

გამოყენებითი სოციალური კვლევების პროგრამა

**ახალი მთავრობის სოციალური პროგრამა – ყველაზე
მოწყვლადები ისევ ყურადღების მიღმა?¹**

დიმიტრი გუგუშვილი

კენტის უნივერსიტეტი, კენტერბერი, დიდი ბრიტანეთი

ასოცირებული მკვლევარი,
სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრი, თბილისი, საქართველო

¹ავტორი მადლობას უხდის პროფესორ პიტერ ტეილორ-გუბის, დოკუმენტის სამუშაო ვერსიაზე გაკეთებული ძალზე სასარგებლო კომენტარებისათვის.

შინაარსი

აბსტრაქტი.....	3
შესავალი.....	3
1. სიღარიბე საქართველოში.....	4
2. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა და მისი გავლენა სიღარიბეზე.....	9
3. დაგეგმილი სოციალური რეფორმების ეფექტის პროგნოზი.....	17
4. “უხილავი” ღარიბების მოცვა.....	20
დასკვნა.....	27
ავტორის შესახებ.....	28

აბსტრაქტი

არჩევნებში გამარჯვებისთანავე საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ განაცხადა რამოდენიმე მნიშვნელოვანი ინიციატივის შესახებ, რომლებიც სოციალური დაცვის სისტემის გაძლიერებას ისახავენ მიზნად. ეს ინიციატივები მოიცავენ პენსიების ზრდას, მიზნობრივი სოციალური დახმარების გაორმაგებას, დაბალი შემოსავლის მქონე დასაქმებულთათვის საგადასახადო შეღავათების დაწესებას, შრომის კანონმდებლობის გაძლიერებასა და სამედიცინო დაზღვევის უნივერსალური საბაზისო პაკეტის შემოღებას. წინამდებარე დოკუმენტში საქსტატის მიერ ჩატარებული შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის მონაცემების გამოყენებით, ჩვენ ვახდენთ პროგნოზირებას იმისას, თუ რა ეფექტი ექნება გაზრდილ სოციალურ ტრანსფერებს. კვლევა აჩვენებს, რომ გაზრდილი სოციალური ტრანსფერები მნიშვნელოვნად შეამცირებენ სიღარიბეს, მაგრამ ღარიბი ოჯახების მესამედის მდგომარეობა არ შეიცვლება, რადგან ამჟამად ისინი სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა არიან დარჩენილნი. ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად ჩვენ ვთავაზობთ კეთილდღეობის შეფასების ალტერნატიულ მეთოდს, რომლითაც ოჯახის მიერ დახმარების მიღებას განსაზღვრავს არა ხანგრძლივი მოხმარების ნივთების მიხედვით განსაზღვრული ჰიპოთეტური კეთილდღეობის ქულა, არამედ მისი საშემოსავლო პოტენციალი და არსებული საჭიროებები.

შესავალი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებიდან მცირე ხნის შემდეგ საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ აპირებს სოციალური დაცვის სისტემის მნიშვნელოვანი რეფორმის გატარებას. ძირითადი აქცენტი სოციალური ტრანსფერების განაკვეთების ზრდასა და სახელმწიფო

სამედიცინო დაზღვევის პროგრამის მასშტაბის გაფართოებაზე კეთდება, მაგრამ, ამასთან ერთად, იგეგმება სხვა მნიშვნელოვანი სისტემური სიახლეებიც. ეს მოიცავს სავალდებულო კერძო საპენსიო დაზღვევის შემოღებას, მცირეშემოსავლიან დასაქმებულთათვის საგადასახადო შეღავათების დაწესებასა და შრომითი კანონმდებლობის გადახედვას. თითოეული ეს ღონისძიება სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბების კუთხით წინ გადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ ამ დოკუმენტში ჩვენ, ძირითადად, დაინტერესებული ვართ სოციალური ტრანსფერების ზრდით, რადგან ამას სწრაფი ეფექტი ექნება სიღარიბის შემცირების კუთხით. ჩვენ ვახდენთ გაზრდილი ტრანსფერების ეფექტის გაანგარიშებას შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევის (შინდა) მონაცემების გამოყენებით, რომელიც საქართველოს ოჯახების სოციალურ მდგომარეობის შესახებ ყველაზე დეტალურ ინფორმაციას მოიცავს. ჩვენ ვამტკიცებთ, მიუხედავად იმისა, რომ ტრანსფერების ზრდა სიღარიბეს მნიშვნელოვნად შეამცირებს, უპირველესი პრიორიტეტი იმ ჯგუფების მოცვა უნდა იყოს, რომლებიც ამჟამად სოციალური დახმარების სისტემის მიღმა არიან დარჩენილი. დოკუმენტის პირველი ნაწილი განსაზღვრავს საქართველოში სიღარიბის მასშტაბს. მეორე ნაწილი მიმოიხილავს არსებულ სოციალურ პროგრამებს და განსაზღვრავს მათ ეფექტს სიღარიბეზე. მესამე ნაწილი გაზრდილი ტრანსფერების ეფექტის პროგნოზირებას ეთმობა, ხოლო მეოთხეში მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის შეთავაზებული რეფორმაა განხილული. დასკვნითი ნაწილი მოკლედ მიმოიხილავს კვლევის ძირითად მიგნებებს.

1. სიღარიბე საქართველოში

სიღარიბის ნებისმიერი კვლევა გარკვეულწილად წინააღმდეგობრივია, რადგან არ არსებობს სიღარიბის გაზომვის უნივერსალურად აღიარებული

“ობიექტური” ან “მეცნიერული” მეთოდი.² ხანგრძლივი სამეცნიერო დებატების მიუხედავად, გადაუჭრელია სამი ძირითადი კონცეპტუალური საკითხი:

1. რასთან მიმართებაში უნდა იზომებოდეს სიღარიბე? არსებობისათვის საჭირო მინიმუმთან (აბსოლუტური ზღვარი) თუ ცხოვრების ზოგად სტანდარტებთან მიმართებაში (ფარდობითი ზღვარი);³
2. რის მიხედვით უნდა განისაზღვროს სიღარიბე? შემოსავლების, მომხარების თუ ქონების მიხედვით;
3. ვინ უნდა განსაზღვროს ზღვარი, რომლის მიღმაც ინდივიდი/ოჯახი ღარიბად უნდა ჩაითვალოს? კვლევის ორგანიზატორებმა თუ კვლევის რესპონდენტებმა.

გარდა ამისა, რამდენიმე წამყვანმა მეცნიერმა წამოაყენა წინადადება, რომ ინდივიდის კეთილდღეობა განხილული უნდა იქნეს უფრო ფართო, ინდივიდუალური შესაძლებლობების კონცეფციის პრიზმაში.⁴ თითოეულ ამ მიდგომას თავისი უპირატესობები და ნაკლოვანებები აქვს, მაგრამ ზოგადად სიღარიბის ფარდობითი ზღვრები უფრო რელევანტურია განვითარებული ქვეყნების შემთხვევაში, ხოლო განვითარებად ქვეყნებში ძირითადად აბსოლუტური ზღვრები გამოიყენება. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილისათვის საბაზისო საჭიროებების დაკმაყოფილება სერიოზული პრობლემაა და ბევრი ოჯახის შემოსავლის ძირითად წყაროს მცირე ზომის ფერმერული მეურნეობა წარმოადგენს, კვლევაში ჩვენ ვიყენებთ სიღარიბის აბსოლუტურ განსაზღვრებას და მას მოხმარების მიხედვით ვზომავთ. ზღვრად ჩვენ ვიყენებთ საბაზისო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად აუცილებელი პროდუქტებისა და

² Bradshaw Jonathan and Finch Naomi, “Overlaps in Dimensions of Poverty”. *Journal of Social Policy*, 32, 4 (2003), 513-525; Alcock Peter, *Understanding Poverty*. 2nd edn. (Basingstoke: Palgrave, 1997); Lister Ruth, *Poverty*. (Cambridge: Polity Press, 2004).

³ Alcock, 1997.

⁴ მაგ. იხილეთ Sen Amartya, *Capability and Well-being*. In: Nussbaum Martha and Sen Amartya, eds. *The Quality of Life*. (Oxford: Oxford University Press, 1993); Nussbaum Martha, *Women and Human Development: a Study in Human Capabilities*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000);

მომსახურების მინიმალურ კალათას (საარსებო მინიმუმი), რომელიც საქსტატის მიერ არის დადგენილი.⁵

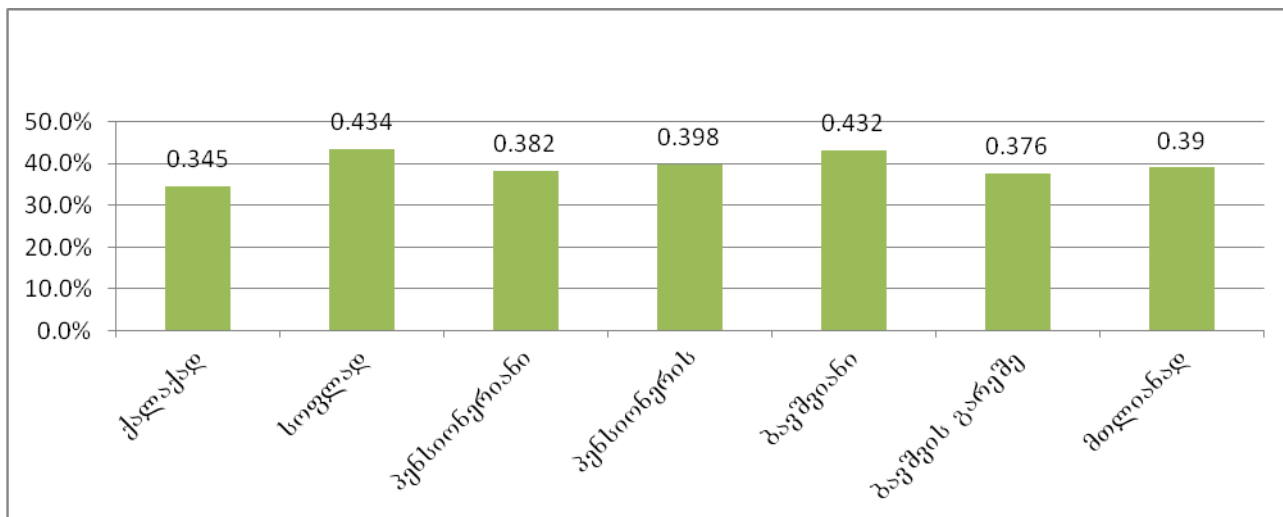
ჩვენი მონაცემების წყაროს შინამეურნეობების ინტეგრირებული კვლევა (შინდა) წარმოადგენს. შინდა ქვეყნის მასშტაბით რეპრეზენტატიული კვლევაა, რომელსაც საქსტატი ყოველ კვარტალში ატარებს. კვლევის ფარგლებში გროვდება დეტალური ინფორმაცია შინამეურნეობების დემოგრაფიული მახასიათებლების, შემოსავლების, მოხმარების, კომუნალურ და სოციალურ მომსახურებებზე ხელმისაწვდომობის, დასაქმებისა და საბინაო მდგომარეობის შესახებ. იმისათვის, რომ შესაძლებელი იყოს სხადასხვა ზომის და შემადგენლობის მქონე შინამეურნეობების ერთმანეთთან შედარება, ოჯახების შემოსავლები და მოხმარება ერთ ეკვივალენტურ ზრდასრულზეა გაანგარიშებული. ეს მეთოდი თანაცხოვრების ეფექტის გათვალისწინების საშუალებასაც იძლევა.

შინდას მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, რომ უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში მიღწეული ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპის მიუხედავად, სიღარიბე ქართული სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად პრობლემად რჩება. საქართველოს ოჯახების 39 პროცენტი საარსებო მინიმუმზე ნაკლებს მოიხმარს (ნახატი №1). ასევე საკმაოდ დიდია სიღარიბის სიღრმე – ღარიბი ინდივიდი საშუალოდ საარსებო მინიმუმზე 56 ლარით (36%) ნაკლებს მოიხმარს (ნახატი №2). გეოგრაფიულ მდებარეობას საკმაოდ მნიშვნელოვანი ეფექტი აქვს – სიღარიბის მაჩვენებელი ცხრა პროცენტული ერთეულით უფრო მაღალია სოფლად, ვიდრე ქალაქში და სოფლად მცხოვრები ღარიბი ინდივიდი საშუალოდ ექვსი ლარით უფრო ნაკლებს მოიხმარს, ვიდრე ქალაქში მცხოვრები ღარიბი. ბავშვის ყოლა ასევე ზრდის სიღარიბის რისკს ხუთი პროცენტული ერთეულით. მეორე მხრივ, სიღარიბის რისკი ოდნავ უფრო დაბალია იმ ოჯახებისათვის, რომელთაც ჰყავთ პენსიონერი წევრები. შინდას შერჩევის მოცულობა მოწყველად ოჯახებს (მაგალითად, დევნილი ან შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე) შორის სიღარიბის მაჩვენებლების

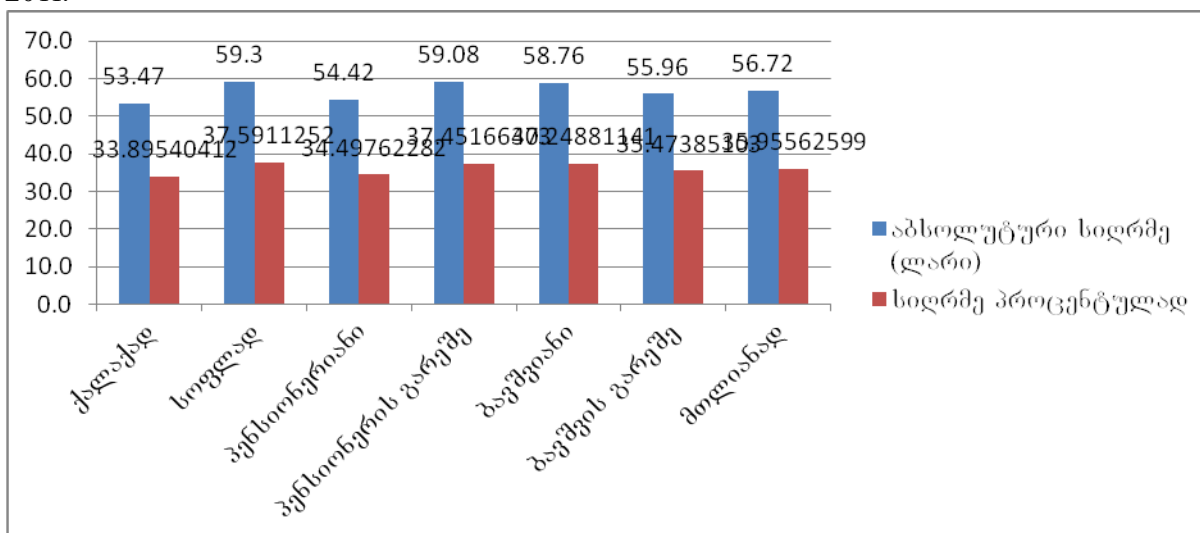
⁵საქსტატის მიერ საარსებო მინიმუმის გაანგარიშების მეთოდოლოგიაზე დეტალური ინფორმაციისათვის იხილეთ http://geostat.ge/?action=page&p_id=175&lang=geo.

შესახებ სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთების საშუალებას არ გვაძლევს. მიუხედავად ამისა, სიღარიბის არსებული მასშტაბი ცხადყოფს, რომ იგი არ შემოიფარგლება რომელიმე მოწყვლადი ჯგუფით, არამედ მთელი საზოგადოებისათვის დიდი პრობლემაა.

ნახატი №1. სიღარიბის მაჩვენებლები სხვადასხვა ტიპის შინამეურნეობებისათვის, 2011.



ნახატი №2. სიღარიბის სიღრმე სხვადასხვა ტიპის შინამეურნეობებისათვის, 2011.



საქართველოში სიღარიბეს მრავალი სტრუქტურული მიზეზი აქვს, რომელთაგან ორი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია – უმუშევრობის მაღალი დონე ქალაქებში და დაბალი პროდუქტიულობა სოფლად. ქალაქებში მცხოვრები ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 26 პროცენტი

დაუსაქმებელია, ხოლო ქვეყნის მთლიანი სამუშაო ძალის ნახევარზე მეტი, რომელიც სოფლის მეურნეობაშია დასაქმებული, მშპ-ს მხოლოდ რვა პროცენტს ქმნის (საქსტატი 2012ა; 2012ბ).⁶ შესაბამისად, სიღარიბის დაძლევისათვის, პირველ რიგში, საჭიროა ყოვლისმომცველი სტრატეგიის შემუშავება ქართული ეკონომიკის ისეთი ნაკლოვანებების დაძლევისათვის, როგორებიცაა წარმოების შეზღუდული უნარიანობა და გლობალური ეკონომიკის რომელიმე სეგმენტში კონკურენტუნარიანობის არქონა. ამის მიუხედავად, როგორც მუდმივად მზარდი ემპირიული მტკიცებულებები აჩვენებს, მხოლოდ ეკონომიკური ზრდა არასოდეს არის საკმარისი სიღარიბის აღმოსაფხვრელად ან მისი თუნდაც მნიშვნელოვნად შემცირებისათვის.⁷ ყველაზე განვითარებულ ქვეყნებშიც კი სიღარიბის მაჩვენებელი გაცილებით უფრო მაღალი იქნებოდა ამ ქვეყნებს რომ არ გააჩნდეთ სოციალური დაცვის ყოვლისმომცველი სისტემები.⁸ ჩვენ ვვლით, რომ, მცირე მასშტაბის მიუხედავად, საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემასაც მნიშვნელოვანი ეფექტი აქვს სიღარიბეზე. დოკუმენტის შემდეგ ნაწილში ჩვენ აღვწერთ ქართულ სისტემას და ვამოწმებთ ამ ჰიპოთეზას.

⁶ საქსტატი, “დასაქმება და ხელფასები”, http://geostat.ge/?action=page&p_id=142&lang=geo; საქსტატი, “მშპ”, http://geostat.ge/?action=page&p_id=115&lang=geo

⁷ United Nations, *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010*. (New York: UNDESA, 2010); UNRISD, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (UNRISD: Geneva, 2010); Ortiz Izabel, Daniels Louise Moreira and Engilbertsdottir Solrun. eds. *Child Poverty and Inequality: New Perspectives*. (New York: UNICEF, 2012).

⁸ Caminada Koen, Goudswaard Kees and Koster Ferry. “Social Income Transfers and Poverty: A Cross-Country Analysis for OECD Countries”, *International Journal of Social Welfare*, 21, 2(2012), 115-126; Behrendt, Christina. *Holes in the Safety Net? Social Security and the Alleviation of Poverty in a Comparative Perspective*. Luxembourg Income Study Working Paper Series 259. (Luxembourg, 2002); de Neobourg Chris, Castonguay Julie and Roelen Keetie. *Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from the European Experience*. (World Bank Social Policy Discussion Paper No 0718, 2007).

2. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა და მისი გავლენა სიღარიბეზე

საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა სამი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება – პენსიები, სოციალური დახმარება და ჯანდაცვა. გარდა ამისა, არსებობს 24-საათიანი და სათემო სერვისები მზრუნველობამოკლებული ბავშვებისა და სპეციალური პროგრამები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე (შშმ) პირებისათვის, მაგრამ მათი მასშტაბი საკმაოდ შეზღუდულია როგორც მოცვის, ასევე დაფინანსების კუთხით. სოციალური დანახარჯის ყველაზე დიდი ნაწილი მოდის პენსიებზე, რაც 2012 წელს სახელწიფო ბიუჯეტის 15 და მშპ-ის ოთხ პროცენტს შეადგენს.⁹ პენსიების რამდენიმე სახეობა არსებობს. საპენსიო ასაკს (60 წელი ქალებისათვის და 65 მამაკაცებისათვის) მიღწეულ ყველა მოქალაქეს, ასევე სხვა ქვეყნის მოქალაქეს, რომელიც საქართველოში უკანასკნელი 10 წლის განმავლობაში ცხოვრობს, შეუძლია მიიღოს ხანდაზმულობის პენსია. ამისათვის საჭირო არ არის სამუშაო სტაჟის ქონა ან საჭიროების დემონსტრირება.¹⁰ 65-დან 67 წლამდე ასაკის პენსიონერებისათვის პენსიის განაკვეთი 125 ლარს შეადგენს, ხოლო 67 წელზე მეტი ასაკის მქონე პენსიონერები 140 ლარს იღებენ.

პენსიების მეორე ტიპი განკუთვნილია შშმ პირებისათვის.¹¹ პენსიის ოდენობა 70-დან 129 ლარამდე მერყეობს შეზღუდული შესაძლებლობების ხარისხის შესაბამისად, ასევე იმის გათვალისწინებით ტრავმა მიღებულია თუ არა საბრძოლო მოქმედებების შედეგად. მესამე კატეგორია მოიცავს მარჩენალდაკარგულთა პენსიებს, რომლებსაც იღებენ 18 წლამდე ასაკის ბავშვები, რომელთაც ერთ-ერთი მშობელი დაეღუპათ. ამ ბენეფიტის განაკვეთი 55 ლარს შეადგენს. მეოთხე ტიპის პენსია განკუთვნილია საბჭოთა რეპრესიების მსხვერპლთა და მათი ოჯახის წევრებისათვის, შესაბამისად, ბენეფიციარების რაოდენობა თანდათანობით კლებულობს. გარდა ამ ოთხი

⁹ ფინანსთა სამინისტრო, ბიუჯეტი 2012, <http://mof.ge/4979>.

¹⁰ კანონი სახელმწიფო პენსიების შესახებ.

¹¹ 2012 წლის ივლისში ყველა პენსია, გარდა ხანდაზმულობისა და სხვადასხვა კატეგორიული ბენეფიტები გაერთიანდა ერთ ბენეფიტად, რომელსაც რატომღაც სოციალური პაკეტი ეწოდა. ამის მიუხედავად, ბენეფიტების არსებული განაკვეთები და სამიზნე ჯგუფები არ შეცვლილა, შესაბამისად, ისინი რეალურად კვლავაც სხვადასხვა ფუნქციის მქონე განსხვავებულ ტრანსფერებს წარმოადგენენ. შესაბამისად, ანალიზში სოციალური პაკეტის სხვადასხვა კომპონენტს ცალკეულ ტრანსფერებად განვიხილავთ.

კატეგორიისა, არსებობს სახელმწიფო კომპენსაციები და სტიპენდიები, რომლებიც დასახელების მიუხედავად, იმავე ფუნქციას ასრულებენ, რასაც პენსიები. კომპენსაციები განკუთვნილია საჯარო მოხელეების სხვადასხვა ჯგუფისათვის (მაგალითად, მოსამართლეები, დიპლომატები, უმაღლესი თანამდებობის პირები და ა.შ.) და ძალოვანი უწყებების თანამშრომლებისათვის.¹² აკადემიური სტიპენდიები განკუთვნილია იმ მეცნიერებისათვის, რომლებმაც თანამდებობები 2005-2007 წლებში განსორციელებული უმაღლესი განათლების სისტემის რეორგანიზაციის შედეგად დატოვეს. სხვა პენსიებისგან განსხვავებით, კომპენსაციების და სტიპენდიების განაკვეთი სამუშაო სტაჟის და საბოლოო ხელფასის მიხედვით გაანგარიშდება. ამის მიუხედავად, მათი განაკვეთი არ შეიძლება აღემატებოდეს 560 ლარს. კომპენსაციის ბენეფიციარებს შეუძლიათ პენსიაზე საპენსიო ასაკის მიღწევამდე გავიდნენ, მაგრამ ამ შემთხვევაში ისინი უფრო მცირე ოდენობის ბენეფიტს მიიღებენ.

სოციალური დახმარება კატეგორიული და მიზნობრივი ფულადი ტრანსფერებისაგან შედგება, თუმცა დროდადრო (საგანგებო მდგომარეობის ან/და არჩევნების წინ) მთავრობა უნივერსალური ტიპის ფულადი და არაფულადი ბენეფიტებსაც გასცემს.¹³ 2012 წელს მთლიანი დანახარჯი სოციალურ დახმარებაზე 273 მილიონ ლარს შეადგენდა (მშპ-ს ერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტის ოთხი პროცენტი).¹⁴ ყველაზე მასშტაბური ბენეფიტი საარსებო შემწეობაა, რომელიც მიზნობრივ პროგრამას წარმოადგენს. ამ ბენეფიტის მისაღებად ოჯახმა უნდა მიმართოს სოციალური მომსახურების სააგენტოს (სმს) და დარეგისტრირდეს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ბაზაში. შემდეგ სმს ოჯახში მიავლენს სოციალურ აგენტს, რომელიც ავსებს “ოჯახის დეკლარაციას”, რომელშიც ასახავს შინამეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკურ მაჩვენებლებს, ძირითადად ხანგრძლივი მოხმარების საგნების ფლობას. შეგროვებული მონაცემები შემდეგ შეჰყავთ ელექტრონულ პროგრამაში, რომელიც ავტომატურად განსაზღვრავს შინამეურნეობის კეთილდღეობის სარეიტინგო ქულას. ფულად

¹² კანონი სახელმწიფო კომპენსაციების და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიების შესახებ.

¹³ კანონი სოციალური დახმარებების შესახებ.

¹⁴ ფინანსთა სამინისტრო, 2012.

სოციალურ დახმარებას იღებენ ოჯახები, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 57 001-ს. ბენეფიტის განაკვეთი შეადგენს 30 ლარს ოჯახის უფროსისათვის და 24 ლარს ყოველი დანარჩენი წევრისათვის.

ბენეფიციართა რაოდენობის მიხედვით, სიდიდით მეორე დევილითა დახმარებაა, რომელიც 1990-იან წლებში აფხაზეთის და სამაჩაბლოს რეგიონებიდან დევილი მოსახლეობისათვის არის განკუთვნილი. კოლექტიურ ცენტრებში ჩასახლებული დევილებისთვის დახმარების ოდენობა 22 ლარია, ხოლო დანარჩენი დევილებისათვის 28 ლარი. მესამე სახის ტრანსფერი, საყოფაცხოვრებო სუბსიდია 2007 წელს იქნა შემოღებული ელექტროენერგიაზე არსებული შეღავათების ნაცვლად და განკუთვნილია ცალკეული კატეგორიებისათვის, როგორებიცაა ომის ვეტერანები, საბჭოთა რეპრესიების მსხვერპლნი, ომში დაღუპული სამხედროების შვილები და ა.შ. ბენეფიტის განაკვეთი კატეგორიების მიხედვით 7-დან 44 ლარამდეა. ბენეფიციართა რაოდენობა თანდათან მცირდება, რადგან ტრანსფერი დახურულია ახალი ბენეფიციარებისათვის. მეოთხე ტიპი, საოჯახო დახმარება ასევე დახურულია ახალი ბენეფიციარებისათვის. ბენეფიტის განაკვეთი 22-დან 44 ლარამდე მერყეობს და იგი განკუთვნილია მოწყვლადი კატეგორიების ინდივიდებისათვის, როგორიცაა მარტოხელა პენსიონერები, ბრძენები, ობლები და შშმ ბავშვები. დახმარების მეხუთე ტიპი, სახელმწიფო დახმარება 2012 წელს შეიქმნა. ეს ბენეფიტი ძირითადად განკუთვნილია დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ომში დაღუპული სამხედროების ოჯახებისათვის. ტრანსფერის მაქსიმალური ოდენობა 309 ლარს შეადგენს.

სახელმწიფო ჯანდაცვა ორი ძირითადი კომპონენტისაგან შედგება. 2012 წელს სახელმწიფო ჯანდაცვის დანახარჯმა მშპ-ის 1.3 და ბიუჯეტის ხუთი პროცენტი შეადგინა.¹⁵ პირველი კომპონენტი მოიცავს საზოგადოებრივი ჯანდაცვის პროგრამებს (იმუნიზაცია, ადრეული დიაგნოსტიკა და სკრინინგი, ეპიდემიოლოგიური მეთვალყურეობა და ა.შ.), პროგრამებს, რომლებიც ფარავენ ცალკეულ დაავადებებს (ფსიქიკური ჯანმრთელობა, ინფექციური დაავადებები, ტუბერკულოზი, დიალეზი და თირკმლის გადანერგვა, კარდიოლოგია და ა.შ.) და გადაუდებელ სამედიცინო დახმარებას და

¹⁵ იქვე.

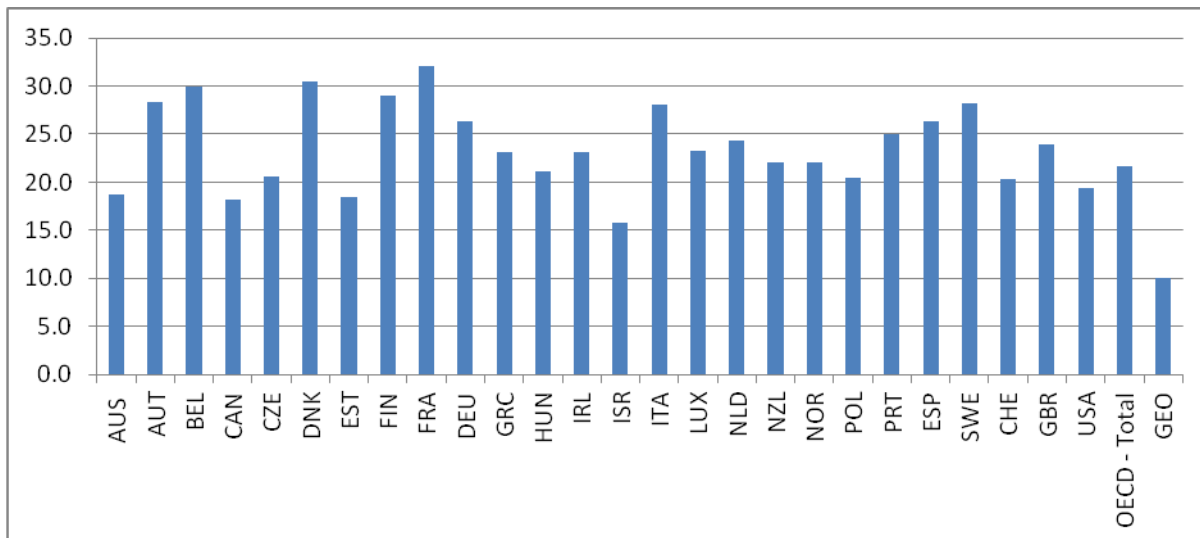
ამბულატორიულ მომსახურებას (სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისათვის). მეორე კომპონენტს სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევა წარმოადგენს. სახელმწიფო შეიძენს სამედიცინო დაზღვევას შემდეგი ჯგუფებისათვის: სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ბაზაში დარეგისტრირებული ოჯახები რომელთა ქულა 70 001-ს არ აღემატება; 2008 წელს რუსეთის ფედერაციასთან ომის შედეგად დევნილი მოსახლეობა; სოციალური მომსახურების და განათლების სფეროს მუშაკები; სახელმწიფო მზრუნველობის ქვეშ მყოფი ინდივიდები; სახელმწიფო არტისტები, მხატვრები და რუსთაველის პრემიის ლაურეატები.¹⁶ დაზღვევის პაკეტი მომსახურების ფართო სპექტრს მოიცავს - ამბულატორიული და გეგმიური სამედიცინო მომსახურება, სამედიცინო გამოკვლევები და მშობიარობა. ამასთან ერთად დაზღვევა 50 ლარის ოდენობის სხვადასხვა მედიკამენტის საფასურსაც ანაზღაურებს.

მთლიანი სოციალური დანახარჯი (განათლების ხარჯების ჩათვლით) მშპ-ის დაახლოებით ათ პროცენტს შეადგენს, რაც ორჯერ უფრო ნაკლებია, ვიდრე ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებში (ნახატი №3). გარდა ამისა, თანამედროვე სოციალური დახმარების სისტემების შემადგენელი რამდენიმე ძირითადი პროგრამა, როგორცაა უმუშევრობის დაზღვევა/დახმარება, ბავშვების ბენეფიტი, ფისკალური ბენეფიტები (მაგ. საგადასახადო კრედიტი) და შრომის ბაზრის აქტიური პროგრამები საქართველოში საერთოდ არ არსებობს. შესაბამისად, ევროპული სოციალური დაცვის სისტემების ის მცირე რაოდენობის კვლევები, რომლებიც ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებსაც მოიცავენ, როგორც წესი, ქართულ სისტემას ყველაზე ნაკლებად განვითარებული სისტემების ქვეჯგუფში ათავსებენ.¹⁷

¹⁶ სოციალური მომსახურების სააგენტო, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=610.

¹⁷ იხილეთ მაგ. Fenger H.J.M., *Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-communist Countries in a Welfare Regime Typology*. (Rotterdam: Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences, 2007); Bradshaw Jonathan, Mayhew, Emese and Alexander Gordon. (2012) "Minimum Social Protection in the CEE/CIS countries: the Failure of a Model" In: Marx Ivy, and Nelson Kenneth. eds. *Minimum Income Protection in Flux*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012); Gugushvili Dimitri and Sundberg Trude. *Post-Soviet Welfare State Racing to the Bottom? A Case for Divergence*. Paper presented at EASP/SPA conference "Social Policy in an Unequal World", York, 16-18 July, 2012.

ნახატი №3. სოციალური დანახარჯები OECD ქვეყნებში და საქართველოში.

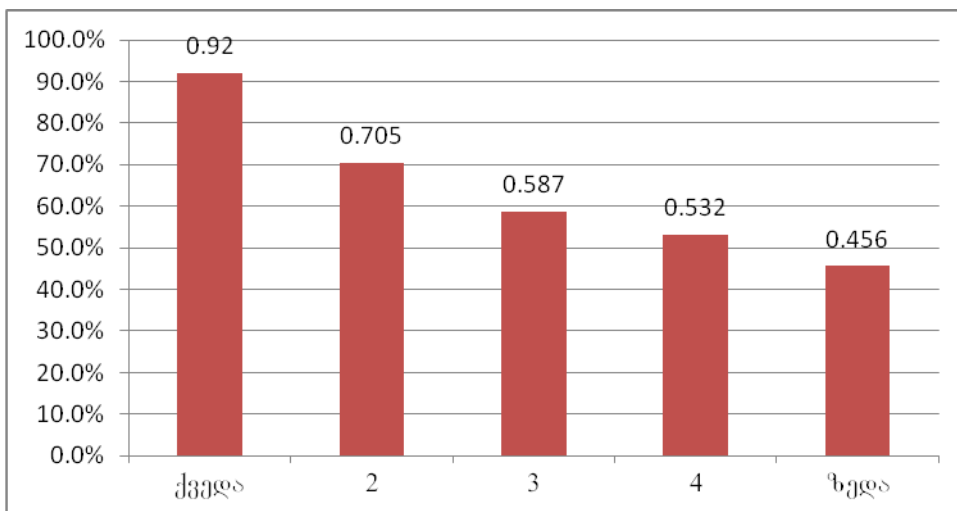


წყარო: OECD, http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/government-social-spending_20743904-table1

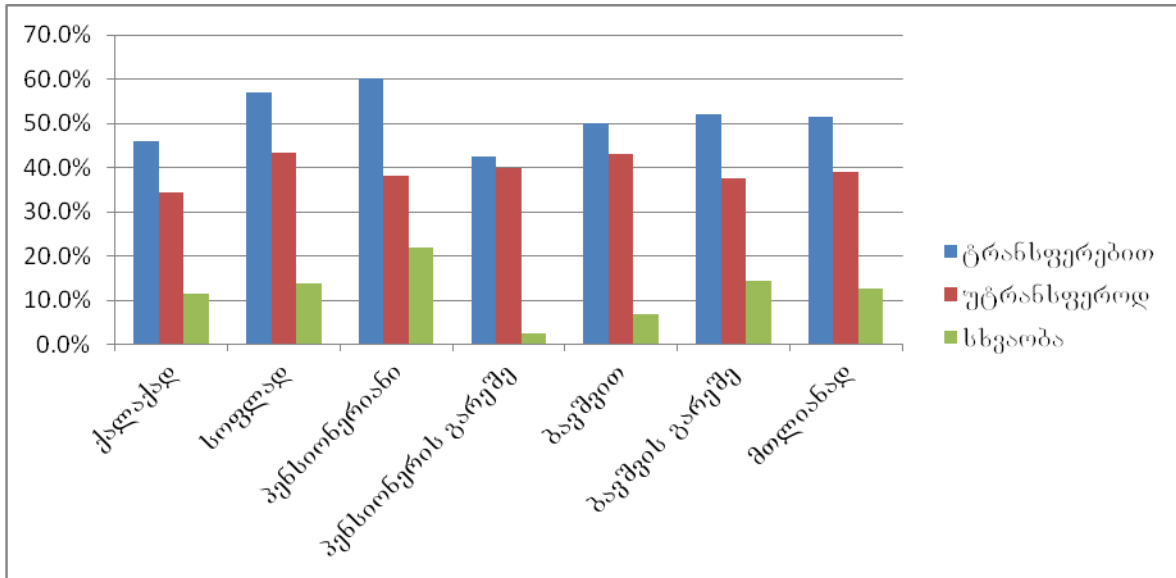
თუ შევფასებთ ისეთი კრიტერიუმებით, როგორებიცაა დეკომოდიფიკაციის ხარისხი, სოციალური უფლებები ან მოსახლეობის ძირითადი სოციალური რისკებისგან დაცვა, ქართული სოციალური დაცვის სისტემა მართლაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროპულ სისტემებს. ამის მიუხედავად, მას რამდენიმე უპირატესობა აქვს, რომლებიც სამომავლო რეფორმების დაგეგმვისას უნდა იქნეს გათვალისწინებული. სოციალური ტრანსფერები შეუფერხებლად გაიცემა საბანკო სისტემის მეშვეობით და 2003 წლის შემდეგ არანაირ დავალიანებას ადგილი არ ჰქონია. ადმინისტრირების ხარჯები დაბალია, მიზნობრივი სოციალური დახმარების შემთხვევაშიც კი. საარსებო შემწეობის გარდა, ყველა შემთხვევაში მკაფიოდ არის განსაზღვრული თუ ვის ეკუთვნის ესა თუ ის ბენეფიტი. შესაბამისად, ბენეფიტების აღების მაჩვენებელი მაღალია – შინამეურნეობების 63 პროცენტი რაიმე სახის ტრანსფერს იღებს. ტრანსფერების განაწილება პროგრესულია, რადგან ქვედა სამომხმარებლო კვინტილებში, ტრანსფერის მიღების მაჩვენებელი უფრო მაღალია, ვიდრე ზედა კვინტილებში (ნახატი №4). გადასახადების გადახდით გამომწევაზე (contribution-based) ბენეფიტების არარსებობის გამო, ნეგატიური რედისტრიბუცია არ ხდება – ღარიბი ოჯახი საშუალოდ 140 ლარის ოდენობის სოციალურ ტრანსფერს იღებს, ხოლო არაღარიბი 136 ლარს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, სოციალური

ტრანსფერები მნიშვნელოვნად ამცირებენ სიღარიბის მაჩვენებელს და მის სიღრმეს (ნახატი №5). ტრანსფერების გარეშე სიღარიბის მაჩვენებელი 51 პროცენტს მიაღწევდა, ხოლო სიღარიბის საშუალო სიღრმე 102 ლარი იქნებოდა. როგორც მოსალოდნელია, ეფექტი ყველაზე ძლიერია სოფლად მცხოვრები შინამეურნეობებისა და იმ ოჯახებისათვის, რომელთაც პენსიონერი წევრები ჰყავთ – ტრანსფერების გარეშე მათი სიღარიბის მაჩვენებელი, შესაბამისად, 13 და 22 პროცენტული ერთეულით უფრო მაღალი იქნებოდა.

ნახატი №4. სოციალური ტრანსფერების მიღების მაჩვენებელი ტრანსფერის გარეშე განსაზღვრული სამოსმარებლო კვინტილების მიხედვით.

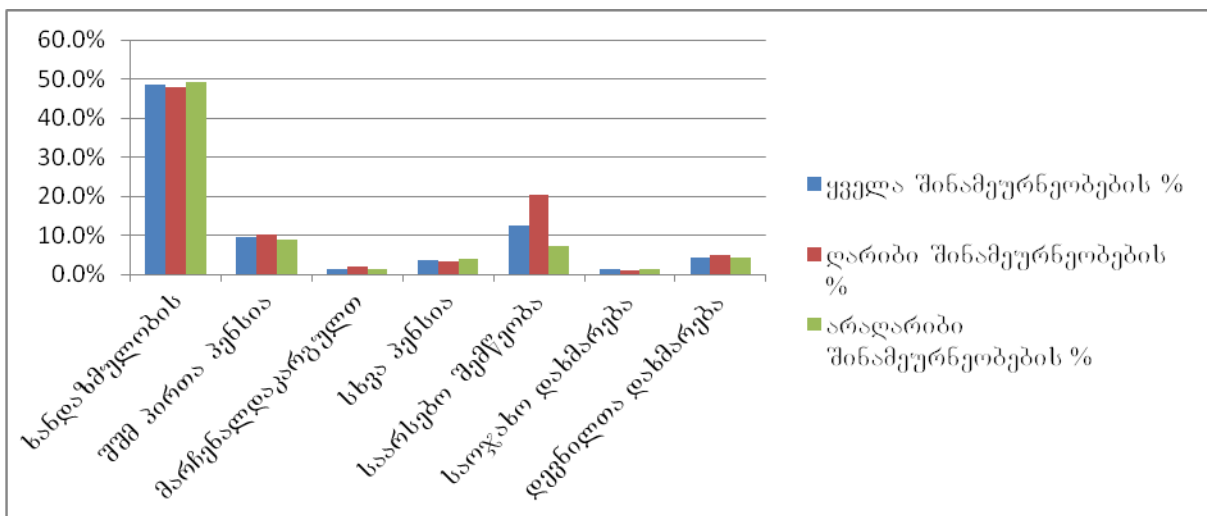


ნახატი №5. სხვადასხვა ტიპის შინამეურნეობების სიღარიბის მაჩვენებლები ტრანსფერებით და ტრანსფერების გარეშე.



სოციალურ ტრანსფერებს შორის ყველაზე მაღალი მოცუვა ხანდაზმულობის პენსიას აქვს – ამ ტრანსფერს ღარიბი და არაღარიბი ოჯახების თითქმის ნახევარი იღებს (ნახატი №6). საინტერესოა, მიუხედავად იმისა, რომ ბენეფიტების უმეტესობა შექმნილია მოწვევლადი ჯგუფებისათვის, თითქმის ყველა ტრანსფერის შემთხვევაში მიღების ალბათობა პრაქტიკულად თანაბარია ღარიბი და არაღარიბი ოჯახებისათვის. ერთადერთი ტრანსფერი, რომლის ბენეფიციარებიც ძირითადად ღარიბი ოჯახები არიან საარსებო შემწეობაა.

ნახატი №6. ღარიბი და არაღარიბი ოჯახების მიერ სხვადასხვა ტიპის სოციალური ტრანსფერების მიღება.



შესაბამისად, გასაკვირი არაა, რომ სოციალური ტრანსფერების დიდ ნაწილს არაღარიბი ოჯახები იღებენ - 59 პროცენტი იმ შინამეურნეობებისა, რომელიც რაიმე სახის ტრანსფერს იღებს, ღარიბი არ არის. ეს, რა თქმა უნდა, აუცილებლად უარყოფითი მოვლენა არ არის - ყველა ბენეფიტის მიზანი სიღარიბის შემცირება არ არის; პენსიები შინაარსობრივად გადავადებულ შემოსავალს წარმოადგენს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შემოსავლების უწყვეტობა ხანდაზმულობის, შესაძლებლობების შეზღუდვის ან მარჩენალის დაკარგვის შემთხვევაში. თუმცა, როდესაც განიხილება პენსიების ზრდა, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, რომ დიდ ნაწილს არაღარიბი ოჯახები მიიღებენ, შესაბამისად, სიღარიბეზე ეფექტი შედარებით ნაკლები იქნება. გაცილებით უფრო სერიოზული და გადაუდებელი პრობლემა ისაა, რომ სისტემა ვერ ახერხებს იმ ღარიბი ოჯახების დიდი ნაწილის მოცვას, რომელთაც არ ჰყავთ პენსიონერი. საარსებო შემწეობა ღარიბი ოჯახების მხოლოდ 20 პროცენტს ფარავს და ღარიბი ოჯახების 33 პროცენტი (საქართველოს ოჯახების 13 პროცენტი) არანაირ სოციალურ ტრანსფერს არ იღებს. ეს სისტემის საფუძვლიანი დეფექტია, რომელიც მყისიერ რეაგირებას საჭიროებს, რათა გაზრდილმა სოციალურმა დანახარჯმა რეალური ეფექტი იქონიოს სიღარიბის შემცირებაზე.

3. დაგეგმილი სოციალური რეფორმების ეფექტის პროგნოზი

წინა წლების მსგავსად როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი, ისევე 2013-2016 წლების ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი (მთავარი დოკუმენტი, რომელიც ასახავს მთავრობის საშუალოვადიან სტრატეგიულ პრიორიტეტებს), მწირ და არასრულ ინფორმაციას იძლევა დაგეგმილი სოციალური რეფორმების შესახებ. ამის მიუხედავად, ამ დოკუმენტების მიხედვით შემდეგი სურათი იკვეთება:

- ხანდაზმულთა და მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა პენსია 2013 წლის სექტემბერში საარსებო მინიმუმს (ოფიციალური პროგნოზის მიხედვით 150 ლარი) გაუტოლდება. შემდგომში მისი ინდექსირება მოხდება საარსებო მინიმუმის ზრდის შესაბამისად. მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა, მარჩენალდაკარგულთა და რეპრესირებულთა პენსიები 100 ლარამდე გაიზრდება.
- შემოღებული იქნება სავალდებულო კერძო საპენსიო დაზღვევა, თუმცა თარიღი არ არის დაზუსტებული. ასევე დაუზუსტებელია, რა ტიპის სქემები იქნება შემოღებული – განსაზღვრული ბენეფიტის (defined-benefit) თუ განსაზღვრული შენატანის (defined-contribution). მეორე მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში კერძო პენსიები თანდათანობით ხანდაზმულობის დაზღვევის ძირითადი ფორმა გახდება, ხოლო საპენსიო უზრუნველყოფის სფეროში სახელმწიფოს მთავარი ფუნქცია დაბალშემოსავლიანი ინდივიდების კერძო პენსიების საარსებო მინიმუმამდე შევსება იქნება.
- მიზნობრივი სოციალური დახმარება 2013 წლის ივნისში გაორმაგდება. ასევე ბუნდოვანია მინიშნება იმისა, რომ დახმარების მიმღებთა რაოდენობა გაიზრდება, მაგრამ კონკრეტული თარიღი არ არის მითითებული.
- სახელმწიფო სამედიცინო დაზღვევის პროგრამა უნივერსალური გახდება, მაგრამ ჯერჯერობით უცნობია კონკრეტულად რას მოიცავს საბაზისო პაკეტი. სადაზღვევო პაკეტის ადმინისტრირებას სპეციალურად ამ მიზნისთვის შექმნილი არაკომერციული სახელმწიფო

სადაზღვევო კომპანიები განახორციელებენ, ხოლო კერძო სექტორს საშუალება ექნება მომსახურების დამატებითი პაკეტი შესთავაზოს მსურველებს.

- დაბალშემოსავლიან დასაქმებულთათვის (ვისი ხელფასიც 500 ლარზე ნაკლებია) შემუშავდება საგადასახადო შეღავათები – მათ საგადასახადო ვალდებულება გაანგარიშდება ხელფასს გამოკლებული საარსებო მინიმუმის გათვალისწინებით.
- მოხდება შრომითი კანონმდებლობის გადახედვა, რათა აღდგეს ბალანსი დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა უფლებებს შორის.

სოციალური ტრანსფერების გაზრდისა და სამედიცინო დაზღვევის პროგრამის გაფართოების უზრუნველსაყოფად, დაგეგმილია შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს ბიუჯეტი ზრდა 1.8 მილიარდი ლარიდან 2.34 მილიარდ ლარამდე.¹⁸ როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ჩვენ გვინტერესებს გაზრდილი სოციალური ტრანსფერების ეფექტი, რადგან ისინი სიღარიბეს უმალ შეამცირებენ. გაზრდილი ბენეფიტების ეფექტის გასაანგარიშებლად, ჩვენ ვზრდით ღირებულებების მოხმარებას ტრანსფერების გაზრდილი და არსებული განაკვეთების სხვაობით და შემდეგ ხელახლა ვანგარიშობთ სიღარიბის მაჩვენებელს. ამ მეთოდის ძირითადი ნაკლოვანება ისაა, რომ შინამეურნეობების მოხმარების შესახებ ჩვენ ხელთ არსებული მონაცემები 2011 წელს არის შეგროვებული, ხოლო ტრანსფერების ზრდა 2013 წლის მეორე ნახევარში იგეგმება. მიუხედავად ამისა, გასათვალისწინებელია, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში მოსალოდნელი არ არის სიღარიბეზე მოქმედი სხვა ძირითადი ფაქტორების (დასაქმება, ხელფასები, ინფლაცია) მკვეთრი ცვლილება, შესაბამისად, ჩვენი გათვლები საკმაოდ ზუსტი პროგნოზის გაკეთების საშუალებას გვაძლევს.

საგადასახადო შეღავათების ეფექტის გაანგარიშება ანალოგიური მეთოდით არის შესაძლებელი, მაგრამ, სამწუხაროდ, შინდას ფარგლებში მონაცემები გადახდილი გადასახადების შესახებ არ გროვდება. ნებისმიერ შემთხვევაში, საგადასახადო შეღავათების ეფექტი დიდი ალბათობით საკმაოდ მცირე

¹⁸ ფინანსთა სამინისტრო, 2012.

იქნება ორი მიზეზის გამო: პირველი, შრომითი ასაკის ღარიბთა უმეტესობა ან უმუშევარია, ან დასაქმებულია მცირე ფერმერულ მეურნეობაში, შესაბამისად, ისინი საშემოსავლო გადასახადს არ იხდიან; მეორე, შეღავათის განაკვეთი დასაქმებული ინდივიდისათვის თვეში მხოლოდ 30 ლარს შეადგენს, რაც ძალზე ცოტაა, რათა მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს ოჯახის მთლიან მოხმარებაზე. უფასო სამედიცინო მომსახურების ეფექტის გაანგარიშების ყველაზე მარტივი მეთოდი ოჯახის მთლიანი მოხმარებისათვის მისი სამედიცინო ხარჯების მიმატებაა. ამ შემთხვევაში კეთდება დაშვება, რომ უფასო სამედიცინო მომსახურების პირობებში ოჯახი მიიღებდა ზუსტად იმავე მომსახურებას და მედიკამენტებს უფასოდ, რასაც ისინი ამჟამად ყიდულობენ, შესაბამისად, ისინი შეძლებდნენ გამონთავისუფლებული თანხის სხვა საჭიროებებზე მიმართვას. თუმცა, რადგან უცნობია კონკრეტულად რას დაფარავს დაზღვევის საბაზისო პაკეტი, ასეთი პროგნოზი საკმაოდ არაზუსტი იქნება.

როგორც მოსალოდნელი იყო, ტრანსფერების ზრდას მნიშვნელოვანი ეფექტი ექნება - სიღარიბე 6.1 პროცენტული ერთეულით შემცირდება (ცხრილი №1). შემცირებას ძირითადად ხანდაზმულობის პენსიის და საარსებო შემწეობის ზრდა განაპირობებს. მიუხედავად ამისა, სიღარიბის მასშტაბი კვლავაც ძალიან ფართო დარჩება, რაც მიუთითებს, რომ საჭიროა უფრო სიღრმისეული და ინოვაციური ღონისძიებების გატარება.

ცხრილი №1. სიღარიბის მაჩვენებლები ტრანსფერების ზრდის შემდეგ.

	სიღარიბის მაჩვენებელი ტრანსფერების ზრდის შემდეგ	ტრანსფერების ზრდით მიღწეული სხვაობა
ხანდაზმულობის პენსია	35.4%	3.6%
შშმ პირთა პენსია	38.3%	0.7%
მარჩენალდაკარგულთა პენსია	38.9%	0.1%
სხვა პენსიები და კომპენსაციები	38.9%	0.1%
საარსებო შემწეობა	37.0%	2.0%
ყველა ტრანსფერის ზრდის შემდეგ	32.9%	6.1%

4. “უხილავი” ღარიბების მოცვა

როგორც წინა ნაწილში ვნახეთ, ტრანსფერების ზრდას მნიშვნელოვანი ეფექტი ექნება სიღარიბეზე, მაგრამ ბენეფიციარი ოჯახების ნაწილი მაინც ღარიბი დარჩება, რადგან მათი მოხმარება ძალიან დაბალია იმისათვის, რომ ტრანსფერების მეშვეობით სიღარიბის ზღვარს ზემოთ აღმოჩნდეს. მაგრამ უფრო მნიშვნელოვანია ის ფაქტი, რომ ღარიბი ოჯახების მესამედის მდგომარეობა არ შეიცვლება, რადგან ამჟამად ისინი სოციალური დაცვის სისტემის რაღაც მიღმა არიან დარჩენილნი. გარდა სიღარიბისა, ერთადერთი მახასიათებელი რაც ამ ოჯახებს აერთიანებს, არის ის, რომ მათ ჰყავთ ბავშვები და არ ჰყავთ პენსიონერი ოჯახის წევრები. არსებულ სისტემაში მათი ჩართვის ერთადერთი საშუალება საარსებო შემწეობის პროგრამის მოცვის გაზრდაა, რადგან, სხვა პროგრამებისგან განსხვავებით, ამ პროგრამის ბენეფიციარების შერჩევა რეალური და არა სავარაუდო საჭიროების მიხედვით ხდება (უნდა ხდებოდეს).

საჭიროებების შეფასება ღარიბთა იდენტიფიცირების აპრობირებული მეთოდია – OECD წევრ თითქმის ყველა ქვეყანას აქვს მიზნობრივი პროგრამები დაბალშემოსავლიანი ოჯახების მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.¹⁹ მიუხედავად ამისა, მიზნობრიობა და საჭიროებების შეფასება ყოველთვის იყო სოციალური პოლიტიკის წამყვანი მეცნიერებისა და პრაქტიკოსების მკაცრი კრიტიკის ობიექტი. როგორც სოციალური პოლიტიკის აკადემიური დისციპლინის ერთ-ერთი ფუძემდებელი, რიჩარდ ტიტმუსი მიუთითებდა თავის ფუნდამენტურ ნაშრომში *Commitment to Welfare*, საჭიროებების შეფასება აუცილებლად იწვევს ბენეფიციარების სტიგმატიზაციას.²⁰ შერჩევის რთული და ბუნდოვანი კრიტერიუმების, ასევე კონფიდენციალობის დამრღვევი და არასასიამოვნო პროცედურების გამო, ბევრი პოტენციური ბენეფიციარი თავს იკავებს ტრანსფერის მოთხოვნისგან. შესაბამისად, მიღების მაჩვენებლები უფრო დაბალია, ვიდრე უნივერსალური ან გადასახადების გადახდით გამოიმუშავებული ბენეფიტების შემთხვევაში.²¹

¹⁹ Ditch John, “Full Circle: a Second Coming for Social Assistance?” In: Clasen Jochen. ed. *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. (Oxford: Blackwell Publishers, 1999).

²⁰ Titmuss Richard, *Commitment to Welfare*. (London: Allen and Unwin, 1968).

²¹ Walker Carol, *Managing Poverty*. (London: Routledge, 1993); Fitzpatrick Tony, “Cash Transfers”. In: Baldock et al. eds. *Social Policy*, 4th edn. (Oxford: Oxford University Press, 2012).

საჭიროებების შეფასება თავისი არსით საკმაოდ ძვირადღირებული პროცედურაა, რაც ამცირებს ღარიბებისთვის გამოყოფილი რესურსების რაოდენობას. ამასთან, შერჩევა არასდროს არის აბსოლუტურად ზუსტი, შესაბამისად, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ოჯახი, რომელიც უნდა ღებულობდეს დახმარებას ვერ ხვდება პროგრამაში და პირიქით.²² ამასთან, როგორც პიშო (1971)²³ და დიკონი და ბრედშოუ (1983)²⁴ მიუთითებენ, იმ შემთხვევებში, როდესაც ინდივიდს/ოჯახს მიზნობრივი ტრანსფერი უწყდება შემოსავლის დამატებითი წყაროს გაჩენის გამო, წარმოიქმნება უმუშევრობის და სიღარიბის მახეები, ანუ სიტუაცია, როდესაც რაციონალურად დახმარების მიმდებისათვის უმჯობესია გააგრძელოს დახმარების მიღება, ვიდრე დაიწყოს მუშაობა.

მიუხედავად ამ ნაკლოვანებებისა, რედისტრიბუციის კუთხით მიზნობრივი ბენეფიტები უფრო ეფექტურია, ვიდრე უნივერსალური, გადასახადების გადახდით გამომუშავებული ან კატეგორიული ბენეფიტები. ემპირიული მასალა გვიჩვენებს, რომ რამდენიმე ანგლოსაქსურმა ქვეყანამ (ავსტრალია, ახალი ზელანდია, კანადა) მიზნობრივი ბენეფიტების აქტიური გამოყენებით შეძლო სიღარიბისა და სოციალური უთანასწორობის მნიშვნელოვნად შემცირება.²⁵ საქართველოში სიღარიბის ფართო მასშტაბის და სოციალური მიზნებისთვის გამოყოფილი რესურსების სიმწირის გათვალისწინებით, მიზნობრიობა რესურსების ღარიბებისაკენ მიმართვის უდავოდ ყველაზე ეფექტური საშუალებაა. გარდა ამისა, სწორი დაგეგმვის პირობებში საჭიროებების შეფასებასთან დაკავშირებული პრობლემების უმეტესობის თავიდან აცილება შესაძლებელია. თუმცა, პირველ რიგში, საჭიროა საარსებო შემწეობის პროგრამის არსებული ნაკლოვანებების იდენტიფიცირება.

²² Currie Janet, *The Take-up of Social Benefits*. Discussion Paper 1103. (Bonn: IZA, 2004).

²³ Piachaud David, "Poverty and Taxation". *The Political Quarterly*, January-March (1971), 31-44.

²⁴ Deacon Alan and Bradshaw Jonathan, *Reserved for the Poor: the Means-Test in British Social Policy*. (Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson, 1983).

²⁵ იხილეთ მაგ. Castles Frank and Mitchell Deborah, "Worlds of Welfare and Families of Nations". In: Castles Frank. ed. *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. (Dartmouth: Aldershot, 1993); Myles John, "When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States". In: Esping-Andersen, Gosta. ed. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. (London: Sage Publications, 1996).

ჩვენ მიერ ზემოთ განხილული ნაკლოვანებების ნაწილი საარსებო შემწეობის პროგრამას მართლაც ახასიათებს. არ არსებობს მკაფიო კრიტერიუმი იმისა, თუ რა შემთხვევაში ეძლევა ოჯახს ფულადი დახმარება – საჭიროების შეფასება ძირითადად შინამეურნეობის მფლობელობაში მყოფი ხანგრძლივი მოხმარების საგნების მიხედვით ხდება. ოჯახის სარეიტინგო ქულა ელექტრონული პროგრამის საშუალებით გამოითვლება, რომელიც კომპლექსურ ფორმულას იყენებს. შესაბამისად, დახმარების მაძიებელთა აბსოლუტური უმრავლესობისათვის (სავარაუდოდ, რამდენიმე პროფესიონალი მათემატიკოსის გარდა) გაუგებარი რჩება, რატომ მიიღეს ან ვერ მიიღეს დახმარება. უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემა ისაა, რომ ზღვარი, რომლის ქვემოთაც დახმარება გაიცემა (57 001 ქულა) აბსოლუტურად სუბიექტურია და არ შეესაბამება რაიმე თუნდაც გონივრულ კრიტერიუმს. სავარაუდოდ, მისი გაანგარიშება ხდება არსებული დაფინანსების მიხედვით. მაგალითად, ხელისუფლება გამოყოფს X რაოდენობის თანხას, რომელიც საკმარისია, რათა დახმარება გაიცეს Y რაოდენობის ოჯახზე. იმისათვის, რომ დახმარებით სწორედ ამ რაოდენობის ოჯახი იქნეს მოცული, ზღვარი გაივლება იმ ქულაზე, რომელზე ნაკლებიც Y რაოდენობის ოჯახს გააჩნია (ამ შემთხვევაში 57 001). შესაბამისად, ღარიბი ოჯახების დიდი რაოდენობა ვერ იღებს დახმარებას, რაც მათ სამართლიან გულისწყრომას იწვევს. ამასთან ერთად, მედიის საშუალებით ხშირად ვრცელდება ინფორმაცია სმს-ს თანამშრომლების მიერ დახმარების მაძიებლების არასათანადო მოპყრობის შესახებ. ზოგადად, საზოგადოების ნდობა პროგრამისადმი საკმაოდ დაბალია, რადგან ღარიბი შინამეურნეობების 63-მა პროცენტმა, რომელმაც არ მიმართა სააგენტოს დახმარებისათვის, საკუთარი გადაწყვეტილება იმით ახსნა, რომ მათ არ ჰქონდათ დახმარების მიღების იმედი.

ამ პრობლემების აღმოსაფხვრელად რამდენიმე ღონისძიების გატარებაა საჭირო. პირველ რიგში, საჭიროა ზღვრის აწევა რაც შეიძლება მაღე. იქიდან გამომდინარე, რომ ოჯახის სარეიტინგო ქულა არ შეესაბამება მოხმარების რაიმე კონკრეტულ მაჩვენებელს, რთულია რაიმე კონკრეტული ზღვრის განსაზღვრა, მაგრამ თუკი ზღვარი 70 000 ქულამდე აიწევდა, 60 000-ზე ოჯახი 190 000-ზე მეტი წევრით ავტომატურად მიიღებდა დახმარებას (ცხრილი №2). ტექნიკურად უფრო რთული ამოცანა საჭიროებების შეფასების

კრიტერიუმის გადახედვაა. მთავარი პრობლემა ისაა, რომ არსებულ სიტუაციაში რთულია შინამეურნეობის რეალური შემოსავლების განსაზღვრა, რადგან ანაზღაურებადი დასაქმება შემოსავლის ერთადერთ წყაროს მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილისთვის შეადგენს. სწორედ ამიტომ, ოჯახის კეთილდღეობის მთავარ არაპირდაპირ მაჩვენებლად მის მფლობელობაში მყოფი ნივთები გამოიყენება, მაგრამ როგორც პრაქტიკა აჩვენებს ეს ძალზე არაზუსტი მაჩვენებლებია. ეს სმს-თვის ცნობილია და, შესაბამისად, დეკლარაცია რამდენჯერმე იქნა გადახედილი. ამასთან ერთად ფორმულას დაემატა დამატებითი არაპირდაპირი მაჩვენებლები, როგორცაა ქრონიკული დაავადება და თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოს რეკომენდაცია ოჯახის მდგომარეობის შესახებ. ამის მიუხედავად, ამ ცვლილებებს მნიშვნელოვანი ეფექტი არ ჰქონია, რადგან ოჯახების განაწილება სხვადასხვა სარეიტინგო ქულის ჯგუფებში თითქმის არ შეცვლილა.²⁶

ცხრილი №2. საარსებო შემწეობის მისაღებად დარეგისტრირებული ოჯახების განაწილება სარეიტინგო ქულების მიხედვით.

ქულა	ოჯახი	ინდივიდი
<57001	176199	544939
57001-70000	61437	191922
70000 – 100000	159505	507246
100001-200000	119821	406207
200001>	14224	53479
მთლიანად	531186	1703793

წყარო: სმს, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=748

ჩვენ ვთავაზობთ ალტერნატიულ მეთოდს, რომლის მიხედვითაც შინამეურნეობის მიერ დახმარების მიღება დამოკიდებული იქნება ორ საკმაოდ მარტივ ფულად კომპონენტზე: ა) შინამეურნეობის სავარაუდო შემოსავალი მისი პროდუქტიული პოტენციალის გათვალისწინებით (მაგალითად, სოფლად - მიწის ნაკვეთის ზომა, სასოფლო მეურნეობის ტექნიკის ქონა და შინაური ცხოველების რაოდენობა; ქალაქად - დასაქმების სტატუსი, ოჯახის წევრთა ასაკი და მიღებული განათლების დონე,

²⁶ სოციალური მომსახურების სააგენტო, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზა, http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=748.

გაქირავებადი ფართის ფლობა და ა.შ.); ბ) ანალოგიური შემადგენლობის ოჯახისათვის საჭირო საარსებო მინიმუმს დამატებული დამატებითი საჭიროებების (მაგ., ოჯახის წევრის შეზღუდული შესაძლებლობა, ქრონიკული დაავადება ან კერძო საცხოვრებლის არქონა) საშუალო ხარჯი. შესაბამისად, ჰიპოთეკური კეთილდღეობის ქულის ნაცვლად ოჯახი ავტომატურად უნდა იღებდეს დახმარებას თუ მისი საბაზისო საჭიროებები აჭარბებს მის სავარაუდო შემოსავალს. ამ მეთოდით ასევე შესაძლებელია ტრანსფერების გრადაცია – მაგალითად, ტრანსფერის განაკვეთი შეიძლება უდრიდეს საჭიროების და სავარაუდო შემოსავლის სხვაობას. რა თქმა უნდა, ეს მეთოდი აბსოლუტურად ზუსტი ვერ იქნება, მაგრამ გაცილებით უფრო ინკლუზიური, გამჭვირვალე და ობიექტური იქნება, ვიდრე არსებული. გარდა ამისა, სიღარიბის არსებული მასშტაბის პირობებში პრიორიტეტი ყველა ღარიბი ოჯახის მოცვა უნდა იყოს და არა იმის უზრუნველყოფა, რომ დახმარებამ არ გაჟონოს არაღარიბი ოჯახებისაკენ. ბენეფიტის მახის თავიდან ასაცილებლად ოჯახს დახმარება მხოლოდ მაშინ უნდა შეუწყდეს, როდესაც მისი შემოსავალი გარკვეულ დონეს (მაგალითად, ერთ-ნახევარჯერ მისი საარსებო მინიმუმი) მიაღწევს და შემოსავლის ახალი წყარო სტაბილური გახდება (მაგალითად, ოჯახის წევრის მიერ სამუშაოს დაწყებიდან ექვსი თვის შემდეგ).

კრიტერიუმის შეცვლის პარალელურად საჭირო იქნება სკეპტიკურად განწყობილი ოჯახების დარწმუნება, რომ მათ ხელახლა შეიტანონ განაცხადი დახმარების მოთხოვნით. ამისათვის საჭირო იქნება კარგად დაგეგმილი საინფორმაციო კამპანიის ჩატარება მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ასევე საჭიროა, რომ სმს-მ ადეკვატური რეაგირება მოახდინოს დახმარების მაძიებელთა საჩივრებზე სააგენტოს თანამშრომელთა მხრიდან არასათანადო მოპყრობის შესახებ. ბენეფიტის ფართო მოცვა და პროგრამის ადმინისტრატორების მხრიდან დადებითი მოპყრობა პროგრამასთან დაკავშირებულ სტიგმას მნიშვნელოვნად შეამცირებს.

ჩვენი გათვლების მიხედვით, იდეალური სცენარის შემთხვევაში, ანუ თუ ყველა ღარიბი ოჯახი, რომელიც ამჟამად არც ერთ ტრანსფერს არ იღებს, მოითხოვდა დახმარებას და ჩაერთვებოდა საარსებო შემწეობის პროგრამაში,

სიღარიბის კლება კიდევ უფრო დიდი იქნებოდა – სიღარიბის მაჩვენებელი 32.9 პროცენტთან 24.2 პროცენტამდე დაიკლებდა. მოვლენების ამგვარი განვითარება, რა თქმა უნდა, რეალურად შეუძლებელია, მაგრამ ჩვენი პროგნოზი კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ მიზნობრივი ტრანსფერები გაცილებით ეფექტურია რესურსების ღარიბებისაკენ მიმართვაში, ვიდრე ნებისმიერი სხვა სახის ტრანსფერი.

საჭიროებების შეფასების მექანიზმის გაუმჯობესებაზე მნიშვნელოვანი, რა თქმა უნდა, ადეკვატური დაფინანსების უზრუნველყოფაა. ჩვენი შეთავაზების იმპლემენტაცია პროგრამის ბიუჯეტის, ისევე როგორც მთლიანი სოციალური დანახარჯების მნიშვნელოვან ზრდას გამოიწვევს. 2012 წელს მთლიანი დანახარჯი საარსებო შემწეობის პროგრამაზე 141 მილიონ ლარს შეადგენდა და პროგრამა საქართველოს ოჯახების 10-12 პროცენტს მოიცავდა.²⁷ რეალური სცენარის პირობებში ეს პროპორცია გაორმაგდება თუ დახმარების არმიმღები ოჯახების უმეტესობა მოითხოვს და დააკმაყოფილებს შერჩევის კრიტერიუმებს. ტრანსფერის გაორმაგებული განაკვეთის გათვალისწინებით შეთავაზებული ცვლილებების განხორციელებას 280 მილიონი ლარი დასჭირდება, რაც ქვეყნის მშპ-ს ერთ პროცენტს მცირედით აღემატება. ასეთი მნიშვნელოვანი ზრდის განხორციელებას ბუნებრივია სახელმწიფო ბიუჯეტის არსებული პრიორიტეტების გადახედვა დასჭირდება, თუმცა ისიც გასათვალისწინებელია, რომ პროგრამის არსებული სახით შენარჩუნება ქართული საზოგადოების ყველაზე მოწყვლადი წევრების უგულვებელყოფის ტოლფასია.

დასასრულ, ასევე გვინდა ხაზგასმით აღვნიშნოთ, რომ სოციალური ტრანსფერების ზრდა არ არის და არ უნდა იქნეს მოაზრებული როგორც სიღარიბის დაძლევის მთავარი საშუალება. როგორც ჩვენმა ანალიზმა აჩვენა, ტრანსფერების მნიშვნელოვანი ზრდის პირობებშიც კი სიღარიბის მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალი დარჩება. დასაქმება, რომელიც უზრუნველყოფს ადეკვატურ შემოსავალს, ქართული ოჯახების უმეტესობისათვის სიღარიბის დაძლევის მთავარი საშუალებაა. სიღარიბის არსებული მასშტაბის ერთ-ერთი

²⁷ სოციალური მომსახურების სააგენტო, “სტატისტიკური მონაცემები საარსებო შემწეობის პროგრამის შესახებ”. http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=749.

ძირითადი მიზეზი ისაა, რომ წინა ხელისუფლების მიერ აქტიურად განხორციელებულმა ნეოლიბერალური განვითარების მოდელმა ვერ შეძლო ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა – 2003-დან 2011 წლამდე უმუშევრობა 3.6 პროცენტული ერთეულით გაიზარდა, ხოლო დასაქმებულთა რაოდენობა 150 000-ით შემცირდა.²⁸ ოპონენტებმა შეიძლება მიუთითონ, რომ ამ სამუშაო ადგილების დაკარგვა გაბერილი საჯარო სექტორის ოპტიმიზაციის შედეგად მოხდა, თუმცა რთულია იმის უარყოფა, რომ კერძო სექტორმა ვერ შეძლო თუნდაც საჯარო სექტორში დაკარგული სამუშაო ადგილების კომპენსაცია. სიღარიბის ფართო მასშტაბიდან გამომდინარე აუცილებელია, რომ მთავრობამ შეიმუშაოს ყოვლისმომცველი სტრატეგია ალტერნატიული ფორმის ეკონომიკური ზრდისათვის, რომელიც მოსახლეობის უმეტესობას ახალი სამუშაო ადგილებით უზრუნველყოფს. ასეთი სტრატეგია, რა თქმა უნდა, კარგად ინფორმირებული საზოგადოებრივი დისკუსიის შედეგად უნდა განისაზღვროს, რომელშიც აქტიურად იქნებიან ჩართულნი სოციალური პარტნიორები, აკადემიური წრეები და სამოქალაქო საზოგადოება. მაგრამ, მიუხედავად იმისა, თუ როგორი იქნება სამომავლო ეკონომიკური პრიორიტეტები, განვითარებული ქვეყნების მაგალითი გვიჩვენებს, რომ ნებისმიერ თანამედროვე, წარმატებულ საბაზრო ეკონომიკას ძლიერი სოციალური დაცვის სისტემა ესაჭიროება. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ სოციალური დაცვის ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც აბალანსებს ბაზრის დეფექტებს რედისტრიბუციის მეშვეობით და ზრდის ეკონომიკური ზრდის პოტენციალს ადამიანურ კაპიტალში ინვესტირების გზით, სამომავლო განვითარების ნებისმიერი სტრატეგიის აუცილებელ ნაწილს უნდა წარმოადგენდეს. ასეთი სახის სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბება კი უფრო ფუნდამენტურ რეფორმებს მოითხოვს და ინტენსიური საზოგადოებრივი დისკუსიის საგანი უნდა იყოს.

²⁸ საქსტატი, “დასაქმება და ხელფასები”. http://geostat.ge/?action=page&p_id=142&lang=geo.

დასკვნა

სიღარიბე საქართველოს ძირითადი სოციალური პრობლემაა – საქართველოს ოჯახების ორი მეხუთედი საარსებო მინიმუმზე ნაკლებს მოიხმარს. სოციალური დაცვის სისტემა სიღარიბის შემცირებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს – პენსიების და სხვადასხვა სახის სოციალური დახმარების გარეშე, სიღარიბე 51 პროცენტს მიაღწევდა. ამ ფონზე სოციალური ტრანსფერების განაკვეთების ზრდა ნამდვილად მისასალმებელია. ჩვენი პროგნოზით დაგეგმილი ზრდა სიღარიბეს ექვსი პროცენტული ერთეულით შემცირებს. ამის მიუხედავად, გაზრდილი ტრანსფერების შედეგად ყველა ღარიბი ოჯახის მდგომარეობა როდი გააუმჯობესდება. მიუხედავად ფართო მოცვისა, სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა ღარიბი ოჯახების ერთი მესამედი იმყოფება, რომლებიც მთელი მოსახლეობის 13 პროცენტს შეადგენენ. ერთადერთი არსებული მექანიზმი, რომლითაც ამ ოჯახების სისტემაში ჩართვა შეიძლება, მიზნობრივი სოციალური დახმარებაა. თუ ხელისუფლება გადაწყვეტს, რომ პირობითი ზღვარი, რომლის ქვემოთაც ფულადი დახმარება გაიცემა, 57 001-დან 70 000-მდე გაზარდოს, ღარიბი ოჯახების ნაწილი ავტომატურად მიიღებს სოციალურ დახმარებას და, შესაბამისად, სასურველია ეს ღონისძიება რაც შეიძლება სწრაფად განხორციელდეს. მაგრამ იმისათვის, რომ სისტემამ მოიცვას დანარჩენი ღარიბი ოჯახები, საჭიროა უფრო ფუნდამენტური ცვლილებების გატარება. ამჟამად შინამეურნეობის მფლობელობაში მყოფი ნივთები გამოიყენება როგორც მისი კეთილდღეობის მთავარი არაპირდაპირი მაჩვენებლები და, შესაბამისად, მათი მიხედვით განისაზღვრება ეკუთვნის თუ არა დახმარება ოჯახს. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს ეს მეთოდი საკმაოდ არაზუსტია. გარდა ამისა, ვიწრო მიზნობრიობამ საგრძნობლად შეარყია საზოგადოების ნდობა პროგრამის მიმართ. ამ პრობლემების აღმოსაფხვრელად ჩვენ ვთავაზობთ საჭიროებების შეფასების ახალ მეთოდს, რომლის მიხედვითაც შინამეურნეობის მიერ დახმარების მიღება დამოკიდებულია მის საშემოსავლო პოტენციალსა და არსებულ საჭიროებებზე. საჭიროებების შეფასების ეს მეთოდი უფრო ინკლუზიური, გამჭვირვალე და ობიექტური იქნება, ვიდრე არსებული. ჩვენი გათვლებით საარსებო შემწეობის პროგრამის გაფართოებას 280 მილიონი ლარი ანუ მშპ-ს ერთ პროცენტზე ოდნავ მეტი დასჭირდება. ამის მიუხედავად,

სიღარიბის თითქმის ცხრა პროცენტული ერთეულით კლება გაწეულ ხარჯებს აბსოლუტურად გაამართლებს.

ავტორის შესახებ

დიმიტრი გუგუშვილი სოციალური პოლიტიკის პროფესიონალი მკვლევარია. მის სპეციალიზაციას სოციალური სახელმწიფო და სიღარიბის კვლევები წარმოადგენს. ამჟამად დიმიტრი კენტის უნივერსიტეტში მუშაობს სადოქტორო დისერტაციაზე, რომელიც იკვლევს განვითარების ნეოლიბერალური მოდელის ეფექტს სიღარიბეზე საქართველოში. სადოქტორო კვლევის დაწყებამდე დიმიტრი რამდენიმე წელი მუშაობდა გაეროს ბავშვთა ფონდში და შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროში. იგი ფლობს მაგისტრის ხარისხს პოლიტიკის კვლევებში (ედინბურგის უნივერსიტეტი) და სოციალურ მეცნიერებებში (თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი). გარდა აკადემიური ნამუშევრებისა დიმიტრის მომზადებული აქვს პოლიტიკის დოკუმენტები და კვლევითი ანგარიშები სხვადასხვა ორგანიზაციებისათვის, ჯანმრთელობის მსოფლიო ორგანიზაციის, გაეროს ბავშვთა ფონდის, შრომის ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროსა და ევრიჩაილდის ჩათვლით.