თბილისის მერიის სოციალური საცხოვრისის პროგრამა სოციალური შინაარსის გარეშე

უსახლკარობა და სათანადო საცხოვრისის არქონა განსაკუთრებით რთულ პრობლემას თბილისის მუნიციპალიტეტში წარმოადგენს, რომლის მასშტაბს ცხადად აჩვენებს ოფიციალური სტატისტიკა. მის თანახმად, 2017 წლის თებერვლის თვის მდგომარეობით ქალაქ თბილისის მერიაში არსებულ უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის კომისიაში უსახლკარო პირის სტატუსის მინიჭების მიზნით 7000-ზე მეტი განაცხადი შევიდა. კომისიის მიერ განხილული 732 განაცხადიდან, უსახლკაროს სტატუსი თითქმის ნახევარს - 335 განმცხადებელს მიენიჭა. [1]

ქალაქ თბილისში უსახლკარობის მასშტაბის გათვალისწინებითა და უსახლკარობის წინააღმდეგ ერთიანი პოლიტიკის არარსებობის ფონზე, წინამდებარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს შეაფასოს თბილისის თვითმმართველობის პოლიტიკა სოციალური საცხოვრისის პროგრამის მაგალითზე, რომელიც შვეიცარიის განვითარების ფონდისა და ქალაქ თბილისის მერიის ერთობლივი პროექტის - „სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ შემუშავდა და საქართველოში სოციალური საცხოვრისის სერვისის ერთ-ერთ პირველ გამოცდილებას წარმოადგენს.

შვეიცარიის განვითარების ფონდისა და ქალაქ თბილისის მერიის ერთობლივი პროექტის „სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ ტრანსფორმაცია

გრძელვადიანი სოციალური საცხოვრისის სერვისი უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტურ საშუალებად მიიჩნევა. სერვისი გულისხმობს პირის/ოჯახის გრძელვადიანად განთავსებას საცხოვრისში და პარალელურად, ოჯახისათვის მხარდაჭერითი სერვისების შეთავაზებას.სოციალური საცხოვრისის მთავარი მიზანია უზრუნველყოს ბენეფიციართა გაძლიერება და დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის მომზადება რაც ასევე გულისხმობს სერვისზე წვდომას იმ დრომდე სანამ შინამეურნეობა არ იქნება მზად დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის.

2008-2012 წლებში, შვეიცარიის განვითარების სააგენტოსა და ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიას შორის გაფორმებული ურთიერთგაგების მემორანდუმის ფარგლებში დაიწყო პროექტის „სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ განხორციელება. პროექტის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენდა გრძელვადიანი სოციალური საცხოვრისის ფუნქციონირება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე, რომელიც დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფდა მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ და მცხოვრებ სოციალურად დაუცველ, დევნილ და უსახლკარო მოსახლეობას, მათი გაძლიერებისა და რესოციალიზაციის ხელშეწყობისათვის.

ამ მიზნის განხორციელებისათვის თბილისის ტერიტორიის რამდენიმე ლოკაციაზე, ვარკეთილსა და დიდ დიღომში აშენდა რვა საცხოვრებელი სახლი, რომელშიც სოციალური საცხოვრისის სერვისის ბენეფიციარი ოთხმოცამდე ოჯახი ცხოვრობს.[2] ოჯახები პროექტის ამოქმედების პერიოდიდან

---

[1] უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის კომისიის მუშაობის სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია აქ: https://emc.org.ge/ka/products/infografika-usakhlkarod-registratsiisa-da-tavshesafrit-uzrunvelqofis-komisiis-mushaobis-statistika , ბოლოს ნანახია: 27.07.2018

[2] ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მთავრობის 2015 წლის 18 მარტის N11.23.184 განკარგულება „სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ პროექტის ფარგლებში აშენებული სახლების ბენეფიციარებისათვის თხოვების ფორმით გადაცემის თაობაზე; დანართი N1-N8

წარმოადგენენ სოციალური საცხოვრისის მოსარგებლეებს. სოციალური საცხოვრისის 10 წლიანი არსებობის მიუხედავადთბილისის მუნიციპალიტეტში წლების მანძილზე აქტიურად იდგა სოციალური საცხოვრისების ადმინისტრირების პრობლემა. კვლევები აჩვენებს, რომ სახელმწიფო პროექტის განხორციელებისას მხოლოდ ფართის გადაცემით შემოიფარგლა და სრულად უგულებელყო მისი მართვის/ადმინისტრირების ვალდებულება, რომელიც თავის თავში ასევე მოიცავდა ბენეფიციარი ოჯახების გაძლიერებისა და დამოუკიდებელი ცხოვრებისათვის მომზადების საკითხებს.[3] პროექტის განხორციელების პროცესში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია არ აწარმოებდა შესაბამის ღონისძიებებს ბენეფიციართა გაძლიერებისათვის, რის გამოც ფაქტობრივად ვერ მოხერხდა ბენეფიციართა სოციალ-ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილება.[4]

შვეიაცარიის განვითარების სააგენტოს წინაშე აღებული ვალდებულებების დასრულების შემდგომ, 2016 წლის ივლისიდან სოციალური საცხოვრისის მართვა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ არასამეწარმეო, არაკომერციულ იურიდიულ პირს, ა(ა)იპ „თბილისის მუნიციპალურ თავშესაფარს“ დაევალა.[5] ამ პერიოდიდან მერიის მხრიდან შეიცვალა ბენეფიციარებთან ურთიერთობის ფორმა, რამაც სოციალური საცხოვრისის კონცეფციის სოციალურ დატვირთვას, ასევე თავად მოსარგებლე პირთა სერვისით სარგებლობას შეუქმნა საფრთხე.

კერძოდ, „სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ პროექტის დასრულებისა და ქალაქ თბილისის მერიის მხრიდან ააიპ „თბილისის მუნიციპალური თავშესაფრისათვის“ სოციალური საცხოვრისების ადმინისტრირების ვალდებულების გადაცემის შემდგომ, მერიამ, საცხოვრისში მცხოვრები პირების გადამოწმების პროცესი დაიწყო უსახლკარო პირისათვის სტატუსის მინიჭების ახლად შემუშავებული კრიტერიუმებით, რომელიც თავისთავად არ ითვალისწინებს სოციალურ საცხოვრისში მყოფი პირების საცხოვრისის საჭიროების მრავალწლიან გამოცდილებას. ბენეფიციართა მხრიდან მოწოდებული ინფორმაციით, ბევრ მათგანს არ მიენიჭა უსახლკარო პირის სტატუსი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრაციის ფაქტის არარსებობის გამო, რაც, შესაძლებელია მათი თავშესაფრის დატოვების სამართლებრივი წინაპირობა გახდეს.[6]

თავის მხრივ, მკვეთრად გაუარესდა საცხოვრისში მცხოვრებ ბენეფიციარ ოჯახთა სამართლებრივი გარანტიები. მხარეთა შორის გაფორმებული ახალი ხელშეკრულებები აჩვენებს, რომ მინიმუმამდე იქნა დაყვანილი ბენეფიციარი ოჯახისათვის საცხოვრისით გრძელვადიანი სარგებლობის გარანტია, რამდენადაც პერიოდული ხელშეკრულების გაფორმების შემდგომ, ეკონომიკური მდგომარეობის შენარჩუნების პირობებშიც კი, ააიპ „თბილისის მუნიციპალური თავშესაფარს“ გააჩნია ხელშეკრულების ცალმხრივად და დაუსაბუთებლად შეწყვეტისა და ბენეფიციარისათვის სარგებლობის უფლების შეზღუდვა, რაც სრულად დაუცველს ხდის ბენეფიციარებს. გარდა ამისა, ბენეფიციარებისათვის ნორმატიულ დონეზე გაუქმებულია მათი გაძლიერებისა და რესოციალიზაციისათვის არსებული გარანტიები, რაც სოციალური საცხოვრისების ფუნქციონირების წამყვანი კომპონენტებია.

---

[3] „უსახლკარობა - სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი“, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი EMC, 2016 წელი, გვ.89-90, ხელმისაწვდომია აქ: file:///C:/Users/User/Downloads/%E1%83%A3%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%9A%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90.pdf , ბოლოს ნანახია: 27.07.2018

[4] იგივე

[5] ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ქონების მართვის სააგენტოს 2016 წლის 28 ივლისის N04-1/89 ბრძანება

[6] ერთ-ერთი მათგანის საქმეს საერთო სასამართლოებში ააიპ „ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი EMC” აწარმოებს

ბენეფიციარებთან დადებული ხელშეკრულების პირობები„სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ პროექტის ფარგლებში და მის შემდგომ

„სოციალური საცხოვრისი კეთილგანწყობილ გარემოში“ პროექტის შინაგანაწესი ადგენდა საცხოვრისის ბინადართა ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ვალდებულებას, მანამ ვიდრე მათ არ ექნებოდათ საკუთარი საცხოვრებელი პირობებით დამოუკიდებლად უზრუნველყოფის შესაძლებლობა. 10-წლიანი პროექტი ბენეფიციარებისათვის წარმოადგენდა სტაბილური ცხოვრების გარანტიას.

პროექტის ფარგლებში შერჩეულ ბენეფიციარებთან გაფორმდა დროებითი ხელშეკრულებები სოციალური საცხოვრისის დროებითი სარგებლობის შესახებ, რომელთა შინაარსი მნიშვნელოვნადაა შეცვლილი ახალი სამართლებრივი რეჟიმის ფარგლებში.

- **სოციალური საცხოვრისის არსებობის გარანტიის გაქრობა**

სოციალური საცხოვრისის ფუნქციონირების ახალი რეჟიმის პირობებში, ფუნდამენტურ ცვლილებას წარმოადგენს სოციალური საცხოვრისის დანიშნულების ცვლილების საკითხი, რაც მთავარ გამოწვევად მიაჩნიათ სოციალურ საცხოვრისში მცხოვრებ ოჯახებსა და ბენეფიციარებს. ბენეფიციარებთან პროექტის ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულების პირობების მიხედვით, სახელმწიფოს გააჩნდა ვალდებულება არ შეეცვალა სახელმწიფოს სოციალური საცხოვრისის შენობების გამოყენების დანიშნულება სულ მცირე 10 წლის განმავლობაში.

შვეიცარიის განვითარების ფონდის წინაშე აღებული ვალდებულების პერიოდის დასრულების შემდგომ, ახლადშექმნილი სამართლებრივი რეჟიმი რაც უზუფრუქტის პირობებითაა დადგენილი, ამ გარანტიას აღარ ითვალისწინებს, შესაბამისად, შენობათა და ქონების დანიშნულების უცვლელობის თაობაზე გარანტიები, რომელიც სოციალური საცხოვრისის პროგრამის არსებობის საფუძველი იყო და იქ მცხოვრები ბენეფიციარებისთვისაც წარმოადგენდა სტაბილურობისა და სოციალური უსაფრთხოების გარანტიას, ამ დროისათვის აღარ არსებობს.

- **სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციართათვის საცხოვრისით გრძელვადიანი სარგებლობის/ფლობის გარანტიის დასუსტება**

„სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ პროექტის ფარგლებში მხარეებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით გარანტირებული იყო ბენეფიციართა უძრავი და მოძრავი ნივთით სარგებლობის უფლება, რომელიც ასევე ვრცელდებოდა ბენეფიციარის ოჯახის წევრებზეც. ბენეფიციარ ოჯახს ხელშეკრულების არსებობის ვადით გადაეცემოდა საცხოვრებელი ფართი, შესაბამისი მინიმალური ავეჯით და სხვა მინიმალური საყოფაცხოვრებო ნივთებით.

ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იყო მისი შეწყვეტის კონკრეტული საფუძვლები რაც შესაძლოა დაკავშირებული ყოფილიყო ბენეფიციართა სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებასთან. კერძოდ, ხელშეკრულება სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების საფუძვლით ურთიერთობის შეწყვეტას უკავშირებდა მხოლოდ არსებით ცვლილებებს, კერძოდ, სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციარის ან მისი ოჯახის წევრის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის იმგვარად გაუმჯობესების შემთხვევას, რის შემდეგადაც ოჯახს შეუძლია საკუთარი სახსრებით უზრუნველყოს ოჯახი მუდმივი ან დროებითი საცხოვრებელი ფართით. ხელშეკრულებით დეტალურად იყო გათვალისწინებული

სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციარის უფლებები და ვალდებულებები, მათ შორის, ბენეფიციართა ოჯახში ახალი წევრის დამატების შემთხვევაში საცხოვრებლით დროებითი სარგებლობის უფლება მის ყველა წევრზე ვრცელდებოდა.

2017 წლის შემდგომ, ააიპ თბილისის მუნიციპალურ თავშესაფარსა და საცხოვრისში მცხოვრებ ბენეფიციარებს შორის გაფორმებული ხელშეკრულება მისი შეწყვეტის რამდენიმე პირობას ითვალისწინებს, მათ შორის, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ადგენს ხელშეკრულების ვადის გასვლისა და ოჯახის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების შემთხვევაში ხელშეკრულების გაწყვეტის პირობებს.[7] ამ ორი საფუძვლით დამოუკიდებლად არსებობა ნიშნავს, რომ სახელმწიფო იტოვებს უფლებას მხოლოდ ვადის გასვლის პირობებში, მაშინაც კი, როცა სოციალურ საცხოვრისში მცხოვრები ოჯახის ეკონომიკური მდგომარეობა არადამაკმაყოფილებელია, მასთან თხოვების ხელშეკრულება გაწყვიტოს და იგი სოციალური საცხოვრისის სერვისის გარეშე დატოვოს.

გარდა ამისა, მხარეებს შორის გაფორმებული ახალი ხელშეკრულება ცალსახად და არაორაზროვნად ადგენს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას ნებისმიერ დროს თხოვებით გადაცემული ქონების უკან დაბრუნების შესახებ. ასეთ დროს თხოვების ხელშეკრულების ცალმხრივად, სახელმწიფოს მხრიდან გაწყვეტის შემთხვევაში საკმარისია ააიპ „თბილისის მუნიციპალური თავშესაფრის“ დირექტორის ბრძანება.

ახალი სამართლებრივი რეგულირება არსებითად ცვლის სოციალური საცხოვრისის სერვისის მთავარ მახასიათებელს, რაც სერვისის გრძელვადიან და საჭიროების არსებობის მანძილზე მასზე წვდომის უფლებას უნდა გულისხმობდეს. კერძოდ, საცხოვრისში მაცხოვრებელ ბენეფიციარებს მათთვის მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებშიც კი არ აქვთ სოციალური საცხოვრისის ფლობისა და სარგებლობის გარანტია, რაც შესაძლოა ხელშეკრულების ვადის ამოწურვის საფუძვლით ან მუნიციპალიტეტის ცალმხირვი გადაწყვეტილებით შეუზღუდოს. ამგვარი რეგულირება საცხოვრისის საჭიროების მქონე ბენეფიციარებს დაუცველს ხდის მუნიციპალიტეტის მხრიდან მოულოდნელი და არაპროგნოზირებადი გადაწყვეტილების მიღებისაგან, რაც სტაბილურობისა და სოციალური უსაფრთხოების გარეშე ტოვებს სოციალური საცხოვრისის პროგრამით მოსარგებლე ბენეფიციარებს.

- **ბენეფიციართათვის სოციალური მუშაკის კონკრეტული მომსახურების გარანტია**

სოციალური საცხოვრისის კონცეფცია ბენეფიციარებისათვის სოციალური მუშაკის მომსახურების კომპონენტსაც მოიცავს, შესაბამისად, სოციალურ საცხოვრისში მცხოვრები სოციალურად დაუცველის, უსახლკარო და დევნილი ოჯახების სრულყოფილი სოციალური ფუნქციონირებისა და გაძლიერებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სოციალური გარანტიების გაჩენა და მათზე მისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

შვეიცარიის განვითარების ფონდისა და ქალაქ თბილისის მერიის ერთობლივი პროექტის „სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ ფარგლებში ჩამოყალიბებული ურთიერთობა მოიცავდა სოციალური მუშაკის კომპონენტს, სოციალური მუშაკის სავალდებულოდ დანიშვნის თაობაზე. სოციალური მუშაკის ვალდებულებას წარმოადგენდა კონკრეტული ღონისძიებების განხორციელება სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციართა საზოგადოებაში სრულყოფილ ინტეგრაციის მიზნით.

---

[7] 2018 წლის ხელშეკრულება სოციალური საცხოვრისის ბინის თხოვების ფორმით გადაცემის თაობაზე, მუხლი 4.1.5.

სოციალური მუშაკის არსებობასთან დაკავშირებული გარანტიები პრაქტიკაში როგორც წესი არ სრულდებოდა, რაც თავის მხრივ პრობლემაა. თუმცა, ახალის სამართლებრივი ურთიერთობის პირობებში, საცხოვრისში სოციალური მუშაკის არსებობის პირობა,განსხვავებით წინამორბედი ხელშეკრულებებისაგან, მხოლოდზოგადი ჩანაწერით შემოიფარგლება, რაც ცალსახად შეიძლება იქნას მიჩნეული როგორც ხელშეკრულების ამ პირობის გაუარესება.[8]

- **სოციალურ საცხოვრისში წარმომადგენლობითი საბჭოს არსებობა, როგორც ბენეფიციართათვის თავშესაფარში გადაწყვეტილებების დემოკრატიული პროცესით წარმართვისა და ჩართულობის გარანტი**

„სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ პროექტის ფარგლებში, ბენეფიციართა შინაგანაწესი, ისევე როგორც ინდივიდუალური ხელშეკრულება მოსარგებლეთა ინტერესებისა და უფლებების დაცვის მექანიზმად ითვალისწინებდა სოციალური საცხოვრისის წარმომადგენლობითი საბჭოს ფუნქციონირებას. საბჭო დაკომპლექტება ხდებოდა ქალაქ თბილისის მერიის ოთხი წარმომადგენლისა და სოციალურ საცხოვრისში მცხოვრები ოთხი ბენეფიციარისაგან, რომელთაც შეეძლოთ მიეღოთ გადაწყვეტილება სოციალურ საცხოვრისთან არსებული კომუნალური გადასახადების თანაგადახდის ფონდის, თემის განვითარების ფონდისა და კრიზისული სიტუაციების მართვის ფონდის განკარგვის შესახებ.[9]

მიუხედავად იმისა, რომ კომუნალური თანაგადახდის ფონდის გარდა, საცხოვრისში არსებული ფონდები პრაქტიკულად არ ფუნქციონირებდა, დღეის მდგომარეობით, ამგვარი ფონდები სოციალურ საცხოვრისში ნორმატიულადაც აღარ არსებობს. ბენეფიციართა განცხადებით გაუქმდა კომუნალური თანაგადახდის ფონდიც.[10] შესაბამისად, სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციარებს აღარ აქვთ შესაძლებლობა დემოკრატიული და ჩართულობითი პროცესის წარმართვის გზით მონაწილეობა მიიღონ საცხოვრისის მართვის პროცესში, რაც სოციალური საცხოვრისის კონცეფციის ცვლილების პროცესის ერთ-ერთი ინდიკატორია.

შეჯამება

პროექტი „სოციალური საცხოვრისი კეთილმოწყობილ გარემოში“ როგორც სოციალური საცხოვრისის არსებობის პირველი მცდელობა უდავოდ მნიშვნელოვანი და პრეცედენტულია თბილისის მუნიციპალიტეტისათვის. შესაბამისად, მისი სოციალური საცხოვრისის მიზნითა და ფორმით შენარჩუნება გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა მუნიციპალიტეტისათვის უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ერთიანი, თანმიმდევრული პოლიტიკის ჩამოყალიბების გზაზე. თუმცა, ბოლო წლებში მიმდინარე პროცესები ბუნდოვანს ხდის სოციალური საცხოვრისის სერვისის არათუ განვითარების, არამედ მისი შენარჩუნების პერსპექტივას, რაც განსაკუთრებული საფრთხის შემცველი დღეს სერვისით მოსარგებლე ბენეფიციარებისათვისაა. ამასთან, საცხოვრისისის მართვასთან დაკავშირებული ცვლილებები სოციალური საცხოვრისის სერვისის სოციალური შინაარსისა და

---

[8] 2018 წლის ხელშეკრულება სოციალური საცხოვრისის ბინის თხოვების ფორმით გადაცემის თაობაზე, მუხლი 5.1.2.

[9] გზამკვლევი სოციალური საცხოვრისის ბენეფიციარებისათვის, მუხლი 10

[10] შენიშვნა: ბენეფიციარების ნაწილი აცხადებს, რომ კომუნალური თანაგადახდის ფონდის გაუქმების გამო საცხოვრისის რამდენიმე ბენეფიციარი თვეების მანძილზე ვერ ახერხებს ელექტროენერგიის საფასურის დამოუკიდებლად გადახდას, რის გამოც მათ ნაწილს შეწყვეტილი აქვს მიწოდება

მიზნისაგან დაცვლაზე მიუთითებს, რაც კითხვებს წარმოშობს თბილისის მუნიციპალიტეტის როგორც დღეს არსებულ პოლიტიკასთან, ისე მის სამომავლო ხედვებთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანია ქალაქ თბილისის მერიამ გაიაზროს სოციალური საცხოვრისის - როგორც უსახლკარობის წინააღმდეგ ბრძოლის პირველი გრძელვადიანი სერვისის - არსებობის განსაკუთრებული გამოცდილება, რომელიც განვითარებას და გაძლიერებას საჭიროებს, რაც ნაცვლად დღეს არსებული დამაზიანებული და ბუდნოვანი მოქმედებებისა, სოციალური საცხოვრისის სოციალური დატვირთვის გაძლირებაში, ბენეფიციართა სოციალური უსაფრთხოების გარანტირებასა და მათი მხარდაჭერითი სერვისების დანერგვაში უნდა გამოიხატებოდეს.