



რეგისტრაციის N 59/36

საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება

რამდენად უზრუნველყოფილია
შრომითი მოტივაციის შექმნის წინაპირობები?



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

WWW.SAO.GE



სოციალური დაცვა საქართველოს მთავრობის ძირითად პრიორიტეტს წარმოადგენს. ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა სოციალური მიმართულებით გაწეული დანახარჯები, რაც შესაბამის დადებით ეფექტებთან ერთად შრომისუნარიანი პირების სოციალური დახმარებაზე დამოკიდებულების ზრდის რისკებსაც შეიცავს. მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდა, ასევე სიღარიბის აღმოფხვრა პირდაპირ არის დაკავშირებული მოქალაქეების ეკონომიკურ აქტივობასა და დასაქმებასთან. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ არსებული სოციალური დაცვის სისტემა და მისი ცალკეული პროგრამები ხელს უწყობდეს დასაქმების საშუალებით სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების შემცირებას.

საქართველოში შრომისუნარიან პირებზე მიმართულ ერთ-ერთ ძირითად დახმარებას საარსებო შემწეობა წარმოადგენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სწორედ საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი პირების მიმართ იქმნებოდეს წინაპირობები, რომლებიც შრომითი დემოტივაციის შემცირებასა და პრევენციას უზრუნველყოფს. წინამდებარე ანგარიშში განხილულია როგორც საარსებო შემწეობის პროგრამა, ასევე მასთან დაკავშირებული დამატებითი სოციალური დახმარების ღონისძიებები და შესაბამისი წინაპირობები. ანგარიშში წარმოდგენილი რეკომენდაციების განხორციელება გააუმჯობესებს ბენეფიციართა შრომით მოტივაციას და ხელს შეუწყობს სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირებას.



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

**საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი
ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე
დამოკიდებულების შემცირება**

რამდენად უზრუნველყოფილია შრომითი მოტივაციის შექმნის
წინაპირობები?

ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

24.10.2016

მიმდინარე ნომერი: 59/36

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები.....	3
შემაჯამებელი მიმოხილვა.....	4
1. შესავალი	7
აუდიტის მოტივაცია	7
აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები.....	11
შეფასების კრიტერიუმები	11
აუდიტის ფარგლები და მეთოდოლოგია.....	14
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	16
აუდიტის მიგნებები.....	20
3. სახელმწიფოს სტრატეგიული ხედვა, არსებული პოლიტიკა და საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინი.....	20
3.1 პოლიტიკის შემუშავებისათვის საჭირო კონსოლიდირებული ინფორმაციის არარსებობა.....	21
3.2 ბენეფიციართა შრომით მოტივაციასთან დაკავშირებული ფაქტორები, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული საარსებო შემწეობის პროგრამაში	29
4. საარსებო შემწეობის პროგრამის ადმინისტრირების ხარვეზების გავლენა ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე.....	35
4.1 დახმარების გაცემის ვადების გავლენა ბენეფიციართა შრომით სტიმულებზე.....	36
4.2 ბენეფიციართა ინფორმირებულობასთან დაკავშირებული პრობლემები	41
შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები.....	46
ბიბლიოგრაფია.....	49

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

აპლიკანტი - სოციალურად დაუცველი ოჯახების ერთიან ბაზაში რეგისტრაციის მსურველი პირი/ოჯახი, რომელიც საჭიროებს სოციალურ დახმარებას და შეიძლება გახდეს ამ დახმარების მიმღები.

არაფორმალური დასაქმება - დასაქმება ეკონომიკის ისეთ სექტორში, რომელიც არ რეგულირდება სახელმწიფოს მიერ.

ბენეფიციარი - სოციალური დახმარების მიმღები.

გაერო - გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია.

დეკლარაცია - სპეციალური ფორმის დოკუმენტი, რომელიც შეიცავს მონაცემებს ოჯახის შემადგენლობაში მყოფი წევრების, ოჯახის შემოსავლებისა და გაწეული ხარჯების შესახებ, აგრეთვე მონაცემებს, რომლებიც ასახავს ოჯახის ფაქტობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობას და საჭიროა ოჯახის სარეიტინგო ქულის დასადგენად.

მეთოდოლოგია - „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის N758 დადგენილებით დამტკიცებული მეთოდოლოგია.

სააგენტო - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო.

სამინისტრო - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

სარეიტინგო ქულა - სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის გამოყენებით მიღებული მაძიებელი ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი.

სოციალური აგენტი - სპეციალური უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირი, რომელიც ახდენს მაძიებელი ოჯახის იდენტიფიკაციასა და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის აღწერას.

ფორმალური დასაქმება - დასაქმება ეკონომიკის ისეთ სექტორში, რომელზეც ვრცელდება სახელმწიფოს რეგულაციები (სამუშაო საათები, გადასახადები, შემოსავლის აღიარება).

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სოციალური დახმარების სისტემა და მისი ცალკეული პროგრამები მჭიდროდაა დაკავშირებული შრომის ბაზართან. სოციალური დახმარების პროგრამები და მათი ადმინისტრირების პროცედურები გავლენას ახდენს ბენეფიციართა ფორმალურ შრომით ბაზარზე დასაქმების მოტივაციაზე. საქართველოში შრომისუნარიანი პირების სოციალური დახმარების ერთ-ერთ ძირითად ღონისძიებას სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა წარმოადგენს, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო. აღნიშნული პროგრამის ბენეფიციარები იღებენ ფულად დახმარებას სარეიტინგო ქულის საფუძველზე, რომელიც მათ ენიჭებათ სოციალური მდგომარეობის სტატუსის შესაბამისად. ამასთანავე, ბენეფიციარები სარეიტინგო ქულის საშუალებით მოიპოვებენ დამატებით დახმარებებს სხვადასხვა ცენტრალური თუ ადგილობრივი უწყებებიდან.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა რამდენად უწყობს ხელს მოსახლეობის საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა და მასთან დაკავშირებული სხვა სოციალური დახმარების ღონისძიებები პროგრამის ბენეფიციარებში შესაძლო შრომითი დემოტივაციის გამომწვევი ფაქტორების შემცირებასა და პრევენციას. აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და მის დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო.

საარსებო შემწეობის პროგრამაზე გაწეული დანახარჯები ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა. დანახარჯების გაზრდამდე (2013 წლამდე) არსებულ მონაცემებზე ჩატარებულმა კვლევამ¹ აჩვენა, რომ სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა მნიშვნელოვან შრომით დემოტივაციას ქმნიდა ბენეფიციართა გარკვეული ჯგუფებისათვის. სავარაუდოა, რომ პროგრამით გამოწვეული დემოტივაცია გაიზარდებოდა დახმარების მკვეთრი ზრდის პირობებში. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ საარსებო შემწეობის პროგრამისა და მასთან დაკავშირებული სოციალური დახმარების ღონისძიებები, სხვადასხვა მექანიზმების საშუალებით, ხელს უწყობდეს ბენეფიციარებს, შეამცირონ დახმარებებზე დამოკიდებულება ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ეტაპობრივი მოპოვების გზით.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ქვეყანაში არ არსებობს კონკრეტული სტრატეგიული დოკუმენტი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების მიმართულებით. ამასთანავე, სამინისტროს

¹ The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia, World Bank, 2015.

კონსოლიდირებული სახით არ გააჩნია ინფორმაცია ოჯახის სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დამატებითი დახმარებებისა და შეღავათების შესახებ. აღნიშნული ინფორმაცია მნიშვნელოვანია ბენეფიციარების დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების ეფექტიანი სტრატეგიის შემუშავებისათვის.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ ბენეფიციართა გარკვეული ჯგუფებისათვის დასაქმებამ შესაძლოა გამოიწვიოს დახმარების ჯამური ოდენობის მკვეთრი შემცირება, რაც მათ მნიშვნელოვნად დააზარალებს. შესაბამისად, აღნიშნული ჯგუფებისათვის ყველაზე დიდია დემოტივაცია ფორმალურ შრომით ბაზარზე გასასვლელად. აღნიშნულის მიზეზს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ოჯახის სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დამატებითი დახმარებები განსაზღვრულია არაკოორდინირებულად სხვადასხვა უწყების მიერ, რაც ვერ უზრუნველყოფს ბენეფიციართა გარკვეული ჯგუფებისათვის დახმარების თანდათანობით შემცირებას დასაქმებით მიღებული შემოსავლის სარეიტინგო ქულაზე ასახვის შემთხვევაში.

გარდა იმისა, რომ საარსებო შემწეობის განხილვა მნიშვნელოვანია სხვა მასთან დაკავშირებულ სარგებელთან ერთად, საარსებო შემწეობის პროგრამის არსებულ დიზაინში არსებობს გაუმჯობესების პოტენციალი, რომელიც შრომისუნარიან ბენეფიციარებს გარკვეულ სტიმულებს შეუქმნის. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ საარსებო შემწეობის პროგრამა არ ითვალისწინებს რიგ ფაქტორებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია ბენეფიციართა შრომითი გააქტიურებისათვის. კერძოდ, ბენეფიციარებისათვის არ იქმნება საკმარისი სტაბილურობის გარანტიები მათი დასაქმების შემთხვევაში. ბენეფიციარებს არ გააჩნიათ გარანტია, რომ მათი დასაქმების ან დამატებითი ეკონომიკური აქტივობის შემთხვევაში ოჯახის დახმარების ჯამური ოდენობა არ შემცირდება მოკლევადიან პერიოდში. აღნიშნული გარემოება იმ ფაქტთან ერთად, რომ ბენეფიციარისათვის არაპროგნოზირებადია ეკონომიკური აქტივობის დახმარების ოდენობაზე გავლენა, შესაძლოა მნიშვნელოვან დემოტივაციას ქმნიდეს მათი ფორმალურ შრომით ბაზარზე დასაქმების პროცესში.

იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ქვეყანაში არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება, მნიშვნელოვანია, რომ არსებული საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინში იყოს გათვალისწინებული შრომითი მოტივაციის შექმნის ელემენტები. არსებული დიზაინით, საარსებო შემწეობის პროგრამა არ ითვალისწინებს რაიმე ფორმალური მოთხოვნებისა და პირობების არსებობას პროგრამის შრომისუნარიანი ბენეფიციარების მიმართ. შესაბამისად, სახელმწიფო არ არის საკმარისად პროაქტიული პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციართა შრომითი წახალისების მიმართულებით. აღნიშნული წარმოადგენს ბენეფიციართა დასაქმებისა და გადამზადების სახელმწიფო პროგრამებში დაბალი ჩართულობის ერთ-ერთ შესაძლო მიზეზს.

აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ არსებობს გაუმჯობესების პოტენციური დახმარების მიღების დროულობისა და ბენეფიციარების ინფორმირებულობის ამალღების მიმართულებით, რაც თავის მხრივ, უზუნველყოფს ბენეფიციარებისათვის შრომითი მოტივაციის შექმნას. კერძოდ, თუ ბენეფიციარი ინფორმირებული იქნება სამუშაოს/ეკონომიკური აქტივობის შედეგად მიღებული შემოსავლის გავლენის შესახებ დახმარების ოდენობაზე და ამასთანავე ექნება განცდა, რომ სამუშაოს დაკარგვის ან დროებითი სამუშაოს შემთხვევაში, საარსებო შემწეობის აღდგენა მოკლე ვადებში მოხდება, მისი შრომითი მოტივაცია გაუმჯობესდება.

დახმარების მიღების ვადები შესაძლოა შემცირდეს ადმინისტრირების ცალკეულ ეტაპებზე არსებული პროცედურების ოპტიმიზაციითა და გამარტივებით. არსებული მდგომარეობით, აპლიკანტი ოჯახები დახმარებას იღებენ სარეიტინგო ქულის ძალაში შესვლიდან მომდევნო მეორე თვეს. აუდიტმა გამოავლინა, რომ აპლიკანტი ოჯახების უმრავლესობისათვის შესაძლებელია თანხის ჩარიცხვის ვადა შემცირდეს ერთი თვით.

გამოკითხული ბენეფიციარების უმრავლესობისათვის, დასაქმება დახმარების დაკარგვასთანაა გაიგივებული. აღნიშნული, იმ გარემოებასთან ერთად, რომ სააგენტოს ტერიტორიული სამსახურები ვერ აწვდიან ბენეფიციარებს ინფორმაციას სხვადასხვა ფაქტორების სარეიტინგო ქულაზე გავლენის შესახებ, მიუთითებს, რომ პრობლემები არსებობს ბენეფიციართა ინფორმირებულობის მიმართულებით. არსებობენ ბენეფიციართა ჯგუფები, რომელთა მიერ გარკვეულ ფარგლებში დამატებითი შემოსავლის მიღება დახმარების მკვეთრ შემცირებას არ გამოიწვევს. ამგვარი ბენეფიციარების ინფორმირება დადებითად აისახება მათ შრომით მოტივაციაზე.

წინამდებარე ანგარიშში განხილულია ის წინაპირობები, რომლებიც მნიშვნელოვანია ბენეფიციართა შრომითი წახალისების მიმართულებით. ანგარიშში ასახული რეკომენდაციების განხორციელება ხელს შეუწყობს აღნიშნული წინაპირობების შექმნას.

1. შესავალი

აუდიტის მოტივაცია

საქართველოში უმუშევრობა ყველაზე მწვავე სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემა და სიღარიბის გამომწვევი მთავარი მიზეზია. აქედან გამომდინარე, ქვეყანაში არსებული სოციალური პრობლემების გადაჭრისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დასაქმების ხელშეწყობას და უმუშევრობის გამომწვევი ფაქტორების აღმოფხვრას. საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ შრომის ბაზრის განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიაში², მოსახლეობის სოციალურ დახმარებებზე, მიგრანტთა ფულად გზავნილებზე დამოკიდებულება და სამუშაოს მაძიებელთა პასიურობა უმუშევრობის გამომწვევ ერთ-ერთ ძირითად მიზეზადაა დასახელებული³. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სოციალური დახმარების ღონისძიებები ხელს უწყობდეს დასაქმების საშუალებით ბენეფიციართა ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვებასა და ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირებას.

შრომის ბაზარი და სოციალური დახმარების სისტემა მჭიდრო ურთიერთკავშირშია: სოციალური დახმარების სისტემისა და მისი ცალკეული პროგრამების დიზაინი გავლენას ახდენს შრომის ბაზარზე, დასაქმებასა და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. სოციალური დახმარების სისტემა შესაძლოა ამცირებდეს დახმარების მიმღებთა შრომით მოტივაციას, რადგან მათი დასაქმებით მისაღები პოტენციური შემოსავლების ნაწილი სოციალური დახმარების სახით ფინანსდება. საქართველოს მთავრობის სტრატეგიაში - „საქართველო 2020“ აღნიშნულია, რომ მთავრობა სიღარიბის აღმოფხვრის და კეთილდღეობის შექმნის უმთავრეს მექანიზმად დასაქმებას განიხილავს, თუმცა, ამავე დროს აცნობიერებს სიღარიბის სიმწვავეს მოკლევადიან პერიოდში და პასუხისმგებლობას იღებს სოციალური დახმარების საშუალებით ებრძოლოს მას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია სოციალური დახმარების სისტემამ არ შეამციროს შრომისუნარიანი ბენეფიციარების შრომითი მოტივაცია და მაქსიმალურად დაეხმაროს ღარიბ ოჯახებს ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვებასა და სიღარიბის დაძლევაში დასაქმების საშუალებით.

² საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს N199 დადგენილება „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

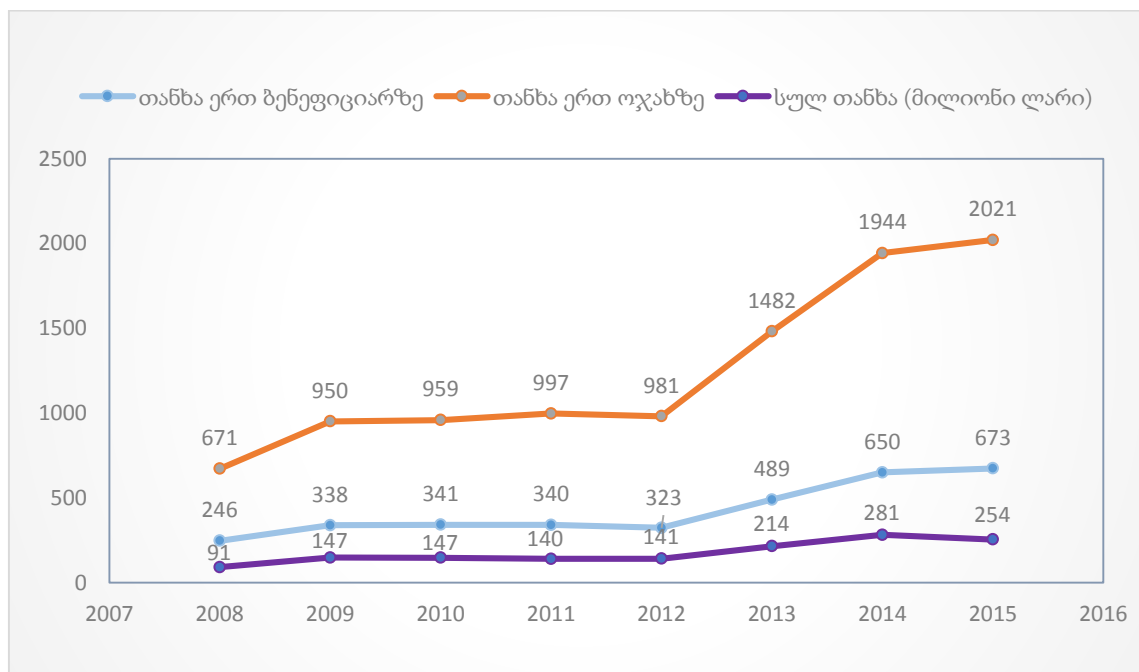
³ სხვა მნიშვნელოვან მიზეზებს განეკუთვნება: ეკონომიკური განვითარების არასაკმარისი დონე - შეზღუდული მოთხოვნა სამუშაო ძალაზე; საწარმოთა ეკონომიკური მაჩვენებლების თავისებურება - შრომის დაბალი ანაზღაურება; შრომის ბაზარზე მოთხოვნადი პროფესიების შესახებ, აგრეთვე პროფესიული კომპეტენციების შესახებ დამსაქმებელთა მოთხოვნაზე ინფორმაციის არარსებობა - სპეციალობით სამუშაოს შოვნის სირთულე და პროფესიული განათლების არასაკმარისი კავშირი შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან; შრომის ბაზრის ინფორმაციული სისტემის დანაკლისი - სამუშაო ძალის დაბალი პროფესიული მობილურობა.

საქართველოში სოციალური დახმარების სისტემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა, რომელიც ხორციელდება საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ.

მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებული კვლევა⁴ აჩვენებს, რომ სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა მნიშვნელოვან დემოტივაციას უქმნის ბენეფიციარების გარკვეულ ჯგუფებს⁵ დასაქმების პროცესში. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ კვლევაში გამოყენებული მონაცემები ეხებოდა 2013 წლის ივლისამდე პერიოდს. 2013 წლის ივლისიდან აღნიშნული პროგრამით გათვალისწინებული დახმარების ოდენობა გაორმაგდა, რაც დამატებით მნიშვნელოვნად გაზრდიდა დახმარების მიმღებთა დემოტივაციას.

ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამის ფარგლებში როგორც ჯამურად გაცემული თანხების, ასევე საშუალოდ ერთ ოჯახსა და ერთ პირზე წლიურად გაცემული თანხების შესახებ⁶.

გრაფიკი 1.1: ბენეფიციარებზე გადარიცხული თანხები



⁴ The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia, World Bank, 2015.

⁵ განსაკუთრებით სოფლად მცხოვრებ ქალებს.

⁶ საშუალო მაჩვენებლების გამოანგარიშების დროს კონკრეტული წლის განმავლობაში ოჯახებზე/პირებზე გადარიცხული ჯამური თანხა გაყოფილია წლის განმავლობაში ბაზაში მყოფი ბენეფიციარი ოჯახების/პირების საშუალო რაოდენობაზე.

როგორც გრაფიკიდან ჩანს, პროგრამის ფარგლებში 2015 წელს გადარიცხული თანხები 2012 წელთან შედარებით 81%-ით არის გაზრდილი, ხოლო საშუალოდ ერთ ოჯახსა და ერთ პირზე ჩარიცხული თანხები შესაბამისად, 106% და 108%-ით.

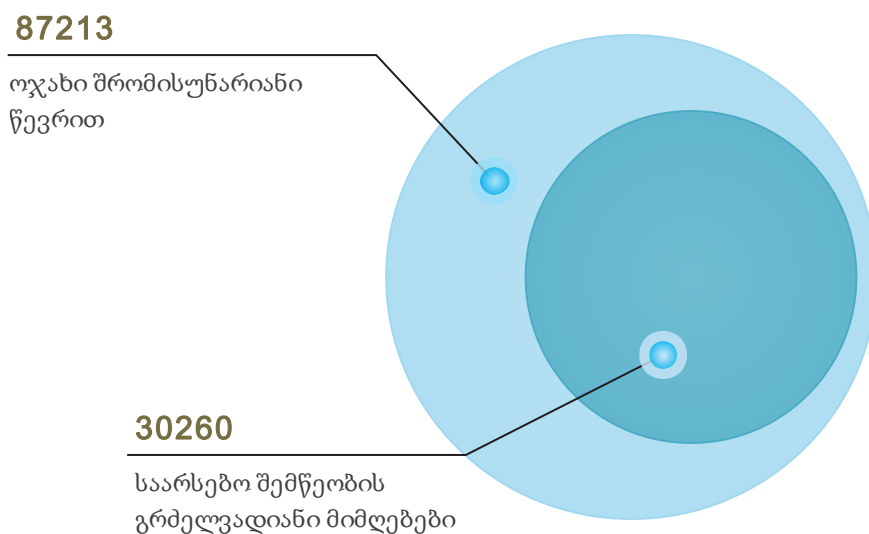
სოციალური დანახარჯების მზარდი ტენდენციის პირობებში, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია სოციალური დახმარების სისტემისა და შესაბამისი პროგრამების დიზაინში შესაძლო შრომითი დემოტივაციის ფაქტორის გათვალისწინება.

როგორც საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციართა შესახებ არსებული ინფორმაციის ანალიზი აჩვენებს, შრომისუნარიან ბენეფიციართა დაახლოებით 20%-ს უფიქსირდებოდა დასაქმებით მიღებული შემოსავალი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მომენტში, რაც შესაძლოა, ერთი მხრივ, ბენეფიციირების დაბალ შრომით აქტივობას, ხოლო მეორე მხრივ, არაფორმალური დასაქმების მაღალ დონეს უკავშირდებოდეს. ბენეფიციარებს არაფორმალურ ბაზარზე დასაქმება საშუალებას აძლევს მიიღონ შემოსავალი როგორც შრომითი აქტივობიდან, ისე საარსებო შემწეობის პროგრამიდან. ამასთანავე, როგორც ანალიზმა აჩვენა, ბენეფიციარების უმეტესობას მხოლოდ საშუალო განათლება აქვს მიღებული, რაც მათ კონკურენტუნარიანობას და მათ მიერ მიღებულ პოტენციურ ხელფასებს მკვეთრად ამცირებს. აქედან გამომდინარე, დასაქმებით მიღებული დაბალი პოტენციური შემოსავლის პირობებში, ბენეფიციარების ფორმალურ შრომით ბაზარზე დასაქმების მოტივაცია დაბალი იქნება იმ შემთხვევაში, თუ დასაქმება სოციალური დახმარების შემცირებას ან დაკარგვას გამოიწვევს.

საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის დაბალი შრომითი აქტივობა ან შრომითი აქტივობა არაფორმალურ ბაზარზე აქტუალური თემაა მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვისაც. ხშირია ისეთი ფაქტების გაშუქების შემთხვევები, როდესაც ბენეფიციარები უარს ამბობენ ფორმალურ დასაქმებაზე, რადგან დასაქმებამ შესაძლოა გამოიწვიოს სოციალური დახმარების დაკარგვა, ხოლო დასაქმებიდან მიღებული პოტენციური სარგებელი ნაკლებია ბენეფიციართა ოჯახებისათვის გაწეული სოციალური დახმარების ჯამურ ოდენობაზე.

როგორც სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემთა ბაზების ანალიზმა აჩვენა, ბენეფიციარების მნიშვნელოვანი ნაწილი გრძელვადიანი ბენეფიციარია. ქვემოთ მოცემულ სქემაზე წარმოდგენილია ინფორმაცია 2016 წლის აპრილის მდგომარეობით, საარსებო შემწეობის მიმღებ ოჯახებს შორის იმ ოჯახების რაოდენობის შესახებ, რომლებიც 2008 წლიდან დღემდე, ჯამურად დახმარებას 5 წლის და უფრო ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იღებენ.

სქემა 1.2.: საარსებო შემწეობის გრძელვადიან მიმღებთა რაოდენობა



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, დახმარების 5 წლის და უფრო ხანგრძლივი პერიოდის მანძილზე მიმღები ოჯახების რაოდენობა ოჯახების მთლიანი რაოდენობის დაახლოებით 35%-ია. აღნიშნული მიუთითებს, რომ დახმარების მიმღებ შრომისუნარიან ბენეფიციართა მნიშვნელოვან ნაწილში, დახმარებაზე გრძელვადიანი დამოკიდებულება არსებობს.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ ჩატარებული შრომის ბაზრის კვლევა⁷ აჩვენებს, რომ უმუშევრობის მნიშვნელოვანი ნაწილი სტრუქტურულ უმუშევრობას შეადგენს. იგი გამოწვეულია იმ მიზეზით, რომ სამუშაოს მაძიებლები არ ფლობენ დამსაქმებლის მიერ მოთხოვნილ უნარებსა და კომპეტენციებს. აღნიშნული მიუთითებს, რომ შრომის ბაზარზე არსებობს შრომაზე მოთხოვნა, რომელიც შესაძლოა დაკმაყოფილდეს სამუშაოს მაძიებელთა მიერ შესაბამისი უნარების არსებობის შემთხვევაში. აქედან გამომდინარე, შესაბამისი უნარების არსებობის შემთხვევაში, ბენეფიციარებისათვის შრომის ბაზარზე დასაქმების პერსპექტივა არსებობს, აღნიშნული უნარების შეძენა კი ბენეფიციართა გადამზადებისა და დასაქმების პროგრამებში მონაწილეობითაა შესაძლებელი.

ამასთანავე, 2015 წელს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინიციატივით ჩატარებული კვლევა⁸ აჩვენებს, რომ სოციალურად დაუცველთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული მოსახლეობა დაბალი ჩართულობით გამოირჩევა პროფესიული განათლების პროგრამებში. კვლევის მიხედვით, მათ სურთ პროფესიული განათლების მიღება იმ შემთხვევაში, თუ ის სტაბილურ დასაქმებას უზრუნველყოფს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მათ სტაბილური დახმარების მიღება ურჩევნიათ.

⁷ „შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა“, თბილისი, 2015

⁸ „მოწყვლადი ჯგუფების პროფესიულ განათლებაზე ხელმისაწვდომობა საქართველოში“, 2015.

ზემოაღნიშნული გარემოებები ქმნის სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამისა და მასთან დაკავშირებული სხვა ღონისძიებების შესწავლის მოტივაციას.

აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის პრობლემას წარმოადგენს სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამისა და მასთან დაკავშირებული სხვა პროგრამების, ღონისძიებების დიზაინსა და ადმინისტრირებაში არსებული ნაკლოვანებები და ხარვეზები, რომლებიც შესაძლოა იწვევდეს სოციალური შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი პირების ნეგატიურ დამოკიდებულებას⁹ სოციალურ დახმარებაზე.

აუდიტის მიზანია იმის შესწავლა, თუ რამდენად უწყობს ხელს პროგრამის არსებული დიზაინი და ადმინისტრირების მექანიზმები ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების ეტაპობრივ შემცირებასა და სიღარიბის დაძლევას.

აუდიტის მთავარ კითხვად და ქვეკითხვებად განისაზღვრა შემდეგი:

რამდენად ქმნის საარსებო შემწეობის მიმღებ ოჯახთა მიმართ გატარებული სოციალური დახმარების ღონისძიებები დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების წინაპირობებს?

1. აქვს თუ არა სახელმწიფოს განსაზღვრული ხედვა შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შესამცირებლად?
2. რამდენად უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინი და მასთან დაკავშირებული ღონისძიებები ბენეფიციარების შრომითი დემოტივაციის შემცირებას?
3. რამდენად უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობის პროგრამის ადმინისტრირების არსებული პროცედურები ბენეფიციარების შრომითი დემოტივაციის შემცირებას?

შეფასების კრიტერიუმები

აუდიტის პროცესში შეფასების კრიტერიუმების მხარდასაჭერად გამოყენებულია ეროვნული კანონმდებლობა და სოციალური დახმარების სისტემის მარეგულირებელი აქტები, ასევე სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სტრატეგიის დოკუმენტები.

⁹ დახმარებაზე ნეგატიური დამოკიდებულება (negative dependency) გულისხმობს ისეთ სიტუაციას, როდესაც დახმარება უზრუნველყოფს ბენეფიციარების მიმდინარე საჭიროებების დაკმაყოფილებას მათ მიერ მომავალში აღნიშნული საჭიროებების დამოუკიდებლად, დახმარების გარეშე დაკმაყოფილების უნარების შემცირების ხარჯზე. – Lentz, Barrett, and Hoddinott (2005).

კრიტერიუმად აგრეთვე გამოყენებულია სოციალური დახმარების სისტემის დიზაინის კარგი პრაქტიკის მაგალითები და მსოფლიო ბანკისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების სახელმძღვანელოები და სტრატეგიები.

სოციალური დახმარების სისტემის მიერ დასაქმების წინაპირობების შექმნის პრინციპის მხარდასაჭერად გამოყენებულია შემდეგი კრიტერიუმები:

- › საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტი - „საქართველო 2020-ის“ მიხედვით, სიღარიბის შემცირების ძირითადი ინსტრუმენტი დასაქმებაა და არა სოციალური დახმარება. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სოციალური დახმარების სისტემაში არსებულმა მექანიზმებმა უზრუნველყოს ბენეფიციართა სოციალური დახმარებიდან დასაქმებასა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობისაკენ სვლა.
- › ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) განსაზღვრების მიხედვით, სოციალური დახმარების სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს ანაზღაურებადი შრომის დემოტივაციის შემცირებას ბენეფიციარებში და ასევე ეკონომიკური დამოკიდებულების წახალისებას.

აუდიტის პირველი კითხვის კრიტერიუმად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა ისეთი სტრატეგიების მაგალითები, სადაც განხილულია სოციალური დახმარების სისტემის გავლენა ბენეფიციარების დასაქმების მოტივაციაზე და შესაბამისი პროაქტიური სოციალური პოლიტიკის გატარების გზები.

აუდიტის მეორე კითხვის კრიტერიუმად გამოყენებულია მსოფლიო ბანკის სახელმძღვანელო დოკუმენტი¹⁰, სადაც აღწერილია ის ძირითადი პრინციპები, რაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს სოციალური დახმარების სისტემის დიზაინში ბენეფიციართა შრომის ბაზარზე გასვლისთვის წინაპირობების შესაქმნელად. კრიტერიუმად ასევე გამოყენებულია ევროკავშირის კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელოები სოციალური სისტემისა და მისი ცალკეული პროგრამების დიზაინის შესახებ.¹¹ ასევე, კრიტერიუმს წარმოადგენს აუდიტორული მსჯელობა სისტემის მოქნილობის, პროგნოზირებადობისა და დროულობის მხარდასაჭერად.

აუდიტის მესამე კითხვისათვის გამოყენებულია ეროვნული რეგულაციები დახმარების დანიშვნისა და აღდგენის დროულობის შეფასებისთვის.

აუდიტის პროცესში კრიტერიუმების წყაროებად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი ნორმატიული აქტები:

¹⁰ For protection and promotion – the design and implementation of effective safety nets, World Bank, 2008.

¹¹ Indicators and policies to make work pay, European Economy, 2005.

- › საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“;
- › საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“;
- › საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“;
- › საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“;
- › საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 31 დეკემბრის №429 დადგენილება „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- › საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის 22 აგვისტოს №225/ნ ბრძანება „მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- › საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის №140/ნ ბრძანება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციასთან, რეგისტრაციის გაუქმებასთან და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განმეორებით შეფასებასთან (გადამოწმებასთან) დაკავშირებული განაცხადის ფორმის, მისი მიღებისა და აღრიცხვის წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- › საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის №141/ნ ბრძანება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე“.

ეროვნული სტრატეგიის დოკუმენტები:

- › „საქართველო 2020“, 2013;
- › „შრომის ბაზრის განვითარების ეროვნული სტრატეგია“, 2013.

საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუმენტები და სახელმძღვანელოები:

- › „მდგრადობა, თანასწორობა და შესაძლებლობა“ - შრომისა და სოციალური დაცვის სტრატეგია 2012-2022 წლებისათვის, მსოფლიო ბანკი, 2011;
- › „მიზნობრივი სოციალური დახმარების გავლენა საქართველოს შრომის ბაზარზე“, მსოფლიო ბანკი, 2015;
- › „ეკონომიკური ზრდა დასაქმების საშუალებით ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში“, მსოფლიო ბანკი, 2014;
- › „სოციალური დაცვის ეფექტიანი სისტემების დიზაინი და მართვა“, მსოფლიო ბანკი, 2008;

აუდიტის ფარგლები და მეთოდოლოგია

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო.

აუდიტის პერიოდად განისაზღვრება 2015 წელი, თუმცა, ანალიზისათვის გამოყენებულ იქნა წინა და მომდევნო პერიოდების ინფორმაცია.

აუდიტის ფარგლებში კითხვებზე პასუხის გასაცემად განხორციელდა:

- › მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა, ანალიზი;
- › დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- › პროგრამის მართვისა და ადმინისტრირების პროცედურების ანალიზი;
- › მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- › საერთაშორისო პრაქტიკისა და სტანდარტების გაცნობა;
- › აუდიტის ობიექტებთან ინტერვიუები;
- › პროცესზე დაკვირვება.

აუდიტის მიზნებისათვის გამოყენებულ იქნა სააგენტოს ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტის მიერ მოწოდებული მონაცემთა ბაზები 2016 წლის აპრილის მდგომარეობით. აღნიშნული ბაზებიდან მოხდა შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისა და მათი ოჯახების იდენტიფიცირება. აუდიტის ანგარიშში მოცემული ანალიზი ჩატარდა აღნიშნულ ოჯახებზე. აუდიტის მიზნებისთვის, შრომისუნარიან ბენეფიციარებად განისაზღვრნენ საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების 16 წლის და უფროსი ასაკის ის წევრები, რომელთა ჯანმრთელობის მდგომარეობა აკმაყოფილებს შესაბამის კრიტერიუმებს და ამავე დროს, არ გააჩნიათ სპეციალური სტატუსი¹².

აუდიტის თითოეულ ქვეკითხვაზე პასუხის გასაცემად გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები და პროცედურები:

- › აქვს თუ არა სახელმწიფოს განსაზღვრული ხედვა შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შესამცირებლად?
- აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად შესწავლილ იქნა შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტები და ჩატარდა ანალიზი. აგრეთვე შედგა

¹² პირები, რომლებიც ოჯახის დეკლარაციის ფიზიკური მდგომარეობის ნაწილში (B3) აკმაყოფილებენ კრიტერიუმს: „არც ერთ ზემოთ ჩამოთვლილ კატეგორიას არ მიეკუთვნება“ და ამავე დროს, დეკლარაციის სპეციალური სტატუსისა და კატეგორიის ნაწილში (B4) აკმაყოფილებენ კრიტერიუმს: „სპეციალური სტატუსი არ გააჩნია“. ამასთანავე, სპეციალური სტატუსი ყოველთვის არ გულისხმობს პირის შრომიუუნარობას.

ინტერვიუები აუდიტის ობიექტთან აღნიშნული მიმართულებით არსებული სტრატეგიული ხედვის დასადგენად. მოხდა სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების მიმართულებით არსებული სტრატეგიული მიდგომების უკეთესი პრაქტიკის შესწავლა, ანალიზი და შედარება საქართველოში არსებულ რეალობასთან.

- **რამდენად უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინი და მასთან დაკავშირებული ღონისძიებები ბენეფიციარების შრომითი დემოტივაციის შემცირებას?** - აღნიშნული კითხვის ფარგლებში მოხდა საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების მიერ მიღებული ჯამური დახმარების ოდენობისა და სტრუქტურის იდენტიფიცირება და შესწავლა. აგრეთვე განხორციელდა კანონმდებლობის ანალიზი სოციალური დახმარების მიმღებთა მიმართ განსაზღვრული სხვა დახმარებების იდენტიფიცირების მიზნით. აუდიტის ჯგუფის მიერ დამუშავდა სოციალური მომსახურების სააგენტოს, თბილისის მერიისა და სხვა უწყებების მიერ მოწოდებული მონაცემთა ბაზები. აუდიტის ჯგუფმა ასევე შეისწავლა, რამდენად აქვს სამინისტროსა და სააგენტოს დახმარების მიმღებ შრომისუნარიან პირთა მიერ სხვა უწყებებიდან მიღებული დახმარებების შესახებ კონსოლიდირებული ინფორმაცია. შესწავლილ იქნა საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინით გათვალისწინებული საკითხები. კერძოდ, დასაქმებით მიღებული შემოსავლის გავლენა დახმარების ოდენობაზე ოჯახების ტიპის მიხედვით: - რა დამატებით წმინდა სარგებელს მიიღებს ოჯახი დამატებით დასაქმებით მიღებული შემოსავლის გაზრდის შემთხვევაში. აგრეთვე შესწავლილ იქნა ბენეფიციართა ჩართულობის მაჩვენებლები არსებულ გადამზადებისა და დასაქმების პროგრამებში. განხორციელდა კარგი პრაქტიკის შესწავლა და შედარება არსებულ მდგომარეობასთან. აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა სატელეფონო ინტერვიუები სააგენტოს მონაცემთა ბაზებიდან შერჩეულ 40 ბენეფიციართან. აგრეთვე ჩატარდა ინტერვიუები აუდიტის ობიექტთან.
- **რამდენად უზრუნველყოფს საარსებო შემწეობის პროგრამის ადმინისტრირების არსებული პროცედურები ბენეფიციარების შრომითი დემოტივაციის შემცირებას?** - აღნიშნული მიმართულებით შესწავლილ იქნა არსებული რეგულაციების მოქნილობა და ადმინისტრირების პროცესში დახმარების დანიშვნისა და აღდგენის დროულობა. შესწავლილ იქნა, რამდენად ინფორმირებული არიან ბენეფიციარები არსებულ რეგულაციებთან, აგრეთვე დასაქმებისა და გადამზადების პროგრამების არსებობასთან დაკავშირებით და რამდენად გამჭვირვალე და პროგნოზირებადია ბენეფიციარებისათვის არსებული ადმინისტრირების პროცესი. აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად გამოყენებულ იქნა მონაცემთა ბაზების ანალიზი და ბაზებიდან შერჩეულ ბენეფიციართა საქმეების დოკუმენტური შესწავლა და ანალიზი, ჩატარდა ინტერვიუები აუდიტის ობიექტთან და ბენეფიციარებთან. მოხდა უკეთესი პრაქტიკის შესწავლა და შედარება არსებულ რეალობასთან.

2. ზოგადი ინფორმაცია

სოციალური მიმართულებით სახელმწიფო ხარჯების ძირითად განმკარგავ უწყებას წარმოადგენს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შემდგომში - სამინისტრო) საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სოციალური მომსახურების სააგენტო (შემდგომში - სააგენტო). სააგენტო ახდენს პროგრამების ადმინისტრირებას როგორც სოციალური და საპენსიო უზრუნველყოფის, ასევე ჯანდაცვის მიმართულებებით.

სოციალურ პროგრამას, რომელიც დაკავშირებულია ოჯახის სიღარიბის დონესთან, წარმოადგენს **ფულადი სოციალური დახმარება - სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა (შემდგომში - საარსებო შემწეობის პროგრამა)**. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში ხდება ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება მეთოდოლოგიის¹³ მიხედვით და განისაზღვრება ოჯახის სარეიტინგო ქულა. სარეიტინგო ქულა ოჯახის სიღარიბის დონის მაჩვენებელია. დაბალი სარეიტინგო ქულა მიუთითებს, რომ ოჯახი დატაკია, ხოლო შედარებით მაღალი სარეიტინგო ქულა ოჯახის სიღარიბის შედარებით დაბალი დონის ინდიკატორია. ოჯახის სარეიტინგო ქულას განსაზღვრა ხდება სოციალური აგენტის ოჯახში ვიზიტის განხორციელებისა და ოჯახის დეკლარაციის შევსების შემდეგ. დეკლარაციაში ფიქსირდება მონაცემები ოჯახის სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური, მათ შორის ეკონომიკური, რეგიონული და დემოგრაფიული მახასიათებლების შესახებ. აღნიშნული მონაცემები წარმოადგენს ოჯახის სარეიტინგო ქულის გამოთვლის საფუძველს. სარეიტინგო ქულის გამოთვლის შემდგომ ოჯახის მონაცემები განთავსდება სოციალურად დაუცველი ოჯახების ერთიან ბაზაში. პროგრამის ფარგლებში ფულადი სახის დახმარებას იღებენ ოჯახები, რომლებიც დარეგისტრირებული არიან აღნიშნულ ბაზაში და რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 100000-ს. საარსებო შემწეობის პროგრამის ფარგლებში შეფასებულ (შესწავლილ) ოჯახებზე საარსებო შემწეობის ოდენობა განისაზღვრება შემდეგი ოდენობით:

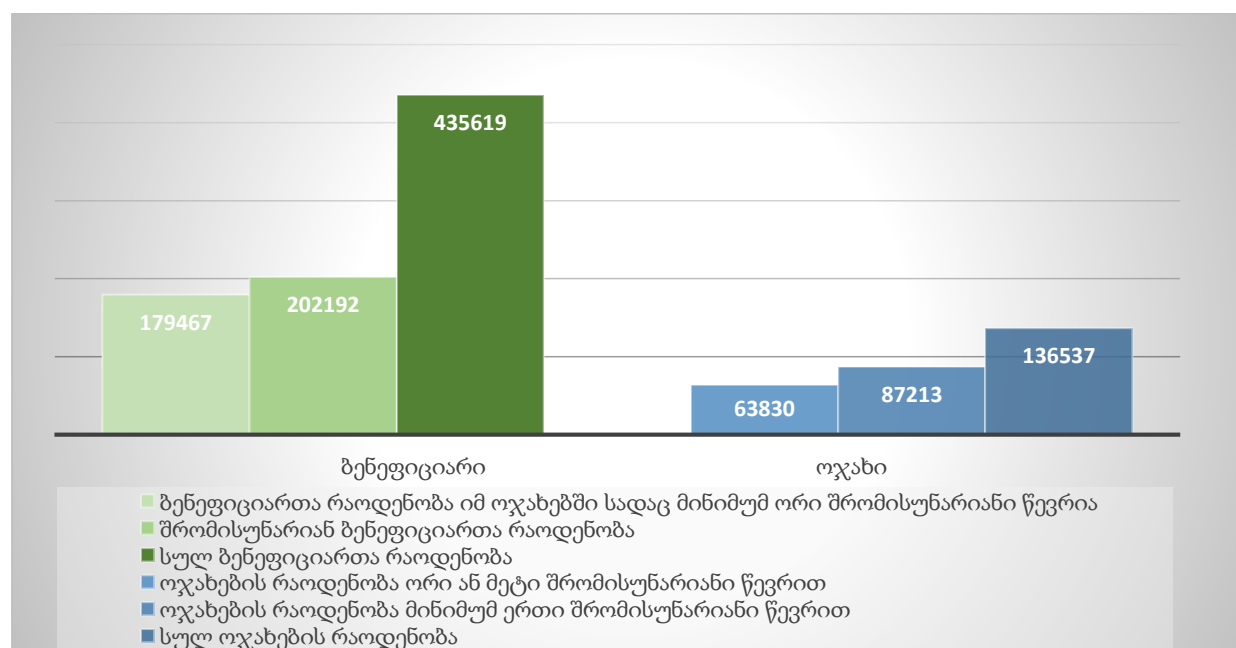
¹³ „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილება.

ცხრილი 2.1: დახმარების ოდენობა სარეიტინგო ქულის მიხედვით

ოჯახის სარეიტინგო ქულა	დახმარების ოდენობა
0-30000	60 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე.
30001 - 57000	50 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე.
57001 - 60000	40 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე.
60001 - 65000	30 ლარი ოჯახის ყველა წევრზე.
65001 - 100000	10 ლარი ოჯახის თითოეულ, 16 წლამდე ასაკის წევრზე.

აუდიტის მიზნისათვის მნიშვნელოვანი არიან პროგრამის ბენეფიციარი **შრომისუნარიანი პირები და მათი ოჯახები**. როგორც სააგენტოს მონაცემთა ბაზების ანალიზმა აჩვენა, აღნიშნული ტიპის ოჯახები საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია აღნიშნული ტიპის ოჯახებისა და პირების რაოდენობის შესახებ.

გრაფიკი 2.2: ოჯახების რაოდენობა შრომისუნარიანი წევრით და შრომისუნარიანი ბენეფიციარების რაოდენობა

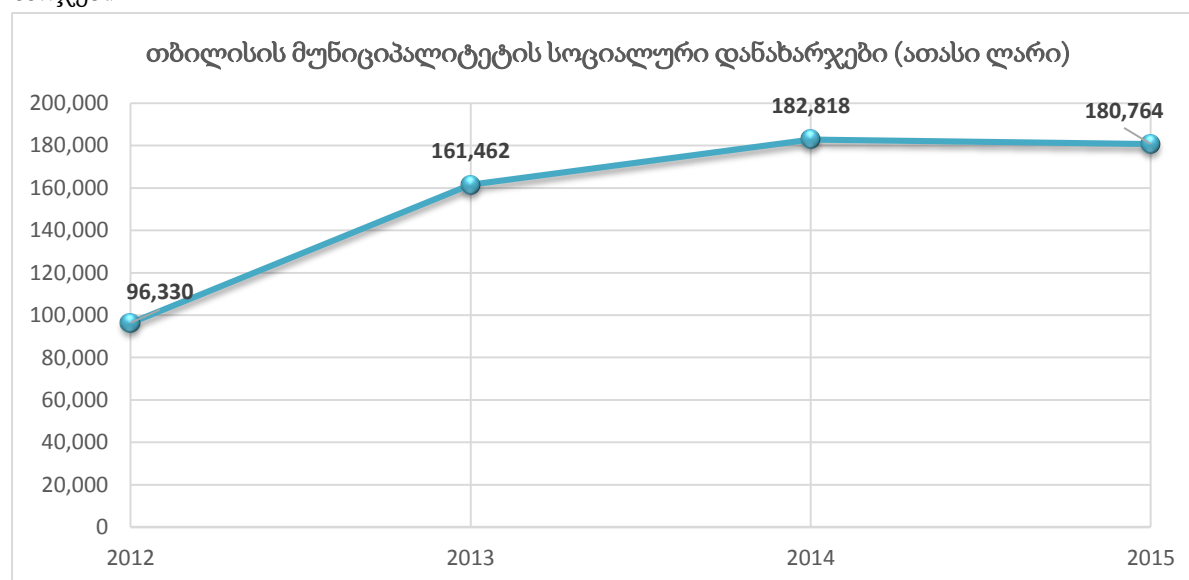


გრაფიკის მიხედვით, 2016 წლის აპრილის მდგომარეობით, საარსებო შემწეობის მიმღები ბენეფიციარების დაახლოებით 46% შრომისუნარიანია, ხოლო ბენეფიციარი ოჯახების დაახლოებით 64%-ის შემადგენლობაში ირიცხება მინიმუმ 1 შრომისუნარიანი წევრი და 47%-ის შემადგენლობაში - მინიმუმ 2 შრომისუნარიანი წევრი. აღნიშნული პირები და ოჯახები წარმოადგენენ იმ სამიზნე ჯგუფებს, რომელთაც ეხებათ ანგარიშში განხილული საკითხები.

საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარებისათვის სარეიტინგო ქულა წარმოადგენს დამატებითი სოციალური დახმარებების მიღების საშუალებას, რადგან სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებები, საკუთარი ბიუჯეტის ფარგლებში განსაზღვრული სოციალური პროგრამების ფარგლებში, ბენეფიციარების შერჩევისათვის ერთ-ერთ ძირითად ინდიკატორად იყენებენ ოჯახის სარეიტინგო ქულას. შესაბამისად, ოჯახის სარეიტინგო ქულა და სოციალურად დაუცველის სტატუსი გადამწყვეტ როლს ასრულებს დამატებითი სოციალური დახმარებების მისაღებად.

ქულასთან დაკავშირებული დამატებითი დახმარებების მნიშვნელოვანი ნაწილის ადმინისტრირებას ახდენს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი. არსებული მონაცემების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ 2012 წლის შემდეგ, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის სოციალური მიმართულებით გაწეული დანახარჯები მკვეთრად გაიზარდა. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია სოციალური უზრუნველყოფის მიმართულებით გაწეული აღნიშნული დანახარჯების დინამიკის შესახებ.

გრაფიკი 2.3: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ სოციალური მიმართულებით გაწეული ხარჯები¹⁴



¹⁴ წყარო: ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები.

ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სოციალური დანახარჯებიდან მნიშვნელოვან ნაწილს სოციალურად დაუცველი ოჯახების მიმართ გაწეული დახმარებები შეადგენს. აღნიშნული ფაქტორი დამატებით გასათვალისწინებელია საკითხის განხილვის დროს, რადგან დახმარების ოდენობა ბენეფიციარების შრომით სტიმულებზე მოქმედ ერთ-ერთ ძირითად ფაქტორს წარმოადგენს.

სამინისტროსა და სააგენტოს მიერ გარკვეული აქტივობები ხორციელდება მოქალაქეთა დასაქმების ხელშეწყობის მიმართულებით. საქართველოს მთავრობამ 2013 წელს დაამტკიცა შრომის ბაზრის განვითარების სტრატეგია. აღნიშნული სტრატეგიის ფარგლებში ხორციელდება რიგი ღონისძიებები და აქტივობები, როგორც შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის მოწესრიგების, ასევე სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადებისა და დასაქმების დახმარების მიმართულებით.

აუდიტის მიგნებები

3. სახელმწიფოს სტრატეგიული ხედვა, არსებული პოლიტიკა და საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინი

სოციალური დახმარების სისტემა და მისი ცალკეული პროგრამები შესაძლოა მნიშვნელოვნად ამცირებდეს ბენეფიციართა დასაქმების მოტივაციას. აღნიშნული მოვლენა წარმოადგენს სოციალური დახმარების ნეგატიურ გვერდით ეფექტს, რომლის გათვალისწინება და შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვა პოლიტიკის შემუშავებელი და განმახორციელებელი უწყების მხრიდან მნიშვნელოვანია, სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების პროცესში.

შრომითი მოტივაციის შემცირება დაკავშირებულია როგორც სოციალური დახმარების ოდენობასთან და იმ პირობებთან, რომელსაც სოციალური დახმარების სისტემა ან ცალკეული პროგრამა თავის ბენეფიციარებს უყენებს, ასევე სისტემის ადმინისტრირებასთან: დახმარების დანიშვნისა და მოხსნის წესებთან, ადმინისტრირების პროცესში არსებულ ვადებთან და პროცესის გამჭვირვალებასთან. სოციალური დახმარების სისტემის უარყოფითი გვერდითი ეფექტები მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს ევროკავშირისა და სხვა განვითარებული თუ განვითარებადი ქვეყნებისათვის.

განვითარებულ ქვეყნებში არსებული სოციალური დახმარების სხვადასხვა მოდელი უმეტეს შემთხვევაში ითვალისწინებს უმუშევრობის დახმარებას. პასიური სოციალური დახმარების პროგრამებისაგან განსხვავებით, უმუშევრობის დახმარება ძირითადად პირობით დახმარებას წარმოადგენს. ის გაიცემა ლიმიტირებული დროის პერიოდით და ბენეფიციარისგან გარკვეულ აქტიურობას მოითხოვს. შესაბამისად, შრომისუნარიანი და ეკონომიკურად აქტიური ადამიანებისათვის დასაქმების სტიმულების შექმნისათვის უმუშევრობის დახმარება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. ისეთ ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება და ძირითადად სოციალური დახმარების პასიური სქემები მოქმედებს, მნიშვნელოვანია, რომ სოციალური დახმარების არსებულმა პროგრამებმა შექმნას გარკვეული შრომითი სტიმულები შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისათვის.

სახელმწიფოს სოციალური დახმარების პოლიტიკა უნდა ითვალისწინებდეს ცალკეული დახმარების პროგრამების დონეზე ისეთი მექანიზმების არსებობას, რომლებიც უზრუნველყოფს ბენეფიციარების შრომითი დემოტივაციის ფაქტორების პრევენციასა და შემცირებას. იქიდან გამომდინარე, რომ სოციალური დაცვის მიმართულებით პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება წარმოადგენს სამინისტროს დაქვემდებარებულ

საკითხებს¹⁵, მისი კომპეტენციაა სოციალური დაცვის სისტემაში არსებული იმ ფაქტორების გაანალიზება, რომლებიც შესაძლოა ბენეფიციართა შრომით დემოტივაციას იწვევდეს. სამინისტრო, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, უნდა ახდენდეს შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავების ინიცირებასა და განხილვას სამთავრობო დონეზე.

სამინისტრო, მთავრობასთან კოორდინაციით, უნდა აფასებდეს, რამდენად მნიშვნელოვან დემოტივაციას ქმნის სოციალური დახმარების ღონისძიებები და გააჩნდეს ხედვა თუ რა ტიპის ინსტრუმენტებს იყენებს, ერთი მხრივ, ბენეფიციართა კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად შრომის ბაზარზე, ხოლო, მეორე მხრივ, პროგრამის იმგვარი დიზაინის ჩამოყალიბებისათვის, რომელიც ხელს შეუწყობს ბენეფიციართა ეტაპობრივ გადასვლას სოციალური დახმარებიდან ფორმალურ შრომით ბაზარზე დასაქმებისაკენ. იმ პირობებში, როდესაც მთავრობის პრიორიტეტს წარმოადგენს დასაქმება და ამ გზით სიღარიბის აღმოფხვრა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ ტიპის სტრატეგიის არსებობა, რადგან აღნიშნულის გარეშე პროცესი ვერ წარიმართება ეფექტიანად.

ამ ეტაპზე სახელმწიფოს არ გააჩნია შრომისუნარიან დახმარების მიმღებ პირთა დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტი. კერძოდ, მთავრობის სტრატეგიულ დოკუმენტში - „საქართველო 2020“, განსაზღვრულია, რომ დახმარებებზე დამოკიდებულება უნდა შემცირდეს დასაქმების საშუალებით, თუმცა ბენეფიციართა დასაქმებისათვის სოციალური დახმარების სისტემაში შესაბამისი წინაპირობების შექმნის კონკრეტული სტრატეგია არ არსებობს. არ არის განხილული, თუ საარსებო შემწეობის და მასთან დაკავშირებულ პროგრამებში არსებული რა ფაქტორები შეიძლება ამცირებდეს შრომით მოტივაციას და რა მექანიზმებით უნდა შემცირდეს აღნიშნული ფაქტორები.

ქვემოთ განხილულია ის ძირითადი წინაპირობები, რომლებიც მნიშვნელოვანია სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების ეფექტიანი შემცირებისა და პრევენციისათვის.

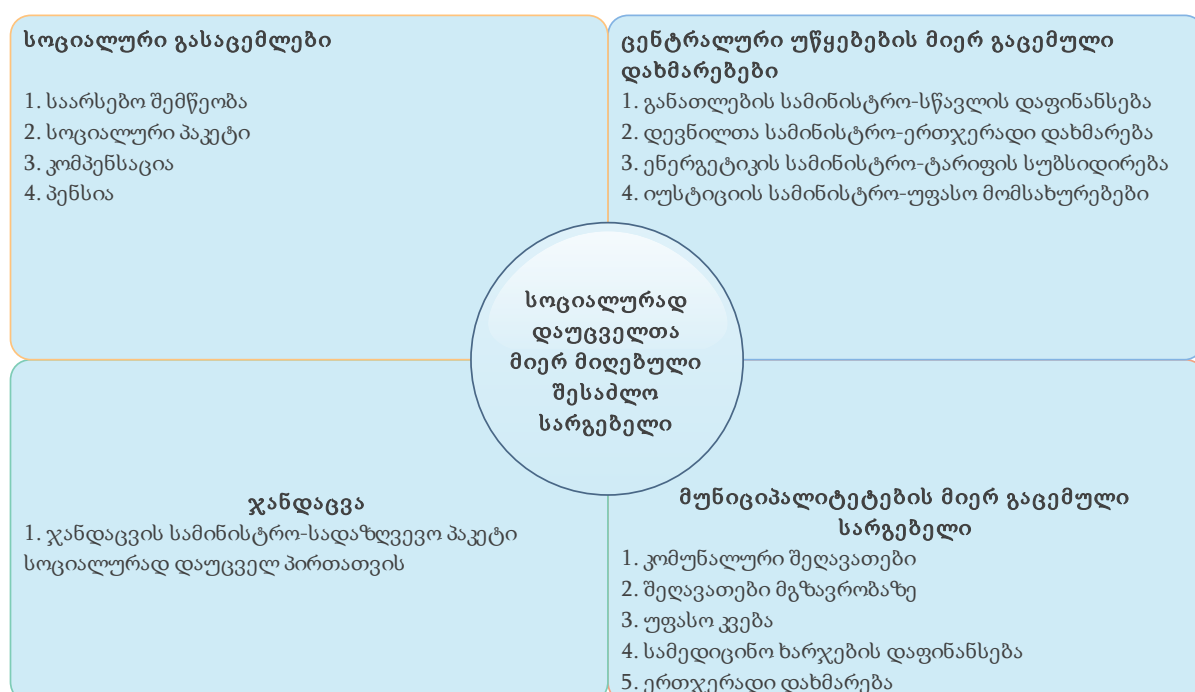
3.1 პოლიტიკის შემუშავებისათვის საჭირო კონსოლიდირებული ინფორმაციის არარსებობა

როგორც უკვე აღინიშნა, საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარ ოჯახებთან და მათ ქულასთან დაკავშირებულია მრავალი სხვა შეღავათი და სარგებელი, რომელიც გაიცემა სხვადასხვა უწყების მიერ. მაგალითად, საარსებო შემწეობის მიმღები პირები სარგებლობენ უკეთესი მომსახურების პაკეტით ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამების

¹⁵ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის N429 დადგენილება „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

ფარგლებში. ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია და სხვა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები საკუთარი ბიუჯეტის ფარგლებში განსაზღვრავენ სოციალური დახმარების ღონისძიებებს, რომელთა ბენეფიციარებიც ძირითადად სოციალურად დაუცველი ოჯახები და პირები არიან. ქვემოთ მოყვანილ სქემაზე წარმოდგენილია ის სოციალური პროგრამების განმახორციელებელი უწყებები და შესაბამისი დახმარებები და შეღავათები, რომლებსაც შესაძლოა ერთდროულად იღებდეს სოციალურად დაუცველი ოჯახების ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული ოჯახი/პირი.

სქემა 3.1.1: სოციალურად დაუცველთა მიერ ერთდროულად მიღებული შესაძლო სოციალური შეღავათები



როგორც სქემიდან ჩანს, საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახები შესაძლოა პარალელურად მრავალი სხვა, სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დახმარებებითა და შეღავათებითაც სარგებლობდნენ.

არსებული მოდელით, სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დამატებითი სოციალური დახმარებებისა და შეღავათების განსაზღვრა არაკოორდინირებულად ხდება, რადგანაც ყველა უწყება საკუთარი შეხედულებით განსაზღვრავს შეღავათებს/სარგებელს. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დახმარებების შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე გავლენას ვერ ახდენს ცენტრალური ხელისუფლება, თუმცა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ განსაზღვრული შეღავათებიც არ არის კოორდინირებული. ამასთანავე, ამ ეტაპზე სამინისტრო არ ფლობს სრულ სურათს სხვადასხვა უწყების მიერ განსაზღვრული დამატებითი შეღავათების შესახებ. ქვემოთ

მოყვანილი მაგალითი აჩვენებს, რომ გარკვეულ შემთხვევებში სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დამატებითი შეღავათები შესაძლოა აღმატებოდეს საარსებო შემწეობის პროგრამიდან მიღებულ სარგებელს.

ბენეფიციარების მიერ ფაქტობრივად მიღებული დახმარებები ისნისა და ნამალადევის რაიონების მაგალითებზე

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ქ. თბილისში, ისნისა და ნამალადევის რაიონებში მცხოვრები სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახების მიერ ჯამურად მიღებული დახმარებების ოდენობა. შესწავლის ფარგლებში მოხდა აღნიშნულ რაიონებში მცხოვრები ისეთი ოჯახების იდენტიფიცირება, რომელთა შემადგენლობაშიც მინიმუმ 1 შრომისუნარიანი წევრია. აუდიტის ჯგუფმა განახორციელა აღნიშნული ოჯახების მიერ როგორც საარსებო შემწეობის პროგრამიდან, ასევე სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული, ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ ადმინისტრირებული სოციალური პროგრამების ფარგლებში მიღებული სარგებლის კონსოლიდირება.

ქვემოთ მოყვანილ სქემაზე წარმოდგენილია ინფორმაცია ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ ადმინისტრირებული იმ დამატებითი დახმარებების შესახებ, რომელთა ფარგლებში მიღებული თანხები გათვალისწინებულ იქნა ბენეფიციარი ოჯახების სარგებლის ჯამური ოდენობის გამოთვლის დროს.

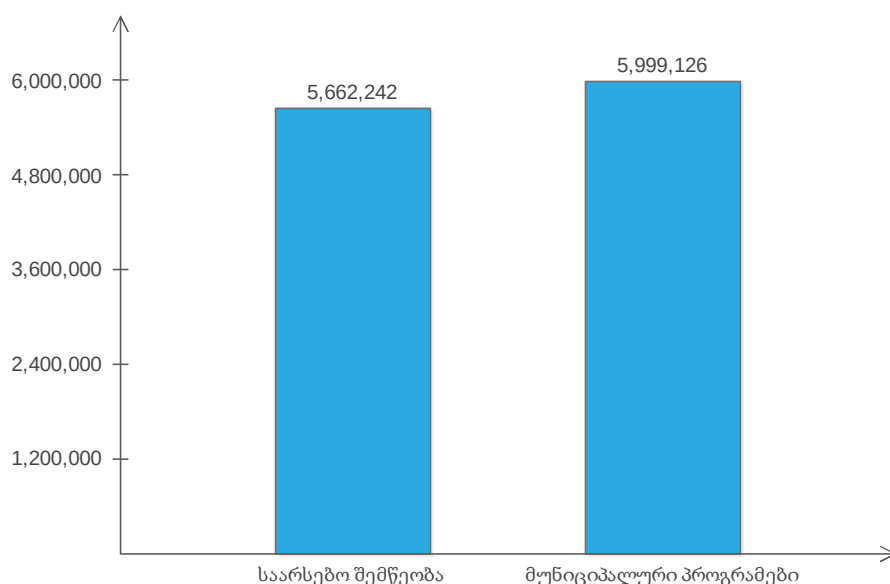
სქემა 3.1.2 : სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახების მიერ დამატებით მიღებული დახმარებები¹⁶

სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახებისთვის 18 წლამდე ასაკის თითოეულ ბავშვზე ყოველთვიური დახმარება	კომუნალური სუბსიდირება	მე-3 და მომდევნო შვილის დაბადებისათვის "ახალშობილთა" ერთჯერადი მატერიალური დახმარება
ბავშვების უფასო სწავლება მოსწავლე ახალგაზრდობის სახლებში, სპორტულ სკოლებსა და საცურაო აუზებში	სოციალურად დაუცველი 18 წლამდე შშმპ და უსინათლო პირების დახმარების პროგრამა	ბენეფიციართა უფასო სასადილოებით მომსახურება
ადგილობრივი გამგეობების მიერ ოჯახების ერთჯერადი დახმარება	ბენეფიციარი ოჯახების ბინის ქირით უზრუნველყოფა	საქალაქო ტრანსპორტით სამგზავრო გადაყვანისას უფასო და შეღავათიანი ტარიფით მოსარგებლე პირთა მომსახურება

¹⁶ აღნიშნულ პროგრამებში არ არის შეყვანილი თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ ბენეფიციარების სამედიცინო საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად გაცემული ერთჯერადი დახმარებები.

ბენეფიციარი ოჯახების მიერ მიღებული დახმარებების ანალიზმა აჩვენა, რომ სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული შეღავათები ოჯახებისათვის მნიშვნელოვანი დამატებით შემოსავლის წყაროსა და საბაზისო საჭიროებების დაკმაყოფილების საშუალებას წარმოადგენს. შესწავლილ რაიონებში, ბენეფიციარი ოჯახების მიერ დამატებითი შეღავათებით მიღებული დახმარებების კონსოლიდირების შედეგად აღმოჩნდა, რომ აღნიშნული დახმარებებით მიღებული სარგებელი აღემატება ბენეფიციარი ოჯახების მიერ საარსებო შემწეობის პროგრამიდან მიღებულ თანხებს. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია დამატებითი დახმარებების მიმღები ბენეფიციარი ოჯახების მიერ საარსებო შემწეობის პროგრამიდან და დამატებითი მუნიციპალური დახმარებებიდან მიღებული სარგებლის შესახებ.

გრაფიკი 3.1.3.: ოჯახების მიერ მიღებული თანხები 2015 წელს

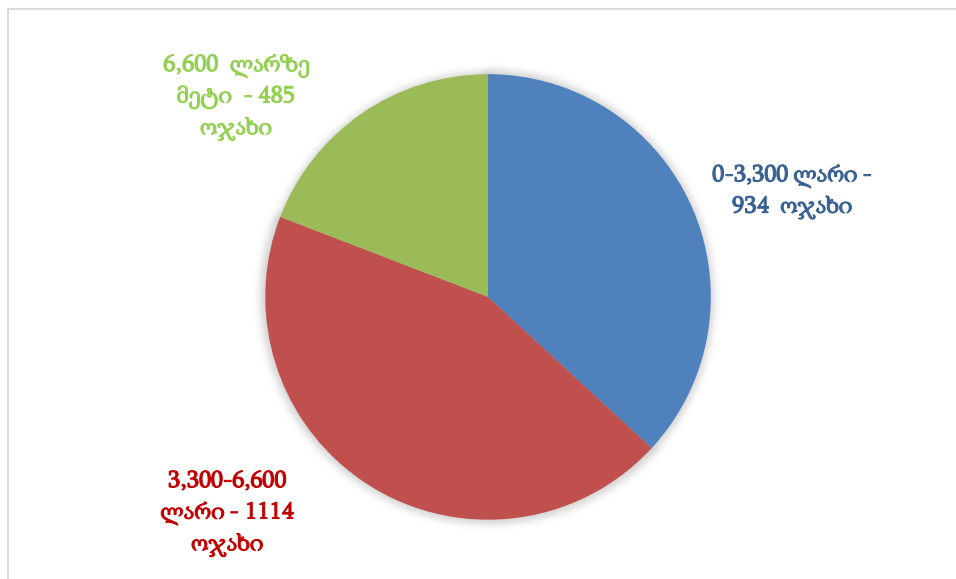


აუდიტის ჯგუფმა შეადარა დამატებითი დახმარებების მიმღები ოჯახების მიერ მიღებული ჯამური სარგებელი, ოფიციალურად განსაზღვრულ საარსებო მინიმუმს¹⁷. ჩატარებულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ ოჯახების მნიშვნელოვანი ნაწილი ჯამურად დახმარების სახით იღებს საარსებო მინიმუმის¹⁸ ან მასზე მეტი ოდენობის სარგებელს.

¹⁷ აუდიტის სამსახურმა ისარგებლა „საქსტატის“ მიერ განსაზღვრული მონაცემებით.

¹⁸ 2015 წელს საშუალო ოჯახის წლიურმა საარსებო მინიმუმმა 3242 ლარი შეადგინა.

გრაფიკი 3.1.4.: დამატებითი ბენეფიტების მიმღები ოჯახების მიერ 2015 წელს მიღებული სარგებელი



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, დამატებითი დახმარებების მიმღებმა 1,599 ოჯახმა ჯამურად მიიღო საარსებო მინიმუმის ან მასზე მეტი ოდენობის შეღავათები. აღნიშნული ოჯახები შეადგენს ისნისა და ნაძალადევის რაიონში მცხოვრები იმ ოჯახების დაახლოებით მესამედს, რომელთა შემადგენლობაშიც მინიმუმ ერთი შრომისუნარიანი წევრია.

მოცემული მაგალითი აჩვენებს, რომ სარეიტინგო ქულა საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარ გარკვეულ ჯგუფებს საშუალებას აძლევს მიიღონ მნიშვნელოვნად მეტი სარგებელი სხვა ბენეფიციარ ჯგუფებთან შედარებით.

მსოფლიო ბანკის 2012-2022 წლების შრომისა და სოციალური დაცვის სტრატეგიის¹⁹ მიხედვით, სოციალური დაცვის სისტემების ეფექტიანობის ამაღლებისათვის მნიშვნელოვანია სოციალური დაცვის პროგრამების მიმართ, პოლიტიკის განმსაზღვრელისა და განმახორციელებლების მხრიდან სისტემური და არა ფრაგმენტული მიდგომა. აღნიშნული გულისხმობს, რომ საჭიროა სხვადასხვა პროგრამების ჰარმონიზაცია და იმგვარი მოწყობა, რაც გაზრდის მათ ეფექტიანობას, მათ შორის, ბენეფიციართა ნეგატიური შრომითი სტიმულებისა და დასაქმების ბარიერების შემცირების გზით.

სოციალური დახმარების პროგრამებისა და მათ ბენეფიციართა შესახებ ინფორმაციის სისტემატიზება წარმოადგენს საარსებო შემწეობის პროგრამის შესახებ მსოფლიო ბანკის

¹⁹ Resilience, Equity, and Opportunity – Social Protection and Labor Strategy for 2012-2022, World Bank, 2011.

მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშის²⁰ ერთ-ერთ რეკომენდაციას. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ იმგვარი საინფორმაციო სისტემის დანერგვა, სადაც თავმოყრილი იქნება და უწყვეტ რეჟიმში აისახება თითოეული ბენეფიციარის მიერ მიღებული სოციალური შეღავათისა და დახმარების შესახებ ინფორმაცია, საშუალებას მისცემს საქართველოს მთავრობას სოციალური დახმარებების პროგრამული დონიდან გადავიდეს სოციალური დაცვის სისტემის ჩამოყალიბებამდე. აღნიშნული სისტემა უფრო ეფექტიანად უპასუხებს მოსახლეობის სოციალურ საჭიროებებს და საშუალებას მისცემს მთავრობას, უფრო ეფექტიანად დაგეგმოს და განახორციელოს სოციალური პოლიტიკა.

სოციალური დახმარებებისა და შეღავათების შესახებ ერთიანი სურათი სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვან სარგებელს წარმოადგენს. შეღავათებისა და მათი ბენეფიციარების შესახებ სისტემატიზებული ინფორმაციის ფლობა საქართველოს მთავრობას საშუალებას მისცემს ინფორმირებული იყოს მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებიდან მიმართული ჯამური რესურსების შესახებ. ასევე, სისტემური მიდგომა სამინისტროსა და შესაბამის უწყებებს საშუალებას მისცემს, აღნიშნული ინფორმაცია განიხილონ შრომითი სტიმულების კრილშიც. მათ საშუალება ექნებათ შეაფასონ, თუ რა ოდენობის დანაკარგებთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული სხვადასხვა ტიპის ოჯახისათვის სოციალურ სტატუსთან დაკავშირებული შეღავათების შემცირება ან გაუქმება, რასაც შესაძლოა სარეიტინგო ქულის ზრდა იწვევდეს. მაგალითად, მრავალსულიანი ოჯახები, მცირე ზომის ოჯახებთან შედარებით, ჯამურად იღებენ უფრო მეტ სარგებელს, როგორც საარსებო შემწეობის პროგრამიდან, ასევე სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული სხვა პროგრამებიდან. რადგან მრავალსულიანი ოჯახების ერთ-ერთი წევრის დასაქმებამ შესაძლოა გამოიწვიოს ოჯახის ყველა შეღავათის დაკარგვა, ასეთი ოჯახების შრომისუნარიანი წევრები შესაძლოა განიცდიდნენ მეტ დემოტივაციას, მცირე ზომის ოჯახების შრომისუნარიან წევრებთან შედარებით. თავის მხრივ, შრომითი დემოტივაციის შეფასების პროცესში, გასათვალისწინებელია ოჯახების გეოგრაფიული განაწილებაც. სხვა თანაბარ პირობებში, თბილისში მცხოვრები სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახები იღებენ მეტ დახმარებას სხვა ოჯახებთან შედარებით, ამიტომ ისინი შესაძლოა განიცდიდნენ მეტ დემოტივაციას. მსოფლიო ბანკის მიერ ჩატარებულმა კვლევამ²¹ აჩვენა, რომ საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა განსაკუთრებით დიდ დემოტივაციას ქმნის სოფლად მცხოვრები ქალებისათვის დასაქმების პროცესში.

შრომითი მოტივაციის შექმნის ერთ-ერთ მექანიზმს, დახმარების ეტაპობრივი მოხსნა და სისტემის იმგვარი დიზაინი წარმოადგენს, რომლის ფარგლებშიც ბენეფიციარის მიერ დასაქმების შემთხვევაში მიღებული წმინდა შემოსავალი დადებითია. აღნიშნული

²⁰Continuous improvement – Strengthening Georgia`s Targeted Social Assistance Program, World Bank Group, 2016.

²¹ The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia, World Bank, 2015.

პრინციპი გულისხმობს, რომ ბენეფიციარის დამატებითი ეკონომიკური აქტივობით მიღებული შემოსავალი უნდა აღემატებოდეს იმ დანაკარგებს, რასაც იგი შესაძლოა განიცდიდეს სოციალური დახმარების შემცირების ან დაკარგვის გამო. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური გახდა ბოლო პერიოდში. ევროკავშირის ქვეყნებში აქტიურად მიმდინარეობს სოციალური და საგადასახადო სისტემების შეფასება იმ მიზნით, რომ გამოვლინდეს სისტემები, სადაც დარღვეულია დახმარების მოხსნის ეტაპობრიობის პრინციპი.²²

ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების არსებული მეთოდოლოგია გარკვეულწილად ითვალისწინებს დახმარების ეტაპობრივი შემცირების პრინციპს ქულის პროპორციული ზრდის გზით, თუმცა აღნიშნული პრინციპი დარღვეულია, თუ გავითვალისწინებთ არა მხოლოდ საარსებო შემწეობის პროგრამის, არამედ ყველა სხვა სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დახმარებების ჯამურ ოდენობასა და დახმარების მოხსნის პროცედურებს. მაგალითად, თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ დამატებითი სოციალური დახმარებების ყველაზე დიდი წილი განსაზღვრულია ოჯახებისათვის, რომელთა სარეიტინგო ქულა შეადგენს 70000-ზე ნაკლებს. აქედან გამომდინარე, სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დახმარებების გათვალისწინებით, დახმარების მოხსნა არ ატარებს თანმიმდევრულ ხასიათს. გარკვეული სარეიტინგო ქულის ჯგუფის ოჯახებისთვის, ქულის მაღალ ზღვარში გადასვლა გამოიწვევს სარგებლის დიდი ნაწილის დაკარგვას როგორც სოციალური შემწეობის, ასევე სხვა მასთან დაკავშირებული პროგრამებიდან. შესაბამისად, ასეთი ჯგუფებისათვის ყველაზე დიდია დემოტივაცია ფორმალურ შრომის ბაზარზე გასვლისათვის. ამასთანავე, ბენეფიციარებისათვის არ არის პროგნოზირებადი დამატებითი შემოსავლის გავლენა სარეიტინგო ქულაზე, რაც იწვევს იმას, რომ 70000 ქულაზე გაცილებით დაბალი ქულის მქონე ოჯახების შრომისუნარიანი წევრებიც შესაძლოა თავს იკავებდნენ ფორმალურ შრომით ბაზარზე დასაქმებისაგან (იხ. 4.1.2 ქვეთავი).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სტრატეგიული ხედვისა და მიმართულების ჩამოსაყალიბებლად ერთ-ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს არსებული დახმარებების შესახებ სისტემატიზებული ინფორმაციის ფლობა, რაც ამ ეტაპზე სახელმწიფოს არ გააჩნია.

მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრო ყოველწლიურად აგროვებს ინფორმაციას მუნიციპალურ დონეზე არსებული სოციალური დახმარების პროგრამების შესახებ, არ მიმდინარეობს მიღებული ინფორმაციის ანალიზი შესაძლო შრომითი დემოტივაციის კრილში. საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა სარეიტინგო ქულის გამოთვლის მიზნით, სააგენტო იღებს ინფორმაციას სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახების მიერ ფულადი სახით მიღებული იმ დახმარებების შესახებ, რომლებიც მიიმართება

²² “Indicators and policies to make work pay, European Economy”, Special Report 2/2005.

ბენეფიციართა პირად საბანკო ანგარიშებზე და შესაბამისად, აისახება სსიპ - შემოსავლების სამსახურის მიერ წარმოებულ მონაცემთა ბაზაში. აღსანიშნავია, რომ არსებული მიდგომით, ფულადი სახით მიღებული, სარეიტინგო ქულაზე დამოკიდებული დახმარებები მნიშვნელოვან გავლენას²³ არ ახდენს ოჯახის სარეიტინგო ქულაზე. ამასთანავე, სამინისტრო არ ფლობს ინფორმაციას საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარების მიერ სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული იმ დახმარებებისა და შეღავათების შესახებ, რომლებიც ერიცხება შესაბამისი სერვისების მიმწოდებლებს და არ აისახება სსიპ - შემოსავლების სამსახურის მიერ წარმოებულ მონაცემთა ბაზაში. შესაბამისად, სამინისტროს არ გააჩნია ინფორმაცია ბენეფიციარების მიერ მიღებული იმ ჯამური სარგებლის შესახებ, რის საშუალებასაც მათ სარეიტინგო ქულის ფლობა ანიჭებს.

აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს განცხადებით, აუდიტის პერიოდში დაიწყო ორი პროექტი, რომლებიც ხელს შეუწყობს ინფორმაციის თავმოყრასა და სისტემატიზებას, როგორც ბენეფიციართა მახასიათებლების, ასევე სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დახმარებებისა და შეღავათების შესახებ. აღნიშნული პროექტები ხორციელდება მსოფლიო ბანკთან და გაეროს სააგენტოებთან თანამშრომლობით. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული პროექტებიდან მიღებული პროდუქტის გამოყენებულ იქნეს შესაბამისი სტრატეგიის შესამუშავებლად და ბენეფიციართა შრომითი დემოტივაციის შემცირების ღონისძიებების დასაგეგმად.

სამინისტროს პოზიციით, სოციალური დახმარება არ წარმოადგენს ბენეფიციარების შრომითი დემოტივაციის გამომწვევს ერთადერთ ფაქტორს, ამიტომ სტრატეგიის შემუშავება კომპლექსურ კვლევის ჩატარებას უკავშირდება:

„სტრატეგიული ხედვის შემუშავებისთვის აუცილებელია კომპლექსური კვლევის ჩატარება, რათა გაანალიზდეს რა ფაქტორები ახდენს გავლენას საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების შრომისუნარიანი წევრების აქტიურ შრომის ბაზარზე ჩართვის ნეგატიურ დამოკიდებულებაზე, ეს არის მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული სოციალური დახმარებები, არაფორმალური დასაქმება, შრომის ბაზარზე მოთხოვნასა და მიწოდებას შორის არსებული დისბალანსი, დამსაქმებლის მოთხოვნასთან შეუსაბამო კვალიფიკაცია, სამუშაო ადგილების სიმცირე თუ სხვა. მსოფლიო ბანკის კვლევაში²⁴ აქცენტი გაკეთებულია სოფლად მცხოვრებ ქალებზე და ერთმნიშვნელოვნად არ იკვეთება მხოლოდ სოციალურ დახმარებაზე ნეგატიური დამოკიდებულება.“

²³ ქულის გამოანგარიშების დროს ასეთი ტიპის დახმარებების ჯამი აკლდება შესაბამის კოეფიციენტს.

²⁴ The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia, World Bank, 2015.

3.2 ბენეფიციართა შრომით მოტივაციასთან დაკავშირებული ფაქტორები, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული საარსებო შემწეობის პროგრამაში

არსებული მდგომარეობით, ქვეყანაში არ არის განსაზღვრული უმუშევრის სტატუსი და არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება. შესაბამისად, შრომისუნარიან პირებზე მიმართულ ერთ-ერთ ძირითად დახმარებას საარსებო შემწეობა წარმოადგენს. იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება და საარსებო შემწეობის პროგრამა ფარავს როგორც არაშრომისუნარიან, ასევე შრომისუნარიან მოქალაქეებს, მნიშვნელოვანია, რომ მის დიზაინში იყოს გათვალისწინებული შრომითი მოტივაციის ხელშემწყობი ელემენტები. ამგვარი დიზაინის ელემენტებია²⁵:

- › ბენეფიციარებისათვის სტაბილურობის გარანტიების უზრუნველყოფა;
- › შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისა და მათი ოჯახებისათვის გარკვეული მოთხოვნებისა და პირობების არსებობა.

აუდიტმა შეისწავლა, რამდენად არის გათვალისწინებული საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინში აღნიშნული ელემენტები.

ბენეფიციარებისათვის სტაბილურობის გარანტიების არარსებობა

სტაბილურობის გარანტიის არსებობა გულისხმობს, რომ ბენეფიციარებს საშუალება უნდა ჰქონდეთ დარჩნენ დახმარების მიმღებებად გარკვეული პერიოდის განმავლობაში მას შემდეგ, რაც მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა პროგრამაში მოხვედრისას არსებულზე უკეთესი იქნება, მათ მიერ დასაქმებით მიღებული შემოსავლების გაჩენის გამო. აღნიშნული შესაძლოა გამოიხატებოდეს ოჯახების შედარებით ხანგრძლივ ვადებში გადამოწმებით ან ბენეფიციარი ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განმეორებითი შეფასების დროს, დასაქმებით მიღებული შემოსავლის გარკვეულ ფარგლებში გაუთვალისწინებლობით, სარეიტინგო ქულის გაანგარიშებისას. დახმარების პროგრამის ამგვარი დიზაინი ბენეფიციარებს საშუალებას აძლევს გრძელვადიან პერიოდში შეამცირონ სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულება, დასაქმებისა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვების გზით.

აღნიშნული მიდგომები გამოიყენება მრავალ განვითარებულ თუ განვითარებად ქვეყანაში. მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტული პრაქტიკები შესაძლოა მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს, მაგრამ მათი საერთო მახასიათებელია ბენეფიციარებისათვის შრომითი მოტივაციის ზრდა. მაგალითად, ზოგიერთი მიდგომის მიხედვით,

²⁵ For protection and promotion, the design and implementation of effective safety nets, World Bank, 2008.

ბენეფიციარის დახმარებაზე გავლენას არ ახდენს გარკვეული რაოდენობის შემოსავლები ან დასაქმებით მიღებული შემოსავლების გარკვეული წილი²⁶.

აუდიტით გამოვლინდა, რომ საარსებო შემწეობის პროგრამაში არ არის გათვალისწინებული სტაბილურობის გარანტიის შექმნის ძირითადი ელემენტები, როგორცაა, ოჯახის გადამოწმების პერიოდულობის შეზღუდვა და გადამოწმების დროს დასაქმებიდან გარკვეულ ფარგლებში მიღებული შემოსავლების გათვალისწინებლობა.

საარსებო შემწეობის პროგრამაში, 2015 წლის სექტემბერში განისაზღვრა შეღავათის ოდენობა, რომლის ფარგლებშიც ოჯახის შემოსავლის გადამეტება დეკლარაციაში დაფიქსირებულ ოდენობაზე,²⁷ არ გამოიწვევს ბენეფიციარ ოჯახში სოციალური აგენტის ხელახალ ვიზიტს და ოჯახის გადაფასებას შესაბამისი ქულის მინიჭების გზით. გარდა ამისა, მოქმედი რეგულაციის მიხედვით²⁸, ოჯახების გადამოწმება უნდა მოხდეს მინიმუმ ოთხ წელიწადში ერთხელ.

მიუხედავად ამისა, აღნიშნული გარემოებები არ იძლევა იმის გარანტიას, რომ ბენეფიციარის ქულა და შესაბამისად, მისი დახმარების ოდენობა სტაბილურია, თუნდაც დროის მცირე პერიოდის მანძილზე. არსებული რეგულაციის მიხედვით, გარდა ბოლო შეფასებიდან 4-წლიანი პერიოდის გასვლისა, ოჯახის გადაფასება შესაძლებელია მოხდეს სხვა შემთხვევებშიც. ასეთი შემთხვევებია²⁹:

- › ოჯახის დეკლარაციაში დაფიქსირებული წევრების შემადგენლობის ცვლილება (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ბავშვის დაბადებიდან (შვილად აყვანიდან) და ოჯახის ბოლო შეფასებიდან არ არის გასული 2 წელი);
- › ოჯახის წევრ(ებ)ის სახელმწიფო საზღვრის ზედიზედ სამ თვეზე მეტი ვადით კვეთა;
- › ოჯახის მუდმივი საცხოვრებელი ადგილის ცვლილება;
- › ოჯახის სხვა სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილება.

ჩამოთვლილი გარემოებების გამო, ოჯახის გადამოწმების შემთხვევაში, ხდება დასაქმებით მიღებული ნებისმიერი ოდენობის შემოსავლის გათვალისწინება სარეიტინგო ქულის გამოთვლის მიზნებისათვის. შესაბამისად, გარდა შემოსავლის ცვლილებისა, სხვა გარემოებების აღმოჩენის საფუძველზე ოჯახის გადამოწმების ალბათობა საკმაოდ მაღალია, ხოლო შემოსავლის ცვლილება ამ შემთხვევაში მაინც

²⁶ Back to Work, Growing with Jobs in Europe and Central Asia, World Bank, 2014.

²⁷ ოჯახის ერთ წევრზე საშუალოდ 150 ლარი ბოლო ოთხი თვის განმავლობაში.

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის N126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“.

²⁹ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის N225/ნ, ბრძანება „მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“.

ახდენს გავლენას ოჯახის მიერ მიღებულ დახმარებაზე. აქედან გამომდინარე, არსებული რეგულაციები და მიდგომები არ ქმნის ბენეფიციარის დასაქმების შემთხვევაში სტაბილურობის სრულ გარანტიებს, რაც უარყოფითად აისახება შრომით მოტივაციაზე.

პროგრამის დიზაინში პირობითობის ელემენტის გაუთვალისწინებლობა

სოციალური დახმარების პროგრამებში პირობითობის ელემენტების არსებობა მნიშვნელოვანია, რადგანაც შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალური დახმარება პოტენციურად მათი შრომითი მოტივაციის შემცირებასთან არის დაკავშირებული. პირობითობის ელემენტები გამოიხატება ფორმალური მოთხოვნებისა და პირობების არსებობით ბენეფიციარებისა და მათი ოჯახების მიმართ. აღნიშნული პირობები მიზნად ისახავს ბენეფიციარების გააქტიურებას შრომის ბაზარზე და შრომითი დემოტივაციის გამომწვევი ფაქტორების შემცირებას.

საარსებო შემწეობის პროგრამის დიზაინის მიხედვით, საარსებო შემწეობა წარმოადგენს ბენეფიციარების უპირობო დახმარებას, ამიტომ არ არსებობს ფორმალური მოთხოვნები და რაიმე სახის პირობები **შრომისუნარიანი** ბენეფიციარებისა და მათი ოჯახების მიმართ. გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საარსებო შემწეობის მიმღებ შრომისუნარიან ბენეფიციართა შრომის ბაზართან პროგრამაში ფორმალური მოთხოვნების ჩადების გზით დაკავშირება, მსოფლიო ბანკის ერთ-ერთ რეკომენდაციას წარმოადგენდა 2012 წელს. თუმცა, ორგანიზაციის მიერ 2016 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში³⁰ აღნიშნულია, რომ ამგვარი ნაბიჯი რადიკალური ფორმით არ იქნება გამართლებული და დაკავშირებული იქნება მნიშვნელოვან რისკებთან, რადგან ქვეყანაში არ არსებობს საკმარისად განვითარებული, დინამიკური შრომის ბაზარი და მთავრობას არ განუსაზღვრავს უმუშევრის სტატუსი და შესაბამისი დახმარება.

მიუხედავად ამისა, დახმარების არსებული სახით გაცემა არ გამორიცხავს პროაქტიული პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობას, ბენეფიციარებისათვის გარკვეული პირობების დაწესების გზით. არსებულ ვითარებაში პირობები შესაძლოა გულისხმობდეს ბენეფიციართა ჩართვას დასაქმების ელექტრონულ პორტალში³¹ და პროფესიული გადამზადების პროგრამებში მათი მონაწილეობის გააქტიურებას.

შრომისუნარიან ბენეფიციართა მიმართ ფორმალური მოთხოვნებისა და პირობების არარსებობა უარყოფითად აისახება ბენეფიციართა დასაქმებისა და პროფესიული გადამზადების პროგრამებში მონაწილეობაზე. აუდიტმა აჩვენა, რომ აღნიშნულ პროგრამებში ბენეფიციართა მონაწილეობა მინიმალურია და მონაწილეთა უმეტესობას შეადგენენ დახმარების მიღებისათვის საჭირო ზღვრულ ქულაზე მეტი ქულის მქონე

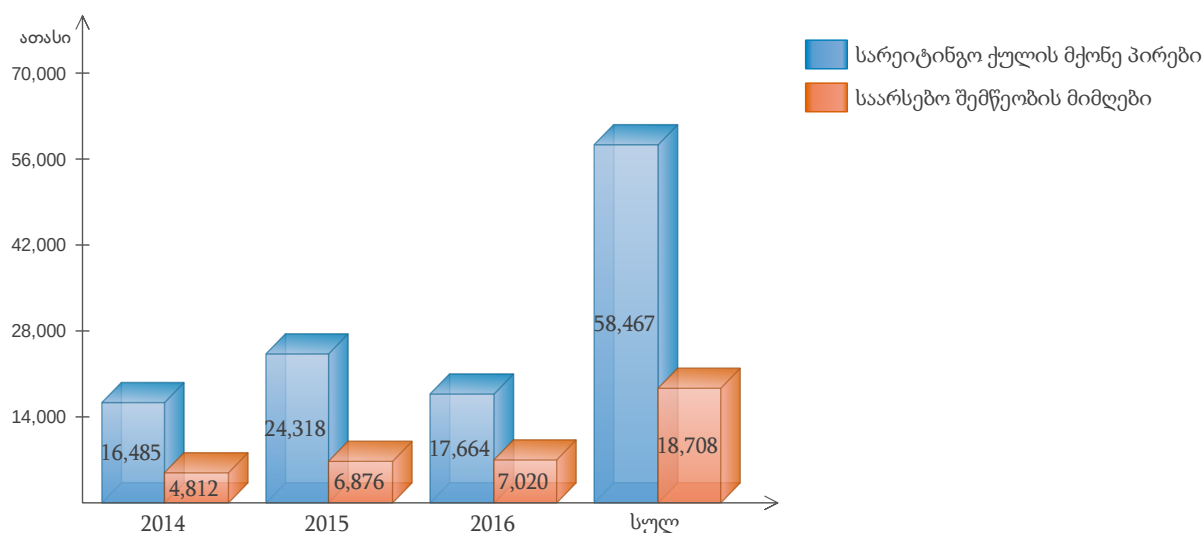
³⁰ Continuous improvement – Strengthening Georgia`s Targeted Social Assistance Program, World Bank Group, 2016 .

³¹ WORKNET.GOV.GE

პირები³². ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია დასაქმების ელექტრონულ პორტალზე³³ დარეგისტრირებული იმ პირთა რაოდენობის შესახებ, რომელთაც ამავე დროს გააჩნიათ სარეიტინგო ქულა და/ან იღებენ საარსებო შემწეობას.

გრაფიკი 3.2.2.: სოციალურად დაუცველთა ჩართულობა დასაქმების პროგრამებში

Worknet-ში დარეგისტრირებული პირების რაოდენობა



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, დარეგისტრირებული სარეიტინგო ქულის მქონე პირებიდან დაახლოებით 2/3 შეადგენს ზღვრულ ქულაზე მაღალი ქულის მქონე ოჯახების წევრებს, რომლებიც არ წარმოადგენენ საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარებს. ასეთი პირების დასაქმების შემთხვევაში განცდილი შესაძლო დანაკარგი სოციალური დახმარების პროგრამებიდან, მინიმალურია. შესაბამისად, ისინი თავს არ იკავებენ დასაქმების პროგრამაში მონაწილეობისაგან.

აღსანიშნავია, რომ საარსებო შემწეობის მსგავსი დიზაინის მქონე პროგრამებში, დახმარების გარკვეული პირობებით გაცემის მაგალითები მრავლად გვხვდება სხვა, მათ შორის, აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში. ზოგიერთ შემთხვევაში, პროგრამის შრომისუნარიან ბენეფიციარებს მოეთხოვებათ დარეგისტრირდნენ დასაქმების სამსახურებში სამუშაოს მაძიებლებად და შესაბამის ვაკანსიის არსებობის შემთხვევაში, დათანხმდნენ შეთავაზებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი კარგავენ დახმარების მიღების უფლებას. არსებობს პროგრამის ფარგლებში უფრო მკაცრი პირობებისა და ფორმალური მოთხოვნების არსებობის მაგალითებიც. აღნიშნულ შემთხვევებში, ბენეფიციარებს მოეთხოვებათ ჩაერთონ საზოგადოებისათვის სასარგებლო

³² პირები, რომელთა ოჯახების სარეიტინგო ქულა აღემატება 100000-ს.

³³ Worknet.gov.ge

შრომაში ან ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებულ პროგრამებში. ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში წარმოდგენილია ინფორმაცია აღნიშნული ქვეყნებისა და შესაბამისი პროგრამების დიზაინში შრომისუნარიანი ბენეფიციარების მიმართ არსებული პირობებისა და მოთხოვნების შესახებ³⁴.

ცხრილი 3.2.1.: ფორმალური მოთხოვნები სოციალური დახმარების პროგრამების შრომისუნარიანი ბენეფიციარების მიმართ

ქვეყანა	დასაქმების სამსახურში რეგისტრაციის მოთხოვნა	საზოგადოებრივ შრომაში ჩართვის მოთხოვნა
ალბანეთი	✓	✓
სომხეთი	✓	✗
ბულგარეთი	✓	✓
ყირგიზეთი	✓	✗
ლიტვა	✓	✓
რუმინეთი	✓	✓

ბოლო პერიოდში ასევე მკვეთრად გაიზარდა ისეთი სოციალური დახმარების პროგრამების რაოდენობა, რომელთა დიზაინშიც ჩადებულია მოთხოვნები არამხოლოდ შრომისუნარიანი ბენეფიციარების, არამედ მათი ოჯახის წევრების მიმართაც. მაგალითად, ლათინურ ამერიკაში ფართოდ გავრცელებული პირობითი დახმარების სქემების ფარგლებში, ბენეფიციართა ბავშვებს მოეთხოვებათ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში დასწრების მინიმალური დონე, ჩართულობა ვაკცინაციისა და სხვა ჯანდაცვის პროგრამებში, ხოლო ოჯახის სხვა წევრებს მოეთხოვებათ ჩართულობა ადამიანური კაპიტალის განვითარებისაკენ მიმართულ ღონისძიებებში. ზემოაღნიშნული დახმარების სქემები ითვალისწინებს ბენეფიციართა მიერ გარკვეული ვალდებულებების და აგრეთვე პოზიტიური პირობითობების არსებობას, რაც ხელს უწყობს მათი და მათი მომავალი თაობების სიღარიბის დამღევსათვის საჭირო უნარების განვითარებას.

დასკვნა

³⁴ Income Support for the Poorest: A review of experience in Eastern Europe and Central Asia, World Bank, 2013.

შრომისუნარიან ბენეფიციართა სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირებისათვის საჭიროა, რომ შესაბამისი წინაპირობები არსებობდეს სოციალური დახმარების პოლიტიკასა და სოციალური პროგრამების დიზაინში. როგორც აუდიტმა აჩვენა, სახელმწიფოს არ გააჩნია კონკრეტული სტრატეგიული დოკუმენტი აღნიშნული წინაპირობების შექმნის მიმართულებით, ხოლო არსებული მექანიზმები არ ითვალისწინებს ბენეფიციართა სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების შემცირებისათვის საჭირო ფაქტორებს. კერძოდ:

სამინისტროს ამ ეტაპზე არ გააჩნია საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციართა მიერ, სხვა უწყებებიდან მიღებული დახმარებების შესახებ ინფორმაცია და არ განიხილავს საარსებო შემწეობის პროგრამას სხვა, სარეიტინგო ქულის საშუალებით მასთან დაკავშირებულ პროგრამებთან ერთად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვერ ხდება იმ ჯგუფების იდენტიფიცირება, რომლებიც შესაძლოა მეტ დემოტივაციას განიცდიდნენ ფორმალური დასაქმების თვალსაზრისით, სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დახმარებების ჯამური ოდენობის დაკარგვის რისკიდან გამომდინარე.

იმ პირობებში, როდესაც სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული დამატებითი შეღავათები განსაზღვრულია არაკოორდინირებულად, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს იმას, რომ ბენეფიციარები დასაქმებით არ დაზარალებდნენ დახმარების მკვეთრი შემცირების გზით, რომელიც შესაძლოა დასაქმებით მიღებულმა შემოსავალმა გამოიწვიოს. აღნიშნული დამატებითი დემოტივაციას ქმნის შრომისუნარიან ბენეფიციართა ფორმალური დასაქმების პროცესში.

საარსებო შემწეობის პროგრამა არ ითვალისწინებს რაიმე სახის პოზიტიურ პირობითობებს და რაიმე ვალდებულებების არსებობას ბენეფიციარი ოჯახების მხრიდან. შესაბამისად, არსებული მიდგომა არ არის პროაქტიური ისეთი ბენეფიციარი ოჯახების მიმართ, რომელთა შემადგენლობაშიც შრომისუნარიანი წევრ(ებ)ია. ის გარემოება, რომ დახმარებას საარსებო შემწეობის სახე აქვს და ქვეყანაში არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება, არ შეიძლება იქნეს გამოყენებული იმ ფაქტის გასამართლებლად, რომ სამინისტროს მხრიდან არ ხდება არსებული პროგრამის ფარგლებში შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისათვის გარკვეული პირობების დაწესება, რაც მათ შრომით გააქტიურებასა და ადამიანური კაპიტალის ზრდას შეუწყობს ხელს. პროგრამის დიზაინში ქვეყნის განვითარების ამ ეტაპზე, პირობითობის მინიმალური ფაქტორების გათვალისწინება (მაგალითად, პროფესიული მზადების, worknet-ის პროგრამაში ჩართვა), ხელს შეუწყობს მათი და მათი მომავალი თაობების სიღარიბის დაძლევისათვის საჭირო უნარების განვითარებას.

ბენეფიციარი ოჯახებისათვის არ იქმნება იმგვარი სტაბილურობის გარანტიები, რომელიც მათ საშუალებას მისცემდა საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში თავი დაედწიათ სიღარიბისათვის ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვების გზით. კერძოდ,

ოჯახების მიერ დასაქმებით მიღებული ნებისმიერი რაოდენობის შემოსავალი ან დამატებითი ეკონომიკური აქტივობა, აისახება სარეიტინგო ქულაზე. იმ პირობებში, როდესაც ბენეფიციარებს დასაქმება ძირითადად არასტაბილურ სამუშაოებზე უწევთ და დამატებითი ეკონომიკური აქტივობის სარეიტინგო ქულასა და დახმარების ოდენობაზე ამ ფაქტორების გავლენის ზომა უცნობია, მათი ფორმალური შრომის ბაზარზე დასაქმების მოტივაცია მცირდება.

აღნიშნული გარემოებებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტრომ განიხილოს შრომისუნარიან ბენეფიციართა სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულების შემცირების გზები და შეიმუშაოს კონკრეტული ღონისძიებები განხილული წინაპირობების შესაქმნელად.

რეკომენდაციები:

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს:

- › იმ მიზნით, რომ შეიქმნას სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების ეფექტიანი წინაპირობები, სამინისტრომ უზრუნველყოს სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავება და ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის. სტრატეგიულ დოკუმენტში სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად განხილულ უნდა იქნეს საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე მოქმედი ფაქტორები, მათ შორის, ბენეფიციარების მიერ სხვადასხვა უწყებიდან მიღებული სარგებლის შესახებ ანალიზის შედეგები.
- › სამინისტრომ მოახდინოს საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი პირების მიმართ პროგრამაში მინიმალური პირობითობების გათვალისწინების ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის, რაც საშუალებას მისცემთ ბენეფიციარებს, გააქტიურდნენ შრომის ბაზარზე და შეიქმნას მათი ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვების წინაპირობები.
- › საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარების შრომითი მოტივაციის გაზრდის მიზნით, სამინისტრომ მოახდინოს ბენეფიციარებისთვის დასაქმების ან/და სხვა ეკონომიკური აქტივობის შემთხვევაში სტაბილურობის დამატებითი გარანტიების შექმნის ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის.

4. საარსებო შემწეობის პროგრამის ადმინისტრირების ხარვეზების გავლენა ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე

ბენეფიციართა დასაქმების წინაპირობების შესაქმნელად მნიშვნელოვანია სოციალური დახმარების პროგრამების გამართული ადმინისტრირების სისტემა. ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე გავლენას ახდენს დახმარების ადმინისტრირებაში არსებული ვადები, პროცესის გამჭვირვალობა და ბენეფიციართა ინფორმირებულობა³⁵. იმისათვის, რომ პროგრამამ ეფექტიანად დაიცვას ბენეფიციარები სიღარიბისაგან და ხელი შეუწყოს საზოგადოების მხრიდან სისტემის მიმართ ნდობის ჩამოყალიბებას, მნიშვნელოვანია, რომ დახმარება ხდებოდეს საჭიროების წარმოშობიდან მაქსიმალურად მოკლე ვადებში. შრომითი მოტივაციის კუთხით, ადმინისტრირების მოქნილობა მნიშვნელოვანია, რადგან პროგრამის ბენეფიციარების დასაქმება მათი განათლების დონიდან და კომპეტენციიდან გამომდინარე, ძირითადად დაბალანაზღაურებად და ეპიზოდურ სამუშაოებზე ხდება³⁶. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სამუშაოს დაკარგვის ან სხვა გარემოებით გამოწვეული გაღარიბების შემთხვევაში, მოქალაქეებს გააჩნდეთ ნდობა და სარწმუნო გარანტიები, რომ სისტემაში დაბრუნება პრობლემებთან არ იქნება დაკავშირებული. საარსებო შემწეობის პროგრამის ფარგლებში დახმარების დანიშვნის/აღდგენის პერიოდები კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რომ ოჯახის სარეიტინგო ქულაზე დამოკიდებულია სხვა უწყებების მიერ განსაზღვრული დახმარებების მიღება.

მეორე მხრივ, ბენეფიციარებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ მათი ეკონომიკური აქტივობის პოტენციური გავლენა სარეიტინგო ქულასა და შესაბამისად დახმარებაზე, პროგნოზირებადი იყოს. იმ შემთხვევაში, თუ ბენეფიციარებმა არ იციან რა გავლენას მოახდენს მათი დამატებითი ეკონომიკური აქტივობა დახმარების მთლიან ოდენობაზე, ისინი თავს შეიკავებენ ფორმალურ ბაზარზე დასაქმებისაგან.

4.1 დახმარების გაცემის ვადების გავლენა ბენეფიციართა შრომით სტიმულებზე

ოჯახის მიერ აპლიკაციის შევსებიდან დახმარების მიღებამდე პერიოდი, არსებული რეგულაციებით³⁷, შეადგენს 3-4 თვეს. აღნიშნული პერიოდი ოჯახების საჭიროებებისა და

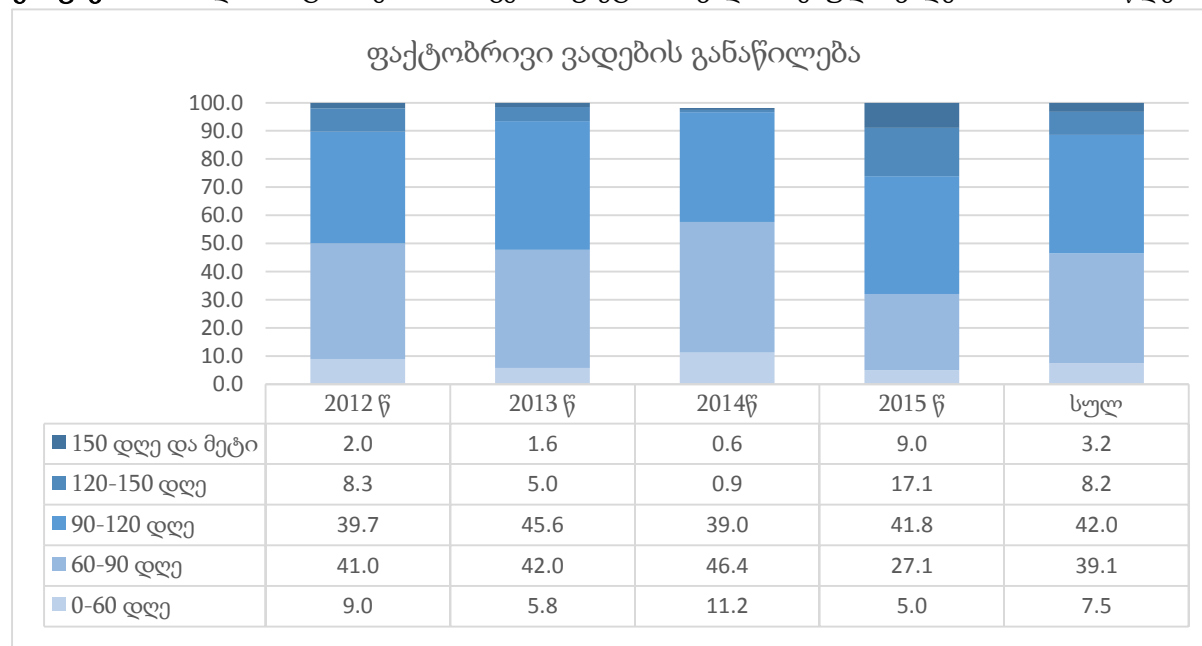
³⁵ For protection and promotion, the design and implementation of effective safety nets, World Bank, 2008.

³⁶ მსოფლიო ბანკის 2015 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით, დასაქმებულ ბენეფიციართა მედიანური ხელფასი 152 ლარს შეადგენდა.

³⁷ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის N225/ნ, ბრძანება „მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“.

სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, საკმაოდ ხანგრძლივი ვადაა. არის შემთხვევები, როდესაც ბენეფიციარებს დახმარების მისაღებად 4 თვეზე მეტი ვადით უწევთ ლოდინი. აუდიტით გამოვლინდა, რომ 2012-2015 წლებში ადმინისტრირებული საქმეების დაახლოებით 11%-ში მოქალაქის მიერ აპლიკაციის შევსებიდან დახმარების მიღებამდე პერიოდმა შეადგინა 4 თვეზე მეტი. ქვემოთ მოყვანილ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია ბენეფიციარების მიერ აპლიკაციის შევსებიდან თანხის ჩარიცხვამდე არსებული ფაქტობრივი ვადების შესახებ.

გრაფიკი 4.1.1: ადმინისტრირების პროცესში ფაქტობრივად არსებული ვადები 2012-2015 წლებში



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, შემთხვევათა უმრავლესობისათვის, ოჯახის აპლიკაციიდან თანხის მიღებამდე პერიოდმა შეადგინა 3-4 თვე.

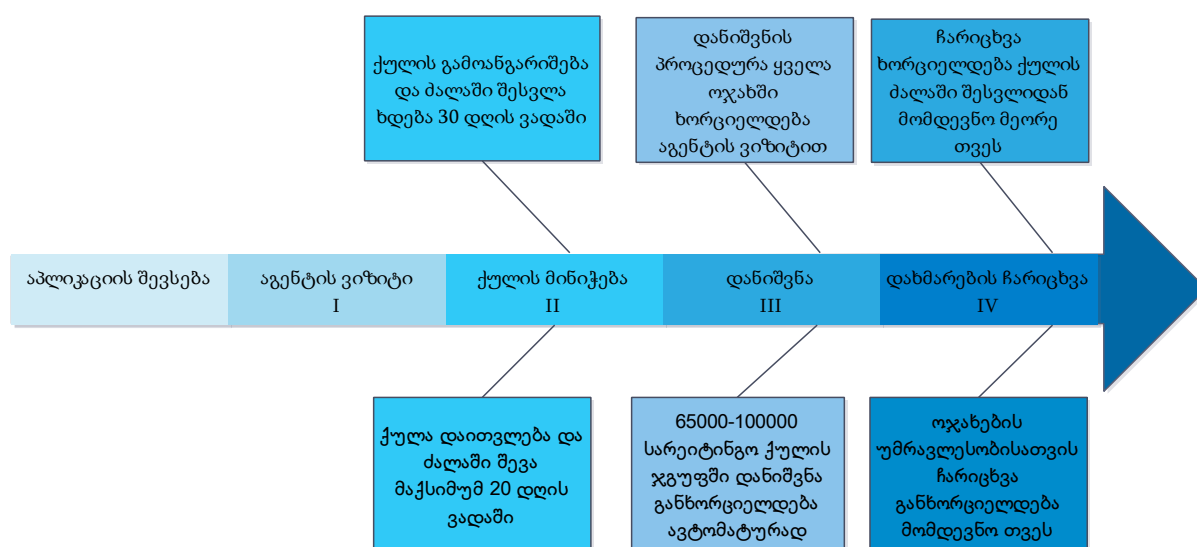
იმ პირებისათვის, რომლებიც სააგენტოს დახმარების მისაღებად სამსახურის დაკარგვის შემთხვევაში მიმართავენ, დახმარების დანიშვნა შესაძლოა დამატებით სირთულეებთან იყოს დაკავშირებული. არსებული რეგულაციის მიხედვით, სარეიტინგო ქულის გამოთვლის დროს ხდება აპლიკანტის მიერ დეკლარაციის შევსების წინა მეორე თვეში მიღებული შემოსავლის გათვალისწინება. მაგალითად, იმ შემთხვევაში, თუ ოჯახმა აპლიკაცია შეიტანა აპრილში, სარეიტინგო ქულის გამოთვლის დროს გათვალისწინებული იქნება მარტის ან თებერვლის შემოსავლები, იმის მიხედვით, თუ როდის განხორციელდება ოჯახში სოციალური აგენტის ვიზიტი. აქედან გამომდინარე, სამუშაოს დაკარგვიდან სააგენტოსათვის მოკლე ვადებში მიმართვისას, სარეიტინგო ქულის გამოთვლის მიზნებისათვის გათვალისწინებული იქნება იმ პერიოდის შემოსავლები, როდესაც აპლიკანტი ჯერ კიდევ დასაქმებული იყო. ამიტომ, ასეთ პირობებში ოჯახის შეფასების შედეგად მიღებული ქულა სხვა თანაბარ პირობებში

მაღალი იქნება. შესაბამისად, ბენეფიციარისათვის სააგენტოსათვის მიმართვას აზრი აქვს მხოლოდ სამუშაოს დაკარგვიდან, მინიმუმ ერთი თვის შემდეგ, რაც, ასეთ შემთხვევებში დახმარების მიღების პერიოდს დამატებით ახანგრძლივებს.

ოჯახის მიერ დახმარების მიღებისათვის საჭირო ვადა დაკავშირებულია ადმინისტრირების რიგ საფეხურებთან. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა აღნიშნული საფეხურების რეგულაციით განსაზღვრულ ხანგრძლივობასთან დაკავშირებული საკითხები, რის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ არსებობს ადმინისტრირების პროცესში არსებული ვადების მნიშვნელოვნად შემცირების შესაძლებლობა. ქვემოთ მოყვანილ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია როგორც ადმინისტრირების პროცესში არსებული საფეხურებისა და რეგულაციით განსაზღვრული შესაბამისი ვადების შესახებ, ასევე იმ პოტენციური ცვლილებების შესახებ, რომელთა განხორციელებაც შეამცირებს ადმინისტრირების ვადებს და ხელს შეუწყობს ადმინისტრირების პროცესის ოპტიმიზაციას.

სქემა 4.1.2: დახმარების ადმინისტრირების პროცესი და ვადები

ადმინისტრაციული პროცესები და პოტენციური ცვლილებები



ქვემოთ განხილულია ადმინისტრირების ის ეტაპები, სადაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა დაინახა გაუმჯობესების პოტენციალი:

ეტაპი II. სარეიტინგო ქულის გამოთვლა და ძალაში შესვლა

არსებული რეგულაციით, ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასება სოციალური აგენტის მიერ დეკლარაციის შევსების გზით, ხორციელდება აპლიკაციიდან მაქსიმუმ 30 დღის ვადაში.

ოჯახში სოციალური აგენტის ვიზიტის შემდგომ, ხდება სარეიტინგო ქულის გამოთვლა დეკლარაციაში დაფიქსირებული მონაცემების საფუძველზე. გამოთვლილი სარეიტინგო ქულა ძალაში შედის სოციალური აგენტის ოჯახში ვიზიტიდან 30-ე დღეს. ოჯახის სარეიტინგო ქულის გამოთვლისა და ძალაში შესვლის ვადების შემცირება მნიშვნელოვანია იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რომ ოჯახის მიერ როგორც საარსებო შემწეობის, ასევე სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული სხვა დახმარებების მიღება პირდაპირ უკავშირდება სარეიტინგო ქულის ძალაში შესვლის თარიღს. სააგენტოს განმარტებით, რეგულაციაში არსებული ვადები დაკავშირებულია ოჯახის დეკლარაციაში დაფიქსირებული მონაცემების პროგრამაში შეყვანასთან, არალოგიკური მონაცემების გაფილტვრასა და უშუალოდ ქულის გამოთვლის ადმინისტრაციულ პროცესებთან.

სააგენტოს წარმომადგენლებთან ინტერვიუების შედეგად გამოვლინდა, რომ აღნიშნული პროცედურების განხორციელებისათვის საჭიროა მაქსიმუმ 20 დღე. კერძოდ, დეკლარაციების მონაცემების სოციალური აგენტის მიერ ელექტრონული სახით ასატვირთად საჭიროა მაქსიმუმ 5 დღე, ხოლო მონაცემების გადასამოწმებლად და ქულის გამოსაანგარიშებლად - მაქსიმუმ 15 დღე. შესაბამისად, არ არსებობს ქულის ძალაში შესვლისათვის 30-დღიანი ვადის არსებობის აუცილებლობა და შესაძლებელია მისი შემცირება 20 დღემდე³⁸. აღნიშნული სააგენტოს საშუალებას მისცემს, რომ უფრო მოკლე ვადებში დაითვალონ სარეიტინგო ქულა და უფრო სწრაფად უპასუხოს ოჯახების საჭიროებებს.

ეტაპი III. დახმარების დანიშვნა

ქულის ძალაში შესვლის შემდეგ ოჯახი განცხადებით მიმართავს სააგენტოს დახმარების დანიშვნის შესახებ. ოჯახის განცხადებიდან ორი კვირის ვადაში ხორციელდება დახმარების დანიშვნის პროცედურა. აღნიშნული პროცედურის ფარგლებში ხორციელდება სოციალური აგენტის ოჯახში ხელახალი ვიზიტი, რა დროსაც ხდება დეკლარაციაში დაფიქსირებული მონაცემების ხელახალი გადამოწმება. იმ შემთხვევაში, თუ დანიშვნის პროცედურის განხორციელებისას აგენტმა აღმოაჩინა ახალი გარემოება, საქმე ექვემდებარება დამატებით შესწავლას და დანიშვნის პროცედურა ჩერდება.

სააგენტოს მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, რომ მთლიანობაში დახმარების დანიშვნის პროცედურა კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმია და მისი არსებობა ფისკალურად გამართლებულია, რადგან დანიშვნის პროცედურის განხორციელების დროს აღმოჩენილი ახალი გარემოებების გამო დაზოგილი თანხები აღემატება პროცედურაზე განხორციელებულ ადმინისტრაციულ დანახარჯებს³⁹. მიუხედავად ამისა, არსებობენ

³⁸ იშვიათ შემთხვევებში არსებობს ვადის გახანგრძლივების მიზეზები, თუმცა ამგვარი რისკი იარსებებს როგორც 30 - დღიანი, ისე 20 - დღიანი ვადის არსებობის პირობებში.

³⁹ დანიშვნის ერთი პროცედურის განხორციელების დროს სოციალური აგენტის ანაზღაურება შეადგენს 6 ლარს.

ქულის სარეიტინგო ჯგუფები, რომელთათვისაც აღნიშნული პროცედურის განხორციელება შესაძლოა არ იყოს მიზანშეწონილი და ზედმეტ ადმინისტრაციულ დანახარჯებს იწვევდეს. კერძოდ, ისეთი ოჯახები, რომელთაც ჰყავთ არასრულწლოვანი წევრი და რომელთა სარეიტინგო ქულაც 65000 და 100000-მდეა, იღებენ 10 ლარს თითოეულ ასეთ წევრზე. როგორც სააგენტოს ტერიტორიულ სამსახურებთან ინტერვიუებმა აჩვენა, აღნიშნული ტიპის ოჯახებისათვის შემწეობის დანიშვნის პროცედურის განხორციელების დროს დამატებითი გარემოების აღმოჩენის შემთხვევები მინიმალურია. 2015 წელს, ამ ტიპის ოჯახებისათვის განხორციელებული დანიშვნის პროცედურები შეადგენდა მთლიანი დანიშვნების დაახლოებით 20%-ს. შესაბამისად, ასეთი ოჯახებისათვის დანიშვნის პროცედურის ავტომატურად, სოციალური აგენტის ვიზიტის გარეშე განხორციელება საშუალებას მისცემს სააგენტოს უფრო ოპტიმალურად გადაანაწილოს რესურსები და შეამციროს დანიშვნის პროცედურის განხორციელების ვადები იმ ოჯახებისათვის, რომელთა დახმარების დანიშვნაც განხორციელდება სოციალური აგენტის ოჯახში ვიზიტით⁴⁰.

ეტაპი IV. საარსებო შემწეობის ჩარიცხვა

როგორც ზემოთ მოყვანილი სქემიდან ჩანს (იხ. სქემა 4.1.2), ოჯახს დახმარება ერიცხება ქულის ძალაში შესვლიდან მომდევნო მე-2 თვეს. ოჯახებისათვის თანხის ჩარიცხვა ხორციელდება ყოველი თვის 15-17 რიცხვში. შესაბამისად, ქულის ძალაში შესვლიდან თანხის მიღებამდე პერიოდი შეადგენს 45-75 დღეს, იმის მიხედვით, თუ თვის რომელ რიცხვში შევიდა ქულა ძალაში. არსებული რეგულაციიდან გამომდინარე, ის ოჯახები, რომელთა ქულაც ძალაში შედის ჩარიცხვის პერიოდამდე და დანიშვნის პროცედურა დასრულებულია, ელოდებიან დახმარების ჩარიცხვას დამატებით ერთი თვე, მაშინ როდესაც თანხის ჩარიცხვამდე საჭირო ყველა პროცედურა უკვე განხორციელებულია. ასეთი ტიპის ოჯახები წარმოადგენენ იმ ოჯახების უმრავლესობას, რომელთა ქულაც ძალაში შევიდა კონკრეტული თვის განმავლობაში.

სააგენტოსთან ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ იმ ოჯახებისათვის, რომელთა ქულაც ძალაში შევიდა თვის ბოლოს და დანიშვნის პროცედურა განხორციელებულია ჩარიცხვის პერიოდამდე, შესაძლებელია თანხის ჩარიცხვა განხორციელდეს ქულის ძალაში შესვლიდან მომდევნო თვეში. შესაბამისად, შესაძლებელია, რომ აპლიკანტი ოჯახების უმრავლესობისათვის საარსებო შემწეობის ლოდინის დრო შემცირდეს ერთი თვით.

აღსანიშნავია, რომ საარსებო შემწეობის ჩარიცხვის ვადების ცვლილება დაკავშირებული იქნება შესაბამის ფისკალურ ეფექტებთან. აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული გამოთვლებით, აღნიშნულმა ცვლილებამ შესაძლოა გამოიწვიოს პროგრამის წლიური ბიუჯეტის ზრდა 1%-ის ფარგლებში.

⁴⁰ 65000-ზე დაბალი ქულის მქონე ოჯახები.

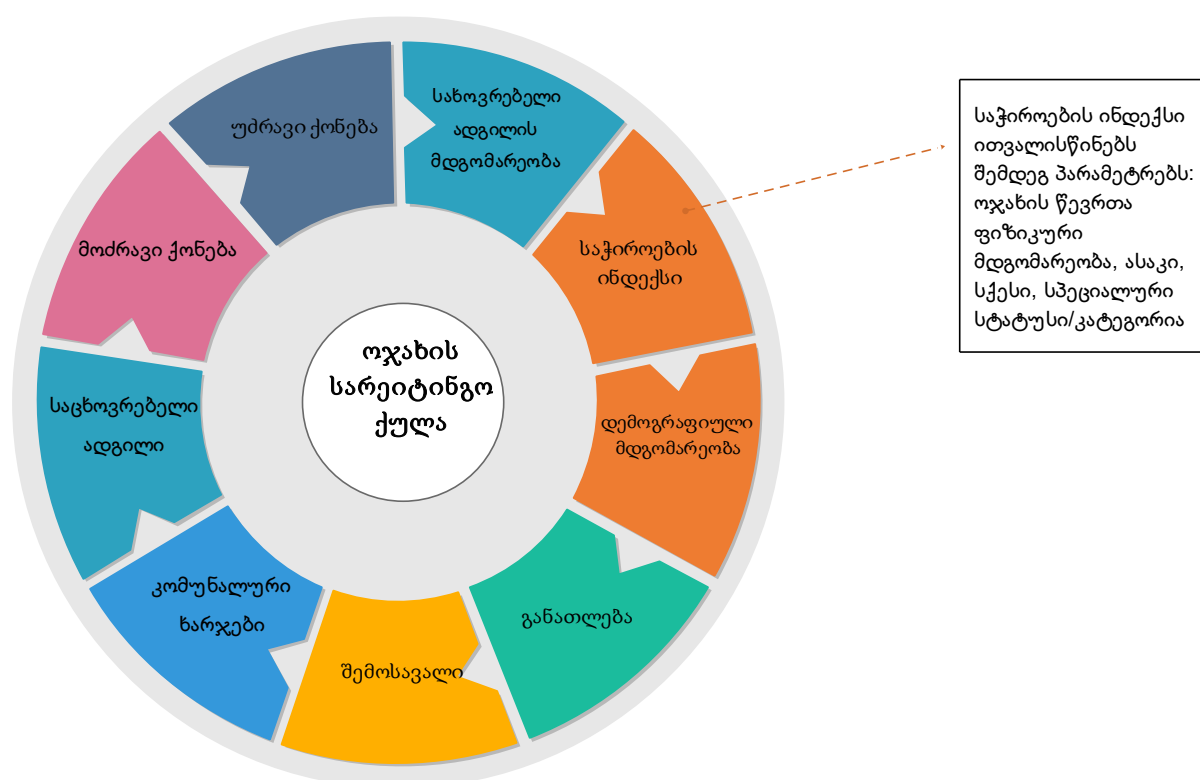
მთლიანობაში, განხილული ცვლილებები მნიშვნელოვნად შეამცირებს ადმინისტრირებაში არსებულ ვადებს და ხელს შეუწყობს ბენეფიციართა შრომითი მოტივაციის ზრდას.

4.2 ბენეფიციართა ინფორმირებულობასთან დაკავშირებული პრობლემები

ადმინისტრირების პროცესის გამჭვირვალება და პროგნოზირებადობა ბენეფიციართა შრომითი სტიმულებზე მოქმედი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ბენეფიციართან სატელეფონო ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ მათი უმეტესობისათვის დასაქმება გაიგივებულია დახმარების დაკარგვასთან. აღნიშნული მიუთითებს, რომ სააგენტოს მხრიდან არ ხდება მათი ინფორმირება შემოსავლის ქულაზე შესაძლო გავლენის სიდიდის შესახებ.

როგორც აღინიშნა, ოჯახის სარეიტინგო ქულაზე გავლენას ახდენს სხვადასხვა ფაქტორი. ქვემოთ მოცემულ სქემაზე წარმოდგენილია აღნიშნული ფაქტორები.

სქემა 4.2.1: ოჯახის სარეიტინგო ქულაზე მოქმედი ფაქტორები



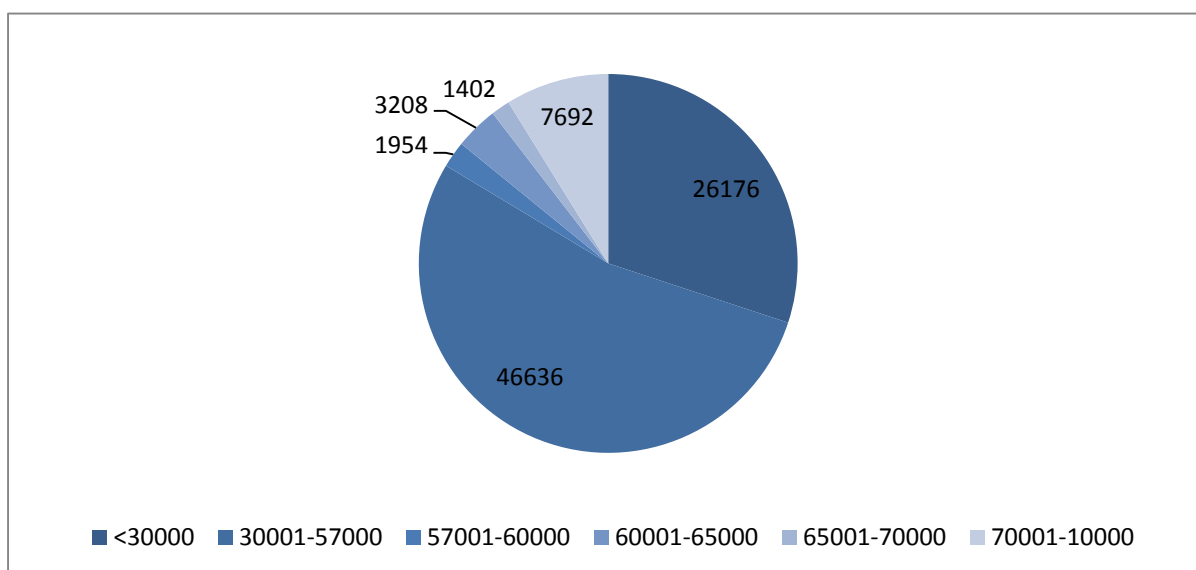
სქემაზე მოცემული ფაქტორებიდან, ნაწილი თავისი არსით ცვალებადია დროის მოკლე პერიოდში, ხოლო მეორე ნაწილი, რომელიც ფაქტორთა უმრავლესობას შეადგენს, შედარებით სტაბილური ხასიათისაა. ოჯახის შემოსავალი, კომუნალური დანახარჯები და მოძრავი ქონება ცვალებადი ფაქტორებია, ხოლო ყველა სხვა ფაქტორი მეტ-ნაკლები

სტაბილურობით გამოირჩევა. ოჯახის კომუნალურ დანახარჯებში გათვალისწინებულია ბოლო თორმეტი თვის მონაცემები, რაც შედარებით სტაბილურია და არ არის დამოკიდებული სეზონურობაზე. ამასთანავე, ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მოქმედი მეთოდოლოგიის მიხედვით, ოჯახის საკუთრებაში არსებულ საყოფაცხოვრებო ნივთებსი აღარ გაითვალისწინება სარეიტინგო ქულის გამოთვლის დროს, რაც მოძრავი ქონების ცვალებადობის დონეს მნიშვნელოვნად ამცირებს. ჩამოთვლილი ცვალებადი ფაქტორებიდან, ყველაზე მეტად არასტაბილური ოჯახის შემოსავალია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სააგენტოს აქვს საშუალება ოჯახს გარკვეული სიზუსტით მიაწოდოს ინფორმაცია სხვა თანაბარ პირობებში შემოსავლის ცვლილების სარეიტინგო ქულაზე გავლენის შესახებ.

ბენეფიციარებთან გასაუბრებით გამოიკვეთა, რომ ისინი არ არიან ინფორმირებული იმის თაობაზე, რომ შესაძლებელია დასაქმებამ გავლენა არ მოახდინოს მათ მიერ მიღებული დახმარების ოდენობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ სარეიტინგო ქულის გამოთვლის ფორმულა საჯაროა, ბენეფიციარებისათვის შესაბამისი გათვლების ჩატარება სირთულეებთან არის დაკავშირებული. თავის მხრივ, სააგენტოს ტერიტორიული სამსახურები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, განსაზღვრონ ბენეფიციარის დასაქმების შემთხვევაში დამატებითი შემოსავლის ქულაზე გავლენის სიდიდე, რადგან მათ არ აქვთ წვდომა ქულის დათვლის ფორმულასა და ალგორითმთან. ქულის დათვლა ხდება მხოლოდ ცენტრალიზებულად და შესაბამისად, ტერიტორიული სამსახურები არ არიან ინფორმირებულნი სხვადასხვა ფაქტორების ქულაზე შესაძლო გავლენის ზომის შესახებ და ვერ აწვდიან აღნიშნულ ინფორმაციას ბენეფიციარებს.

ამავე დროს, აუდიტმა გამოავლინა, რომ არსებობენ ჯგუფები, რომლებისთვისაც დასაქმებით მიღებული გარკვეული შემოსავალი, სხვა თანაბარ პირობებში, მათი დახმარების ჯამურ ოდენობაში მკვეთრ ცვლილებებს არ გამოიწვევს. ოჯახების არსებული მონაცემების გამოყენებით სარეიტინგო ქულის დათვლის ფორმულაზე ჩატარებულმა სიმულაციებმა აჩვენა, რომ ასეთ ოჯახებს ძირითადად დაბალი სარეიტინგო ქულის ჯგუფში მყოფი ოჯახები წარმოადგენენ. ასეთი ოჯახების რაოდენობა დახმარების მიმღებთა მთლიან რაოდენობაში მნიშვნელოვან წილს შეადგენს. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია იმ ოჯახების ქულის ჯგუფებში განაწილების შესახებ, რომელთაც მინიმუმ 1 შრომისუნარიანი წევრი ჰყავთ.

გრაფიკი 4.2.2: ოჯახების (შრომისუნარიანი წევრით) განაწილება სარეიტინგო ქულის ჯგუფებში



ჩატარებულმა სიმულაციებმა აჩვენა, რომ 0-30000 ქულის ჯგუფში მყოფი 6360 ოჯახის⁴¹ 97%-ისთვის, საშუალოდ ოჯახის წევრზე შემოსავლების 150 ლარით ზრდა, სხვა თანაბარ პირობებში (როდესაც სარეიტინგო ქულაზე მოქმედი სხვა ფაქტორები უცვლელია), არ გამოიწვევს მათი სარეიტინგო ქულის 57000-ზე გადამეტებას, რაც ნიშნავს, რომ გაზრდილი შემოსავლის პირობებში, ოჯახების გადაფასების შემთხვევაში, დახმარება თითოეულ წევრზე მაქსიმუმ 10 ლარით შემცირდება. ასეთი ტიპის ოჯახების ინფორმირება აღნიშნული შესაძლებლობის შესახებ დადებითად აისახება მათ შრომით მოტივაციაზე, თუმცა სამინისტროსა და სააგენტოს პოზიციით, ბენეფიციარი ოჯახების აღნიშნულის შესახებ ინფორმირება პრაქტიკულად შეუძლებელია:

„თითოეული ოჯახისათვის სარეიტინგო ქულის მინიჭება წარმოადგენს კომპლექსური ხასიათის პროცედურას და დამოკიდებულია სხვადასხვა ცვლადებზე, რომლებიც ასახულია „ოჯახის დეკლარაციაში“. დეკლარაციაში მოცემულ თითოეულ ცვლადს თავისი წონა (დატვირთვა) გააჩნია, რაც ერთობლივად ფასდება მეთოდოლოგიის მეშვეობით საბოლოო შედეგის (სარეიტინგო ქულა) მისაღებად. სარეიტინგო ქულის მინიჭება ერთიანი პროცესია და დამოკიდებულია ყველა იმ გარემოების (ცვლადების) ერთიანობაზე, რაც ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის აღწერისას ფასდება შესაბამისი მეთოდოლოგიით. შესაბამისად, წინასწარ იმის პროგნოზირება და ბენეფიციარის ინფორმირება, თუ როგორ გავლენას იქონიებს სარეიტინგო ქულაზე გარკვეული შემოსავალი სხვა ცვლადებთან კომბინაციაში, შეუძლებელია ოჯახის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესწავლის გარეშე“.

⁴¹ გათვლები ჩატარდა 0-30000 ქულის ჯგუფში მყოფი იმ ოჯახებისათვის, რომელთა შემადგენლობაშიც არის მინიმუმ 1 შრომისუნარიანი წევრი და რომელთა ქულის გამოანგარიშება მოხდა 2015 წლის აგვისტოს შემდეგ.

მიუხედავად სამინისტროსა და სააგენტოს პოზიციისა, აუდიტის შედეგად გამოვლენილ გარემოებებზე დაყრდნობით, აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ სხვა ფაქტორების მეტ-ნაკლები სტაბილურობის პირობებში, შემოსავლის სარეიტინგო ქულაზე შესაძლო გავლენის გარკვეული პროგნოზირება და აღნიშნულის შესახებ ბენეფიციართა ინფორმირება შესაძლებელია.

დასკვნა

სოციალური დახმარების ადმინისტრირების პროცედურები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე. აუდიტმა აჩვენა, რომ ადმინისტრირების პროცესში არსებობს გაუმჯობესების შესაძლებლობა დახმარების გაცემის ვადების შემცირებისა და ბენეფიციართა ინფორმირებულობის გაზრდის გზით. არსებული ვადების შემცირება შესაძლებელია ოჯახების სარეიტინგო ქულის დათვლისა და ძალაში შესვლის პერიოდის შემცირებით. ადმინისტრირების პროცესში გამოყენებული რესურსების უფრო ოპტიმალური გამოყენება შესაძლებელია დახმარების დანიშვნის პროცედურის გამარტივებით სარეიტინგო ქულის გარკვეულ ჯგუფში მყოფი ოჯახებისათვის. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, გამოათავისუფლებს დამატებით ადმინისტრაციულ რესურსს სხვა ბენეფიციარი ოჯახების საჭიროებებზე უფრო სწრაფი რეაგირებისათვის.

ოჯახების მიერ დახმარების მიღების ვადის შემცირება დამატებით შესაძლებელია ბენეფიციარი ოჯახებისთვის თანხის ჩარიცხვის არსებულთან შედარებით უფრო ადრე განხორციელებით. აუდიტმა აჩვენა, რომ არსებობს თანხის ჩარიცხვის ვადის საშუალოდ 1 თვით შემცირების შესაძლებლობა ბენეფიციარების უმრავლესობისათვის.

პრობლემები არსებობს ბენეფიციართა ინფორმირებულობის მიმართულებითაც. დაბალია ბენეფიციართა ინფორმირებულობა იმის შესახებ, თუ რა გავლენას მოახდენს დასაქმება მათ სარეიტინგო ქულაზე, რაც მათ შრომით მოტივაციაზე უარყოფითად აისახება. სააგენტოს საშუალება აქვს მიაწოდოს ბენეფიციარებს ინფორმაცია დამატებითი შემოსავლის სხვა ფაქტორების უცვლელობის პირობებში სარეიტინგო ქულაზე გავლენის შესახებ. ადმინისტრირების პროცესში ინფორმირებულობის გაზრდა დადებითად აისახება ბენეფიციართა ფორმალურ შრომით ბაზარზე დასაქმების მოტივაციაზე.

რეკომენდაციები:

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროსა და სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს:

- › სააგენტომ და სამინისტრომ განიხილონ საარსებო შემწეობის დანიშვნის პროცედურის გამარტივების შესაძლებლობა 65001-100000 სარეიტინგო ქულის ჯგუფში მოხვედრილი ოჯახებისათვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აპლიკანტი ოჯახების საჭიროებებზე უფრო ეფექტიან რეაგირებასა და სააგენტოს ადმინისტრაციული რესურსის ოპტიმიზაციას.
- › საარსებო შემწეობის აპლიკანტი ოჯახებისათვის, პროგრამის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული პროცედურების გამარტივების მიზნით, სამინისტრომ სააგენტოსთან კოორდინაციით მოახდინოს აპლიკანტი ოჯახების ქულის ძალაში შესვლისა და თანხის ჩარიცხვის ვადების ოპტიმიზაცია/შემცირების ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის.
- › იმ მიზნით, რომ შემცირდეს საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა შრომითი დემოტივაცია და გაიზარდოს ბენეფიციარების ინფორმირებულობა არსებული სისტემის პირობებში დაზარალების გარეშე დასაქმების/სხვა ეკონომიკური აქტივობის შესაძლებლობის შესახებ, სააგენტომ სამინისტროსთან კოორდინაციით უზრუნველყოს შესაბამისი ფაქტორების სარეიტინგო ქულაზე გავლენის შესახებ (მაგალითად: სხვა თანაბარ პირობებში ოჯახის შემოსავლის ფაქტორის გავლენა სარეიტინგო ქულაზე) ბენეფიციარებისათვის ინფორმაციის მიწოდების გზების შემუშავება.

შემაჯამებელი დასკვნა და რეკომენდაციები

მნიშვნელოვანია, რომ მოსახლეობის საარსებო შემწეობის უზრუნველყოფისა და მასთან დაკავშირებული სხვა დახმარების ღონისძიებები შეიცავდეს ბენეფიციარების შრომითი წახალისების ელემენტებს. აღნიშნული პროგრამების ფარგლებში ბენეფიციარებისათვის დახმარებებზე დამოკიდებულების ეფექტიანი წინაპირობები ვერ შეიქმნება სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი სტრატეგიისა და კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვის გარეშე. სტრატეგიის შემუშავება, თავის მხრივ, ბენეფიციარებსა და მათ მიერ მიღებული ჯამური სარგებლის შესახებ სახელმწიფოს მხრიდან ინფორმაციის ფლობასა და ანალიზს მოითხოვს. ამგვარი ინფორმაციის ფლობის გარეშე სახელმწიფო ვერ შეძლებს შეიმუშაოს ეფექტიანი სტრატეგია, რომელიც უზრუნველყოფს ბენეფიციარების ეტაპობრივ სვლას დახმარებიდან ეკონომიკური დამოუკიდებლობისაკენ.

შრომითი დემოტივაციის შემცირებისა და პრევენციისათვის მნიშვნელოვანია, რომ საარსებო შემწეობის პროგრამამ შექმნას შესაბამისი წინაპირობები. ამისათვის საჭიროა, რომ პროგრამის დიზაინში გათვალისწინებული იყოს შესაბამისი ელემენტები. შრომისუნარიან ბენეფიციარებს უნდა გააჩნდეთ გარკვეული გარანტიები, რომ დასაქმების შემთხვევაში მათი მდგომარეობა არ გაუარესდება დახმარების მკვეთრი შემცირების გამო. ბენეფიციარებს საშუალება უნდა ჰქონდეთ დარჩნენ დახმარების მიმღებებად გარკვეული პერიოდი დასაქმებისა და ეკონომიკური აქტივობის ზრდის შემდგომ. აღნიშნულის გარეშე ბენეფიციარები თავს შეიკავებენ ფორმალურ ბაზარზე დასაქმებისაგან, რაც გამოიწვევს არაფორმალურ ბაზარზე დასაქმების ზრდასა და სხვა ნეგატიურ გვერდით ეფექტებს.

რადგანაც ქვეყანაში არ არსებობს უმუშევრობის დახმარება, მნიშვნელოვანია, რომ არსებულმა პროგრამებმა შექმნან შრომითი წახალისების წინაპირობები. ამისთვის საჭიროა, რომ საარსებო შემწეობის პროგრამაში გათვალისწინებული იყოს მინიმალური ფორმალური მოთხოვნები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების მიმართ. პროგრამაში ფორმალური მოთხოვნების ჩადება ხელს შეუწყობს, ერთი მხრივ, ბენეფიციარების შრომით ბაზარზე გააქტიურებას, ხოლო მეორე მხრივ, მათი შრომითი უნარების განვითარებას გადამზადების პროგრამებში აქტიური მონაწილეობის გზით.

ბენეფიციართა შრომით სტიმულებზე მოქმედ მნიშვნელოვან ფაქტორს პროგრამის ადმინისტრირების პროცედურები წარმოადგენს. შრომითი დემოტივაციის შემცირებისათვის საჭიროა, რომ დახმარების მიღება ხდებოდეს მაქსიმალურად მოკლე ვადებში და ბენეფიციარებს გააჩნდეთ ინფორმაცია დამატებითი ეკონომიკური აქტივობის სარეიტინგო ქულასა და დახმარების ოდენობაზე გავლენის შესახებ.

დახმარების მიღების ვადების შემცირება შესაძლებელია ადმინისტრირების პროცესში არსებული პროცედურების ოპტიმიზაციის გზით. აღნიშნული გზით გაიზრდება

პროგრამის მოქნილობა, რაც თავის მხრივ, მნიშვნელოვან წინაპირობებს შექმნის შესაძლო შრომითი დემოტივაციის შემცირებისათვის.

არსებული მდგომარეობით ბენეფიციარებს არ გააჩნიათ ინფორმაცია დამატებითი შრომითი აქტივობის სარეიტინგო ქულასა და დახმარების ოდენობაზე გავლენის შესახებ. ასეთ პირობებში არაპროგნოზირებადი ხდება დასაქმების შედეგები, რაც არაფორმალური ბაზრის ზრდას ან ბენეფიციარების მიერ დასაქმებაზე უარის თქმას იწვევს. სააგენტოს აქვს შესაძლებლობა ბენეფიციარებს მიაწოდოს ინფორმაცია სხვა თანაბარ პირობებში დასაქმების სარეიტინგო ქულაზე გავლენის შესახებ. აგრეთვე შესაძლებელია გაიზარდოს ბენეფიციართა ინფორმირებულობა სარეიტინგო ქულაზე მოქმედი ფაქტორებისა და მათი გავლენის მიმართულების შესახებ.

მთლიანობაში, გატარებული ღონისძიებები ხელს შეუწყობს ბენეფიციართა ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვებას, შრომითი დემოტივაციის შემცირების გზით.

რეკომენდაციები:

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს:

იმ მიზნით, რომ შეიქმნას სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირების ეფექტიანი წინაპირობები, სამინისტრომ უზრუნველყოს სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავება და ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის. სტრატეგიულ დოკუმენტში სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან განხილულ უნდა იქნეს ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე მოქმედი ფაქტორები, მათ შორის, ბენეფიციარების მიერ სხვადასხვა უწყებიდან მიღებული სარგებლის შესახებ ანალიზის შედეგები.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს:

სამინისტრომ მოახდინოს საარსებო შემწეობის პროგრამაში შრომისუნარიანი პირების მიმართ მინიმალური პირობითობების გათვალისწინების ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის, რაც საშუალებას მისცემთ ბენეფიციარებს, გააქტიურდნენ შრომის ბაზარზე და შეიქმნას მათი ეკონომიკური დამოუკიდებლობის მოპოვების წინაპირობები.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს:

საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციარების შრომითი მოტივაციის გაზრდის მიზნით, სამინისტრომ მოახდინოს ბენეფიციარებისთვის დასაქმების ან/და სხვა ეკონომიკური აქტივობის შემთხვევაში, სტაბილურობის დამატებითი გარანტიების შექმნის ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს:

სააგენტომ და სამინისტრომ განიხილონ საარსებო შემწეობის დანიშვნის პროცედურის გამარტივების შესაძლებლობა 65001-100000 სარეიტინგო ქულის ჯგუფში მოხვედრილი ოჯახებისათვის. აღნიშნული ხელს შეუწყობს აპლიკანტი ოჯახების საჭიროებებზე უფრო ეფექტიან რეაგირებასა და სააგენტოს ადმინისტრაციული რესურსის ოპტიმიზაციას.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს:

საარსებო შემწეობის აპლიკანტი ოჯახებისათვის, პროგრამის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული პროცედურების გამარტივების მიზნით, სამინისტრომ სააგენტოსთან კოორდინაციით მოახდინოს აპლიკანტი ოჯახების ქულის ძალაში შესვლისა და თანხის ჩარიცხვის ვადების ოპტიმიზაცია/შემცირების ინიცირება საქართველოს მთავრობისთვის.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს:

იმ მიზნით, რომ შემცირდეს საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა შრომითი დემოტივაცია და გაიზარდოს ბენეფიციარების ინფორმირებულობა არსებული სისტემის პირობებში დაზარალების გარეშე დასაქმების/სხვა ეკონომიკური აქტივობის შესაძლებლობის შესახებ, სააგენტომ სამინისტროსთან კოორდინაციით უზრუნველყოს შესაბამისი ფაქტორების სარეიტინგო ქულაზე გავლენის შესახებ (მაგალითად: სხვა თანაბარ პირობებში ოჯახის შემოსავლის ფაქტორის გავლენა სარეიტინგო ქულაზე) ბენეფიციარებისათვის ინფორმაციის მიწოდების გზების შემუშავება.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა:

საქართველოს კანონი „სოციალური დახმარების შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 31 დეკემბრის №758 დადგენილება, „სოციალურად დაუცველი ოჯახების (შინამეურნეობების) სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის №145 დადგენილება „სოციალური დახმარების შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილება „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 31 დეკემბრის №429 დადგენილება „საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის 22 აგვისტოს №225/ნ ბრძანება „მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის №140/ნ ბრძანება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრაციასთან, რეგისტრაციის გაუქმებასთან და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განმეორებით შეფასებასთან (გადამოწმებასთან) დაკავშირებული განაცხადის ფორმის, მისი მიღებისა და აღრიცხვის წესის დამტკიცების თაობაზე“;

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის №141/ნ ბრძანება „სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე“.

სტრატეგიული დოკუმენტები:

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს №199 დადგენილება „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“;

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის №400 დადგენილებით დამტკიცებული

საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - „საქართველო 2020“.

სახელმძღვანელოები და პუბლიკაციები:

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, *შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა*, 2015;

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინიციატივის ფარგლებში: „ინკლუზიური განათლების დანერგვა საქართველოს პროფესიული განათლებისა და გადამზადების სისტემაში“ ჩატარებული კვლევა - „მოწყვლადი ჯგუფების პროფესიულ განათლებაზე ხელმისაწვდომობა საქართველოში“, 2015;

World Bank, *The Impact of Targeted Social Assistance on Labor Market in Georgia*, 2015;

World Bank, *For protection and promotion – the design and implementation of effective safety nets*, 2008;

European Economy, *Indicators and Policies to Make Work Pay*, Special Report, 2/2005;

World Bank, *Resilience, Equity, and Opportunity - Social Protection and Labor Strategy for 2012-2022*, 2011;

World Bank, *Back to Work, Growing with Jobs in Europe and Central Asia*, 2014;

World Bank Group, *Continuous improvement – Strengthening Georgia 's Targeted Social Assistance Program*, 2016;

World Bank, *Income Support for the Poorest: A review of experience in Eastern Europe and Central Asia*, 2013.

ბმულები:

WWW.GEOSTAT.GE

WWW.WORKNET.GOV.GE

WWW.SSA.GOV.GE

WWW.TBILISI.GOV.GE

WWW.MOH.GOV.GE



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ. თბილისი, ქ. წამებულის გამზირი N96
ტელ: +995 32 2438438