

სოციალური პოლიტიკა ევროპაში (შედარებითი ანალიზი)

სულხან გველესიანი

იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორის მოადგილე

I. შესავალი

სოციალური სამართლიანობა მნიშვნელოვანი გამონეგვაა დღევანდელი დემოკრატიული მმართველობებისთვის. მეტიც, სოციალური სამართლიანობა შედის თითქმის ყველა პოლიტიკური აქტორის განსახორციელებელი ქმედებების სიაში. საქმე ის არის, რომ სოციალური სამართლიანობის საყოველთაოდ აღიარებული დეფინიცია არ არსებობს და ჩვენ არ შეგვიძლია გადაჭრით ვთქვათ, თუ რა არის სამართლიანი და რა - არა.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ სოციალური სამართლიანობა დღეს აღიქმება და განიმარტება იმგვარად, რომ სახელმწიფომ და საზოგადოებამ უნდა იზრუნოს ღარიბ და დაუცველ მოსახლეობაზე. თუმცა საკამათოა იმის განსაზღვრა, თუ ვინ არიან ის ადამიანები, ანუ დაუცველები, ვისაც საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მხარდაჭერა სჭირდება. აღნიშნული დეფინიციის პრობლემა ნათლად ჩანს ქართულ რეალობაშიც. სოციალური შემწეობის მოხსნის შემთხვევები ხშირად არასამართლიანად აღიქმება საზოგადოებაში.

სოციალური სამართლიანობის ტერმინის ბუნდოვანება, სავარაუდოდ, გამოიწვია საყოველთაო დაზღვევის რეფორმაში ბოლო წლებში შესულმა ცვლილებებმა. სანყის ეტაპზე საყოველთაო დაზღვევა განკუთვნილი იყო საქართველოს ყველა მოქალაქისათვის, განურჩევლად მათი სოციალური სტატუსისა. იმის გათვალისწინებით, რომ სამედიცინო დახმარება ერთ-ერთი ყველაზე ძვირადღირებული სერვისია, ცხადია, თავიდანვე ნათელი იყო, რომ განვითარებადი ქვეყნისთვის უფასო ჯანდაცვით

მოქალაქეების უზრუნველყოფა გრძელვადიან პერიოდში ფინანსურად რთული და ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნებოდა. აღნიშნული სერვისის უფასოდ მიწოდება არ ხდება ისეთ განვითარებულ ქვეყანაშიც კი, როგორცაა, მაგალითად, გერმანიის ფედერაცია.

II. ისტორიული საფუძვლები

1. რომის ანტიკური ხანა

სოციალური პოლიტიკა ჯერ კიდევ ძველი რომიდან იღებს სათავეს. რომში არსებობდა საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სისტემა, რომელიც ხელისუფლებას ექვემდებარებოდა და ის ყველა რომაელისთვის ხელმისაწვდომი იყო. ღარიბი მოსახლეობის მხარდასაჭერად, ჯერ კიდევ გაიუს გრაქუსის (ძვ.წ. 153-121) დროს შეიქმნა კანონი ხორბლის ფასების რეგულაციის შესახებ, რომელიც რომის მოსახლეობას საშუალებას აძლევდა, შეღავათიან ფასებში, სახელმწიფოს თანადაფინანსებით მიეღო ხორბალი.¹ უფრო მოგვიანებით კი, რომის ღარიბ მოსახლეობას შესაძლებლობა მიეცა, მიეღო უფასო პური. მეტიც, რომში არსებობდა ოჯახების დახმარების პროგრამა, რომლის მიხედვითაც ღარიბ ოჯახებს და ბავშვებს სახელმწიფო ეხმარებოდა. ღარიბი მოსახლეობის ხელშემწყობ სახელმწიფო პროგრამებთან ერთად ძველ რომში არსებობდა სპეციალური ფონდები, სადაც მოსახლეობას ნებაყოფლობით შეჰქონდათ შენატანები და განკუთვნილი იყო მძიმედ ავადმყოფი მოსახლეობის დახმარებისთვის.

¹ Henkel, M., Sozialpolitik in Deutschland und Europa, 2002, S. 13.

ვის ისევე, როგორც დაკრძალვის ხარჯების ანაზღაურებისა და გარდაცვლილის ოჯახის დახმარებისთვის.

2. ჩინეთი

ჯერ კიდევ ძვ.წ. მეორე საუკუნეში, ჩინეთში არსებობდა სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული სამედიცინო დახმარება. მართალია, ამგვარი დახმარება პირველ ეტაპზე მხოლოდ დიდი ქალაქის მაცხოვრებლებს შეეძლოთ მიეღოთ, თუმცა ძვ.წ. I საუკუნეში იგი ხელმისაწვდომი გახდა მთელი ქვეყნის მოსახლეობისთვის. საყოველთაო ჯანდაცვის სისტემა ასევე მოიცავდა სამედიცინო განათლების მიღების შესაძლებლობასაც, რომელიც ძვ.წ. V საუკუნეში ხელმისაწვდომი იყო ყველა სამედიცინო აკადემიაში ისევე, როგორც ჩანგის სამეფო უნივერსიტეტში.²

3. სოციალური პოლიტიკა შუა საუკუნეებში და ინდუსტრიული და ფრანგული რევოლუციის მნიშვნელობა

შუა საუკუნეების ევროპაში სოციალური პოლიტიკა ძირითადად ხორციელდებოდა კათოლიკური ეკლესიის მიერ. კათოლიკური ეკლესიის წიაღში მონყობილი იყო თავშესაფრები და ჰოსპიტალები, რომლებიც დახმარებას უწევდა ღარიბებს, მოხუცებს და ქვრივებს. ევროპული ქვეყნების განვითარებასთან ერთად XIV საუკუნიდან არსებობდა სპეციალური სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც ქვეყნის ღარიბი მოსახლეობისთვის იყო განკუთვნილი.³

სოციალური პოლიტიკის მიმართულებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები იწყება XVIII საუკუნიდან, რომელიც პირდაპირ კავშირშია ინდუსტრიულ და ფრანგულ რევოლუციებთან. ინდუსტრიული რევოლუცია ეკონომიკური ხასიათისაა და იგი XVIII საუკუნის მეორე ნახევრიდან დიდი ბრიტანეთიდან დაიწყო, რომელიც შემდგომ საფრანგეთში, გერმანიასა და მთელ ევროპაში გავრცელდა. ინდუსტრიულ

რევოლუციას უკავშირდება ისეთი მნიშვნელოვანი გამოგონებები, როგორცაა, მაგალითად, ორთქლზე მომუშავე ძრავი, მექანიკური საქსოვი მანქანა და ა.შ.

რაც შეეხება ფრანგულ რევოლუციას, იგი XVIII საუკუნის ბოლოს საფრანგეთში დაიწყო, რომელიც პოლიტიკური ხასიათისაა და საფუძვლად დაედო ფეოდალური სახელმწიფო მონყობების ნგრევას და ადამიანის უფლებების, როგორც ღირებულებების, ჩამოყალიბებას.

საფრანგეთის რევოლუციამ განაპირობა ის, რომ ადამიანს, როგორც ინდივიდს უნდა ჰქონოდა თანაბარი უფლებები და თავისუფლებები. ეს პრინციპი კი საფუძვლად დაედო ახალი ეკონომიკური და სოციალური წესრიგის ჩამოყალიბებას. შესაბამისად, ადამიანის უფლებების დაცვის გარანტი უნდა გამხდარიყო ლიბერალური კანონმდებლობა, რომელიც, თავის მხრივ, საშუალებას მისცემდა ინდივიდს, დამოუკიდებლად ეზრუნა საკუთარი ეკონომიკური კეთილდღეობისთვის. საფრანგეთის რევოლუციის მთავარი პრინციპი იყო თავისუფლება და თანასწორობა, რომელზეც უნდა დაფუძნებულიყო ნებისმიერი პოლიტიკა ნებისმიერ სფეროში.

სოციალურ პოლიტიკაში ლიბერალური შეხედულებების ინტეგრირება ევროპის ქვეყნებში განსხვავებულად ჩამოყალიბდა. ევროპის ქვეყნებში სოციალური პოლიტიკის მიმართ განსხვავებული მიდგომები განაპირობა ამ ქვეყნების პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების ტემპმა. ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში დღესაც სოციალური პოლიტიკის განსხვავებული მიდგომები არსებობს, რომლებიც საკუთარ მოქალაქეებს სოციალური დახმარების სისტემების განსხვავებულ მოდელებს სთავაზობს.

III. სოციალური პოლიტიკა დღეს და მისი სამი ძირითადი პრინციპი

სოციალური სახელმწიფოს დანიშნულებიდან, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ადამიანის თავისუფლება, იკვეთება სამი დამატებითი პრინციპი: სოციალური თანასწორობა, სოცია-

² Henkel, M., Sozialpolitik in Deutschland und Europa, 2002, S. 13.

³ Henkel, M., Sozialpolitik in Deutschland und Europa, 2002, S. 15.

ლური სამართლიანობა და სოციალური უსაფრთხოება.⁴

- სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკა გულისხმობს იმას, რომ თუ იგი უზრუნველყოფს თავისუფლებას ინდივიდისთვის, მან თავისუფლებასთან ერთად უნდა უზრუნველყოს თანასწორობის პრინციპის დაცვაც. შესაბამისად, საფრანგეთის რევოლუციის შემდგომ პრინციპი - თავისუფლება და თანასწორობა - ერთობლივად უნდა იყოს განხორციელებული და არა ცალ-ცალკე. თუმცა, სოციალური პოლიტიკის განხორციელება სულაც არ გულისხმობს იმას, რომ ყველა მოქალაქეს, განურჩევლად მათი სოციალური ჯგუფის კუთვნილებისა, შეექმნას თანაბარი სოციალური პირობები. სოციალური თანასწორობის მიზანია სხვადასხვა საზოგადოებრივ ჯგუფს შორის სოციალური პირობების გათანაბრება. შესაბამისად, არცერთი საზოგადოებრივი ჯგუფი მათი სოციალური მდგომარეობის გამო არ უნდა გაირიყოს საზოგადოებრივი ცხოვრებიდან. მაგალითად, დაუსაქმებელ ადამიანებს, როგორც სოციალურ ჯგუფს, ენიშნებათ სოციალური დახმარება იმისათვის, რომ მათ სრულფასოვანი მონაწილეობა შეძლონ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. იგივე შეიძლება ითქვას სხვა სოციალურ ჯგუფებზე, როგორებიცაა, მაგალითად, ბავშვები, შშმ პირები და ა.შ.⁵

- სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია სოციალური სამართლიანობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ სოციალური პირობების გათანაბრება უნდა მოხდეს სამართლიანად - დახმარება უნდა გაენიოს კონკრეტულ სოციალურ ჯგუფებს, რომელთაც მათი ფიზიკური თუ სხვა შესაძლებლობების გამო არ შეუძლიათ თავად უზრუნველყონ თავიანთი სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესება. ასეთი ჯგუფებია: სამუშაოს არმქონე პირები,

მარჩენალდაკარგულები, მარტოხელა დედები და ა.შ.⁶

- სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპია უსაფრთხოება, რომელიც ამავდროულად მოიცავს თავისუფლების კომპონენტსაც - ადამიანი თავისუფალი უნდა იყოს სოციალური მდგომარეობის მკვეთრად გაუარესების რისკებისგან. რისკების გადაზღვევის პასუხისმგებლობა კი ყველა სახელმწიფოს ვალდებულია. სწორედ ამიტომ, ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის გერმანიაში, არსებობს სოციალური დაზღვევა, რომელიც გამოიყენება სხვადასხვა სიტუაციაში, როგორცაა - ავადმყოფობა, უმუშევრობა, უბედური შემთხვევა და სიკვდილი. ამდენად, სოციალური დაზღვევა გულისხმობს ცხოვრებისეული რისკების გადაზღვევას. საქართველოში სოციალური დაზღვევის ანალოგად შესაძლოა განვიხილოთ დაგროვებითი პენსიის რეფორმა, თუმცა ის განსხვავდება იმ სოციალური დაზღვევის სისტემისგან, რომელიც გერმანიის ფედერაციაში მოქმედებს. კერძოდ, საქართველოს კანონი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ განსაზღვრავს იმ წინაპირობებს, თუ რა შემთხვევაში შეუძლია მონაწილეს, მიიღოს დაგროვებული პენსია საპენსიო ასაკის მიღწევამდე. ეს წინაპირობებია: საპენსიო ასაკის დადგომა ან შეზღუდული შესაძლებლობების არსებობა. ამდენად, გერმანული სისტემისგან განსხვავებით, რომელიც გარდა შეზღუდული შესაძლებლობისა, სხვა ცხოვრებისეულ რისკებსაც აზღვევს, დაგროვებითი პენსია საქართველოში მხოლოდ საპენსიო ასაკის დადგომასა და შეზღუდულ შესაძლებლობებს მოიცავს. ეს მიდგომა გადახედვას საჭიროებს, რადგან თუნდაც ავადმყოფობისას, როდესაც ადამიანს მკურნალობის თანხების დაფარვა არ შეუძლია, სამართლიანი იქნებოდა, რომ მას ამ დროს დაგროვილი პენსიის გამოყენება შეეძლოს.⁷

⁴ von Stein, L., Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, 1959, Bd. 3, S. 104, Bd. 1, S. 45.

⁵ Scholz, R., Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung im Bundesstaat, in: Sozialer Bundesstaat, Borchard/Margedant (Hrsg.), 2005, S. 11.

⁶ Scholz, R., Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung im Bundesstaat, in: Sozialer Bundesstaat, Borchard/Margedant (Hrsg.), 2005, S. 11.

⁷ Scholz, R., Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip und seine Konkretisierung im Bundesstaat, in: Sozialer Bundesstaat, Borchard/Margedant (Hrsg.), 2005, S. 11.

IV. სოციალური უზრუნველყოფის პრინციპები

თანამედროვე სოციალური პოლიტიკა უკავშირდება სხვადასხვა პრინციპს. სოციალური პოლიტიკის პრინციპებიდან განსაკუთრებით დიდ მნიშვნელობას იძენს დაზღვევის, მზრუნველობითი და თანადგომის პრინციპები, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია სოციალური უზრუნველყოფის ვინრო განმარტება. სოციალური უზრუნველყოფის პრინციპები გულისხმობს ისეთი მექანიზმების შემუშავებას, რომლებიც მოქალაქეებს ცხოვრებისეული რისკებიდან გამონვეულ შედეგებს თავიდან აარიდებს და მათ დაცულობის შეგრძნებას გაუჩენს. სოციალური პოლიტიკის მთავარ პრინციპებთან ერთად არსებობს სხვა პრინციპებიც - სოლიდარობის, სუბსიდიარობის და თვითდახმარების პრინციპები.

- დაზღვევის პრინციპი - როგორც ზემოთ აღინიშნა, ეს პრინციპი მოიცავს მოქალაქეების დახმარებას უბედური შემთხვევის, უმუშევრად დარჩენის, შესაძლებლობათა შეზღუდვის დროს და ა.შ.

- თანადგომის პრინციპი - გერმანიის ფედერაციაში ამ პრინციპის მთავარი გარანტია შესაბამისი კანონმდებლობა, რომელიც დახმარებით უზრუნველყოფს სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულების დროს დაზარალებულ სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებულ ადამიანებს. ასეთი კატეგორიას წარმოადგენს, მაგალითად, ომის შედეგად დაზარალებული ადამიანები ან სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას დაზარალებული პოლიციელები და ა.შ.

- მზრუნველობის პრინციპი - ამ პრინციპის მიხედვით, ფინანსური ან სხვა სახის დახმარება გაენევა იმ პირებს, რომელთაც სხვაგვარად დახმარების მიღების საშუალება არ აქვს. ამ პრინციპით ძირითადად ხდება იმ ადამიანების დახმარება, რომლებიც დახმარებას საჭიროებენ, მაგრამ არცერთ სოციალურ პროგრამაში არ ხვდებიან.

გერმანიის ფედერაციაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება დაზღვევის პრინციპს,⁸ რაც არ ნიშნავს, რომ სხვა პრინციპები უმნიშვნელოა, არამედ დაზღვევის პრინციპთან შედარებით სხვა პრინციპები უფრო ნაკლებად მნიშვნელოვანია. შესაბამისად, გერმანიის ფედერაციის სოციალური პოლიტიკა უპირატესობას ანიჭებს შერეულ სისტემას, რომელიც ორიენტირებულია დაზღვევის პრინციპზე. უნდა აღინიშნოს, რომ დასავლური ქვეყნების უმეტესობა სწორედ შერეულ სისტემას ეყრდნობა, თუმცა განსხვავება შესაძლოა იყოს იმაში, რომ ესა თუ ის ქვეყანა უპირატესობას ანიჭებდეს არა დაზღვევის, არამედ სოციალური პოლიტიკის სხვა პრინციპს. მაგალითისათვის, ამერიკის შეერთებული შტატები უპირატესობას ანიჭებს თანადგომის პრინციპს, ხოლო დანია და დიდი ბრიტანეთი კი - მზრუნველობის პრინციპს.⁹

რაც შეეხება საქართველოს, ისიც შეიძლება ითქვას რომ შერეული ტიპის სოციალური სახელმწიფოა, თუმცა ბუნდოვანია საქართველოსთვის პრიორიტეტული პრინციპი.

V. სოციალური პოლიტიკის გამოწვევა: სოციალური დახმარების ბოროტად გამოყენება

სოციალური პოლიტიკის განხორციელების უმთავრესი გამოწვევა სოციალური დახმარების ბოროტად გამოყენებაა. მართალია, ვერავინ შეაფასებს იმ ზიანის ზუსტ ოდენობას, რასაც სახელმწიფო სოციალური დახმარების ბოროტად გამოყენების შედეგად იღებს, თუმცა ეს ზიანი ძალიან დიდია. ბოროტად გამოყენება ვლინდება სამედიცინო სფეროში, მაგალითად, როდესაც საჭიროზე მეტი მედიკამენტის გამოწერა ხდება და ა.შ. სოციალური სისტემის ბოროტად გამოყენების რისკი საქართველოში ნათლად გამოკვეთა საყოველთაო ჯანდაცვის რეფორმამ. კერძოდ, სოციალური მომსახურების სააგენტოს არ აქვს საკმარისი ზედამხედველობის ბერკეტები იმისათვის, რომ გააკონტრო-

⁸ Mueller, H., Aufgaben des Staates und Aufgaben des Bürgers, S. 39.

⁹ Henkel, M., Sozialpolitik in Deutschland und Europa, 2002, S. 128.

ლოს სამედიცინო დანესებულების მიერ ჩატარებული სამედიცინო მანიპულაციის მართებულობა. ამიტომ, სამედიცინო დანესებულებებს აქვთ ცდუნება, დაამძიმონ პაციენტის დიაგნოზი ან სხვა დიაგნოზი ჩანერონ, რათა მკურნალობისთვის დამატებითი ანაზღაურება მიიღონ. მსგავსი ტიპის რისკები მნიშვნელოვნად ზრდის საყოველთაო ჯანდაცვის ხარჯებს, რაც მთლიანობაში საფრთხეს უქმნის ამ პროგრამის განხორციელებას.

სოციალური დახმარებების ბოროტად გამოყენება არა მხოლოდ იმ ადამიანებზე მოქმედებს ნეგატიურად, ვისაც ეს დახმარება რეალურად ესაჭიროება, არამედ ის დიდ უარყოფით ზეგავლენას ახდენს მთელ საზოგადოებაზე.

სოციალური პოლიტიკის ამ პრობლემების გამო ბევრი აკრიტიკებს სოციალურ სახელმწიფოებს და მაგალითად მოჰყავთ ამერიკის შეერთებული შტატები, რადგან სოციალური პოლიტიკის კრიტიკოსები ხშირად შეცდომით ფიქრობენ, რომ ამერიკის შეერთებული შტატები არ არის სოციალური სახელმწიფო.¹⁰

VI. ექსკურსი: სოციალური პოლიტიკა ამერიკის შეერთებულ შტატებში

ფართოდ გავრცელებულია მოსაზრება, რომ აშშ არ არის სოციალური სახელმწიფო. ამ მოსაზრებას აქვს თავისი ისტორიული საფუძვლები. კერძოდ, პირველი ეს არის რელიგიურ-პურიტანული ტრადიცია, რომლის მიხედვითაც, სიღარიბის გამომწვევი მიზეზი იყო მხოლოდ და მხოლოდ ადამიანების ცხოვრების წესი და რომ ამაში სახელმწიფო არ უნდა ჩარეულიყო. მეორე მოსაზრება ეფუძნება პრინციპს - "self-made-man", რომლის მიხედვითაც ყველა ადამიანს თავისი შრომით აქვს შანსი, მიიღოს

კეთილდღეობა. ეს მიდგომა მიმართულია ინდივიდის დამოუკიდებლობისა და პასუხისმგებლობისკენ, რომელიც, თავის მხრივ, გამოორიხნავს სახელმწიფოს მხრიდან დახმარების განწევას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ეს დახმარება ცალმხრივია და სანაცვლოდ სახელმწიფო არაფერს არ იღებს.

მე-20 საუკუნის დასაწყისამდე შეერთებულ შტატებში არ არსებობდა სოციალური პოლიტიკა. ამ პერიოდს დაემთხვა ეკონომიკური რეცესია, რამაც, თავის მხრივ, გამოიწვია სამუშაო ადგილების შემცირება და სიღარიბე. ამ მოვლენამ განაპირობა ის, რომ პრეზიდენტ რუზველტის დროს დაიწყო ახალი ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა, რომელსაც ეწოდა ე.წ. "New Deal". ამ პერიოდიდან მოყოლებული შეერთებული შტატები არის სოციალური სახელმწიფო, რაც გულისხმობს იმას რომ აშშ-ში არსებობს სოციალური პოლიტიკა, რომელიც ევროპაში ცნობილ პრინციპებზეა დაფუძნებული.¹¹

სოციალური პოლიტიკის გამონვევების მიუხედავად, უნდა აღინიშნოს რომ სოციალური დახმარება არა მხოლოდ მორალურ, არამედ სუფთა ეკონომიკურ ასპექტებსაც უკავშირდება. სოციალური დახმარება არა მხოლოდ ღარიბებისთვის, არამედ მთელი საზოგადოებისთვის სარგებელიანია. სოციალური პოლიტიკის მთავარი მიზანია ყველა ადამიანმა, მიუხედავად მათი სოციალური მდგომარეობისა, სრულფასოვნად შეძლოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობა. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართული მეტი ადამიანი ქმნის უკეთეს ეკონომიკას და მეტ დოვლათს სახელმწიფოსთვის. მნიშვნელოვანია, საქართველო უფრო ინტენსიურად მიისწრაფვოდეს იმისაკენ, რომ ჩვენი ქვეყანა ყველა იმ პრინციპის განუხრელად დამცველი და განმახორციელებელი გახდეს, რასაც ევროპული და ზოგადად დასავლური სოციალური პოლიტიკა ითვალისწინებს.

¹⁰ Henkel, M., Sozialpolitik in Deutschland und Europa, 2002, S. 128.

¹¹ Henkel, M., Sozialpolitik in Deutschland und Europa, 2002, S. 128.