

მიზნობრივი სოციალური დახმარება საქართველოში

პროგრამის სოციალური ეფექტი და სიღარიბის დაკლების კოტენსიალი



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

**მიზნობრივი სოციალური დახმარება
საქართველოში
პროგრამის სოციალური ეფექტი და სიღარიბის
დაძლევის პოტენციალი**



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.

კვლევაზე პასუხისმგებელი: სალომე შუბლაძე, მარიამ ჭანიაშვილი

მკვლევარი: ანა დიაკონიძე

რედაქტორი: ნინო ბეჭიშვილი

დაკაბადონება: თორნიკე ლორთქიფანიძე

ყდის დიზაინი: როლანდ რაიკი

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

ციტირების წესი: *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, ანა დიაკონიძე, „მიზნობრივი სოციალური დახმარება საქართველოში: პროგრამის სოციალური ეფექტი და სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი“, 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

ძირითადი მიგნებების მოკლე შეჯამება	6
შესავალი	8
1. მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მოკლე მიმოხილვა.....	9
2. პროგრამაში ჩარიცხვისა და ამორიცხვის შეცდომები	13
2.1. რატომ ვერ ხდება ღარიბი მოსახლეობის სრული დაფარვა?.....	16
3. დამოკიდებულება სოციალურ დახმარებაზე და სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი	21
3.1. დამოკიდებულება სოციალურ დახმარებაზე	23
3.2. შეძლებენ კი ადამიანები სიღარიბიდან ამოსვლას დასაქმების შემთხვევაში?.....	25
4. საჭიროებების შეფასების მიდგომის მიღმა	29
დასკვნა	32
გამოყენებული წყაროები.....	33
დანართი N1. სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგია.....	35

ძირითადი მიგნებების მოკლე შეჯამება

მოცემული კვლევა მიზნად ისახავდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მეთოდოლოგიის კრიტიკულ ანალიზს და პროგრამის საშუალებით ქვეყანაში სიღარიბის დაძლევის პოტენციალის შეფასებას. კვლევის პროცესში გამოიკვეთა, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამას ახასიათებს ე.წ. ჩარიცხვის და ამორიცხვის შეცდომები. ამათგან, პირველი ასახავს ისეთ სიტუაციას, როდესაც დახმარებას იღებს შინამეურნეობა, რომელსაც ამის ობიექტური საჭიროება არ გააჩნია, ხოლო მეორე – აღნიშნავს ვითარებას, როდესაც ობიექტური საჭიროების მქონე შინამეურნეობა ვერ იღებს დახმარებას. ამორიცხვის შეცდომები განსაკუთრებით მწვავე საკითხს წარმოადგენს, რადგან ის წინააღმდეგობაში მოდის პროგრამის მიზანთან, დახმარება გაუწიოს ეკონომიკურად ყველაზე მოწყვლად მოსახლეობას. ამორიცხვის შეცდომების შესამცირებლად პროგრამის ამოქმედების დღიდან მეთოდოლოგიაში მრავალჯერ იქნა შეტანილი ცვლილება, თუმცა, აღნიშნულის მიუხედავად, არის საკითხები, რასაც კეთილდღეობის შეფასებისათვის გამოყენებული ფორმულა ვერ ითვალისწინებს (მაგ. კომუნალური ხარჯი, მიწის ფლობის საკითხი და ა.შ.).

ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი შინამეურნეობების მნიშვნელოვან ნაწილს გასული წლების განმავლობაში საერთოდ არ მოუთხოვია სოციალური დახმარება, რაც განპირობებულია პროგრამისადმი მათი უნდობლობით. ყოველივე აღნიშნულის შედეგად, ცხადია, რომ პროგრამის მიერ ყველაზე ღარიბი მოსახლეობის დაფარვის პოტენციალი შეზღუდულია.

კვლევის ფარგლებში ასევე დადგინდა, რომ, მართალია, სოციალური შემწეობა მნიშვნელოვან დახმარებას წარმოადგენს მიმღები ოჯახებისათვის, თუმცა ის არ არის საკმარისი სიღარიბის დასაძლევად. პირიქით, კვლევაში მონაწილე სოციალური აგენტები და ექსპერტები, ერთხმად აღნიშნავენ, რომ დიდია სოციალურ შემწეობაზე მიმღებთა დამოკიდებულება. ეს უკანასკნელი მეტწილად განპირობებულია შრომის ბაზარზე არსებული ვითარებით. იმ პირობებში, როდესაც შრომის ბაზარზე ჭარბობს დაბალანაზღაურებადი და არასტაბილური სამუშაო ადგილები, შემწეობის მიმღებნი ფორმალურ დასაქმებას გარანტირებულ სოციალურ დახმარებას ამჯობინებენ.

ნაშრომი ასკვნის, რომ არსებული ვითარებიდან ორი გამოსავალი არსებობს. პირველი გზა სტატუს ქვოს შენარჩუნებას გულისხმობს, რომლის მიხედვითაც, უნდა გაგრძელდეს ფორმულის მუდმივი რევიზია ამორიცხვის შეც-

დომების შესამცირებლად. თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ „ფორმულა ვერასოდეს იქნება იდეალური“, სასურველია, განხილული იყოს პოლიტიკის ალტერნატიული განვითარება. კერძოდ, მოსახლეობის ეკონომიკური მდგომარეობის შესაფასებლად არა „საჭიროებების შეფასების“ (means testing), არამედ „შესაძლებლობების შეფასების“ (affluence testing) გამოყენება, რომელიც წარმატებით გამოიყენება რიგ განვითარებულ, ასევე ნაკლებად განვითარებული ეკონომიკების კონტექსტში.

შესავალი

საერთაშორისო პარტნიორების შეფასებით, ევროპისა და ცენტრალური აზიის მსგავს პროგრამებთან შედარებით, საქართველოში მოქმედი მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა ერთ-ერთი საუკეთესოა ყველაზე ღარიბი მოქალაქეების დაფარვის თვალსაზრისით.¹ ამის მიუხედავად, ადგილობრივ კონტექსტში მიმდინარეობს დებატები პროგრამის მეთოდოლოგიური ხარვეზებისა თუ ზოგადად, მისი ავკარგიანობის შესახებ.

ხანდაზმულობის პენსიის შემდეგ, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა სოციალური დაცვის ყველაზე დიდი პროგრამაა როგორც ხარჯების, ისე მოსახლეობის დაფარვის თვალსაზრისით. 2023 წლის ნოემბრის მონაცემებით პროგრამის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულია 375 286 ოჯახი (1 206 980 პირი), რაც მთლიანად ქვეყანაში არსებული ოჯახების 35,2%-ს (ხოლო მოსახლეობის 32,4%-ს) შეადგენს.² როგორც ანგარიშში მოგვიანებით იქნება ნაჩვენები, პროგრამაში რეგისტრირებულთა და ასევე დახმარების მიმღებთა რაოდენობა წლიდან წლამდე იზრდება. შესაბამისად, გასაკვირი არ არის ფართო საზოგადოებრივი ინტერესი ამ პროგრამის მიმართ.

მოცემული კვლევა მიზნად ისახავდა პროგრამის მეთოდოლოგიაში არსებული ნაკლოვანებების ანალიზს და უფრო ზოგადად, პროგრამის საშუალებით ქვეყანაში სიღარიბის დაძლევის პოტენციალის შეფასებას. კვლევა განხორციელდა დოკუმენტების ანალიზის, სიღრმისეული (ექსპერტული) ინტერვიუების და ფოკუს ჯგუფის მეთოდების გამოყენებით. კვლევის პროცესში ასევე გაანალიზდა სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული და დამატებით გამოთხოვილი სტატისტიკური მონაცემები.

ანგარიში სტრუქტურირებულია შემდეგი სახით: პირველ და მეორე თავში მოცემულია პროგრამის დიზაინის ძირითადი მახასიათებლები და ოჯახების შეფასების მეთოდოლოგიის მიმოხილვა. მესამე თავში განხილულია სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების ფენომენი და დახმარების მიმღებთა სიღარიბიდან ამოყვანის შესაძლებლობები. ბოლო (მეოთხე) თავში კი წარმოდგენილია მსჯელობა სოციალური დახმარების ალტერნატიული მექანიზმების შესახებ, რომელიც სრულდება მოკლე შეჯამებით.

1 Baum, et al., Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program, 2016.

2 სოციალური მომსახურების სააგენტოს სტატისტიკური ინფორმაცია, <https://cutt.ly/swDQRp2N>.

1. მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის მოკლე მიმოხილვა

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა საქართველოში 2006 წლიდან ამოქმედდა და დღემდე იგი მთავრობის მთავარ ინსტრუმენტს წარმოადგენს ღარიბი შინამეურნეობების დასახმარებლად. პროგრამა საჭიროებების შეფასების ირიბ მეთოდს (Proxy Means Testing – PMT) იყენებს შინამეურნეობების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესაფასებლად. PMT-ში გამოყენებული ფორმულა აფასებს კეთილდღეობის განმსაზღვრელ სხვადასხვა ფაქტორს, როგორცაა – საცხოვრებლის ხარისხი/მდგომარეობა, ოჯახის წევრთა რაოდენობა და მათი დასაქმების სტატუსი, ასევე წევრების ჯანმრთელობის მდგომარეობა, უძრავი ქონების ფლობა, კომუნალურ გადასახადებზე გაწეული ხარჯი და ა.შ.³ ამ ინდიკატორებზე დაყრდნობით, სპეციალური პროგრამული უზრუნველყოფა ითვლის შინამეურნეობის კეთილდღეობის ქულას (იხ. ჩანართი 1).

ჩანართი 1: კეთილდღეობის ინდექსის (welfare score) გამოთვლის მეთოდოლოგია

შინამეურნეობის კეთილდღეობის ინდექსი (ე.წ. კეთილდღეობის ქულა) მოხმარებისა და საჭიროებების ინდექსების შეფარდებაა.

მოხმარების ინდექსი (consumption index) შინამეურნეობის ყოველთვიურ მოხმარებას ეყრდნობა, როგორც კეთილდღეობის დონის მანიშნებელს. ის თავის მხრივ იყენებს ისეთ პრედიქტორებს, როგორებიცაა: სოციო-დემოგრაფიული მახასიათებლები, დასახლების ტიპი (ქალაქი/სოფელი), უძრავი ქონების ფლობა, დეკლარირებული შემოსავალი და ა.შ.

რაც შეეხება საჭიროებების ინდექსს (needs index) იგი ითვლის შინამეურნეობების წევრთა საჭიროებებს მათი ასაკის, სქესის, ფიზიკური მდგომარეობის და სოციალური სტატუსის მიხედვით. თუკი ამ ორი ინდექსის შეფარდებით მიღებული ქულა არ აღემატება 65 000-ს მაშინ ოჯახს, რომელიც 16 წელს ზემოთ მცხოვრები პირებისგან შედგება, ენიშნება ფულადი დახმარება (შემწეობა).

წყარო: Baum et.al. 2016

ფულადი დახმარების თანხა დიფერენცირებულია კეთილდღეობის ქულის შესაბამისად. მისი მაქსიმალური ოდენობა ერთ ადამიანზე თვეში 60 ლარია, ხოლო მინიმალური – თვეში 30 ლარი (იხ. ცხრილი 1), რაც მნიშვნელოვნად ჩამორჩება საარსებო მინიმუმს (252.3 ლარი თვეში). ამასთანავე, 2015 წლის მაისში მთავრობის გადაწყვეტილებით⁴ დაინერგა ბავშვთა ბენეფიტი. კერძოდ, ყველა შინამეურნეობა, რომელთა ქულა 120 000-ზე ნაკლებია, თითოეულ ბავშვზე (16 წლამდე ასაკის პირზე) თვეში დამატებით 200 ლარს იღებს.

ცხრილი 1: ფულადი დახმარების ოდენობა ქულების მიხედვით

კეთილდღეობის ქულა	ბენეფიტის ოდენობა შინამეურნეობის ერთ წევრზე	ბავშვთა ბენეფიტი
< 30 001	60 ლარი	200
30 000 – 57 000	50 ლარი	200
57 000 – 60 000	40 ლარი	200
60 000 – 65 000	30 ლარი	200
65 000 – 120 000	0	200
> 120 000	0	0

წყარო: *Econometria Consultores, 2020*

ბმა სხვა სოციალურ სერვისებთან/ბენეფიტებთან

შემწეობის გარდა, დახმარების მიმღებ ოჯახებს ასევე ხელი მიუწვდებათ რიგ არამონეტარულ ბენეფიტებზე. კერძოდ, ისინი სარგებლობენ ჯანმრთელობის საყოველთაო დაზღვევის შედარებით უკეთესი პაკეტით, ვიდრე დანარჩენი მოსახლეობა. ადგილობრივი ხელისუფლებები მათ სთავაზობენ დამატებით როგორც ფულად შემწეობას, ისე პირდაპირ დახმარებას (მაგ. უფასო სასადილო, მედიკამენტების გარკვეული ჩამონათვალი, გრანტები სტუდენტებისთვის, შეშა, კომუნალური გადასახადების სუბსიდირება) და სერვისებს (სერვისები შშმ პირებისთვის, დამატებითი (სკოლის მიღმა) აქტივობები ბავშვებისთვის, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ხარჯის სუბსიდირება). კონკრეტულად რა ტიპის მუნიციპალურ ბენეფიტებზე/სერვისებზე მიუწვდება ხელი ოჯახს, ამას კეთილდღეობის ქულა განსაზღვრავს. შესაბამისად, მუნიციპალური ბენეფიტების სისტემა მჭიდრო ბმაშია კეთილდღეობის ქულასთან.⁵ სოციალური სამართლიანობის კვლევის მიხედვით 64 მუნიციპალიტეტიდან 62-ის ბიუჯეტი ექსკლუზიურად

4 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, 2023 წლის 1 ივლისიდან, სოციალურად დაუცველი ბავშვები ყოველთვიურ დახმარების სახით 200 ლარს მიიღებენ, <https://cutt.ly/4wDQTCXS>.

5 UNICEF, Georgia Social Protection System Readiness Assessment, 2020.

ან ნაწილობრივ ითვალისწინებს ქულის ოდენობას სოციალურად დაუცველი ოჯახებისათვის მონეტარული თუ არამონეტარული დახმარების გასაწევად. დახმარების მისაღებად საჭირო ქულების ოდენობა არაერთგვაროვანია და მუნიციპალიტეტის არჩევანზეა დამოკიდებული.⁶

მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემაში ჩასართავად აპლიკანტს უნდა გააჩნდეს პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი (ან პასპორტი) და საცხოვრებელი მისამართი. სისტემაში რეგისტრაციისა და ჩართვისათვის 5 ნაბიჯია საჭირო:

- პირველ ეტაპზე აპლიკანტმა უნდა წარადგინოს ოფიციალური განაცხადი სოციალური მომსახურების ადგილობრივ ოფისში.
- სოციალური მომსახურების სააგენტო ვალდებულია განაცხადის მიღებიდან ერთი თვის განმავლობაში გაგზავნოს სოციალური აგენტი შინამეურნეობაში შეფასების განსახორციელებლად.
- მესამე ეტაპზე სოციალური აგენტის მიერ მოპოვებული მონაცემები (ოჯახის შესახებ) იტვირთება შესაბამის პროგრამაში, რომელიც ავტომატურად ამოწმებს მონაცემებს მასთან დაკავშირებულ სხვა სისტემებში (მაგ. საგადასახადო რეესტრთან, საჯარო რეესტრთან და ა.შ.).
- მეოთხე ეტაპზე პროგრამა ითვლის შინამეურნეობის კეთილდღეობის ქულას, რომელიც განსაზღვრავს, რა ოდენობის დახმარება შეუძლია მიიღოს ოჯახმა.
- ბოლო, მეხუთე ეტაპზე სოციალური აგენტი ბრუნდება შინამეურნეობაში და აფორმებს ხელშეკრულებას ბენეფიტის მიმღებსა და სოციალური მომსახურების სააგენტოს შორის.

გასაჩივრება და უკუკავშირი

თუკი სოციალურ აგენტს ეჭვი შეაქვს ოჯახის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის სიზუსტეში, სოციალური მომსახურების სააგენტოს შეუძლია დაგვეგმოს განმეორებითი ვიზიტი აპლიკანტთან. აღსანიშნავია, რომ თუკი კეთილდღეობის ქულა კანონით გათვალისწინებულ ზედა ზღვარს აჭარბებს, მაშინ სოციალური აგენტი არ ახორციელებს დამატებით ვიზიტს ოჯახში, რათა მათ შეატყობინოს შეფასების შედეგები. აპლიკანტმა ან თავად უნდა მიაკითხოოს სააგენტოს ან ივარაუდოს, რომ შეფასების შედეგად ვერ დააკმაყოფილა შემწეობის მიღების პირობები. რაც, ცხადია სისტემის მიმართ აპლიკანტების ნდობაზე უარყოფითად მოქმედებს.⁷

6 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, მარიამ ჭანიშვილი, საარსებო შემწეობის როლი სოციალურ დაცვის სისტემაში და მისი მიმართება სოციალური მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან, 2023, გვ. 50.

7 UNICEF, Georgia Social Protection System Readiness Assessment, 2020.

იმ შემთხვევაში, თუკი ოჯახი გაასაჩივრებს მიღებულ შეფასებას (ქულას), სოციალური მომსახურების სააგენტო ვალდებულია ორი კვირის განმავლობაში მასთან გაუშვას სოციალური აგენტი ხელახალი შეფასებისთვის. სოციალური აგენტი ახდენს უკვე შეგროვებული ინფორმაციის ვერიფიკაციას. თუკი აპლიკანტი შეძლებს იმის დემონსტრირებას, რომ გარკვეული მონაცემი არასწორად იქნა ჩანერილი, მაშინ სოციალური აგენტი ხელახლა აფასებს და შესაბამისად, ქულაც ხელახლა გენერირდება. თუკი ამჯერად ქულა დანესებულ ზღვარს ქვემოთ იქნება, მაშინ ოჯახი შეძლებს შემწეობის მიღებას. შინამეურნეობებს, რომელთაც ეჭვი შეაქვთ ერთხელ უკვე მინიჭებული ქულის ადეკვატურობაში, ხელახალ შეფასებაზე განაცხადის გაკეთება მხოლოდ ერთი წლის შემდეგ შეუძლიათ, გარდა იმ შემთხვევებისა როდესაც ოჯახის წევრების შემადგენლობასა და სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში ხდება ცვლილება.⁸

⁸ იქვე.

2. პროგრამაში ჩარიცხვისა და ამორიცხვის შეცდომები

ისევე, როგორც საჭიროებების შეფასებაზე დაფუძნებულ ყველა სისტემას, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამასაც ახასიათებს ჩარიცხვის და ამორიცხვის შეცდომები. ამათგან პირველი ასახავს ისეთ სიტუაციას, როდესაც დახმარებას იღებს შინამეურნეობა, რომელსაც ამის ობიექტური საჭიროება არ გააჩნია, ხოლო მეორე – აღნიშნავს ვითარებას, როდესაც ობიექტური საჭიროების მქონე შინამეურნეობა ვერ იღებს დახმარებას.

ეს საკითხი განსაკუთრებით მწვავე დისკუსიის საგანია საქართველოში პროგრამის ამოქმედების პირველივე დღიდან. ამავე მიზეზით, რამდენჯერმე შეიცვალა და დაიხვეწა ქულის დათვლის მეთოდოლოგია. ამჟამად მოქმედი მეთოდოლოგია 2014 წლის დეკემბერში დამტკიცდა და 2015 წლის იანვრიდან ამოქმედდა (იხ. დანართი 1). ამოქმედების შემდგომ, მეთოდოლოგიაში შინაარსობრივი და ტექნიკური ხასიათის 11 ცვლილება განხორციელდა. ამ ცვლილებებს შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ცვლილებები ეკვივალენტობის კოეფიციენტებში. არსებული მეთოდოლოგიით შინამეურნეობების საჭიროების ინდექსის დასადგენად საჭიროა დადგინდეს ეკვივალენტურ მოზრდილ წევრთა ჯამური რაოდენობა შინამეურნეობაში. ეკვივალენტურ მოზრდილად ითვლება 30-დან 39 წლამდე ჯანმრთელი მამაკაცი.⁹ შინამეურნეობის ყოველი წევრისათვის მისი სქესის, ასაკის, ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობიდან გამომდინარე განისაზღვრება ეკვივალენტობის კოეფიციენტი – ანუ რიცხვი, რომელიც გამოხატავს ოჯახის კონკრეტული წევრის საჭიროების დონეს ეტალონურ მოზრდილთან მიმართებაში.¹⁰ ასე მაგალითად, 30-დან 39 წლამდე მამაკაცის ეკვივალენტობის კოეფიციენტი არის 1, რადგან ის თავად წარმოადგენს ეტალონურ მოზრდილს. 1-ზე მეტი კოეფიციენტი აღნიშნავს, რომ პირს ეტალონურ მოზრდილთან შედარებით მეტი საჭიროება აქვს, 1-ზე ნაკლები კი ნიშნავს, რომ ნაკლები საჭიროება გააჩნია, ვიდრე ეტალონურ მოზრდილს. მაგალითად, 30-დან 39 წლამდე ქალის კოეფიციენტი განსაზღვრულია 0.93-ით – ანუ ითვლება, რომ იმავე ასაკის ჯანმრთელი ქალის საჭიროებები შედარებით ნაკლებია. კოეფიციენტი 1-ზე მაღალია სხვა ისეთი მოწყვლადი ჯგუფების შემთხვევაში, როგორებიც არიან ბავშვები (ობოლი და შშმ ბავშვების შემთხვევაში კოეფიციენტი კიდევ უფრო მაღალია), ფეხმძიმე, მეძუძური და მარტოხელა დედები, მარტოხელა პენსიონერები, შშმ პირები და პირები, რომლებიც სიცოცხლისთვის საშიში დაავადების სამკურნალოდ პერმანენტულ მკურნალობას საჭიროებენ (იხ. დანართი 1).¹¹

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

10 იქვე.

11 იქვე.

ეკვივალენტურობის ცხრილში მითითებულ მონაცვლად ჯგუფებში, თავდაპირველი მეთოდოლოგიის მიხედვით, შედიოდა „დევნილთა“ კატეგორიაც, თუმცა მომდევნო რევიზიის პროცესში ეს კატეგორია ცხრილიდან ამოიღეს, რაც ეფუძნებოდა იმ მოსაზრებას, რომ დევნილობა თავისთავად არ წარმოადგენდა მონაცვლადობას და დევნილი პიროვნება/ოჯახი ისევე უნდა შეფასებულიყო არსებული მეთოდოლოგიით, როგორც არადევნილი ოჯახი.¹² ასევე, ამ ცხრილში არ ფიგურირებს ზომიერად გამოხატული შებლუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა კატეგორია, რადგან, სოციალური მომსახურების სააგენტოს წარმომადგენლის თქმით, მოცემული პროგრამის მიზნებისთვის ეს ჯგუფი არ იქნა მიჩნეული, როგორც პრიორიტეტიზაციის საჭიროების მქონე, მათ წინაშე არსებული ბარიერების სიმსუბუქიდან გამომდინარე.¹³

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 758-ე დადგენილებით¹⁴ ცვლილება შევიდა ეკვივალენტურობის ცხრილში, კერძოდ, შემცირდა კოეფიციენტი მარტოხელა პენსიონერების კატეგორიისთვის. როგორც გაეროს ბავშვთა ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებულ შეფასებაშია აღნიშნული, 2014 წელს მეთოდოლოგიის რევიზიის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი იმაში მდგომარეობდა, რომ დახმარება „არაბავშვიანი“ ოჯახებიდან „ბავშვიანი“ ოჯახებისკენ გადანაწილებულიყო.

სწორედ ამან განაპირობა მარტოხელა პენსიონერების კატეგორიისთვის კოეფიციენტის შემცირების გადანაცვეტილება, რადგან რეფორმამდე ისინი წარმოადგენდნენ დახმარების მიმღებთა შორის დომინანტურ ჯგუფს. 2014 წელს მეთოდოლოგიაში ცვლილების შედეგად კი სისტემამ უფრო მეტად დაინახა ბავშვიანი ოჯახები (newly eligible), ხოლო მარტოხელა, არამომუშავე პენსიონერები უფრო მეტად გაირიყნენ პროგრამიდან (newly ineligible). ექსპერტების განმარტებით, ეს შედეგი, ცხადია, მოულოდნელი არ იყო. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ სისტემის გარეთ დარჩენილი პენსიონერების ჯგუფი საკმაოდ დიდია, მთავრობამ შეიმუშავა ე.წ. საკომპენსაციო ზომები, როდესაც კიდევ ერთხელ მოხდა კოეფიციენტების რევიზია იმისათვის რომ მარტოხელა პენსიონერთა გარკვეული ნაწილი ისევ დაბრუნებულიყო სისტემაში.¹⁵

ასევე აღსანიშნავია, 2014 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებით მეთოდოლოგიაში შინამეურნეობის მდგომარეობის შეფასების ინდიკატორებიდან ამოღებულ იქნა საყოფაცხოვრებო ტექნიკა და აღნიშნულის საპირწო-

12 ინტერვიუ, კაკაჩია.

13 ინტერვიუ, გვარამაძე.

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

15 ინტერვიუ, კაკაჩია.

ნედ მეტი წონა მიენიჭა კომუნალურ ხარჯებს.¹⁶ ეს ცვლილება განაპირობა იმ დაკვირვებამ, რომ ტექნიკის ფლობა/არფლობის საკითხი იძლეოდა ქულაზე ხელოვნური გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას (მაგ. აპლიკანტს შეეძლო დაემალა გარკვეული ტექნიკა შეფასების დროს, ასევე მოძველებული/არაფუნქციური ტექნიკა უსამართლოდ სწევდა ქულას მაღლა).

აღნიშნული ცვლილებების საშუალებით ეტაპობრივად უმჯობესდებოდა პროგრამის ფარგლებში ყველაზე ღარიბი ოჯახების დაფარვის მაჩვენებელი. გაეროს ბავშვთა ფონდის მონაცემებით, 2019 წელს დახმარებას იღებდა ყველაზე ღარიბ კვინტილში¹⁷ მყოფი ოჯახების 48%, ხოლო ყველაზე ღარიბ დეცილში¹⁸ მყოფი ოჯახების 71%.¹⁹ საინტერესოა, რომ ბოლო პერიოდის განმავლობაში განუხრელად იზრდება როგორც სისტემაში რეგისტრაციის, ისე დახმარების მიმღებთა წილი მთლიან მოსახლეობაში (იხ. ცხრილი 2). ამ ფონზე, გასაკვირი არ არის, რომ მცირდება აბსოლუტური სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი ქვეყანაში. მართალია, აღნიშნულ ორ ცვლადს შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დასადგენად დამატებითი კვლევაა საჭირო, თუმცა წარმოდგენილი მონაცემები გვაფიქრებინებს, რომ ფულად ტრანსფერებს აქვთ მასტაბილიზებელი ეფექტი სიღარიბეზე.

ცხრილი 2: მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და სიღარიბის სტატისტიკა საქართველოში

	მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბაზაში რეგისტრირებული მოსახლეობის რიცხვი	რეგისტრირებული მთლიან მოსახლეობასთან (%)	დახმარების მიმღები მოსახლეობის რიცხვი	დახმარების მიმღებთა წილი მთლიან მოსახლეობასთან	სიღარიბის აბსოლუტურ ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის წილი
2018	946 297	25.4%	435 450	11.7%	20.1%
2019	951 566	25.5%	442 112	11.9%	19.5%
2020	922 573	24.7%	431 902	11.6%	21.3%
2021	1 020 375	27.4%	532 242	14.3%	17.5%
2022	1 097 489	29.4%	648 176	17.4%	15.6%

წყარო: მიზნობრივი სოციალური დახმარების შესახებ სტატისტიკა აღებულია სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებ-გვერდიდან: www.ssa.moh.gov.ge, სიღარიბის ზღვრის შესახებ სტატისტიკა აღებულია სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებ-გვერდიდან: www.geostat.ge

16 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 ივლისის N 380 დადგენილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

17 კვინტილი - თუკი მოსახლეობას შემოსავლების მიხედვით 5 ჯგუფად დავყოფთ, თითოეული ჯგუფი, ცალკე აღებული, წარმოადგენს კვინტილს.

18 დეცილი - თუკი მოსახლეობას შემოსავლების მიხედვით 10 ჯგუფად დავყოფთ, თითოეული ჯგუფი, ცალკე აღებული, წარმოადგენს დეცილს.

19 გაეროს ბავშვთა ფონდი, მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა სიღარიბის სიღრმისეული ანალიზი, 2019.

2.1. რატომ ვერ ხდება ღარიბი მოსახლეობის სრული დაფარვა?

გაეროს ბავშვთა ფონდის ერთ-ერთი ბოლო კვლევის²⁰ მიხედვით, მოთხოვნა სოციალური დახმარების მიღებაზე საქართველოში საკმაოდ დიდია. 2017 წლის მონაცემებით საქართველოში სოციალური დახმარება მთლიანობაში შინამეურნეობების 15.2%-მა ითხოვა (როგორც მიზნობრივი სოციალური დახმარება, ისე სხვა სახის). ამათგან დაახლოებით ნახევარმა (8.6%) უშუალოდ მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე გააკეთა განაცხადი, დანარჩენებმა კი სხვა ორგანიზაციებს მიმართეს ან ორივე ერთად მოითხოვეს.²¹

შეტანილი განცხადებების დაკმაყოფილების მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად განსხვავდება მიზნობრივი სოციალური დახმარების და სხვა სახის დახმარების მოთხოვნის შემთხვევაში. მიზნობრივი სოციალური დახმარების ყოველი ექვსი მაძიებელიდან, შედეგით სრულად კმაყოფილი იყო მხოლოდ ერთი და დამატებით ყოველი თორმეტი მაძიებელიდან ერთი მიიჩნევდა, რომ მისი თხოვნა ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა.²²

სავარაუდოდ, სწორედ ამით აიხსნება, ის რომ *2017 წელს ზოგადი სიღარიბის მღვარს ქვემოთ მყოფი შინამეურნეობების 33%-მა (რომელთა მოხმარება ერთ ზრდასრულ ეკვივალენტურ პირზე გაანგარიშებით 165 ლარზე ნაკლებია) მიზნობრივი სოციალური დახმარება არ მოითხოვა.*²³ ყველაზე გავრცელებული მიზეზი, რის გამოც ოჯახები თავს იკავებენ მოთხოვნისაგან, ის არის, რომ მათ თხოვნის დაკმაყოფილების იმედი არ აქვთ, ან ადრე ასეთ თხოვნაზე უარი მიიღეს (69%). 12%-მა თქვა, რომ განაცხადის შეტანა გაუჭირდა, რადგანაც დოკუმენტები წესრიგში არ ჰქონდა, არ იცოდა, ვისთვის მიემართა ან ენობრივმა ბარიერმა შეაფერხა. კიდევ 12%-მა განსხვავებული მიზეზები დაასახელა, ან პასუხის გაცემა გაუჭირდა. საგულისხმოა, რომ მხოლოდ 8%-მა განაცხადა, რომ დახმარება არ სჭირდებოდა ან მისი მიღება დამამცირებელი იყო მისთვის.²⁴

იმავე კვლევის მიხედვით, როდესაც იმ პირების სოციალურ-დემოგრაფიული პარამეტრები, რომლებსაც სიღარიბის მიუხედავად არ მოუთხოვიათ დახმარება, შეადარეს დახმარების მიმღები პირების სოციალურ-დემოგრაფიულ პარამეტრებს, აღმოჩნდა, რომ პირველ კატეგორიაში უფრო მაღალი ალბათობით შედიოდნენ ის ღარიბი პირები, რომლებიც ცხოვრობენ სოფლად, კახეთში, ქვემო

20 იქვე.

21 იქვე.

22 იქვე.

23 იქვე.

24 იქვე.

ქართლში და სამცხე-ჯავახეთში, არიან იძულებით გადაადგილებულები, ჰყავთ პენსიონერი წევრი, არიან ეთნიკურად სომხები ან აზერბაიჯანელები და შინამეურნეობაში ჰყავთ ხელფასიან სამუშაოზე დასაქმებული წევრი. საინტერესოა, რომ კვლევაში ჩართული ექსპერტები და სოციალური აგენტები არ თვლიდნენ, რომ დევნილები და ეთნიკური უმცირესობები ნაკლებად არიან მოცული პროგრამის მიერ. სამწუხაროდ, აღნიშნულთან დაკავშირებით დამატებითი კვლევები/მონაცემები არ არსებობს.

გარდა ამისა, დიდი ხნის განმავლობაში სისტემიდან გამორიცხული იყვნენ ადამიანები, რომელთაც არ გააჩნდათ საცხოვრებელი მისამართი²⁵ (უსახლკაროები). მოგვიანებით, მეთოდოლოგიამ დაუშვა, რომ მისამართის გრაფაში მითითებული ყოფილიყო კონკრეტული ადგილი, სადაც ადამიანი თავს აფარებს/ლამეს ათევეს რეგულარულად (მაგ. სადარბაზო). თუმცა, უსახლკაროები, რომელთაც არ გააჩნიათ ასეთი ერთი კონკრეტული ადგილი, მაინც პროგრამის მიღმა რჩებიან. ამ ეტაპზე, სამწუხაროდ, არ არსებობს უსახლკარო პირთა სტატისტიკა საქართველოში, რაც არ გვაძლევს პრობლემის მასშტაბის შეფასების საფუძველს.

მეორე მნიშვნელოვანი მიზეზი, რატომაც ვერ ხდება ღარიბი შინამეურნეობების სრული დაფარვა, გამომდინარეობს თავად პროგრამის დიზაინიდან. ლოგიკურია ვივარაუდოთ რომ შინამეურნეობა, რომლის კეთილდღეობის ქულა დაწესებულ ზღვარზეა (მაგ. 65 000 ქულა) და ისეთი შინამეურნეობა, რომლის ქულა მცირედით აღემატება დაწესებულ ზღვარს (მაგ. 66 000-ია) თვისებრივად დიდად განსხვავებულ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში არ იმყოფებიან. თუმცა, არსებული დიზაინის მიხედვით პირველი ოჯახი ჩაითვლება ფულადი შემწეობის მიღების ღირსად, ხოლო მეორე – ვერა. ეს პრობლემა ქულებით შეფასებაზე დაფუძნებულ ყველა სისტემას ახასიათებს, სწორედ ამიტომაც მიღებულია ქულების გრადაცია, როდესაც უფრო ნაკლებ ქულიანი უფრო მეტ დახმარებას იღებს. თუმცა, ეს სრულად ვერ გადაჭრის პრობლემას, რადგან ყოველთვის იარსებებს ზღვარი, რომლის მიღმა ოჯახი არ კვალიფიცირდება, როგორც დახმარების საჭიროების მქონე.

შესაბამისად, გასაკვირი არ არის რომ 2020 წელს ჩატარებული შეფასების²⁶ მიხედვით დადგინდა, რომ ქულებით მანიპულირებას ადგილი აქვს სწორედ ორი ზღვრის (65 000-ის და 100 000-ის) მიჯნაზე. ეს ორი მიჯნა ძალიან მნიშვნელოვანია რადგან +65 000 ქულის შემთხვევაში ოჯახი ფულად შემწეობას ვეღარ მიიღებდა, ხოლო + 100 000 ქულის შემთხვევაში ბავშვთა დახმარებას

25 საცხოვრებელი მისამართის მითითება აუცილებელია დეკლარაციის შევსების დროს.

26 Econometria Consultires, Impact Evaluation of Targeted Social Assistance in Georgia, 2020.

დაკარგავდა²⁷. შეფასება აჩვენებს, რომ იმ ოჯახებში, რომელთაც 65000-ზე მეტი ქულა მოუვიდათ პირველადი შეფასების შედეგად, უფრო მეტი შანსია მოითხოვონ ქულის გადახედვა (ხელახალი შეფასება) იმ იმედით, რომ ქულა შემცირდება. ხშირად, განმეორებითი შეფასების შემდეგ ისინი მართლაც იღებენ შედარებით დაბალ ქულას, რაც კვლევაში სახელდებულია როგორც „მანიპულაცია“. მოცემული კვლევის ფარგლებში ჩატარებული ინტერვიუები გვაძლევს გარკვეულ წარმოდგენას იმის თაობაზე, თუ პრაქტიკაში როგორ ახდენენ ქულაზე ხელოვნურად ზეგავლენას (ე.წ. „მანიპულაციას“) აპლიკანტები. მაგალითად, ერთ-ერთი სოციალური აგენტი აღნიშნავდა, რომ გავრცელებული პრაქტიკა იყო ზამთარში გამათბობელი საშუალებების ჩართვის შეზღუდვა, იმისათვის, რომ არ დაფიქსირებულიყო მაღალი ხარჯვა და შესაბამისად, მაღალი კომუნალური გადასახადი (რაც ქულას მაღლა სწევს).

ქულაზე ხელოვნურად ზეგავლენის მოხდენის გავრცელებული პრაქტიკაა ასევე შრომისუნარიანი და სამუშაო ასაკის მამაკაცების ოჯახში არსებობის ფაქტის დამალვა. სოციალური აგენტები აღნიშნავენ, რომ აპლიკანტებში გავრცელებული პრაქტიკაა მამაკაცების „გაქრობა“ ოჯახის წევრთა შემადგენლობიდან:

„ბევრმა დაიწყო ოფიციალურად განქორწინება და ამ საბუთის წარმოდგენა, ან საერთოდ თავს იკავებენ ქორწინების ოფიციალური რეგისტრირებისგან, თუმცა ჩვენ ვაფასებთ არა ფორმალურ სტატუსს, არამედ იმას, თუ ვინ ცხოვრობს რეალურად ოჯახში, ეს ძალიან კარგად ჩანს ხოლმე ვიზიტის დროს“.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილე, სოციალური აგენტების კოორდინატორი

კვლევაში მონაწილე სოციალური აგენტები ასევე აღნიშნავენ, რომ „ფორმულა იდეალური ვერასდროს იქნება“ და ყოველთვის დარჩება იმის შანსი, რომ ვინმემ დაუმსახურებლად მიიღოს ან ვერ მიიღოს დახმარება. ისინი განსაკუთრებით აღნიშნავენ კომუნალური გადასახადების საკითხს, რომელსაც ძალიან დიდი გავლენა აქვს ქულაზე. როგორც უკვე აღინიშნა, 2014 წელს განხორციელებული რევიზიის შედეგად ტექნიკის გრაფა დეკლარაციიდან ამოიღეს. მის ნაცვლად კი დატვირთვა კომუნალურ ხარჯზე წამოვიდა:

27 მოცემული ანალიზი ჩატარდა ახალი დადგენილებების (რომელიც ქულის 120 000-მდე აწევას გულისხმობდა) მიღებამდე.

„კომუნალური ხარჯი თუ აქვს ცოტა, მოსდის ნაკლები ქულა, ჩვენ ვნერტ დეკლარაციაში, რა თანხა გადაიხადა და არა იმას, თუ რა მოიხმარა, რაც ასახავს რეალურად თუ რა სახის ტექნიკა აქვს ოჯახს. ზამთარში მერია 106 ლარს ურიცხავს დენის თანხას (სუბსიდია). იმ ოჯახმა ნაკლები იმიტომ კი არ გადაიხადა, რომ ნაკლები მოიხმარა, არამედ იმიტომ, რომ ნაწილი სახელმწიფომ დაუფარა, ჩვენ კი სახელმწიფო თანხას არ ვთვლით. ეს ინვესტს ავტომატურად დაბალი ქულის დათვლას“.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილე, სოციალური აგენტების კოორდინატორი

შესაბამისად, შეიძლება არსებობდეს ორი მსგავსი ეკონომიკური მდგომარეობის მქონე ოჯახი, რომელთაგან ერთი ჩართულია მერიის სუბსიდირების პროგრამაში, ხოლო მეორე – არა. მათი კეთილდღეობის ქულა განსხვავებული იქნება, რაც, ცხადია, ბადებს უსამართლობის განცდას ბენეფიციარებში.

კომუნალურ ხარჯთან დაკავშირებით სოციალური აგენტები აღნიშნავენ სხვა გამონკვევებსაც. კერძოდ, მათი აზრით, მაღალი კომუნალური ხარჯი ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ ოჯახს კარგი ეკონომიკური შესაძლებლობა აქვს. პირიქით, შეიძლება ოჯახში არ არსებობდეს ბუნებრივი აირის გამათბობელი, რის გამოც მას უწევდეს ელექტრო ქურის საშუალებით გათბობა, რაც, ცხადია, ძალიან მაღალ დანახარჯზე გადის. ასევე არიან ოჯახები, სადაც ჯანმრთელობის პრობლემის მქონე პირი ცხოვრობს და გარკვეული (სამედიცინო) ტექნიკის გამოყენება რეგულარულად სჭირდებათ, რაც კიდევ უფრო ზრდის ხარჯს. ეს ოჯახი მთლიანი შემოსავლის ნახევარს რეალურად კომუნალურში იხდის იმიტომ, რომ სხვა გზა არა აქვს და არა იმიტომ, რომ ძალიან მდიდარია.²⁸ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უფრო შეძლებულ ოჯახს უფრო თანამედროვე ტექნიკა აქვს, რომელიც მეტად ზოგავს ენერჯიას, შესაბამისად, პირიქით, შეიძლება მას უფრო ნაკლები ხარჯი ჰქონდეს კომუნალურში, რასაც სისტემა ხედავს, როგორც სიღარიბის მარკერს.

კომუნალურის მსგავსად, სოციალური აგენტები უსამართლოდ თვლიან იმას, რომ ნებისმიერი სახის პარკეტის არსებობა ოჯახში ქულას მაღლა სწევს: „ახალდაგებული პარკეტიც და სამჯერ გადაღებილი, ნოხებით დაფარული ამოვარდნილი პარკეტიც პარკეტად ითვლება და ეს უსამართლობაა ნამდვილად“.²⁹ თუმცა, მათივე განმარტებით, ამ ხარვეზის გამოსწორება იგეგმება და სავარაუდოდ, მალე შეიცვლება კიდევ.

28 ინტერვიუ, სოციალური აგენტი.

29 ინტერვიუ, სოციალური აგენტი.

ექსპერტების მოსაზრებით ასევე პრობლემატურია ის, რომ არსებულ ფორმულაში დიდი წონა ენიჭება მინის ნაკვეთის ფლობას. ეს საკითხი პრობლემატურია იმდენად, რამდენადაც ნაკვეთის ფლობა თავისთავად არ ნიშნავს იმას, რომ შინამეურნეობა ამუშავებს და ადეკვატურ შემოსავალს იღებს მიწიდან. ხშირია შემთხვევა, როდესაც ოჯახში არც კი ცხოვრობს შრომისუნარიანი პირი, რომელსაც მის მფლობელობაში არსებული მიწის ნაკვეთის დამუშავება შეუძლია.³⁰

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მოცემული მომენტისთვის მიმდინარეობს მონაცვლადობის შეფასების ფორმულის ხელახალი რევიზია. სოციალური მომსახურების სააგენტოს განცხადებით, ფორმულაში შეტანილი ცვლილებები საშუალებას მისცემს მთავრობას, გამოასწოროს მეთოდოლოგიაში არსებული, ზემოაღწერილი ხარვეზები.³¹

30 ინტერვიუ, გუგუშვილი.

31 ინტერვიუ, გვარამაძე.

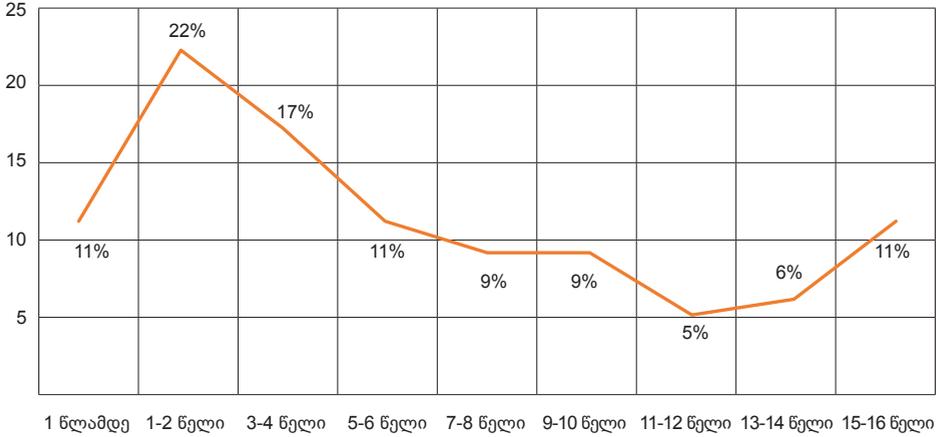
3. დამოკიდებულება სოციალურ დახმარებაზე და სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი

საქართველოში ჩატარებული სხვადასხვა კვლევა ადასტურებს, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარებით მიღებული სარგებელი კრიტიკული მნიშვნელობისაა ღარიბი ოჯახებისათვის და იგი მნიშვნელოვანწილად უწყობს ხელს სიღარიბის დონის შემცირებას. მაგალითად, 2017 წლის ბავშვთა კეთილდღეობის კვლევის მიხედვით, თუკი ოჯახის ხარჯვის ნაწილში არ ჩავთვლიდით მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას, ბავშვებში უკიდურესი სიღარიბის დონე გაიზარდებოდა 6.8%-დან 12.9%-მდე, ხოლო პენსიონერებში 3.7%-დან 5.6%-მდე. თუკი, არ ჩავთვლიდით მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას და ბავშვთა ბენეფიტს, მაშინ კიდევ უფრო უარეს შედეგს მივიღებდით – უკიდურესი სიღარიბე ბავშვებში გაიზარდებოდა 6.8%-დან 13.1%-მდე.³²

აღნიშნულისგან განსხვავებით, მწირია კვლევა იმის თაობაზე, თუ რამდენად შეუძლია დახმარების მიმღებ პირს სიღარიბის დაძლევა ამ პროგრამის საშუალებით. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, რამდენად ახერხებენ შინამეურნეობები ეკონომიკურ გაძლიერებას და სიღარიბიდან ამოსვლას იმ პერიოდში, როდესაც ისინი ჩართული არიან მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამაში. სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემებით 2023 წლის ივნისის მდგომარეობით დახმარების მიმღები ოჯახების 47% ხუთი ან მეტი წლის განმავლობაში იყო ჩართული სისტემაში. აღსანიშნავია, რომ ჩართული ოჯახების 11%-ს პროგრამაში ყოფნის 15-16 წლიანი ისტორია აქვთ (იხ. დიაგრამა 1). ამგვარი სტატისტიკა დამოკიდებულების ძალიან მაღალ მაჩვენებელზე მიუთითებს.

32 UNICEF, The Welfare Monitoring Survey, 2017, <https://cutt.ly/FwDQGQ2Z>.

დიაგრამა 1: პროგრამაში ჩართული ოჯახების განაწილება ბენეფიტების მიღების ხანგრძლივობის მიხედვით



წყარო: სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2023 წლის ივნისი

არსებულ რეალობას კარგად აღწერს კვლევაში ჩართული ერთ-ერთი სოციალური აგენტი, რომელმაც განაცხადა, რომ პროგრამა: „მართალია დიდი შედეგათა მიმღები ოჯახებისთვის, მაგრამ ეს პროგრამა კი არ ასრულებს მათ სიღარიბეს, არამედ ახანგრძლივებს“.³³ გახანგრძლივების მთავარი მიზეზი კი სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულებაა. კვლევის ფარგლებში ჩართული რესპონდენტები ერთხმად თანხმდებიან, რომ დამოკიდებულება ნამდვილად არსებობს და ძირითადი ფაქტორი, რაც მას განაპირობებს არა იმდენად ფულადი შემწეობა, არამედ ის არამონეტარული ბენეფიტები/სერვისებია, რომელიც ბმაშია კეთილდღეობის ქულასთან:

„ფულადი დახმარებაც ძალიან მნიშვნელოვანი იყო, მაგრამ რა სერვისებზე არის მიბმული ამ პროგრამაზე, ის არის ძალიან მნიშვნელოვანი, ეხმარება ამ ადამიანებს და სახლ-კარის გაყიდვა აღარ უწევთ საავადმყოფოს კარზე რომ მიდიან, თანხის მიღებაზე მეტი ინტერესი ყოველთვის იყო ჭანდაცვის სერვისის მიღებისთვის, მერიის პროგრამებზე გადაჯაჭვულია ამ პროგრამასთან“.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილე, სოციალური აგენტების კოორდინატორი

33 ინტერვიუ, სოციალური აგენტი.

სწორედ ამ მიზეზის გამო ბენეფიციარები კარგავენ დასაქმების მოტივაციას, იმდენად, რამდენადაც ქვეყანაში არსებული სამუშაო ადგილების უმეტესობაზე ხელფასები დაახლოებით იგივეა, რასაც ისინი (გარანტირებული) სოციალური დახმარების სახით იღებენ:

„არჩევანი როცა გაქვს 600 ლარიან სამსახურსა და სოციალურს³⁴ შორის, რა თქმა უნდა, ეს დახმარება გირჩევნია, პლიუს ამას მთელი სერვისები, რომელიც ამაზე არის მიბმული. ფაქტიურად ქმედუუნარო და შრომისუნარო გახდა ძალიან დიდი კატეგორია“.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილე, სოციალური აგენტების კოორდინატორი

3.1. დამოკიდებულება სოციალურ დახმარებაზე

სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების ეფექტი დასტურდება საქართველოში ჩატარებული რამდენიმე კვლევითაც. მაგალითად, 2015 წელს მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული შეფასების თანახმად მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას უარყოფითი გავლენა ჰქონდა სამუშაოს ძებნის მოტივაციაზე ქალების შემთხვევაში. კერძოდ, ქალებს, რომლებიც შემწეობის მიმღებ ოჯახში ცხოვრობდნენ ეკონომიკური აქტიურობის³⁵ 7%-დან 11%-მდე ნაკლები ალბათობა ჰქონდათ იმ ქალებთან შედარებით, ვინც არ ცხოვრობდა დახმარების მიმღებ ოჯახში. ეს ეფექტი მამაკაცების შემთხვევაში არ დადასტურდა. ამასთანავე, ანალიზმა აჩვენა, რომ უარყოფითი გავლენა მოტივაციაზე განსაკუთრებით ეხებოდა ახალგაზრდა ქალებს და დაოჯახებულ ან შვილიან ქალებს (World Bank, 2015).³⁶

2020 წელს გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ ჩატარებული შეფასება ერთხმად ადასტურებს მიზნობრივი სოციალური შემწეობის უარყოფით გავლენას ფორმალური სამუშაოს ქონაზე როგორც ქალების, ისე კაცების შემთხვევაში. კერძოდ, ანგარიშის მიხედვით 65000-ზე ნაკლები ქულის მქონე ოჯახებში ფორმალური სამუშაოს ქონის ალბათობა 10%-ზე დაბალია, თუმცა, რაც უფრო იმატებს ქულა (65 000-ზე ზემოთ) იზრდება ფორმალური სამუშაოს ფლობის ალბათობა. რაც იმას ნიშნავს, რომ როდესაც ოჯახი კარგავს (უმცირდება) დახმარება სისტემიდან (იმდენად რამდენადაც მისი კეთილდღეობის ქულა იზრდება), მით უფრო

34 შენიშვნა: იგულისხმება გარკვეული შემადგენლობის ოჯახის მიერ პირობითად მისაღები შემწეობა.

35 ეკონომიკური აქტიურობა ნიშნავს, რომ ადამიანი ეძებს სამსახურს და მზადაა, დაიწყოს მუშაობა მომდევნო ერთი კვირის განმავლობაში.

36 World Bank, Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia, 2015.

მეტადაა მოტივირებული, ჩაერთოს ფორმალურ შრომის ბაზარში.³⁷ ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ 65000 ქულიან ზღვარს ქვემოთ მყოფ ოჯახებს სულ რაღაც 100 ლარით ნაკლები შემოსავალი უფიქსირდებათ, ვიდრე უშუალოდ ზღვრის ზემოთ მყოფებს, რაც იმაზე მიანიშნებს, რომ ოჯახებს ურჩევნიათ გარკვეული შემოსავალი დათმონ იმისათვის, რომ ქულა მაღლა არ აენიოთ და პროგრამაში მონაწილეობას საფრთხე არ შეექმნეს.

იმავე ანგარიშის მიხედვით, სოციალური დახმარების მიღებას უარყოფითი გავლენა არამარტო ფორმალურ დასაქმებაზე, არამედ ბენეფიციართა ადამიანური კაპიტალის განვითარებაზეც აქვს. მაგალითად, დახმარების მიღებ ოჯახებში მცხოვრები თინეიჯერები თვლიდნენ, რომ მათ ბაკალავრის ხარისხის მიღების გაცილებით ნაკლები შანსი ჰქონდათ, ვიდრე სხვა თინეიჯერებს (ვინც არ იღებს სოციალურ დახმარებას). ავტორების აზრით, ეს იმის ინდიკატორია, რომ დახმარების მიმღები თინეიჯერები მომავალში ადამიანურ კაპიტალში ინვესტირებას ბენეფიციის მიმღებად დარჩენას ამჯობინებენ.³⁸

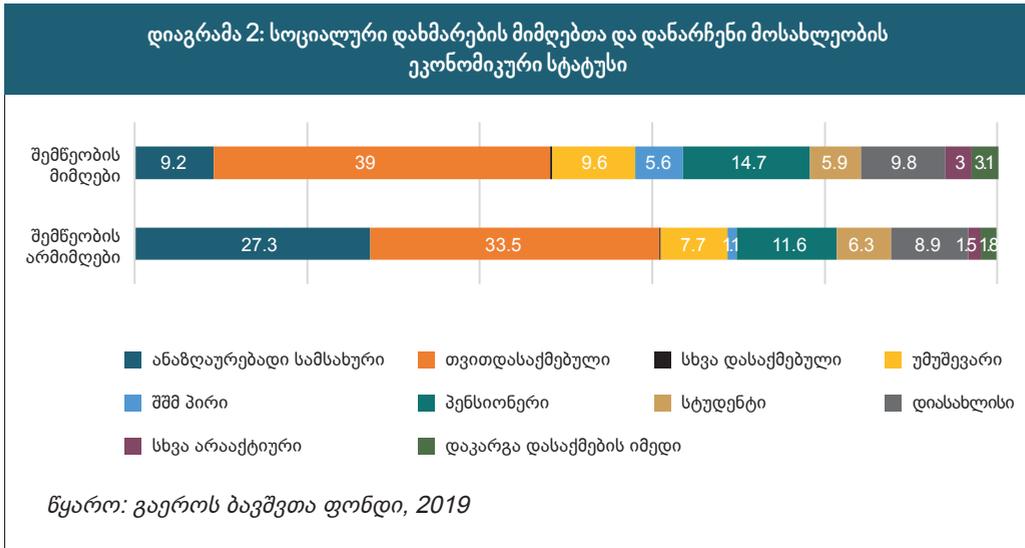
შედარებით განსხვავებულ დასკვნას აკეთებს გაეროს ბავშვთა ფონდის მეორე ანგარიში, რომელშიც ავტორები 2016 წლის ინტეგრირებული შინამეურნეობების კვლევის ბაზის საფუძველზე ანალიზებენ სოციალური დახმარების მიმღები და დანარჩენი (დახმარების არმიმღები) მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ პარამეტრებს. ანალიზის დროს ერთმანეთს შეადარეს მიზნობრივი დახმარების მიმღები და არამიმღები პირების დასაქმების სტატუსი. როგორც დიაგრამა 2 აჩვენებს ხელფასით დასაქმებულთა წილი დახმარების მიმღებთა შორის გაცილებით დაბალია (10%), დანარჩენ მოსახლეობასთან შედარებით (27%), რაც ეხმიანება წინა კვლევების დასკვნებს, ისევე, როგორც ინტეგრირების ფარგლებში მიღებულ ინფორმაციას. დახმარების მიმღები პირი უფრო დიდი ალბათობით არის თვითდასაქმებული (39% VS 34%), პენსიონერი (15% v. 12%) უმუშევარი (10% v. 8%) და შშმ პირი (5.6% v. 1.1%).

თუმცა, აღსანიშნავია რომ უმუშევართა წილი დახმარების მიმღებთა და დანარჩენ მოსახლეობას შორის მხოლოდ 2 პროცენტული ერთეულით განსხვავდება. ამის საფუძველზე, კვლევის ავტორები ასკვნიან, რომ გავრცელებული მოსაზრება, თითქოს დახმარება უარყოფით გავლენას ახდენდეს ფორმალურად დასაქმების მოტივაციაზე, არ დასტურდება და პრობლემა უფრო მეტად დახმარების მიმღებთა დაბალ კვალიფიკაციაში და მათ შორის ზოგადად, მონყვლადი ჯგუფების სიჭარბეში უნდა ვეძიოთ.³⁹

37 Econometria Consultires, Impact Evaluation of Targeted Social Assistance in Georgia, 2020.

38 იქვე.

39 გაეროს ბავშვთა ფონდი, მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა სიღარიბის სიღრმისეული ანალიზი, 2019.



კვლევების შედეგების საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ უმუშევრობა თანაბრად მწვავე პრობლემაა, როგორც სოციალური დახმარების მიმღებთათვის, ისე არამიმღებთათვის. თუმცა, ეს არ აბათილებს სხვა კვლევების შედეგებს, რომლებიც ადასტურებს დახმარების მიმღებთა შორის დასაქმების სურვილის ნაკლებობას.

3.2. შექვამენ კი ადამიანები სიღარიბიდან ამოსვლას დასაქმების შემთხვევაში?

სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულება თავისთავად პრობლემური საკითხია, თუმცა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია დავსვათ კითხვა, რამდენად შექვამენ ოჯახები სიღარიბიდან ამოსვლას ფორმალურ შრომის ბაზარზე დასაქმების ბარიერი რომ არ არსებობდეს. სამწუხაროდ, არსებული ვითარება ქართულ შრომის ბაზარზე ამ მხრივ საიმედო პროგნოზს ვერ იძლევა. უფრო მეტიც, როგორც დიაგრამა 2 აჩვენებს დახმარების მიმღებთა ნაწილს ფორმალური სამსახური გააჩნია, თუმცა ისინი ამის მიუხედავად რჩებიან სისტემაში. როგორც უკვე იყო აღნიშნული ანგარიშში, დახმარების მიმღები ოჯახების თითქმის ნახევარი 5 ან მეტი წლით არის ჩართული პროგრამაში. სოციალური აგენტების განცხადებით მათ არ ახსენდებათ ისეთი შემთხვევა, როდესაც ოჯახმა ეკონომიკური გაძლიერების გამო დატოვა პროგრამა. არსებობენ ბენეფიციარები, რომლებიც ფორმალურად მუშაობენ და აქვთ 500-600 ლარიანი სამსახური, თუმცა შეფასების შედეგად სისტემას ჩაუთვლია, რომ ისინი მაინც საჭიროებენ დახმარებას.⁴⁰

40 ინტერვიუ, სოციალური აგენტი.

კვლევაში ჩართული ექსპერტების აზრით, მთავარი პრობლემა ქვეყანაში არსებული სახელფასო პოლიტიკაა. იქიდან გამომდინარე, რომ ქვეყანაში არ არსებობს „რეალური“ მინიმალური ხელფასი, დასაქმება სიღარიბის დაძლევის საშუალებას ხშირად არ წარმოადგენს:

„ხელფასზე მომუშავე ადამიანი სიღარიბის ზღვარზეა, თუ ოჯახში 4-5 ადამიანი არ მუშაობს, ვერ მოგროვდება საკმარისი თანხა, რომ ოჯახის წევრების საჭიროებები დააკმაყოფილო. მაგალითად, საბავშვო ბაღის აღმზრდელები ძალიან ბევრი მოგვმართავს, 300-400 ლარი აქვთ ხელფასი. წარმოიდგინეთ, ანუ სახელმწიფო თვითონ უხდის ისეთ ხელფასს, რომ სიღარიბის ზღვარს მიღმა აჩერებს მის სოციალურ მდგომარეობას“.

ინტერვიუ, სოციალური აგენტი

საქართველოში მინიმალური ხელფასი კანონმდებლობით 1999 წელს განისაზღვრა და მას შემდეგ არ შეცვლილა და დღესაც თვეში 20 ლარით განისაზღვრება. შესაბამისად, რეალურად თუ ვიმსჯელებთ, ქვეყანაში მინიმალური ხელფასი არ არსებობს. სტატისტიკის სამსახურის მონაცემებით საშუალო ხელფასი საქართველოში 2023 წლის მეორე კვარტალში 1804.5⁴¹ ლარს შეადგენდა, თუმცა, შრომის ბაზარზე არსებული ვითარების უკეთესად წარმოსადგენად მნიშვნელოვანია ვიხელმძღვანელოთ მედიანური ხელფასით, რომელიც 2022 წლის მონაცემებით 1040⁴² ლარს შეადგენდა (რაც საშუალო ხელფასის 57%-ია). ვითარება კიდევ უფრო მძიმეა, თუკი განვიხილავთ მედიანურ ხელფასებს დასაქმების ძირითად სექტორებში: ასე მაგალითად, საბითუმო და საცალო ვაჭრობის სფეროში მედიანური ხელფასი 950, ხოლო ჰორეკას სექტორში 875 ლარს შეადგენდა. ღირსეული შრომის პლატფორმის მიხედვით, საცხოვრებელი ხელფასი, რომელიც მშრომელს ღირსეული ცხოვრების საშუალებას მისცემდა ანუ დააკმაყოფილებდა მისი კვების, განათლების, ჯანდაცვის, საცხოვრებლის, ტრანსპორტირებისა თუ სხვა აუცილებელ მოთხოვნილებებს, საქართველოში 1770 ლარი უნდა იყოს. არსებული მედიანური ხელფასი კი საცხოვრებელი ხელფასის 58%-ია.

2016 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული ანგარიშის⁴³ მიხედვით განსახილველ წელს (2016) სოციალური შემწეობის მიმღებთა 46% შრომისუნარიანი მოქალაქე იყო. სახელმწიფო უწყებებისთვის ეს კარგად იყო

41 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ხელფასები, <https://cutt.ly/twDQJfcZ>.

42 იქვე.

43 სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება, 2016.

ცნობილი. სწორედ, „სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების“ შესამცირებლად ბოლო წლების განმავლობაში რამდენიმე ნაბიჯი გადაიდგა. კერძოდ, 2017 წელს განისაზღვრა შინამეურნეობაში „არამომუშავე შრომისუნარიანი წევრის“ დეფინიცია და დადგინდა ვალდებულება, რომ დახმარების მიმღები ოჯახებიდან არამომუშავე შრომისუნარიანი წევრი დარეგისტრირებულიყო სამუშაოს მაძიებელთა ერთიან ბაზაში.⁴⁴

მოგვიანებით, 2021 წლიდან, ამოქმედდა საზოგადოებრივი დასაქმების პროგრამა, რომლის სამიზნედ განისაზღვრა მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღები შრომისუნარიანი პირები.⁴⁵ სამიზნე ჯგუფში მოხვედრილ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა აირჩიონ ოთხიდან რომელიმე შეთავაზება: საზოგადოებრივი დასაქმების პროგრამაში ჩართვა, ღია შრომის ბაზარზე დასაქმება, მომზადება-გადამზადების პროგრამაში ჩართვა ან არსებული არაფორმალური საქმიანობის ფორმალიზება. ერთ-ერთ პროგრამაში ჩართვის შემთხვევაში ოჯახი იღებს ე.წ. 4-წლიან „ჯავშანს“ – პერიოდს, რომლის განმავლობაში მისი ქულა ხელახლა აღარ შეფასდება. თუ პირი არც ერთ ქვეპროგრამაში არ ჩაერთვება, მაშინ ოჯახი დაექვემდებარება ქულის ხელახალ, ავტომატურ შეფასებას 1 წლის ვადაში.⁴⁶

საზოგადოებრივი დასაქმების პროგრამა ითვალისწინებს დაბალ ან საშუალო კვალიფიციურ სამუშაოებზე პირის ჩართვას, რომელიც არ მოითხოვს მათგან განსაკუთრებულ ცოდნა-კომპეტენციებს. დასაქმება შეიძლება მოხდეს სრული ან ნახევარი განაკვეთით და იგი ანაზღაურდება მაქსიმუმ 300 ლარით თვეში. ამ ეტაპზე მთავარ გამოწვევად რჩება ბენეფიციარების ტრანზიცია საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამიდან ღია შრომის ბაზარზე. მთავრობას არ წარმოუდგენია კონკრეტული გეგმა ამ მიმართულებით. იქიდან გამომდინარე, რომ მონაწილეები ძირითადად არაკვალიფიციურ შრომას ასრულებენ და არც სწავლების/ტრენინგის კომპონენტი არ არის გათვალისწინებული, ნაკლებსავარაუდოა რომ ოთხწლიანი ჯავშნის დასრულების შემდგომ ისინი საკმარისად კონკურენტუნარიანი იქნებიან ღია შრომის ბაზარზე დასასაქმებლად.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას ისიც, რომ გაეროს ბავშვთა ფონდის დაკვეთით

44 საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 1 ივნისის N 270 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.

45 საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 იანვრის N 17 დადგენილება „დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

46 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, თათული ჭუბაბრია, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია - პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთი წელიწადში, 2023.

ჩატარებული სტატისტიკური ანალიზი⁴⁷ ასკვნის, რომ არ არსებობს მტკიცებულება იმისა, რომ არსებული პროგრამა ახერხებს მოსახლეობაში სიღარიბის დონის შემცირებას. ეს დასკვნა მოულოდნელი ნამდვილად ვერ იქნება, იმ ხარვეზების გათვალისწინებით, რაც ზემოთ მიმოვიხილეთ. ამასთანავე, ის ფაქტი, რომ ღარიბი შინამეურნეობების ერთი მესამედი მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას საერთოდ არ ითხოვს, მნიშვნელოვნად ზღუდავს სიღარიბის დაძლევის შესაძლებლობას ამ პროგრამის მეშვეობით.

47 Econometria Consultires, Impact Evaluation of Targeted Social Assistance in Georgia, 2020.

4. საჭიროებების შეფასების მიდგომის მიღმა

საქართველოში მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანერგვის მომენტში არჩევანი საჭიროებების შეფასების ირიბ მეთოდზე გაკეთდა იმდენად, რამდენადაც ქვეყანაში დიდი იყო არაფორმალური ეკონომიკის დონე და შესაბამისად, შემოსავლების დეკლარირება სრულყოფილად არ ხდებოდა.⁴⁸ არსებული ვითარება რთულს ხდიდა საჭიროებების შეფასების არაირიბი (პირდაპირი) მიდგომის გამოყენებას, რომელიც მოსახლეობის დეკლარირებული შემოსავლების (ვერიფიცირებული მეთოდი) ან მათ მიერ თვითდეკლარირებული შემოსავლების (არავერიფიცირებული მეთოდის) გამოყენებას გულისხმობს. შესაბამისად, არჩევანი გაკეთდა საჭიროებების შეფასების ირიბ მეთოდზე, რომელიც შინამეურნეობის ეკონომიკურ მდგომარეობას ისეთი პარამეტრების/ინდიკატორების საშუალებით აფასებს, რომლებიც დაკავშირებულია სიღარიბესთან (ანუ სიღარიბის მარკერად შეიძლება გამოვიყენოთ).⁴⁹

კვლევაში მონაწილე ექსპერტების აზრით, თუ 2000-იანი წლების დასაწყისში არჩეულ მოდელს ჰქონდა ლეგიტიმაცია და პასუხობდა საჭიროებებს, ეტაპობრივად სისტემამ თავისი თავი ამოწურა და „დიდ მონსტრად გადაიქცა“. როგორც ისინი აღნიშნავენ, დაუსრულებლად ვერ მოხდება ფორმულის რევიზია. ამ ფორმულის გამოყენებასაც თავისი ლიმიტი აქვს. ეს საკითხი კარგად შესწავლილი და დოკუმენტირებულია ლიტერატურაშიც. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საჭიროებების შეფასების მეთოდს აქვს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები. ეს უკანასკნელი კი იმაში გამოიხატება, რომ ერთი ფიქსირებული ალგორითმი ვერ მოახერხებს ათასობით განსხვავებული ეკონომიკური მდგომარეობის მქონე შინამეურნეობის სპეციფიკის გათვალისწინებას და მათი საჭიროებების ზუსტ ასახვას. შესაბამისად, ყოველთვის იარსებებს ჩარიცხვის და ამორიცხვის შეცდომები. მსგავსი კრიტიკა მიემართება ასევე საჭიროებების შეფასების პირდაპირ მეთოდებსაც.⁵⁰

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საინტერესოა მიმოვიხილოთ სიღარიბის იდენტიფიცირების განსხვავებული მიდგომები. თეორიულად, საჭიროებების შეფასების პირდაპირი და ირიბი მეთოდიც ტარგეტირების (მიზნობრიობის) ქოლგის ქვეშ შედის – სისტემა ცდილობს იდენტიფიცირება გაუკეთოს მას, ვისაც ყველაზე მეტად უჭირს. კლასიკურად, ტარგეტირების საპირისპირო მიდგომა უნივერსალ-

48 Baum, et.al., Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program, 2016.

49 Gassmann et.al., Position paper on targeting options for social assistance programs, 2019.

50 იქვე.

ლიზმია, რომელიც სერვისებზე/ბენეფიტებზე წვდომას მთლიანი მოსახლეობის უფლებად განიხილავს. უნივერსალიზმი, პრაქტიკაში სხვადასხვა სახით არის დანერგული სხვადასხვა ქვეყანაში. მაგალითად, არსებობს უნივერსალური ბენეფიტები კონკრეტული ჯგუფებისთვის (მაგ. ბავშვთა უნივერსალური ბენეფიტი დიდ ბრიტანეთში), ან უნივერსალური წვდომა სერვისებზე (მაგ. სკანდინავიაში გადასახადებით დაფინანსებულია ჯანდაცვის და ბავშვზე ზრუნვის სერვისები ხელმისაწვდომია ყველასთვის, განურჩევლად შემოსავლისა). თუმცა, უნივერსალიზმის იდეა ყველაზე სრულყოფილი სახით ალბათ ბოლო პერიოდში გაჩენილი უნივერსალური ბაზისური შემოსავლის (Universal Basic Income) კონცეფციით გამოიხატება. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ფიქსირებული ოდენობის ბენეფიტის გაცემას მოქალაქეებზე. მისი უნივერსალური ხასიათი იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ეკუთვნის „ყველას“. როგორც წესი, ერთადერთი პირობა, რაც შეიძლება აქ დაწესდეს, გულისხმობს კონკრეტული ქვეყნის მოქალაქეობას ან ბინადრობის უფლებას და ასაკს (18+). გარდა იმისა, რომ მსგავსი სახის „უნივერსალურობა“ თავიდან გვარიდებს ჩარიცხვის და ამორიცხვის შეცდომებს, მას აქვს სხვა დადებითი მხარეებიც. მაგალითად, მოქალაქეებს აღარ უწევთ დამატებითი ხარჯის გაღება, რათა ბენეფიტის მიღება შეძლონ (მაგ. ვიზიტი შესაბამის უწყებაში, განაცხადის შევსება და ა.შ.). და სამუშაო ძალას ნაკლებად ექნება ინტერესი დამალოს არაფორმალური ეკონომიკური აქტივობა, რადგან ბენეფიტის მიღებაში ეს ხელს არ შეუშლით.⁵¹ თუმცა, მეორე მხრივ, ამ მიდგომის ძირითადი საწინააღმდეგო არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ მისი განხორციელება ძალიან ძვირია. ამავდროულად, გაუმართლებლად შეიძლება ჩაითვალოს ფულადი რესურსები, რომელიც შესაძლოა მოსახლეობის მდიდარი ფენების დაფინანსებისთვის დაიხარჯოს.

პრობლემიდან ერთგვარ გამოსავლად შეიძლება მივიჩნიოთ ისეთი ნაკლებად გამოყენებული მეთოდი, როგორიც არის შესაძლებლობების შეფასება (affluence testing) – ეს მიდგომა ემყარება იმავე ლოგიკას, რასაც საჭიროებების შეფასება, თუმცა იმის ნაცვლად, რომ ღარიბების „მოხელთებას“ და შემდეგ მათზე დახმარების მიმართვას ცდილობდეს, სისტემა ცდილობს „დაინახოს“ ყველაზე მდიდარი/შეძლებული და გამორიცხოს იგი დახმარების მიმღებთაგან. საჭიროებების შეფასების მსგავსად, შესაძლებლობების შეფასება შეიძლება განხორციელდეს პირდაპირი ან არაპირდაპირი მეთოდებით.⁵²

შესაძლებლობების შეფასების შემთხვევაშიც, შესაძლებელია შემოსავლების მიხედვით მოხდეს დახმარების გრადაცია. კერძოდ, გარკვეულ დანესებულ ბღვარს ზემოთ შემოსავლის მქონე ოჯახები საერთოდ გამოირიცხონ დახმარე-

51 Gassmann et.al., Position paper on targeting options for social assistance programs, 2019.

52 ILO, World Social Protection Report, 2020.

ბის მიღებისგან, შედარებით დაბალი შემოსავლის მქონემ მიიღოს დახმარების შემცირებული ოდენობა და ა.შ. ანუ შემოსავლის დონის შემცირებასთან ერთად იზრდება დახმარების (ბენეფიტის) ოდენობა. მიდგომას „თანხის ჩამოჭრას“ (clawback) უწოდებენ. მსგავს მიდგომას იყენებს მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი, რომელმაც ბავშვთა უნივერსალური ბენეფიტი ეტაპობრივად სწორედ ასეთი ტიპის დახმარებად აქცია – ტრანსფერის რაოდენობა თანდათანობით მცირდება იმ შინამეურნეობებისათვის, რომელთა შემოსავალი გარკვეულ ზღვარს სცილდება. ცხადია, ტრანსფერების მსგავსი სახით გრადაციის მთავარი მიზანს რესურსების დაზოგვა წარმოადგენს.⁵³

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ შესაძლებლობების შეფასების დასანერგად საქართველოში გარკვეული წინაპირობები არსებობს. კერძოდ, საგადასახადო სისტემა დამატებითი ტიპის (მაგ. ქონების) გადასახადს უწესებს პირებს, რომელთა წლიური შემოსავალი 40 000 ლარზე მეტია. შესაბამისად, ეს ნიშნული აღებულია, როგორც შემოსავლის ზედა ზღვარი, რომელზე მეტი შემოსავლის მქონე ფიზიკური პირი შეიძლება ჩაითვალოს „მდიდრად“.

ცხადია, სოციალური დაცვის სისტემის ზოგადი რეფორმისთვის მნიშვნელოვანია არამხოლოდ ფულადი ბენეფიტების ადმინისტრირების სისტემა, არამედ სოციალური მომსახურებებზე მოსახლეობის წვდომა. მოცემული კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ როგორც დახმარების მიმღები პირები, ისე დამოუკიდებელი ექსპერტები კეთილდღეობის ქულის ბმას სერვისებზე წვდომასთან უარყოფითად აფასებენ. ეს ქმნის საშიშროებას, რომ არასწორი ქულის შემთხვევაში ადამიანებმა დაკარგონ სერვისებზე წვდომა. შესაძლებლობების შეფასების მეთოდი შესაძლებელია გავრცელდეს როგორც ფულად ბენეფიტზე, ისე სოციალურ სერვისებზე, რაც ამ პრობლემას მოაგვარებდა. აღნიშნული გარკვეულწილად ხორციელდება ჯანდაცვის სფეროში, მას შემდეგ რაც მთავრობის განწყვეტილებით საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა აღარ ვრცელდება მათზე, ვინც კერძო დაზღვევით სარგებლობს.

53 იქვე.

დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამა მნიშვნელოვანი დახმარებაა ყველაზე ღარიბთათვის საქართველოში. თუმცა, ერთი მხრივ, მეთოდოლოგიაში არსებული ნაკლოვანებების და მეორე მხრივ, მოსახლეობის მხრიდან ნდობის ნაკლებობის გამო, ბევრი ღარიბი ოჯახი სისტემის მიღმა რჩება. როგორც კვლევაში ჩართული რესპონდენტები აღნიშნავენ, პროგრამა დიდი შვებაა იმ ოჯახებისთვის, ვინც მას იღებს, თუმცა ეს არ ეხმარება მათ ქრონიკული სიღარიბიდან თავის დაღწევაში. მეტიც, როგორც მონაცემები აჩვენებს, დახმარების მიმღებთა ნახევარზე მეტი სისტემაში ხანგრძლივი ვადით არის ჩართული. ამ საკითხზე ჩატარებული კვლევებიც იმაზე მიუთითებს, რომ პროგრამას სიღარიბის დაძლევის პოტენციალი ფაქტობრივად არ გააჩნია.

არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად ამჟამად კეთილდღეობის შეფასების მეთოდოლოგიის მორიგი რევიზია მიმდინარეობს, **კერძოდ, მნიშვნელოვანია, რომ რევიზიის დროს გადაიხედოს კომუნალური ხარჯის, პარკეტის მდგომარეობის და მიწის ფლობისთვის მინიჭებული ქულების წონები.** თუმცა, როგორც სფეროში მომუშავე პროფესიონალები აღნიშნავენ, „ფორმულა“ ვერასდროს იქნება იდეალური და შესაბამისად, ყოველთვის იარსებებს სისტემაში ჩარიცხვის და ამორიცხვის შეცდომები. **ამიტომ, მნიშვნელოვანია, დაიწყოს მსჯელობა მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების ალტერნატიულ მეთოდებზე, რომლებიც, შესაძლოა ეფუძნებოდეს არა საჭიროებების, არამედ შესაძლებლობების შეფასებას.**

გამოყენებული წყაროები

გაეროს ბავშვთა ფონდი, (2019): მიზნობრივი სოციალური დახმარებისა და ბავშვთა სიღარიბის სიღრმისეული ანალიზი და სოციალური ტრანსფერებით სიღარიბის შემცირების სიმულაცია

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, თათული ჭუბაბრია (2023): „საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია – პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთი წელიწადში“

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (2016) – საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება: <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-socialuri-daxmarebebi.pdf>

საქართველოს მთავრობა (2014): დადგენილება #758 სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2667586?publication=0>

საქართველოს მთავრობა (2015): დადგენილება #380 სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2930336?publication=0>

საქართველოს მთავრობა (2017): დადგენილება #270: ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3685869?publication=0>

საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 16 იანვრის დადგენილება #17: დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5693644?publication=0>

Baum, Tinatin, Anastasia Mshvidobadze, and Josefina Posadas. (2016): Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program. Directions in Development. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0900-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Econometria Consultores, (2020): Impact Evaluation of Targeted Social Assistance (TSA) in Georgia, UNICEF: <https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?fileID=16114>

Gassmann, F., & Timar, E. (2020): Position paper on targeting options for social assistance program for poor families with children: <https://www.unicef.org/kyrgyzstan/media/6666/file/Position%20paper%20on%20targeting%20options%20for%20social%20assistance%20programme%20.pdf>

ILO, (2020): World Social Protection Report: Social Protection at the crossroads – in the pursuit of a better future: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf

UNICEF, (2017): Child Welfare Monitoring Survey: <https://www.unicef.org/georgia/media/1051/file/WMS.pdf>

UNICEF, (2010): Georgia social protection system readiness assessment: <https://www.unicef.org/georgia/reports/georgia-social-protection-system-readiness-assessment>

World Bank, (2015): The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/200181467986257291/pdf/98707-WP-P128205-Box393176B-PUBLIC.pdf>

დანართი N1.

სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგია

მუხლი 1. ზოგადი დებულებები

1. სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის მსურველი ან/და რეგისტრირებული ოჯახების (შემდგომში – „ოჯახი“ ან „შინამეურნეობა“) კეთილდღეობის დონის შესაფასებლად გამოიყენება შინამეურნეობის კეთილდღეობის ინდექსი, რომლის სტრუქტურა განისაზღვრება ამ მეთოდოლოგიის მე-2 მუხლით.

2. ოჯახის კეთილდღეობის ინდექსის გამოთვლა ხდება მონაცემთა საფუძველზე, რომელსაც ოჯახის უფლებამოსილი წარმომადგენელი აფიქსირებს სპეციალურ კითხვარში (შემდგომში – ოჯახის დეკლარაცია) საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შემდგომში – სამინისტრო) სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სოციალური მომსახურების სააგენტოს (შემდგომში – სააგენტო) უფლებამოსილი პირის დახმარებით და ამ დადგენილების პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანოები და/ან სხვა კომპეტენტური ორგანოები/დანესებულებები ანვდიან სააგენტოს.

3. ოჯახის დეკლარაციაში ფიქსირდება ოჯახის მახასიათებლების ყველა ის მნიშვნელობა, რომლებიც გამოიყენება კეთილდღეობის ინდექსის გამოსათვლელ ფორმულაში (შინამეურნეობის კეთილდღეობის ინდექსის სტრუქტურის აღწერაში მოცემული $Y_{i,j}$ სიდიდეები).

მუხლი 2. შინამეურნეობის კეთილდღეობის ინდექსის სტრუქტურა

1. შინამეურნეობის კეთილდღეობის ინდექსი – „I“ გამოითვლება ფორმულით:

$$I = \frac{C}{N}$$

სადაც:

ა) C- არის შინამეურნეობის სამომხმარებლო ინდექსი;

ბ) N – შინამეურნეობის საჭიროების ინდექსი.

2. რაც უფრო ნაკლებია კეთილდღეობის ინდექსი, მით უფრო დაბალია შინამეურნეობის კეთილდღეობის დონე.

მუხლი 3. სამომხმარებლო ინდექსის გამოთვლა

შინამეურნეობის სამომხმარებლო ინდექსი გამოითვლება შემდეგი ფორმულით:

$$C = \exp\left(K_0 + \sum_{i=1}^{10} C_i\right) - C_0$$

სადაც:

ა) K_0 – არის მუდმივი კოეფიციენტი;

ბ) C_1 – სასოფლო-სამეურნეო ქონების (მიწის) ინდექსი;

გ) C_2 – სასოფლო-სამეურნეო ქონების (პირუტყვის) ინდექსი;

დ) C_3 – მოძრავი ქონების ინდექსი;

ე) C_4 – შემოსავლების ინდექსი;

ვ) C_5 – კომუნალური ხარჯების ინდექსი;

ზ) C_6 – დემოგრაფიული ინდექსი;

თ) C_7 – განათლებისა და დასაქმების ინდექსი;

ი) C_8 – ტერიტორიული ინდექსი;

კ) C_9 – ძირითადი საცხოვრებლის მდგომარეობის ინდექსი;

ლ) C_{10} – სხვა უძრავი ქონების ინდექსი;

მ) C_0 – გასული პერიოდის განმავლობაში ოჯახის ან მისი რომელიმე წევრის მიერ მიღებული (ან მისაღები) ფულადი სოციალური დახმარება – „საარსებო შემწეობა“ („საარსებო შემწეობის“ ოდენობაში გაითვალისწინება „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილებით დამტკიცებული წესის 2019 წლის 1 იანვრამდე მოქმედი რედაქციით გათვალისწინებული ფულადი სოციალური დახმარება) ან სხვა ფულადი სოციალური გასაცემელი, რომლის გაცემა „საარსებო შემწეობის“ მიღების შემთხვევაში შეიძლება შეწყდეს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად; ან სხვა ფულადი დახმარება, რომლის გაცემა დამოკიდებულია სარეიტინგო ქულაზე.

საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 18 იანვრის დადგენილება №4 – ვებგვერდი,
22.01.2019წ.

მუხლი 4. სასოფლო-სამეურნეო ქონების (მიწის) ინდექსის გამოთვლა

სასოფლო-სამეურნეო ქონების (მიწის) ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_1 = K_{1,1} \ln(1 + Y_{1,1})$$

სადაც:

- ა) $K_{1,1}$ – არის კოეფიციენტი;
- ბ) $Y_{1,1}$ – შინამეურნეობის სარგებლობაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფართობი (ჰა).

მუხლი 5. სასოფლო-სამეურნეო ქონების (პირუტყვის) ინდექსის გამოთვლა

სასოფლო-სამეურნეო ქონების (პირუტყვის) ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_2 = \sum_{j=1}^3 K_{2,j} \ln(1 + Y_{2,j})$$

სადაც:

- ა) $K_{2,j}$, $j=1,2,3$ არის კოეფიციენტები;
- ბ) $Y_{2,1}$ – ძროხებისა და კამეჩების საერთო რაოდენობა შინამეურნეობაში;
- გ) $Y_{2,2}$ – ფუტკრის სკვების რაოდენობა შინამეურნეობაში;
- დ) $Y_{2,3}$ – შინაური ფრინველის რაოდენობა შინამეურნეობაში.

მუხლი 6. მოძრავი ქონების ინდექსის გამოთვლა

მოძრავი ქონების ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_3 = \sum_{j=1}^2 K_{3,j} \ln(1 + Y_{3,j})$$

სადაც:

- ა) $K_{3,j}$, $j=1,2$ არის კოეფიციენტები;
- ბ) $Y_{3,1}$ – მსუბუქი, სამგზავრო, ან სატვირთო ავტომობილების (არასაბჭოთა წარმოების) რაოდენობა შინამეურნეობაში;
- გ) $Y_{3,2}$ – ტრაქტორების (გარდა მინიტრაქტორისა), კომბაინებისა და თესლის ჩამყრელი აპარატების რაოდენობა შინამეურნეობაში.

მუხლი 7. შემოსავლების ინდექსის გამოთვლა

შემოსავლების ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_4 = K_{4,1} \ln(1 + Y_{4,1})$$

სადაც:

- ა) $K_{4,1}$ – არის კოეფიციენტი;
- ბ) $Y_{4,1}$ – არის $Y_{4,11}$, $Y_{4,12}$, $Y_{4,13}$ -ისა და $Y_{4,14}$ -ის ჯამი:
 - ბ.ა) $Y_{4,11}$ – ოჯახის დეკლარაციის შევსების თვის წინა მეორე თვეში ოჯახის ყველა წევრის ჯამური პირადი ფულადი შემოსავლების (ხელფასისა და ყველა სხვა ანაზღაურების ჩათვლით) (გარდა სახელმწიფო პენსიისა, სოციალური პაკეტისა, საარსებო შემწეობისა) და გასულ 12 თვეში ოჯახის სხვა ჯამური ფულადი შემოსავლების 1/12 ნაწილის ჯამი;
 - ბ.ბ) $Y_{4,12}$ – ოჯახის თითოეული წევრის მიერ წინა მეორე თვეში მიღებულ სა-ხელმწიფო პენსიასა და 180-ს შორის მინიმალური მნიშვნელობების ჯამი;
 - ბ.გ) $Y_{4,13}$ – ოჯახის თითოეული წევრის მიერ წინა მეორე თვეში მიღებულ სოციალურ პაკეტსა და „სოციალური პაკეტის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 23 ივლისის №279 დადგენილებით დამტკიცებული წესის 2019 წლის 1 იანვრამდე მოქმედი რედაქციით გათვალისწინებულ სოციალურ პაკეტს შორის მინიმალური მნიშვნელობების ჯამი;
 - ბ.დ) $Y_{4,14}$ – ოჯახის თითოეული წევრის მიერ წინა მეორე თვეში მიღებულ (ან მისაღებ) საარსებო შემწეობასა და „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილებით დამტკიცებული წესის 2019 წლის 1 იანვრამდე მოქმედი რედაქციით გათვალისწინებულ საარსებო შემწეობას შორის მინიმალური მნიშვნელობების ჯამი.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 აგვისტოს დადგენილება №390 – ვებგვერდი, 09.08.2016წ.
საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება №616 – ვებგვერდი, 30.12.2016წ.

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 5 ივნისის დადგენილება №316 – ვებგვერდი, 05.06.2018წ.
საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 18 იანვრის დადგენილება №4 – ვებგვერდი, 22.01.2019წ.

მუხლი 8. კომუნალური ხარჯების ინდექსის გამოთვლა

კომუნალური ხარჯების ინდექსი გამოითვლება შემდეგი ფორმულით:

$$C_5 = K_{5,1} \ln(1 + Y_{5,1})$$

სადაც:

ა) $K_{5,1}$ – არის კოეფიციენტი;

ბ) $Y_{5,1}$ – ელექტროენერჯიაზე, ბუნებრივ გაზზე, წყალსა და დასუფთავებაზე გადახდილი თანხა, ბოლო 12 თვის განმავლობაში, რომელიც აითვლება ოჯახის დეკლარაციის შევსების თვის წინა მეორე თვიდან.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 ივნისის დადგენილება №255 – ვებგვერდი, 13.06.2016წ.

მუხლი 9. დემოგრაფიული ინდექსის გამოთვლა

დემოგრაფიული ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_6 = \sum_{j=1}^5 K_{6,j} Y_{6,j}$$

სადაც:

ა) $K_{6,j}$, $j=1,2,3,4,5$ – არის კოეფიციენტები;

ბ) $Y_{6,1}$ – შინამეურნეობის წევრთა რაოდენობის ნატურალური ლოგარითმი;

გ) $Y_{6,2}$ – 18-დან 65 წლამდე შრომისუნარიანი წევრების წილი ოჯახში (შრომისუნარიან წევრებში იგულისხმებიან პირები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან შემდეგ კატეგორიებს: სარეცელს მიჯაჭვული/ლოგინად ჩავარდნილი; დაუხმარებლად გადაადგილება არ შეუძლია და/ან საჭიროებს მომვლელს; მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი (I ჯგუფი); მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი (II ჯგუფი));

დ) $Y_{6,3} - Y_{6,3}=1$, თუ ოჯახის წევრს ერთი შვილი მაინც ჰყავს სრულწლოვანი, რომელიც ცხოვრობს დამოუკიდებელ ოჯახად, $Y_{6,3} = 0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში;

ე) $Y_{6,4} - Y_{6,4}=1$, თუ ოჯახის წარმომადგენელი არის კაცი, $Y_{6,4}=0$ – წინააღმდეგ შემთხვევაში;

ვ) $Y_{6,5} - Y_{6,5}=1$, თუ ოჯახში ცხოვრობს 0-დან 15 წლამდე ერთი ბავშვი მაინც, $Y_{6,5} = 0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში.

საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 18 იანვრის დადგენილება №4 – ვებგვერდი, 22.01.2019წ.

მუხლი 10. განათლების ინდექსის გამოთვლა

განათლების ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_7 = K_{7,1} Y_{7,1}$$

სადაც:

- ა) $K_{7,1}$ – არის კოეფიციენტი;
- ბ) $Y_{7,1}$ – 22-დან 65 წლის ჩათვლით ოჯახის წევრებში უმაღლესი განათლების მქონე წევრთა წილი.

მუხლი 11. ტერიტორიული ინდექსის გამოთვლა

ტერიტორიული ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_8 = \sum_{j=1}^{11} K_{8,j} Y_{8,j}$$

სადაც:

- ა) $K_{8,j}$, $j = 1, 2, \dots, 11$ არის კოეფიციენტები;
- ბ) $Y_{8,1}$ – შიდა ქართლის ინდიკატორი ($Y_{8,1}=1$, თუ შინამეურნეობა შიდა ქართლშია, და $Y_{8,1}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- გ) $Y_{8,2}$ – სამცხე-ჯავახეთის ინდიკატორი ($Y_{8,2}=1$, თუ შინამეურნეობა სამცხე-ჯავახეთშია, და $Y_{8,2}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- დ) $Y_{8,3}$ – აჭარის ინდიკატორი ($Y_{8,3}=1$, თუ შინამეურნეობა აჭარაშია, და $Y_{8,3}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- ე) $Y_{8,4}$ – გურიის ინდიკატორი ($Y_{8,4}=1$, თუ შინამეურნეობა გურიაშია, და $Y_{8,4}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- ვ) $Y_{8,5}$ – სამეგრელო-ზემო სვანეთის ინდიკატორი ($Y_{8,5}=1$, თუ შინამეურნეობა სამეგრელოში ან ზემო სვანეთშია, და $Y_{8,5}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- ზ) $Y_{8,6}$ – იმერეთის ინდიკატორი ($Y_{8,6}=1$, თუ შინამეურნეობა იმერეთშია, და $Y_{8,6}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- თ) $Y_{8,7}$ – მცხეთა-მთიანეთის ინდიკატორი ($Y_{8,7}=1$, თუ შინამეურნეობა მცხეთა-მთიანეთშია, და $Y_{8,7}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- ი) $Y_{8,8}$ – რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის ინდიკატორი ($Y_{8,8}=1$, თუ შინამეურნეობა რაჭა-ლეჩხუმში ან ქვემო სვანეთშია, და $Y_{8,8}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);

- კ) $Y_{8,9}$ – კახეთის ინდიკატორი ($Y_{8,9}=1$, თუ შინამეურნეობა კახეთშია, და $Y_{8,9}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- ლ) $Y_{8,10}$ – ქვემო ქართლის ინდიკატორი ($Y_{8,10}=1$, თუ შინამეურნეობა ქვემო ქართლშია, და $Y_{8,10}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში);
- მ) $Y_{8,11}$ – საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 დეკემბრის №671 დადგენილებით დამტკიცებული „მაღალმთიან დასახლებათა ნუსხით“ გათვალისწინებული მაღალმთიანი რეგიონის ინდიკატორი ($Y_{8,11}=1$, თუ შინამეურნეობა მთიან რეგიონშია და $Y_{8,11}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში).

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 9 ივნისის დადგენილება №255 – ვებგვერდი, 13.06.2016წ.

მუხლი 12. ძირითადი საცხოვრებელი ადგილის მდგომარეობის ინდექსის გამოთვლა

ძირითადი საცხოვრებელი ადგილის მდგომარეობის ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_9 = \sum_{j=1}^3 K_{9,j} Y_{9,j}$$

სადაც:

- ა) $K_{9,j}$, $j=1,2,3$ არის კოეფიციენტები;
- ბ) $Y_{9,1}$ – შინამეურნეობის მიერ დაკავებული საცხოვრებლის ფართობის ნატურალური ლოგარითმი;
- გ) $Y_{9,2}$ – შინამეურნეობის მიერ დაკავებული საცხოვრებლის ოთახების საერთო რაოდენობის ნატურალური ლოგარითმი;
- დ) $Y_{9,3}$ – შინამეურნეობის მიერ დაკავებული საცხოვრებლის, საცხოვრებელ ნაწილში იატაკის მასალა: $Y_{9,3}=1$, თუ იატაკის მასალაა „პარკეტი“, $Y_{9,3}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში;

მუხლი 13. სხვა უძრავი ქონების ინდექსი

სხვა უძრავი ქონების ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$C_{10} = \sum_{j=1}^2 K_{10,j} Y_{10,j} + \sum_{j=3}^4 K_{10,j} \ln(1 + Y_{10,j})$$

სადაც:

- ა) $K_{10,j}$, $j=1,2,3,4$ არის კოეფიციენტები;
- ბ) $Y_{10,1} - Y_{10,1}=1$, თუ ოჯახი ფლობს ძირითადი საცხოვრებლის გარდა სხვა საცხოვრებელს (ბინას, სახლს ან აგარაკს), $Y_{10,1}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში;
- გ) $Y_{10,2} - Y_{10,2}=1$, თუ ოჯახი არ ფლობს ავტოფარებს, მარანს/სამზადს, დაუმთავრებელ სახლს ან ნაგებობას/სახელოსნოს, ბოსელს, ნალიას, სარდაფს, კომერციულ ფართობს, $Y_{10,2}=0$ წინააღმდეგ შემთხვევაში, ე.ი. თუ ჩამოთვლილთაგან ერთს მაინც ფლობს;
- დ) $Y_{10,3}$ – შინამეურნეობის მფლობელობაში მყოფი სხვა საცხოვრებლის (ბინა/სახლი) სრული ფართობი (კვ.მ);
- ე) $Y_{10,4}$ – შინამეურნეობის მფლობელობაში მყოფი სხვა საცხოვრებლის (აგარაკის) სრული ფართობი (კვ.მ).

მუხლი 14. კოეფიციენტების ცხრილები

1. კეთილდღეობის ინდექსის გამოსათვლელ ფორმულაში სხვადასხვა ტიპის დასახლებულ პუნქტებში კოეფიციენტები განსხვავებულია. გამოიყოფა ოთხი ტიპის დასახლებული პუნქტები:

- ა) დედაქალაქი;
- ბ) დიდი ქალაქები (ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი, გორი, ზუგდიდი, სოხუმი);
- გ) სხვა ქალაქური ტიპის დასახლება, რომელიც მოცემულია №1 ცხრილში:

ცხრილი N1

1	აბაშა		38	მესტია
2	ადიგენი		39	მცხეთა
3	ამბროლაური		40	ნინოწმინდა
4	ასპინძა		41	ოზურგეთი
5	ახალგორი		42	ონი
6	ახალი ათონი		43	ოჩამჩირე
7	ახალქალაქი		44	საგარეჯო
8	ახალციხე		45	სამტრედია
9	ახმეტა		46	საჩხერე
10	ბაღდათი		47	სენაკი
11	ბიჭვინთა		48	სიღნაღი
12	ბოლნისი		49	ტყვარჩელი
13	ბორჯომი		50	ტყიბული
14	გაგრა		51	ურევი
15	გალი		52	ქარელი
16	გარდაბანი		53	ქედა
17	გუდაუთა		54	ქობულეთი
18	გულრიფში		55	ყაზბეგი
19	გურჯანი		56	ყვარელი
20	დაბა სტეფანწმინდა		57	შუახევი
21	დაბა ხელვაჩაური		58	ჩოხატაური
22	დედოფლის წყარო		59	ჩხოროწყუ
23	დმანისი		60	ცაგერი
24	დუშეთი		61	ცხინვალი
25	ვალე		62	წალენჯიხა
26	ვანი		63	წალკა
27	ზესტაფონი		64	წნორი
28	თეთრი წყარო		65	წყალტუბო
29	თელავი		66	ჭიათურა
30	თერჯოლა		67	ხარაგაული
31	თიანეთი		68	ხაშური
32	კასპი		69	ხობი
33	ლაგოდეხი		70	ხონი
34	ლანჩხუთი		71	ხულო
35	ლენტეხი		72	ჭავჭავაძე
36	მარნეული		73	ჭვარი
37	მარტვილი			

დ) სოფლის ტიპის დასახლება (მათ შორის, ქ. თბილისის შემადგენლობაში შემავალი სოფლები: აგარაკი, ახალდაბა, ბეთანია, გლდანი, დიდგორი, დიდება, დიდი ლილო, დიღომი, ვარკეთილი, ვეძისი, ზაჰესი, თელოვანი, თხინვალა, კვესეთი, კიკეთი, კოჭორი, ნასაგური, ოქროყანა, პატარა ლილო, ტაბახმელა, ფონიჭალა, ქოშიგორა, შინდისი, წავკისი, წინუბანი, წყნეთი).

2. კოეფიციენტების მნიშვნელობები განსხვავებული ტიპის დასახლებული პუნქტებისათვის განსაზღვრულია №2 ცხრილით:

ცხრილი N2

კოეფიციენტები				
	დედაქალაქი	დიდი ქალაქი	სხვა ქალაქური ტიპის დასახლება	სოფლის ტიპის დასახლება
K0	2.306	2.665	3.883	3.713
K1,1	0.000	0.000	0.000	0.083
K2,1	0.000	0.000	0.000	0.229
K2,2	0.000	0.000	0.272	0.091
K2,3	0.000	0.000	0.054	0.039
K3,1	0,148	0,256	0.442	0.246
K3,2	0.000	0.000	0.000	0.344
K4,1	0,251	0,196	0.047	0.149
K5,1	0,275	0,302	0,218	0,176
K6,1	0,057	0,257	0.409	0.129
K6,2	0,122	0,064	0.000	0.000
K6,3	0.000	0.000	0.172	0.124
K6,4	0.000	0,120	0.000	0.073
K6,5	0.000	0.000	0.000	0.078
K7,1	0,176	0,129	0.191	0.206
K8,1	0.000	0.000	0.000	-0.121
K8,2	0.000	0.000	0.194	0.000
K8,3	0.000	0.000	0.281	0.100
K8,4	0.000	0.000	0.000	0.000
K8,5	0.000	0.000	0.265	0.000
K8,6	0.000	0.000	0.143	0.069
K8,7	0.000	0.000	0.371	-0.082
K8,8	0.000	0.000	0.636	-0.194
K8,9	0.000	0.000	0.000	0.000
K8,10	0.000	0.000	0.000	-0.247
K8,11	0.000	0.000	-0.281	0.000
K9,1	0,073	0.000	0.000	0.000
K9,2	0.000	0,148	0.000	0.109
K9,3	0,127	0.000	0.000	0.000
K10,1	0.000	0.000	0.120	0.000
K10,2	0.000	0.000	-0.225	-0.065
K10,3	0.022	0.023	0.000	0.037
K10,4	0.000	0,028	0.000	0.070.“;

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 5 ივნისის დადგენილება №316 – ვებგვერდი, 05.06.2018წ.

მუხლი 15. შინამეურნეობის საჭიროების ინდექსის გამოთვლა

1. შინამეურნეობის საჭიროების ინდექსის დასადგენად უნდა დავადგინოთ ეკვივალენტურ მოზრდილ წევრთა ჯამური რაოდენობა შინამეურნეობაში.
2. ეტალონურ მოზრდილად ითვლება 30-39 წლის ჯანმრთელი მამაკაცი.
3. ეკვივალენტურ მოზრდილ წევრთა ჯამური რაოდენობა შინამეურნეობაში გამოითვლება შემდეგი წესით: შინამეურნეობის ყოველი წევრისათვის მისი სქესის, ასაკის, ფიზიკური და სოციალური მდგომარეობიდან გამომდინარე განისაზღვრება ეკვივალენტობის კოეფიციენტი: რიცხვი e_j , რომელიც გამოხატავს ამ ოჯახის j -ური წევრის საჭიროების დონეს ეტალონურ მოზრდილთან მიმართებაში.
4. ეკვივალენტურობის კოეფიციენტები მოცემულია №3 ცხრილში:

ცხრილი N3

		სქესობრივ-ასაკობრივი ჯგუფი											
№	კატეგორია	0-3	4-6	7-12	13-17	18-29 კაცი	18-29 ქალი	30-39 კაცი	30-39 ქალი	40-59 კაცი	40-59 ქალი	60+ კაცი	60+ ქალი
1	ჯანმრთელი	1,24	1,16	1,04	1,21	1,04	0,93	1,00	0,92	1,04	0,95	1,13	1,04
2	შშმ ბავშვი	1,58	1,59	1,50	1,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	მკვეთრად გამოხატული შშმპ (შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი) (I ჯგუფი)	0	0	0	0	1,64	1,50	1,60	1,50	1,56	1,50	1,50	1,50
4	მნიშვნელოვნად გამოხატული შშმპ (II ჯგუფი)	0	0	0	0	1,56	1,41	1,51	1,41	1,47	1,41	1,41	1,41
5	მარტოხელა პენსიონერი/ სოციალური პაკეტის მიმღები	0	0	0	0	1,99	1,76	1,94	1,74	1,88	1,71	1,8	1,8
6	ფეხმძიმე ქალი	0	0	0	1,32	0	1,11	0	1,11	0	1,11	0	0
7	მეფუძური დედა	0	0	0	1,21	0	1,08	0	1,09	0	1,13	0	0
8	მარტოხელა დედა	0	0	0	1,44	0	1,14	0	1,14	0	1,14	0	0
9	ობოლი (დედ- მამით)	1,37	1,2	1,04	1,21	0	0	0	0	0	0	0	0
10	პირი, რომელიც სიცოცხლისათვის საშიში დაავადების სამკურნალოდ საჭიროებს პერმანენტულ მედიკამენტოზურ/ ამბულატორიულ მკურნალობას	1,65	1,58	1,46	1,68	1,58	1,42	1,53	1,40	1,49	1,38	1,43	1,38

5. იმ შემთხვევაში, თუ ოჯახის წევრი ერთდროულად მიეკუთვნება ამ მეთოდოლოგიის №3 ცხრილით განსაზღვრულ რამდენიმე კატეგორიას, მაშინ მას მიენიჭება ის კოეფიციენტი, რომელსაც უფრო მაღალი მნიშვნელობა აქვს.

6. შინამეურნეობაში ეკვივალენტურ მოზრდილ წევრთა ჯამური რაოდენობა (E) ტოლია მისი თითოეული წევრის ეკვივალენტობის კოეფიციენტის ჯამისა:

$$E = \sum_{i=1}^n e_i$$

7. შინამეურნეობის საჭიროების ინდექსი გამოითვლება ფორმულით:

$$N = \frac{E}{n^b} \times B$$

სადაც:

- ა) n არის შინამეურნეობის წევრთა რაოდენობა;
- ბ) $\beta=0.2$ – თანაცხოვრების ეფექტის მაჩვენებელი;
- გ) E – ეკვივალენტურ მოზრდილთა რაოდენობა შინამეურნეობაში;
- დ) B – მინიმალური სამომხმარებლო კალათის ღირებულება (175 ლარი).

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 ივლისის დადგენილება №380 – ვებგვერდი, 03.08.2015წ.

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 12 აგვისტოს დადგენილება №424 – ვებგვერდი, 14.08.2015წ.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება №616 – ვებგვერდი, 30.12.2016წ.

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 5 ივნისის დადგენილება №316 – ვებგვერდი, 05.06.2018წ.

მუხლი 16. შინამეურნეობის სარეიტინგო ქულის გამოთვლა და გამოყენება

1. ამ მეთოდოლოგიის მე-4–მე-13 მუხლების და მე-15 მუხლით განსაზღვრულ ფორმულებში შეიტანება ოჯახის დეკლარაციაში დაფიქსირებული $Y_{i,j}$ სიდიდეების შესაბამისი მონაცემები, $K_{i,j}$ კოეფიციენტებისათვის შესაბამისი მნიშვნელობები №2 ცხრილიდან (მუხლი 14), ხოლო e_i -ს მნიშვნელობები №3 ცხრილიდან (მუხლი 15). შედეგად, სამომხმარებლო და საჭიროების ინდექსების ფარდობით მიიღება ოჯახის კეთილდღეობის ინდექსი.

2. ოჯახის სარეიტინგო ქულა (Q) გამოითვლება ფორმულით:

$$Q = \max(10 \cdot \text{int}(10000 \cdot I), 1000)$$

