

საარსებო უმჯობესის როლი სოციალური დახვის
სისტემაში და მისი მიმართება სოციალური
მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

**საარსებო შემწეობის როლი სოციალური
დაცვის სისტემაში და მისი მიმართება
სოციალური მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან**



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

კვლევა მოამზადა სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა USAID-ის სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის პროგრამის მხარდაჭერით. მასალის დამზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის გულუხვი დახმარების წყალობით, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით.

კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. ის შესაძლოა არ გამოხატავდეს EWMI-ს, USAID-ის ან/და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

ხელმძღვანელი: სალომე შუბლაძე

მკვლევარი: მარიამ ჯანიაშვილი

კვლევის ასისტენტი: ომარ გორდემიანი

რედაქტორი: ნინო ხიდიშელი

დაკაბადონება: თორნიკე ლორთქიფანიძე

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ციტირების წესი: *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ ჯანიაშვილი, „საარსებო შემწეობის როლი სოციალური დაცვის სისტემაში და მისი მიმართება სოციალური მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან,“ 2023.*

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

www.facebook.com/socialjustice.org.ge

სარჩევი

შესავალი	6
კვლევის მეთოდოლოგია	8
1. სოციალური დაცვის უფლების სტანდარტები – საერთაშორისო ინსტრუმენტების მიმოხილვა	10
1.1. სოციალური დაცვის უფლების ზოგადი სტანდარტები	10
1.1.1. ზოგადი საერთაშორისო სტანდარტები	11
1.1.2. სოციალური დაცვის სისტემის ფუნქციონირების ძირითადი პრინციპები	14
1.1.3. სოციალურ სერვისებში ჩართვის წინაპირობები	15
1.2. სოციალური დაცვის უფლების სტანდარტები მოწყვლად ჯგუფებთან მიმართებით	17
1.2.1. უსახლკარო პირები	17
1.2.2. შშმ პირები	18
1.2.3. ხანდაზმული პირები	20
2. მიზნობრივი სოციალური დახმარება და მისი როლი სოციალური დაცვის სისტემაში	22
2.1. მიზნობრივი სოციალური დახმარების გამოცდილება სხვადასხვა ქვეყნებში	23
2.2. საერთაშორისო მექანიზმების დამოკიდებულება მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის მიმართ	28
3. საარსებო შემწეობის სისტემისა და სხვა სოციალური სერვისების ურთიერთმიმართება – საქართველოში არსებული მდგომარეობის ანალიზი	33
3.1. ზოგადი საკანონმდებლო რეგულირება და პროგრამული ჩარჩო	34
3.2. სოციალური დაუცველი პირების ქულის მიმართება ცენტრალურ დონეზე არსებულ სერვისებთან	36
3.3. სოციალურად დაუცველი პირების ქულის მიმართება მუნიციპალურ სერვისებთან	47
4. სოციალურად დაუცველთა ქულის მიმართება სერვისებთან – მოწყვლადი ჯგუფების გამოცდილება	52
4.1. მსხვილი მუნიციპალიტეტების მიერ მოწყვლადი ჯგუფებისათვის გათვალისწინებული მომსახურებების აღწერა	52
4.2. მოწყვლადი ჯგუფების გამოცდილების აღწერა	54
5. სერვისების გაცემის დროს სოციალურად დაუცველის ქულის სავალდებულო მოთხოვნის გაუქმების მნიშვნელობა	62
დასკვნა და რეკომენდაციები	71

შესავალი

სიღარიბე და არასათანადო სოციალური დაცვა მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ადამიანის მიერ ნებისმიერი უფლების რეალიზაციაზე¹ და უგულვებელყოფს პირის ღირსებას.² სამწუხაროდ, ხშირ შემთხვევაში, სიღარიბის ფენომენი მხოლოდ ვიწრო ჭრილში განიხილება,³ მაშინ, როდესაც, მასთან ეფექტიანი ბრძოლისათვის, არსებითად, ეკონომიკურ და ფინანსურ საკითხებზე მსჯელობასთან ერთად, მოხდეს ადამიანის უფლებების პერსპექტივის გათვალისწინებაც, რომელიც, თავის მხრივ, სოციალური დაცვის მექანიზმების განვითარებისა და მათზე წვდომის ნაწილში მნიშვნელოვან სტანდარტებს ავითარებს.

საქართველოში სიღარიბე ერთ-ერთ მთავარ და გადაუჭრელ პრობლემად ითვლება. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2022 წლის მონაცემებით, სიღარიბის აბსოლუტურ ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი 15.6 % – ს შეადგენს, ხოლო ფარდობითი სიღარიბის მაჩვენებელი 19.9 %-ია.⁴ სამწუხაროდ, ქვეყნის დამოუკიდებლობის შემდგომ, მთავრობას არ გადაუდგამს ეფექტიანი, მოსახლეობის საჭიროებებზე მორგებული ნაბიჯები ამ პრობლემის პრევენციისა და მისი აღმოფხვრის მიმართულებით, რაც კიდევ უფრო ამწვავებს არსებულ მდგომარეობას.

წლების განმავლობაში, სოციალური დახმარების სისტემა შინაარსობრივად ნაკლებად იცვლება და მოიცავს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე არსებულ სერვისებს. ცენტრალურ დონეზე არსებულ მექანიზმებს შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია მიზნობრივი საარსებო შემწეობის სისტემა, რომელიც სოციალურ-ეკონომიკურ მონყვლადობაში მცხოვრებ შინამეურნეობებს ყოველთვიური ფინანსური დახმარებით უზრუნველყოფს. არსებული სისტემა მხოლოდ ამგვარი გასაცემელით არ შემოიფარგლება იმდენად, რამდენადაც სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისათვის გათვალისწინებულ ქულათა სისტემა არაერთი სხვა სერვისის მიღების წინაპირობაცაა.

სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების სისტემასთან სხვა სერვისების დაკავშირება შესაძლოა, მნიშვნელოვნად ჩაითვალოს სახელმწიფოს მიერ უკვე იდენტიფიცირებული შინამეურნეობების დამატებითი მხარდაჭერის საჭიროების

1 მიუხედავად აღნიშნული უფლების შინაარსისა და კლასიფიკაციისა.

2 OHCHR, OHCHR and the Human Rights Dimension of Poverty, <https://bit.ly/3lx7qX0>; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 1.

3 OHCHR, OHCHR and the Human Rights Dimension of Poverty, <https://bit.ly/3lx7qX0>.

4 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სიღარიბე და ჯინის კოეფიციენტები, <https://bit.ly/3knw5Fk>.

გათვალისწინებით. ამის მიუხედავად, აღნიშნული სისტემა შესაძლოა პრობლემური იყოს, ერთი მხრივ, სახელმწიფო გასაცემელზე სოციალურად დაუცველი ოჯახების დამოკიდებულების ზრდისა და, მეორე მხრივ, სხვადასხვა მიზეზით საარსებო შემწეობის მიღმა დარჩენილი/შესაბამისი ქულის არმქონე მოსახლეობის უგულებელყოფის გამო.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მოცემული დოკუმენტის მიზანია საერთაშორისო და ადგილობრივი სტანდარტების კვლევა სოციალური დაცვის სისტემაში მიზნობრივი საარსებო შემწეობის როლისა და სხვა სერვისებთან მისი მიმართების შესახებ, რელევანტური ხარვეზების იდენტიფიცირება და სოციალური დაცვის სისტემის გარდაქმნისა და მასში ადამიანის უფლებების პერსპექტივების გათვალისწინებისათვის შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადება.

კვლევის მეთოდოლოგია

საარსებო შემწეობის სისტემის როლისა და სოციალური დაცვის სხვადასხვა სერვისთან მისი ურთიერთმიმართების შესწავლა განხორციელდა სამაგიდე და თვისებრივი კვლევის მეთოდების გამოყენებით.

საარსებო შემწეობის სისტემის ფუნქციონირების საკითხების კომპლექსურობიდან გამომდინარე, კვლევის პირველ ეტაპზე ჩამოყალიბდა და დავინროვდა საკვლევი საკითხები. ამ მიზნით, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სსიპ – სახელმწიფო ზრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს სოციალურ მუშაკებთან ჩატარდა ფოკუს-ჯგუფის ორი შეხვედრა. შეხვედრაში ჯამში 14-მა სოციალურმა მუშაკმა მიიღო მონაწილეობა. ფოკუს-ჯგუფის შედეგად გამოიკვეთა ჯგუფები, რომლებიც, სოციალური მუშაკების გამოცდილებით, ყველაზე ნაკლებად ხვდებიან სოციალური შემწეობის სისტემაში, ან/და რომელთა საჭიროებები, სისტემაში მოხვედრის შემთხვევაში, შეიძლება ყველაზე ნაკლებად იყოს გათვალისწინებული. ესენია: უსახლკარო პირები, შშმ პირები და ხანდაზმულები.

სწორედ ზემოაღნიშნული ჯგუფის წარმომადგენლებთან (ჯამში 8 წარმომადგენელი; ინტერვიუს განხორციელების პროცესში, მათი ნაწილი იყო საარსებო შემწეობის მიმღები, ხოლო ნაწილი – არა) განხორციელდა ინდივიდუალური ინტერვიუები, რომელთა შედეგებიც, შემთხვევების ანალიზის სახით, მოცემულ კვლევაშია მოყვანილი.

სამაგიდე კვლევის ფარგლებში დამუშავდა შემდეგი ინფორმაცია/წყაროები:

- *კვლევისთვის რელევანტური საერთაშორისო სტანდარტები* – გაანალიზდა, როგორც მყარი, ისე ე.წ. „რბილი“ სამართლის ნორმები. აღნიშნულ წყაროებს შორისაა, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების პაქტისა და მის ფარგლებში ფუნქციონირებადი კომიტეტის, ევროპის სოციალური ქარტიისა და ევროპის სოციალური კომიტეტის, გაეროს სპეციალური პროცედურების (მათ შორის, უკიდურეს სიღარიბესა და ადამიანის უფლებებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის, შშმ პირთა უფლებებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის, ხანდაზმულ პირთა მიერ ყველა უფლებით სარგებლობის საკითხზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის) მიერ დაწესებული ან/და განხილული სტანდარტები;
- *ადგილობრივი კანონმდებლობა* – გაანალიზდა, როგორც საკანონმდებლო, ასევე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც საარსებო შემწეობისა და სოციალური დახმარების სხვადასხვა მექანიზმის ფუნქციონირებას ეხება. ადგილობრივი კანონმდებლობის მიმოხილვის ფარგლებში, ასევე გაანალიზდა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები და ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების პროგრამების გაცემის წეს-

ბი, რათა დადგენილიყო სოციალური დახმარების სხვადასხვა პროგრამის ურთიერთმიმართება სოციალურად დაუცველის სტატუსსა და შესაბამის ქულასთან;

- *საჭარო ინფორმაცია* – კვლევის ფარგლებში დამუშავდა ოთხი მსხვილი მუნიციპალიტეტიდან (თბილისის, ქუთაისის, ბათუმისა და რუსთავის მუნიციპალიტეტები) გამოთხოვილი ინფორმაცია მოსახლეობისათვის სოციალური დაცვის სერვისების მიწოდებასთან დაკავშირებით. ასევე, დამუშავდა სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოდან მიღებული ინფორმაცია საარსებო შემწეობის სისტემის ფუნქციონირების საკითხებზე;
- *მეორადი წყაროები* – კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე არსებული ანგარიშები, კვლევები და სტატიები, რომელიც საკვლევი საკითხების რელევანტური იყო.

დამატებით, ხაზგასასმელია კვლევის შეზღუდვაც – მიუხედავად იმისა, რომ სოციალურად დაუცველი ოჯახის სტატუსი და შესაბამისი ქულა არაერთი ბენეფიტის მიღებაზე ახდენს ზეგავლენას, მოცემული კვლევის ფარგლებში ანალიზი მხოლოდ სოციალური დახმარების სერვისების ჭრილში განხორციელდა. ამასთან, სოციალურად დაუცველი ოჯახის სტატუსისა და შესაბამისი ქულის ქონა რელევანტურია არა მხოლოდ სოციალური, არამედ სხვა არაერთი ბენეფიტის მიღების მიზნებისათვისაც. აღნიშნულის მაგალითად შეგვიძლია დავასახელოთ ჯანდაცვის პროგრამებით გათვალისწინებული შეღავათები,⁵ ისევე როგორც სოციალურად დაუცველი სტუდენტების უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლის დაფინანსების პროგრამა⁶ და იუსტიციის სამინისტროს მიერ გაცემულ სერვისებთან დაკავშირებული შეღავათები.⁷ იმედს ვიტოვებთ, რომ მომავალში სოციალური დახმარების სერვისების გარეთ არსებულ ბენეფიტებზე, სოციალურად დაუცველის ქულის ზეგავლენის საკითხის შესწავლაზეც, ჯეროვანი ფოკუსირება მოხდება.

5 იხ. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 თებერვლის N 36 დადგენილება „საყოველთაო ჯანდაცვაზე გადასვლის მიზნით გასაბარებელ ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“.

6 საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 9 აგვისტოს N 419 დადგენილება „უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში სოციალური პროგრამის ფარგლებში იმ სტუდენტების სახელმწიფო სასწავლო გრანტით დაფინანსების ოდენობისა და პირობების შესახებ, რომლებიც ერთიანი ეროვნული გამოცდების შედეგების საფუძველზე სწავლობენ აკრედიტებულ უმაღლეს საგანმანათლებლო პროგრამებზე“, მ. 3.

7 მაგალითად, პირადობის ელექტრონული მონუმობის აღებისას საფასურის გადახდის ვალდებულებისგან თავისუფლდებიან სოციალურად დაუცველი პირები, რომელთა სარეიტინგო ქულაც არ აღემატება 70 000 – ს; საფასურის გადახდისგან თავისუფლდებიან (გარდა დაჩქარებული მომსახურების საფასურისა) 57 001 – ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულის მქონე სოციალურად დაუცველი პირები შემდეგ მომსახურებებთან მიმართებითაც: დაბადების სამოქალაქო აქტის ჩანაწერში სახელის ცვლილების კანონიერად აღიარება, სამოქალაქო აქტის ჩანაწერში ცვლილება, შესწორება და დამატება (გარდა მამობის დადგენისა და შვილად აყვანის საკითხებთან დაკავშირებული შემთხვევებისა); იხ. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 29 დეკემბრის N 508 დადგენილება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჭარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საკონსულო თანამდებობის პირის მიერ განეული მომსახურების ვადების, ამ მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურების ოდენობების და საფასურის გადახდის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 8 (4), 8 (10).

1. სოციალური დაცვის უფლების სტანდარტები – საერთაშორისო ინსტრუმენტების მიმოხილვა

სოციალური დაცვის უფლება, მისი კომპლექსური ხასიათიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არაერთი უნივერსალური თუ რეგიონული საერთაშორისო დოკუმენტის შემადგენელი ნაწილია. ეროვნული რეგულაციებისა და პოლიტიკის შეფასების პროცესში უმნიშვნელოვანეს როლს სწორედ ზემოაღნიშნული სტანდარტებისა და დოკუმენტების შინაარსი ასრულებს.

მოცემული თავის ფარგლებში მიმოხილული იქნება სოციალური დაცვის უფლების ზოგადი საერთაშორისო-სამართლებრივი სტანდარტები და სახელმწიფოების დამატებითი ვალდებულებები კვლევით გათვალისწინებულ მოწყვლად ჯგუფებთან – ხანდაზმულებთან, უსახლკარო ან/და შშმ პირებთან, მიმართებით.

1.1. სოციალური დაცვის უფლების ზოგადი სტანდარტები

2001 წელს, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტმა სიღარიბე დაახასიათა, როგორც ადამიანის მდგომარეობა, რომელიც ხასიათდება იმ რესურსების, შესაძლებლობების, არჩევანის, უსაფრთხოებისა და უფლებამოსილების მდგრადი ან ქრონიკული ჩამორთმევით, რომელიც აუცილებელია ცხოვრების ადეკვატური სტანდარტით სარგებლობისა და სხვა სამოქალაქო, კულტურული, ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური უფლებების რეალიზაციისათვის.⁸

სოციალური დაცვისა და სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლის სისტემის აღქმასა და განმარტებასთან დაკავშირებით სხვადასხვა სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში განსხვავებული მიდგომები არსებობს, რაც მრავალფეროვანი პოლიტიკური და ორგანიზაციული სტრუქტურებით, კულტურითა და ტრადიციებით არის ნაკარნახევი.⁹ მაგალითად, სოციალური დაცვის სისტემაზე საუბრისას ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი უთითებს სისტემაში შემავალი მექანიზმების მრავალფეროვნებაზე, რომელიც ორ ძირითად მიმართულებაში ერთიანდება: 1. სოციალური დაზღვევის სქემები, რომელთა არსებობისთვისაც მათ მოსარგებლებებს ფინანსური კონტრიბუციები უწევთ; 2. სოციალური დახმარების სქემები, რო-

8 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Statement Adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2001, E/C.12/2001/10, 2001, პარ. 8.

9 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 17.

მელიც უმეტესწილად მოიცავს უნივერსალური ან მიზნობრივი ხასიათის არაკონტრიბუციულ ღონისძიებებს. ისინი გადასახადებიდან ფინანსდება და მიემართება იმ ჯგუფებს, რომლებსაც რესურსების მიღების საჭიროება აქვთ, მათი მოწყვლადობიდან გამომდინარე.¹⁰

მიუხედავად მიდგომების განსხვავებულობისა, სოციალური დაცვის სისტემა და სქემები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნებში სიღარიბის შემცირებასა და შემსუბუქებაში, სოციალური გარიყულობის პრევენციისა და სოციალური ინკლუზიის წახალისებაში;¹¹ ხოლო საერთაშორისო სტანდარტების შინაარსის ანალიზი კი იძლევა იმ ძირითადი პრინციპების იდენტიფიცირების შესაძლებლობას, რასაც ამგვარი სისტემები და მათი შემადგენელი სერვისები უნდა დაეფუძნოს.

1.1.1. ზოგადი საერთაშორისო სტანდარტები

საერთაშორისო სტანდარტებზე საუბრისას, პირველ რიგში აღსანიშნავია ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია. 22-ე მუხლის მიხედვით, თითოეულ ადამიანს, როგორც საზოგადოების წევრს, აქვს სოციალური უზრუნველყოფის უფლება, ისევე, როგორც უფლება, მოახდინოს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების რეალიზაცია, რომელიც განუყოფელია მისი ღირსებისა და პიროვნების თავისუფალი განვითარების კონცეფციებისგან.¹² ამასთან, დეკლარაციის 25-ე მუხლი განამტკიცებს უფლებას ცხოვრების სათანადო დონეზე, საკვების, ტანსაცმლის, საცხოვრისის, სამედიცინო და საჭირო სოციალური სერვისების ჩათვლით, ასევე, ადამიანის უფლებას, იყოს უზრუნველყოფილი უმუშევრობის, ავადმყოფობის, შშმ პირის სტატუსის, მეუღლის გარდაცვალების, ხანდაზმულობის ან მისგან დამოუკიდებელ სხვა გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებების დაკარგვის შემთხვევაში.¹³

ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი¹⁴ ასევე დიდ ადგილს უთმობს მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მოწყვლადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი კეთილდღეობის გარანტირების საკითხებს. პაქტის მე-9 მუხლის მიხედვით, ხელშემკვრელი სახელმწიფოები აღიარებენ თითოეული ადამიანის უფლებას სოციალურ უზრუნველყოფაზე, სოციალური

10 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 4.

11 იქვე, პარ. 3.

12 ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948, მ. 22, <https://bit.ly/3Zdpa07>.

13 იქვე, მ. 25 (1).

14 პაქტი 1994 წლიდან არის საქართველოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო.

დაზღვევის ჩათვლით, ხოლო მე-11 მუხლის მიხედვით, თითოეულ ადამიანს უფლება აქვს, მასა და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, სათანადო კვების, ტანისამოსისა და საცხოვრისის ჩათვლით, ასევე, უფლება, განუწყვეტილად იუმჯობესდეს ცხოვრების პირობებს.¹⁵

მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ინსტრუმენტებიდან ასევე აღსანიშნავია ევროპის სოციალური ქარტია, რომელიც მოცემულ სფეროში რამდენიმე არსებით სტანდარტს მოიცავს:

- სოციალური უზრუნველყოფის უფლების განხორციელების ეფექტიანი გარანტირება და ამ მიზნით ისეთი ღონისძიებების მიღება, როგორებიცაა, მაგალითად, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შექმნა, შენარჩუნება და მისი გაუმჯობესება (მ. 12);
- ადეკვატური სახსრების არმქონე ნებისმიერი პირის უზრუნველყოფა სათანადო სოციალური და სამედიცინო მხარდაჭერით (მ. 13);
- სოციალური კეთილდღეობის სერვისებით სარგებლობის უფლების უზრუნველყოფა და ამ მიზნით, იმ სერვისების შექმნა, რომელიც სოციალური მუშაობის მეშვეობით, ხელს შეუწყობს როგორც ინდივიდების, ისე ჯგუფების კეთილდღეობასა და განვითარებას (მ. 14);
- ოჯახების სოციალური, სამართლებრივი და ეკონომიკური მხარდაჭერის უზრუნველყოფა, მათ შორის, სოციალური ბენეფიტების უზრუნველყოფის კუთხით (მ. 16);
- სიღარიბისა და სოციალური ექსკლუზიისგან დაცვის უფლების უზრუნველყოფა და ამგვარ მდგომარეობაში მცხოვრები ან რისკის ქვეშ მყოფი პირებისა და მათი ოჯახების სათანადო სოციალური მხარდაჭერა (მ. 30).¹⁶

ზოგადი საერთაშორისო რეგულაციების საპირწონედ, ცალკეულ ჯგუფებთან მიმართებით სოციალური დაცვის უფლებას განამტკიცებს ისეთი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა, მაგალითად, გაეროს 1979 წლის კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (მ. 11), გაეროს 1989 წლის კონვენცია ბავშვის უფლებების შესახებ (მ. 26), გაეროს 2006 წლის კონვენცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ (მ. 28) და გაეროს 1990 წლის კონვენცია შრომითი მიგრანტებისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის შესახებ (მ. 27).¹⁷

15 საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ, 1966, მ. 9, 11 (1), <https://bit.ly/3KPF5F5>.

16 საქართველოს სავალდებულოდ შესასრულებლად აღიარებული აქვს ევროპის სოციალური ქარტიის შემდეგი მუხლები: 12 (1), 12 (3), 14 (1) და 14 (2).

17 კვლევის გამოქვეყნების დროისათვის, აღნიშნული საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოსთვის შესასრულებლად სავალდებულო არ არის.

ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი დეტალურად მიმოიხილავს სოციალური დაცვის მიმართულებით სახელმწიფოთა ძირითადი ვალდებულებების შინაარსს.¹⁸ კერძოდ, ისევე, როგორც სხვა რელევანტური უფლებების შემთხვევაში, სოციალური დაცვის უფლებასთან მიმართებითაც მოქმედებს სახელმწიფოს მხრიდან პატივისცემის, დაცვისა და გარანტირების ვალდებულებები.¹⁹

ამასთან, კომიტეტი მხედველობაში იღებს იმ ფაქტს, რომ სოციალური დაცვის უფლების რეალიზაცია სახელმწიფოს მხრიდან მნიშვნელოვან ხარჯებთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული, ამასთან, მითითებულია, რომ ადამიანის ღირსებასთან სოციალური დაცვის სისტემის კავშირის გათვალისწინებით, კანონმდებლობასა და პოლიტიკაში მოცემული უფლების განსაკუთრებული პრიორიტეტიზაცია უნდა განხორციელდეს;²⁰ სახელმწიფოებმა უნდა შეიმუშაონ სოციალური დაცვის უფლების სრული იმპლემენტაციის სტრატეგია და ამ მიზნით გამოყონ ადეკვატური რესურსები.²¹

სოციალური დაცვის სერვისებით მოსახლეობის უზრუნველყოფის მიმართულებით ერთ-ერთ ძირითად საკითხს წარმოადგენს სახელმწიფოების მინიმალური ძირითადი ვალდებულებების (minimum core obligations) შესრულება. მაგალითისთვის, ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე უფლების გარანტირების მინიმალური ძირითადი ვალდებულება ყველასთვის, ნებისმიერ ვითარებაში, მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორებიცაა, შიმშილისგან დაცვა და ადეკვატური და უსაფრთხო საკვებითა და სასმელი წყლით უზრუნველყოფა, მინიმალური თავშესაფრით/საცხოვრისით უზრუნველყოფა, და სოციალური დაცვით უზრუნველყოფა, რომელიც მოიცავს მინიმალური აუცილებელი ბენეფიტებით უზრუნველყოფას.²²

ამ ჭრილში ასევე რელევანტურია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის N202 რეკომენდაცია მინიმალური სოციალური დაცვის შესახებ, რომელიც ეხება სახელმწიფოთა ვალდებულებას, ეროვნულ დონეზე დაანესონ სოციალური დაცვის მინიმალური ბაზისი. აღნიშნული თავის თავში მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის ბაზისურ გარანტიებს, მათ შორის, ბაზისური შემოსავლის უზრუნველყოფასა და სოციალური დაცვის სასიცოცხლო სერვისების ყველასთვის მისაწვდომობას.²³

18 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 40 – 51.

19 იქვე.

20 იქვე, პარ. 41, 67 – 72.

21 იქვე, პარ. 41.

22 OHCHR, OHCHR's Overview on the Right to Social Security/Social Protection, <https://bit.ly/3xRg1yy>.

23 *ib.* Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, The right of persons with disabilities to social protection, A/70/297, 2015, პარ. 10.

1.1.2. სოციალური დაცვის სისტემის ფუნქციონირების ძირითადი პრინციპები

შედარებით ზოგადი რეგულაციების პარალელურად, ამ სფეროში სახელმწიფოს ვალდებულებების შინაარსის სიღრმისეული შესწავლისთვის არსებითია გაეროსა და სხვა რელევანტური ორგანიზაციების/მექანიზმების (მათ შორის, ევროპის სოციალური კომიტეტის) განმარტებები და რეკომენდაციები. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ქვეყნების კონტექსტი ერთმანეთისგან მკვეთრად განსხვავდება, ამასთან, საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი იძლევა იმ ძირითადი საკითხებისა და პრინციპების გამოკვეთის შესაძლებლობას, რაც მთავრობებმა მხედველობაში უნდა მიიღონ სოციალური დაცვის პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების დროს.²⁴

- **საკმარისობა:** მნიშვნელოვანია, რომ სოციალური დაცვის სისტემა ფუნქციონირებდეს ადგილობრივ დონეზე არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად. კანონმდებლობა უნდა უზრუნველყოფდეს სერვისების გაცემის ეფექტიან ადმინისტრირებასა და მონიტორინგს. ამასთან, აუცილებელია მნიშვნელოვან სოციალურ რისკებსა და გაუთვალისწინებელ შემთხვევებთან მიმართებით რელევანტური სოციალური ბენეფიტის არსებობა. ამ უკანასკნელზე საუბრისას, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი მიუთითებს, რომ სოციალური უზრუნველყოფის სისტემამ უნდა დაფაროს 9 სფერო: *ჯანმრთელობის დაცვა, ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო მუშაობის შეუძლებლობა, ხანდაზმულობა, უმუშევრობა, სამუშაო ადგილზე დაშავება, ოჯახისა და ბავშვის მხარდაჭერა, მშობლობის/დეკრეტული შვებულება, შშმ პირის სტატუსის ქონა, ობლობა/მარჩენალის დაკარგვა;*
- **ადეკვატურობა:** სოციალური დაცვის სერვისი, მიუხედავად მისი ფორმისა, უნდა იყოს საკმარისი და საჭიროებების შესაბამისი, რათა ნებისმიერ ადამიანს ჰქონდეს შესაძლებლობა, სხვა უფლებებთან ერთად, განახორციელოს უფლება ცხოვრების ადეკვატურ სტანდარტზე. აღნიშნული პრინციპი ასევე გულისხმობს არსებულ ბენეფიტებზე მუდმივ მონიტორინგსა და, საჭიროების შემთხვევაში, ცვლილებების განხორციელებას;
- **ფინანსური ხელმისაწვდომობა:** ფინანსური ტვირთი, რომელიც დაკავშირებულია სოციალური დაცვის სისტემასთან მიმართებით მოქალაქეების კონტრიბუციასთან, უნდა იყოს პროპორციული და საფრთხე არ უნდა შეუქმნას სხვა უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას;

24 მაგ. იბ., OHCHR, OHCHR's Overview on the Right to Social Security/Social Protection, <https://bit.ly/3xRg1yy>; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 10 – 27; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 44 – 54.

- **მისაწვდომობა:** სოციალურმა ბენეფიტებმა დისკრიმინაციის გარეშე უნდა დაფარონ ყველა ადამიანი, განსაკუთრებით, მარგინალიზებული და მოწყვლადი ჯგუფების წარმომადგენლები. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად არსებითად მნიშვნელოვანია არაკონტრიბუციული სქემების არსებობა;
- **მონაწილეობა და ინფორმირებულობა:** სოციალური დაცვის მექანიზმების ბენეფიციარებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ სისტემის ადმინისტრირებაში. არსებითია, რომ მათ ჰქონდეთ უფლება, მიიღონ ცხადი და გამჭვირვალე ინფორმაცია სოციალური დაცვის მომსახურებებთან, მათ შორის, სერვისების შინაარსთან და პასუხისმგებელ უწყებებთან დაკავშირებით.²⁵ ამ ნაწილში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ ინფორმაცია მისაწვდომი ფორმატებით მიეწოდოს იმ ადამიანებს, რომლებიც საზოგადოების ყველაზე გარიყული წევრები არიან. ინფორმაციის მისაწვდომობის უზრუნველყოფისას, სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს ფიზიკური ბარიერები (მაგ., სხვადასხვა საჭიროების მქონე შშმ პირებისათვის (მათ შორის, მხედველობის არმქონე ან მცირემხედველი პირებისათვის) ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფის ნაწილში), ასევე, კულტურული ბარიერები (მაგ., ეთნიკური ან/და ლინგვისტური უმცირესობების წარმომადგენლებისათვის, მკვიდრი მოსახლეობისთვის, მიგრანტებისთვის ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფა).²⁶

ამასთან, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ *პროგრესული რეალიზაციის, დისკრიმინაციის აკრძალვისა და გენდერული თანასწორობის გარანტირების საკითხები* გამჭოლად შემოდის სოციალური დაცვის სისტემების ფუნქციონირების პროცესებში.²⁷

1.1.3. სოციალურ სერვისებში ჩართვის წინაპირობები

სოციალური დაცვის სისტემის ფუნქციონირების ძირითად პრინციპებთან ერთად, საერთაშორისო სტანდარტები ეხება სოციალურ სერვისებში ჩართვის წინაპირობებსაც. სტანდარტებში მითითებულია, რომ აღნიშნული წინაპირობები უნდა იყოს გამჭვირვალე, პროპორციული და გონივრული.²⁸ ამასთან, სერვისებში ჩართვის

25 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 44 – 47.

26 იქვე, პარ. 41.

27 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 29 – 32, 40.

28 იქვე, პარ. 24; OHCHR, OHCHR's Overview on the Right to Social Security/Social Protection, <https://bit.ly/3xRg1yy>; Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Access to rights-based support for persons with disabilities, A/HRC/34/58, 2016, პარ. 52; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 38.

პროცედურულმა სირთულეებმა არ უნდა გამოიწვიოს სისტემის გარეშე დარჩენა, ბენეფიტების შეჩერება ან/და შემცირება.²⁹ სახელმწიფოებმა ასევე თავი უნდა შეიკავონ ისეთი ღონისძიებების განხორციელებისგან, რომელიც სერვისის მიმღებების უფლებრივ მდგომარეობას უფრო დაამძიმებს, მათ შორისაა, პროგრამაში ჩართვისათვის საჭირო კრიტერიუმების გამკაცრების საკითხიც.³⁰

დამატებით, იმისათვის, რომ სახელმწიფოებმა უზრუნველყონ სოციალური დაცვის სისტემაში/სერვისებში ჩართვის წინაპირობებისა და კრიტერიუმების არადისკრიმინაციული ხასიათი, მათ პერიოდულად ადამიანის უფლებების პერსპექტივიდან გამომდინარე უნდა მოახდინონ ამ კრიტერიუმების ანალიზი.³¹

სოციალური დაცვის პროგრამებში ჩართვის წინაპირობებთან დაკავშირებით ასევე მნიშვნელოვან სტანდარტებს აწესებს ევროპის სოციალური უფლებების კომიტეტი. ევროპის სოციალური ქარტიის რელევანტური მუხლების განმარტებებში მითითებულია, რომ სოციალური მხარდაჭერის აღმოჩენა უნდა მოხდეს *ყველა პირისთვის*, რომელიც ამგვარ მხარდაჭერას საჭიროებს. შესაბამისად, სერვისში ჩართვის მთავარი წინაპირობა სწორედ პირის ინდივიდუალური საჭიროებები უნდა გახდეს.³² კომიტეტი ასევე უთითებს, რომ სოციალური დაცვის სერვისებში ჩართვის კრიტერიუმები არ უნდა იყოს მკაცრად ფორმულირებული და მყისიერი საჭიროების შემთხვევაში სერვისის მისაწვდომობა უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი.³³

სერვისებში ჩართვის კრიტერიუმებზე საუბრისას, საერთაშორისო ვალდებულებების ეფექტიანად შესრულების მიზნით, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს კომიტეტმა არაერთ ქვეყანასთან მიმართებით მიუთითა, რომ მნიშვნელოვანია სიღარიბის შემცირების სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში მხედველობაში მიიღონ მონაცვლადი და ყველაზე ღარიბი პირებისა თუ შინამეურნეობების საჭიროებები და დაფარონ ისინი შესაბამისი სერვისებით.³⁴ ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ მოცემულ სისტემაში სახელმწიფომ სოციალური დაცვის სისტემის გარეთ დარჩენილი ადამიანების პროგრესული ინკლუზია უზრუნველყოს.³⁵

29 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the initial report of Bahrain, E/C.12/BHR/CO/1, 2022, პარ. 36 – 37.

30 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Access to rights-based support for persons with disabilities, A/HRC/34/58, 2016, პარ. 69.

31 იქვე, პარ. 65.

32 Council of Europe, Digest of the Case Law of the European Committee on Social Rights, 2018, გვ. 143 – 144.

33 იქვე, გვ. 155.

34 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Afghanistan, E/C.12/AFG/CO/2-4, 2010; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the fourth and fifth periodic report of Angola, E/C.12/AGO/CO/4-5, 2016, პარ. 38, 44.

35 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 51.

1.2. სოციალური დაცვის უფლების სტანდარტები მოწყვლად ჯგუფებთან მიმართებით

მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური დაცვის უფლების სტანდარტები რელევანტურია სახელმწიფოში მცხოვრებ ნებისმიერ პირთან მიმართებით, საერთაშორისო სტანდარტები გამოყოფს არაერთ მოწყვლად ჯგუფს, რომელთა მიმართებითაც სახელმწიფო პოლიტიკაში განსაკუთრებული აქცენტები გაკეთდეს.³⁶ ესენია, მაგალითად, ხანდაზმულები, ბავშვები, ქალები, შშმ პირები, უსახლკაროები, არაფორმალურად დასაქმებულები ან/და შინ შრომაში ჩართული პირები, ეთნიკური უმცირესობები, მიგრანტები, დევნილები და სხვა.³⁷

წინამდებარე დოკუმენტის მიზნებიდან გამომდინარე, მოცემულ თავში კვლევით მოცული სამი ჯგუფის: უსახლკარო პირების, შშმ პირებისა და ხანდაზმულების, გამოყოფა მოხდება.

1.2.1. უსახლკარო პირები

უსახლკარო პირები საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ, ამასთან, უსახლკარობა არსებითად ლახავს ადამიანის ღირსებას.³⁸ საცხოვრისის არარსებობის, არასათანადოობისა და სახელმწიფოს უმოქმედობის გამო, უსახლკარო პირები სათანადო საცხოვრებლის უფლებასთან ერთად, არაერთი უფლებისა და თავისუფლების დარღვევის წინაშე დგებიან.³⁹

სათანადო საცხოვრებელზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მიუთითებს, რომ საცხოვრისისა და მასთან დაკავშირებული სოციალური ბენეფიტების საჭიროების მქონე პირები სახელმწიფოსგან ღირსეულად მოპყრობას იმსახურებენ – ისინი უნდა ჩაითვალოს, როგორც უფლებების მქონე სუბიექტები და არა, როგორც ქველმოქმედების ბენეფიციარები;⁴⁰ მეტიც, მათ უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, საცხოვ-

36 მაგ., იხ. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the fifth periodic report of Australia, E/C.12/AUS/CO/5, 2017, პარ. 40.

37 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 31; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations the third periodic report of the Plurinational State of Bolivia, E/C.12/BOL/CO/3, 2021, პარ. 36 – 37.

38 Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 30.

39 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant), 1991, პარ. 9.

40 Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to nondiscrimination in this context, Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, A/HRC/43/43, 2019, პარ. 21.

რისის უზრუნველყოფის რელევანტური მექანიზმებისა და, ზოგადად, პოლიტიკის შემუშავების პროცესში აქტიურად მიიღონ მონაწილეობა.⁴¹

სპეციალური მომხსენებელი ასევე აღნიშნავს, რომ თანასწორობის უზრუნველყოფის პრინციპიდან გამომდინარე, საცხოვრისისა და მასთან დაკავშირებული სოციალური სერვისები არადისკრიმინაციული უნდა იყოს. მეტიც, აღნიშნული სერვისები უნდა მიემართებოდეს სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფის წინაშე არსებულ გამოწვევებს და შეამსუბუქოს მათ მიმართ არსებული დისკრიმინაცია.⁴² ამ ტრილში, მომხსენებელმა დისკრიმინაციულ პრაქტიკად ჩათვალა სახელმწიფოების მხრიდან საცხოვრისისა და რელევანტური სოციალური სერვისების მისაღებად უსახლკარო ადამიანებისათვის რეგისტრირებული მისამართის არსებობის მოთხოვნა.⁴³

1.2.2. შშმ პირები

შშმ პირები საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფად რჩებიან.⁴⁴ საზოგადოებაში არსებული ბარიერების გათვალისწინებით, შეზღუდული შესაძლებლობა და სოციალურ-ეკონომიკური მოწყვლადობა ერთმანეთს მნიშვნელოვნად უკავშირდება.⁴⁵ შშმ პირთა მხარდაჭერის მიმართულებით სახელმწიფოს უმოქმედობის ან არაეფექტიანობის შემთხვევაში, ამ ჯგუფის წარმომადგენლებს ერთმევათ შესაძლებლობა, მიიღონ მონაწილეობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და წვდომა ჰქონდეთ მათთვის აუცილებელ სერვისებზე.⁴⁶ ამ შემთხვევაში, განსაკუთრებული გამოწვევების წინაშე არიან ორმაგი ან მრავალჯერადი მოწყვლადობის მქონე შშმ პირები, მათ შორის, ხანდაზმული შშმ პირები.⁴⁷

სხვადასხვა სერვისთან ერთად, შშმ თემისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სოციალური დაცვის სერვისების უზრუნველყოფა და მათი სოციალური მხარდაჭე-

41 იქვე.

42 იქვე, პარ. 48.

43 Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Balakrishnan Rajagopal, Discrimination in the context of housing, A/76/408, 2021, პარ. 11.

44 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Access to rights-based support for persons with disabilities, A/HRC/34/58, 2016, პარ. 16.

45 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, The right of persons with disabilities to social protection, A/70/297, 2015, პარ. 25 – 28; Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Disability-inclusive policies, A/71/314, 2016, პარ. 6, 13 – 14.

46 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 5: Persons with Disabilities, 1994, პარ. 1, 8 – 9.

47 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Older persons with disabilities, A/74/186, 2019, პარ. 39.

რა.⁴⁸ მეტიც, სოციალური დახმარების პროგრამებს შშმ პირთა ცხოვრებაზე პირდაპირი ზეგავლენის შესაძლებლობა აქვთ, რადგან მათ შეუძლიათ ხელი შეუწყონ ამ ჯგუფის წარმომადგენელთა სიღარიბისა და სოციალური მონაცვლადობის შემცირებას ან/და პრევენციას, სხვადასხვა სერვისში ჩართულობას, სოციალურ ინკლუზიასა და მონაწილეობას.⁴⁹

არსებითია, რომ სოციალური დაცვის არსებულ სისტემაში გათვალისწინებული იყოს შეზღუდული შესაძლებლობის საფუძველზე შემოსავლების დაკარგვის, შემცირების ან დროებითი შეწყვეტის საკითხები და შშმ პირები უზრუნველყოფილები იყვნენ ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგებული, ღირსეული დახმარებით.⁵⁰ ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტი უთითებს, რომ შშმ პირებთან ერთად, სისტემამ უნდა დაფაროს მათი ოჯახის წევრები და სხვა არაფორმალური მხარდამჭერები.⁵¹ სოციალური დაცვის სერვისებზე საუბრისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გაეროს შშმ პირთა უფლებების კონვენციის აღნიშვნაც, რომლის 28-ე მუხლი ხელშემკვრელი სახელმწიფოებისთვის ანებსებს ვალდებულებას, მენისტრირულ სერვისებში მოახდინონ შშმ პირთა საჭიროებების ინკლუზია.⁵²

მიუხედავად საჭიროებისა, შშმ პირები ხშირად ხვდებიან მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამების მიღმა, რაც შშმ პირთა უფლებებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მითითებით, შემდეგი გარემოებებიდან შეიძლება გამომდინარეობდეს:⁵³

- როგორც წესი, სოციალური დაცვის პროგრამებში ჩართვის კრიტერიუმად მიიჩნეულია შშმ პირის სტატუსი, რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, სამედიცინო მოდელზე დაფუძნებული ან იყენებენ პროგრამისთვის სპეციფიკურ დეფინიციას, რომელიც ძირითადად შრომისუნარიანობასა ან სამედიცინო შეფასებებზე არის ფოკუსირებული.
- ერთ-ერთ გამოწვევას შშმ თემის ჰეტეროგენულობაც განაპირობებს, რასაც სახელმწიფოთა მხრიდან ზემოაღნიშნულ ჯგუფთან მიმართებით რელევანტური

48 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 5: Persons with Disabilities, 1994, პარ. 28.

49 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, The right of persons with disabilities to social protection, A/70/297, 2015, პარ. 7 – 9.

50 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 20.

51 იქვე.

52 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, The right of persons with disabilities to social protection, A/70/297, 2015, პარ. 19 – 20; Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Older persons with disabilities, A/74/186, 2019, პარ. 43.

53 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, The right of persons with disabilities to social protection, A/70/297, 2015, პარ. 56 – 59.

ადმინისტრაციული მონაცემების ნაკლებობაც ემატება. შედეგად, არაერთი ადამიანი შესაძლოა მიზნობრივი პროგრამების გარეთ დარჩეს.

- კიდევ ერთ პრობლემას მიზნობრივი სოციალური დახმარების სქემების შინაარსი წარმოადგენს. ის, როგორც წესი, შემოსავლების იდენტიფიცირების სისტემას ეფუძნება (ე.წ. means-tested programmes), რომელიც საჭიროებების პირდაპირი ან ირიბი შემოწმების შედეგად აიდენტიფიცირებს შინამეურნეობების შემოსავალს. ამასთან, გლობალური ტენდენციების მიხედვით, ამგვარი ტესტები უკუღებელყოფს შშმ პირების ინდივიდუალურ საჭიროებებსა და იმ ბარიერებს, რომლის წინაშეც აღნიშნული ადამიანები დგანან.

დასახელებული გამოწვევების გათვალისწინებით, საერთაშორისო სტანდარტები მოუწოდებს სახელმწიფოებს, ბარიერების გარეშე უზრუნველყონ შშმ პირთა სოციალური დაცვის სერვისების გარანტირება და არ მოხდეს მხოლოდ თემის ნაწილზე ორიენტირება (მაგ. მხოლოდ იმ პირებზე, რომლებიც ფორმალურად ჩართულნი არიან სოციალური დაცვის სქემებში).⁵⁴

1.2.3. ხანდაზმული პირები

ხანდაზმულები კვლავ რჩებიან საზოგადოების ერთ-ერთ ყველაზე მონყვლად ჯგუფად და სახელმწიფოსგან განსაკუთრებულ ყურადღებას საჭიროებენ. სიღარიბე და სოციალური მონყვლადობა მათ ავტონომიაზე განსაკუთრებულ ზეგავლენას ახდენს და იწვევს სოციალურ იზოლაციას, ასევე, ხელს უშლის მათთვის მნიშვნელოვან ბენეფიტებთან, მათ შორის, სოციალურ დაცვასა და ჯანდაცვასთან, ადეკვატურ საკვებთან თუ წყალთან წვდომას.⁵⁵

ხანდაზმულ პირთა უფლებებზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მიხედვით, აღნიშნული ჯგუფის წარმომადგენელთა სოციალური უფლებები სამ ძირითად მიმართულებად იყოფა: პირველ მიმართულებაში ერთიანდება შემოსავლის გარანტირებისა და ცხოვრების ადეკვატურ დონეზე უფლების უზრუნველყოფის საკითხები, რაც სხვა მიმართულებებთან ერთად, მოიცავს ხანდაზმულთა უფლებას, მიიღონ სოციალური დაცვის სისტემის ბენეფიტები; მეორე მიმართულება მოიცავს ჯანდაცვის სერვისებზე დაუბრკოლებელი წვდომის გარანტირებას, ხოლო მესამე გულისხმობს ხანდაზმულების ჩართვას კულტურულ და საგანმანათლებლო ღონისძიებებში.⁵⁶

54 Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Access to rights-based support for persons with disabilities, A/HRC/34/58, 2016, პარ. 52.

55 Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Rosa Kornfeld-Matte, Autonomy and care of older persons, A/HRC/30/43, 2015, პარ. 53 – 54.

56 Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Rosa Kornfeld-Matte, First annual report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons providing preliminary views on the mandate, A/HRC/27/46, 2014, პარ. 40 – 43.

სოციალური ტრანსფერები და საპენსიო სქემები ხანდაზმულების სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთ მთავარ ნაწილს წარმოადგენს და მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს აღნიშნული ჯგუფის წარმომადგენელთა მინიმალურ სოციალურ უზრუნველყოფას, ისევე, როგორც სიღარიბის პრევენციას.⁵⁷ აღნიშნული ბენეფიტები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი ჯგუფებისათვის, როგორებიცაა, მაგალითად, ქალები, სოფლად მცხოვრები და მომუშავე ადამიანები, არაფორმალურად დასაქმებულები, რადგან ამგვარი მექანიზმების არსებობით ხანდაზმულ ადამიანებს ეძლევათ დამოუკიდებლად, მათ შორის, ოჯახებისათვის განკუთვნილი სერვისებისგან იზოლირებულად, ცხოვრების შესაძლებლობა.⁵⁸

სოციალური მხარდაჭერის გაზრდილი საჭიროებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ შესაბამისი ღონისძიებები რელევანტური საერთაშორისო ინსტრუმენტების იმპლემენტაციისა და ხანდაზმულებისათვის სოციალური უზრუნველყოფის სქემების ჩამოყალიბების მიზნით.⁵⁹ მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოებმა უზრუნველყონ, როგორც კონტრიბუციული, ისე არაკონტრიბუციული სოციალური დაცვის სქემების არსებობა და, მათ შორის, რესურსების გაზრდის გზით, გააუმჯობესონ სოციალური დაცვის სერვისების მისაწვდომობა.⁶⁰ ამ მიზნით, ხანდაზმულ პირთა უფლებებზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მითითებით, სახელმწიფოებმა სერვისებზე წვდომის ბარიერები უნდა აღმოფხვრან და გააძლიერონ კომუნიკაციის ღონისძიებები.⁶¹

57 Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Rosa Kornfeld-Matte, Autonomy and care of older persons, A/HRC/30/43, 2015, პარ. 55.

58 იქვე.

59 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 15; Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Rosa Kornfeld-Matte, Autonomy and care of older persons, A/HRC/30/43, 2015, პარ. 53.

60 Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Rosa Kornfeld-Matte, Autonomy and care of older persons, A/HRC/30/43, 2015, პარ. 56.

61 იქვე.

2. მიზნობრივი სოციალური დახმარება და მისი როლი სოციალური დაცვის სისტემაში

წლების მანძილზე ფულადი მხარდაჭერის პროგრამები ქვეყნების, მათ შორის, განვითარებული ეკონომიკის მქონე სახელმწიფოების, სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს და განსაკუთრებით მყარად ლათინური ამერიკის, აფრიკისა და აზიის ქვეყნებში გვხვდება.⁶² მიუხედავად დიზაინისა თუ შინაარსის სახესხვაობებისა, მათ მთავარ დანიშნულებას ინდივიდებისა და შინამეურნეობების გაძლიერება და სიღარიბესთან გამკლავებაში მხარდაჭერა წარმოადგენს.⁶³

მიზნობრივი სოციალური დახმარება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სოციალურ-ეკონომიკურად მოწყვლადი მოსახლეობის მხარდაჭერისა და დახმარების მიმართულებით. მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სტანდარტებში მითითებულია სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის უნივერსალურობისა და ყველა ადამიანის დაფარვის მნიშვნელობაზე, არაერთი ქვეყანა, მისი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, იყენებს მექანიზმებს. ეს მექანიზმები ახდენენ ცალკეული მოწყვლადი/ყველაზე მოწყვლადი მოსახლეობის იდენტიფიცირებასა და მათ უზრუნველყოფას გარკვეული ბენეფიტით.⁶⁴

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სქემები შინაარსობრივად და ბენეფიციართა დაფარვის მიხედვით ერთმანეთისგან განსხვავდება, თუმცა სერვისის შემუშავებისას ერთ-ერთ მთავარ საკითხს მიზნობრივი ბენეფიციარების შერჩევა წარმოადგენს.⁶⁵ სელექციის მეთოდები ერთმანეთისგან განსხვავდება, კერძოდ, პრაქტიკაში შერჩევა შეიძლება განხორციელდეს კატეგორიების მიხედვით (როდესაც ცალკეულ ჯგუფებზე ხდება ბენეფიტების გაცემა), შემოსავლების იდენტიფიცირების გზით (ე.წ. means testing), კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ინდიკატორების გამოყენებითა (ე.წ. proxy means testing) და თვითსელექციის მეთოდით.⁶⁶

62 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 11, 55; Economic Policy Research Institute, Social Security Take-up and the Means Test in South Africa, 2001, <https://bit.ly/3nHn9M4>.

63 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 21.

64 მაგ. იხ. Human Rights Watch, Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Rights of the Child and Social Protection, 2023, <https://bit.ly/3JfA804>.

65 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 36.

66 იქვე, პარ. 35; Economic Policy Research Institute, Social Security Take-up and the Means Test in South Africa, 2001, გვ. 3.

მიზნობრივი სოციალური დაცვის პროგრამებთან კავშირში, ერთ-ერთ ყველაზე რელევანტურ მექანიზმს, შინამეურნეობების კეთილდღეობის პირდაპირი ან ირიბი იდენტიფიცირება წარმოადგენს. აღნიშნული სხვადასხვა მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით გამოყოფს საჭიროების მქონე ოჯახებს და მოქმედების არეალიდან გამოირიცხავს აღნიშნული საჭიროების არმქონე ბენეფიციარებს. მიუხედავად იმისა, რომ მიზნობრივი შერჩევის მექანიზმები შინაარსობრივად ერთმანეთისგან განსხვავდება, მათი ეფექტიანობისათვის მნიშვნელოვანია ისეთი საკითხების გათვალისწინება, როგორებიცაა, მარტივი ადმინისტრირების შესაძლებლობა, ხარჯთეფექტიანობა, სისტემის მარტივად განსაზღვრებად და დაკვირვებად შემოსავლებზე დაფუძნება და რთულად მანიპულირებადობა.⁶⁷

თავის მხრივ, მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემა შესაძლებელია, იყოს პირობიანი (conditional cash transfers), რომელიც ბენეფიციარებზე დახმარების გაცემისათვის გარკვეულ წინაპირობებს აწესებს და უპირობო (unconditional cash transfers), რომელიც ამგვარი დახმარების გაცემისათვის არ ითვალისწინებს რაიმე ტიპის წინაპირობებს.⁶⁸ ადამიანის უფლებებისა და უკიდურესი სიღარიბის საკითხზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მითითებით, ორივე სახის მექანიზმი შესაძლოა მნიშვნელოვანი იყოს სიღარიბეში მყოფი პირების მდგომარეობის შემსუბუქებისათვის, რადგან ფულადი დახმარების გზით უკიდურესად მწირი შემოსავლის კომპენსირება ხდება.⁶⁹

2.1. მიზნობრივი სოციალური დახმარების გამოცდილება სხვადასხვა ქვეყანაში

ფულადი დახმარების, მათ შორის, მიზნობრივი სოციალური დახმარების, სერვისების მიწოდების მიმართულებით გლობალური მასშტაბით განსხვავებული გამოცდილებები არსებობს. ამგვარი სქემები, როგორც წესი, განმტკიცებულია ადგილობრივ კანონმდებლობებსა⁷⁰ და სოციალური დაცვის მიმართულებით არსებულ პოლიტიკის დოკუმენტებში (მაგ., სტრატეგიებში), ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში, მცირე მასშტაბის ინიციატივებისა და საპილოტე პროექტების სახითაც გვხვდება.⁷¹

67 Economic Policy Research Institute, Social Security Take-up and the Means Test in South Africa, 2001, გვ. 3.

68 Human Rights Watch, „I Must Work to Eat“, Covid-19, Poverty, and Child Labor in Ghana, Nepal, and Uganda, 2021, გვ. 17, <https://bit.ly/3ISigHc>; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 55.

69 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, A/63/274, 2008, პარ. 80 – 81.

70 მაგ., ბრაზილია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 29.

71 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 29 – 30, 32.

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ წლების მანძილზე ამ სფეროში არაერთი ქვეყნის პოლიტიკას საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების დამოკიდებულება განსაზღვრავდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმართ. მსოფლიო ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პროექტები უმეტესწილად მხარს უჭერს მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემას (განსაკუთრებით პირობიანი ფულადი დახმარების სერვისებს) და მოუწოდებს სახელმწიფოებს, განახორციელონ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამები.⁷² სოციალური კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა ასევე მსოფლიო ბანკის მიერ იყო პოპულარიზებული გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან.⁷³ მკვლევრების მითითებით, სისტემის მიმართ ამგვარი მხარდაჭერა პირდაპირ ასოცირდებოდა ნეოლიბერალური რეჟიმების ხედვებთან და, მათ შორის, უკავშირდებოდა მცირე მთავრობისა და დაბალი გადასახადების შემოღების კონცეფციებს.⁷⁴ მიუხედავად ამისა, უკანასკნელ წლებში მსოფლიო ბანკი აღიარებს, რომ სიღარიბისა და უთანასწორობის აღმოფხვრის მიმართულებით მნიშვნელოვან მექანიზმს სწორედ უნივერსალური სოციალური დაცვა წარმოადგენს.⁷⁵

ოჯახების კეთილდღეობის ირიბი შეფასების შედეგად სოციალურ რეესტრებში რეგისტრაცია, როგორც ეროვნული მასშტაბით არსებულ სერვისებზე წვდომის წინაპირობა, ასევე გაზიარებული და მხარდაჭერილია მსოფლიო ბანკის მიერ. იგი მიუთითებს, რომ ამგვარი რეესტრები, როგორც წესი, მასში რეგისტრირებულ ბენეფიციარებს სხვადასხვა სერვისთან (მათ შორის, იმ ბენეფიტებთან, რომელიც სოციალური დაცვის სისტემის გარეთ გვხვდება) აკავშირებს, აუმჯობესებს პროგრამებს შორის კოორდინაციას, ზოგადას საბიუჯეტო თანხებს და ყველაზე მონყვლადი პირების პრიორიტეტიზაციის პროცესს ხვეწს.⁷⁶ მეორე მხრივ, 2022 წლის კვლევაში მსოფლიო ბანკი ეხება რამდენიმე პროგრამის მიერ ერთგვარი ქულობრივი სისტემის გამოყენების საკითხს და უთითებს, რომ მიუხედავად აღნიშნული სისტემის გამოყენების შესაძლებლობისა, სახელმწიფოებმა უნდა გაითვალისწინონ, რომ სხვადასხვა სისტემის მიერ ერთი და იგივე კრიტერიუმების გამოყენებამ შესაძლოა უგულებელყოფს სოციალური დაცვის სისტემებით სხვადასხვა ჯგუფის დაფარვის შესაძლებლობა.⁷⁷

72 იქვე, პარ. 55; Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, A/HRC/38/33, 2018, პარ. 27, 38 – 41; Kidd S., Pro-poor or Anti-Poor? The World Bank and IMF's Approach to Social Protection, 2018, გვ. 1 – 4, <https://bit.ly/3BoneYS>.

73 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 23.

74 Kidd S., Pro-poor or Anti-Poor? The World Bank and IMF's Approach to Social Protection, 2018, გვ. 1, <https://bit.ly/3BoneYS>; Kidd S., Gelders B., Bailey – Athias D., Exclusion by Design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism, 2017, გვ. 16.

75 Human Rights Watch, IMF/World Bank: Targeted Safety Net Programs Fall Short on Rights Protection, 2022, <https://bit.ly/3Zq723J>; The World Bank, World Bank, ILO Announce New Push for Universal Social Protection, 2016, <https://bit.ly/3Yp6Oby>.

76 World Bank Group, Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems, 2020, გვ. 122.

77 World Bank Group, Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas, 2022, გვ. 388.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემა არაერთი ქვეყნის სოციალური დაცვის სისტემის ნაწილია, მათ შორისაა ისეთი ქვეყნები, როგორებიცაა, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, სერბეთი, პოლონეთი, პორტუგალია, ხორვატია, მალტა და უნგრეთი.⁷⁸ ამასთან, არაერთ სახელმწიფოში სოციალურ ბენეფიტებზე წვდომის ერთ-ერთ წინაპირობად სოციალურ რეესტრში რეგისტრაცია ითვლება, მსგავსი რეესტრების სია კი, როგორც წესი, შინამეურნეობების კეთილდღეობის ირიბი შეფასების შედეგად დგება.⁷⁹

სოციალური რეესტრების სისტემა 50-ზე მეტ ქვეყანაში, უმეტესწილად, აზიის, აფრიკისა და ლათინური ამერიკის რეგიონებში არსებობს.⁸⁰ მაგალითად, გვატემალაში, სოციალურ რეესტრში რეგისტრაცია 108 სოციალური ბენეფიტის მიღების წინაპირობაა, ხოლო ჩილეში, რეესტრში რეგისტრირებულ შინამეურნეობებს 80 ბენეფიტზე ეძლევათ წვდომის შესაძლებლობა.⁸¹ 2015-2017 წლების მონაცემებით, პროგრამების რაოდენობა, რომელიც სოციალურ რეესტრს იყენებდა, საკმაოდ მაღალი იყო სხვა ქვეყნებშიც – მაგ., პაკისტანში (70 პროგრამა), ფილიპინებში (52 პროგრამა), კოლუმბიაში (31 პროგრამა), მონტენეგროსა (28 პროგრამა) და მაკედონიაში (24 პროგრამა).⁸² აღსანიშნავია ბრაზილიის შემთხვევა (30 პროგრამა). მას გააჩნია სოციალურ-ეკონომიკურ მონაცვლადობაში მყოფი პირებისა და ოჯახების ერთიანი ბაზა (Cadastró Único), რომელიც გარდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამისა (ბავშვიანი ოჯახების დახმარების პროგრამა – Bolsa Família program), განსაზღვრავს სხვა ბენეფიტებზე (მათ შორის, მუნიციპალურ ბენეფიტებზე) წვდომის შესაძლებლობას.⁸³

მიუხედავად მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და სპეციალური რეესტრების სისტემების გამოყენების მრავალფეროვანი გამოცდილებისა, ამ მექანიზმების გამოყენება კრიტიკის გარეშე არ დარჩენილა. **განსაკუთრებული კრიტიკის საგანი ამგვარი მექანიზმების მიზნობრიობა და სისტემიდან საჭიროების მქონე ჯგუფების გარიყვაა.**⁸⁴

78 International Labour Conference, Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development, 2019, გვ. 177.

79 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარ. 27.

80 Kidd S., Athias D., Mohamud I., Social Registries: A Short History of Abject Failure, Working Paper, 2021, გვ. 12.

81 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარ. 27.

82 Kidd S., Athias D., Mohamud I., Social Registries: A Short History of Abject Failure, Working Paper, 2021, გვ. 5.

83 World Bank Group, Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas, 2022, გვ. 118.

84 Kidd S., Gelders B., Bailey – Athias D., Exclusion by Design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism, 2017; Human Rights Watch, How the EU's Flawed Artificial Intelligence Regulation Endangers the Social Safety Net, 2021, გვ. 9, <https://bit.ly/41QzKMU>; Loewe M., Social Security in Egypt an Analysis and Agenda for Policy Reform, 2000, გვ. 11, <https://bit.ly/3M3bi5s>; Devereux S., Social Safety Nets for Poverty Alleviation in Southern Africa, 2000, გვ. 20 – 21; Economic Policy Research Institute, Social Security Take-up and the Means Test in South Africa, გვ. 3, 5.

ამგვარი კრიტიკის მაგალითი Human Rights Watch-ის მიერ ყაზახეთის მიზნობრივი სოციალური დაცვის სისტემის შეფასებაა. ორგანიზაციის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობა ერთ მილიონ ადამიანამდეა, სერვისი ვერ ახერხებს საჭიროების მქონე ადამიანების მხარდაჭერას. შესაბამისად, ქვეყანა მოკლებულია შესაძლებლობას, უზრუნველყოს თავისი მონყვლადი მოსახლეობის სოციალური და ეკონომიკური უფლებების რეალიზაცია.⁸⁵ გემოადნიშნული შეფასება, ძირითად შემთხვევებში, პროგრამაში ჩართვისათვის ხისტი კრიტერიუმებითა და შემოსავლის იდენტიფიცირების მექანიზმით (ე.წ. means testing) არის გამონწველი, რაც მხარდაჭერის საჭიროების მქონე ადამიანების სერვისიდან გამორიცხვას იწვევს.

მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც ორგანიზაციამ ყაზახეთის სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთ ძირითად ჩავარდნად მიიჩნია, სოციალური შემწეობის სისტემისა და სხვა ბენეფიტების ურთიერთკავშირია. კერძოდ, არაერთი ბენეფიტის მიღების წინაპირობა პირების მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში ჩართვაა, რაც იმას ნიშნავს, რომ სისტემის გარეთ მოქცეული ადამიანები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, მთავრობისგან მათთვის მნიშვნელოვანი მხარდაჭერა მიიღონ.⁸⁶

ოჯახის კეთილდღეობის შეფასების შედეგად რეესტრში რეგისტრაციის სისტემა, რომელიც სოციალურ ბენეფიტებზე წვდომის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს და არაერთ სახელმწიფოში გვხვდება, გაკრიტიკებულია უკიდურესი სიღარიბისა და ადამიანის უფლებების საკითხებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებლის მიერ. იგი აღწერს იმ სისტემურ გამონწვევებს, რომლებიც დამახასიათებელია აღნიშნული სისტემისათვის და პრობლემურია მონყვლადი ჯგუფების იდენტიფიცირების მიმართულებით.⁸⁷

1. ამგვარი რეგისტრაციის სისტემები სხვადასხვა მიზეზის (მათ შორის, გეოგრაფიული წვდომის პრობლემების) გათვალისწინებით, ვერასოდეს სწვდება ყველა სოციალურ-ეკონომიკურად მონყვლად პირსა და შინამეურნეობას. სპეციალური მომხსენებლის მიხედვით, ამგვარი სოციალური რეესტრების მნიშვნელოვანი ნაწილი შინამეურნეობების 20 პროცენტზე ნაკლებს ფარავს. იგი აღნიშნულ მოვლენას რეესტრების პარადოქსს უწოდებს; მექანიზმი, რომელიც სოციალური

85 Human Rights Watch, Kazakhstan: Families Struggle to Enjoy Basic Rights, 2022, <https://bit.ly/3Z8Lulz>.

86 იქვე.

87 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარ. 28 – 31.

დაცვის სქემებში ჩართვას ხელს უნდა უწყობდეს, შესაძლოა რიყავდეს იმ ადამიანებს, რომელთაც ამგვარი მხარდაჭერა ყველაზე მეტად სჭირდებათ;

2. კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემა პრობლემურია და არსებითია შეცდომები სიღარიბეში არმყოფი პირების ჩართვისა და მოწყვლადი ჯგუფების გარიყვის მიმართულებით. მაგალითისთვის, ინდონეზიის პირობიანი ფულადი დახმარების მიზნობრივი პროგრამა (Keluarga Harapan), რომელიც უკიდურეს სიღარიბეში მყოფი პირებისათვისაა განკუთვნილი, სინამდვილეში მოსახლეობის ყველაზე ღარიბი მესუთედის დაახლოებით 85 %-ს ვერ ფარავს; იმავე კატეგორიის მოსახლეობის ექსკლუზიის მაღალი მაჩვენებლებია პაკისტანსა (79 %) და ინდოეთშიც (68 %);

3. ამგვარი სისტემები, ძირითად შემთხვევებში, სტატიკური ხასიათისაა და ჯეროვნად ვერ აღწერს სიღარიბის დინამიკურ ბუნებას, მათ შორის, შინამეურნეობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებასა და მხარდაჭერის კიდევ უფრო დიდი დოზით მიღების საჭიროებას.

მეორე მხრივ, არაერთი სახელმწიფო ცდილობს, უნივერსალობის პრინციპს დააფუძნოს თავისი სოციალური დაცვის სისტემა ან მისი ნაწილი მაინც. სოციალური დაცვის სერვისებს შორის ყველაზე ხშირად უნივერსალური მექანიზმებია გავრცელებული, მაგალითად, ასაკობრივი პენსია, შშმ პირებისა და ბავშვებისათვის განკუთვნილი სოციალური ბენეფიტი.⁸⁸ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2021 წლის ანგარიშის მიხედვით, ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა, თუნდაც საფრანგეთი, გერმანია, დანია, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, ირლანდია, ლიბია და რუმინეთი, მოქმედებს ბავშვთა უნივერსალური ბენეფიტის სისტემა, ხოლო უნივერსალური ასაკობრივი პენსიის სქემა მუშაობს არაერთ ქვეყანაში, მათ შორის განვითარებად სახელმწიფოებში, მაგალითად, ბოლივია, ნამიბია და ტანზანია.⁸⁹

88 International Labor Organization, World Bank Group, Universal Social Protection: Country Cases, 2016; Kidd S., Pro-poor or Anti-Poor? The World Bank and IMF's Approach to Social Protection, 2018, გვ. 1, <https://bit.ly/3BoneYS>.

89 International Labour Organization, World Social Protection Report 2020 – 2022, 2021, გვ. 89, 173.

2.2. საერთაშორისო მექანიზმების დამოკიდებულება მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის მიმართ

გაეროს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტი, არაერთი სახელმწიფოს მიმართ გაცემულ რეკომენდაციებში მიუთითებს მიზნობრივი სოციალური დაცვის სისტემების/სერვისების გამოყენების მნიშვნელობაზე.⁹⁰ იქვე, კომიტეტი იმასაც აღნიშნავს, რომ სოციალური დაცვის სისტემით მხოლოდ ცალკეული ჯგუფებისა და შემთხვევების დაფარვა მაშინ უნდა მოხდეს, როდესაც სახელმწიფოს, მის ხელთარსებული მაქსიმალური რესურსების ფარგლებში, არ შეუძლია საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებული ყველა რისკისა და შემთხვევის დაფარვა.⁹¹ ადამიანის უფლებებისა და უკიდურესი სიღარიბის საკითხებზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მიხედვით, მიზნობრივი სოციალური დახმარება შესაძლებელია, სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით მნიშვნელოვან მექანიზმად იყოს მიჩნეული, *შეავსოს სახელმწიფოში არსებული უნივერსალური ხასიათის პროგრამები* და მისწვდეს ყველაზე მონყვლად პირებს, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ქვეყანაში სიღარიბის მასშტაბი მცირეა.⁹²

მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებებისა და უკიდურესი სიღარიბის საკითხებზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ მიუხედავად ფულადი ტრანსფერების სისტემის მნიშვნელობისა, რომელიც არა მხოლოდ სიღარიბესთან ბრძოლის, არამედ არაერთი სხვა უფლების რეალიზებისთვის არის რელევანტური, მისი იმპლემენტაციის ხარვეზებმა, საბოლოო ჯამში, შესაძლოა გამოწვევები შექმნას და ადამიანის უფლებათა სფეროში არსებულ ვალდებულებებთან წინააღმდეგობაში აღმოჩნდეს.⁹³ მეტიც, როგორც უკიდურესი სიღარიბისა და ადამიანის უფლებების საკითხებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მიუთითებს, გადამეტებულად გამოყენებული მიზნობრიობა სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა მყოფების რაოდენობასა და, აქედან გამომდინარე, სოციალურ უთანასწორობას ზრდის.⁹⁴

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სტანდარტებთან ფულადი დახმარების სერვისების შესაბამისობის ანალიზისას ერთ-ერთ მთავარ საკითხს სერვისის მიზნობრიობა

90 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the seventh periodic report of Belarus, E/C.12/BLR/CO/7, 2022, პარ. 34; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Bulgaria, E/C.12/BGR/CO/6, 2019, პარ. 34.

91 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 19: the Right to Social Security (Art. 19), E/C.12/GC/19, 2008, პარ. 59.

92 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 35, 37.

93 იქვე, პარ. 15; Freeland N., Do Targeting Techniques Tend to be Incompatible with the Human Rights Standards of Transparency and Access to Information? 2014, <https://bit.ly/3IdCqMi>.

94 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter, A/HRC/50/38, 2022, პარ. 24, 26.

წარმოადგენს. საერთაშორისო დონეზე მიჩნეულია, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების არცერთი პროგრამა არ შეიძლება იყოს უხარვეზო; ცალკეული სოციალურ-ეკონომიკურად მონაცვლადი ჯგუფები სისტემის გარეთ ხვდებიან, ხოლო ნაკლებად მონაცვლადი პირები – სისტემაში.⁹⁵ ადამიანის უფლებების პერსპექტივიდან გამომდინარე, სისტემაში ნაკლებად მონაცვლადი ჯგუფების აღმოჩენის შესაძლებლობებზე მეტად პრობლემური სოციალურ-ეკონომიკურად მონაცვლადი პირების სისტემიდან გამორიცხვის რისკებია.⁹⁶ ადამიანის უფლებების პერსპექტივასთან ერთად, შემოსავლების იდენტიფიცირების მეთოდი, როგორც წესი, სახელმწიფოსგან მოითხოვს დიდ ფინანსურ, ადამიანურ და ადმინისტრაციულ რესურსს, მაშინ, როდესაც ამ სისტემამ შესაძლოა დაფარვის გარეშე დატოვოს არაერთი მონაცვლადი ადამიანი.⁹⁷

მიზნობრივი სოციალური დაცვის სისტემის ზემოაღნიშნული ხარვეზები, როგორც წესი, განპირობებულია ოჯახების/ბენეფიციარების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების სისტემის კომპლექსურობითა და მისი სიზუსტის პრობლემებით.⁹⁸ მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის ფუნქციონირების ნაწილში ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას ტექნოლოგიებისა და ალგორითმების არსებობა წარმოადგენს, რამაც სოციალური დახმარების მიღების უფლების მქონე პირების იდენტიფიცირების პროცესში შესაძლოა დისკრიმინაციისა და სოციალური ექსკლუზიის საფრთხეები წარმოშვას.⁹⁹

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის სისუსტეები განსაკუთრებით წარმოჩინდა COVID-19-ის პანდემიის დროს, როდესაც მიზნობრივმა სოციალურმა მაშველმა ბადემ (social safety net) უკიდურესად მონაცვლად მდგომარეობაში მრავალი ადამიანი დატოვა, მათ შორის, შიმშილის, უსახლკარობისა თუ სხვა მწვავე სოციალური პრობლემების წინაშე.¹⁰⁰ მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიოს მასშტა-

95 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 36; Human Rights Watch, Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Rights of the Child and Social Protection, 2023, <https://bit.ly/3JfA804>.

96 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 36.

97 იქვე, პარ. 38.

98 იქვე; Human Rights Watch, Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Rights of the Child and Social Protection, 2023, <https://bit.ly/3JfA804>; ODI/UNICEF, „Universal Child Benefits: policy issues and options,” 2020, გვ. 79, <https://uni.cf/3YIXwgC>; Human Rights Watch, „I Must Work to Eat”, Covid-19, Poverty, and Child Labor in Ghana, Nepal, and Uganda, 2021, გვ. 17, <https://bit.ly/3ISigHc>; Human Rights Watch, IMF/World Bank: Targeted Safety Net Programs Fall Short on Rights Protection, 2022, <https://bit.ly/3Zq723J>; Human Rights Watch, World Bank Guidance for Universal Social Protection is Lacking, 2022, <https://bit.ly/3KZFiyz>.

99 Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, A/HRC/38/33, 2018, პარ. 40; Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 38.

100 International Labour Organization, World Social Protection Report 2020 – 2022, 2021, გვ. 72; Human Rights Watch, IMF/World Bank: Targeted Safety Net Programs Fall Short on Rights Protection, 2022, <https://bit.ly/3Zq723J>.

ბით არაერთმა სახელმწიფომ სოციალური დაცვის მიმართულებით არსებითი ღონისძიებები გაატარა, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი კვლავ მიზნობრივი იყო და ვერ უზრუნველყოფდა იმ ადამიანების ჯეროვან მხარდაჭერას, რომელთაც აღნიშნული საჭიროებები გააჩნდათ.¹⁰¹ საბოლოო ჯამში, სოციალური დაცვის ამგვარმა ღონისძიებებმა სისტემაში არსებული გამოწვევები კიდევ უფრო მეტად ნათელი გახადა და, ცალკეულ შემთხვევებში, არსებული უთანასწორობა გაამყარა.¹⁰²

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემების პრობლემურობის გათვალისწინებით, არაერთი საერთაშორისო ინსტრუმენტი (იხ. 1.1.1. თავი), რელევანტური საერთაშორისო მექანიზმები (მათ შორის, ადამიანის უფლებებისა და უკიდურესი სიღარიბის საკითხებზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტი, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების გაეროს კომიტეტი, გაეროს ბავშვის უფლებების კომიტეტი, ასევე, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია¹⁰³), ამასთანავე, ამ სფეროში მომუშავე მკვლევრები¹⁰⁴ ხაზს უსვამენ, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტების მიხედვით, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემას უნივერსალური ხასიათი უნდა ჰქონდეს.¹⁰⁵ უნივერსალური სოციალური დაცვის სისტემა, თავის მხრივ, მოიცავს ადამიანებისა და ცხოვრებისეული რისკების სრულყოფილ დაფარვას, ისევე, როგორც დაცვის ადეკვატურობას.¹⁰⁶ სწორედ ამგვარი სისტემები უზრუნველყოფენ ადამიანის სოციალური დაცვის უფლების განხორციელებას, ამასთანავე, თანხვედრაში მოდის ადამიანის ღირსების დაცვის, თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპებთან, ზრდის სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ მოსახლეობის ნდობას და ამცირებს სტიგმას.¹⁰⁷

101 Human Rights Watch, IMF/World Bank: Targeted Safety Net Programs Fall Short on Rights Protection, 2022, <https://bit.ly/3Zq723J>.

102 იქვე.

103 იხ. International Labour Organization, R202 – Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), პარ. 3. <https://bit.ly/3kXqsxE>.

104 Kidd S., Protecting the Right of Access to Social Security Benefits, 2014, <https://bit.ly/3BpiAcS>; Snyder Jr. J. M., Yackovlev I., Political and Economic Determinants of Changes in Government Spending on Social Protection Programs, 2000, გვ. 11, <https://bit.ly/3MaHXFU>; Wilson W. J., The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy, 1987.

105 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 24; Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belarus, CRC/C/BLR/CO/5-6, 2020, პარ. 35; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the fifth periodic report of Nicaragua, E/C.12/NIC/CO/5, 2021, პარ. 31; Human Rights Watch, IMF/World Bank: Targeted Safety Net Programs Fall Short on Rights Protection, 2022, <https://bit.ly/3Zq723J>.

106 International Labour Office, Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework, 2019, გვ. 1 – 2.

107 Human Rights Watch, Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Rights of the Child and Social Protection, 2023, <https://bit.ly/3JfA804>; Human Rights Watch, „I Must Work to Eat“, Covid-19, Poverty, and Child Labor in Ghana, Nepal, and Uganda, 2021, გვ. 18, <https://bit.ly/3ISigHc>; იხ., მაგალითად, Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 34.

აღსანიშნავია, რომ უნივერსალურ სისტემაზე სახელმწიფოთა უარის თქმის ერთ-ერთ მიზეზს ფინანსური რესურსების ნაკლებობა წარმოადგენს. ამასთან, ადამიანის უფლებებისა და უკიდურესი სიღარიბის საკითხებზე გაეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მიხედვით, მსგავსი მექანიზმები ფინანსურად ხელმისაწვდომია დაბალ-შემოსავლიანი სახელმწიფოებისთვისაც კი და მსგავს შემთხვევებში ადმინისტრაციული ხარჯები შედარებით დაბალია.¹⁰⁸

ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ექსპერტების მიერ ასევე აქტიურად მიმდინარეობს დისკუსია უნივერსალური ძირითადი შემოსავლის უზრუნველყოფის სქემებთან დაკავშირებით. აღნიშნულ საკითხს შეეხო უკიდურესი სიღარიბისა და ადამიანის უფლებების საკითხებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი, რომელმაც გააკრიტიკა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მეთოდი და კიდევ ერთხელ ხაზი გაუსვა უნივერსალური სოციალური დაცვის მექანიზმის მნიშვნელობას სიღარიბის დაძლევის გზაზე. ამასთან, მომხსენებელმა აქცენტები გააკეთა უნივერსალური ძირითადი შემოსავლის მექანიზმის ძირითად მახასიათებლებზეც: 1. გარანტირებული მინიმალური დახმარება; 2. დახმარების რეგულარულობა; 3. დახმარების ფულადი სახე; 4. მხარდაჭერის ინდივიდუალური ხასიათი; 5. მხარდაჭერის განევა ყოველგვარი პირობების გარეშე; 6. დახმარების უნივერსალური ხასიათი.¹⁰⁹ უნივერსალური ძირითადი შემოსავლის სქემას არაერთი ორგანიზაციაც უჭერს მხარს და მიუთითებს, რომ აღნიშნული მექანიზმი სიმდიდრის სამართლიანი გადანაწილების წინაპირობაა.¹¹⁰

ქვეყნებისათვის უნივერსალური სოციალური დაცვის სისტემების შექმნის უზრუნველყოფისათვის გაეროს ფარგლებში შეიქმნა გლობალური პარტნიორობა უნივერსალური სოციალური დაცვისთვის (USP2030), რომელშიც მნიშვნელოვანი აქტორი არის განვითარებული.¹¹¹ აქტორების მუშაობის მთავარი მეთოდები შემდეგ პრინციპებს ეფუძნება: 1. დაცვის უზრუნველყოფა სასიცოცხლო ციკლის განმავლობაში; 2. უნივერსალური დაფარვის უზრუნველყოფა; 3. ეროვნულ დონეზე საკითხის პრიორიტეტიზაცია; 4. მდგრადი და სამართლიანი დაფინანსება; 5. მონაწილეობისა და სოციალური დიალოგის უზრუნველყოფა. ცხადია, უნივერსალური სოციალური დაცვის სისტემის უზრუნველყოფა საკმაოდ კომპლექსური, ამასთანავე, რთული პროცესია და სახელმწიფოებისაგან მნიშვნელოვან ძალისხმევას მოითხოვს. იგი

108 Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/11/9, 2009, პარ. 34.

109 Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/HRC/35/26, 2017, პარ. 9 – 16.

110 იქვე, პარ. 33; იხ. ასევე, Global Basic Income Foundation – <https://bit.ly/42WS3A8>; World Basic Income – <https://bit.ly/43cb1SK>.

111 Together to Achieve Universal Social Protection by 2030 (USP2030), A Call for Action, 2019, <https://bit.ly/45dFckW>.

არ შეიძლება მიჩნეულ იქნას მხარდაჭერის უნივერსალური სქემების სინონიმად, რომელიც თავის მხრივ, ცალკეული ჯგუფისთვის უზრუნველყოფს დახმარებას, ან გულისხმობს უნივერსალური ჯანდაცვისა თუ უნივერსალური მინიმალური შემოსავლის გარანტირებას.¹¹² ცხადია, უნივერსალური ხასიათის პროგრამები უნივერსალური სოციალური დაცვის უზრუნველყოფის მიმართულებით მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს, თუმცა ზემოაღნიშნული მიზნის მიღწევა რამდენიმე ეფექტიანი სერვისის/სქემის კომბინაციითაც შესაძლებელია.¹¹³

112 International Labour Office, Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework, 2019, გვ. 3 – 4.

113 იქვე.

3. საარსებო შემწეობის სისტემისა და სხვა სოციალური სერვისების ურთიერთმიმართება – საქართველოში არსებული მდგომარეობის ანალიზი

საქართველოში არსებული სოციალური დაცვის სისტემა სხვადასხვა ტიპის ბენეფიტებისგან შედგება, მათ შორისაა: სოციალური შემწეობა (მოიცავს არასრულწლოვნებისათვის განკუთვნილი სოციალურ შემწეობას), შშმ პირის სოციალური პაკეტი, ასაკობრივი პენსია, ფულადი ბენეფიტები დროებითი შრომისუუნარობისა თუ მარჩენალის დაკარგვის შემთხვევაში და სხვა.¹¹⁴ სოციალური შემწეობის სერვისის გარდა, ყველა მსხვილი პროგრამა ინდივიდებისთვის (და არა შინამეურნეობებისთვის) არის განკუთვნილი. ამასთან, ქვეყანაში სისტემა ჯერ კიდევ არ ითვალისწინებს სასიცოცხლო ციკლთან დაკავშირებულ ისეთ მნიშვნელოვან ბენეფიტებს, მაგალითად, მარჩენალდაკარგულის მხარდაჭერას ზრდასრულთათვის და უმუშევრობის დაზღვევას.¹¹⁵

ამჟამად, ქვეყანაში არსებული სოციალური დახმარების სისტემა მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს: 1. პირდაპირი ფინანსური დახმარების სისტემა, რომელიც გაიცემა ცენტრალური და მუნიციპალური ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების მიერ რეგულარულად ან/და ერთჯერადად; 2. არაპირდაპირი ფინანსური დახმარება, რომელიც სხვადასხვა ტიპის სუბსიდიების ფორმით გაიცემა ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ; 3. სერვისები, რომელიც წარმოადგენს ორივე დონის ხელისუფლების მიერ მოწოდებულ დამატებით დახმარებას ოჯახებისა თუ ინდივიდებისათვის.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, 2020 წლისთვის საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 40 პროცენტი სოციალური დაცვის ერთი ბენეფიტით მაინც სარგებლობდა,¹¹⁶ ხოლო UNICEF-ის კვლევის თანახმად, შინამეურნეობების 67 % მაინც იღებს ერთი სახის დახმარებას (ასაკობრივი პენსია, სოციალური პაკეტი, მიზნობრივი სოციალური დახმარება).¹¹⁷ ამასთან, საზოგადოების მხრიდან ყველაზე მეტად პრობლემურად საარსებო შემწეობის სისტემა მიიჩნევა, რაც ძირითადად სერვისის დიზაინითა და ოჯახის კეთილდღეობის ირიბი შეფასების მეთოდოლოგიითაა გამოწვეული, რომელიც, თავის მხრივ, საჭიროების მქონე ცალკეული შინამეურნეობების ექსკლუზიას იწვევს.¹¹⁸

114 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 17.

115 იქვე, გვ. 1, 19 – 20.

116 იქვე, გვ. 1, 17.

117 UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 5.

118 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 2.

საქართველოში ამჟამად მოქმედი სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბება 2004 წელს უკავშირდება. მიზნობრივი სოციალური შემწეობის მექანიზმმა 2006 წლიდან დაიწყო ფუნქციონირება და უმწვავეს მდგომარეობაში მცხოვრები, სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობისათვის რეგულარული ფულადი დახმარება გაითვალისწინა.¹¹⁹ 2023 წლის მარტის მონაცემებით, სოციალური შემწეობის მიმღებ პირთა რაოდენობა 676 641-ს შეადგენდა,¹²⁰ რაც აღნიშნული სერვისის ბენეფიციართა რაოდენობის ისტორიული მაქსიმუმი. 2023 წლის ივნისის მდგომარეობით, საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა მცირედით შემცირდა და 660 265 პირს ითვლის.¹²¹ ამასთანავე, პროგრამის ფუნქციონირებაზე გამოყოფილი დაფინანსება ყოველწლიურად იზრდება. მაგალითისთვის, 2021 წელს გასაცემლებზე გათვალისწინებულმა თანხამ 440 692 625 ლარი შეადგინა, 2022 წელს – 620 855 944 ლარი, ხოლო 2023 წლის ექვსი თვის მონაცემებით, ამ მიზნით გამოყოფილი ფინანსების მოცულობა უკვე 343 858 417 ლარია.¹²²

3.1. ზოგადი საკანონმდებლო რეგულირება და პროგრამული ჩარჩო

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო, რომელიც, მათ შორის, გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ:

- საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებას;
- ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ზრუნვას;
- ადამიანის ჯანმრთელობასა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრისით უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე ზრუნვას.¹²³

ზოგადი კონსტიტუციური რეგულირების პარალელურად, ქვეყანაში 2006 წლიდან მოქმედებს „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი და „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N145 დადგენილება. აქ განერილია საქართველოში სოციალური დახმარების სისტემის განხორციელება

119 European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Institute of Social Studies and Analysis, Social Protection and Social Inclusion in Georgia, 2011, გვ. 56.

120 შენიშვნა: აღნიშნული რაოდენობა მოიცავს სოციალური შემწეობის მიმღებ იმ პირებსაც, რომლებიც ჩართულნი არიან საზოგადოებრივი დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამაში და რომელთაც ოთხი წლის განმავლობაში გარანტირებულად უნარჩუნდებათ სოციალური შემწეობა; იხ. სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო, სტატისტიკა – საარსებო შემწეობა, <https://bit.ly/42nCSPE>.

121 იქვე.

122 იქვე.

123 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995, მ. 5.

ბის პრინციპები და ზოგადი ჩარჩო. აღსანიშნავია, რომ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების მიღებას არ უკავშირებს კანონით გარანტირებულ უპირობო უფლებას და საუბრობს რესურსების მიზანმიმართულ გადანაწილებაზე სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებზე, ლატაკ ოჯახებსა და უსახლკარო პირებზე.¹²⁴

კანონი სოციალური დახმარების ერთ-ერთ სახედ¹²⁵ უთითებს სოციალურ შემწეობას და ხაზს უსვამს, რომ იგი არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც განკუთვნილია შეფასების სისტემით იდენტიფიცირებული ლატაკი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის.¹²⁶ საარსებო შემწეობის მიღების უფლება აქვს ოჯახს, რომელიც რეგისტრირებულია სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და რომლის სარეიტინგო ქულაც კანონმდებლობით დადგენილ ზღვრულ ქულაზე დაბალია.¹²⁷ კანონმდებლობით ამგვარი ზღვრული ქულა 65 001 ქულას შეადგენს შინამეურნეობებზე და 120 001 ქულას იმ ოჯახებისათვის, რომლის წევრიც 16 წლამდე არასრულწლოვანია.¹²⁸ ოჯახის თითოეულ წევრზე გათვალისწინებული ფულადი გასაცემელი სარეიტინგო ქულას უკავშირდება და თვეში 30-60 ლარის ფარგლებში მერყეობს, ხოლო 16 წლამდე არასრულწლოვანთან დაკავშირებული გასაცემელი 200 ლარის ტოლია.¹²⁹

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების იდენტიფიცირება ხდება სოციალურ-ეკონომიკური შეფასების პროცედურის (კეთილდღეობის ირიბი შეფასების ინსტრუმენტით – ე.წ. proxy means test) საშუალებით, რაც თავის თავში სხვადასხვა საკითხის შეფასებას მოიცავს; მათ შორისაა, დასაქმების სტატუსი და შემოსავლები, საცხოვრისისა თუ სხვა უძრავი ქონების არსებობის საკითხი; კომუნალური გადასახადები, ჯანმრთელობის მდგომარეობა და სხვა.¹³⁰

გემოაღნიშნულ საკანონმდებლო ჩარჩოსთან ერთად, აღსანიშნავია საქართველოს მთავრობისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოების მიერ ყოველწლიურად დამტკი-

124 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 5.

125 შენიშვნა: კანონის მიხედვით, სოციალური დახმარების სხვა სახეები – რეინტეგრაციის შემწეობა, მინდობით აღზრდის ანაზღაურება, სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურება, არაფულადი სოციალური დახმარება და სოციალური პაკეტი; იხ. საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 6.

126 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 7(2).

127 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის N 145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 5(1).

128 იქვე, მ. 6(3), 7(2).

129 იქვე, მ. 6(3).

130 იხ. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის N 758 დადგენილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ – ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“.

ცებული სოციალური პროგრამები, რომლებიც სოციალურ-ეკონომიკურ მონყვლადობაში მყოფ სხვადასხვა ჯგუფს მიემართება:

- სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამა, რომლის მიზანია შშმ პირთა, ბავშვთა, ხანდაზმულთა უფლებების რეალიზაციის უზრუნველყოფა სოციალური სერვისების მიწოდების, ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და საზოგადოებაში ინტეგრაციის გზით;
- დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამა, რომლის მიზანია შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკისა და დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარება და განხორციელება, სამუშაოს მაძიებელთა კონკურენტუნარიანობის ამაღლება და მათი დასაქმების ხელშეწყობა, ასევე, სოციალურად დაუცველი პირების მიმართ შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის განხორციელება მათი საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობისა და სოციალური დახმარების უზრუნველყოფის გზით;
- მუნიციპალიტეტების ყოველწლიური ბიუჯეტები, რომელშიც სოციალური დაცვა, როგორც წესი, ცალკე კომპონენტისა და ქვეკომპონენტების სახით არის განწერილი და რომელთა შინაარსი მუნიციპალიტეტების მიხედვით განსხვავდება.

მომდევნო ქვეთავების ძირითად მიზანს წარმოადგენს სწორედ ზემოაღნიშნული პროგრამების შინაარსის ანალიზი და სოციალურად დაუცველი პირებისათვის მინიჭებულ ქულებთან მათი მიმართების იდენტიფიცირება.

3.2. სოციალური დაუცველი პირების ქულის მიმართება ცენტრალურ დონეზე არსებულ სერვისებთან

წინა ქვეთავში აღნიშნული იყო, რომ სხვადასხვა ჯგუფთან მიმართებით სოციალური დაცვის სერვისების შინაარსი სხვადასხვა ტიპის საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებშია გაბნეული. ანალიზის შედეგად შესაძლებელია იდენტიფიცირდეს მათი ურთიერთმიმართება სოციალურად დაუცველი ოჯახის სტატუსსა და შესაბამის ქულასთან.

სოციალური დახმარების საკითხები, ძირითად შემთხვევაში „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონითა და ამავე დასახელების მთავრობის დადგენილებით რეგულირდება, თუმცა აღნიშნული ჩარჩოს გარეთ არაერთი ბენეფიტი მოქმედებს. მაგალითისთვის, ცენტრალურ დონეზე არსებული სოციალური დახმარების სახით აღსანიშნავია **ასაკობრივი პენსია**, რომელიც არ არის დამოკიდებული პირის სოციალურ-ეკონომიკურ მონყვლადობაზე და გაიცემა 60 (ქალებისთვის) და

65 (კაცებისთვის) წლის ასაკიდან.¹³¹ აღსანიშნავია, რომ პენსიაზე უფლება არ წარმოიშვება და წარმოშობილი უფლება ჩერდება პირის მიერ საჯარო საქმიანობის განხორციელების პერიოდში.¹³² პენსიასთან ერთად, ცალკეულ ჯგუფებთან მიმართებით რელევანტურია **სახელმწიფო კომპენსაცია**, რომელიც პირს ენიშნება განსაკუთრებული სამსახურის შესრულების გამო და ებმის საპენსიო ასაკის მიღწევას, შშმ პირის სტატუსის დადგენასა და მარჩენალის ან/და ოჯახის წევრის გარდაცვალებას.¹³³ ისევე, როგორც ასაკობრივი პენსია, აღნიშნული ბენეფიტიც არის კონკრეტულ სტატუსებსა და შემთხვევებზე მიბმული და მხედველობაში არ იდებს პირის სოციალურად დაუცველის სტატუსისა და შესაბამისი ქულის არსებობას. ცენტრალურ დონეზე მოქმედებს კიდევ ერთი ბენეფიტი **საყოფაცხოვრებო სუბსიდია**, რომელიც გულისხმობს კანონით განსაზღვრული სოციალური ჯგუფებისათვის¹³⁴ ყოველთვიური ფულადი დახმარების გაცემას საყოფაცხოვრებო-კომუნალური საჭიროებების დაკმაყოფილებისათვის.¹³⁵

მეორე მხრივ, „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონითა და „სოციალური დახმარების შესახებ“ მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულია სოციალური დახმარების არაერთი სახე, რომელიც სხვადასხვა ჯგუფს მიემართება.

ცხრილი N 1. სოციალური დახმარების სახეები „სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონისა და მთავრობის დადგენილების მიხედვით



131 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო პენსიის შესახებ“, მ. 5 (1).

132 იქვე, მ. 5 (3).

133 იხ. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო კომპენსაციისა და აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“, მ. 5.

134 მაგალითად, მეორე მსოფლიო ომის, სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედებისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედების შედეგად შშმ პირის სტატუსის მქონე პირები ან გარდაცვლილის ოჯახის წევრები; მეორე მსოფლიო ომის მონაწილეები და მათთან გათანაბრებული პირები; საქართველოს თავდაცვის ძალების ვეტერანები; პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებული პირები და მათი ოჯახების შრომისუნარო წევრები; 1989 წლის 9 აპრილის აქციის დარბევის შედეგად შშმ პირის სტატუსის მქონე პირები, დაღუპულთა შრომისუნარო ოჯახის წევრები ან დაზარალებული პირები და სხვა; იხ. საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 11 იანვრის დადგენილება „სოციალური შეღავათების მონეტიზაციის შესახებ“, დანართი N 1, მ. 4.

135 იქვე, მ. 2 – 3.

სოციალური პაკეტი ცენტრალურ დონეზე სხვადასხვა ჯგუფებისათვის ყოველთვიურად გათვალისწინებული ანაზღაურებაა.¹³⁶ იგი განკუთვნილია გარკვეული კატეგორიის შშმ პირებისათვის,¹³⁷ მარჩენალდაკარგულებისთვის, სახელმწიფო კომპენსაციის მიმღებებისთვის,¹³⁸ პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებული პირებისთვის, სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედებისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედების მონაწილეებისათვის. სოციალური პაკეტით სარგებლობის წინაპირობა არის პირის სტატუსი და აღნიშნული ბენეფიტების გაცემა არ არის დამოკიდებული სოციალურად დაუცველი ოჯახების სიაში რეგისტრაციასა და შესაბამის ქულაზე.

სოციალურად დაუცველ პირთა რეესტრში რეგისტრაციასა და შესაბამის ქულაზე დამოკიდებული არ არის **რეინტეგრაციის შემწეობაც**, რომელიც წარმოადგენს ფულად სოციალურ დახმარებას და განკუთვნილია სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირის ბიოლოგიური ოჯახისათვის, მეურვის/მზრუნველისათვის, რომელიც პირს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან გაიყვანს ოჯახურ გარემოში საცხოვრებლად და მას სათანადო მზრუნველობას გაუწევს.

136 იხ. საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის N 279 დადგენილება „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“, მ. 5.

137 მკვეთრად გამოხატული შშმ პირები, მნიშვნელოვნად გამოხატული შშმ პირები, გარკვეული კატეგორიის პირები, ვისაც აქვთ ზომიერად გამოხატული შშმ პირის სტატუსი (ბავშვობიდან შშმ პირები, რომლებსაც 18 წლის ასაკის შემდეგ დადგენილი აქვთ ზომიერად გამოხატული შშმ პირის სტატუსი, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისთვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედების შედეგად ზომიერად გამოხატული შშმ პირები, სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედების შედეგად ზომიერად გამოხატული შშმ პირები), შშმ ბავშვები.

138 საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებულ დაღუპულთა ის მშობელი, რომელსაც დაეღუპა 2 ან 3 შვილი; მარტოხელა, „საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის დაღუპულ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულ, მიღებული ჭრილობების შედეგად გარდაცვლილთა ოჯახების სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული შრომისუუნარო მშობელი; საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედებისა და სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედების შედეგად შშმ პირები; საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედებებში გარდაცვლილთა, შემდეგი თანმიმდევრობით, უფროსი ასაკის შრომისუუნარო მშობელი, შრომისუუნარო მეუღლე, შრომისუუნარო შვილი; სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედებისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედების მონაწილეები; სხვა სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე საბრძოლო მოქმედებების დროს ან შემდგომ პერიოდში გარდაცვლილი, აგრეთვე ტერიტორიული მთლიანობისათვის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის საბრძოლო მოქმედების შემდგომ პერიოდში გარდაცვლილი მეომრების, შემდეგი თანმიმდევრობით, უფროსი ასაკის შრომისუუნარო მშობელი, შრომისუუნარო მეუღლე, შრომისუუნარო შვილი; თავდაცვის ძალების ვეტერანები საპენსიო ასაკის მიღწევისას; პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებული პირები, ხოლო პოლიტიკური რეპრესიების მსხვერპლად აღიარებული პირის გარდაცვალების შემთხვევაში, შრომისუუნარო მშობელი, შრომისუუნარო მეუღლე, შრომისუუნარო შვილი.

მეორე მხრივ, სოციალურად დაუცველ პირთა რეესტრში რეგისტრაციასა და შესაბამის ქულაზე დამოკიდებული „სოციალური დახმარების შესახებ“ და „შვილად აყვანისა და მინდობით აღზრდის შესახებ“ კანონებით გათვალისწინებული ერთ-ერთი სერვისი – **მინდობით აღზრდის ანაზღაურება**. აღნიშნული სერვისი გულისხმობს არასრულწლოვნის (მათ შორის, შშმ ბავშვების) მოსაგვლელად და აღსაზრდელად მინდობით აღმზრდელისათვის ყოველთვიური ფულადი სოციალური დახმარების გაცემას.¹³⁹ არსებული კანონმდებლობის მიხედვით, ბავშვის მინდობით აღზრდის მსურველი პირის ოჯახი მინდობით აღმზრდელად რეგისტრაციის მომენტისათვის რეგისტრირებული უნდა იყოს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში და **მისი სარეიტინგო ქულა უნდა აღემატებოდეს 120 000-ს**.¹⁴⁰ რეგულაციების თანახმად, მინდობით აღზრდის ანაზღაურების მიღება **გამორიცხავს საარსებო შემწეობის მიღებას**.¹⁴¹ აღსანიშნავია, რომ სოციალურად დაუცველი ოჯახისათვის მინიჭებულ ქულასთან და საარსებო შემწეობის მიღებასთან დაკავშირებით პირობა არ მოქმედებს ნათესაური მინდობით აღზრდის შემთხვევაში.¹⁴²

მსგავსი შეზღუდვაა დაწესებული კანონით გათვალისწინებული კიდევ ერთი ბენეფიტის, **სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების**, შემთხვევაში. აღნიშნული მექანიზმი არის ფულადი სოციალური დახმარება, რომელიც განკუთვნილია პირისთვის, რომელიც სრულწლოვანს სპეციალიზებული დაწესებულებიდან ოჯახურ გარემოში გაიყვანს საცხოვრებლად და სათანადო მზრუნველობას გაუწევს.¹⁴³ ისევე, როგორც მინდობით აღზრდის შემთხვევაში, მზრუნველი არ შეიძლება იყოს პირი, რომლის ოჯახის სტატუსიც შეფასებულია და მისი სარეიტინგო ქულა ნაკლებია მთავრობის მიერ დადგენილ ქულაზე (*შენიშვნა: მთავრობის დადგენილებით აღნიშნული ქულის რეგულაცია გამოქვეყნებული არ არის – ავტ.*).¹⁴⁴

„სოციალური დახმარების შესახებ“ კანონითა და „სოციალური დახმარების შესახებ“ მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულია კიდევ ერთი ბენეფიტი – **დევნილთა, ასევე ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსის მქონე პირთა ყოველთვიური შემწეობა**, რომელიც გაიცემა ყოველთვიურად ამგვარი სტატუსის მქონე პირებზე.

139 საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 10.

140 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის N 145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 10⁶(1); იხ. ასევე, „შვილად აყვანისა და მინდობით აღზრდის შესახებ“ საქართველოს კანონი“, მ. 71(8).

141 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის N 145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 10⁶(2).

142 იქვე, მ. 106(1).

143 იქვე, მ. 107; საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“, მ. 11.

144 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2014 წლის 29 აპრილის N 01-27/6 ბრძანება „სრულწლოვანზე ოჯახური მზრუნველობის ანაზღაურების დანიშვნის, შეჩერების, განახლებისა და შეწყვეტის წესისა და პირობების დამტკიცების თაობაზე“, დანართი N 1, მ. 5 (3)(გ).

აღნიშნული დახმარების მიღება არ არის სოციალურად დაუცველის სტატუსზე მიბ-
მული. აღსანიშნავია, რომ დევნილის შემწეობის გაცემა წყდება **ოჯახის მიერ სოცი-
ალური შემწეობის მიღებაზე თანხმობის განცხადების შემდგომ.**¹⁴⁵

ხაზგასასმელია, რომ უკიდურესად მძიმე ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფი დევ-
ნილებისათვის გათვალისწინებულია ერთჯერადი ფულადი დახმარებაც,¹⁴⁶ რომ-
ლის გაცემის წესიც დამტკიცებულია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიე-
ბიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის
ბრძანებით. აღნიშნული აქტი ითვალისწინებს სსიპ – დევნილთა, ეკომიგრანტთა
და საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტოს დირექტორის გადაწყვეტი-
ლებით არაერთ ჯგუფზე ფულადი დახმარების გაცემას მაქსიმუმ 6 თვეში ერთხელ.
აღნიშნული მხარდაჭერის მიმღებები შეიძლება იყვნენ ისეთი პირები, როგორცაა,
მკვეთრად გამოხატული შშმ პირის სტატუსის მქონე ადამიანები, მრავალშვილიანი
ოჯახები, ომის ვეტერანის, ომში დაღუპულის, მარჩენალდაკარგულის, მარტოხელა
მშობლის, ქვრივის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლის სტატუსის მქონე პირები,
ასევე, დაზიანებულ საცხოვრისში მაცხოვრებლები. საყურადღებოა, რომ ბრძანება
ასევე ითვალისწინებს **სოციალურად დაუცველ დევნილებზე ამგვარი ერთჯერადი
ფინანსური დახმარების განვების შესაძლებლობას**, კერძოდ, გემოაღნიშნულ ჯგუ-
ფებთან ერთად ფულადი მხარდაჭერის აღმოჩენის საფუძველია: 1. სოციალურად
დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია და 30 001-ზე ნაკლები სარე-
იტინგო ქულის ქონა; 2. ქირურგიული ოპერაციის საჭიროება 100 001-ზე ნაკლები
სარეიტინგო ქულის მქონეთათვის; 3. ოჯახის წევრის გარდაცვალება 100 001-ზე
ნაკლები სარეიტინგო ქულის მქონეთათვის.¹⁴⁷

დევნილების ერთჯერადი დახმარების საკითხი (150 – 1000 ლარის ფარგლებში)
ასევე გათვალისწინებულია აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის აფხაზეთის ავ-
ტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მი-
ნისტრის ბრძანებით, რომელიც განსაზღვრავს არაერთ მოწყვლად სამიზნე ჯგუფს,
მათ შორის, მძიმე სოციალური მდგომარეობის მქონე დევნილებს, სტიქიური უბე-
დურებების ან უბედური შემთხვევების შედეგად დაზარალებულებს, 100 წელს გადა-
ცილებულ დევნილებს, მარჩენალდაკარგულ პირებს და სხვა. საყურადღებოა, რომ
ბრძანება ასევე ცალკე გამოყოფს **სოციალური შემწეობის მიმღებ პირებს, რომლებ-
ზეც შესაძლებელია, გაიცეს ერთჯერადი ფულადი დახმარება:** 1. მკვეთრად გამოხა-

145 საქართველოს კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ
პირთა – დევნილთა შესახებ“, მ. 11.

146 შენიშვნა: აღნიშნული დახმარების გაცემის მარეგულირებელი აქტით არ არის განსაზღვრული
ფულადი გასაცემლის ზედა და ქვედა ჯერი.

147 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და
სოციალური დაცვის მინისტრის 2021 წლის 8 აპრილის N 01 – 28/6 ბრძანება „ფულადი დახმარების
გაცემის წესის დამტკიცების თაობაზე“, დანართი N 1, მ. 3.

ტული შშმ პირის სტატუსის მქონე დევნილი (30 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე) – 150 ლარი; 2. მარჩენალდაკარგული დევნილი (30 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე) – 150 ლარი; 3. შშმ სტატუსის მქონე ბავშვი (30 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე) – 200 ლარი; 4. ონკოლოგიური დაავადებების მქონე პირები (30 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე) – 200 ლარი; 5. ვეტერანი (30 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე) – 100 ლარი.¹⁴⁸

იგივე ბრძანება სარეიტინგო ქულის მქონეთათვის სხვა ტიპის დახმარებებსაც ითვალისწინებს; კერძოდ,

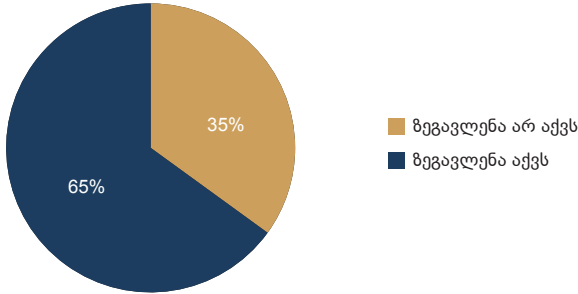
- დევნილთა დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის მიზნით, მაქსიმუმ 3 თვის მანძილზე არა უმეტეს 300 ლარის გაცემა, სადაც სამიზნე ჯგუფებს შორის, სხვა პირებთან ერთად, ასევე მითითებულია სოციალურად დაუცველი და შესაბამისი ქულის (65 000-მდე სარეიტინგო ქულის) მქონე დევნილები;
- 1 000 ლარის ფარგლებში დევნილთათვის სარემონტო/სამშენებლო მასალე-ბით დახმარება დევნილთა განსახლების იმ ობიექტებში, სადაც არ განხორციელებულა სრული სარეაბილიტაციო სამუშაოები. დახმარება ექსკლუზიურად მიმართულია სოციალურად დაუცველი დევნილებისკენ – 1. მარტოხელა სოციალურად დაუცველი პირი, რომლის ქულა არის 100 000-მდე; 2. ოჯახი, რომლის შემადგენლობის უმეტესობას საპენსიო ასაკის პირები წარმოადგენენ და რომლის ქულაც 100 000-მდეა.¹⁴⁹

არაფულადი სოციალური დახმარებისა და მხარდაჭერის საშუალებების ანალიზისთვის, როგორც ზემოთ აღინიშნა, რელევანტურ მექანიზმებს წარმოადგენს სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამა, ასევე, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამა. როგორც სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული სერვისების ანალიზიდან იკვეთება, სოციალურად დაუცველის სტატუსი და შესაბამისი ქულა მათში ჩართვის აუცილებელ წინაპირობას არ წარმოადგენს. ამასთან, ცალკეულ სერვისებთან მიმართებით, ჩართვის რიგითობა შესაძლებელია სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრაციამ და ქულამ განსაზღვროს.

148 აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის იძულებით გადაადგილებულ პირთა მინისტრის 2023 წლის 7 თებერვლის N 06-ძ/ს ბრძანება „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა გარკვეული კატეგორიის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების პროგრამების განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 3, 5.

149 იქვე, მ. 4, 8 (4).

დიაგრამა N 1. სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრაციისა და ქულის ზეგავლენა სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებულ სერვისებზე



ცხრილი N 2. სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული კომპონენტები, სადაც სოციალურად დაუცველთა ქულას არ აქვს რაიმე ტიპის ზეგავლენა

დღის ცენტრებში მომსახურების უზრუნველყოფის (შშპ პირები) ქვეპროგრამა
სმენის აპარატებით უზრუნველყოფის კომპონენტი
აბაზანის/საპირფარეშოს დამხმარე სკამებით უზრუნველყოფის კომპონენტი
ყავარჯნებით, ხელჯოხ-ყავარჯნებით უსინათლოთა ხელჯოხებითა და გადასაადგილებელი ჩარჩოებით უზრუნველყოფის კომპონენტი
ყრუთა კომუნიკაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა
სათემო ორგანიზაციებში მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა
ომის მონაწილეთა რეაბილიტაციის ხელშეწყობის ქვეპროგრამა
შინმოვლის მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა
დედათა და ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა
მინდობით აღზრდის ქვეპროგრამა (შენიშვნა: სარეიტინგო ქულა რელევანტურია მინდობით აღზრდელისთვის)
მცირე საოჯახო ტიპის სახლებში მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა
მიუსაფარ ბავშვთა თავშესაფრით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა
მძიმე და ღრმა შეზღუდული შესაძლებლობის ან ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ბავშვთა სპეციალიზებული საოჯახო ტიპის მომსახურება
მზრუნველობამოკლებული ბავშვების რეინტეგრაციის ქვეპროგრამა
სახელმწიფო ზრუნვის სისტემიდან გასული 18-21 წლამდე ახალგაზრდების მხარდაჭერის ქვეპროგრამა
სახელმწიფო ზრუნვის სისტემიდან გასული 18-21 წლამდე ახალგაზრდების საკვები პროდუქტებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა
ხანგრძლივი პედიატრიული მოვლის სამედიცინო-სოციალური ცენტრის მომსახურების ქვეპროგრამა

ცხრილი N 3. სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამით გათვალისწინებული კომპონენტები, სადაც სოციალურად დაუცველთა ქულას აქვს ზეგავლენა

ქვეპროგრამის დასახელება	სოციალურად დაუცველთა ქულის ზეგავლენა
<p>დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა</p>	<p>დამხმარე საშუალებით დაკმაყოფილების უპირატესი უფლებით სარგებლობენ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული იმ ოჯახების წევრი შშმ ბავშვები, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 120 000-ს (რიგითობაში მეოთხე ადგილზე); • სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული იმ ოჯახების წევრი შშმ პირები, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 120 000-ს (რიგითობაში მეექვსე ადგილზე).
<p>ეტლებით უზრუნველყოფისა და შშმ პირთა დასაქმების ხელშეწყობის კომპონენტი</p> <p>(შენიშვნა: აღნიშნული კომპონენტი არის დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის ნაწილი)</p>	<p>მექანიკური ეტლის ვაუჩერის დაფინანსების ლიმიტის 100 %-ის ფარგლებში ფინანსდებიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული იმ ოჯახების წევრები, რომელთა სარეიტინგო ქულა, კომისიის მიერ ვაუჩერის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მომენტისთვის არ აღემატება 120 000-ს.</p> <p>(შენიშვნა: პროგრამაში ზემოაღნიშნული ჯგუფის, ისევე, როგორც ზოგადად პრიორიტეტული წრის მიღმა დარჩენილი პირები ფინანსდებიან ვაუჩერის დაფინანსების ლიმიტის 90 %-ის ფარგლებში, ეტლის ღირებულების 90 %-ით).</p>
<p>საპროთეზო-ორთოპედიული საშუალებებით უზრუნველყოფის კომპონენტი</p> <p>(შენიშვნა: აღნიშნული კომპონენტი არის დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის ნაწილი)</p>	<p>სხვა ჯგუფებთან ერთად, კომპონენტით გათვალისწინებული ვაუჩერის 100 %-ით ფინანსდებიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული იმ ოჯახების წევრები, რომელთა სარეიტინგო ქულა, კომისიის მიერ ვაუჩერის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მომენტისთვის არ აღემატება 120 000-ს.</p> <p>(შენიშვნა: პროგრამაში ზემოაღნიშნული ჯგუფის, ისევე, როგორც ზოგადად პრიორიტეტული წრის მიღმა დარჩენილი პირები ფინანსდებიან ვაუჩერის დაფინანსების ლიმიტის 90 %-ის ფარგლებში, მომსახურების ღირებულების 90 %-ით).</p>
<p>ყრუ და სმენის არმქონე შშმ პირთა ვიდუო კონფერენციის ფუნქციის მქონე ტექნიკური საშუალებით (სმარტფონი) უზრუნველყოფის კომპონენტი</p> <p>(შენიშვნა: აღნიშნული კომპონენტი არის დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამის ნაწილი)</p>	<p>სმარტფონის გადაცემის დროს უპირატესობა ენიჭება პირებს, რომლებიც რეგისტრირებულნი არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და მინიჭებული აქვთ 120 000-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულა.</p>

პერსონალური ასისტენტის მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა	პროგრამაში ჩართვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას სოციალურად დაუცველ შშმ პირებს/ბავშვებს პრიორიტეტი ენიჭებათ (რიგითობაში პირველი ადგილი).
ბავშვთა აღრეული განვითარების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა	ქვეპროგრამაში ჩართვის დროს სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს პრიორიტეტიზაცია კეთდება სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებულ და 120 001-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახების ბავშვებზე, რომელთა ოჯახებს სარეიტინგო ქულა ყველაზე უფრო დაბალი აქვთ განცხადების წარდგენის დღისთვის (პრიორიტეტების რიგითობაში მეშვიდე ადგილი).
ბავშვთა რეაბილიტაცია/აბილიტაციის ქვეპროგრამა	<p>ქვეპროგრამაში ჩართვის დროს სახელმწიფო ზრუნვის სააგენტოს მიერ, სხვა ჯგუფებთან ერთად, ხდება შემდეგი პირების პრიორიტეტიზაცია:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ბავშვები, რომლებიც ცხოვრობენ სოციალურად დაუცველ ოჯახებში, რომლებსაც 120 001-მდე სარეიტინგო ქულა აქვთ (პრიორიტეტების რიგითობაში მეექვსე ადგილი). • შესაძლებელია მოხდეს პრიორიტეტიზაცია განცხადების თარიღის რიგითობის მიხედვით. ამ შემთხვევაში, ერთი და იმავე თარიღის დროს, უპირატესობა ენიჭება ოჯახებს, რომელთა სარეიტინგო ქულა უფრო დაბალი აქვთ განცხადების წარდგენის დღისთვის.
კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი ბავშვიანი ოჯახების დახმარების ქვეპროგრამა	ქვეპროგრამის ფარგლებში ბავშვთა ხელოვნური კვების პროდუქტებით უზრუნველყოფის დროს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან სიაში რეგისტრირება და 65 001-ზე ნაკლები ქულის ქონა ერთ-ერთ ალტერნატიულ წინაპირობას წარმოადგენს კომპონენტში ჩართვისათვის, თუმცა აღნიშნული მდგომარეობა რიგით უკანასკნელ ადგილზეა ზრუნვის სააგენტოს მიერ ბენეფიციარების პრიორიტეტიზაციის მიზნებისათვის.
დღის ცენტრებში მომსახურებით უზრუნველყოფის (6-დან 18 წლამდე შშმ სტატუსის მქონე და არმქონე ბავშვები) ქვეპროგრამა	ქვეპროგრამის ერთ-ერთ ბენეფიციართა ჯგუფში შედიან 6-დან 18 წლამდე ასაკის ბავშვები, რომელთა ოჯახებიც რეგისტრირებულნი არიან სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში და დღის ცენტრის მომსახურებაში ჩართვის შესახებ განცხადების წარდგენის დღისთვის ოჯახისათვის მინიჭებული სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 120 000-ს.
განვითარების მძიმე და ღრმა შეფერხების მქონე ბავშვთა ბინაზე მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა	ქვეპროგრამაში ჩარიცხვისას უპირატესობა ენიჭება განცხადების წარდგენის დღისთვის სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებულ და 120 000-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახებს (პრიორიტეტების რიგითობაში მესამე ადგილი).

სოციალური რეაბილიტაციისა და ბავშვზე ზრუნვის სახელმწიფო პროგრამის პარალელურად, კვლევისთვის რელევანტურია **დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამა**, რომელიც ყოველწლიურად მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ. ამჟამინდელი პროგრამა სამი ძირითადი მიმართულებისგან შედგება: 1. დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების ქვეპროგრამა; 2. სამუშაოს

მაძიებელთა პროფესიული კვალიფიკაციის ამაღლების ქვეპროგრამა და 3. საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა.

გემოლნიშნული ქვეპროგრამები ცალკეული ღონისძიებებისგან/სერვისებისგან შედგება, რომელთა დეკლარირებული მიზანიც შრომის ბაზრის გააქტიურება და სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფების მხარდაჭერაა. ქვეპროგრამების შემადგენელი კომპონენტები შინაარსობრივად ერთმანეთისგან განსხვავდება, თუმცა ცალკეულ კომპონენტებში ჩართვის წინაპირობა სოციალურად დაუცველთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაცია და შესაბამისი ქულაა. აღნიშნულ მექანიზმებს წარმოადგენს:

- მოწყვლადი, დაბალკონკურენტუნარიანი ჯგუფების დასაქმების ხელშეწყობი მექანიზმების შემუშავება და დანერგვა – სხვა ჯგუფებთან ერთად, სერვისის ბენეფიციარი შეიძლება იყოს პირი, რომელიც 16-29 წლის ასაკისაა და რომლის ოჯახიც სოციალურად დაუცველთა მონაცემების ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული, ხოლო მისი სარეიტინგო ქულა 120 000-ს არ აღემატება;
- სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება, პროფესიული გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება – ღონისძიებაში ჩართვისას სოციალურად დაუცველ პირებს, რომელთა სარეიტინგო ქულა 120 000-ს არ აღემატება, სხვა მოწყვლად ჯგუფებთან ერთად, უპირატესობა ენიჭებათ;
- საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა – მოცემული ქვეპროგრამა უშუალოდ სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის (ვისაც მინიჭებული აქვს 120 000 ქულაზე ნაკლები) შეიქმნა და მიზნად ისახავს საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობასა და სოციალურად დაუცველთა ეკონომიკურად გააქტიურებას.

ცენტრალურ დონეზე გემოლნიშნული სერვისების პარალელურად, არსებითია **COVID-19-ის პანდემიის დროს მთავრობის მიერ მიღებული მხარდამჭერი ღონისძიებების** ანალიზიც. 2020 წლის მაისში მთავრობამ პანდემიის შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამა დაამტკიცა.¹⁵⁰ პროგრამის მიხედვით, განისაზღვრა კომპენსაციის მიმღებთა წრე, რომელთა შორის იყვნენ დასაქმებულები, რომლებსაც პანდემიის პერიოდში შეუჩერდათ/შეუწყდათ ანაზღაურება; მკვეთრად გამოხატული შშმ პირები და შშმ ბავშვები; ასევე, ინდივიდუალური მენარმეები, მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე მენარმე ფიზიკური პირები და ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელი ფიზიკური პირები, ასევე, მიკრობიზნესის სტატუსის მქონე პირები. სიღარიბეში მცხოვრები პირების მხარდაჭერის ფარგლებში მთავარ კრიტერიუმად მთავრობამ სოციალურად

150 იხ. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 4 მაისის N 286 დადგენილება „ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამონეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

დაუცველი პირების სარეიტინგო ქულა განსაზღვრა. კერძოდ, მხარდაჭერა გაეწიათ:

- სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებულ ოჯახებს, რომელთა სარეიტინგო ქულა მეტია 65 000-ზე და ნაკლებია 100 001-ზე, კონკრეტულად თუ ვიტყვით, იმ შინამეურნეობებს, რომელთაც პირველადი შეფასების შედეგად ვერ მიიღეს სოციალური შემწეობის მიღების უფლება;
- სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებულ ოჯახებს, რომელთა ქულაც ნაკლებია 100 001-ზე და რომელთაც ჰყავთ სამი ან სამზე მეტი არასრულწლოვანი (16 წლის ასაკის ჩათვლით).

რაც შეეხება სიღარიბეში მცხოვრებ სხვა პირებს, რომელთაც პანდემიის კონტექსტიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს მხრიდან პირდაპირი სოციალური დახმარება სჭირდებოდათ, ფაქტობრივად მთავრობის ხედვის არეალის მიღმა დარჩნენ. ამ მხრივ, გამონაკლისს წარმოადგენდა სუბსიდირება კომუნალურ გადასახადებზე (სამი თვის მანძილზე), რომლის გაცემაც ელექტროენერჯისა და ბუნებრივი აირის ყოველთვიური მოხმარების მასშტაბზე¹⁵¹ იყო დამოკიდებული და არა მოსახლეობის სოციალურად დაუცველის სტატუსზე.¹⁵² გემოაღნიშნული კიდევ ერთხელ მიუთითებს სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის, მათ შორის, კრიზისის დროს მისაღები ღონისძიებების დამოკიდებულებაზე სოციალურად დაუცველის სტატუსზე, შესაბამის ქულაზე და დანარჩენი ბენეფიციარების იგნორირებაზე.

საბოლოო ჯამში, როგორც ცენტრალურ დონეზე არსებული სერვისების ანალიზიდან იკვეთება, სოციალურად დაუცველის სტატუსი და შესაბამისი სარეიტინგო ქულა რელევანტურია ამა თუ იმ სერვისის მიღების პროცესში. კერძოდ, ცალკეული პროგრამები (როგორცაა, მაგალითად, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა) უშუალოდ სოციალურად დაუცველ პირებზე არის ფოკუსირებული, ხოლო ცალკეული პროგრამები (მაგ., დამხმარე საშუალებებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა, პერსონალური ასისტენტის მომსახურებით უზრუნველყოფის ქვეპროგრამა) სოციალურად დაუცველის სტატუსსა და შესაბამის ქულას სერვისის მიღების პროცესში პრიორიტეტიზაციისა ან სრული ვაუჩერული დაფინანსების გაცემისათვის იყენებს. სოციალურად დაუცველის სტატუსსა და შესაბამის ქულაზე დამოკიდებულება ჩანს ახალი კორონავირუსის პანდემიის დროს მთავრობის მიერ მიღებულ ღონისძიებებშიც, როდესაც სიღარიბეში მცხოვრები სხვა ადამიანების იგნორირების ფონზე, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ სოციალური დახმარების ღონისძიებით მხოლოდ კონკრეტული ქულის მქონე ოჯახები დაფარა.

151 200 კილოვატზე ნაკლები – ელექტროენერჯის შემთხვევაში, 200 მ3-ზე ნაკლები – ბუნებრივი აირის შემთხვევაში.

152 საქართველოს მთავრობა, COVID-19-ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში, 2020, გვ. 54.

3.3. სოციალურად დაუცველი პირების ქულის მიმართება მუნიციპალურ სერვისებთან

მუნიციპალურ დონეზე სხვადასხვა მოწყვლადობის მქონე პირისა და შინამეურნეობისათვის სხვადასხვა ტიპის მხარდაჭერა არის გათვალისწინებული. მათი დიზაინი და სამოქმედო არეალი მუნიციპალიტეტების მიხედვით განსხვავდება, თუმცა მნიშვნელოვანი ნაწილი გარკვეული ჯგუფებისათვის ერთჯერად ან მრავალჯერად (რამდენიმე თვითა თუ მთლიანი საბიუჯეტო წლით შემოსაზღვრულ) ფულად დახმარებას ითვალისწინებს.¹⁵³

ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეზე არსებულ სერვისებს შორის კოორდინაცია და ხელისუფლების დონეებს შორის ინფორმაციის გაცვლის ინსტიტუციონალიზებული სისტემის არარსებობა საქართველოს სოციალური დაცვის პოლიტიკის ეფექტიანობის მისაღწევად არსებითია. ამავე დროს, აღნიშნული საკითხი ეროვნულ დონეზე ერთ-ერთ ყველაზე დიდ გამოწვევას წარმოადგენს.¹⁵⁴ პრობლემურია საინფორმაციო სისტემის არარსებობა, რომელიც თავს მოუყრიდა სოციალური ბენეფიტების მიმღებთა შესახებ ინფორმაციას და, რომელიც, მათ შორის, მოახდენდა სერვისებისა და მომსახურებების დუბლირების პრევენციას.¹⁵⁵ დამატებით, პრობლემურია აღნიშნული პროგრამების შეფასებისა და მონიტორინგის მექანიზმის არარსებობა ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე,¹⁵⁶ რამაც შესაძლებელია სოციალურ-ეკონომიკურად მოწყვლად მოსახლეობაში უთანასწორობა კიდევ უფრო გააღრმავოს.

როგორც მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ანალიზიდან ჩანს, საქართველოს პრაქტიკულად ყველა რეგიონში (მცხეთა-მთიანეთის გამოკლებით), მუნიციპალიტეტები სოციალურ სერვისებში ჩართვის წინაპირობად სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრაციასა და შესაბამის ქულას ითხოვენ. ამასთან, ქულების ზღვარი თითოეულ მუნიციპალიტეტში განსხვავებულია და ხშირად არ ემთხვევა სოციალური შემწეობის გაცემის ზღვრულ ქულას (65 000 ქულა). მეტიც, ცალკეულ შემთხვევებში, ქულების ზღვარი სხვადასხვა სერვისთან მიმართებით განსხვავებულია უშუალოდ მუნიციპალიტეტშიც კი.

153 UNICEF, Social Assistance: Description and Recommendations (2014 – 2016), Analysis of Social Benefits/Assistance Provided to the Population of Georgia by Central and Municipal Governments, 2017, გვ. 8.

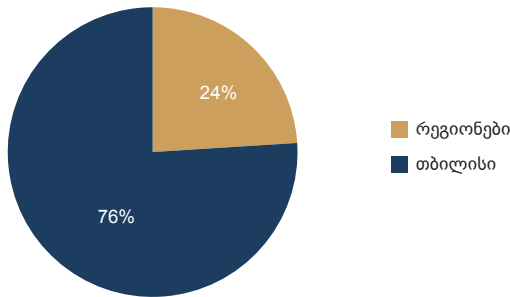
154 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 30; UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 13; სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, შშმ პირების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2020, გვ. 32.

155 UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 13.

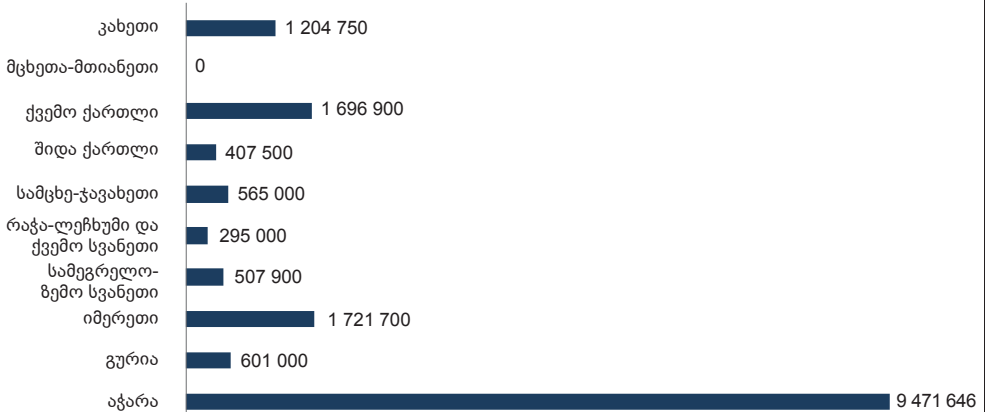
156 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 30.

სოციალური დაცვის სერვისები, რომლებზეც მთელი საქართველოს მასშტაბით ყოველწლიურად მილიონობით ლარი გამოიყოფა, ექსკლუზიურად იმ პირებისა და შინამეურნეობებისთვის არის განკუთვნილი, რომლებიც სოციალურად დაუცველთა რეესტრში ფიქსირდებიან და შესაბამისი ქულა აქვთ მინიჭებული. ამგვარი საბიუჯეტო სახსრები თბილისში, **2023 წლის მონაცემებით, 51 362 400 ლარს შეადგენს, ხოლო რეგიონებში ჯამში ექსკლუზიურად სოციალურად დაუცველებისათვის დაახლოებით 16.5 მლნ. ლარი არის გამოყოფილი.**

დიაგრამა N2. მუნიციპალურ სერვისებზე გათვალისწინებული დაფინანსების განაწილება, რომლებიც სრულად არის რეგისტრაციასა და ქულას მიბმული, თბილისისა და რეგიონების კონტრასტით



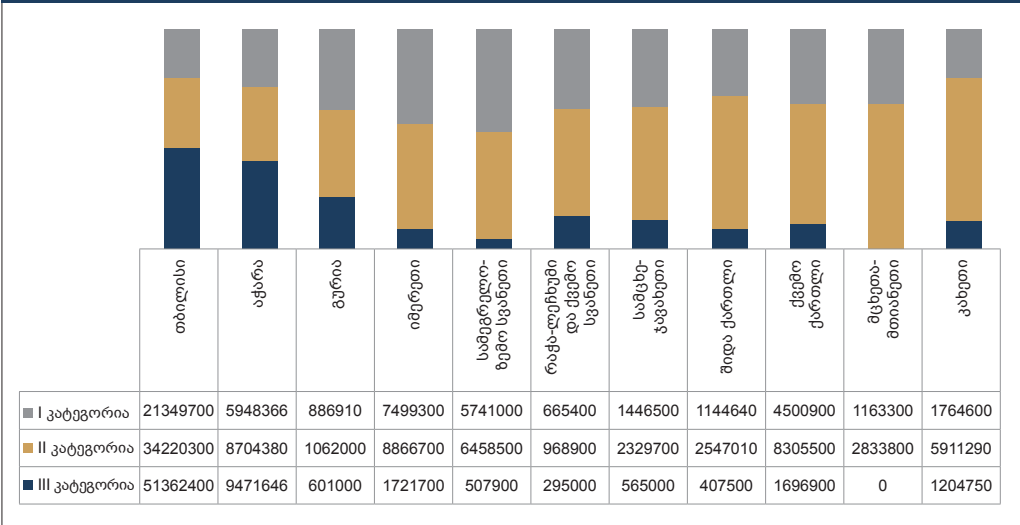
დიაგრამა N3. მუნიციპალურ სერვისებზე გათვალისწინებული თანხა (ლარებში), რომლებიც სრულად არის რეგისტრაციასა და ქულას მიბმული, რეგიონების მიხედვით (თბილისის გამოკლებით)



მუნიციპალურ დონეზე სოციალური დაცვის სერვისების ანალიზისას მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნას აღნიშნულ პროგრამებში ჩართვის წინაპირობები და სოციალურად დაუცველი ოჯახების შესაძლებლობები, მიიღონ სხვადასხვა ტიპის ბენეფიტები. ლოკალური მექანიზმების შესწავლის შედეგად, გამოიკვეთა სერვისების სამი ტიპი:

<p>I კატეგორია</p>	<p>სერვისები, რომლებიც ჩართვის წინაპირობად არ მიიჩნევენ სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრაციასა და შესაბამისი ქულის არსებობას. მოცემულ კატეგორიაში ძირითადად ისეთი სერვისები გვხვდება, რომელიც კონკრეტულ ჯგუფებსა და მათ საჭიროებებს მიემართება, სოციალური მოწყვლადობის დადასტურების გარეშე. ასეთი შეიძლება იყოს, შშმ პირებზე, ბავშვებზე, მრავალშვილიან ოჯახებზე, ვეტერანებზე, მართხელა მშობლებზე, დევნილებზე, ხანდაზმულებზე ან თუ სხვა ჯგუფებზე გათვალისწინებული სერვისები. ისინი უმეტესწილად გულისხმობს, ერთჯერად ან მრავალჯერად ფულად გასაცემელს.</p> <p>ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში ასევე არსებობს მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფი პირებისა და შინამეურნეობების მხარდაჭერი სერვისები, ძირითადად ასევე ფულადი გასაცემლების სახით, რომლისთვისაც საკმარისია დადგინდეს მოწყვლადობისა და სიღარიბის ფაქტი, შესაბამისი ქულებისა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს შეფასების გარეშე.</p>
<p>II კატეგორია</p>	<p>მოცემული კატეგორია მოიცავს ისეთ სერვისებს, რომელთა ნაწილი ექსკლუზიურად მიმართულია სოციალურად დაუცველთა სიაში რეგისტრირებული მოსახლეობისკენ, ხოლო ნაწილი სხვადასხვა ჯგუფებისაკენ, რომელთა შორისაც შეიძლება იყვნენ როგორც სოციალურად დაუცველის სტატუსის მქონე, ასევე ამგვარი სტატუსის არმქონე ჯგუფები.</p> <p>სერვისების არქიტექტურის ერთმანეთისგან განსხვავებულობის გათვალისწინებით, ექსკლუზიურად სოციალურად დაუცველებზე გათვალისწინებული მომსახურებების წილი მუნიციპალიტეტებისა და მომსახურებების მიხედვით ერთმანეთისგან განსხვავდება. ცალკეულ შემთხვევებში, სერვისები სოციალურად დაუცველთათვის არის განკუთვნილი, ხოლო შესაბამისი ქულის არმქონე პირი პროგრამაში მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში შეიძლება მოხვდეს (მაგ., ე.წ. უფასო სასადილოს ცალკეულ მუნიციპალურ პროგრამებში), ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში სერვისებში სოციალურად დაუცველის ქულის მქონე პირებზე ექსკლუზიურად მხოლოდ გარკვეული კომპონენტები გვხვდება, ხოლო სხვადასხვა სტატუსის მქონე მოსახლეობაზე (რომელთა შორის შესაძლებელია სოციალურად დაუცველებიც იყვნენ), დანარჩენი კომპონენტები ნაწილდება.</p>
<p>III კატეგორია</p>	<p>მოცემულ კატეგორიაში შედის სერვისები, რომელიც ექსკლუზიურად სოციალურად დაუცველი ოჯახების რეესტრში რეგისტრირებულ და შესაბამისი ქულის მქონე პირებისთვის ფუნქციონირებს. ძირითად შემთხვევებში, სერვისები ითვალისწინებს ერთჯერად ან მრავალჯერად ფულად დახმარებას კონკრეტული ქულის მქონეთათვის, ასევე, უფასო სასადილოს მომსახურებით უზრუნველყოფას. არაერთ შემთხვევაში, სერვისში ჩართვის წინაპირობად, ქულასთან ერთად, დამატებითი გარემოებების არსებობაც არის მოთხოვნილი, მაგ., მრავალშვილიანობა, ახალშობილის დაბადება, და სხვა.</p>

დიაგრამა N 4. მუნიციპალურ სერვისებზე გათვალისწინებული თანხა (ლარებში), რეგიონების მიხედვით



როგორც მოცემული ცხრილიდან ჩანს, მთლიანი საქართველოს მასშტაბით, **სოციალური დაცვის მეორე და მესამე კატეგორიას მიკუთვნებულ პროგრამებზე**, ცალკეული კომპონენტების გამოკლებით (ჯანდაცვის, საგრანტო და წითელი ჯვრის საქმიანობის თანადაფინანსების კომპონენტები), 2023 წლის ლოკალური ბიუჯეტი ითვალისწინებს **ჯამში 150 041 876 ლარის ოდენობით დაფინანსებას**, მაშინ, როდესაც **პირველ კატეგორიაში შემავალ სერვისებზე**, დაახლოებით 100 000 მილიონი ლარით ნაკლები – **52 110 616 ლარია გამოყოფილი**.

ამასთან, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა – 62 მუნიციპალიტეტი – სოციალური დაცვის ერთ ან რამდენიმე სერვისში ჩართვის წინაპირობად სოციალურად დაუცველის სტატუსსა და შესაბამის ქულას მიიჩნევს. იშვიათ გამონაკლისებს წარმოადგენენ ადიგენისა და ლენტეხის მუნიციპალიტეტები, რომელთა სოციალური დაცვის პროგრამების შინაარსში არ იკითხება სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრაციისა და სპეციფიკური ქულის არსებობის მოთხოვნა.

აღნიშნული მონაცემი აჩვენებს, რომ წლების გავლასთან ერთად სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის პროგრამაში სოციალურად დაუცველი და შესაბამისი ქულის მქონე ოჯახებისათვის განკუთვნილი მომსახურებები ჩნდება. მოცემული მსჯელობის დამადასტურებელია გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ 2017 წლის კვლე-

ვის შედეგები, რომლის თანახმადაც, 10 მუნიციპალიტეტი¹⁵⁷ თავის სოციალურ პროგრამებში ჩართვისათვის არ იყენებდა სოციალურად დაუცველი ოჯახების ქულებს.¹⁵⁸

ყურადსაღებია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების ანალიზისას არაა გათვალისწინებული მოსახლეობის სამედიცინო და ჯანდაცვის სხვადასხვა ტიპის ხარჯები, რაც ასევე, როგორც წესი, სოციალურად დაუცველის სტატუსსა და შესაბამის ქულაზეა მიბმული. ამგვარი სახსრების გათვალისწინების შემთხვევაში, ლოკალურ დონეზე გათვალისწინებული ფინანსური რესურსები, ზემოთ მითითებულ თანხებთან შედარებით, მნიშვნელოვნად გაიზრდებოდა. აღნიშნული მსჯელობის გასამყარებლად კვლევის ფარგლებში გაანალიზდა სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის პროგრამების ერთ-ერთი (თუმცა არა ერთადერთი) კომპონენტი – მედიკამენტებით უზრუნველყოფის სერვისი, რომელიც უჩვენებს, თუ მოსახლეობის რომელ ჯგუფს ეხება აღნიშნული უმნიშვნელოვანესი შეღავათი.

როგორც აღმოჩნდა, **64 მუნიციპალიტეტიდან 39 მუნიციპალიტეტის¹⁵⁹ ბიუჯეტი** ექსკლუზიურად ან ნაწილობრივ ითვალისწინებს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის ან სოციალურად დაუცველი კონკრეტული ჯგუფების მედიკამენტებით უზრუნველყოფასა და ამ მიზნით ფინანსური დახმარების განევას. ამ შემთხვევაშიც ზღვრული ქულის ოდენობა არაერთგვაროვანია და მუნიციპალიტეტის არჩევანზეა დამოკიდებული.

157 ამგვარი მუნიციპალიტეტების ჩამონათვალში ზემოდასახელებულ ორ მუნიციპალიტეტთან (ადიგენისა და ლენტეხის მუნიციპალიტეტები) ერთად გვხვდება წალენჯიხის, ჩხოროწყუს, თელავის, მცხეთის, ყაზბეგის, ასპინძის, თერჯოლისა და ფოთის მუნიციპალიტეტები.

158 UNICEF, Social Assistance: Description and Recommendations (2014 – 2016), Analysis of Social Benefits/Assistance Provided to the Population of Georgia by Central and Municipal Governments, 2017, გვ. 8.

159 თბილისის, გურჯაანის, თელავის, საგარეჯოს, ყვარლის, დუშეთის, თიანეთის, ყაზბეგის, კასპის, გორის, ხაშურის, რუსთავის, ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, ადიგენის, ახალქალაქის, ახალციხის, ბორჯომის, ფოთის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ამბროლაურის, ონის, ჩოხატაურის, ოზურგეთის, ქუთაისის, ბაღდათის, ხარაგაულის, ბათუმის, ქედის, ქობულეთის, შუაქვიის, ხელვაჩაურისა და ხულოს მუნიციპალიტეტები.

4. სოციალურად დაუცველთა ქულის მიმართება სერვისებთან – მოწყვლადი ჯგუფების გამოცდილება

როგორც წინა თავში აღინიშნა, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სოციალური დაცვის არაერთ სერვისში ჩართვისთვის არსებითია სოციალურად დაუცველის სტატუსი და შესაბამისი ქულის არსებობა. მოწყვლადი ჯგუფების გამოცდილების სიღრმისეული შესწავლის მიზნით, ერთი მხრივ, განხორციელდა მსხვილი მუნიციპალიტეტების (თბილისის, რუსთავის, ბათუმისა და ქუთაისის მუნიციპალიტეტები) პროგრამებისა და მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი, ხოლო, მეორე მხრივ, შშმ პირებთან, უსახლკაროებსა და ხანდაზმულებთან ინტერვიუები.

კვლევის პრაქტიკული კომპონენტის – ინტერვიუების, ფარგლებში გამოიკვეთა ის გამოწვევები, რომელთა წინაშეც სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფები ყოველდღიურად დგანან და რაც მთავრობამ უნდა გაითვალისწინოს რეგულაციური პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების დროს.

4.1. მსხვილი მუნიციპალიტეტების მიერ მოწყვლადი ჯგუფებისათვის გათვალისწინებული მომსახურებების აღწერა

სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ბათუმის მუნიციპალიტეტები არაერთ სერვისს ითვალისწინებენ, რომელიც კვლევის სამიზნე ჯგუფების კეთილდღეობის უზრუნველყოფის მიმართულებით მნიშვნელოვან მექანიზმებად შეიძლება ჩაითვალოს. ცალკეულ სერვისში ჩართვის წინაპირობა ამა თუ იმ ჯგუფს მიკუთვნებულობაა (მაგ., შშმ პირები, ბავშვები, ხანდაზმულები), ხოლო გარკვეული ბენეფიტები მხოლოდ სოციალურად დაუცველთა ქულას ებმის. ამასთან, ცალკეული მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაციით,¹⁶⁰ ადგილობრივ დონეზე არ ხდება სოციალური დაცვის სერვისის მიმღებთა შესახებ მონაცემების დამუშავება სოციალურად დაუცველი პირის სტატუსის მიხედვით. შესაბამისად, ზემოაღნიშნულ მომსახურებებში მითითებული ჯგუფის წარმომადგენელთა ზუსტი ჩართულობის მასშტაბის შეფასება ამ დროისათვის შეუძლებელია.

აღსანიშნავია, რომ ისეთი მნიშვნელოვანი სერვისები, როგორცაა, უფასო კვებით უზრუნველყოფა, შინ მოვლა, მედიკამენტებით უზრუნველყოფა, როგორც წესი, მხოლოდ სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის არის განკუთვნილი. აღნიშნული გარემოებები სისტემის მიღმა დარჩენილი უსახლკარო ჯგუფების, შშმ პირებისა და ხანდაზმულების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძიმებს.

160 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის N 10-01230521931 კორესპონდენცია, 21.02.2023; ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის N პ/15299019 კორესპონდენცია, 13.02.2023.

ცხრილი N 4. სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისათვის მუნიციპალურ დონეზე მისაღები სოციალური ბენეფიტების სია

თბილისი	რუსთავი	ბათუმი	ქუთაისი
<p>1. კომუნალური სუბსიდირება</p> <p>2. სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახებისათვის 18 წლამდე ასაკის თითოეულ ბავშვზე ყოველთვიური დახმარება</p> <p>3. მცირე საოჯახო ტიპის სახლებიდან გასული, სრულწლოვანი პირების დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობა</p> <p>4. მებღაღაღი შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა და მოზარდთა საკურორტო მომსახურება</p> <p>5. 100 ნელს მიღწეულ მოქალაქეთათვის ერთჯერადი დახმარება</p> <p>6. სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის სერვისების მიწოდების დაფინანსება¹⁶¹</p> <p>7. სოციალური მზრუნველობის საავგენტოს ხელშეწყობა</p> <p>8. სოციალურად დაუცველი საშენილო ასაკის პირებისათვის მუდკაპანტების დაფინანსება</p> <p>9. სამედიცინო და სხვა სოციალური საჭიროებების დახმარების ღონისძიებები</p> <p>10. ომის ვეტერანების დახმარება</p> <p>11. უსახლკარო ოჯახებისათვის საცხოვრებელი ფართის შექმნა</p> <p>12. მარტოხელა ხანდაზმულთა დღის ცენტრის ხელშეწყობა</p> <p>13. უფასო სასადილოებით მომსახურება</p> <p>14. გარდაცვილი მეომართა სარიტუალო ღონისძიებები</p> <p>15. დანგრეული სახლების მაცხოვრებელთა კომპენსაცია</p> <p>16. ომის ვეტერანების დახმარება რაიონებში</p> <p>17. სხვა სოციალური (დახმარების) ღონისძიებები რაიონებში</p> <p>18. თბილისის მუნიციპალური თავმჯდომარის მოვლა-პატრონობა</p> <p>19. სოციალურად დაუცველი 18 წლამდე მებღაღაღი შესაძლებლობის მქონე პირების დახმარება</p> <p>20. „ვორლდ ვიფენ საქართველოს“ სოციალურად დაუცველი ბავშვების დღის ცენტრის თანადაფინანსება</p> <p>21. სოციალურად დაუცველი მკვთრად მებღაღაღი შესაძლებლობების მქონე უსინათლო პირების დახმარება</p> <p>22. სოციალურად დაუცველი ოჯახებში ყველა ახალშობილზე ერთჯერადი დახმარება</p> <p>23. შინმოვლის თანადაფინანსება</p> <p>24. მებღაღაღი შესაძლებლობების მქონე პირთა საზოგადოებაში ინტეგრაციის ხელშეწყობა</p>	<p>1. მინიმალური სასურსათო კვების დაფინანსება</p> <p>2. სარიტუალო მომსახურებები</p> <p>3. შეფასებითი სახელმწიფო წესის გადასახადზე</p> <p>4. მებღაღაღი მუნიციპალურ ტრანსპორტზე</p> <p>5. ინდივიდუალური დახმარების პროგრამები</p> <p>6. უსუცეს მოქალაქეთა დახმარება</p> <p>7. რუსთავის მოხუცებულთა სახლის ხელშეწყობა</p> <p>8. მრავალშვილიანი ოჯახების დახმარება</p> <p>9. საბრძოლო მოქმედებებში მონაწილეთა და მათთან გათანაბრებულ პირთა ოჯახების მატერიალური დახმარება</p> <p>10. მებღაღაღი შესაძლებლობების მქონე პირთა დახმარება</p> <p>11. სტუდენტთა სოციალური დახმარება</p> <p>12. სოციალური დახმარების პროგრამა</p> <p>13. სახელმწიფო ბრუნვის სისტემიდან გასული ახალგაზრდების დამოუკიდებელი ცხოვრების მხარდაჭერის პროგრამა</p> <p>14. ბავშვთა დაცვისა და მხარდაჭერის პროგრამა</p> <p>15. ძალადობის მსხვერპლი ბავშვებიანი პირების ერთჯერადი მატერიალური დახმარების პროგრამა</p> <p>16. შინ მოვლის თანადაფინანსება</p> <p>17. დიალიზით დაავადებულთა დახმარების პროგრამა</p>	<p>1. კომუნალური მომსახურების საფასურის სუბსიდირება</p> <p>2. მოწყვლადი სოციალური კატეგორიების მატერიალური დახმარებით უზრუნველყოფა</p> <p>3. მუნიციპალური ტრანსპორტით მგზავრობის საფასურის სუბსიდირება</p> <p>4. მზრუნველობას მოკლებულ ბენეფიციართა მოვლა-პატრონობა და ოჯახის საჭიროების მქონე პირთა დახმარება</p> <p>5. მუნიციპალური უფასო სასადილო</p> <p>6. ღრობითი ღამის თავშესაფარი</p> <p>7. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხარდაჭერა</p> <p>8. მოწყვლადი სოციალური კატეგორიებისათვის მინიმალური სოციალური პირთა შექმნა</p> <p>9. მებღაღაღი შესაძლებლობების მქონე პირთა მხარდაჭერა</p>	<p>1. სოციალური საცხოვრების კომუნალური ხარჯების უზრუნველყოფა</p> <p>2. მრავალშვილიანი ოჯახების დახმარება</p> <p>3. სარიტუალო დახმარება</p> <p>4. სოციალური ღონისძიებები</p> <p>5. სოციალურად დაუცველი ოჯახების ყოველთვიური პირთა დახმარების ხელშეწყობა</p> <p>6. განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირთა თანადგომა</p> <p>7. მებღაღაღი შესაძლებლობის მქონე პირთა დახმარება</p> <p>8. უფასო კვება¹⁶²</p> <p>9. კოლფარული იმპლანტი მოსარგებლუ ბენეფიციართა დახმარება</p> <p>10. ავთვისებიანი სიმსივნით დაავადებულ პირთა თანადგომა</p> <p>11. შინმოვლა</p> <p>12. აუტოზმის სპექტრის დარღვევის მქონე ბავშვთა რეაბილიტაცია</p> <p>13. შშმ პირთა მხარდაჭერაზე ორიენტირებული პროექტების დაფინანსება/თანადაფინანსება</p> <p>14. შშმ ბენეფიციარებისა და მოუსაფარ ბავშვთა საჭიროებებზე მომუშავე ორგანიზაციების ხელშეწყობა</p> <p>15. მარტოხელა მოხუცთა დახმარება</p> <p>16. ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დახმარება</p> <p>17. საქართველოს „SOS ბავშვთა სოფლის“ მიერ განხორციელებული პროექტის – „დღის ცენტრის ბენეფიციარების დახმარების პროგრამა“</p> <p>18. ადრეული ძუძუს აგრესიული „HER-2“ რეცეპტორ დედებით დიაგნოზის მქონე პირების მუდკაპანტით დახმარება</p> <p>19. გადაუდებელი რეაგირება</p> <p>20. ფსიქიკური აშლილობის მქონე პირთა შინ მოვლის ქვეპროგრამა</p> <p>21. სოციალურად დაუცველი, კერძოდ: ახალშენილი ოჯახებისა და ახალშენილი შვილიანი ოჯახების მხარდაჭერა</p> <p>22. მრავალშვილიანი ოჯახების მიერ მიკრო და მცირე მენარმობის ხელშეწყობა</p> <p>23. სოციალურად დაუცველი ბავშვებისათვის განათლების ხარისხის ამაღლება</p> <p>24. შშმ პირთა საერთაშორისო დღე</p> <p>25. ბავშვებიანი ოჯახების ეკონომიკური გაძლიერება</p> <p>26. ბავშვის განვითარების ხელშეწყობა</p> <p>27. ოკუპაციური პაციენტების ფსიქო-სოციალური მხარდაჭერა</p>

¹⁶¹შენიშვნა: გამუქებული სერვისები მისაწვდომია მხოლოდ სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრირებული და შესაბამისი ქულის მქონე შინამეურნეობებისათვის/პირებისათვის.

161 ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბუჯეტის მიხედვით, აღნიშნული პროგრამა მოიცავს მოსწავლე-ახალგაზრდობის სახლებში, მოსწავლე-ახალგაზრდობის ერთჯერად სასახლეში, ხელოვნების სკოლებში, სპორტულ სკოლებსა და საკურორტო აუზებში 18 წლამდე ასაკის ბავშვების სწავლის ღირებულების დაფინანსებას.

162 შენიშვნა: როგორც წესი, აღნიშნული პროგრამა მხოლოდ სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას მიემართება.

4.2. მოწყვლადი ჯგუფების გამოცდილების აღწერა

უსახლკარო პირები ქვეყანაში ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ. ადეკვატურ საცხოვრისზე წვდომის არარსებობა მათ პრაქტიკულად ყველა უფლებებისა და თავისუფლების რეალიზაციის შესაძლებლობას უსპობს. აღნიშნული ჯგუფი, მხარდაჭერისა და გაძლიერების მიმართულებით სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული ყურადღებისა და ფექტიანი ღონისძიებების სანაცვლოდ, უმოქმედობასა და, ცალკეულ შემთხვევებში, რეპრესიასაც განიცდის. ყველაზე მოწყვლადი უსახლკარო ჯგუფი, ქუჩაში მცხოვრები პირები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, დარეგისტრირდნენ სოციალურად დაუცველთა ბაზაში, მიენიჭოთ ქულა და მიიღონ მხარდაჭერა სახელმწიფოს მხრიდან. რეგისტრაციისა და ქულის მინიჭებაზე უარის თქმა ამ ჯგუფისთვის არა მხოლოდ სოციალურ შემწეობაზე, არამედ ქულაზე მიბმულ სხვა სერვისებიდან ექსკლუზიასაც გულისხმობს, რაც კიდევ უფრო მძიმე მდგომარეობაში აყენებს მათ.

საკულისხმოა, რომ სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა წლების წინ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა იმ ნორმის არაკონსტიტუციურად გამოცხადების მოთხოვნით, რომელიც ქუჩაში მყოფ პირებს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციას უკრძალავდა.¹⁶³ 2017 წლის თებერვალში სასამართლომ სარჩელი არსებითად განსახილველად მიიღო.¹⁶⁴ მიუხედავად იმისა, რომ საქმეზე ზეპირი განხილვა დასრულდა, სასამართლოს წლების მანძილზე გადაწყვეტილება არ გამოუტანია.

მეორე მხრივ, აღსანიშნავია, რომ ცენტრალურ დონეზე პოლიტიკის არარსებობის საპირწონედ, ცალკეული მუნიციპალიტეტები თავიანთ ტერიტორიაზე უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესებს ამტკიცებენ, რომელთა შინაარსი მუნიციპალიტეტების მიხედვით განსხვავდება. ზემოაღნიშნული წესების ანალიზისას გამოიკვეთა, რომ ცალკეული მუნიციპალიტეტები უსახლკაროს სტატუსის მინიჭებისათვის სოციალურად დაუცველთა ბაზაში ყოფნასა და შესაბამისი ქულების არსებობას ითხოვენ. მაგალითად, ვანის, სამტრედიისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტები უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და საცხოვრისით უზრუნველყოფის მიზნებისათვის 200 000 სარეიტინგო ქულაზე ნაკლებს ითხოვს, ხოლო დმანისის მუნიციპალიტეტი – 150 000 ქულაზე ნაკლებს.

163 საქართველოს მოქალაქე ვლადიმერ ჩიტაია საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ, კონსტიტუციური სარჩელი N 854, 31.10.2016, <http://bitly.ws/DLHa>.

164 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, საქართველოს მოქალაქე ვლადიმერ ჩიტაია საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წინააღმდეგ, საოქმო ჩანაწერი N1/6/854, 10.02.2017, <http://bitly.ws/DLHg>.

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ უსახლკაროდ რეგისტრაციის დროს ცალკეული მუნიციპალიტეტი შესაძლოა, არ ითხოვდეს კონკრეტულ ქულას, მისი არსებობა საცხოვრისით დაკმაყოფილების დროს ადამიანს/ოჯახს პრიორიტეტულად აქცევს. მაგალითად:

- საგარეჯოსა და ხარაგაულის მუნიციპალიტეტებში უპირატესად მიიჩნევენ ოჯახებს, რომელთა ქულაც არ აღემატება 100 000-ს, უპირატესობას ანიჭებენ შეფასებისას შედარებით დაბალი ქულის მქონე მოსახლეობას ვანის, ზუგდიდის, სიღნაღის, სამტრედიისა და გორის მუნიციპალიტეტებშიც, მათთვის პრიორიტეტულ ოჯახთა ჩამონათვალი ასევე 100 000 ქულაზე გადის.¹⁶⁵
- რუსთავის მუნიციპალიტეტში უსახლკარო ოჯახების საცხოვრისით უზრუნველყოფისათვის მოთხოვნილი ქულა 150 000 და ნაკლები უნდა იყოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ოჯახები დროებით სარგებლობაში საცხოვრის ვერ მიიღებენ.¹⁶⁶ ამასთან, დაბალი სარეიტინგო ქულა იწვევს ოჯახების პრიორიტეტიზაციას.¹⁶⁷
- მესტიის მუნიციპალიტეტში არ კონკრეტდება ქულობრივი მოთხოვნები, თუმცა მითითებულია, რომ უსახლკაროდ რეგისტრირებული ოჯახების შეფასება, საცხოვრისით უზრუნველყოფის პროცესის მიზნებისათვის, მათ შორის, სოციალურად დაუცველთა ბაზაში რეგისტრაციის ფაქტითა და შესაბამისი სარეიტინგო ქულითაც ხდება.¹⁶⁸

165 საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2015 წლის 25 სექტემბრის N 38 დადგენილება „საგარეჯოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ უსახლკაროთა, ასევე მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებულ შენობებში თვითნებურად შესახლებულ მოქალაქეთა აღრიცხვის, შერჩევის, მათთვის სოციალური საცხოვრისის გადაცემის და შემდგომი მონიტორინგის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 6; სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2017 წლის 17 აგვისტოს N 19 დადგენილება „სამტრედიის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 4; გორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 14 მაისის N 60 დადგენილება „გორის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 5; ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 3 აგვისტოს N 71 დადგენილება „ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 5; ვანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 28 დეკემბრის N 126 დადგენილება „ვანის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირთა რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 4; ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 1 ივლისის N 18 დადგენილება „ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი თავშესაფრით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 5; სიღნაღის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2023 წლის 27 იანვრის N 2 დადგენილება „სიღნაღის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 5.

166 რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2018 წლის 24 დეკემბრის N 83 დადგენილება „ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი დროებითი საცხოვრისით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 1.

167 იქვე, დანართი N 1, მ. 5.

168 მესტიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2022 წლის 28 დეკემბრის N 24 დადგენილება „მესტიის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე უსახლკარო პირების რეგისტრაციისა და მათი საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 5.

46 წლის უსახლკარო შშმ ქალი

პირი 2009 წლიდან იღებს შემწეობას, არ ფლობს საკუთრებას და ცხოვრობს სოციალურ საცხოვრისში მეუღლესთან და შვილთან ერთად. ოჯახი ძირითადად სოციალურ შემწეობაზე, შშმ პირის სოციალურ პაკეტსა და არასტაბილური არა-ფორმალური დასაქმებიდან მიღებულ შემოსავალზე არის დამოკიდებული.

რესპონდენტის მიხედვით, სოციალურ საცხოვრისში გადმოსვლის შემდგომ მათი ქულები გაიზარდა, რასაც შემწეობის შემცირება მოჰყვა. აღნიშნული უარყოფითად აისახა მათ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და ხშირად, თავის გატანის მიზნით, ჯართსაც აგროვებდნენ. მიუხედავად ამისა, სოციალური მომსახურების სააგენტოდან რაიმე რელევანტური პასუხი ვერ მიიღო ქულების ზრდასთან დაკავშირებით. ერთადერთ დასაბუთებას სააგენტოს მხრიდან ოჯახის საცხოვრებლის ცვლილება წარმოადგენდა, მაშინ, როდესაც შინამეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა და შემოსავალი რეალურად არ შეცვლილა.

რესპონდენტს სწორად არ მიაჩნია ქულების დათვლის სისტემა, რომელიც ადამიანის ბევრ რეალურ საჭიროებას უგულებელყოფს, ხშირ შემთხვევაში კი ღირსეული ცხოვრების საშუალებას სპობს. მას ერთ-ერთ მაგალითად კომუნალური გადასახადების ხარჯი მოჰყავს, რაც ქულაზე მოქმედებს: ზამთრის დღეების სიცხვეში გატარება უნევს, რათა მაღალი გადასახადი არ მოუვიდეს.

იგი სხვადასხვა ტიპის სერვისზე სოციალური შემწეობის ქულის ბმას უარყოფითად აფასებს, რადგან თვლის, რომ ხშირ შემთხვევაში, ბენეფიციარები, რომლებსაც უსამართლოდ ემატებათ ქულები ან/და დახმარება უწყდებათ, სხვა სერვისებზე წვდომასაც კარგავენ. გასაჩივრების შემთხვევაშიც კი, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ისინი ამ სერვისების გარეშე რჩებიან, რაც მათი მძიმე მდგომარეობის კიდევ უფრო გამწვავებას უწყობს ხელს.

57 წლის უსახლკარო ქალი

რესპონდენტის ოჯახი ორი ადამიანისგან შედგება, რომლებიც საცხოვრისში ქირას იხდიან. მათ მუდმივი შემოსავალი არ გააჩნიათ. როგორც რესპონდენტი აცხადებს, ორ წელზე მეტი ხანია, არსად ყოფილა დასაქმებული, ხოლო მეუღლე არაფორმალურად, ფრაგმენტულად შრომობს. მიუხედავად სოციალურ-ეკონომიკური მოწყვლადობისა, მაღალი ქულების გათვალისწინებით, ოჯახი სო-

ციალურ შემწეობას არ იღებს.

რესპონდენტს ქულები 4 წლის წინ მოუმატეს, როდესაც საცხოვრებელი შეიცვალა. აღნიშნულს სოციალური შემწეობის შეწყვეტა მოჰყვა, თუმცა, ოჯახი კვლავ სარგებლობს კომუნალური გადასახადების სუბსიდირებისა და უფასო სასადილოს სერვისებით. რესპონდენტი მიუთითებს, რომ სოციალური შემწეობის შეწყვეტის შემდგომ ყოფილა შემთხვევები, როდესაც საკვებისა და მედიკამენტის შეძენის შესაძლებლობა არ ჰქონია, ამასთან, იგი ნახევარ წელზე მეტია, ბინის ქირასაც ვერ იხდის; მან ვერ გაასაჩივრა ქულები, რადგან ჰქონდა და აქვს გემოაღნიშნული ორი სერვისის (კომუნალურ გადასახადებზე სუბსიდირებისა და უფასო სასადილოს) დაკარგვის შიში.

რესპონდენტი სოციალური შემწეობის სისტემას უარყოფითად აფასებს და მიუთითებს, რომ მისი საჭიროებები და მისი უსახლკარო მდგომარეობაში ცხოვრება გათვალისწინებული არ იქნა. მისი თქმით, მექანიზმი გაუმჭვირვალეა და ბუნდოვანია, თუ რა პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში იღებენ ადამიანები სოციალურ შემწეობას. მისი მითითებით, ხშირ შემთხვევაში, აღნიშნული გადაწყვეტილება ნეპოტიზმითაც მიიღება.

48 წლის უსახლკარო ქალი

რესპონდენტის ოჯახი სამი წევრისგან შედგება, აქედან ერთი არასრულწლოვანია. შინამეურნეობა წლების მანძილზე საჩხერეში ცხოვრობდა, თუმცა საცხოვრებლის ავარიულობისა და ოჯახის ერთ-ერთი წევრის სავალდებულო სამხედრო სამსახურში ჩარიცხვის გამო, რამდენიმე თვის წინ თბილისში გადმოვიდა. ოჯახის შემოსავალი სრულად სახელმწიფო გასაცემლებსა (ამჟამად ბავშვი მარჩენალდაკარგულის შემწეობას იღებს) და ახლობლების დახმარებაზეა დამოკიდებული.

საცხოვრებლის ცვლილების გამო, ოჯახი ამ ეტაპზე არ იღებს სოციალურ შემწეობას და უახლოეს მომავალში სოციალური მომსახურების სააგენტოდან ელის პასუხს შემწეობის დანიშვნის შესახებ. იქიდან გამომდინარე, რომ მისთვის მნიშვნელოვანი სერვისები სოციალურად დაუცველის სტატუსსა და ქულასაა მიბმული, ამჟამად ბენეფიტების გარეშე არის დარჩენილი. მაგალითისთვის, რესპონდენტი იხსენებს, რომ ჯანმრთელობის პრობლემის გამო ექოსკოპია დასჭირდა, თუმცა ქულების არარსებობის გამო, მომსახურება არ დაუფინანსდა.

შშმ პირები წლების მანძილზე საზოგადოებისა და მთავრობის მხრიდან ერთ-ერთ ყველაზე მონყვლად და გარიყულ ჯგუფს წარმოადგენენ. გაეროს ბავშვთა ფონდის კვლევის მიხედვით, ოჯახში სულ მცირე ერთი შშმ წევრის არსებობის შემთხვევაში, შინამეურნეობის სიღარიბეში აღმოჩენის რისკი 4 %-ით იზრდება.¹⁶⁹ 2023 წლის ივნისის მდგომარეობით, საქართველოს მასშტაბით **127 046 შშმ პირი იყო რეგისტრირებული, როგორც სოციალური პაკეტის მიმღები.**¹⁷⁰ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2023 წლის იანვრის მონაცემებით, 37 997 შშმ პირი ირიცხებოდა საარსებო შემწეობის მიმღებად.¹⁷¹

სამწუხაროდ, მიუხედავად არაერთი საერთაშორისო და ეროვნული სტანდარტისა, საქართველოს მთავრობამ წლების მანძილზე ვერ შეძლო, მოეხდინა შშმ პირთა სოციალური დაცვის სისტემის ტრანსფორმაცია და მათ ინდივიდუალურ საჭიროებებსა და ადამიანის უფლებების მიდგომებზე დაფუძნება.¹⁷² დღეის მონაცემებით, შშმ პირთა სტაბილურ შემოსავალს მხოლოდ სოციალური პაკეტი წარმოადგენს, თუმცა პაკეტს თემის ნაწილი ვერ იღებს, მათ შორის, მხოლოდ სამედიცინო დიაგნოზების საფუძველზე განხორციელებული შეფასებისა (რომელიც ადამიანების ინდივიდუალურ საჭიროებებს ვერ ხედავს) და არსებული შემზღუდავი რეგულაციების გათვალისწინებით, რომლის მიხედვითაც ზომიერად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს (რომელთაც ბავშვობიდან არ აქვთ შშმ პირის სტატუსი), ასევე, ასაკით პენსიის მიმღებ შშმ პირებს არ ეძლევათ სოციალური პაკეტის მიღების შესაძლებლობა. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ასაკობრივი პენსია, მისი მნიშვნელობის მიუხედავად, ვერ უზრუნველყოფს მრავალჯერადი მონყვლადობის მქონე პენსიონერების (მათ შორის, შშმ პენსიონერების) საჭიროებების დაკმაყოფილებას,¹⁷³ რაც მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის დამძიმებას იწვევს.

შშმ ქალი

რესპონდენტი მკვეთრად გამოხატული შშმ პირის სტატუსის მქონე ქალია. იგი 2013 წლიდან იღებს სოციალურ შემწეობას და ძირითადად სახელმწიფო გასაცემლებზეა დამოკიდებული. სოციალური შემწეობის სისტემას უარყოფითად აფასებს, კერძოდ, საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე მიიჩნევს, რომ

169 UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 22.

170 სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტო, სტატისტიკა – სოციალური პაკეტი, <http://bitly.ws/DNZd>.

171 სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს კორესპონდენცია N SSA 1 23 00178098, 17.02.2023.

172 იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, შშმ პირების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2020, გვ. 6 – 7.

173 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 5.

მოცემული მექანიზმი უსამართლოა და ვერ ხედავს სხვადასხვა ჯგუფის, მათ შორის, შშმ პირების, რეალურ საჭიროებებს. პირიქით, მიუთითებს, რომ ნეპოტიზმის საშუალებით ბევრი ისეთი ადამიანი იღებს შემწეობას, რომელსაც რეალურად საჭიროება არ უდგას, რამაც სისტემიდან რეალურ სიღარიბეში მცხოვრები ადამიანების გარიყვა შეიძლება გამოიწვიოს.

რესპონდენტს ჰქონდა სოციალური შემწეობის ქულის მომატებისა და შემწეობის შეწყვეტის მისთვის უმძიმესი გამოცდილება, რადგან ამ დროს ყველა მნიშვნელოვანი დახმარება მოეხსნა, რაც ორმაგად დიდი დარტყმა იყო. იგი იხსენებს დღეებს, როდესაც საკვებიც კი არ ჰქონდა. შესაბამისი ქულის გასაჩივრების პროცესი საკმაოდ ხანგრძლივი აღმოჩნდა, რის გამოც, გადარჩენისთვის საბანკო და საპენსიო სესხების აღება დასჭირდა. აქედან გამომდინარე, არ მიესალმება ქულებისა და სხვადასხვა სერვისის ბმას და მიუთითებს, რომ ბენეფიციარებს მხოლოდ მათი ინდივიდუალური საჭიროებებიდან გამომდინარე უნდა ჰქონდეთ მომსახურებებზე წვდომა. იქიდან გამომდინარე, რომ ქულების ზრდა სხვადასხვა ბენეფიტების დაკარგვას იწვევს, რესპონდენტს მუდმივი შიშის ქვეშ უწევს ცხოვრება, რომ ქულის ზრდასთან ერთად შინმოვლის სერვისის მიწოდება შეუწყდება.

შშმ პირის მშობელი, ქალი

რესპონდენტის ოჯახს, რომელიც ოთხი წევრისგან შედგება, ორ წელზე მეტია, სოციალური შემწეობა შეუწყდა. შინამეურნეობის შემოსავლის წყარო ამჟამად ფორმალური დასაქმებაა. მიუხედავად ამისა, შშმ პირის საჭიროებებიდან გამომდინარე, რესპონდენტი მიუთითებს, რომ ოჯახზე უდიდესი ტვირთი მოდის და მისი შშმ შვილის წინაშე არსებული ყოველდღიური ბარიერები და გამოწვევები მინიმალურადაც არ არის დაძლეული.

შემწეობის შეწყვეტის შემდგომ, სისტემის მიმართ ნდობის არარსებობის გამო, რესპონდენტს სოციალური მომსახურების სააგენტოში ხელახლა შემოწმებაზე განაცხადი აღარ დაუფიქსირებია. შემწეობის შეწყვეტამ მის ოჯახზე მკვეთრად უარყოფითად იმოქმედა, რადგან სხვა, მათთვის მნიშვნელოვან, სერვისებზე წვდომაც დაკარგეს. ოჯახი იძულებული იყო, პროაქტიურად დაკავშირებოდა სხვადასხვა ორგანიზაციას, რათა მიეღო საჭირო სოციალური მხარდაჭერა.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიხედვით, 2023 წლის 1 იანვრის მონაცემებით, ქვეყანაში **საპენსიო ასაკს**¹⁷⁴ მიღწეული 502 610 ქალი და 217 414 კაცი ცხოვრობს. არაერთი ანგარიში დადებითად უსვამს ხაზს იმ ფაქტს, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს ხანდაზმულთა პენსიით უნივერსალურთან მიახლოებულ დაფარვას,¹⁷⁵ რადგან მხარდაჭერის აღნიშნული მექანიზმი სიღარიბის შემცირების მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს¹⁷⁶ – გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ 2019 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, ერთ-ერთი წევრის მიერ პენსიის მიღება შინამეურნეობების შემოსავლის 30 %-ით ზრდას იწვევს, ხოლო სიღარიბის რისკებს 3-4 % -ით ამცირებს.¹⁷⁷

ამასთან, სსიპ – სოციალური მომსახურების სააგენტოს სტატისტიკის მიხედვით, 2023 წლის ივნისის მონაცემებით, 60-65 წლის ასაკის 29 775 ადამიანი, ხოლო 65 წელზე მეტი ასაკის მქონე 78 050 ადამიანი იღებს საარსებო შემწეობას. საქართველოს სახალხო დამცველის მითითებით, სახელმწიფო ამ ჯგუფის წარმომადგენელთა რეალურ საჭიროებებს არ ითვალისწინებს და ვერ სთავაზობს მექანიზმებს ღირსეული ცხოვრებისათვის.¹⁷⁸ ომბუდსმენი ხაზს უსვამს იმასაც, რომ მუნიციპალიტეტები საკუთარ ტერიტორიაზე არ ეწევიან სოციალურ მუშაობას, მათ შორის, ხანდაზმული პირების საჭიროებების იდენტიფიცირებას, შესაბამისი სერვისების დანერგვასა და განხორციელებას.¹⁷⁹

პენსიონერი ქალი

რესპონდენტის ოჯახი სამი წევრისგან შედგება და მის ძირითად შემოსავალს სახელმწიფო გასაცემელი შეადგენს. შინამეურნეობა 10 წელზე მეტია, იღებს სოციალურ შემწეობას და ამჟამად ერთ-ერთ სოციალურ საცხოვრისში ირიცხება.

შემწეობის დანიშვნის შემდგომ ოჯახს პერიოდულად ქულები ეცვლებოდა, რაც ზეგავლენას ახდენდა სერვისებზე წვდომის საკითხზეც. რესპონდენტისთვის განსაკუთრებულად მძიმე საცხოვრისის ცვლილებისა და სოციალურ საცხოვრისში გადმოსვლის პერიოდი იყო, როდესაც ხელახალი შეფასება მოხდა, წინანდელზე მეტი ქულა მიენიჭა და საარსებო შემწეობის მოცულობა შეუმცირდა.

174 60 წელი – ქალებისთვის, 65 წელი – კაცებისთვის.

175 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 1, 81.

176 UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 37 – 38.

177 იქვე, გვ. 27.

178 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2022, გვ. 280.

179 იქვე.

რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ არსებული შემწეობა მინიმალურადაც ვერ აკმაყოფილებს მის საჭიროებებს. იგი ასევე მიუთითებს, რომ ქულების დათვლისა და მინიჭების პროცესი არაობიექტური და ბუნდოვანია. მისი შეფასებით, იქიდან გამომდინარე, რომ სისტემა გაურკვევლად და უსამართლოდ ითვლის ქულებს, მასზე სხვა მნიშვნელოვანი სერვისების, მაგალითად, მედიკამენტებით უზრუნველყოფის, ასევე, კომუნალური გადასახადების სუბსიდირების მექანიზმების მიბმა მიუღებელია. რესპონდენტის მითითებით, სერვისებში ადამიანები მათი იმჟამინდელი საჭიროებების გამო უნდა ჩაერთონ და არა ქულების გათვალისწინებით. ხაზგასასმელია, რომ შესაძლებელია ქულები შინამეურნეობას მაღალი ჰქონდეს, რის შედეგადაც იგი ყოველგვარი მხარდაჭერის გარეშე დარჩება.

პენსიონერი ქალი

რესპონდენტის ოჯახი სამი ნევრისგან შედგება. შინამეურნეობის შემოსავალს შეადგენს არასტაბილური არაფორმალური დასაქმებიდან მიღებული ანაზღაურება. რესპონდენტი, რომელიც ასაკით პენსიონერია, აცხადებს, რომ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიმართა შეფასებისა და სოციალური შემწეობის დანიშვნის თხოვნით, თუმცა მაღალი ქულის გათვალისწინებით, ამგვარი დახმარება ვერ მიიღო.

რესპონდენტისთვის არსებული სისტემა არ არის სამართლიანი, რადგან თვლის, რომ იმყოფება ისეთი გამონწვევების წინაშე, რაც სოციალურ შემწეობასა და მასთან დაკავშირებულ სერვისებში ჩართვას საჭიროებს. მისი მითითებით, ასაკით პენსია მის საჭიროებებს მინიმალურადაც ვერ უზრუნველყოფს და, ხშირ შემთხვევაში, პენსია კვებაზე, მედიკამენტებსა და კომუნალური გადასახადებისთვის არ ჰყოფნის. მინიმალური საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, იძულებულია, საპენსიო სესხით ისარგებლოს, შესაბამისად, პენსიასაც სრულად ვერ იღებს.

5. სერვისების გაცემის დროს სოციალურად დაუცველის ქულის სავალდებულო მოთხოვნის გაუქმების მნიშვნელობა

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული და კონკრეტული ქულების მქონე ოჯახებისათვის მთელი საქართველოს მასშტაბით არაერთი უმნიშვნელოვანესი სერვისი არის გათვალისწინებული. ამ მიმართულებით განსაკუთრებით აღსანიშნავია თბილისი და მსხვილი ქალაქები (მაგ., ბათუმი და რუსთავი). აღნიშნულ ქალაქებში ასიათასობით ლარს გამოყოფენ სერვისებისათვის, რომლებიც ექსკლუზიურად ან ნაწილობრივ მაინც შესაბამისი ქულების მქონე შინამეურნეობებისათვის არის განკუთვნილი.

საქართველოში სოციალური დახმარების სისტემის ამ თავისებურებებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, იმ არგუმენტების იდენტიფიცირება, თუ რატომ არ შეიძლება იყოს გამართლებული სოციალურად დაუცველის ქულის მიჩნევა სხვა სერვისებში ჩართვის აუცილებელ წინაპირობად.

სოციალური შემწეობის სისტემა არ მოიცავს ცალკეულ ჯგუფებს, რომელთათვისაც სხვადასხვა სერვისი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს

საქართველოში არსებული სოციალური შემწეობის სისტემა, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ვერ ხედავს ცალკეულ ჯგუფებსა და ოჯახებს,¹⁸⁰ რომელთა საჭიროებებიც და რომელთა წინაშე არსებული გამოწვევებიც სოციალური შემწეობისა და სხვა რელევანტური მხარდაჭერი სერვისების უზრუნველყოფის წინაპირობა უნდა იყოს.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, **სისტემიდან გარიყული ჯგუფების მაგალითად შეიძლება მიჩნეულ იქნას ქუჩაში მცხოვრები ადამიანები, რომლებიც უკიდურეს სოციალურ-ეკონომიკურ მონყვლადობაში ცხოვრობენ და სახელმწიფოს მხრიდან არაერთი მიმართულებით ეფექტიან მხარდაჭერას საჭიროებენ.** ნაცვლად ამისა, არსებული რეგულაციები არ იძლევა მოცემული ჯგუფის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების, ქულის მინიჭებისა და სოციალური შემწეობის გაცემის შესაძლებლობას.¹⁸¹

180 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 33; ფოკუს-ჯგუფი სოციალურ მუშაკებთან.

181 ფოკუს-ჯგუფი სოციალურ მუშაკებთან.

მეორე მხრივ, ცალკეული ჯგუფების წარმომადგენელთათვის, სოციალური შემწეობის სისტემა ნაკლებად არის მისაწვდომი. მაგალითად, როგორც სოციალურ მუშაკებთან ჩატარებულმა ფოკუს-ჯგუფებმა აჩვენა, **სისტემა ნაკლებად ხედავს სხვადასხვა უსახლკარო ჯგუფის, შშმ პირების, ასევე, ხანდაზმულების საჭიროებებს.** აღნიშნული ჯგუფის წარმომადგენლები მომეტებული რისკის ქვეშ იმყოფებიან, რომ სისტემა მათ ვერ დაინახავს.

„[...] ხშირია, როცა მარტოხელა ხანდაზმულია და მოსდის მაღალი ქულა. ინდივიდუალური შეფასება უნდა იყოს, რადგან შეხვალ ოჯახში – 1 500 ქულიანია, ხუთი ჯანმრთელი ოჯახის წევრია, შეიძლება არაფორმალურად დასაქმებულიც და შეხვალ მეორე ოჯახში – შშმ ბავშვია და იმიტომ, რომ რაღაც სამი ოთახი აქვთ, ვერ იღებენ სტატუსს. დედა ვერ მუშაობს, ამ დროს ბავშვს ხომ ვერ დატოვებს?! ვერ საქმიანობს და იმიტომ მ, რომ სამი ოთახი აქვს, ვერ იღებს იმ ქულას, რომელიც შემდგომ სხვადასხვა სერვისების მიღებაში დაეხმარება და რჩება ამ ყველაფრის მიღმა [...]“

სოციალური მუშაკი

სოციალური შემწეობის სისტემასთან წვდომის პრობლემა ასევე აქვთ **ეთნიკური უმცირესობების იმ წარმომადგენლებს**,¹⁸² რომლებიც არ ფლობენ სახელმწიფო ენას, რადგან სოციალური აგენტის მიერ შესავსები ფორმა მხოლოდ ქართულ ენაზეა,¹⁸³ ასევე, სოციალურ აგენტის მიერ შეფასების შევითხვები ქართულ ენაზე ისმება,¹⁸⁴ ხოლო მთავრობას არ გააჩნია სახელმწიფოსთან კომუნიკაციის პროცესში ამ ჯგუფის წარმომადგენელთა ენობრივი ბარიერების დაძლევის (მათ შორის, ოფიციალური დოკუმენტების თარგმნისა და თარჯიმნის სერვისის უზრუნველყოფის მიმართულებით) ეფექტიანი და სისტემური პოლიტიკა.

ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლებთან ერთად, სოციალური შემწეობის სისტემაზე ნაკლებად მიუწვდებათ ხელი **ლგბტ+ ჯგუფსაც.** სოციალური სამართლიანობის ცენტრის მიერ განხორციელებული რაოდენობრივი კვლევის მიხედვით, თემის 23.4 %-ს შემოსავალი მხოლოდ კვებასა და სახლის მინიმალურ საჭიროებებზე ჰყოფნის, თუმცა არა ტანსაცმელზე, ხოლო 7.8 %-ს შემოსავალი საკვებზეც კი არ ჰყოფნის. აღნიშნულ ფონზე, რესპონდენტთა მხოლოდ 0.6 % იყო მოცული სოციალური შემწეობის სისტემით.¹⁸⁵

182 UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 5, 11.

183 ინტერვიუ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წარმომადგენელთან.

184 UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 13 – 14.

185 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ლგბტ+ ჯგუფის სოციალური ექსკლუზიის კვლევა საქართველოში, 2021, გვ. 60, <https://bit.ly/3Ltkjma>.

მსგავსი დიზაინის მქონე მექანიზმების შემთხვევაში და, იქიდან გამომდინარე, რომ სისტემაში ჩართვის საკითხი კონკრეტულ ალგორითმზეა დამოკიდებული, არსებობს შეცდომებისა და მწვავე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში მყოფი შინამეურნეობების **გამორიცხვისა და მხარდაჭერის გარეშე დატოვების შესაძლებლობები**.¹⁸⁶ მოცემულ ამრს იზიარებს ფრიდრიხ ებერტის ფონდიც, რომლის მითითებითაც, იქიდან გამომდინარე, რომ სიღარიბეს დინამიკური ხასიათი აქვს, ასევე, იმის გათვალისწინებით, რომ სოციალური შემწეობის სისტემა დაფუძნებულია კეთილდღეობის ირიბ შეფასებაზე (ე.წ. proxy means testing) და ამგვარი შეფასების მეთოდოლოგიაში არსებობს უზუსტობები, გამორიცხვისა და ჩართვის მიმართულებით შეცდომების დაშვების რისკები დიდია.¹⁸⁷ მაგალითისთვის, სხვა კვლევებიც მიუთითებს, რომ მოცემული სისტემის მიერ ყველაზე ღარიბი მოსახლეობის 20 %-ის ექსკლუზიასთან დაკავშირებული შეცდომები (ე.წ. exclusion errors) 58 %-მდე იყო.¹⁸⁸

სისტემის ცდომილებების დამატებით, მაგალითად, შეიძლება მოყვანილ იქნას 2018 წელს, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული ოჯახის ინტეგრირებული კვლევის მონაცემების ანალიზი, რომელიც ცხადყოფს, რომ ბავშვთა მიზნობრივი შემწეობის პაკეტი არასრულწლოვნების ყველაზე ღარიბი დეცილის მხოლოდ 43 %-მდე აღწევდა.¹⁸⁹ სისტემის მიერ ღარიბი მოსახლეობის გამორიცხვის შემთხვევებზე საუბრობს გაეროს ბავშვთა ფონდიც, რომლის სხვადასხვა ანგარიშის მიხედვით:

- 2019 წლისთვის, შინამეურნეობების უღარიბესი მეთედის (ყველაზე დაბალი შემოსავლების მქონეთა დეცილის) მხოლოდ 76 %, ხოლო მეორე დეცილის 39 % იღებდა რომელიმე ტიპის სოციალურ დახმარებას, მათ შორის, მიზნობრივ სოციალურ შემწეობას ან სხვა სახის დახმარებას. ამასთან, ყველაზე ღარიბი დეცილის 5 %-მა მიმართა სახელმწიფოს დახმარების მიღების თხოვნით, თუმცა უარი ეთქვა;¹⁹⁰

186 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 24; შეფასების სისტემის ხარვეზებზე, იხ. ასევე, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2018, გვ. 204.

187 ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, მაიერ-რიგო რ., კელმსიულერი ს., სოციალური დაცვის რეფორმა საქართველოში, გერმანიის პრინციპები და პერსპექტივები, 2022, გვ. 6.

188 Kidd S., Athias D., Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection with Additional Analysis, Working Paper, 2020, გვ. 25; International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 23.

189 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 2, 42 – 43, 54, 117.

190 UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 5, 13.

- ორგანიზაციის 2019 წლის ანგარიშის მიხედვით, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მიერ მონყვლადი მოსახლეობის დაფარვის არეალი შეზღუდულია, მაგალითისთვის, მოცემული სერვისით სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრები ბავშვების მხოლოდ 37 % იყო მოცული.¹⁹¹ გაეროს ბავშვთა ფონდის 2023 წლის ანგარიშის მიხედვით, სოციალური შემწეობის სისტემის მიღმა მატერიალური და სოციალური დანაკლისის მქონე ბავშვების 47 % არის დარჩენილი, ხოლო ამგვარი დანაკლისის არმქონეთა 9.9 % სოციალური შემწეობის მიმღებია.¹⁹² მეტიც, მატერიალური და სოციალური დანაკლისის მქონე ბავშვების ოჯახების 15.5 % -მა უკანასკნელი 12 თვის მანძილზე (2022 წლის განმავლობაში) მიმართა სახელმწიფოს მხარდაჭერის მოთხოვნით, თუმცა უარი ეთქვა.¹⁹³ ამგვარი მოთხოვნების 50.4 % სოციალური შემწეობის დანიშვნას ეხებოდა, ხოლო დანარჩენი ნაწილი ისეთი ტიპის მხარდაჭერას, როგორცაა ერთჯერადი ფულადი დახმარება, სამედიცინო დახმარება, საცხოვრებლის უზრუნველყოფა ან/და მისი შეკეთება და სხვა.¹⁹⁴ მოთხოვნებზე უარის თქმის მიზეზად დოკუმენტში მიზნობრივი სოციალური დახმარების სავარაუდო მაღალი ქულა დასახელდა.¹⁹⁵

კეთილდღეობის ირიბი შეფასების სისტემის უზუსტობებს ემატება ისიც, რომ საარსებო შემწეობის მაძიებელთა სარეიტინგო ქულის გამოთვლისათვის სოციალური მომსახურების სააგენტოს არ გააჩნია ცალკეული მონაცემებისა და ცვლადების¹⁹⁶ ვალიდაციის მექანიზმები, ასევე არ ხდება ასაკის ცვლადის ავტომატური განახლება,¹⁹⁷ რამაც მნიშვნელოვანი ზეგავლენა შეიძლება მოახდინოს ქულის სანდობაზე, ადეკვატურობასა და სისტემის გამჭვირვალობაზე. ამასთან, პრობლემურია ისიც, რომ სოციალური შემწეობის სისტემას არ გააჩნია მონიტორინგის ჩარჩო, რითაც, მათ შორის, შეამონებდა პროგრამების ინდიკატორებს, მიზნობრიობის სიმუსტესა და სისტემის ზეგავლენას სიღარიბეზე.¹⁹⁸

გარდა იმისა, რომ სისტემამ, თავისი თავისებურებების გათვალისწინებით, შესაძლოა საჭიროების მქონე ადამიანები სოციალური შემწეობის გარეშე დატოვოს, სიღარიბეში მცხოვრები მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი არ მიმართავს სოცია-

191 იქვე, გვ. 6.

192 UNICEF, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბავშვთა კეთილდღეობა საქართველოში, 2023, გვ. 6, 15.

193 იქვე, გვ. 15.

194 იქვე, გვ. 15 – 16.

195 იქვე, 2023, იქვე, გვ. 15.

196 მაგ., ბუნებრივი აირის მოხმარებისა და განათლების დონის მაჩვენებლების ვალიდაცია.

197 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სოციალურად დაუცველი ოჯახებისათვის საარსებო შემწეობის ადმინისტრირების ინფორმაციული სისტემების ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2018, გვ. 6 – 7, 26.

198 UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 14 – 15.

ლური მომსახურების სააგენტოს შეფასებისა და შესაბამისი ქულის მინიჭებისათვის. გაეროს ბავშვთა ფონდის მონაცემებით, ამგვარი მოსახლეობის წილი სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრების პირების 33 %-ს შეადგენს,¹⁹⁹ რაც სისტემის მიმართ ნდობის, შემწეობის დანიშვნის მოლოდინის ნაკლებობით, ინფორმაციის არარსებობითა²⁰⁰ და სხვა რელევანტური ფაქტორებითაა გამოწვეული.²⁰¹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სოციალური დაცვის მნიშვნელოვან პროგრამებში ჩართვისათვის სოციალურად დაუცველის ქულის, როგორც სავალდებულო წინაპირობის დაწესებით, კიდევ უფრო იზრდება სისტემიდან ცალკეული სოციალურ-ეკონომიკურად მოწყვლადი პირებისა და ოჯახების მთლიანად გამორიცხვისა და უკიდურეს სიღარიბეში დატოვების შესაძლებლობა.²⁰²

სოციალური შემწეობის სისტემაში ჩართვის პროცესი არ არის მყისიერი და გარკვეულ დროსთანაა დაკავშირებული

სოციალური შემწეობის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს პირის მყისიერ შეფასებასა და შემწეობის სისტემაში ჩართვას.²⁰³ ცალკეულ შემთხვევებში, აპლიკაციის შევსებიდან დახმარების მიღებამდე პერიოდი შესაძლებელია, 3-4 თვიანიც კი იყოს.²⁰⁴

არსებული რეგულაციების მიხედვით, სოციალური შემწეობის დანიშვნის პროცესი ხუთსაფეხურიანია. პირველ რიგში, ოჯახის წარმომადგენელი საარსებო შემწეობის

199 UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 5, 11.

200 განსაკუთრებით მაღალმთიან რეგიონებსა და იმ ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრები პირებისათვის, რომლებსაც ნაკლებად აქვთ ინტერნეტზე წვდომა, ასევე, მარგინალიზებული ჯგუფების წარმომადგენელთათვის; იხ. International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 29, 32; ასევე, UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 14.

201 International Labour Organization, UN Women, Assessment of the Social Protection System in Georgia, Final Report, 2020, გვ. 33; UNICEF, A Detailed Analysis of Targeted Social Assistance and Child Poverty and Simulations of the Poverty – Reducing Effects of Social Transfers, 2019, გვ. 5, 11 – 12.

202 World Bank Group, Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program, 2016, გვ. 116; ფოკუს-ჯგუფი სოციალურ მუშაკებთან.

203 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2019, გვ. 290 – 291; საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2020, გვ. 302; საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2022, გვ. 238.

204 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საარსებო შემწეობის მიღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება: რამდენად უზრუნველყოფილია შრომითი მოტივაციის შექმნის წინაპირობები? 2016, გვ. 36 – 37.

დანიშნვის მოთხოვნით მიმართავს სოციალური მომსახურების სააგენტოს, რომელიც ადგილზე შეფასებისათვის მიმართვიდან ერთი თვის განმავლობაში უზრუნველყოფს სოციალური აგენტის ვიზიტს.²⁰⁵ ამის შემდგომ ხდება ვიზიტის შედეგად შეგროვებული ინფორმაციის ასახვა კომპიუტერულ პროგრამაში და მონაცემების გადამონმევა შესაბამის ბაზებში,²⁰⁶ სარეიტინგო ქულის მინიჭება, გადაწყვეტილების მიღება ოჯახზე შემწეობის დანიშვნის ან დანიშვნაზე უარის თქმის შესახებ და ოჯახთან შესაბამისი ხელშეკრულების გაფორმება.²⁰⁷ სარეიტინგო ქულის მინიჭების თარიღად მიიჩნევა²⁰⁸ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების დღის მომდევნო 30-ე კალენდარული დღე.²⁰⁹ ოჯახს საარსებო შემწეობის დანიშვნის უფლება სარეიტინგო ქულის მინიჭების თვიდან მეორე თვეს ეძლევა.²¹⁰ არსებული რეგულაციებიდან გამომდინარე, სააგენტოსთვის განცხადებით მიმართვიდან ქულის მინიჭებასა და საარსებო შემწეობის მიღებას შესაძლებელია რამდენიმე თვე დასჭირდეს, რა დროსაც კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შინამეურნეობის სათანადო მხარდაჭერა.

დროსთან არის დაკავშირებული სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების (სოციალური შემწეობის დანიშვნისა და შესაბამისი ქულის მინიჭების შესახებ) გასაჩივრების პროცედურა,²¹¹ განსაკუთრებით, თუ საქმე გასცდება ადმინისტრაციულ ორგანოს და სასამართლოში გადაიგზავნება.

ქულის მინიჭებისა თუ გასაჩივრების რეგულაციების პარალელურად, არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო იძლევა შესაძლებლობას, რომ სხვა შემთხვევებშიც სოცია-

205 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის N 126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის დონისძიებათა შესახებ“, დანართი N 1, მ. 4 – 6, 10; იხ. ასევე, UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 13.

206 მაგალითად, საჯარო რეესტრი, შემოსავლების ეროვნული სააგენტო და სხვა.

207 UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 13 – 14.

208 კანონმდებლობით გამოწვევის ნარმოადგენს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული ან რეგისტრაციის მაძიებელი ოჯახის მონაცემების კორექტირების შემთხვევა, რომელიც სარეიტინგო ქულის ცვლილებას იწვევს (გარდა დემოგრაფიული მონაცემებისა), რაც შესაძლებელია ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებიდან 90 დღის განმავლობაში. ამ შემთხვევაში, ქულის მინიჭების თარიღად მიჩნეულია მონაცემების კორექტირების თაობაზე სააგენტოს მიერ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებიდან მე-15 ან 30-ე კალენდარული დღე (დამოკიდებულია სააგენტოს მიერ ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების თარიღზე); იხ. საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის N 126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის დონისძიებათა შესახებ“, დანართი N 1, მ. 9 (2), 12 (4).

209 იქვე, მ. 12 (3).

210 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის 22 აგვისტოს N 225/ნ ბრძანება „მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“, დანართი N 1: „მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესი“, მ. 4(2).

211 UNICEF, Georgia: Social Protection System Readiness Assessment, 2020, გვ. 14-15.

ლური შემწეობის სისტემამ არაერთი თვის განმავლობაში გარიყოს ადამიანი/ოჯახი და, მიუხედავად საჭიროებისა, არ ჩართოს იგი სოციალური შემწეობის მიმღებთა სიაში. მაგალითისთვის:

- იმ შემთხვევაში, როდესაც შეფასების შედეგად პირი არ ეთანხმება მინიჭებულ ქულას, შეუძლია მიმართოს სააგენტოს ხელახალი შეფასების თხოვნით, თუმცა უწყებას უფლებამოსილება აქვს, სარეგისტრაციო ქულის მინიჭებიდან 1 წლის მანძილზე შეამოწმოს ოჯახის მდგომარეობა;²¹²
- იმ შემთხვევაში, როდესაც სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებისას სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის ოჯახის მიერ მოხდა ყალბი ან/და არასწორი ინფორმაციის მინოდება, სააგენტოს უფლებამოსილება ენიჭება, მონაცემთა ბაზაში შეუწყვიტოს ოჯახს რეგისტრაცია, უარი უთხრას მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციაზე ან აუკრძალოს ოჯახს მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში განმეორებითი რეგისტრაციის მოთხოვნა.²¹³ ამასთან, კანონმდებლობის მიხედვით, სოციალური მომსახურების სააგენტოს აქვს უფლებამოსილება, უარი განაცხადოს ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების თაობაზე იმ შემთხვევაში, როდესაც ოჯახს მათი მოთხოვნით შეუწყდა მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია და ამ მოთხოვნიდან ერთი წელი არ არის გასული.²¹⁴
- იმ შემთხვევაში, როდესაც პირი არ მიაწვდის სააგენტოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ცვლილებების (ოჯახის წევრთა შემადგენლობაში მომხდარი დემოგრაფიული ცვლილებები, ოჯახის მუდმივი საცხოვრებლის ცვლილება ან შინამეურნეობის სოციალურ – ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილება) შესახებ, ან არ შეასრულებს სააგენტოს მიერ განსაზღვრულ და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მოვალეობებს, სოციალური მომსახურების სააგენტოს ენიჭება უფლებამოსილება, შეუწყვიტოს საარსებო შემწეობის გაცემა ან/და გადაამოწმოს ოჯახი, შეუწყვიტოს ოჯახს მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია ან/და აუკრძალოს მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში მონაცემთა ბაზაში განმეორებით რეგისტრაცია.²¹⁵

212 საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის N 126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“, დანართი N 1, მ. 10 (6).

213 იქვე, მ. 10 (2).

214 იქვე, მ. 10 (3).

215 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის N 145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“, დანართი N 1, მ. 10 (2), 10 (4).

საბოლოო ჯამში, ცხადი ხდება, რომ სოციალური შემწეობის სისტემა, რელევანტური რეგულაციების გათვალისწინებით, დროულად ვერ ახდენს სოციალურ-ეკონომიკურად მოწყვლადი მოსახლეობის იდენტიფიცირებასა და სისტემაში ჩართვას, შესაბამისად, შესაძლებელია, ქულის მინიჭებამდე ოჯახი/პირი რელევანტური მხარდაჭერის გარეშე, უმძიმეს მდგომარეობაში დარჩეს²¹⁶ ან/და მისი დახმარება მხოლოდ ხელისუფლების (მათ შორის, ადგილობრივი ხელისუფლების) კეთილ ნებაზე იყოს დამოკიდებული.

სოციალური შემწეობის სისტემა არ არის მოქნილი და ვერ უზრუნველყოფს სა- არსებო შემწეობაზე დამოკიდებულების შემცირებას

კიდევ ერთი არგუმენტი, რის გამოც სოციალურად დაუცველი ოჯახებისათვის მინიჭებული ქულა არ შეიძლება გახდეს სხვა მნიშვნელოვანი ბენეფიტების მიღების წინაპირობა, სოციალური შემწეობის სისტემის ის თავისებურებაა, რომელიც ითვალისწინებს შინამეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასებას კონკრეტულ პერიოდში და კანონით გათვალისწინებული გარემოებების გარდა,²¹⁷ არ გულისხმობს შეფასებისა და ქულის მინიჭების შემდგომ პერიოდში პირის სოციალურ-ეკონომიკური მოწყვლადობის ცვლილების დადგენის შესაძლებლობას.

ამასთან, სოციალური შემწეობის არსებული სისტემა, თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, ვერ ადგენს პირის/შინამეურნეობის წინაშე არსებულ გამონწვევებსა და კონკრეტულ საჭიროებებს, რაც ამა თუ იმ სერვისში (მათ შორის, მუნიციპალურ მომსახურებაში) ჩართვის წინაპირობა შეიძლება გახდეს. მაგალითად, სისტემა ვერ ადგენს კონკრეტული პირის საჭიროებას მედიკამენტსა თუ სამედიცინო მომსახურებაზე, საკვებზე, გასათბობ საშუალებებზე, სარეაბილიტაციო სერვისებზე და სხვა.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, სოციალური შემწეობის ქულებზე სხვა რელევანტური სერვისების მიბმა ამყარებს მოსახლეობის წინაშე არსებული გამონწვევების მიმართ ბლანკეტურ მიდგომას, რომელიც ანაცვლებს სხვადასხვა ჯგუფის საჭიროებების შეფასებისა და კვლევის მიმართულებით ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებას. ამგვარი მიდგომა კი, საბოლოო ჯამში, მნიშვნელოვნად აზიანებს ინდივიდზე ცენტრირებული და ეფექტიანი სოციალური პოლიტიკის განხორციელებას ქვეყანაში.

216 მაგ. იხ., საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2019, გვ. 302.

217 მაგალითად, დემოგრაფიული ცვლილებები ოჯახში, საცხოვრებელი ადგილის ცვლილება, შინამეურნეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მკვეთრი ცვლილება და სხვა.

გემოაღნიშნულ არგუმენტებთან ერთად, საზგასასმელია ის საფრთხეები, რაც სოციალურად დაუცველი ოჯახის ქულაზე მნიშვნელოვანი ბენეფიტების მიღების შესაძლებლობის ბმას შესაძლოა ახლდეს. ერთ-ერთ მთავარ საფრთხედ სოციალურ შემწეობაზე სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის მზარდი დამოკიდებულება შეიძლება იყოს მიჩნეული. სოციალურად დაუცველის სტატუსი გაცილებით უფრო მეტს ნიშნავს, ვიდრე ყოველთვიური ფინანსური სარგებელია (რომელიც მოცულობით არც ისე დიდია). იგი ოჯახს მთელ რიგ ბენეფიტებზე (როგორც პირდაპირი ფინანსური დახმარება, ისე რელიგვანტური შეღავათები) წვდომის შესაძლებლობას აძლევს (რომლისგან მიღებული სარგებელიც, როგორც წესი, აღემატება სოციალური შემწეობიდან მიღებულ სარგებელს²¹⁸), რაც, საბოლოო ჯამში, დახმარების ერთ დიდ სისტემას ქმნის.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ჯერ კიდევ 2016 წელს მიუთითებდა, რომ ქვეყანას არ გააჩნია კონკრეტული სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირებისკენ იქნებოდა მიმართული. მეტიც, ცენტრალურ ხელისუფლებას კონსოლიდირებული სახით არ გააჩნია ინფორმაცია სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დახმარებების შესახებ, რაც გემოაღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტის ერთ-ერთი მთავარი წყარო უნდა იყოს.²¹⁹ შესაბამისად, სერვისები სხვადასხვა უწყების მიერ არაკოორდინირებულად არის დანიშნული²²⁰ და არ წარმოადგენს საერთო ხედვის ნაწილს.

გემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უმნიშვნელოვანესია, შეიქმნას ერთიანი სისტემა, სადაც თავმოყრილი იქნება მონაცემები სოციალური ბენეფიტების, სერვისებში ჩართვის წინაპირობების, სამიზნე აუდიტორიისა და მომსახურებების მიზნების შესახებ. სწორედ ამ ინფორმაციის დეტალური შესწავლისა და გააზრების შემდგომ გახდება სახელმწიფოსთვის შესაძლებელი, დაინახოს საკუთარი სოციალური დაცვის სისტემის მახასიათებლები და მიიღოს შესაბამისი ღონისძიებები მისი გარდაქმნისა და მოსახლეობის საჭიროებებზე უკეთ მორგებისათვის.²²¹

218 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება: რამდენად უზრუნველყოფილია შრომითი მოტივაციის შექმნის წინაპირობები? 2016, გვ. 24.

219 იქვე, გვ. 4 – 5; World Bank Group, Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program, 2016, გვ. 119 – 120.

220 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება: რამდენად უზრუნველყოფილია შრომითი მოტივაციის შექმნის წინაპირობები? 2016, გვ. 22.

221 World Bank Group, Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program, 2016, გვ. 119 – 120.

დასკვნა და რეკომენდაციები

კვლევის ძირითად მიზანს მიზნობრივი საარსებო შემწეობის როლისა და სოციალური დაცვის სხვა სერვისების მიღებაზე მისი ზეგავლენის შესწავლა წარმოადგენდა. როგორც რელევანტური წყაროების დამუშავების შედეგად გამოიკვეთა, საერთაშორისო დონეზე არსებული არაერთი სტანდარტი ეხება სოციალური დაცვის უფლებას და მოცემული უფლებებიდან გამომდინარე სახელმწიფოს ვალდებულებას და სოციალური დაცვის სერვისებთან მიმართებით აწესებს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებს, როგორებიცაა, მაგალითად, საკმარისობა, ადეკვატურობა, მისაწვდომობა, ფინანსური ხელმისაწვდომობა, მონაწილეობა და ინფორმირებულობა.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამები, რომელიც ყველაზე მოწყვლადი პირებისა და შინამეურნეობების იდენტიფიცირებასა და დახმარებას ითვალისწინებს, არაერთ ქვეყანაშია გავრცელებული და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ არის მხარდაჭერილი. გასათვალისწინებელია, საერთაშორისო სტანდარტები მიუთითებენ, რომ ამგვარი სერვისების შინაარსი (მისი დიზაინისა და შინამეურნეობების კეთილდღეობის შეფასების მეთოდოლოგიის ნაკლოვანებების გათვალისწინებით) შესაძლებელია, ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში სახელმწიფოს მიერ აღებულ ვალდებულებებთან წინააღმდეგობაში მოვიდეს და ყველაზე მოწყვლადი მოსახლეობა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიღმა დატოვოს. აქედან გამომდინარე, საერთაშორისო დონეზე სოციალური დაცვის სისტემის უნივერსალურად გარდაქმნის პროცესი ფართოდაა მხარდაჭერილი.

რაც შეეხება საქართველოს, საარსებო შემწეობის პროგრამა სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს წარმოადგენს და წლიდან წლამდე კიდევ უფრო მეტ ადამიანს მოიცავს. მიუხედავად მისი მნიშვნელობისა, ქვეყანაში სიღარიბის მაჩვენებლები კვლავ მაღალია, ხოლო მოსახლეობის ნაწილი, საარსებო შემწეობის პროგრამის შინაარსითა და ადმინისტრირებით უკმაყოფილო გახლავთ.

როგორც ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე სერვისების ანალიზისას გამოიკვეთა, სოციალურად დაუცველის სტატუსი და შესაბამისი ქულა არაერთი ბენეფიტის მიღების წინაპირობაა. მეტიც, ადგილობრივ დონეზე არსებული სერვისების მნიშვნელოვანი ნაწილი ექსკლუზიურად სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას მიემართება, რაც საარსებო შემწეობის სისტემის მიღმა დარჩენილთა გარიყვას იწვევს ისეთი მნიშვნელოვანი ბენეფიტებიდან, როგორებიცაა, მაგალითად, მედიკამენტების დაფინანსება, უფასო სასადილოს მომსახურება, შინმშენიანების სერვისი, ერთჯერადი ფულადი დახმარებები, კომუნალურ გადასახადების სუბსიდირება და სხვა.

არსებითა სერვისებში ჩასართავად სოციალურად დაუცველის ქულის სავალდებულო მოთხოვნის გაუქმება საერთაშორისო სტანდარტებისა და შემდეგი სამი ძირითადი ფაქტორის გათვალისწინებით: 1. სოციალური შემწეობის სისტემა არ მოიცავს ცალკეულ ჯგუფებს, რომელთათვისაც სხვადასხვა სერვისი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს; 2. სოციალური შემწეობის სისტემაში ჩართვის პროცესი არ არის მყისიერი და გარკვეულ დროსთანაა დაკავშირებული და 3. სოციალური შემწეობის სისტემა არ გახლავთ მოქნილი და ვერ უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულების შემცირებას,

სოციალური დაცვის სისტემაში არსებული გამოწვევებიდან გამომდინარე, საქართველოს ცენტრალური და მუნიციპალური ხელისუფლების მიერ, მათი კოორდინირებული თანამშრომლობის ფარგლებში, არსებითა შემდეგი ნაბიჯების გადადგმა:

- სიღარიბის დაძლევისა და სოციალური დაცვის უფლების გარანტირების მიზნით, მოსახლეობის სოციალური საჭიროებების სიღრმისეულ კვლევაზე დაყრდნობით, სისტემური ხედვისა და სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავება, რომელშიც დეტალურად გაიწერება ამ სფეროში სახელმწიფო უწყებების მიერ გადასადგმელი ნაბიჯები მოკლე და გრძელვადიან პერსპექტივებში. მნიშვნელოვანია, რომ დოკუმენტში მოცული იყოს ისეთი საკითხები, როგორებიცაა, მაგალითად,
 - სოციალური დაცვის სერვისების გაცემაზე პასუხისმგებელი სუბიექტები და ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე უფლებამოსილების ჯეროვანი გამიჯვნა;
 - სახელმწიფოს პოლიტიკა და სამოქმედო გეგმა ბენეფიტების ამჟამად არსებული ფრაგმენტული სისტემის რეფორმირებისა და მიზნობრივიდან უნივერსალურ სოციალურ დაცვაზე გადასვლის შესახებ;
 - სახელმწიფოს ხედვა სოციალურ გასაცემლებზე ბენეფიციარების დამოკიდებულების შემცირების მიმართულებით;
 - სახელმწიფოს ხედვა საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებული მონყვლადი ჯგუფების სათანადო სოციალურ მხარდაჭერასთან დაკავშირებით.
- სოციალური დაცვის სისტემის ძირეულ რეფორმამდე, განხორციელებულ იქნას, სულ მცირე, შემდეგი ღონისძიებები:
 - გაუქმდეს საკანონმდებლო რეგულაცია, რომელიც ქუჩაში მცხოვრებ ადამიანებს ართმევს შესაძლებლობას, რეგისტრირებულნი იყვნენ სოციალურად დაუცველთა მონაცემთა ბაზაში და მიიღონ საარსებო შემწეობა და მასთან დაკავშირებული ბენეფიტები;
 - ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებზე სერვისებში ჩართვის წინაპირობა იყოს არა ბლანკეტური ქულა, არამედ მოსახლეობის რეალური საჭიროებები;

- შემცირდეს მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის ვადები და ამ მიზნით, მოხდეს ცვლილებები რელევანტურ საკანონმდებლო აქტებში;
 - მოხდეს მიზნობრივი სოციალური შემწეობის სისტემის ეფექტიანობის პერიოდული შეფასება და შეფასების შედეგებიდან გამომდინარე ცვლილებების განხორციელება.
- შემუშავდეს ერთიანი საინფორმაციო სისტემა, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას სახელმწიფოში მოქმედი ყველა სოციალური ბენეფიტის, მასში ჩართვის წინაპირობების, სამიზნე აუდიტორიისა და მომსახურების მიზნების შესახებ;
 - ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე დამკვიდრდეს მოსახლეობის საჭიროებების პერიოდული სიღრმისეული შესწავლის პრაქტიკა, რომლის შედეგადაც მიღებული ინფორმაცია დაეფუძნება სოციალური დაცვის პოლიტიკისა და შესაბამისი სერვისების შინაარსს, მისი მიწოდების თავისებურებებსა და დაფარვას;
 - შეიქმნას სერვისების მიწოდების მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს როგორც ხარისხობრივი, ასევე დაფარვის/მისაწვდომობის თვალსაზრისით ზედამხედველობას.

