების დასაქმების პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენდა. ბოლო ვარიანტი კი პროფესიულ გადამზადებას გულისხმობს და მსგავსი სახის ტრენინგით ახალ შანსს აძლევს ადამიანს, რომლის განათლება და უნარები მოძველებულია შრომის ბაზრისათვის. დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ეს ტიპი განსაკუთრებით განვითარებულია სკანდინავიაში (Bonoli, 2010).

თუკი დასაქმების პოლიტიკის განვითარებას ისტორიულ ჭრილში განვიხილავთ, ევროპულ ქვეყნებს შორის ერთგვარ საერთო ტენდენციას აღმოვაჩინოთ. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა დასაქმების პოლიტიკის განხორციელება პასიური პოლიტიკით (ფულადი ტრანსფერების სახით) დაიწყეს, ხოლო სოციალური დანახარჯების ზრდის პარალელურად თანდათანობით აქტიური პოლიტიკის პროგრამებიც დაწერეს. ანალოგიურად, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა გარდამავალი პერიოდის პირველ წლებში ფულადი ტრანსფერებით სცადეს მზარდი უმუშევრობის ნეგატიური ეფექტების შემცირება, თუმცა დროის განმავლობაში მათაც აქტიურ პოლიტიკას მიანიჭეს უპირატესობა (Nesporova, 1999; Lehman, 2009). აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ განვითარებული ქვეყნების უმეტესობა დღესაც ორივე ტიპის პოლიტიკას იყენებს და მათი მთლიანი სოციალური დანახარჯის მნიშვნელოვანი ნაწილი ამ პროგრამების დაფინანსებაზეა მიმართული.



ცხრილი 1: დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ოთხი იდეურ-ტიპური მოდელი

ტიპი	მიზანი	მიღწევის საშუალებები
<b>წახალისება/ სტიმულირება</b>	შემწეობის მიმღები ადამიანების დასაქმების წახალისება (პოზიტიური ან ნეგატიური სტიმულებით)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- საგადასახადო შეღავათები</li> <li>- ბენეფიტის მიღების ხანგრძლივო შემცირება</li> <li>- ბენეფიტების მოცულობის შემცირება</li> <li>- წინაპირობების დაწესება ბენეფიტების მისაღებად</li> <li>- სანქციები</li> </ul>
<b>დახმარება დასაქმებაში</b>	დასაქმების წინააღმდეგობის აღმოფხვრა და შრომის ბაზარზე დაბრუნების ხელშეწყობა	<ul style="list-style-type: none"> <li>- დასაქმების ცენტრები</li> <li>- სამუშაო ადგილების სუბსიდირება</li> <li>- კონსულტაციები</li> <li>- სამსახურის საძიებო პროგრამები</li> </ul>
<b>დროებით „დასაქმება“</b>	უმუშევარი ადამიანების გარკვეულ საქმიანობით დაკავება, რათა თავი აცილონ მათი ადამიანური კაპიტალი (ცოდნის, უნარების) ცვეთა.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- სახელმწიფო სექტორში სამუშაო ადგილების შექმნა</li> <li>- დასაქმებასთან დაკავშირებული ტრენინგები</li> </ul>
<b>ინვესტირება ადამიანურ კაპიტალში</b>	უმუშევარი ადამიანების პროფესიული უნარების გაუმჯობესება, რათა მათ მოახერხონ უკეთ დასაქმება.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- საშუალო განათლება</li> <li>- პროფესიული განათლება</li> </ul>

წყარო: Bonoli G. (2010)

### დასაქმების სტატუსის განსაზღვრებები

საქართველოში ისევე, როგორც სხვა ქვეყნებში, ინდივიდის დასაქმების სტატუსი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO, 1982) დეფინიციის შესაბამისად განისაზღვრება. ამ დეფინიციის მიხედვით, დასაქმებულია ადამიანი, რომელიც ბოლო ერთი კვირის განმავლობაში მინიმუმ ერთ საათს დამკირავებლისათვის ასრულებდა რაიმე სახის სამუშაოს ფულადი ან არაფულადი ანაზღაურების მიზნით, ან ანალოგიური დროის განმავლობაში მუშაობდა საოჯახო ფერმაში ან საწარმოში (ILO, 1982). უმუშევარია ინდივიდი, რომელსაც ბოლო ერთ კვირაში ერთი საათიც არ უმუშავია, ბოლო ოთხი კვირის განმავლობაში ეძებდა სამსახურს და შესაბამისი შეთავაზების შემთხვევაში მზად არის დაიწყოს მუშაობა მომდევნო ორი კვირის განმავლობაში. ადამიანი, რომელიც დასაქმებული არ არის და არც სამუშაოს ეძებს, ეკონომიკურად არააქტიურად ითვლება. დასაქმების და უმუშევრობის მაჩვენებლების დანაგარშებისას ეკონომიკურად არააქტიური ადამიანები მხედველობაში არ მიიღებიან.

განაკვეთით დასაქმებულთა წილი (მაგ., კვირაში 20 საათზე ნაკლები დროით მომუშავე).

### დასაქმების პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები

დასაქმების პოლიტიკის ეფექტურობის საზომად ყველაზე ხშირად ქვეყანაში დასაქმებისა და უმუშევრობის დონის მაჩვენებლებს იყენებენ. პოლიტიკის სწორი ფორმირებისათვის მნიშვნელოვანია ორივე მაჩვენებელი ჩაშლილი იყოს სქესის, ასაკის და სხვა ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლების მიხედვით, რათა ადვილად მოხდეს იმის იდენტიფიცირება, თუ რომელ ჯგუფს აქვს დასაქმების ყველაზე დიდი პრობლემა.

ამას გარდა, გამოიყენება სხვა კრიტერიუმებიც:

- მუშახელის აქტიურობის დონე - სამუშაო ასაკის (15 წელი და ზემოთ) ადამიანების წილი, ვინც დასაქმებულია ან აქტიურად ეძებს სამსახურს;
- დასაქმების ტიპი - დასაქმებულთაგან რა ნაწილი მუშაობს ფორმალურ (კონტრაქტით და ხელფასით) და არაფორმალურ სექტორებში;
- უმუშევრობის საშუალო ხანგრძლივობა;
- დაქირავებით მომუშავეთა საშუალო თვიური ანაზღაურება და თვითდასაქმებულთა საშუალო თვიური შემოსავალი;
- დასაქმებულთა წილი, რომლებიც კანონმდებლობით განსაზღვრულ მინიმალურ ხელფასს იღებენ;
- დასაქმებულთა შორის არასრული

### დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში

საბჭოთა კავშირის პერიოდში უმუშევრობის პრობლემა საქართველოში არ იდგა. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ კი მკვეთრად იკლო სახელმწიფო შემოსავლებმა, რაც საჯარო სექტორში გადაუხდელ ხელფასებზე აისახა. ეკონომიკურმა კრიზისმა, მთლიანი შიდა პროდუქტის შემცირებამ, სამოქალაქო ომმა და საერთაშორისო ბაზრის ხელმისაწვდომობის არარსებობამ მასობრივი უმუშევრობა გამოიწვია. შედეგად, გაიზარდა სიღარიბის დონეც. საერთაშორისო ფინანსურმა დახმარებებმაც კი ვერ გააუმჯობესა სიტუაცია. შეიძლება ითქვას, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველ წლებში სახელმწიფო მოსახლეობას ვერანაირი კეთილდღეობით ვერ უზრუნველყოფდა. ამჟამად საქართველოში არ არსებობს არც უმუშევრობის შემწეობის და არც სახელმწიფო დაზღვევის მექანიზმები. სხვაგვარად რომ ვთქვათ - არ არსებობს დასაქმების პასიური პოლიტიკა.

საქართველოში დასაქმების პოლიტიკის სფეროში შეიძლება სამი ძირითადი ეტაპის გამოყოფა. პირველი ეტაპი მოიცავს დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან 2003 წლამდე პერიოდს. ეს მონაკვეთი ხასიათდება სრულიად არაეფექტური დასაქმების პოლიტიკით, როდესაც საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილი სახელმწიფო დასაქმების სამსახური და უმუშევართა შემწეობის პროგრამა ინერციით აგრძელებდა არსებობას, თუმცა რეალურად არ ცვლიდა მდგომარეობას.

მეორე ეტაპი 2003 წლიდან იწყება. ამ პერიოდში სახელმწიფომ სრულიად მოიხსნა მხოლოდ ფორმალურადღა შემორჩენილი ვალდებულებები. ეს გახლავთ შრომის ბაზრის მაქსიმალური დერეგულაციისა და ლიბერალიზაციის ეტაპი, როდესაც ხელისუფლების ინიციატივით საერთოდ გაუქმდა შრომის ბაზრის შემორჩენილი ინსტიტუტები.

მაგალითად, გაუქმდა კანონი დასაქმების შესახებ, სოციალური დაზღვევის გადასახადი, სოციალური დახმარების და დასაქმების სახელმწიფო სამსახური, შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, შრომის სახელმწიფო ინსპექცია. 2005 წელს ასევე გაუქმდა ფორმალურად არსებული უმუშევრობის შემწეობა. აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის შემწეობის გაუქმება ძირითადად უმუშევრობის მასობრივი ხასიათით იყო გამოწვეული. აღნიშნული შემწეობების არსებობა დაკავშირებული იყო ძალიან დიდ ხარჯთან, რომელიც მძიმე ტვირთად დააწვებოდა ბიუჯეტს.

2006 წელს დამტკიცდა შრომის ახალი კოდექსი, რომელიც საერთაშორისო ორგანიზაციებმა და ადგილობრივმა არასამთავრობო სექტორმა შეაფასა, როგორც დასაქმებულთათვის საბაზისო უფლებების ჩამორთმევის დაკანონება. ამის გამო ევროკავშირი და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია საქართველოს მუდმივად აძლევდნენ რეკომენდაციას, რომ შრომის ბაზარზე უფრო სტრუქტურირებული და დაბალანსებული პოლიტიკა გაეტარებინა, რაც პირველ რიგში აღნიშნულ სფეროში საერთო ხედვის (სტრატეგიის) ჩამოყალიბებას და შემდეგ კი შრომითი ბაზრის ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას ითვალისწინებდა (European Commission, ENP Country Progress Report, 2011).

მიუხედავად ამისა, სწორედ მეორე ეტაპის განმავლობაში შეინიშნება დასაქმების ე.წ. აქტიური პოლიტიკის ნიშნები, როგორც იყო, მაგალითად, „სამუშაო ადგილზე პროფესიული სწავლების“, „სტუდენტური დასაქმების“ პროგრამების და თბილისის მერიის მიერ ინგლისურისა და კომპიუტერის უფასო შემსწავლელი კურსების შემოღება. ეს პროგრამები, ქვეყანაში უმუშევრობის შემცირების თვალსაზრისით, ძალიან არაეფექტიანი აღმოჩნდა. (სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2008).

ცხრილი 1: საქართველოს დასაქმების სტრატეგიის მოკლე მიმოხილვა

მიმართულება	ძირითადი აქტივობები
სამართლებრივი შექმნა/სრულყოფა	<ul style="list-style-type: none"> <li>- საქართველოს „შრომის კოდექსის“ ცვლილებათა და დამატებათა პაკეტი მომზადება</li> <li>- შრომის ბაზრის ფორმირების სტრატეგიის რეალიზაციისათვის საჭირო ნორმატიული ბაზის შექმნა</li> <li>- შრომითი მიგრაციის რეგულირების ნორმატიული დოკუმენტების მომზადება</li> </ul>

შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურის ფორმირება /განვითარება	<ul style="list-style-type: none"> <li>- დასაქმების ცენტრების მოწყობა/აღჭურვა</li> <li>- საინფორმაციო ვებპორტალის შექმნა</li> <li>- რეგისტრირებულთა დროებითი დასაქმება ინფრასტრუქტურულ და სხვა პროექტებში</li> </ul>
შრომის ბაზრის კვლევების ინსტიტუციონალიზაცია და ინფორმაციული ფორმირება	<ul style="list-style-type: none"> <li>- დასაქმების, ხელფასების, სამუშაო ძალაზე დანახარჯების სტატისტიკულ კვლევის მეთოდის სრულყოფა</li> <li>- დასაქმების სტანდარტული ეროვნული კლასიფიკატორის შემუშავება</li> <li>- მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის პროგრამაში სამუშაო ძალის მახასიათებლების ამსახველი პარამეტრების შემუშავება</li> <li>- სამუშაო ძალის მიწოდების სტატისტიკური კვლევის მეთოდური და ორგანიზაციული მომზადება</li> </ul>
პროფესიული სწავლების სისტემის განვითარების მხარდაჭერა	<ul style="list-style-type: none"> <li>- სამუშაო ძალაზე მოთხოვნა-მიწოდების შესწავლა</li> <li>- პროფესიული სწავლების მომწოდებლებისა და პროგრამების შესახებ მონაცემთა ბაზის შექმნა</li> <li>- უმუშევართა პროფესიული სწავლება</li> <li>- მეთოდური მასალების შემუშავება</li> </ul>
სამუშაო ძალის შრომის მიგრაციის რეგულირება და მართვა	<ul style="list-style-type: none"> <li>- მეზობელი ქვეყნების შრომის ბაზრების ანალიზი</li> <li>- სამუშაო ძალის დროებითი შრომითი მიგრაციის საკითხებზე სახელმწიფოთაშორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა</li> <li>- ე.წ. „დეპრესული რეგიონების“ ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის დასაქმების პილოტური პროექტების შემუშავება /განხორციელება</li> </ul>

წყარო: საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო (2013)

აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის დასაწყისში შეიქმნა „დასაქმების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი“, რომლის ხანმოკლე არსებობის პერიოდში ერთადერთი გაცხადებული ინიციატივა უმუშევრთა რეგისტრაცია და მათი შემდგომი გადამზადება იყო. ეს აპარატი მალევე დაიხურა.

სახელმწიფო პროგრამების გარდა, განსაკუთრებით აღსანიშნავია მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ 2012-2012 წლებში განხორციელებული პროექტი. მის ფარგლებში საქართველოში შექმნა პირველი „კონსულტაციისა და დასაქმების ცენტრები“, რომლებიც დასავლური ცენტრების მოდელის ანალოგებს წარმოადგენდნენ. ორგანიზაციის სტატისტიკით, აღნიშნულ ცენტრებში რეგისტრირებული უმუშევრების დაახლოებით 50%-მა მოახერხა დასაქმება, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. პროექტის დასრულების შემდეგ მხოლოდ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებამ გადაიბარა ადგილობრივი ცენტრის საქმიანობა, დანარჩენებმა კი საქმიანობა შეწყვიტეს ([www.jcp.ge](http://www.jcp.ge)).

სამწუხაროდ, ძალზე მცირეა აღნიშნულ პერიოდში განხორციელებული პროექტების ეფექტიანობის შემსწავლელი კვლევები. ზედაპირული ანალიზით კი ცხადია, რომ აღნიშნულ ინიციატივებს არ აერთიანებდა დასაქმების პოლიტიკის სფეროს ერთიანი ხედვა. მათი უმეტესობა ხანმოკლე იყო და ერთმანეთთან გადაკვეთის წერიტილები მცირე ჰქონდათ. შესაბამისად, რთულია ამ პერიოდის განმავლობაში ვისაუბროთ დასაქმების პოლიტიკის სტრატეგიაზე. ეს უკანასკნელი 2013 წელს შექმნა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ და სწორედ ეს მოვლენა

შეიძლება ჩავთვალოთ მესამე ეტაპის დასაწყისად. აღნიშნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შინაარსი აშკარად მიუთითებს იმაზე, რომ ქვეყანაში დასაქმების პოლიტიკის აქტივაცია უკვე ფორმალურ დღის წესრიგში დგება (იხ. ცხრილი 1). ერთ-ერთი პირველი ქმედითი ნაბიჯი შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შრომის დეპარტამენტის აღდგენა, სოციალური მომსახურების სააგენტოში კი შრომის პროგრამის შექმნა იყო. ასევე სტრატეგიის ფარგლებში საქართველოს მასშტაბით ამოქმედდა დასაქმების ცენტრები, რომლებიც განთავსებულია სოციალური მომსახურების რეგიონალურ ფილიალებში. რაც შეეხება ზოგადად სამოქმედო გეგმის განხორციელებას და ეფექტურობას, ეს სამომავლო ანალიზის საკითხია.

#### **გამოყენებულილიტერატურა:**

- Baldock J. (2007). *Social Policy, Social Welfare and the Welfare State*;
- Barr N. (2004). *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;
- Bonoli G. (2010). *The Political Economy of Active Labour Market Policy*, REC-WP 01/2010, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh;
- European Commission (2011). ENP Country Progress Report;
- International Labour Organization (1982). *Resolution concerning Statistics of the Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment*. Adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians;
- International Labour Organization (2013). *Key Indicators of the Labour Market*, Retrieved March 8, 2013 from [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- International Labour Organization (2014). *Global Employment Trends 2014*, International Labour Office, Geneva;
- Lehmann H. Muravyev A. (2009). *How Important are Labor Market Institutions for Labor Market Performance in Transition Countries?* IZA Discussion Paper No. 4673;
- Nesporova, A. (1999). *Employment and labour market policies in transition economies*, International Labour Office, Geneva
- Weishaupt J.T. (2012). Assessing the Impact of International Organizations on National Labour-Market Reforms. Paper presented at Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) annual meeting;
- სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (2008), *შრომითი ბაზრის აქტიური პოლიტიკა საქართველოში*, თბილისი;
- საქართველოს ჯანდაცვის, შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (2013), საქართველოს დასაქმების სტრატეგია;
- მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია: კონსულტაციისა და დასაქმების პროექტი საქართველოში, მოძიებული 8 მარტს, 2013 შემდეგ მისამართზე: [www.jcp.ge](http://www.jcp.ge)

### თავი 3. საოჯახო პოლიტიკა

#### პოლიტიკის ძირითადი მიზნები

ფართო გაგებით, საოჯახო პოლიტიკის მთავარი მიზნები ბავშვთა კეთილდღეობის, გენდერული თანასწორობის, სამსახურეობრივი და ოჯახური მოვალეობების შეთავსების უზრუნველყოფაა (Lohmann et al. 2009).

წინამდებარე თავში ძირითადი აქცენტი გადატანილია ოჯახისა და სამსახურის შეთავსების პოლიტიკაზე, რაც თავისთავად პირდაპირ უკავშირდება გენდერული თანასწორობის საკითხებს. ამგვარი მიდგომა ავირჩიეთ, რადგან ბავშვზე ზრუნვისა და სამსახურის შეთავსების პრობლემა მწვავედ დგას ბევრი მშობლის წინაშე: ბევრ მათგანს უნდა უფრო მეტი იმუშაოს, მაგრამ ვერ ახერხებს, რადგან შვილების მოვლის პასუხისმგებლობაც აქვს და/ან ბავშვზე ზრუნვის მომსახურება მისთვის ხელმისაწვდომი არ არის. შეიძლება მშობელს, პირიქით, სურდეს ნაკლები იმუშაოს და მეტი დროს დაუთმოს შვილების აღზრდას, მაგრამ სამსახური ამის საშუალებას არ აძლევდეს (მაგ., იმის გამო, რომ არ არსებობს მოქნილი სამუშაო გრაფიკი ან ნაკლები სამუშაო საათი ნეგატიურად აისახება მის ფინანსურ მდგომარეობაზე). იშვიათია შემთხვევა, როდესაც ინდივიდი ორივე ფუნქციის იდეალურად შეჯერებას ახერხებს. რაც შეეხება თავად ბავშვს, იგი ორივე შემთხვევაში ზარალდება: თუ მშობელი ვერ ახერხებს საკმარისი დროით მუშაობას, ოჯახი ფინანსურად ზარალდება, ხოლო თუ მშობელი ბევრს მუშაობს, ბავშვს მშობლის ზრუნვა აკლდება, რასაც უარყოფითი გავლენა აქვს მის განვითარებაზე (Walsh et al. 2005).

სწორედ ამიტომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი სახელმწიფოები სულ უფრო მეტ ინვესტიციას დებენ ე.წ. „ოჯახის დამხმარე Family-friendly policies) პოლიტიკაში, რომლის მიზანია, რომ ინდივიდებს

ჩანართი 1: დიდ ბრიტანეთში კონსერვატორები ხშირად აკრიტიკებენ მარტოხელა მშობლებისათვის (უმეტესწილად დედებისათვის) განკუთვნილ შემწეობებს. მათი აზრით, ერთმშობლიან ოჯახში გაზრდილი ბავშვები დანაშაულებრივი ქმედების მაღალი მაჩვენებლებით ხასიათდებიან და სოციალურ პრობლემებს ქმნიან. სახელმწიფო ასეთ ოჯახებს კი არ უნდა არჩენდეს, არამედ უნდა ცდილობდეს ხელი შეუწყოს ოჯახის ტრადიციული ფორმების აღდგენას, რათა მამებმა აიღონ პასუხისმგებლობა მეუღლისა და შვილების კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე. ეს აშკარა მაჩვენებელია იმისა, რომ ზოგ შემთხვევაში კეთილდღეობის სახელმწიფო არ ცდილობს მოერგოს ცვლილებებს ოჯახის სტრუქტურაში და მიმართულია ტრადიციული ფორმის ოჯახის შენარჩუნებაზე. ფემინისტი ავტორები ამ მიდგომას მკაცრად აკრიტიკებენ. მათი აზრით, მარტოხელა მშობლების მიერ აღზრდილი ბავშვები კი არ ქმნიან სოციალურ პრობლემებს, არამედ ისინი თავად წარმოადგენენ ასეთი პრობლემების შედეგს (Walsh et al. 2005).

შესაძლებლობა ჰქონდეთ საკუთარი სურვილის მიხედვით გაანაწილონ დრო ბავშვზე ზრუნვასა და პროფესიულ საქმიანობას შორის (OECD, 2007).

საოჯახო პოლიტიკაზე საუბრისას მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ თავად „ოჯახის“ ცნება. მიუხედავად ერთი შეხედვით ყველასთვის გასაგები კონცეფციისა, რთულია მოიძებნოს „ოჯახის“ ერთგვაროვანი განსაზღვრება. გიდენსი (Giddens, 1993) მას განსაზღვრავს, როგორც „ნათესაური კავშირის მქონე ადამიანთა ჯგუფს, რომელშიც ზრდასრული წევრები იღებენ ბავშვებზე ზრუნვის პასუხისმგებლობას“. მიუხედავად

იმისა, რომ ამ განსაზღვრებაში არსად ფიქსირდება ქორწინება ან თანამცხოვრები პირების კავშირი, „ზრდასრული წევრების“ მრავლობითში მოხსენიება თავისთავად გამორიცხავს მარტოხელა მშობლებს. ოჯახის კონცეფციის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ მეცნიერული, არამედ პრაქტიკული მიზნებისთვისაც: საოჯახო პოლიტიკის დაგეგმვა და განხორციელება დიდწილად განპირობებულია სწორედ იმით, თუ როგორ აღიქვამენ ამა თუ იმ ქვეყანაში პოლიტიკის შემქმნელები „ოჯახის“ ცნებას (იხ. ჩანართი 1).

### რა შეიძლება გააკეთოს სახელმწიფომ?

მე-19 საუკუნეში გავრცელებული მამა-მარჩენალის (male-breadwinner) მოდელი ნათლად განსაზღვრავდა ოჯახის წევრთა ფუნქციებს: მამა მუშაობდა, დედა კი ბავშვებს და სახლს უვლიდა (Parsons & Bales, 1956). 1960-იანი წლებიდან, ქალთა დასაქმების ზრდის შედეგად, ოჯახის ასეთი მოდელი ე.წ. ორშემომტანიანი მოდელით (dual earner family) ჩანაცვლდა, რომელშიც ორივე პარტნიორი მუშაობს და ისინი თანაბრად ინაწილებენ შემომტანისა და მზრუნველის ფუნქციებს. დღეს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრ სახელმწიფოებში მსგავსი ტიპის ოჯახები ნორმაა. თუმცა, ქალების შრომის ბაზარზე გააქტიურებას თავისი უარყოფითი მხარეებიც აქვს, რაც სახელმწიფოს ჩარევის საფუძველს ქმნის (Baldock, 2007).

### რატომ ერევა სახელმწიფო?

განვითარებულ ქვეყნებში შობადობის კლებადი მაჩვენებელი შემამფოთებელი სტატისტიკაა (OECD, 2007). მაშინ, როდესაც დასაქმებულ პირებთან შედარებით სულ უფრო მეტად იზრდება ხანდაზმულთა წილი საზოგადოებაში, დასაქმებულებს უწევთ უფრო და უფრო მეტი პენსიონერის „შენახვა“. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში ცდილობს შობადობის გაზრდას და მშობლების წახალისებას იყოლიონ მეტი შვილი.

შობადობის კლება პირდაპირ უკავშირდება ქალთა დასაქმების მაჩვენებლის ზრდას. ამასთანავე, ქალთა აქტიურობა შრომის ბაზარზე სასურველია ეკონომიკური (და არამარტო) თვალსაზრისით, რადგანაც დამატებითი მუშახელი ეხმარება ეკონომიკურ ზრდას და ზოგადად, კეთილდღეობის სახელმწიფოს დაფინანსების უკეთეს შესაძლებლობას იძლევა. აღსანიშნავია ისიც, რომ დედების დასაქმება ბავშვთა სიღარიბის შემცირების ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური გზაა (OECD, 2007). ქალთა შრომის ბაზარზე ჩართულობისა და ამავდროულად შობადობის საშუალო მაჩვენებლის შენარჩუნება დიდი გამოწვევაა, რისი მოგვარებაც მხოლოდ ინდივიდუალური ძალისხმევით რთულია. დამხმარე პოლიტიკის არარსებობის შემთხვევაში ქალებსა და მამაკაცებს შორის უთანასწორობა იზრდება, რადგან ბავშვიანი ქალები უფრო ხშირად ტოვებენ სამსახურს, ვიდრე მამაკაცები (OECD, 2007). შესაბამისად, უფრო მეტად იზრდება გენდერული უთანასწორობა შემოსავლებში და კარიერული წინსვლა ქალებისათვის ხშირად დიდ სირთულეებთან არის დაკავშირებული.

### პოლიტიკის ინსტრუმენტები

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიდგომის შესაბამისად, შეიძლება გამოვყოთ საოჯახო პოლიტიკის ოთხი ძირითადი ინსტრუმენტი: 1. ბავშვზე ზრუნვის პროგრამები; 2. ფულადი ტრანსფერები და საგადასახადო

კრედიტები (ფისკალური ბენეფიტები); 3. დეკრეტული შვებულება; 4. ე.წ. „ოჯახის ხელშემწყობი“ სამუშაო პირობები.

**ბავშვზე ზრუნვის პროგრამა** ფაქტობრივად მოიცავს როგორც სკოლამდელი, ისე დაწყებითი განათლების ეტაპებზე ბავშვზე ზრუნვის მთელ სისტემას. აქ ჩვენ მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ მსგავსი სახის სერვისები - საბავშვო ბაღები, დღის ცენტრები, დაწყებითი სკოლა, გახანგრძლივებული სწავლება და ა.შ. - საოჯახო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ნაწილია იმდენად, რამდენადაც მშობელს მუშაობისათვის თავისუფალ დროს აძლევს (აღნიშნული სერვისების დეტალური მიმოხილვისათვის იხ. თავი „ბავშვთა კეთილდღეობის პოლიტიკა“).

**საოჯახო ტრანსფერები და საგადასახადო კრედიტები** - OECD-ის ქვეყნებში საოჯახო პოლიტიკაში ყველაზე დიდი დანახარჯი, დაწყებითი განათლების შემდეგ, სხვადასხვა სახის ფულად ტრანსფერებზე მოდის. OECD-ის ქვეყნების მესამედზე მეტი მსგავსი სახის ფულად ტრანსფერებში მშპ-ის 3%-ზე მეტს ხარჯავს (OECD, 2007).

ბევრ ქვეყანაში საოჯახო პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ბავშვის შემწეობაა (Child Benefit), რომელიც უნივერსალური ხასიათისაა, ანუ გაიცემა ყველა ბავშვზე (ოჯახზე, რომელსაც ჰყავს ბავშვი). ისევე, როგორც ყველა სხვა უნივერსალური ტიპის ბენეფიტს, ბავშვთა შემწეობასაც ხშირად აკრიტიკებენ, როგორც რესურსების ხარჯვის არაეფექტურ გზას - ბევრ ოჯახს, რომელიც ამ ბენეფიტს იღებს, მატერიალური საჭიროება არ აქვს. თუმცა კრიტიკოსები უგულვებელყოფენ იმ ფაქტს, რომ თითქმის ყველა ქვეყანაში ბავშვ(ებ)ის ყოლა მნიშვნელოვნად ზრდის სიღარიბის რისკს, რაც თავისთავად წარმოადგენს საჭიროების ინდიკატორს. ეს, რა თქმა უნდა, შემთხვევითი არ არის. მშობლები უმეტესწილად ახალგაზრდა ასაკობრივ კატეგორიას მიეკუთვნებიან, რომლებიც თავიანთი კარიერის საწყის ეტაპზე არიან და, შესაბამისად, საშუალოზე ნაკლები შემოსავალი აქვთ, ხოლო შვილების ყოლა მათ დანახარჯებს მნიშვნელოვნად ზრდის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საბავშვო შემწეობა იძლევა ცხოვრების მანძილზე შემოსავლების რედისტრიბუციის შესაძლებლობას. კარიერის საწყის ეტაპზე მყოფ მშობლებს შეუძლიათ მოიხმარონ იმაზე მეტი, ვიდრე მათი შემოსავალი აძლევთ ამის საშუალებას, თავის მხრივ, როდესაც ისინი უფრო მეტს გამოიმუშავენ, მათ მიერ გადახდილი გადასახადით შესაძლებელი იქნება სხვა მსგავსი ოჯახების დაფინანსება (Barr, 2004).

OECD-ის ზოგიერთ ქვეყანაში ბავშვთა შემწეობა არ არის უნივერსალური და დაფუძნებულია საჭიროების შეფასებაზე. ამ შემთხვევაში შემწეობის მიმღები ოჯახებისათვის დაბალანაზღაურებად სამსახურში დასაქმება შესაძლოა არ იყოს მომგებიანი, რადგან ბენეფიტებით მიღებული შემოსავალი შეიძლება აღემატებოდეს ხელფასით მიღებულს (დაქვითვის შემდეგ), ანუ ბენეფიტით შემოსავლის ჩანაცვლების დონე (replacement rate) შეიძლება საკმაოდ მაღალი იყოს. ამიტომაც ამ შემთხვევაში მშობელს მუშაობის მოტავიაცია დაბალი ექნება. ბუნებრივია, სიტუაცია განსხვავებულია, თუ მშობელი მაღალანაზღაურებად სამსახურში იწყებს მუშაობას (Barr, 2004).

ბავშვთა უნივერსალური შემწეობისაგან განსხვავებით, ბავშვთა საგადასახადო კრედიტი (Child Tax Credit), როგორც წესი, მხოლოდ დაბალშემოსავლიანი ოჯახებისთვის არის განკუთვნილი. მის ფუნქციონირებას ბრიტანეთის მაგალითზე ბარი ასე ხსნის: საგადასახადო კრედიტი (საგადასახადო ვალდებულების შემცირება ან, ზოგ



შემთხვევაში, ფულადი ბენეფიტი, იხ. ნაწილი II) იზრდება შემოსავლის გარკვეული დონის მიღწევამდე, ე.ი. ინდივიდი დაინტერესებულია იმუშაოს მეტი, რადგან დამატებით სამუშაო საათებზე მის მიერ დაგროვებული კრედიტიც იზრდება (ასევე იზრდება მისი შემოსავალიც), მაგრამ ეს ხდება გარკვეულ ნიშნულამდე, სანამ მიღებული კრედიტი მაქსიმალურ ზღვარს მიაღწევს. ამ ეტაპზე ინდივიდის მიერ დასაქმებიდან მიღებული შემოსავალი საკმაოდ მაღალია და მისთვის დამატებით სამუშაოში დამატებითი კრედიტის მიცემა იგივეა, რაც მაღალშემოსავლიანი ადამიანისათვის შემწეობის მიცემა. შესაბამისად, გარკვეულ ეტაპზე იწყება საკრედიტო განაკვეთის შემცირება და ბოლოს ბენეფიტი მთლიანად იხსნება (Barr, 2004).

ამ სახის სელექტიური ბენეფიტი ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან იგი ინდივიდს მუშაობის სტიმულს არ უკარგავს. ამასთანავე, ღარიბი ოჯახებისათვის, პირდაპირი ფულადი ტრანსფერისაგან განსხვავებით, რომლის დროსაც ჩანაცვლების საშიშროება მაღალია, საგადასახადო კრედიტი სამსახურის დაწყებაზე უარის თქმის ალბათობასაც ამცირებს. შესაბამისად, ის აუმჯობესებს როგორც ეკონომიკურ მდგომარეობას, ისე მუშახელის აქტიურობის დონეს (Barr, 2004).

**შემწეობები მარტოხელა მშობლებისათვის** - ბენეფიტებზე საუბრის დროს ასევე უნდა აღვნიშნოთ შემწეობა მარტოხელა მშობლებისათვის, რასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მათი ოჯახების/შვილების კეთილდღეობისათვის. განვითარებული ქვეყნების უმეტესობაში მარტოხელა მშობლის შემწეობას თან ახლავს მოთხოვნები (მოლოდინი), რომ მშობელი მზადაა დასაქმდეს. შესაბამისად, ყველაზე ეფექტურია ისეთი პოლიტიკა, რომელიც, შემწეობასთან ერთად, მარტოხელა მშობლებს ბავშვზე ზრუნვის სერვისებსაც სთავაზობს, რათა მათ შეძლონ მუშაობა (Baldock, 2007).

**დეკრეტული შვებულება** მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია მშობლების (განსაკუთრებით დედების) შრომის ბაზარზე დასაბრუნებლად. კარგად ორგანიზებული დეკრეტული შვებულება მშობელს აძლევს არჩევანის საშუალებას, როდის დაბრუნდეს სამსახურში. OECD-ის მონაცემებით, დეკრეტული შვებულების ოპტიმალური პერიოდი 4-დან 6 თვემდეა. დამსაქმებლების მონაცემებით, ასეთი ხანგრძლივობის წყვეტა ნაკლებად პრობლემურია, რადგან არც საქმეში იწვევს დიდ დაყოვნებას (გამონაკლისების გარდა) და თავად დასაქმებული ქალის ცოდნა/უნარებიც ნაკლებად განიცდის დეგრადირებას. უფრო მცირეხანაი შვებულების შემთხვევაში დედები არ არიან მზად დაბრუნდნენ სამსახურში, ხოლო უფრო ხანგრძლივის შემთხვევაში კი, მათი უნარების ცვეთის დონე მაღალია და მათ უჭირთ სამსახურში დაბრუნება. დეკრეტული შვებულების ხანგრძლივობა და ანაზღაურების დონე განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. მაგ., ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სავალდებულოა, რომ დეკრეტული შვებულება მინიმუმ 14 კვირა გრძელდებოდეს. აღსანიშნავია, რომ დასავლეთის ბევრმა ქვეყანამ დანერგა დეკრეტული შვებულება მამებისათვის, რათა ბავშვზე ზრუნვის პასუხისმგებლობა თანაბრად გაანაწილოს ორივე სქესის მშობელს შორის. მაგალითად, ავსტრალიაში მშობლებს შეუძლიათ გამოიყენონ 52 კვირა დეკრეტული შვებულებისათვის. დედას შეუძლია მთლიანად გამოიყენოს ეს პერიოდი ან ერთი კვირა გადასცეს მეუღლეს. საერთო ჯამში უნდა ითქვას, რომ მამების მიერ დეკრეტული შვებულების გამოყენების პრაქტიკა დღემდე ძალიან იშვიათია (OECD, 2007). უნდა აღინიშნოს, რომ დამსაქმებლები ქალებს, რომლებიც დიდ დროს უთმობენ შვილებზე ზრუნვას, კარიერით ნაკლებად დაინტერესებულად აღიქვამენ. შესაბამისად, ქალები, რომლებიც ფიქრობენ, რომ მათი დაწინაურების შანსი ნაკლებია, უფრო მეტად იქნებიან ორიენტირებული იმაზე, რომ დეკრეტული შვებულებით ისარგებლონ. თუმცა, თუკი მამებიც აიღებენ დეკრეტულ

შვებულებას, მაშინ შესაძლებელია ბავშვზე ზრუნვის დრო გაიზარდოს და ამავდროულად არც ქალებს მოუწიოთ შრომის ბაზრის დიდი ხნით დატოვება. ბავშვზე ზრუნვის სერვისებზე ოჯახის დანახარჯების დაზოგვა დეკრეტული შვებულების მამების მიერ გამოყენებითაც შეიძლება (OECD, 2007).

**ოჯახის ხელშემწყობი (Family-friendly) სამუშაო პირობები** გულისხმობს ისეთ შრომით გარიგებებს, როგორცაა ნახევარ განაკვეთზე მუშაობა, მოქნილი სამუშაო გრაფიკი, ბავშვების ავადმყოფობისას მშობლისთვის დამატებითი შვებულების მიცემა და ა.შ. ამასთან, კანონმდებლობით დადგენილი დეკრეტული შვებულების პარალელურად, განვითარებულ ქვეყნებში ბევრი კომპანია საკუთარ თანამშრომლებს დამატებით ანაზღაურებად შვებულებას სთავაზობს. ასეთი სახის პროგრამები ბევრ ქვეყანაში დამსაქმებელთა ორგანიზაციებს და პროფკავშირებს შორის მოლაპარაკებებით განისაზღვრება, თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფო ჩარევაც ხდება. მაგალითად, ჰოლანდიაში იმ დაწესებულების თანამშრომელს, სადაც 10-ზე მეტი ადამიანი მუშაობს, შეუძლია სამუშაო საათები თავისი საჭიროების მიხედვით შეცვალოს, თუკი დამსაქმებლის მხრიდან წინააღმდეგობას სასამართლო არ დააკმაყოფილებს. შვედეთში კი მშობლებს შეუძლიათ შეამცირონ სამუშაო საათები მანამ, სანამ მათი ასაკით ყველაზე პატარა შვილი დაწყებით სკოლაში არ შევა (OECD, 2007).

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ პოლიტიკის ზემოთ მიმოხილული ინსტრუმენტები ყველაზე ეფექტურია, თუკი ისინი ერთიან მთლიან ლოგიკურ მოდელს ქმნიან. OECD-ის მონაცემებით, მსგავსი სახის მოდელი წარმოდგენილია სკანდინავიის ქვეყნებში, უნგრეთში, საფრანგეთის ნაწილსა და კვებეკის პროვინციაში (კანადა). გარკვეული განსხვავებების მიუხედავად, ამ ქვეყნების საოჯახო პოლიტიკის ძირითადი ელემენტებია: დეკრეტული შვებულება (რომელიც 9-დან 18 თვემდე მერყეობს ისლანდიაში, დანიაში და შვედეთში), სამ წლამდე ბავშვისათვის შინ დახმარების სერვისი მზრუნველის/ძიძის სახით (ფინეთი, უნგრეთი, ნორვეგია), შემდეგ - საბავშვო ბაღი და დაწყებითი სკოლა. დანიაში და შვედეთში აღიშნულ სისტემას ემატება სკოლის პერიოდში გახანგრძლივებული სწავლებისა და ზრუნვის საათები 12 წლამდე ბავშვებისათვის (OECD, 2007).

თავისთავად ცხადია, რომ აღნიშნული უნივერსალური ტიპის სისტემა საკმაოდ ძვირია. სკანდინავიის ქვეყნები და უნგრეთი საოჯახო ბენეფიტებზე მშპ-ის 0,6%-ს, ხოლო ბავშვზე ზრუნვის სერვისებზე 0,9%-ზე მეტს ხარჯავენ (OECD, 2007). სხვა ქვეყნებში მდგომარეობა განსხვავებულია. ბევრ ქვეყანაში პოლიტიკის შემქმნელები სულ უფრო ცდილობენ საოჯახო პოლიტიკაში უნივერსალურიდან სელექტიურ მიდგომაზე გადავიდნენ. შედეგად, ხშირია ისეთი ჩავარდნები, როგორცაა არაანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულება, ჩვილ ბავშვებზე ზრუნვის სერვისების არარსებობა და ა.შ.

#### პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია აწარმოებს ე.წ. საოჯახო მონაცემთა ბაზას (Family Database), რომელიც მოიცავს ინფორმაციას წევრ სახელმწიფოებში საოჯახო პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების ინდიკატორების შესახებ. მონაცემთა ბაზაში სულ 70 ინდიკატორია, რომლებიც ოთხ ჯგუფად იყოფა: 1. ოჯახების სტრუქტურა, 2. ოჯახების მდგომარეობა შრომის ბაზარზე, 3. ოჯახებსა და ბავშვებზე მიმართული საჯარო პოლიტიკა და 4. ბავშვთა კეთილდღეობის გასაზომი

ინდიკატორები. ჩანართ 2-ში მოცემულია მე-2 და მე-3 ჯგუფში შემავალი ძირითადი ინდიკატორები.

საოჯახო პოლიტიკა საქართველოში

ზემოთ მიმოხილული ოთხი ინსტრუმენტიდან საქართველოში ყველაზე განვითარებული ბავშვზე ზრუნვის სისტემაა, თუმცა რადგანაც ეს სფერო „ბავშვთა კეთილდღეობის“ თავში დეტალურად არის განხილული, ამჯერად დანარჩენი ინსტრუმენტების ანალიზით შემოვიფარგლებით.

რაც შეეხება ფულად ტრანსფერებსა და საგადასახადო კრედიტებს, განსაკუთრებულად უნდა აღინიშნოს საქართველოში 2006 წლიდან მოქმედო საარსებო შემწეობა და 2014 წელს შემოღებული დაუბეგრავი მინიმუმი.

ჩანართი 2: საოჯახო პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების ინდიკატორები

ოჯახების მდგომარეობა შრომის ბაზარზე:

- ოჯახში ბავშვების რაოდენობა მშობლების დასაქმების სტატუსის მიხედვით;
- დედათა დასაქმების მაჩვენებელი;
- განსხვავება ქალებისა და მამაკაცების საშუალო ანაზღაურებაში (Gender Wage Gap)
- ქალებისა და მამაკაცების მიერ კვირაში საშუალოდ ნამუშევარი სამუშაო საათების რაოდენობა;
- წყვილთა შორის სამუშაო საათების განაწილება (მაგ., ერთი მუშაობს სრულ განაკვეთზე, მეორე - ნახევარზე);
- სამსახურზე, ბავშვზე ზრუნვასა და საოჯახო საქმეებზე დახარჯული დრო.

ოჯახებსა და ბავშვებზე მიმართული სახელმწიფო პოლიტიკა

- სახელმწიფო დანახარჯი საოჯახო შემწეობაზე;
- დედებისა და მამების მიერ დეკრეტული შვებულების გამოყენება;
- დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების ოდენობა/შეფარდება ინდივიდის ხელფასთან;
- სკოლამდელი ზრუნვის სერვისებით სარგებლობა;
- ბავშვზე ზრუნვის არაფორმალური სერვისების გამოყენება;
- სკოლის შემდგომ საათებში ბავშვზე ზრუნვის სერვისის გამოყენება.

წყარო : OECD (2012), OECD Family Database, OECD, Paris ([www.oecd.org/social/family/database](http://www.oecd.org/social/family/database))

საარსებო შემწეობა სელექტიური ბენეფიტია, რომელიც ოჯახის მდგომარეობის შეფასების შედეგად ინიშნება. 2014 წლის მარტის მონაცემებით, საქართველოს მასშტაბით ასეთ დახმარებას 150,491 ოჯახი იღებს, რაც ქვეყანაში ოჯახების რაოდენობის 14%-ია (სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2014).

რაც შეეხება დაუბეგრავ მინიმუმს, იგი საოჯახო დახმარების ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 811-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, 2013 წლის 1 იანვრიდან ფიზიკურ პირი, რომლის ხელფასის სახით მიღებული დასაბეგრი შემოსავალი კალენდარული წლის განმავლობაში არ აღემატება 6000 ლარს, უფლებამოსილია ამ შემოსავლიდან გამოქვითოს დაუბეგრავი მინიმუმი – წლიური 1800 ლარი (თვიური 150 ლარი), შესაბამისად, მას საშემოსავლო გადასახადი 360 ლარით უმცირდება (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2013).

ამასთან, სახელმწიფო აქტიურად ერევა დეკრეტული შვებულების რეგულირებაშიც და შვებულების დროს ფულად დახმარებას გასცემს. 2013 წელს შრომის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შედეგად ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო, ინდივიდს აქვს უფლება მოითხოვოს შვებულება 730 კალენდარული დღის განმავლობაში, რომელთაგან ანაზღაურებადია 183 კალენდარული დღე, ხოლო მშობიარობის გართულების ან ტყუპების შობის შემთხვევაში - 200 დღე. ფულადი დახმარების ოდენობა ინდივიდის ხელფასის მიხედვით განისაზღვრება, მაგრამ მაქსიმალური ოდენობა შვებულების მთელი პერიოდის განმავლობაში 1000 ლარს არ უნდა აღემატებოდეს (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2013). აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმებულ ქალებს, ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულებასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობით დადგენილ დახმარებასთან ერთად, შვებულების პერიოდში მისაღები შრომითი გასამრჯელოს სრულ ოდენობამდე შესავსებად ეძლევათ დამატებითი კომპენსაცია (საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2013). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დეკრეტული შვებულების ანაზღაურებით დასაქმებულ ქალთა ძალიან მცირე ნაწილი სარგებლობს, სავარაუდოდ, ამ ბენეფიტის შესახებ არასაკმარისად ინფორმირებულობისა და ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების შეზღუდულობის გამო. წლებანდელი ბიუჯეტი 3 მილიონ ლარს შეადგენს, რაც 3000 შემთხვევის დაფინანსებას გულისხმობს, თუმცა საქართველოში წელიწადში საშუალოდ 55 000 ბავშვი იბადება (საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი, 2014).

რაც შეეხება ოჯახის ხელშემწყობ სამუშაო პირობებს, ერთადერთი უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის კოდექსის მე-19 მუხლის თანახმად, მეძუძურ დედებს აქვთ ბავშვის კვებისათვის შესვენების უფლება, რომელიც სამუშაო საათებზე ითვლება და ანაზღაურდება. ეს ეხება დედებს, რომელთაც ერთ წლამდე ასაკის შვილი ჰყავთ. შესვენების ხანგრძლივობა დღეში არანაკლებ ერთი საათით განისაზღვრება. აღნიშნულის გარდა, შრომითი ურთიერთობების მთელი რიგი საკითხები, რომლებიც განვითარებულ ქვეყნებში კანონმდებლობით და/ან სოციალურ პარტნიორებს შორის მოლაპარაკებით განისაზღვრება, საქართველოში უშუალოდ დამსაქმებლისა და დასაქმებულის მოლაპარაკების სფეროდ მიიჩნევა, რაც მომუშავე ქალებს არახელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებს და მათ კარიერულ წინსვლას უშლის ხელს.

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (2013), საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ 2013 წლის 27 სექტემბერი, დოკუმენტის ნომერი 1393. მოძიებულია [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) -დან, 2014-03-09;

საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე (2013), საქართველოს საგადასახადო კოდექსი მოძიებულია [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) -დან, 2014-03-09;

სოციალური მომსახურების სააგენტო (2013), სტატისტიკური მონაცემები საარსებო შემწეობის შესახებ, მოძიებულია [www.ssa.gov.ge](http://www.ssa.gov.ge) -დან, 2014-03-09

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (2014), მონაცემები შობადობის შესახებ, მოძიებულია [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge) - დან, 2014-24-06

Baldock J. (2007), *Social Policy, Social Welfare and the Welfare State*;

Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;

Giddens A. (1993), in Walsh M. Stephens P. Moore S. (2005), *Social Policy & Welfare*, Nelson Thornes;

OECD (2007) *Babies and Bosses; Reconciling Work and Family life*, A synthesis of findings for OECD countries

OECD (2012), *OECD Family Database*, OECD, Paris ([www.oecd.org/social/family/database](http://www.oecd.org/social/family/database))

Parsons & Bales, (1956) in Alcock P. May M. Wright S. (eds.) (2012), *The Student's Companion to Social Policy*, Wiley-Blackwell;

UNICEF (2009), *How do Georgian Children and their Families Cope with the Impact of the Financial Crises?* Report on the Georgia Welfare Monitoring Survey;

Walsh M. Stephens P. & Moore S. (2005). *Social Policy & Welfare*. Nelson Thornes;

#### თავი 4. ბავშვთა კეთილდღეობის პოლიტიკა

## თავი 5. საბინაო პოლიტიკა

### პოლიტიკის მიზნები

ბევრი მკვლევრის აზრით, კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიღწევები საბინაო უზრუნველყოფაში გაცილებით უფრო მოკრძალებულია, ვიდრე სოციალური პოლიტიკის ნებისმიერ სხვა სფეროში. ჰარლოეს (Harloe, 1995) მიხედვით, ამერიკასა და ევროპაში საბინაო სფეროში ძირითადად ბაზარი დომინირებს და ისეთ ქვეყნებშიც კი, სადაც კეთილდღეობის სახელმწიფო კარგადაა განვითარებული, საცხოვრებლის მიწოდება ძირითადად საბაზრო მექანიზმით ხდება. აღსანიშნავია, რომ ეს დასკვნა შეიძლება ნაჩქარევი იყოს: საბინაო პოლიტიკის ინსტრუმენტები და დანახარჯები, როგორც ქვემოთ ვნახავთ, საკმაოდ რთულ კონსტრუქციას წარმოადგენს და ხშირად ჭირს მათი პირდაპირი გაზომვა. დეტალური ანალიზი აჩვენებს, რომ კეთილდღეობის სახელმწიფოს როლი არც ისე მცირეა, როგორც ამას მკვლევრების ნაწილი მიიჩნევს (Fahey et al. 2010).

ზოგადად საბინაო პოლიტიკის მთავარი მიზანი იმის უზრუნველყოფაა, რომ ეკონომიკური შესაძლებლობების მიუხედავად, საცხოვრებელზე ხელი ყველა ადამიანს მიუწვდებოდეს. უოლში (Walsh et al. 2005) მიუთითებს, რომ თუ სტატისტიკური კუთხით განვიხილავთ, განვითარებული ქვეყნების უმეტესობაში საცხოვრებლის პრობლემა არ არსებობს, რადგან იქ იმაზე მეტი საცხოვრებელი ბინა და სახლია, ვიდრე მოთხოვნა არსებობს.

მაგრამ პრობლემა სწორედ ისაა, რომ ყველას არა აქვს საცხოვრებლის შეძენის თუ დაქირავების შესაძლებლობა. საბინაო პრობლემის უკიდურეს ფორმას უსახლკარობა წარმოადგენს. ეს უკანასკნელი საკმაოდ რთული ფენომენია, რომელსაც, სტრუქტურულის გარდა, სუბიექტური მიზეზებიც შეიძლება ჰქონდეს: მაგ., ბუნებრივი კატასტროფების ან მიგრაციის შედეგად საცხოვრებლის დაკარგვა.

უსახლკარობა რთულად განსასაზღვრი კონცეფციაა: ყველაზე ვიწრო გაგებით, ის გულისხმობს მდგომარეობას, როდესაც ადამიანს თავზე ჭერი არა აქვს და ქუჩაში სძინავს. ცოტა უფრო ფართო გაგებით, უსახლკაროდ შეიძლება ჩავთვალოთ ადამიანი, რომელიც უნებართვოდ იკავებს რაიმე მიტოვებულ შენობას და იქ ცხოვრობს; ასევე ადამიანები, რომლებიც უსახლკაროთათვის მოწყობილ დროებით ან მუდმივ თავშესაფრებში ცხოვრობენ. კიდევ უფრო ფართო გაგებით, ადამიანები, რომელთაც თავიანთი რთული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამო შეიძლება ნებისმიერ წამს მოუწიოთ ბინის დატოვება (იმიტომ, რომ ქირას ვეღარ გადაიხდიან), ასევე შეგვიძლია უსახლკარობის მაღალი რისკის მქონეთა ჯგუფს მივაკუთვნოთ (Walsh et al. 2005)

### რისი გაკეთება შეუძლია სახელმწიფოს? (პოლიტიკის ინსტრუმენტები)

#### **ბინადრობის განსხვავებული ფორმები**

სანამ უშუალოდ პოლიტიკის ინსტრუმენტებზე ვისაუბრებთ, მნიშვნელოვანია გამოვყოთ ბინადრობის (tenure) სხვადასხვა სახე. უოლში (Walsh et al. 2005) იძლევა ბინადრობის სამ ტიპს:

საკუთრებაში ფლობა – სიტუაცია, როდესაც ინდივიდი/ოჯახი ერთიანი გადახდის ან კრედიტის მეშვეობით ყიდულობს სახლს ან ბინას. საცხოვრებლის საკუთრებაში

ფლობის მაჩვენებელი ყველაზე მაღალი აგრარულ საზოგადოებაშია. აქ საცხოვრებელი, როგორც წესი, თაობიდან თაობას მემკვიდრეობით გადაეცემა.

ქირით ცხოვრება – სიტუაცია, როდესაც ინდივიდი/ოჯახი კერძო პირისგან ქირაობს ბინას. ქირაობის პრაქტიკა ურბანიზაციასთან ერთად იზრდება და ქალაქში ცხოვრების მიღებულ ფორმას წარმოადგენს (Walsh et al. 2005).

სოციალური საცხოვრისი/სახლი – ბინადრობის ფორმა, როდესაც ინდივიდი/ოჯახი ქირაობს ბინას ისეთ სახლში, რომლის მშენებლობა სუბსიდირებულია სახელმწიფოს მიერ და გაქირავება საბაზროზე დაბალ ფასად ხდება. ზოგიერთ შემთხვევაში მაცხოვრებლები საწყის ეტაპზე ქირას საერთოდ არ იხდიან (იხ. საქართველოს მაგალითი). სოციალური საცხოვრისის ძირითადი დანიშნულებაა საცხოვრებელი უზრუნველყოს ის ინდივიდები/ოჯახები, რომლებსაც თავიანთი შემოსავლით ნორმალური საცხოვრებელის ყიდვა/ქირაობა საბაზრო ფასად არ შეუძლიათ (Walsh et al. 2005).

იმის მიხედვით, თუ ბინადრობის რომელ ფორმას (კერძო ფლობას თუ ქირაობას) უწყობს ხელს სახელმწიფო, ხშირად ლაპარაკობენ მის (სახელმწიფოს) აქტიურ და პასიურ როლზე. მაგალითად, გაქირავების ბაზარზე ჩარევა, განსაკუთრებით სოციალური საცხოვრისის სახით, სახელმწიფოს აქტიურ როლზე მიუთითებს, ხოლო კერძო მფლობელობის წახალისების შემთხვევაში (მაგ., საგადასახადო შეღავათების მეშვეობით) კეთილდღეობის სახელმწიფო უკანა პლანზე იწევს და წამყვანი როლი ბაზარს ენიჭება (Fahey et al. 2010).

საბინაო პოლიტიკის წარმოების დროს სახელმწიფომ შეიძლება გამოიყენოს სამი ძირითადი ინსტრუმენტი:<sup>1</sup>

რეგულაცია – კერძო სექტორის საქმიანობის რეგულაცია შეიძლება ეხებოდეს ადეკვატური სანიტარიული პირობების დაწესებას, რასაც გასაქირავებელი საცხოვრისი უნდა აკმაყოფილებდეს. განვითარებულ ქვეყნებში ასევე ხშირია სამშენებლო სტანდარტების, ქირის, იზოთექური სესხების განაკვეთისა და პირობების რეგულაცია. ქალაქის ზოგადი დაგეგმარების, იერისა და ასევე ენერგოეფექტურობის გათვალისწინებით ჩარევა შეიძლება ხდებოდეს სამშენებლო კომპანიების საქმიანობაშიც (Baldock, 2007).

ქირის კონტროლი ბაზარზე ჩარევის ყველაზე უხემ ფორმას წარმოადგენს. განასხვავებენ ე.წ. „პირველი თაობის“ მკაცრ კონტროლს, რომელიც ქირის მაქსიმალურ ოდენობას განსაზღვრავდა. ის ძირითადად პირველი მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდისთვის იყო დამახასიათებელი (Fahey et al. 2010). მაგალითად, 1915 წელს დიდი ბრიტანეთი გაფიცვების ტალღამ მოიცვა, რომელსაც გლაზგოს მაცხოვრებელი ქალები ხელმძღვანელობდნენ. ისინი თავიანთ დაუცველ მდგომარეობას აპროტესტებდნენ, რადგან ბინის მესაკუთრეებს მათი გამოსახლება ყოველგვარი ლეგალური დაბრკოლების გარეშე შეეძლოთ. ამასთანავე, საცხოვრებელი ბინები კარგი ხარისხით არ გამოირჩეოდა. ბრიტანეთის მთავრობა იძულებული გახდა შემოეღო ქირის კონტროლი და დაეწესებინა ქირის ზედა ზღვარი (Walsh et al. 2005).

---

<sup>1</sup> ინსტრუმენტების უფრო დეტალური კლასიფიკაციისათვის იხ. ცხრილი 1.

მოგვიანებით მსგავსი სახის რეგულაცია ჩანაცვლდა უფრო რბილი, ე.წ. „მეორე თაობის“ ქირის კონტროლით, რომელიც უშუალოდ ქირის მოცულობას არ ადგენს, მაგრამ არეგულირებს რამდენჯერ შეიძლება გადაიხედოს ქირის მოცულობა. კონტრაქტის ფარგლებში ან ქირის გაზრდის შემთხვევაში ადგენს, რომ იგი საშუალო საბაზრო ფასზე მაღალი არ უნდა იყოს. ასევე აღსანიშნავია, რომ განვითარებული ქვეყნების უმეტესობაში მობინადრეებს გარკვეული დამცავი მექანიზმიც აქვთ და არ ხდება ერთი ხელის მოსმით მათი გამოსახლება, მაგალითად, მათ ეძლევათ რამდენიმე კვირა სხვა ბინის მოსაძებნად. ბუნებრივია, ქირის კონტროლს ბაზარზე სიტუაციის მნიშვნელოვნად შეცვლა შეუძლია (Fahey et al. 2010). მაგალითად, სტოკჰოლმში ქირის კონტროლმა მკვეთრად შეამცირა ბინების მოწოდება და მოლაპარაკებების უმეტესობამ არაფორმალური სახე მიიღო (Hufner & Lundsgaard, 2007).

სუბსიდირების შემთხვევაში, სახელმწიფო დაფინანსებას აძლევს კერძო აქტორებს (მაგ., საცხოვრისის მფლობელებს, ფინანსურ ინსტიტუტებს, სამშენებლო კომპანიებს) საცხოვრებლების აშენების და/ან შეძენის მიზნით. სუბსიდიები კერძო აქტორების რესურსებს ზრდის და მან შეიძლება პირდაპირი ტრანსფერის ან გადასახადის შემცირების ფორმა მიიღოს, როგორცაა მაგალითად, საცხოვრისის კრედიტით ყიდვის შემთხვევაში გადამხდელისათვის საპროცენტო განაკვეთის საშემოსავლო გადასახადიდან გამოქვითვა (Walsh et al. 2005). მსგავსი სახის დანახარჯები, რომლებსაც არაპირდაპირ დანახარჯებსაც უწოდებენ და რომლებიც ხშირად არც კი აისახება ოფიციალურ დანახარჯებში, ხშირად უფრო მეტია, ვიდრე ოფიციალური დანახარჯი. მაგალითად აშშ-ში, რომელიც არ ხასიათდება კეთილდღეობის სახელმწიფოდ, საბინაო კრედიტზე საგადასახადო შეღავათმა 2007 წელს მშპ-ის 0.85% შეადგინა (Fahey et al. 2010).

გარდა ამისა, დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობისათვის არსებობს პირდაპირი ტრანსფერები „საბინაო“ ბენეფიტების სახით (Housing Benefit), რომელიც მათ ქირის გადახდაში ეხმარება (Baldock, 2007). ასევე მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს როლი კრედიტის ბაზარზე. იგი ხშირად თავად გვევლინება მსესხებლის როლში (მაგ., ნორვეგიაში State Banking House). თუმცა ბოლო პერიოდში სულ უფრო პოპულარული ხდება კერძო ბაზარზე სახელმწიფო გარანტიით სესხების პრაქტიკა (Fahey et al. 2010).

პირდაპირი მიწოდება – ეს არის სიტუაცია, როდესაც კერძო აქტორებისათვის სუბსიდიების გაცემის და/ან რეგულაციების გამკაცრების ნაცვლად სახელმწიფო პირდაპირ მიაწოდებს საცხოვრებელს მოსახლეობას. ამის მაგალითია თავად სახელმწიფოს მიერ სოციალური სახლების მშენებლობა.

**ცხრილი 1: საბინაო პოლიტიკის ინსტრუმენტები სხვადასხვა ქვეყანაში**

ინსტრუმენტის ტიპი	ფინეთი	გერმანია	იტალია	დიდი ბრიტან
პირდაპირი სუბსიდია				
სახელმწიფო დანახარჯი საცხოვრებელ როგორც მშპ-ის %წილი	0,3	0,4	0,0	1,4
ოჯახები, რომლებიც იღებენ საბინაო ბენეფიტს (%)	20	7	0.5	19



სუბსიდიები	მშენებლობისთვის	არსებობს	არსებობს	არსებობს	2
სოციალური	მენეჯმენტისთვის	არ არსებობს	არ არსებობს	არ არსებობს	
საცხოვრისისთვის					
არაპირდაპირი სუბსიდია					
კერძო მესაკუთრეთათვის საგადასახად		არსებობს	არ არსებობს	არ არსებობს	
შელავათი კრედიტის საპროცენტო					
განაკვეთზე					
გადასახადები					
კერძო მფლობელობაში არსებული ქონ		არსებობს	არ არსებობს	არ არსებობს	არ არსებობს
გაყიდვის მოგებაზე გადასახადი					
კერძო მესაკუთრეების პირობითი ქირ		არ არსებობს	არ არსებობს	არსებობს	არ არსებობს
რეგულაცია					
სოციალურ	საცხოვრისში	არსებობს	არსებობს	არსებობს	
კონტროლი					
სოციალური	საცხოვრისი გამიზნუ	არსებობს	არსებობს	არსებობს	
დაბალი	შემოსავლის				
მოქალაქეებისთვის					
სოციალური	საცხოვრისში	არსებობს	არ არსებობს	არსებობს	
მცხოვრებთა უფრო მკაცრი ლეგა					
დაცვა, ვიდრე კერძო მოქირავების					
სოციალურ	საცხოვრისის	არსებობს		არსებობს	არსებობს
პრივატიზება ნებადართულია					
კერძო ქირავნობის შემთხვევაში		არ არსებობს	არსებობს	არ არსებობს	არ არსებობს
კონტროლი					

წყარო: Fahey et al. 2010

### სახელმწიფო ჩარევის ლოგიკა

ისევე, როგორც სოციალური პოლიტიკის სხვა სფეროებში, საბინაო პოლიტიკაშიც დისკუსიის მთავარ თემას პროდუქტის (საცხოვრებლის) მიწოდების ფორმა (სახელმწიფო თუ კერძო) და სახელმწიფოს მხრიდან ბაზრის რეგულირება წარმოადგენს. იმისათვის, რომ ავხსნათ, თუ რატომაა საჭირო რიგ შემთხვევებში სახელმწიფოს ჩარევა, საჭიროა უფრო დეტალურად განვიხილოთ, როგორ ფუნქციონირებს პრაქტიკაში ბინადრობის სხვადასხვა ფორმა (Baldock, 2007)<sup>3</sup>.

საცხოვრებლის საკუთრებაში ფლობა: მოსახლეობის უმეტესობისათვის საცხოვრებლის შეძენა მხოლოდ გრძელვადიანი სესხის მეშვეობითაა შესაძლებელი, თუმცა სესხის შემთხვევაშიც ადამიანს ხშირად სჭირდება თანადაფინანსება, რაც საკუთარი დანაზოგით ან ოჯახის დახმარებით უნდა უზრუნველყოს. ბანკებისთვის, რომლებიც სესხს გასცემენ, ძირითადი ინტერესი ფინანსური სარგებელია, რისი უზრუნველყოფაც რისკის კონტროლს საჭიროებს. სესხის გაცემა რისკიანია, თუ იმის ალბათობა, რომ მსესხებელი

<sup>2</sup> ცარიელი გრაფა მიუთითებს, რომ ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი.

<sup>3</sup> აქ შეგნებულად არ განვიხილავთ კერძო ბაზარზე დაქირავების შემთხვევას, რადგან მამინ სახელმწიფოს ჩარევა მინიმალურია.

ვერ მოახერხებს მის გადახდას, მაღალია. ეს ყველაფერი პრაქტიკულად აისახება სესხის გაცემის პირობებზე. ბანკი დეტალურად სწავლობს პოტენციური მსესხებლის ფინანსურ შესაძლებლობებს, რათა დარწმუნდეს, რომ მსესხებელი გადახდისუნარიანია. იმდენად, რამდენადაც სესხის თავდები თვით შესასყიდი საცხოვრისია, ასევე ფრთხილად ხდება იმის შერჩევა, თუ როგორი საცხოვრისის შესაძენად (ფასი, მდებარეობა, ფართი) უნდა გაიცეს სესხი. ამას სამი შედეგი მოჰყვება:

- წითელი ზონების გაჩენა: ქალაქებში გარკვეული ტერიტორიები ან მთლიანი უბნები შეიძლება შეფასდეს, როგორც „რისკიანი“; ამ შემთხვევაში ასეთ ტერიტორიაზე საცხოვრებლის შესაძენად სესხი, როგორც წესი, აღარ გაიცემა;
- რისკიანად შეიძლება შეფასდეს როგორც საცხოვრებელი უბანი, ისე ინდივიდუალური საცხოვრებელი, მაგალითად სახლები, რომლებიც დაბინძურებულ ტერიტორიაზე ან მეწყერსაშიშ თუ წყალდიდობის დიდი რისკის მქონე ადგილზეა აშენებული;
- სესხის გამცემი ასევე ყურადღებას აქცევს პოტენციური მსესხებლის საქმიანობის სფეროს. შესაბამისად, გარკვეული „რისკიანი“ პროფესიის წარმომადგენლებზე შეიძლება სესხი არ გასცეს. პირველ რიგში აქ თვითდასაქმებულები და სეზონურად დასაქმებულები იგულისხმებიან. აღსანიშნავია, რომ თვითდასაქმებული ზოგადი ტერმინია და შეიძლება წარმატებული მეწარმეც კი იყოს თვითდასაქმებული. ამ სახის თვითდასაქმებული პირი, რა თქმა უნდა, არ მიეკუთვნება „რისკიან“ კატეგორიას (Baldock, 2007).

ამრიგად, აღსანიშნავია, რომ სესხის გამცემნი მხოლოდ საკუთარ მოგებაზე არიან ორიენტირებული და, შესაბამისად, სესხის მისაღებად მკაცრ კრიტერიუმებს აწესებენ.

განვითარებულ ქვეყნებში არსებობს მეორადი ბანკები, რომლებიც საბინაო სესხს იმ პირებზე გასცემენ, ვინც ძირითადი ბანკების მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებენ. იმდენად, რამდენადაც ეს პირები ნაკლები გადახდისუნარიანობით ხასიათდებიან და რისკი მაღალია, მეორადი ბანკები მათ უფრო მაღალ პროცენტს და ვალის გადასახდელად უფრო ხანმოკლე პერიოდს უწესებენ. რაოდენ უცნაურიც არ უნდა იყოს, შედეგად ყველაზე დაბალშემოსავლიანი კლიენტი იხდის მეტს ან შეიძლება საერთოდ ვერ მიიღოს სესხი მაშინ, როდესაც ის, ვისაც სესხის დაფარვის პრობლემა არ აქვს, იღებს ნაკლებპროცენტულ სესხს და იხდის ნაკლებს. ეს ფაქტი ბაზრის ფუნქციონირების ნორმალური შედეგია (Baldock, 2007).

სოციალური საცხოვრისის შემთხვევაში, განსახლების კრიტერიუმებს ადგილობრივი ან ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს. ეს კრიტერიუმები ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება, მაგრამ, როგორც წესი, სოციალური მოწყვლადობის სხვადასხვა მაჩვენებელს ეყრდნობა, როგორცაა: მრავალშვილიანი ოჯახები, ცუდ საცხოვრებელ პირობებში მცხოვრები ოჯახები, დევნილები, ქრონიკული ან მძიმე ავადმყოფობის მქონე პირები. ასევე შეიძლება საცხოვრებლის განაწილება ჩვეულებრივი მომლოდინეთა რიგების მიხედვით განისაზღვრებოდეს (Baldock, 2007).

დიდი ბრიტანეთის გამოცდილებით, სადაც ე.წ. საბჭოს სახლების (council housing) მაცხოვრებლები ქირას იხდიან, ხდება ოჯახების დახარისხება „პრობლემურ/ცუდ გადამხდელებად“ და „კარგ გადამხდელებად“. იმისათვის, რომ შედარებით დაბალი ხარისხის საცხოვრისებიც გაქირავდეს, მათ პირველ რიგში „ცუდ გადამხდელს“ სთავაზობენ. „ცუდი გადამხდელი“, როგორც წესი, ყველაზე მეტად გაჭირვებულიცაა და რადგანაც ის სასოწარკვეთილია (სხვა გამოსავალი არა აქვს), იღებს ნებისმიერ

შემოთავაზებას. ხოლო ის, ვისაც ნაკლებად უჭირს, სხვა, უფრო უკეთეს შემოთავაზებას ელოდება. ბინადრობის ამ ფორმის შემთხვევაშიც იგივე სცენარი მეორდება, რაც საცხოვრისის შეძენის დროს: ყველაზე გაჭირვებული ყველაზე მძიმე პირობებში ხვდება. უფრო შეძლებულ ოჯახებთან შედარებით მას უწევს ან უფრო მეტის გადახდა ან უფრო ცუდ საცხოვრებელ პირობებზე დათანხმება (Baldock, 2007).

ამრიგად, საბინაო ბაზრის ზემოაღწერილი ნაკლოვანებები (სესხების გაცემის სპეფიციკა და ა.შ.) აუცილებელს ხდის სახელმწიფო ჩარევას. თუმცა, ამ შემთხვევაშიც არ არსებობს გარანტიები, რომ ყველაზე მოწყვლადი ფენის წარმომადგენლები ადეკვატურ საცხოვრებელს მიიღებენ, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც ხდება სოციალური სახლების პოტენციური დამქირავებლების დაყოფა „კარგ“ და „ცუდ“ გადამხდელებად.

### პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები

ადამიანის ბაზისური მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად საცხოვრებლის ქონა უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა. ქვეყანაში უსახლკართა რაოდენობა თავისთავად საბინაო პოლიტიკის ეფექტურობის მკაფიო კრიტერიუმია. თუმცა საქმე მხოლოდ ოთხ კედელს და თავზე ჭერს არ ეხება. საბინაო პოლიტიკის შესაფასებლად ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (OECD) სამ ძირითად ინდიკატორს გამოყოფს:

- დანახარჯი საცხოვრებელზე: შინამეურნეობის ბიუჯეტში საცხოვრებელზე დანახარჯის (ქირა, კომუნალური გადასახადები, რემონტი და ა.შ.) წილი. OECD-ის ქვეყნებში შინამეურნეობები თავიანთი შემოსავლის საშუალოდ 21%-ს საცხოვრებელზე ხარჯავენ.
- ერთ ბინადარზე ოთახების რაოდენობა: ბინაში ოთახების რაოდენობის თანაფარდობა იქ მცხოვრებ ადამიანთა რაოდენობასთან მიუთითებს რამდენად გადატვირთულ პირობებში ცხოვრობენ ისინი. გადატვირთულ სახლებში ცხოვრებას უარყოფითი ეფექტი აქვს ადამიანთა ფსიქიკურ და ფიზიკურ ჯანმრთელობაზე. OECD-ის ქვეყნებში თითო ადამიანზე საშუალოდ 1,6 ოთახი მოდის.
- ბაზისური კომუნალური პირობები: მაგალითად, საცხოვრებლების პროცენტული მაჩვენებელი, რომლებიც აღჭურვილია სველი წერტილებით. OECD-ის მოსახლეობის 97,8%-ის საცხოვრის სველი წერტილები აქვს (OECD, 2014).

### საბინაო პოლიტიკა საქართველოში

1992 წლიდან საქართველოში სწრაფი ტემპით განხორციელდა მანამდე სახელმწიფოს ნომინალურ მფლობელობაში არსებული საცხოვრებლების უმეტესობის (95%) პრივატიზება. 2008-2011 წლებში სამშენებლო ბუმის შედეგად საბინაო სექტორის მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა, თუმცა ეს თითქმის მთლიანად კომერციული მშენებლობის ხარჯზე მოხდა, სახელმწიფოს ჩართულობა მოსახლეობის მოწყვლადი ფენების საცხოვრებლით უზრუნველყოფაში კი კვლავაც ძალიან მცირეა (UNDP, 2011).

განსაკუთრებით პრობლემურია იძულებით გადაადგილებულ პირთა (დევნილთა) საცხოვრებლის საკითხი. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მონაცემებით,

საქართველოში სულ 253,574 დევნილია, რომელთა დიდი ნაწილი ე.წ. კოლექტიურ ცენტრებში ცხოვრობს. ამ ტერმინით აღინიშნება მიტოვებული შენობები (სკოლები, საავადმყოფოები და ა.შ.), რომლებიც დევნილებმა 1990-იანი და/ან 2008 წლის კონფლიქტების შემდეგ თვითნებურად დაიკავეს. შესაბამისად, ფართო გაგებით, საქართველოს 100 000-მდე უსახლკარო დევნილი ჰყავს (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, 2010). აქვე აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში დევნილთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. მაგალითად, 2008 წლის აგვისტოს ომის შედეგად დევნილი მოსახლეობისათვის მთავრობამ იმავე წლის ოქტომბრიდან დეკემბრამდე პერიოდში 3,963 ინდივიდუალური კოტეჯის ტიპის სახლი ააშენა. თითოეული კოტეჯი დაახლოებით 27 800 ლარი დაჯდა (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2010).

დევნილებთან დაკავშირებული სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს დევნილების საცხოვრისით უზრუნველყოფას, მაგრამ ეს ეტაპობრივად და საკმაოდ ნელი ტემპით მიმდინარეობს. ამასთან ერთად არ არის გათვალისწინებული განსაკუთრებით მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობაში მყოფი დევნილი ოჯახებისათვის პრიორიტეტის მინიჭება (SDC, 2011). დევნილთა გარდა, არსებობს სხვადასხვა კატეგორიის (შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, სახელმწიფო სააღმზრდელო დაწესებულებებიდან გამოსული ადამიანები, მარტოხელა ხანდაზმულები) ადამიანები/ოჯახები, რომლებსაც ხშირად აქვთ უსახლკარობის პრობლემა ან ცხოვრობენ მიუღებელ საცხოვრებელ პირობებში (SDC, 2011).

შეზღუდული მასშტაბის პირდაპირი სახელმწიფო მიწოდების პარალელურად თანდათანობით იზრდება დონორი ორგანიზაციების როლი სოციალური საცხოვრისით უზრუნველყოფაში. საქართველოში პირველი სოციალური საცხოვრისი 2008 წელს თბილისში შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით აშენდა (SDC, 2011). ამას მოჰყვა ანალოგიური მშენებლობები გორში, ბათუმში, ქუთაისსა და ზუგდიდში 2009 წელს, ხოლო ბოლნისსა და რუსთავში - 2011 წელს (UNDP, 2011).

აღნიშნულ სოციალურ საცხოვრისებში ბენეფიციართა შერჩევა ცალკეული მუნიციპალიტეტის პრეროგატივაა, თუმცა მათ სახელმძღვანელო პრინციპების სახით საქართველოს სოციალურ მუშაკთა ასოციაცია აწვდის კრიტერიუმების ჩამონათვალს, რასაც ყურადღება უნდა მიექცეს ოჯახების შერჩევის დროს. ეს კრიტერიუმები შემდეგნაირია:

- ოჯახის საცხოვრებელი პირობები სავალალოა და აუცილებელია პირობების გაუმჯობესება;
- ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა უკიდურესად მძიმეა;
- ოჯახის წევრების ფიზიკური და ფსიქიკური ჯანმრთელობა დამაკმაყოფილებელია;
- ოჯახის წევრებს არ აღენიშნებათ მავნე ნივთიერებებზე დამოკიდებულება ან გადამდები დაავადებები;
- ოჯახში არიან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები ან მცირეწლოვნები;
- ოჯახი მრავალშვილიანია;
- ოჯახის წევრები გამოთქვამენ მზადყოფნას დასაქმებისათვის.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საბინაო პოლიტიკა პრაქტიკულად არ არსებობს, თუ არ ჩავთვლით საზოგადოების ცალკეული ჯგუფებისათვის (მაგ., დევნილებისათვის) მიღებულ სპეციალურ ზომებს. ამ სფეროშიც ცვლილებები ძირითადად დონორი ორგანიზაციების დაფინანსებით ხდება, რაც ძალიან მცირეა პრობლემის სრულად აღმოსაფხვრელად და საერთო სურათს ნაკლებად ცვლის.

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

- Baldock J. (2007), *Social Policy, Social Welfare and the Welfare State*;
- Fahey T. & Norris M. (2010), *Housing*, The Oxford Handbook of the Welfare State;
- Harloe M. (1995), in Fahey T. Norris M. (2010), *Housing*, The Oxford Handbook of the Welfare State;
- Hufner & Lundsgaard (2007), in Fahey T. Norris M. (2010), *Housing*, The Oxford Handbook of the Welfare State;
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), (2011): *Social Housing in Supportive Environment (SHSE) project in Georgia; Achievements over the years: 2007-2001*;
- United Nations Development Program, (UNDP) (2011): *Support to Social Services & Policies in Georgia*, Project Document;
- Walsh M. Stephens P. Moore S. (2005), *Social Policy & Welfare*, Nelson Thornes;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, (2010): *დევნილთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა*;
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (2010), *Cottage Settlements for Georgia's new IDPs: Accountability in Aid and Construction*, Open Society Georgia Foundation.

თავი 6. საპენსიო პოლიტიკა

თავი 7. ჯანდაცვის პოლიტიკა

## თავი 8. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მიმართ პოლიტიკა

### *პოლიტიკის მიზნები*

ადრეული პერიოდიდან მოყოლებული დღემდე შეზღუდული შესაძლებლობების გაგება მნიშვნელოვნად შეიცვალა. თუკი შუა საუკუნეებიდან დაწყებული მეოცე საუკუნის შუა წლებამდე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების (შშმპ) დემონიზაცია და უკიდურესი მარგინალიზაცია ხდებოდა, თანამედროვე მსოფლიო უფრო და უფრო მეტად ცდილობს შშმ პირების საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართვას (Rimmerman, 2013).

როდესაც საქმე შეზღუდული შესაძლებლობების განსაზღვრებას ეხება მნიშვნელოვანია განვასხვავოთ სამედიცინო და სოციალური მიდგომა. სამედიცინო მოდელი ფიზიკური თუ გონებრივი შეზღუდულობის ვიწრო სამედიცინო კრიტერიუმების საფუძველზე დადგენას მოიცავს, რომელთა საფუძველზე შესაძლებელია შეზღუდულობათა კლასიფიკაციის წარმოება (Dalley, 1991). სოციალური მოდელის მომხრეები თვლიან რომ შეზღუდულობა არა იმდენად კონკრეტული ადამიანის, არამედ სოციალური გარემოს მახასიათებელია. ადამიანებს შეზღუდული აქვთ შესაძლებლობები არა თავიანთი ფიზიკური ან გონებრივი მდგომარეობის გამო (როგორც ამას სამედიცინო სკოლის მიმდევრები თვლიან), არამედ ისეთი სოციალური გარემოს გამო, რომელიც ადაპტირებული არ არის მათ საჭიროებებთან (Rimmerman, 2013).

შშმპ პირების უმრავლესობა თავიანთი სტატუსის გამო არახელსაყრელ სოციო-ეკონომიკურ პირობებში ცხოვრობს. ასე მაგალითად, რომ არა ფულადი ტრანსფერები დიდ ბრიტანეთში შშმ პირებს სიღარიბეში ცხოვრების ორჯერ უფრო დიდი ალბათობა ექნებოდათ, ვიდრე მათ არა შშმ თანამოქალაქეებს. 25 წლისა და უფროსი ასაკის დაუსაქმებელ მოქალაქეებს შორის კი თითქმის ნახევარი სწორედ შშმ პირია. შშმ პირთა დაახლოებით ერთ მეოთხედი არ ცხოვრობს ისეთ საცხოვრებელში, რომელიც მორგებულია მის საჭიროებებს. ასევე მათ შორის ჭარბობს დაბალი კვალიფიკაციის მქონე პირები (Rimmerman, 2013). ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ იმ ოჯახებს, სადაც შშმ პირები ცხოვრობენ გაცილებით ნაკლები შემოსავალი აქვთ, ვიდრე ოჯახებს, სადაც შშმ პირები არ არიან სახეზე (OECD, 2003).

ამდენად, შშმ პირების მიმართ სოციალური პოლიტიკის ძირითად მიზნად მათი სოციალური ინკლუზია შეგვიძლია დავასახელოთ. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შემცირდეს შშმ პირების სტიგმატიზაცია, რაც მათი საზოგადოებიდან გარიყულობის თანმდევი პროცესია. თუმცა, სოციალური ინკლუზია უფრო ფართო ცნებაა და მოიცავს როგორც სოციალურ, ისე ეკონომიკურ ასპექტებს. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ამ შემთხვევაში შშმ პირების დასაქმებას ენიჭება, რაც შეიძლება სოციალური ინკლუზიის მექანიზმად ჩავთვალოთ. სწორედ ამიტომ, მოცემულ თავში განსაკუთრებული ყურადღება შშმ პირების დასაქმების შესაძლებლობებზე იქნება მიმართული.

*რისი გაკეთება შეუძლია სახელმწიფოს? (პოლიტიკის ინსტრუმენტები)*

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) შშმ პირებისადმი მიმართული პოლიტიკის ანალიზის დროს ორ ძირითად ტიპს გამოყოფს: კომპენსაციასა და ინტეგრაციაზე ორიენტირებულს (იხ. ცხრილი #). ამათგან პირველი ძირითადად სხვადასხვა ტიპის ფულად ტრანსფერს გულისხმობს, ხოლო მეორე

**ცხრილი #: შშმ პირებისადმი მიმართული პოლიტიკის ტიპოლოგია**

პოლიტიკის ორიენტაცია	პოლიტიკის სფერო	სფეროს განმარტება/აღწერა
კომპენსირებაზე მიმართული	კონტრიბუციებზე დაფუძნებული დაზღვევა	დასაქმებულის კონტრიბუციებით დაფინანსებული სადაზღვევო შემწეობა
	კატეგორიული ტიპის შემწეობა	სოციალური დახმარება, რომელიც გაიცემა შშმ პირებზე მატერიალური/ფინანსური საჭიროებების შეფასებისა და წინასწარი კონტრიბუციების გარეშე
ინტეგრაციაზე მიმართული	რეგულაცია	კვოტირების/გადასახადების სისტემა
	სუბსიდირება	შშმ პირების ხელფასების სუბსიდირება,
	პროფესიული რეაბილიტაცია	შშმ პირების პროფესიული სწავლების ხელშეწყობა
	მხარდაჭერილი დასაქმება	შშმ პირების სამუშაო ადგილზე ხელშეწყობა
	დაცული დასაქმება	შშმ პირებისათვის დროებითი სამსახურების შექმნა
	სამუშაო ადგილის ადაპტაციის სტრატეგია	

წყარო: ადაპტირებული ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD, 2003) მიხედვით

დასაქმებაზე მიმართულ ე.წ. აქტივაციის ზომებს (OECD, 2003). უფრო დაწვრილებით განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

კომპენსირებაზე მიმართული ფულადი ტრანსფერები

შეზღუდული შესაძლებლობებით გამოწვეულ დამატებით ხარჯებთან გასამკლავებლად კეთილდღეობის სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმთავრეს ინსტრუმენტს ფულადი შემწეობა წარმოადგენს. აღნიშნულის მაგალითია დიდ ბრიტანეთში არსებული “შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საცხოვრებელი შემწეობა” (DLA - Disability Living Allowance). ეს გახლავთ

კატეგორიული ტიპის შემწეობა, რომელიც, შესაბამისად, არც კონტრიბუციებს და არც მატერიალური/ფინანსური საჭიროებების შეფასებას არ ეფუძნება. აღნიშნულ ბენეფიტს ორი კომპონენტი აქვს: ზრუნვის კომპონენტი ეძლევა ადამიანებს, რომელთაც ფიზიკური თუ გონებრივი შეზღუდულობიდან გამომდინარე საკუთარი თავის მოვლა არ შეუძლიათ და სხვების დახმარებას საჭიროებენ; მობილურობის კომპონენტი დამატებით დახმარებას უწევს იმ შშმ პირებს, რომელთაც არ შეუძლიათ დამოუკიდებლად გადაადგილება. საკუთარი მდგომარეობიდან გამომდინარე, ადამიანებს შეუძლიათ მიიღონ ერთ-ერთი ან ორივე კომპონენტი. ასევე აღსანიშნავია, რომ დახმარებას შშმ პირი შეიძლება სოციალური დაზღვევის სახითაც იღებდეს, რადგან მთელ რიგ ქვეყნებში არსებობს კონტრიბუციებზე დაფუძნებული დაზღვევის სქემა შშმ პირებისათვის (Barr, 2004).

შშმ პირებს, რომელნიც დასაქმებულნი არიან, მაგრამ მათი შემოსავალი გარკვეულ მინიმუმს ვერ ცდება, ენიშნებათ “დასაქმების შემწეობა” (Disability working allowance). აღსანიშნავია, რომ ეს არ გახლავთ კატეგორიული ტიპის ბენეფიტი, არამედ იგი ეფუძნება შშმ პირის მატერიალური/ფინანსური საჭიროებების შეფასებას. ამასთან, აუცილებელი პირობაა, რომ შშმ პირი კვირაში მინიმუმ 16 საათს მაინც უნდა მუშაობდეს (Barr, 2004).

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მიმართ პოლიტიკა არ შემოიფარგლება მხოლოდ შშმპ-ზე ზრუნვით, არამედ ითვალისწინებს იმ ადამიანებსაც, ვისაც შშმ პირებზე ზრუნვა უწევთ. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში არსებობს სპეციალური შემწეობები მზრუნველებისათვის - ე.წ. შშმ პირზე ზრუნვის შემწეობა. აღნიშნული ბენეფიტი ეძლევა სამუშაო ასაკის მქონე ადამიანს, რომელიც განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაში მყოფ შშმპ-ს უვლის (Barr, 2004).

შშმ პირებისათვის გამოყოფილი შემწეობები, ისევე როგორც უმუშევრობის ან სხვა ტიპის შემწეობა, ხშირი კრიტიკის საგანია, რადგან ზოგიერთი ეკონომისტი მიიჩნევს, რომ მან შეიძლება ბაზარზე სამუშაო ძალის მოწოდება შეამციროს. თუმცა, ამასთანავე შესაძლებელია ვისაუბროთ საპირისპირო ლოგიკითაც: შშმ შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა მატულობს უმუშევრობის დონის ზრდასთან ერთად (რეცესიის დროს შშმ პირი უფრო ნაკლებად ახერხებს სამსახურის პოვნას, ვიდრე არა შშმპ). ამ თვალსაზრისით შშმ შემწეობა უმუშევრობის გამომწვევი კი არა, არამედ მისი შედეგია. თუმცა ამ შემთხვევაში მიზეზ-შედეგობრიობის საკითხი დღემდე დავის საგნად რჩება (Barr, 2004).

#### ინტეგრაციაზე მიმართული ზომები

შშმ პირების შრომის ბაზარზე დასაბრუნებლად ბევრი ქვეყანა იყენებს რეგულაციებს, რომელთაც დამსაქმებელთა დაქირავების პრაქტიკაზე აქვს გავლენა. მაგალითად, შესაძლებელია დაწესდეს შშმ პირების დასაქმების სავალდებულო კვოტა და შესაბამისად ჯარიმები იმ დამსაქმებლებისათვის ვინც კვოტას არ ასრულებს. გარდა, ამ ტრადიციული (ძველი) მეთოდისა, არსებობს უფრო თანამედროვე ინსტრუმენტი, რომელიც ანტიდისკრიმინაციულ კანონმდებლობას გულისხმობს. მსგავსი კანონმდებლობა იცავს შშმ პირების უფლებებს შრომის



ბაზარზე და მათ თანაბარ პირობებში აყენებს შეზღუდული შესაძლებლობების არმქონე პირებთან (Rimmerman, 2013).

კვოტების სისტემა პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში ვეტერანების დასაქმებისათვის წარმოიშვა. გერმანიამ, იტალიამ, ავსტრიამ და პოლონეთმა კვოტური სისტემა 1920-იან წლებში შემოიღეს. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ კვოტური პოლიტიკის მეორე ეტაპი დაიწყო, რომელმაც არამარტო ვეტერანები, არამედ სხვა, ჩვეულებრივი მოქალაქეებიც მოიცვა. კვოტურ სისტემას ასევე იყენებენ განვითარებად ქვეყნებში. ჩინეთში, კამბოჯაში, ტაილანდში, იაპონიაში, მონღოლეთში, ინდოეთსა და შრი-ლანკაში გავრცელებულია კვოტური თუ ნახევრად-კვოტური ტიპის პოლიტიკები შშმ პირთა დასაქმების გასაზრდელად (Rimmerman, 2013).

კვოტა შეიძლება იყოს როგორც სავალდებულო, ისე ნებაყოფლობითი. ნებაყოფლობითი გულისხმობს დამსაქმებელსა და სახელმწიფოს შორის თანამშრომლობას შშმ პირთა დასაქმების საკითხში. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი სახის კვოტა დიდმა ბრიტანეთმა დაბალეფექტურობის გამო გააუქმა. დამსაქმებლები ძალიან შერჩევითად უდგებოდნენ საქმეს და სამსახურში მხოლოდ მსუბუქი შეზღუდულობის მქონე პირები აჰყავდათ. რაც შეეხება სავალდებულო კვოტას, მის ცხოვრებაში გატარებას სახელმწიფოს მხრიდან დიდი ძალისხმევა ჭირდება. ასეთი ტიპის კვოტა ხშირად კონკრეტულ დამსაქმებლებზეა გათვლილი, ან მხოლოდ მაღალფუნქციურ შშმ პირებზე ვრცელდება. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად იტალიაში, სპეციალური კვოტა არეობს ახალგაზრდა შშმ პირების დასაქმებაზე (Rimmerman, 2013).

იაპონიაში არსებობს კვოტებისა და გადასახადების სისტემა, რაც იმას გულისხმობს რომ თუ დამსაქმებელი არ აკმაყოფილებს კვოტის მოთხოვნებს, მაშინ ის სპეციალურ გადასახადს იხდის. ხოლო, კომპანიებს, რომელნიც ასრულებენ შშმ პირთა დასაქმების მოთხოვნას, სთავაზობენ გრანტებს შშმ პირების დასაქმებით გამოწვეული დამატებითი ხარჯების დასაფარად. ტრადიციულად, აღნიშნული სისტემა მხოლოდ ფიზიკური შეზღუდულობის მქონე პირებზე ვრცელდებოდა, თუმცა ამჟამად დაიწყო მსუბუქი გონებრივი შეზღუდულობის მქონე პირების ჩართვაც. აღნიშნულის მიუხედავად, იაპონიაში, დამსაქმებელთა ნახევარზე მეტი არ ასრულებს კვოტის მოთხოვნებს და გადასახადის გადახდას ამჯობინებენ (Rimmerman, 2013).

კვოტური სისტემისაგან განსხვავდება პოლიტიკის მეორე მიმართულება, რომელიც არა ბაზარზე პირდაპირი ჩარევით, არამედ უფრო მსუბუქი ფორმებით ცდილობს შშმ პირების დასაქმების გაზრდას. აღნიშნულში მოიაზრება ხელფასების სუბსიდირება, პროფესიული სწავლება, მხარდაჭერილი და დაცული დასაქმება, ასევე სამუშაო ადგილის ადაპტირების პროგრამები.

**სუბსიდირება:** სუბსიდია ეძლევა დამსაქმებელს, რათა მას შეუმცირდეს შშმ-ს დასაქმებით გამოწვეული დამატებითი ხარჯები. ისინი ფართოდ გამოიყენება ავსტრალიაში, შვედეთში, დანიაში, საფრანგეთში, ჰოლანდიაში, ავსტრიაში და ნორვეგიაში. შვედეთი და იაპონია სუბსიდირებს გასცემენ იმისათვის, რათა კომპენსირება გაუკეთონ შშმ-ს დასაქმებით გამოწვეულ

ნაკლებპროდუქტიულობას. ფინანსური წახალისება ასევე შეიძლება შშმ პირების დამსაქმებელი კომპანიებისათვის გადასახადების შემცირებაში გამოიხატებოდეს. ამ პრაქტიკას აქტიურად იყენებს აშშ, ლუქსემბურგი, პოლონეთი და ჩეხეთი. არსებობს მოსაზრება, რომ შშმ პირთა დასაქმება იშვიათად გრძელდება სუბსიდირებული პერიოდის შემდეგ. თუმცა ამ მიმართულებით ჩატარებული კვლევები არ იძლევა ცალსახა დასკვნის გამოტანის შესაძლებლობას (Rimmerman, 2013).

**პროფესიული რეაბილიტაცია:** პროფესიული რეაბილიტაცია ძირითადად პროფესიულ სწავლებაზეა ორიენტირებული. რიმერმანის (Rimmerman, 2013) მონაცემებით სახელმწიფოს მიერ შშმ პირის პროფესიულ სწავლებაზე დახარჯულ თითო დოლარზე 18 დოლარი უბრუნდება გადასახადების სახით.

აღნიშნულის გარდა გამოიყენება ე.წ. **“მხარდაჭერილი დასაქმების”** (supported employment) პროგრამა. აღნიშნული მიდგომა დახმარების გაწევას გულისხმობს განსაკუთრებული შეზღუდულობის მქონე პირებისათვის, რომლებიც არ არიან კონკურენტუნარიანი შრომის ბაზარზე სხვების დახმარების გარეშე. კერძოდ, მხარდაჭერა გამოიხატება შშმ პირებისათვის სამსახურის მოძიებაში დახმარებაში, დასაქმების ადგილზე ტრანსპორტირებაში, დროისა და ფულის მენეჯმენტში და ა.შ. აღნიშნული ტიპის პროგრამა აშშ-ში 1980 წელს შემოიღეს და მას შემდეგ ინტენსიურად ხდება მისი ეფექტურობის შესწავლა. კვლევები აჩვენებს, რომ აღნიშნული მიდგომა საკმაოდ წარმატებულია: პროგრამაში ჩადებული თითოეული დოლარი სახელმწიფო ბიუჯეტში დოლარზე მეტს აბრუნებს (Rimmerman, 2013).

მხარდაჭერილი დასაქმებისაგან განსხვავდება ე.წ. **“დაცული დასაქმება”** (sheltered employment) რომელიც არა უკვე დასაქმებული შშმპ-ს ინტეგრაციას ცდილობს სამუშაო ადგილზე ან ეხმარება მას სამსახურის ძებნაში, არამედ სპეციალურად მათთვის ქმნის დროებით სამსახურებს (ეს შეიძლება იყოს სპეციალური ვორქშოპები შშმ პირებისთვის, დღის ცენტრები და ა.შ.) აღნიშნული მიდგომის კრიტიკა ძირითადად იმაში გამოიხატება, რომ მსგავსი სახის “დაცული” დასაქმება უმეტესწილად არასტაბილურია. იგი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ხორციელდება სახელმწიფო ან კერძო დაფინანსებით და ვერ უზუნველყოფს შშმ პირებში პროდუქტიული უნარების გამომუშავებას, რაც მომავალში მათ დასაქმებას შეუწყობდა ხელს. ამასთანავე, მსგავსი სახის ვორქშოპები ხშირად შშმ პირების გარიყულობას უწყობს ხელს და მარგინალიზაციის ხარისხს კიდევ უფრო ზრდის. ამდენად, დაცული დასაქმების პროგრამა უარყოფითად არის შეფასებული, როგორც ეფექტურობის, ისე არასასურველი სოციალური შედეგების გამო (Rimmerman, 2013).

ბოლოს უნდა აღვნიშნოთ **სამუშაო ადგილის ადაპტაციის სტრატეგია**, რომელიც შშმ პირისათვის სამუშაო ადგილზე ხელსაყრელი პირობების შექმნას გულისხმობს. მაგალითად, იმისათვის, რომ აპლიკაციის პროცესში შშმ პირს სხვებთან თანაბარი შესაძლებლობები მიეცეს, დამსაქმებელმა სმენადაქვეითებული აპლიკანტისათვის გააუბრებაზე თარჯიმანი უნდა უზრუნველყოს. დასაქმების შემთხვევაში კი უნდა მოხდეს გარემოს ადაპტირება, რათა შშმ პირს შეეძლოს მისთვის კომფორტულ პირობებში მუშაობა. აღსანიშნავია, რომ თავად შშმ პირების მხრიდან ყველაზე ხშირი მოთხოვნა მოქნილი სამუშაო

საათებია, რასაც სამუშაო ადგილის ადაპტირების სტრატეგია ასევე ითვალისწინებს (Rimmerman, 2013).

### *სახელმწიფო ჩარევის ლოგიკა*

როგორც უკვე განვიხილეთ, კომპენსაციაზე ორიენტირებული პოლიტიკა შეიძლება განხორციელდეს როგორც კონტრიბუციებზე დაფუძნებული დაზღვევა და ასევე როგორც კატეგორიული ტიპის შემწეობა. დაზღვევის შემთხვევაში სახელმწიფო ჩარევის ძირითადი არგუმენტები იგივეა რაც უმუშევრობის კერძო დაზღვევის შემთხვევაში (იხ. თავის დასაქმების პოლიტიკა). უმუშევრობის კერძო დაზღვევისათვის შშმ პირი უკვე განხორციელებულ რისკს წარმოადგენს იმის გათვალისწინებით, რომ მათი დასაქმების შანსები ძალიან მცირეა. შესაბამისად, სადაზღვევო პრემია შშმ პირებისთვის გაცილებით მაღალი იქნება ვიდრე არა შშმ პირებისათვის. აქედან გამომდინარე, კერძო დაზღვევა სოციო-ეკონომიკურად დაუცველი შშმ პირისთვის ფაქტიურად არახელმისაწვდომია.

კერძო დაზღვევის არაეფექტურობის გამო შშმ პირთა საჭიროება სოციალური დახმარების გზით უნდა მოგვარდეს. სახელმწიფოს, რა თქმა უნდა, შეუძლია უარი თქვას შშმ პირების დახმარებაზე. თუმცა ამ ფაქტს, არათუ თანასწორობის არგუმენტიდან გამომდინარე, ეფექტიანობის კუთხითაც ვერ ექნება გამართლება. დახმარების გარეშე დარჩენილი შშმ პირები მძიმე ტვირთად დააწვებიან მათი ოჯახის წევრებს. საერთო ჯამში კი ეს სოციალურ ფონს დაამძიმებს. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო ჩარევა გაცილებით ეფექტიანია, ვიდრე ჩაურევლობა (Barr, 2004).

სოციალური სამართლიანობის კუთხით თუ ვიმსჯელებთ, ლიბერტარიანელები ემხრობიან კერძო ქველმოქმედებას პრობლემის მოსაგვარებლად, როდესაც საჭიროება არადაზღვევადი რისკიდან მომდინარეობს. თუმცა “უბილეთო მგზავრის” პრობლემადან გამომდინარე კერძო ქველმოქმედებით დაფინანსება ვერ იქნება საკმარისი. ისეთი ავტორებიც კი, როგორებიც არიან ფრიდმანი და ჰაიეკი, თანხმდებიან, რომ ასეთ შემთხვევაში შეიძლება შემწეობა საჯარო ფონდებიდან გაიცეს. თუმცა, მათი აზრით, ამ დროსაც მნიშვნელოვანია ეს მოხდეს მხოლოდ მათთვის, ვისაც მუშაობა არ შეუძლია (Barr, 2004).

### *შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მიმართ არსებული პოლიტიკა საქართველოში*

ამჟამად საქართველოში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მიმართ გატარებული პოლიტიკა ძირითადად კომპენსაციაზეა ორიენტირებული, თუმცა შეინიშნება გარკვეული ძვრები ინტეგრაციის მიმართულებითაც.

კომპენსაციაზე ორიენტირებული პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტი ფულადი შემწეობაა (კატეგორიული ტიპის), რომელიც ე.წ. “სოციალური პაკეტის” ფარგლებში ენიშნებათ შშმ პირებს. სოციალური პაკეტი განკუთვნილია მკვეთრად

და ზომიერად გამოხატული შეზღუდულობების მქონე პირებისათვის (სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2014).

აღნიშნულის გარდა, სახელმწიფო ახორციელებს რიგ პროგრამებს სხვადასხვა სახის შეზღუდულობის მქონე პირების მიმართ. მაგალითად: დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის პროგრამა, ფსიქიკური დარღვევების მქონე პირთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა; ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობა და ა.შ. (სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2014).

აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის 20 იანვარს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა დაამტკიცა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის 2014-2016 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა. აღნიშნული სამოქმედო გეგმა მოიცავს ინტერვენციის ფართო სპექტრს: შშმ პირთა დისკრიმინაციის აკრძალვა (ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობა უკვე შემუშავებული და მიღებულია); საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება შშმ პირებთან დაკავშირებულ საკითხებზე; საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტებისა და მომსახურების ხელმისაწვდომობა; ინდივიდუალური მობილურობა; განათლება (მათ შორის სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებების მქონე პირთა პროფესიული სწავლების უზრუნველყოფა); ჯანმრთელობის დაცვა; სოციალური დაცვა (რომელიც გულისხმობს “სოციალური პაკეტის” გაუმჯობესებას) და პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობა.

რაც შეეხება შშმ პირთა დასაქმების საკითხს, სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია სამუშაოს მაძიებელი შშმ პირების მონაცემთა ბაზის შექმნა, ინფორმაციული ბაზის შექმნა იმ საწარმოების შესახებ, სადაც შესაძლებელია შშმ პირთა დასაქმება, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო და კერძო ცენტრების (სააგენტოების) თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება შშმ პირების კონსულტირებისა და დასაქმების სპეციფიკის საკითხებში სპეციალური ტრენინგების ორგანიზების გზით, შშმ სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული ორიენტაციისა და საკონსულტაციო სისტემის ჩამოყალიბება და და შშმ სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული სწავლების მომზადება-გადამზადების სახელმწიფო პროგრამის შემუშავება/განხორციელება, ასევე შშმ პირების თვითდასაქმების ხელშეწყობა. მოცემულ თავში მიმოხილული საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ აღნიშნული სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს შშმ პირთა შრომის ბაზარზე ინტეგრაციაზე მიმართული პოლიტიკის გარკვეულ ელემენტებს, თუმცა შემოიფარგლება მათი ყველაზე “მსუბუქი” ფორმებით.

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;

Dalley G. (1991) (ed.) *Disability and Social Policy*; Policy Studies Institute, London;

OECD (2003) Transforming Disability into Ability, Policies to Promote Work and Income Security For Disabled People;

Rimmerman A. (2013) Social Inclusion of People with Disabilities: national and international perspectives, Cambridge University Press;

სოციალური მომსახურების სააგენტო

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის 2014-2016 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა

## თავი 9. სიღარიბე და უთანასწორობა სოციალური პოლიტიკაში

სიღარიბე და უთანასწორობა ორი ყველაზე მწვავე პრობლემაა, რომელთა აღმოფხვრა/შემცირება სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს. მოცემულ თავში შევეცდებით გავაანალიზოთ, თუ კონკრეტულად რას ნიშნავს აღნიშნული ფენომენები, როგორ ხსნიან მათ სხვადასხვა იდეოლოგიის მიმდევრები და როგორ ხდება მათი გაზომვა. ბოლოს განვიხილავთ თუ რა მდგომარეობაა საქართველოში ამ მხრივ.

### 1. სიღარიბის განმარტება და გაზომვის მეთოდოლოგია

სიღარიბე დღევანდელ მსოფლიოში ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა და სოციალური პოლიტიკის ძირითად გამოწვევად რჩება როგორც განვითარებად, ისე განვითარებულ ქვეყნებში. არსებობს სიღარიბის ბევრი სხვადასხვა განმარტება და შესაბამისად, გაზომვის მეთოდოლოგია. მოცემული თავი შეეცდება მიმოიხილოს ყველა ძირითადი მიდგომა აღნიშნული საკითხისადმი.

#### 1.1. აბსოლუტური სიღარიბე

აბსოლუტური სიღარიბის გაგება ეფუძნება იდეას, რომ არსებობს პროდუქტებისა და სერვისების ბაზისური ოდენობა, რაც ადამიანს ფიზიკური არსებობის/ჯანმრთელობის შესანარჩუნებლად სჭირდება. მსგავსი მიდგომა პირველად სიბომ რაუნთრიმ გამოიყენა იორკის მოსახლეობის ცნობილ კვლევაში. ღარიბების იდენტიფიცირებისათვის რაუნთრიმ (1902) გადაწყვიტა განესაზღვრა ე.წ. ბაზისური სამომხმარებლო კალათა, რომელიც მოიცავდა ყველა იმ აუცილებელ პროდუქტს/სერვისს, რაც არსებობის შენარჩუნებისათვის იყო საჭირო. ეს კალათა მოიცავდა იაფ საკვებ პროდუქტებს,

აბსოლუტური სიღარიბე ადგენს სიღარიბის გარკვეულ ზღვარს, რომლის მიღმა მყოფი ადამიანი ითვლება ღარიბად. ზღვრის დადგენის სხვადასხვა მეთოდი არსებობს. უმეტეს შემთხვევაში ის საარსებო მინიმუმის გაანგარიშებას გულისხმობს, რომელიც აუცილებელია ადამიანის ფიზიკური არსებობის<sup>109</sup> შენარჩუნებისათვის.

ბინის ქირას, ტანისამოსის ხარჯს და ა.შ. ამ მინიმალური სამომხმარებლო კალათის ფასი შემდეგ გამოიყენებოდა როგორც ზღვარი, რომლის მიღმაც ოჯახი ჩაითვლებოდა ღარიბად.

სიღარიბის აბსოლუტურ დეფინიციას ბევრი ნაკლი გააჩნია (Alcock, 1997; Townsend, 1979; Atkinson, 1975). პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ მეცნიერები ვერ თანხმდებიან მინიმალური სამომხმარებლო კალათის შემადგენლობაზე. მაგალითად, ადამიანთა მინიმალური კვებითი მოთხოვნილების უნივერსალური მოდელი მხედველობაში ვერ იღებს სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფისა თუ პროფესიის მქონე ადამიანებს, ასევე ქალებსა და კაცებს შორის არსებულ განსხვავებებს საკვებ მოთხოვნილებებში. უნივერსალურად განსაზღვრული სიღარიბის ზღვარი უმეტეს შემთხვევაში არაადექვატურად დაბალია და ღარიბი მოსახლეობის იმედგაცრუებას იწვევს, რომელთაც გაცილებით უკეთ იციან რა არის სიღარიბე, ვიდრე არაღარიბმა მკვლევარებმა. ამავდროულად, ხშირია სიღარიბის სუბიექტური გამოცდილების უგულვებელყოფა. მაგალითად, მსგავსი მეთოდოლოგია არ ითვალისწინებს იმას, რომ ღარიბებმა შეიძლება ფული დახარჯონ ისეთ პროდუქტებზე, რაც მეცნიერთა აზრით არ ითვლება არსებობისათვის აუცილებლად, ანუ არ არის მინიმალური კალათის შემადგენელი.

ამასთანავე, სიღარიბის აბსოლუტურმა გაგებამ განვითარებულ, ინდუსტრიულ ქვეყნებში, სადაც თვითგადარჩენისათვის საჭირო ბაზისური მოთხოვნილებები მოსახლეობის აბსოლუტური უმეტესობისათვის დაკმაყოფილებულია, შეიძლება გამოწვიოს სიღარიბის არსებობის უგულვებელყოფა და ამ საკითხის მიმართ საზოგადოების ინტერესის კლება. მაგალითად, ბევრი მეცნიერი აკრიტიკებს მსოფლიო ბანკის მიერ გამოყენებულ დღეში 1.25 აშშ დოლარის ზღვარს, რომლის გამოყენება შედარებით მდიდარ, განვითარებულ ქვეყნებში სიღარიბის დონეს ხელოვნურად წევს დაბლა (Hoelscher, 2008, Woodward, 2008).

სიღარიბის ფარდობითი გაგების შემთხვევაში სიღარიბის ზღვარი განისაზღვრება კონკრეტულ საზოგადოებაში ცხოვრების დონის მიხედვით. ეს უკანასკნელი უმეტეს შემთხვევაში მედიანური შემოსავლის გარკვეული პროცენტით განისაზღვრება. აბსოლუტურისგან განსხვავებით, ფარდობითი სიღარიბის ზღვარი ცვალებადია იმის მიხედვით, თუ როგორ ვითარდება ქვეყნის ეკონომიკა და შესაბამისად მოსახლეობის შემოსავლები

მიუხედავად ნაკლოვანებებისა, სიღარიბის აბსოლუტური განმარტება მაინც გამოსადეგია, განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში. ამასთანავე, არ არის სავალდებულო, რომ მინიმალური სამომხმარებლო კალათა ძალიან შეზღუდული იყოს. მაგალითად, სტიტმა და გრანტმა ამ კალათაში ისეთი ხარჯებიც კი შეიყვანეს, როგორცაა კინოში და საცურაო აუზზე ვიზიტი (Alcock, 1997).

## 1.2. ფარდობითი (რელატიური) სიღარიბე

სიღარიბის ფარდობითი გაგების ჩამოყალიბება გამოჩენილი ბრიტანელი მეცნიერის პიტერ ტაუნსენდის სახელთან ასოცირდება, თუმცა ამ მიდგომის საფუძვლები კლასიკოსი ეკონომისტების, ადამ სმიტისა და კარლ მარქსის შრომებში შეიძლება მოვიძიოთ (Alcock 1997). ტაუნსენდის (1979) აზრით, ადამიანებს საჭიროებები უჩნდებათ იქიდან გამომდინარე, თუ რა ტიპის საზოგადოებაში ცხოვრობენ ისინი. საზოგადოებისგან არსებობს მოლოდინები ადამიანის დასაქმებასა თუ განათლებასთან მიმართებით, რაც, თავის მხრივ, უქმნის ამ ადამიანს საჭიროებას დააკმაყოფილოს ეს მოლოდინები. ამდენად ინდივიდი/ოჯახი შეიძლება ჩაითვალოს ღარიბად, თუკი რესურსების სიმცირე მათ ხელს უშლის: „იკვებონ ისე, მონაწილეობა მიიღონ ისეთ აქტივობებში და იცხოვრონ ისეთ პირობებში, რომლებიც ნორმალურად/მისაღებად ითვლება და წახალისებულია იმ საზოგადოების მიერ რომელშიც ისინი ცხოვრობენ” (Townsend, 1979, p.50).

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საზოგადოებაში არსებული ცხოვრების ზოგადი სტილი და ამ სტილის შენარჩუნებისთვის საჭირო რესურსები შეგვიძლია გამოვიყენოთ იმ ზღვრად, რომლის მიღმაც ინდივიდებს ჩავთვლით ღარიბებად. იმისათვის რომ გათვალისწინებული ყოფილიყო ადამიანების განსხვავებული ცხოვრების სტილი, ტაუნსენდმა მიზანშეწონილად ჩათვალა რომ მკვლევარები მხოლოდ ფულადი შემოსავლების გაზომვით არ შემოფარგლულიყვნენ, არამედ ოჯახის რესურსების განსაზღვრის დროს გაეთვალისწინებინათ ისეთი ფაქტორებიც, როგორცაა უძრავი ქონება, პროფესიული ბენეფიტები, საჯარო სოციალური სერვისები და სხვა სახის შემოსავლები. სიღარიბის ასეთი სახის განსაზღვრების ოპერაციონალიზაციის მიზნით ტაუნსენდმა შეიმუშავა მატერიალური დეპრივაციის ინდექსი. ეს ინდექსი შედგებოდა ისეთი ინდიკატორებისაგან, როგორცაა მაცივრის ქონა ან ოჯახის შესაძლებლობა გადაუხადოს ბავშვს დაბადების დღე. შემდეგ მან შეადარა შერჩევითი ერთობლიობის წევრთა განაწილება მათი ფულადი შემოსავლებისა და მის მიერ შემუშავებული მატერიალური დეპრივაციის ინდექსის მიხედვით. კვლევამ დაადასტურა ტაუნსენდის მოლოდინი, რომ ფულადი შემოსავლის კლების პროცესში გარკვეული ზღვრის ქვემოთ მატერიალური დეპრივაციის ინდექსი შემოსავლის კლებასთან შედარებით არაპროპორციულად გაიზრდებოდა. ტაუნსენდის აზრით, სწორედ ეს წერტილი/ზღვარი წარმოადგენს სიღარიბის ზღვარს.

მიუხედავად იმისა, რომ სიღარიბის ფარდობითი განმარტება უფრო ფართო გაგებისაა და აბსოლუტური განსაზღვრების გარკვეულ პრობლემებს ჭრის, მასაც საკუთარი ნაკლი გააჩნია. მაგალითად, მაინც საჭიროა ექსპერტების ჩართულობა იმის დასადგენად, თუ რომელი ინდიკატორები უნდა გამოიყენონ დეპრივაციის ინდექსის შესამუშავებლად. ამოსავალი წერტილი ღარიბების არაღარიბებისგან გამიჯვნაა, რითიც ეს

მახასიათებელი გარკვეულწილად სოციალური უთანასწორობის მაჩვენებელსაც ფარავს. უფრო მნიშვნელოვანი კი ალბათ ის არის, რომ სიღარიბის ფარდობითი განმარტება ვერ ითვალისწინებს საზოგადოების ცხოვრების სტანდარტის ზოგად გაუმჯობესებას ან გაუარესებას (Sen, 1983). ასე მაგალითად, რესურსების ფარდობითი განაწილება (მდიდრებსა და ღარიბებს შორის) შეიძლება უცვლელი დარჩეს როგორც ეკონომიკური რეცესიის, ისე ზრდის პერიოდში. ამდენად სიღარიბის ფარდობითი მაჩვენებელი უცვლელი დარჩება მაშინაც კი, როდესაც ღარიბების მდგომარეობა უმჯობესდება ეკონომიკური ზრდის გამო, ან უარესდება რეცესიის პერიოდში.

### 1.3. სიღარიბე, როგორც შესაძლებლობების ნაკლებობა

ცნობილმა ინდოელმა ეკონომისტმა, ამარტია სენმა (1993, 1983) შემოგვთავაზა განსაკუთრებით საინტერესო მოსაზრება სიღარიბის გასაანალიზებლად. იმის ნაცვლად, რომ კეთილდღეობა გაზომოს ფულადი შემოსავლითა და საცხოვრებელი პირობებით, სენი კეთილდღეობას შესაძლებლობების კონტექსტში განიხილავს. პიროვნების კეთილდღეობა განისაზღვრება, როგორც მისი შესაძლებლობა გააკეთოს მისთვის რაიმე მნიშვნელოვანი, ან გახდეს რაიმე ღირებული სტატუსის მატარებელი. რესურსების მნიშვნელობა არ არის უგულებელყოფილი, მაგრამ იგი განიხილება როგორც საშუალება ადამიანის ღირებული ფუნქციონირებისათვის და არა როგორც თავისთავადი ღირებულება. სენმა ჩამოაყალიბა ბაზისური შესაძლებლობების კონცეფცია, რომელთა ფლობა აუცილებელია, რათა ადამიანმა თავი აარიდოს სიღარიბეს. თუმცა, მას არ მოუცია ამ ბაზისური შესაძლებლობების ამომწურავი ჩამონათვალი.

სენის კონცეფციის მთავარი პრობლემა “შესაძლებლობის” განსაზღვრის პრობლემაა, რომელიც მჭიდრო კავშირშია როულსის “სოციალური სამართლიანობის” იდეასთან. სენის მიხედვით, სამართლიანი იქნება ინდივიდის ისეთი მდგომარეობა, რომელიც მისაღებია არსებული სოციალური წესრიგის ფარგლებში; ვისაც არ შეუძლია მსგავსი სტანდარტის მიღწევა, ისინი სოციალური უსამართლობის მსხვერპლნი და ამდენად, ღარიბები არიან. ამ შემთხვევაში საქმე სოციალური სამართლიანობის ინდივიდუალურ გაგებასთან გვაქვს, რაც მსჯელობას სუბიექტურს და ბუნდოვანს ხდის. მეთოდოლოგიური კუთხით კი საკმაოდ რთულია შესაძლებლობების ისეთი სიის შედგენა, რომელზეც უნივერსალურად შეთანხმდებიან მეცნიერები. მეორეს მხრივ, რადგან შესაძლებლობა პოტენციას გამოხატავს და არა უკვე დამდგარ შედეგს, მისი გაზომვა რთულია. ასევე რთულია სიღარიბის ზღვრის, ანუ თითოეული შესაძლებლობის იმ დონის დადგენა, რომლის მიღმაც ინდივიდი ჩაითვლება ღარიბად.



#### 1.4. პოლიტიკური განსაზღვრება (policy definition) და შემოსავლის არაპირდაპირი მაჩვენებლები (income proxy measures)

სიღარიბის აბსოლუტური და ფარდობითი განმარტებები იდეალური ტიპებია. პრაქტიკაში კი მათ შორის განსხვავება არც ისე დიდია. არსებობს ამ ორი მიდგომის რაფინირების და შედეგად ერთი “ობიექტური” განსაზღვრების მიღების მცდელობები. ერთ-ერთი ასეთი მცდელობა სიღარიბის განსაზღვრების სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულ მინიმუმთან დაკავშირების მცდელობა იყო - სიღარიბის ე.წ. “პოლიტიკურის განსაზღვრება” (Ringen, 1985). ამ შემთხვევაში სიღარიბის ზღვარს წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული მინიმალური შემოსავალი, რომლის ქვემოთაც სახელმწიფო სოციალურ დახმარებას გასცემს. აღნიშნულ მიდგომას, რა თქმა უნდა, ბევრი ნაკლი აქვს. პირველ რიგში, არ არსებობს რაიმე კონკრეტული მიზეზი თუ რატომ იქნება სახელმწიფოს მიერ დადგენილი შემოსავლის მინიმალური დონე უფრო “ობიექტური”, ვიდრე აკადემიკოსების მიერ განსაზღვრული. ამასთანავე, სახელმწიფოს მიერ სოციალური დახმარების ზღვრის გაზრდის შემთხვევაში იზრდება დახმარების მიმღებთა რიცხვი (ანუ იზრდება სიღარიბის ოფიციალური მაჩვენებელი) და პირიქით, თუკი სახელმწიფო ზღვარს ამცირებს, მაშინ ნაკლები ხალხი იღებს დახმარებას (ანუ სიღარიბის დონე სტატისტიკურად მცირდება). ეს თავისთავად არ ნიშნავს იმას, რომ სიღარიბის მაჩვენებელი რეალურად შემცირდება ან გაიზრდება, არამედ უბრალოდ შეიცვლება შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა პოლიტიკოსთა გადაწყვეტილებიდან გამომდინარე.

ფარდობითი და აბსოლუტური სიღარიბის ელემენტების ერთობლიობა ჩანს ასევე შემოსავლების არაპირდაპირი მაჩვენებლების მიდგომაში, რომელიც ამერიკელმა მკვლევარმა, მოლი ორშანსკიმ (Alcock, 1997) შეიმუშავა. მან შეისწავლა სხვადასხვა შემოსავლის მქონე ოჯახების ხარჯვის თავისებურებები და შენიშნა, რომ შემოსავლის ზრდის გარკვეულ ეტაპზე არა აუცილებელ პროდუქტებზე დანახარჯი მკვეთრად იზრდებოდა, რაც მისი აზრით მიუთითებდა საჭიროებების არჩევანით ჩანაცვლებას. შესაბამისად სიღარიბის ზღვრად მან შემოსავლის სწორედ ეს დონე ჩათვალა. თუმცა, აღნიშნულ მიდგომაში ნაკლად რჩება ის, რომ საჭიროებების განსაზღვრა მაინც სუბიექტურად, ექსპერტების მიერ ხდება (Flik and Van Praag, 1991).

#### 1.5. სიღარიბის თანამონაწილეობითი განსაზღვრება

სიღარიბის განმარტებისა და გაზომვის თვალსაზრით კიდევ ერთი საინტერესო მიდგომა თანამონაწილეობითი მეთოდოლოგიაა, რომელიც ცდილობს ექსპერტების ტენდენციურობის დაძლევას (რაც აბსოლუტურ და ფარდობით განსაზღვრებებში გვხვდება). ამისათვის აღნიშნული მეთოდოლოგია “მინიმალური აუცილებლობების”, ღარიბების

იდენტიფიცირების და სოციალური დახმარების ოპტიმალური დონის განსაზღვრის პროცესში ჩვეულებრივ მოქალაქეებს რთავს.

არსებობს ამ მიდგომის ოპერაციონალიზაციის რამდენიმე ხერხი. მაგალითად, კაპტეინმა და კოლეგებმა რესპონდენტებს სთხოვეს დაესახელებინათ ის მინიმალური შემოსავალი, რაც მათი ტიპისა და ზომის ოჯახისათვის არსებობის შესანარჩუნებლად იყო აუცილებელი, ხოლო დელეეკის კვლევაში რესპონდენტებს პირდაპირ უნდა ეპასუხათ, იყო თუ არა მათი შემოსავალი საკმარისი თავის გასატანად (Flik and Van Praag, 1991).

აღნიშნული მეთოდოლოგიის მთავარი ნაკლი სიღარიბის სუბიექტური შეფასებაა. როგორც ნოვაკი (1995) აღნიშნავს, თანამონაწილეობითი მეთოდოლოგია განსაზღვრავს სიღარიბის საზოგადოებრივ აღქმას და არა თავად სიღარიბეს. რობერტ უოლკერის (1987) აზრით, როდესაც რესპონდენტს ეკითხები თუ რამდენია მისთვის საჭირო აუცილებელი მინიმუმი, დიდი ალბათობით მას ამაზე ნაფიქრი არა აქვს და მყისიერი პასუხის აუცილებლობის შემთხვევაში მის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია არასანდოა.

#### 1.6. სიღარიბის საერთაშორისო საზომები

ზემოთ განხილული მიდგომების გარდა არსებობს სიღარიბის განსაზღვრებები და მისი გაზომვის მეთოდოლოგიები, რომელსაც ფართოდ იყენებენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, მათ შორის მსოფლიო ბანკი, გაერო და ევროკავშირი. შეიძლება აკადემიური თვალსაზრით ეს მეთოდოლოგიები არც ისე რაფინირებულია, მაგრამ სამაგიეროდ მათი საშუალებით შესაძლებელი ხდება ქვეყნებს შორის მდგომარეობის შედარება და სიღარიბის გლობალური მასშტაბის განსაზღვრა.

მსოფლიო ბანკი (1990, გვ.28) განსაზღვრავს სიღარიბეს როგორც “უუნარობას მიაღწო ცხოვრების მინიმალურ სტანდარტს”. ცხოვრების სტანდარტი იზომება მოხმარების დონით და შედგება ორი ელემენტისაგან: 1. მინიმალური კვებისა და სხვა ბაზისური აუცილებლობების შესაძენად საჭირო თანხა; 2. საზოგადოების ყოველდღიურ ცხოვრებაში მონაწილეობის მისაღებად საჭირო რესურსები, რომელიც განსხვავდება ქვეყნებს შორის. თუმცა “სუბიექტურობიდან” გამომდინარე მინიმალური საცხოვრებელი სტანდარტის მეორე კომპონენტის - ოპერაციონალიზაცია რეალურად არ მომხდარა (Gordon, 2002, გვ.63). ამდენად, მიუხედავად განსაზღვრებისა, მოცემული საზომი თავისი შინაარსით აბსოლუტური რჩება.

ძალიან საინტერესოა, თუ როგორ შეიმუშავა მსოფლიო ბანკმა სიღარიბის აღნიშნული ზღვარი, რომელიც დღეში ერთ ადამიანზე 1.25 აშშ დოლარს

შეადგენს. 1980-იანებში 33 ქვეყნიდან შეირჩა სიღარიბის ზღვრის 10 ყველაზე დაბალი მაჩვენებლის მედიანური მაჩვენებელი. თავდაპირველად ეს ზღვარი იყო დღეში 1 დოლარი ერთ ადამიანზე განვითარებად ქვეყნებში, 2 დოლარი ლათინური ამერიკის ქვეყნებში და 4 დოლარი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში. თუმცა აქ საუბარია არა ნომინალურ, არამედ პირობით დოლარზე, რომლის ღირებულება 1985 წელს მისი მსყიდველობითი უნარის პარიტეტით განისაზღვრა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ის შეესაბამება ადგილობრივი ვალუტის იმ რაოდენობას, რომლითაც იმდენივე პროდუქციის შეძენა იქნებოდა შესაძლებელი, რამდენსაც იყიდდა 1 დოლარი აშშ-ში 1985 წელს (Woodward, 2008).

აღნიშნულ მეთოდი ძალზე პრობლემატურია. დავიწყეთ იმით, რომ იგი ეფუძნება ცხოვრების სტანდარტს, რომლის გასაზომად არც მხოლოდ შემოსავლის და არც დანახარჯების ანალიზი საკმარისი არ არის. ამდენად განსაზღვრებასა და რეალურ მეთოდოლოგიას შორის სხვაობა დიდია. სიღარიბის ზღვარი დადგინდა რამდენიმე ქვეყნის სიღარიბის ზღვრის მედიანური მაჩვენებლის მიხედვით, მაშინ როდესაც ამ ქვეყნებში აღნიშნული ზღვრის დასადგენად კვლევები განსხვავებული მეთოდოლოგიით ჩატარდა (რამდენიმე ქვეყანაში ოფიციალური კვლევა არც კი ჩატარებულა და სიღარიბის ზღვრის მაჩვენებელი დამოუკიდებელი ექსპერტების მონაცემებით დადგინდა).

საერთო ჯამში თუ ვიტყვით, მსოფლიო ბანკი სიღარიბის აბსოლუტურ გაგებას იყენებს. თუმცა სხვა, აბსოლუტური მეთოდოლოგიებისაგან განსხვავებით, რომელთაც კონკრეტული მეცნიერული მსჯელობები უდევს საფუძვლად, ეს უკანასკნელი ნაკლებად არის დაფუძნებული რაიმე რაციონალურ გათვლაზე.

მსოფლიო ბანკისაგან განსხვავებით ევროკავშირი სიღარიბეს ფარდობით ჭრილში განიხილავს. ევროპის საბჭოს 1975 წლის 22 ივლისის გადაწყვეტილებით ღარიბები განისაზღვრა როგორც: ინდივიდები ან ოჯახები, რომელთა რესურსები იმდენად მცირეა, რომ ისინი ვერ ახერხებენ თავიანთი საზოგადოებისათვის მინიმალურად მისაღებ დონეზე ცხოვრებას (EEC, 1981 გვ. 8). რესურსები განისაზღვრა, როგორც ფულადი შემოსავალი და საჯარო თუ კერძო წყაროებიდან მიღებული პროდუქტები და სერვისები. ამის მიუხედავად, ევროკავშირის ქვეყნებში პრაქტიკაში გამოიყენება შემოსავლის ფარდობითი ზომები (მედიანური/საშუალო შემოსავლის პროცენტულობა და ა.შ.) (Gordon et al, 2000; UNICEF 2000).

სიღარიბის უფრო სრულყოფილი განსაზღვრება შეიმუშავა გაერომ, რომელიც აერთიანებს სიღარიბის აბსოლუტურ და უფრო ზოგად განმარტებას. თუმცა რეალობაში, რადგანაც ამ განმარტებების ოპერაციონალიზაცია არ მომხდარა, გაეროც მსოფლიო ბანკის მეთოდოლოგიას იყენებს. მოგვიანებით, გაეროს განვითარების პროგრამამ

და მიწათმოქმედების განვითარების საერთაშორისო ფონდმა ამ ნაკლის აღმოსაფხვრელად სხვადასხვა ინდექსები, მაგალითად ადამიანური განვითარების ინდექსი (HDI) შეიმუშავეს, თუმცა ეს ინდექსები უშუალოდ სიღარიბის განსაზღვრებისათვის ნაკლებად გამოსადეგია (Gordon, 2002).

## **2. სიღარიბის თეორიები**

ნებისმიერი სოციალური ფენომენის გასაგებად საჭიროა ვიცოდეთ მისი გამომწვევი მიზეზები. იმის აღიარება, რომ სიღარიბე ძალიან დიდი პრობლემაა თავისთავად სვამს საკითხს იმის შესახებ, თუ რა იწვევს მას. ამ კითხვაზე პასუხი მნიშვნელოვანია როგორც სამეცნიერო, ისე პოლიტიკის ფორმულირების თვალსაზრისით. თუმცა, როგორც სპიკერი (Spicker, 2007) აღნიშნავს ამ კონკრეტული პრობლემის გასაღები მაინცდამაინც მის მიზეზში არ უნდა ვეძებოთ. სიღარიბის ფენომენის გაგება დიდწილად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორია ადამიანთა ცალკეული ჯგუფების ან ზოგადად საზოგადოებების იდეოლოგიური შეხედულებები.

ზოგადად შეგვიძლია სიღარიბის თეორიები სამ ჯგუფად დავყოთ: პირველი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ინდივიდუალურ მახასიათებლებს (მათ შორის გენეტიკურსაც). ამ თეორიის მომხრეთა აზრით, ინდივიდის წარმატებას ან წარუმატებლობას (სიღარიბეს) სწორედ ინდივიდუალური მახასიათებლები, განაპირობებს. მეორე მიდგომა სიღარიბეს ღარიბთა სპეციფიური კულტურული მახასიათებლებით, მაგალითად ოჯახების არასტაბილურობით და არასათანადო სამუშაო დისციპლინით ხსნის. მესამე მიდგომა აქცენტს აკეთებს სტრუქტურული ფაქტორების მნიშვნელობაზე, კერძოდ კი იმაზე, რომ თანამედროვე სტრატეგიცირებულ საზოგადოებაში ადამიანებს წარმატების მიღწევის მკვეთრად არათანაბარი შანსები აქვთ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თეორიებს და ზემოთ განხილულ სიღარიბის გაზომვის განსხვავებულ მეთოდოლოგიებს შორის პირდაპირი კონცეპტუალური კავშირი არ არსებობს. ამა თუ იმ მიდგომის გაზიარება მეტწილად იდეოლოგიური შეხედულებებით არის განპირობებული. მაგალითად, მემარჯვენე სკოლა პირველ ორ მიდგომას იზიარებს და სიღარიბის მთავარ მიზეზად ინდივიდის სიზარმაცეს და ცხოვრების არასწორ სტილს მიიჩნევს, ხოლო მემარცხენე ფრთა მესამე მიდგომას იზიარებს, ხაზს უსვამს რა კაპიტალისტური საზოგადოების სტრუქტურულ ნაკლოვანებებს.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩვენს მიერ განხილული ძირითადი მიდგომები არ არის აუცილებლად ურთიერთგამომრიცხავი, არამედ ისინი უფრო ავსებენ ერთმანეთს. მართებული იქნება თუ ვიტყვით, რომ ისინი სხვადასხვა დონეზე განიხილავენ პრობლემას. სტრუქტურული ფაქტორები, როგორცაა სოციალური სტრატეგიკაცია, შრომის ბაზრის მახასიათებლები და ა.შ. ახდენს მაკრო გარემოს ფორმირებას, მათ შორის რესურსებისადმი განსხვავებულ ხელმისაწვდომობას. ეს უკანასკნელი

საზოგადოების გარკვეულ ჯგუფებს არასახარბიელო პირობებში აყენებს, რასაც, ხშირ შემთხვევაში, ისინი სიღარიბემდე მიჰყავს. თუმცა ინდივიდს ხშირად შეუძლია გარემოს ზეგავლენა საკუთარი ქმედებებითა და არჩევანით შეცვალოს, რაზეც, თავის მხრივ, კულტურულ ფაქტორებს მნიშვნელოვანი ზეგავლენა აქვს. საერთო ჯამში შეიძლება ითქვას, რომ სიღარიბე ინდივიდუალური, კულტურული და სტრუქტურული ფაქტორებით გამოწვეული კომპლექსური ფენომენია.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ის გახლავთ, რომ მოცემული თეორიების უმეტესობა დასავლეთის განვითარებულ საზოგადოებებზე არის მორგებული, მაშინ როდესაც სიღარიბე განვითარებად ქვეყნებში თვისებრივად განსხვავებულია. პირველ რიგში, სიღარიბე განვითარებად ქვეყნებში რომელიმე კონკრეტული ჯგუფის მახასიათებელი კი არ არის, არამედ ზოგადად ქვეყნის მახასიათებელია. ეს თავის მხრივ სტრუქტურული ფაქტორების დიდ როლზე მიუთითებს. ამ ქვეყნების უმეტესობა საერთაშორისო პოლიტიკურ ეკონომიკაში არათანაბარი დონის მოთამაშეები არიან სხვა, ეკონომიკურად ძლიერ, ქვეყნებთან შედარებით. ამ ქვეყნებში სუსტადაა განვითარებული დემოკრატიული ინსტიტუტები, მაღალია კორუფცია და საჯარო რესურსების მიტაცება/ფლანგვა, რაც ქვეყნის განვითარებას უშლის ხელს და მილიონობით ადამიანს სიღარიბისთვის წირავს.

### **3. უთანასწორობა**

სიღარიბე და უთანასწორობა დაკავშირებული, მაგრამ განსხვავებული ცნებებია, შესაბამისად საჭიროა მათი გამიჯვნა. მაშინ როდესაც (აბსოლუტური) სიღარიბის მაჩვენებელი გვიჩვენებს თუ რამდენი ადამიანი ცხოვრობს კონკრეტული ზღვრის მიღმა, უთანასწორობა გამოხატავს განსხვავებებს სხვადასხვა საშემოსავლო ჯგუფს შორის.

განსხვავება სიღარიბესა და უთანასწორობას შორის კარგად არის ილუსტრირებული ცხრილით #, რომელიც აჩვენებს ღარიბებისა და მდიდრების საშუალო წლიურ შემოსავალს ორ საზოგადოებაში. პირველ საზოგადოებაში ღარიბების საშუალო წლიური შემოსავალი 6000 ლარია, რაც მდიდრების საშუალო შემოსავლის ერთი მესამეა. მეორე საზოგადოებაში (რომელიც ყოველმხრივ პირველის იდენტურია გარდა შემოსავლებისა) ღარიბების საშუალო შემოსავალი 9000 ლარია, რაც მდიდრების შემოსავლის ერთ მეოთხედს წარმოადგენს. მეორე საზოგადოებაში ღარიბებს ცხოვრების უფრო მაღალი დონე აქვთ, ვიდრე პირველში (აბსოლუტური სიღარიბე ნაკლებია), მაგრამ ისინი გაცილებით ჩამორჩებიან შემოსავლის დონითა და ცხოვრების ხარისხით მდიდრებს, ანუ უთანასწორობა უფრო მეტია (Barr, 2004).

**ცხრილი ##: სიღარიბე და უთანასწორობა ორ სხვადასხვა საზოგადოებაში**

საშუალო შემოსავალი	საზოგადოება 1	საზოგადოება 2
ღარიბების საშუალო შემოსავალი (მოსახლეობის 2/3)	6 000 (მდიდრების შემოსავლის 1/3)	9 000 (მდიდრების შემოსავლის 1/4)
მდიდრების საშუალო შემოსავალი (მოსახლეობის 1/3)	18 000	36 000
მდიდრებისა და ღარიბების საერთო საშუალო შემოსავალი	10 000	10 000

წყარო: ადაპტირებული ბარის მიხედვით (2004)

საინტერესოა ვიკითხოთ თუ რომელ საზოგადოებაში ურჩევნია ცხოვრება ღარიბ ადამიანს? თუკი ის საკუთარი შემოსავლის გაზრდაზე ორიენტირებული, მისი რაციონალური არჩევანი იქნება მეორე საზოგადოება, მაგრამ თუკი მისი სარგებელი იზრდება საკუთარ შემოსავალთან ერთად და მცირდება მდიდარი ჯგუფის შემოსავლის ზრდასთან ერთად, მაშინ მისი რაციონალური არჩევანი პირველი საზოგადოება იქნება (Barr, 2004).

ამდენად, განსხვავება სიღარიბესა და უთანასწორობას შორის ძალიან მნიშვნელოვანია და ორივეს ერთდროულად შემცირება ხშირად შეუძლებელია. მემარჯვენეები მიიჩნევენ, რომ სიღარიბის შემცირება შესაძლებელია მდიდრებისათვის გადასახადების შემცირებით, რაც ეკონომიკურ ზრდას შეუწყობს ხელს და გარკვეულწილად ეს ღარიბების მდგომარეობაზეც აისახება. ანუ ამ შემთხვევაში პოლიტიკის მთავარ გამოწვევად მოიაზრება აბსოლუტური სიღარიბე და არა უთანასწორობა (Barr, 2004).

ალტერნატიული, მემარცხენე, პოლიტიკა გადასახადების ზრდაზეა ორიენტირებული რადგან მიიჩნევენ რომ მთავარი პრობლემა არა აბსოლუტური სიღარიბე, არამედ უთანასწორობაა. მაგრამ თუკი წინა პარაგრაფში მოცემულობა სინამდვილეს შეესაბამება, მაშინ გაზრდილმა გადასახადებმა შეიძლება ეკონომიკაზე უარყოფითი გავლენა იქონიოს, რამაც შეიძლება აბსოლუტური სიღარიბე პირიქით გაზარდოს. რა თქმა უნდა, არ არის სავალდებულო დავასკვნათ, რომ უთანასწორობასთან ბრძოლა აუცილებლად გაზრდის აბსოლუტურ სიღარიბეს, მაგრამ პოლიტიკის შემქმნელებმა ეს რისკი აუცილებლად უნდა გაითვალისწინონ.

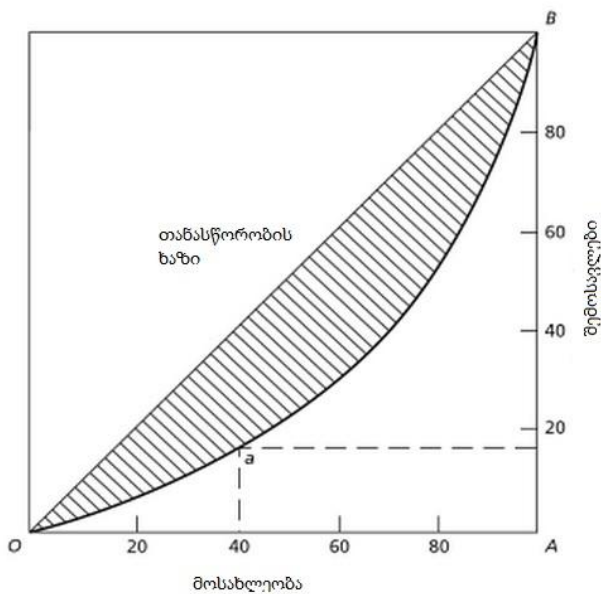
**უთანასწორობის გაზომვა**

უთანასწორობა შეიძლება გაიზიომოს როგორც ინდივიდებს, ისე ოჯახებს შორის და ზოგადად საზოგადოებაში. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ისეთ კითხვებზე პასუხის გაცემას როგორცაა: რამდენად უთანასწოროა ესა თუ ის საზოგადოება და როგორ შეიძლება იგი შევადართო სხვა ქვეყნებს ამ პარამეტრის მიხედვით. უთანასწორობაზე საუბრისას ვგულისხმობთ რომ

საუბარია “შემოსავლების” (და არა, ვთქვათ, შესაძლებლობების) უთანასწორობაზე. როგორც წესი, გაზომვის ერთეულად აღებულია ინდივიდი.

საზოგადოებაში არსებული უთანასწორობის გაზომვის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მეთოდი ლორენცის მრუდია. გრაფიკზე # ვერტიკალური ხაზი საზოგადოების მთლიან შემოსავალს გამოხატავს, ხოლო ჰორიზონტალური - მოსახლეობას. ლორენცის მრუდი ნაჩვენებია OaB ხაზით. ამ ხაზზე თითოეული წერტილი უჩვენებს მთლიანი შემოსავლის რა ნაწილს ფლობს მოსახლეობის გარკვეული პროცენტი. ასე მაგალითად, a წერტილი გამოხატავს იმას, რომ მოსახლეობის ქვედა 40% მთლიანი შემოსავლის 17% იღებს. ლორენცის მრუდი დაემთხვევა OB დიაგონალს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შემოსავლების განაწილება საზოგადოებაში სრულიად თანაბარია (ასეთ შემთხვევაში მოსახლეობის 50% მიიღებს შემოსავლების 50%).

გრაფიკი #: ლორენცის მრუდი



ლორენცის მრუდზე დაფუძნებულია ჯინის კოეფიციენტი, რომელიც უთანასწორობის საზომ საერთაშორისო ინსტრუმენტად ითვლება. დიაგრამის მიხედვით თუ ვიმსჯელებთ, ჯინის კოეფიციენტი წარმოადგენს დაშტრიხული ნაწილის შეფარდებას OaB სამკუთხედთან. თუ შემოსავლები სრულიად თანაბრად არის განაწილებული, ჯინის კოეფიციენტი ნულის ტოლია, ხოლო თუკი მთელ შემოსავალს მხოლოდ ერთ ადამიანი ფლობს, მაშინ კოეფიციენტი 1-ის ტოლი იქნება. შესაბამისად, 0 ნიშნავს შემოსავლების აბსოლუტურად თანაბარ, ხოლო 1 აბსოლუტურად არათანაბარ განაწილებას.

ჯინის კოეფიციენტის კრიტიკა ძირითადად იმაში მდომარეობს, რომ იგი ეფუძნება ოჯახებისა და ინდივიდების ამჟამინდელ ფულად შემოსავლებს და არ ითვალისწინებს არაფულად შემოსავალს. ამასთანავე მონაცემები ფულადი შემოსავლის შესახებ ყოველთვის არ არის აკურატული, სრული და თანმიმდევრული ქვეყნებს შორის, ან თუნდაც ერთი ქვეყნის ფარგლებში.

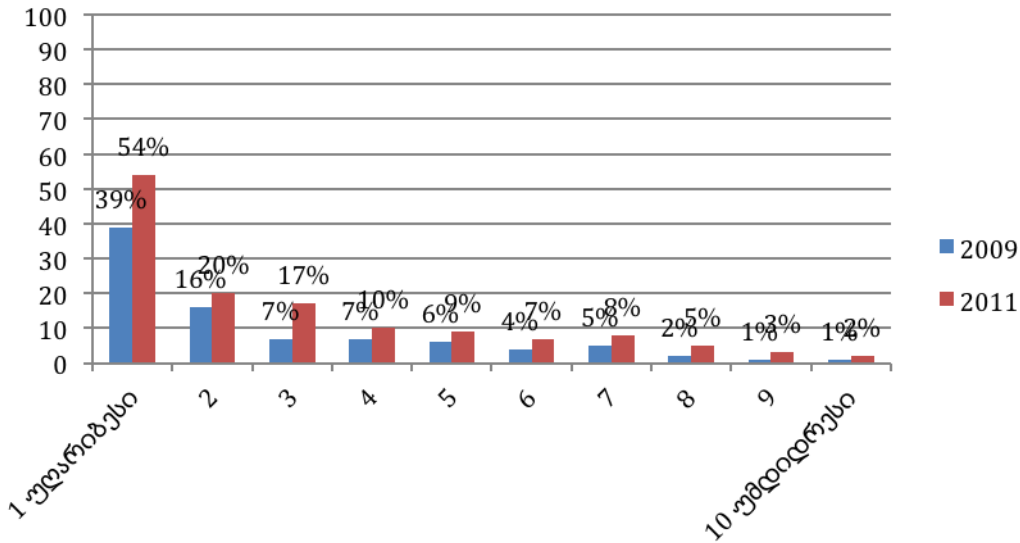
#### **4. სიღარიბე და უთანასწორობა საქართველოში**

საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემებით საქართველოში სიღარიბის მაჩვენებელი 2011 წელს 9.2%-დან 2013 წელს 9.7%-მდე გაიზარდა (საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი, 2013). აღნიშნული მაჩვენებელი რეალურად წარმოადგენს სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულ ინდივიდთა რაოდენობას, რომლებიც საარსებო შემწეობას იღებენ. შესაბამისად, ღარიბთა იდენტიფიცირების ეს მეთოდი თავისი არსით სიღარიბის პოლიტიკურ განსაზღვრებას წარმოადგენს. ხოლო თავად საარსებო შემწეობა (მიზნობრივი სოციალური დახმარება) საქართველოში სიღარიბის შემცირების/შერბილების ერთ-ერთი უმთავრესი ინსტრუმენტია.

საქმის არსში უფრო დეტალურად გარკვევისათვის მნიშვნელოვანია განვიხილოთ თუ როგორ ატარებს შეფასებას სოციალური მომსახურების სააგენტო. აღსანიშნავია, რომ შეფასება ხდება არა ინდივიდის, არამედ ოჯახის სოციო-ეკონომიკური მახასიათებლების საფუძველზე. სააგენტო ოჯახში მიავლენს სოციალურ აგენტს ოჯახის მომართვის საფუძველზე. სოციალური აგენტი ოჯახის წევრების გამოკითხვის შედეგად ავსებს მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ამსახველ ფორმას. მოგროვილი მონაცემები შემდეგ ელექტრონულ ბაზაში შეჰყავთ და შესაბამისი კომპიუტერული პროგრამა ოჯახის პირობით სარეიტინგო ქულას განსაზღვრავს. ფულადი დახმარება ენიშნებათ იმ ოჯახებს, რომელთა სარეიტინგო ქულა 57000-ს არ აღემატება. ფულადი შემწეობის ოდენობა ერთსულიანი ოჯახის შემთხვევაში 60 ლარია, ხოლო ორ და მეტსულიან ოჯახებში უხუცეს წევრზე 60 ლარი, ყოველ მომდევნო პირზე კი - 48 ლარი. შემწეობის გაცემა იწყება ქულის ძალაში შესვლიდან მეორე თვეს. აღსანიშნავია, რომ შემწეობა დახმარების მაძიებელი ოჯახების მხოლოდ მცირე ნაწილს ენიშნება. შესაბამისად, გაეროს ბავშვთა ფონდის 2011 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი დეცილის (10%) მხოლოდ 54% იღებს საარსებო შემწეობას. ეს გაუმჯობესებული მონაცემია 2009 წელთან შედარებით, თუმცა თავისთავად საგანგაშო, რადგან ყველაზე ღარიბთა თითქმის ნახევარი დახმარების გარეშე რჩება. (იხ. სურათი 1) (გაეროს ბავშვთა ფონდი, 2009, 2012).

სურათი 1: მიზნობრივი სოციალური დახმარების (საარსებო შემწეობის) მიმღები მოსახლეობის წილი სამომხმარებლო დეცილის მიხედვით





წყარო: გაეროს ბავშვთა ფონდი, 2012

აღნიშნული მონაცემების გამო სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ გამოყენებული სარეიტინგო ქულის დაანგარიშების მეთოდოლოგია მუდმივი კრიტიკის საგანია, რის გამოც ამჟამად მიმდინარეობს ამ მეთოდოლოგიის დახვეწა.

თავად გაეროს ბავშვთა ფონდი საქართველოში სიღარიბის დონის დასადგენად განსხვავებულ, უფრო რეალურ ზღვრებს იყენებს. ფონდის მიერ 2010 წელს ჩატარებულ კვლევაში გამოყენებული იქნა სამი განსხვავებული ზღვარი: ეროვნულ სიღარიბის ზღვარი - 89.7 ლარი ერთ სულზე ერთ თვეში (მედიანური მოხმარების 60%), ზოგადი სიღარიბის ზღვარი - 122.2 ლარი ერთ სულზე ერთ თვეში (დღეში 2.5 აშშ. დოლარის ექვივალენტი) და ექსტრემალური სიღარიბის ზღვარი - 61.1 ლარი ერთ სულზე ერთ თვეში (დღეში 1.25 აშშ. დოლარის ექვივალენტი). მაშინ როდესაც ეროვნული (ფარდობითი) ზღვრის მიხედვით მოსახლეობის 25.7% იყო სიღარიბის ზღვარს მიღმა, ზოგადი სიღარიბის მაჩვენებელმა 44.8%, ხოლო ექსტრემალურმა კი 9.9%-ს შეადგინდა (გაეროს ბავშვთა ფონდი, 2010).

რაც შეეხება უთანასწორობას, საქართველოში ჯინის კოეფიციენტი 2006 წლიდან მოყოლებული სტაბილურად მაღალია. 2013 წელს ოფიციალური მონაცემებით მან 0.40 შეადგინა (საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი, 2013), რაც პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- გაეროს ბავშვთა ფონდი (2012), *საქართველო: ბავშვთა სიღარიბის შემცირება*, სადისკუსიო დოკუმენტი; საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი, 2013.
- Alcock, P. (1997). *Understanding poverty*. 2nd edn. Basingstoke: Macmillan.
- Atkinson, A. B. (1975). *The economics of inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- EEC (1981). *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty* [Online]. Available from: <http://aei.pitt.edu/12274/1/12274.pdf> [Accessed 14/01/2011].
- Barr N. (2004), *Economics of the Welfare State*; Fourth Edition; Oxford University Press;
- Flik, R. J. and Praag, B. M. S. v. (1991). Subjective poverty line definitions. De Economist, 139(3), 311-330.*
- Gordon, D. (2002). The international measurement of poverty and anti-poverty policies. In: Townsend, P. and Gordon, D. eds. World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy. Bristol: Policy Press.*
- Hoelscher, P. (2008). The new World Bank \$ 1.25 a day – a global poverty line for children?. UNICEF CEE/CIS RO Discussion Papers.*
- Novak, T. (1995). Rethinking poverty. Critical Social Policy, 15(2-3(44-45)), 58-74.*
- Ringen, S. (1985). Towards a third stage in the measurement of poverty. Acta Sociologica, 28(2), 99-113.*
- Rowntree, B. S. (1902). Poverty: a study of town life. Macmillan.*
- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. Oxford Economic Papers, 35(2), 153-169.*
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In: Nussbaum, M. C. and Sen, A., eds. The Quality of Life. Oxford: Oxford University Press.*
- Spicker, P. (2007). The idea of poverty. Bristol: Policy.*
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living. Harmondsworth: Penguin Books*