



საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმა

საქართველო, რომლის მოსახლეობის 50-55% სიღარიბის ზღვარს დაბლა, 15% კი უკიდურესი სიღარიბის პირობებში ცხოვრობს,¹ გამართული და მდგრადი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნას დაუყოვნებლივ საჭიროებს. საქართველომ მემკვიდრეობით მიიღო სოციალური დაცვის საბჭოური სისტემა, რომელიც პენსიონერების, უმუშევრების, უნარშეზღუდულების და მრავალშვილიანი ოჯახებისა და სხვა მრავალი ჯგუფის წარმომადგენლებს მეტნაკლებად ნორმალურ პირობებში ცხოვრების გარანტიას უქმნიდა. თუმცა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველომ ვერც სოციალური დაცვის ასეთი გულუხვი სისტემის ფინანსური უზრუნველყოფა შეძლო და ვერც შემორჩენილი მოდელის ძირეულად შეცვლა.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობისგან განსხვავებით, რომლებმაც გარდამავალი პერიოდის ადრეულ ეტაპზე პენსიაზე ადრე გასვლის საშუალებები შექმნეს და საპენსიო უზრუნველყოფაზე სრული პასუხისმგებლობა აიღეს, საქართველოს მთავრობა მკაცრი ფინანსური შეზღუდვების გამო გაცილებით უფრო პრაგმატული აღმოჩნდა. 1995 წელს საქართველომ დიფერენცირებული პენსიების საბჭოთა სისტემა, რომელიც პენსიის რაოდენობას პირის ნამსახურობის წლების ან ხელფასის ოდენობის მიხედვით ადგენდა, ყველა პენსიონერისთვის სტანდარტული პენსიის სისტემით შეცვალა. 1996 წელს პენსიაზე გასვლის ასაკი ქალებისთვის 55-დან 60 წლამდე, ხოლო მამაკაცებისთვის 60-დან 65 წლამდე გაიზარდა. პენსიაზე ადრე გასვლის შემთხვევაში პირი კუთვნილ პენსიას განსაზღვრული ასაკის მიღწევამდე ვერ მიიღებდა.² ასევე, პენსიების გაცემა შეუწყდათ საპენსიო ასაკს მიღწეულ პირებს, რომლებიც მუშაობას კვლავ აგრძელებდნენ.³

2003 წელს ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ პირველად ჩატარებული 2004 წლის „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ შედეგად გამოვლინდა, რომ საქართველოში გამოკითხულ მოქალაქეთა 99.2% სიღარიბეს ძალიან ან საკმაოდ მნიშვნელოვან პრობლემად აღიქვამს. გამოკითხულთა 99.3%-ის განცხადებით, უმუშევრობა ძალიან ან საკმაოდ მნიშვნელოვანი პრობლემაა.⁴ მიუხედავად ამისა, ახალმა ხელისუფლებამ სოციალური დაცვის სექტორში რეფორმების განხორციელება უფრო ნელა დაიწყო, ვიდრე, მაგალითად, სხვა სფეროებში, როგორცაა საგზაო პოლიცია, განათლება ან

¹ ათასწლეულის განვითარების მიზნები საქართველოში, თბილისი 2004, გვ. 20, საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემების მიხედვით.

² ეს პრაქტიკა ნაწილობრივ შეიცვალა თბილისში 2006 წელს, როცა თბილისის საკრებულომ სტანდარტულ პენსიაზე – 38 ლარზე პროგრესული დამატებები შემოიღო. თბილისელი პენსიონერები ახლა დამატებებს შემდეგნაირად იღებენ: 5 წლის ნამსახურობის შემთხვევაში – 2 ლარი, 5-15 წლის ნამსახურობის – 4 ლარი, 15-25 წელი ნამსახურობის – 7 ლარი, და 25 და მეტი წლის ნამსახურობის – 10 ლარი. ამგვარად, ყველაზე მაღალი პენსია, რომელიც ჩვეულებრივმა მოქალაქემ შეიძლება მიიღოს, 48 ლარია. მთავრობის ყოფილი თანამდებობის პირები პენსიებს განსხვავებული სქემით-დასაქმების ადგილსა და რანგის მიხედვით იღებენ. 2006 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი, რომლითაც მაქსიმალური საპენსიო თანხა 560 ლარით განისაზღვრება, რაც უწინდელი 5 000 ლარიანი ზღვარის მნიშვნელოვნად შემცირებაა. ასევე შეიცვალა პენსიაზე გასვლის ასაკი და 65 წელი გახდა საპენსიო ასაკი როგორც მამაკაცების, ისე ქალებისათვის.

³ სინიციანა ირინა (2001), საქართველოს სოციალური უსაფრთხოების სისტემის რეფორმა: ფინანსური პირობები და ზოგიერთი შედეგი, გვ. 60, CASE-ის სამუშაო დოკუმენტი №237 (რუსულ ენაზე).

⁴ ბარომეტრი საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვაა, რომელიც იკვლევს საზოგადოების მიერ კორუფციის აღქმას. როგორც საერთო საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, ის ინსტიტუტებში/სექტორებში და სხვადასხვა ქვეყნებში ჩატარებული ანტიკორუფციული ქმედებების შედეგებით წარმატების მაჩვენებელია.



ლიცენზირება და ნებართვები. არსებითი ცვლილებების განხორციელება 2005 წლიდან დაიწყო, როცა მთავრობა უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობისთვის სოციალური დაცვის ახალი სისტემის შემუშავებას შეუდგა.

სოციალური დაცვის პრობლემას ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის⁵ ქვეთავი 4.4 - „ეკონომიკური და სოციალური რეფორმა, სიღარიბის დაძლევა და მდგრადი განვითარება“ ეხება. სამოქმედო გეგმა მომავალში სიღარიბის შემცირების მიზნით აუცილებელი ნაბიჯების გადადგმას ითვალისწინებს. ამ დებულებების თანახმად, საქართველოს მთავრობამ უნდა „მიიღოს სიღარიბის დაძლევის ეფექტური ზომები“, გაზარდოს სისტემის მდგრადობა და ინკლუზიურობა, „გაზარდოს სოციალური დაცვის მექანიზმების მიზნობრიობა და ეფექტურობა“ და „განახორციელოს მომსახურების მიწოდების ეფექტური მონიტორინგი“.

წინამდებარე ანგარიში იხილავს საქართველოს სოციალური დაცვის სფეროში ბოლო დროს განვითარებულ მოვლენებს, განსაკუთრებით კი უკიდურესად ღარიბი მოსახლეობის დაცვის მიზნით დაწყებულ ახალ პროგრამას. ანგარიში წარმოადგენს სისტემის მიმოხილვას და მოკლედ აღწერს ამ დროისათვის გამოვლენილ პრობლემატურ მხარეებს.

სოციალური დაცვის სისტემის შეცვლა

სიღარიბის დაძლევა საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში ყოველთვის იდგა, თუმცა წლების განმავლობაში ძალიან ცოტა რამ იქნა მიღწეული. საქართველო ჩართული იყო გაეროს მიერ შემუშავებულ სიღარიბის დაძლევის ინიციატივებში, 2003 წლის დასაწყისში კი მსოფლიო ბანკის მისიის მხარდაჭერით საქართველომ ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის საკუთარი პროგრამა შეიმუშავა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობამ ვერ შეძლო პროგრამის ეფექტურად განხორციელება და შედეგიც მინიმალური აღმოჩნდა. მთავრობის მხრიდან კონკრეტული პასუხისმგებლობის განსაზღვრისა და მოქმედების სურვილის არქონამ დოკუმენტი სრულიად უშედეგო გახადა.

ახალი ხელისუფლების პირველი პროგრამული დოკუმენტი, რომელმაც მთავრობის ზოგადი სტრატეგია და მათ შორის, სოციალური დაცვის სისტემასთან დაკავშირებული საკითხი განსაზღვრა, იყო 2006 წელს მიღებული დოკუმენტი „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისათვის“. ეს დოკუმენტი აღნიშნულ საკითხს ძალიან მოკლედ, ერთ აბზაცში ეხება, სადაც აღნიშნულია, რომ მთავრობის მიზანი სოციალური დაცვის მდგრადი სისტემის შექმნაა, რომელიც არა კატეგორიულად, არამედ საჭიროებაზე იქნება დაფუძნებული.

თუმცა, უშუალოდ რეფორმის პროცესი „ძირითადი მაჩვენებლებისა და მიმართულებების“ შემუშავებამდე, 2005 წლის მარტში – მთავრობის №51 დადგენილება: „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ – მიღებით დაიწყო. ეს იყო პირველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელმაც სოციალურად დაუცველი ფენის დასაცავად ახალი კონცეფცია ზოგადად წარმოადგინა.

⁵ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის სრული ტექსტი განთავსებულია ევროპის კომისიის ვებ-გვერდზე: www.europa.eu



განკარგულებით განსაზღვრული სისტემა პირველ რიგში თვითშეფასებას ეფუძნება: სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო⁶ იღებს განაცხადებს იმ ოჯახებისგან, რომლებიც საკუთარ თავს ღარიბად ან უკიდურესად ღარიბად თვლიან და სახელმწიფო დახმარებას ითხოვენ. განაცხადის მიღების პროცესის შესახებ ინფორმაციის გავრცელებას სახელმწიფო სააგენტო რადიოსა და ტელევიზიის საშუალებით 2005 წლის შემოდგომიდან, 2006 წლის მარტში ახალი პროგრამის ოფიციალურად დაწყებამდე შეუდგა. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსაც დაევალოთ ამ ინფორმაციის მიწოდება ყველაზე ძნელადმისაღწეად სოფლებამდეც, რომლებიც გზების სავალალო მდგომარეობისა და/ან ელექტროენერჯის გათიშვის და ტელევიზორებისა და რადიომოწყობილობების არქონის გამო ბევრ შემთხვევაში თითქმის იზოლირებულია. შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს თანხმობით სოციალური დახმარების და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს ტერიტორიული და ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში შეიქმნა საკომუნიკაციო პუნქტები.

სააგენტოში განაცხადის მიღებისა და რეგისტრაციაში გატარების შემდეგ შესაბამის ოჯახში იგზავნება სოციალური აგენტი.⁷ აგენტი პირადად ამოწმებს ოჯახის საცხოვრებელ ადგილს და ქონებას, რისი საშუალებაც ოჯახმა მას დაუბრკოლებლად უნდა მისცეს. აგენტი ოჯახის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით ავსებს სპეციალური დეკლარაციის ფორმას, რომელიც სააგენტოს მიერ არის შემუშავებული. ფორმა შეიცავს ინფორმაციას ოჯახის დემოგრაფიული მონაცემების, განათლების, დასაქმების, ქონების, ხარჯებისა და შემოსავლების შესახებ. დეკლარაციის მეორე ნაწილში სოციალური აგენტი სუბიექტურად აფასებს ოჯახის მდგომარეობის სიმძიმეს. ამ მიზნით აგენტი აღწერს ავეჯის, ფარდების, პირადი ჰიგიენის ნივთების და ა.შ. მდგომარეობას და კომენტარს აკეთებს ოჯახის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის სანდობაზე.

დეკლარაცია შედის მონაცემთა ბაზაში და სააგენტოს მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიის გამოყენებით⁸ ხდება ოჯახის „სარეიტინგო ქულის“ გამოთვლა. ოჯახებს, რომლებიც შესაბამის რეიტინგში მოსახვედრად საჭირო ქულას მიიღებენ, სამი სახის დახმარების პაკეტიდან ერთ-ერთის მიღების უფლება აქვთ. თუ ოჯახი დახმარების მიღებაზე უფლებამოსილად ჩაითვალა, დახმარების მიღებაზე თანხმობის დოკუმენტის ხელმოსაწერად ოჯახში მიდის მეორე სოციალური აგენტი. მეორე აგენტის ვიზიტი და ოჯახის სრულწლოვანი წევრის (ოფიციალური წარმომადგენლის) ხელმოწერა პროცესის ბოლო ეტაპს წარმოადგენს და ადასტურებს ოჯახის თანხმობას მთავრობის დახმარების მიღებაზე. ოჯახს უფლება აქვს, დახმარებაზე უარი თქვას და პროგრამას საკუთარი ნებით გამოეთიშოს. მეორე ვიზიტი პირველისგან იმით განსხვავდება, რომ ოჯახი სოციალური აგენტის მისვლის ზუსტი დროის შესახებ ინფორმირებული არ არის. ამგვარად, მეორე ვიზიტი დამატებითი

⁶ სოციალური დახმარების და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შიგნით არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, რომელიც კონკრეტულად ამ პროგრამის განხორციელების მიზნით 2005 წელს დაარსდა. სააგენტო პასუხისმგებელია მონაცემთა ბაზის შექმნაზე, ასევე ღარიბი და სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისთვის სოციალური დახმარების მენეჯმენტზე.

⁷ სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტომ გადაწყვიტა, საკმაოდ შეზღუდული როლიდან გამოდინარე, ამ პირებს სოციალური აგენტები უწოდოს და არა სოციალური მუშაკები. საქართველოს არასდროს არ ჰყოლია სოციალური მუშაკები და ეს პროგრამა გარკვეულ ექსპერიმენტს წარმოადგენს. ითვლება, რომ აგენტებს ღრმა ცოდნა და გამოცდილება არ აქვთ. 2006 აკადემიურ წელს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში სოციალური მუშაკის სამაგისტრო პროგრამა პირველად გაიხსნა. ამჟამად სოციალური აგენტების აყვანა ძირითადად საქართველოს ჯანდაცვის სექტორიდან ხდება.

⁸ სტატისტიკური მეთოდოლოგია 2005 წლის აგვისტოს მთავრობის №126 დადგენილებით დამტკიცდა. სოციალური დახმარების და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს ინფორმაციით, მეთოდოლოგია ემყარება საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და პარტნიორებთან კონსულტაციების შედეგად შესწავლილ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, კერძოდ, ამ სფეროში სომხეთის, არგენტინის, ჩილეს, კოლუმბიისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილებას.

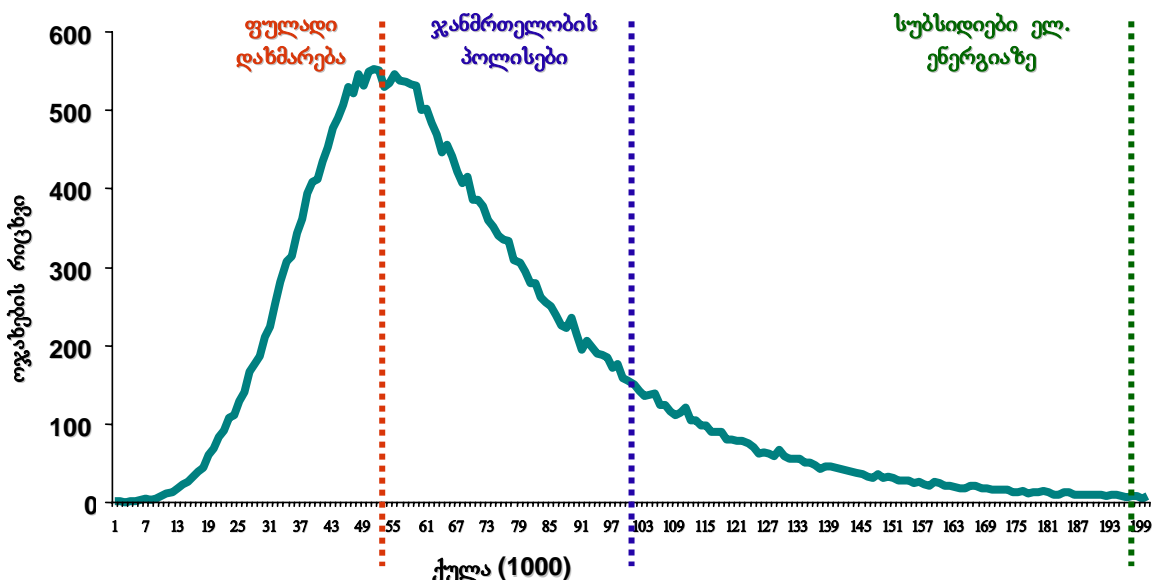


გადამოწმების ფუნქციას ასრულებს. თუ პირველი ვიზიტისას ოჯახი აგენტის მოტყუებას ნივთების გადამალვით შეეცადა, მეორე ვიზიტმა, შესაძლოა, სრულიად განსხვავებული სურათი აჩვენოს. თუ მეორე აგენტი არსებულ საცხოვრებელ პირობებსა და დელკარაციაში მითითებულ ინფორმაციას შორის მნიშვნელოვან განსხვავებას აღმოაჩენს და ეს დამატებითი მოკვლევითაც დადასტურდება, უკანონო ქმედებების გამო ოჯახის მონაცემებს ბაზიდან ამოიღებენ.

თუ ოჯახის საცხოვრებელი პირობები შემადგენლობის, შემოსავლის, ქონების, ან სხვა თვალსაზრისით შეიცვალა, ოჯახი ვალდებულია, აცნობოს სააგენტოს ამის შესახებ და დეკლარაციაში შესაბამისი ცვლილებები შეიტანოს. რა თქმა უნდა, შედეგად შეიძლება ოჯახის სარეიტინგო ქულა შეიცვალოს, მაგრამ ამ ვალდებულების შეუსრულებლობამ შესაძლოა მომავალი სამი წლის განმავლობაში ოჯახისთვის დახმარების მიღების უფლების ჩამორთმევა გამოიწვიოს.

დახმარება სარეიტინგო ქულების მიხედვით განსხვავდება და სამ პაკეტად არის დაყოფილი. ოჯახები, რომლებიც 200,001 ქულაზე ნაკლებს დააგროვებენ, ელექტროენერჯის სუბსიდიებს იღებენ; 100,001 ქულაზე დაბლა მდგომი ოჯახები, ელექტროენერჯის სუბსიდიების გარდა, თითოეულ წევრზე ჯანმრთელობის დაზღვევას იღებენ; ოჯახები, რომლებსაც 52,001 ქულაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვთ, უკიდურესად გაჭირვებულად ითვლებიან და ჯანმრთელობის დაზღვევისა და ელექტროენერჯის სუბსიდიის გარდა, ფულად დახმარებასაც იღებენ. ფულადი დახმარება თვეში ოჯახის პირველ წევრზე 30 ლარით⁹ და ოჯახის ყოველ შემდგომ წევრზე 12 ლარის ოდენობით განისაზღვრება (ამგვარად, ერთსულიანი ოჯახი თვეში ფულადი დახმარების სახით 30 ლარს იღებს, ორსულიანი ოჯახი – 42 ლარს, სამსულიანი – 54 ლარს და ა.შ.). დახმარების მიმღებ თითოეულ ოჯახს ეძლევა საბანკო ბარათი და განსაზღვრული თანხა ამ საბანკო ანგარიშზე ყოველთვიურად ირიცხება.

გრაფიკი: ოჯახების ქულების გადანაწილება სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს სარეიტინგო სისტემაში



წყარო: სოციალური დახმარების და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო.

⁹ ამჟამად 1 აშშ დოლარი = 1.72 ლარს



ჯანმრთელობის დაზღვევა სოციალური დაცვის ახალი სისტემის ყველაზე სასიცოცხლო ელემენტია. სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს ინფორმაციით, როგორც ღარიბი ოჯახების ხარჯების სტრუქტურის კვლევა ცხადყოფს, ჯანდაცვის სფეროს მომსახურება და ფარმაცევტული საქონელი შესყიდული არასასურსათო საქონლისა და მომსახურების 75%-ს შეადგენს. ამჟამად სამინისტრო ჯანმრთელობის დაზღვევით 840 000 ადამიანს უზრუნველყოფს. დაზღვეულებს ორ თვეში ერთხელ ოჯახის ექიმის (ექიმ-თერაპევტის) მომსახურების უფასოდ გამოყენების საშუალება აქვთ. საჭიროების შემთხვევაში, კონსულტაციის ან დიაგნოზის დასმის მიზნით, ექიმს შეუძლია პაციენტი კონკრეტულ სპეციალისტთან გაგზავნოს. ჯანმრთელობის დაზღვევა ასევე მოიცავს ორსულის სამედიცინო მომსახურებას, გადაუდებელ ოპერაციას და სტაციონალურ მკურნალობას. ჩამოთვლილ შემთხვევებში პროგრამა ყველა სამედიცინო მომსახურების ხარჯს, მათ შორის წამლების საფასურსაც, ფარავს. სხვა შემთხვევებში პროგრამა მედიკამენტების ხარჯების დაფარვას არ ითვალისწინებს. სააგენტოს განცხადებით, ჯანმრთელობის დაცვის ეს სისტემა საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას ეფუძნება.

ახალი სისტემის დამკვიდრებასთან დაკავშირებული სირთულეები

პროგრამაში მონაწილეობის მიღებისაკენ ოჯახებს 2005 წლის შემოდგომაზე პროგრამის შესახებ საინფორმაციო რგოლებით მოუწოდეს. მას შემდეგ მონაცემთა ბაზა თანდათანობით მნიშვნელოვნად გაიზარდა. თავდაპირველი გეგმის მიხედვით დახმარების გაცემა 2006 წლის ივნისში უნდა დაწყებულიყო, მაგრამ რიგი ფაქტორების გამო ამ თარიღმა სექტემბრამდე გადაიწია. დავიანების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი დევნილთა სტატუსთან დაკავშირებული გაუგებრობა იყო.

თავიდან განზრახული იყო, რომ ეს პროგრამა ქვეყანაში არსებული სოციალური დაცვის ერთადერთი სქემა იქნებოდა. ეს იმას ნიშნავდა, რომ ვერც ერთი კონკრეტული ჯგუფი ვერ მიიღებდა რაიმე სახის სახელმწიფო დახმარებას მხოლოდ ამ ჯგუფისადმი კუთვნილების გამო (ყოველ შემთხვევაში, ქვეყნის მასშტაბით, რადგან ქალაქი თბილისი, როგორც წესი, გარკვეული კატეგორიის პირებსა და ოჯახებზე სუბსიდიებს გასცემს). ამ პროგრამით უნდა დასრულებულიყო სამთავრობო დახმარებას გაცემა დევნილებზე, მარტოხელა მოხუცებზე, ინვალიდებზე და ა.შ., რომლებიც დახმარებას მათი ფინანსური მდგომარეობის გაუთვალისწინებლად იღებდნენ. ამ საკითხის მტკივნეული ხასიათიდან გამომდინარე გადაწყდა, არსებულ სისტემაში ასეთი მნიშვნელოვანი ცვლილების შეტანა გარკვეული დროით გადადებულიყო.

რეგიონებში, განსაკუთრებით იმ ადგილებში, სადაც დევნილები კომპაქტურად არიან დასახლებულნი, პროგრამის შესახებ გაუგებრობა ძირითადად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ იყო გამოწვეული. სავარაუდოდ სწორედ მათ მიერ გავრცელდა არასწორი ინფორმაცია, რომ მონაცემთა ბაზაში შეყვანაზე განაცხადის შეტანის შემთხვევაში დევნილები თავიანთ სტატუსს დაკარგავდნენ. მართალია, პროგრამაში რეგისტრაციისა და დახმარების მიღების დაწყების შემდეგ ოჯახი ავტომატურად კარგავს სხვა სქემით გათვალისწინებულ სახელმწიფო სუბსიდიებს, მათ შორის დევნილებისთვის გათვალისწინებულ დახმარებასაც, მაგრამ რეგისტრაცია არ ახდენს გავლენას თვით დევნილის სტატუსზე. ამ შემთხვევაში დევნილის სტატუსი გაგებულ იქნა, როგორც აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში დატოვებული ქონების მოთხოვნის უფლების საფუძველი. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა პრეზიდენტის პროგრამა „ჩემი სახლის“ დაწყების შემდეგ. პროგრამა ითვალისწინებს მონაცემთა ბაზის შექმნას და ქართველების (და სხვა დევნილების მიერ) კონფლიქტის რეგიონებში დატოვებული ქონების აღრიცხვას მომავალი რეპატრაციისა და ქონების



დაბრუნებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დავების გადაწყვეტის მიზნით. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ ახალი სოციალური პროგრამით გათვალისწინებული დახმარება აქამდე არსებული სქემის შემწეობაზე გაცილებით უფრო დიდია, ბევრმა დენილმა რეგისტრაციაზე უარის თქმა გადაწყვეტა, ზოგმა კი შეტანილი განცხადების უკან გამოტანაც იფიქრა.

ასევე მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო ფულადი დახმარების ზღვრული ქულის გაზრდა. თავიდან ზღვრულ ქულად 40,001 დაწესდა, მაგრამ პროგრამის მიმდინარეობის ადრეულ ეტაპზე ჩათვალეს, რომ ეს მაჩვენებელი მეტისმეტად დაბალი იყო. შედეგად, 2006 ივლისიდან მთავრობის დადგენილება №145-ით „მიზნობრივი სოციალური დახმარების შესახებ“ ზღვრულ ქულად 52,001 დაწესდა, რითაც შესაძლებელი გახდა განმცხადებელთა უფრო დიდი რაოდენობისათვის დახმარების გაცემა.

პროგრამის განხორციელება

2006 კალენდარული წლის ბოლოსთვის სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოში რეგისტრაციაზე განაცხადი დაახლოებით 500 000 ოჯახმა (საქართველოში არსებული 1 175 000 ოჯახიდან) შეიტანა. თუმცა, სააგენტოს განცხადებით, ზოგიერთმა ოჯახმა რამდენიმე განაცხადი შეიტანა, რადგან იფიქრეს, რომ ამ გზით დახმარების მიღების უფრო მეტი შანსი ექნებოდათ. რადგან სისტემა ამგვარ მანიპულაციებს გამორიცხავს, ამჟამად მონაცემთა ბაზაში „უნიკალური“ ოჯახების რიცხვი 430 000-ია.

თავდაპირველად სააგენტო თვეში თორმეტიდან ცამეტ ათასამდე განცხადებას იღებდა. სააგენტო მიღებული ინფორმაციის ნამდვილობას მუდმივად ამოწმებს, რომლის შედეგადაც დახმარება 8 000 რეგისტრირებულ ოჯახს შეუწყდა იმ დრომდე, სანამ მათი პროგრამაში მონაწილეობის უფლების შესახებ (საეჭვო ინფორმაციის გამო) საბოლოო გადაწყვეტილებას არ მიიღებენ. ასევე სააგენტომ სისტემიდან 4 000 ოჯახის დისკვალიფიკაცია მოახდინა. დისკვალიფიცირებული ოჯახები მონაცემთა ბაზიდან ამოიღეს და მომავალი სამი წლის განმავლობაში მათ პროგრამაში მონაწილეობის მიღების უფლება ჩამოერთვათ.

როგორც სააგენტოს მიერ მოწოდებული მონაცემებიდან ჩანს, მონაცემთა ბაზაში შეყვანილი ოჯახების უმეტესობა მცირერიცხოვანია. აღმოჩნდა, რომ სტატისტიკის დეპარტამენტის მიერ რეგისტრირებული ერთსულიანი ოჯახების 55%-მა შეიტანა განაცხადი დახმარებაზე. ეს პირები სოციალური დახმარების მიმღებთა მთლიანი რაოდენობის 30%-ს შეადგენენ. მონაცემთა ბაზაში შეყვანილი ოჯახების საშუალო სულადობა 3 ადამიანზე ნაკლებია, მაშინ, როცა ქვეყნის მასშტაბით საშუალო მაჩვენებელი ერთ ოჯახზე 3.6 წევრია. ასევე მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია ასაკიც – როგორც ირკვევა, ოჯახის ზომის სიმცირეს მნიშვნელოვანი კავშირი აქვს ხანდაზმულ ასაკთან. მონაცემთა მიხედვით, მოსახლეობის ყველაზე დაუცველი ფენა მარტოხელა პენსიონერებისა და ხანდაზმული წყვილებისგან შედგება. ხანდაზმულები დახმარების მიმღებთა გაცილებით უფრო დიდ ნაწილს შეადგენენ, ვიდრე ბავშვები. ეს, შესაძლოა, იმით იყოს გამოწვეული, რომ ბავშვებიანი ოჯახები, ჩვეულებრივ, უფრო ახალგაზრდები და, შესაბამისად, უფრო შრომისუნარიანი არიან, ვიდრე ხანდაზმულები, რომლებიც თავის სარჩენად მხოლოდ მწირ პენსიაზე არიან დამოკიდებულნი და ამიტომ უფრო მწვავე სიღარიბეში ცხოვრობენ.



მნიშვნელოვანი საკითხები და სამომავლო ნაბიჯები

მიზნობრივი და საჭიროებაზე დაფუძნებული სოციალური დახმარების სისტემის შექმნა სოციალური დაცვის საბჭოურ მიდგომასთან საბოლოოდ გაყრად შეიძლება ჩაითვალოს. კონკრეტული კატეგორიების ან სტატუსების მქონე ჯგუფების მიხედვით (დევნილები, ომის ვეტერანები და ა.შ.), პირის/ოჯახის ფინანსური მდგომარეობის გათვალისწინებლად განსაზღვრულ დახმარებაზე უარის თქმით, სახელმწიფო დახმარებას მხოლოდ იმ ადამიანებისთვის გამოყოფს, რომლებსაც იგი ყველაზე მეტად ესაჭიროება. მაგრამ შესაძლოა, ეს უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანები არც ერთ კატეგორიას არ განეკუთვნებოდნენ. სახელმწიფო აპირებს დახმარების გაცემა შეუწყვიტოს იმ ადამიანებს, რომლებიც ზემოთ ჩამოთვლილ ან სხვა კატეგორიებს განეკუთვნებიან, მაგრამ ოჯახში საკმარისი შემოსავალი აქვთ და დამატებით მთავრობის დახმარებას არ საჭიროებენ. ამ სისტემას მრავალი მგრძობობარე ასპექტი ახლავს თან, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყანაში, როგორც საქართველოა, სადაც რესურსები მწირია და სოციალური მდგომარეობა ხშირ შემთხვევაში – უკიდურესად მძიმე.

მიუხედავად ამისა, მხოლოდ საჭიროებაზე დაფუძნებული სისტემა მაინც კრიტიკის საგანი გახდა. ახალი სისტემის მოწინააღმდეგეები მიიჩნევენ, რომ ძველი სისტემა (რომელიც ახალი სისტემის პარალელურად დღესაც ფუნქციონირებს) სოციალური დაცვის ბადის გარდა, სხვა ფუნქციასაც ატარებდა. მაგალითად, ომის ვეტერანებისადმი მაღლიერებას გამოხატავდა. ამ ჯგუფს განეკუთვნებიან, მაგალითად, მეორე მსოფლიო ომისა და საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის ომების ვეტერანები და ამ ომებში დაღუპულთა ოჯახები, 1989 წლის 9 აპრილის მოვლენებისა და ჩერნობილის კატასტროფის შედეგად დაზარალებულები. ამ ადამიანების განსაკუთრებული დაცვით უზრუნველყოფას გარკვეული სიმბოლური დატვირთვა ჰქონდა და მათთვის გარკვეული პრივილეგიების მინიჭება უფრო მეტად პატივისცემის ნიშანი იყო.

კრიტიკა ზოგ შემთხვევაში სოციალური დაცვის სისტემის გამჭვირვალობის ნაკლებობას უკავშირდება. მიუხედავად ახალი სისტემის ზოგიერთი უპირატესობისა, მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის ამ სისტემის მნიშვნელოვანი დეტალები, ინფორმაციის სიმწირის გამო, გაუგებარი რჩება. ეს კი უარყოფითად მოქმედებს მიმდინარე ცვლილებების მიმართ საზოგადოების დადებით განწყობის ჩამოყალიბებაზე. პროგრამის საწყის ეტაპზე განხორციელებული საინფორმაციო კამპანიის გარდა, რომელიც ძირითადად რეგისტრაციის პროცესის დაწყებისა და პროცედურების შესახებ ინფორმაციას შეიცავდა, მიზნობრივი სოციალური დაცვის ახალი სისტემის შესახებ ინფორმაციის მოსახლეობისთვის მისაწოდებლად ფართომასშტაბიანი კამპანია არ ჩატარებულა. ახალი სისტემის დადებითი მხარეებისა და მისი მიმდინარეობის შესახებ უფრო აქტიური და უწყვეტი საინფორმაციო კამპანიის ჩატარება სასარგებლო იქნება არა მარტო საზოგადოების უკეთ ინფორმირებისათვის, არამედ ამ ინიციატივისთვის მეტი საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მოპოვებისათვის.

ასევე მნიშვნელოვანი საკითხია სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს ზოგადი საქმიანობისა და მის მიერ აქამდე მიღწეული შედეგების გამჭვირვალობის გაზრდა. აქამდე სააგენტოს აქტიურად არ უცდია მიღწეული პროგრესისა და სამომავლო გეგმების საზოგადოებისთვის გაცნობა. სააგენტოს ინფორმაციით, პირველი სამუშაო წლის დასრულების შესახებ ანგარიშის მომზადება მომავალი რამდენიმე თვის განმავლობაში იგეგმება. თუმცა პროგრამის განხორციელების, მიზნებისა და ამოცანების შესახებ საზოგადოებისთვის პერიოდულად ინფორმაციის მიწოდება სასარგებლო იქნებოდა როგორც ახალი სისტემისადმი ინტერესის გაზრდის, ასევე საზოგადოებრივი ნდობის განმტკიცების მიზნით. ინფორმაციის მუდმივად გავრცელება და ანალიზი (არა მარტო სტატისტიკური და დემოგრაფიული მონაცემების განახლება, არამედ პროგრამის



შედეგებისა და ეფექტურობის შეფასება) ხელს შეუწყობს ახალი სისტემის შესაძლო ხარვეზების აღმოჩენას და მისი დახვეწის მიზნით შესაბამისი სამუშაოების ჩატარებას. მართლაც, უწყვეტი შეფასებისა და განვითარების გარეშე ვერც ერთი სისტემა ვერ შეძლებს უპასუხოს იმ ცვალებად მოთხოვნებს, რომელთა დაკმაყოფილებაც მის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს.

დეკემბერი, 2006

ამ ანგარიშის მომზადებაში გაწეული დახმარებისთვის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ მადლობას უხდის ბატონებს ლევან ფერაძესა და მამუკა ნადარეიშვილს სოციალური დაცვისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოდან, ასევე ქალბატონებს ანა ქათამიძესა და ელენე გელაშვილს საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციიდან.