თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტი

დავით ვეკუა, ირაკლი ვეკუა

საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების გზები და მიმართულებები

წიგნი განხილულია და დასაბეჭდად რეკომენდირებულია
თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტის აკადემიური საბჭოს
(ოქმი №5. 8.05.2013 წ.) მიერ

გამომცემლობა „უნივერსალი"
თბილისი 2013

რედაქტორი: ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
სრული პროფესორი - გიორგი ცაავა

რეცენზენტები: ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტის
რექტორი, საქართველოს ტექნიკური უნი-
ვერსიტეტის სრული პროფესორი –
სოლომონ პაველიაშვილი

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტის
სრული პროფესორი
დავით ჯანგულაშვილი.

წიგნი განხილულია და დასაბეჭდად რეკომენდირებულია
თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტის აკადემიური
საბჭოს (ოქმი №5. 8.05.2013 წ.) მიერ

© დ. ვეკუა, ი. ვეკუა, 2013

გამომცემლობა „უნივერსალი", 2013

თბილისი, 0179, ი. ჭავჭავაძის გამზ. 19, ☎: 2 22 36 09, 5(99) 17 22 30
E-mail: universal@internet.ge

ISBN 978-9941-22-022-7

ეკონომიკის ტრანსფორმაციამ და მაკროეკონომიკურმა გარემოს შეცვლამ, სოციალური პოლიტიკის განხორციელების თვალსაზრისით საქართველოში თვისობრივად ახალი გარემო შექმნა. გაჩნდა მოსაგვარებელ პრობლემათა მთელი სპექტრი, რომელიც უკავშირდება, როგორც კონკრეტულად სადაზღვევო სისტემის ადმინისტრირების ოპტიმიზაციას, ასევე ზოგადად ფინანსების ეფექტიანად აკუმულირება-გადანაწილებისა და გამოყენების პროცესებს.

სოციალური პოლიტიკა, როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი სეგმენტი, წარმოადგენს ეროვნული ეკონომიკის განვითარების და დამატებითი ფინანსური რესურსების ფორმირების ერთ-ერთ წინაპირობას. ამიტომ აუცილებელია სოციალური სისტემის ადაპტაცია საბაზრო პირობებთან ისე, რომ ეს სისტემა იქცეს ეკონომიკის მოქნილი რეგულირების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს ეკონომიკური რეფორმის წარმატებით განხორციელებას.

საით მივდივართ? როგორ სახელმწიფოს ვაშენებთ? რა ადგილი უჭირავს მასში მოსახლეობის სოციალურ დაზღვევას? რა ექტორებმა უნდა განსაზღვროს სოციალური ეკონომიკის განვითარება? რა პრიორიტეტები უნდა გამოიკვეთოს სადაზღვევო ბიზნესის მაკროეკონომიკურ რეგულირებაში? – ეს არის ძირითადად ის აქტუალური საკითხები, რომლებიც გაშუქებულია წინამდებარე ნაშრომში.

ნაშრომში განხილულია სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების ძირითადი ასპექტები: ფისკალური, საინვესტიციო, ფულად – საკრედიტო, დემოგრაფიული, პროტექციონისტური.

გაანალიზებულია ის პოზიტიური და ნეგატიური გამოცდილება, რაც დაგროვდა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის მშენებლობის პროცესში, ასევე სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე სტრატეგია, მოსახლეობის მხარდაჭერის და დასაქმების ზრდის სოციალური ფაქტორები, სოციალური დაზღვევის სისტემის საერთაშორისო პრაქტიკა, სოციალური

გადასახადით დაბეგვრის პრობლემა და ამ სფეროებთან დაკავშირებული სხვა მაკროეკონომიკური ასპექტები.

ნაშრომში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საქართველოში სოციალური სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის ინსტიტუციონალურ მშენებლობას, პრიორიტეტულ მიმართულებად გამოკვეთილია ამ სისტემის მოდერნიზაციისა და განვითარებისთვის საჭირო გზები. ჩამოყალიბებულია კონკრეტული წინადადებები კერძო და ნებაყოფილობითი სოციალური დაზღვევის სისტემის მოდერნიზაციასთან მიმართებაში.

სოციალური დაზღვევის თემატიკა იმდენად ტევადია,რომ შეუძლებელია ერთ ნაშრომში სრულად განვიხილოთ მისი ყველა ასპექტი და მაკროეკონომიკური რეგულირების პრობლემათა მთელი სპექტრი.

ჩვენ ვეცადეთ წარმოგეჩინა ეკონომოიკის მოდერნიზაციის პროცესში მყოფ ქართულ სახელმწიფოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების გზები და მიმართულებები.

საქართველოს კონსტიტუციაში ეკითხულობთ: "საქართველოს მოქალაქის ურყევი ნებაა, დაამკვიდროს დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება და სამართლებრივი სახელმწიფო." ამჟამად მიმიდინარე ეკონომიკის მოდერნიზაციის ეტაპზე, ძალზე მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესში სოციალური ეკონომიკის თეორიის მეცნიერული კვლევა.ნაშრომში კონცეფტუალურადაა გააზრებული სოციალურ სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის რეფორმირების გზები და მიმართულებები.

იმედს გამოვთქვამთ, რომ წინამდებარე ნაშრომი კარგ სამსახურს გაუწევს საჯარო სფეროში დასაქმებულ პირებს, იმათ, ვინც უნდა განახორციელოს ახალი სოციალური დაზღვევის სისტემის ინსტიტუციონალური მშენებლობა.

სარჩევი

თავი I. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ეკონომიკური და ისტორიული წინამძღვრები

სოციალური დაზღვევის სისტემის პოსტსაბჭოთა მემკვიდრეობა.....

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ტრანსფორმაციის ზოგიერთი მეთოდოლოგიური საკითხი.....

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ადაპტაცია ახალ ეკონომიკურ გარემოსთან.....

თავი II. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ფორმოირება და ფუნქციონირება

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე სტრატეგია.....

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მოსახლეობის სოციალური მხარდაჭერისა და დასაქმების დონის ზრდის ფაქტორები.....

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ტრანსფორმაციის პრაქტიკა.....

თავი III. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის აქტუალური მაკროეკონომიკური პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ინფრასტრუქტურა და მისი ფუნქციონირების თანამედროვე ტენდენციები.....

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური გადასახადით დაბეგვრის პრობლემა და ამ პრობლემის მოგვარების გზები.....

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის სადაზღვეო პრინციპზე გადაყვანის მაკროეკონომიკური ასპექტები.....

თავი IV. საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემაში არსებული პრობლემები და სიღარიბის დაძლევის პერსპექტივები

საქართველოს ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროში არსებული მდგომარეობის ანალიზი....
სიღარიბის პრობლემა და მისი დაძლევის სამომავლო პერსპექტივები საქართველოში.....
საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეორგანიზაციის მეთოდოლოგიური საფუძვლები.....

თავი V. საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების აქტუალური საკითხები

სახელმწიფოს როლი საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მაკროეკონომიკურ რეგულირებაში.....
საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემა.....
საპენსიო რეფორმა, როგორც საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების ძირითადი ვექტორი

თავი VI. საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის რეორგანიზაცია და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების პერსპექტივები

საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის განვითარების პრიორიტეტები.....
საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის რეორგანიზაცია და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების ძირითადი მიმართულებები.....
საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის ფუნქციონირების სამომავლო პერსპექტივები.....

თავი I

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ეკონომიკური და ისტორიული წინამძღვრები

1.სოციალური დაზღვევის სისტემის პოსტსაბჭოთა მემკვიდრეობა

სოციალისტური მმართველობის პირობებში, ცენტრალური და აღმოსაელეთ ევროპის ქვეყნებში, ათწლეულების მანძილზე ყალიბდებოდა სოციალური დაცვის უნიფიცირებული სისტემები,სადაც მთავარი რეგულატორი იყო სახელმწიფო.იგი წარმოადგენდა მოსახლეობის სოციალური დაცვის ერთადერთ გარანტორს. პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაციის შედეგად, მათ მემკვიდრეობად ერგო სუსტი ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა და ფინანსური რესურსებით გაუმაგრებელი ამბიციური სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა. ეს სისტემები მოითხოვდა უზარმაზარ ფინანსურ რესურსებს, რაც ეკონომიკური გარდაქმნების პირობებში თითქმის შეუძლებელი იყო. მაღალი სოციალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილების მიზნით, ამ ქვეყნების მთავრობები იძულებული იყვნენ, ისედაც მწირი ბიუჯეტიდან, სულ უფრო მეტი ფინანსური რესურსები მიემართათ სოციალური სტაბილურობის შესანარჩუნებლად, რაც თავის მხრივ აფერხებდა სხვა უმნიშვნელოვანესი ინფრასტრუქტურული პროექტების განვითარებასა და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებას.

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში მრავალი სახის დახმარება და შემწეობა, როგორც ფულადი, ისე ნატურალური, გაიცემოდა არა სოციალური უზრუნველყოფის სამსახურებში, არამედ უშუალოდ საწარმოებსა და ორგანიზაციებში, განხორციელებული ეკონომიკური რეფორმების პირობებში კი ამ საწარმოთა ნაწილმა შეიცვალა საკუთრების ფორმა,ნაწილი კი ლიკვიდირდა. დაირღვა არსებული სოციალური მომსახურების სქემები, ხოლო სო-

ციალური დაზღვევის სტრუქტურები ვერ შეხვდნენ სათანადოდ მომზადებული ახალ ეკონომიკურ გარემოს.

საზოგადოებრივ-პოლიტიკური და ეკონომიკური წყობის ტრანსფორმაციის პროცესებმა აქტიურად მოითხოვა სოციალური პოლიტიკის თეისობრივად ახლებური გააზრება.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოში, სოციალურმა მდგომარეობამ მოსახლეობა და ხელისუფლება ახალ ეკონომიკურ პირობებთან ადაპტაციის რთული პრობლემის წინაშე დააყენა.

სოციალური საკითხების მოგვარება იქცა სამთავრობო სტრუქტურების საქმიანობის პრიორიტეტად, რადგან სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების გარეშე, მოსახლეობაში აუცილებლად მოხდებოდა საბაზრო ურთიერთობების იდეის სრული დისკრედიტაცია.

დღეს, ამ ქვეყნების უმრავლესობამ რიგი, ხშირ შემთხვევაში მტკივნეული რეფორმის გზით, თავი დააღწია პოსტრანსფორმაციული ეკონომიკის სოციალურ რეციდივებს და მეტ-ნაკლებად ნორმალური ფუნქციონირების რეჟიმზეა გადასული. საზოგადოებრივი ცხოვრების პოსტკომუნისტური მემკვიდრეობის ტრანსფორმაციის გზა ბევრი სპეციალური პრობლემითა და სირთულით ხასიათდებოდა. ერთ-ერთი ასეთი პრობლემაა, დემოკრატიული სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება. ეს პროცესი მტკივნეულად მიმდინარეობს, რადგან საზოგადოებრივი ცხოვრების პოლარიზაციის ფონზე, გამრავლდა ქონებრივი მდგომარეობის და შემოსავლების მიხედვით საზოგადოების დიფერენციაცია და ქვეყნებში ნოყიერი ნიადაგი შეიქმნა სოციალური უთანხმოებისა და უკმაყოფილებისათვის. ეკონომიკური რეფორმების ეფექტი, როგორც წესი, მხოლოდ გარკვეული პერიოდის შემდეგ ხდება თვალსაჩინო და ხელშესახები, რაც მოქალაქეებისათვის ძნელი აღსაქმელია. ასევე, მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილს კვლავ მოჰყვება ნოსტალგია წარსულისადმი, რაც მთლიანობაში აძლიერებს აპათიურ განწყობილებებს საზოგადოებაში. დიფერენციაციის შედეგად

საზოგადოება გაიყო ჯგუფებად, რომლებისთვისაც ხშირ შემთხვევაში გაერთიანების მოტივაცია მხოლოდ სოციალური უკმაყოფილებაა, რასაც თუ ეთნიკური და რელიგიური შეუწყნარებლობაც დაემატა, სოციალური თანხმობის მიღწევის პროცესი ძალზე რთულია და ჭიანურდება.

შექმნილი მდგომარეობიდან გამომდინარე, დღევანდელ საქართველოში ნათელია, რომ ვერანაირად ვერ შეიქმნება სამოქალაქო საზოგადოება, თუ არ მოხდა მოსახლეობის სოციალური დაცვის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირება და შრომისუუნარო მოსახლეობის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამების მომზადება.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების მოსახლეობის ერთი ნაწილი, აღიქვამდა რა შექმნილ სიტუაციას არსებულ რეალობად, ცდილობდა მასთან ადაპტაციას, უმრავლესობა კი იკავებდა პასიური მოლოდინის პოზიციას. ადამიანთა პასიური მდგომარეობა განპირობებული იყო უმწეობის, საკუთარი მდგომარეობის უპერსპექტივობის შეგრძნებით.

ბოლო წლების გამოცდილება გვკარნახობს, რომ ისეთი პრობლემები, როგორიცაა მოსახლეობის ჯანდაცვა და სოციალური უზრუნველყოფა, დასაქმება და მიგრაცია, შობადობა და სიკვდილიანობა, განათლება და სხვ. არ შეიძლება განვიხილოთ მაკროეკონომიკური რეგულირების ამოცანებისაგან განცალკევებით, რადგან ყველა სხვა შემთხვევაში, სოციალურ პრიორიტეტებს მხოლოდ მთავრობის საარჩევნო დაპირებებისა და დეკლარაციული განცხადებების სახე ექნება.

სოციალური უზრუნველყოფის პოსტსაბჭოთა მემკვიდრეობის დაძლევა შეიძლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში,თუ მოქალაქეთა სოციალური დაცვის პრობლემები განიხილება ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური მოვლენების ფონზე, მათი ურთიერთზემოქმედების კონტექსტში.

ბევრი მეცნიერი და ექსპერტი პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალური დაცვის კონცეპტუალური განვითარების პერსპექტივაზე საუბრისას, ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემად გამოყოფს დემოგრაფიული ცვლილებების ტენდენციას, რომელიც უკანასკნელ წლებში სტაბილური

დამაჯერებლობით ხასიათდება. განსაკუთრებით იგრძნობა მისი „ზეწოლა" სოციალური დაზღვევის სისტემებზე, რადგან ის, როგორც დაზღვეულთა რიცხოვნობით, ასევე დანახარჯების მოცულობით, სოციალური დაცვის უმთავრეს მიმართულებას მიეკუთვნება.

იმ ქვეყნებშიც, სადაც დღეს მოსახლეობის სოციალური დაცვის დონე საქართველოსთან შედარებით, გაცილებით მაღალია, მნიშვნელოვან პრობლემად კვლავ რჩება სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების აუცილებლობა.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სოციალური პრობლემაა, უმუშევრობა. დასაქმებისა და უმუშევრობის ხასიათი და დინამიკა ამ ქვეყნებში თავისი წარმოშობით მნიშვნელოვნად განსხვავდება განვითარებულ ქვეყნებში მიმდინარე ანალოგიური პროცესებისაგან, რადგან სამუშაო ძალის მოძრაობა აღნიშნულ სივრცეში გამოწვეულია არა ეკონომიკის ციკლური ცვლილებებით, არამედ სისტემური გარდაქმნების შედეგად ჩამოყალიბებული მდგომარეობით.

ლონდონის ეკონომიკური სკოლის ცნობილი მეცნიერი ნიკოლას ბარრი არსებული პრობლემებს ასე აყალიბებს:

ქვეყნებს შორის ათწლეულობით არსებული ვერტიკალური და ჰორიზონტალური ეკონომიკური კავშირების მოშლა;

პოსტსაბჭოთა სივრცეში სამუშაო ძალის გადაადგილების სახელმწიფოთაშორისო მიგრაციის არნახული მასშტაბები;

რეფორმებით გამოიწვეული სწრაფი სტრუქტურული ცვლილებები ეკონომიკაში, რასაც მოჰყვა მთელ რიგ დარგებში კვალიფიციურ სამუშაო ძალაზე მოთხოვნილების შემცირება და უამრავი ადამიანის დაუსაქმებლობა;

სოციალურ-კულტურული და ფსიქოლოგიური გარდაქმნების ზეგავლენა შრომით ურთიერთობებზე. დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა იდეოლოგიის

შეცელა, ახალი შრომითი ეთიკისა და დისციპლინის გაჩენა.[1]

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს მძიმე მემკვიდრეობა ერგო ჯანმრთელობის დაცვის კუთხით. მკვეთრად იკლო კაპიტალდაბანდებებმა, მოძველდა სისტემის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა დარგის რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციისათვის. აუცილებელი გახდა ახალი ეკონომიკური ბერკეტების მოძიება და ამოქმედება.

ახალმა ეკონომიკურმა ურთიერთობებმა და სამეურნეო მექანიზმების ჩამოყალიბებამ ჯანმრთელობის დაცვის სისტემაში წარმოშვა მაკროეკონომიკური რეგულირების გადაუდებალი ამოცანები:

- სამედიცინო მომსახურების სისტემის ორგანიზაციისათვის საჭირო თანხების მოძიება;
  სამკურნალო-პროფილაქტიკურ დაწესებულებათა მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფისათვის ინვესტიციების მოზიდვის აუცილებლობა;
  სამედიცინო პერსონალის შრომითი მოტივაციის უზრუნველყოფა.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალური დაზღვევის სისტემების მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთ ყველაზე რთულ სფეროს წარმოადგენს საპენსიო უზრუნველყოფა. რომლის უმთავრეს სირთულეს ყველგან, გარდამავალ ეტაპზე, წარმოადგენდა მისი დაფინანსების საკითხები.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების მემკვიდრეობის ერთ-ერთი სერიოზული პრობლემაა მძიმე დემოგრაფიული სიტუაცია, რაც შუა აზიის ქვეყნების გარდა, ტიპიურია ყველა პოსტსაბჭოთა ქვეყნისთვის.

ზემოთ ჩამოთვლილი საკითხების მოგვარების მიზნით პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ჩამოყალიბდა სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ტარიფების ზრდის არასასურველი ტენდენცია.

---

[1] Барра,Н.Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европе.Москва,1997ст.19

გარდამავალ ეტაპზე მყოფ პოსტსაბჭოთა ქვეყანებში, მათ შორის საქართველოშიც, ეკონომიკის მკვეთრი დაღმასვლა მტკივნეულად აისახა საპენსიო სისტემის მდგომარეობაზე. საბჭოთა ეკონომიკური მოდელიდან გადახვევამ, ჰიპერინფლაციამ და რეალურად მთლიანი შიდა პროდუქტის მკვეთრმა შემცირებამ ასევე შეამცირა ხელფასის ფონდი და გადასახადების გადახდიდან მიღებული შემოსავლების ის ნაწილი, რომელიც გამოიყოფა საპენსიო სისტემაზე. პენსიების დაფინანსების პრობლემას კიდევ უფრო ამწვავებს ის გარემოება, რომ ჯერ კიდევ ყველგან ვერ ჩამოყალიბდა სოციალური გადასახადების შეგროვების ადმინისტრირების ეფექტური სისტემა.

ნიკოლას ბარრის აზრით, თითქმის ყველა პოსტსაბჭოთა ქვეყანა რეალურად დადგა საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის ძველი მემკვიდრეობის რეფორმირების წინაშე. საჭირო გახდა ძალიან რთული და დროის ხანმოკლე პერიოდზე გათვლილი პოლიტიკური არჩევნის გაკეთება: რა რესურსები უნდა იქნეს გამოყოფილი ცენტრალური ბიუჯეტიდან პენსიათა საშუალო დონის შესანარჩუნებლად? სახსრების დეფიციტის პირობებში საჭიროა თუ არა საპენსიო მომსახურების კატეგორიათა შეზღუდვა? არსებულ პირობებში შენარჩუნებული უნდა იქნეს თუ არა ძველი საპენსიო ფორმულა, რომლის მიხედვითაც პენსიების ოდენობა ხელფასებთან არის დაკავშირებული? როგორ უნდა მოხდეს სხვა სოციალური პრობლემების მაკროეკონომიკური რეგულირება? პასუხები ამ შეკითხვებზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს მთლიანად ძველი მემკვიდრეობის დაძლევასა და ახალი სოცალური პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე[2].

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალურ სფეროში წაემატებულად განხორციელებული რეფორმების „გასაღებია“ ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროებში მიმდინარე გლობალური რეფორმების ჰარმონიზაცია, ზოგადი სახელმწიფოებრივი მშენებლობის პროცესის სოციალიზა-

---

[2] Барра, Н. Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европе.Москва,1997ст.159

ცია, სოციალური სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გარანტიების შექმნა, სახელმწიფოსა და პიროვნების ურთიერთპასუხისმგებლობისა და ურთიერთვალდებულებების ფორმირება, მათი ცხოვრებაში დამკვიდრების მექანიზმების შემუშავება, ოპტიმალური სოციალური ინფრასტრუქტურის ფუნქციონირებისათვის სათანადო პირობების შექმნა.

რაც შეეხება საქართველოს,აქ სოციალური სტაბილურობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს აქტიური ჩარევის გარეშე წარმოუდგენელია. თუმცა არ არსებობს იმის გარანტია, რომ ეკონომიკაში გაუაზრებელი ჩარევის შედეგად განხორციელებული სამთავრობო „ინტერვენცია" სასარგებლო იქნება საზოგადოებისათვის. ასეთ შემთხვევაში, წარუმატებლობისაგან გამოწვეული სირთულეები არანაკლები იქნება, ვიდრე ის სირთულეები, რომლებიც ეკონომიკის მოერნიზაციის თანხვედრია. ამოცანა მდგომარეობს იმაში, რომ ზემოქმედების პროცესები და სახელმწიფო სტრუქტურები ქმნიდნენ ისეთ მოტივირებულ გარემოსა და ფონს, რომ სახელმწიფოს ჩარევა რეალურად უზრუნველყოფდეს საზოგადოების სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებას. ამისათვის საჭიროა, სოციალური დაზღვევის მაკროეკონომიკური რეგულირების რაოდენობრივი ფუნქციები შეიცვალოს ხარისხობრივი აქცენტებით.

თავის ნაშრომში"კეთილდღეობა ყველასათვის" დიდი გერმანელი ეკონომისტი და სახელმწიფო მოღვაწე ლუდვიგ ერხარდი ამბობს: "მარჩენალი სახელმწიფო თანამედროვე ილუზიაა."[3] იგი აღნიშნავს:"როდესაც სოციალური პოლიტიკის მთელი ძალისხმევა იქითაა მიმართული, რომ ადამიანი თავისი დაბადების წუთიდანვე დაიცვას ცხოვრებისეული წინააღმდეგობებისაგან,ანუ როდესაც ადამიანი საგულდაგულოდაა დაცული ცხოვრებისეული მოულოდნელობებისგან,ბუნებრივია მისგან ვერ მო-

3 ერხარდი ლ. კეთილდღეობა ყველასათვის. თბილისი, 2011 გვ. 286

ვითხოვთ სასიცოცხლო ძალის და გარკვეული ინიციატივების გამოჩენას"[4].

სოციალურ ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლისა და ფუნქციის შესახებ, თავისი მოსაზრებები გამოთქვა ცნობილმა ინგლისელმა ეკონომისტმა არტურ პიგუმ ნაშრომში „კეთილდღეობის ეკონომიკა". პიგუს შრომაში გამოთქმული შეხედულებები სახელმწიფოს ეკონომიკურ პროცესებში მონაწილეობის შესახებ დღესაც ძალზე აქტუალურია. მსოფლიო სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისების გამძაფრებასთან ერთად დასავლეთის ეკონომიკურ წრეებში პიგუს მოსაზრებებს სულ უფრო მეტი მიმდევარი უჩნდება.

დღეს, ეკონომიკაში განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს სოციალური განვითარების სფერო. სოციალური იმპერატივები იქცა განვითარების უმნიშვნელოვანეს ტენდენციად და ფაქტორად,რაც უპირველესად გულისხმობს თანამედროვე პირობებში მიმდინარე საბაზრო ეკონომიკის სოციალიზაციის პროცესს.

სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების სწორად წარმართვისათვის აღმოსავლეთ ევროპის და ბალტიის ქვეყნებში მკაფიოდ გამოიკვეთა სახელმწიფოს როლი მიმდინარე გლობალურ ეკონომიკურ პროცესებში. ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს როლი და ფუნქციები გულისხმობს მისი, როგორც პარტნიორისა და დამხმარის მონაწილეობას ეკონომიკაში, და არა მხოლოდ, როგორც განმკარგულებელ-ხელმძღვანელის. სახელმწიფომ, როგორც ქვეყნის ინსტიტუციური სიერცის კანონშემომქმედმა და მის მიერ დადგენილმა სამართლებრიუმა გარემომ, საზოგადოებაში არსებულ სპეციფიკურ ეროვნულ პრინციპებთან ერთად შექმნა მოქალაქეთა სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირების ის ნორმები, რომლებმაც ადამიანებს მისცა შესაძლებლობა, უზრუნველყონ საკუთარი სოციალური დაცვა. იმის გამო, რომ სახელმწიფო ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკური პროცესის ერთ-ერთი და ხშირად წამყვანი მონაწილეცაა,

[4] ერხარდი ლ.კეთილდღეობა ყველასათვის. თბილისი,2011გვ.287

სახელმწიფო ორგანოებს ყოველდღიურად უხდებათ უამრავი სამეურნეო გადაწყვეტილების მიღება ინვესტირების, დაკრედიტების, მომსახურებისა და ა.შ. საკითხებთან დაკავშირებით. ყოველივე ეს კი მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ საქმიანობასა და მის პოტენციალზე. სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის ოპტიმიზაცია სახელმწიფოს განვითარების დაჩქარების უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. მისი გამოუყენებლობის შემთხვევაში კი ადგილი აქვს სტაგნაციას, სრულ ეკონომიკურ და სოციალურ დეზინტეგრაციას.

სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური უზრუნველყოფის დაზღვევის მაკროეკონომიკური რეგულირების სტრატეგიის განსაზღვრისას აუცილებელია გაანალიზდეს ქვეყანაში დემოგრაფიული პრობლემები და მიგრაციის ძირითადი ტენდენციები და მიზეზები.

სტაბილური მაკროეკონომიკური რეგულირების უზრუნველსაყოფად ეს სახელმწიფოები განუწყვეტლივ ადევნებენ თვალს სოციალური პრობლემების სიმწვავის ხარისხს, ვინაიდან საზოგადოებრივი აპათიით შეპყრობილი, სიღარიბის ზღვარზე მისული ადამიანისთვის კანონისადმი დაუმორჩილებლობა საკუთარი გაჭირვებისადმი ყურადღების მისაქცევი ერთადერთი გზაა.რაც ხშირ შემთხვევაში, შეიძლება სოციალური დესტაბილიზაციის საბაბად იქცეს.

უნგრეთში, ჩეხეთში სოციალური პოლიტიკის მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად იქცა მოსახლეობის ეკოლოგიური უსაფრთხოება, რაც დაკავშირებულია სოციალურ დანახარჯებთან. ცნობილი მეცნიერ ეკონომისტის ლეშეკ ბალცეროვიჩის აზრით:" ეკოლოგიურ პოლიტიკაში(ისევე როგორც ნებისმიერ სხვა სახის პოლიტიკაში)უნდა განვიხილოთ მიზანი და მისი მიღწევის გზები და მეთოდები. ამ სფეროში მიზანი ის არის,რომ მაქსიმალურად შემცირდეს მავნე გამონაბოლქვები. მიზნის მიღწევის გზას კი წარმოადგენს იმ მეთოდების დამუშავება,რომლებიც მას მიგვაღწევინებ-

და“[5] ამ ეტაპზე, მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის, მრავალი ინოვაციური პროცესის განხორციელების პირობებში, სოციალური დაზღვევის სტრატეგიის განვითარებისა და მისი ეფექტიანი ფუნქციონირების მისაღწევად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ბუნების დაცვას,მოსახლეობისთვის უსაფრთხო ეკოლოგიური გარემოს შექმნას.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება იყო შრომითი ურთიერთობის მოწესრიგების საკითხი.ლონდონის ეკონომიკური სკოლის წარმომადგენლების დევიდ ფრეტუელის და რიჩარდ ჯეკმანის აზრით სახელმწიფო, იურიდიული ინსტიტუტების მეშვეობით, უნდა ასრულბდეს მედიატორის ფუნქციას, რაც გულისხმობს შრომითი კანონმდებლობის გზით, დამსაქმებელსა და პროფკავშირებს შორის პარიტეტულ ურთიერთობის ჩამოყალიბას. რაც შეეხება შრომის პირობებისა და ტექნიკური უსაფრთხოების საკითხებს, ეს სოციალური სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილია და უნდა ხორციელდებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო საზედამხედველო ინსპექტირებით.[6]

მაკროეკონომიკური რეგულირების ქვაკუთხედი უნდა გახდეს დასაქმების პრობლემების გადაწყვეტა ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ზრდის პირობებში. ამ კუთხით ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა სამუშაო ძალის ეფექტიანი გამოყენება.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალური პოლიტიკის ეკონომიკური მოტივაცია უნდა დაეფუძნოს სადაზღვევო იდეოლოგიას. ამ პრობლემის დაძლევა შესაძლებელია სადაზღვევო მექანიზმების ამოქმედებით, რომლებმაც უნდა შეასრულონ ეკონომიკურ პროცესებში „ჩაშენებული სოციალური სტაბილურობის” ფუნქცია.

---

[5] ბალცეროვიჩ ლ. თავისუფლება და განვითარება. თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004 გვ. 153

[6] Барра,Н.Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европе.Москва,1997ст226

აღნიშნული საკითხისადმი დამოკიდებულება სახელმწიფოს მმართველობით ორგანოებსა და მოსახლეობის ფართო ფენებში კარდინალურად უნდა შეიცვალოს, რადგან საბაზრო ეკონომიკის პირობებში საზოგადოებას რისკების ეპოქაში უხდება ცხოვრება და სწორედ ამიტომ, საზოგადოებრივი ცხოვრების ადაპტაცია შეუძლებელია სოციალური დაცვის სისტემების სადაზღვევო პრინციპებზე გადაყვანის გარეშე. სახელმწიფომ დაზღვევა უნდა გამოიყენოს, როგორც მაკროეკონომიკური რეგულირებისას მომქმედი იარაღი.

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში, მაღალი სოციალური რისკების არსებობის პირობებში, ადამიანის მომავლის უზრუნველყოფა ხორციელდება სადაზღვევო სისტემის მეშვეობით. ადამიანები,საკუთარი ჯანმრთელობისა და მოხუცებულობის მატერიალური უზრუნველყოფის მიზნით,ერთვებიან სადაზღვევო სქემებში. ბაზარმა თითქოს უნდა დაარეგულიროს ყველა ეკონომიკური ურთიერთობა, მათ შორის დაზღვევის სფეროშიც და აქედან გამომდინარე, ერთი შეხედვით, აუცილებელი არ არის ამ პროცესებში სახელმწიფოს ჩარევა. მაგრამ საბაზრო ურთიერთობაში ჩნდება ისეთი პრობლემები, რომელთა გადაჭრა სახელმწიფოს აქტიური მონაწილეობის გარეშე შეუძლებელია. ადამიანებს ხშირად არ ძალუძთ, გამოიჩინონ წინდახედულობა იმ გადაწყვეტილების მიღებისას, რომელიც ეხება პირადი სახსრების მოხმარებასა და დაგროვებას. შრომის პროცესში სხვადასხვა სოციალური რისკების გამო (ავადმყოფობა, ინვალიდობა, უმუშევრობა, მოხუცებულობა და სხვა) შესაძლოა, თავი ვერ მოუყარონ საკმარის სახსრებს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო თავის თავზე იღებს ასეთი კონტინგენტის სოციალურ უზრუნველყოფას.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ძალზე მნიშვნელოვანია სოციალურ სფეროში გაგრძელდეს სახელმწიფოს აქტიური მონაწილეობა ინსტიტუციური მშენებლობის პროცესი, რაც გამოიხატება სოციალური სფეროს ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებაში. ყოველ ისტორიულ ეტაპზე საჭიროა, სახელმწიფომ სწორად გამოკვეთოს ოპტიმალური

დარგობრივი სტრუქტურა, რაც დაკავშირებულია სოციალური უზრუნველყოფის, განათლების, დასაქმების, ჯანდაცვისა და სხვა სოციალური ინსტიტუტების ჩამოყალიბებასთან.

გარდა ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემებისა, პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალური დაზღვევის მემკვიდრეობაში დარჩათ საკითხთა მთელი სპექტრი, რომლის მოგვარებაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა ამ სფეროს მაკროეკონომიკური რეგულირების პროცესს. ეს საკითხებია: სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში არსებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური შეუსაბამობა, მოსახლეობის საშუალო ასაკის ზრდა, მოხუცებულთა მოვლის ტრადიციული ოჯახური ფორმების მოშლა, მასობრივი უმუშევრობა და მიგრაცია. მათი სერიოზული ანალიზისა და შესწავლის გარეშე, შეუძლებელია სოციალური დაზღვევის სისტემის შემდგომი დახვეწა და განვითარება.

2 პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ტრანსფორმაციის ზოგიერთი მეთოდოლოგიური საკითხი

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის ანალიზის თანახმად, სოციალური სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის განვითარებას ძალზე არაერთფეროვანი და არათანმიმდევრული ხასიათი ჰქონდა. ეკონომიკის სწრაფი ტრანსფორმაციის შედეგად შექმნილი მძიმე სოციალური ფონი ართულებდა სოციალური სფეროს ევოლუციურ რეფორმირებას. ამიტომ, აუცილებელია შეიქმნა სოციალური დაზღვევის სისტემების ისეთი მოდერნიზაცია, რომელიც ახალ მეთოდოლოგიურ საფუძველზე, დროის მოკლე ვადებში სწრაფი და მნიშვნელოვანი შედეგების მიღწევის მიზნით, განახორციელებდა მათ ფუნდამენტალურ გარდაქმნას და ორგანიზაციულ გადაპროექტებას. ლეშეკ

ბალცეროვიჩის აზრით ასეთ პირობებში სისტემის ადექვატური ფუნქციონირებისათვის საჭიროა გახდა:

- მოსახლეობის სოციალური დაცვის მდგომარეობის შესწავლა, მისი პრიორიტეტების, საშუალო და გრძელვადიანი პერსპექტივების დადგნა და განსაზღვრა;

ფინანსური ბაზრის საიმედობის, ეკონომიკური განვითარების, დემოგრაფიული მდგომარეობისა და სხვა ფაქტორების შეფასება

სოციალური დაცვის ისეთი სქემების შექმნა, რომლებიც რეალურად ასახავენ ქვეყანაში მიმდინარე პროცესებს;

სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სადაზღვევო სისტემების ხელშეწყობა;

სოციალური სფეროს რეფორმის პროცესში საერთაშორისო გამოცდილების ფართოდ გამოყენება:[7]

პირველ რიგში, რეფორმირების საწყის ეტაპზე მეთოდოლოგიებში დადგინდა ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების დაფინანსების პრეზუმფცია, კომპენსაციების ოდენობა და ფორმა.

მეთოდოდოგოებში სოციალური დახმარების ოდენობის განსაზღვრისას გამოყენებულ იქნა მიდგომის ოთხი ალტერნატიული ვარიანტი:

დახმარების გაცემა ყველა მიმღებზე ერთნაირი ოდენობით;

დახმარების გაცემა ინდივიდუალური საჭიროების მიხედვით;

დახმარების ოდენობის განსაზღვრა ხელფასის ან სადაზღვევო შენატანებიდან გამომდინარე;

დახმარების ოდენობის განსაზღვრა მიმღებთა მოთხოვნილების მიხედვით.

ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ყველაზე მარტივი ფორმაა, დახმარების თანაბარი ოდენობით გაცემა (დღეს მომქმედი საქართველოში).მისი განსაზღვრა ხდება ბიუჯე-

---

[7] ბალცეროვიჩ ლ. თავისუფლება და განვითარება. თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004 გვ. 254-261

ტიდან განხორციელებული დაფინანსების პირობებში და აქცეითებს შრომით მოტივაციასა და სტიმულს.

ინდივიდუალური საჭიროების მიხედვით სოციალური დახმარების გაცემა ეფექტიანია, რადგან ამ შემთხვევაში დაცულია სამართლიანობის პრინციპი. ეს ფორმა რიგი ტექნიკური სირთულეებით ხასიათდება, რაც დაკავშირებულია დახმარების საჭიროების დონისა და კრიტერიუმების დადგენასთან,რაც მოითხოვს საკმაოდ დიდ ადმინისტრაციულ ხარჯებს.

დაკარგული ხელფასის კომპენსაცია გულისხმობს ისეთ სოციალურ დახმარებას (ეს ძირითადად ეხება დროებით შრომისუუნარობას), როდესაც სოციალურ გაცემულობათა ოდენობა განისაზღვრება ხელფასის მიხედვით, ე.ი. ხდება მისი ოდენობის ინდივიდუალური დიფერენციაცია დაზღვეულის მიმდინარე შრომითი შემოსავლების მიხედვით.დახმარებების ოდენობის განსაზღვრა, გარდა ეკონომიკურისა, ეთიკური კატეგორიაცაა და გულისხმობს ავადმყოფობის დროს სოციალური დახმარების მოცულობის დადგენას, საჭიროების მიხედვით.

პრაქტიკამ ცხადჰყო, რომ საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების ცვალებადობის შესაბამისად, აუცილებელია მოსახლეობის მუდმივი სოციალური მხარდაჭერა, ორ კრიტერიუმზე დაყრდნობით,ესენია: ცხოვრების ღირებულება და შრომითი შემოსავლების დინამიკა.

სოციალური დაზღვევის სისტემის მეთოდოლოგია უნდა ითვალისწინებდეს დახმარებაზე საზოგადოების მოთხოვნილებისა და მისი დაფინანსების შესაძლებლობებს, რათა სოციალური დახმარების ხარჯებმა არ გადაჭარბოს ქვეყნის ეკონომიკურ პოტენციალს.

სოციალური დაზღვევის სისტემის მეთოდოლოგიის სრულყოფის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულებაა იმ გზებისა და პერსპექტივების ძიება, რომლებიც მაკროეკონომიკური შედეგების თვალსაზრისით, ხელს შეუწყობს ფისკალური პოლიტიკის სტაბილურობას.

ამჟამად პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობაში აუცილებელია მომხმარებლის როლში დარჩენილ ინდივიდუალურად დასაქმებულთა (ფერმერები) მოზიდვა „თვით-

დამზღვევის“, ე.ი. სოციალური დაზღვევის შენატანების გადამხდელის სტატუსით. ამ ღონისძიებას აქვს ორი ასპექტი: შემოსავლების ზრდის სერიოზული რეზერვის ამოქმედება და სოციალური სამართლიანობა. დაზღვევის პრინციპებს არ შეესაბამება ის ფაქტი, რომ დღეისათვის ე.წ. „სოციალურ მომხმარებლებში“ თითქმის 60%-ს (გამომდინარე პენსიონერთა სტრუქტურიდან) სოფლის მეურნეობის მუშაკები შეადგენენ. ამ პრობლების მოგვარების ეფექტური მეთოდი ჯერ ვერც ერთმა პოსტსაბჭოთა ქვეყანამ ვერ ჩამოაყალიბა, რის გამოც ფერმერთა საკმაოდ დიდი ნაწილი სოციალური დაზღვევის სისტემის გარეთ არის დარჩენილი.ამით ირღვევა სოციალური სამართლიანობის მთავარი პრინციპი სოლიდარობა. თუ თვითდასაქმებულთა ეს კატეგორია ახალი მეთოლოგიის საფუძველზე არ იქნა სრულყოფილად ჩაბმული სადაზღვევო სისტემაში, ისინი მომავალში ვერ მოიპოვებენ სახელმწიფო პენსიის მიღების უფლებას.[8]

სერიოზული პრობლემაა არალეგალიზებული შრომის ანაზღაურება,რადგან სოციალური დაზღვევის, დასაქმებისა და ჯანდაცვის სახელმწიფო ფონდებში შენატანები, როგორც ხელფასის ანარიცხები,უშუალოდ დაკავშირებულია სწორედ შრომის ანაზღაურებასთან.მეცნიერ-ეკონომისტთა ერთ ნაწილს მიაჩნია,რომ ქვეყანაში შრომის ანაზღაურების ლეგალიზაციის პანაცეა მინიმალური ხელფასის ოდენობის განსაზღვრაა. ამ თვალსაზრისს ვერ გავიზიარებთ,რადგან ჩვენის აზრით, განუცხადებელი შრომის ანაზღაურების ოდენობის ნაცვლად, საქმე გვექნება უფრო მძიმე პრობლემასთან – კიდევ უფრო გაზრდილ არალეგალურ სამუშაო ძალასთან.

სოციალური ინფრასტრუქტურის ნორმალურ ფუნქციონირებას აფერხებს არაერთი სხვა ხარვეზიც. ამიტომ, დღის წესრიგში დადგა სოციალური დაცვის ისეთი ღონისძიებების გატარების აუცილებლობა, რომელიც ადექვატური იქნება ეკონომიკაში მიმდინარე ცვლილებებისა.

---

[8] ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ 40-58

შესაბამისად, გარდაქმნათა ამ ეტაპზე, სოციალური უზრუნველყოფის თანამედროვე მეთოდოლოგიური საფუძვლების ჩამოყალიბების უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს სახელმწიფოს შესაძლებლობების მის ეკონომიკურ პოტენციასთან შესაბამისობაში მოყვანა. უნდა შეიმუშავდეს ისეთი ინსტიტუციონალური წესები და ნორმები, რომელთა ცხოვრებაში დამკვიდრებით შესაძლებელი გახდება, მოსახლეობის სოციალური მომსახურების ეფექტიანობის ამაღლება და საზოგადოებრივი სტაბილურობის მიღწევა.ძალზე მნიშვნელოვანია გამოინახოს სახელმწიფოსა და მოსახლეობას შორის პარტნიორული ურთიერთობის ისეთი ფორმები, რომლებიც გააძლიერებენ სახელმწიფოს გადახდისუნარიანობის პოტენციალს და ამ სფეროში უზრუნველყოფენ შიდა თუ გარე ინვესტიციების მოზიდვას. სახელმწიფოს პოტენციალში ვგულისხმობთ კოლექტიური ღონისძიებების ეფექტიანად გატარებისა უნარს, ხოლო ეფექტიანობაში კი საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისათვის ამ პოტენციალის გამოყენების შედეგს. სახელმწიფო შეიძლება ფლობდეს მნიშვნელოვან პოტენციალს, მაგრამ ის გამოყენებული იყოს არასაკმარისად ეფექტიანად.

ნებისმიერი სახელმწიფოს სოციალური მიზნის აღსრულება ემყარება რიგი მეთოდოლოგიური ამოცანების გადაწყვეტას, რომელთა გარეშეც შეუძლებელია ჩამოყალიბდეს სოციალურად ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკის არქიტექტონიკა, მისი მეთოდოლოგიური საფუძვლები. იმისათვის, რომ მოხდეს ამ ამოცანების განხორციელება აუცილებელია:

საკანონმდებლო ბაზრის ფორმირება;

პოლიტიკურ-ეკონომიკური სიტუაციების დაბალანსება;

სოციალური დაცვის ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციების მოზიდვა და განთავსება;

მოსახლეობის სოციალურად დაუცველი ფენების მხარდაჭერა;

გარემოს დაცვა;

თანამედროვე ტიპის სოციალური სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, დაფინანსების ყველაზე დიდი ტვირთი, სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემაზე მოდის, რომელსაც სოციალური დაზღვევის სხვადასხვა დასახელების (საპენსიო, ჯანდაცვის. დასაქმების) სახელმწიფო ფონდები წარმოადგენენ. მათი როლისა და მნიშვნელობის ზრდაზე მეტყველებს ისიც, რომ აშკარად იკვეთება ქვეყნების კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებში ფონდების შემოსავლების ხვედრითი წონის ზრდის ტენდენცია. ასე მაგალითად, რუსეთის ფედერაციის საპენსიო ფონდი შეიქმნა (1990წ.) როგორც სახელმწიფო საპენსიო სისტემის მართვის და რუსეთის მოქალაქეების საპენსო უფლებების დაცვის ორგანიზაცია, რომლის ბიუჯეტს კანონით ამტკიცებს სახელმწიფო სათათბიროს ფედერალური ასამბლეა. ფონდის წილი 2013წ.-ის მონაცემებით არის რუსეთის მშპ-ს 10,8%, იგი პენსიებით უზრუნველყოფს 40 მილიონ პენსიონერს და სოციალური შეღავათებით 20 მილიონ ბენეფიციარს, საპენსიო უფლებებით დაზღვეულია 128 მილიონი ადამიანი[9]. სახელმწიფო ფონდის ორგანიზაციული მოდელი მხოლოდ ერთი მმართველობითი სტრუქტურითაა განსაზღვრული. იგი გამორიცხავს ნებისმიერი სოციალური ჯგუფისათვის სადაზღვევო მოტივაციების არსებობას და მოქალაქეებს თანაბარ პირობებში აყენებს. რაც ბუნებრივია, ამცირებს სისტემის საქმიანობაში დაზღვევის თითოეული სუბიექტის აქტიური მონაწილეობით დაინტერესებას. მართალია, ფონდი წარმოადგენს შედარებით დემოკრატიულ ინსტიტუციას, მაგრამ სხვადასხვა ობიექტური თუ სუბიექტური ფაქტორის გათვალისწინებით, იგი დღეს სახელმწიფო მმართველობითი სტრუქტურის ერთ-ერთ შემადგენელი ნაწილია.

ამ სტრუქტურის დემოკრატიზაცია და მისი თვითმართველობის გაზრდა გარკვეულ მეთოდოლოგიურ სიახლეებთანაა დაკავშირებული, მაგრამ იგი მონოპოლისტად დარჩება, თუ მის განეიტრალებლად არ გაჩნდა სხვა ნებაყოფლობითი (კერძო) სადაზღვევო სისტემები.

---

[9] www.Pfrf.ru

საერთაშორისო გამოცდილება გვკარნახობს, რომ მხოლოდ სოციალური დაზღვევის განშტოებული სისტემის შექმნა იძლევა მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების სპეციფიკური მოთხოვნებისა და სოციალური დაცვის დაბალანსების წინაპირობას. ამ სისტემის უპირატესობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ სადაზღვეო ორგანიზაციებში გაერთიანებულ პირთა ჯგუფები ერთგვაროვანია, მათი ინტერესთა თანხვედრა – ჰარმონიული. განშტოებული სისტემის არსებობის ერთ-ერთი არგუმენტია სოციალური სფეროს შედარებით ნაკლები პოლიტიზირება. მონოპოლიზებული სისტემის პირობებში კი იქმნება საშიშროება იმისა, რომ სოციალურ სფეროში გატარებული ღონისძიებები უფრო პოლიტიკაზე იყოს ორიენტირებული, ვიდრე სოციალურ პრეზუმფციასა და სამართლიანობაზე. ამიტომ,სოციალური დაზღვევა უნდა განხორციელდეს შერეული ფორმებით რათა მოქალაქეებს მიეცეთ არჩევანის უფლება.

სოციალური დაზღვევის სისტემის ფუნქციონირების მეთოდოლოგიის სრულყოფა, უკანასკნელი ათწლეულში, წინააღმდეგობრივად და ხშირ შემთხვევაში, სპონტანურად მიმდინარეობდა. საქართველოში დღემდე ვერ მოხერხდა სოციალური დაცვის სისტემის განვითარების ისეთი მექანიზმის შექმნა, რომელშიც მკაფიოდ იქნებოდა გამოკვეთილი სადაზღვევო საქმიანობის პრიორიტეტულობა.

შრომითი ურთიერთობები, დასაქმება, უმუშევრობა – სოციალური პოლიტიკის ის სფეროებია, სადაც ყველაზე მწვავედ ვლინდება საბაზრო ურთიერთობების სირთულეები. ფარული უმუშევრობის მაღალი დონიდან გამომდინარე დღევანდელი სტატისტიკა სრულად ვერ ასახავს უმუშევრობის დონეს, თუმცა ამ არასრული მაგრამ ოფიციალური მონაცემებიც კი ყოფილი სოციალისტური ქვეყნებში 2011წ.- უმუშევრობის დონე მაღალი იყო. ასე მაგალითად:უმუშევართა ხვედრითი წილი ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის სომხეთში შეადგენს-18.4%, ლატვიაში-16.2-%, ლოტვაში-15.2%, სლოვენიაში-13.6%, ესტონეთში11%

და ა.შ.[10] მიუხედავად გარკვეული მცდელობისა, დღეს ბევრ პოსტსაბჭოურ ქვეყანას არა აქვს მიზნობრივი დასაქმების კონცეფცია ან ეროვნული პროგრამები, რომელიც სოციალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი ნაწილი გახდება.

თანამედროვე მეთოდიკამ უნდა გაითვალისწინოს სამუშაო ადგილების შექმნის, კადრების მომზადება-გადამზადების ორგანიზაციის, პროფორიენტაციისა და დაუსაქმებელ მოსახლეობასთან მუშაობის სპეციალური ფორმები.

სოციალური პოლიტიკის განსაკუთრებული სფეროა ჯანდაცვის სისტემა და მასში მიმდინარე რეფორმები. მსოფლიოში, უკანასკნელ პერიოდში, ჯანდაცვა აღიქმება როგორც სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს ფიზიკურ და სოციალურ კეთილდღეობას და განიხილება არა მხოლოდ როგორც სამედიცინო ფენომენი, არამედ როგორც ცხოვრების დონის განმსაზღვრელი სოციალურ-ეკონომიკური კატეგორია[11].დაფინანსების თვალსაზრისით, ჯანდაცვა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისთვის, კელავაც "აქილევსის ქუსლად" რჩება.

2011წლის მონაცემებით, დასავლეთ ევროპის მოწინავე ქვეყნებში (გერმანია, იტალია, საფრანგეთი), სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ჯანდაცვის დაფინანსების ოდენობა მ.შ.პ-ს 9%-ს შეადგენდა. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ამ თვალსაზრისით მდგომარეობა სავალალოა: უკრაინაში სახელმწიფო ხარჯებიდან ჯანდაცვაზე გამოყოფილი დაფინანსება შეადგენდა მ.შ.პ-ს 3,7%, ყაზახეთში 2,3%, სომხეთში 1,7%, აზერბაიჯანში მხოლოდ1%.[12]

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების ჯანდაცვის სისტემებში დაუყოვნებლივ გადაჭრას საჭიროებს არაერთი მეთოდოლოგიური პრობლემა,მათ შორისაა:

---

[10] Социальное положение и уровень жизни населения Росии.(Раздел международные сравнения ст.284тавлица16,6)2012Москва

[11] Барра,Н.Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европе.Москва,1997ст401

[12] Социальное положение и уровень жизни населения Росии.(Раздел международные сравнения ст.284тавлица16,20)2012Москва

-შეუსაბამობა მატერიალური და შრომითი რესურსების რაოდენობასა და მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების მოთხოვნათა შორის;

მაღალეფექტიანი შედეგებისათვის ჯანდაცვის ორგანიზაციის მომქმედი მოდელის არასათანადო ეკონომიკური მოტივაცია.

ნათელია, რომ ჯანდაცვის სისტემის ტრანსფორმაციის რთულ, მტკივნეულ და მრავალპლანიან პროცესს, უამრავი ხარვეზი ახასიათებს, ამიტომ აუცილებელია მისი ფუნქციონირების მომქმედ მეთოდოლოგიებში არსებითი ხასიათის კორექტივების შეტანა.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის ეფექტიანობა მხოლოდ მთავრობის მონდომებითა და ძალისხმევით ვერ მიიღწევა. სოციალური სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას სჭირდება მოსახლეობის აქტიური მხარდაჭერა. ყოველივე ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება გავაკეთოთ შემდეგი დასკვნა: ქვეყნის განვითარების სტრატეგიის განსაზღვრის პროცესში ეკონომიკის სოციალური მიმართულება (სოციალური ეკონომიკა) უნდა განვიხილოთ, როგორც ეკონომიკური სისტემის განსაკუთრებული ტიპი, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყანაში სოციალურ უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას.

ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს ბაზისურ და ზედნაშენურ სისტემად წარმოდგენა საბაზრო ეკონომიკის, საკუთრების განსახელმწიფოებრიობის ტოტალური პროცესის პირობებში მცდარია, რადგან სოციალურ სფეროს,ჯანმრთელობის დაცვას, კულტურას, განათლებას, სოციალურ უზრუნველყოფას საკუთარი ეკონომიკა გააჩნია.

საქართველო, მოდერნიზაციის პერიოდში, შორს დგას თანამედროვე პარამეტრებისაგან და არც გამონაკლისია მთელს პოსტკომუნისტურ სივრცეში.ამ პრობლემების გადაწყვეტა კი მომავალში განაპირობებს მოსახლეობის ოპტიმიზმს, კანონმორჩილებასა და ხელისუფლებისადმი ლოიალობას.

ეკონომიკის სოციალიზაციის პროცესი შრომითი ურთიერთობები სხვადასხვა ფორმაში გამოვლინდება.ერთს მხრივ, სახელმწიფო უზრუნველყოფს განვითარების ამ სფეროს მაკრო და მიკრო ეკონომიკური გარემოს ჩამოყალიბებას სწორი სტიმულირებით და მეორეს მხრივ ქმნის შესაბამის ინსტიტუტებს სოციალური დაცვის ინფრასტრუქტურის განსავითარებლად. ეს სფეროებია: განათლება, ჯანდაცვა, დასაქმების სამსახურის ფართო ქსელი, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვა.

ჩვენ ხაზს ვუსვამთ სოციალური ეკონომიკის მნიშვნილობას, ვინაიდან სოციალური პოლიტიკა და ინსტიტუციონალური შესაძლებლობები უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ ქვეყნის საერთო ეკონომიკურ განვითარებასა და ცხოვრების დონის ამაღლებაში. პოლიტიკური პროცესი და ინსტიტუციონალური სტრუქტურები ქმნიან შესაბამის მოტივაციას იმისთვის, რომ მიღწეულ იქნას ქვეყნის საზოგადოებრივი კეთილდღეობა.

ქვეყნის სოციალური პოლიტიკა უნდა იყოს დინამიური და ქვეყნის ეკონომიკის ადექვატური. მან უფრო მეტად უნდა გამოკვეთოს სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია - მართოს ძლიერები და დაიცვას სუსტები, მოახდინოს მოსახლეობის ცხოვრების დონის სტაბილიზაცია და შემდგომი ამაღლება.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მეთოდოლოგია უნდა ითვალისწინებდეს:

- სოციალური რისკის ალბათობის შემცირებას (დასაქმება, უნივერსალური ოჯახური შემწეობები, ა.შ.);
- უკვე არსებული სოციალური რისკის შედეგების შემსუბუქებას, (ფულადი და არაფულადი შემწეობები ღარიბებისთვის, ერთჯერადი დახმარებები და სხვა);
  მოსალოდნელი სოციალური რისკის ზემოქმედების შერბილებას (მაგ. ჯანმრთელობის სოციალური დაზღვევა, საპენსიო დაზღვევა, უმუშევრობის, დროებითი და მუდმივი შრომისუუნარობის დაზღვევა და ა.შ.);
  გრძელვადიან პერსპექტივაში სიღარიბის დაძლევას.

სოციალურ ბლოკში მიმდინარე გარდაქმნები უნდა შეეხოს ისეთ საზოგადოებრივ სტრუქტურას, როგორიცაა პროფესიული კავშირები.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში რეფორმის პროცესმა განაპირობა დსთ-ს ქვეყნების პროფკავშირების აქტიური ჩართვა მოსახლეობის სოციალური დაცვის, მათი ძირითადი კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების უზრუნველყოფის საქმეში. 90-იანი წლების დასაწყისში ნათლად გამოჩნდა შეუსაბამობა პროფკავშირების წინაშე წამოჭრილი საკითხების და მათი პოტენციური შესაძლებლობებს შორის, დაეცვათ მშრომელთა სოციალური გარანტიები,რაც განპირობებული იყო როგორც გარეშე ფაქტორებით, ასევე თვით პროფკავშირების შიგნით მიმდინარე ნეგატიური პროცესებით.

ამიტომ აუცილებელია,რომ პროფკავშირებმა მცირე დროში დასძლიონ დაბნეულობისა და არასტაბილურობის პერიოდი, თავი გაართვან გლობალური დაშლის საშიშროებას და საბაზრო ეკონომიკის პირობების შესაბამისად, ჩაერთონ ადამიანთა სოციალური უზრუნველყოფისათვის საჭირო რეფორმების განხორციელების უმნიშვნელოვანეს ღონისძიებათა დროულად და ხარისხიანად რეალიზაციის საქმეში.

პროფკავშირების პრიორიტეტებად უნდა იქცეს როგორც საკუთარი კონსოლიდაცია,ასევე მშრომელთა უფლებების დაცვა, შრომის ბაზარზე სათანადო წესრიგის დამყარება, პენსიონერთა და ინვალიდთა, აგრეთვე მარჩენალდაკარგულთა ცხოვრების პირობების გაუმჯობესება და სხვა სოციალური საკითხების გადაჭრა.

საზოგადოებაში საერთო ეკონომიკურმა არასტაბილურობამ, კანონმდებლობის არასრულყოფილებამ, სამართლებრიემა ნიჰილიზმმა კიდევ უფრო გააძლიერა პროფკავშირებისა და სოციალური პარტნიორობის განეითარების მნიშვნელობა.

არადა, საქართველოს სინამდვილეში მწვავედ იგრძნობოდა ნეგატიური შედეგები, როდესაც პრაქტიკაში რეალიზებულ საწესდებო დოკუმენტებში პროფკავშირის ცხოვრების ნორმები დარღვეულია, ხდება პროფმოძრაო-

ბის დეცენტრალიზაცია, თითოეული პროფორგანოს „სუ-ვერენიზაცია", რაც ასუსტებს მათ ერთიანობას, სახელ-მწიფოს, დარგის, რეგიონის მასშტაბით.

საქართველოში პროფმოძრაობამ შეწყვიტა ისეთ ორგანიზებულ ძალად არსებობა, რომელიც შესძლებს, ხელისუფლების ორგანოები აიძულოს მათი მოთხოვნების გათვალისწინება მშრომელთა ინტერესების დასაცავად.

პროფკავშირებმა უნდა მოახდინონ როგორც საზო-გადოებრივი ცხოერების პროცესებზე,ასევე ეკონომიკურ და პოლიტიკურ რეალიებზე რეაგირება.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალური დაზღვევის სისტემის ფუნქციონირების მეთოდოლოგიური საკითხების სრულყოფა საჭიროებენ გარკვეულ უნიფიცირებულ მიდგომებს.ეს პრინციპები პირობითად შეიძლება შემდეგ-ნაირად ჩამოყალიბდეს:

პენსია-დახმარებების გაცემის საჭიროების პრეზუმ-ფციის განსაზღვრა:

- პენსია-დახმარებებზე მოთხოვნებისა და ფინანსური შესაძლებლობების ურთიერთთანაფარდობის დადგენა;
- სოციალური საკმარისობის და ინდივიდუალური სა-მართლიანობის დაბალანსება;

პენსია-დახმარებების მოცულობის და შრომის ანაზღა-ურების პროპორციების დადგენა.

პრინციპების გარდა მეთოდოლოგია საჭიროებს სა-დაზღვევო საქმიანობასა და სოციალურ სფეროში, სათა-ნადო განმარტებების არსებობას, რადგან სწორედ დაზ-ღვევა გახდა თანამედრავე ეკონომიკურ ურთიერთობებში სოციალური ეკონომიკის ფინანსური ბაზისი.

ეს ცნებები და ტერმინებია:

-სავალდებულო სოციალური დაზღვევა – სახელმწი-ფოს მიერ შექმნილი სამართლებრივი, ეკონომიკური და ორგანიზაციულ ღონისძიებათა სისტემა, მიმართული კა-ნონით განსაზღვრული სადაზღვევო შემთხვევების დად-გომის შემდეგ, დაზღვეულ პირთა სოციალური დაცვის უზრუნველსაყოფად;

-დაზღვეული – ფიზიკური პირი, მოქალაქე და მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელზეც კანონის შესაბამისად ვრცელდება სავალდებულო სოციალური დაზღვევა;

-დამზღვევი – დამქირავებელი ფიზიკური და იურიდიული პირი, რომელიც ანაზღაურებს დაქირავებული ფიზიკური პირის მიერ გაწეულ მომსახურებას (შრომას) და იხდის სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შესატანს;

-მზღვეველი – ორგანიზაცია, რომელსაც კანონით ეკისრება სავალდებულო სოციალური დაზღვევის ორგანიზება და მართვა;

-სოციალური დაზღვევის შენატანის შემტანი – კანონით განსაზღვრული ფიზიკური ან იურიდიული პირები;

-სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შენატანი – კანონმდებლობით დადგენილი სავალდებულო სადაზღვევო ტარიფის მიხედვით განსაზღვრული შესატანი თანხა.

3. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ადაპტაცია ახალ ეკონომიკურ გარემოსთან

ეკონომიკური სივრცის ტრანსფორმაციამ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალურ უსაფრთხოებას შეუქმნა მთელი რიგი პრობლემები (მოსახლეობის გარკვეულ ფენაში ცხოვრების დონის დაქვეითება, მზარდი უთანასწორობა, უმუშევრობა, სიღარიბე და სხვ.), რომელთა გადაწყვეტა ყველა ამ ქვეყნის სპეციფიკის, განვითარება დონის, სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემოს გათვალისიწნების გარეშე შეუძლებელი იყო.

გარდაქმნების მასშტაბებისა და განვითარების დინამიკამ, ეკონომიკის მოდერნიზაციის ტემპებმა და აზროვნების მენტალობის ცვლილებებმა, სხვა სოციალურ-ეკონომიკურ და ფსიქოლოგიურმა ფაქტორებმა, მოსახლეობა დააყენა მრავალი პრობლემისა და ურთულესი გამოცდის წინაშე. ფინანსური დეფიციტისა და იმფლაციის პროცესების შესაჩერებლად გარდამავალ პერიოდში აუცილებელი გახდა არაორდინალური გადაწყვეტილებების მიღე-

ბა,რადგან არ არსებობდა ის გამოცდილება, რომელიც საჭირო იყო მოსახლეობის ახალ რეალობასთან ადაპტაციისათვის. ეს პრობლემები განსაკუთრებით მწვაედ იგრძნობოდა დსთ-ს იმ ქვეყნებში, სადაც სოციალურ სფეროში რეფორმები ან დაგვინადება, ან არასწორად გატარდა, რამაც შეაფერხა ადექვატური სოციალური მომსახურების სისტემების ჩამოყალიბება. 2008 წლის მდგომარეობით დაფიქსირდა,რომ სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის და ბალტიის ქვეყნების განვითარების ტემპებს ძალზე ჩამორჩებოდა დსთ-ს ზოგიერთი ქვეყანა. ზემოთ დასახელებული პირველი ჯგუფის ქვეყნებიდან შიდა პროდუქტის დონემ ერთ სულ მოსახლეზე 2008 წელს ლატვიაში, ლიტვაში, პოლონეთში 18 ათასს გადააჭარბა, ხოლო ისეთ ქვეყნებში როგორიცაა სომხეთი, ყირგიზეთი და სხვ. ეს მაჩვენებელი 7 ათასს არ აღემატება. (იხილეთ ცხრილი1)[13]

[13] Социальное положение и уровень жизни населения Росии.(Раздел международные сравнения ст.284таблица16,25)2012Москва

ცხრილი 1

მ.შ.პ. მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყნებში 2008 წ

	მ.შ.პ მილიარდ–დოლარი	მ.შ.პ ერთ სულ მოსახლეზე
რუსეთი	2888,8	20350
ავსტრია	332,2	39849
ალბანეთი	26,3	8269
ბელორუსი	149,9	15488
ბელგია	394,9	36879
ბულგარეთი	106,3	13971
ბოსნია	37,1	9662
უნგრეთი	207,8	20700
გერმანია	3052,5	37171
საბერძნეთი	336,2	29920
დანია	216,9	39494
ირლანდია	189,5	42643
ისლანდია	12,5	39024
ესპანეთი	1512,5	33173
იტალია	1990,7	33271
კვიპაროსი	24,7	31141
ლატვია	41,0	18105
ლიტვა	65,8	19596

	მ.შ.პ მილიარდ–დოლარი	მ.შ.პ ერთ სულ მოსახლეზე
ყაზახეთი	237,8	15172
ყირგიზეთი	14,1	2683
ნიდერლანდები	705,1	42887
ნორვეგია	289,1	60635
პოლონეთი	688,5	18062
პორტუგალია	265,3	24974
რუმინეთი	322,1	14976
სომხეთი	22,8	7052

განვითარების დაბალმა მაჩვენებელმა დსთ-ს ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოშიც, შეზღუდული ფინანსური რესურსების და გადასახადების შეგროვების სუსტი ადმინისტრირების გამო, აუცილებელი გახდა ფიქსირებული სოციალური გასაცემლების დაწესება.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში (საქართველო, სომხეთი, ყირგიზეთი, მოლდოვა, ტაჯიკეთი) ხელფასი, როგორც სამუშაო ძალის ფასი, განსაკუთრებით საბიუჯეტო სექტორში, ნაკლებად უკავშირდება საარსებო საშუალებების ღირებულებას და იგი გადაიქცა ერთგვარ სოციალურ გასაცემლად, რომელიც არ ასახავს შრომის რაოდენობასა და ხარისხს. შრომის ანაზღაურების სისტემისადმი ასეთი მიდგომა კი თავისთავად აფერხებს სოციალური გადასახადების შეკრების ადმინისტრირების გაუმჯობესებას.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში კანონმდებლობა ძირითადად დამქირავებლებს აკისრებს სოციალური ანარიცხების ბიუჯეტში ან სპეციალიზირებულ ფონდებში შეტანაზე პასუხისმგებლობას. სამწუხაროდ, ეს სქემა არ არის სრულყოფილი, ვინაიდან დამქირავებელი ათასგვარი

„ხრიკებით“ ცდილობს თავი აარიდოს ამ მოვალეობის პირნათლად შესრულებას. ასეთ პირობებში თითქმის ყველა ამ ქვეყანაში სახეზეა საპენსიო უზრუნველყოფის დაფინანსების დეფიციტი, მცირდება სისტემის ფინანსური მდგრადობა და გადახდისუნარიანობა.

სოციალური შენატანიდან თავის არიდების პრაქტიკა ასე გამოიყურება:

- საგადასახადო და სადაზღვეო ორგანოებში რეგისტრაციიდან თავის არიდება;
- დაქირავებულების იჯარით მომუშავეებად ან ოჯახის წევრებად წარმოდგენა;
- შენატანის გადასახადის პროცედურის შეყოვნება ან თავის არიდება;
- შენატანის შემცირების მიზნით ხელფასის ოდენობის ფიქტიური დეკლარირება.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ტრანსფორმაციის პროცესში აუცილებელია დეტალურად გაანალიზდეს შენატანებიდან თავის არიდების თეითოეული მიზეზი და დაისახოს ახალი სისტემის ეკონომიკასთან ადაპტაციის სათანადო ღონისძიებები. თუ ვინ უნდა ახდენდეს ეფექტიანად ამ შენატანების ადმინისტრირებას, საკმაოდ სერიზული დავის თემაა არა მარტო პოსტსაბჭოთა სივრცეში, არამედ მთელს მსოფლიოში. შენატანების შეგროვების ვალდებულება თანაბარწილად მიეკუთვნება როგრც სოციალურ დაზღვევას, ასევე საგადასახადო სისტემას და არც ერთ მათგანს ამ თვალსაზრისით არ შეიძლება უპირატესობა მივანიჭოთ.

იმ ქვეყნების გამოცდილებამ, რომლებმაც გარდაქმნათა რთულ გზაზე გარკვეულ წარმატებას მიაღწია გვიჩვენა, რომ სწრაფი ეკონომიკური განვითარება ვერ მოხერხდება წარმოების ფაქტორების, კერძოდ ფიზიკური კაპიტალისა და მუშა ხელის მნიშვნელოვანი განვითარების, ინვესტიციის თანამედროვე ტექნოლოგიაში განხორციელების,მუშა ხელის მწარმოებლურობის დონის გაზრდის და ცოდნის გაღრმავების გარეშე. ყოველივე ამას თან უნდა ახლდეს ეკონომიკური საქმიანობის მნიშვნელოვანი გარდაქმნა, რითაც

მიიღწევა სამუშაო ძალის და ფიზიკური კაპიტალის წილის ოპტიმალური თანაფარდობა.[14]

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში აღნიშნული პროცესების განვითარებამ თაელნათლივ დაგვანახა, რომ სოციალური უსაფრთხოება არ არის მხოლოდ ეკონომიკური განვითარების დანამატი, იგი წარმოადგენს დაბალანსებული ეკონომიკური განვითარების განუყოფელ ნაწილს. შეუძლებელია დააფინანსო სოციალური პრობლემები ისეთ საზოგადოებაში, სადაც არ იქმნება მატერიალური ფასეულობები, რადგან ვერ გადაანაწილებ იმას, რაც არ შეიძლება გაანაწილო.

ბევრ ქვეყანაში, ეკონომიკის ზრდის ფონზე, მიმდინარეობდა საბაზრო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელი პროცესები (შემოსავლების დიფერენციაცია, უმუშევრობის ზრდა, ინფლაციური პროცესები და სხვ.), რომლებიც სოციალური უსაფრთხოების განმტკიცების თაელსაზრისით მოითხოვდა ისეთი ზომების მიღებას, რომლებიც ხელს შეუწყობდა სიღარიბის შემცირებასა და სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებას.

ლუდვიგ ერჰარდის აზრით, "სახელმწიფოს მხრიდან იძულებითი დაცვა უნდა შეწყდეს იქ,სადაც ცალკეულ ადამიანს თავის ოჯახთან ერთად უნარი აქვს თავად აგოს პასუხი საკუთარი თავის დაზღვევაზე.ეს თეზისი, სულ მცირე, ვრცელდება იმ კატეგორიის მოსამსახურეებზე,რომლებსაც აქვთ მაღალი შემოსავალები და ამასთან პასუხისმგებელი პოზიცია უკავიათ ეკონომიკასა თუ ადმინისტრაციაში"[15].

თუ დავაკვირდებით იმ პროცესებს, რომლებიც სოციალურ სფეროში უკრაინასა და დსთ-ს ზოგიერთ ქვეყნებში მიმდინარეობდა, ცალსახად დაეინახავთ, რომ მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსების გადანაწილების გზით ეს ქვეყნები ცდილობდნენ მინიამალური საარსებო პირობებით უზრუნველყონ პენსიონერები.ეს გადანაწილები-

---

14 ბალცეროვიჩ ლ. თავისუფლება და განვითარება.თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004 გვ. 40-49

15ერხარდი ლ.კეთილდღეობა ყველასათვის. თბილისი, 2011გვ. 295

თი სისტემა აბსოლუტურად არაეფექტურია, რადგან დარღვეულია დაზღვევისა და სამართლიანობის ელემენტარული პრინციპები. ამიტომ, მიუხედავად იმისა, რომ საპენსიო ფონდები და სოციალური უზრუნველყოფის პრობლემატიკა სარგებლობს მნიშვნელოვანი საფინანსო-საბიუჯეტო ავტონომიურობით, განვითარების ყველა პროცესი მაინც უნდა განვიხილოთ მაკროეკონომიკური პრობლემების პრიზმაში,სოციალური განვითარების პერსპექტივა კი გაანალიზდეს ეკონომიკური პარამეტრების ისეთ კონტექსტში, როგორიცაა: ინფლაცია, ხელფასების გაუცემლობა, ინსტიტუციური გარდაქმნები და სხვ.ამასთან, გრძელვადიან პერსპექტივაში გასაანალიზებელია დასაქმებულთა და პენსიონერთა შორის სავარაუდო თანაფარდობა, რადგან თითქმის ყველგან შეიმჩნევა დასაქმებულთა კლებისა და პენსიონერთა რაოდენობის ზრდის ტენდენცია.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში შეინიშნება მოსახლეობის დაბერების დინამიკა, რაც მოითხოვს სოციალური უზრუნველყოფის გაზრდილი ხარჯების დასაფარავად დამატებითი ფინანსური რესურსების მოძიებას.შრომისუნარიანი მოსახლეობის ხვედრითმა წილმა რუსეთში 2011 წელს შეადგინა 47%, უკრაინაში 50%, ბელორუსიაში 49%, ესტონეთში 49%, ლიტვაში 50%, ლატვიაში 48%, აზერბაიჯანში 50%, ხოლო სომხეთში კი 66%[16].

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის უმნიშვნელოვანესი პარამეტრებია დემოგრაფიული მონაცემები, მოსახლეობის რაოდენობა, მათი სქესობრივ-ასაკობრივი შემადგენლობა. ცხოვრების ხარისხის შეფასების საერთაშორისო ინდიკატორად მიღებულია სამი ძირითადი მაჩვენებელი: სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა, დასაქმების და ცხოვრების დონე. აღნიშნული პარამეტრებით საქართველოში შექმნილი სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ რეფორმების გატარებულმა კურსმა კი არ გააუმჯობესა მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობა, არამედ პირიქით, საზოგადოება დაყო ურთი-

16 Социальное положение и уровень жизни населения Росии. (Раздел международные сравнения ст. 284 тавлица16,4) 2012Москва

ერთგანსხვავებულ ფენებად – ძალიან ღარიბებად და მდიდრებად, საერთო სტრუქტურაში კი ღარიბების ხვედრითი წილი 80-85 პროცენტს უახლოვდება.[17]

საქართველოში დემოგრაფიული დაბერების პროცესი გამოვლინდა 1992-1997 წლებში, რაც განაპირობა ორმა მიზეზმა: ერთის მხრივ ეს არის შობადობის მკვეთრი დაცემა,მეორეს მხრივ კი გარე მიგრაცია (გასვლა), რომელშიც ძირითადად ჩართული იყო 60 წლამდე ასაკის მოსახლეობის ნაწილი. ზოგადად მიგრაციული პროცესები მთელი პოსტსაბჭოთა სივრცისთვისაა დამახასიათებელი, განსაკუთრებით საბჭოთა კავშირის ნგრევის პირველ წლებში იყო ის ხელშესახები.

2002 წლის მოსახლეობის საყოველთაო პირველი ეროვნული აღწერის შედეგად ქვეყნის იურისდიქციაში მყოფ (კონტროლირებად) ტერიტორიაზე დაფიქსირდა 4355.7 ათასი მოქალაქე. სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამანეტის ინფორმაციით, ასევე ექსპერტული შეფასებით 2000 წელს არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე ცხოვრობდა 230 ათასი მოქალაქე. რაც იმას ნიშნავს,რომ საერთაშორისოდ აღიარებულ ქართული სახელმწიფოს საზღვრებში ამ დროისათვის ცხოვრობდა 4585.7 ათასი კაცი, ანუ 1989 წელს აღწერილ მოსახლეობაზე 857.6 ათასით (16%) ნაკლები, რაც არა მარტო სიკვდილიანობით,არამედ მიგრაციით ანუ ქვეყნიდან აქტიური სამუშაო ძალის გადინებით იყო განპირობებული.[18]

სოციალური სფეროს მაკროეკონომიკური ანალიზის თავლსაზრისით, აუცილებელია განვიხილოთ ისეთი პარამეტრების დინამიკა, როგორიცაა საპენსიო დატვირთვის კოეფიციენტი, რომელიც ასახავს პენსიონერთა რაოდენობის თანაფარდობას მომუშავეთა რაოდენობასთან და განსაზღვრავს ერთი პენსიის რა წილს აანაზღაურებს ერთი დასაქმებული.

საპენსიო სისტემის მაკროეკონომიკური ანალიზის დროს, იმის გამო, რომ პერიოდულად იცვლება საპენსიო

---

[17] www.stat.ge

[18] www.stat.ge

კანონმდებლობა და ამ სფეროზე ზემოქმედების მქონე ეკონომიკურ-პროცესუალური მოვლენები, ხშირად გამოიყენება დემოგრაფიული კოეფიციენტი, რომელიც ასახავს საპენსიო ასაკის მოსახლეობის თანაფარდობას შრომისუნარიან მოსახლეობასთან.

დემოგრაფიული მონაცემები, მოსახლეობის რიცხოვნება, მათი სქესობრივ-ასაკობრივი შემადგენლობა, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პარამეტრებია.

საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემებით 2000 წელს საპენსიო დატვირთვის კოეფიციენტმა შეადგინა 0.46პროცენტი, ხოლო 2012 წლისათვის – 0.50 პროცენტს გადააჭრბა, რაც მეტყველებს იმაზე, რომ პენსიონერთა რაოდენობა არაადექვატურია დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდისა[19].

ევროპა, უფრო ზუსტად ევროკავშირის ქვეყნები, ღრმა დემოგრაფიულ ცვლილებებს განიცდის. 1970-დან 2005 წლამდე ევროპის მოსახლეობა 70 მილიონით გაიზარდა (656 მილიონიდან 726 მილიონამდე). საერთო რიცხვის ზრდის მიუხედავად, მოსახლეობის უმეტესი ნაწილი უფროს ასაკობრივ ჯგუფს მიეკუთვნება. შეიძლება ითქვას, რომ ევროპა საკმაოდ დაბერდა: ბოლო 35 წლის მანძილზე საშუალო ასაკმა 32 წლიდამ 39 წლამდე აიწია. რამდენიმე ათეული წლის წინ 20 წლამდე ასაკის მოქალაქეთა რაოდენობა ევროპის მთლიანი მოსახლეობის მესამედ ნაწილს შეადგენდა, ახლა მხოლოდ მეოთხედს შეადგენს; 59 წელზე ზევით ასაკის მქონეთა წილი კი ერთი მეექვსედიდან ერთ მეხუთედამდე გაიზარდა (უფრო კონკრეტულად: 20 წელზე ნაკლები ასაკის მქონეთა რიცხვი 56 მილიონამდე შემცირდა, 59 წელს გადაცილებული ევროპელთა რიცხვი 49 მილიონამდე გაიზარდა; 79 წელს გადაცილებულთა რიცხვი კი თითქმის გაორმაგდა (11 მილიონიდან 21 მილიონს მიაღწია)). დაბერების მიზეზად ექსპერტები ორი ტენდენციის ერთობ-

[19] www.stat.ge

ლიე მოქმედებას ასახელებენ. ესენია: შობადობის შემცირება და სიცოცხლის ხანგრძლივობის ზრდა[20]. საპენსიო ასაკის ზრდის ტენდენცია (როგორც ქალების, ისე მამაკაცებისთვის) მთელ მსოფლიოში შეიმჩნევა, თუმცა ის განსაკუთრებით ევროკავშირის ქვეყნებში გამოიკვეთა (იხ ცხრილი 2)ეს გასაგებიცაა, რამდენადაც „დემოგრაფიული დაბერება“ ყველაზე მეტად სწორედ ევროპას შეეხო.

ცხრილი 2

საპენსიო ასაკი ევროპის ქვეყნებში

ქვეყანა	მამაკაცი	ქალი
ავსტრია	65	65
ბელგია	65	65
დიდი ბრიტანეთი	65	60
გერმანია	67	67
დანია	67	67
საბერძნეთი	65	65
ირლანდია	65–66	65–66
ესპანეთი	65	65
იტალია	65	60
ჰოლანდია	65	65

სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირება და მისი ადაპტაცია უნდა დაეფუძნოს იმ ძირითად პრინციპებს, რომლებიც განსაზღვრავენ დაზღვევის არსსა და საფუძველს.

[20]გიორგაძე ე. საპენსიო დაზღვევის სისტემის გარდაქმნის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში თბილისი 2011. გვ11.

პირველი პრინციპია – ადამიანის ეკონომიკური თავისუფლება, რომელიც ითვალისწინებს დამქირავებელთათვის და დაქირავებულთათვის სოციალური პარტნიორობის საფუძველზე სატარიფო ავტონომიის მინიჭებას. პარტნიორობის პრინციპი ასევე ეხება შრომის პირობებს, სამუშაო დღის ხანგრძლივობას, ხელფასებს და ა.შ.

მეორე პრინციპია –ბაზრის მარეგულირებელი როლი, რომელიც წაახალისებს ბიზნესში ჩართულ მოსახლეობას მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობით, იაფი კრედიტების და საგადასახადო შეღავათების მინიჭებით, ხელს შეუწყობს კონკურენტულ გარემოში მის ეფექტურად ფუნქციონირებას.

მესამე პრინციპია, - მეურნე სუბიექტთა სოციალური პასუხისმგებლობა, სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრება, მათ შორის ეროვნული შემოსავლის გადანაწილების მექანიზმების გამოყენება და მოქალაქეთა სოციალური სოლიდარობა.

აუცილებელია აღინიშნოს მაკროეკონომიკური რეგულირებისა და ადაპტაციის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი – ეკონომიკური დემოკრატია. ევროპის კონტინენტებისათვის უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებანი სოციალური საკითხების ირგვლივ შემუშავდება და მიიღება საერთაშორისო დიალოგისა და პარტნიორობის მეშვეობით,რისთვისაც აუცილებელია შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა. მაგალითად ევროპის საბჭოს სტრუქტურებში, პარტნიორის უფლებით, ჩართული არიან პროფკავშირების ევროპის კონფედერაცია და მრეწველთა და მეწარმეთა ევროპული კონფედერაცია.

გარანტირებული სოციალური პროგრამების დაფინანსება სახელმწიფოს ძვირი უჯდება, რადგან ფინანსირების წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტი. სოციალურ გადასახადთა დონე ა.შ.შ.-სა და დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში განსაზღვრავს ამ სახელმწიფოთა „სოციალურობას“. აშშ-ში სოციალური დაზღვევის შენატანი შეადგენს შემოსავლების 35%, გერმანიაში კი ტარიფები შემდეგნაირად ნაწილდება: – 6.8% ხელფასის ფონდის ანარიცხებიდან თანაბრად იხდის როგორც დამქირავებელი,ისე და-

ქირაებული; საფრანგეთში კი ამ შენატანს მხოლოდ დამქირაებელი იხდის,რაც შეადგენს ხელფასის ფონდი ანარიცხს დიფერენცირებულად 4.5%-13.6%-ს.[21]

მიუხედავად პოლიტიკური მიმართულების და მთავრობის ცვლილებებისა, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკა მუდამ რჩება წინასაარჩევნო პროგრამების უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტად. არჩევნებში სოციალისტური ან სოციალ-დემოკრატიული პარტიის გამარჯვების შემთხვევაში, გადასახადების ზრდის ხარჯზე იზრდება სახელმწიფოს პოლიტიკაში სოციალური შემადგენელი, ხოლო კონსერვატორული ძალების პირობებში, „თავისუფალი ბაზრის“ პრინციპებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს სოციალური პროგრამების შეკვეცის ხარჯზე ხდება მეწარმეთათვის გადასახადების შემცირება, დასაქმებულებისათვის ხელფასების გაზრდა და ა.შ.

ამ თვალსაზრისით გადასახადების ცვლილების დონე და დინამიკა შეიძლება განხილულ იქნას როგორც სახელმწიფოს „სოციალურობის“ გარკვეული ინდიკატორი. ეს მექანიზმი მუშაობს მხოლოდ იმ ქვეყნის პრაქტიკაში, რომელსაც გააჩნია სტაბილური მაღალგანვითარებული ეკონომიკა. თუმცა, „სტაბილურობის“ ცნება თავისთავად საკმაოდ ფარდობითია.

ზემოჩამოთვლილი ტენდენციებისა და პრობლემების მოგვარება, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მხოლოდ მაკროეკონომიკური გარემოს გაუმჯობესების ხარჯზე შეუძლებელია,რადგან თვით სოციალური სფერო მოითხოვს სერიოზულ ინსტიტუციონალურ რეფორმირებას.

საბაზრო ეკონომიკის რისკტევადობის ეპოქაში, სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება გარკვეულწილად დაკავშირებულია სადაზღვეო ინფრასტრუქტურის გამართულ და ეფექტურ ფუნქციონირებასთან, რაც ქმნის სადაზღვეო ბაზრის განვითარების პერსპექტივას, ხელს

---

[21] კოპალეიშვილი თ. ჩიკვილაძე მ. გადასახადები დადაბეგვრა თბილისი, 2012; გვ.252

უწყობს სახელმწიფო და პირადი ინიციატივების გზით ამ სფეროში ფინანსური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას.

რაც შეეხება სახელმწიფო დაზღვევას, აქ სახელმწიფოს მხრიდან ძირითადი მოტივაციას წაროადგენს სოციალური დაცვის ფუნქციაა (საპენსიო, უმუშევრობის, ჯანდაცვის, სიცოცხლის და ა.შ.).

დღეს საქართველოში დაზღვევა ფინანსურ ურთიერთობათა სისტემაში რთულად, მაგრამ უაღრესად თანმიმდევრულად იკავებს საკუთარ სეგმენტს.

თუ სტატისტიკას მოვიშველიებთ, ვნახავთ, რომ არნახული ტემპებით იზრდება სადაზღვევო ბაზრის საფინანსო მაჩვენებლები. 2012 წლის განმავლობაში სადაზღვევო კომპანიების მიერ მოზიდულმა ჯამურმა სადაზღვევო პრემიამ შეადგინა 515,4 მილ. ლარი და წინა წელთან შედარებით დაფიქსირდა60%-იანი ზრდა, ხოლო თუ ამ მაჩვენებელს შევადარებთ 2006 წლის დონეს, მაშინ ვნახავთ,რომ ზრდამ შეადგინა –640% საბაზრო ეკონომიკის კლასიკოსები პ.სამუელსონი და ვ. ნორდჰაუზი აღნიშნავენ,რომ ბაზრის მნიშვნელოვანი ეფექტიანობა საჭიროა გამოვიყენოთ ჰუმანური საზოგადოების ინტერესებისათვის.[22]

[22] The Economics of Welfare,London 1960

თავი II.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ფორმირება და ფუნქციონირება

1. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე სტრატეგია

სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე სტრატეგია პირველ რიგში, ეფუძნება იმ მაკროეკონომიკურ გარდაქმნათა მამოძრავებელ ძალას, რომელიც ამ ქვეყნებში მიმდინარეობდა და ამჟამადაც მიმდინარეობს. ჩვენ მიგვაჩნია,რომ ამ სფეროში არსებული მრავალწლიანი გამოცდილება და თუნდაც უმნიშვნელო პოზიტიური შედეგი უნდა იქნეს გამოყენებულ და გათვალისწინებული.

სოციალური რეფორმების გატარებისას გამოიკვეთა,რომ სოციალური სტაბილურობისა და ეკონომიკური ზრდის პროცესების განხორციელება შეუძლებელია სახელმწიფოს როლის (როგორც მაკროეკონომიკური რეგულატორის) გაძლიერების გარეშე. კითხვა, თუ სად უნდა გადიოდეს საზღვარი სახელმწიფოსა და საბაზრო ურთიერთობებს შორის, უწყვეტი განხილვისა და კამათის საგანს წარმოადგენს, თუმცა ყველასათვის ნათელია ერთი რამ – მხოლოდ ბაზარი, როგორც სოციალური პრობლემების მოგვარების წყარო არ არის საკმარისი, თუ არ გატარდა სახელმწიფოს მხრიდან გონივრული პოლიტიკა საჯარო ფინანსების ეფექტურად ხარჯვის მიმართულებით.

როგორც უკანასკნელი წლების გამოცდილება გვიჩვენებს მაკროეკონომიკური რეგულირების სტრატეგია, სოციალურ სფეროში, სხვა უამრავი ფაქტორების გათვალისწინებით, ოთხ ძირითად პრიორიტეტს ითვალისწინებს:

-სახელმწიფო–საბიუჯეტო კრიზისის დაძლევა;

-სახელმწიფო დახმარებების გაცემის აუცილებლობა იმ მოქალაქეებზე, რომლებმაც დაკარგეს შემოსავლის

წყარო (ასეთი შეიძლება იყოს დროებითი ან მყარი შრომისუუნარობა, უმუშევრობა და სხვ.);

-ქვეყანაში საჯარო ფინანსების შეგროვების და სოციალურ პრიორიტეტებზე გადანაწილების გონივრული პოლიტიკის გატარება;

-გადანაწილების სფეროში სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრება, რადგან მხოლოდ ბაზარი ვერ უზრუნველყოფს ცალკეული მოქალაქეების მიზნების თანხვედრას სახელმწიფო ინტერესებთან.

სოციალური სტრატეგიის ჩამოყალიბების პროცესში ლიბერალური თეორიის მომხრეებისგან მუდმივად ისმის კითხვა – უნდა იყოს კი ეკონომიკური პოლიტიკა სოციალური სამართლიანობის პრინციპებთან ჰარმონიზირებული? ამ კითხვაზე, ერთმნიშვნელოვანი პასუხი არ არსებობს, რადგან სამართლიანობის ცნებაში ხშირად სხვადასხვა შინაარსი იდება, საზოგადოების განვითარებასთან ერთად იცვლება წარმოდგენები. სამართლიანობის შეგრძნება ყალიბდება რთული სოციალური და კულტურული განვითარების ზეგავლენის ქვეშ. განსაკუთრებული სირთულეები სოციალური სფეროს რეფორმირების სტრატეგიას უკავშირდება. რეფორმებს უნდა განაგებდეს ხალხის ზოგადი სულისკვეთება და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, რეფორმის გატარების პროცესში, არ უნდა ხდებოდეს მთავრობის მხრიდან ძალადობა მოსახლეობაზე. სახელმწიფოს მხრიდან ნებისმიერი ფორმით ავტორიტარული მართვა საგანგაშოა საზოგადოებისათვის, რადგან ის ამკვიდრებს უნდობლობას სამართლისადმი. თუმცა ერთი რამ ცხადია, მოქალაქეებს სახელმწიფო სჭირდებათ არა მარტო იმისათვის, რომ ისინი ფიზიკურად იყვნენ დაცულნი, არამედ იმისათვის, რომ სახელმწიფო ზრუნავდეს მოსახლეობის სოციალურ უზრუნველყოფაზე.მიხეილ გორბაჩოვის თეზისი"სოციალიზმი ადამიანური სახით,ისტორიულად მხოლოდ საბაზრო ეკონომიკის მოსამზადებელი პლატფორმა აღმოჩნდა.სოციალიზმმა,როგორც განვითარების რეალურმა ალტერნატივამ დაკარგა

მთავარი – ადამიანი და ამიტომ დათმო ისტორიული პოზიციები."[23]

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის ძირითადი მაკროეკონომიკური სტატეგია აიგო ეკონომიკური რეფორმის განხორციელებით მიღებულ დადებით შედეგებზე ისე, რომ ოპტიმალურ რეგულირებას დაექვემდებარა ამ შედეგებზე დაფუძნებული სოციალური მდგომარეობა.

გარდაქმნათა საწყის ეტაპზე მაკროეკონომიკური ბალანსისათვის ხელშეწყობა იყო ბუნებრივი რეაქცია, რომელიც მოჰყვა დიდი სახელმწიფოებრივი სექტორისა და საგადასახადო-საბიუჯეტო კრიზისის არსებობას. ამ ღონისძიებათა კომპლექსი შეიცავდა სახელმწიფოებრივი სექტორის შემცირების, სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების დაბალანსებისათვის საჭირო,საფინანსო-საკრედიტო სისტემის სტაბილურობისაკენ მიმართული ღონისძიებების ერთობლიობას. აუცილებელი გახდა მაკროეკონომიკური რეგულირებისათვის სოციალურ სექტორში ბიუჯეტის „ფეთქებადი" საშიშროების შეჩერება და სოციალური სფეროს დაფინანსების დივერსიფიკაცია.[24]

ასეთ რეგულირებას განსხვავებული მიზეზები ჰქონდა:

-ბაზრის უკმარისობასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტა და შემოსავლების გადანაწილების პროცესის ორგანიზაცია. მაგალითად: რეგულირება, რომელიც ხორციელდება სამკურნალო პრეპარატების წარმოებისათვის შესაბამისი სპეციალური რეჟიმის საორგანიზაციოდ მოითხოვს მედიკამენტების შეთავაზების დივერსიფიკაციისათვის გამიზნული ნაბიჯების გადადგმას;

-დასაქმებისა და სიღატაკის პრობლემების მოგვარებისკენ მიმართული სოციალური პოლიტიკა საჭიროებს

---

23 იაკობიძე დ.გლობალური დინამიზმის ქართული სინამდვილე. თბილისი, 2011 გვ. 55

24 ბალცეროვიჩ ლ.თავისუფლება და განვითარება. თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004 გვ.44-49

საბიუჯეტო შემოსავლების დონის ადექვატური დახმარების სისტემის ჩამოყალიბებას.

ძალზე მნიშვნელოვანია ის ქმედებები, რომლებიც გარანტირებულს ხდიდა მომსახურების ხელმისაწვდომობას სწორი კვების, ჯანდაცვისა და განათლების მისაღებად და ბოლოს, ადამიანებს გაუჩნდათ შესაძლებლობა დაეზღვიონ და შემოსავლების დაკარგვის შემთხვევაში გამოიყენონ დაზღვევის მექანიზმები. ბევრ ქვეყანაში ეს რისკები გადაწყდა დაზღვევის კერძო სისტემების, კერძო საპენსიო ფონდებისა და სხვა კერძო კაპიტალზე დაფუძნებული სტრუქტურების მეშვეობით. ბევრი პრობლემა, რომელთა შორისაა მაგ: კაპიტალის ბაზრის არასრულყოფილება, დღესაც თხოულობს სახელმწიფოებრივ ჩარევას, თუნდაც იმისათვის, რომ დაარეგულიროს ხშირ შემთხვევაში კერძო სექტორის არასრულყოფილი მოქმედება.

რეფორმების რეალიზაცია თხოულობდა, როგორც ადმინისტრაციულ ჩვევებს და პოლიტიკურ გამოცდილებას, ისე კარგად დამუშავებულ სტრატეგიას.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სოციალური დაცვის სფეროში შექმნილი უამრავი პრობლემების მიუხედავად,სტრატეგიულად ეკონომიკური რეფორმები ძირითადად სწორი მიმართულებით ვითარდებოდა.

ეკონომიკური შედეგები რეფორმების ადრეულ სტადიაზე შედგებოდა საქონლის მიწოდების ზრდის, არჩევანის გაფართოების, ქმედითი სტიმულიურების, კრედიტუნარიანობის გაზრდისა და უცხოური ტექნოლოგიების ფართოდ გამოყენების შესაძლებლობისაგან.

ფასების ლიბერალიზაციამ დააქვეითა ჭარბი მოთხოვნილებები და გამოიწვია იმ საქონლის წარმოების მოცულობის ზრდა, რომელზედაც მოთხოვნილება მეტია.

შრომის ანაზღაურებაში საბაზრო ფასების შემოსვლამ შემოთავაზებების ლიბერალიზაციასთან ერთად გაზარდა შრომის სტიმული. ბაზრის მოთხოვნილების შესაბამისად განსაზღვრულმა შრომის ანაზღაურებამ საბიუჯეტო სახსრების მკაცრი შეზღუდვის პირობებში აიძულა დამსაქმებლები ექირავათ მუშაკთა მხოლოდ აუცილებელი რაოდენობა და მხოლოდ შესაბამისი კვალიფიკაციის

სპეციალისტები; რამაც,თავის მხრივ, ადამიანებს გაუჩინა სურვილი დაუფლებოდნენ საჭირო უნარ-ჩვევებს. "ეკონომიკურმა რეფორმამ გამოაღვიძა მთელმარე სამეწარმეო ენერგია კერძო სექტორში"[25]

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობამ გააუმჯობესა მუშაობა ექსპორტის მიმართულებით და გაზარდა უცხოური ვალუტის საკუთარი მარაგი.

უცხოური ინვესტიციების ზრდამ გააფართოვა დასავლური ტექნოლოგიებისა და „ნოუ-ჰაუს" ხელმისაწვდომობის შესაძლებლობები.

ზოგიერთ ქვეყანაში ძალზე სწრაფად იქნა მიღწეული არსებითი შედეგები ტელეკომუნიკაციების, საბანკო, ვაჭრობისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა სფეროებში. რამაც გეოპოლიტიკური და სტრატეგიული ამოცანებიდან გამომდინარე დააჩქარა მთელი რიგი აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროგაერთიანებაში შესვლა.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში სოციალური პოლიტიკის სტრატეგიის პრიორიტეტი განისაზღვრა იმის მიხედვით, თუ ხანმოკლე ვადებში რისი მიღწევა შეიძლებოდა შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში სისტემის ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების გათვალისწინებით. რეკომენდაციები ორ ჯგუფად დაიყო: წარმატებით გატარებისათვის აუცილებელი სასიცოცხლო მნიშვნელობის მოკლევადიანი ღონისძიებები სოციალურ სფეროში და ღონისძიებანი, რომლებიც მომავალზეა ორიენტირებული და გარკვეული სამუშაოებისთვის საჭიროებდნენ უფრო ხანგრძლივ პერიოდს.

გარდამავალი ფაზის საწყის ეტაპზე მოკლევადიანი სტრატეგია გამიზნული იყო ისეთ ღონისძიებებზე, რომლებიც აუცილებელია მოსახლეობისათვის თავის გადასარჩენად, როგორც შემოსავლების რეგულირების, ისე

---

[25] Барра,Н.Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европе.Москва,1997с116

საგადასახადო შესაძლებლობების ამაღლების მიმართულებით.

ინფლაციისა და მზარდი უმუშევრობის პირობებში შრომის ბაზრის შექმნისათვის აუცილებელი მოკლევადიანი ღონისძიებები ემსახურებოდა შემოსავლების ამაღლებისა და ოპტიმიზაციის გზით ინფლაციის შეჩერებასა და იმ სამართლებრივი წინააღმდეგობების დაძლევას, რომლებიც ზღუდავენ შრომის ბაზრის მოქნილობას.

ეკონომიკური კრიზისა და მდგრადი უმუშევრობის გათვალისწინებით მოკლევადიან პერსპექტივაში შემოსავლების გადანაწილების სფეროში ძირითადი პრიორიტეტი გახდა აბსოლუტური სიღატაკის თავიდან აცილება,რაც მოითხოვდა უმუშევართა დახმარების ეფექტური სისტემის შექმნასა და სიღატაკესთან ბრძოლას.

განათლებისა და კადრების მომზადების სფეროში ძირითად პრიორიტეტებად მიჩნეულ იქნა სკოლამდელი, სასკოლო და უმაღლესი განათლების სტანდარტების, პროფესიული მომზადების სისტემის გარდაქმნა ისე, რომ მათი შინაარსი დაუახლოვდეს საბაზრო მოთხოვნილებებს.

ჯანდაცვის პოლიტიკამ შესძლო დაფინანსების იმ დონის შენარჩუნება, რომელიც მინიმალურად მაინც უზრუნველყოფს ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობას. კერძოდ: საბიუჯეტო სახსრებით სოციალურად განსაკუთრებით დაუცველი მოსახლეობის დახმარება და საშიშ დაავადებათა ეფექტური პროფილაქტიკა. იმავდროულად უმკაცრესი კონტროლის დაწესება.

რეფორმების სტრატეგიის რეალიზაციის გზაზე ერთერთი სერიოზული დაბრკოლებაა მოსახლეობის არასათანადო ინფორმირება. რაც მოითხოვს ღონისძიებათა შემუშავებული სისტემის მაქსიმალურ გამარტივებას.

რეფორმის ორგანიზატორებმა საზოგადოება არგუმენტირებულად უნდა დაარწმუნონ მთავრობის სტრატეგიის მართებულებაში და არ დაუშვან არარეალური მოლოდინების გაჩენა.

რიგ ქვეყნებში ნაჩქარევი და სტრატეგიულად გაუმართლებელი ნაბიჯი იყო კერძო საპენსიო დაზღვევის ფონ-

დების შემოღება. ბულგარეთში, რუმინეთში, შუა აზიის ქვეყნებში მაკროეკონომიკური, ფინანსური და მარეგულირებელი ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბების გარეშე წარმატებელი აღმოჩნდა სადაზღვევო ბაზრის რეგულირება სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე. არ იქნა გათვალისწინებული მომხმარებლის უფლებების დაცვის აუცილებლობა და მათ ინფლაციის მაღალი რისკების პირობებში „გააცამტვერეს" საპენსიო ფონდების სახსრები.რამაც ცხადჰყო,რომ კერძო საპენსიო სისტემებზე უარი კი არ უნდა ვთქვათ, არამედ დავიცვათ სათანადო თანამიმდევრობა რეფორმატორულ საქმიანობაში.

რეფორმების რეალიზაციის პოლიტიკური ასპექტის იგნორირება წარმოადგენს პრობლემას, რომელიც განსაკუთრებულად მკვეთრად გამოიხატა გარდამავალი პერიოდის საწყის ეტაპზე.წარმატებული რეფორმების ქვეყნებმა დასავლეთის გამოცდილებაზე დაეყრდნობით შესძლეს თავიდან აიცილებინათ ზედმეტად ოპტიმისტური მოლოდინი.

სტრატეგიის წარმატებისათვის უმნიშვნელოვანესია ინვესტიციები და ადამიანური კაპიტალი.

საბიუჯეტო ტრანსფერები, სუბსიდიები და სუბვენციები უნდა მიიმართულ იქნეს არა მარტო სიღატაკის დაძლევაზე, არამედ ისეთი ღონისძიებების დაფინანსებაზე, რითაც განმტკიცებული იქნება კავშირი ინდივიდის ღვაწლსა და მის მიერ მიღებულ სარგებელს შორის, რაც თავის მხრივ აამაღლებს შეზღუდული საბიუჯეტო ხარჯების ეფექტიანობას. ძალზე მნიშვნელოვანია დროულად შემუშავდეს შესაბამისი პოლიტიკა და კანონმდებლობა იმ სფეროებისთვის, რომელთა რეალიზაცია ხანგრძლივ პერიოდს მოითხოვს(მაგ.: სოციალური დაზღვევის სისტემაში ინდივიდების პერსონალური აღრიცხვის სისტემის დამუშავება).

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში რეფორმების პერიოდში ეკონომიკურმა და საგადასახადო-საბიუჯეტო კრიზისმა გარდაუვალი გახადა კომფლიქტი ცხოვრების არსებულ დონესა და მოსალოდნელ პერსპექტივას შორის. ეკონომიკური პრობლემის სტაბილიზაციის მიზნით შეთავაზებული

იქნა ღონისძიებათა ისეთი კომპლექსი, რომელმაც ხელი შეუწყო უკიდურეს სიღატაკესთან ბრძოლას, და უზრუნველყო საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა. პოლიტიკური ამოცანა იყო გონივრული კომპრომისის ძიება, ერთის მხრივ, ცხოვრების დონის ამაღლების მოთხოვნასა და მეორეს მხრივ, ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფისათვის საჭირო რესურსების გამონახვის აუცილებლობას შორის. მთავრობები იძულებული იყვნენ გაეკეთებინათ არჩევანი რესურსების მოხმარებასა და დაგროვებას შორის. ნებისმიერი გადაწყვეტილებას ამ მიმართულებით ჰქონდა როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური ხასიათი.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში დღესაც დაბალია შრომის ანაზღაურება,რაც არ უზრუნველყოფს დაქირავებულთა და მათი ოჯახებისათვის ცხოვრეობის საკმარის დონეს. სახელმწიფოსა და ბიზნესს ბოლომდე არა აქვთ გააზრებული საკუთარი სოციალური პასუხისმგებლობის წილი. ამიტომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პროფკავშირები კარდინალურად აყენებენ ხელფასის გაზრდის საკითხს, შრომის ბაზარზე სამუშაო ძალის ღირებულების ნორმალიზაციას, რასაც მოითხოვს არა მხოლოდ სოციალური სამართლიანობა, არამედ ეკონომიკური მიზანშეწონილების აუცილებლობაც.

საზოგადოების შემდგომი დემოკრატიზაციისა და ეკონომიკური რეფორმების გაღრმავების პირობებში, სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს სოციალური პარტნიორობა. ეს ტერმინი, რომელიც რამდენიმე ათეული წლის წინ არაფერს გვეუბნებოდა, თანამედროვე სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში საკმაოდ კონკრეტულ შინაარსს იძენს: იცვლება პროფკავშირების, დმსაქმებლებისა და სახელმწიფოს ურთიერთკოორდინირების სისტემა. სოციალური პოლიტიკის თანახვედრი სტრატეგიის წარმატებით გადაჭრა დამოკიდებულია არა მხოლოდ სახელმწიფოს ამა თუ იმ გადაწყვეტილებაზე და აღმასრულებელი ხელისუფლების მოქმედებაზე, არამედ უშუალოდ განეკუთვნება ბიზნესის სფეროსაც და მოქცეულია მათ მუშაკებ-

თან კოლექტიური სახელშეკრულებო ურთიერთობათა სფეროში.

დღეს, აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ მოდერნიზირებულ ქვეყანაში ბეზნესის ეკონომიკური ეფექტურობის ამაღლებასა და წარმოების ტექნიკური სრულყოფის საკითხები განიხილება სოციალური პოლიტიკის გატარების, შრომითი რესურსების ნორმალური კვლავწარმოების, შრომითი ურთიერთობების რეგულირების საკითხთა ერთიან კომპლექსში. აქციონერებისათვის სოციალური საკითხების გადაჭრა წარმოადგენს შრომის ნაყოფიერების ამაღლებისა და მათი ბიზნესის წარმოების ზრდის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს.

სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური სტაბილურობის უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა, გატარდეს ისეთ ღონისძიებათა კომპლექსი, რომელიც დააბალანსებს ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას. უკანასკნელი წლების ანალიზი გვიჩვენებს,რომ როგორც, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში (მათ შორის საქართველოშიც) მთავრობები დემოგრაფიული და სოციალური პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით, სულ უფრო დიდ ძალისხმევას მიმართავენ ეროვნული ეკონომიკის შიგნით, სოციალურ სექტორზე ტრანსფერების და სუბსიდიების ფორმით ფულის გადასანაწილებლად. თუმცა მიგვაჩნია,რომ საბოლოო ჯამში, აქცენტი მაინც საზოგადოებრივი დოვლათის ზრდაზე უნდა გაკეთდეს. მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევა შეუძლებელი იქნება, თუ საგრძნობი ეფექტი არ იქნა მიღებნული ეკონომიკის ზრდის თვალსაზრისით.

არარეალურია სოციალური პოლიტიკის ისეთი სტრატეგიის რაიმე ფორმით შემოთავაზება, რომელიც ეკონომიკური ზრდის ამოცანებით არ იქნა შეჯერებული. უმუშევართა დახმარების, სრულყოფილი ჯანდაცვის ან სოციალური დაზღვევის ქმედითი სისტემა მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს უკავშირდება და მათი რეალური განხორციელების პერსპექტივები ქვეყანაში ეკონომიკის ზრდითაა განპირობებული.

განვითარების სტრატეგიები უნდა განიხილებოდეს არა მხოლოდ მათი მაკროეკონომიკური პარამეტრების,

ბიუჯეტის დაბალანსების, ექსპორტის თუ სხვა ეკონომიკური მაჩვენებლების მიხედვით, არამედ მათი სოციალური ეფექტიანობის, კერძოდ სიღარიბის შემცირების პერსპექტივის თვალსაზრისითაც და პირიქით სოციალური განვითარების მიზნების განხილვა უნდა წარმოებდეს ეკონომიკური რეალობის გათვალისწინებით.

სამწუხაროდ საქართველომ უკანასკნელი ოცი წლის განმავლობაში ვერ გამოკვეთა სოციალურ-ეკონომიკური სტრატეგიის განვითარების მყარი ორიენტირები. ამ წლებში დეკლარირებულმა მიდგომამ, რომლის თანახმადაც ფისკალურმა, სამართლებრივმა და სტრუქტურულმა რეფორმებმა თავისუფალი მეწარმეობის ხელშემწყობი გარემო უნდა შექმნას, მხოლოდ ზოგადად და ნაწილობრივ გასცა პასუხს ამ საკითხს,რადგან კერძო მეწარმეობის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა თავისთავად არ წარმოადგენს განვითარების უპირობო საფუძველს. საჭიროა შემოქმედებითი და შორსმჭვრეტელური სტრატეგია, რომელიც ერთდროულად დააკმაყოფილებს როგორც ადამიანურ, ისე ეკონომიკური განვითარების მოთხოვნებს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მიმდინარე სოციალურ პოლიტიკაში ყველაზე ეფექტური არა მხოლოდ „ხარჯვითი" ტიპის პროგრამების გათვალისწინებაა (განვითარების ხელშემწყობასა და ადამიანთა დახმარებისათვის),არამედ ღონისძიებები სოციალური სფეროს მენეჯმენტსა და ორგანიზებაში,ასეთებია: სოციალურ და ჯანდაცვის სფეროში სადაზღვევო ბიზნესის წახალისება,გარემოს დაცვა, პროფესიული გადამზადება და სხვ. ასევე არარეალურია ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ამბიციური სოციალური პროექტების განხორციელება, რომლებიც თავისი პარამეტრებით შეესაბამება განვითარებული ქვეყნების ანალოგებს,ვინაიდან არ არსებობს საამისო ფულადი რესურსები. სოციალური საკითხების იგნორირებამ და ცალმხრივმა კონცენტრირებამ სხვა,თუნდაც ძალზე მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ამოცანებზე, შეიძლება წარმოშვას სოციალური დაძაბულობის საშიშროება, რაც თავის მხრივ, ადრე თუ გვიან შეაფერხებს ქვეყნის

ეკონომიკურ განვითარებას. ასე, რომ არჩევანი დგას არა ეკონომიკურ და სოციალურ მიზნებს შორის, არამედ – მათი ურთიერთშეხამების ოპტიმალური ფორმის პოვნაზე.

2.პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მოსახლეობის სოციალური მხარდაჭერისა და დასაქმების დონის ზრდის ფაქტორები

პოსტსაბჭოთა სივრცეში სოციალურ სპექტრში უამრავი პრობლემა დაგროვდა, მაგრამ ამ პრობლემებში ალბათ უმნიშვნელოვანესია სიღარიბის და უმუშევრობის თემატიკა. სიღარიბეს გააჩნია არამარტო სოციალურ-ეკონომიკური, არამედ ფსიქოლოგიური ასპექტებიც. იგი ადამიანს სპობს არა მხოლოდ ფიზიკურად, არამედ მორალურადაც. სიღარიბე კლავს ადამიანში ღირსებას და სრულ სასოწარკვეთილებაში აგდებს მას.

სიღარიბის შეფასების საერთაშორისო კრიტერიუმებიდან გამოვყოფდით რამდენიმეს:

სიღარიბე იშვიათად არის დაკავშირებული რომელიმე ერთი ნივთის უქონლობასთან, ღარიბ ადამიანებს მუდმივი შიმშილის მდგომარეობაში უხდებათ ცხოვრება;

- სიღარიბეს ფსიქოლოგიური განზომილებებია სხვაზე დამოკიდებულება, სირცხვილისა და დამცირების გრძნობა;

- განსაკუთრებით ეშინიათ ავადმყოფობის, როდესაც მკურნალობის ხარჯები ძალზე მაღალია, ხოლო მუშაობის საშუალება კი არ არსებობს; ადამიანებს განათლება სიღატაკისაგან თავის დაღწევის საშუალებად მიაჩნიათ,თუმცა ეს მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაზლებელი,თუ განათლების დონე მაღალია, საზოგადოებაში კი ჯანსაღი ეკონომიკური ატმოსფეროა.

ხშირად სახელმწიფო სტუქტურების წარმომადგენლები უხეშად და დამამცირებლად ეპყრობიან სიღარიბეში ჩაცვენილ ადამიანებს, მაშინ როდესაც ისინი მათგან მკურნალობას, შვილებისთვის განათლებას, სოციალურ

და გადაუდებელ ჰუმანიტარულ დახმარებას, პოლიციისაგან დაცვას ან სამართალიანობას მოითხოვენ.

სიღარიბეში მყოფი ადამიანები, როგორც წესი, ნაკლებად ენდობიან საჯარო მოხელეებს.

სიღარიბის გამო ხშირად ოჯახები იშლება,ვინაიდან ეკონომიკური სიდუხჭირით სასოწარკვეთილი მამაკაცები ეძალებიან ალკოჰოლსა და ნარკოტიკებს და სასტიკად ეპყრობიან თავიანთი ოჯახის წევრებს. მოუგვარებელია გენდერული ბალანსი.ქალების შემოსავლების ზრდა მუდამ არ არის მათი სოციალური და ოჯახური პოზიციების გაუმჯობესების გარანტია.

სიღარიბის დაძლევა წარმოადგენს ჩვენი ქვეყნის განვითარების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტს. სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მეთოდოლოგიური მიდგომები გამოიყენება სიღარიბის ზღვარის დასადგენად. დსთ-ს ქვეყნებში სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მიაკუთნებენ მოსახლეობის იმ ნაწილს, რომელის შემოსავლები უფრო ნოკლებია ვიდრე ქვეყანაში დადგენილი საარსებო მინიმუმი. ასე მაგალითად: რუსეთში 2011 წლის მონაცემეით სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იყო მოსახლეობის–12,7%, სომხეთში–35,0%, მოლდოვაში–21,9%. ამ ქვეყნებში სიღარიის დონე უტოლდებოდა ისეთ ჩამორჩენილ ქვეყნებს როგორიცაა ბანგლადეში–32% და ინდოეთი–30%. შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა უკრაინაში–7,8% და ბელორუსიაში–7,3%[26]. XXI საუკუნის ერთ-ერთი პროპრიტეტია სამოქალაქო საზოგადოებების ჩამოყალიბება, რომელიც აქტიურად და ქმედითად ეცდება ღარიბი მოსახლეობის პრობლემების მოგვარებას. ეს კი მოითხოვს სერიოზულ ფინანსების და სათანადო ორგანიზებას.

სიღარიბის ცნება თავისი შინაარსით ფარდობითია და მნიშვნელოვანწილად განისაზღვრება ცალკეული ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონით. სიღარიბის შესწავლის ძირითად ამოცანას მოსახლეობის კეთილდღეობის შესწავლა წარმოადგენს.ეს უკანასკნელიც ფარდო-

---

[26] Социальное положение и уровень жизни насиления Росии. (Раздел международные сравнения ст. 284 тавлица16,6) 2012 Москва

ბითი ცნებაა და იგი გარკვეულად სუბიექტურობის ელემენტებს შეიცავს, ამიტომ თავიდანვე საჭიროა განისაზღვროს ძირითადი მიდგომა სიღარიბის შეფასებისადმი.

ეკონომიკის ტრანსფორმაციამ დასაქმების სფეროში თვისობრივად ახალი სიტუაცია წარმოქმნა. ქვეყანაში გაჩნდა დასაქმების პრობლემათა მთელი სპექტრი, რომელიც დასაქმების დონის ზრდის აუცილებლობიდან გამომდინარე, საჭიროებს სოციალური ფაქტორების ადაპტაციას საბაზრო ეკონომიკის პირობებთან.

ამიტომ უნდა ჩამოყალიბდეს ახლებური მიდგომა ისეთი მნიშვნელოვანი ფაქტორების განსაზღვრაში, როგორიცაა: უმუშევართა და სამუშაოს მაძიებელთა აღრიცხვიანობის თანამედროვე სისტემის დანერგვა, სამუშაო ძალის ეფექტურად გამოყენებისთვის აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავება, თვითდასაქმებისა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის სტიმულირება და სხვ.

დასაქმების დონის ზრდის სოციალური ფაქტორების სწორად განსაზღვრისა და ამ სფეროში სოციალური პოლიტიკის წარმართვისათვის საჭიროა იმგვარი ინსტიტუციონალური სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმების დონის ზრდის მაკროეკონომიკური რეგულირების მექანიზმების შექმნას, დასაქმების პოლიტიკის ცალკეული მიმართულებების სისტემატიზაციას, სამუშაოს მაძიებელთა აღრიცხვის სისტემის ოპტიმიზაციას, უმუშევრებზე შემწეობის დაწესებას, თავისუფალი სამუშაო ადგილების მოძიებას, უმუშევართა დასაქმებას, პროფესიულ მომზადება-გადამზადებას და ა.შ..[27]

დასაქმების დონის ზრდის სოციალური ფაქტორები არის ის მამოძრავებელი ძალა, რომელმაც მაკროეკონომიკური რეგულირება ისე უნდა წარმართოს, რომ ის ხელს უწყობდეს შრომის ბაზარზე მიმდინარე პროცესების ოპტიმიზაციას და უმუშევართა დასაქმების ღონისძიებებზე გასაწევი ხარჯების სოციალურ პროგრამირებას.საერთო

---

[27] წერეთელი გ., ბიბილაშვილი ნ.პოსტსკომუნისტურ ქვეყნებში უმუშევრობით გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური შედეგების განსაზღვრისა და შემცირების გზები. თბილისი 2004 გვ.45-70

დანახარჯებში მათი ხვედრითი წილი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის სოციალურ ორიენტაციასა და სამოქალაქო სექტორის სოციალური დაკვეთის ხარისხს. მათი დაფინანსების ოპტიმიზაცია და ხარჯების მინიმიზაცია დასაქმების დონის ზრდის უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია, ხოლო ბიუჯეტში მაღალი ხვედრითი წილის გამო, მას საბიუჯეტო პროცესის სტაბილიზაციისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება.

მთავრობის მხრიდან სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების განსაზღვრის ეტაპზე, ბიუჯეტის დეფიციტის სტაბილური და ეფექტური შემცირება საჭიროებს გონიერ მიდგომას. საკმარისი არ არის დეფიციტის შევსება მოხდეს მხოლოდ შემოსავლების მობილიზაციის გამუჯობესების ხარჯზე, არასათანადო საგადასახადო ბაზის პირობებში ასეთი მცდელობები ხშირად წარუმატებელია. სოციალური პროგრამების (მათ შორის დასაქმების) დაფინანსების ოპტიმიზაცია და გასაწევი ხარჯების მინიმიზაცია წარმოადგენს „მომხიბლავ" ალტერნატივას, რომელიც იძლევა საშუალებას რესურსები გამონთავისუფლდეს იმისათვის, რომ შემცირდეს დეფიციტი, და გამოინახოს საშუალებები იმ სოციალური პროგრამების დასაფინანსებლად, რომელზეც არსებობს საზოგადოებრივი მოთხოვნა.

ქვეყანაში ჩატარებულ რეფორმას არ ექნება სათანადო შედეგები, თუ ვერ განხორციელდა მისი თანხვედრა ეფექტურ სახარჯო პოლიტიკასთან, განსაკუთრებით ისეთი ხარჯების მართვასთან, რომელიც გააუმჯობესებს დასაქმების ინფრასტრუქტურას.

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სოციალური პროგრამების დაფინანსება, მათი ოპტიმიზაცია და მინიმიზაცია, რიგ შემთხვევებში დაკავშირებულია არაერთ სირთულესთან, ესენია რთულ ტექნიკური გაანგარიშებები, პოლიტიკური კომპრომისები და დამატებითი ღონისძიებები.

სოციალური პროგრამების დანახარჯების მინიმიზაცია ისე უნდა განხორციელდეს, რომ არ შეფერხდეს ქვეყანაში სოციალური პოლიტიკის პროგრამა. ამ ამოცანის

გადასაჭრელად კი სახელმწიფოს მმართველობითმა აპარატმა კადრები და სხვა რესურსები უნდა გამოიყენოს მაქსიმალური სისრულითა და ეფექტურობით, რათა შესძლოს რესურსების მომჭირნედ ხარჯვა.

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური დანახარჯების ოპტიმიზაცია ერთი შეხედვით თითქოს არ წარმოადგენს რთულ ამოცანას, ხარჯების ეფექტიანობის ანალიზი მაინც დაკავშირებულია გარკვეულ სირთულეებთან, ვინაიდან რთულია შეფასების კრიტერიუმების განსაზღვრა. ეს სირთულე კიდევ უფრო თვალშისაცემია მაშინ, როდესაც ესა თუ ის პროგრამა ითვალისწინებს რამდენიმე საკითხის გადაწყვეტას (მაგ.დასაქმების სფეროში), ან აქვს გვერდითი ეკონომიკური მოვლენები და შედეგები, რომლებიც ძირითად მიზანთან პირდაპირ კავშირში არ არის. ასეთი პროგრამები ირიბად დადებითად მოქმედებენ როგორც საინვესტიციო გარემოსა და მოსახლეობის დასაქმებაზე, ასევე კერძო სექტორში წარმოების განვითარებაზე.

გზა ეფექტიანი დასაქმების პოლიტიკისაკენ არ არის სწორხაზობრივი – ეს არის მრავალეტაპიანი პროცესი, რომელმაც უნდა პირველ რიგში გათვალისწინოს:

–კანონიერების დამყარება და საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა;

–დასაქმების დაბალანსებული პოლიტიკის გატარება, რომელიც მიმართულია მაკროეკონომიკურ სტაბილურობაზე;

–ინვესტიციები დასაქმების სოციალურ ინფრასტრუქტურაში;

– უმუშევართა დაუცველი ფენების მხარდაჭერა.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მოსახლეობის დიდ ნაწილს მიაჩნია, რომ საჭიროა სოციალური დაცვის სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებითი რეფორმირება. ახალმა ტექნოლოგიურმა და ორგანიზაციულმა შესაძლებლობებმა კერძო სექტორს უნდა მისცეს საშუალება საკუთარი ბიზნეს-ინტერესებით შეაღწიოს სოციალურ სფეროში. ამის ნათელი მაგალითია კერძო სადაზღვეო კომპანიების გან-

ვითარება და სადაზღვევო პრინციპების დანერგვა, სადაც, სახელმწიფო დაზღვევის გვერდით, წარმატებით ფუნქციონირებს კერძო დაზღვევის ფონდები. ეს არის მზარდი სისტემები,რომელთაც დიდი წელილის შეტანა შეუძლიათ დასაქმების ზრდის სოციალური ფაქტორების გააქტიურების საქმეში.

დასაქმების დონის ზრდის სოციალური პარადიგმა შეიძლება დაეფუძნოს სამ ძირითად ასპექტს:

–უმუშევარი მოსახლეობისთვის დახმარების ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება;

–ქვეყანაში ეკონომიკური და საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება;

–მაკროეკონომიკური რეგულირების მექანიზმების კოორდინაცია (რაც პირველ რიგში, გულისხმობს მოსახლეობის დასაქმების დონის ზრდას, სტაბილურ ფასებსა და საგადამხდელო ბალანსის წონასწორობას).[28]

ეკონომიკური რეფორმის დაჩქარება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს იმ პირობების შექმნაში, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ხანგრძლივი თანმიმდევრული განვითარება და დასაქმების დონის ზრდა. რეფორმის პროგრამები შეძლებისდაგვარად ისე უნდა შემუშავდეს, რომ მინიმუმამდე იქნას დაყვანილი უარყოფითი შედეგები უმუშევართა და მოსახლეობის იმ ნაწილისთვის, ვინც ძალზე მგრძნობიარედ რეაგირებს ასეთ ცვლილებებზე.

დასაქმების ზრდის მაკროეკონომიკური რეგულირების მექანიზმების შემუშავებისას აუცილებელია იმ სოციალური ფაქტორების გააქტიურება, რომლებმაც უნდა განსაზღვრონ სტარტეგიული ამოცანები. ეს ამოცანებია:

-უმუშევარი მოსახლეობის სტრუქტურის შესწავლა;

-ეკონომიკური პოტენციალური განსაზღვრა;

-ფინანსური და ადმინისტრაციული სიძნლეების დაძლევა;

---

[28] ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ. 164-175

-უმუშევართა სოციალური დაცვის არსებული მექანიზმების სრულყოფა.

სტრატეგიული ამოცანა მდგომარეობს იმაში, რომ დანახარჯების თვალსაზრისით შეიქმნას მოსახლეობის დაცვის ეფექტური და მიზანმიმართული სისტემა.

ბოლო დროის გამოცდილება გვკარნახობს, რომ უმუშევართა სოციალური დაცვის სისტემის მინიმალური მოთხოვნილებები აუცილებლად უნდა იყოს ეფექტურად ინტეგრირებული ეკონომიკურ რეფორმებთან,რათა მკაფიოდ გამოიკვეთოს დახმარების მიმღებთა მიზნობრივი ჯგუფები და ინსტრუმენტები, შეფასდეს პოტენციალური დანახარჯები და შემუშავდეს სათანადო სისტემები.
დასაქმების ზრდის სოციალური ფაქტორების განსაზღვრის დროს ძალზედ მნიშვნელოვანია იმ პერსპექტივის სათანადოდ შესწავლა, რაც სახელმწიფოს პოტენციალის ამაღლებას ნიშნავს. პოლიტიკის სწორად წარმართვისთვის მკაფიოდ უნდა იქნას ჩამოყალიბებული უმუშევართა სოციალური დაცვის მოტივაცია, რაც გახდება ამ სფეროში სახელმწიფოსა და მისი შესაბამისი ინსტიტუტების საქმიანობის საფუძველი. ვინაიდან ხშირად რესურსებსა და სწავლებაზე არანაკლებ მნიშვნელოვანია მოტივაცია, რომელიც გაელენას ახდენს მთავრობის ქცევასა და საქმიანობაზე. აქედან გამომდინარე დასაქმების სფეროში ინსტიტუციონალური შესაძლებლობების მაქსიმალურ რეალიზაციას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს.

დასაქმების დონის ზრდის სოციალური ფაქტორების გააქტიურება აწყდება რიგ წინააღმდეგობებს, რომელთაგან გამოვყოფდით რამდენიმეს:

–უთანასწორობის ზრდა არა მარტო მოსახლეობის ცალკეულ ფენებს, არამედ ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებს შორის;

–საბიუჯეტო შესაძლებლობების სიმწირე, რაც ზღუდავს ფართო მანევრირების პერსპექტივას;

–ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების მიერ საკუთარი ბიუჯეტების ხარჯვა ვიწრო რეგიონალური ინტერესებიდან გამომდინარე, რაც ამცირებს ქვეყნის ერთიანი დასაქმების პოლიტიკის გახორციელების შანსს.

სოციალური ფაქტორების გააქტიურებას უნდა მოჰყვეს საზოგადოებრივი კონტროლის ისეთი მექანიზმების ჩამოყალიბება, როდესაც საზოგადოებისთვის მთლიანად გამჭვირვალე და გასაგები გახდება ამ სფეროში მთავრობის ყოველი ნაბიჯი.

აქედან გამომდინარე, დასაქმების სწორი პოლიტიკა იგება ოთხ უმნიშვნელოვანეს იმპერატივზე:

–დაინტერესებული სოციალური ჯგუფების და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მეშვეობით დასაქმების სოციალური საკვანძო საკითხების ფართო და საჯარო განხილვა, საზოგადოებრივი აზრისა და ინფორმაციის შეგროვება,მათი სათნადო სამთავრობო სტრუქტურებისადმი მიწოდება.

დასაქმების და უმუშევართა დახმარების პროგრამების განხორციელებაზე სამოქალაქო სექტორის მონიტორინგი;

–დასაქმების სოციალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე საზოგადოებას და მთავრობას შორის ურთიერთობის კონტროლის მექანიზმების შემუშავება;

–ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების კოორდინაციის დონის ამაღლება და ამ ურთიერთობების მექანიზმების ჩამოყალიბება.

საქართველოში დასაქმების დაბალ დონეს განაპირობებს მრავალი ფაქტორი, გამოვყოფთ რამდენიმეს:

–შრომითი რესურსების აქტიური ნაწილის მიგრაცია და უცხოეთში დასაქმება;

–შრომითი რესურსების სტრუქტურაში ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობის ხვედრითი წილის გადიდება;

–შრომითი რესურსების ძნელად შეგუებადობა შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან.

ქვეყანაებში დასაქმების სახელმწიფო პოლიტკის რეალიზება არ არის მხოლოდ ერთი უწყების პრეროგატივა, პრობლემა იმდენად გლობალურია,რომ საჭიროებს ყველა სტრუქტურის კოორდინირებულ მოქმედებას.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, თუ ქვეყანებში არსებობს უმუშევრობასთან ბრძოლის კონცეფციის შემუშავე-

ბის ნება,იგი უნდა ეყრდნობოდეს სწორ სტრატეგიას, რომელიც გახდება ამ ამოცანის გადაწყვეტის მეთოდოლოგიური საფუძველი.

ვფიქრობთ, ეს სტრატეგია უნდა იყოს ორსაფეხურიანი და დაეფუძნოს სახელმწიფოსა და საზოგადოების ეფექტიან თანამშრომლობას.

სტრატეგიის პირველი ეექტორი მიმართულია ამ მიზნებისთვის გათვალისწინებული ფუნქციებისა და პოტენციური შესაძლებლობების დაბალანსებისკენ, რადგან შეზღუდული რესურსების მქონე სახელმწიფომ დეტალურად უნდა გაანალიზოს ამ პრობლემაში მისი ჩარევის ეფექტიანობის ხარისხი. თუ ეს პროცესები კარგად არ გაანლიზდა, შეიძლება სახელმწიფო ჩარევამ მოსახელობა უფრო დააზარალოს, ვიდრე დაეხმაროს.

სტრატეგიის მეორე ეექტორი არის ამ პრობლემების მოგვარების მიზნით არსებული ინსტიტუტების აქტივიზაცია.დასაქმების სოციალური ფაქტორების გააქტიურება არა მარტო ხელს უწყობს კეთილდღეობის დონის ამაღლებას და სოციალური სამართლიანობის დამყარებას, არამედ ამაღლებს ქვეყანაში სოციალურ სამართლიანობას, რომელიც, თავის მხრივ, არის საბაზრო ეკონომიკის ეფექტური ფუქციონირების საფუძველი.

დასაქმების პროგრამების დაფინანსების პრიორიტეტების განსაზღვრის დროს წარმოიქმნება პრობლემათა სპექტრი რომელთა წარმატებით გადააწყვეტაზე მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული დასაქმების დონის ზრდის სოციალური ფაქტორების ეფექტიანობა და სტაბილურობა.[29]

გადასაჭრელია არა ერთი საკითხი,მაგ. უმუშევართა დახმარებები უნდა დაფინანსდეს საერთო საგადასახადო შემოსავლებიდან (ანუ ბიუჯეტიდან) თუ ხელფასიდან, სოციალური ანარიცხების ხარჯზე. ამ საკითხის გადაწყვეტა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ქვეყანებში სოციალური პროგრამების ღირებულებაზე, შრომის ანზღაუ-

---

[29] ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ 164-175

რების ფონდის მოცულობაზე და შრომისუუნარო მოსახლეობის რაოდენობაზე, ანუ დემოგრაფიულ სიტუაციაზე.

თუ დახმარებები დაფინანსდება ხელფასიდან, სოციალური ანარიცხების მეშვეობით, როგორც ეს ძირითადად გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში ხორციელდებოდა, დასადგენია დამსაქმებლისა და დასაქმებულის გადასახადის ოდენობა, ანუ გადასახადების თანაფარდობის პროპორცია.

მაღალი სოციალური გადასახადები ქმნიან გარკვეულ დისბალანსს შენატანებსა და დახმარების ოდენობებს შორის, რაც ართულებს დასაქმების პრობლემების მოგვარებას და ზრდის ჩრდილოვან ეკონომიკას, კერძოდ:გადასახადებისგან თავის არიდება,შრომის არალეგალური სექტორის გაფართოვება.

შესასწავლია ქვეყნების რეზერვები კერძო სადაზღვეო სისტემების ასამოქმედებლად.

საბაზრო ეკნომიკის პირობებში უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფომ შექმნას ისეთი სამართლებრივი გარემო, როცა მოქალაქეს საშუალება ექნება ისარგებლოს უფასო პროფესიული მომზადებით, გადამზადებით და სათანადო კონსულტაციებით.

დასაქმების დონის ზრდის მნიშვნელოვანი სოციალური ფაქტორია მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფებისათვის დამატებითი შრომითი გარანტიების შემუშავება. ამ გარანტიებით შეიძლება ისარგებლონ შრომის ბაზარზე დაბალკონკურენტუნარიანმა ჯგუფებმა (ახალგაზრდები, ინვალიდები, მარტოხელა და მრავალშვილიანი მშობლები, წინასაპენსიო ასაკის მოქალაქენი და სხვ.), ვისაც უჭირს სამუშაოს მოძებნა და განსაკუთრებულ სოციალურ დაცვას საჭიროებს. მოქალაქეთათვის ამ გარანტიების შექმნის მიზნით, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს დამატებითი სამუშაო ადგილების, საწარმოების (მათ შორის ინვალიდების საწარმოების) ორგანიზება და სწავლების სპეციალური პროგრამების განხორციელება.

დასაქმების ზრდის მაკროეკონომიკური რეგულირების მექანიზმის გააქტიურებაში როგორც მიზნობრივ-დარ-

გობრივი პროგრამა უნდა ჩაერთოს პატიმართა დასაქმების პროექტი.

პატიმართა დაუსაქმებლობა სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში უნდა განვიხილოთ, როგორც უმუშევრობის ერთ-ერთი სახეობა. უმუშევრობა და უმუშევრობასთან ბრძოლა თავისი არსით ისეთი ეკონომიკური კატეგორიაა, რომელიც მუდმივად ქმნის რთულ და კრიმინოგენულ სოციალურ ფონს და რომლის ეფექტურ მართვაზეა დამოკიდებული მოსახლეობის თვითოეული წევრის კეთილდღეობა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, პატიმართა დასაქმება წარმოადგენს დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილს, იგი ეფექტური იქნება მაშინ, თუ მოხდა მისი სახელმწიფო პოლიტიკის რანგში აყვანა.

არსებობს რამდენიმე საკვანძო მიმართულება, რომელიც ხელს შეუწყობს პენიტენციალურ სისტემაში პატიმართა დასაქმების ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებას და მის ეფექტურ ფუნქციონირებას, კერძოდ:

–სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში სამეურნეო საქმიანობის უფლებების დელეგირება და ეს პროცესი უნდა წარიმართოს დასაქმების სამსახურში მყოფი პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლების, პერიოდული ატესტაციების პარალელურად;

–პატიმართა დასაქმების სფეროში საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა, პატიმართა დასაქმებისადმი ახლებური მიდგომა და მათი სოციალური რეაბილიტაციის ახალი სტრატეგია;

–პენიტენციალურ სისტემაში დასაქმებულ მუშაკთა ფუნქციების, მათი უფლება-მოვალეობების, შრომის ანაზღაურების სისტემის ჩამოყალიბება;

– შრომით ბაზარზე სასჯელმოხდილი არაკონკურენტუნარიანი მოქალქეებისთვის სპეციალური სამუშაო ადგილების შექმნა, მათი საზოგადოებაში ინტეგრაციის გასამარტივებლად; დასაქმების მიზნით მათთვის საკანონმდებლო დონეზე გარკვეული შეღავათების დაწესება;

–დროებითი საზოგადოებრივი შრომითი ორგანიზაციების დაფუძნების წესების გადასინჯვა, მათში პატი-

მართა ჩართვა,განსაკუთრებით ისეთ სამუშაოებზე, რომელიც არ საჭიროებს მუშახელის მაღალ კვალიფიკაციას;

–პენიტენციალურ სისტემაში სპეციალური დასაქმების სამსახურის შეიქმნა და ამ მიზნით დღეს არსებული სისტემის სტრქუტურული რეორგანიზაცია;

–პენიტენციალურ სისტემაში პროგრამული სწავლების სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც აქტიურად იქნება დაკავშირებული ქვეყნის დასაქმების სამსახურთან, რათა კონტიგენტის პროფესიული მომზადება განხორციელდეს შრომის ბაზრის მოთხოვნათა შესაბამისად.

ბევრ პოსტსაბჭოთა ქვეყანაში უმუშევრობის დონე საგანგაშოდ მაღალია, რაზეც მეტყველებს 2010–2011 წლების სტატისტიკა. უმუშევრობის დონე დსთ-ს ქვეყნებში. (იხილეთ ცხრილი 3)

ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის მდგომარეობა ევროპის და დსთ ქვეყნებში 2010-2011წ.

ცხრილი №3

	წლები	სულ, ათასი კაცი	ზათ შორის		ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის პროცენტული ხვედრითი წილი მთლ. მოსახლეობაში
			მამაკაცები	ქალები	
რუსეთი	2011	75752	38716	37036	53
ესტონეთი	2010	4285	2302	1982	51
ლატვია	2011	4686	2294	2392	49
ლიტვა	2010	4895	2675	2220	45
ბელორუსი	2010	3491	1805	1596	45
უკრაინა	2010	4256	22187	1969	48
მოლდოვა	2010	41683	22588	19096	51
ტაჯიკეთი	2010	2936	1552	1384	53
უზბეკეთი	2010	24975	14748	10227	41
ყაზახეთი	2010	1157	581	576	52
ყირგიზეთი	2010	1635	813	822	50
აზერბაიჯანი	2010	17669	9643	8017	46
შვედეთი	2011	1258	642	616	35
ფინეთი	2010	9965	5548	4416	46
ნორვეგია	2010	2707	1497	1210	50
ისლანდია	2010	1041	565	476	51
ჩეხეთი	2011	22057	11450	10607	48
უნგრეთი	2011	28370	14838	13552	44
პოლონეთი	2010	5269	2989	2280	50
ესპანეთი	2010	687	342	345	51
საბერძნეთი	2011	1441	739	702	44
ავსტრალია	2011	8775	4455	4320	53
ახალზელანდია	2011	2490	1448	1042	45

როგორც 2010-2011წ სტატისტიკა გვიჩვენებს, ევროპის მოსოხლეობის ნოხევარი აღარ მიეკუთნება ეკონომიკურად აქტიურ მოსახლეობას.[30] შრომისუუნარო კონტიგენტის ზრდა მძიმე ტვირთად აწვება ამ ქვეყნების ეკონომიკას და იზრდება ფინანსური დატვირთვა საპენსიო სისტემებზე.ეს კი მოითხოვს მთავრობებისგან სოცოალურ სექტირში ახალ საჯარო ფინანსების და ინვესტიციების დაბანდებას.(იხილეთ ცხრილი 4)[31]

ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში უმუშევართა რაოდენობის ხვედრითი წილი ეკონომიკურად აქტიურ მოსახლეობაში 2006-2010წ.

ცხრილი №4

	2006	2007	2008	2009	2010
რუსეთი	6,7	5,7	7,0	8,4	7,5
ავსტრია	4,7	4,4	3,8	4,8	4,4
ბელგია	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3
ბულგარეთი	9,0	6,9	5,6	6,8	10,2
უნგრეთი	7,5	7,4	7,8	10.0	11.2
გერმანია	10,3	8,6	7,5	7,7	7.1
იტალია	6.8	6,1	6,7	7,8	8,4
ლატვია	7,3	6,5	8,0	18,2	19,8
ლიტვა	5.6	4.3	5.8	13,7	17,8
პოლონეთი	13,8	9,6	7,1	8,2	9.6
მოლდოვა	7,4	5.1	4.0	6.4	7.4

[30] Социальное положение и уровень жизни насиления Росии. (Раздел международные сравнения ст. 284 тавлица16,4) 2012Москва

[31] Социальное положение и уровень жизни насиления Росии. (Раздел международные сравнения ст. 284 тавлица16,5) 2012Москва

2010 წლის მონოცემებიდან ჩანს,რომ ზოგიერთი ყოფილი საბჭოთა ქვეყანის ეკონომიკურად აქტიურ მოსახლეობაში უმუშევართა ხვედრითი წილი ძალზედ მაღალია: სომხეთში19,0% ,ლატვიაში–19,8%, ლიტვაში–17,8%,ესტონეთში–16,9%. აქ პრაქტიკულად ყველა მეხუთე ეკონომიკურად აქტიური მოქალაქე უმუშევარია.ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ამ ქვეყნებში ჯერაც არ არის დაძლეული პოსტსაბჭოთა სისტემების ტრანსფორმაციის ნეგატიური შედეგები. დასაქმების პრობლემა იმდენად გლობალურობია, რომ საჭიროებს სახელმწიფო დარგობრივი სტრუქტურების კოორდინირებულ საქმიანობას. ამიტომ დასაქმების სამსახურმა პრიორიტეტულ მიმართულებად უნდა დასახოს დარგობრივ უწყებებთან ურთიერთობა, რათა შესაძლებელი გახდეს დარგის განვითრების ადექვატურად დასაქმების პროცესების პროგნოზირება, პერსპექტიულ პროფესიებზე მოთხოვნილების განსაზღვრა, რეგისტრირებულ უმუშევართა დასაქმება, მათი გადამზადება შემდგომი დასაქმების პერსპექტივით, უმუშევართა დასაქმების ხელშეწყობის სხვა ღონისძიებები და ა.შ. ამ მიზნით დასაქმების მწირი შესაძლებლობის პირობებში დასაქმების პოლიტიკა მოითხოვს იმ ღონისძიებების განხორციელებას, რომელიც ხელს შეუწყობენ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში უმუშევრად რეგისტრირებული პირების სოციალურად აქტიურ მოქალაქეებად ჩამოყალიბებას; ანუ ძალაში უნდა შევიდეს დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ძირითადი პრინციპი, რომლის მიხედვითაც დღეს სამუშაოს მაძიებელი ხვალ სამუშაოს მიმცემად იქცევა.

თანამედროვე სამყაროში უმუშევრობა განიხილება როგორც სადაზღვევო შემთხვევა და მას ესაჭიროება შესაბამისი ინსტიტუციონალური სისტემის არსებობა. შრომის ბაზარი და დასაქმების პრობლემა, დაზღვევა, სამუშაო ძალის კვლავწარმოების პროცესი, უმუშევრობა და უმუშევრობასთან ბრძოლა თავისი არსით ისეთი ეკონომიკური კატეგორიებია, რომლებიც ქმნიან მუდმივ სოციალურ ფონს და რომელთა ეფექტურ მართვაზეა დამოკიდებული მოსახლეობის თითოეული წევრის კეთილდღეობა.

3. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის ტრანსფორმაციის პრაქტიკა

პოსტსაბჭოთა სივრცეში ეკონომიკის ტრანსფორმაციამ ცხადად გამოიკვეთა სოციალურ სფეროში არსებული პრობლემები და ამოცანები და მათ მოსაგვარებლად თამამი გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობა.

ყველა ქვეყანამ, თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე, გადაწყვიტა ორი უმთავრესი საკითხი: რეფორმის ჩატარების მეთოდი და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მოდელის შერჩევა. ამ სტრატეგიული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უდაოდ მნიშვნელოვანია ის გამოცდილება, რაც დაგროვდა უკანასკნელ წლებში პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში.

ქვეყნებში ჩამოყალიბდა სოციალური რეფორმების რამდენიმე ვარიანტი:

1. - „შოკური თერაპია" ანუ ძველი მოდელის ახლით ფორსირებული შეცვლა, როდესაც მრავალ ქვეყანაში მართლაც იყო „შოკი", მაგრამ ნაკლებეფექტიანი თერაპია.

2. – ე.წ. „კოსმეტიკური რეფორმა" ანუ პოლიტიკური ზეწოლის შედეგად გადადგმული ნაბიჯები, რომლებმაც ვერ შექმნა ერთიანი სისტემა და უფრო გააღრმავა სოციალური კრიზისი. (უკრაინა,მოლდოვა).

3. - „ევოლუციური", ანუ ისეთი მიდგომა, როცა არ არსებობს გრძელვადიანი, ბოლომდე გათვლილი პროგრამა და ცვლილებები იმის მიხედვით ხდება, თუ რომელი პრობლემა მწვავდება ქვეყანაში დროის კონკრეტულ ეტაპზე. ეს გზა აირჩიეს ჩეხეთმა, სლოვაკეთმა და ნაწილობრივ საქართველომაც. საქართველოს უკანასკნელი წლების ისტორიას თუ გადავაველებთ თვალს, დავრწმუნდებით, რომ სამოქალაქო ომის, ტერიტორიული მთლიანობის რღვევის, კრიმინალიზაციის, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ანარქიისა და ჰიპერინფლაციის პირობებში შეუძლებელი იყო სხვაგვარი მიდგომის პრაქტიკული რეალიზება.

4. - და ბოლოს ეტაპობრივი, ანუ ისეთი მიდგომა, რომელიც არსებული რეფორმა მიმდინარეობს ხელისუფლების მიერ დამტკიცებული გეგმისა და სცენარის მიხედვით, სადაც გამოყოფილია ეტაპები დროსა და სივრცეში, რეფორმა გააზრებულია პოლიტიკურ და ეკონომიკურ კონტექსტში.

გარდაქმნების დროს მნიშვნელოვანია იმ საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და კონვენციების გათვალისწინება, რომლებიც არეგულირებენ ქვეყნებს შორის ურთიერთობებს და ინფორმაციას იძლევიან საერთაშორისო სტანდარტების შესახებ. სამწუხაროდ ეს ნორმატიული ბაზა ჩვენს ეკონომიკურ ლიტერატურაში ნაკლებადაა შესწავლილი, არა და სოციალური უზრუნველყოფის სფერო შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) მუდმივი ყურადღების ობიექტია. ჯერ კიდევ 1933 წელს, შსო-ს კონფერენციამ მიიღო პირველი კონვენცია და რეკომენდაციები მრეწველობასა და სოფლის მეურნეობაში მოხუცებულობის დაზღვევის,ხოლო 1952 წელს სოციალური უზრუნველყოფის მინიმალური ნორმების შესახებ(კონვენცია №102);1967 წლის №128 კონვენციამ და №131 რეკომენდაციამ ეს ნომრები (მოხუცებულობის, ინვალიდობის და მარჩენლის დაკარგვის შემთხვევაში) უფრო პროგრესული გახადა. ამ საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ წევრ ქვეყნებს მინიმალური ნორმების დაცვისაკენ მოუწოდა.

საინტერესოა 1980 წლის შსო-ს №162 რეკომენდაცია საპენსიო ასაკის ნორმების დადგენასთან დაკავშირებით, რომელიც გულისხმობს 65 წლიდან საპენსიო ასაკობრივი ზღვარის დაწესებას. [32]

ამჟამად სოციალური უზრუნველყოფა ოთხი ძირითადი ფორმით ხორციელდება:

1. საყოველთაო პენსია და დახმარება, რომელიც ენიშნება ქვეყნის ყველა მოქალაქეს, სათანადო ასაკის

---

32 ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ 69

მიღწევისას, შემოსავლის, მუშაობისა და სათანადო საარსებო საშუალების მიუხედავად;

2. საყოველთაო სოციალური დახმარების სისტემა, რომლის მიხედვითაც მოხუცებულობის დახმარება ინიშნება საჭიროების შემთხვევაში, მატერიალური მდგომარეობის შესწავლის საფუძველზე;

3. სოციალური დაზღვევის სისტემა, რომლის შესაბამისადაც პენსია ეძლევათ დაზღვეულ ასაკოვან პირებს, ხოლო მისი ოდენობა დამოკიდებულია შრომის სტაჟის ხანგრძლივობასა ან გადახდილ შენატანებზე;

4. პროვიდენტული (წინასწარ განსაზღვრული) დაგროვებითი ფონდი – პენსია განისაზღვრება ყოველწლიური შენატანებითა და მათზე დარიცხული პროცენტით.

იმ ქვეყნების გამოცდილება, სადაც სოციალური დაზღვევის განვითარებამ ხანგრძლივი ევოლუციური პროცესი გაიარა, ქართულ სამეცნიერო-ეკონომიკურ ლიტერატურაში ფართოდ არის გაშუქებული და გაანალიზებული. სოციალური პოლიტიკის ჩამოყალიბების თანამედროვე ეტაპზე, გამოცდილების გაზიარების თვალსაზრისით განსაკუთრებით საინტერესოდ გამოიყურება სოციალური დაზღვევის სისტემის რეფორმირების პროცესი პოსტკომუნისტურ და განვითარებად ქვეყნებში.

ამ სივრცეში, სოციალური სისტემების რეფორმირების ეტაპზე, სულ უფრო აქტუალური ხდებოდა საკითხი, არის თუ არა სოციალური სამართლიანობა ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი. ამ მხრივ სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ თვით სოციალური სამართლიანობა სხვადასხვა ქვეყანაში გარკვეულწილად განიცდის უკვე ჩამოყალიბებული სოციალური, კულტურული ნორმებისა და ეროვნული მორალური ფასეულობების ზეგავლენას.

ზოგიერთ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის(შუა აზია) განსაკუთრებით აქტუალურია ისეთი დისკრიმინაციული მოვლენების აღმოფხვრა, როგორიცაა ეკონომიკური უსამართლობა სქესის, ეროვნების ან წარმოშობის გამო. ახალმა სოციალურ-ეკონომიკურმა პირობებმა მოითხოვა ამ ჯგუფებისათვის ისეთი სოციალური მომსახურებისა

და თანაბარი შესაძლებლობისთვის პირობების შექმნა შრომის ბაზარზე, რომელიც მიმართული იქნება სოციალური უსამართლობის წინააღმდეგ. ამ ქვეყნებში შემოსავლების გადანაწილების ყველაზე ეფექტურ ინსტრუმენტად კვლავ რჩება საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, სადაზღვევო სისტემების დანერგვა (განსაკუთრებით საპენსიო და ჯანდაცვის სფეროებში), სოციალური დახმარების სისტემების ფუნქციონირება და შრომის ბაზარზე დასაქმების აქტიური პოლიტიკის გატარება.

ჩვენი აზრით, უფრო ხატოვნად, რომ ეთქვათ, სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს არა მხოლოდ იმაზე, რომ სახელმწიფოში „ნამცხვარი იყოს ბევრი", არამედ იმაზეც, რომ „ყველას შეხვდეს თითო ნაჭერი" სამართლიანობის პრინციპის დაცვით.

უკანასკნელ წლებში ბევრი ქვეყნის საპენსიო სისტემამ განიცადა ძირეული ცვლილება. ეს შეეხება არა მხოლოდ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებს, არამედ განვითარებულ ქვეყნებსაც, რომლებიც მიისწრაფიან სრულყონ სოციალური დაცვის უკვე წარმატებით მომქმედი სისტემები.

„ძველ" ევროპაში მხოლოდ ერთად ერთ სახელმწიფოს,შვედეთს ძირითად საპენსიო სქემდ აქვს შერეული საპენსიო სისტემა, რომლის დანერგვა საკმაოდ ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში მიმდინარეობდა. ამ გზას 1998 წლიდან დაადგა უნგრეთიც, ანალოგიურ გარდაქმნები განხორციელდა ჩეხეთშიც.

პოლონეთში საპენსიო დაზღვევას ანხორციელებს ორი ორგანიზაცია:

1. სოციალური უზურუნველყოფის ორგანიზაცია;
2. გლეხთა სოციალური უზრუნველყოფის სალარო;

სოციალური დაზღვევის ორგანიზაცია პოლონეთის უმსხვილესი საფინანსო ინსტიტუტია,რომელიც 55 რეგიონალური განყოფილების საშუალებით მართავს საპენსიო და სამედიცინო დაზღვევის, დედობის, საოჯახო დახმარებებისა და უმუშევრობის დაზღვევის პროგრამებს. მათ საქმიანობაზე კონტროლს ანხორლციელებენ საბჭოები, სადაც 5/9-ს წარმოადგენენ პროფესიული კავშირები, 2/9-

ს თვითდასაქმებული პირები, 1/9-ს პენსიონრები და 1/9-ს მთავრობის წარმომადგენლები. სოციალური უზრუნველყოფის დაწესებულების ადმინისტრაციული ხარჯები არ აღემატება გასაცემი ხარჯების 2,5%-ს. დაზღვეულთა საერთო რიცხვი ქვეყანაში 12,8 მლნ-ია. მათ შორის, 1,1 მლნ. თვითდასაქმებული და დანარჩენი კატეგორიის მოსახლეობა. სახსრების დიდი ნაწილი გაიცემა სადაზღვევო შენატანების ხარჯზე, ხოლო დეფიციტი იფარება სახელმწიფოს მიერ. თუ 1990-92 წლებში დოტაციები ბიუჯეტიდან გაიცემოდა გასაცემელთა 20%-მდე,[33] 2011წელს ის შემცირდა 5%-მდე. პოლონური სისტემისათვის ეს დიდი გამარჯვებაა.

პოლონეთში დღეისათვის პენსიის რაოდენობა შეადგენს ხელფასის 60%-ს.

სოციალური უზრუნველყოფის დაწესებულების გასაცემელთა სახსრების 30%-ს შეადგენს დახმარება, 70%-ს კი – პენსიები, რომელიც დამოკიდებულია ხელფასისა და სტაჟის ოდენობაზე. სოციალური უზრუნველყოფის დაწესებულებას აღარ ექმნება სიძნელეები პენსიების გაცემისა და მათი ინდექსაციის ჩატარების მხრივ.

პრობლემას წარმოადგენს ინვალიდობის გამო პენსიების დიდი რაოდენობა, რომელთა წილი საპენსიო გასაცემლების საერთო მოცულობაში 1/3-ს აღწევს. ინვალიდობის გამო პენსია დაინიშნება მხოლოდ შრომითი წინასაპენსიო რეაბილიტაციის შედეგების მიხედვით. ამ შემთხვევაში გამოყენებულ იქნა გერმანიის გამოცდილება.

რუსეთში საპენსიო სისტემის რეფორმა განიხილებოდა ნაციონალური უშიშროების საკითხთა დონეზე, იმდენად რამდენადაც საპენსიო უზრუნველყოფის რეფორმა უშუალოდ შეეხო 40 მლნ. მოქალაქეს.[34]

---

[33] ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ 105

[34] Федеральный закон «об индивидуальном учете в сестеме обязательного пенсионного страхования «(01.04.1996);

რუსეთში საპენსიო სისტემამ თანდათანობით შეიძინა დაზღვევისათვის დამახასიათებელი ნიშნები. დღეს სოციალური უზრუნველყოფის პროცესს რუსეთში ანხორციელებს რუსეთის ფედერაციის საპენსიო ფონდი. ის არ შედის სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტებისა და სხვა ფონდების შემადგენლობაში.

საპენსიო ფონდი უზრუნველყოფს შემდეგი ამოცანების გადაწყვეტას:

მომქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად სადაზღვევო შენატანების მიზნობრივი შეკრება და აკუმულირება, აგრეთვე, პენსიებისა და დახმარებების გასაცემად საჭირო ხარჯების დაფინანსება;

პროფესიული დაავადებებისა და მარჩენალის დაკარგვის გამო დანიშნული პენსიების გადახდის იმ დამსაქმებლებსა და მოქალაქეებზე გადაკისრება, რომელთაც ბრალი მიუძღვით პირთა ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენებაში;

რუსეთის საპენსიო ფონდის სახსრების კაპიტალიზაცია;

კონტროლი რუსეთის საპენსიო ფონდში სადაზღვევო შენატანების დროულ და სრულ ჩარიცხვაზე, საგადასახადო ორგანოების მონაწილეობით;

ფედერალური კანონმდებლობის შესაბამისად დაზღვეულ პირთა ინდივიდუალური (პერსონიფიცირებული) აღრიცხვის ორგანიზება და საქმის წარმოება;

საპენსიო ფონდის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე სახელმწიფოთაშორისი და საერთაშორისო თანამშრომლობა;

სადაზღვევო შენატანების საპენსიო ფონდში გადახდის საკითხებზე ნორმატიული აქტების გამოყენების პრაქტიკის შესწავლა, მთავრობისთვის მათი სრულყოფის შესახებ წინადადებების მომზადება;

სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევის სფეროში სამეცნიერო-კვლევითი სამუშაოების წარმოება;

საპენსიო ფონდის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების ირგვლივ მოსახლეობასა და იურიდიულ პირებთან განმარტებითი სამუშაოების ჩატარება.

შემუშავებულია ფონდის სამ დონეზე მართვის სისტემა.

ფედერალურ დონეზე მართვა უზრუნველყოფილია ფონდის მმართველობისა და მისი აღმასრულებელი ორგანოს,აღმასრულებელი დირექციის მიერ. ავტონომიურ რესპუბლიკებში, მხარეებში, ოლქებსა და ნაციონალურ-ტერიტორიულ წარმონაქმნებში ფონდის ორგანოების მართვა ხორციელდება ფონდის რეგიონალური განყოფილებების მიერ, რომლებიც წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს. ისინი მოიცავენ განყოფილების აპარატსა და რწმუნებულთა სამსახურს, სადაც რწმუნებულები ანხორციელებენ სამუშაოებს რაიონებში და ახდენენ საქმიანობის კოორდინირებას.

რეგიონალური განყოფილებების ძირითად ამოცანას შეადგენს სადაზღვეო შენატანების შეგროვებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის იმ ორგანოთა ფინანსირების ორგანიზება, რომლებიც უშუალოდ გასცემენ პენსიას.

რეგიონალური განყოფილებების ბაზაზე რუსეთაში შექმნილია ერთიანი საპენსიო სამსახურები, რომლებიც ანხორციელებენ საპენსიო უზრუნველყოფის ყველა პროცესს, სადაზღვეო შენატანების შეგროვებიდან პენსიის გაცემამდე, უშუალოდ პენსიის დანიშვნისა და გაცემის ფუნქცია კი, რომელიც ადრე სოციალური დაცვის ორგანოების პრეროგატივა იყო, გადაცემულია საპენსიო ფონდისათვის. ინფორმაციის დამუშავებისა და გადაწყვეტილებების მიღების ძირითადი პროცედურები სრულდება რუსეთის საპენსიო ფონდის ცენტრალური აპარატის ქვეგანყოფილებებსა და რეგიონალურ განყოფილებებში. საპენსიო ფონდის ცენტრალური აპარატის ფუნქციებში შედის: რუსეთის საპენსიო ფონდის ბიუჯეტის ფორმირება და დაზუსტება, ფონდის ფულადი სახსრების მოძრაობის პროგნოზირება და ანალიტიკური კვლევა, ტერიტორიებს შორის ფინანსური რესურსების გადანაწილება, საბუღალ-

ტრო აღრიცხვა და ანგარიში, ეკონომიკური ანალიზი და პროგნოზირება.

საპენსიო ფონდის ინფორმაციული ბაზა შეიძლება დაიყოს ოთხ დიდ ჯგუფად:

ნორმატიულ-დირექტიული ინფორმაცია (ცირკულარები, მეთოდიკა, განკარგულებები და სხვ.);

ანგარიში რუსეთის საპენსიო ფონდის ქვეგანყოფილებების საქმიანობის შესახებ;

გარე ორგანიზაციებიდან შემოსული ინფორმაცია (დირექტიული წერილები, სხდომის ოქმები, ბრძანებები, დადგენილებები და სხვ.);

გარე ორგანიზაციებსა და სამთავრობო ორგანიზაციებში გასული ინფორმაცია.

რუსეთის საპენსიო ფონდი, საპენსიო კანონმდებლობითა და საკუთარი ბიუჯეტის შესახებ არსებული ფედერალური კანონით ანხორციელებს სავალდებულო სადაზღვევო შენატანებისა და სხვა შემოსავლების აკუმულირებასა და გადანაწილებას.

საპენსიო ფონდის ბიუჯეტის სახსრებს გააჩნია მიზნობრივი დანიშნულება – სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევით დანიშნული შრომითი პენსიების, აგრეთვე ფედერალური ბიუჯეტის სახსრების ხარჯზე საპენსიო ფონდის ბიუჯეტში მიმართული კანონმდებლობის შესაბამისად დაფინანსებული სხვა სახის პენსიების გაცემის უზრუნველყოფა.

იმ ხარჯების დაფინანსება, რომლებიც დაკავშირებულია ვადაზე ადრე პენსიაზე გასვლასთან, ხორციელდება რუსეთის ფედერაციის მოსახლეობის დასაქმების სახელმწიფო ფონდის სახსრების მიერ.

სადაზღვევო შენატანების გადახდის წესებისა და დებულების თანახმად, რუსეთის საპენსიო ფონდი ფორმირდება:

სხვადასხვა კატეგორიის გადამხდელთა შენატანებით;

რუსეთის ფედერალური ბიუჯეტის სახსრებით;

უმუშევართათვის ვადაზე ადრე დანიშნული პენსიების დასაქმების ფონდის მიერ ანაზღაურებული სახსრებით;

დამსაქმებლისა და მოქალაქეთა სარეგრესო მოთხოვნებით ამოღებული თანხებით;

ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ნებაყოფლობითი შენატანებით;

ფონდის თავისუფალი სახსრების კაპიტალიზაციით მიღებული მოგებით;

საპენსიო ფონდის მთელი ფინანსები მიმართულია:

მომქმედი კანომდებლობის მიხედვით პენსიების გაცემაზე;

იმ უმუშევარი შრომისუნარიანი პირებისთვი კომპენსაციების გაცემაზე, რომლელბიც უელიან პენსიის მიმღებ შრომისუუნარო მოქალაქეებს;

საზღვარგარეთ მუდმივ საცხოვრებლად გასულ მოქალაქეთა პენსიებზე;

პენსიებისა და დახმარებების გაცემისთვის გაწეულ ხარჯებზე;

სახელმწიფო პენსიებისა და დახმარებების გაცემისთვის ფედერალური ბიუჯეტიდან გაწეულ ხარჯებზე;

ფონდისა და მისი ორგანოების მიმდინარე საქმიანობის ფინანსურ და მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფაზე;

დამსაქმებლის, დასაქმებულისა და ინდივიდუალური მეწარმეებისაგან შეგროვილი სადაზღვევო შენატანები გადამხდელთა ბანკიდან მიედინება რწმუნებულთა რაიონულ პუნქტებში და შემდეგ ფონდის რეგიონალურ განყოფილებებში, საიდანაც ცენტრალური ბანკის ან მისი რწმუნებული ბანკის მეშვეობით, გადაიგზავნება უშუალოდ პენსიების გამცემ სოციალური დაცვის ორგანოებში.

მეტი შემოსავლების დაგროვების შემთხვევაში (ვიდრე ეს საკუთარი ხარჯებისათვისაა საჭირო), ნამატი სხვაობა რეგიონალური განყოფილებების მიერ გადაირიცხება ცენტრალიზებულ ფონდში, სადაც აკუმულირდება ანალოგი-

ური სახსრები სხვა რაიონებიდან. ეს სახსრები შემდგომში მიემართება იმ რაიონებში, რომლებიც საჭიროებენ დოტაციას საპენსიო ვალდებულებების შესასრულებლად.[35]

ჩვენი აზრით, ფინანსური ნაკადების მოძრაობის მოცემული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს ცენტრალური აპარატის მხრიდან მთლიან ფინანსურ ოპერაციებზე სათანადო კონტროლს.ამასთან, რეგიონალური დონის ხელმძღვანელებს უჩნდებათ ცდუნება, შეინარჩუნონ რაც შეიძლება მეტი სახსრები ადგილებზე, რაც იწვევს პენსიების შეყოვნებას იმ რეგიონებისთვის, რომლებიც საჭიროებენ დოტაციას.

მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა უარყოფითად იმოქმედა საპენსიო უზრუნველყოფის რეფორმაზეც. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებამ, საპენსიო სისტემის რეფორმირების ზოგადი მიმართულებების შენარჩუნების პარალელურად, გამოიწვია მომავალზე გათვლილი ღონისძიებების ნაწილობრივი კორექტირების აუცილებლობა.

სრულმასშტაბიანი საპენსიო რეფორმის გატარებასა და საპენსიო უზრუნველყოფას აფერხებს ინფლაცია,რაც ართულებს პენსიონერთა მინიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას. მხოლოდ სოციალურ-ეკონომიკური სტაბილიზაციისა და ეკონომიკის ზრდის პირობებშია შესაძლებელი ინფლაციის შეჩერება.მხოლოდ ამ პირობებში მოხერხდება კაპიტალიზირებული ფინანსური რესურსებით პენსიის რეალური ზრდა. შრომითი პენსიების დაგროვებით მეთოდზე გადასვლამდე საჭიროა საპენსიო სისტემის მოდელისა და სტრუქტურის შერჩევა, მაკროეკონომიკურ და დემოგრაფიულ პრობლემებში გარკვევა. მიღებულ გადაწყვეტილებათა სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების სწორი შეფასებისათვის საჭიროა საპენსიო უზრუნველყოფის რეპრეზენტაციული საინფორმაციო ბაზის შექმნა.

---

35 Постоновление Верховного Совета РСФСР «об организаций пенсионного фонда РСФСР» (22.12.1990);

ძალზე არატრადიციულად და საინტერესოდ, შეიძლება ითქვას, თამამადაც გატარდა სოციალური სისტემის რეფორმირება ყაზახეთში.

„ყაზახეთის რესპუბლიკაში საპენსიო უზრუნველყოფის შესახებ" კანონი შემუშავებულია უცხოელი ექსპერტების ინტენსიური დახმარებით. იგი ეხება ყველა მოქალაქეს, მოიცავს პენსიის ყველა სახეობას, აწესებს სავალდებულო და ნებაყოფლობითი საპენსიო უზრუნველყოფის ნორმებს.

საპენსიო სისტემის მართვს 12 არასახლმწიფო საპენსიო ფონდი.ისინი სტაბილურად ზრდიან შემოსავლებს. სისტემის რეფორმის ძირითადი სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ სავალდებულო საპენსიო სადაზღვევო ტარიფის ნაწილი– 11% ავტომატურად მიემართება მიმდინარე საპენსიო ხარჯების დასაფარავად, ხოლო 10% კი – დაგროვებაზე. ფერმერებს, თვითდასაქმებულებს, სამეცნიერო-შემოქმედებით მუშაკებს სადაზღვევო ტარიფს უდგენს მთავრობა.

2013 წლის მდგომარეობით ყაზახეთის ყველაზე დიდ არასახელმწიფო საპენსიო ფონდს წარმოადგენს სახალხო ბანკის ფონდი.დღეის მდგომარეობით იგი ემსახურება 2,1 მილიონ მოქალაქეს.მათ მიერ მოზიდული შენატანები შეადგენს ყაზახეთის 2012 წელის საპენსიო ანარიცხების 34%-ს.მომსახურების ქსელი საკმაოდ ფართოა.ფონდი ფლობს 169 რეგიონალურ ფილიალს.[36]

უკრაინის საპენსიო ფონდი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანო, რომელიც ანხორციელებს საყალდებულო სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევას, აგროვებს სადაზღვევო შენატანებს,კანონის შესაბამისად უზრუნველყოფს პენსიების დროულ და სრულ დაფინანსებას. უკრაინის საპენსიო ფონდის საქმიანობას აკონტროლებს და კოორდინაციას უწევს უკრაინის მინისტრთა კაბინეტი.დღეის მდგომარეობით საპენსიო ფონდი არის ფინანსური კოლაფსის ზღვარზე, რადგან 2013 წელს საპენსიო ფონდს დეფიციტი გაეზარდა 8 მი-

---

[36] Закон республики казахистан «об пенсионном обеспечении в республике казахистан» (20.06.1997); www.halykfund.kz

ლიარი გრივნით და შეადგინა 65 მილიარდი გრივნა. ამ დეფიციტის შევსება უკრაინის მთავრობას უხდება ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯზე, რაც მძიმე ტვირთად აწვება საჯარო ფინანსებს.[37]

აზერბაიჯანში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ პრეზიდენტის 1991 წლის ბრძანებულებით და ეროვნული ასამბლეის მიერ 1992 წელს მიღებული კანონით შეიქმნა სოციალური დაცვის და დასაქმების ფონდი. დღეს სოციალური ანარიცხების ტარიფი შეადგენს შრომის ანაზღაურების 40%–ს,მასში საპენსიოს წილი კი 85%-ს, დანარჩენი 15% მიემართება სოციალური დაზღვევის ფონდში. სოციალური დაცვის სისტემის გაუმჯობესების მიზნით 1997 და 2003 წლებში ჩატარდა სოციალური დაზღვევის და საპენსიო რეფორმები. სომხეთში 2011 წლიდან ამოქმედდა კერძო საპენსიო ფონდები. ადგილობრივი ბიზნესი და ფიზიკური პირები, რომელთაც სურთ გახსნან საპენსიო ანგარიშები, სარგებლობენ ადგილობრივი ბანკებით. ექსპერტების შეფასებით, თავისუფალი წლიური ფინანსური რესურსი, რომლითაც სარგებლობენ ნებაყოფლობითი საპენსიო სისტემები მერყეობს 5 დან 12 მილიონ აშშ დოლარამდე. საპენსიო აქტივებს მართვას ორი საინვესტიციო კომპანია: "კაპიტალ ასეტ მენეჯმენტი" და "კასკად ინვესტიციები." რეფორმის ძირითადი თავისებურება იმაშია,რომ ნებაყოფლობით საპენსიო სქემაში მონაწილე დამქირავებელს ეძლევა მნიშვნელოვანი საგადასახადო შეღავათები. დადგენილია,რომ 2014 წლიდან სომხეთში მინიმალურმა პენსიამ უნდა შეადგინოს საარსებო მინიმუმის 150%.[38]

თუ დავაკვირდებითდასავლეთ ევროპის ქვეყნების სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ფუნქციონირებას, დავასკვნით, რომ სადაზღვევო ინფრასტრუქტურა მიჰყვება ზოგადად „სოციალიზაციის“პროცესებს.

დიდ ბრიტანეთში სახელმწიფო საპენსიო სის-

---

[37] Указ Президента Украины «Положение пенсионного фонда Украины»(06.03.2011); www.donpfu.gov.ua

[38] http://www.russian.fi/

ტემა ამჟამად რეგულირდება „2007 წლის საპენსიო კანონით“. ეს კანონი სრულად შეეხება იმ მოქალაქეებს, რომლებიც 2010 წლის 6 აპრილისთვის მიაღწევენ დაგენილ საპენსიო ასაკს.[39]

ამ კანონით გატარებული საპენსიო რეფორმით ხორციელდება:

- კრედიტების ახალი სისტემის შემოღება, რომელიც ზრდის სახელმწიფო პენსიის მიღების უფლების მქონე ადამიანთა რიცხვს;
- სახელმწიფო საბაზო პენსიის მატება საშუალო ხელფასის ზრდის შესაბამისად (2008/09 წლებში სრული საბაზო პენსია 90.70 გირვანქა სტერლინგს შეადგენდა კვირაში);
- საპენსიო ზღურბლის თანდათანობითი აწევა 65-დან 68 წლამდე 2024-დან 2046 წლამდე პერიოდში, როგორც ქალების ასევე მამაკაცებისათვის. (დღეისათვის საპენსიო ასაკი ქალებისთვის 60, მამაკაცებისთვის კი 65 წლით განისაზღვრება).
- 2010–დან 2020 წლამდე პერიოდში ქალების საპენსიო ასაკის 65 წლამდე გაზრდა. ამასთან, 1950 წლის 5 აპრილამდე დაბადებული ქალები სახელმწიფო პენსიას 60 წლის ასაკში მიიღებენ,1955 წლის 6 აპრილს ან შემდგომ დაბადებულები კი – 65 წლის ასაკში.

ბრიტანეთში სახელმწიფო პენსია ორი ნაწილისგან შედგება: საბაზო და დამატებითი.

დარიცხული საბაზო პენსიის მოცულობა სამუშაო სტაჟით - ე.წ. „კვალიფიკაციური წლებით“ განისაზღვრება. დღეისთვის ბრიტანეთში სრული საბაზო სახელმწიფო პენსიის დასანიშნად აუცილებელია: ქალებისთვის 39 წლიანი, მამაკაცებისთვის კი 44 წლიანი „კვალიფიკაციური“ სტაჟის ქონა.

---

[39] The Pensions Act 2007

მინიმალური საბაზო პენსიის მისაღებად (სრული საბაზო პენსიის 25%) აუცილებელია მინიმალური სტაჟი 10-11 წელია (საპენსიო ასაკის მიხედვით)

გერმანიის პარლამენტმა საპენსიო რეფორმის შესახებ კანონი 2007 წელს მიიღო. რეფორმა 2012-2029 წლებისთვის საპენსიო ასაკის 65-იდან 67 წლის ასაკამდე გაზრდას ითვალისწინებს როგორც მამაკაცებისთვის ისე ქალებისთვის სტატისტიკური მონაცემებით გერმანიაში ევროპულ ქვეყნებს შორის შობადობის მხრივ ყველაზე დაბალი პროცენტული მაჩვენებელია. 2035 წლისათვის ვარაუდობენ, რომ 65 წლის და ზემოთ ასაკის მოსახლეობის წილი 30%-ს მიაღწევს (ამჟამად ეს რიცხვი 18%-შეადგენს)). ახალი კანონის თანახმად, 1964-ში და შემდეგ დაბადებული ადამიანები პენსიას მხოლოდ 67 წლის ასაკში მიიღებენ.

გერმანიაში საპენსიო უზრუნველყოფის სამ დონიანი სისტემაა, რომელიც მოიცავს სახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფას; საპენსიო დაზღვევას უშუალოდ საწარმოში და დაზღვევის კერძო ფონდებს.

სახელმწიფო საპენსიო ფონდიდან პენსიის მისაღებად 5-დან 35 წლამდე უწყვეტი შრომითი სტაჟია საჭირო. 5 წლის სტაჟის მქონე პირის საბაზისო პენსია გაცილებით ნაკლებია (დაახლოებით სამჯერ) სრული სტაჟის მქონე პირის სახელმწიფო პენსიაზე, რომელიც, თავის მხრივ, საშუალო ხელფასის დაახლოებით 70 პროცენტს შეადგენს (2008 წლისათვის ეს საშუალო 950 ევრო იყო). ვისაც 5 წელზე ნაკლები სტაჟი აქვს პენსიას საერთოდ არ აძლევენ. პენსიონერს შეუძლია საპენსიო ასაკის მიუხედავად გააგრძელოს მუშაობა, მაგრამ მისი ხელფასი გარკვეულ თანხაზე (2008 წელს ეს თანხა 345 ევროს შეადგენდა) მეტი არ უნდა იყოს. თუ ხელფასი მეტი იქნება, მაშინ მან განცხადებით უნდა მიმართოს საპენსიო ფონდს პენსიის შემცირების თაობაზე. რაც მეტია ხელფასი, მით უფრო ნაკლები იქნება პენსია.[40]

---

[40] გიორგაძე ვ. საპენსიო დაზღვევის სისტემის გარდაქმნის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში თბილისი 2011. გვ14

თავი III

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის აქტუალური მაკროეკონომიკური პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები

1.პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ინფრასტრუქტურა და მისი ფუნქციონირების თანამედროვე ტენდენციები

მოსახლეობის სოციალური დაცვის სისტემების განვითარებამ გრძელი ისტორიული გზა განელო. განსაკუთრებული ინტენსიობით განვითარდა, დაიხვეწა, გამდიდრდა ახალი ფორმებით, შეიძინა უზარმაზარი ეკონომიკური მნიშვნელობა გასული საუკუნის უკანასკნელ ათწლეულში.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მიმდინარე ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პირობებში, სოციალური სფერო ყალიბდება ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ სერიოზულ მიმართულებად. თანამედროვე ეკონომიკურ ლიტერატურაში სულ უფრო მყარად მკვიდრდება ცნება სოციალური ეკონომიკა, რომელიც ასახავს ქვეყნის განვითარების პერსპექტიულ ინფრასტრუქტურას, იზრდება მისი ფუნქციების სოციალურ-ეკონომიკური მნიშვნელობა.

უმთავრესი ეკონომიკური პრინციპი, რომელზეც საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბების პროცესში სოციალური სფერო ეფუძნდება, არის სადაზღვევო საქმიანობა, ახალი ეკონომიკური და სამართლებრივი ურთიერთობები. უმრავლეს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სადაზღვევო პრინციპზე აეწყო საპენსიო დაზღვევა, ჯანმრთელობის დაზღვევა, უმუშევრობის დაზღვევა და ა.შ.

საქართველო 2004 წლამდე ატარებდა სოციალური დაზღვევის ევროპულ პოლიტიკას,რომელზეც უარი ითქვა და ქვეყანაში სოციალური სფეროს დაფინანსება დაიწყო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ვფიქრობთ, რომ ეს მცდარი

მიდგომა იყო, რადგან დაიკარგა სოციალურ-ეკონომიკური მოტივაციის ძალიან მნიშვნელოვანი ბერკეტები.

ინფრასტრუქტურის თვალსაზრისით სახელმწიფო სოციალური დაზღვევა ეკონომიკურ-სამართლებრივ ურთიერთობათა სისტემაა. იგი ანხორციელებს დაზღვეულ პირთა გარანტირებულ უზრუნველყოფას მოხუცებულობის, ინვალიდობის, მარჩენალის გარდაცვალების, დროებითი შრომისუუნარობის (ავადმყოფობის, დასახიჩრების, პროფესიული დაავადების, ორსულობისა და მშობიარობის პერიოდები) ჯანმრთელობის პროფილაქტიკის, რეაბილიტაციისა და სხვა დადგენილ სადაზღვევო შემთხვევებში.

სოციალური დაზღვევა თავისი არსით, მოსახლეობის სოციალური დაცვის სწორედ ის ცივილიზებული ფორმაა, რომელიც ამცირებს საზოგადოებაში შრომისუუნარობით გამოწვეულ რეციდივებს და ქმნის უკონფლიქტო თანაარსებობის პირობებს. ისტორიული გამოცდილება ადასტურებს, რომ შრომისუუნარობის „რისკის" ფაქტორი ერთი ადამიანის პრობლემას კი არ წარმოადგენს, არამედ საზოგადოების უდიდესი ნაწილის სატკივარია, უმეტესად, ხანდაზმულობის პერიოდში. ამიტომ, მას არა მარტო ეკონომიკური, არამედ საზოგადოებრივ-პოლიტიკური მნიშვნელობაც აქვს[41].

სოციალური დაზღვევა, თავისი ფორმითა და შინაარსით, შეიძლება დავყოთ სახელმწიფო და არასახელმწიფო დაზღვევად. როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, მიუხედავად ამ საკითხისადმი სხვადასხვა მიდგომისა და შეხედულებისა, სახელმწიფო სოციალურ დაზღვევას ალტერნატივა არ გააჩნია. ამიტომ მიზანშეწონილია, უფრო დაწვრილებით შევეხოთ სოციალური დაზღვევის სისტემის მოქმედების პრინციპებსა და მექანიზმებს.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემაში არსებული თანამედროვე ტენდენციების მიმართულებით განვიხილავთ ეკონომიკურ და ორგანიზაციულ კავშირში მყოფ მონაწილეთა სამ კატეგორიას: დაზღვეული (თვით-

---

[41] ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ 25

დამზღვევი), დამზღვევი და მზღვეველი. თითოეულ მათგანს აგააჩნია მხოლოდ მასზე დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობანი.

დაზღვეული არის ფიზიკური პირი, რომელიც დასაქმებულია საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო სფეროში (მიუხედავად საკუთრების ფორმისა). დამქირავებელი მისთვის, სახელმწიფოს მიერ დამტკიცებული ტარიფის შესაბამისად, იხდის სადაზღვევო შენატანებს. ამავე დროს, თვით დაქირავებულიც ხშირ შემთხვევაში გამოდის როგორც სადაზღვევო შენატანის თანაგადამხდელი. თუმცა დასაქმებულების მიერ გადახდილი თანხა სიმბოლურად მცირეა. ვინაიდან, თუ სოციალურად ორიენტირებულ და განვითარებულ ქვეყნებში სადაზღვევო შენატანების თანაფარდობა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის თითქმის ტოლია, ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში დღეისათვის მთელი ტვირთი მოდის დამსაქმებელზე, ასე მაგალითად: რუსეთში 2011 წლიდან დამსაქმებელი იხდის შრომის ანაზღაურების 34%-ს. (მათ შორის საპენსიო უზრუნველყოფისათვის 26%-ს).[42]

ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პროცესში, მასიური პრივატიზაციასა და საკუთრების ფორმების შეცვლასთან ერთად ამ ქვეყნებში გაჩნდა თვითდასაქმებულთა დიდი კონტინგენტი, რომელიც ეწევა ინდივიდუალურ სამეურნეო საქმიანობას ეროვნული ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში. მათი რეგისტრაცია და ლეგალიზაცია, როგორც სადაზღვევო შენატანის გადამხდელისა, დღემდე მოუგვარებელია.

ეს კონტინგენტი არ არის დაინტერესებული სოციალური დაზღვევის შენატანების გადახდით, რაც ფისკალური თვალსაზრისით სერიოზულ პრობლემებს ქმნის. ჯერაც ვერ შეიქმნა შესაბამისი ნორმატიული ბაზა, რომელიც, უზრუნველყოფდა ამ კონტინგენტის სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემაში ჩართვას.

დამზღვევი (დამქირავებელი მეწარმე) ფიზიკური და იურიდიული პირია, რომელიც ანაზღაურებს დაქირავებული ფიზიკური პირის მიერ გაწეულ შრომას,მომსახურებას

---

[42]Федеральный закон «об индивидуальном учете в сестеме обязательного пенсионного страхования «(01.04.1996);

და იხდის სადაზღვევო შენატანს. აქედან გამომდინარე, დამზღვევია ყველა დამქირავებელი ორგანიზაცია, რომელიც გარდა იმისა, რომ მის მიერ დასაქმებულ პირებს უხდის შრომის საზღაურს, თითოეულ მომუშავეზე იხდის სავალდებულო სადაზღვევო შენატანს. დამზღვევს ფუნქციონალურად ევალება დასაქმებულებისგან სავალდებულო სადაზღვევო შენატანების გადახდის ორგანიზაცია. გადახდის ეს მექანიზმი სისტემის არადემოკრატიულ ტენდენციაზე მეტყველებს. თუმცა,სოციალური დაზღვევის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე სახელმწიფოს სხვა ალტერნატივა არ აქვს.

მზღვეველს, როგორც იურიდიულ პირს, კანონით ეკისრება სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ორგანიზება. ეს ინსტიტუციონალური რგოლი ანხორციელებს სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სახსრების მობილიზაციას, ბიუჯეტის განკარგვას, სადაზღვევო გაცემულობათა დაფინანსებას, საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი საქვეუწყებო სტრუქტურების ჩამოყალიბებას და ანგარიშვალდებულია სახელმწიფო წინაშე. ამ სტრუქტურებს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ეწოდება სოციალური დაზღვევის ფონდები, კომპანიები, სააგენტოები და ა.შ.

მზღვეველის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის ჩამოყალიბების დროს მთავარია არა მზღვეველის ორგანიზაციული სტრუქტურა, არამედ ის პრინციპები, რომელიც საფუძვლად უნდა დაედოს ამ ორგანოს საქმიანობას. ჩვენი აზრით, მზღვეველის მართეაში დემოკრატიულ საწყისებზე უნდა მონაწილეობდნენ სოციალური პოლიტიკის გამტარებელი სახელმწიფო სტრუქტურები, დასაქმებულთა (პროფკავშირები) და დამსაქმებელთა (მეწარმეები) წარმომადგენლები. მზღვეველის საქმიანობას უნდა ექვემდებარებოდეს სახელმწიფოს მხრიდან სათანადო კონტროლსა და მონიტორინგს, რათა გაიზარდოს მისი გამჭვირვალობა.

1991 წელს საქართველოში შეიქმნა სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახემწიფო ფონდი, რომელსაც უნდა ეტვირთა ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემების მოგვარება. მაგრამ იმ წლებში ფონდი არც ორგანიზაციულად და არც მეთოდოლოგიურად არ აღმოჩნდა მზად ამ საკითხებთან

შესაჭიდებლად. ეკონომიკაში მიმდინარე ნეგატიური პროცესების გამო სისტემატურად მცირდებოდა დამზღვევეთა რაოდენობა. თუ 1992 წელს დამზღვევეთა რაოდენობა შეადგენდა 35293 ორგანიზაციას, 1999 წლის მონაცემებით ეს მაჩვენებელი დავიდა 30193-ზე.შემცირდა არა მარტო დამზღვევეთა რაოდენობა, არამედ დასაქმებულთა რიცხოვნობაც. თუ 1992 წელს დასაქმებულთა რაოდენობა შეადგენდა 1704184 კაცს, 1999 წელს იგი შემცირდა 951021 კაცით, ანუ კლებამ შეადგინა 44,2%. ფონდი ლიკვიდირდა 2000 წელს.

1998 წლის 1 ოქტომბრიდან დამზღვევეთა რეგისტრაცია და სახსრების მობილიზაცია სოციალური დაზღვევის ორგანოებიდან გადაეცა საგადასახადო ინსპექციას. ამ ღონისძიებამ პრაქტიკულად ვერ გამოიღო ეკონომიკური შედეგი. ვინაიდან მთავარი ის კი არ იყო, ადმინისტრაციულად ეინ განახორციელებდა თანხების მობილიზაციას, არამედ ის, რომ მაშინდელ სოციალური დაზღვევის სისტემაში არ იყო სწორი ეკონომიკური მოტივაციები, რის გამოც სახელმწიფო, თავისი ეკონომიკური ინტერესებით აღმოჩნდა ერთ მხარეს, ხოლო დასაქმებული და დამსაქმებელი – მეორე მხარეს. შედეგად შრომითი ურთიერთობებისას ხდებოდა ამ უკანასკნელთა სახელმწიფოს გვერდის ავლით არაფორმალური გარიგებები.[43] ანალიზმა გვიჩვენა, რომ სოციალური სახსრების მობილიზაციის დროს სახელმწიფომ დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის უნდა შექმნას ეკონომიკურ „ინტერესთა კონფლიქტი". ამით შესაძლებელი გახდება დამქირაეებელთა სრული რეგისტრაცია და სადაზღვეეო შენატანების სრული ოდენობით გადახდა.

სოციალურ სადაზღვეეო სისტემაში სადაზღვეეო გაცემულობებით სარგებლობის უფლება დაკავშირებულია სადაზღვეეო სტაჟთან. იგი მოიცავს დაზღვეული პირის შრომითი საქმიანობის იმ პერიოდების ჯამურ ხანგრძლივობას, რომელზედაც გადახდილია სადაზღვეეო შენატანი.

---

[43] ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ. 40

უმეტეს პოსტსაბჭოთა ქვეყანაში, გარდა შრომითი საქმიანობისა, სადაზღვევო სტაჟში კანონით გათვალისწინებულია სხვა პერიოდებიც:

- სამ წლამდე ბავშვის მოვლა, როცა დედა (ან კანონით დადგენილი სხვა მომვლელი პირი) იმყოფება უფასო შვებულებაში, არ იღებს შრომის ანაზღაურებას და მაშასადამე, სადაზღვევო შენატანს არ იხდის არც დამქირავებელი, არც დაქირავებული;

სავალდებულო სამხედრო სამსახური, როცა არ ხდება წვევამდელზე სადაზღვევო შენატანის გადახდა, მაგრამ მას ეს პერიოდი ეთვლება საერთო შრომით სტაჟში;

დროებითი შრომისუუნარობა, როცა მუშაკი საავადმყოფო ფურცლით იღებს ხელფასის კომპენსაციას და არ ხდება სადაზღვევო შენატანის გადახდა;

სხვადასხვა მიზეზით უფასო შვებულებაში ყოფნა;

საშუალო სპეციალურ და უმაღლეს სასწავლებლებში სწავლება. მოსწავლეები და სტუდენტები ექვემდებარებიან სახელმწიფო სოციალურ დაზღვევას, თუმცა არ ხდება სწავლის პერიოდში სადაზღვევო შენატანის გადახდა.

სადაზღვევო საქმიანობა გულისხმობს სადაზღვევო გაცემულობათა საფუძველის დადგენას, ანუ იმ მოტივაციის განსაზღვრას, რომელიც დაზღვეულს უფლებას აძლევს, მიიღოს თავისი დაზღვევის შესაბამისი მატერიალური კომპენსაცია.

სადაზღვევო შემთხვევის საფუძველზე წარმოიშვება მზღვეველის ვალდებულება დაზღვეულ პირზე გასცეს კანონით დაწესებული სადაზღვევო გაცემულობანი. სადაზღვევო გაცემულობათა ნუსხა და მათი ოდენობა უშუალოდ დამოკიდებულია ამა თუ იმ სადაზღვევო სისტემის ფისკალურ შესაძლებლობებზე. გაცემულობათა ოდენობის დადგენისას საჭიროა ჩატარდეს ზუსტი აქტუარული გაანგარიშება,რომელიც თავისუფალი იქნება პოლიტიკური პოპულიზმისაგან.

სადაზღვევო შემთხვევებს განეკუთვნება:

საპენსიო უზრუნველყოფის უფლება;
დროებითი შრომისუუნარობა;
ორსულობა და მ'შობიარობა;
ჯანმრთელობის რეაბილიტაცია.

აღნიშნული ჩამონათვალი არის ის მინიმალური პაკეტი,რომელიც ძირითადად მოქმედებს ეკონომიკურად სუსტ ქვეყნებში. საქართველოში, დემოგრაფიული მდგომარეობიდან გამომდინარე, პერსპექტივში უნდა არსებობდეს ისეთ გაცემულობათა დაფინანსება, როგორიცაა დახმარება ბავშვის დაბადებასა და მოვლაზე.

სადაზღვევო შემთხვევებს განეკუთვნება: სახელმწიფო პენსია,რომელიც ეძლევა პირს მყარი შრომისუუნარობის პერიოდში სადაზღვევო სტაჟისა და სადაზღვევო შენატანების საფუძველზე; პენსია შეიძლება დაენიშნოს პირს ინვალოდობის, მარჩენალის დაკარგვისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში. ეს არის სავალდებულო საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემით მოპოვებული უფლება და ენიშნება როგორც დაქირავებულ, ასევე მის კმაყოფაზე მყოფ პირს, თუ ეს უკანასკნელი მარჩენალის გარდაცვალების შემთხვევაში მცირეწლოვანია ან შრომას უნარმოკლებული.

ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პირობებში ვერ მოხერხდა, დიფერენცირებული პენსიების შენარჩუნება. მთავრობამ გაატარა არაპოპულარული ღონისძიებები, საპენსიო სქემამ მიიღო უნიფიცირებული ხასიათი. თუ გარკვეულ ისტორიულ ეტაპზე ამ ეკონომიკურ ღონისძიებებს ჰქონდა თავისი გამართლება, გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს გადაწყვეტილება საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემის საზიანოდ მოქმედებს. საქართველოში დამსაქმებელიცა და დასაქმებულიც ნეკლებად არიან მოტივირებული, გადაიხადონ საპენსიო შენატანები და განახორციელონ მასზე კონტროლი. ასეთი მიდგომები სოციალურ ინფრასტრუქტურის მშენებლობის პროცესში დაუყონებლივ შესაცვლელია.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ სადაზღვევო სისტემის საფუძველია სადაზღვევო რისკები. სადაზღვევო რისკი მეტად სენსიტიურია და ვერ იტანს რეალიზაციის დროს ვერც დარგობრივ და მეტადრე, ვერც რეგიონალურ იმპერატივებს.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პენსიის დასანიშნად უნდა არსებობდეს კონკრეტული წინაპირობები: ასაკი, ინვალიდობა და მარჩენლის დაკარგვა, სადაზღვევო სტაჟი. ამ პირობების გათვალისწინებით შესაძლებელია მოხდეს ცალკეული საპენსიო სქემის გამოყენება:

ხანდაზმულობის პენსია;

ინვალიდობის პენსია;

პენსია მარჩენლის დაკარგვის გამო;

- სოციალური პენსია.

ხანდაზმულობის პენსიის დანიშვნის პირობებია სათანადო ასაკის შესრულება და სამუშაო სტაჟი. ასკის მიხედვით (ხანდაზმულობით) სახელმწიფო პენსია ინიშნება იმ შემთხვევაში, თუ მამაკაცს შეუსრულდა 65 წელი, ქალს კი – 60 წელი და ამასთან, აქვთ არანაკლებ 5 წლის სადაზღვევო სტაჟი.

ინვალიდობის პენსია ინიშნება იმ შემთხვევაში,თუ პირს დაუდგინდა ინვალიდობის ფაქტი და ჯგუფი. აღნიშნული პენსია ენიშნებათ 18 წლამდე ინვალიდ ბავშვებსაც.

მარჩენლის დაკარგვის გამო ინიშნება პენსია,თუ გარდაცვლილის ოჯახის წევრები იყვნენ მის კმაყოფაზე,ესენია: შვილები, შვილიშვილები, უდედმამო და-ძმები 18 წლის ასაკამდე, მშობლები, საპენსიო ასაკის ან ინვალიდი და დიასახლისი მეუღლე. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური პენსია ძირითადად ენიშნებათ 70 წელს მიღწეულ მამაკაცებსა და 65 წელს მიღწეულ ქალებსა და ინვალიდებს, რომლებსაც არ გააჩნიათ სახელმწიფო პენსიისთვის აუცილებელი სტაჟი. სოციალური პენსია ენიშნებათ აგრეთვე 18 წლის ასაკამდე ბავშვებს, რომელთა გარდაცვლილ მარჩენალს არ გააჩნდა პენსიისთვის აუცილებელი სტაჟი.

რაც შეეხება სოციალურ პენსიას, ჩვენის აზრით იგი მისი ეკონომიკური ბუნებიდან გამომდინარე, არის სოციალური დახმარების ფორმა და არა სოციალური გაცემულობა.

ამ ქვეყნებში საპენსიო კანონმდებლობა ფუნქციონალურად არეგულირებს მუშაობის პერიოდში პენსიის გაცემის საკითხებსაც, მუშაობის პერიოდში პენსია არ გაიცემა, მაგრამ კანონი ითვალისწინებს გამონაკლის შემთხვევებსაც. პარლამენტების დადგენილების საფუძველზე განისაზღვრება პენსიონერთა ის კატეგორიები, რომლებსაც უფლება აქვთ მუშაობის პერიოდში ხელფასთან ერთად მიიღონ სახელმწიფო პენსია.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პენსიიდან რაიმე თანხების გამოქვითვა აკრძალულია, გარდა იმ შემთხვევებისა,თუ პენსიონერი ჩაიდენს კანონსაწინააღმდეგო ქმედებას, რასაც შეიძლება მოჰყვეს საპენსიო თანხების არასწორი გაცემა, ასეთ შემთხვევებს განეკუთვნება: ყალბი საბუთების წარდგენა პენსიის დასანიშნად, მუშაობის ფაქტის დამალვა (ეს არ ეხება იმ პირებს, რომლებსაც აქვთ მუშაობის პერიოდში პენსიის მიღების უფლება) და სხვ. პენსიიდან თანხის დაქვითვა შეიძლება მოხდეს სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ფუნქციონირების თანამედროვე ტენდენციები გულისხმობს დროებითი შრომისუუნარობის დროს ხელფასის კომპენსაციას.იგი არის სადაზღვევო გასაცემელი, რომლის მიზანია დაზღვეულს მთლიანად ან ნაწილობრივ აუნაზღაურდეს ავადმყოფობის ან ფეხმძიმობისა და მშობიარობის შედეგად გაცდენილი სამუშაო დროის განმავლობაში დაკარგული (მიუღებელი) ხელფასი.

დროებითი შრომისუუნარობის პერიოდს განეკუთვნება: ფეხმძიმობა და მშობიარობა, ავადმყოფობა, ტრამვა, ოჯახის ავადმყოფი წევრის მოვლა, კარანტინი და სხვ. კანონმდებლობა ზოგიერთ კონკრეტულ შემთხვევაში ითვალისწინებს დაზღვეულთა სანატორიულ-კურორტული მომსახურების და ჯანმრთელობის რეაბილიტაციის ხარჯებსაც.

სადაზღვევო შენატანის გადამხდელად ითვლება ყველა დამქირავებელი, მეწარმე, ფიზიკური და იურიდიული პირი, რომელიც შრომის გასამრჯელოს უხდის მის მიერ დაქირავებულ ფიზიკურ პირს. სადაზღვევო შენატანების გადამხდელია ასევე დასაქმებული მოქალაქე, აგრეთვე მოქალაქეობის არ მქონე ფიზიკური პირი, რომელიც ეწევა ანაზღაურებად შრომით საქმიანობას. გარდა ამისა, სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემაში, როგორც დამქირავებლის სავალდებულო კატეგორია, უნდა მონაწილეობდეს ფიზიკური პირი - მეწარმე და საგადასახადო კოდექსით მასთან გათანაბრებული პირები, რათა მათ განსაზღვრული ასაკის მიღწევისას მოიპოვონ სახელმწიფო პენსიის უფლება და ამავე დროს მონაწილეობა მიიღონ ამ უფლების განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების დაგროვებაში. სამწუხაროდ, საქართველოს დღევანდელი კანონმდებლობა ფისკალურ და საპენსიო უზრუნველყოფის სფეროში არც ადმინისტრაციულად და არც ეკონომიკური მოტივაციით არ ქმნის სტიმულს იმისათვის, რომ თვითდასაქმებულთა, ინდივიდუალურ მეწარმეთა, ფერმერთა დიდი კონტინგენტი მომავალში არ დარჩეს დაზღვევის სივრცის გარეთ. აღნიშნული საკითხების მოგვარება აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე, წინააღმდეგ შემთხვევაში რეფორმა აღმოჩნდება უმძიმეის ფისკალური და ინსტიტუციონალური პრობლემების წინაშე.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის საფუძველს წარმოადგენს თანხების გადანაწილების პრინციპზე დაფუძნებული თაობათა, ეკონომიკურ დარგთა და ფიზიკურ პირთა სოლიდარობა. საერთაშორისო სადაზღვევო ტერმინოლოგიაში ფართოდ გამოიყენება სიტყვა „სოლიდარობა". აკადემიკოსი არნ. ჩიქობავა ქართული ენის განმარტებით ლექსიკონში მას ასე განმარტავს: „სოლიდარობა ფრანგული სიტყვაა და ნიშნავს ერთსულოვნებას, შეთანხმებულობას".

თაობათა შორის შეთანხმებულობა (სოლიდარობა) სახელმწიფო სოლციალური დაზღვევის სისტემაში სადაზღვევო საქმიანობის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. მისი არსი შემდეგში მდგომარეობს: ეკონომიკურად აქტიური

მოსახლეობა იხდის სადაზღვეო შენატანს, მოსახლეობის შრომისუუნარო ნაწილის სოციალური უზრუნველყოფისათვის იმ მოტივაციით, რომ მათი თაობის შრომისუუნარობის დადგომის დროს, პასუხისმგებლობას იკისრებს შემდგომი თაობა. მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნების გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ თაობათა ურთიერთობის ასეთი განუწყვეტელი ჯაჭვური სისტემა, თაობათა შორის სახსრების გადანაწილება, მოსალოდნელი ფინანსური პრობლემების გადაჭრის ყველაზე საიმედო გარანტიაა.

ეკონომიკის დარგთა და პროფესიათა ურთიერთობა, სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემაში ხასიათდება მათი ურთიერთშეთანხმების პრინციპით, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ ეროვნული მეურნეობის ერთი დარგის ან ერთი პროფესიის მუშაკთა მიერ გადახდილი სადაზღვეო შენატანი თავს იყრის სხვა დარგების, სხვა პროფესიული ჯგუფების მიერ გადახდილ სადაზღვეო შენატანებში და ქმნის ერთიან სადაზღვეო სივრცეს.

რეგიონთა და პიროვნებათა შორის ურთიერთობა ერთერთი უმნიშვნელოვანესი სოლიდარობის პრინციპია. იგი გულისხმობს, რომ ქვეყნის მოსახლეობა უნდა სარგებლობდეს ერთიანი საპენსიო კანონმდებლობით და მათი პენსია არ უნდა იყოს დამოკიდებული ქვეყნის ცალკეული რეგიონების ეკონომიკურ შესაძლებლობებზე. სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია სადაზღვეო შენატანების, სადაზღვეო სტაჟისა და სადაზღვეო შემთხვევების საფუძველზე გასაცემელთა დიფერენციაცია. სახელმწიფო სოციალური დაზღვევა საყოველთაო ხასიათს ატარებს და მასში მონაწილეობს ქვეყნის ტერიტორიაზე მომქმედი ყველა დამქირავებელი და დაქირავებული. სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემამ, საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე უნდა შესძლოს, ყველა დასაქმებულისა და თვითდასაქმებულის, ანუ დამზღვევეთა და თვითდამზღვევეთა გაერთიანება სადაზღვევო სისტემაში, რაც ყველა დასაქმებულის ანუ დაზღვეულის ამ სისტემში გაერთიანების საფუძველი გახდება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე საყოველთაო და სავალდებულოა როგორც დამზღვევის, ისე დაზღვეულისათვის

სადაზღვევო შენატანების გადახდა დაწესებული ტარიფით და დადგენილ ვადებში. სოციალური დაზღვევის სისტემაში სადაზღვევო შენატანების დროულად და სრულყოფილად აკუმულაციის გარეშე მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფა შეუძლებელია. აღნიშნული საკითხი თითქმის ყველა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის განსაკუთრებით საყურადღებოა, რადგან დღემდე ვერ მოხერხდა თვითდასაქმებულთა ანუ თვითდამზღვევთა მიერ სადაზღვევო შენატანების შეგროვების პრობლემატიკის მოგვარება. მის მიზეზია დაბალი საგადასახადო დისციპლინა, თვითდასაქმებულების მიერ შენატანების გადახდიდან თავის არიდება.

უკანასკნელ წლებში ხდება პოსტსაბჭოთა ქვეყნების დასაქმების სფეროში მომქმედი ინფრარასტრუქტურების უნიფიცირება და მათი ფუნქციების ჰარმონიზაცია. ეს პირველ რიგში ეხება საკანონმდებლო სივრცეს.

დასაქმებულად ითვლება:

-შრომის ხელშეკრულების საფუძველზე მომუშავე პირი, მიუხედავად იმისა, სრული სამუშაო დროით არის დაკავებული თუ შემცირებული განაკვეთით. დასაქმებულად ითვლება ისიც, ვინც ასრულებს ანაზღაურებად სამუშაოს სეზონურად, დროებითი სამუშაოების ჩათვლით;

-სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულებით, ანუ სანარდო ხელკშეკრულებით მომუშავე პირი, პროდუქციის რეალიზატორი;

- დროებით უმუშევარი პირი,წარმოების დროებით შეჩერების, დროებითი შრომისუუნარობის, უფასო შვებულებაში ყოფნის, სასწავლებლად ან კვალიფიკაციის ასამაღლებლად მივლინების გამო;

- სამხედრო სამსახურში მყოფი პირი;

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოში ან საზოგადოებრივ ორგანიზაციაში ანაზღაურებად თანამდებობაზეა არჩეული ან დანიშნული პირი;

- თვითდასაქმებული პირი,ვინც დამოუკიდებლად უზრუნველყოფს თავს სამუშაოთი და აქვს შესაბამისი შემოსავალი ამ ეკონომიკური საქმიანობიდან;

-სამეწარმეო საქმიანობით დაკავებული პირი.

უმუშევრობის სტატუსი ამგვარად განიმარტება: უმუშევრად ითვლება სამუშაო ასაკის შრომისუნარიანი მოქალაქე, რომელსაც არ აქვს სამუშაო და რეგისტრირებულია დასაქმების სამსახურის მიერ შესაფერისი სამუშაოს მაძიებლად.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ძალზე მნიშვნელოვანია, სახელმწიფომ შექმნას იმგვარი სამართლებრივი გარემო, როცა მოქალაქეს საშუალება ექნება ისარგებლოს უფასო პროფესიული მომზადებით, გადამზადებით და სათანადო კონსულტაციებით.

საქართველოში განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს ჯანმრთელობის დაცვის სისტემაში მიმდინარე პროცესი, როგორც ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი კრიტერიუმი. 1997 წელს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით „ჯანმრთელობა გაიგივდა ცხოვრების ხარისხთან".

ზემოთაღნიშნული მოითხოვს ისეთი ცივილიზებული პრინციპების დამკვიდრებას, როგორიცაა: თანასწორობა, სოლიდარობა, სოციალური მხარდაჭერის მორალური ვალდებულება, აგრეთვე ეკონომიკური ეფექტიანობა. დასახული მიზნების მისაღწევად ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ევრობიურომ ჩამოაყალიბა სტრატეგია „ჯანმრთელობა ყველასათავის", რაც ითვალისწინებს:

- ცალკეული ქვეყნის მოსახლეობის ცხოვრების წესს და მდგომარეობას;
- მოსახლეობის ჯანმრთელობაზე მომქმედ რისკ-ფაქტორებს;
- ჯანდაცვის სისტემათა რეფორმირების აუცილებლობას;
- ცვლილებათა განხორციელებისათვის აუცილებელი პოლიტიკური, მმართველობითი და ტექნოლოგიური ძალების მობილიზების დონეს.

ევროპული ჯანდაცვის სოციალური პოლიტიკის პრიორიტეტებია:

- ჯანმრთელობა, როგორც საზოგადოების სოციალური განვითარების მთავარი მიზანი;

პიროვნებაზე ორიენტირებული ჯანდაცვის სისტემის ჩამოყალიბება;

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით სახელმწიფოები იძულებული არიან მოახდინონ გარანტირებული სამედიცინო მომსახურების გარკვეული სახეების ნორმირება. ამასთან, განსაზღვრავენ ალტერნატიულ შესაძლებლობებს. მათი განსაზღვრისას ხელმძღვანელობენ: ეპიდემიური გამოკვლევებით, ეკონომიკური ანალიზის მონაცემებით და პროფესიული რჩევებით. სამედიცინო მომსახურების ნორმირება გულისხმობს სამედიცინო მომსახურების სახეობათა შერჩევასა და შეზღუდვას.

ნორმირების უკუეფექტის თავიდან ასაცილებლად საჭიროა:

სახელმწიფო სახსრებისა და კერძო დაფინანსების გაზრდა;

- გარანტირებული მომსახურების ხარისხის შემცირება;

ნაკლებეფექტური ჩარევების გამორიცხვა;

- გარანტირებული ჩარევების შედეგიანობის ამაღლება;

პაციენტის ინფორმირებულობის ამაღლება;

მოსახლეობის გაჯანსაღების სტრატეგიის შემუშავება.

ჯანდაცვა მოძრავი ცვალებდი სისტემაა. ყოველი ასეთი ევოლუციური და მზარდი სისტემის ცვლილება საჭიროებს მიდგომების დიფერენცირებას რეფორმების პროცესში.

ჯანდაცვის რეფორმა არ ხორციელდება ქვეყნის მაკროეკონომიკური გარემოდან იზოლირებულად. იგი ყალიბდება პოლიტიკური, იდეოლოგიური, სოციალური, ისტორიული, კულტურული ფაქტორების კონტექსტში.

ჯანდაცვის სფეროში სოციალური პოლიტიკის წარმატებულობა არ განისაზღვრება მხოლოდ ერთი უნივერსალური მოდელით, რადგან ერთი და იგივე მოდელი სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულად მუშაობს. სამედი-

ცინო დაზღვევის ყველა თანამედროვე მოდელი, არის სავალდებულო და ნებაყოფლობითი დაზღვევის ფორმების კომბინირებული სისტემა.

სამედიცინო დაზღვევამ უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა კონსტიტუციური ჯანმრთელობის დაცვის უფლება. მისი მიზანია სადაზღვევო შენატანებისა და აკუმულირებული ფულადი სახსრების მეშვეობით სადაზღვევო შემთხვევის დადგომისას დაზღვეულისათვის გაწეული სამედიცინო მოსახურების ხარჯების ანაზღაურება.

სამედიცინო დაზღვეეით სარგებლობის უფლება აქვს ქვეყანაში მცხოერებ ყველა პირს.იგი ირჩევს ექიმს, სამედიცინო დაწესებულებას და დადებული სადაზღვევო ხელშეკრულების ფარგლებში სარგებლობს სამედიცინო მომსახურებით.

2.პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური გადასახადით დაბეგვრის პრობლემა და ამ პრობლემის მოგვარების გზები

ქვეყნის მდგრადი საფინანსო-ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია მძიმე სოციალური ფონის გაუმჯობესება, ეს კი შეუძლებელია სოციალური გადასახადების სისტემის სრულყოფის გარეშე. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ფისკალურ სფეროში მიმდინარე ნეგატიური ტენდენციები პირდაპირ და უშუალოდ აისახება სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცხოვრებაზე.

სოციალური გადასახადი მიეკუთვნება იმ ტრანსფერტულ გადასახადთა კატეგორიას, რომელიც მიემართება სოციალური დაზღვევის სახელმწიფო ფონდებში და რომლის მობილიზაციის ხარისხი მნიშვნელოვნად განაპირობებს სოციალურ ღონისძიებათა დაფინანსების დონეს. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში მოსახლეობისთვის პენსიებისა და სოციალური დახმარებების შეფერხებებით დაფინანსება და გაცემა კვლავაც გადაუჭრელ პრობლემად რჩება. ვერც ერთჯერადი რადიკალური ღონისძიებების გატარება

იძლევა სასურველ შედეგს, რაც მეტყველებს საგადასახადო ორგანოების გაუმართობასა და სოციალური სფეროს გარდაქმნის აუცილებლობაზე. ეს გარდაქმნები ვერ განხორციელდება, თუ სახელმწიფოს მიერ არ შეიქმნა სამართლებრივად, ეკონომიკურად და ორაგნიზაციულად სწორად აგებული სისტემა, რომელის მიზანიც იქნება ქვეყნის სოციალურ სფეროში სადაზღვევო პრინციპების ჩამოყალიბება.

ამ გარდაქმნათა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ვექტორი არის სოციალური გადასახადების შეგროვების ორგანიზება. გასატარებელ ღონისძიებათა ძირითადი ასპექტი კი ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთის დადგენაა. ამასთან,უნდა დადგინდეს საგადასახადო განაკვეთების გონიერული ზღვარი, რათა მეწარმეებს არ დაეკარგოთ გადასახადის ლეგალურად გადახდის მოტივაცია, და არ მოხდეს სოციალურ სფეროში ისედაც მწირი საგადასახადო ბაზის შემცირება.ამასთან დაკავშირებით კარგი იქნება თუ გავიხსენებთ ცნობილი ეკონომისტის ედმუნდ პელპსის აზრს,"თითქმის ყველა ევროპული ქვეყანა თავად უქმნის თავის თავს უმუშევრობის პრობლემას შრომის დანახარჯების დაბეგვრით.ამ მხრივ ყველაზე საუკეთესო თერაპია იქნებოდა ამ პრაქტიკაზე უარის თქმა"[44].მასვე ეკუთვნის შემდეგი აზრი:" გადასახადების და მათ შორის საშემოსავლო გადასახადის ყოველი გაზრდა საბოლოო ჯამში იწვევს შრომითი დანახარჯების მატებას და სამუშაო ადგილების თანდათან შემცირებას."[45]

სოციალური გადასახადი, არაერთი საგადასახადო კოდექსის განმარტებით, თავისი ბუნებით ტრანსფერტული გადასახადია. როგორც შემწეობის მიღების საფუძველს, მას აქვს ორმაგი ბუნება, ერთის მხრივ ფისკალური, ხოლო მეორეს მხრივ კი სოციალური.სოციალური გადასახადი მიზნობრივია და მიუხედავად ზოგან არსებული

---

44 ბალცეროვიჩ ლ.თავისუფლება და განვითარება. თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004 გვ.160

45 ბალცეროვიჩ ლ. თავისუფლება და განვითარება. თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004გვ. 160

მაღალი ტარიფისა (რუსეთი, უკრაინა, ბელორუსია, აზერბაიჯანის და ა.შ.), თავის ფუნქციას სრულად ვერ ასრულებს. საქმე იმაშია, რომ არასაბიუჯეტო (სპეციალური) სახელმწიფო ფონდების მთლიან შევსებას ვერ უზრუნველყოფს სოციალური გადასახადი, ამიტომ ფონდებში ტრანსფერის სახით ცენტრალური ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრები ჩაირიცხება.

თუ ჩვენ გავაანალიზებთ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური შენატანების სტრუქტურას დავინახავთ, რომ გადასახადების უდიდესი ხვედრითი წილი დამსაქმებელზე მოდის.ტრადიციულად ეს ტარიფები საკმაოდ მაღალია, და ამის გამო მძიმე ტვირთად აწვება გადამხდელებს. ასე მაგალითად: რუსეთში 2011 წლიდან დამსაქმებელი იხდის შრომის ანაზღაურების 34%[46]-ს.გარდა ამისა, საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული გადასახადი გადაირიცხება ხელფასის ფონდიდან, რაც ავტომატურად ამცირებს გადასახადის გადამხდელის საბრუნავ საშუალებებს და შესაბამისად ზღუდავს მის ეკონომიკურ საქმიანობას.

შუა აზიის ქვეყნებში,არსებული სამართლებრივი თუ ორგანიზაციული მიზეზების გამო, გადამხდელთა საკმაოდ დიდი ნაწილი დროულად არ გადის რეგისტრაციას მზღვეველის შესაბამის სამსახურებში და ვერ ხორციელდება სადაზღვევო შენატანების დარიცხვა. ქვეყნებში დამზღვეველთა რეგისტრაცია და სახსრების მობილიზაცია სოციალური დაზღვევის ორგანოებიდან გადაეცა საგადასახად ინსპექციას. ამ ღონისძიებამ პრაქტიკულად ვერ გამოიღო ეკონომიკური შედეგი.

თითქმის ყველა დსთ-ს ქვეყანაში სოციალური პოლიტიკის სწორად წარმართვის, სახსრების მიზნობრივად ხარჯვისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, დგება სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ბიუჯეტი. ეს შესაძლებელია იყოს არასაბიუჯეტო ფონდი, ან ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის ნაწილი.მიუხედავად მისი სტრუქტუული ფორმისა, სოციალური დაზღვევის ბიუ-

---

[46] www.pfrf.ru

ჯეტს და მისი შესრულების ანგარიშს ამტკიცებს ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ბიუჯეტის შემოსავლის წყარო შეიძლება იყოს:

- სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სავალდებულო შენატანები;
- რეგრესის წესით მიღებული შემოსავლები;
- სახსრების მობილიზაციის შეფერხებასა და არასწორ ხარჯვასთან დაკავშირებული ჯარიმები და საურავები;
- ნებაყოფლობითი შენატანები;
- ტრანსფერი ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან;
- სახსრების კაპიტალიზაციის შედეგად მიღებული დამატებითი შემოსავლები.

სოციალური დაზღვევის შემოსავლის ძირითადი წყაროა სადაზღვევო შენატანი. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს დაზღვეულის შრომის ანაზღაურების (ხელფასი, პრემია, დახმარება, სარგებელი და სხვ.) მიმართ დადგენილი სავალდებულო სადაზაღვეო ტარიფის მიხედვით გაანგარიშებულ შენატანს. მისი გადახდა სავალდებულოა როგორც დამქირავებლის, ასევე დაქირავებულისთვის.

ყველა ზემოთჩამოთვლილ მიზეზთა გამო მაღალი სოციალური საგადასახადო განაკვეთი გადასახადის გადამხდელებს, რიგ შემთხვევაში უბიძგებს კანონის დარღვევისაკენ. ხშირად გადასახადის გადამხდელები ამჯობინებენ შრომის ანაზღაურება ოფიციალური ბუღალტერიის გვერდის ავლით აწარმოონ. ამ მიზნით დამქირავებლები თავს არიდებენ საკუთარ ბიზნესში დასაქმებული ხალხის სრული რაოდენობით რეგისტრაციას; დასაქმებულებს წარმოაჩენენ როგორც იჯარით დაქირავებულს,ან როგორც ოჯახის წევრებს და იხსნიან გადასახადის გადახდის ვალდებულებას;თავს არიდებენ ან აყოვნებენ რეგისტრირებულ თანამშრომლებზე გადასახდების გადახდას; გადასახადების შემცირების მიზნით ამცირებენ დაქირავებულთა ხელფასებს.

დაბეგვრის ობიექტს წარმოადგენს დამქირავებლის მიერ ხელფასის სახით გაცემული შემოსავალი, ამიტომ სოციალური გადასახადის ლეგალიზაციის პრობლემა პირველ რიგში სწორედ შრომის ანაზღაურების სისტემის გაზრდა და მისი ჩრდილოვანი სექტორიდან გამოყვანაა.

მთელ როგ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში განვითარების გარკვეული პოზიტიური ტენდენციების მიუხედავად, ხელფასი, განსაკუთრებით საბიუჯეტო სექტორში, როგორც სამუშაო ძალის ფასი არაადექვატურია საარსებო საშუალებების ღირებულებებისადმი, მაშასადამე დაკარგული აქვს შრომის მასტიმულირებელი ფუნქცია და ატარებს ერთგვარი სოციალური გასაცემლის სახეს, აქედან გამომდინარე არ ასხავს შრომის რაოდენობასა და ხარისხს.

მაგ. მოლდოვასა და უკრაინაში, დღევანდელი ეკონომიკური გარემო არ იძლევა ლეგალური შემოსავლეის (ხელფასების) ზრდის საშუალებას, პირიქით, არსებული საგადასახადო სისტემა (მაღალი სოციალური გადასახადები) მეწარმეს უბიძგებს ლეგალური ხელფასების მაქსიმალურად დაბალი დონის ჩვენებისკენ.ოფიციალური ხელფასის პარალელურად მეწარმე დაქირავებულს უხდის სხეა დანამატს, ნაღდი ანგარიშსწორების ფორმით, რაც არ ხვდება დაბეგვრის არეალში და შესაბამისად ხელფასის ფონდის ჩრდილოვან ნაწილს წარმაოდგენს. რაც თავისთავად აისახება იმ შენატანების ოდენობაზე, რომლებიც აკუმულირდება სახელმწიფო ბიუჯეტში.

„შენატანებისაგან“ თავის არიდების ფაქტების მინიმიზაცია არის ის უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რომელიც განაპირობებს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ფინანსური რესურსებით მომარაგების უწყვეტობას და სოციალური ღონისძიებების დაფინანსების სტაბილურობას. „შენატანების“ ლეგიტიმაციის ხარისხი განსაზღვრავს ერთის მხრივ სამოქალაქო საზოგადოების დამოკიდებულებას სოციალური პრობლემისადმი,მეორეს მხრივ კი საგადასახადო სისტემის ადმინისტრირებისა და ოპერატიულობის დონეს.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნების საგადასახადო კოდექსი დამსაქმებლებს აკისრებს პასუხისმგებლობას სოციალუ-

რი გადასახადის სრული ოდენობითა და დროულად გადახდაზე, გადასახადებიდან თავის არიდების პრობლემა იარსებებს მანამდე, სანამ საზოგადოება არ იქცევა გადასახადის გადამხდელთა საზოგადოებად და ხელისუფლებას არ ექნება გადასახადის აკრეფის სათანადო მექანიზმები და სრულყოფილი კანონმდებლობა.

პოსსაბჭოთა ქვეყნების წლიური ბიუჯეტის ანგარიშებიდან ირკვევა, რომ არასათანადო ადმინისტრირების გამო, ხშირ შემთხვევაში, საგადასახადო ინსპექციები ვერ უზრუნველყოფენ სოციალური გადასახადების მობილიზებას, ირღვევა გადასახადის გადახდის ვადები, აღსაკვეთია თვის ბოლო რიცხვებში წინასწარი ჩარიცხვების გზით ბიუჯეტის გეგმის შესრულების მავნე პრაქტიკა,კატასტროფულია ვადაგადაცილებულ დავალიანებათა მუდმივი ზრდის ტენდენცია.

საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ მომქმედი საგადასახადო კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას საგადასახადო ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო, ეს პასუხისმგებლობა მხოლოდ საურავებით შემოიფარგლება. გადასახადის გადაუხდელობისთვის გადამხდელის პასუხისმგებლობა კანონმდებლობით გამკაცრებული არ არის. ურიგო არ იქნება აშშ-ის გამოცდილების გაზიარება, რომელიც ითვალისწინებს საგადასახადო დანაშაულისთვის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში იურიდიული პირის მიცემას. ასეთი მიდგომა შეიძლება საკმაოდ სერიოზულ ბერკეტად იქცეს საგადასახადო დანაშაულის პრევენციისათვის.

დღეისთვის მოქმედ სამოქალაქო და სამოქალაქო-საპროცესო კოდექსებში არ არსებობს სრულყოფილი მექანიზმი იმ პირთა მიმართ, ვინც თავს არიდებს საგადასახადო ვალდებულებებს. ამასთან, მათ მიმართ რთულდება იძულებითი ღონისძიებების ეფექტიანად და ოპერატიულად გატარება.

სახელმწიფო ფონდების ვადაგადაცილებულ დავალიანებათა შესამცირებლად და ამ კუთხით არსებული

საბიჯეტო შემოსავლების რეზერვების ასამოქმედებლად, სერიოზული როლი ენიჭება სასამართლო და აღმასრულებელი სამსახურების მხრიდან საგადასახადო სამსახურებს მიერ აღძრული საქმეების დროულად განხილვასა და მისი აღსრულების სწორი მექანიზმის შექმნას.

საფინანსო კონტროლი, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფოს მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ელემენტს, ვერ განხორციელდება,თუ არ განხორციელდა მისი მთავრობისა და სამართალდამცავი სტრუქტურებისგან დამოუკიდებელი მართვა,რაც პირველ რიგში ნიშნავს საჭირო ინფორმაციის ფლობას და ამ ინფორმაციის წარმატებით გამოყენებას გონივრული გადაწყვეტილებების მისაღებად.

კონტროლის სრულყოფის ამოცანა გადაიჭრება იმ შემთხვევაში, თუ შესრულდა ინფორმაციის ნაკადის შეკრების, მოწესრიგების, უნიფიცირებისა და დოკუმენტების მიმოქცევის, მონაცემთა ანალიზის ერთიანი სისტემის შექმნა, ამასთან უზრუნველყოფილი უნდა იქნას აღნიშნული ინფორმაციის ოპერატიული მიწოდება ქვეყნის მთავრობისა და სათანადო სტრუქტურებისთვის

.საქართველოს დამოუკიდებლობის დეკლარირების შემდომ პერიოდში საგადასახადო სისტემა და კანონმდებლობა მუდმივი რეორგანიზაციის პროცესშია. ხელისუფლების თუ გარკვეულ პირთა წრის ნების გამომხატველი ხანგრძლივი ექსპერიმენტული ჩარევებისა და დაუსრულებელი ცვლილებების შედეგად სახეზეა არამდგრადი მოდელი, რომელიც ეკონომიკის განვითარებას სტიმულს არ უქმნის. პარტნიორული ურთიერთობის ნაცვლად სახელმწიფოსა და გადამხდელს შორის მკვეთრად დაპირისპირებული დამოკიდებულება ჩამოყალიბდა.

ეკონომიკის ტრანსფორმაციამ და მაკროეკონომიკური გარემოს შეცვლამ, საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელების თვალსაზრისით საქართველოში თვისობრივად ახალი რეალობა წარმოქმნა.გაჩნდა მოსაგვარებელ პრობლემათა მთელი სპექტრი, რომელიც უკავშირდება, როგორც კონკრეტულად საგადასახადო სისტემის ადმი-

ნისტრირების ოპტიმიზაციას,ასევე ფინანსების ეფექტიან აკუმულირებას, გადანაწილებასა და გამოყენებას.

საგადასახადო პოლიტიკა, როგორც ფისკალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანი სეგმენტი, ეროვნული ეკონომიკის განვითარების და დამატებითი ფინანსური რესურსების ფორმირების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა. ამიტომ აუცილებელია მოხდეს საგადასახადო სისტემის ადაპტაცია საბაზრო პირობებთან ისე, რომ იგი გახდეს ეკონომიკის მოქნილი რეგულირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, ხოლო ამ სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება წარმატებული ეკონომიკური რეფორმის საწინდარი.

საშემოსავლო ბაზის სრულყოფა უნდა განხორციელდეს არა მხოლოდ საკანონმდებლო ადმინისტრაციული ღონისძიებების დახვეწით, არამედ ქვეყანაში საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების პირობების შექმნითაც.

დღეს საქართველოს საგადასახადო სისტემა, ისევე როგორც მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკა, აწყდება ორ უმნიშვნელოვანესსირთულეს: ეს არის მსოფლიო ფინანსურ კრიზისთან დაკავშირებული პრობლემები, რაც ფინანსური დეფიციტით არის განპირობებული და ამ სისტემის ინსტიტუციონალური მოდერნიზაციის აუცილებლობა, რაც საგადასახადო ორგანოებში გადამხდელებთან მუშაობის თანამედროვე ფორმების დანერგვასაც გულისხმობს. საქართველოში დაბეგვრა წმინდა ადმინისტრაციული სისტემიდან ტრანსფორმირდება ელექტორალურ სისტემად, რაც მოითხოვს საგადასახადო სისტემის მუშაკების მჭიდრო თანამშრომლობას ბიზნესთან, გადამხდელებთან, საგადასახადო აგენტებთან, ბანკებთან და ა.შ.ასეთი თანამშრომლობა უფრო შედეგიანია, ვიდრე მხოლოდ ფინანსური და ადმინისტრაციული ბერკეტების გამოყენება.

საგადასახადო სისტემის რეფორმის პრაქტიკული მნიშვნელობის, მისი სისწორის შეფასების ტესტი კი არის კონკრეტული შედეგი და არსებულ რეალიებთან ადაპტაციის უნარი.

3.პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური დაზღვევის სისტემის სადაზღვევო პრინციპზე გადაყვანის მაკროეკონომიკური ასპექტები

პოსტსაბჭოთა სივრცეში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში მიმდინარე პროცესების ანალიზმა გვიჩვენა, რომ სხვა უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან ერთად სახელმწიფოსა და კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის უფლებამოსილებისა და ვალდებულებების ოპტიმალური გამიჯვნა, მიმდინარე გარდაქმნების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა. მოვლენების განვითარებამ ცალსახად გვიჩვენა, რომ ეკონომიკური სისტემების ტრანსფორმაციის საწყის ეტაპზე სწორედ ამ ახალი ურთიერთობების გათვალისწინებით დაიწყო ფულად-საკრედიტო და საფინანსო-ეკონომიკური სფეროების გარდაქმნა, პრივატიზაციის პროცესების დაჩქარება, სოციალური სფეროს რეფორმა, ეკონომიკური საქმიანობის, ვაჭრობის და ფასების ლიბერალიზაცია და სხვ. დღეისათვის პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სახელმწიფო აკონტროლებს ეკონომიკის მხოლოდ სტრატეგიულ სექტორს. რაც შეეხება სოციალურ სფეროს, სახელმწიფო ვერ განთავისუფლდებოდა ისეთი მძიმე უფლება-მოსილებებისგან რომელიც უკავშირდება:

-ქვეყნის პოლიტიკურ სტაბილურობას;

-მოსახლეობის სოციალური დაცვის ღონისძიებების დაფინანსებას;

-ამ ღონისძიებების დაფინანსების პროცესის სამართლიანობას;

-სხვა ფინანსურ თუ მორალურ-ეთიკურ ვალდებულებებს.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სახელმწიფოს მონაწილეობა მოსახლეობის სოციალური დაცვის ღონისძიებებში არათანმიმდევრულად და წინააღმდეგობრივად ხორციელდებოდა, რასაც განაპირობებს ათწლეულების მანძილზე ჩამოყალიბებული საბჭოთა მენტალობა (იგულისხმება პიროვნების მთლიანად სახელმწიფო ინსტიტუციებზე დამო-

კიდებულება) და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი თანმხლები პრობლემები: უმუშევრობა, ინფლაცია, ეკონომიკური კრიზისები და ა.შ.

არსებული მდგომარეობა გვიჩვენებს, რომ მხოლოდ საბაზრო ურთიერთობები თავისთავად ვერ იძლევა საკმარის შედეგს, რის გამოც ცალკეული ქვეყნების ინტეგრირება ცივილურ ეკონომიკურ სივრცეში ძალზედ წინააღმდეგობრივად და მტკივნეულად მიმდინარეობდა. დსთ-ს ქვეყანაში დამძიმდა სოციალური გარემო და მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი სიღარიბის ზღვარზე აღმოჩნდა.

მსოფლიოს ეკონომიკურმა კრიზისმა განსაკუთრებით მწვავედ იმოქმედა ამ ქვეყნებზე, რადგან ტრანსფორმირებადი ეკონომიკა არ აღმოჩნდა მზად ასეთი რყევებისათვის და თვალნათლივ წარმოჩინდა სისტემური პრობლემები. სახელმწიფო სტრუქტურების ინსტიტუციონალურმა სისუსტემ, დღემდე მოუგვარებელმა ეთნიკურმა კომფლიქტებმა, ჩრდილოვანი ეკონომიკის მაშტაბებმა კიდევ უფრო დაამძიმა ქვეყნების სოციალური ფონი და შეასუსტა მათი ეკონომიკური რეგულირების შესაძლებლობა.

როგორც პრაქტიკამ გვიჩვენა, ეკონომიკურ პრობლემებსა და სისტემური გარადქმნების პარალელურად, ძალზედ მნიშვნელოვანია მოსახლეობის სოციალური დაცვის მსოფლმხედველობის ტრანსფორმაცია, მოსახლეობის შეხედულება სახელმწიფოსა და მის დანიშნულებაზე ძირეულად ვერ შეიცვალა. მხოლოდ ევროგაერთიანების ახალ წევრ ქვეყნებში გახდა შესაძლებელი მაკროეკონომიკური რეგულირების რაოდენობრივი ასპექტების ხარისხობრივი ასპექტებით შეცვლა. ახალ ფინანსურ შესაძლებლობებს და ინსტიტუციებს შეუთავსდა ახალი მენტალობა.

მიუხედავად იმისა, რომ პოსტსაბჭოთა სივრცეში სოციალური რეფორმები სხვადასხვა დროს დაიწყო, ისინი ოთხ ძირითად ასპექტს მოიცავს:

- ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლება;
- ცალკეული პირებისა და ოჯახების ცხოვრების ელემენტარული პირობების უზრუნველყოფა;

მოსახლეობის შემოსავლებში წარმოქმნილი უთანასწორობის დაძლევა;

-ადმინისტრაციული აპარატის ეფექტიანობის ამაღლება.

ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლება, პირველ რიგში გულისხმობს მაკროეკონომიკური პარამეტრების სტაბილურ ზრდას. ასეთ შემთხვევაში იზრდება სახელმწიფოს ფინანსური რესურსები და იკვეთება სოციალურ სფეროსათვის მათი გადანაწილების მეტი შესაძლებლობები.

მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით მაქსიმალური ეფექტიანობა გულისხმობს რესურსების განაწილებაში ისეთი დინამიკური ბალანსის არსებობას, როდესაც პერმანენტულად იზრდება დანახარჯები ადამიანური რესურსების განვითარებაზე, მაგრამ ამის გამო არ ზიანდება ეკონომიკური საქმიანობის სხვა მიმართულებები,მათ შორის საინვესტიციო.

მაკროეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლება დაკავშირებულია ხარჯების გაწევის მიზნობრიობასა და გამჭვირვალობასთან. თუ რამდენად მართებულად მიემართება სახსრები ამა თუ იმ სოციალური პროგრამების დაფინანსებაზე და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით რამდენად აუცილებელი და პრაქტიკულია ამ დანახარჯების გაწევა. როგორც გამოცდილებამ გვიჩვენა, გაცილებით ეფექტიანია რამდენიმე სტრატეგიულ მიმართულებაზე ფინანსური რესურსების კონცენტრირება და არა ე.წ. სოციალური „მენიუს“ფართო ასორტიმენტის დაფინანსება, რადგან პატარა პროგრამებზე სახსრების გაბნევა საბოლოო შედეგებზე არ არის ორიენტირებული.

ძალზედ მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მხრიდან ისეთი საკანონმდებლო და ფინანსური ბერკეტების გამოყენება, რომლებიც შეამცირებენ გარდაქმნების პროცესში წარმოქმნილ ზემოქმედების უარყოფით შედეგებს.

ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პროცესში მნიშვნელოვანია ცალკეული პიროვნების და ოჯახების ნორმალური ცხოვრების პირობების შენარჩუნება, რადგან ეს ასპექტი არა მარტო ეკონომიკური, არამედ მორალურ-

ეთიკური კატეგორიაა. თუ ეს ვერ მოხერხდება და ეკონომიკური რეფორმებისადმი ნიჰილისტური განწყობილება გაძლიერდება, საზოგადოების განვითარებას შესაძლებელია გამოუსწორებელი ზიანი მიადგეს.

როდესაც ცხოვრების დონის შენარჩუნებაზე ვსაუბრობთ, პირველ რიგში მხედველობაში გვაქვს ისეთი მექანიზმების და პროგრამების ამოქმედება, როგორიცაა სოციალური დაზღვევა, სიღარიბის დაძლევის პროგრამების რეალიზაცია, ბიუჯეტებიდან სოციალური დახმარებების დაფინასება და სხვ.

შეუძლებელია ქვეყანაში სიღარიბის დაძლევა, ეკონომიკის სტაბილური ზრდის გარეშე, რასაც ხელი უნდა შეუწყოს ეკონომიკური და სტრუქტურული რეფორმების დაჩქარებამ და რესურსების სამართლიანმა განაწილებამ.აღნიშნული მიზნის მიღწევა წარმოუდგენელია ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის გარეშე, რისი ძირითადი წინაპირობაც საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება და მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებაა. ზემოაღნიშნულის განხორციელება არსებითად შეუწყობს ხელს მოსახლეობის საშუალო ფენის ჩამოყალიბებას, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვნად განაპირობებს სიღარიბის დაძლევის პრობლემის მოგვარებას.

სადაზღვევო ბაზრის განვითარება კი გამოკვეთილი სოციალური სადაზღვევო ორიენტაციის გარეშე ეკონომიკის მოდერნიზაციის პროცესში ვერ გამოიღებს სასურველ შედეგს.

სოციალური დაზღვევის ცალკეული სფეროების გარდაქმნა ან მოდერნიზაცია მოითხოვს კორელაციურ ცვლილებებს მის დანარჩენ კომპონენტებში და სისტემის ინსტიტუციონალური უზრუნველყოფის თანამედროვე მენეჯმენტს. ეს უკანასკნელი კი ხელს შეუწყობს ისეთი მართვის მოდელის შექმნას, რომელიც თავის ფორმითა და შინაარსით მისაღები იქნება როგორც პოლიტიკურად, ისე ეკონომიკურად. ამასთან, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სოციალური სამართლიანობა. ეს შესაძლებელი გახდება მხოლოდ სოციალური დაზღვევის სისტემის რეფორმათა თანმიმდევრულად გატარების შედეგად. ასეთი

სისტემის ფუნქციონირების მთავარი ეკონომიკური მოტივაცია უნდა ეყრდნობოდეს ისეთ მიდგომას, როდესაც პიროვნების სოციალური დაცვა ისევ პიროვნების პირადი პასუხისმგებლობის პრინციპზე იქნება აგებული.

სადაზღვევო სისტემა უნდა დაეფუძნოს შემდეგ პრინციპებს:

- სადაზღვევო საფუძვლების მკაფიო დაცვა;
- აქტუარული გაანგარიშების საფუძველზე ტარიფების მეცნიერულად დასაბუთებული ნორმების შემუშავება;
- პარიტეტულ საფუძველზე (სამუშაოთა მიმცემები, პროფკავშირები, სახელმწიფო) სადაზღვევო სახსრების მართვა;
- არასამთავრობო სექტორის აქტიური ჩართვა;

საბიუჯეტო დაფინანსების შემცირება და მისი სადაზღვევო ფონდებზე ეტაპობრივი გადატანა;

- დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა სოციალური გადასახადებით დაბეგვრის დასაბუთებული ოდენობის განსაზღვრა.

სხვადასხვა დონეზე სოციალური დიალოგის გაძლიერებისა და ბიზნესისა და სახელმწიფოს სოციალური პასუხისმგებლობის ამაღლების მიზნით, სოციალური უზრუნველყოფის რეფორმირების საკანონმდებლო ბაზის შემუშავების პროცესში, ბიზნესგაერთიანების საკოორდინაციო საბჭოებმა ხელი უნდა შეუწყონ სოციალური პარტნიორობის შემდგომ განვითარებას. სოციალური პასუხისმგებლობა რეფორმის განორციელების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის პარალელურად უნდა დაინერგოს სოციალური დაზღვევის დამატებითი ფორმები, რომლებიც შექმნის ამ სფეროში კონკურენტუნარიან გარემოს და ხელს შეუწყობს მოსახლეობის სოციალური დაცვის მექანიზმებისა და ფორმების შემდგომ სრულყოფას.

სადაზღვეევო ბაზრის ჩამოყალიბების თავისებურებები განპირობებულია ეკონომიკური განვითარების დონით, საბაზრო მექანიზმებისა და ბერკეტების გამოყენების სპეციფიკით, მოსახლეობის სოციალური მდგომა-

რეობითა და ქვეყანაში არსებული სამართლებრივი კულტურით.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში დაზღვევის ერთერთი სპეციფიკური ნიშანი მისი მოქნილი რეგულირების უნარია. ამ თვალსაზრისით, დაზღვევა წარმოადგენს ერთის მხრივ ბაზრის რეგულირების მექანიზმს, ხოლო მეორეს მხრივ, შეიძლება თავად მოგვეველინოს როგორც რეგულირების ობიექტი.

დღეს, ცივილიზებული სამყარო წარმოუდგენელია სადაზღვევო ბაზრის გარეშე, რაც პირველ რიგში განპირობებულია კერძო სექტორის განვითარებითა და მოქალაქეთა მაღალი შემოსავლებით.

სადაზღვევო ბაზარმა თავისი განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე გაიარა როგორც ცენტრალიზაციის, ისე დეცენტრალიზაციის ეტაპები. ცენტრალიზაციის ეტაპზე სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობისათვის შეთავაზებული სადაზღვევო მომსახურება ძალზედ შეზღუდული იყო და ძირითადად შემოიფარგლებოდა საპენსიო და სამედიცინო დაზღვევით. საბაზრო ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებამ და სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკის სფეროების რეგულირების შემცირებამ, არსებითად შეცვალა სადაზღვევო ბაზრის სტრუქტურა, მისი შინაარსი და სადაზღვევო მომსახურების სახეები. დღეს იგი შედგება სიცოცხლის, ქონების და პასუხისმგებლობის დაზღვევის მრავალი მიმართულებისაგან, რომელთაგანაც თითოეული მეტ-ნაკლებად წარმატებით ვითარდება.

საქართველოში ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით რეგულირებადი სადაზღვევო ბაზრის ჩამოყალიბებაში მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო "დაზღვევის შესახებ" კანონის მიღება. კანონმა მოაწესრიგა ერთის მხრივ ურთიერთობები სადაზღვევო კომპანიებს შორის და ისინი ჩააყენა კონკურენციის პირობებში და მეორეს მხრივ შექმნა მზღვეველებსა და დაზღვეულებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობების საფუძვლები.

"დაზღვევის შესახებ კანონის" მიღებას მოჰყვა დაზღვევის სფეროში მნიშვნელოვანი ნორმატიული დოკუ-

მენტების მიღება, რასაც მოჰყვა ამ სფეროთი მოსახლეობისა და ბიზნესის დაინტერესება.

დღეს საქართველოში მომქმედი საკანონმდებლო ბაზის თანახმად სადაზღვევო კომპანიების ფინანსური სტაბილურობისა და მათი გადახდისუნარიანობის მთავარი გარანტიაა: საწესდებო კაპიტალი, სადაზღვევო რეზერვები და გადაზღვევის სისტემა.[47]

საქართველოს სადაზღვევო ბაზარი ფლობს განვითარების მნიშვნელოვან პოტენციალს. თუ ევროპის ბევრ ქვეყანაში შეგროვილი ერთიანი სადაზღვევო პრემიის მოცულობის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში შეადგენს 8-10%-ს, საქართველოში ამ მაჩვენებელმა 2011 წლის მონაცემებით შეადგინა მხოლოდ 2,2%.[48] ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მარკეტინგული თვალსაზრისით, ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი იმისათვის, რომ რეალურად ჩამოყალიბდეს სადაზღვევო მომსახურეობაზე მოთხოვნილება და უკეთ მოხდეს სადაზღვევო ინტერესების დაკმაყოფილება.

სადაზღვევო ბაზარი წარმოადგენს ეკონომიკურ ურთიერთობათა იმ სფეროს, სადაც სადაზღვევო მომსახურება ყიდვა-გაყიდვის ობიექტს წარმოადგენს. დაზარალებულისათვის ფულადი კომპენსაციის გარანტირებული კვლავწარმოება და ამ კვლავწარმოებაზე მოთხოვნილების ზრდა, ბაზრის განვითარების ობიექტური საფუძველია, რადგან ყოველთვის იარსებებს სადაზღვევო მომსახურებაზე მიწოდება-მოთხოვნილების რეგულირების აუცილებლობა. სადაზღვევო კომპანიები სულ უფრო აქტიურად ერთვებიან ქვეყნის საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. საქართველოში დაზღვევა უკვე ჩამოყალიბდა როგორც სპეციფიკური ფინანსური სისტემა, რომელ-

---

[47] შათირიშვილი ჯ., კაკაშვილი ნ.სადაზღვევო საქმე. თბილისი, 2012; გვ. 271

[48] ვეკუა დ. ფარესაშვილი ნ.სოციალური უზრუნველყოფის აქტიური პოლიტიკის რეგულირების მექანიზმები საქართველოში.: „საერთაშორისო ბიზნესის სოციო–კულტურული გარემო“, თბილისი 2011

საც აქვს საკუთარი ფინანსური რესურსები, ეკონომიკა და ორგანიზაციული სტრუქტურა.[49]

საქართველოს სადაზღვეო ბაზარზე მოძრაობს როგორც კერძო, ისე საჯარო ფინანსები. ეს გადადინების პროცესი, ცხადია ააქტიურებს სადაზღვევო ბაზარს.ცხადია ამ ბაზრისათვის გაცილებით მნიშვნელოვანია კერძო ფინანსური რესურსების მობილიზაცია, რადგან სწორედ ისინი ქმნიან ქვეყნის ეკონომიკისათვის ახალი ფინანსური რესურსების მოზიდვის შესაძლებლობას. სადაზღვევო ბაზრის განვითარებისათვის ასევე ძალზედ მნიშვნელოვანია დაზღვევის სამართლებრივი ბაზის სრულყოფა და ისეთი სამართლებრივი სივრცის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყანაში მოწესრიგებული სადაზღვევო ბაზრის ფუნქციონირებასა და მის შემდგომ სრულყოფას.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სახელმწიფო დაზღვევის ფინანსები, მიეკუთვნება ფულადი სახსრების ცენტრალიზებულ ფონდებს, – ამ სახსრებს სახელმწიფო იღებს, როგორც ძალაუფლების სუბიექტი და არის ასეთი ფონდების სრულფასოვანი მეპატრონე.მას შეუძლია კანონის ძალით უზრუნველყოს საკუთარი შემოსავლები.

სახელმწიფო დაზღვევის მიმართულებით, ყველაზე დიდი ფინანსური რესურსები თავმოყრილია ევროგაერთიანების ქვეყნებში და სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ფონდებში.

სამედიცინო დაზღვევა მსოფლიოში, დაზღვევის განვითარების თვალსაზრისით ყველაზე დინამიური დარგია.ვინაიდან მასზე დაფუძნებული ჯანმრთელობის დაცვის სისტემა იძლევა საშუალებას,მკურნალობისთვის საჭირო მცირე დანახარჯებით მივიღოთ ხარისხიანი სამედიცინო დახმარება. ამ მიზნით ამერიკის შეერთებულ შტატებში ყოველწლიურად გამოიყოფა ეროვნული შემო-

---

[49] ვეკუა დ. სადაზღვევო ურთიერთობებში მედიაციის პრობლემა და მისი გადაწყვეტის გზები ჟურნალი „მეცნიერება და ცხოვრება“, თბილისი 2011

საველის 14%, ხოლო სადაზღვევო მედიცინის მქონე სხვა ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებში – 6-8%.

გერმანიაში სამედიცინო დაზღვევა განიხილება, როგორც შემოსავლების გადანაწილების მექანიზმი, რომელიც სოციალური პრობლემების გადაჭრის მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს. ამ ქვეყანაში ჯანდაცვის სისტემის ფუნქციონირებისათვის ეროვნული შემოსავლის 8,1% გამოიყოფა. ჯანდაცვის სისტემის დაფინანსების 60%-ს უზრუნველყოფს სამედიცინო დაზღვევის ფონდების შენატანები, 10%-ს – კერძო დაზღვევის თანხები; 15%-ს – სახელმწიფო სახსრები და 15%-ს – მოქალაქეთა პირადი ფინანსური დანაზოგები[50].

ავადმყოფობისაგან დაზღვევა გულისხმობს სამედიცინო მომსახურების შემდეგ სახეებს: ამბულატორიული და სტაციონალურ მკურნალობა, დაავადებათა პროფილაქტიკა, ვიწრო სპეციალობის ექიმებთან კონსულტაციები, სამეანო-გინეკოლოგიური დახმარება და სხვ.

სოციალური სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებამ დასავლეთში განვლო ხანგრძლივი, ისტორიულ-ევოლუციური გზა. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში, ეკონომიკის სწრაფი ტრანსფორმაციის შედეგად შექმნილი მძიმე სოციალური ფონი არ იძლევა საშუალებას, სოციალური სფეროს ევოლუციური გზით რეფორმირებისა.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის განხორციელებისათვის აუცილებელია:

- შესწავლილ იქნეს მოსახლეობის სოციალური დაცვის მდგომარეობა, დადგინდეს და განისაზღვროს მისი პრიორიტეტები, საშუალო და გრძელვადიანი პერსპექტივები;
- შეფასდეს ფინანსური ბაზრის საიმედოობა, ეკონომიკური განვითარების, დემოგრაფიული მდგომარეობისა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით;

---

[50] ვეკუა დ. სადაზღვევო ურთიერთობებში მედიაციის პრობლემა და მისი გადაწყვეტის გზები ჟურნალი „მეცნიერება და ცხოვრება“, თბილისი 2011

შეიქმნას სოციალური დაცვის ისეთი სქემები, რომლებიც რეალურად ასახავენ ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებს;

- მოხდეს სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სადაზღვევო სისტემის შემდგომი წახალისება;
- სოციალური სფეროს რეფორმის პროცესში ფართოდ იქნეს გამოყენებული საერთაშორისო გამოცდილება.

სადაზღვევო ბაზარზე სადაზღვევო მომსახურება არის ის საქონელი, რისთვისაც სადაზღვევო კომპანიები იღებენ ვალდებულებას, აუნაზღაურონ დაზღვეულებს შესაძლო ზარალი, ხოლო დაზღვეულები კომპანიებს ამ ვალდებულების შესასრულებლად უხდიან სადაზღვევო შენატანებს (პრემია).

მართალია, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სადაზღვევო ბაზარი ინტენსიურად ვითარდება, მაგრამ მარკეტინგული თვალსაზრისით ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი იმისათვის, რომ ერთის მხრივ რეალურად ჩამოყალიბდეს სადაზღვევო მომსახურებაზე მოთხოვნილება და მეორეს მხრივ უკეთ დაკმაყოფილდეს სადაზღვევო ინტერესები.

სადაზღვევო ბაზრის განვითარებაზე უარყოფითად მოქმედებს:

- ფიზიკური და იურიდიული პირების სადაზღვევო მომსახურებაზე ჯერ კიდევ არასათანადო მოთხოვნილება და გადახდისუნარიანობის არსებული დონე;
- სადაზღვევო რეზერვების ხანგრძლივად განთავსების საიმედო ინსტრუმენტების გამოუყენებლობა;
- სადაზღვევო ბაზრის ზოგიერთ სექტორში კონკურენციის შეზღუდულობა; განსაკუთრებით ეს შეეხება რეგიონებს, სადაც მოქმედებს მხოლოდ ერთი ან ორი სადაზღვევო კომპანიის ფილიალები;
- სადაზღვევო მომსახურების სფეროსათვის საგადასახადო კანონმდებლობაში საშეღავათო პირობების არარსებობა;

- სადაზღვევო კომპანიების კაპიტალიზაციის დაბალი დონე და საგადაზღვევო სისტემის განუვითარებლობა;
- პოტენციალური კლიენტებისათვის სადაზღვევო მომსახურებაზე ინფორმაციის სიმწირე;
- დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის, სადაზღვევო სფეროში მედიაციის და უფლებების დაცვის საორგანიზაციო და სამართლებრივი სისტემის არასრულყოფილება.

კლიენტის მოზიდვა, სადაზღვევო ბაზარზე მოთხოვნილების ჩამოყალიბების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ღონისძიებაა. ეს შესაძლებელია რეკლამის, მოქნილი სატარიფო პოლიტიკის, მომსახურების სერვისის და სხვა მარკეტინგული ღონისძიებების გამოყენებით. მარკეტინგული მომსახურების სრულყოფასთან ერთად სადაზღვევო ბაზრის განვითარების ვექტორი მიმართული უნდა იყოს ისეთი ღონისძიებების გატარებაზე, რომლებიც აამაღლებენ მომსახურების კულტურას, გააუმჯობესებენ მენეჯმენტს, ჩამოაყალიბებენ დამზღვევი ორგანიზაციების პოზიტიურ იმიჯს და ა.შ.[51]

სადაზღვევო ბაზრის განვითარების ერთ-ერთი სერიოზული მიმართულებაა ბაზრის კონიუქტურის პროგნოზი და ანალიზი. ასევე ძალზედ მნიშვნელოვანია კონკურენტებზე ინფორმაციის შეგროვება, რადგან კონკურენცია ბაზრის განუყოფელი ნაწილია.

ევროპის ქვეყნების ეკონომიკურ პრაქტიკაში საბანკო დეპოზიტების შემდეგ სადაზღვევო სარეზერვო ფონდები თავისი მნიშვნელობით მეორე საკრედიტო რესურსია. ამ თვალსაზრისით საქართველოში პროგრესი აშკარად სახეზეა, რადგან სადაზღვევო კომპანიები და მათი ფინანსები სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ფინანსური ბაზრის განვითარებაში, სარეზერვო ფონდები,

---

[51] შათირიშვილი ჯ., კაკაშვილი ნ.სადაზღვევო საქმე. თბილისი, 2012; გვ. 322

როგორც საკრედიტო რესურსები, აქტიურადაა ჩართული ქვეყნის საინვესტიციო პოლიტიკის განხორციელებაში.

უკანასკნელ წლებში საქართველოში ბანკებს და სადაზღვევო კომპანიებს შორის ყალიბდება თანამშრომლობის სრულიად ახალი ფორმა, ისინი საკუთარ კლიენტებს სთავაზობენ საბანკო და სადაზღვევო მომსახურების პაკეტს "ერთი ხელიდან",ანუ "კროსს-სელინგს". ამგვარი კორპორაციის მიზანია, ბანკებმა ეფექტურად გამოიყენონ სადაზღვევო კომპანიების განკარგულებაში არსებული თავისუფალი ფინანსური სახსრები, ხოლო კომპანიებმა მიიღონ გარანტირებული მოგება, რადგან იურიდიული და ფიზიკური პირების ქონებრივი ინტერესების დაცვასთან ერთად, მოგების მიღება სადაზღვევო კომპანიებისათვის ერთ-ერთი მთავარი მოტივაციაა.[52]

სადაზღვევო ბაზრის განვითარების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებაა რისკების გადაზღვევა, რომლის დროსაც საკუთარი ფინანსური შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, მზღვეველები თავის თავზე აღებულ სადაზღვევო რისკების ნაწილს გადასცემენ სხვა მზღვეველებს გარკვეული პირობების გათვალისწინებით. გადამზღვეველს, ამავე დროს, გადაეცემა ამ პასუხისმგებლობის შესაბამისი სადაზღვევო შენატანების ნაწილიც. გადაზღვევისას შესაძლებელია სადაზღვევო კომპანიებმა გაცილებით მეტი ფინანსური რესურსები გამოანთავისუფლონ სარეზერვო ფონდებიდან და აქციონ დროებით თავისუფალ საკრედიტო რესურსებად, რაც მნიშვნელოვნად გააააქტიურებს სადაზღვევო ბაზარს და გააჩენს დამატებით საინვესტიციო შესაძლებლობებს.გადაზღვევა – სადაზღვევო ურთიერთობებში ფინანსური სტაბილურობის და ნორმალური საქმიანობის აუცილებელი პირობაა. იგი არ არის დამოკიდებული მზღვეველის საწესდებო კაპიტალის მოცულობასა და სარეზერვო ფონდების სიდიდეზე.

---

[52] ვეკუა. დ. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების გზები საქართველოში გ. თავართქილაძის სასწავლო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომათა კრებული I, თბილისი 2011

სადაზღვეო კომპანიები უფრო აქტიურად უნდა დაინტერესდნენ გადაზღვევაში პარტნიორების და მსოფლიოში ცნობილი სადაზღვევო "ბრენდების" ძიებით, რადგან ეს მხოლოდ გაამყარებს დაზღვევისადმი მოქალაქეების და იურიდიული პირების ნდობას. [53]

გადაზღვევა სადაზღვევო ბაზრის რეგულირების თვალსაზრისით ასრულებს რამდენიმე მნიშვნელოვან ფუნქციას:

- ახდენს რესურსების გადანაწილებას;
- ააქტიურებს ფინანსური რესურსების დაგროვების შესაძლებლობას;
- ხელს უწყობს მზღვეველის საქმიანობის შედეგების დაბალანსებას;
- იზიდავს დამატებით ფინანსურ რესურსებს;
- აუმჯობესებს გადახდისუნარიანობის პირობებს.

გადაზღვევის საშუალებით მზღვეველებს შეუძლიათ ჩამოაყალიბონ უფრო დაბალანსებული სადაზღვევო პროფილი, დადონ ხელშეკრულებები და გარიგებები მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებზე.

ამრიგად, საქართველოში სადაზღვევო ბაზარი სულ უფრო აქტიურ როლს ასრულებს, როგორც სპეციალიზირებული საკრედიტო და საინვესტიციო ინსტიტუტი საბაზრო ურთიერთობების გამყარების პროცესში, ხოლო დაზღვევა კი თავისი შინაარსით იძენს ყველა იმ ნიშანს, რაც ფინანსური სისტემისათვის არის დამახასიათებელი. არსებობს დაზღვევის პროდუქტი - სადაზღვევო მომსახურება; არსებობენ სადაზღვევო მომსახურების გამყიდველები სადაზღვევო კომპანიების სახით და არსებობს მომხმარებელი; ჩამოყალიბდა შესაბამისი ინფრასტრუქტურა და ფინანსური მონიტორინგის სისტემა. ეს კი ხელს უწყობს ბიზნესს, დაინტერესდეს სადაზღვევო სისტემით და შექმნას საიმედო, გადახდისუნარიანი, განვითარებაზე ორიენტირებულები კომპანიები.

---

[53] Шахов В., Ахвледиани Ю. «Страхование» ЮНИТИ М. 2009

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემისადმი დამოკიდებულება იცვლება საზოგადოებრივი ცხოვრების გარდაქმნისა და ეკონომიკაში მიმდინარე პროცესების პარალელურად. სახელმწიფო პოლიტიკა,რომელიც გულისხმობს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას, ხშირ შემთხვევაში მთელი რიგი მაკროეკონომიკური პრობლემების გამო, ძალზედ რთულად მიმდინარეობს. უმნიშვნელოვანესი შემაფერხებელი ფაქტორებია საბიუჯეტო სახსრების პერმანენტული დეფიციტი, არაეფექტიანი საგადასახაო პოლიტიკა, რეგიონების არათანაბარი ეკონომიკური განვითარება, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის არასათანადო ოპტიმიზაცია.

ვინაიდან მთავრობა ქვეყნის ინსტიტუციონალური სივრცის კანონშემოქმედია, მის მიერ შექმნილი სამართლებრივი გარემო, საზოგადოებაში არსებულ სპეიფიკურ ეროვნულ პრინციპებთან ერთად, ქმნის მოქალაქეთა თანაცხოვრების ნორმებს. აქედან გამომდინარე, უმთავრესი ინსტრუმენტი, რომლითაც სახელმწიფომ ცალკეული სოციალური ჯგუფების ინტერესები უნდა დააკმაყოფილოს, არის განვითარებული სოციალური სადაზღვეო ინფრასდრუქტურა, ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტები. ბიუჯეტში უნდა აისახოს ის ძირითადი მაკროეკონომიკური პარამატრები, რომლებიც მიზნობრივი სოციალური პროგრამების დაფინანსებისათვისაა გამიზნული და განსაზღვრავენ ქვეყნის ბიუჯეტის სოციალური ორიენტაციის ხარისხს.

სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობა მოსახლეობისათვის უნდა იყოს მარტივად აღქმადი და გასაგები. ამასთან გამჭვირვალე უნდა იყოს თანხების დანიშნულებისამებრ ხარჯვა, სამართალდარღვევათა პრევენცია და მომსახურების ხარჯების ეტაპობრივი მინიმიზაცია.

ყველა ამ პრობლმის დაძლევა შეუძლებელია მხოლოდ არსებული რესურსების ხარჯზე. გასატარებელია სერიოზული გარდქამნები,პირველ რიგში კი სახელმწიფოს სათანადო ინსტიტუციების ტრანსფორმირება, რადგან მხოლოდ რესურსებისა და ხალხის მობილიზაციის ხარჯზე შეუძლებელია სოციალური სტაბილურობის მიღ-

წევა.სოციალური დაცვის სისტემის ოპტიმიზაცია გულისხმობს მაღალორგანიზებულობას, საიმედოობასა და მოსახლეობის სოციალური მომსახურების მიზნობრიობას. ოპტიმიზაციის დროს სისტემამ თავი უნდა აარიდოს ისეთი არაეფექტიანი ხარჯების გაწევას, როგრიცაა: მაღალი ადმინისატრაციული ხარჯები, სახელმწიფოს მხრიდან ირიბი სუბსიდიები და სხვ.

საქართველოში დღეს არსებული მდგომარეობა, სახელმწიფოს მხრიდან პროცესებში ჩარევის სერიზულ საფუძველს იძლევა. რადგან, მთავრობის წინაშე ძალზე მწვავედ დგას მწირი ფინანსური შესაძლებლობების ეფექტიანი გამოყენების, სიღარიბის დაძლევისა და სოციალური სახსრების სამართლიანი განაწილების საკითხები.

ამ მიმართულებით ქვეყნის მთავრობამ განსაკუთრებული ძალისხმევა უნდა მოახმაროს ეკონომიკური სექტორის გაძლიერებას, რაც გულისხმობს ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის გამოცოცხლებას, შიდა და გარე ინვესტიციების ხარჯზე. ამ ეკონომიკურ სტრატეგიას უნდა დაექვემდებაროს ქვეყნის საბიუჯეტო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა, რადგან ეკონომიკურ ეფექტიანობაზე მნიშვნელოვანადაა დამოკიდებული სოციალური სამართლიანობის ხარისხი.

ამავე დროს, ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვავოთ ქვეყნის ეკონომიკის პოტენციალური საშუალებები და ეკონომიკური ეფექტიანობა. პოტენციალის ქვეშ იგულისხმება კოლექტიური ღონისძიებების ეფქტურად გატარების უნარი, ხოლო ეფექტიანობა კი საზოგადოებრივი მოთხოვნილების დაკმაყოფილების გზით პოტენციალის გამოყენების შედეგია. სახელმწიფო შეიძლება ფლობდეს მნიშვნელოვან პოტენციალს, მაგრამ იყოს არასაკმარისად ეფექტური.[54]

სახელმწიფოში მთავრობის უმნიშვნელოვანესი ვალდებულებაა, შიდა რესურსების ოპტიმიზაციის ხარჯზე ქვეყნის რესურსების მაქსიმალური გამოყენება, და გარე

---

[54] Барра,Н.Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европс.Москва,1997ст.159

ფაქტორების, მათ შორის საგარეო ინვესტიციების მოძიებით, ქვეყნის პოტენციალური რესურსების გაზრდა.ოპტიმიზაცია გულისხმობს ისეთი საზოგადოებრივი კლიმატის შექმნას, როცა თვით მოსახლეობაც აქტიურად მონაწილეობს სოციალური ამოცანების გადაწყვეტისა და განხორციელების საქმეში, ვინაიდან ეკონომიკური ზრდა ყოველთვის არ ითვალისწინებს პროგრესის უმთავრესი სუბიექტის – ადამიანის შემოქმედებით აქტიურობას.

თუ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში დავაკვირდებით სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების სადაზღვევო პრინციპზე გადასვლას და მათ მაკრორეგულირების ხარისხსა და მასშტაბებს, დავინახავთ, რომ ისინი არ არის ეკონომიკის მოდერნიზაციის ადექვატური და ხშირ შემთხვევაში ატარებენ ლოკალურ და ფრაგმენტალურ ხასიათს. აქედან გამომდინარე, ამ სფეროს გარდაქმნათა სტრატეგია უნდა დაეყრდნოს ისეთი ასპექტების გაუმჯობესებას, როგორებიცაა სახელმწიფო ინსტიტუციების რეფორმა, ადამიანური რესურსების მობილიზაცია და პროფესიული გადამზადება, სოციალური სფეროს, როგორც სექტორალური ეკონომიკის განვითარება და სხვა.

თავი IV.

საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემაში არსებული პრობლემები და სიღარიბის დაძლევის პერსპექტივები

1. საქართველოს ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროში არსებული მდგომარეობის ანალიზი

ეკონომიკური სისტემის ტრანსფორმაციის პერიოდში საქართველოში შექმნილმა თვისობრივად ახალმა სოციალურ-ეკონომიკურმა მდგომარეობამ და ეკონომიკასა და პოლიტიკაში მიმდინარე სტრუქტურულმა ძვრებმა, მნიშვნელოვნად განაპირობა სწორი სოციალური სტრატეგიის ჩამოყალიბების საჭიროება.

საქართველოში, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში არსებული პრობლემები აფერხებენ ქვეყანის მოდერნიზაციის პროცესსა და მის ეკონომიკურ განვითარებას. სახელმწიფოს სჭირდება მეტი ძალისხმევა,რომ შრომისუუნარო მოსახლეობა უზრუნველყოს მინიმალური შემოსავლებით. რაც ძალზე რთულია არსებული დახმარებებისა და მწირი პენსიების პირობებში. ხელფასმა, როგორც დაბეგვრის ობიექტმა, დაკარგა თავისი სოციალური ფუნქცია, ამავე დროს იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტის საგარეო ვალი, სუსტია საწარმოო ტექნოლოგიების გაუმჯობესების ინოვაციური ინტერესი.

ჩვენის აზრით, არსებული სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის სრულყოფა და მის ახალ ეკონომიკურ პირობებთან ადაპტაცია, მხოლოდ ერთჯერადი ღონისძიებებით ვერ შემოიფარგლება, რადგან ამჟამად მომქმედი სისტემა ხასიათდება შემდეგი ნაკლოვანებებით:

- არ არის სამართლიანი, ვინაიდან შრომითი საქმიანობის პერიოდში მიღებული შემოსავლები არ არის გამჭვირვალე და ქვეყნის არც ერთმა მოქალაქემ არ იცის, თუ რა რაოდენობის პენსიას მიიღებს იგი მომავალში.

წინააღმდეგობივია, რადგან საზოგადოების დიდი ნაწილი სადაზღვეო შენატანების შემოღებას აღიქვამს როგორც დამატებით გადასახადს;

- არადემოკრატიულია, ვინაიდან მმართველობა და სახსრების განკარგვა ძირითადად სახლმწიფო მოხელეების პრეროგატივაა და მასში დამსაქმებლები და დასაქმებულები არ მონაწილეობენ;

- არაეფექტურია,რადგან სისტემის ტექნიკური აღჭურვილობის დონე დაბალია;

- არადიფერენცირებულია, ვინაიდან სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში პენსიების გათანაბრებამ შრომითი მოტივაციის მნიშვნელობის დაქვეითება გამოიწვია;

- არაოპერატიულია, რადგან სოციალური დაცვის ღონისძიებები და ეკონომიკაში მომხდარი ცვლილებები ხშირად არაადექვატურია.

არსებულ ვითარებაში აშკარაა, რომ საქარველოში ეკონომიკის მოდერნიზაცია გამოკვეთილი სოციალური ორიენტაციის გარეშე ვერ იქნება სასურველი შედეგის მომტანი.

განვითარების დაბალმა მაჩვენებელმა საქართველოში, სადაც ფინანსური რესურსები ძალზედ შეზღუდულია და გადასახადების შეგროვების ადმინისტრირება სუსტი, აუცილებელი გახდა ფიქსირებული სოციალური გასაცემლების დაწესება, რომლებიც თავისი შინაარსით სოციალური დახმარებებია.სოციალური გასაცემლები, როგორც მატერიალურად, ასევე მორალურად შრომისუნარიანობის დაქვეითების თუ სხვა სოციალური რისკების დადგომის პირობებში, ვერ აკმაყოფილებენ ელემენტარულ სოციალურ მოთხოვნებს.

საქართველოს ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პროცესი, რიგი სუბიექტური თუ ობიექტური ფაქტორების არსებობის გამო, ძალზედ წინააღმდეგობრივად და არათანმიმდევრულად მიმდინარეობდა. მივიღეთ სუსტი და არადივერსიფიცირებული ეკონომიკა, იმპორტით გაჯერებული სამომხმარებლო ბაზარი, საერთაშორისო ბიზნესში ინტეგრაციის დაბალი დონე, ქვეყნის ბიუჯეტზე მეტი საგა-

რეო ვალი, არაკონკურენტუნარიანი რეალური სექტორი, კატასტროფული მასშტაბის სამუშაო ძალის მიგრაცია, უმუშევრობა და სხვა სოციალური პრობლემები. თუ საქართველოს შევადარებთ მოსახლეობით და ტერიტორიით მსგავს ლატვიას, რომელიც ასევე პოსტსაბჭოთა ქვეყანაა, დავინახავთ, რომ მისი ეკონომიკა ბოლო ოცი წლის განმავლობაში ჩვენგან განსხვავებით 4-ჯერ გაიზარდა. 2011 წელს ლატვიაში მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენდა 13,0 ათას აშშ დოლლარს, ხოლო საქართველოში მხოლოდ 3,3 ათას ა.შ.შ. დოლლარს. არაფერს ვამბობთ აშშ.-ზე სადაც ეს მაჩვენებელი 48,0 ათას, ხოლო გერმანიაში კი 44 ათას დოლარს შეადგენს.[55]

ქართული სახელმწიფოს სტაბილურობა და პერსპექტივა საჭიროებს ეკონომიკაში მეტ დინამიზმს, განვითარების სწრაფ ტემპებს და მისი მოდერნიზაციის აუცილებლობას. დღეს უდაოა, რომ ოცწლიანი ეკონომიკის ტრანსფორმაციის შედეგები საჭიროებს მოდერნიზაციას. მოდერნიზაციის იმანენტური ბუნება უნდა იყოს მიმართული ისეთი სინერგიული ეფექტის მიღებაზე, როდესაც ქვეყანას არ ექნება ერთი ან რამდენიმე განვითარების ვექტორი და ეკონომიკა გახდება დაბალანსებული, დივერსიფიცირებული და მუდმივად მზარდი. დღეს სახელმწიფომ ეკონომიკა უნდა განიხილოს არა როგორც ქვეყნის კეთილდღეობის ინსტრუმენტი, არამედ როგორც მოდერნიზაციის ობიექტი, რადგან ჯერ ეკონომიკას სჭირდება შველა, იმისათვის რომ შემდგომ ეკონომიკამ უზრუნველყოს ქვეყნის სტაბილურობა და განვითარება.

ეკონომიკის მოდერნიზაცია უნდა შეეხოს მატერიალურ, ფინანსურ, ადამიანურ რესურსებს, ეკონომიკის ინსტიტუციონალურ სფეროს, დამსაქმებლებს, მენეჯერებს, დასაქმებულებს, უმუშევრებს. მოდერნიზაციის შედეგად უნდა მივიღოთ დივერსიფიცირებული ეკონომიკური სისტემა, სადაც ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი რესურსი ისე იქნება გადანაწილებული, რომ მათი ოპტიმიზაციის პირო-

---

[55] Социальное положение и уровень жизни населения Росии. (Раздел международные сравнения ст. 28 4тавлица 16,25) 2012 Москва

ბებში მიღწეულ იქნას მაქსიმალური ეფექტი. თუ გავაანალიზებთ სახელმწიფოს ბოლო ათი წლის ეკონომიკურ პოლიტიკას, დავინახავთ, რომ ის ხორციელდებოდა იმპულსურად, სხვადასხვა ეკონომიკური „ანკლავების" არათანმიმდევრული სტიმულირებითა და დაფინანსებით. ეს იყო არშემდგარი ლიბერტარიანული ეკონომიკური პოლიტიკა, მნიშვნელოვანი საჯარო რესურსების გადასროლა ეკონომიკური თვალსაზრისით ნაკლებად ეფექტიან ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე, გადაჭარბებული მოლოდინები ტურიზმის განვითარებისადმი და სხვ.ხდებოდა ერთი რომელიმე ექტორის გამოკვეთა და მთელი საჯარო რესურსების მობილიზება ამ „ანკლავის" გარშემო, რის გამოც სხვა დარგები განიცდიდნენ მნიშვნელოვან რესურსულ „შიმშილს," მათ შორის ინვესტიციების მიმართულებითაც.

პროფესორ ნ. ხადურის აზრით,საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების საბაბით საქართველოს მთავრობამ, სხვა მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვანი რეგულაციების გაუქმების პარარელურად, უარი თქვა განეხორციელებინა შრომის ბაზრის, კონკურენციის შეზღუდვის, სურსათის უვნებლობის და სხვა სახის რეგულაციებზე, რომელთა შეზღუდვამ მნიშვნელოვნად გააუარესა ეკონომიკური გარემო.[56]

ათწლეულია მიმდინარეობს რეგიონალური ეკონომიკის დასუსტების გზით ცენტრალური ბიუჯეტის შევსება და საჯარო ფინანსების მკაცრი ცენტრალიზება, რაც უარყოფითად აისახა რეგიონალური ეკონომიკის განვითარებაზე. ასე მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების წილი მ.შ.პ-სთან მიმართებაში 2007 წელს შეადგენდა 7%-ის, 2008 და 2009 წლებში 5,8 %-ს, ხოლო 2010 წელს მხოლოდ 5,3%-ს[57]. ცენტრალურ ბიუ-

---

[56] ხადური ნ. – საინვესტიციო გარემოს ფორმირება მაკროეკონომიკურ და ინსტიტუციონალურ ფაქტორებში." ეკონომიკა და ბიზნესი", თბილისი 2011

[57] ნარმანია დ. – საჯარო ფინანსების მართვა სრულყოფას მოითხოვს. „ეკონომიკა და ბიზნესი"თბილისი 2011

ჯეტში ფინანსური რესურსების სრული მობილიზაციის პირობებში მთავრობა აფინანსებდა მხოლოდ იმ ე.წ. „ანკლავებს," რომელიც იმ მომენტისთვის პრიორიტეტულად იქნებოდა მიჩნეული.

მსოფლიოს პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მდიდარია ის ქვეყნები, რომლებსაც აქვთ დივერსიფიცირებული ეკონომიკა. ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება ევროპაში გერმანია, საფრანგეთი, ჰოლანდია, აზიაში იაპონია, სამხრეთ კორეა, ჩინეთი. ამ ქვეყნებში ძლიერია ეკონომიკის არა ერთი რომელიმე დარგი, არამედ ზოგადად ძლიერია ეკონომიკის ბევრი სეგმენტი, მათ შორის პირველ რიგში მრეწველობა. დივერსიფიკაცია შესაძლებელს ხდის ადგილობრივი რესურსების მაქსიმალურ გამოყენებას, რაც ოპტიმიზაციის სწორი პოლიტიკის შედეგად მნიშვნელოვნად დააბალანსებს ეკონომიკას და შეამცირებს იმპორტირებული საქონლის რაოდენობას ქვეყნის შიდა ბაზარზე. იმპორტი კი დღეს სამწუხაროდ 3-ჯერ მეტია ექსპორტზე გატანილ საქონელთან შედარებით.

მოდერნიზაციის სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება საჭიროებს ფართო საზოგადოებრივ განხილვას კვალიფიციური სპეციალისტების მონაწილეობით, რადგან სამწუხაროდ, ეკონომიკური გადაწყვეტილებების უმრავლესობა ჩვენს ქვეყანაში მიიღებოდა იმპულსურად და არ იყო დაფუძნებული სათანადო თეორიულ ცოდნასა და ექსპერტულ შეფასებებზე. სწორედ ამიტომ გადაწყვეტილებები უმეტესწილად სპონტანურ ხასიათს ატარებდა.

დასავლელ მეცნიერთა დიდი ნაწილი იზიარებს დივერსიფიცირებული ეკონომიკის უპირატესობის თეორიას. კემბრიჯის უნივერსიტეტის პროფესორ შარლოტა პერსის აზრით, „დღეს არ არის მოძველებული წარმოებები, დღეს არის მოძველებულ წარმოების მეთოდები[58]"

ჩვენის აზრით, მოდერნიზაციის სახელმწიფო პოლიტიკის მთავარ პარადიგმად უნდა იქცეს ბიზნესის კრეა-

---

58 Николаев С. Государственная политика модернизации и иновационный просесс в Росии. „Экономичесские науки" ,Москва 2010Николаев С

ტიულობა.ვფიქრობთ კრეატიულობა უნდა გავიგოთ როგორც შემოქმედებითი პროცესის ორგანიზაციის ტექნოლოგია.ბიზნესში კრეატიულობა პირველ რიგში ინოვაციურ მენეჯმენტს უკავშირდება, ინოვაციური მენეჯმენტი დღეს არის თანამედროვე ბიზნესის „მთავარი გენერატორი", რადგან ყველა მეტ-ნაკლებად დასაბუთებული გადაწყვეტილება ეფუძნება შემოქმედებით ინიციატივას. მოდერნიზაციამ ქვეყნის ეკონომიკა ინტენსიურად უნდა გადაიყვანოს ინოვაციურ ეტაპზე, როდესაც სიახლეთა გამოყენების პროცესი იქცევა გააზრებულ, მიზანმიმართულ პროცესად, ხოლო ინოვაციები კი პრობლემათა გადაწყვეტის მთავარ ინსტრუმენტად.

მოდერნიზაცია ასევე არსებითად უნდა შეეხოს საჯარო ფინანსების გამოყენების ეფექტიანობის საკითხებს. რა თქმა უნდა მთავარი თემა არის სახელმწიფო ბიუჯეტი და პროგრამული დაფინანსების გამოყენების პრაქტიკა. ეს პროცესი არ უნდა იყოს ზედაპირული და უნდა რეალურად ასახავდეს საჯარო ფინანსებზე საზოგადოებრივი მოთხოვნილების დაკმაყოფილების შესაძლებლობას.

მოდერნიზაციის წარმატებით განხორციელების უმნიშვნელოვანეს პირობაა საინვესტიციო აქტიურობა,ინვესტიციების შემოდინება და მათი ხელშეწყობა,ეს ყოველივე კი ეფუძნება დივერსიფიცირებული ეკონომკის სტრატეგიის განხორციელებას, რაც ქვეყანაში შეუქცევადს გახდის დაბალანსებული დარგების და ეკონომიკური რეგიონების ჩამოყალიბების პროცესს. საინვესტიციო პოლიტიკის სწორი კურსის დასადგენად აუცილებელია საინვესტიციო პროექტების ეფექტიანობის შეფასების და ანალიზის მეთოდების ფართოდ გამოყენება, რათა მოხდეს საინვესტიციო პროექტებში ფულადი ნაკადების დისკონტირების როლისა და მნიშვნელობის გათვალისწინება. მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ დივერსიფიცირებული ეკონომიკის წარმატება შესაძლებელია მაშინ, როდესაც მის მთავარ ფუნდამენტში, რეალურ სექტორსა და მის კაპიტალში, მიმდინარეობს საინვესტიციო ნაკადების შემოდინება.

საქართველოში 2006-2011 წწ.უცხოური ინვესტიციების რაოდენობა ყოველწლიურად საშუალოდ შეადგენს 1.2 მილიარდ ლარს. აქედან სოფლის მეურნეობაში მხოლოდ 1.3 %.[59]საინვესტიციო შესაძლებლობების ზრდაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური ბაზრების გააქტიურების პროცესს. აქტიური ფინანსური ბაზარი უნდა გახდეს ეკონომიკის მოდერნიზაციის და დივერსიფიკაციის ერთ-ერთი მთავარი საფინანსო წყარო.

ფინანსური რისკების მართვის თვალსაზრისით ძალზე მნიშვნელოვანია ინვესტიციების დივერსიფიკაცია ეკონომიკის ცალკეულ სეგმენტში, რაც გულისხმობს საინვესტიციო თანხების განაწილებას სხვადასხვა აქტივებსა და საქმიანობაში.

მოდერნიზაციის პირობებში ახლებურად გასააზრებელია საქართველოს როგორც სატრანზიტო ქვეყნის როლი და ფუნქცია. მოდერნიზაციის სქემა უნდა აიგოს არა მხოლოდ სატრანზიტო-სერვისული ფუნქციის შესრულებაზე, როგორც ეს აქამდე ხორციელდებოდა, არამედ ქვეყნის უნიკალური ბუნებრივი და ეკონომიკური შესაძლებლობების გამოყენებაზეც.

ერთ-ერთი პრობლემა, რომელიც ეკონომიკის მოდერნიზაციის პროცესს აფერხებს, არის ის სამწუხარო მოცემულობა, რომელიც ეკონომიკის ტრანსფორმაციის შედეგად ჩამოყალიბდა, კერძოდ,საქართველოში ეკონომიკის მონოპოლიზაცია. ჯერ-ჯერობით სახელმწიფოს მხრიდან დემონოპოლიზაციის მიმართულებით არ გადადგმულა ქმედითი ნაბიჯები, ვერა და ვერ მოხერხდა ანტიმონოპოლიური სამსახურის შექმნა, რომელიც რეგულირების მექანიზმების საშუალებით დაიცავდა მცირე და საშუალო ბიზნესს და წაახალისებდა მათ ეკონომიკურ აქტიურობას. ის მსხვილი კორპორაციები, რომლებიც დომინირებენ ქართულ ბაზარზე, ცდილობენ შეინარჩუნონ სტატუს-ქვო, ისინი დაინტერესებული არიან ეკონომიკის ცალკეული სეგმენტების კონტროლით და არა მისი სტრუქტურის რეფორ-

[59] http://geostat.ge/

მირებით. კონკურენციის არ არსებობის გამო, მათ არ გააჩნიათ ინტერესი, დამატებითი ფინანსური რესურსები ჩადონ ეკონომიკის მოდერნიზაციაში, ეს სახსრები გადადის დანაზოგებში და არა ინვესტიციებში. მწირი ფინანსური რესურსების პირობებში, როდესაც სახელმწიფო საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაციის გზით ამცირებს ეკონომიკაში საჯარო ფინანსების ოდენობას, მონოპოლიების მხრიდან მოგების მნიშვნელოვანი ნაწილის დივიდენდად გადანაწილება დღეანდელი ქართული სახლმწიფოსათვის აშკარა ფუფუნებაა. ფინანსური რესურსების დეფიციტის პირობებში ყველა ტიპის რესურსი უნდა მოხმარდეს განვითარებას, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას და ამ გზით ქვეყანაში სოციალური სამართლიანობის და სტაბილურობის დამკვიდრებას.

საქართველოში მიმდინარეობს სოფლის მეურნეობის თვისობრივი გარდაქმნის პროცესი. ამ მხრივ განსახორციელებელია წამახალისებელი ღონისძიებები,რომლელთა მეშვეობით შექმნილი ფისკალური გარემო მოიზიდავს უცხოელ ინვესტორებს. ჩვენის აზრით, უფრო სამართლიანია ისეთი მექანიზმის შექმნა,რომელიც საგადასახადო ტარიფების შემცირების ნაცვლად, სოფლის მეურნეობას მისცემს მოგების გადასახადის რეინვესტირების საშუალებას საკუთარ ბიზნესში. ცხადია, რომ ბიუჯეტი დაკარგავს გარკვეულ შემოსავლებს, მაგრამ მეორეს მხრივ, მას აღარ დასჭირდება ბიუჯეტიდან სოფლის მეურნეობის (განსაკუთრებით გადამამუშავებელი სფეროს) სუფსიდირება.

ეკონომიკა ვერ ეგუება თავზე მოხვეულ დიქტატს. ის სწრაფად ვითარდება მხოლოდ მაშინ, თუ გატარებული ღონისძიებები ეფუძნება მის იმანენტურ ბუნებას,განვითარების კანონზომიერებას და ჩამოყალიბებული ტენდენციების სწორ ანალიზს.

მონოპოლიები, დაუსაქმებლობა, დაბეჩავებული მცირე და საშუალო ბიზნესი, ჩამორჩენილი სოფლის მეურნეობა და სხვა არაერთი მაკროეკონომიკური პრობლემა არის ის ჩამონათვალი, რომელიც ელოდება სწორ ეკონომიკურ ნაბიჯებს. ეს ნაბიჯები კი ეკონომიკური მოდერნიზაციის

სახელმწიფო პროგრამის ჩამოყალიბების გარეშე შედეგიანი ვერ იქნება.

სოციალურ სფეროში შექმნილ მდგომარეობას არსებითად ასახავს ისეთი მაჩვენებლების დინამიკა, როგორიცაა საპენსიო დატვირთვის კოეფიციენტი (პენსიონერთა რიცხოვნების თანაფარდობა მომუშავეთა რაოდენობასთან). იგი განსაზღვრავს ერთი პენსიონერის პენსიის იმ ნაწილის ოდენობას,რომელსაც აანაზღაურებს ერთი დასაქმებული პირი.

სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით 2005 წელს საპენსიო დატვირთვის კოეფიციენტმა შეადგინა 0.30, ხოლო 2011 წლისათვის – 0.41; რაც მეტყველებს იმაზე, რომ პენსიონერთა ზრდის რაოდენობა არაადექვატურია. დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდისა და დატვირთვის კოეფიციენტი ბოლო ექვს წელში 0.10-ით გაიზარდა, მაჩვენებელი საგანგაშოა. 2005 წლიდან 2011 წლამდე არსებული აბსოლუტური მონაცემებით, დასაქმებულთა რაოდენობა შემცირდა 80 ათასი კაცით, მაშინ როდესაც ასაკობრივ პენსიონერთა რაოდენობა გაიზარდა 133 ათასი კაცით.[60]

სოციალური სტაბილურობის უმნიშვნელოვანესი პრობლემათაგანი, რომელიც საქართველოს უახლოეს მომავალში აქვს გადასაწყვეტი, არის სოციალური თანხმობის მიღწევა.

ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, მოდერნიზაციის განხორციელება შეუძლებელია, თუ არ გაძლიერდა სახელმწიფოს, როგორც მაკროეკონომიკური რეგულატორის როლი სოციალური სტაბილურობისა და ეკონომიკური ზრდის რეალიზაციის უზრუნველყოფის საქმეში.

სამეცნიერო წრეებსა და სახელისუფლებო სტრუქტურებში სულ უფრო ხშირად ისმის კითხვა: სოციალური სფერო საჭიროებს რეფორმირებას თუ რეორგანიზაციას?

ამ კითხვაზე ცალსახა პასუხის გაცემა რთულია, ჩვენ ვთვლით, რომ "რეორგანიზაცია" თავისი არსით უფრო ზუსტად გამოხატავს სოციალური დაზღვევის სისტემის

---

[60] http://geostat.ge/

ცვლილებებზე ორიენტირებულობას.რეორგანიზაცია თავისთავად მოითხოვს რეფორმების გატარებას. რეფორმაში იგულისხმება არა მიზანი, არამედ ამ მიზნის მიღწევის გზები, სოციალური სფეროს ახალ რეალობაში ადაპტაციის მექანიზმები.

საბაზრო ეკონომიკის რისკტევადობის ეპოქაში,საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება დაკავშირებულია სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის გამართულ და ეფექტურ ფუნქციონირებასთან, რაც ქმნის სადაზღვევო ბაზრის განვითარების პერსპექტივას, ხელს უწყობს სახელმწიფო და პირადი ინიციატივების გზით ამ სფეროში ფინანსური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებას.

რაც შეეხება სახელმწიფო დაზღვევას, აქ მდგომარეობა მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. პრაქტიკულად ყველა მნიშვნელოვანი სადაზღვევო სქემა (თუ პროგრამა) შეჩერებულია ან გადადებულია ხანგრძლივი დროით, რაც თავის მხრივ აფერხებს ბიუჯეტის დეცენტრალიზაციის პროცესს და ბევრად უფრო ტრანსფარენტული სახელმწიფო სადაზღვევო სისტემის განვითარებას. ეს კი თავის მხრივ ამცირებს მოსახლეობის სოციალური დაცვის მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობას.

წარმატებული მართვის საწინდარია შრომის ბაზარზე რეალური სამუშაო ძალის მიწოდება-მოთხოვნილების ბალანსის ასახვა. ასეთი აღრიცხვა მხოლოდ მოტივაციების გზითაა შესაძლებელი. კერძოდ, უმუშევარი ლეგალური აღრიცხვის სექტორს მიმართავს მხოლოდ გარკვეული მოტივაციის გამო, რაც მაგალითად შეიძლება იყოს უმუშევრობის შემწეობის მიღების სურვილი. ამასთან, კანონმდებლობის შესაბამისად, მეწარმემ შესაბამის ინსტიტუციებს(შრომის ბირჟას, დასაქმების ფონდს ან სააგენტოს) სისტემატურად უნდა მიაწოდოს ინფორმაცია ვაკანსიების შესახებ. ასეთ პირობებში რეალურად მოხდება შრომით რესურსებზე მიწოდება-მოთხოვნილების დინამიკის განსაზღვრა, რაც სახელმწიფოს დაეხმარება ბევრად უფრო მიზანმიმართულად განახორციელოს პროფესიონალური მომზადება-გადამზადების სისტემის ჩამოყალიბება, გაზარდოს დასაქმების პროგ-

რამების ეფექტიანობა, დამსაქმებლები კი მიიღებენ სათანადო კვალიფიკაციის კადრებს.

საქართველოს შრომის ბაზარზე მნიშვნელოვანი სეგმენტი უკავიათ ფერმერებს და თვითდასაქმებულებს, ეს ართულებს იმ კონტინგენტის დადგენას, ვინც უნდა სარგებლობდეს უმუშევრობის შემწეობის მიღების უფლებით. ამიტომ ვფიქრობთ,რომ შემწეობის მიღების კრიტერიუმად უნდა მივიჩნიოდ მხოლოდ სადაზღვევო შენატანების გადახდის პირობა. საქართველო ჯერ არ არის მზად უმუშევართა დაზღვევის ევროპული მოდელების დასანერგად.ლიბერტარიანული თეორიის მიმდევარი. ექსპერტები და მეცნიერები თვლიან, რომ მაღალი სოციალური გარანტიები აქვეითებს სამუშაოს ძებნის მოტივაციას,ამცირებს სამუშაო ძალის დაქირავების დინამიკას და ხელოვნურად ზრდის უმუშევრობას.ჩვენის აზრით,გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნისათვის ზემოთ ჩამოთვლილი რისკები გაზვიადებულია, რადგანაც ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პირობებში, მოსახლეობის სოციალური დაცვის მექანიზმები იმდენად სუსტია, რომ სახელმწიფოს მიერ შეთავაზებული უმუშევრობის დახმარებები, ვერ დაუკარგავს მოქალაქეებს სამუშაოს ძებნის სურვილს.

ამ პრობლემების განხილვისას ცხადია გვერდს ვერ ავუვლით ისეთ თემას, როგორიცაა უმუშევართა დაზღვევის ფინანსური წყაროების არსებობა. ევროპის უმეტეს ქვეყნებში ეს დახმარებები ფინანსდება დასაქმების ფონდის მეშვეობით, რომლის შემოსავლების ძირითადი წყაროა სოციალური გადასახადები ან შენატანები.

საქართველოში 2008 წლის 1 იანვრიდან გაუქმებულია სოციალური გადასახადი და შემოღებულია ერთიანი საშემოსავლო გადასახადი 20%-იანი განაკვეთით. ცხადია, ეს გადაწყვეტილება საგადასახადო კანონმდებლობის ლიბერალიზაციისა და საინვესტიციო გარემოს მკვეთრად გაუმჯობესების მიზნით პოზიტიური მოვლენაა და სრულად შეესაბამება ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მყარი ტემპების შენარჩუნების აუცილებლობას, მაგრამ ამავე დროს სოციალური გადასახადების გაუქმება ამცირებს მნიშვნელოვანი

სოციალური პროექტების დაფინანსების შესაძლებლობას, რაც აფერხებს ახალი სოციალური ინსტიტუციების ჩამოყალიბების პროცესს.

საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი (სათანადო აქტუარული გათვლების შედეგად) უნდა გადანაწილდეს უმუშევრობის სახელმწიფო დაზღვევაზე, რაც იქცევა მიზნობრივი დაფინანსების წყაროდ და დასაქმებულთა პირადი ანგარიშების მეშვეობით განსაზღვრავს უმუშევრობის დახმარების ოდენობას.

ამ სქემის ამუშავება სხვა საგადასახადო ადმინისტრირების ღონისძიებებთან ერთად, ხელს შეუწყობს შრომის ანაზღაურების სისტემის ლეგალიზაციას (განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ბიზნესის სეგმენტში), რადგანაც დასაქმებულები გაიცნობიერებენ, რომ არ უნდა გაურიგდნენ დამსაქმებლებს საკუთარი სოციალური გარანტიების სანაცვლოდ.

2.სიდარიბის პრობლემა და მისი დაძლევის სამომავლო პერსპექტივები საქართველოში.

საზოგადოებრივი ცხოვრების ტრანსფორმაციის პროცესს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ახასიათებს ბევრი საერთო ტენდენცია, მაგრამ ყველა ქვეყანაში მიმდინარეობს სპეციფიკურ, კონკრეტულად ამ ქვეყნისთვის დამახასიათებელ კულტურულ გარემოში.ქვეყნის კულტურულ-ისტორიული ტრადიცია მნიშვნელოვნად განაპირობებს მოსახლეობის კეთილდღეობას. კულტურაში ვგულისხმობთ სამეურნეო საქმიანობის ტრადიციებს, ეკონომიკური განვითარების დონეს, მენტალობას, საზოგადოების წევრთა ურთიერთობების ჩვევებს და ა.შ.ამ გამოცდილების ერთობლიობა განსაზღვრავს სწორედ იმ სამოქალაქო ბაზას, რომელზეც შენდება ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკური კეთილდღეობა, სადაც თითოეული პასუხისმგებელია არა მხოლოდ საკუთარ თავსა და საკუთარ ოჯახზე, არამედ მთლიანად საზოგადოებაზე.

საქართველოშიც, სიღარიბის დაძლევის პრობლემა უნდა განვიხილოთ მხოლოდ ისეთ სიბრტყეში, სადაც მკაფიოდ იქნება გამოკვეთილი კეთილდღეობის პერსპექტივები. ბუნებრივია ჩნდება კითხვა, რა არის ეს პერსპექტივა. ეს არის წარმატებული საზოგადოება, ჯანსაღი ეკონომიკა და ჯანსაღი პოლიტიკური პროცესები,სადაც პიროვნების, ბიზნესის და სახელმწიფოს წარმატებები ერთმანეთზეა დამოკიდებული.

ეკონომიკა სოციალური საკითხების გარეშე ვერ განვითარდება და – პირიქით, სოციალური კაპიტალი ქმნის მოქალაქეთა განწყობას, იმ სოციალურ-მორალურ რესურს, რომელიც უმთავრესი ფუნდამენტია თანამედროვე ეკონომიკური სისტემის ასაშენებლად. ქვეყანაში ვერ დაიძლევა სიღარიბე სოლიდარული საზოგადოების ჩამოყალიბების გარეშე.

დღეს საქართველოში თუ არ მოხერხდა სიღარიბის,როგორც ურთულესი სოციალური პრობლემის რაღაც დოზით მაინც აღმოფხვრა, ეკონომიკის მოდერნიზეციის შემდგომ ეტაპზე, იგი შესაძლოა იქცეს ქვეყნის განვითარებისათვის სერიოზულ შემაფერხებელ ფაქტორად.მდგომარეობას ართულებს ისიც, რომ მიგრაციისა და შობადობის შემცირების შედეგად მიმდინარეობს მოსახლეობის დაბერება და რთულდება ქვეყანაში დემოგრაფიული სიტუაცია. რაც შეეხება დემოგრაფულ სურათს, შობადობის მიხედვით, საქართველო მსოფლიოს 196 ქვეყანას შორის 164-ე ადგილზეა. შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი (ერთი ქალის მიერ სიცოცხლის განმავლობაში გაჩენილი ბავშვების საშუალო რაოდენობა) 1,4-1,7-ის ფარგლებშია (მსოფლიოში მხოლოდ 14 ქვეყანაა ასეთი დაბალი მაჩვენებლით). გაზრდილია მოკვდავობის დონეც, განსაკუთრებით ჩვილ ბავშვთა ასაკობრივ ჯგუფებში. დღეისათვის ის 1000 ცოცხლად დაბადებულზე 25-ის ფარგლებშია, მაშინ როცა განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 3-4-ს არ აღემატება. შექმნილ ფონს კიდევ უფრო ამძიმებს მიგრაციული პროცესების ინტენსივობა. 1990-2006 წლებში განსხვავება ჩამოსულებსა და ქვეყნიდან გასულებს შორის უარყოფითი

იყო. ეს ტენდენცია დღესაც გრძელდება. მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორების შედეგად, ქვეყნიდან 800 ათასამდე მოქალაქეა გასული. უმძიმესია ქვეყნის შიგნით იძულებით გადაადგილებულ პირთა მდგომარეობა. მათი რიცხვი საქართველოს მთელი მოსახლეობის 6%-ია და 2011 წლის მონაცემებით 260 ათასს შეადგენს.[61] საქართველოში დემოგრაფიული მდგომარეობის შესწავლა საკმაოდ რთულია, რადგან მოსახლეობის სტატისტიკური აღრიცხვა არ არის ზუსტი, არ ხდება მიგრანტთა რაოდენობის ზუსტი დაფიქსირება და ასევე ცუდად არის ორგანიზებული შობადობა და სიკვდილიანობის სტატისტიკური აღრიცხვა. საქართველოში კავკასიის მეზობელი სახელმწიფოების მსგავსად, ცხოვრების საშუალო ხანგრძლივობა 2011 წლის მონაცემებით შეადგენს 74.5 წელს, რაც შეესაბამება საშუალო ევროპულ მაჩვენებელს (იხილეთ ცხრილი №5),[62] მაგრამ ევროპულისაგან განსხვავებით ძალზედ მაღალია ბავშვთა სიკვდილიანობა, რაც დედათა და ბავშვთა სამედიცინო და პროფილაქტიკური მომსახურების არასათანადო დონის შედეგია.

მოსახლეობის ცხობრების საშუალო ხანგრძლივობა ევროპის ქვეყნებში 2010–2011 წ.

(ცხრილი №5)

	წლები	მოსახლეობა	მამაკაცები	ქალები
რუსეთი	2011	69,8	64,0	75,6
ავსტრია	2010	80,7	77,9	83,5
ბელორუსი	2011	70,6	64,7	76,7
ბელგია	2010	80,3	77,6	83,0

[61] გიორგაძე ვ. საპენსიო დაზღვევის სისტემის გარდაქმნის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში თბილისი 2011.გვ46

[62]Социальное положение и уровень жизни населения Росии.(Раздел международные сравнения ст.284таблица16,8)2012Москва

ბულგარეთი	2010	73,9	70,3	77,4
უნგრეთი	2010	74,7	70,7	78,6
გერმანია	2010	80,5	78,0	83,0
ლატვია	2010	73,5	68,6	78,4
ლიტვა	2010	73,5	68,0	78,9
ნიდერლანდები	2010	81,0	78,9	83,0
ნორვეგია	2010	81,2	79,0	83,3
პოლონეთი	2010	76,4	72,1	80,7
მოლდავეთი	2011	71,0	67,1	75,0
რუმინეთი	2010	73,9	70,1	77,6
სლოვაკეთი	2010	75,5	71,7	79,3
სლოვენია	2010	79,8	76,4	83,1
დიდი ბრიტანეთი	2010	80,7	78,7	82,6
უკრაინა	2011	71,0	66,0	75,9
ფინეთი	2010	80,2	76,9	83,5
საფრანგეთი	2010	81,8	78,3	85,3
ჩეხეთი	2010	77,7	74,5	80,9
შვეიცარია	2010	81,6	79,6	83,6
ესტონეთი	2010	75,7	70,6	80,8
აზერბაიჯანი	2011	73,8	71,2	76,5
სომხეთი	2011	74,2	70,7	77,5
ისრაელი	2010	81,7	79,7	83,6
ინდოეთი	2009	64,1	62,6	64,2
ყაზახეთი	2011	69,0	64,2	73,8

2003 წელთან შედარებით 2011 წელს საავადმყოფოში საწოლთა რაოდენობა 5.4 ათასი ერთეულით შემცირდა, 4 ათასი-ერთეულით სამედიცინო პერსონალის რაოდენობა.

2011 წლის მონაცემებით, საქართველოში სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფ პირთა ხვედრითი წილი მოსახლეობის 9,2 პროცენტს აჭარბებდა,რაც 2007 წლის მონაცემებთან შედარებით 2.8 პროცენტითაა გაზრდილი. თუ ცხოვრების დონის გამსაზღვრელ ინდიკატორად ავიღებთ სამომხმარებლო ხარჯებს,ვნახავთ რომ მედიანური მოხმარების 60% ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი 2011

წელს შეადგენს მხოლოდ 23%. სახელმწიფოს 2012 წლის მონაცემებით დეკლარირებული აქვს საარსებო მინიმუმად 150 ლარი, ხოლო საშუალო თვიური შემოსავალი კი ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს მხოლოდ 195.2 ლარს.

ქვეყანაში, სადაც 2011 წელს 2006 წელთან შედარებით უმუშევრობა გაიზარდა 1.5 პროცენტული პუნქტით და შეადგინა 15,1% აშკარაა,რომ სიღარიბის დაძლევა არ ხორციელდება ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და სწორი დასაქმების პოლიტიკის გზით.[63]

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ საზოგადოებაში ყოველთვის არსებობს გარკვეული ფენა, რომელსაც არ ძალუძს საბაზრი ეკონომიკის პირობებთან შეგუება. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ დგას გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში. ამდენად, აუცილებელია სოციალური დაცვის ეფექტური სისტემის შექმნა, სახელმწიფოში არსებული ფინანსური რესურსების გათვალისწინებით.

საქართველოში გარდაქმნების საწყის ეტაპზე 1998-2003 წლებში შეინიშნებოდა ეკონომიკური სტაგნაციის სერიოზული ტენდენციები, რის გამოც უმნიშვნელოდ იზრდებოდა საბიუჯეტი სახსრების მობილიზაციის მაჩვენებლები. ამის ძირითადი მიზეზები იყო: დაუსრულებელი ეკონომიკური ექსპერიმენტები, სახელმწიფო სტრუქტურების ინსტიტუციონალური სისუსტე, ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიდი მასშტაბები და კორუფცია, ვერ მოხერხდა პრივატიზების პროცესის დასრულება, საბაზრო ეკონომიკისათვის ხელსაყრელი ეფექტიანობის ამაღლება, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და ქვეყანაში შექმნილი რესურსების სამართლიანი გადანაწილება, რამაც მოსახლეობაში შექმნა მომავლისადმი ნიჰილისტური განწყობა.

2004 წლის ივნისში დაიწყო მოქმედება სიღარიბის დაძლევისა და ეკონომიკური ზრდის სამწლიანმა პროექტმა, რომელიც ითვალისწინებდა საჯარო ფონდიდან დახმარების მიღებას. თანხის გადახდის პროცედურა თი-

---

[63] http://geostat.ge/

თოეული ტრანშის მიღებიდან ათი წლის განმავლობაში უნდა დასრულებულიყო.

დღეს უკვე შეიძლება იმ ფაქტის კონსტანტირება, რომ ამ დახმარებამ არსებითად ვერ შეცვალა სიღარიბის მდგომარეობა საქართველოში, უფრო მეტიც, როგორც ზემოთ ვნახეთ მთელ რიგ მაჩვენებლებში დაფიქსირდა უკან სვლის საეალალო ტენდენციები.

საქართველოში ფართოდ მოიკიდა ფეხი ე.წ. „არასრულად დასაქმებამ“. საერთაშორისო კრიტერიუმით არასრულად დასაქმებულად ითვლება დაქირავებით ან თვითდასაქმებით მომუშავე ყველა ის პირი, რომელიც მუშაობს დადგენილ სამუშაო დროზე ნაკლები დროით. ამ მიმართულებით საქართველოში მართლაც მძიმე მდგომარეობაა, 2012 წლის მონაცემებით დასაქმებულთა მხოლოდ 38,1% არის დაქირავებული და 61,9% თვითდასაქმებული.[64]

დაქირავებით მომუშავეთა შორის გავრცელებული მეორადი დასაქმება, რაც მეტყველებს ფარული არასრული დასაქმების არსებობაზე. მისი გაზომვა უფრო რთულია, ვინაიდან განპირობებულია დასაქმებიდან მიღებული შემოსავლის დაბალი დონით, კვალიფიკაციის გამოუყენებლობითა და შრომის დაბალი ნაყოფიერებით.

არასრული დასაქმება ჭარბობს სწორედ იმ დარგებში, რომელშიც დასაქმებულია მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი. განსაკუთრებით ეს შეეხება სოფლის მეურნეობას. სოფლის მოსახლეობას, სტატისტიკის მიხედვით, თვითდასაქმებულებს მიაკუთვნებენ და ხელოვნურად იზრდება დასაქმების მაჩვენებელი, მაგრამ ეს კონტინგენტი სრულფასოვან დასაქმებულად ვერ ჩაითვლება.

უკანასკნელი წლების ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი შედეგი უმუშევრობის ზრდასთან ერთად არის დაბალი სტაბილური ხელფასები,რომლებიც ვერ ჩაითვლება საკმარის საარსებო წყაროდ. ადამიანთა უმარველესობას უხდება შემოსავლების ალტერნატიული წყაროს მოძებნა, ე.ი. ადგილი აქვს ე.წ. ფარულ უმუშევრობას, როდესაც ადამიანები ნომინალურად ერ-

[64] http://geostat.ge/

თგან მუშაობენ, შემოსავალს კი სხვა გზით, ჩვეულებრივ არარეგალური წყაროდან იღებენ. სწორედ ეს ფაქტორი ახდენს მეორადი დასაქმების პროვოცირებას ქვეყანაში.

საქართველოში ჩატარებული საექსპორტო გამოკვლევების თანახმად, სიღარიბის მიღმა მოხვედრის რისკი მკვეთრად იზრდებოდა შინამეურნეობაში უმუშევარი წევრების რაოდენობის ზრდის მიხედვით. სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი შინამეურნეობების თითქმის 40 პროცენტში არც ერთი წევრი არ არის დასაქმებული. ღარიბი შინამეურნეობების თითქმის 45 პროცენტში ერთ მომუშავეს საშუალოდ 2 ან მეტი სული ჰყავს სარჩენი[65].დასაქმება, თუნდაც არასრული სამუშაო დროით, მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს შინამეურნეობის სიღარიბის ზღვარს ზემოთ ყოფნას. სიღარიბის დონე თითქმის სამჯერ მაღალია იმ შინამეურნეობებში, რომელთა წევრიც არანაირი შრომით არ არის დასაქმებული.შინამეურნეობებში თუნდაც ერთი წევრის დასაქმება დაქირავებული შრომით, მნიშვნელოვნად ამცირებს სიღარიბის რისკს, ხოლო თუ შინამეურნეობის ორი ან მეტი წევრი დაქირავებითაა დასაქმებული, სიღარიბის რისკი უკვე მინიმუმამდე დადის.

ზემოთ თქმულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ სიღარიბის შემცირების გზებიდან ყველაზე მაღალეფექტური გზა, ხელსაყრელი სამეწარმეო კლიმატის და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაა.

სიღარიბის პრობლემა მეტნაკლები სიმწვავით ხასიათდება საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში, გამომდინარე მათი ეკონომიკური მდგომარეობიდან და განვითარების პერსპექტივებიდან.იმის გამო,რომ აგრალურ რეგიონებში მოსხლეობა ძირითადად დასაქმებულია სოფლის მეურნეობაში,ანუ ნაწილობრივაა თვითდასაქმებული და ეს დარგი საქართველოში ჯერ ნაკლებად რენტაბელურია,ფერმერების დიდი ნაწილიც იმყოფება სიღარიბის ზღვარზე.

შეუძლებელია ქვეყანაში სიღარიბის მრავალმხრივი ფენომენის დაძლევა, თუ არ იქნება მიღწეული მდგრადი

---

[65] http://geostat.ge/

ეკონომიკური ზრდა, რაც ხელს შეუწყობს ეკონომიკური და სტრუქტურული რეფორმების დაჩქარებას, რესურსების სამართლიან განაწილებას. აღნიშნული მიზნის მიღწევა წარმოუდგენელია ახალი სტაბილური სამუშაო ადგილების შექმნის გარეშე, რისი ძირითადი წინაპირობაც გახლავთ საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება და მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება.ეს კი ხელს შეუწყობს მოსახლეობის საშუალო ფენის ჩამოყალიბებას, რაც მნიშვნელოვან წინსვლას წარმოადგენს სიღარიბის დაძლევის საქმეში. საჭიროა კომპლექსური ღონისძიებების ეტაპობრივი გატარება, რათა არა მარტო გაჯანსაღდეს სოციალური სფერო, არამედ მოხდეს მთლიანად ეკონომიკური ზრდის სტიმულირება.

უკანასკნელ დრომდე საქართველოში სიღარიბის შემცირების ფართომასშტაბიანი პროგრამის დასახვა არარეალური იყო. გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა,სამოქალაქო ომების და მისი რეციდივების გამო ძალზე გაჭიანურდა. გადასვლის პოლიტიკა გულისხმობს წარსულის არასასურველი მოვლენების თანმიმდევრულ დაძლევას. გადასვლა ნიშნავს მიზანდასახულ მოქმედებას და კომპლექსურ ღონისძიებებს. საქართველოში ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პროცესი კი მიზეზთა გამო იყო სპონტანური და ამიტომ ნაკლებად წარმატებული.იმ წლებში ბევრი მოქალაქის ფიზიკურად გადარჩენა მათი ახლობლების,ნათესავების და კეთილი ადამიანების დამსახურება უფრო იყო,ვიდრე მომქმედი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის.

არსებულ პოლიტიკურ, სამართლებრივ და ეკონომიკურ გარემოში ადამიანური კაპიტალი უნდა განიხილებოდეს როგორც ნებისმიერი სამომავლო პერსპექტივის რესურსი,ამიტომ ადამიანური კაპიტალის შენარჩუნება და განვითარება სახელმწიფოს მუდმივი ზრუნვის საგანი უნდა გახდეს.

სოციალური სფეროს რეფორმის ერთ-ერთი სირთულე იყო, გარდაქმნის პროცესში სამუშაო ადგილების შემცირება. ადამიანებს არ შეეძლოთ საკუთარი კანონიერი უფლებების დაცვა, რადგან ტრანსფომაციის პროცეს-

ში არ არსებობდა ეფექტური სოციალური სისტემა, რომელიც დაცვის გარანტიებს შექმნიდა. იგივე ითქმის თვითდასაქმებულთა უდიდეს ნაწილზეც. შეუძლებელია ქვეყანაში სიღარიბის დაძლევა, თუ არ იქნება მიღწეული მდგრადი ეკონომიკური ზრდა, რასაც ხელს შეუწყობს ეკონომიკის მოდერნიზაცია.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა უნდა განვიხილოთ, როგორც ქვეყნის სიღარიბესთან ბრძოლის უმნიშვნელოვანესი სეგმენტი. დღეს საქართველოში მოსახლეობის 22%[66]- ზე მეტი სარგებლობს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მომსახურებით და ამ ტიპის მომსახურებაზე მოთხოვნილება ყოველწლიურად მატულობს.

ჩვენის აზრით,ქვეყანამ ახალი გამოწვევების გათვალიწინებით უნდა შეიმუშაოს სოციალური უსაფრთხოების თანამედროვე კონცეფცია,რომელშიც ეტაპობრივედ იქნება ჩამოყალიბებული სიღარიბის დაძლევის, დასაქმების ზრდის, დემოგრაფიული მდგომარეობის გაუმჯობესების, მიგრაციული პორცესების შემცირების, საპენსიო სისტემის გაუმჯობესების, სამედიცინო მოსმახურების სრულყოფის და სხვა ღონისძიებები. ამ სფეროების სისტემური გაუმჯობესების გარეშე შეუძლებელია ქვეყანაში სოციალური სტაბილურობა და სიმშვიდე.

საქართველოს დამოუკიდებლობას მოჰყვა ყველა იმ მენტალური და სისტემური ბარიერის მოხსნა,რომელიც წარმოუდგენელს ხდიდა დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობის შესაძლებლობას,თუმცა სწორედ თავისუფლების გზაზე დადგომამ დაგვანახა, რომ სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობა ძალზე რთული, წინააღმდეგობრივი და ხანგრძლივი პროცესია. სწორედ ასეთი რთული და ხანგრძლივი პროცესია სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეორგანიზაცია. სოციალური დაზღვევის პოლიტიკის რეგულირების მექანიზმების ჩამოყალიბება არის ერთ-ერთი ბერკეტი, რომელიც საქართველოს

[66] http://geostat.ge/

მთავრობას საშუალებას მისცემს შექმნას თანამედროვე საპენსიო სისტემა.

ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პარალელურად საქართველოში რეფორმირებას საჭიროებს მთლიანად სოციალური დაცვის ინფრასტრუქტურა, მაგრამ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეფორმა.

საპენსიო სისტემა სოციალურ სფეროში ბიუჯეტის სახსრების ყველაზე დიდი მომხმარებელია, ის მძიმე ტვირთად აწევს ბიუჯეტს. პენსიების ოდენობის სიმცირის გამო საპენსიო სისტემა ვერ ასრულებს შრომისუნარო მოსახლეობის დაცვის ფუნქციას, ეკონომიკური კრიზისებისა და ინფლაციის პირობებში ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობას სათანადო მომსახურებით.

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების წილი მთლიან შიდა პროდუქტში 2011 წელს 2003 წელთან შედარებით თითქმის 2-ჯერ გაიზარდა და თითქმის 8 % შეადგინა, ის მაინც ჯერ კიდევ ძალზედ დაბალია სხვა პოსტსოციალისტურ ქვეყნებთან შედარებით. რუმინეთში, ბულგარეთში, პოლონეთში, უნგრეთში ეს მაჩვენებელი აღემატება 17%-ს, ხოლო ისეთი სოციალური ორინტაციის მქონე ევროპის ქვეყნებში,როგორიცაა ფინეთი, შვედეთი, ნორვეგია,სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში აღემატება 30%-ს.[67]

საქართველოში მომქმედი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა განეთარების თვალსაზრისით სუსტად არის მოტივირებული, რადგან ის მთლიანად არის დამოკიდებული საბიუჯეტო შესაძლებლობებზე და არა გამართულ სადაზღვევო სისტემაზე. 2012 წლის მონაცემებით 680 ათას პენსიონერმა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიიღო იმდენად მცირე პენსია, რომ დანარჩენ შრომისუნარიან მოსახლეობას დაეკარგა სადაზღვევო სქემებში მონაწი-

---

67 Социальное положение и уровень жизни населения Росии. (Раздел международные сравнения ст. 284 тавлица 16,12) 2012 Москва

ლეობის ყოველგვარი მოტივაცია.სახელმწიფო საპენსიო სქემა გარდაიქმნა სოციალური დახმარებების გაცემის შეზღუდულ სისტემად, რომელიც უძლურია დაიცვას შრომისუნარო მოსახლეობა ეკონომიკაში არსებულ მაღალი რისკებისაგან.

პენსიის მიმღებთა ბოლო ხუთი წლის სტატისტიკა გვიჩვენებს,რომ მოსახლეობის დაბერება წარმოადგენს ჩვენი ქვეყნის სერიოზულ დემოგრაფიულ პრობლემას. 2012 წელს ასაკობრივი პენსიის მიმღებთა რაოდენობა 2005 წელთან შედარებით გაიზარდა 130 ათასი კაცით და შეადგინა 680 ათასი კაცი. საგანგაშოა ის ფაქტი, რომ ეს ტენდენცია წლიდან წლამდე გრძელდება. მარტო 2012 წელს, 2011 წელთან შედარებით, ასაკობრივი პენსიის მიმღებთა რიცხვი გაიზარდა 17 ათასი კაცით.[68] ბიუჯეტის დაგეგმვისას საჭიროა, პენსიების ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით, ჩატარდეს დანახარჯების შედეგობრივი ანალიზი. რის საფუძველზეც მოხდება თანხების გადანაწილება ისეთ სოციალურ პროგრამებზე,რომლებიც თავისი შედეგით მეტად ეფექტიანი იქნება.

საქართველოში ბოლო წლებში ჩატარებული საპენსიო დანხარჯების ანალიზის შედეგად მოხდა სოციალური შემწეობების სისტემის ოპტიმიზაცია, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა არაეფექტური ხარჯები. თუ 2005 წელს ამ პროგრამით სარგებლობდა 350 ათასი მოქალაქე, ახლა, დაფინანსების მიზნობრიობის ზრდის ხარჯზე 2012 წელს მიმღებთა რაოდენობა შემცირდა 170 ათასი კაცით და შეადგინა 180 ათას კაცი.[69] აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ რიგ შემთხვევებში შედეგების განსაზღვრა ხარისხობრივ მაჩვენებლებში ძალზედ რთულია ან სულაც შეუძლებელია. ასეთ შემთხვევებში ხარჯების ოპტიმიზაციამ და მინიმიზაციამ არ უნდა შეაფერხოს ნორმალური საბიუჯეტო პროცესი, რადგან საკვანძო სოციალური პროგრამები ძირითადად მიმართულია მოსახლეობის უღარიბესი ფენების დასახმარებლად, ხოლო სოცია-

[68] http://geostat.ge/

[69] http://geostat.ge/

ლური ხარჯების ოპტიმიზაცია პირველ რიგში მათ მიზნობრიობასა და გამჭვირვალობას გულისხმობს. ასეთ შემთხვევაში აუცილებელია პროექტირების დონეზე გამოიკვეთოს ის მიზნები, რისთვისაც ფინანსდება ესა თუ ის პროექტი(მაგალითად, კოლეჯებში სასწავლო პროგრამების მიზანია სპეციალიტების მომზადება და არა ახალგაზრდებისთვის სამუშაო ადგილების შექმნა; ჯანდაცვის პროგრამების მიზანია მოსახლეობის სამედიცინო მომსახურების გაუმჯობესება და არა ექიმთა დასაქმება და ა.შ.).აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ მეორეხარისხოვანი მიზნებიც შეიძლება იყოს მნიშვნელოვანი, თუ ისინი ქვეყნის განვითარების გარკვეული სტიმულატორის ფუნქციას შეასრულებენ.

დანახარჯების ეფექტიანობის შეფასების დროს უნდა გაანალიზდეს ემპირიული მონაცემებიც. მაგალითად: ბავშვთა სიკვდილიანობის სტატისტიკა, ცხოვრების საშუალო ხანგრძლივობის მაჩვენებლები და სხვ. უნდა გაანალიზდეს მოსახლეობის ჯანმრთელობის მდგომარეობა და შეფასდეს ჯანდაცვაზე გაწეული დანახარჯების ოდენობა. სოციალური პროგრამების ეკონომიკური ეფექტიანობის განსაზღვრა არაერთ სირთულესთანაა დაკავშირებული, რასაც ბევრი ფაქტორი განაპირობებს,იქნება ეს პოლიტიკური, ეკოლოგიური, სოციალური თუ სხვა.

სოციალური დაზღვევის აქტიური პოლიტიკის მექანიზმების შემუშავება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მოსახლეობის მხარდაჭერაზე, ამიტომ სოციალური დაზღვევის სფეროში პოლიტიკური ფაქტორი რეფორმების განხორციელების პროცესში ხშირად გადამწყვეტია.

საქართველოში განსაკუთრებული როლი ენიჭება ევროპის სახელმწიფოებთან ურთიერთობასა და თანამშრომლობას. ამ პროცესში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საერთაშორისო დოკუმენტს ევროპული სოციალური კოდექსი წარმოადგენს, რომლის დებულებებსაც საქართველო,როგორც ევროსაბჭოს წევრი ქვეყანა,სრულად იზიარებს.

ევროპის სოციალური კოდექსი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია თავისი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით. მისი მიზანია, გააძლიეროს სოცი-

ალურ სფეროში თანამშრომლობა ევროსაბჭოს წევრ ქვეყნებს შორის. კოდექსი ითხოვს სახელმწიფოთა სოციალურ ურთიერთთანადგომას და მათი ინტერესების ერთმანეთთან დაახლოებას, რაც მშვიდობიანი თანაარსებობის საწინდარია.

ევროპული სოციალური კოდექსი, მოსახლეობის მატერიალური უზრუნველყოფის მიმართებაში, ეკონომიკურად ძალზე მნიშვნელოვანი დოკუმენტია. კოდექსში ასახულია სოციალური უზრუნველყოფის სტანდარტების მაღალი დონის შექმნის გზები, არსებული შესაძლებლობების გამოყენებით.[70]

ეკონომიკაში მიმდინარე რეფორმების შედეგები გარკვეულწილად ელინდება ჩვენი ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში. საზოგადოება თანდათან ეჩვევა იმ აზრს, რომ სახელმწიფოს როლი და ფუნქცია, გნებავთ ვალდებულებაც, მოქალაქის მიმართ, მოიაზრება არა მისი, როგორც „მამა-მარჩენლის", არამედ სოციალური დაცვის გარანტიებისთვის პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოს შემქმნელის.სხვაგვარად თუ ვიტყვით, საზოგადოება ხედავს, რომ საბაზრო ეკონომიკის განვითარების დღევანდელ ეტაპზეც კი აუცილებელია ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს არა ურთიერთგანყენებულად განვითარება, არამედ მათი ერთიან, მთლიან სისტემად ჩამოყალიბება.

მიუხედავად სოციალური რეფორმების განხორციელების საერთო თანხმობისა, რეფორმის დაწყების ეტაპი ჭიანურდება. ფრაგმენტალური პროგრამები, რომელიც ამ სფეროში მიმდინარეობს, უახლოეს მომავალში არ ითვალისწინებს მის მოდერნიზაციას, ეს კი ხელს უშლის სისტემის სრულ ადაპტაციას საბაზრო რეალობასთან.

სისტემური რეფორმების რთულ გზაზე საჭიროა რიგი პრინციპული საკითხების გადაწყვეტა, რომელიც გულისხმობს სოციალური დაცვის სისტემის გარდაქმნის ტემპების, მაშტაბების და ფუნქციების განსაზღვრას.

---

[70] ეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ.69

ამ კონტექსტში განიხილება მთავარი მიდგომაც, უნდა გაგრძელდეს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების ფინანსური მომსახურება საბიუჯეტო დაფინანსების გზით, თუ დაინერგოს სავალდებულო საპენსიო სადაზღვევო სისტემა? სახელმწიფო, როგორც მზღვეველი, ფინანსებით შემოდის სადაზღვევო ბაზარზე, თუ ეს პროცესი მთლიანად უნდა მიეანდოთ კერძო დაზღვევას? ეს ის მთავარი თემებია, რომლებმაც უნდა განსაზღვრონ სოციალური დაზღვევის აქტიური პოლიტიკის განხორციელების გზები და პერსპექტივები საქართველოში.

დღეს საქართველოში უკვე შესაძლებელია სახსრების გადანაწილება ამჟამად მომუშავე კონტინგენტსა და პენსიონრებს შორის მოხდეს ისე, რომ ამას არ მოჰყვეს სერიოზული რყევები და ეფექტიანად განხორციელდეს თაობათა სოლიდარობის პრინციპი. ამის განხორციელება კი მხოლოდ სოციალური ინფრასტრუქტურის პარამეტრული რეორგანიზაციის გზითაა შესაძლებელი. პარამეტრულში იგულისხმება სადაზღვევო შენატანების,პენსიების და ხელფასების ურთიერთკავშირის სისტემის ახალ პრინციპებზე გადასვლა. პერსონიფიცირებული აღრიცხვა ამ რეორგანიზაციის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია,მან ხელი უნდა შეუწყოს ქვეყანაში პენსიების დიფერენცირებულად დანიშვნის სისტემის ამოქმედებას,ე.ი.პენსიების ოდენობის განსაზღვრას სადაზღვევო შენატანებისა და სტაჟის მიხედვით.

საბაზრო ურთიერთობების დროს არსებული წინააღმდეგობები და ნაკლოვანებები უდაოდ საჭიროებს სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევას,თუმცა ჩარევა არ გულისხმობს ეკონომიკის ტოტალურ კონტროლს და მონოპოლიურ-ოლიგოპოლიური ურთიერთობების დამკვიდრებას. სახელმწიფოს მონაწილეობა სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში სულაც არ გულიულისხმობს მხოლოდ სახელმწიფო საპენსიო სადაზღვევო სისტემის ჩამოყალიბებას. არსებობს სხვა ზემოქმედების ბერკეტებიც, მაგალითად გადასახადები და სუბსიდიები, კერძო სადაზღვევო სისტემების ფუნქციონირების ხელშეწყობა და სხვ.

პროფესორ რ.აბესაძის აზრით აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს სიღარიბის შემცირების მაკროეკონომიკური მექანიზმი. იგი უნდა მოიცავდეს:რეგულირების სამართლებრივ ბაზას, ინსტრუმენტებს, ინდიკატორთა სისტემას, რეგულირების ღონისძიებათა სისტემას,შესაბამის მარეგულირებელ ორგანოებს."[71]

იმისათვის,რომ საქართველოში დაძლეულ იქნას სიღარიბე სხვა მაკროეკონომიკური პარამეტრების ზრდასთან ერთად, აუცილებელია ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროში მიმდინარე რეფორმების ჰარმონიზაცია,ზოგადი სახელმწიფოებრივი მშენებლობის პროცესის სოციალიზაცია, კეთილდღეობის გარანტიების ფორმირებაში სახელმწიფოსა და პიროვნების ურთიერთპასუხისმგებლობისა და ურთიერთვალდებულებების მექანიზმების შემუშავება და მათი ცხოვრებაში დამკვიდრება.

3. საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეორგანიზაციის მეთოდოლოგიური საფუძვლები

მსოფლიო პრაქტიკა იცნობს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რამდენიმე მოდელს, თუმცა ყველა მათგანი ემყარება ორ ფუნდამენტურ მიდგომას, ერთი შეიქმნა გერმანიაში და ცნობილია როგორც „ბისმარკის მოდელი", მეორე კი ე.წ„ბევერიჯის სისტემა" დიდ ბრიტანეთში.

„ბისმარკის სისტემის" ანუ „გერმანული კლასიკური მოდელის" მეთოდოლოგიური საფუძველი სოციალური უზრუნველყოფის სიტემის სადაზღვევო პრინციპებზე აგებაა, სადაც პარიტეტის საფუძველზე პასუხისმგებლობები და რისკები გადანაწილებულია დაზღვევის სისტემაში მონაწილე სამ სუბუექტზე, ესენია: მზღვეველი, დაზღვეული და დამზღვევი. 1883 წელს გერმანიის პარლამენტმა მიიღო კანონი "რეწვაში დასაქმებულ მუშაკთა შრომისუ-

---

[71] აბესაძე რ. სიღარიბის შემცირების მაკროეკონომიკური მექანიზმი საქართველოში,საერთასორისო სამეცნიერო კონფერენცია" გლობალიზაცია და მეცნიერების აქტუალური პრობლემები 21-ე საუკუნეში",თბილისის სასწაელო უნიევრსიტეტი, თბილისი 2013

უნარობისას სოციალური დაზღვევის შესახებ".ამ კანონში პირველად ჩამოყალიბდა შემდეგი ფუძემდებლური სადაზღვევო პრინციპები:სადაზღვევო მომსახურების უფლების განსაზღვრა, სადაზღვევო შენატანების დადგენის მეთოდოლოგია და მეთოდიკა, დამქირავებელსა და დაქირავებულს შორის სადაზღვევო შენატანების პროპორციულობის დადგენა, სადაზღვევო სისტემების მართვაში თვითმართველობისა და დემოკრატიის დამკვიდრება. ეს პრინციპები დღესაც აქტუალურია და ქმნიან ბევრი ქვეყნის სადაზღვევო კანონის ერთ-ერთ ძირითად მეთოდოლოგიურ საფუძველს.

თუ პირველი კანონები, ძირითადად დროებითი შრომისუუნაროობის პირობებში დაზღვეულის სოციალური დაცვაზე იყო მიმართული, შემდგომ ეტაპზე, გერმანიის რაიხსკანცლერის ოტო ბისმარკის სიცოცხლეშივე, სოციალურ დაზღვევას დაექვემდებარა მყარი შრომისუუნაროობაც. სავალდებულო დაზღვევა ითვალისწინებდა ყველა დაქირავებული მუშასა და დაბალი რანგის მოხელეს. შემოღებულ იქნა ორი სახის პენსია: საერთო ინვალიდობის (შრომისუნარიანობის სრული დაკარგვის შემთხვევაში) და მოხუცებულობის. საერთო ინვალიდობის პენსია ინიშნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ მოქალაქე ერთი მესამედით დაკარგავდა შრომის უნარს, ხოლო მოხუცებულობის პენსია ინიშნებოდა 30 წლიან სადაზღვევო სტაჟზე. დაფინანსების წყაროს წარმოადგენდა სადაზღვევო შენატანები, რომელსაც თანასწორად იხდიდნენ დასაქმებულები (50 პროცენტი) და დამსაქმებლები (50პროცენტი). შენატანების აღრიცხვა ხორციელდებოდა სადაზღვევო ბარათებზე სადაზღვევო მარკების დაკვრით.

გერმანიაში სადაზღვევო ორგანიზაციები (თავდაპირველად მათი რიცხვი 31-ს შეადგენდა) თავიდანვე შეიქმნა როგორც დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, ისინი მოქმედებდნენ თვითმართველობის საფუძველზე და უფლება ჰქონდათ, დროებით თავისუფალი ფულადი სახსრები განეთავსებინათ ფასიან ქაღალდებში და საბანკო დაწესებულებებში (შესაბამისი სარგებლით), მოეხდინათ ამ სახსრების კაპიტალიზაცია და ინვესტირება.

ბისმარკისეულმა მოდელმა დაზღვევა, ქვეყნის შიდა ინვესტირებისა და სადაზღვევო სახსრების კვლავწარმოების საშუალებით აქცია ზოგადად ბიზნესის ერთ-ერთ განვითარებად მიმართულებად და სოციალური სტაბილიზაციის მნიშვნელოვან წყაროდ.

1945 წელს "მესამე რაიხის" დაცემასთან ერთად საპენსიო ფონდებმა უდიდესი ზარალი ნახეს და თითქმის თავიდან მოუხდათ სისტემის აწყობა. თუმცა ომის მარცხს არ მოჰყოლია ბისმარკისეული იდეოლოგიის დისკრედიტაცია, პირიქით, მომდევნო წლებში გამარტივდა სადაზღვევო შენატანების აღრიცხვის პროცედურა,შესაძლებელი გახდა ხელფასიდან ერთიანი სოციალური დაზღვევის შენატანის დარიცხვა. ამ პროცესს კი მოჰყვა სადაზღვევო მარკების ჩაკერის არაპროპორციული წესის გაუქმება.

ომის შემდგომი გერმანიის განვითარება შესანიშნავი მაგალითია იმისა, თუ როგორ ფეხდაფეხ მიჰყვება ეკონომიკის აღდგენასა და წინსვლას სოციალური ინსტიტუციების მშენებლობა.

ეს სისტემა კიდევ უფრო დაიხვეწა მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ, როდესაც გერმანიის ეკონომიკურ რეფორმებს სათავეში ჩაუდგა მეცნიერულ-ეკონომიკური აზროვნების მეოცე საუკუნის ერთ-ერთი გამორჩეული ფიგურა ლუდვიგ ერჰარდი. მან საფუძველი ჩაუყარა სოციალური ეკონომიკის თეორიულ-ფილოსოფიურ ხედვას. ახალგაზრდობაში ლიბერტარიანული თეორიების აქტიური მხარდამჭერი, ლუდვიგ ერხარდი, შემდგომში გვევლინება სრულიად საპირისპირო "კეთილდღეობის თეორიის"ავტორად. გასული საუკუნის 80-იანი წლებიდან დავიწყებას მიცემული მისეული სოციალური ეკონომიკის კონცეფცია, დღეს კვლავ დიდ ინტერესს აღძრავს და სულ უფრო პოპულარული ხდება არა მარტო ევროპაში, არამედ ა.შ.შ.-შიც გლობალიზაციისა და ხანგრძლივი ეკონომიკური კრიზისების ფონზე. ცნება "სოციალურში" ერხარდი მოიაზრებს სახელმწიფოს მუდმივ ვალდებულებებს, როგორი-

ცაა მოსახლეობის დასაქმება, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვ.[72]

„ბევერიჯის სისტემა“კი გულისხმობს ისეთ სოციალური უზრუნველყოფის სისტემას, სადაც ყველა რისკი და პასუხისმგებლობა თავიდან ბოლომდე სახელმწიფოს აქვს თავის თავზე აღებული.იმ ქვეყნებში, სადაც მეტნაკლები მოდიფიცირებით, ამ პრინციპებზეა აგებული სოციალური დაცვის სისტემები,სახელმწიფო სტრუქტურები კისრულობენ ვალდებულებას, თავად უზრუნველყონ სოციალური გასაცემელების დაფინანსების უწყვეტობა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და განახორციელონ მოსახლეობის სათანადო დონის მომსახურება. 1911 წელს დიდ ბრიტანეთშიც დაიწყო სოციალური დაზღვევის სისტემის ჩამოყალიბება. 1911-1913 წლებში მომქმედი კანონების საფუძველზე, ყველა საგრაფოსა და ქალაქში შეიქმნა სოციალური დაზღვევის ორგანოები,ე.წ. სოციალური დაზღვევის კომისიები. მათი შემადგენლობა განისაზღვრებოდა 40-80 კაცით:დამქირავებლები, დაქირავებულები და საგრაფოს “წარმომადგენლები”. ცენტრალურ ორგანოს წარმოადგენდა ლონდონში განთავსებული სადაზღვევო სამმართველო.

სოციალური დაზღვევის სისტემის განვითარების ისტორია დიდ ბრიტანეთში იმითაა საინტერესო, რომ ამ პერიოდში საფუძველი ჩაეყარა მართვის ე.წ. “ტრიპარტიზმის პრინციპს”, რომელიც დღესაც სადაზღვევო სისტემის საქმიანობის ყველაზე დემოკრატიულ ფორმადაა მიჩნეული.

დიდი ბრიტანეთის სადაზღვევო სისტემა თავიდანვე გულისხმობდა დამქირავებლისა და დაქირავებულის შენატანების დიფერენციაციას, ხოლო ამ შენატანების მოგროვების წესი კი ეფუძნებოდა შრომის ანაზღაურების ოდენობას, შრომის პირობებს, დაქირავებულთა პროფკავშირებში გაწევრიანებას, მათ სქესსა და ასაკს.

1911 წელს დიდ ბრიტანეთში პირველად იქნა შემოღებული, უმუშევრობის სოციალური დაზღვევა. მართა-

---

72 ერხარდი ლ.კეთილდღეობა ყველასათვის.თბილისი,2011გვ.13

ლია, კანონი მხოლოდ მშენებლობაზე, მეტალურგიაში, მანქანათმშენებლობასა და ხის დამამუშავებელ წარმოებაში დასაქმებულებზე ვრცელდებოდა, მაგრამ ეს ფაქტი წარმოადგენს სოციალური დაზღვევის ისტორიაში, უმუშევრობის დაზღვევის პირველ პრეცენდენტს. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ შემწეობა არ გაიცემოდა გაფიცვისა და მუშის სამუშაოდან დათხოვნის შემთხვევაში. შემწეობის მიღების აუცილებელი პირობა იყო ერთ ადგილზე მუშაობის 5 წლის სტაჟი. შრომის ბირჟის მიერ შემოთავაზებულ სამუშაოზე უარის თქმის შემთხვევაში, დაზღვეული კარგავდა შემწეობის მიღების უფლებას. ერთადერთი ორგანო, სადაც აღნიშნულ საკითხზე დაეა განიხილებოდა, იყო სამედიატორო სასამართლო.[73]

ცნობილი პოლონელი მეცნიერი და ფინანსისტი ლეშეკ ბალცეროვიჩი, თავის ნაშრომში"თავისუფლება და განვითარება" კატეგორიულად ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს აქტიურ ჩარევას საციალურ სფეროში,რასაც"სახელმწიფო ინტერვენციონალიზმს" უწოდებს. ბალცეროვიჩი თვლის, რომ ასეთი მიდგომა ამცირებს ქვეყანაში ეკონომიკურ აქტიურობას და საბოლოო ჯამში საზოგადოებას სახელმწიფოს ხელში შემყურედ აქცევს[74].

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში დომინირებს ე.წ. „გერმანული კლასიკური მოდელი", რაც გულისხმობს პენსიების დანიშვნასა და გაცემას სადაზღვევო პრინციპით და დამოკიდებულია სადაზაღვევო სტაჟსა და შენატანების ოდენობაზე. ეს მოდელი საფუძვლად დაედო საპენსიო სისტემის რეფორმას უკრაინაში, რუსეთში, სლოვაკეთში. ლატვიასა და ნაწილობრივ პოლონეთში. გამოყენებულია ე.წ. „წარმოსახვითი ანგარიშების მეთოდი", ხოლო ყაზახეთში „ლათინურ ამერიკული ანუ ჩილეს მოდელის" სახელით ცნობილი სისტემა.

საპენსიო დაზღვევის რეფორმის „ქართული ვარი-

---

[73] .ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ. 40

[74] ბალცეროვიჩ ლ. თავისუფლება და განვითარება.თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004; გვ. 40

ანტი", ერთის მხრივ უნდა დაეფუძნოს სხვა ქვეყნების გამოცდილებას, ხოლო მეორეს მხრივ გათვალისწინებული უნდა იქნას ქვეყნის სპეციფიკა.

საქართველოს საპენსიო სისტემა შეიძლება გაყოთ ორ ნაწილად ძირითადი არის სახელმწიფო საპენსიო სისტემა, ხოლო არასახელმწიფო (კერძო) საპენსიო უზრუნველყოფის სისტემას მოკრძალებული ადგილი უჭირავს და განვითარების საწყის ეტაპზე იმყოფება.

არსებობს ორი მთავარი ფაქტორი, რომელიც საქართველოს საპენსიო სისტემის რეფორმის აუცილებლობას განაპირობებს:

• საქართველოს ეკონომიკა უაღრესად სუსტია იმისათვის, რომ დღეს არსებული მეთოდოლოგიის პირობებში საპენსიო სისტემის შენახვა შეძლოს და უზრუნველყოს პენსიონერები საცხოვრისი მინიმუმით ;

• ისევე, როგორც ევროპის ქვეყნებში, საქართველოშიც აქტუალურია მოსახლეობაში პენსიონერთა ხვედრითი წილის ზრდის პრობლემა.

სახელმწიფო პენსიის რეგულირება ხდება საქართველოს კანონით პენსიის შესახებ. ამ კანონის მიზანია საქართველოს მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეალიზაციის უზრუნველყოფა, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციითაა გარანტირებული. სახელმწიფო პენსიის დაწესებით ადგენს ასაკის, შესაძლებლობის შეზღუდვის და მარჩენალის დაკარგვის გამო პირის მინიმალური საარსებო საშუალებით უზრუნველყოფის საყოველთაო უფლებას და ამ უფლების რეალიზებას ახდენს ეტაპობრივად, არსებული რესურსების ფარგლებში.

სახელმწიფო პენსიის შესახებ საქართველოს კანონის რეგულირება ვრცელდება:

• საქართველოს ტერიტორიაზე მუდმივად მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეებზე;

• პენსიის დანიშვნის თაობაზე განცხადების შეტანის მომენტისათვის ბოლო 10 წლის განმავლობა-

ში საქართველოს ტერიტორიაზე კანონიერ საფუძველზე მუდმივად მცხოვრებ უცხო ქვეყნის მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე. ამ პირებს აქვთ საქართველოს მოქალაქეების თანაბარი უფლებები, თუ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

სახელმწიფო პენსიის რეგულირების ძირითადი პრინციპებია: ადამიანის უფლებების დაცვა; კანონის წინაშე თანასწორობა; საყოველთაოობა; მუდმივობა; თაობათა შორის სოლიდარობა; პენსიის მიღების სახელმწიფო გარანტია.

პენსიის ადმინისტრირების კომპეტენტური ორგანოა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სოციალური მომსახურების სააგენტო, რომელიც ახდენს პენსიის დანიშვნას, გაცემას, შეჩერებას, განახლებას, გადაანგარიშებასა და შეწყვეტას, აგრეთვე პენსიის მიღებასთან დაკავშირებული სხვა ურთიერთობების რეგულირებას.

პენსიის დანიშვნის ძირითადი საფუძვლებია ჩამოთვლილთაგან რომელიმე პირობის დადგომა, კერძოდ:

- საპენსიო ასაკის - 65 წლის - მიღწევა;
- შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენა;
- მარჩენალის გარდაცვალება.

ქალებს, ასაკის გამო პენსიის მიღების უფლება წარმოეშობათ 60 წლის ასაკის მიღწევიდან.

პირს პენსიის მიღების უფლება აქვს პენსიის დანიშვნის რომელიმე საფუძვლის არსებობისას, თუ იგი არ ეწევა საჯარო საქმიანობას. შესაბამისად, პენსიის მიღების უფლება წყდება პენსიონერის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში.

შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის მქონე პირებს ენიშნებათ და ამ შემთხვევაში დანიშნული

პენსიის მიღება უგრძელდებათ საჯარო საქმიანობის განხორციელების მიუხედავად.

დაუშვებელია ორი ან მეტი პენსიის ერთდროულად მიღება. აგრეთვე, პენსიასთან ერთად სახელმწიფო კომპენსაციის ან სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის მიღება. ასეთ შემთხვევებში პირს შეუძლია აირჩიოს მხოლოდ ერთ-ერთი კანონით მინიჭებული სარგებლის მიღების უფლება წერილობითი განცხადების შესაბამისად. ასეთივე უფლებით სარგებლობენ პენსიონერებიც.

პენსია გაიცემა საქართველოს ტერიტორიაზე. მოქალაქეს უფლება აქვს მოითხოვოს პენსიის მიღება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე, მისი რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით. მიმდინარე თვის პენსიის გაცემა წარმოებს იმავე თვეში, ხოლო ადგილზე მიტანა მომდევნო თვის ბოლომდე. პენსიონერისათვის პენსიის მიტანა ბინაზე ხორციელდება განსაკუთრებულ შემთხვევებში, პენსიონერის წერილობითი განცხადების საფუძველზე.

საპენსიო სისტემის რეფორმის მეთოდოლოგიის საფუძვლად შეიძლება განხილულ იქნას რამდენიმე სქემა:

პირველი –სახელმწიფო სავალდებულო საპენსიო უზრუნველყოფა. საპენსიო სისტემის ამ შრემ უდნა უზრუნველყოს პენსიონერისათვის იმ ოდენობის შემოსავალი, რომელიც დაფარავს მის ძირითად საჭიროებებს, ე.ი. შექმნის მისთვის მინიმალურ სოციალურ გარანტიას. ამ „დონიდან“ მიღებული პენსიის ოდენობა, ევროპის კონცეფციის თანახმად, არ უნდა იყოს პენსიაზე გასვლამდე არსებული ხელფასის საშუალო ოდენობის 40%-ზე ნაკლები.

მეორე –სავალდებულო-ნებაყოფლობითი საპენსიო დაზღვევა დაფუძნებულია განსაზღვრულ სავალდებულო შენატანზე, რომელსაც იხდის როგორც დამსაქმებელი, ასევე დასაქმებული სახელმწიფოს მიერ დადგენილი ტარიფის მიხედვით და აკუმულირდება მოქალაქეთა ინდივი-

დუალურ ანგარიშზე კერძო სადაზღვეო კომპანიებში. ასეთი ტიპის დაზღვევის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ მისაღები პენსიის ოდენობა დამოკიდებულია შენატანის საერთო მოცულობაზე და მისი ინვესტირების შედეგად მიღებულ მოგებაზე. იმ ქვეყნებში, სადაც ეს სქემა მუშობს, პენსიის ოდენობა შეიძლება კიდევ 15-20%-ით გაიზარდოს.

მესამე –ნებაყოფლობითი დაზღვევა, დაფუძნებულია ნებაყოფლობით საპენსიო შენატანზე, რომლითაც მოსახლეობას შეუძლია თვითონ შექმნას საკუთარი საპენსიო დანაზოგები. მესამე სქემა ინდივიდუალურია და დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა სახის ხელშეკრულებაა დადებული დაზღვეულსა და სადაზღვევო კომპანიას შორის; ანუ რა „სადაზღვეო მენიუს“, კალათას სთავაზობს ესა თუ ის კომპანია მომავალ პენსიონერებს.

ეს სქემა საინვესტიციო დანაზოგების ტიპისაა და აქ ინვესტიციის რისკის ხარისხი უფრო მაღალია, ვიდრე მეორე სქემაში. თუმცა, სახელმწიფოს მარეგულირებელი ფუნქცია ორივე სქემაში სათანადოდ უნდა იყოს შემუშავებული და საპენსიო სადაზღვევო კომპანიებისათვის წინასწარ კანონით უნდა განისაზღვროს ის საინვესტიციო სფეროები, რომლებიც ხასიათდება მაქსიმალურად დაბალი რისკითა და მაღალი ლიკვიდურობით.

რაც შეეხება პირველ სქემას ანუ სახელმწიფო სავალდებულო სოციალურ დაზღვევას, აქ ალბათ აუცილებელია საქართველოსთვის შემუშავდეს კანონპროექტი „სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის შესახებ“, რომელშიც განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება რამდენიმე ძირითად სიახლეზე:

სახელმწიფო პენსიის დანიშვნის ახლებური მეთოდოლოგია. კერძოდ, სავალდებულო სახელმწიფო დაზღვევა წარმოადგენს თითოეული დასაქმებულის სახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის გარანტიას, ხოლო სადაზღვევო სტაჟი და სადაზღვევო შენატანი საპენსიო უზრუნველყოფის დონის განმსაზღვრელი კრიტერიუმია. ჩვენის აზრით, ასეთი მიდგომა თითოეულ მოქალაქეს გაუჩენს იმის რწმენას,რომ სახელმწიფო არის მისი მოხუცებულობის

უზრუნველყოფის გარანტორი, ხოლო ამ გარანტიის რეალიზების ხარისხი თავად უნდა უზრუნველყოს.

დაზღვევის სისტემაში დამზღვევისა და დაზღვეულის იდენტიფიცირება ანუ მათი პერსონიფიკაცია უნდა განხორციელდეს დასაქმებულთა პირადი სადაზღვევო ბარათის მეშვეობით, რასაც დაზღვევის სისტემაში სადაზღვევო პოლისს უწოდებენ. ეს ციფრული ფორმაა, რომელსაც მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში გამოიყენება.პერსონიფიკაცია მოიცას ყველა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს, პერსონიფიკაციის ბაზა უნდა მოემსახუროს არა მარტო სოციალური დაზღვევის სისტემას, არამედ ჯანმრთელობისა და უმუშევრობის დაზღვევის სისტემებსაც, აგრეთვე საგადასახადო დეპარტამენტს საშემოსავლო გადასახადების უკეთ მობილიზებაში. რაც იმას ნიშნავს, რომ ქვეყანაში მთელი შრომის ანაზღაურების აღრიცხვა ექცევა ერთ მთლიან სისტემაში, რასაც გარდა სოციალური სამართლიანობისა, მნიშვნელოვანი ფისკალური ფუნქციაც ენიჭება.

როცა საუბარი გვაქვს პენსიების გაცემის ახალ მეთოდოლოგიაზე, რომელიც თავისი იმანენტური ბუნებით თითოეული მოქალაქის მიმართ ინდივიდუალურ მიდგომას გულისხმობს, გარდაუვალ ღონისძიებად და პირველი რიგის ამოცანად გვესახება მთელი საქართველოს მასშტაბით პერსონიფიკაციის პროგრამის განხორციელება.

პერსონიფიცირებული აღრიცხვა გულისხმობს არა მარტო პენსიონერებისათვის, არამედ დასაქმებულებისათვის (ანუ დაზღვეულებისათვის), უნიკალური საიდენტიფიკაციო ნომრის მინიჭებას და მათ ხელზე გაცემას ელექტრონული ბარათების სახით.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემის დანერგვის ინსტიტუციონალურ უზრუნველყოფას (როგორც ფორმალური, ისე არაფორმალური ინსტიტუტების მონაწილეობით), ვინაიდან პესონიფიცირების დანერგვა მოითხოვს არაერთ საკანონმდებლო ცვლილებას საგადასახადო და საპენსიო კანონმდებლობაში.

მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის კომპანიათა ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია შემოსავლების თვითზრდა, სამომავალო ხარჯების დაფინანსების დამატებითი წყაროს გაჩენის მიზნით. იმის გათვალისწინებით, რომ ჩვენი ქვეყნის განვითარების ამ ეტაპზე, როდესაც დიდია საპენსიო ტვირთი სახელმწიფო ბიუჯეტზე,მნიშვნელოვანი რესურსები მიემართება სოციალურ გასაცემლებზე,ამოქმედდა სამედიცინო დაზღვევა, სოციალური დაზღვევის სისტემა სრულად ვერ უზრუნველყოფს მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებას. ამიტომ მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სოციალური დაზღვევის საწყის ეტაპზე, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მოხდეს სახელმწიფო სოციალური სისტემის სუბსიდირება,ხოლო სადაზღვევო ტარიფის გადანაწილება დამზღვევსა და დაზღვეულს შორის განხორციელდეს პარიტეტის გათვალისწინებით. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ტარიფის უმეტეს ნაწილს იხდიან დასაქმებულები, თუმცა უკანასკნელ წლებში შეიმჩნევა პროპორციის გათანაბრება.

ახალი სქემის პირობებში მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოში დადგინდეს შემდეგი პროპორცია: ტარიფის 70% გადაიხადოს დამსაქმებელმა და 30% - დასაქმებულმა. ამასთან 30%-ით მიღებული შემოსავლები საინვესტიციო საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძვლებზე მიემართოს ინვესტირებაზე და მიღებული მოგება მოხმარდეს პენსიის ოდენობის თანდათანობით ზრდას. ეკონომიკის ზრდის კვალდაკვალ ეს პროპორცია უნდა შეიცვალოს დამსაქმებლის მიერ გადახდილი შენატანების ხვედრითი წონის შემცირების ხარჯზე.

ვფიქრობთ, ასეთი მიდგომა სასიკეთოდ აისახება ქვეყნის კონსოლიდირებულ სახელმწიფო ბიუჯეტზე და ამ გზით მიღებული ახალი ფინანსური რესურსები იქცევა პენსიების გადიდების და შემდგომში მათი დიფერინცირების რეალურ წყაროდ.

სოციალური სფეროს რეფორმირებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება არასახელმწიფო საპენსიო

დაზღვევის განვითარებას. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში ბოლო წლებში გაჩნდა სადაზღვევო ბაზარი; გარკვეული წარმატებები აღინიშნება ჯანდაცვის, ქონების, რისკების დაზღვევისა და სხვა სფეროებში. უფრო მეტიც, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში ყალიბდება და ვითარდება საერთაშორისო სტანდარტების სადაზღვევო ურთიერთობები და საქართველოს სადაზღვევო კომპანიები მომხმარებელს უკვე სთავაზობენ ამ სტანდარტების შესაბამის სადაზღვევო პროდუქტს. ჩვენი ქვეყნის სადაზღვევო ბაზრით დაინტერესდნენ მსოფლიოს წამყვანი სადაზღვევო და გადამზღვეველი ორგანიზაციები, თუმცა დასაჩქარებელია საპენსიო დაზღვევის არასახელმწიფო სექტორის განვითარება.

საქართველოში სადაზღვევო ბაზრის ჩამოყალიბების თავისებურებას განაპირობებს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონე, საბაზრო მექანიზმებისა და ბერკეტების გამოყენების სპეციფიკა, მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობა და ქვეყანაში არსებული სამართლებრივი კულტურა.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში დაზღვევის ერთერთი სპეციფიკური ნიშანი მისი მოქნილი რეგულირების უნარია. ამ თვალსაზრისით, დაზღვევა ერთდროულად გვევლინება როგორც ბაზრის რეგულირების მექანიზი,ასევე როგორც რეგულირების ობიექტი.

დღეს ცივილიზებული სამყარო წარმოუდგენელია სადაზღვევო ბაზრის გარეშე, რასაც პირველ რიგში განაპირობებს კერძო სექტორის განვითარება და მოქალაქეთა მაღალი შემოსაველები.

ჩვენს ქვეყანაში ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით, რეგულირებადი სადაზღვევო ბაზრის ჩამოყალიბების მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო 1997 წელს „დაზღვევის შესახებ" კანონის მიღება. კანონმა ერთის მხრივ დაარეგულირა ურთიერთობები სადაზღვევო კომპანიებს შორის და მათ შეუქმნა ცივილიზებული კონკურენციის პირობები, მეორეს მხრივ შექმნა მზღვეველებსა და დაზღვეულებს შორის სამართლებრივი ურთიერთობის საფუძვლები.

„დაზღვევის კანონის" მიღებას მოჰყვა არა ერთი ისეთი ნორმატიული დოკუმენტების შექმნა, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა დაზღვეისადმი მოსახლეობისა და ბიზნესის ინტერესი.

სადაზღვეო კომპანიები სულ უფრო აქტიურად ერთვებიან ქვეყნის საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში. საქართველოში დაზღვევა უკვე ჩამოყალიბდა როგორც სპეციფიური ფინანსური სისტემა, რომელსაც აქვს საკუთარი ფინანსური რესურსები, ეკონომიკა და ორგანიზაციული სტრუქტურა.2012 წელს რეგისტრირებულმა ყველა სადაზღვეო კომპანიის მიერ მოზიდულმა პრემიამ შეადგინა 515,4 მლნ ლარი, მაშინ როდესაც მათ მიერ დაზღვეულებზე ანაზღაურებულმა ზარალმა შეადგინა მხოლოდ 265 მლნ ლარი, რაც ნიშნავს იმას, რომ 250.4 მლნ ლარი ანუ მოზიდული პრემიის 48%, როგორც რეზერვი დარჩა სადაზღვეო ფონდების ანგარიშებზე და ეს რესურსი ქვეყნის რეალური ეკონომიკის საინვესტიციო ფინანსური წყარო გახდა.

თუ წლების მიხედვით სადაზღვეო კომპანიების მიერ მოზიდული პრემიის მოცულობის ზრდის დინამიკას დავაკვირდებით, დავინახავთ, რომ პროგრესი აშკარაა: სადაზღვეო ბაზარი ძალზე სწრაფად ვითარდება – მხოლოდ 2012 წელს, მოზიდული პრემიის რაოდენობა, წინა წელთან შედარებით 60%-ით გაიზარდა.

თუ 2012 წელს მოზიდული სადაზღვეო პრემიების მოცულობას გავაანალიზებთ, დავინახავთ, რომ როგორც წინა წლებში, ამ თანხების მობილიზაციის უდიდესი ნაწილი ხუთ ლიდერ კომპანიაზე მოდის. ეს კომპანიებია: სადაზღვეო კომპანია „ალდაგი ბისიაი" (103 მლნ ლარი), სადაზღვეო კომპანია „არქიმედეს გლობალ ჯორჯია" (67 მლნ ლარი), სადაზღვეო კომპანია „ჯი პი აი ჰოლდინგი"(79 მლნ ლარი), დაზღვევის საერთაშორისო კომპანია „ირაო" (49 მლნ ლარი) და სადაზღვეო კომპანია „აი სი ჯგუფი" (47 მლნ ლარი). მათ მიერ მოზიდულმა ერ-

თობლივმა სადაზღვევო პრემიამ შეადგინა საქართველოში მთლიანად მოზიდული სადაზღვევო პრემიის 67 %.[75]

საქართველოს სადაზღვევო ბაზარზე მოძრაობს როგორც კერძო, ისე საჯარო ფინანსები. ეს გადადინების პროცესი, ცხადია ააქტიურებს სადაზღვევო ბაზარს, ჩნდება მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი, მაგრამ ამ ბაზრისათვის გაცილებით მნიშვნელოვანია კერძო ფინანსური რესურსების მობილიზება, რაც თავის მხრივ ქმნის ქვეყნის ეკონომიკისათვის ახალი ფინანსური რესურსების მოზიდვის შესაძლებლობას. სადაზღვევო ბაზრის სამართლებრივი ბაზის სრულყოფისათვის სახელმწიფომ უნდა გადადგას ქმედითი ნაბიჯები ისეთი ინსტიტუციონალური სივრცის ჩამოსაყალიბებლად, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყანაში სადაზღვევო ბაზარს და მის შემდგომ სრულყოფას.

მრავალი წელია საქართველოში მიმდინარეობს ჯანდაცვის სისტემის რეორგანიზაციის რთული, მტკივნეული და მრავალეტაპიანი პროცესი, რომელზეც საზოგადოებაში ურთიერთსაპირისპირო მოსაზრება არსებობს. აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს თუნდაც ის ფაქტი, რომ არ ჩატარებულა ჯანდაცვის სფეროში სათანადო და საკმარისი კვლევები. თუმცა ერთი რამ ეჭვგარეშეა, რომ საზოგადოებრივ-ეკონომიკური ფორმაციის ცვლის ურთულეს პროცესში შეულძებელი იყო ჯანდაცვის ორგანიზებისა და მართვის საბჭოთა მოდელის შენარჩუნება. არის თუ არა უნიკალური ის მოდელი, რომლის საფუძველზეც იქმნება სადაზღვევო სისტემა საქართველოს ჯანდაცვაში ძნელი სათქმელი იქამდე,სანამ მკაფიოდ არ ჩამოყალიბდება პრიორიტეტები.ასევე რთულია წინასწარ იმ სიძნელეებისა და შედეგების განსაზღვრა, რომელიც მომავალში შეიძლება მოჰყვეს დღეს შემოთავაზებულ მოდელს.

---

[75] www. nbg.gov.ge

თავი V.

საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების აქტუალური საკითხები

1. სახელმწიფოს როლი საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მაკროეკონომიკურ რეგულირებაში

საქართველოში სოციალური სტაბილურობა სახელმწიფოს აქტიური ჩარევის გარეშე წარმოუდგენელია. თუმცა, არ არსებობს გარანტია იმისა, რომ ეკონომიკაში გაუაზრებელი ჩარევის შედეგად განხორციელებული სამთავრობო „ინტერვენცია“ სასარგებლოა საზოგადოებისათვის. ასეთ შემთხვევაში, წარუმატებლობის შედეგების მასშტაბი არანაკლებ დიდია, ვიდრე ის სირთულეები, რომლებიც ეკონომიკის მოდერნიზაციის თანხვედრია. ამოცანა მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო სტრუქტურების ზემოქმედების შედეგად შეიქმნას ისეთი მოტივირებულ გარემო, რომელიც რეალურად უზრუნველყოფს საზოგადოების სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებას ისე, რომ სახელმწიფოს მაკროეკონომიკური რეგულირების რაოდენობრივი ფუნქციები შეიცვალოს ხარისხობრივი აქცენტებით. ამ აქცენტების შეცვლის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო ატარებდეს არა პიარულ და პოპულისტურ, არამედ ისტორიული აუცილებლობით განპირობებულ სოციალურ პოლიტიკას. საქართველოს სოციალურ სფეროში მიმდინარე პროცესებში სახელმწიფოს როლის მნიშვნელობის განსაზღვრის მიზნით, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მოვახდინოთ მცირე ისტორიული ექსკურსი.

საუკუნეების წინ ქართველი გლეხი ნაკლებად გრძნობდა სახელმწიფოსთან კავშირს. მათ შორის ურთიერთობა შემოიფარგლებოდა მხოლოდ მოსახლეობის ჯარში გაწვევით და მათგან სამთავრობო გადასახადების აკრეფით. სახელმწიფოს როლი მოსახლეობის სოციალური პრობლემების მოგვარებაში უმნიშვნელო იყო, თუმცა

მოიძებნება ისეთი ისტორიული ფაქტები, როდესაც სახელმწიფო გარკვეულწილად მონაწილეობდა სოციალური საკითხების მოწესრიგებაში. ძირითადად ეს ეხებოდა მოსახლეობის ჯანდაცვას, ეპიდემიოლოგიური სიტუაციების განმუხტვას, საქალაქო განაშენიანებას და საზოგადოებრივი კომუნიკაციური სისტემების მოწყობას.ამის მაგალითია გონიოს ციხე, სადაც ეპიდემიურმა სიტუაციამ ხელისუფლება აიძულა, შეექმნა წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის ისეთი სისტემები, რომელიც თავისი მოსახერხებელი და ოპტიმალური დაგეგმარებით, დღესაც მნახველის გაოცებას იწვევს. ასეთივე წყალმომარაგების სისტემებია ვარძიისა და გარეჯის კომპლექსებში.

სახელმწიფოს მხრიდან მოსახლეობისადმი სოციალური ვალდებულებების შესრულების ფაქტები გვხვდება ბევრ უძველეს ქართულ ისტორიულ ძეგლში, რომელთაგან გამოვყოფთ სახელმწიფო სამართლის ძეგლს, (შედგენილია ვახტანგ VI მიერ, 1707-1709 წწ.) „დასტურლამას“.

ამ დოკუმენტზე დაყრდნობით ადგილობრივ მმართველობას ანხორციელებდნენ მოურავები, მამასახლისები, ხევისთავები. ამ უკანასკნელს ევალებოდა საკუთრების უფლების დაცვა.ხევისთავი წელიწადში ერთხელ ჩამოივლიდა მისდამი რწმუნებულ სოფლებს ქურდების გამოსავლენად და მათთვის სასჯელის დასადებად. მასვე ეკისრებოდა შეკრებილი გადასახადებიდან ხიზნების, დაერდომილთა და უბინაოთა დახმარება. გადაჭრით შეიძლება ითქვას, რომ უპოვართა შემწეობაზე ქვეყნის მმართველები და ფეოდალებიც ზრუნავდნენ.

დღეს, სახელმწიფოს ფუნქციები მნიშვნელოვნად გაფართოვდა და შესაბამისად გაიზარდა. პასუხისმგებლობა მოქალაქეთა სოციალურ მდგომარეობაზე გამოიხატება სახელმწიფოს ხარჯზე განათლების, სამედიცინო მომსახურების, სოციალური უზრუნველყოფისა და სხვა სოციალური გასაცემლების მიღებაში. ამდენად ბუნებრივია, რომ მოსახლეობა დაინტერესებულია სოციალურად ორიენტირებული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებით.ასეთი დაინტერესება ერთგვარი კატალიზატორიც კია სახელმწიფოს საქმიანობის გასაუმჯობესებლად, რადგან, თუ სახელმწი-

ფოს არ შესწევს მის წინაშე მდგარ პრობლემებზე კონსტრუქციული რეაგირების უნარი, ღრმავდება მისადმი უნდობლობა. თუ სახელმწიფო ვერ აკმაყოფილებს მოსახლეობის მხრიდან წამოყენებულ მოთხოვნებს,იწყება სახელმწიფოს შინაგანი მსხვრევა,ანუ სახელმწიფო კრიზისი. გავიხსენოთ თომას ჰობსის მოსაზრება მისი ცნობილი თხზულებიდან „ლევიათანი“ (1651):"წესრიგის დამცველი, ეფექტური სახელმწიფოს გარეშე ცხოვრება განცალკევებული, ღარიბი, საშიში, უხეში და ხანმოკლე იქნება"[76]. რა თქმა უნდა, სახელმწიფოს ძალუძს სოციალური პრობლემების დაძლევა საკუთარ შესაძლებლობებსა და გონივრულ პოლიტიკაზე დაყრდნობით.

ქვეყანაში სწორი სოციალური პოლიტიკის წარმართვისათვის აუცილებელია, მკაფიოდ გამოვკვეთოთ სახელმწიფოს როლი მიმდინარე გლობალურ ეკონომიკურ პროცესებში. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდში სახელმწიფოს როლი და ფუნქციები უნდა გულისხმობდეს მისი, როგორც პარტნიორისა და დამხმარის მონაწილეობას ეკონომიკაში, და არა როგორც განმკარგულებელ-ხელმძღვანელისა.

ამავე დროს, სახელმწიფო ქვეყნის ინსტიტუციონალური სივრცის კანონშემოქმედად გვევლინება. მის მიერ შექმნილი სამართლებრივი გარემო, საზოგადოებაში არსებულ სპეციფიკურ ეროვნულ პრინციპებთან ერთად, ქმნის მოქალაქეთა თანაარსებობის გარკვეულ ნორმებს. გავიხსენოთ ნაპოლეონ ბონაპარტის მიერ 1805 წლის 7 ივნისს დეპუტატების წინაშე გამოთქმული ცნობილი ფრაზა: „ადამიანებს არ ძალუძთ უზრუნველყონ საკუთარი მომავალი. ერის ბედის გადაწყვეტა მხოლოდ სრულყოფილ სახელმწიფო ინსტიტუტებს შეუძლიათ“,[77] თუმცა დღეს სახელმწიფო უკვე არ უნდა მოვიაზროთ როგორც მხოლოდ რესურსების მომწესრიგებელ-გამნაწილები, ეი-

---

[76] ვეკუა დ.მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ. 11

[77] ვეკუა დ.მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. თბილისი, 2003; გვ. 13

ნაიდან იგი ეკონომიკური პროცესის ერთ-ერთი და ხშირად წამყვანი მონაწილეცაა. სახელმწიფო ორგანოებს ყოველდღიურად უხდებათ უამრავი სამეურნეო გადაწყვეტილების მიღება ინვესტირების, დაკრედიტების, მომსახურებისა და სხვ. საკითხებზე. ყოველივე ეს გადამწყვეტ ზემოქმედებას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ საქმიანობასა და მის პოტენციალზე.

სოციალ-ეკონომიკური პოტენციალის ოპტიმიზაცია სახელმწიფოს განვითარების დაჩქარების უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. მისი გამოუყენებლობის შემთხვევაში კი ადგილი აქვს სტაგნაციას, სრულ ეკონომიკურ და სოციალურ დეზინტეგრაციას.

სტაბილური და მყარი განვითარების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფომ განუწყვეტლივ უნდა ადევნოს თვალი ამ პრობლემის სიმწვავის ხარისხს, ვინაიდან საზოგადოებრივი აპათიით შეპყრობილი, სიღარიბის ზღვარზე მისული ადამიანისათვის კანონისადმი დაუმორჩილებლობა საკუთარი გაჭირვებაზე ყურადღების მიქცევის ერთადერთი გზა და ხშირად სოციალური დესტაბილიზაციის საბაბია.

სახელმწიფო სოციალური დაცვის პოლიტიკის ერთერთი მნიშვნელოვანი საკითხია მოსახლეობის ეკოლოგიური უსაფრთხოება, რაც თავისთავად სოციალურ დანახარჯებს უკავშირდება. შრომის პირობებისა და ტექნიკური უსაფრთხოების საკითხები კი წარმოადგენს საერთო სოციალური სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილს და უნდა ხორციელდებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო საზედამხედველო ინსპექტირებით.

სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი პრეროგატივაა მოსახლეობის საცხოვრისი მინიმუმის განსაზღვრა და სოციალურად ყველაზე დაუცველი ფენებისთვის (ინვალიდები, მარტოხელა პენსიონერები, დეკნილები) სოციალური გაცემულობების ამ მინიმუმთან დაახლოება.საცხოვრისი მინიმუმის შემუშავებისას გასათვალისწინებელია სოციალურად დაუცველ პირთა უზრუნველყოფა ბინით, პროდუქტით, ტანსაცმლით, სამედიცინო მომსახურებითა და განათლებით.

სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის ქვაკუთხედია დასაქმების პრობლემის გადაწყვეტა ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ზრდის პირობებში. ამ თვალსაზრისით ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა სამუშაო ძალის ეფექტიანი გამოყენება. სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური პოლიტიკის სტრატეგიის განსაზღვრისას აუცილებელია ქვეყანაში გაანალიზდეს დემოგრაფიული პრობლემები და მიგრაციის ძირითადი ტენდენციები და მიზეზები.

ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის ეკონომიკური მოტივაცია უნდა დაეფუძნოს სადაზღვევო იდეოლოგიას, რასაც სამწუხაროდ არ ექცევა სათანადო ყურადღება, რის გამოც ვერ ხერხდება ეკონომიკის განვითარების ფაქტორების გამოყენება და ირღვევა სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარების პირობები.

სახელმწიფოს მმართველობით ორგანოებსა და მოსახლეობაში აღნიშნული საკითხისადმი დამოკიდებულება კარდინალურ ცვლილებას მოითხოვს, რადგან საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ადამიანებს ცხოვრება რისკების ეპოქაში უხდებათ და ამიტომ საზოგადოებრივი ცხოვრების ადაპტაცია შეუძლებელია სოციალური დაცვის სისტემების სადაზღვევო პრინციპებზე გადაყვანის გარეშე. სახელმწიფომ დაზღვევა უნდა გამოიყენოს როგორც სახელმწიფო მენეჯმენტის იარაღი.

სადაზღვევო სისტემის მეშვეობით დანაზოგების შექმნა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებაა, რომელსაც ადამიანი იღებს თავისი ცხოვრების მანძილზე, რასაც აიძულებს მაღალი სოციალური რისკების არსებობის პირობებში საკუთარი მომავლის უზრუნველყოფაზე ფიქრი. თითქოს მარტივია: ბაზარმა უნდა დაარეგულიროს ყველა ეკონომიკური ურთიერთობა, მათ შორის დაზღვევის სფეროშიც და ერთი შეხედვით თითქოს არ არის აუცილებელი ამ პროცესებში სახელმწიფოს ჩართვა. მაგრამ საბაზრო ურთიერთობის პროცესში ჩნდება ისეთი პრობლემები, რომელთა გადაჭრა სახელმწიფოს აქტიური მონაწილეობის გარეშე შეუძლებელია. ადამიანებს ხშირად უჭირთ გამოიჩინონ წინდახედულება იმ გადაწყვეტილებების მიღებისას, რომელიც გულისხმობს პი-

რადი სახსრების მოხმარებასა და დაგროვებას. შრომის პროცესში, სხვადასხვა სოციალური რისკების გამო (ავადმყოფობა, ინვალიდობა, უმუშევრობა) შესაძლოა თავი ვერ მოუყარონ საკმარის სახსრებს. ამ შემთხვევაში სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკაზე ორიენტირებულმა სახელმწიფომ თავის თავზე უნდა აიღოს ასეთი კონტიგენტის სოციალური დაზღვევა.

საბაზრო ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევა არ შემოიფარგლება მხოლოდ სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფით. სახელმწიფოს, განსაკუთრებით გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში, გააჩნია მკაფიოდ გამოკვეთილი უფლებრივი პრეროგატივები. სწორედ მათი აქტივიზაციის შედეგად უნდა მოვახდინოთ მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება.სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ ჯერ-ჯერობით სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სფეროში კონცეპტუალურ დონეზე ვერ იღებს თამამ გადაწყვეტილებებს. თუ ჩვენ თავად არ ავიღეთ პასუხისმგებლობა და მხოლოდ გარედან მოწოდებულ რეკომენდაციებს ველოდეთ, მაშინ არც თავისუფალი ქვეყანა გვექნება და არც სამოქალაქო საზოგადოება.

სახელმწიფოს განსაკუთრებული პრეროგატივებიდან, დღეისათვის გამოვყოფთ საგადასახადო და ფისკალურ პოლიტიკას, რადგან ეკონომიკური დინამიზმი სოციალური საკითხების მოგვარების უმნიშვნელოვანესი ბერკეტია. იგი ხელს უწყობს სოციალური სოლიდარობის პრინციპებზე ორიენტირებული სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობას. ახალი საგადასახადო კოდექსი, რომელიც პარლამენტმა მესამე მოსმენით 2010 წლის 17 სექტემბერს დაამტკიცა, 2011 წლიდან ამოქმედდა. ეს ბოლო ათწლეულში მიღებული უკვე მეორე ახალი საგადასახადო კოდექსია, რომელიც 2005 წლიდან ამ სფეროში მოქმედ წესებს ცვლის.

საგადასახადო კანონმდებლობაში უცვლელი დარჩა საერთო–ეროვნული და ადგილობრივი გადასახადების ექვსიეე სახე და მათი უმეტესობის განაკვეთები, თუმცა გაფართოვდა დასაბეგრი ობიექტების ბაზა.

ახალი კოდექსის მიხედვით, გადამხდელთა უფლებების დაცვის მიზნით შეიქმნება საგადასახადო ომბუდსმენის პოსტი, რომელსაც პრემიერ–მინისტრი პარლამენტის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით დანიშნავს. საგადასახადო ომბუდსმენი პარლამენტის საფინანსო–საბიუჯეტო კომიტეტს წელიწადში ერთხელ გადამხდელთა უფლებების დაცვის მდგომარეობის შესახებ წლიურ ანგარიშს წარუდგენს.

ძალზე მნიშვნელოვანია აგრეთვე სახელმწიფოს როლი სოციალური სფეროს ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბებაში.ყოველ ისტორიულ ეტაპზე სახელმწიფომ სწორად უნდა გამოკვეთოს ოპტიმალური დარგობრივი სტრუქტურა, ანუ ის დარგობრივი თანაფარდობა, რომელიც დაკავშირებულია სოციალური უზრუნველყოფის, განათლების, დასაქმების, ჯანდაცვისა და სხვა სოციალური ინსტიტუტების ჩამოყალიბებასთან.

დღეს, როდესაც ჯერ კიდევ დიდია სახელმწიფო სექტორის წილი ქართულ ეკონომიკაში, საჭიროა სახელმწიფო სექტორის ხელის შეწყობა ინვესტიციების მოზიდვითა და დაფინანსების უზრუნველყოფით. ამ სექტორის ანალიზი ცალსახად გავრწმუნებს იმაში, რომ პრობლემები არა მარტო ტექნიკური ხასიათისაა, არამედ უკავშირდება სუსტ მენეჯმენტს. სწორედ ამიტომ აუცილებელია ზარალიანი საწარმოების პრივატიზაცია, რათა სუსტი ადმინისტრაციის ნაცვლად საწარმო გადავიდეს მოქნილი და მოგებაზე ორიენტირებული მენეჯმენტის ხელში.[78]

ეკონომიკის მოდერნიზაცია გულისხმობს კერძო სექტორში ლიცენზიების, ნებართვების, სერთიფიკატებისა და სხვა ადმინისნიტრაციული ბარიერების შემცირებას. მომქმედი ლიცენზიების გაცემა უნდა ხდებოდეს სრული გამჭვირვალობის პირობებში, რათა მინიმუმადე იქნას დაყვანილი ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების შემთხვევები. თუ თვალს გადავავლებთ ამ მიმართულებით სამინისტროების საქმიანობას, აშკარად დავინახავთ, რომ

[78] პაველიაშვილი ს. პრივატიზაციის ფენომენი და პრობლემები საქართველოში. თბილისი, 2009; გვ. 15

დიდია მცდელობა სხვადასხვა ფორმით (მაგ.კონტროლის) ჩაერიონ ეკონომიკის მართვის პროცესში.

ყოველივე ზემოთჩამოთვლილიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში არსებული ეკონომიკური სფეროს ტრანსფორმაციის პირობებში, მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფის მომქმედი სისტემა არ არის სათანადოდ ადაპტირებული ახალ ეკონომიკურ გარემოსთან და ვერ პასუხობს თანამედროვე გამოწვევებს.

სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში არსებული ზოგიერთი საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური შეუსაბამობა,გაუმართავი მენეჯმენტი, დასაქმების და ჯანმრთელობის დაცვის სამსახურების არაეფექტური მუშაობა, კადრების მომზადებისა და გადამზადების არათანმიმდევრულობა ის უმნიშვნელოვანესი საკითხებია, რომელთა სახელმწიფო მმართველობის დონეზე მოგვარების გარეშე შეუძლებელია სოციალური დაზღვევის სისტემის ქმედითი მაკროეკონომიკური რეგულირების მექანიზმის შემუშავება.

დემოკრატიას ესაჭიროება განათლებული მოქალაქეები. განათლება ინდივიდუალური არჩევანის შესაძლებლობას იძლევა. ამასვე უწყობს ხელს ჯანმრთელობის მაღალი დონე. ეფექტური შრომითი ბაზარი აუცილებელია ადამიანის პირადი თავისუფლების უზრუნველსაყოფად. ადამიანური რესურსის ყველა ეს ასპექტი ზოგადი ეკონომიკური მაჩვენებელია და უშუალო ზეგავლენას ახდენს შრომის ნაყოფიერებაზე და ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდაზე. აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ 1960 წლიდან მოყოლებული ძირითადი განსხვავება, ერთის მხრივ ჰონკონგს, სამხრეთ კორეას, სინგაპურს, ტაივანსა და, მეორეს მხრივ სხვა დაბალშემოსავლიან ქვეყნებს შორის, სწორედ ადამიანურ რესურსებში იყო. მაგალითად, სასკოლო განათლების სფეროში აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნებმა რამდენიმეჯერ გადააჭარბეს სხვა განვითარებადი ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს. მათ ერთად მოუყარეს თავი განათლების მაღალ დონეს, ტექნოლოგიურ წინსვლასა და საზღვარგარეთი-

დან დაბრუნებული კადრების გამოცდილებას იმისათვის, რომ მიეღწიათ შრომის ნაყოფიერების სწრაფი ზრდისათვის.

საქართველოში მიუხედავად იმისა, რომ განათლების დონე საკმაოდ მაღალია, პროფესიები, ისევე როგორც ეკონომიკის მთლიანი სტრუქტურა, მნიშვნელოვნად არის დამახინჯებული. განათლების სათანადო სისტემის არქონა, მუშაკთა მომზადებისა და, განსაკუთრებით, გადამზადებისთვის აუცილებელი მწირი რესურსები, საჭირო კვალიფიკაციის მქონე მუშაკების არყოლა ამცირებს რეფორმების ეფექტიანობას, ამუხრუჭებს შრომის ბაზრის განვითარებას. ასეთ სიტუაციაშია საჭიროა არა მარტო მნიშვნელოვანი კაპიტალდაბანდებები, არამედ მნიშვნელოვანი ინვესტიციების ჩადებაც მოსახლეობის ცოდნისა და პროფესიული ჩვევების ადაპტირებაში ახალ ეკონომიკურ მოთხოვნილებებთან.

2.საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემა

ორი ათწლეულია საქართველო იმყოფება მუდმივი რეფორმირების სივრცეში, რომელიც დაკავშირებულია ეკონომიკური სისტემის ტრანსფორმაციის მექანიზმების ჩამოყალიბებასა და ზოგადად ქვეყნის მოდერნიზაციასთან. მაშინ, როდესაც მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ქვეყანამ უკანასკნელ წლებში სწრაფად დაიწყო განვითარება და მიაღწია მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის მნიშვნელოვან ტემპებს, მსოფლიოს ეკონომიკურმა კრიზისმა საგრძნობლად შეაფერხა განვითარების პროცესი,კრიზისის რეციდივები სარკისებურად აისახა საქართველოს ეკონომიკაზე.

გლობალურმა ეკონომიკურმა პროცესებმა მთელს მსოფლიოში გამოიწვია უმუშევრობის ზრდა და კვლავ აქტუალური გახადა შრომის ბაზრის რეგულირება. ეკონომიკური კრიზისების დროს ადამიანებს უმძაფრდებათ უმუშევ-

რობის შიში და მზად არიან კომპრომისზე,ოღონდ კი სამუშაო ადგილი შეინარჩუნონ.

უმუშევრობის შიში შრომის ბაზარზე საზოგადოებრივი დაუცველობის საერთო შეგრძნების ინდიკატორია და ახდენს ნეგატიურ ზეგავლენას ადამიანების ცხოვრების მნიშვნელოვან ასპექტზე. ცნობილი ბრიტანელი სოციოლოგი დ.ბლანშფლაუერი უმუშევრობის შიშს განიხილავს, როგორც „შრომითი ურთიერთობების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს, რომლის საშუალებითაც დამსაქმებლები დასაქმებულებს აიძულებენ შრომის ბაზრის პირობრბზე მორგებას.“[79] შრომითი ურთიერთობების ეს არასასურველი ტენდენცია მნიშვნელოვნად მძაფრდება კრიზისების პერიოდში. ვფიქრობთ, შრომის ბაზრის რეგულაციის საკითხები ეკონომიკის რემისიის დროს უნდა გახდეს სახელმწიფოს მხრიდან მაკროეკონომიკური გარემოს გაუმჯობესების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი.

მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა თვალნათლივ დაგვანახა, რომ კრიზისის რეგულირების ერთ-ერთი ვექტორია საბაზრო ეკონომიკის სოციალიზაციის პროცესი. მაგალითად აშშ ადმინისტრაციის ახალი ეკონომიკური პოლიტიკა მიმართულია იქითკენ, რომ სოციალური რეფორმების გზით შერბილდეს ეკონომიკური კრიზისის რეციდივები. კერძოდ: საყოველთაო სამედიცინო დაზღვევის პროგრამის შემოღება; უმუშევრობის დაზღვევის ვადის გაზრდა 6 თვიდან ერთ წლამდე; უმუშევრობის დონის შემცირების მიზნით ბიუჯეტიდან მსხვილი ბიზნესის ცალკეული დარგების ინვესტირება და სხვ.

საქართველოში მიმდინარე სოციალური რეფორმის წარამტებული განხორციელება მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული მაკროეკონომიკურ გარემოზე. დღეს რეფორმის განხორციელებისთვის საქართველოში შექმნილია სოციალური სფეროს გარდაქმნის პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობები. კერძოდ, გამოკვეთილია პოლიტიკური ნე-

[79] Blanchflower D., Shadforth C. Fear Unemployment and Migration NBER Warking Paper #: 3506 2007;

ბა სოციალური სტაბილურობის დასამკვიდრებლად და არსებობს მდგრადი ფულად-საკრედიტო სისტემა.

იმისათვის,რომ ქვეყნის მოსახლეობა უზრუნველყოფილი იყოს მყარი სოციალური გარანტიებით დაბადებიდან გარდაცვალებამდე,არსებობს ერთადერთი გზა, ეს გზა სოციალური დაზღვევაა. საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე დაფუძნებული სოციალური გარანტიები და მაკროეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება უნდა დაეფუძნოს ისეთ კლასიკურ სადაზღვევო პრინციპებს, როგრიცაა: თაობათა სოლიდარობა, სამართლიანობა, მიზნობრიობა, სოციალური საკმარისობა, ეფექტიანობა და გადახდისუნარიანობა.

ჩვენი აზრით, ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპებზე უნდა იყოს აგებული სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ნებისმიერი სისტემა, მათ შორის საქართველოში ამჟამად ფორმირების პროცესში მყოფი ჯანმრთელობისა დაზღვევის სისიტემაც.

სოციალურ დაზღვევას განვიხილავთ როგორც დაზღვეულთა გარანტირებულ სოციალურ უზრუნველყოფას მოხუცებულობის, ინვალიდობის, მარჩენლის დაკარგვის, პროფესიული დაავადების, ორსულობისა და მშობიარობის, ბავშვის დაბადების პროფილაქტიკისა და რეაბილიტაციის შემთხვევაში.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის ზემოთ აღნიშნული გარანტიების პრაქტიკული ამოქმედება უნდა მოხდეს სოციალური რეფორმის განხორციელების ეტაპების მიხედვით იმგავარად, რომ საზოგადოებამ იცოდეს, თუ რისთვის, რა მიზნით ტარდება რეფორმა და კონკრეტულად, რა გარანტიების შესაქმნელად იხდიან დამსაქმებლები და დასაქმებულები სოციალური დაზღვევის ანარიცხებს.

სამწუხაროდ საქართველოში ხშირად აიგივებენ ისეთ ტერმინებს, როგორიცაა სადაზღვევო გადასახადი და სადაზღვევო შენატანი. თუმცა მათ აბსოლუტურად განსხვავებული დატვირთვა აქვთ. გადასახადი თავისი იმანენტური ბუნებით ბიუჯეტის შევსების ფისკალური წყაროა და ტრანსფერტულად უკან დაბრუნებას არ ექვემდებარება,ხოლო შენატანი კი გულისხმობს ადექვათური რაოდენობითა და მოცულობით დაბრუნებადობას. თუ სადაზღვევო სისტე-

მის დამკვიდრების დროს ერთმანეთისგან ვერ განვასხვავებთ გადასახადსა და შენატანს, ნებსით თუ უნებლიედ ხელს შევუწყობთ ანტისადაზღვეო იდეოლოგიის დამკვიდრებას.

ვფიქრობთ, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის დაფინანსების სადაზღვეო პრინციპებზე გადაყვანა უპირველეს ყოვლისა ნიშნავს იმას, რომ ყოველ კონკრეტულ მოქალაქეს გაცნობიერებული ექნება, რომ სოციალური დაზღვევის შენატანი სადაზღვეო საქმიანობაში ემსახურება კონკრეტულ მიზანს და მთელი სადაზღვეო პერიოდის განმავლობაში ამ შენატანის მესაკუთრე თვითონ არის. მოქალაქე თავად გამოიმუშავებს თავის სოციალურ გარანტიას ანუ უხეშად რომ ვთქვათ, თვითონ აგროვებს სახსრებს თავისი უზრუნველყოფილი მოხუცებულობისათვის.

ზემოთ აღნიშნულს, სახელმწიფოებრივი თავალსაზრისით, უდიდესი დატვირთვა გააჩნია და მოიაზრება როგორც მოქალაქისა და ხელისუფლების ურთიერთთანამშრომლობის თანამედროვე მოდელი. სადაზღვეო პრინციპით მიღებული პენსია თუ სხვა სახსრები ადასტურებენ მოქალაქის პიროვნულ თავისუფლებას და ამავე დროს წარმოადგენენ სახელმწიფოს დემოკრატიულობის განმსაზღვრელ ერთ-ერთ უმთავრეს ნიშანს.

სოციალური დაზღვევის პოლიტიკის შემუშავებისას სახელმწიფომ უნდა იტვირთოს სამი ძირითადი ფუნქციის შესრულება:

- სახსრების დაგროვება;
- შემოსავლების განაწილება;
- ინფლაციისაგან სადაზღვეო სისტემების დაცვა.

თითქმის ყველგან, სადაც სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემა ფუნქციონირებს, მთავრობა სადაზღვეო ფონდების მეშვეობით, ანხორციელებს მოსახლეობის სოციალური გაცემულობებით უზრუნველყოფას. ეს ფონდები ყალიბდება თითოეული მომუშავის შემოსავლების გათვალისწინებით და ხორციელდება შრომის ანაზღაურების ფონდის დაბეგვრის მექანიზმით. ეს პრინციპი მარტივი და ლოგიკურია და გულისხმობს მაღალი შრომის ანაზღაურების მქონე დასაქმებულთა მიერ უფრო დიდი გადასახადე-

ბის გადახდას და შესაბამისად სადაზღვევიო შემთხვევის დადგომისას უფრო მაღალი ანაზღაურებით სარგებლობას. ამასთან, დაზღვევის პრინციპი უზრუნველყოფს იმასაც, რომ სიღატაკესთან ბრძოლის მიზნით, ბევრ ქვეყანაში შესაძლებელი გახდა შენატანების გარკვეული წილი გადანაწილდეს ნაკლებშემოსავლიან მოსახლეობაზე.რამაც ბევრ ქვეყანაში განაპირობა ცხოვრების საერთო დონის მნიშვნელოვანი ამაღლება. ამ მეთოდს, სადაზღვევო ლიტერატურაში, უწოდებენ თაობათა სოლიდარობის პრინციპს.

თაობათა სოლიდარობის პრინციპის არსი შემდეგშია: შრომისუნარიანი მოსახლეობა სოლიდარობას უცხადებს შრომისუუნარო მოსახლეობას და თავისი შრომის ხარჯზე ახდენს უფროსი თაობის სოციალურ უზრუნველყოფას, ანუ ყოველი ახალი თაობა წინა თაობის სასარგებლოდ შრომობს.

ეს სისტემა უდაოდ მდგრადია, მაგრამ მისი ფუნქციონირებისას ყალიბდება გარკვეული ნეგატიური ტენდენციები, რომელთა დაძლევის მეთოდებზე ვერ თანხმდებიან ეკონომისტები და სოციოლოგები. პირველი და ყველაზე სერიოზული პრობლემაა ამ სისტემისათვის დამახასიათებელი დაბეგვრის მაღალი განაკვეთები, რომელიც, პირველ რიგში უკავშირდება სოციალურ გაცემულობათა ოდენობასა და მოსახლეობის საშუალო ასაკის ზრდას. რაც უფრო მაღალია ცხოვრების დონე, დახმარებების მით მეტი ოდენობით სარგებლობს მოსახლეობა ამ სისტემიდან, რაც მოითხოვს შენატანების მუდმივ ზრდას, აძვირებს სამუშაო ძალასა და მძიმე ტვირთად აწვება ქვეყნის ეკონომიკას. ეს სისტემა გარკვეულწილად აფერხებს კაპიტალის ბაზრის განვითარებას, ვინაიდან უმნიშვნელო ეკონომიკური და პოლიტიკური მოვლენებიც კი აისახება ამ ტიპის სადაზღვევეო სისტემებზე, თაობათა სოლიდარობის პრინციპის პირობებში კი ირღვევა თაობათა სამართლიანობის პრინციპი. კერძოდ, გარკვეული ისტორიული და ეკონომიკური კატაკლიზმების გამო რომელიმე თაობამ შეიძლება მოიხმაროს იმაზე მეტი, ვიდრე თვითონ შექმნა.

სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემის ნორმალურ ფუნქციონირებას ყველაზე დიდი პრობლემას უქ-

მნის ინფლაცია, რადგან ამ შემთხვევაში პენსია-დახმარებებზე საზოგადოებრივი მოთხოვნილება არ არის ქვეყნის ფინანსური შესაძლებლობების ადექვატური. სახელმწიფო სოციალური დაზღვევისათვის უარყოფითი შედეგების თავიდან ასაცილებლად უნდა გამოვიყენოთ ალტერნატიული გზები, რაც გულისხმობს სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემასთან ერთად, კერძო სადაზღვევო სისტემების ფუნქციონირებას. ეს პროცესი, კონკრეტული პირობების შესაბამისად, სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვანაირად ყალიბდება და ვითარდება. დაზღვევის ნებაყოფლობითი ფორმა გულისხმობს შემდეგი პრინციპების არსებობას:

ნებაყოფლობითი დაზღვევა საქართველოში მომქმედი კანონის შესაბამისად განსაზღვრავს დაზღვევის ობიექტს და დაზღვევის ზოგად პირობებს. რეგულირების კონკრეტული პირობები მუშავდება და განისაზღვრება მზღვეველის მიერ;

დაზღვევაში ნებაყოფლობითი მონაწილეობა დამახასიათებელია მხოლოდ დაზღვეულისათვის. მზღვეველს არ აქვს უფლება უარი თქვას დაზღვევის ობიექტზე, თუ დამზღვევის ნება არ ეწინააღმდეგება დაზღვევის პირობებს;

ნებაყოფლობით დაზღვევას აქვს შერჩევითი ხასიათი. გამომდინარე იქიდან, რომ ყველა დამზღვევს არ აქვს სურვილი მონაწილეობა მიიღოს ამ ფორმაში;

ნებაყოფლობითი დაზღვევა ყოველთვის შეზღუდულია დაზღვევის ვადით. დაზღვევის დასაწყისი და დასრულება ყოველთვის არის განსაზღვრული ხელშეკრულებაში, რადგან ზიანის ანაზღაურების სადაზღვევო გაცემულობა უნდა მოხდეს მხოლოდ დაზღვევის პერიოდზე. დაზღვევის უწყვეტობის შენარჩუნება შესაძლებელია მხოლოდ ხელშეკრულების ვადის გაგრძელებით ან ახალი ხელშეკრულების გაფორმებით;

ნებაყოფლობითი დაზღვევა მოქმედებს მხოლოდ მას შემდეგ, როდესაც დამზღვევი გადაიხდის ერთჯერადად ან პირველ პერიოდულ შენატანს. სადაზღვევო შენატანის გადაუხდელობას ავტომატურად მოჰყვება ხელშეკრულების შეწყვეტის პროცედურა.

ქვეყანაში ნებაყოფლობითი დაზღვევის სისტემის განვითარების დონე ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხის ერთ-ერთი ძირითადი პარამეტრია.საბაზრო ურთიერთობის განვითარების ლოგიკაც ადასტურებს, რომ დაზღვევის სხვადასხვა სისტემის ჰარმონიული განვითარება არის ყველაზე სწორი მიმართულება მოქალაქეების, თაობებისა და მთავრობის სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესების შესაბამისი უზრუნველყოფისათვის.

სახელმწიფო დაზღვევის პრინციპები წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოში ბოლო წლებში დამკვიდრებულ პრაქტიკასთან,რომელიც კატეგორიულად ეწინააღმდეგება სახელმწიფო სადაზღვევო ფინანსების ბიუჯეტის გარეთ არსებობას. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმები შეეხო ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკის ბევრ სექტორს და ბევრი რამ ტრანსფორმირდა, სოციალური ინფრასტრუქტურა თავისი არსით თითქმის უცვლელია.

ჩვენი მიზანი კი ისეთი სოციალური ინფრასტრუქტურის შექმნაა, რომელიც დაეფუძნება სოციალური დაზღვევის განხორციელებისა და ქმედითი მექანიზმების ურთიერთშეთანხმებულ პრინციპებს.

სახელმწიფომ, სოციალური ფუნქციის სრულყოფილად შესრულების მიზნით, უნდა ჩამოაყალიბოს და გამოკვეთოს კონცეპტუალური მიდგომები, რომლებიც შესაძლებელია დაიყოს ორ ძირითად ჯგუფად:

— გაიზარდოს ქვეყანში არსებული ყველა საშუალებისა და რეზერვის ეფექტიანობა;

— კერძო სექტორს მიეცეს საშუალება, ნაწილობრივ თავის თავზე იტვირთოს საზოგადოების სოციალური გარანტიებით უზრუნველყოფის ფუნქცია.

დასახელებულთაგან პირველი პრინციპი უმნიშვნელოვანესია, ვინაიდან სახელმწიფო ვერასდროს ვერ შესძლებს გათავისუფლდეს მოსახლეობის სოციალური დაზღვევის პასუხისმგებლობისაგან და ეს ფუნქცია სრულად გადასცეს არასახელმწიფო სექტორს. მითუმეტეს,რომ ქვეყნის კერძო სექტორი არ არის მზად ამ პროცესებში აქტიურად მონაწილეობისათვის და ფინანსურადაც შეზღუდულია. ამიტომ,

სახელმწიფოს მიერ სოციალური პროცესების მარეგულირებელი ფუნქციების ოპტიმიზაცია, დღესაც აქტუალურია.

საქართველოში არსებული სოციალური და ფინანსური მდგომარეობიდან გამომდინარე პირველი რიგის ამოცანად კვლავაც რჩება საზოგადოების დაუცველი ფენების სარსებო მინიმუმით და მინიმალური სახელმწიფო გარანტიებით უზრუნველყოფის საკითხი. მხედველობაში გვაქვს პენსიონერთა პენსიებით უზრუნველყოფა, სამედიცინო სფეროს გამართული ფუნქციონირებისა და დროებით უმუშევართათვის სოციალური კომპენსაციების სისტემის ხელშეწყობა.

ჩვენი აზრით, პრობლემის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ დღეს სოციალურ გასაცემელთა მომქმედი სისტემა სოციალურ გასაცემელთა განაწილებაში ვერ ამკვიდრებს სწორ ეკონომიკურ მოტივაციას ხელისუფლებას, დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის, ვინაიდან გასაცემელთა დანიშვნის სისტემა არ ეფუძნება ისეთ კრიტერიუმებს, როგორიცაა სადაზღვეო და შრომითი სტაჟი. ამიტომ ეკონომიკური საქმიანობის პროცესში, ხდება დასაქმებულისა და დამსაქმებლის ინტერესთა თანხვედრა და მათი ფარული გარიგება, რაც ინტერესთა ურთიერთსაწინააღმდეგო პოლუსებზე ტოვებს ხელისუფლებას და დამზღვევ-დაზღვეულს. აქედან გამომდინარე, სოციალური სადაზღვეო სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების უმთავრესი ამოცანაა იმგვარი გარემოს ფორმირება, როდესაც დამსაქმებელს ექნება გადასახადის გადახდის მოტივაცია, ხოლო დასაქმებულს,ინტერესი ამ გადასახადების გადახდაზე კონტროლის დაწესების.

ამასთან სახეზეა მინიმალური ხელფასის ადმინისტრახციული გზით რეგულირების არაერთი წარუმატებელი ნაბიჯი,კერძოდ: არ გამოიყენება მინიმალური ხელფასის ზრდის ეკონომიკური მექანიზმები, კერძოდ არალეგალური შრომის ანაზღაურების ფონდს მექანიკურად ჩაენაცვლა არალეგალური სამუშაო ძალის რაოდენობრივი მატება, რაც ასევე იწვევს დამსაქმებელ-დასაქმებულის ინტერესთა დაუბალანსებელობას.

როგორც უკვე აღნიშნეთ, ფინანსური რესურსების სიმწარე ერთ-ერთი ის ობიექტური გარემობაა, რომელიც აფერხებს ამ რესურსების სამართლიან განაწილებას.

მსოფლიოს ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა, ჩვენგან განსხვავებით, იყენებს სოციალური გადასახადების ამოღების შემდეგ გზას:სოციალური გადასახადების ამოღება მკვეთრადაა გამიჯნული სხვა სახის გადასახადების ამოღებისაგან, სოციალური ბიუჯეტის შესრულების ფუნქცია კი არ წარმოადგენს საგადასახადო ინსპექციების კომპეტენციას და მიეკუთვნება სადაზღვევო ორგანიზაციების საქმიანობის სფეროს. საკითხისადმი ამგვარ მიდგომას განაპირობებს სოციალური გადასახადის სპეციფიკურობა. როგორც წესი, იგი ხორციელდება სახელმწიფო ფონდების ან ამ გადასახადის ამომღები დამოუკიდებელი ორგანიზაციების მიერ, მაგალითად, როგორიცაა სოციალური გადასახადების დეპარტამენტი ან სოციალური ინსპექცია.

ამგვარი სტრუქტურის შექმნა განპირობებულია შემდეგი ფაქტორებით:

- სოციალური ბიუჯეტის შესრულებაზე პასუხისმგებელი იქნება სპეციალიზირებული ორგანო;

- საგადასახადო ინსპექციებს საშუალება აღარ ექნებათ სოციალური გადასახადები „გადაქაჩონ“ ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსავლებში;

- ჩამოყალიბდება ორმაგი კონტროლისა და აღრიცხვიანობის მოქნილი სისტემა;

გამარტივდება სოციალური გადასახადის ამოღების მაჩვენებელი და მათი მიზნობრივი განაწილების ეფექტურობა;

- სოციალურ სფეროში, სახელმწიფო ინფრასტრუქტურის სრულყოფის თვალსაზრისით მოხდება პასუხისმგებლობის გადანაწილების ოპტიმიზაცია. მრავალი ქვეყნის გამოცდილება და პრაქტიკა ადასტურებს,რომ სახელმწიფოს მიერ შექმნილი სპეციალიზირებული სტრუქტურის საშუალებით სოციალური გადასახადების ამოღება და კონტროლი უფრო ქმედითუნარიანია და მოქნილს ხდის სოციალური დაზღვევის სისტემების რეგულირების პროცესს.

სოციალური ინფრასტრუქტურის რეფორმა, სხვა რეფორმების ფონზე, ყველაზე წინააღმდეგობრივი და ძვირადღირებული პროცესია. წინააღმდეგობრივია, რადგანაც იგი ხანგრძლივი დროის განმავლობაში ხორციელდება და შეუძლებელია ქვეყნის ეკონომიკის პოტენციალის, დემოგრაფიული მდგომარეობის, მიგრაციული პროცესების და სხვა მაკროეკონომიკური პარამეტრების ზუსტი გათვლა.ხოლო ძვირადღირებულია იმიდენად, რამდენადაც სოციალური ინფრასტრუქტურა, ქვეყნის ბიუჯეტის უმსხვილესი სეგმენტია და დიდ დანახარჯებს საჭიროებს.

ჩვენი ქვეყნის დამოუკიდებლობის საწყის ეტაპზე, ფისკალური ამოცანებიდან გამომდინარე, 1994 წელს მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა მოსახლეობის უდიდესი ნაწილისათვის ძალზედ მძიმე გადაწყვეტილება: ბიუჯეტის კანონის თანახმად სოციალური გასაცემლების ყველასთვის ერთნაირი ოდენობით დადგენა. ამით სისტემამ დაკარგა შრომითი მოტივაციის მნიშვნელობა და დაყვანილ იქნა სოციალურ შემწეობათა სისტემაზე, გაუქმდა ბავშვთა დახმარებები, შეიზღუდა სხვა სოციალური გასაცემლები. თუ საბიუჯეტო მოწყობის თვალსაზრისით მოკლევადიან პერსპექტივაზე ასეთი გადაწყვეტილების ეფექტურობა ეჭვს არ იწვევდა, ბოლო პერიოდმა დაგვანახა, რომ სახეზეა უამრავი ეკონომიკური რეციდივი, რომელიც სწორედ ამ გადაწყვეტილების მიზეზ-შედეგობრივი კავშირიდან გამომდინარეობს. კერძოდ, მოტივაციის არ ქონამ მოსახლეობა ინდეფერენტული გახადა და გაუქრო საკუთარი სადაზღვევო გასაცემლების გამომუშავების სურვილი.

ეკონომიკური პრობლემებიდან ერთ-ერთი ძირითადია შემოსავლების მობილიზაცია და ხარჯების ოპტიმიზაცია. აქვე გასათვალისწინებელია სატარიფო პოლიტიკა, ეკონომიკის სეზონურობის ხასიათი, ბანკების მუშაობის ხარისხი, შრომის ანაზღაურების სისტემის ლეგალიზაციის აუცილებლობა და სხვ.

ახალმა საგადასახადო კოდექსმა საგადასახადო რეგულაციების დარღვევებზე გაითვალისწინა სოლიდური საჯარიმო სანქციები. ახალი კანონმდებლობის სიახლეს წარმოადგენს მიკრო ბიზნესის სტატუსის შემოღება. ასე-

თად შეუძლია დარეგისტრირდეს (მომდევნო კალენდარულ წელს – 15 თებერვლამდე) 30 ათას ლარამდე წლიური ბრუნვის მქონე ფიზიკურ პირს, რომელიც არ იყენებს დაქირავებულთა შრომას. ამ კატეგორიის ფიზიკური პირები გათავისუფლებულები არიან საშემოსავლო გადასახადისგან და მათ ასევე არ აქვთ საკონტროლო სალარო აპარატის გამოყენების ვალდებულება.
დაბეგვრის სპეციალურ რეჟიმში ექცევიან ასევე მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე მეწარმე ფიზიკური პირები. ასეთად ჩაითვლება ის საქმიანობა, რომლის წლიური ბრუნვაც 100 ათას ლარზე ნაკლებია.

მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე ბიზნესის შემოსავალი 3%-დან 5%-მდე იბეგრება. შემოსავლის 3%-იანი დაბეგვრით სარგებლობენ ის მცირე ბიზნესები, რომლებიც შეძლებენ წარმოადგინონ მათი მთლიანი შემოსავლის 60%-ის ოდენობის ხარჯების (გარდა დაქირავებულზე დარიცხული ხელფასის ხარჯებისა) დამადასტურებელი დოკუმენტები. 3%-იანი დაბეგვრით ასევე სარგებლობენ მცირე ბიზნესის კატეგორიის ის წარმომადგენლები, რომლებიც სპეციალური სავაჭრო ზონის ტერიტორიაზე საქმიანობენ - აქ იგულისხმება, მაგალითად, ბაზრობა. ახალი საგადასახადო კოდექსი ითვალისწინებს, პატიოსანი გადამხდელის წახალისების მექანიზმებს; ფინანსთა სამინისტროს დავების განხილვის საბჭო კანონის ორაზროვანი დებულების შემთხვევაში, უფლებამოსილი იქნება გადაწყვეტილება გადამხდელის სასარგებლოდ გამოიტანოს.

დემოგრაფიული ფაქტორებიდან პირველ რიგში გასათვალისწინებელია მოსახლეობის დაბერების მდგომარეობა, მომუშავეთა და პენსიონერთა თანაფარდობა, შობადობის შემცირება, სამუშაო ძალის მიგრაცია, საპენსიო ასაკი. სამწუხაროდ, ეს საკითხები ჯეროვნად არ შესწავლილა მეცნიერების და შესაბამისი სამსახურების მიერ, არადა სათანადო ანალიტიკური მასალებისა და რეკომენდაციების გარეშე მისი რეფორმირების პერსპექტივების განსაზღვრა არასრულფასოვანი და არასრულყოფილი იქნება.

საინვესტიციო ფაქტორებში გასათვალისწინებელია განაწილებით სისტემაში ფულის ნაკადის მოძრაობა ეკონომიკის სხვა სეგმენტებიდან სოციალურ ინფრასტრუქტურის-კენ.კერძო სადაზღვევო სისტემების ეფექტურად მუშაობის პირობებში კი საქმე გვაქვს უკუპროცესთან – ფული ამ სისტემიდან გადადის ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორებში. სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითებიდან ჩანს, რომ საფინანსო დანაზოგები, არასახელმწიფო სოციალურ სადაზღვევო სისტემებში, საერიოზულ ზეგავლენას ახდენენ ამ ქვეყნების საინვესტიციო კლიმატზე, როგორც მოცულობის, ასევე ინვესტიციათა ვადების ხანგრძლივობის თვალსაზრისით. როდესაც რეფორმა მიმდინარეობს სადაზღვევო სისტემის ორივე დონეზე, მაკროეკონომიკური შედეგები გაცილებით ეფექტურია – ქვეყანა გადაწყვეტს ერთდროულად ორ ამოცანას: სოციალურსა და საინვესტიციოს.

რამდენად პარადოქსულადაც არ უნდა ჟღერდეს, ერთერთ პოლიტიკურ ფაქტორად გვევლინება მოსახლეობის დაუცველობა საკანონმდებლო-აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. ასეთი მაგალითები უკანასკნელ პერიოდში საკმაოდ მრავლადაა. მაგ.: საპენსიო ასაკის გაზრდა, პენსიის მოსაპოვებლად სავალდებულო შრომის სტაჟის უგულვებელყოფა, პენსიის ოდენობის უნიფიცირება და სხვა პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიღებული იქნა საზოგადოებრივი აზრის გათვალისიწნების გარეშე. პოლიტიკური ფაქტორია ხელისუფლების პოპულიზმიც, ანუ ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც გამიზნულია საარჩევნო ხმების მისაღებად. მაგალითად კანონები „ვეტერანთა“ და „მაღალმთიანი რეგიონების“ შესახებ, რომლებიც მიღებულ იქნა წმინდა პოპულისტური მოტივით, სერიოზული აქტუარული გათვლების გარეშე.

ორგანიზაციული მოწყობის პრობლემა გუსლიხმობს ახალ არქიტექტურას მართვის სისტემაში, სადაზღვევო სისტემათა მრავალფეროვნებას, შენატანების განთავსების, აგრეთვე პენსიების დანიშვნის ორგანიზაციას და სხვ. პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემის დანერგვაც უნდა განვიხილოთ, როგორც სისტემის რეფორმის ორგანიზაციული სრულყოფის საშუალება.

ჩვენის აზრით, საქართველოში ამჟამად მომქმედ სოციალურ ინფრასტრუქტურას მომავალი არა აქვს. მოსაზრებათა ალტერნატიულობის პირობებში, ჯერაც არ არის ჩამოყალიბებული რეფორმის მწყობრი კონცეფცია: მიმართულება, ვადები, დამქირაველსა და დაქირავებულს შორის შენატანების ტარიფების გადანაწილების პროპორციები, საორგანიზაციო სტრუქტურა, სისტემის კონტროლისა და მართვის მექანიზმები და ა.შ. საერთაშორისო ორგანიზაციათა ექსპერტები, პოლიტიკოსები, სპეციალისტები, ხელისუფლების წარმოამდგენლები ძირითადად ყურადღებას ამახვილებენ რეფორმის ცალკეულ დეტალებზე, რაც ხელს უშლის სისტემის მთლიანობით გააზრებას და აჭიანურებს ამ ინფრასტრუქტურის რეფორმირების სტრატეგიის ჩამოყალიბებას. თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ ბოლო დროს შეინიშნება პოზიციათა დაახლოების ტენდენციაც.

3. საპენსიო რეფორმა, როგორც საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების ძირითადი ვექტორი

ევფრატის სანახები და ერთ დროს ძლევამოსილი ბაბილონი, იშთარის მოპირკეთებული კარიბჭე და სემირამიდას დაკიდული ბაღები, ლურსმნული დამწერლობა და ხამურაბის კანონები, თამქრები, (დღევანდელი გაგებით – სავაჭრო აგენტები), ეგებისა და მურაშეს ძეთა სავაჭრო სახლები,ეს ჩამონათვალი ამოუწურავია, და კიდევ ბაბილონში გაფორმებული პირველი სადაზღვევო კონტრაქტები. ჩვენი წელთაღრიცხვის მესამე-მეოთხე ათათასწლეულში შექმნილი ეს დოკუმენტები თავისი არსით ცოტათი თუ განსხვავდება თანამედროვე სადაზღვევო კომპანიების პაკეტებისაგან. ასე მაგალითად, ბაბილონში გემის მფლობელი სესხს თუ აიღებდა, გირაოში მატერიალურ ფასეულობებთან ერთად საკუთარი თავი და თავისი ოჯახის წევრების სიცოცხლე უნდა ჩაედო, პირობის დარღვევის შემთხვევაში მათ მონობა არ ასცდებო-

დათ. დაზღვევის წესები გავრცელდა ბაბილონიდან ფინიკიაში, ფინიკიიდან საბერძნეთში, საბერძნეთიდან რომსა და ინდოეთში, საუკუნეების განმავლობაში ამ წესებს უმაღლესი ხელისუფალნი სხვადასხვა ფორმით ამტკიცებდნენ და ხვეწდნენ. მაგალითად ანტიკურ რომ'ში გილდიები და ასოციაციები მოსახლეობას დაკრძალვის მომსახურებასაც სთავაზობდნენ. შუასაუკუნის ევროპაში კი ბარსელონაში დადებული პირველი სადაზღვევო ხელშეკრულება 1347 წლით თარიღდება.ერთი საუკუნის შემდეგ გენუაში გაფორმდა სიცოცხლის დაზღვევის კონტრაქტი.[80]

საფრანგეთსა და შვეიცარიაში 1911-1913 წლებში სახელმწიფო სოციალური დაზღვევა თითქმის იდენტურად განვითარდა. ამ მოდელებისათვის დამახასიათებელია გაცემულობათა საერთო მოცულობაში სადაზღვევო შენატანების მცირე ხვედრითი წილი, ხოლო მოსახლეობის სოციალური დაცვის ფინანსირება ძირითადად სახელმწიფო ხარჯზე ხდებოდა. ევროპის ქვეყნებთან შედარებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში გაცილებით გვიან შეიქმნა სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო სისტემა.მრავალ მიზეზთა შორის გამოვყოფდით მშრომელთა თვითუზრუნველყოფისა და თვითდაცვის იდეის პროპაგანდას, შედარებით მაღალ ხელფასებს და სუსტ პროფკავშირულ ორგანიზაციებს.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, დასავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების შედეგად დაზღვევა დიალექტიკურად ვითარდებოდა და ინსტიტუციონალური პოლიტიკის ხარჯზე, ჩამოყალიბდა ძალზე მდგრად და სტაბილურ საფინანსო ინსტიტუტად.

საქართველოში დაზღვევის განვითარება მჭიდროდ უკავშირდება რუსეთის იმპერიასა და საბჭოთა კავშირში დაზღვევის განვითარების ისტორიას. საქართველოში დაზღვევის სისტემის განვითარებისთვის ნიადაგი თითქმის არ არსებობდა, რადგანაც ჩვენს ქვეყანაში მოსახ-

---

[80] შათირიშვილი ჯ., კაკაშვილი ნ.სადაზღვევო საქმე.თბილისი, 2012; გვ. 35

ლეობის ძირითადი მასა აგრალურ სექტორში იყო დასაქმებული, საწარმოო ძალები კი – სუსტად განვითარებული.1912 წელს მიღებული იქნა კანონები "ავადმყოფობისას მუშათა დაზღვევის შესახებ" და "უბედური შემთხვევების გამო მუშათა დაზღვევის შესახებ". მათი მოქმედების არეალი საკმაოდ ვიწრო იყო და ძირითადად იმ მუშათა კატეგორიებს ეხებოდა, რომლებიც ადრეც საავადმყოფო სალაროთა წევრები იყვნენ და დახმარებებს იღებდნენ ავადმყოფობის, დასახიჩრების, მშობიარობისა და გარდაცვალების დროს. სოფლის მეურნეობაში, მშენებლობასა და წვრილ საწარმოებში დასაქმებულ მუშათა კატეგორიებზე აღნიშნული კანონი არ ვრცელდებოდა.1917 წლის თებერვლის რევოლუციამდე სოციალურმა დაზღვევამ რეალურად მხოლოდ თბილისში მოიკიდა ფეხი. არსებული კანონის მიხედვით, საავადმყოფო სალაროს არსებობა შესაძლებელი იყო მხოლოდ იმ საწარმოებში, სადაც დასაქმებულთა რაოდენობა 200 კაცს აღემატებოდა. ამიტომ თვით თბილისშიც ბევრი დასაქმებული დაზღვევის გარეშე რჩებოდა. გარკვეულწილად შემაფერხებელი ფაქტორი იყო ისიც, რომ არ ხდებოდა დაზღვევის იდეის პოპულარიზაცია. მუშები ნაკლებად იცნობდნენ დაზღვევის პრინციპებს და უარს ამბობდნენ ხელფასიდან დაქვითული სადაზღვევო შენატანების სალაროში გადახდაზე. არც მეწარმეები იყვნენ დაზღვევით დაინტერესებული და ამ შენატანებს ზედმეტ ხარჯად მიიჩნევდნენ.1912 წლის კანონის გამოცემის შემდეგ თბილისსა და მის გარეუბნებში დაზღვეულთა რაოდენობამ 4497 კაცი შეადგინა, 1914 წელს – 6000, ხოლო 1920 წლის დასასრულისათვის დაზღვეულთა რიცხვმა 10000 კაცს გადააჭარბა.

სტატისტიკა გვიჩვენებს, რომ მიუხედავად გარკვეული ძვრებისა, სოციალური დაზღვევის სისტემა საქართველოში საკმაოდ ნელი ტემპით ვითარდებოდა. ეს კი განპირობებული იყო იმდროინდელ საქართველოსა და მთელ იმპერიაში არსებული საკმაოდ რთული პოლიტიკური ვითარებით, საწარმოო ძალთა სუსტი განვითარებითა და დაბალი სამართლებრივი კულტურით. ამის გამო საავადმყოფო სალაროები, ნაცვლად დამსაქმებელთა და და-

საქმებულთა შორის ურთიერთპარტნიორობისა, ხშირად ქიშპისა და დაპირისპირების საბაბი ხდებოდა. მუშები მოითხოვდნენ სადაზღვევო შენატანების გადახდის მთლიანად დამსაქმებელზე დაკისრებას და სალაროს მართვის უფლების მათზე დაკანონებას, ხოლო მეწარმეები სარგებლობდნენ რა ქვეყანაში არსებულ ქაოსით,ერთპიროვნულად ანხორციელებდნენ საავადმყოფო სალაროების განკარგვას. ახალი სოციალური ინსტიტუტების მშენებლობისას არსებული მძაფრი დაპირისპირება ძალზე უარყოფითად აისახა საქართველოში დაზღვევის სისტემის განვითარებაზე.დაზღვევის განვითარების პირველი ნაბიჯების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სოციალური დაზღვევის ინსტიტუციონალური მოდელის ფორმირება მნიშვნელოვნად განაპირობა მთლიანად ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური მოწყობის ზოგადი კონცეფციის ძირითადმა პრინციპებმა.

1919 წლის 1 იანვრიდან საფუძველი ჩაეყარა თბილისის საერთო საქალაქო საავადმყოფო სალაროს, ამ სალაროში თამბაქოსა და ვაზნების შემკეთებელი ფაბრიკებისა და კოლოფების დამამზადებელი წვრილი სახელოსნოების მუშები გაერთიანდნენ. 1920 წლის დასასრულს თბილისის საერთო საქალაქო საავადმყოფო სალაროს გამგეობის ხელმძღვანელობით მოწვეულ იქნა საქართველოს საავადმყოფო სალაროების I კონფერენცია, რომელმაც მიიღო რეზოლუცია და დადგენილება მუშათა დაზღვევის შესახებ. არსებული კანონმდებლობით უნდა ჩატარებულიყო რეფორმა, რომლის მიხედვითაც

- საავადმყოფო სალაროების მონაწილეთათვის სამედიცინო დახმარების აღმოჩენა მთლიანად სალაროებს ეკისრებოდა, დამქირავებელთა ხარჯზე;
- დაზღვევა საყალდებულო ხასიათს იღებდა;
- კანონი უნდა გავრცელებულიყო ყველა იმ დაქირავებულზე, რომელზეც ვრცელდებოდა კანონი "შრომითი ხელშეკრულების შესახებ";
- მუშებს საავადმყოფო სალაროებში უნდა შეეტანათ წლიური ხელფასის არა უმეტეს 1%.

- დახმარების ოდენობა ავადმყოფობის დროს არ უნდა ყოფილიყო წლიური ხელფასისი 1%-ზე ნაკლები.

ზემოთაღნიშნული მაგალითები მეტყველებს იმაზე,რომ დაზღვევას, როგორც უპირველეს ყოვლისა ხელისუფლების, დამქირავებლისა და დაქირავებულის ეკონომიკური ურთიერთობის სისტემას, მეოცე საუკუნის დასაწყისში მხოლოდ ჩანასახოვანი სახე ჰქონდა.საქართველოში დაზღვევის განვითარების ისტორიის ეს მონაკვეთი შეუძლებელია განვიხილოთ რუსეთში მიმდინარე პროცესებისაგან განყენებულად, ვინაიდან ზოგადი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ძერები აშკარა გამოხატულებას ჰპოვებდა ჩვენს ქვეყანაშიც.

1933 წლის სექტემბერში საქართველოს პროფსაბჭოს პლენუმმა საკავშირო პროფსაბჭოს პლენუმის შედეგები განიხილა და დასახა ამოცანები, შრომის სახალხო კომისარიატისა და სოციალური დაზღვევის ორგანოების პროფკავშირებისათვის გადაცემასთან დაკავშირებით.რაც იმას ნიშნავს,რომ 1933 წლიდან, მშრომელთა სოციალური დაცვის საკითხების მნიშვნელოვანი ნაწილის მართვა პროფკავშირებს გადაეცა. პროფკავშირების მეშვეობით იკრიბებოდა სოციალური დაზღვევის ანარიცხები დიფერენციალური ოდენობით და დარგების მიხედვით. სოციალური დაზღვევით გათვალისწინებულ გადასახადთა მნიშვნელოვანი ნაწილი მოექცა პროფკავშირის მართვის სისტემაში (გარდა არამომუშავე პენსიონერების პენსიებითა და სხვა სახის მომსახურებით უზრუნველყოფისა).მბრძანებლურ–ადმინისტრაციული სისტემის ზეგავლენით ხანგრძლივი პერიოდის (1933–1991 წ.წ.) განმავლობაში პროფესიული კავშირები გადატვირთული იყვნენ რიგი სახელმწიფო ფუნქციებით, შეიმჩნეოდა მათი გასახემლწიფოებრიობის ტენდენცია. სოციალური დაზღვევის ფუნქციებით დატვირთული პროფკავშირები ფაქტიურად ჩამოშორდნენ ისეთ ტრადიციულ, კლასიკურ და აუცილებელ საქმიანობას,როგორიცაა დასაქმებულებზე ზრუნვა, სამუშაო ძალის კვალიფიკაციის ორგანიზება, კოლექტიური

ხელშეკრულებებისა და სატარიფო შეთანხმებების კვალიფიციური მომზადება-გაფორმება, საწევროების მშრომელთა სოლიდარობის ფონდში დაგროვება და სხვ.

საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის 1991 წლის 30 მარტის დადგენილებით შეიქმნა სოციალური უზრუნველყოფისა და სამედიცინო დაზღვევის ერთიანი რესპუბლიკური ფონდი, რომელიც დაექვემდებარა სოციალური უზრუნველყოფისა და ჯამრთელობის სამინისტროს. როდესაც ნათელი გახდა, რომ ფონდის ფუნქციები — სოციალური დაზღვევის სახსრების თავმოყრა და მათი ეფექტურად გამოყენება, სცილდება ერთი სამინისტროს კომპეტენციას,ფონდი 1992 წლიდან მინისტრთა კაბინეტს დაექვემდებარა.

მხოლოდ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დაიწყო ნებაყოფილობითმა დაზღვევამ საქართველოში ფეხის მოკიდება იმ ფორმით, რა ფორმითაც ეს მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებშია მიღებული. პირველი სადაზღვევო კომპანია „ალდაგი" შეიქმნა 1990 წელს. პირველი ორგანიზაცია, რომელიც ამ კომპანიამ დააზღვია, იყო გაერთიანებული პროფკავშირები (500 მომსახურე), ერთი წლის თავზე კი ამ კომპანიის საწესდებო კაპიტალი 1 მილიონი მანეთით განისაზღვრა, თუმცა კაპიტალის ასეთი ზრდა გამოიწვია იმ ფაქტორმა, რომ „ალდაგი" წლების განმავლობაში ერთადერთი სადაზღვევო კომპანია იყო. [81]

დღეს საქართველოს მოსახლეობის 19%-ზე მეტი სარგებლობს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მომსახურებით და ამ ტიპის მომსახურებაზე მოთხოვნილება ყოველწლიურად იზრდება. საპენსიო სისტემა სოციალური სფეროს საბიუჯეტო სახსრების ყველაზე დიდი მომხმარებელია. ის სულ უფრო მძიმე ტვირთად აწვება ბიუჯეტს,ამავდროულად პენსიების მცირე ოდენობის გამო, კარგავს დაცვით ფუნქციას, მოსახლეობა ვერ იღებს ადექვატურ მომსახურებას.

---

[81] დ. ეეკუა სოციალური დაზღვევის სისტემის ჩამოყალიბების ტენდენციები და განვითარების პერსპექტივები საქართველოში. თბილისი, 1998; გვ 21-59

მიუხედავად იმისა, რომ 2011 წელთან შედარებით სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯები 2012 წელს გაიზარდა 7.6% და შეადგინა 1.7 მილიარდი ლარი, ის მაინც ძალზედ დაბალია ისეთ პოსტსოციალისტურ ქვეყნებთან შედარებით,როგორიცაა რუმინეთი, ბულგარეთი, პოლონეთი, უნგრეთი. ეს მაჩვენებელი ზემოთჩამოთვლილ ქვეყნებში აღემატება 17%, აღარაფერს ვამბობთ მაღალი სოციალური ორიენტაციის მქონე ევროპის ქვეყნებზე (ფინეთი, შვედეთი, ნორვეგია და სხვ.), სადაც სოციალური უზრუნველყოფის ხარჯების წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში 30%-ს აღემატება.[82]

დღეს საქართველოში მომქმედი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა, განვითარების თვალსაზრისით, სუსტად არის მოტივირებული, ვინაიდან მთლიანად არის დამოკიდებული საბიუჯეტო შესაძლებლობებზე და არა გამართულ სადაზღვევო სისტემაზე. 2012 წლის მონაცემებით 680 ათას პენსიონერზე გაიცა ძალზე მცირე ოდენობის პენსია, რაც იმაზე მატყველებს,რომ სახელმწიფო საპენსიო სისტემას არ ძალუძს შრომისუუნარო მოსახლეობის დაცვა ეკონომიკაში არსებული მაღალი რისკებისაგან. სოციალური უზრუნველყოფის სფეროს ერთ-ერთი ყველაზე დიდი და მნიშვნელოვანი სეგმენტი საპენსიო უზრუნველყოფაა და ამიტომ ბუნებრივია მისი წარმატებული რეფორმა, მთლიანად ქვეყნის სოციალური უსაფრთხოების მაკროეკონომიკურ რეგულირების ძირითადი ვექტორია.

მიუხედავად იმისა, რომ პენსიები ძალიან დაბალია, საქართველოს ოფიციალურ შრომის ბაზარზე დასაქმებულ მუშაკთა მცირე ჯგუფები თავიანთი ხელფასებიდან საკმაოდ მაღალ საშემოსავლო გადასახადებს იხდიან. საქართველოში ხელფასის ფონდზე დადებული საგადასახადო განაკვეთი ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრ ქვეყნებში არსებული განაკვეთის ანალოგიურია,იგი შეესაბამება გარდამავალი ეკონომიკის „სტაჟიან" ქვეყნებს, რომელთათვისაც საპენსიო გადასახადების

[82] Социальное положение и уровень жизни населения Росии. (Раздел международные сравнсния ст. 284 тавлица 16,8) 2012 Москва

დონე აღემატება „ასაკოვანი“, მაღალი შემოსავლების მქონე ქვეყნების მაჩვენებლებს, და გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე დემოგრაფიულად უფრო ახალგაზრდა, დაბალი შემოსავლების მქონე ქვეყნებში.

დღეს ყველასთვის ცხადია, რომ ხელფასის მნიშვნელოვანი ზრდის გარეშე შეუძლებელია საპენსიო რეფორმის გატარება. არსებული ხელფასების პირობებში პენსიათა დიდი ნაწილი საარსებო მინიმუმზე ნაკლებია.

შესაბამისად, საპენსიო რეფორმა უნდა დაიწყოს ხელფასის უფრო მაღალი დონის პირობებში, განსაკუთრებით მოსახლეობის დაბალანაზღაურებადი კატეგორიისათვის, რაც განხორციელებადია მხოლოდ ქვეყნის ეკონომიკისა და სამრეწველო წარმოების მდგრადი ზრდის პირობებში.

რა ზომებია ამ მიზნისათვის გათვალისწინებული და რა ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ მდგრადი ზრდის მისაღწევად? ჩვენი ღრმა რწმენით, საპენსიო და ხელფასის რეფორმები უნდა გატარდეს არა მხოლოდ პარალელურ რეჟიმში, არამედ ხელფასის, ან უფრო სწორად მთლიანად მოსახლეობის შემოსავლების წინმსწრები ზრდის პირობებში.

საპენსიო რეფორმის მეორე აუცილებელ პირობად უნდ იქცეს საფინანსო სისტემის სტაბილიზაცია, საფინანსო-საკანონმდებლო სუბიექტების საქმიანობის კონტროლის საიმედო სისტემის შექმნა (ბანკებისა და სხვა საფინანსო ინსტიტუციების ჩათვლით).

საპენსიო ფონდში სადაზღვევო სახსრების აკუმულირების წესის შეცვლა დაკავშირებულია ამ პროცესში დასაქმებულთა გარდაუვალ ჩარევასთან და შესაბამისად უნდა დადგინდეს,ვის მიეცემა დაზღვეულთა კოლექტიური (წილობრივი) საკუთრების სტატუსი.

უნდა გაირკვეს მუშაკთა გადასახადების დაბეგვრის ზღვრული ოდენობა, განისაზღვროს დანახარჯები კომუნალურ მომსახურებაზე, ტრანსპორტზე, ასევე უფასო განათლებაზე, ჯანდაცვაზე და ა.შ.

ამასთან სადაზღვევო სისტემებს უნდა გააჩნდეს თავისუფალი რესურსების ავტონომიური მართვის უფლება.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია საკითხი თაობათა ინტერესების ბალანსის დაცვის შესახებ. საპენსიო რეფორმების გატარების დროს მაქსიმალურად უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი მოსახლეობის სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფების ინტერესთა ბალანსი და შემუშავდეს მექანიზმები მაღალი და საშუალო ასაკის თაობის უფლებათა რეალიზებისთვის.საპენსიო სისტემაში შექმნილი ვითარება ცხადჰყოფს, რომ დროის მოკლე ვადებში სწრაფი და მნიშვნელოვანი შედეგების მიღწევის მიზნით, საჭიროა ჩატარდეს სისტემის სრული რეფორმა, რომელიც გულისხმობს არსებული მიდგომის ფუნდამენტურ შეცვლას და სისტემის ორგანიზაციულ სრულყოფას.

პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემის მონაცემების ბაზა ხელს უწყობს ქვეყანაში პენსიების დიფერენცირებულად დანიშვნის ამოქმედებას, ე.ი. პენსიების ოდენობის განსაზღვრას სადაზღვევო შენატანებისა და სტაჟის მიხედვით. პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემით შესაძლებელი გახდება, პირველად საქართველოში, პენსიების დანიშვნის ფორმულის გამოყენება, რაც თავიდან აგვაშორებს მოსალოდნელ შეცდომებს და უზუსტობებს.

პერსონიფიკაციას მორალურ-ეთიკური ასპექტებიც გააჩნია, რაც ნიშნავს მოქალაქის საპენსიო უფლებების დაცვას – ინდივიდუალური პერსონიფიცირებული ნომერი გახდება მისი პენსიით უზრუნველყოფის გარანტი.

პერსონიფიკაციის დანერგვის პროცესი რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტის მოგვარებას საჭიროებს.ესენია: მონაცემთა ბაზის ეკონომიკური ეფექტურობის განსაზღვრა, ელექტრონული საშუალებების სამუშაო რეჟიმთა ოპტიმიზაცია, პერსონიფიკაციის დანერგვის ეტაპების თანმიმდევრობის დადგენა, სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბება, კადრების მომზადება, კვალიფიკაციის განსაზღვრის მიზნით მუშაკთა ატესტაცია და სხვ.

ამასთან, წარმეტების საწინდარია საზოგადოების სწორად ინფორმირება, რისთვისაც გამოყენებული უნდა იქნეს მასმედიის საშუალებები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მათ შორის, პროფკავშირების ძალისხმევა, საზოგადოებრივი კომისიები, კოლექტიური ხელშეკრულებები და

ა.შ. სისტემა ასევე საჭიროებს მუდმივ კონტროლსა და მონიტორინგს. რა თქმა უნდა უმნიშვნელოვანესია რეფორმის ფინანსური უზრუნველყოფა.

საქართველოში არის ექსპერტთა ჯგუფი, ვისაც მიაჩნია, რომ საპენსიო სისტემა უნდა დაეყრდნოს საპენსიო სისტემის მეორე დონეს ანუ სავალდებულო კერძო საპენსიო დაზღვევას. რაც იმას ნიშნავს,რომ უნდა შეიქმნას კერძო საპენსიო ფონდები და აღდგეს სოციალური გადასახადი, როგორც ამ საპენსიო ფონდების ფინანსური წყარო. სოციალური გადასახადის შემოღებას სავარაუდოდ შეხვდება მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობა საზოგადოების,განსაკუთრებით კი კერძო სექტორის მხრიდან, მაგრამ ამ პლატფორმაზე მდგომ ექსპერტებს მიაჩნიათ,რომ ეს ნაბიჯი გარდაუვალია.თუ საქართველო საპენსიო რეფორმის ხსენებულ გზას აირჩევს,უპირველეს ყოვლისა უნდა შეიქმნას კერძო საპენსიო ფონდებისთვის საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც განსაზღვრავს საპენსიო ფონდების საქმიანობის სპეციფიკას და დაადგენს დროებით თავისუფალი სახსრების გამოყენების მიმართულებებს. ეს სახსრები ინვესტირებული უნდა იყოს ეკონომიკის ისეთ სფეროებში, სადაც ზარალის ალბათობა არ იარსებებს ან იქნება მინიმალური. ასეთი ინვესტიციების განხორციელება შეიძლება მაგალითად ოქროსა და ძვირფას ლითონებში, საბანკო დეპოზიტებში, უძრავ ქონებაში, ფასიან ქაღალდებში და ა.შ. ამ ინვესტიციებიდან მიღებული მოგება კი გადანაწილდება ფონდსა და საპენსიო სისტემაში მონაწილე პირებს შორის, პროპორციით 20%-80%-ზე. ამასთან საპენსიო ფონდის საქმიანობა უნდა იყოს სრულიად გამჭვირვალე, რათა დაზღვეულმა იცოდეს თუ სად მოხდება მის მიერ გადახდილი გადასახადის დაბანდება. ყველა დასაქმებულისთვის შემოღებული უნდა იყოს სავალდებულო სოციალური (საპენსიო) გადასახდი. პენსიონერები კი, ვინც ვერარ ჩაერთვება ამ სისტემაში, უნდა უზრუნველყოფილი იყვნენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სოციალური პენსიით.

ამ ტიპის სისტემაში შესაძლებელია იმ ადამიანების ჩართვა, ვისაც საპენსიო ასაკამდე დარჩენილი აქვს 20 წელზე მეტი, სხვა შემთხვევაში, დღევანდელი შემოსავლების პირობებში ისინი ვერ დააგროვებენ საკუთარი პენსიის დასაფინანსებლად განკუთვნილი საპენსიო თანხების საჭირო რაოდენობას.

საეალდებულო კერძო საპენსიო ფონდში სოციალური გადასახადის 5%-ის დაგროვების შემთხვევაში ყოველწლიურად აკუმულირებული დროებით თავისუფალი თანხა იქნება, საშუალოდ 360 მლნ ლარი.თვითოეულ საპენსიო ფონდის მონაწილეს წლის განმავლობაში დაუგროვდება დაახლოებით 250 ლარზე მეტი და ამას დამატებული სარგებელი 10 პროცენტის ოდენობით. თუ ამ თანხას გავამრავლებთ საშუალოდ 30 ნამსახურებ წელზე და დავუმატებთ ფონდისგან მიღებულ სარგებელს (საშუალოდ 10 %), საპენსიო ასაკისთვის დაგროვებული თანხა იქნება დაახლოებით 57 ათასი ლარი. ე.ი. პენსიონერი (საშუალოდ საპენსიო ასაკი არის 15 წელი) თვეში მიიღებს 316 ლარს. აქედან გამომდინარე ეს თანხა დღევანდელ საარსებო მინიმუმს აღემატება 2-ჯერ და დღევანდელი პენსიის ოდენობას თითქმის სამჯერ. ვფიქრობთ, ეს მოდელი საინტერესოა და საქართველოს მთავრობის მხრიდან საჭიროებს სათანადო ყურადღებას.

თავი VI

საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის რეორგანიზაცია და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების პერსპექტივები

1.საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის განვითარების პრიორიტეტები

საქართველოში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოგვარება პირველ რიგში ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების შედეგადაა შესაძლებელი, რაც სწორი ეკონომიკური სტრატეგიის მაღალტექნოლოგიური პროცესების დანეგვის მეცნიერებატევადი დარგების პრიორიტეტების ოპერატიულად შერჩევითა და განვითარებითაა შესაძლებელი. ეკონომიკის მოდერნიზაციის პროცესში საქართველოში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს განახლებადი რესურსების გამოყენებასა და უნარჩენო ტექნოლოგიების დანერგვას, ადგილობრივი რესურსების და სანედლეულო ბაზების მაქსიმალურად ეფექტიან გამოყენებას.

ცალკეული რეგიონებისათვის დამახასიათებელ ისტორიულად ტრადიციული დარგების განვითარებამ უნდა გაზარდოს ეროვნული შემოსავალი, რომლის საფუძველზეც ჩამოყალიბდება სახელმწიფოს განვითარების ეკონომიკური სტრატეგია. შესაძლებლობის ფარგლებში უნდა გაიაფდეს ბიზნესის ორგანიზაციისა და გადასახადების შეგროვების ადმინისტრირება.მდგრადი და თანაბარზომიერი განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინაპირობად უნდა გახდეს ფასებისა და საკალუტო კურსის სტაბილურობა. ამ პროცესს ხელს შეუწყობს ზომიერად მკაცრი და გონივრული ფულად-საკრედიტო საბიუჯეტო პოლიტიკა.

სოციალური დაზღვევის სისტემის რეგულირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია სადაზღვევო სახსრების პერმანენტული დეფიციტის დაძლევა, რაც პირველ რიგში საგადასახადო სამსახურში საბიუჯეტო

შემოსავლების მობილიზაციის სწორი ადმინისტრირების ხარჯზე უნდა განხორციელდეს.

ქვეყანაში დღეს არსებულ ზოგად ეკონომიკურ ფონზე, სოციალური პოლიტიკის რეგულირების ერთ-ერთი პირველი რიგის პრიორიტეტად კვლავაც რჩება საზოგადოების დაუცველი ფენების საარსებო მინიმუმით და მინიმალური სახელმწიფო გარანტიებით უზრუნველყოფის საკითხი.პირველ რიგში მხედველობაში გვაქვს პენსიონერთა პენსიებით უზრუნველყოფა, სამედიცინო სფეროს გამართული ფუნქციონირება, დროებით უმუშევართათვის სოციალური კომპენსაციების სისტემის შემოღება.

სახელმწიფოს მხრიდან მაკროეკონომიკური რეგულირების ფუნქციის შესრულება უნდა ემყარებოდეს განვითარების იმ პრიორიტეტებს, რომელთა გარეშეც შეუძლებელია ჩამოყალიბდეს სოციალურად ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკის არქიტექონიკა და მოხდეს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის განვითარება. ეს პრიორიტეტებია:

- საკანონმდებლო ბაზის დახვეწა;
- ეკონომიკის მოდერნიზაციის სტრატეგიის ჩამოყალიბება;
- სოციალურ ინფრასტრუქტურაში ინვესტიციების მოზიდვა და განთავსება;
- მოსახლეობის სოცილაურად დაუცველი ფენების მხარდაჭერა;
- გარემოს დაცვა;

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების სადაზღვევო პრინციპებზე გადაყვანა.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის სოციალური უსაფრთხოება მხოლოდ მთავრობის მონდომებითა და ძალისხმევით ვერ მიიღწევა.სოციალური სისტემის სტაბილურობას სჭირდება მოსახლეობის აქტიური მხარდაჭერა.

მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთი პრიორიტეტი ეკონომიკის სოციალიზაციის პროცესია, რომელიც შრომთი ურთიერთობების ჰუმანიზაციის სხვადასხვა ფორმაში ვლინდება. ასეთი სფეროებია განათლება, ჯან-

დაცვა, დასაქმების სამსახურის ფართო ქსელი, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვ.

სახელმწიფოს მხრიდან სოციალური სფეროს მაკროეკონომიკური რეგულირების პროცესზე ყურადრებას იმიტომ ვამახვილებთ, რომ სოციალური პოლიტიკა და ინსტიტუციონალური შესაძლებლობები უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ ქვეყნის საერთო ეკონომიკურ განვითარებაში და ცხოვრების დონის ამაღლებაში. სწორად წარმართული პოლიტიკური პროცესი და გამართული ინსტიტუციები ქმნიან შესაბამის მოტივაციას ქვეყნის საზოგადოებრივი კეთილდღეობის მისაღწევად.

სოციალურ განვითარების პრიორიტეტები უნდა ემსახურებოდეს:

- სოციალური რისკის ალბათობის შემცირებას (დასაქმება, უნივერსალური ოჯახური შემწეობები, ა.შ.);

- უკვე არსებული სოციალური რისკის შედეგების შემსუბუქებას (ფულადი და არაფულადი შემწეობები ღარიბთათვის, ერთჯერადი დახმარებები და სხვ.);

- მოსალოდნელი სოციალური რისკის ზემოქმედების შერბილებას (ჯანმრთელობის დაზღვევა, საპენსიო დაზღვევა, უმუშევრობის დაზღვევა, დროებითი და მუდმივი შრომისუუნარობის დაზღვევა და ა.შ.).

საქართველოში სოციალური პოლიტიკის თანამედროვე არქიტექტონიკის ჩამოყალიბების საფუძველია სოციალური დაზღვევის ინფრასტრუქტურა, რომელიც თანამედროვე საქართველოში თავიდანაა შესაქმნელი. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მოხდეს ამ სისტემის სრული რეორგანიზაცია. დროის მოკლე ვადებში სწრაფი და მნიშვნელოვანი შედეგების მისაღწევად უნდა მოხდეს სისტემაში არსებული მიდგომების ფუნდამენტალური გადააზრება და მისი რადიკალურ ორგანიზაციული გადაპროექტება.

სამწუხაროდ ჯერ-ჯერობით სოციალური უსაფრთხოების პოლიტიკის პრიორიტეტების ფორმირებისას, ჯეროვანი ყურადღება არ ექცევა სოციალური დაცვის ინსტიტუტების მუშაობის ეფექტიანობის ამაღლებას.მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელების პროცესი

დროსა და სივრცეში იწელება, სახელმწიფო ბიუროკრატიის მოუქნელი მუშაობის გამო ჭიანურდება საოციალური სფეროს მოდერნიზაციის პროცესი.კერძოდ,სტრუქტურულად ვერა და ვერ ჩამოყალიბდა სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევის ფონდი და ამ საჯარო პროცესს კვლავ კერძო სადაზღვევო კომპანიები ანხორციელებენ.მიუხედავად პარლამენტის გადაწყვეტილებისა, ვერ შეიქმნა დაზღვევის ზედამხედველობის დამოუკიდებელი სამსახური და სხვ.

სოციალური სუფსიდიების სააგენტოს როლისა და მნიშვნელობის ზრდაზე მიუთითებს ის ფაქტი, რომ ქვეყნის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში აშკარად იკვეთება სააგენტოს ხარჯების ხვედრითი წონის ზრდის ტენდენცია. სააგენტოს ორგანიზაციული მოდელი მხოლოდ ერთი მმართველობითი სტრუქტურითაა შემოფარგლული. იგი გამორიცხავს ნებისმიერი სადაზღვევო მოტივაციების არსებობას და მოქალაქეებს პასიურ პირობებში აყენებს,რაც თავისთავად ამცირებს სისტემის საქმიანობაში დაზღვევის თითოეული სუბიექტის აქტიურ მონაწილეობას. ამ სტრუქტურის დემოკრატიზაცია და მისი თვითმმართველობის გაზრდა გარკვეულ სიახლეებთანაა დაკაშვირებული, მაგრამ იგი მონოპოლისტად დარჩება, თუ არ განვითარდა ნებაყოფლობითი (კერძო) სოციალური სადაზღვევო ფონდები, როგორც ამ მონოპოლისტის ნეიტრალიზატორი.

საერთაშორისო გამოცდილება გვკარნახობს, რომ სოციალური დაზღვევის მხოლოდ ასეთი სისტემის თანაარსებობა იძლევა მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების სპეციფიკური მოთხოვნებისა და სოციალური დაცვის დაბალანსების წინაპირობას. ამ სისტემის გარკვეულ მოქნილობაზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ ცალკეულ სადაზღვევო ორგანიზაციებში გაერთიანებულ პირთა ჯგუფები ერთგავაროვანია, მათი ინტერესების თანხვედრა – ჰარმონიული. განშტოებული სისტემის არსებობის ერთ-ერთი არგუმენტია სოციალური სფეროს შედარებით ნაკლები პოლიტიზირება, ვინაიდან მონოპოლიზირებული სისტემების პირობებში იქმნება საშიშროება, რომ სოციალურ

სფეროში გატარებული ღონისძიებები უფრო მეტად იქნება ორიენტირებული პოლიტიკაზე, ვიდრე სოციალურ პრეზუმპციასა და სამართლიანობაზე. ამიტომ უმჯობესი იქნება თუ სოციალური დაზღვევა განხორციელდება შერეული ფორმებით და მოქალაქეებს მიეცემათ არჩევანის საშუალება.

სოციალური დაზღვევის სისტემის პრიორიტეტების დადგენისას მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მოქალაქეთა ის სოციალური ჯგუფები, რომლებიც საჭიროებენ დახმარებას. მოქალაქეები პირობითად შეიძლება შემდეგნაირად დაჯგუფდნენ: პირველი ჯგუფი –ის მოქალაქეები, ვისზეც გავრცელდება სავალდებულო სოციალური დაზღვევა, მეორე ჯგუფი – ვისზეც გავრცელდება ნებაყოფლობითი სოციალური დაზღვევა, მესამე ჯგუფი – ძირითადად სამართალდამცავი ორაგნოების წარმომადგენლები, რომელთა სოციალურ დაცვასაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო და დააფინანსებს ბიუჯეტი.

მნიშვნელოვანია დამყარდეს თანაფარდობა სახელმწიფო სოციალური დაცვისა და დამატებითი, ნებაყოფლობითი არასახელმწიფო სოციალური დაცვის ინსტიტუტებს შორის. ამ თანასწორობამ უნდა უზრუნველყოს სოციალური ერთიანობა საზოგადოებაში და იმავდროულად უპასუხოს თანამედროვე ეკონომიკის მოთხოვნებს.

სისტემის ადაპტაცია მაკროეკონომიკურ გარემოსთან მოითხოვს უმუშევრობის პერიოდში დახმარებების განსაზღვრის მობილური მექანიზმის შემუშავებას, რომელიც მიმართული იქნება, თუნდაც ნაწილობრივი დასაქმების თვალსაზრისით, პიროვნების შრომითი დაინტერესებისაკენ.

პრიორიტეტის განსაზღვრის პროცესში ყველაზე რთული ამოცანაა პენსიების დაფინანსების სისტემის რეფორმირება, რადგან იგი უშუალო კავშირშია პენსიაზე გასვლის პირობებთან და პენსიების გაანგარიშების წესებთან. დაფინანსების სისტემის სტრატეგიამ საბოლოოდ უნდა განსაზღვროს: პენსიები, დახმარებები და კომპენსაციები გაიცეს ხელფასთან თანაფარდობაში, თუ დადგინდეს მათი ყოველწლიური საბაზო ოდენობა;აუცილებელია განისაზღვროს, რა კრიტერიუმებით დგინდება დახმარე-

ბის მიღების საჭიროების პრეზუმცია; ხომ არ იქცევა ადამიანი სახელმწიფოს კმაყოფაზე მყოფ პირად; როგორ განაწილდება პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს, კერძო სექტორსა და პიროვნებას შორის.

ეკონომიკის მოდერნიზაციის პირობებში უნდა ჩამოყალიბდეს სოციალური პოლიტიკის ორი პრიორიტეტი: 1.საზოგადოების ყოველი წევრი თავადაა პასუხისმგებელი თავისი ცხოვრების პირობების ფორმირებაზე; 2. საზოგადოების ყოველი წევრი, პირად პასუხისმგებლობასთან ერთად, სოლიდარობის პრინციპით დაზღვეული უნდა იყოს უმუშევრობის, მოხუცებულობის, ავადმყოფობისა თუ ინვალიდობის შემთხვევაში.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის პრიორიტეტი მართვაში უნდა იყოს სახელმწიფო ფონდის ჩამოყალიბება, რომელიც იქნება თავითმართვადი საზოგადოებრივ-სამართლებრივი ორგანიზაცია,სახელმწიფო კი შემოიფარგლება მხოლოდ საერთო იურიდიული ზედამხედველობითი ფუნქციით.

ტრიპარტიზმის პრინციპი უნდა გახდეს თვითმმართველობის ძირითადი საფუძველი,რაც გულისხმობს სოციალური დაზღვევის სისტემის მართვაში დამსაქმებლის, დასაქმებულის და სახელმწიფო წარმომადგენლობის პარიტეტული კვოტების განსაზღვრას. ტრიპარტიზმი ხელს შეუწყობს სადაზღვევო ადმინისტრაციის კონტაქტს ბენეფიციარებთან, მართვის გამჭვირვალობას, აძლიერებს დაზღვეულთა სოლიდარობასა და თითოეული მათგანის პასუხისმგებლობას.

შრომის უნარის სრული დაკარგვის შემთხვევაში უნდა გაიცეს ხელფასის სრული კომპენსაცია,ყველა სხვა შემთხვევაში გაცემულობას ექნება დახმარების ხასიათი.

სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყნების მსგავსად, საქართველოშიც სოციალური დახმარების ოდენობა შეიძლება შეირჩეს რამდენიმე ალტერნატიული ვარიანტიდან:

- დახმარების გაცემა ყველა ბენეფიციარზე ერთნაირი ოდენობით;

- დახმარება ინდივიდუალური გაჭირვების მიხედვით;

- დახმარების ოდენობის განსაზღვრა ხელფასის ან სადაზღვევო შენატანების მიხედვით;

დახმარების ოდენობის განსაზღვრა მიმღებთა მოთხოვნილების გათვალისწინებით.

დახმარების თანაბარი ოდენობით გაცემა, საქართველოში ამჟამად მომქმედი დახმარების ფორმა, საორგანიზაციო ურთიერთობების თვალსაზრისით ყველაზე მარტივია.თუმცა დაკარგული ხელფასის კომპენსაციისას იგი არ არის სამართლიანი,რადაგნაც დაკარგული შემოსავალი სხვადასხვა ბენეფიციარისთვის განსხვავებულია. გარდა ამისა, თანაბარმა დახმარებამ შრომის სტიმულირება შეიძლება დააქვეითოს კიდეც.

სოციალური დახმარების გაცემა ინდივიდუალური გაჭირვების მიხედვით ეფექტურია, მაგრამ ეს მიდგომა ხასიათდება მთელი რიგი მეთოდოლოგიური პრობლემებით, რომლებიც დაკავშირებულია გაჭირვების დონის დადგენის კრიტერიუმების განსაზღვრასთან. ეს კი მოითხოვს საკმაოდ დიდ ადმინისტრაციულ ხარჯებს.

დაკარგული ხელფასის სოციალური დახმარებებით კომპენსაციისას (დროებითი შრომისუუნარობა) საჭიროა სოციალურ გაცემულობათა ოდენობა განისაზღვროს ხელფასის მიხედვით, ე.ი. სოციალური დახმარების ოდენობის ინდივიდუალური დიფერენციაცია მოხდეს დაზღვეულის მიმდინარე შრომითი შემოსავლების გათვალისწინებით.

უმუშევრობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამის ჩამოყალიბება მომავალში უნდა იქცეს ქართული სახელწიფოს უმთავრეს და უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტად, რომლის მიზანიც იქნება:

- ბენეფიციარი უზრუნველყოს უმუშევრობის მოკლევადიან პერიოდში დახმარებით;
- უმუშევარ პირს დაეხმაროს სამსახურის მოძებნაში;
- დამსაქმებლები წაახალისოს რეგულაციებითა და შეღავათიანი პირობებით, ადამიანური რესურსები-

სა და სტაბილური, განვითარებადი ფირმის შენარჩუნების მიზნით;

ამ პროგრამით უნდა დაიფაროს კერძო ფირმების უმეტესობა, ადგილობრივი თვითმმართველობები და მუნიციპალიტეტები, ასევე არასამთავრობო და სხვა ორგანიზაციები.იმისათვის, რომ დროებით უმუშევარმა პირმა ისარგებლოს ფულადი ანაზღაურების მიღების უფლებით,იგი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- დასაქმებული იყოს საბაზისო წლის განმავლობაში და მიიღოს პენსიისთვის საკმარისი ხელფასი. საბაზისო წელში იგულისხმება უკანასკნელი ხუთი კალენდარული კვარტალი, უმუშევრობის პერიოდამდე. პირი უნდა იყოს შრომისუნარიანი, რათა დამსაქმებელს არ შეექმნას პრობლემები მისი სამსახურში აყვანით.
- აქტიურად ეძებდეს ახალ სამსახურს და დარეგისტრირებული იყოს დასაქმების ადგილობრივ ბიუროებში.
- არ უნდა იყოს დისკვალიფიცირებული წინა სამსახურიდან ყოფაქცევის ან სხვა შეუფერებელი საქციელის გამო. პირი ვერ მიიღებს უმუშევრობის დაზღვევის პროგრამით გათვალისწინებულ ფულად დახმარებას და კომპენსაციას, თუ მან უმიზეზოდ,საკუთარი ნებით დატოვა სამსახური ან უარი განაცხადა მისთვის შესაფერის სამუშაო ადგილზე.

უმუშევრობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამების ფონდები ძირითადად უნდა დაფინანსდენ თვითონ თანამშრომლების შენატანებითა და, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დამსაქმებლების მიერ გადახდილი უმუშევრობის გადასახადით. ამასთან ერთად უნდა შედგეს ერთგვარი რეიტინგი იმ კომპანიებისა, რომლებიც არ გამოირჩევიან თანამშრომლების ხშირი ცვლით, საუკეთესო მაჩვენებლის მქონე დამსაქმებლები კი უნდა დაიბეგრონ შედარე-

ბით დაბალი გადასახადებით. ამგვარი ფინანსური შეღავათები კომპანიებისთვის შეიძლება დიდი სტიმული იყოს ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში სტაბილურობის მოსაპოვებლად, რაც თავის მხრივ, ყველა ხელისუფლების ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს.

საქართველოში, უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე, სოციალური დაზღვევის რეორგანიზაცია საკმაოდ იმპულსურად და ხშირ შემთხვევაში, სპონტანურად მიმდინარეობდა. ვერ მოხერხდა სოციალური დაცვის სისტემის მწყობრი კონცეფციის ჩამოყალიბება და სოციალური უზრუნველყოფის ისეთი მექანიზმის შექმნა, რომელშიც მკაფიოდ იქნებოდა გამოკვეთილი სადაზღვევო საქმიანობის პრიორიტეტულობა.

2.საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის რეორგანიზაცია და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების ძირითადი მიმართულებები

საქართველოში მიმდინარე ეკონომიკური სფეროს მოდერნიზაციის პირობებში მეტად აქტუალურია მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეორგანიზაციის საკითხები.უაღრესად მნიშვნელოვანია იმ გზებისა და პერსპექტივების ძიება, რომლებიც მაკროეკონომიკური შედეგების თვალსაზრისით ხელს შეუწყობს სოციალური დაზღვევისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების მოძიებას და გაზრდის საბიუჯეტო შემოსავლებს,რაც გულისხმობს სოციალური პროგრამების დაფინანსებისათვის სახსრების ოპერატიული და ეფექტიანი მობილიზაციის სისტემის ორგანიზებას. ამ სფეროს რეფორმირების პროცესში სახეზეა საკითისადმი არათანმიმდევრული და არასისტემური მიდგომა,გვიანდება რეფორმები და ინსტიტუციონალური მშენებლობა.ბოლო წლების განმავლობაში პრაქტიკულად ყველა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო სადაზღვევო სქემა (თუ პროგრამა) შეჩერდა ან გადაიდო ხანგრძლივი დროით, რამაც თავის მხრივ

შეაფერხა ბიუჯეტის დეცენტრალიზაციის პროცესი, შეამცირა მოსახლეობის სოციალური დაცვის მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობა.ეფიქრობთ, 2013 წლიდან სამედიცინო დაზღვევის ახალ სქემებში სახელმწიფოს თანამონაწილეობა არის მისი გააქტიურების კარგი ნიშანი.მომავალში ინსტიტუციონალურ ჩამოყალიბებას საჭიროებს უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა,რომელსაც დღეს არაერთი ხარვეზი აქვს.მათგან გამოვყოფდით რამდენიმეს:

- უმუშევართა დაზღვევის სფეროში საკანონმდებლო და ინსტიტუციონალური ბაზის გაუმართაობა;
- დამქირავებელთა დაბალი პასუხისმგებლობა დაქირავებულებისადმი;
- მენტალური და სოციალური ადაპტაციის პრობლემები;
- მოსახლეობის მხრიდან შრომის ბირჟებისადმი დაბალი ნდობის არსებობა;
- ამ სფეროში სადაზღვეო ტრადიციისა და კულტურის ნაკლებობა.

უმუშევრობის დაზღვევა სოციალური დაზღვევის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია და ამიტომაც იგი სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის პირობებში ასრულებს ეკონომიკაში "ჩაშენებული სტაბილიზატორის" ფუნქციას. განსაკუთრებით ეს ეხება დასაქმების სფეროს, რადგან დღეს სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობის პროცესში სულ უფრო იზრდება სოციალური იმპერატივების, როგორც განვითარების მთავარი ტენდენციის მნიშვნელობა.

დასაქმების სოციალური პოლიტიკის სწორად წარმართვისათვის საჭიროა იმგვარი ინსტიტუციონალური სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს დასაქმების პოლიტიკის ცალკეული მიმართულების სისტემატიზაციას, სამუშაოს მაძიებელთა აღრიცხვის სისტემისა და უმუშევრებზე შემწეობის გაცემის ოპტიმიზაციას, თავისუფალი სამუშაო ადგილების მოძიებას, უმუშევართა

დასაქმებას, პროფესიონალურ მომზადება-გადამზადებას. ასეთი ინსტიტუცია შეიძლება იყოს დასაქმების ფონდი ან სააგენტო, რომელიც კანონმდებლობის შესაბამისად მზად იქნება ორგანიზაციულად აიღოს თავის თავზე ამ ფუნქციების შესრულება. ამ ორგანოს წარმატებული მართვისათვის აუცილებელია მისი საქმიანობის რამდენიმე პრობლემაზე ფოკუსირება. ესენია:

- უმუშევრობის დონის მაქსიმალური შემცირება;
- უმუშევართა შემწეობების გაცემის ორგანიზაცია და სოციალური დაცვის უზრუნველყოფა;
- პროფესიონალური მომზადება-გადამზადების ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება;
- თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებთან, პროფკავშირებთან და მეწარმეთა ასოციაციებთან აქტიური თანამშრომლობა.

იმისათვის, რომ მართვა წარმატებული იყოს, აუცილებელია შრომის ბაზრის არა მხოლოდ შუქ-ჩრდილების, არამედ რეალური სამუშაო ძალის მიწოდება-მოთხოვნილების ბალანსის წარმოჩენა. ასეთი აღრიცხვა მხოლოდ მოტივაციების გზითაა შესაძლებელი. კერძოდ, უმუშევარი ლეგალურ აღრიცხვის სექტორს მიმართავს მხოლოდ გარკვეული მოტივაციის გამო, რაც შეიძლება განპირობებული იყოს უმუშევრობის შემწეობის მიღების შესაძლებლობით. ამასთან, კანონმდებლობის შესაბამისად, მეწარმე ვალდებული უნდა იყოს ინფორმაცია ვაკანსიების შესახებ სისტემატურად მიაწოდოს შესაბამის ინსტიტუციებს: შრომის ბირჟას, დასაქმების ფონდს ან სააგენტოს. ასეთ პირობებში რეალურად მოხდება შრომით რესურსებზე მიწოდება-მოთხოვნილების დინამიკის განსაზღვრა, რაც სახელმწიფოს დაეხმარება ბევრად უფრო მიზანმიმართულად განახორციელოს პროფესიონალური მომზადება-გადამზადების სისტემის ჩამოყალიბება, გაზარდოს დასაქმების პროგრამების ეფექტიანობა, ამავდროულად დამსაქმებელი თავისი მოთხოვნილების შესაბამისად მიიღებს სათანადო კვალიფიკაციის კადრებს.

საქართველოში შრომის ბაზარზე ფერმერებს და თვითდასაქმებულებს მნიშვნელოვანი სეგმენტი უკავიათ, რაც ართულებს იმ კონტიგენტის განსაზღვრას, ვინც უნდა სარგებლობდეს უმუშევრობის შემწეობის მიღების უფლებით. ამიტომ, მხოლოდ სადაზღვევო შენატანების გადახდის პირობა უნდა იქნას გამოყენებული შემწეობის მიღების კრიტერიუმად. ასეთ შემთხვევაში მწირი ფინანსური რესურსების გამო შესაძლებელია შეიზღუდოს დახმარების მიმღებთა წრე და რაც ასევე მნიშვნელოვანია, დაცულ იქნას რესურსების განაწილებაში სამართლიანობა. ცხადია, ჯერ საქართველო არ არის მზად უმუშევართა დაზღვევის ევროპული მოდელების დასანერგად, თუნდაც დაფინანსების სათანადო წყაროების უქონლობის გამო, მაგრამ ამ სფეროში დაზღვევის მექანიზმების ამუშავება ვფიქრობთ დროულია.

ამ პრობლემების განხილვისას ცხადია გვერდს ვერ ავუვლით ისეთ თემას, როგორიცაა უმუშევართა დაზღვევის ფინანსური წყაროები. ევროპის უმეტეს ქვეყნებში ეს დახმარებები ფინანსდება დასაქმების ფონდის მეშვეობით, რომლის შემოსავლების ძირითადი წყაროა სოციალური გადასახადები ან შენატანები.

საქართველოში 2008 წლის 1 იანვრიდან გაუქმებულია სოციალური გადასახადი და შემოღებულია ერთიანი საშემოსავლო გადასახადი 20%-იანი განაკვეთით. ცხადია, ეს გადაწყვეტილება საგადასახადო კანონმდებლობის ლიბერალიზაციისა და საინვესტიციო გარემოს მკვეთრად გაუმჯობესების მიზნით პოზიტიური მოვლენაა და სრულად შეესაბამება ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მყარი ტემპების შენარჩუნების აუცილებლობას, მაგრამ ამავე დროს სოციალური გადასახადების გაუქმება ამცირებს მნიშვნელოვანი სოციალური პროექტების დაფინანსების შესაძლებლობას, რაც აფერხებს ახალი სოციალური ინსტიტუციების ჩამოყალიბების პროცესს.

პროცესების დაჩქარების მიზნით საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი (სათანადო აქტუარული გათვლების შედეგად) უნდა მიმართულ იქნას უმუშევრობის სახელმწიფო

დაზღვევაზე, რაც იქცევა მიზნობრივი დაფინანსების წყაროდ და დასაქმებულთა პირადი ანგარიშების მეშვეობით განსაზღვრავს უმუშევრობის დახმარების ოდენობას.

ამ სქემის ამუშავება სხვა საგადასახადო ადმინისტრირების ღონისძიებებთან ერთად, ხელს შეუწყობს შრომის ანაზღაურების სისტემის ლეგალიზაციას (განსაკუთრებით მცირე და საშუალო ბიზნესის სეგმენტში), რადგანაც დასაქმებულები გაიცნობიერებენ, რომ არ უნდა გაურიგდნენ დამსაქმებლებს საკუთარი სოციალური გარანტიების სანაცვლოდ.

დღეს საქართველოს ფისკალური სისტემა, ისე როგორც მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკა, აწყდება ორ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას. ერთის მხრივ ეს არის მსოფლიო ფინანსურ კრიზისთან დაკავშირებული სირთულეები, რაც ფინანსური დეფიციტით არის განპირობებული და მეორეს მხრივ ამ სისტემის ინსტიტუციონალური მოდერნიზაციის აუცილებლობა, რაც საგადასახადო ორგანოებში გადამხდელებთან მუშაობის თანამედროვე ფორმების დანერგვასაც გულისხმობს. საქართველოში დაბეგვრა წმინდა ადმინისტრაციული სისტემიდან ტრანსფორმირდება ელექტორალურ სისტემად,რომელშიც საგადასახადო სისტემის მუშაკები პარიტეტულ საწყისებზე ითანამშრომლებენ ბიზნესთან, გადამხდელებთან, საგადასახადო აგენტებთან, ბანკებთან და არ განახორციელებენ მხოლოდ ადმინისტრაციულ ზეწოლას.

2011 წლის 1 იანვრიდან ძალაში შევიდა საქართველოს ახალი საგადასახადო კოდექსი, რომელიც მიზნად ისახავს:

- საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებას და ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობას შემცირებული გადასახადებისა და დაბალი განაკვეთების მეშვეობით;
- საგადასახადო კულტურის ამაღლებას გამარტივებული ადმინისტრაციული მექანიზმებით;
- ლეგალური ბიზნესის მხარდაჭერას, მათ შორის მცირე ბიზნესის საშეღავათო პირობების გამოყენებით.

ამ მიზნის რეალიზაციისათვის მთლიანად შეიცვალა საგადასახადო კოდექსის სტრუქტურა და წყობა, მოხდა საგადასახადო და საბაჟო კოდექსების გაერთიანება, შეიქმნა საგადასახადო ომბუდსმენის ინსტიტუტი, როგორც გადამხდელთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის და ზედამხედველობის მექანიზმი.გადამხდელებს ახალი კოდექსის თანახმად შეუძლიათ ისარგებლონ პირადი საგადასახადო აგენტის მომსახურებით, რომელიც არის საგადასახადო ორგანოს თანამშრომელი და მათ ეხმარება კოდექსით დადგენილი უფლებების განხორციელებაში. განისაზღვრა მიკრობიზნესისა და მცირე ბიზნესის სტატუსი და ის შეღავათები, რომლითაც შეუძლიათ ისარგებლონ ამ სტატუსის მქონე გადამხდელებმა და სხვა. ეს უდაოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია საგადასახადო სისტემის სრულყოფის მიმართულებით და ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების სტიმულირებას.

2008-2011 წლების მონაცემებით საქართველოში გადასახადის გადამხდელები საგადასახადო ტვირთის თვალსაზრისით საკმაოდ ლიბერალურ პირობებში იმყოფებიან. ეს ტვირთი წლების მიხედვით 24 პროცენტის ფარგლებში მერყეობს, რაც ევროპის ქვეყნებთან შედარებით (მაგ., საფრანგეთი 45%) ყველაზე "მსუბუქად" შეიძლება ჩაითვალოს. საგადასახადო ტვირთის შემსუბუქების მიზანი იყო რეგიონში ყველაზე ლიბერალური საგადასახადო კანონმდებლობის საშუალებით საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება, საშუალოვადიან პერიოდზე ეკონომიკის ზრდის მაღალი ტემპების შენარჩუნება და საგადასახადო ბალანსის მდგომარეობის გაუმჯობესება, რასაც საგადასახადო ტვირთის შემსუბუქების ფონზე, შემდგომ წლებში უნდა მოეხდინა შესაძლო დანაკარგების კომპენსირება. მიუხედავად ასეთი ლიბერალური გარემოსი, რომელსაც საგადასახადო კანონმდებლობა უქმნიდა და ახლაც უქმნის ზოგადად ბიზნესის განვითარებას. 2008-2011 წლებში საგადასახადო შემოსავლების სტატისტიკის მონაცემებით, მწირია მოგების გადასახადის

ხვედრითი წილი მთლიანი შემოსავლების სტრუქტურაში (საშუალოდ 18 პროცენტი), რაც უშუალოდ ქვეყნის ბიუჯეტის ფორმირებაში ბიზნესის "საკმაოდ მოკრძალებულ" მონაწილეობაზე მიგვანიშნებს.[83]

ბუნებრივია, რომ სხვა გადასახადების ფინანსური წყაროების შექმნაში ბიზნესის წილი,როგორც ყველაზე დიდი დამქირავებლის, გადამწყვეტია.თუმცა, მხოლოდ მოგების გადასახადია ის ერთდაერთი გადასახადი, რომელსაც მეწარმე საკუთარი "ჯიბიდან" იღებს. ყველა სხვა გადასახადის გადახდა მას ირიბად ეხება, რადგან ბიუჯეტს საშემოსავლო გადასახადით ავსებენ ფიზიკური პირები, ხოლო დღგ-თი და აქციზით კი ქვეყნის მოსახლეობა.

მწირი ფინანსური რესურსების პირობებში, როდესაც სახელმწიფო სექტორი საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაციის გზით ამცირებს საჯარო ფინანსების ოდენობას, ბიზნესის მხრიდან მოგების მნიშვნელოვანი ნაწილის დივიდენდებად გადანაწილება ქართული ეკონომიკისათვის აშკარა ფუფუნებაა. ფინანსური რესურსების დეფიციტის პირობებში ყველა ტიპის რესურსი უნდა მოხმარდეს ეკონომიკის განვითარებას, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასა და ამ გზით სოციალური სტაბილურობის მიღწევას. და არა ზოგიერთი ბიზნესმენის პირადი აქტივების და ქონების დაგროვებას(განსაკუთრებით დიდი ოდენობის დივიდენდების მიღებით).

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ბიზნესი თავისუფლად განკარგავს მოგებას, მისი იძულება საინვესტიციო აქტიურობისაკენ თეორიულადაც კი გამორიცხულია. ამიტომ, საგადასახადო რეგულაციის მექანიზმების გამოყენებით უნდა შეიქმნას სათანადო მოტივაცია და ბიზნესი წახალისდეს აქტიური საინვესტიციო საქმიანობისკენ. ამით შესაძლებელი გახდება დივიდენდის,როგორც დამა-

---

[83] ეკუა დ. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების გზები საქართველოში გ.თავართქილაძის სასწავლო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომათა კრებული I, თბილისი 2011

ტებითი ფინანსური რესურსის, ეკონომიკაში რეინვესტირება.

როგორც ზოგიერთი ქვეყნის ეკონომიკური პრაქტიკა გვიჩვენებს, მიზნობრივი საგადასახადო შეღავათები უფრო ეფექტიანად ასტიმულირებენ საინვესტიციო საქმიანობას, ვიდრე საგადასახადო ტარიფების შემცირება. მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ დომინირებს მოსაზრება, რომ ტარიფების შემცირება სანვესტიციო აქტივობის ამაღლების პანაცეაა, მათით მანიპულირება კი საგადასახადო რეგულირების ყველაზე მოქნილი ინსტრუმენტი.

მოგების ამოღების ოპტიმალური წილის განსაზღვრისათვის საჭიროა ყოველმხრივი კვლევის ჩატარება საწარმოთა აქტივების დასადგენად. სხვადასხვა პროცენტული განაკვეთების გამოყენების შემთხვევაში არ შეიძლება გადასახადების განაკვეთთა მინიმუმამდე შემცირება, რათა გადასახადებმა არ დაკარგოს ეკონომიკური რეგულატორის ფუნქცია და საფრთხის ქვეშ არ დადგეს ბიუჯეტის შესრულება. ნობელის პრემიის ლაურეატი, ცნობილი ეკონომისტის დ.სტიგლიცი თვლის,რომ " გადასახადების მექანიკურ შემცირებას მოჰყვება არა ეკონომიკის სტიმულირება, არამედ ფულის იმათზე გადაცემა, ვისაც ის საკმარისზე მეტი აქვს"[84]. სტიგლიცი მწვავედ აკრიტიკებს ამერიკელი მეცნიერი ლაფერის პოპულარულ მოსაზრებას საგადასახადო მრუდის შესახებ და მას აბსურდულს უწოდებს. სტიგლიცის აზრით "ლაფერის მრუდი თითიდანაა გამოწოვილი, ხოლო მისეული გადასახადების შემცირების თეორიამ აშშ-ს ბიუჯეტი მიიყვანა უზარმაზარ დეფიციტამდე"[85].

საგადასახადო ღონისძიებათა სისტემა, რომელიც ზემოქმედებს ეკონომიკაში საინვესტიციო პროცესებზე, პირობითად შეიძლება დავყოთ პასიურ და აქტიურ ღონისძიებებად. ინვესტიციური საქმიანობის სტიმულირების პასიურ მეთოდებს მიეკუთვნება გადასახადების განაკვე-

---

[84] Стиглиц Д. Ревующие девяностые. М. 2005;ст70

[85] Стиглиц Д. Ревующие девяностые. М. 2005;75

თების შემცირება - ისეთი, როგორიცაა მოგება, დამატებითი ღირებულების გადასახადი, საშემოსავლო გადასახადი. ამ ღონისძიების მთავარი ნაკლი მდგომარეობს შემდეგში: ამცირებს რა გადასახადის განაკვეთებს სახელმწიფო გადასახადის გადამხდელებს წინასწარ უკეთებს "საჩუქარს" დამატებითი მოგების ან შემოსავლის სახით, იმ იმედით, რომ ისინი ამ სახსრებს გამოიყენებენ ინვესტიციებისათვის, მაგრამ თუ გადასახადის გადამხდელებს არ აქვთ ამის კეთილი ნება და ქვეყანაში არასაკმარისი კონკურენციაა, დამატებით ინვესტიციებს გადამხდელებისკენ არ უნდა ველოდოთ.

აშშ-სა და დასავლეთ ევროპაში ჩატარებულმა სტატისტიკურმა ანალიზმა ცხადჰყო, რომ ტარიფების შემცირების გზით მიღებული დამატებითი მოგების მხოლოდ ერთი მესამედი იხარჯება ინვესტიციაზე, ხოლო დანარჩენი ნაწილი კი მიემართება პირად გამდიდრებაზე.[86]

საინვესტიციო საქმიანობის მიზნით საგადასახადო სტიმულირების აქტიურ ღონისძიებებს მიეკუთვნება:

- მოგების გადასახადის შემცირების ხარჯზე დაჩქარებული საამორტიზაციო პოლიტიკა;
- დასაბეგრი მოგებიდან იმ ხარჯების გამოქვითვა, რომელიც მიემართება ინვესტიციებზე;
- მოგების გადასახადის იმ ნაწილის დაბეგვრისაგან განთავისუფლება, რომელიც მიემართება რეინვესტირებაზე.

აქვე გვინდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსმა უკვე გააჩინა რეინვესტირების პრეცენდენტი და კოდექსის 99 მუხლის "რ" პუნქტის თანახმად სამედიცინო დაწესებულებები სარგებლობენ ასეთი შეღავათით.

მოგების დაბეგვრასთან დაკავშირებით ზემოთჩამოთვლილი აქტიური ღონისძიებების გამოყენება ძალზედ მნიშვნელოვანია, რადგან მოგების გადასახადი, როგორც

---

[86] Стиглиц Д. Ревующие девяностые. М. 2005;79

პირდაპირი ბეგარა, უშუალო გავლენას ახდენს მწარმოებლის სამეურნეო ეკონომიკურ შედეგებზე და მის მომავალ სამეწარმეო ქცევასა და აქტივობაზე. უცხოეთის ბევრ ქვეყანასთან შედარებით საქართველოში მოგების ტარიფი დაბალია, ეფიქრობთ დროულია მისი დიფერენციაციის საკითხის განხილვა ეკონომიკის ცალკეული დარგების მიხედვით.

ჩვენის აზრით შემოთავაზებული ფისკალური ღონისძიებები ხელს შეუწყობს საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის რეორგანიზაციას და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების პროცესის დაჩქარებას, გააუმჯობესებს ბიზნესის დარგობრივ ტერიტორიალურ და ხარისხობრივ სტრუქტურას; შექმნის ქვეყანაში უკეთეს საინვესტიციო გარემოს.

საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირების გაუმჯობესების მიზნით, საჭიროა როგორც გადასახადების შეგროვების სისტემის რეორგანიზება, ასევე აღურიცხავი ხელფასის ლეგალიზება.

პრობლემის გადაწყვეტა პირდაპირაა დაკავშირებული სოციალური გადასახადების დაწესებასთან და რაც მთავარია, მათი მიზნობრივი განაწილების ქმედითი მექანიზმების ჩამოყალიბებასთან.

მსოფლიო პრაქტიკა ცხადჰყოფს, ბევრ ქვეყანაში სოციალური გადასახადების აკუმულირება მკვეთრად გამიჯნულია სხვა სახის გადასახადების მობილიზებისგან, რადაგან იგი თავისი ეკონომიკური ბუნებით უფრო მოსახლეობის სოლიდარული სადაზღვევო შენატანია, ვიდრე გადასახადი.

სოციალური დაზღვევის სისტემის რეორგანიზაციის და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებაა საპენსიო უზრუნველყოფის რეფორმა.ოჯახების დახმარება კვლავაც უნდა დარჩეს სოციალური და მაკროეკონომიკური რეგულირების ერთ-ერთ მიმართულებად. სახელმწიფო უნდა იქცეს სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დაცვის გარან-

ტად და აქტიური დახმარება გაუწიოს ოჯახებს, და შეასრულოს სოლიდარობის ერთ-ერთი ღონისძიება.

საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის მოწყობა გულისხმობს მართვის სისტემაში ახალ არქიტექტონიკას, სადაზღვევო სისტემათა მრავალფეროვნებას, შენატანების განთავსებისა და პენსიების დანიშვნის ახლებურ ორგანიზაციას.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეორგანიზაციის და მისი მაკროეკონომიკური რეგულირების მიზნით აუცილებელია შემდეგი:

- შესწავლილი იქნას მოსახლეობის სოციალური დაცვის მდგომარეობა, დადგინდეს და განისაზღვროს პრიორიტეტები, საშუალო და გრძელვადიანი პერსპექტივები;

- შეფასდეს ფინანსური ბაზის საიმედოობა, ეკონომიკური განვითარების, დემოგრაფიული მდგომარეობისა და სხვა ფაქტორების გათავალისწინებით;

- შეიქმნას სოციალური დაცვის ისეთი სქემები, რომლებიც რეალურად ასახავენ ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებს;

- სახელმწიფომ ხელი შეუწყოს კერძო სადაზღვევო სისტემების განვითარებას, სადაზღვევი ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის საკანონმდებლო დონეზე შეიქმნას მყარი ნორმატიული ბაზა;

-მოხდეს მოსახლეობის სათანადო ინფორმირება და დაინტერესება;

- ფართოდ იქნას გამოყენებული საერთაშორისო გამოცდილება.

- განისაზღვროს ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების მიღების პრეზუმფცია,განისზღეროს დახმარებების და კომპენსაციების ოდენობა და ფორმა.

რეორგანიზაციის პროცესში მიზანშეწონილია,რომ აქტიურად ჩაერთოს პროფესიული კავშირები,როგორც დასაქმებულთა ინტერესების დამცველი საზოგადოებრივი ორგანიზაცია.

3.საქართველოში სოციალური დაზღვევის სისტემის ფუნქციონირების სამომავლო პერსპექტივები

1998 წლიდან საქართველოში დაიწყო საბიუჯეტო პროცესის „მკაცრი" ცენტრალიზაცია,რომელიც საბოლოოდ დასრულდა არასაბიუჯეტო ფონდების ლიკვიდაციით. ჯანდაცვის, საპენსიო და დასაქმების ფონდების გაუქმებამ თითქმის თხუთმეტი წლით შეაფერხა სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სისტემის ევოლუციის პროცესი.თუმცა, ამავე წლებში სავალდებულო სოციალურ დაზღვევას არასრულყოფილად, მაგრამ მაინც ჩაენაცვლა ნებაყოფილობითი დაზღვევა, რომლის მოქმედების არეალი ბოლო წლებია გაფართოვდა, დაიხვეწა, გამდიდრდა ახალი ფორმებით.

სავალდებულო სოციალურ დაზღვევას ახორციელებს სახელმწიფო, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის მიზნით, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს ავალდებულებს გააკეთონ შენატანები შესაბამის ფონდებში. ამ ფორმის დაზღვევის განხორციელების ექსკლუზიური უფლება აქვს მხოლოდ სახელმწიფოს, რომელიც მოქმედებს კანონის შესაბამისად და რომელიც კანონის და საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე განსაზღვრავს დაზღვევის ობიექტს, პასუხისმგებლობის მოცულობებს, მხარეთა უფლებებსა და მოვალეობებს, სატარიფო პოლიტიკასა და დაზღვევის სხვა აქტუალურ საკითხებს.

ნებაყოფლობითი დაზღვევა ხორციელდება მზღვეველსა და დამზღვევს შორის ხელშკრულების საფუძველზე. მხარეთა შეთანხმების საფუძველზე შესაძლებელია ამ პროცესში მონაწილეობა მიიღოს მესამე პირმა, სადაზღვევო აგენტის ან ბროკერის სახით. კანონის შესაბამისად, კონკრეტული დაზღვევის პირობები განისაზღვრება მხარეთა შეთანხმებით სადაზღვევო ხელშეკრულებებში და ეს ხელშეკრულებები ვადიანია დროში, ხოლო ფინანსური თვალსაზრისით ინსტრუმენტია, რადგან ის წარმო-

შობს როგორც ფინანსურ აქტივებს, ასევე ვალდებულებებს.

დაზღვევის მესამე ფორმაა შერეული დაზღვევა, როდესაც სადაზღვევო ფონდის შექმნაში მონაწილეობს როგორც საჯარო ფინანსები, ასე ნებაყოფლობითი კერძო სადაზღვევო შენატანები. საქართველოში ამჟამად მიმდინარე სამედიცინო დაზღვევა სწორედ ამ ტიპის დაზღვევის ფორმას განეკუთვნება.

დაზღვევის მეოთხე ფორმის სისტემა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსების ხარჯზე განხორციელებული დაზღვევაა. საბაზრო ურთიერთობების განვითარებამ დაზღვევის ამ სისტემით მომუშავე ქვეყნების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შეამცირა.

შედარებით შეზღუდული საზოგადოებრივი მასშტაბები აქვს დაზღვევის მეხუთე ფორმას ანუ კორპორაციულ დაზღვევას, რომელიც გულისხმობს დამსაქმებლის მიერ გადახდილი შენატანების ხარჯზე დასაქმებულთა დაზღვევას, კორპორაციული ინტერესების გათვალისწინებით. ასეთი სადაზღვევო ინტერესი შეიძლება იყოს კორპორაციული სამედიცინო მომსახურება.

სოციალური ინფრასტრუქტურის რეორგანიზაციის დროს მნიშვნელოვანია მოსახლეობის სოციალური გადასახადით დაბეგვრის საკითხის სწორად განსაზღვრა.რადგან დასაქმებულთა და დაქირავებულთა ინტერესების შეხამებით შესაძლებელია შენატანების ოდენობის სწორად გადანაწილება, სადაზღვევო სისტემაში მონაწილე სუბიექტების რაოდენობის ზრდა (მხედველობაში გვყავს ფერმერები, ინდივიდუალური მეწარმეები და სხვა თვითდასაქმებულები) და რაც მთავარია, შრომის ანაზღაურების სისტემის ლეგალიზაცია. სოციალური გადასახადების პერსონიფიცირებული აღრიცხვა განაპირობებს ანაზღაურების სექტორში ჩრდილოვანი ეკონომიკის მოცულობის შემცირებას, რადგან სოციალური გადასახადების შეგროვების გამჭვირვალობა აუმჯობესებს თანხების შეგროვების ადმინისტრირებას და ფინანსური ბაზრის განვითარებას.

საქართველოში, გარდა წმინდა მმართველობითი და ფისკალური პრობლემებისა, გართულებულია პენსიების, დახმარებების, ჯანდაცვის დაფინანსება იმის გამო, რომ საქართველო დემოგრაფიულად უფრო „ხანდაზმული“ ქვეყანაა, ვიდრე ანალოგიური შემოსავლების მქონე სხვა სახელმწიფოები. ამ კონტიგენტის მომსახურება შრომისუნარინი მოსახლეობისათვის დამატებით ფინანსურ ტვირთს წარმოადგენს.

ახალმა სოციალური დაზღვევის სისტემამ ქვეყნაში უნდა გადაწყვიტოს ორი უმთავრესი ამოცანა. პირველ ეტაპზე ეს არის ხანდაზმულთა შორის სიღარიბის დაძლევისა და ღირსეული არსებობის უზრუნველყოფა, ხოლო შემდეგ კი ისეთი დაფინანსების განხორციელება, რომელიც შესაძლებელს გახდის პენსიამდელი მოხმარების დონის შენარჩუნებას.

საქართველოში სამომავლო პერსპექტივების თვალსაზრისით სოციალური დაზღვევის სისტემამ უნდა შეიძინოს სამი ძირითადი ფუნქცია: გადანაწილებითი, დაგროვებითი და სადაზღვევო. სოციალური უზრუნველყოფის რეორგანიზაცია უნდა დაეყრდნოს ორდონიანი სისტემის შექმნას, სხვადასხვა ამოცანების გადასაწყვეტად.

პირველი დონე – სახელმწიფო სავალდებულო სოციალური დაზღვევაა. დაზღვევის სისტემის ამ დონემ უნდა უზრუნველყოს პენსიონერისათვის იმ ოდენობის შემოსავალი, რომელიც დააკმაყოფილებს მის მინიმალურ სოციალურ მოთხოვნებს, ე.ი. პენსიონერს შეუქმნის მინიმალურ სოციალურ გარანტიებს. ამ „დონიდან“ მიღებული პენსიის ოდენობა, სასურველია იყოს პენსიაზე გასვლამდე არსებული ხელფასის საშუალო ოდენობის არანაკლებ 40 პროცენტისა.

მორე დონე – ნებაყოფლობით საპენსიო შენატანზე დაფუძნებული დამატებითი ნებაყოფლობითი საპენსიო დაზღვევაა, რომლითაც მოსახლეობა შეიქმნის დამატებით საპენსიო შემოსავლებს. მეორე დონის ხელშეკრულება ინდივიდუალურია და ასახავს დაზღვეულსა და სადაზღვევო კომპანიას შორის მომქმედ იმ სადაზღვევო ურთიერთობებს ანუ „სადაზღვევო მენიუს“, კალათას, რომელ-

საც სთავაზობს კომპანია მომავალ პენსიონერს. ეს დონე საინვესტიციო დანაზოგების ტიპისაა და ხასიათდება ინვესტიციის რისკის მაღალი ალბათობით. ამ შემთხვევაში ზალზე მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს, როგორც მარეგულირებლის ფუნქცია, რომელიც მოქალაქეებს რისკებისგან დაიცავს. საპენსიო დაზღვევის კომპანიებისათვის კანონით წინასწარ უნდა განისაზღვროს ინვესტირების ის სფეროები, რომლებიც ხასიათდება მაქსიმალურად დაბალი რისკითა და მაღალი ლიკვიდურობით.

სავალდებულო სოციალური დაზღვევის ალტერნატივად შეიძლება შორეულ პერსპექტივაში განვიხილოთ კერძო სავალდებულო დაზღვევა.

კერძო ფონდების ეფექტიან მუშაობას უზრუნველყოფს: ფონდების სიმრავლე და მათ შორის მაღალი კონკურენცია; ფონდების საქმიანობის მაღალი დონის გამჭვირვალობა; მაღალი სარეზერვო კაპიტალი;ახალი ფინანსური ინსტრუმენტების სტიმულირება; ფინანსური სექტორის განვითარების ხელისშეწყობა; კაპიტალის ბაზრის განვითარების ხელისშეწყობა; სადაზღვეო ბაზარის გაფართოება.

დღეს სოციალური დაზღვევა,უნდა განვიხილოთ როგორც საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სისტემა, რომელიც ანხორციელებს ფულადი ფონდების ფორმირებასა და მათ განაწილებას სადაზღვევო სისტემებში. სახელმწიფო სოციალური დაზღვევა მიეკუთვნება ფულადი სახსრების ცენტრალიზებულ ფონდებს ანუ ცენტრალიზებულ ფინანსებს, რომლებსაც სახელმწიფო იღებს როგორც ძალაუფლების სუბიექტი, ხოლო კერძო საპენსიო დაზღვევა მიეკუთვნება დეცენტრალიზებულ ფონდებს.სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის შემთხვევაში სახელმწიფო გამოდის როგორც ცენტრალიზებული ფონდების სრულფასოვანი მეპატრონე, რადგან მას შეუძლია იძულების წესით უზრუნველყოს საკუთარი შემოსავლების მობილიზაცია საგადასახადო ბერკეტების, საურავებისა და ჯარიმების გამოყენებით. ეს მეთოდები არ გამოდგება კერძო საპენსიო დაზღვევის შემთხვევაში, რადგან კერძო ფინანსების მდგომარეობა და მისი დინამიკა დამოკიდებუ-

ლია მხოლოდ საბაზრო ეკონომიკის კანონებზე, მაშინ როდესაც სახელმწიფო დაზღვევის მდგომარეობასა და დინამიკას განსაზღვრავს სახელმწიფო და მომქმედი ხელისუფლება.

სახელმწიფო საპენსიო დაზღვევა, სამართლებრივი თვალსაზრისით, კერძო დაზღვევისგან განსხვავდება შემდეგი მახასიათებლებით:

სახელმწიფოს შეუძლია, იძულების წესით, უზრუნველყოს საკუთარი შემოსავლების მობილიზაცია, მაშინ როდესაც არ არსებობს თვით სახელმწიფოს მიმართ რაიმე იძულებითი აღსრულების მექანიზმი ან სანქცია;

სახელმწიფო დაზღვევა უშუალოდ უკავშირდება ფულად სისტემას, რომელიც მნიშვნელოვნად იმართება სახელმწიფოს მხრიდან, მაშინ როდესაც ეს ფულადი სისტემა არ არის დამოკიდებული კერძო დაზღვევის განკარგულებაში მყოფ ფინანსებზე;

სახელმწიფო ორიენტირებულია საჯარო ვალდებულებების შესრულებაზე,ხოლო კერძო ფინანსები ორიენტირებულია მოგების მიღებაზე.

კერძო სადაზღვევო კომპანიების მიერ აკუმილირებული საპენსიო სადაზღვევო ანარიხცხები არ შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც სადაზღვევო ორგანიზაციის მოგება, რადგან ამ ანარიცხებიდან ყალიბდება ის სადაზღვევო რეზერვები, საიდანაც ხორციელდება საპენსიო ანაზღაურება. სადაზღვევო ფონდების სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ მათთვის დამახასიათებელია სახსრების დაბრუნებადობა ნებისმიერ არაქაოსურ სიტუაციაში, რადგან სადაზღვევო შენატანების მოცულობა ყოველთვის აჭარბებს სადაზღვევო გაცემულობებს.

ბევრი ქვეყნის სადაზღვევო პრაქტიკაში საბანკო დეპოზიტების შემდეგ მოცულობით მეორე საკრედიტო რესურსია სადაზღვევო კომპანიების სარეზერვო ფონდები. საქართველოში ამ მიმართულებით სახეზეა აშკარა პროგრესი, რადგან სადაზღვევო კომპანიები და მათი ფინანსები სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ფინანსური ბაზრის განვითარებაში, სარეზერვო ფონდები

კი, როგორც საკრედიტო რესურსები, აქტიურად მონაწილეობენ საინვესტიციო პოლიტიკის განხორციელებაში.

საქართველოში დაზღვევამ და სადაზღვევო ინფრასტრუქტურის განვითარებამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა საბაზრო ურთიერთობის პირობებში, ვინაიდან გვეელინება რისკებისგან თავის დაცვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საშუალებად. ამაეე დროს სადაზღვეეო ბაზარი, როგორც სპეციალიზირებული საკრედიტო და საინვესტიციო ინსტიტუტი, სულ უფრო აქტიურად მონაწილეობს საბაზრო ურთიერთობების გამყარების პროცესში.

სახელმწიფო სავალდებულო სოციალური დაზღვევის საკანონმდებლო უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია შემუშავდეს კანონპროექტი „სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის შესახებ", რომელშიც ხაზგასმით იქნება გათვალისწინებული შემდეგი უმნიშვნელოვანეს სიახლეები:

- სახელმწიფო პენსიის დანიშვნის ახლებური მეთოდოლოგია —სავალდებულო სახელმწიფო დაზღვევა უნდა გახდეს თითოეული დასაქმებულის სახელმწიფო საპენსიო უზრუნველყოფის გარანტია, ხოლო სადაზღვეეო სტაჟი და სადაზღვეო შენატანი კი საპენსიო უზრუნველყოფის დონის განმსაზღვრელი კრიტერიუმი. ასეთი მექანიზმი გამორიცხავს სუბიექტივიზმს.სახელმწიფო მოქალაქეს შეუქმნის უზრუნველყოფილი მოხუცებულობის სამართლებრივ პირობებს,რომელთა რეალიზების ხარისხი კი თვით მოქალაქეზე იქნება დამოკიდებული;

- დამზღვევისა და დაზღვეულის პერსონიფიკაცია —— უნდა შეიქმნას დასაქმებულთა პირადი ელექტრონული სადაზღვეეო ბარათები, ანუ ე.წ.სადაზღვეეო პოლისები. პერსონიფიკაციამ უნდა მოიცვას ყველა დამსაქმებელი და დასაქმებული. ასეთ შემთხვევაში პერსონიფიკაციის საინფორმაციო ბაზა მოემსახურება არა მარტო საპენსიო დაზღვევის, არამედ ჯანმრთელობისა და უმუშევრობის დაზღვევის სისტემებს და საგადასახადო ინსპექციებს დაეხმარება საშემოსაელო გადასახადების მობილიზებაში.

პერსონიფიკაციაში იგულისხმება არა მარტო დასაქმებულების,არამედ პენსიონერების აღრიცხვაც. ყოველ დაზ-

ღეულს მიენიჭება უნიკალური საიდენტიფიკაციო ნომერი და ელექტრონული ბარათი, რომელიც იქნება ინფორმაციის მატარებელი მისი ფინანსური რესურსების შესახებ.

საქართველოში პერსონიფიკაციის პროგრამის განხორციელება შემდეგი სახის ეფექტს მოგვცემს:

- შეიქმნება ინფორმაციული ბაზა მოსახლეობის დასაქმებული ნაწილისა და პენსიონერების რიცხოვნების შესახებ, რაც თავის მხრივ მოგვცემს მათ შორის სწორი თანაფარდობის დადგენის შესაძლებლობას;

- გამოირიცხება პენსიონერთა შორის ე.წ. „მკვდარი სულების“არსებობის მავნე პრაქტიკა;

- მოხდება დაფარული სამუშაო ადგილების ლეგალიზება თვითდასაქმებულების და ფარულ მომუშავეთა სადაზღვევო სისტემაში ჩართვის ხარჯზე; გაჩნდება ანარიცხების დაგროვების კონტროლის მოტივაცია,რადგან ეს ანგარიშები გახდება პენსიის დანიშვნის საფუძველი. შესაბამისად გაიზრდება სოციალური შენატანების ბაზა.

პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემის მონაცემთა ბაზა ხელს უწყობს ქვეყანაში პენსიების დიფერენცირებულად დანიშვნის სისტემის ამოქმედებასაც, ე.ი. პენსიების ოდენობა განისაზღვრება სადაზღვევო შენატანებისა და სტაჟის მიხედვით. პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემით საქართველოში პირველად გახდება შესაძლებელი პენსიების დანიშვნის ახალი ფორმულის გამოყენება, რაც თავიდან აგვაშორებს მოსალოდნელ შეცდომებსა და უზუსტობებს. პერსონიფიკაციას მორალურ-ეთიკური ასპექტიც აქვს და მიმართულია მოქალაქის საპენსიო უფლებების დაცვაზე.

საქართველო'ში პერსონიფიცირებული აღრიცხვა საჭიროებს გარკვეული მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას,რაც გულისხმობს პერსონალის, აღჭურვილობის, დოკუმენტაციის, საპროგრამო საშუალებების მომზადებას.

სამუშაოები სასურველია დაიყოს რამდენიმე ეტაპად;

პირველი ეტაპია დამსაქმებელთა, პენსიონერთა და დასაქმებულ მოქალაქეთა რეგისტრაცია, ყველა სახის საკუთრებისა და საქმიანობის ჩათვლით;

მეორე ეტაპი – ხელფასის, მუშაობის სტაჟისა და სადაზღვევო შენატანების შესახებ ინფორმაციის შეგროვების დაწყება.

მესამე ეტაპი კი მონაცემთა ბაზის ფორმირების დასრულებაა.

სოციალური დაზღვევის სისტემაში აუცილებელია საინფორმაციო ცენტრის არსებობა, რომელიც განახორციელებს პერსონიფიცირებული აღრიცხვის დანერგვას. სტრუქტურის პროექტირება და პროგრამის დიზაინი ითვალისწინებს მონაცემთა ბანკის შექმნას,რომელშიც მობილიზებული იქნება ყველა მოქალაქის პერსონალური მონაცემები მათზე გადახდილი სოციალური გადასახადების სახით(საპენსიო, ჯანდაცვის, დასაქმების). პერსონიფიცირებული აღრიცხვა და ადმინისტრირება სასურველია განახორციელოს საქართველოს სოცილური დაზღვევის სტრუქტურაში არსებულმა პენსიების პერსონიფიკაციის, დარიცხვისა და გაცემის დეპარტამენტმა.

აუცილებელია, ზემოაღნიშნულ დეპარტამენტში ინფორმაციის ცენტრალიზებული აკუმულირება და დამუშავება. ამ სქემის მიხედვით დეპარტამენტი ხდება სისტემის მთავარი საინფორმაციო წყარო, რომელიც უფლებამოსილი იქნება სოციალური დაზღვევის სისტემის ყველა სტრუქტურას მიაწოდოს მოქალაქეების პირად სადაზღვევო ანგარიშებზე არსებული ინფორმაცია.

პერსონიფიცირებული სისტემის დანერგვის განსაკუთრებული პრიორიტეტებია:

- ინდივიდუალური ანგარიშების ბაზაზე საინფორმაციო ბანკის შექმნა;
- სადაზღვევო შენატანების ადმინისტრირების გაუმჯობესების ხარჯზე საფინანსო ბაზის გაზრდა;
- ინდივიდუალური შენატანების ბაზაზე პენსიების დანიშვნის დიფერენცირებული სისტემის დანერგვა;
- საპენსიო კანონმდებლობის სრულყოფა;
- საპენსიო ხარჯებისა და სადაზღვევო ტარიფების პროგნოზირებისა და აქტუარული გაანგარიშებისათვის სათანადო მეთოდოლოგიური საფუძვლების შექმნა;

შრომის ანაზღაურების ლეგალიზაცია და ამ სფეროში ჩრდილოვანი ეკონომიკის ხვედრითი წილის შემცირება.

პერსონიფიკაციის დანერგვა საჭიროებს რამდენიმე მნიშვნელოვანი ასპექტის მოგვარებას. მათ შორისაა: მონაცემთა ბაზის ეკონომიკური ეფექტიანობის განსაზღვრა, ელექტრონული საშუალებების სამუშაო რეჟიმთა გაუმჯობესება, პერსონიფიკაციის დანერგვის ეტაპების თანმიმდევრულობის დადგენა, სამართლებრივი ბაზის შექმნა, კადრების მომზადება, კვალიფიკაციის განსაზღვრის მიზნით პერსონალის ატესტაცია და სხვ.

განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს პერსონიფიცირებული აღრიცხვის სისტემის დანერგვის ინსტიტუციონალურ უზრუნველყოფას, რადგან პერსონიფიკაციის დანერგვა საგადასახადო და საპენსიო კანონმდებლობაში უამრავ საკანონმდებლო ცვლილებას მოითხოვს.

მნიშვნელოვანია საზოგადოების ინფორმირება, რისთვისაც გამოყენებულ უნდა იქნეს მასმედიის საშუალებები და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები. პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პერსონიფიკაციის განხორციელების პროცესმა აჩვენა, რომ საზოგადოების ინფორმირებულობა რეფორმის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა.

ჩვენი ქვეყნის ფისკალურ მდგომარეობიდან გამომდინარე, რეფორმის პირველ ეტაპზე, სოციალური დაზღვევის სისტემა სახელმწიფო ბიუჯეტის დახმარების გარეშე ვერ შეძლებს დამოუკიდებელ არსებობას. შემდგომ ეტაპზე კი შემოსავლების თვითზრდა უნდა იქცეს მომავალი პერიოდის ხარჯების დაფინანსების დამატებით წყაროდ.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია დამზღვევსა და დაზღვეულს შორის სოციალური დაზღვევის ტარიფების გადანაწილება. ამასთან დასაქმებულის 10%-დან მიღებული შემოსავლები საინვესტიციო საბჭოს გადაწყვეტილების საფუძველზე შეიძლება გამოყენებული იქნეს ინვესტირებისათვის, ხოლო მიღებული მოგება მოხმარდეს პენსიის ოდენობის თანდათანობით ზრდას. ეკონომიკის ზრდის კვალობაზე ეს პროპორცია უნდა შეიცვალოს დამსაქმებ-

ლის მიერ გადახდილი შენატანების ხვედრითი წონის ზრდის ხარჯზე. ვფიქრობთ, ასეთი მიდგომა უნდა აისახოს უკვე კონსოლიდირებულ სახელმწიფო ბიუჯეტში, რაც პენსიების შემდგომში დიფერენცირების საფუძველი გახდება.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სოციალური დაზღვევის სფეროში გასატარებელი რეორგანიზაციის სტრატეგია უნდა ეყრდნობოდეს შემუშავებულ ღონისძიებათა სისტემას, რომლის ძირითად ელემენტებსაც წარმოადგენს:

- პენსიონერთა მდგომარეობის გაუმჯობესება და სიღატაკის დაძლევა;

- ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდა, საგადასახადო ბაზის გაფართოება, საგადასახადო დისციპლინის განმტკიცება, დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის სადაზღვევო შენატანების პროპორციების დადგენა;

- სოციალური დახმარების სიტემის სრულყოფა;

-სოციალურ სფეროში ადმინისტრაციული და სტრუქტურული რეფორმის გატარება;

- კერძო სოციალური დაზღვევის სისტემის განვითარება;

დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის შენატანების ოდენობაში თანაფარდობის დამყარება; (დღემდე პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში აღნიშნული საკითხის მოწესრიგებას სათანადო ყურადღება არ ეთმობა, რის გამოც სადაზღვევო პასუხისმგებლობის მთელი ტვირთი დამსაქმებელზეა გადატანილი, ხოლო დასაქმებულთა გადასახადების ოდენობა სიმბოლურ ხასიათს ატარებს. გარდა სოციალური უსამართლობისა, ეს საკმაოდ სერიზული ეკონომიკური პრობლემაც გახლავთ, რადგან სოციალური დაზღვევის მაღალი გადასახადი აძვირებს პროდუქციის თვითღირებულებას და ამცირებს მის კონკურენტუნარიანობას.)

მოქალაქეთა პერსონიფიცირებული აღრიცხვა და კომპიუტერიზაცია. (ჩვენს მიერ შემოთავაზებული სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის სისტემის მართვის სტრუქტურაში ეს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკით-

ხია, მხოლოდ ამის შემდეგ იქნება შესაძლებელი სადაზღვევო სტაჟისა და ანარიცხების მიხედვით პენსიის ოდენობის განსაზღვრა, რაც ერთის მხრივ განაწილების სფეროში აღადგენს დაზღვევის პრინციპებსა და სოციალურ სამართლიანობას, მეორეს მხრივ დასაქმებულთა პირადი დაინტერესების ხარჯზე მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ფარულ ეკონომიკასთან ბრძოლას და შრომის ანაზღაურების სისტემის ლეგალიზებას.)

ვფიქრობთ, ჩვენს მიერ შემოთავაზებული წინადადებები და რეკომენდაციები გარკვეულწილად შეუწყობს ხელს ჩვენს ქვეყანაში იმ რთული პროცესის წარმატებით დაძლევას, რასაც სოციალური დაზღვევის სისტემის ტრანსფორმაცია ეწოდება,ხოლო მისმა სწორმა მაკროეკონომიკურმა რეგულირებამ უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებაში სამოქალაქო სტაბილურობა და სოლიდარობა.

I კანონები, ნორმატიული აქტები, ანგარიშები.

1.საქარტველოს კანონი „დაზღვევის შესახებ“ (02.05.1997);

2.საქართველოს კანონი“სამედიცინო დაზღვევის შესახებ“(09.05.1997);

3.საქარველოს კანონი „არასახელმწიფო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ (1998);

4.საქართველოს სამოქალქო კოდექსი (26.06.1997);

5.დაზღვევის სამართალი,ნომატიული აქტების კრებული, თბ., 2007;

6.საქართველოს სადაზღვევო ბაზარი და სახელმწიფო რეგულირება. საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის წლიური ანგარიში, თბ., 2003; 2004; 2005; 2006; 2007;

7. ჯანმრთელობის დაზღვევის მედიაციის სამასახურის საქმიანობის ანგარიში, 2009 წ.

8Федеральный закон «об индивидуальном учете в сестеме обязательного пенсионного страхования « (01.04.1996);

9.Закон республики казахистан «об пенсионном обеспечении в республике казахистан» (20.06.1997);

10.Постоновление Верховного Совета РСФСР «об организаций пенсионного фонда РСФСР» (22.12.1990);

11.Указ Президента Украины «Положение пенсионного фонда Украины»(06.03.2011);

II წიგნები და მონოგრაფიები.

1.არეშიძე ლ., შონია ნ.,ღაეთაძე გ. სადაზღვევო საქმე. ქუთაისი, 2005;

2.ბალცეროვიჩ ლ.თავისუფლება და განვითარება. თავისუფალი ბაზრის ფილოსოფია. თბილისი, 2004;

3.ბახტაძე ლ., კაკულია რ., ჩიკვილაძე მ. საგადასახადო საქმე. თბილისი, 2007;

4.გაბელაია ა.ფინანსები. თბილისი, 2011;

5.გოგოლაშვილი გ.სადაზღვეო საქმე. თბილისი, 2010;

6 გიორგაძე ვ. საპენსიო დაზღვევის სისტემის გარდაქმნის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში. თბილისი, 2011;

7.ერხარდი ლ.კეთილდღეობა ყველასათვის. თბილისი, 2011;

8.ვეკუა დ. სოციალური დაზღვევის სისტემის ჩამოყალიბების ტენდენციები და განვითარების პერსპექტივები საქართველოში. თბილისი, 1998;

9.ვეკუა დ.სოციალური უზრუნველყოფის რესტრუქტურიზაციის საკითხები საქართველოში. თბლისი, 1999;

10.ვეკუა დ.მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირება პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში.თბილისი, 2003;

11.იაკობიძე დ.გლობალური დინამიზმის ქართული სინამდვილე. თბილისი,2011;

12.კაკულია რ., ბახტაძე რ., ჯიბუტი ა., საჯარო ფინანსები. თბილისი, 2010;

13.კბილაძე დ. ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა. თბილისი, 2011;

14. კოპალეიშვილი თ. ჩიკვილაძე მ. გადასახადები და დაბეგვრა. თბილისი, 2012;

15.ლაზვიაშვილი მ.რისკმენეჯმენტი.თბილისი,2010;

16.მენქიუ გრ.ეკონომიკის პრინციპები.თბილისი,2009;

17.მურჯიკნელი მ.სამედიცინო დაზღვევა საქართველოში. თბილისი, 2003;

18.მესხია ი., ნიკოლეიშვილი ო.გადასახადები და დაბეგვრა. თბილისი, 2002;

19.პაველიაშვილი ს. პრივატიზაციის ფენომენი და პრობლემები საქართველოში.თბილისი, 2009;

20.ფაჩულია რ. დაზღვევა; პრობლემები და მოსაზრებები. თბილისი, 1998;

21.შათირიშვილი ჯ.,კაკაშვილი ნ.სადაზღვევო საქმე. თბილისი, 2012;

22.ცერცვაძე ა., კალანდაძე ლ.საქართველოს სადაზღვევო ბაზარი და სახელმწიფო რეგულირება. თბილისი 2002;

23.წერეთელი გ., ბიბილაშვილი ნ. პოსტსკომუნისტურ ქვეყნებში უმუშევრობით გამოწვეული ნეგატიური ეკონომიკური შედეგების განსაზღვრისა და შემცირების გზები. თბილისი 2004;

24.Ächman B. Pension insurensen and healt care in Latina America. 1998;

25.Blanchflower D., Shadforth C. Fear Unemployment and Migration NBER Warking Paper #: 3506 2007;

26.Vekua D. Reorganisation of Social Security Sysem of Georgia. Tbilisi, 2003;

27.Pavliashvili S.Zigzags of Inflation in Post-sovjet Georgia.San Francisco, 2011;

28.Баланов И., Баланов А.Страхование. Москва,2004;

29.Барра, Н. Рынок труда и социальная политика в центральной и восточной европе. Москва, 1997;

30Бендина Н. Страхование.» Приор», 2002;

31.Гинзбург А. Страхование. Москва, 2004;

32.Ермаков С.В., Ермакова Н.В. «Страхование» М. 2008 г.

33Кох П.,Голтгаузен Т.и др. Страховое дело. Том I «Основы страхования». Москва, 2004

34.Кох П., Голтгаузен Т.и др. Страховое дело. Том II «Виды страхования». Москва, 2004

35.Скамай Л. Страхование. Москва, 2004;

36Стиглиц Д. Ревующие девяностые. М. 2005;

37.Шахов В. , Ахвледиани Ю. «Страхование» ЮНИТИ М. 2009 ;

38Шербаков В.,Костяева Е. Страхование. Москва,2007;

39.Бестужев-Лада И.В. Социальное прогнозирование: особенности и проблемы. –М., 1977;

40.Дегтярев Г. П. Страхование в переходный период: основные принципы // Общество и экономика., 1992;

41.Друкер П. Труд и управление в современно мире // США: Экономика, политика, идеология. -1993;

42.Каменков В., Черемисин П. Социальная защита: взносы и санкции // Директор. -2005

43.Левант Н. А. Долгосрочное страхование жизни в условиях нестабильной экономики // Финансы. – 1996;

III. სამეცნიერო სტატიები.

1.ვეკუა დ .საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებთან სოციალური დაზღვევის სისტემის ადაპტაციის საკითხისათვის. ჟურნალი "მაკრო მიკრო ეკონომიკა" №9, თბილისი 1998

2.ვეკუა დ. პერსონიფიცირებული აღრიცხვის აუცილებლობა საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემაში ჟურნალი "მაკრო მიკრო ეკონომიკა" №1, თბილისი 1999

3.ვეკუა დ.თანამედროვე სოციალური პოლიტიკა საქართველოში: რეალობა და სრულყოფის ღონისძიებები ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა" №4, თბილისი 1999

4.ვეკუა დ. პერსონიფიცირებული აღრიცხვის აუცილებლობა საქართველოს სოციალური დაზღვევის სისტემაში გამომცემლობა "თსუ" გარდამავალი პერიოდის სოციალურ ეკონიმიკური პრობლემები, თბილისი 1999

5.ვეკუა დ. ქვეყნის განვითარებისა და სოციალური სტაბილურობისათვის სახელმწიფო როლი მაკროეკონომიკურ საქმიანობაში ჟურნალი "მაკრო მიკრო ეკონომიკა" №12, თბილისი 2002

6.ვეკუა დ. მოსახლეობის სოციალური დაცვის მაკროეკონომიკური რეგულირების ზოგიერთი ასპექტი პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა" №4, თბილისი 2003

7.ვეკუა დ. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მაკროეკონომიკური რეგულირება საქართველოში პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტიტი, სამეცნიერო შრომების კრებული, თბილისი 2008

8.ვეკუა დ.დასაქმების აქტიური პოლიტიკის განხორციელების გზები და პერსპექტივები საქართველოში. სა-

ერთაშორისო სამეცნიერო–პრაქტიკულიკონფერენია„ინოვაციები ბიზნესში“„ საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტრო, შოთა რუსთაველის სახ.სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ბათუმი 2010

9.ვეკუა დ. ფარესაშვილი ნ. სამუშაო ძალის აქტიურობის მდგომარეობა საქართველოში და მისი გაუმჯობესების პერსპექტივები „გლობალიზაცია და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები”მესამე საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, თსუ 2010

10.ვეკუა დ. აბესაძე ნ.ჯანმრთელობის დაზღვევის სფეროში მიმდინარე რეფორმა და მისი თავისებურებანი საქართველოში. ჟურნალი „ბიზნესი და მენეჯმენტი“, თბილისი 2010

11.ვეკუა დ. ფარესაშვილი ნ.სოციალური უზრუნველყოფის აქტიური პოლიტიკის რეგულირების მექანიზმები საქართველოში. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია: „საერთაშორისო ბიზნესის სოციო–კულტურული გარემო“,თბილისი 2011

12.ვეკუა დ. მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი და დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში სართაშორისო კონფერენცია”მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი და საქართველო”,თბილისი 2011

14.ვეკუა დ. სადაზღვევო ურთიერთობებში მედიაციის პრობლემა და მისი გადაწყვეტის გზები ჟურნალი „მეცნიერება და ცხოვრება“, თბილისი 2011

15.ვეკუა. დ. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების გზები საქართველოში გ.თაყართქილაძის სასწავლო უნივერსიტეტის სამეცნიერო შრომათა კრებული 1, თბილისი 2011

16.აბესაძე რ. სიღარიბის შემცირების მაკროეკონომიკური მექანიზმი საქართველოში,საერთასორისო სამეცნიერო კონფერენცია”გლობალიზაცია და მეცნიერების აქტუალური პრობლემები 21-ე საუკუნეში”, თბილისის სასწავლო უნივერსიტეტი,თბილისი 2013

17.ხადური ნ. – საინვესტიციო გარემოს ფორმირება მაკროეკონომიკურ და ინსტიტუციონალურ ფაქტორებში.“ ეკონომიკა და ბიზნესი“, თბილისი 2011.

18.ნარმანია დ. – საჯარო ფინანსების მართვა სრულყოფას მოითხოვს. „ეკონომიკა და ბიზნესი“ თბილისი 2011

19.დვალიშვილი ლ. უმუშევართა დაზღვევის პრობლემები საბაზრო ეკონომიკის პირობებში. პ.გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის სამეცნიერო შრომათა კრებული, თბილისი 2008

20.ლომაია ც. სადაზღვევო ბაზრის პრობლემები საქართველოში. „სოციალური ეკონომიკა“ №2, თბილისი 2009

21.პაელიაშვილი ს. – მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისი და კეინსიანიზმი. „სოციალური ეკონომიკა“ №5 თბილისი 2009

22.Быков П. Власов 0. Модернизатором всех стран. „Эксперт“ №36, Москва 2010

23.Векуа Д Социальные проблемы Грузии в экономическом ракурсе. „Социальный Вестник“,Москва 2002

24.Векуа Д. Абесадзе Н .Проблемы медиации в сфере медицинского страхования Грузии.Перспекктивы и решения. „Информационные Технологии и Упровления“,Ереван 2011

25.Соколов М. Фантом в теории или кривая лаффера.“Экономист“ №2, Москва 2010

26.Социальное положение и уровень жизни насиления Росии.(Раздел международные сравнения ст.284),Москва 2012

27. Николаев С. Государственная политика модернизации и иновационный просесс в Росии. „Экономичесские науки“ ,Москва 2010

28.Kakashvili N.,Labartkaia C.Strategy of Realiting insuarance;production and its Meaning in Economical development,Finance Banking Inventment,FBI#3 2008

29.Kakashvili N., Labartkaia C.Finansial Flows_ Fownduction for realization of activities of insurer, finance banking investmend,FBI#3 2008

30.THE Economics of Welfare,London 1960

31. Blanchflower D., Shodforth Fear Unemplo -yment and Migration WBER Working Paper F 3506, 2007

veb-gverdebi

1.www. nbg.gov.ge
2.www.parlament.ge
3.www.stat.ge
4.www.geoeconomics.ge
5.www.commerssant.ge
6.www.insurance.org.ge
7.www.pfrf.ru
8.www.donpfu.gov.ua
9.www.halykfund.kz
10http://www.psidiscourse.ge/geo/
11.http://www.ssa.gov.ge/index.php?mid=1280
12.http://www.nbg.gov.ge/index.php?m=493
13http://www.nplg.gov.ge
14.http://geostat.ge/
15.http://www.npf-stroycomplex.ru/page.aspx?cid=1cbff97b-77d7-4f0a-b5c2-7f0d55d9232d
16.http://www.401k.ru/2009/08/pensionnaja-sistema-v-germanii.html
17.http://spero.socpol.ru/
18.http://www.alpary.net/fin-18.html
19.http://www.401k.ru/pensionnie-sistemi-drugix-stra/
http://www.actuaries.ru/magazine/detail.php?ID=2069
20.http://ngmakarova.com/blog/
21.http://www.russian.fi/